

*Effektiva avgifter
– resursstyrning och
finansiering*

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014




National Library
of Sweden

SOU 1991: 110

**Slutbetänkande av
avgiftsutredningen.**





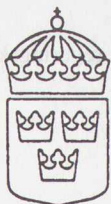
*Effektiva avgifter
– resursstyrning och
finansiering*

SOU 1991: 110

**Slutbetänkande av
avgiftsutredningen.**



Ref KB 0c



Statens offentliga utredningar

1991:110

Civildepartementet

Effektiva avgifter – resursstyrning och finansiering

Slutbetänkande av avgiftsutredningen
Stockholm 1991

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.

**"Wenn die Theorie auf die Erfahrung warten
sollte, so käme sie nie zustande."**

Friedrich Leopold von Hardenberg (1772 - 1801)
under pseudonymen **Novalis**

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 tillsatte en särskild arbetsgrupp för utredningsarbetet. Gruppen antog namnet avgiftsgruppen. I november 1990 överlämnade arbetsgruppen delbetänkandet (SOU 1990:107) Den kommunala självkostnadsprincipens gränser.

Den 12 december 1990 beslutade regeringen att inrätta en ny beredning för samverkan mellan stat och kommun. Samtidigt beslutade regeringen att frågorna om avgifter i kommunal verksamhet skulle bedrivas vidare av en särskild utredare.

Som särskild utredare tillkallades Jörgen Andersson, tidigare kommunalråd i Halmstad.

Till utredningen förordnades en expertgrupp. Gruppen har bestått av departementssekreteraren Randall Bowie (till den 14 oktober 1991), sektionschefen Kjell Eriksson, civilingenjören Ulf Hansson, kanslichefen Göran Hegen, kanslirådet Gunnar Hermanson, sakkunnige Dan Johansson, hovrättsassessorn Göran Larnefeldt, departementssekreteraren Eva Mittermaier (från den 15 oktober 1991), departementssekreteraren Carina

Norgren, direktören Curt Riberdahl, hovrättsassessorn Stefan Rubenson, och kanslirådet Erik Westman.

Till sekreterare åt utredningen förordnades civilingenjören Rogert Leckström och jur. kand. Torbjörn Borg (från den 23 mars 1991). I sekretariatet har även assistent Anita Olsson ingått.

Utredningen antog namnet avgiftsutredningen.

Utredningen får härmed överlämna sitt slutbetänkande (SOU 1991:110) Effektiva avgifter - resursstyrning och finansiering med bilagedelen (SOU 1991:111) Beskrivningar av några avgiftsområden samt remissyttranden.

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i december 1991.

Jörgen Andersson

/Rogert Leckström Torbjörn Borg

INNEHÅLL

	SAMMANFATTNING	11
1	INLEDNING	19
1.1	Uppdraget	19
1.2	Utredningsarbetets organisering och uppläggnig	20
1.3	Delbetänkandet (SOU 1990:107) Den kommunala självkostnadsprincipens gränser och remissyttrandena	24
2	NUVARANDE FÖRHÅLLANDEN	31
2.1	Gränsdragningen mellan skatter och avgifter	31
2.2	Nödvändiga och skäliga kostnader	34
2.3	Tillämpas effektiv prissättning?	36
2.4	Behandling av kapitalkostnader, över- och underskott	37
2.5	Kommunernas ekonomiska redovisning	40
2.6	Olika former för specialisering av dömmande	45
2.7	Specialisering inom domstolsväsendet	46
2.8	Kompetensreglerna i 1991 års kommunallag (1991:900)	48
2.9	Prövningen av offentligrättsliga och privaträttsliga avgifter	53

2.10	Uppgiftsfördelningen mellan domstolar och myndigheter	58
2.11	Laglighetsprövning/kommunalbesvär	61
3	EKONOMISKA UTGÅNGSPUNKTER	69
3.1	Inledande presentation av utredningens syn på kommunernas avgiftssättning	70
3.2	Behov av och motiv för reglering	75
3.3	Metoder för reglering	84
3.4	Reglering med hänsyn till huvudmannaskap	93
3.5	Exempel på tillämpningar inom några viktiga avgiftsområden	101
3.6	Abonenternas ställning	109
4	ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG	117
4.1	Samhällsekonomiskt effektiva verksamheter	117
4.2	Abonnetinflytande	131
4.3	Processuella konsekvenser	133
4.4	Principskiss till avgiftslag	154
4.5	Vissa särskilda frågor	180
5	KOMMUNALA TAXOR I ETT FRAMTIDA PERSPEKTIV	193

BILAGOR

Bilaga 1	Kommittédirektiv (Dir. 1990:18)	205
Bilaga 2	Reala inkomster - nominella utgifter	209
Bilaga 3	Effektiv prissättning och kostnads- effektivitet vid naturliga monopol - en teoretisk översikt och några konkreta förslag (Mats Bohman)	213
Bilaga 4	Beräkningsexempel: Fallande styck- kostnad	283
Bilaga 5	Beräkningsexempel: Fjärrvärmepriser	291
LITTERATUR		301

Separat bilagedel (SOU 1991:111)**BESKRIVNINGAR AV NÅGRA AVGIFTSOMRÅDEN SAMT
REMISSYTTRANDEN**

Del 1	Beskrivningar av några avgiftsområden	
	1 Vatten och avlopp	
	2 Fjärrvärme	
	3 Elektricitet	
	4 Renhållning	
	5 Sotning	
	6 Lokal och regional kollektivtrafik	
	7 Hamnar	
Del 2	Sammanställning av remissyttranden över delbetänkandet (SOU 1990:107) Den kommunala självkostnadsprincipens gränser	

SAMMANFATTNING

Utredningens uppdrag och arbete

Utredningen har haft i uppdrag (Dir. 1990:18) att utreda vissa frågor om avgifter i kommunal verksamhet. Utredningsarbetet startade i april 1990. Vid samma tidpunkt hade 1988 års kommunallagskommitté just slutfört sitt utredningsuppdrag och lagt fram betänkandet (SOU 1990:24) Ny kommunallag. Kommittén föreslog bl.a. att självkostnadsprincipen skulle skrivas in i den nya kommunallagen.

I syfte att samordna utredningens arbete med arbetet med en ny kommunallag behandlades i en första etapp frågan om självkostnadsprincipens gränser. I delbetänkandet (SOU 1990:107) Den kommunala självkostnadsprincipens gränser, vilket överlämnades i november 1990, redovisade utredningen sina principiella överväganden och konstaterade bl.a. att det fanns starka skäl att överge eller åtminstone modifiera självkostnadsprincipen. Utredningen avsåg 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. Däremot, menade utredningen, kunde det finnas skäl att behålla någon form av självkostnadsprincip för de fall då taxor tas ut för verksamhet som innebär myndighetsutövning.

Utredningen grundade sina överväganden och förslag på kriterierna för en s.k. samhällsekonomiskt effektiv resursallokering, varmed avses en effektiv styrning och ett effektivt utnyttjande av knappa resurser.

Konkurrensutsatt verksamhet

Det finns enligt utredningens uppfattning inte orsak att särskilt reglera avgifterna inom sådana kommunala verksamheter eller delar av sådana som redan är eller efter det att lämpliga åtgärder vidtagits blir utsatt för en fungerande konkurrens. I första hand bör i stället den här typen av verksamheter prövas med stöd av konkurrenslagstiftningen.

Kommunen bör ha möjlighet att driva verksamheten under samma allmänna premisser som andra företag på marknaden. Det förutsätts självfallet att det handlar om verksamheter som faller inom den kommunala kompetensen.

Verksamhet under konkurrensbegränsning

Vissa monopol är eller kan göras legalt skyddade, t.ex. renhållningstjänster, sotning, försäljning och distribution av elektrisk ström, vatten- och avloppstjänster eller distribution av värme. Ett sådant skydd kan bromsa den tekniska utvecklingen. Det finns sådana verksamheter där monopolskyddet skulle kunna avskaffas. I verksamheter där avsevärda skalfördelar föreligger, s.k. naturliga monopol, behövs inte detta legala skydd. Hit hör bl.a. vissa ledningsbundna verksamheter.

Kommunerna svarar ofta för den speciella typ av verksamheter som brukar falla under beteckningen naturliga monopol. Enligt utredningens uppfattning bör emellertid, i likhet med vad den uttryckt beträffande konkurrensutsatt verksamhet, samma premisser gälla för alla som bedriver naturlig monopolverksamhet. Reglerna bör vara desamma oavsett om verksamheten bedrivs i statlig, kommunal eller privat regi.

Utredningen har utgått från att grundprinciperna för avgiftssättningen i naturliga monopol skall vara förenliga med de kriterier för prissättning som i övrigt gäller inom ramen för en marknadsekonomi.

Principen om effektiv prissättning

En avgift skall, enligt utredningens mening, kunna fullgöra funktionen

- att förmedla korrekta prissignaler om den faktiska uppoffringen av resurser,
- att höja effektiviteten på såväl kort som lång sikt genom att öka kostnadsmedvetandet hos leverantörer och kunder,
- att som ransoneringsmekanism skapa jämvikt mellan utbud och efterfrågan samt
- att leda till en skälig inkomstfördelning.

Utredningen föreslår att avgifter skall bestämmas enligt "principen om effektiv prissättning".

Principen innebär att en avgift i första hand skall utformas så att den speglar den kortsiktiga samhälls-ekonomiska marginalkostnaden. I det fall en huvudman har uttalade motiv att frångå denna princip, kan

alternativet vara att ta ut enbart en fast avgift eller ingen avgift alls.

Nödvändiga kostnader och skäliga priser

Utredningen föreslår att begreppet nödvändiga kostnader i berörda verksamheter vidgas.

Bristen på konkurrens innebär att ett monopolföretag inte utsätts för konkurrensmarknadens press på kostnadseffektivitet. Verksamhetens s.k. självkostnader ger ingen garanti för att en taxa också är skälig. Samtidigt kan ett pris, enligt utredningens mening, uppfattas som skäligt, även om de sammanlagda kostnaderna i verksamhetens bokföring avviker från vad som motsvaras av taxenivån.

Utredningen menar att kommunerna bör ges samma rätt som andra huvudmän att sätta skäliga priser.

Redovisning och revision

Utredningen anser att redovisningen för berörda verksamheter skall avgränsas.

En tydlig och avgränsad redovisning är en viktig förutsättning för att ge olika intressenter möjlighet att följa och granska verksamheten. Ägarens avkastningskrav eller behandlingen av avskrivningar är exempel på frågor som här är av centralt intresse.

Mot bakgrund av förslaget om krav på att avgifter skall bestämmas enligt principen om effektiv prisättning och att en verksamhets nödvändiga kostnader

skall kunna bedömas utifrån en vidgad bedömningsgrund, föreslår utredningen också att berörda verksamheter, utöver sedvanlig revision, granskas från samhällsekonomiska utgångspunkter.

Abonnentinflytande

Utredningen föreslår åtgärder med syfte att dels stärka abonnenternas ställning, dels ge företrädare för berörd verksamhet en så god kunskap som möjligt om den rådande efterfrågan samt även sannolik framtida efterfrågan.

Förslagen innebär att huvudmannen skall verka för att samråd sker med dem som utnyttjar eller kommer att utnyttja verksamhetens tjänster, att abonnenterna skall ha rätt att ta del av tekniskt och ekonomiskt underlag i verksamheten, att huvudmannen skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan hjälp till en abonnent i fråga om hur avgift sätts samt att abonnenterna skall underrättas om förändringar av betydelse i verksamheten eller i avgiftssättningen.

Därutöver vill utredningen peka på möjligheterna att göra jämförelser mellan verksamheter (yardstick competition) och anordna offentliga utfrågningar (hearings).

Abonenterna bör, enligt utredningens uppfattning, bl.a. ha möjlighet att med stöd av en särskild lag få sina anspråk rättsligt prövade.

Effektiv verksamhet med stöd av en särskild lag

Utredningen föreslår att principen om effektiv prissättning skall slås fast i en särskild lag samt att en sådan lag skall gälla för alla berörda verksamheter, oberoende av vem som är huvudman.

Utredningens förslag redovisas i form av en principskiss till lag. Den slutliga lagformuleringen kan, enligt utredningens mening, göras först då berörda verksamhetsområden och marknader utretts särskilt och då nödvändiga följdändringar i speciallagstiftningen utarbetats och beaktats.

En särskild prövningsinstans, avgiftsdomstolen

Frågan om en särskild prövningsinstans har aktualiserats som en naturlig konsekvens av utredningens överväganden och förslag i övrigt.

Utredningen föreslår således att en särskild för hela landet central domstol inrättas (avgiftsdomstolen). Samtidigt föreslås att de särskilda prövningsinstanserna statens va-nämnd och prisregleringsnämnden för elektrisk ström avskaffas.

Dubbelprövningen av kommunala avgiftsbeslut

Utredningen föreslår att den "dubbelprövning" som för närvarande kan ske av kommuners och landstings taxebeslut (normbeslut) undanröjs.

Av utredningens principskiss till avgiftslag följer att enskilda debiteringsbeslut om avgifter (normtil-

lämningsbeslut) skall prövas av avgiftsdomstolen. De kommunala beslut som domstolen skall kunna pröva är sådana som nämnder eller, efter delegation, annan meddelat genom att tolka och tillämpa lagakraftvunna taxebeslut av fullmäktige.

Möjligheterna att överklaga fullmäktiges normbeslut som kommunalbesvär skall på oförändrat sätt finnas kvar.

Schablontaxor

Schablontaxor skall, enligt utredningens mening, kunna tillämpas i sådana fall där kostnaderna för individuell mätning och debitering uppenbart överstiger det samhällsekonomiska värdet av ett sådant förfarande. Rättviseaspekterna inom abonnentkollektivet skall beaktas i enlighet med det föreslagna kravet beträffande avgifternas skälighet.

Finansieringsbidrag till den kommunala infrastrukturen

Utredningen redovisar också några synpunkter på kommunala avgifter i ett framtida perspektiv.

En fungerande lokal infrastruktur är, enligt utredningens mening, av vital betydelse för den enskilda kommunen. Utredningen diskuterar olika möjligheter att ordna mer marknadsorienterade finansieringslösningar för tillgångar som ingår i infrasytemet.

Räddningstjänsten ingår som en viktig del i den kommunala infrastrukturen. Frågan om räddningstjänstens

finansiering har aktualiserats av bl.a. Svenska kommunförbundet. De principer för kommunal verksamhet som avgiftsutredningen föreslår torde inte stå i strid med de idéer om ökade möjligheter att avgiftsfina-nsiera räddningstjänsten som diskuteras. Denna fråga behöver emellertid utredas särskilt.

För att kommunerna skall få möjlighet att få intäkter för investeringar i sin infrastruktur bör ett finansieringsbidrag kunna införas. Ett sådant bidrag skulle kunna ha den karaktären, att det motsvarar konstruktionen hos och intäkterna av den statliga fastighetsskatten.

Eftersom statsmakterna anser att skattetrycket inte får öka, ambitionerna är istället en minskning, får någon annan skatt arbetas bort om finansieringsbidrag införs. Utredningen vill peka på fastighetsskatten som ett exempel.

Utredningen vill samtidigt understryka att detta är en möjlighet till finansiering av framtida kommunala infrastrukturinvesteringar, ett område där finansieringen tidigare skett med skatt från juridiska personer.

1 INLEDNING

1.1 Uppdraget

Utredningens uppdrag framgår av tilläggsdirektiv (Dir. 1990:18) till stat-kommunberedningen (C 1983:02).

Direktiven återges i sin helhet i bilaga 1.

Direktiven pekar i huvudsak på följande förutsättningar och frågeställningar.

- Konsumentskyddet mot monopolvinster
- Effektiv resursfördelning
- Kostnader som får räknas in i avgiftsunderlaget
- Gränsdragningen mellan skatt och avgift
- Behandling av kapitalkostnader - avskrivning och ränta
- Räntabilitetskrav
- Kostnader för omfattande investeringar och för särskilda planeringsinsatser
- Självkostnadsprincipens framtida roll i kommunallagen respektive motsvarande regler i all speciallagstiftning
- Samordnade avkastningsprinciper för olika huvudmän

- Överväganden av fördelningspolitisk natur inom det sociala området samt fritids- och kulturområdena bör inte omfattas av utredningsuppdraget
- Möjligheten att tillämpa en enhetstaxa för olika energislag
- Möjligheten att differentiera taxan för vatten och avlopp med hänsyn till vattentillgången
- Eventuella likartade frågor bör övervägas
- Möjligheterna att tillämpa schabloniserade taxor

I en första etapp skulle utredningsarbetet om självkostnadsprincipens gränser bedrivas så att det kunde samordnas med arbetet med en ny kommunallag.

Regeringen beslutade den 29 augusti 1991 att till utredningen överlämna Svenska kommunförbundets framställning om räddningstjänstens finansiering. Utredningen fick i uppdrag att inom ramen för sitt utredningsuppdrag göra en principiell bedömning av denna fråga och därvid också bedöma behovet av ytterligare utredningsinsatser.

1.2 Utredningsarbetets organisering och uppläggning

Utredningsarbetet bedrevs till en början i en arbetsgrupp inom stat-kommunberedningen. I enlighet med direktiven fokuserades utredningsarbetet i en första etapp till frågan om den kommunala självkostnadsprincipens gränser. I december 1990 överlämnades delbetänkandet (SOU 1990:107) Den kommunala självkostnadsprincipens gränser. Betänkandet redovisar några principiella överväganden kring olika frågor som gäller den kommunala självkostnadsprincipen.

Betänkandet sändes på remiss till ett trettiotal remissinstanser. Inkomna yttranden redovisas i en strukturerad och sammanklippt form i bilagedelen (SOU 1991:111) Beskrivningar av några avgiftsområden samt remissyttranden.

Den 12 december 1990 beslutade regeringen att inrätta en ny beredning för samverkan mellan stat och kommun. Beslutet fick till följd att den dåvarande stat-kommunberedningen kunde avskaffas. Samtidigt beslutade regeringen att frågorna om avgifter i kommunal verksamhet skulle bedrivas vidare av en särskild utredare i enlighet med de nämnda tilläggsdirektiven och att tiden för utredningsarbetet skulle förlängas.

Det fortsatta utredningsarbetet fick en uppläggning och inriktning, som direkt har speglat den i delbetänkandet redovisade principiella synen på avgifts-sättningen. Enligt utredningens uppfattning utgör effektiv resursstyrning och finansiering de centrala och grundläggande frågorna för avgifternas storlek och utformning. Också direktiven tar upp frågan om en effektiv resursfördelning. De pekar bl.a. på att självkostnadsprincipen, såsom den tillämpats, i många fall kan komma att strida mot en effektiv resursfördelning.

Huvudfrågan i utredningsarbetet har således gällt vilken eller vilka principer som skall ligga till grund för avgifts-sättningen och vilken roll de i rättspraxis utvecklade kommunala principerna såsom självkostnadsprincipen och likställighetsprincipen skall spela i framtiden.

I de fall då taxor tillämpas för verksamhet som innebär myndighetsutövning menade utredningen i sitt

delbetänkande att det finns skäl att behålla någon form av självkostnadsprincip. Utredningen har under sitt utredningsarbetet inte funnit orsak att ompröva sin uppfattning.

I sitt delbetänkande redovisade utredningen också uppfattningen att kommunal verksamhet, som redan är utsatt för konkurrens eller kan bli det genom ändrad lagstiftning som bryter kommunala rättsliga eller faktiska monopol, bör kunna delta i konkurrens med annan affärsverksamhet på lika villkor. Utredningens fortsatta arbete har ej heller på denna punkt gett anledning till omprövning.

Det finns således verksamhetsområden som redan idag bedrivs under konkurrensmarknadens villkor. Inom andra områden finns potentiella möjligheter att skapa en fungerande konkurrens i ökad utsträckning. Med hänvisning till bl.a. den snabba tekniska utvecklingen bör varje särskilt verksamhetsområde fortlopande följas upp och studeras. Ändrade tekniska förutsättningar kan leda till att en fungerande konkurrens kan skapas inom verksamhetsområden, som idag betraktas som s.k. naturliga monopol.

Utredningen har i sitt arbete utgått från att möjligheterna att skapa ökad konkurrens inom olika områden tas tillvara och att verksamhetsområden där en fungerande konkurrens råder eller bör kunna råda följs upp via konkurrenslagstiftningen. Någon reglering av avgiftssättningen är därvid inte aktuell eller ens lämplig. Detta bör gälla oavsett verksamhetens huvudman.

Mot den bakgrunden har utredningens främsta uppgift varit att koncentrera arbetet till de frågor som rör

avgiftssättning, resursstyrning, kostnadseffektivitet och finansiering i naturliga monopol. Det är inom sådana verksamhetsområden samhället har motiv att i någon form ingripa i eller påverka verksamheten, t.ex. via lagstiftning.

Utredningens arbete har således i allt väsentligt syftat till att kartlägga olika möjligheter att nå ökad s.k. samhällsekonomisk välfärd och skapa en effektiv resursanvändning även i sådana verksamheter där konkurrens saknas och under överskådlig framtid kommer att saknas av naturliga skäl.

I utredningsarbetet har olika grundprinciper för reglering av naturliga monopol jämförts och efter hand kommit att ställas mot varandra. Som tidigare antytts har utredningen utgått från, att samhällets främsta och egentliga uppgift är att skapa så goda förutsättningar som möjligt för ökad allmän välfärd. Principen om ett effektivt resursutnyttjande och en effektiv resursstyrning utgör här en helt avgörande och grundläggande förutsättning. De i rättspraxis tillämpade kommunala principerna om självkostnad och likställighet har sålunda befunnits ofta ha hamnat i konflikt med effektivitetsmålen inom verksamheter som utredningen studerat.

Utredningen har därför ägnat särskild uppmärksamhet kring generella frågeställningar som gäller prisbildning, resursstyrning och kostnadseffektivitet i naturliga monopolverksamheter. Med utredningens utgångspunkter har utredningen ansett det vara nödvändigt att utöver principerna för själva avgiftsättningen också diskutera och så småningom kunna lägga fram förslag om olika åtgärder för att öka kostnadseffektiviteten i de naturliga monopolen.

Utredningen har även uppmärksammat betydelsen av en optimal dimensionerings- och investeringsstrategi och konsekvenserna därav för avgiftssättningen.

En naturlig konsekvens av utredningens arbete och föreslagna principskiss till en särskild avgiftslag gäller den rättsliga prövningen. Utredningen har i direktiven ej uttryckligen haft i uppdrag att överväga frågor, som gäller prövningsinstans eller frågan om konsekvenser angående dubbelprövning av avgiftsbeslut. Det förslag som utredningen nu lägger fram innebär att de här frågorna med nödvändighet kommer att aktualiseras. Här krävs emellertid ett fortsatt utredningsarbete.

Ytterligare en naturlig konsekvens av en effektiv resursstyrning som grundläggande princip för avgiftssättningen i naturliga monopol är att den föreslagna avgiftslagen bör gälla verksamheten i sig, oavsett vem som står som huvudman. Inom vissa områden kan verksamhet sålunda drivas i såväl kommunal som statlig eller privat regi. Utredningsarbetet har lett fram till ett förslag, som också berör verksamheter utanför den kommunala sektorn och som alltså även riktar sig till andra huvudmän än kommuner.

1.3 Delbetänkandet (SOU 1990:107) Den kommunala självkostnadsprincipens gränser och remissyttrandena

Denna text återger sammanfattningen i sin helhet i delbetänkandet Den kommunala självkostnadsprincipens gränser (SOU 1990:107).

"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 delta i konkurrens med annan affärsverksamhet på lika villkor.

Ett grundläggande krav är att abonnenternas ställning inte skall försämrats. Vissa verksam-

hetsområden, 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."

Utredningen har inte funnit orsak att ompröva sin principiella syn på avgiftssättningen.

I den första etappen av utredningsarbetet hade utredningen alltså i uppdrag att överväga självkostnadsprincipen i anslutning till arbetet med den nya kommunallagen. Utredningens förslag var, som framgår av

den refererade sammanfattningen, att en sådan allmän kommunal princip inte då borde skrivas in. Utredningen kunde vid denna tidpunkt också redovisa den huvudsakliga grunden och några viktiga principiella utgångspunkter som stöd för sin uppfattning. Utredningen hade däremot ej haft möjlighet att närmare kunna utveckla sina förslag till mer effektiva lösningar på problemet med avgiftssättningen inom sådana verksamhetsområden, där behov av att införa någon form av reglering bedömdes föreligga.

Utredningen hade emellertid redan i ett tidigt skede av sitt arbete varit på det klara med att det centrala och relevanta motivet för att föreslå en reglering av avgiftssättningen inom de berörda verksamhetsområdena sammanföll med kraven på en effektiv resursanvändning.

Utredningen kunde så småningom konstatera att många av de remissinstanser, som avlämnat yttrande över delbetänkandet, delade utredningens principiella uppfattning. Andra ställde sig en smula avvaktande, eftersom de ansåg sig sakna underlag för att närmare kunna bedöma hur en avgiftssättning i enlighet med utredningens effektivitetskriterier skulle komma att utformas. Ett fåtal remissinstanser förbigick helt den centrala frågeställningen, dvs. vilka principer för avgiftssättningen som bör gälla med avseende på ett effektivt utnyttjande av knappa resurser. Här redovisades synpunkter som gav ett intryck av att problemet kring avgiftssättningen uppfattades vara av uteslutande inkomstfördelningsart.

Sammanfattningsvis tolkar utredningen remissyttrandena så, att det stora flertalet remissinstanser var öppna för förslag om principer för avgifts-

sättningen som i första hand leder till en effektiv resursanvändning och som korrekt tillämpade även innebär skäliga avgifter för den enskilde kunden eller abonnenten.

I den separata bilagedelen (SOU 1991:111) Beskrivningar av några avgiftsområden samt remissyttranden återfinns en sammanställning av remissyttrandena.

2.1 Gränsdragningen mellan skatter och avgifter

Dessa frågor har behandlats i utredningens delbetänkande (SOU 1990:107) Den kommunala självkostnadsprincipens gränser. Gränsdragningen mellan skatter och avgifter är bl.a. av betydelse för i vilken grad riksdagen enligt regeringsformen kan delegera kompetensen att besluta om skatter eller avgifter.

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

Någon klar gräns finns inte mellan skatter, avgifter och individualiserade ersättningar utan avgörande blir efter vilka principer kommunerna eller landstingen önskar driva olika slag av verksamheter. Problemen har berörts och belysts i förarbeten, rättspraxis och i den juridiska litteraturen. En allmän utgångspunkt är dock att problemen får avgöras från fall till fall och efter helhetsbedömningar.

Skatter

Normgivningskompetensen är förbehållen riksdagen beträffande skatterna. Regeringen eller, efter delegation, en myndighet under regeringen kan endast

besluta om föreskrifter inom skatteområdet, i de fall det rör sig om verkställighetföreskrifter. Fullmäktige beslutar om skattesatserna i kommuner och lands-ting men det är riksdagen som beslutar om grunderna för den kommunala beskattningen. I förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90 s. 213 och 219) sägs att en skatt kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkta motprestationer från det allmännas sida medan en avgift är en penningpres-tation, som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna. Erhållandet av motprestationer kan heller inte krävas av den enskilde som villkor för att han skall betala skatt.

Avgifter

Fullmäktiges rätt att ta ut både s.k. betungande avgifter och s.k. icke betungande avgifter grundas också på riksdagens normgivningsmakt. Riksdagen kan dock delegera sin beslutanderätt till regeringen eller till en kommun.

Enligt gällande rätt går det inte att med en klar definition ange vad som avses med kommunala avgifter. Inte heller i allmänt språkbruk används ordet "avgift" på ett enhetligt sätt. I nutida språkbruk används ordet "avgift" i olika betydelser och i olika sammanhang. Synonymt används begrepp som "betalning", "pris", "likvid", "entré", "hyra", "kontingent", "tribut", "påлага", "utskyld", "lösen", "royalty", m.fl. Man talar om avgifter till myndigheter, an-stalter och vissa offentliga företag, om sociala avgifter av olika slag, om investeringsavgifter, avgifter i samband med taxeringen etc. Lagstiftaren har inte heller konsekvent använt ordet "avgift".

"Skogsvårdsavgift", "investeringsavgift", "folkpensionsavgift" är inga avgifter utan skatter. Rättsligt sett föreligger också den skillnaden att t.ex. myndigheters expeditionsavgifter kan drivas in på samma sätt som skatter, medan avgifter vid t.ex. sjukhus får krävas in genom domstolsförfarande.

Som ovan nämnts är avgift en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmännas sida. Avgifterna kan vara ersättning till myndigheterna för direkta tjänster, t.ex. tillstånd eller bevis, s.k. förvaltningsavgifter. Som redan antytts kan avgifterna också vara ersättning för individuell behovstillfredställelse, t.ex. sjukvård och elektricitet, även om viss del av kostnaderna bekostas av skattemedel.

Ytterligare ett praktiskt exempel kan måhända belysa den faktiska skillnaden mellan avgift och skatt. Det gäller en av de senast införda "avgifterna", nämligen miljöavgift för emission av koldioxid och svavel i rökgasen från förbränningsanläggningar, vilka eldas med fossilbränslen. Speciellt har koldioxidavgiften av många ansetts vara en ren skatt. Med hänsyn till de tekniska och ekonomiska förutsättningarna ses idag som enda möjlighet att i en befintlig anläggning undgå koldioxidskatt vara att byta i stort sett hela eldningsutrustningen och övergå till eldning med biobränsle. Svavelavgiften har uppfattats som att ha mer karaktär av avgift, då dennas storlek kan motivera investeringar i reningsutrustning, dvs. där avgiften kan få den avsedda styrande effekten i praktiken. Om reningen kostar säg 29 kr per kg svavel och miljöavgiften uppgår till 30 kr per kg, framstår rening som ett lönsamt alternativ.

Det kan således förefalla en smula paradoxalt att en i förhållande till kostnaderna för alternativa åtgärder alltför låg miljöavgift i praktiken kommer att utgöra en ren skatt, såvida inte mottagaren av miljöavgiften, dvs. staten, använder avgiftsmedlen oavkortat till motsvarande åtgärder för att begränsa den aktuella miljöpåverkan. De influtna medlen skulle med andra ord behöva "öronmärkas" för att kunna betecknas som avgifter i egentlig mening.

2.2 Nödvändiga och skäliga kostnader

Formuleringen "nödvändiga kostnader" har använts i lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (24 §). Den här bestämmelsen i va-lagen brukar åberopas som grund för att va-verkets intäkter inte får överstiga vad som motsvaras av verksamhetens självkostnad. Va-verksamheten anses med andra ord vara underkastad självkostnadsprincipen och regeln är ett skydd mot att verket gör monopolvinster. Va-taxans utformning får därmed inte leda till att väsentliga överskott under en längre tid tillförs verksamheten. I övrigt anger inte lagen vilka principer som skall ligga till grund för taxesättningen, utom att avgiftsskyldigheten skall fördelas mellan fastigheterna efter skälig och rättvis grund (26 §).

Mot va-lagens formulering kan som jämförelse ställas den restriktion på prissättningen som lagen (1902:71 s.1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar (el-lagen) föreskriver. I el-lagen anges att priset skall vara "skäligt" (2 § 7 mom.). Här finns således ingen direkt koppling till verksamhetens kostnader. Detta har föranlett en del diskussioner och osäkerhet hos många huruvida självkost-

nadsprincipen gäller generellt för eldistributionsverksamhet eller om den gäller enbart i de fall verksamheten drivs i kommunal regi. Ett skäligt pris skulle i och för sig kunna tolkas så att priset är rimligt i jämförelse med vad som gäller på marknaden i övrigt. Detta skulle bl.a. innebära att eldistributören tillåts ta ut den vinst som är en direkt följd av att denne lyckas hålla sina kostnader på en låg nivå.

Den här effekten av nuvarande lagregler, dvs. även där en kommunal självkostnadsprincip tillämpas i rättspraxis, kan nås vid överlåtelse eller försäljning av distributionsföretaget. Företagets försäljningsvärde, vilket är dess beräknade avkastningsvärde bestäms av vilka taxenivåer som kan anses skäliga i en framtid. Man brukar vid sådana här affärer ofta grunda företagsvärderingen på "vad abonnenterna tål", vilket är ett annat uttryck för prisets skälighet.

De olika principerna, så som de omnämnes i de olika lagarna och i rättspraxis sammanfaller i praktiken vid de tillfällena då en verksamhet byter ägare. Den köpeskilling som den nye ägaren har erlagt och som beräknats utifrån antaganden om en framtida "skälig" prisnivå blir otvivelaktigt en "nödvändig" kostnad i dennes fortsatta verksamhet. Säljaren kan av naturliga skäl försöka få ut ett så högt pris som möjligt för verksamheten. Men även den som köper verksamheten kan ha intresse av att betala ett visst överpris, om detta kan bidra till att höja taxenivån i dennes övriga liknande anläggningar eller i branschen som helhet och därmed höja nivån för vad som är skäligt.

Utredningen kan här konstatera att kommunerna med hänvisning till rättspraxis är förhindrade att sätta

skäliga taxor motsvarande det ovannämnda avkastningsvärdet och samtidigt driva verksamheten vidare i egen regi. Det innebär att nuvarande rättsregler uppmunt-
rar till försäljning av t.ex. kommunal eldistribution.

2.3 Tillämpas effektiv prissättning?

I många fall leder marginalkostnadsprissättning till finansiella underskott. Här har man ofta valt att tillämpa två- eller flerledade taxor. Hittills har intresset ofta begränsats till att åstadkomma en taxa som i första hand ger full kostnadstäckning. Fördelningen mellan de fasta och rörliga taxeelementen har inte alltid gjorts med hänsyn till de marginella effekterna, betingade av en befintlig anläggnings driftsförutsättningar. Avvikelser kan förekomma i båda riktningarna. I vissa verksamheter, t.ex. va-
verksamhet, är den rörliga avgiften oftast satt högre än marginalkostnaden. I andra t.ex. inom energisek-
torn, har den rörliga avgiften tidigare ofta speglat de genomsnittliga rörliga produktionskostnaderna.

Inslag av knapphetsprissättning i den rörliga avgiften är sällsynta. Det torde knappast alls förekomma att knapphetsprissättning tillämpas som en medveten åtgärd, vilken skulle kunna utnyttjas som en finansieringsmöjlighet och som ett ekonomiskt styrmedel i en på förhand kalkylerad dimensionerings- och investeringsstrategi.

De nämnda motiven bakom avgiftssättningen har diskuterats i mycket ringa omfattning. I sammanhang där avgifter blivit föremål för rättslig prövning har prövningen inte inkluderat eller gjorts med utgångs-

punkt från olika effektivitetskriterier. Prövningen har i stort sett gått ut på att avgöra huruvida verksamhetens redovisade totala resultat kan bedömas innehålla vissa dolda överskott eller inte. Sådana överskott eller vinster har därvid kunnat härledas från beräkningen av storleken på verksamhetens kapitalkostnader.

2.4 Behandling av kapitalkostnader, över- och underskott

I utredningens delbetänkande Den kommunala självkostnadsprincipens gränser (SOU 1990:107) diskuteras olika aspekter på kapitalkostnadernas behandling. Utredningen redovisar bl.a. (delbetänkandets bil.2) olika beräkningsmetoder för att bestämma kapitalkostnadernas storlek. Metoderna skiljer sig främst mellan olika sätt att i kapitalkostnaden inkludera kompensation för ett fortlöpande minskat penningvärde. Korrekt och konsekvent tillämpade ger metoderna samma resultat.

Avgiftssättningen har blivit föremål för rättslig prövning, då reala och nominella metoder för kapitalkostnadsberäkningen blandats samman. Det finns exempel på avgöranden i såväl va-nämnden som i prisregleringsnämnden för elektrisk ström, där kommunen, enligt prövningsnämndens uppfattning, grundat avgiftsuttaget på felaktigt och för högt beräknade kapitalkostnader. I de här fallen har i princip tillgångarna skrivits upp motsvarande den allmänna prisutvecklingen, varefter avskrivningarna gjorts i reala termer samtidigt som nominella räntesatser tillämpats.

Tillfälliga överskott under något eller några år har i rättspraxis ansetts förenliga med självkostnadsprincipen om dessa balanserats mot motsvarande underskott under andra närliggande verksamhetsår. Emellertid har t.ex. va-nämnden ansett att redovisade underskott skall utjämnas inom en period av tre år. Kvarstående underskott efter tre år måste, enligt va-nämnden, uppfattas som avsiktlig skattefinansiering från den kommunala huvudmannens sida. Det här skulle bl.a. innebära att en utjämning av kapitalkostnaderna i reala termer under investeringarnas hela livslängd i vissa fall inte är möjlig.

Antag att en sådan utjämning baseras på den reala annuitetsmetoden och att investeringen finansierats via lån mot nominella villkor. I sifferexemplet i bilaga 2 antas att lånetiden uppgår till 20 år. Restskulden ökar här fortlöpande fram till år 10. Först efter drygt 16 år motsvarar restskulden det ursprungliga investeringsbeloppet i nominella termer. Därefter återbetalas resterande skuldbelopp snabbt under loppet av mindre än 4 år.

Enligt den reala annuitetsmetodens förespråkare är det just den över tiden jämna fördelningen av betalningarna från abonnentkollektivet som kan ses som metodens främsta merit. Det är otvivelaktigt så, att betalningarna uttryckt i reala uppostringar fördelas jämnt över abonnenterna, vare sig en abonnent tar nyttigheten i anspråk i början eller i slutet av anläggningens livslängd. Metoden, korrekt tillämpad, bör således i detta avseende innebära fördelar för abonnentkollektivet.

Emellertid kan en real metod, som ger lägre nominella intäkter och ökande ackumulerade underskott under en

stor del av verksamhetsåren innebära ökade risker för verksamhetens huvudman.

Exempel på detta finns från fjärrvärmeprojekt, vilka igångsattes under en tid då världsmarknadspriserna på olja var höga och då prognoserna pekade på fortsatt stigande oljepriser. Värmeanläggningar, försörjda med annat än oljeeldning, bedömdes enligt samstämmiga ekonomiska kalkyler som klart lönsamma projekt. Även staten stimulerade i olika former, med t.ex. lån och bidrag och en "garanterad" fortsatt real oljeprisökning, en omfattande utbyggnad av sådana projekt. Höga investeringsutgifter motiverade samtidigt reala beräkningsmetoder som grund för taxesättningen. En nominell linjär avskrivning belastade intäktsbehovet under det första verksamhetsåret med såg 17 á 18 % av investeringsutgiften, medan en real kalkyl gav ett intäktsbehov motsvarande mellan 7 och 8 % av investeringen för att "täcka" kapitalkostnaderna. Mot bakgrund av den relativt höga investeringen använde således värmeverket en real kapitalkostnadskalkyl i syfte att överhuvudtaget kunna etablera sig på marknaden och kunna erbjuda ett konkurrenskraftigt alternativ för kommuninnevånarnas värmeförsörjning.

Det i detta fall höga risktagandet framstod tydligt då bl.a. oljepriserna senare sjönk till ungefär en tredjedel och fjärrvärmens som dittills varit s.k. kvalificerat undantagen från mervärdeskatt belastades med sådan.

Med detta exempel vill utredningen peka på riskbedömningens betydelse vid utformningen av en dimensionerings- och investeringsstrategi för verksamheten.

Det kan finnas motiv att undvika en i förhållande till efterfrågan alltför snabb utbyggnad och som alternativ till en fortgående ökad skuldsättning t.ex. tillämpa knapphetspriser under vissa verksamhetsår. Med ökade intäkter konsolideras verksamheten och medlen fonderas för att kunna bidra till finansieringen, då efterfrågan svarar mot planerade framtida utbyggnader.

En nackdel för abonnenterna kan, som tidigare antytts, ligga i risken för att metoderna, vare sig de syftar till en real betalningsutjämnning eller till en kapitaluppbyggnad för framtida investeringar, används felaktigt. I förstnämnda fallet är det i abonnenternas intresse att inte dubbel kompensation för en allmän prisökning tas ut. I det andra fallet anser sig abonnenterna kunna kräva att medlen hålls kvar i verksamheten och verkligen kommer denna till godo.

2.5 Kommunernas ekonomiska redovisning

Beträffande möjligheterna att ta del av årsredovisningen i kommunal verksamhet har dessa förbättrats i 1991 års kommunallag dels genom att denna skall hållas tillgänglig för allmänheten från och med kungörandet av det sammanträde med fullmäktige då den skall godkännas, dels genom en bestämmelse som ger fullmäktige möjlighet att bestämma att allmänheten får komma och ställa frågor om årsredovisningen vid ett sammanträde med fullmäktige ("medborgarrevison").

Flertalet kommuner använder s.k. öppna redovisningssystem, vilket innebär att samtliga av en kommunförvaltning redovisade avskrivningsmedel, internräntor

samt eventuella vinstmedel tillförs kommunens finansförvaltning. Dessa medel öronmärks inte för att användas i just den kommunala förvaltningen utan vid nya investeringar får förvaltningen begära särskilda anslag från kommunens finansförvaltning för att täcka sina behov av kapital. En del kommuner har ett s.k. slutet redovisningssystem. Med slutet redovisning menas att förvaltningens medel är förbehållna den verksamheten. Förvaltningarna använder sig vanligen av särskilda investeringsfonder i vilka medlen placeras.

Inom den kommunala sektorn har ekonomisystemen förbättrats, men en del kommuner och landsting använder alltjämt budget- och redovisningssystem som utgår från K-planen respektive L-planen. Dessa utvecklades på 1970-talet och påverkades av det informationsbehov och den teknik som då fanns. I första hand var det kommuncentrala och mer övergripande krav som var styrande. K-planen var ursprungligen en kontoplan/kodplan som med en relativt hög detaljeringsgrad gav en beskrivning av den kommunala verksamheten. Med endast få anpassningar och kompletteringar var "den gamla" K-planen färdig för praktisk användning i den enskilda kommunen.

Bristerna i K-planen har gjort att flera kommuner övergått till den s.k. BAS-kontoplanen. Även bland landstingen övervägs en övergång till BAS-planen från och med 1992.

Skärpta krav på effektivitet och begränsningar i de offentliga utgifterna har lett till att kommunerna gått över till metoder för kostnads kalkylering och redovisning som liknar dem som används i det övriga

näringslivet. Det har också blivit vanligt att kommunala verksamheter drivs i aktiebolagsform.

Fullmäktige skall meddela närmare föreskrifter om redovisningen. Fullmäktige kan också bestämma att allmänheten får ställa frågor om redovisningen vid ett fullmäktigesammanträde.

1991 års kommunallag innehåller inte några mera preciserade föreskrifter om den kommunala redovisningen. Följande anges emellertid i propositionen:

"Rent allmänt kan sägas att den kommunala redovisningen bör utformas så enkelt och enhetligt som möjligt och på sådant sätt att den ger goda förutsättningar för ekonomiska analyser av olika slag. Detta är viktigt av kommunaldemokratiska skäl men också för staten som har ett berättigat krav på att kunna följa upp och göra jämförelser mellan olika kommuner och olika landsting av hur statsbidragsmedel används och om av staten uppsatta mål för en verksamhet har uppnåtts.

Enligt vår mening utgör det förslag till kommunalt redovisningsreglemente som Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet har utarbetat en god förebild för hur sådana närmare föreskrifter kan utformas." (prop. 1990/91:117 s. 122)

God ekonomisk hushållning

I 1991 års kommunallag har regeln om förmögenhetskydd ersatts med en allmän bestämmelse om att kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hus-

hållning i sin verksamhet. Medlen skall förvaltas på ett sådant sätt att kraven på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses. Fullmäktige skall meddela närmare föreskrifter om förvaltningen. Några regler om rätt att bilda fonder, ta upp lån och ingå borgen finns däremot inte i den nya kommunallagen. Både kommuner och landsting har denna rätt som självständiga juridiska personer och att införa sådana regler skulle därför ha framstått som onödiga.

Det har inte ansetts meningsfullt att i lagen uttömmande beskriva vad som kan anses tillhöra en god ekonomisk hushållning. Avsikten med regeln är dels att ställa vissa oavvisliga krav på medelsförvaltningen, dels ge fullmäktige en viss villkorad frihet att rätta sina beslut efter läglighet.

Kommunernas och landstingens medelsförvaltning skall ske så att kraven på god avkastning och tillfredsställande säkerhet kan tillgodoses och den skall motsvara högt ställda krav på sundhet och säkerhet. Medlen bör emellertid inte riskeras genom placeringar som är tveksamma eller svårbedömda från rättslig synpunkt.

Kommunalagskommittén föreslog i betänkandet Ny kommunallag (SOU 1990:24) bl.a. en lagregel som innebar att kommuner och landsting som uppbar ersättningar vid försäljningar eller försäkringsersättning för en anläggningstillgång också skulle använda motsvarande belopp till att antingen investera i andra anläggningstillgångar eller att betala långfristiga skulder, om det inte fanns särskilda skäl att använda medlen för andra ändamål.

Någon lagregel med ett sådant innehåll föreslogs inte och det motiverades i propositionen med att ett från ekonomisk synpunkt rationellt handlande ibland kan kräva att medel som trätt i stället för anläggningstillgångar används på ett friare sätt än vad kommunallagskommitténs lagförslag tillät. Regeringen ansåg att en lagregel onödigtvis skulle låsa kommunerna och landstingen i ett visst handlingssätt som inte alltid behöver vara i överensstämmelse med god ekonomisk hushållning (prop. 1990/91:117 s. 117).

God redovisningssed

Fullmäktige äger själva meddela de närmare föreskrifterna för hur redovisningen skall utformas. Kommunalagen ger inga detaljer om hur redovisningen skall genomföras utan uppställer endast kravet på att god redovisningssed skall iakttas. Innebörden av begreppet skiljer sig inte från det synsätt som gäller för det privata näringslivet och staten. God redovisningssed är heller inte något statistiskt begrepp, det förändras över tiden och behöver inte ha samma innebörd i alla situationer.

Grundläggande bestämmelser om hur bokföring och redovisning skall vara ordnade finns för privata företag i bokföringslagen (1976:125) och för statlig verksamhet i förordningen (1979:1212) med föreskrifter om statliga myndigheters bokföring. För att ge begreppet god bokföringssed ett preciserat innehåll finns för den privata verksamheten en särskild myndighet inrättad, bokföringsnämnden. Även Föreningen Auktoriserade Revisorer, för de privata företagen, och redovisningsrådet, för de s.k. publika företagen, utarbetar och publicerar fortlöpande rekommendationer. Inom det

statliga området utformar riksrevisionsverket föreskrifter och allmänna råd beträffande innebörden av god redovisningssed. De båda kommunförbunden har tagit initiativ till en gemensam referensgrupp i redovisningsfrågor vilken har till uppgift att främja en god redovisningssed i kommuner och landsting. Tanken är att lägga fast principer för att närma kommunernas och landstingens system de som tillämpas inom näringslivet.

Den redovisningsmodell som de båda kommunförbunden lagt fram i rapporten "Redovisning för kommuner och landsting" belyser endast den externa redovisningen. Däremot har inga rekommendationer utarbetats beträffande utformningen av den interna redovisningen.

2.6 Olika former för specialisering av dömande

Bakom utvecklingen mot ökad specialisering i dömande verksamhet ligger olika skäl. Huvudskälet för specialiseringen har varit att man för den berörda måltypen eftersträvat särskild kunskap inom domstolen. Härigenom har man sökt uppnå att prövningen av målen och ärendena kan genomföras snabbare, billigare och med större säkerhet i materiellt avseende. Fördelar respektive nackdelar med specialiseringar av den dömande verksamheten har diskuterats av Rättegångsutredningen i delbetänkandena Domstolarna och deras sammansättning i mål om ekonomisk brottslighet (Ds Ju 1984:1) och Expertmedverkan och specialisering (SOU 1987:13). Här bör noteras att rättegångsutredningen under kapitel 8, Fortsatt specialisering inom domstolsväsendet?, i den sist nämnda utredningen markerar att starka skäl talar för att man skall försöka verka för en återgång till ett mer enhetligt domstolsväsende

genom att återföra olika målgrupper till de allmänna domstolarna.

Specialiseringen har inneburit ökade garantier för en effektiv process och materiellt riktiga avgöranden. Sannolikt har dessa vinster kommit tillstånd inte genom specialiseringen i sig utan genom att experter och sakkunniga medverkat i avgörandena tillsammans med de lagfarna ledamöterna.

2.7 Specialisering inom domstolsväsendet

I Sverige har sedan lång tid förekommit olika former för specialisering inom det judiciella området. För de allmänna domstolarnas del har de bl.a. skett på det viset att man koncentrerat handläggningen av vissa grupper av mål till en eller flera tingsrätter, vilka ofta tillförts behövlig expertkunskap. Minst lika vanligt har det varit att förlägga prövningen av vissa målkategorier till särskilda domstolar, t.ex. arbetsdomstolen, marknadsdomstolen, bostadsdomstolen och vatten- och fastighetsdomstolarna. Vidare förekommer en typ av specialisering i särskilda, domstolsliknande nämnder såsom hyresnämnderna, arrendenämnderna, statens va-nämnd, allmänna reklamationsnämnden, koncessionsnämnden för miljöskydd och statens prisregleringsnämnd för elektrisk ström.

Statens va-nämnd

För prövning av bl.a. taxetvister mellan huvudman för allmänförklarade va-anläggningar och värmesystem och brukarna finns ett särskilt organ, statens va-nämnd [36 § VAL samt lag (1976:839) om statens va-nämnd].

Mål hos va-nämnden kan föras vidare genom vad till hovrätt, i dess sammansättning som vattenöverdomstol och till högsta domstolen, efter prövningstillstånd. Prövningen denna väg innebär ett avgörande av tvisten i sak. Nämnden består av en lagkunnig ordförande och fem andra ledamöter med särskild sakkunskap i tekniska frågor.

När en kommun är huvudman för va-anläggningen, vilket är det vanliga, kan fastighetsägaren eller brukaren, om han är medlem i kommunen, också föra talan mot taxebeslutet genom kommunalbesvär.

Va-rättsliga- eller värmefrågor som inte regleras i dessa lagar skall tas upp och avgöras av allmänna domstolar.

Statens prisregleringsnämnd för elektrisk ström

Prövningen av avgifter för elektricitet görs av prisregleringsnämnden för elektrisk ström. Syftet med prisreglering är att förhindra att distributör utnyttjar sin monopolställning genom att begära oskäligen låga priser eller genom att tillämpa oskäligen låga leveransvillkor. Begäran om prisreglering kan endast göras av kund som nyttjar eller önskar nyttja elkraft hos bl.a. koncessionshavare.

Nämnden hör administrativt till NUTEK (Närings- och teknikutvecklingsverket) men är fristående från koncessionsenheten. Ledamöterna i nämnden utses av regeringen för perioder om två och ett halvt år och representerar såväl eldistributörs- som abonnentintressen. Ordföranden är juridiskt utbildad domare.

Nämndens beslut kan inte överklagas och gäller enbart förhållandet mellan den klagande och leverantören. Nämndens beslut har således inte någon allmän prejudicerande verkan. Om en elleverantör inte följer nämndens beslut måste abonnenten vända sig till allmän domstol för att få saken prövad och avgjord. Då eldistributionen ombesörjs av en kommunal förvaltning kan fullmäktiges beslut om eltaxa överklagas genom kommunalbesvär.

Bevisning genom sakkunniga

Även i andra måltyper än de som redovisats ovan i texten förekommer inte sällan frågor, vilkas rätta bedömande kräver kunskaper av ett slag som rättsens ledamöter saknar. I dessa fall finns för närvarande ingen annan möjlighet att tillfredsställa behovet av särskild sakkunskap än att bevisning genom sakkunnig förebringas i rättegången. Rätten får anlita sakkunnig om det behövs för prövning av fråga, vars bedömande kräver särskild fackkunskap.

2.8 Kompetensreglerna i 1991 års kommunallag (1991:900)

Allmänna befogenheter

2 kap. 1 §:

Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

Paragrafen innehåller den grundläggande bestämmelsen om kommunernas och landstingens allmänna kompetens. Den motsvarar 1 kap 4 § första stycket KL.

För att kommunerna och landstingen själva skall få ta hand om en angelägenhet krävs att det är av allmänt intresse att så sker.

Om det med hänsyn till arten av ett visst ändamål anses vara ett allmänt intresse att en kommun eller ett landsting främjar ett visst ändamål, är de berättigade till detta, även om åtgärden bara kommer en mindre del av kommunens eller landstingets område eller ett mindre antal av medlemmarna direkt till godo. Allmänintresset får bedömas med utgångspunkt i om det är lämpligt, ändamålsenligt, skäligt osv, att kommunen eller landstinget befattar sig med saken.

I bestämmelsen ligger ett principiellt förbud mot att ge understöd åt enskilda, eftersom det i regel inte kan vara ett allmänt intresse att sådant understöd lämnas. Undantag från förbudet att ge understöd åt enskilda finns i viss speciallagstiftning.

Bestämmelsen ger också uttryck åt lokaliseringsprincipen. Den innebär i grunden att en kommunal åtgärd måste vara knuten till kommunens eller landstingets egna område eller dess invånare för att den skall anses som laglig.

Slutligen följer också av bestämmelsen att kommuner och landsting inte själva får ha hand om sådana angelägenheter som ankommer på staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan att handha.

2 kap. 2 §:

Kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

Paragrafen ger uttryck åt likställighetsprincipen. Principen har i rättspraxis förklarats innebära att det inte är tillåtet för kommuner och landsting att särbehandla vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar på annat än objektiva grunder. För att särbehandlingen skall strida mot likställighetsprincipen skall det vara fråga om en "obehörig" särbehandling.

Det krävs således att kommunerna och landstingen skall iaktta objektivitet och rättvisa i sin behandling av kommunmedlemmarna. Denna regel är också grundlagsfäst.

Likställighetsprincipen innebär inte ett absolut förbud mot att en kommun eller ett landsting vid ett visst tillfälle tillhandahåller anläggningar eller tjänster som bara kommer vissa medlemmar i kommunen eller landstinget till godo. Grundprincipen är dock att kommunen eller landstinget senare bereder även andra medlemmar samma nyttigheter. Likställighetsprincipen kräver dock en objektiv och rättvis behandling av alla kommunmedlemmar när det gäller de myndighetsutövande uppgifterna.

Likställighetsprincipen gäller bara gentemot kommunens eller landstingets egna medlemmar. Dessutom krävs det för principens tillämplighet att kommunen eller landstinget träder i direkt kontakt med sina medlemmar i denna deras egenskaper. Sålunda gäller principen inte när en kommun eller ett landsting

anställer personal, köper eller säljer fastigheter etc.

2 kap. 3 §:

Kommuner och landsting får inte fatta beslut med tillbakaverkande kraft som är till nackdel för medlemmarna, om det inte finns synnerliga skäl för det.

Paragrafen innehåller en föreskrift som ger uttryck för det förbud mot beslut med retroaktiv verkan som enligt praxis finns på det kommunala området.

Förbudet gäller vid sidan om det principiella förbud mot retroaktiv lagstiftning i fråga om skatter och statliga avgifter som finns i 2 kap. 10 § andra stycket RF. Det kommunala retroaktivitetsförbudet innebär att en kommun eller ett landsting inte har rätt att retroaktivt återkalla förmåner för medlemmarna eller att med retroaktiv verkan besluta om nya eller förhöjda pålagor för dem. Principen har aktualitet främst i fråga om taxebeslut.

Möjligheten att göra undantag från retroaktivitetsförbudet skall tillämpas med mycket stor försiktighet. En viss retroaktivitet har hittills godtagits av praktiska skäl, åtminstone om det rör sig om en kortare tid.

2 kap. 4 §:

Om kommunernas och landstingens befogenheter och skyldigheter på vissa områden finns det särskilda föreskrifter.

I denna paragraf upplyses det om att det på vissa områden finns särskilda föreskrifter om kommunernas

och landstingens befogenheter och skyldigheter. Därmed åsyftas dels de s k "smålagar" som innehåller kompetensutvidgande regler, dels de speciallagar som finns exempelvis beträffande skolorna, socialtjänsten hälso- och sjukvården och plan- och byggväsendet.

2 kap. 5 §:

Kommunernas och landstingens rätt att meddela föreskrifter och att för skötseln av sina uppgifter ta ut skatt finns det föreskrifter i regeringsformen.

De bestämmelser i regeringsformen som avses i paragrafen är 1 kap. 7 § samt 8 kap. 3, 5, 7, 9 och 11 §§.

Särskilt om näringsverksamhet m.m.

2 kap. 7 §:

Kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget.

2 kap. 8 §:

Kommuner och landsting får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget.

Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det.

Dessa paragrafer ger uttryck för kommunernas och landstingens kompetens i näringslivsfrågor. I 7 § har dessutom tagits in en bestämmelse som ger uttryck

för förbudet mot att driva spekulativa företag. Förbudet innebär att en kommun eller ett landsting inte får ägna sig åt verksamhet som har till syfte att ge kommunen eller landstinget en ekonomisk vinst.

I detta sammanhang bör även nämnas att i den nya kommunallagen ges regler som tar sikte på sådana kommunala företag som etableras efter den 1 januari 1992. Av 3 kap. 16 och 17 §§ framgår klart att en grundläggande förutsättning för att uppgifter skall få överlätas på privaträttsliga organ är att det måste röra sig om kommunala angelägenheter. Den kommunala kompetensen såsom den är angiven i 2 kap. i den nya lagen skall iakttas. I fråga om äldre företagsbildningar gäller enligt övergångsbestämmelserna punkt 5 att föreskrifterna i 3 kap. 16 och 17 §§ skall tillämpas från och med den 1 januari 1993.

2.9 Prövningen av offentlighetsrättsliga och privaträttsliga avgifter

Rätten för kommunerna att ta ut avgifter har inte reglerats i kommunallagen utan behandlas endast i speciallagar och utveckling har skett i rättspraxis. Avsikten är inte att här gå närmare in på frågan när kommunen får finansiera sina utgifter med avgifter i stället för med skatter och eventuella statsbidrag utan istället skall översiktligt beskrivas hur prövningen av offentlighetsrättsliga och privaträttsliga avgifter görs.

Obligatoriska kommunala uppgifter måste i princip finansieras med skatter och eventuella statsbidrag, om det inte finns ett uttryckligt lagstöd för att ta ut ersättning genom avgifter. Om kommunen kan ta ut

avgifter skall för närvarande bl.a. självkostnads- och likställighetsprinciperna iakttas, om annat inte sägs. Besluten får i princip inte heller ha retroaktiv verkan, dvs. gälla för förgångnen tid. Begreppen i avsnittet har utredningen beskrivit i sitt delbetänkande SOU 1990:107.

Offentlighetsrättsligt betungande avgifter, som renhållning, sotning, avgifter för köttbesiktning m.m. är kommunen berättigad att ta ut för att finansiera verksamheten.

Offentlighetsrättsligt icke betungande avgifter som avgifter för sjukvård, barnomsorg m.m. är kommunen också berättigad att ta ut för att finansiera kostnaderna.

Kompetensenliga frivilliga privaträttsliga kommunala uppgifter får finansieras med avgifter, som skall bestämmas med hänsyn till självkostnads- och likställighetsprinciperna. Däremot är tanken att kommunen skulle kunna totalfinansiera all fakultativ verksamhet med avgifter främmande för kommunallagstiftaren (Kaijser/Riberdahl, Kommunallagarna II, 6:e upplagan, s. 53). Kommunen måste kunna anföra något godtagbart skäl till varför avgiftsmetoden valts.

Förbudet mot retroaktiva beslut har, beträffande de privaträttsliga avgifterna, inte samma strikta innebörd som annars eftersom civilrättsliga regler kan påverka bedömningen.

1991 års kommunallag preciserar i 3 kap. 9 § innebörden av att fullmäktige är kommuners och landstings beslutande organ i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Tanken är att full-

mäktiges exklusiva beslutskompetens i huvudsak gäller avgöranden av mera grundläggande natur eller av mer generell karaktär. Det rör sig om beslut där det politiska momentet allmänt sett är dominerande. I paragrafen görs en uppräknig av exempel på sådana betydelsefulla ärenden i vilka fullmäktige skall besluta. Uppräkningen är inte fullständig vilket framgår av att sammanställningen inleds med ordet "främst". De uppräknade ärendegrupperna intar en särställning genom att de heller inte kan bli föremål för delegering, 3 kap. 10 §.

I 3 kap. 9 § 2 föreskrivs att ärenden som rör "budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor" omfattas av fullmäktiges exklusiva beslutanderätt och att delegering således inte är möjlig beträffande denna ärendegrupp. I uttrycket "andra viktiga ekonomiska frågor" ligger ett allmänt krav på att fullmäktige skall besluta i ärenden som, liksom budgeten och skatten, har avgörande betydelse för den kommunala ekonomin. Graden av avgiftsfinansiering och besluten om avgiftstaxor är just exempel på sådana viktiga ekonomiska frågor. Även om fullmäktige skall besluta i taxefrågorna innebär detta inte att fullmäktige också skall bestämma hur avgiftssättningen skall göras i enskilda fall. I propositionen till 1991 års kommunallag anges att om fullmäktige "antagit riktlinjer för avgiftsuttagen bör det vara möjligt att delegera till en nämnd, som t.ex. närmare svarar för en viss anläggning, att bestämma avgifter för nyttjande av anläggningen. Utanför gruppen 'viktiga ekonomiska frågor' kan också falla andra avgiftsuttag som inte har någon direkt betydelse för kommunalekonomin i stort."(prop. 1990/91:117 s.158).

Den kommunala avgiftsrätten utövas i två steg,

1. beslut om avgiftstaxa (normbeslut)
2. individuella avgiftsuttag
(normtillämpningsbeslut)

Normbeslut meddelas vanligen av fullmäktige och överklagande av sådana beslut sker genom kommunalbesvär.

Normtillämpningsbeslut meddelas vanligen av nämnder eller eventuellt av en tjänsteman med stöd av delegationsbeslut. Överklagande kan normalt inte göras som kommunalbesvär eftersom de bakomliggande fullmäktigebesluten i de flesta fall vunnit laga kraft. Normtillämpningsbesluten har ofta karaktär av verkställighet av normbeslutet. Däremot står i vissa fall prövningsvägen över förvaltningsbesvär och allmänna domstolar öppna.

Tidigare uppfattades de individuella avgiftsbesluten som meddelats av nämnder som ren verkställighet av normbeslut och uppfattades därmed också som icke överklagningsbara. Numera kan lagligheten i individuella avgiftsuttag prövas av förvaltningsdomstolarna. Prövningen avser då om ett avgiftsbeslut överensstämmer med det bakomliggande normbeslutet och om detta beslut i sig är lagligt. Beträffande återkrav av uppburna avgifter överlämnas detta till allmänna domstolar att pröva och avgöra, bl.a. med hänsyn till reglerna om *condictio indebiti*.

Möjligheterna till prövning av administrativa beslut i allmänna domstolar är starkt begränsad och man kan inte tala om att det finns en möjlighet till allmän domstolskontroll av de administrativa myndigheterna. Denna frågan har bl.a. närmare behandlats av Westberg, Allmän förvaltningsrätt, 1978, s. 135 - 172.

Kommunalbesvärskommittén konstaterade i sitt huvudbetänkande, Överklagande av kommunala beslut (SOU 1982:41 s. 180 f), att kommunalbesvärsinstitutet genom rättsutvecklingen kommit att nästan uteslutande bli ett instrument för offentlighetsrättslig kontroll av kommunal verksamhet från medborgarnas sida. Här går, konstaterade kommittén, en principiell skiljelinje mellan besvärsmyndigheternas och de allmänna domstolarnas respektive kompetensområden. Kommittén fann att övervägande skäl talade för att de båda rättsskipningsområdena i framtiden bör hållas åtskilda.

" Av.... följer att man kan inte lösa problemet så enkelt som att anknyta till tillkomstsättet för en viss lagstiftning. Om lagstiftningsprodukten som helhet klassificeras som privaträttslig eller offentlighetsrättslig ger inte svar på frågan. Man har konstitutionellt sett inte heller några säkra hållpunkter för en sådan generell klassificering.

Ett annat sätt att söka en generell och lätthanterlig lösning kunde tänkas vara att bygga på regler för de allmänna domstolarnas kompetens. Detta skulle innebära att man från kommunalbesvärsområdet undantog frågor som kan komma under allmän domstols prövning. Inte heller denna väg erbjuder en enkel lösning. Det synes kommunalbesvärskommittén som om det endast återstår att se till den enskilda rättsregelns innebörd och verkningar. I praktiken möter det som regel inte större hinder att se om en rättsregel reglerar rent allmänna frågor av administrativ art eller förhållandet mellan samhälle och enskild eller om en rättsregel primärt tar sikte på förhållandet mellan enskilda rättssubjekt,

därvid ett offentlighetsrättsligt rättssubjekt kan agera inom ramen för en i angivna mening allmän privaträttslig lagregel. Man bygger här på ett historiskt såväl som i det praktiska rättslivet väl etablerat klassifikationssystem. Även om gränsdragningsproblemen naturligtvis inte kan undvikas torde man kunna utgå från att de i praktiken ändå blir relativt sällsynta. Förekommande gränsdragningsproblem bör rimligen kunna överlämnas åt rättstillämpningen, dvs. i sista hand åt regeringsrätten. Ett önskemål är att denna begränsning av kommunalbesvärspövningen till rättsregler av offentlighetsrättslig natur på något sätt kommer till uttryck i kommunalbesvärreglerna. Det kan förefalla svårt att åstadkomma en invändningsfri lagtextformulering av denna innebörd. Emellertid skulle det enligt kommitténs mening vara av värde om lagtexten på något sätt ger läsaren en upplysning om att legalitetspövningen inte avser rättsregler av alla tänkbara slag."

2.10 Uppgiftsfördelningen mellan domstolar och myndigheter

Kommunala förvaltningsärenden med enskilda parter finns av skiftandeslag. En typ av ärenden är sådana som innefattar kvalificerad myndighetsutövning mot enskild och som enligt speciallagstiftning åvilar vissa nämnder. En annan typ är ärenden som grundar sig på kommunallagens allmänna kompetensregler (oreglerad verksamhet). En tredje grupp av ärenden kännetecknas av att uppgiften i fråga har lagts på kommunen genom en särskild författning men att förvaltningsförfarandet inte har reglerats närmare (halv-

reglerad verksamhet). Besluten som meddelas i ärenden där verksamheterna är oreglerade eller halvreglerade är i allmänhet inte lika ingripande för den enskilde som besluten inom den specialreglerade sektorn. De kan emellertid för den enskilde ha ett avgörande inflytande över hans ekonomiska och personliga förhållanden.

Hur skulle då allmän domstol ställa sig till en tvist mellan en kommun och en abonnent om en avgift grundas på en otillåten men lagakraftvunnen taxebestämmelse? Det är alltså frågan om kompetensfördelningens problematik.

Vad gäller kompetensfördelning mellan allmänna domstolar, förvaltningsdomstolar och förvaltningsmyndigheter kan i all korthet sägas följande.

Regeringsformen, 11 kap, gör inget försök att ange vad som skiljer rättskipning från förvaltning utan överlämnar åt den vanliga lagstiftningen att bestämma domstolarnas respektive förvaltningsmyndigheternas uppgifter. En av de största svårigheterna vid lösandet av kompetensfördelningens problem består av att de författningsstöd som utgör grunden för förvaltningsmyndigheternas kompetens nästan aldrig uttryckligen säger ifrån om myndigheternas beslutanderätt utesluter domstols kompetens eller inte. Stadganden som direkt förbjuder domstolsprövning förekommer knappast. Även domstolarnas kompetens är i viss mån bestämd i särskilda regler, men ofta saknas specialbestämmelser och den allmänna principen gäller att alla tvistemål och brottmål tillhör domstols avgörande, om inget annat sägs.

Allmän domstol får inte ålägga eller förbjuda en förvaltningsmyndighet att besluta på visst sätt, inte heller, utan stöd i lag, upphäva eller ogiltigförklara ett beslut av en förvaltningsmyndighet. Domstolen får heller inte sätta sig i förvaltningsmyndighetens ställe och utöva dess beslutanderätt.

Mål som endast gäller tillämpningen av civilrättsliga regler hör till allmän domstols område, även om en kommun eller ett landsting uppträder som part i målet.

Om en talan i ett tvistemål grundas på offentlig-rättsliga regler, vilkas tillämpning åvilar viss förvaltningsmyndighet, behöver detta i och för sig inte utesluta allmän domstols behörighet. Avgörande blir om förvaltningsmyndighetens beslutanderätt är att anse som exklusiv eller inte.

Beträffande skatter och avgifter är rättsläget, såsom praxis kommit att utvecklas, följande.

I fråga om skatter har författningsbestämmelser givits om förfarandet vid taxering, debitering och restitution samt om direkt indrivning genom exekutiv myndighet. Följden blir, i enlighet med gällande praxis, att allmän domstol är obehörig i samma mån att pröva sådana mål.

Däremot är allmän domstol i regel behörig att pröva mål om utfående eller återbäring av kommunal avgifter, oavsett om dessa är offentligrättsliga eller privaträttsliga, eftersom författningsbestämmelser om debitering, restitution och indrivning av kommunala avgifter saknas. Däremot ligger det i sakens natur att den prövningsrätt som på detta sätt tillkommer

allmänna domstolar är mer begränsad än den som tillkommer besvärinstanserna.

2.11 Laglighetsprövning/kommunalbesvär

Principen om kommunal självstyrelse är grundläggande för all lagstiftning som reglerar de kommunala verksamheterna. Principen har också upptagits bland statsskicketts grunder i 1 kap. regeringsformen. Kommunallagstiftningens överklagningsregler utgör ett fundament i regelsystemet. Då den kommunala självstyrelsen inte är utan inskränkningar har det varit nödvändigt att göra avvägningar mot statliga och enskilda intressen. Kommunalbesvärsinstitutets huvudsakliga funktion enligt 1977 års och 1991 års kommunallagar kan sägas vara att erbjuda ett slags medborgartalan med ändamål att se till att den kommunala självstyrelsen utövas på ett rättsenligt sätt. Denna funktion förutsätter att medborgarna aktivt övervakar och kontrollerar den kommunala verksamheten.

Ursprungligen kunde endast fullmäktiges beslut överklagas men denna rätt kom att utsträckas till att också avse nämndbeslut och till beslut av tjänstemän och andra funktionärer med underordnad ställning. Överklagningsmöjligheterna fyller dubbla syften. Dels skall prövningen tjäna som ett rättsskydd för de enskilda medborgarna, dels skall den fungera som ett offentlighetsrättsligt kontrollmedel. Möjligheterna att klaga över olika beslut har utformats med tanke på de olika typer av beslut som fullmäktige fattar.

Kommunala beslut kan delas in i tre kategorier:

1. beslut rörande allmänna kommunala angelägenheter
2. interna beslut och
3. beslut i partsbetonande ärenden.

Historiskt sett är besluten rörande allmänna kommunala angelägenheter det centrala i överklagningsinstitutet. Genom reglerna balanseras fullmäktiges roll som bärare av den kommunala självbestämmanderätten gentemot det inflytande som tillkommer staten och kommuninvånarna. Överklagningsinstitutet kan också ses som ett komplement till den politiska valhandlingen.

De interna besluten saknar ofta ett omedelbart intresse för medborgarna. Men besluten kan, granskade med utgångspunkt i samhällsekonomisk effektiv resursanvändning, dock ha stor ekonomisk betydelse. Det kan då röra sig om frågor om budgetsystem och delegering på verkställighetsnivå.

De partsbetonade nämndärendena lämpar sig mindre väl för laglighetsprövningsinstitutet om man därmed tänker sig ett effektivt rättsmedel för den enskilde.

Vem har rätt att överklaga?

Kopplingen mellan medlemskap i en kommun eller ett landsting och rätten att överklaga beslut behålls i den nya kommunallagen. Kretsen klagoberättigade vidgas alltså inte, dvs. inga ytterligare kategorier tillförs medlemskretsen utöver de som är folkbokförda i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller är

taxerade till kommunalskatt där. Skälen är bl.a. att flera av kompetensreglerna t.ex. lokaliserings- och likställighetsprinciperna, anknyter till medlemskapet. Medlemskapet avgränsar också vilka som får delta i lokala folkomröstningar. Tanken är att medlemmarna har ett berättigat intresse av att kunna utlösa en laglighetskontroll av de beslut kommunen fattar. Tillhör man inte den kommunala gemenskapen bör man å andra sidan inte heller ha rätt att begära laglighetsprövning. En effekt av att den kommunala taxeringen av juridiska personer fr.o.m. 1986 års taxering slopades är att dessa har förlorat den rätt att överklaga kommunala beslut som de tidigare hade på grundval av taxeringen. En sådan rätt har bara de fastighetsägande juridiska personerna. Inte heller ideella föreningar eller andra intresseföreningar har rätt att överklaga kommunala beslut, om de inte samtidigt är ägare av fast egendom i kommunen.

För att ha rätt att överklaga är det, som tidigare påpekats, inte nödvändigt att den klagande är personligen berörd.

Vilka beslut får överklagas?

Beslut av fullmäktige eller beslut av en nämnd, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art samt sådana beslut av revisorerna som avses i 9 kap. 13 § i 1991 års kommunallag får överklagas. Även beslut som fattats efter delegering omfattas av överklagningsreglerna. Nämndbeslut och de beslut som fattats av en tjänsteman efter delegation skall kunna uppfattas som självständiga slutliga beslut för att de skall kunna överklagas. Tanken är att beslut av "rent förberedande eller rent verk-

ställande art" inte skall kunna överklagas utan prövningen skall riktas mot det beslutande organets slutliga avgörande. I många fall kommer en reaktion från medborgarna mot ett fullmäktigebeslut först på verkställighetsstadiet, då möjligheterna att komma till rätta med effekterna av beslutet är starkt begränsade. Detta har praktisk betydelse bl.a. beträffande fullmäktiges beslut om avgiftstaxor.

Självständiga beslut av nämnder som grundas på delegation från fullmäktige, på lag eller med stöd av i särskild ordning meddelad delegation, anses som överklagningsbara.

Den nya lagreglerna i 1991 års kommunallag, 6 kap. 33 - 38 §§, innebär beträffande delegering inom en nämnd

- att det delegeringsbara området utvidgas i förhållande till 1977 års kommunallag (se 34 §),
- att nämnderna själva får besluta om delegering (33 §),
- att förvaltningschefer får vidaredelegera till andra anställda (37 §) och
- att brådskande ärenden får delegeras (36 §).

Om t.ex. en anställd fattar beslut på nämndens vägnar är det rättsligt sett frågan om ett nämndbeslut och det är därmed överklagbart. Skulle den anställde som fått delegationen överskrida behörigheten och befogenheten, bör hans beslut kunna överklagas under åberopande av att det inte tillkommit i laga ordning.

Om däremot någon anställd, till vilken beslutanderätt delegerats, handlar på egen hand och utan rättsligt stöd kan någon laglighetsprövning inte göras. Det

meddelade beslutet är då behäftat med ett så väsentligt och uppenbart fel, att det får betraktas som en nullitet, dvs. en ogiltig rättshandling. Detta innebär att beslutet varken får tillämpas eller verkställas. Kommunen kan trots bristerna ändå bli bunden genom sådana rättsstridiga åtgärder om det i sammanhanget finns en civilrättslig dimension att beakta. Exempel på beslut av "rent förberedande art" är t.ex. då kommunstyrelsen begär fullmäktiges godkännande av ett fastighetsköp, ledigförklarande av tjänst, ytt- randen i ärenden som handläggs av annan nämnd.

Exempel på beslut av "rent verkställande art" är fullföljande av aktieförvärv, debitering enligt laga- kraftvunnen vårdtaxa m.m.

Instansordningen

Laglighetsprövning sker i första instans hos kammarrätten. Om kammarrättens beslut har gått klaganden emot, får bara klaganden själv överklaga beslutet. Om kammarrätten har upphävt ett beslut eller förbjudit att det verkställs, får beslutet överklagas av kommunen eller landstinget och av deras medlemmar. Över kammarrättens beslut får talan anföras hos regeringsrätten. Prövningstillstånd fordras för att regeringsrätten skall pröva saken.

Klaganden har i regel bevisbördan vid laglighetsprövningen. Beträffande överklagade taxor överflyttas däremot bevisbördan till kommunen som har att presentera underlaget för beräkning av avgifterna. Kan kommunen göra sannolikt att avgiftsättningen är korrekt återgår bevisbördan på den klagande. Om däremot kommunens taxa är fastställd med stöd av särskil-

da regler, dvs. kompetensen vilar på särskild grund, anses vanligen bevisbördan ligga på kommunen, t.ex. beträffande renhållnings- och va-avgifter.

Verkställighet

En för de kommunala besluten utmärkande egenskap är att beslutsfattande organ i regel har frihet att när som helst återkalla eller göra om besluten. Vidare är ett kommunalt beslut i princip verkställbart när det föreligger i definitivt skick, vilket normalt innebär att beslutet är protokollfört och justerat. En annan sak är att kommunala beslut kan förhindras att genomföras genom att verkställighetsförbud meddelas av förvaltningsdomstol.

Frågan om kommunala besluts verkställbarhet regleras inte i den nya kommunallagen. En sådan allmänt hållen regel har heller inte ansetts ha något större värde. I princip gäller att ett kommunalt beslut är verkställbart så snart protokollet över beslutet har justerats, dvs. redan innan beslutet vunnit laga kraft. Behovet av effektivitet i den kommunala förvaltningen står här mot intresset att få berättigade överklaganden prövade, innan beslutet verkställs.

Verkställighetsförbud

Kammarrätten kan besluta om verkställighetsförbud. Detta beslut prövas i sin tur bara av regeringsrätten om prövningstillstånd meddelas. Inhibitionsbeslut som rör besvärliga kompetensfrågor kan vålla problem. Det kan t.ex. gälla frågor med civilrättsliga aspekter

som grundas på avtalsförhållanden till en eller flera motparter.

Rättelse

Om ett beslut har upphävts genom ett avgörande som har vunnit laga kraft och har beslutet redan verkställts, skall det organ som fattat beslutet se till att verkställigheten rättas i den utsträckning som är möjlig. Risken för att beslutet faktiskt verkställs ökar om processen drar ut på tiden. I betänkandet Kommunal kompetens (SOU 1971:84 s.76) markerades beträffande rättelser av upphävda kommunala beslut att kommunstyrelsen med alla till buds stående medel skall bringa verkställigheten att återgå och detta utan onödigt dröjsmål. Kostnader och förluster spelar därvid mindre roll dock att kommunen kan välja det lämpligaste förfarandet och metoden för att minska förlusten. Det är bara när återgångsförfarandet framstår som omöjligt att genomföra som kommunen kan avskriva återgångsärendet.

Betydelsen av lagakraftvinnandet

Om ett kommunalt beslut vinner laga kraft, betyder det att beslutet står fast och alltså inte kan överklagas. Beslutet blir bindande för kommunmedlemmarna tills dess kommunen meddelar nytt beslut i saken. Däremot råder inte lagakraftvinnandet bot på bristerna. Beslut som innehåller grova fel eller försummelser blir alltså inte giltiga genom lagakraftvinnandet.

I civilrättsliga förhållanden, i vilka en kommun eller ett landsting är part, kan en tvist mellan kommunen och en enskild prövas av allmän domstol. Detta innebär att verkningarna kan skilja sig åt beträffande ett besluts offentlighetsrättsliga och civilrättsliga följder. Bundenhet av avtal är ofta kopplat till vad som gäller enligt de civilrättsliga reglerna. Normalt sett fordras ett lagakraftvunnet kommunalt beslut för att binda båda parterna. Kommunerna och landstingen är som civilrättsliga subjekt underkastade samma regler som gäller för enskilda.

3

EKONOMISKA UTGÅNGSPUNKTER

I detta avsnitt redovisas utredningens generella utgångspunkter för att kartlägga och analysera problemet kring avgiftssättningen inom olika kommunala verksamhetsområden. Med stöd av allmän ekonomisk teori kan utredningen konstatera att det icke är enbart i kommunal verksamhet, som det kan finnas behov av att införa någon form av reglering. I det fall sådana behov verkligen finns, gäller dessa arten av och förutsättningarna för själva verksamheten snarare än vem som driver verksamheten eller står som huvudman. De grundläggande problemen är desamma och alltså generella.

Efter en diskussion kring behov av och motiv för reglering redovisas översiktligt olika metoder för hur en reglering kan utformas.

En fylligare fristående redogörelse för den samhälls-ekonomiska teorin bakom bl.a. effektiv prissättning och kostnadseffektivitet återfinns i betänkandets bilaga 3. Författare till denna bilaga är Mats Bohman, docent vid Nationalekonomiska institutionen vid Stockholms universitet. Frågan om resursstyrning och finansiering i naturliga monopol ägnas givetvis särskild uppmärksamhet i detta sammanhang.

För att på ett så åskådligt och konkret sätt som möjligt beskriva prissättningsproblemet vid naturliga monopol med en fallande styckkostnad redovisas i bilaga 4 ett enkelt sifferexempel. Utredningens intryck under arbetets gång har visat att ett exempel av den här arten bör redovisas för att med hjälp av siffror bättre åskådliggöra den grundläggande teorin.

3.1 Inledande presentation av utredningens syn på kommunernas avgiftssättning

Kommunens övergripande uppgift i samhället

Utredningens problemformuleringar, analyser och förslag kring kommunala avgifter bygger på uppfattningen, att kommunens grundläggande och övergripande uppgift är att ordna bästa möjliga välfärd för sina innevånare. Utredningen anser således att kommunens främsta roll bör bestå i att söka tillvarata för sina innevånares gemensamma intressen. I många fall sker det genom individuellt agerande på marknader med fungerande konkurrens.

Vissa nyttigheter och vissa behov är emellertid av sådan natur, att samhället har ägarkontroll över tillgångar och funktioner såsom gator, parker, kollektivtrafik, räddningstjänst, bebyggelseplanering etc. Inom många områden ersätts således marknaden av en via politiska prioriteringar och beslut grundad gemensam planering och styrning av resursanvändningen. Kommunen spelar här en viktig roll bl.a. som lokal myndighet och som förvaltare eller ägare av den lokala infrastrukturen.

Kommunens myndighetsuppgift

I rollen som myndighet kan kommunen givetvis aldrig möta konkurrens annat än av andra myndigheter. De avgifter som tas ut i samband med myndighetsutövningen har därför enligt lag eller i rättspraxis inte fått sättas högre än vad som motsvaras av kommunens faktiska kostnader. Den här typen av avgifter bör enligt utredningens uppfattning inte heller i fortsättningen medföra några allvarliga bekymmer beträffande principerna för avgiftsättningen.

Avgifternas övre gräns bör alltså bestämmas av kommunens redovisade genomsnittliga kostnader för åtgärderna. Kommunen skall därvid se till att myndighetsutövandet görs så rationellt och kostnadseffektivt som möjligt. Ett naturligt sätt för uppföljning och kontroll av verksamheten är att kommunen jämför sig med andra kommuner.

Kommunens uppgift som huvudman för gemensamma resurser

Problemen kring de avgifter, som bl.a. skall bidra till finansieringen av gemensamma resurser och den lokala infrastrukturen kan däremot vara av mer komplex och kontroversiell art. Inom den här delen av den kommunala verksamheten intar kommunen, vid sidan av vissa funktioner av myndighetskaraktär, ofta rollen av att tillhandahålla infrastruktur tjänster. Även för dessa områden kan principerna för kommunernas kalkyler och finansiering analyseras och utvärderas med stöd av generella marknadsekonomiska resonemang.

Konkurrensutsatt verksamhet

Det finns enligt utredningens uppfattning ej orsak att särskilt reglera avgifterna inom sådan kommunal verksamhet eller delar av sådan som redan är eller efter det att lämpliga åtgärder vidtagits blir utsatt för en fungerande konkurrens i slutledet, dvs. där slutkunden eller konsumenten kan erbjudas valfrihet. I första hand bör i stället den här typen av verksamheter prövas med stöd av konkurrenslagstiftningen. Kommunen bör ha möjlighet att driva verksamheten under samma allmänna premisser som andra företag på marknaden. Det förutsätts självfallet att det handlar om verksamheter som faller inom den kommunala kompetensen.

Verksamhet under konkurrensbegränsning

Det finns också vissa verksamheter där möjligheterna till konkurrens är starkt begränsade eller helt saknas av rent naturliga eller tekniska orsaker och där marknaden alltså misslyckas med att styra resursanvändningen effektivt. En sådan här s.k. market failure har ofta motiverat att samhället aktivt ingriper i någon form genom t.ex. regleringar som direkt påverkar monopolföretagets prissättning eller att samhället självt svarar för verksamheten.

Kommunerna svarar sålunda ofta för den speciella typ av verksamheter som brukar falla under beteckningen naturliga monopol. Emellertid har ett kommunalt huvudmannaskap i sig inte ansetts utgöra någon garanti för att en verksamhet drivs effektivt eller att en ökad s.k. allmän samhällelig välfärd skulle utgöra det uttryckliga målet för kommunens verksamhet. Inte

heller monopolverksamhet i statlig regi anses ge sådan garanti.

Enligt utredningens uppfattning bör, i likhet med vad den uttryckt beträffande konkurrensutsatt verksamhet, samma premisser gälla för alla som bedriver naturlig monopolverksamhet, dvs. reglerna bör vara desamma oavsett om verksamheten bedrivs i statlig, kommunal eller privat regi.

Med utgångspunkt från allmän ekonomisk teori och en granskning av kommunernas nuvarande roller skulle de centrala och viktigaste frågorna och problemen, som påverkar avgifter och prissättningen i naturliga monopol kunna sammanfattas enligt följande schema:

1) Frågan om effektivt resursutnyttjande

- a) Prissättning och en effektiv resursallokering
- b) Investeringskriterier baserade på avgiftsprinciperna
- c) Kostnadseffektivitet under begränsat konkurrenstryck

2) Incitament och mål

- a) Kommunens roll som företrädare för sina innevånare/konsumenter och som beställare
- b) Kommunens roll som producent eller utförare
- c) Kommunens roll som ägare av ett naturligt monopolföretag

3) Prissättningens inkomstfördelningseffekter

- a) "Olaga särbeskattning"
- b) Skattesubventionering

Som utredningen redovisat i inledningen av detta kapitel, anser den att kommunens främsta uppgift bör vara att verka för ökad allmän välfärd. Välfärds målet

bör således gälla framför eventuella företagsekonomiskt orienterade mål.

En sådan målformulering har enligt utredningens mening en helt avgörande betydelse för utformningen av kommunernas taxe- och avgiftspolitik.

Mot den bakgrunden vill utredningen med anknytning till ovanstående problemställningar redovisa följande principiella syn beträffande kommunala avgifter:

- 1) Kommunen bör verka för att "effektiva priser" enligt samhällsekonomisk teori tillämpas.

Kommunen bör verka för att investeringskriterier baseras på avgiftsprinciperna.

Kommunen bör verka för att olika medel och metoder som syftar till att initiera ökad kostnadseffektivitet kommer till användning.

- 2) Kommunen är främst representant för sina innevånare och bör därför uppträda i rollen som beställare i de fall en gemensam upphandling är samhällsekonomiskt motiverad.

Kommunen bör skilja sin myndighetsroll från sin utförarroll och den bör dra en klar gräns mellan sin beställarroll och sin utförarroll.

Kommunen bör med fördel kunna utnyttja sin ägarroll i syfte att utöva kontroll över att verksamheter drivs i enlighet med välfärds mål.

- 3) Kommunen bör inte tillåta en påtaglig icke kostnadsmotiverad "särbeskattning" av ett avgiftskollektiv.

Kommunen bör ha frihet att med skattemedel subventionera verksamhet. Någon absolut undre gräns för avgiftsuttaget bör ej sättas. Kommunen kan t.ex. välja att helt subventionera verksamheten eller att ta ut enbart en fast avgift. Om där- emot nyttjandepriiser, dvs. rörliga avgifter tas ut, skall de utformas i enlighet med kriterierna för samhällsekonomisk effektivitet.

Konkurrensutsatt verksamhet skall drivas under samma allmänna premisser.

Utredningen vill i detta sammanhang understryka, att utredningens förslag syftar till att öka friheten för kommunerna. Kommunen skall alltså även i fortsättningen ha frihet att välja finansiering via skatter eller avgifter i olika utsträckning. I kommunens myndighetsutövande verksamheter får avgifterna inte sättas högre än vad som motsvaras av kommunens faktiska kostnader.

I de följande avsnitten diskuteras närmare de presenterade problemställningarna och redovisas bakgrund och motiv för utredningens överväganden och förslag.

3.2 Behov av och motiv för reglering

Utredningens principiella utgångspunkter

Begreppet "reglering" har spelat en viktig roll i de senaste årens ekonomiska debatt. De olika reglerings-

modeller och metoder som sålunda har utvecklats har analyserats med avseende på huruvida avsedda mål kan uppnås och i vilken grad konsekvenserna är förutsägbara eller sannolika. Undersökning och analys av olika bieffekter av en viss regleringsmetod är en väsentlig del i arbetet med att utveckla olika regleringsmodeller. Det är nämligen inte ovanligt att kostnaderna eller "välfärdsförlusterna" på grund av en eller flera bieffekter av regleringen bedöms att helt dominera över de samhällsekonomiska intäkter som regleringen avser att generera.

Forskningsinsatserna kring ekonomisk reglering har varit jämförelsevis omfattande under de senaste två decennierna och intensifierat debatten beträffande olika synsätt på utformningen av olika ekonomiska system. Många har talat om den stora avregleringsvågen under senare år och de har då syftat på en allmänt ökad tilltro till marknaden som det främsta instrumentet för att åstadkomma en effektiv resurshushållning.

Utredningen avstår här från att försöka föra någon fördjupad diskussion kring de frågor som gäller definitioner och olika innebörd som lagts i regleringsbegreppet. Följande beskrivning av begreppet anknyter till många tämligen likalydande varianter på definition i den ekonomiska litteraturen.

Reglering innebär att staten eller administrativa organ utfärdar lagar eller bestämmelser, vilka sätter ramar som antingen direkt eller indirekt påverkar marknadsallokeringsmekanism och därigenom påverkar konsumenternas och företagens efterfråge- och utbudsbeslut.

Utredningens grundläggande utgångspunkt för den fortsatta diskussionen är att ekonomisk verksamhet i första hand skall kunna bedrivas på marknaden inom ramen för den allmänna lagstiftningen.

Då marknaden misslyckas med att generera en effektiv resursfördelning eller resurshushållning bör möjligheterna att införa olika former av regleringar eller andra ekonomisk politiska åtgärder övervägas i varje enskilt fall. Utredningen utgår således från att motiv för och behov av en eventuell reglering av marknaden bör härledas utifrån effektivitetsaspekter.

I enlighet med direktiven går utredningen inte in på raden av olika andra tänkbara motiv, som kan leda till att någon form av reglering införs, t.ex. motiv av fördelningspolitisk karaktär. Utredningen riktar i första hand intresset mot frågor som gäller avgiftsuttagets tillåtna övre gräns inom ramen för ett effektivt resursutnyttjande. För höga avgifter medför i regel samhällsekonomiska förluster. Givetvis kan också motsvarande skevheter i resursanvändningen uppträda då verksamheten subventioneras och således låga avgifter tillämpas. Det kan vara värt att understryka detta. I andra fall kan det däremot finnas mycket tydligt uttalade motiv för att man tillämpar en avgiftspolitik, som innebär att verksamheten i viss grad tillåts bli subventionerad. Det kan t.ex. handla om motiv av fördelningspolitisk natur.

Med hänvisning till en kommuns rätt att själv bestämma hur valet skall falla mellan olika grader av skattefinansiering och avgiftsfinansiering föreslår utredningen alltså inte någon motsvarande lagreglerad nedre gräns för avgiftsuttaget. Här avses sådana marknader där en kommunal verksamhet med rådande

tekniska förutsättningar vid aktuell tidpunkt har en naturlig monopolställning och således icke konkurrerar med andra företag. I andra fall torde bestämmelser som förhindrar prisdumpning och osunda konkurrensmedel komma att aktualiseras.

Utredningen vill i detta sammanhang betona att dess överväganden inte enbart avser verksamheter med kommunalt huvudmannaskap utan avser verksamheten som sådan oavsett vem som är huvudman. Skissen till lagförslag syftar således till att tillgodose några av de behov av reglering av en verksamhet eller snarare marknad, där någon form av "marknadsmislyckande" av tillräcklig samhällsekonomisk betydelse föreligger.

Det här betyder också att generella regleringsregler av typen en allmän kommunal självkostnadsprincip ej är lämpliga för att uppnå effektivitetsmål. Felaktigt tillämpade, men ändå icke i strid med lagtexten, kan generellt föreskrivna regler om kostnadsbaserad prissättning snarare öka den potentiella risken för skevheter i resursutnyttjandet. Därför är det angeläget att valet av regleringsmetod görs mot bakgrund av de speciella förutsättningarna som bedöms råda på den aktuella marknaden från fall till fall och att varje marknad i princip utreds och behandlas separat.

Samhällets roll, dvs. huvuduppgiften i en rättslig prövning av en viss avgift, bör således vara att undersöka huruvida avgiften väsentligt avviker från vad som kan anses vara samhällsekonomiskt effektiv prissättning eller ej. Som nämnts bör enligt utredningens uppfattning en undre gräns för avgiftsuttaget ej heller i fortsättningen regleras i lag. På marknader och där konkurrens råder kommer en undre gräns

för avgiftsuttaget att regleras genom konkurrens-
lagen.

Behov av att införa reglering

Praktiska erfarenheter och teoretiska studier har visat att en resursallokering som är marknadsbestämd inom ramen för den allmänna lagstiftningen under vissa betingelser leder till ökad välfärd i samhället som helhet.

Samtidigt gäller att eventuella inkomstfördelningsmål kan uppnås med andra och mer effektiva medel än via anpassade priser på olika nyttigheter. Sådana medel syftar ofta till att mer direkt påverka den ekonomiska handlingsfriheten hos konsumenter och företag, t.ex. genom skattepolitik, transfereringar och andra former av ekonomisk politik.

Det finns emellertid omständigheter och företeelser där marknadskrafterna inte leder till effektiv resursfördelning. Marknadsmislyckande eller market failure brukar användas som benämningar på sådana situationer. Här krävs olika former av ingrepp från samhällets sida.

Den ekonomiska litteraturen brukar med något varierande benämningar peka på bl.a. följande företeelser:

- naturliga monopol
- externa effekter eller externaliteter

Begränsningar i informationsspridning utgör ytterligare ett problem, som måste uppmärksammas och behandlas då konkurrensmarknadens egenskaper kommer

till praktiskt utnyttjande som instrument för resursfördelningen.

I denna utredning behandlas i huvudsak naturliga monopolmarknader.

Inslaget av externaliteter på marknader för kommunal verksamhet kan ofta vara betydande. En djupare analys som syftar till att spegla olika externa effekters ekonomiska värde i avgifter och taxor inom olika kommunala verksamhetsområden inryms emellertid inte i utredningsuppdraget. Utredningens ambition är att det förslag som nu läggs bör medge framtida möjligheter för lokala eller regionala myndigheter att bestämma avgifter, som också kan styra utnyttjandet av sådana resurser som inte prissätts på en marknad (luft, vatten, trängsel, buller etc.), dvs. resurser som uppträder under benämningen externaliteter.

Utredningen kan således konstatera att någon form av reglering kan vara påkallad då man har att göra med naturliga monopolmarknader. Enligt de ekonomiska teorier som presenterats under senare år är dock förekomsten av en naturlig monopolmarknad i sig inte ett tillräckligt villkor för att motivera samhälls-ingrepp i form av reglering. Ytterligare förutsättningar anses böra gälla för att regleringsåtgärderna skall förbättra möjligheterna att nå samhällsekonomisk effektivitet.

I litteraturen kan man t.ex. finna följande provningsmodell, en s.k. market failure test:

- 1) Slå fast att ett marknadsmisslyckande verkligen föreligger, dvs. att resursfördelningen är sned.

- 2) Överväg om samhället genom att införa reglering kan mildra skevheten i resursutnyttjande eller påverka orsakerna till misshushållningen.
- 3) Visa att de samhällsekonomiska intäkterna genom regleringen överstiger de samhällsekonomiska kostnaderna för regleringen (t.ex. administrativa kostnader eller nya snedvridningar orsakade av regleringen).

Denna test är av visst intresse att redovisa här, eftersom det finns exempel i svensk rättspraxis, där en mångårig prövningsprocess av en kommunal taxa gällt relativt obetydliga belopp, där prövningen enbart gällt inkomstfördelningseffekterna och där avgörandet till sist endast haft verkan för en enskild person. Efter en omfattande och kostsam rättslig prövning av en taxa bör det enligt utredningens uppfattning vara angeläget att de rättsliga verkningarna når taxekollektivet i sin helhet eller berörda delar av detta och att taxan framgent ger samhällsekonomiskt effektiva prissignaler.

Naturliga monopol

Naturliga monopol är en benämning som brukar användas om verksamheter där de tekniska förutsättningarna innebär att produktionen i ett företag ger marknadsfördelar framför varje annat antal företag. Detta innebär stordriftsfördelar eller s.k. skalfördelar. Ofta talar man också om fallande styckkostnader eller genomsnittskostnader.

De naturliga monopolen brukar delas upp enligt följande alternativa förutsättningar:

- skalfördelar (economies of scale)
- integreringsvinster (economies of scope)

Den senare kategorin behöver således inte uppvisa en fallande genomsnittskostnadskurva för respektive produkt inom det totala efterfrågeintervallet på den aktuella marknaden. Monopolställningen förklaras här av att produktion i ett företag kan ske till lägre kostnad än om produktionen delas upp på två företag.

Betydande delar i den kommunala verksamheten torde kunna hänföras under kategorin naturliga monopol enligt det förstnämnda kriteriet, som alltså anger fallande styckkostnader som grund. En sannolik förklaring till att verksamheten drivs i just kommunal regi kan vara att sådana förutsättningar gäller för produktionen.

Detta har följaktligen uppmärksammats och diskuterats i lagstiftningsarbetet kring taxe- och avgiftssättningen. Diskussionerna och argumenten har dock till stor del fokuserats till inkomstfördelningsfrågor. Ett uttryck för detta är den stora roll som diskussionerna om självkostnadsprincipen fått spela. Först på senare år har det allmänna intresse ökat för att belysa frågorna kring avgifts- och taxepolitiken utifrån effektivitetsaspekterna i det samhällsekonomiska perspektivet.

Den andra förutsättningen för ett naturligt monopol, dvs. förekomsten av integreringsvinster torde vara svårare att verifiera i praktisk verksamhet, då företagets produktion omfattar fler än en produkt. Det är

dock icke uteslutet att kommunal verksamhet kan uppvisa även sådana egenskaper. Här kan frågan om kommunernas kompetensområde komma att aktualiseras.

Med hänvisning till de tidigare redovisade kriterierna för att motivera reglering (market failure test) kan vi konstatera att det naturliga monopolet i sig inte kan anses som ett tillräckligt villkor för att reglering skulle vara påkallad.

En allmänt spridd uppfattning är emellertid att samhället på något sätt måste ingripa för att försöka förhindra monopol eller göra ingrepp på etablerade monopolmarknader. Vanliga ingrepp är reglering av priser och tjänster eller tillståndsgivning för etablering. I själva verket kan det ofta vara ingreppen, som skapar monopol.

Vissa monopol är legalt skyddade. Ett sådant skydd kan bromsa den tekniska utvecklingen. Idag finns legala monopol där monopolskyddet skulle kunna avskaffas. I verksamheter där avsevärda skalfördelar föreligger behövs inte ett legalt skydd.

Enligt utredningens uppfattning bör samhällets första åtgärd då monopol förekommer vara, att noggrant undersöka möjligheterna att åstadkomma ökad konkurrens, dvs. om det går att bryta upp de monopolmarknader som inte kan definieras som naturliga. Här kan t.ex. konkurrenslagstiftningen utnyttjas i viss utsträckning. I en del fall, typ patenträttigheter, kan det finnas motiv att behålla det legala monopolskyddet.

3.3 Metoder för reglering

De ekonomiska problemen vid naturliga monopol

Prissättning och etablering utgör grundproblemen vid den ekonomiska hanteringen av naturliga monopol, dvs. av verksamheter med fallande genomsnittskostnader. Ett vinstmaximerande monopolföretag kommer på kort sikt inte att sätta effektiva priser och producera en effektiv volym. På lång sikt kommer det inte heller att dimensionera anläggningen samhällsekonomiskt optimalt. Marginalkostnadsprissättning kan generera såväl över- som underskott i verksamheten beroende på anläggningens dimensionering och kapacitet i förhållande till efterfrågan.

På kort sikt kan följande gälla:

- 1) **Marginalkostnadsprissättning** garanterar ej tillräckliga intäkter för att täcka företagets totala kostnader.

Genomsnittsprissättning eller andra prissättningsprinciper innebär avsteg från optimal produktionsnivå ur samhällsekonomisk synvinkel, givet att jämvikten faller inom ramen för anläggningens kapacitet.

- 2) **Konkurrens mellan flera företag** leder till högre produktionskostnader eller dubbla investeringar, dvs. att kostnadsfördelarna ej tas tillvara.

Etableringsbegränsningar tar bort det tryck från marknaden som i annat fall genom konkurrensen leder fram till produktionseffektivitet och konkurrenskraftiga priser.

Ofta har någon form av direkt eller indirekt prisreglering använts som medel för att lösa prissättningsproblemen. På motsvarande sätt måste någon form av styrning eller reglering tillgripas för att påverka företagets dimensionering och investeringar. Ett speciellt problem då verksamheten drivs i offentlig regi är att avsaknaden av såväl konkurrens som privata vinstincitament gör att problemet som gäller det naturliga monopolföretagets kostnadseffektivitet kvarstår och måhända förstärks.

Samhället har möjlighet ett med olika former av ingrepp påverka monopolverksamheter. Först och främst bör undersökas huruvida ett monopol är naturligt eller ej och om hinder mot nyetablering och andra konkurrenshinder kan undanröjas. Samhället bör med andra ord verka för att en fungerande konkurrens etableras där så är möjligt. Detta synsätt speglas inte minst av EGs ansträngningar i deras arbete med att skapa en effektiv europamarknad.

I de fall det handlar om naturliga monopol kan olika grader av samhälls-ingrepp vara tänkbara. Några vanliga typer av ingrepp skulle generellt kunna beskrivas under följande rubriker:

- Reglering genom att föreskriva kriterierna för avgiftssättningen
- Reglering för att nå ökad kostnadseffektivitet
- Samhället bestämmer eller sätter en gräns för avgiften

Ytterligare en metod som kan nämnas är reglering av avkastningsgraden.

Ett annat sätt är att samhället självt äger och driver verksamheten.

I den följande texten kommer de olika regleringsmodellerna att närmare redovisas och diskuteras.

Reglering genom att föreskriva kriterierna för avgiftssättningen

En av prisets viktigaste funktioner är att ge köparen den korrekta signalen om vilka reala resurser som tas i anspråk eller uppoffras genom att nyttigheten produceras. Det är också viktigt att genom priset kunna överföra information som överensstämmer med den dimensionerings- och investeringsstrategi som fastställs inför utbyggnaden av anläggningarnas kapacitet.

Samhället kan t.ex. föreskriva att det naturliga monopolföretaget skall tillämpa effektiv prissättning. Det innebär att priset skall sättas enligt produktionsmarginalkostnaden, givet att anläggningen har tillräcklig kapacitet för att jämvikt skall nås vid detta pris.

Om kapaciteten är otillräcklig, skall priset bestämmas så att jämvikt inträffar vid kapacitetstaket, vilket innebär att priset förutom produktionsmarginalkostnaden också innehåller ett knapphetspris på kapacitet.

Om efterfrågan uppvisar påtagliga cykliska variationer, skall det effektiva priset anpassas efter sådana efterfrågevariationer.

Om tillämpningen av de nämnda prissättningsprinciperna, marginalkostnadsprissättning enligt produktionsmarginalkostnad, knapphetspris, peak-load priser eller rumslig prisdifferentiering, ej medför full kostnadstäckning aktualiseras andra lösningar. Sådana lösningar kan innebära tillämpning av två- eller flerledade tariffer eller blocktariffer. Också prisdiskriminering kan vara en möjlighet.

I ett mer långsiktigt perspektiv skall prissättningen utformas med hänsyn till en effektiv dimensionerings- och investeringsstrategi. Här utgör prissättningen grunden dels för bestämning av effektiva utbyggnadstidpunkter, dels för bestämning av storleken på kapacitetsutbyggnaden då det finns odelbarheter.

En utförligare diskussion kring principerna för effektiv prissättning redovisas av Bohman i betänkandets bilaga 3.

Reglering för att nå ökad kostnadseffektivitet

Genom prisreglering försöker samhället förhindra att det naturliga monopolföretaget maximerar sin vinst genom monopolprissättning. Prisregleringen innebär samtidigt en kvantitetsanpassning av verksamhetens produktion. Monopolprissättning skulle alltså leda till en ineffektiv resursallokering och därmed samhällsekonomiska förluster. Bristen på konkurrens innebär emellertid också att monopolföretaget inte utsätts för konkurrensmarknadens press på kostnadseffektivitet.

Även om prissättningsprincipen i sig är effektiv återstår frågan huruvida samhället med andra medel

kan initiera ett ökat kostnadsmedvetande hos ett naturligt monopolföretag. Den här frågan anses betydligt svårare att angripa då företaget genom prisreglering får incitament att överskatta sina kostnader. Dessvärre finns i dag inga automatiska eller självverkande metoder att tillgripa för att kunna styra monopolföretagens egna incitament till kostnadseffektivitet, speciellt då företagens tillåtna vinstuttag samtidigt begränsas genom särskilda restriktioner.

De metoder som brukar nämnas har närmast karaktären av att ge samhället och kunderna ökade kontroll- och insynsmöjligheter i företagen. Det kan ibland också finnas vissa möjligheter att öka konkurrensinslaget inom själva monopolföretaget, t.ex. intraprenad.

Avgränsning av det naturliga monopolet

Den första åtgärden bör vara att så snävt som möjligt försöka avgränsa den del av verksamheten som utgör det egentliga naturliga monopolet. Ett vanligt exempel på åtgärd i detta sammanhang är att s.k. vertikalt integrerade verksamheter bryts upp och där de delar eller led i verksamheten som skulle kunna utsättas för konkurrens också blir utsatt för sådan och i övrigt avregleras. Produktion av elström är ett sådant exempel. Även om de olika leden fortfarande drivs under samma ägare, skall det led som utgör en naturlig monopolverksamhet vara tydligt avgränsat och vara underkastat de restriktioner som gäller för den naturliga monopolverksamheten. Reglerna skall avse verksamheten och gälla lika för alla, oavsett ägare.

Ytterligare ett exempel från elområdet gäller nuvarande elverk, vars främsta uppgift är detaljförsäljning och distribution av elektrisk ström. Enligt mångas uppfattning är det själva distributionen eller ledningsnätet som utgör det naturliga monopoliet. Försäljningen och den övriga energitjänstverksamheten skulle däremot kunna utsättas för konkurrens och därmed också kunna avregleras.

Delar av verksamheten utsätts för konkurrens

Inslaget av konkurrens kan också ökas, då ett naturligt monopolföretag utnyttjar möjligheten att tillämpa anbudsupphandling för aktuella tjänster inom verksamheten och för underleverantörer.

Hot om nyetablering

Grundtanken är att utsätta det etablerade företaget, som inte är ett legalt monopol, för hot om nyetablering och därmed skapa ett visst konkurrenstryck. Konkurrenshotet kan därmed leda till att företaget anpassar sitt utbud och sina priser i riktning mot marknadsjämvikt och effektiv resursanvändning. Man försöker med andra ord skapa konkurrens om företagets möjligheter att få driva monopolverksamhet.

Teorin kring konkurrenshotmarknader (contestable markets) har sin praktiska tillämpning i en mer begränsad omfattning. Det är ej självklart att en sådan prisuppsättning finns som gör att nytillträde kommer att äga rum. Modellen skulle eventuellt kunna utnyttjas inom områden av typ viss kollektivtrafik där de s.k. sunk costs är låga, dvs. där det satsade kapi-

talet är relativt lättrörligt till alternativa användningsmöjligheter.

Krav på avgränsad redovisning

Det naturliga monopolföretagets kostnadseffektivitet skulle också kunna påverkas, då utomstående organ och företagets kunder ges ökade möjligheter till insyn i och kontroll av verksamheten.

Ett grundläggande krav härvid är att verksamhetens redovisning avgränsas, oavsett under vilken associationsform verksamheten bedrivs. Redovisningen bör svara mot de krav som t.ex. ställs på större aktiebolag i enlighet med s.k. god redovisningssed. Betalningsströmmar och förändringar i verksamhetens tillgångar skall på ett tydligt sätt kunna redovisas. Det bör bl.a. klart framgå vad som är avskrivning, vad som är amortering, vilka avskrivningsprinciper som tillämpas, vad som är skulder respektive eget kapital, skuldräntor och egna avkastningskrav, hur mycket som fonderats för ny- och reinvesteringar, den eventuella utdelningens eller koncernbidragets storlek etc.

Samhällsekonomisk revision

Högre krav ställs på revisionen, då företaget t.ex. åläggs att tillämpa en effektiv prissättning och att driva verksamheten kostnadseffektivt. Utgångspunkten är att företaget revideras på vanligt sätt och att denna revision sker enligt allmänt fastlagda regler. Därtill skall företaget i någon form revideras med avseende på kriterierna för samhällsekonomisk effek-

tivitet. En sådan revision skall bl.a. granska om priserna sätts i enlighet med förväntad kortsiktig marginalkostnad, om verksamheten drivs på ett kostnadseffektivt sätt och om anläggningens kapacitet och framtida dimensionering svarar eller kommer att svara mot effektivitetskraven.

Jämförelser mellan företag

Tillgång till olika jämförelsetal eller nyckeltal kan vara till viss hjälp vid granskningen. Det kan visserligen vara mycket svårt att också inom samma bransch jämföra enskilda företag, eftersom det i regel råder avgörande skillnader mellan de yttre förutsättningarna för verksamheten. Även om den direkta jämförbarheten därför är begränsad, torde de ansträngningar som görs för att finna orsakerna bakom och förklaringarna till avvikelserna vara av tillräckligt värde för att motivera jämförelser av det här slaget. Intresset för en samlad och jämförande statistik har uppenbarligen funnits sedan länge, eftersom många branschorganisationer årligen samlar in olika typer av statistikuppgifter, vilka dock inte alltid tillåts hamna under offentlighetens ljus.

Jämförelsetalen skall bl.a. samlas in, bearbetas, sammanställas, analyseras, utvärderas, presenteras och publiceras. En möjlighet är att låta någon myndighet svara för sådana arbetsuppgifter.

Utfrågningar

Ett vanligt inslag i speciellt USA, är anordnandet

av s.k. hearings. Vår egen kommunallagstiftning (KL kap. 5 § 21) skulle kunna tolkas så att den i dag ger fullmäktige möjlighet att anordna offentliga utfrågningar beträffande kommunala verksamheter. Mot bakgrund av uppfattningen att samma premisser bör gälla för den reglerade verksamheten oavsett vem som är ägare eller huvudman, skulle liknande möjligheter behöva tillskapas också för sådana verksamheter som drivs i annan regi än den kommunala.

Samhället bestämmer eller sätter en gräns för avgiften

En avgift kan också fastställas centralt direkt av riksdagen eller av en statlig myndighet. Ett centralt organ kan också fastställa ett högsta tillåtna pris. Syftet med detta förfarande kan vara att reglera priset och samtidigt skapa vinstincitament hos ett naturligt monopolföretag. Ju mer företaget kan öka sin kostnadseffektivitet, ju högre blir företagets vinst. Ett viktigt villkor är att företagets produkter skall tillgodose vissa centralt fastställda kvalitetskrav. Företag med låg effektivitet, där verksamheten fortlöpande drivs med förlust skall kunna sättas i konkurs.

Reglering av avkastningsgraden

En ganska vanlig form av reglering har varit att bestämma eller sätta en gräns för avkastningens storlek. En hel del kritik har riktats mot den här metoden. Den kan t.ex. leda till ineffektivitet och en sned resursallokering, eftersom den uppmuntrar till att omfattande tillgångar tillförs verksamheten.

Den kan också innebära accelererande kostnader för kunderna. Antag t.ex. att en viss procentuell avkastning fastställs. En stor del av de därigenom tillförda medlen fonderas i företaget och ökar företagets totala tillgångar. Med samma procentuella avkastningskrav året därpå ökar tillgångarna ytterligare genom tillförda avkastningsmedel o.s.v.

Självkostnadsprincipen kan ses som ett specialfall av avkastningsreglering. Avkastningen begränsas här genom att vinst inte tillåts.

3.4 Reglering med hänsyn till huvudmannaskap

Kommunens roll och verksamhet i samhällets ägo

En vanlig metod att försöka begränsa riskerna för välfärdsförluster som kan uppkomma i samband med naturliga monopol är att låta sådan typ av verksamhet bedrivs i samhällets ägo. I Sverige liksom i många andra europeiska länder svarar staten för t.ex. postväsendet, telekommunikationer, järnvägsnät etc. Förklaringarna till detta kan vara olika. För vissa verksamheter kan bakgrunden till statens engagemang vara rent historisk. Fördelningspolitiska eller ideologiskt betingade motiv är också tänkbara orsaker. Genom sitt ägande har samhället kunnat bestämma eller kunnat utöva ett direkt inflytande över priset på monopolföretagets varor och tjänster utan att via lagstiftning behöva tillämpa olika former av regleringar och priskontroll. Statens engagemang i produktion av varor och tjänster har således ofta motiverats med stöd av övergripande välfärdsmål.

I sammanhanget bör också nämnas att t.ex. sådana här större monopol av nationell omfattning kan möta allvarlig konkurrens på vissa mycket förmånliga delmarknader. Den kan vara omöjlig att möta då monopolföretaget inte tillåts att sätta effektiva priser som skulle innebära en prisdifferentiering mellan olika delmarknader. Ökade möjligheter till prisanpassning skulle kunna avslöja att det i praktiken finns integreringsvinster (s.k. economies of scope) i verksamheten och att monopolföretaget skulle kunna försvara sin ställning på samtliga marknader. Stöd till utsatta kundgrupper skulle i sådant fall ordnas på annat sätt än genom felaktiga prissignaler.

För samhällsägda företag borde ett viktigt mål vara att nå en effektiv resursfördelning i samhället som helhet, dvs. att maximera den samhälleliga välfärden i stället för att t.ex. via monopolprissättning försöka maximera företagens egen vinst. I ett naturligt monopol, dvs. i en verksamhet med fallande styckkostnader, kan samhället t.ex. utnyttja möjligheten att via allmänna skatter finansiera de underskott som blir följderna av att priserna sätts i enlighet med den kortsiktiga marginalkostnaden. Det finns alltså möjligheter att via subventioner utforma monopolföretagets prispolitik så att effektiv marknadsvikt uppnås.

Effektiv prissättning är emellertid i sig inte ett tillräckligt villkor för att resursanvändningen är effektiv. Företaget skall dessutom tillämpa en optimal dimensioneringsstrategi. Ett ytterligare villkor är att företaget kostnadsminimerar. Det är i själva verket frågan huruvida de samhällsägda monopolföretagens produktion verkligen sker till lägsta möjliga kostnad som allt mer hamnat i fokus under senare år.

Enligt utredningens uppfattning bör även förekomsten av de lokala, dvs. de kommunala monopolen, bli föremål för en noggrann prövning på samma sätt som att vissa lagstadgade monopolskydd för vissa statliga verk kunnat avskaffas. Kommunal monopolverksamhet har således i likhet med statlig motiverats med stöd av välfärdsmål. Detta har bl.a. kommit till uttryck i formuleringar som att kommunerna inte skall bedriva spekulativ verksamhet eller dra in företagsekonomiska vinster. Det ansågs länge som helt naturligt att en kommun inte utformar sina taxor och avgifter med syfte att tillföra kommunkassan stora vinstmedel. Den kommunala självkostnadsprincipen har t.ex. aldrig skrivits in i lag utan kommit att successivt utvecklas i rättspraxis. Inom eldistributionsområdet var det först på 1950-talet som de tidigare undantagna kommunala distributörerna och det statliga Vattenfall kom att omfattas av prisreglering enligt ellagens skälighetsregel.

Den vinstrestriktion som alltså kommit att utvecklas i kommunal rättspraxis har ofta motiverats med ett visst inslag av "rättvise-resonemang". Även om det inte finns några tydliga belägg för om effektiv resursallokering eller inkomstfördelningseffekterna eller båda dessa frågor varit det grundläggande motivet, så tyder det mesta på att motivet i första hand eller enbart varit av inkomstfördelningsart. Ett begrepp som "olaga särbeskattning" har ofta nämnts. Detta talar för att motivet för att förbjuda vinst varit av inkomstfördelningsart. Prissignalernas och prissättnings betydelse för utformningen av dimensionerings- och investeringsplaner har inte uppmärksamrats.

Någon rättslig prövning som direkt avsett en icke effektiv produktionsvolym som följd av en viss prissättningsprincip har såvitt utredningen känner till aldrig gjorts. Prövningen har huvudsakligen gällt inkomstfördelningen mellan producent och konsument, dvs. huruvida en abonnent betalat ett för högt pris för en vara eller tjänst som abonnenten i och för sig redan köpt. Produktionsvolymen eller resursutnyttjandet har således inte undersökts.

Av kanske större principiellt intresse med avseende på målet om en effektiv resursallokering vore därför en prövning där abonnentens yrkande skulle ha innebörden att denne på grund av ett för högt pris i förhållande till de faktiska kostnaderna tvingats avstå från eller begränsa sin konsumtion av varan eller tjänsten.

Även om många kommunala varor och tjänster förefaller ha mycket låg priskänslighet finns exempel där priset kan ha betydande konsekvenser för valet av resursutnyttjande. Välfärdseffekterna som ett resultat av prissättningen på elkraft och fjärrvärme från samproduktion i ett kraftvärmeverk är ett sådant intressant exempel. Kombinationen av felaktiga fjärrvärmepriser och generella subventioner till energihushållningsåtgärder är ett annat välkänt exempel på prissignaler som kan leda till skevheter i resursutnyttjandet.

Utredningen har satt som främsta mål att kunna föreslå avgiftsprinciper som leder till ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser. Utredningen anser med andra ord att kommunerna i sina taxor och avgifter i första hand skall tillämpa en samhällsekonomiskt effektiv prissättning. Kommunens främsta roll i detta sammanhang är, enligt utredningens uppfattning,

att som företrädare för sina innevånare, som huvudman för den lokala infrastrukturen och i vissa fall som beställare se till att taxor och avgifter också utformas med syfte att nå största möjliga välfärd.

Samhällskontroll över aktuella verksamheter i form av kommunalt ägande har som antytts icke ansetts vara ett tillräckligt villkor för att man skall nå de mål som nämnts. Man har således funnit anledning att genom lagstiftning och praxis också reglera under vilka villkor kommunal verksamhet tillåts bedrivas.

Sannolikheten för att kommunen utnyttjar sin monopolställning och medvetet sätter sina företagsekonomiska vinstintressen i främsta rummet skulle anses vara tillräckligt hög för att motivera lagstiftning som förhindrar monopolvinstbeteende.

Sannolikheten för att kommunen omedvetet, t.ex. på grund av bristande insikt om samhällsekonomiska konsekvenser av tillämpade avgiftsprinciper, med sin monopolställning orsakar välfärdförluster skulle anses vara tillräckligt hög för att motivera ett regelverk som förhindrar sådana förluster. I detta fall torde ökad information ligga närmare till hands än ren lagstiftning.

Utformningen och nivån på olika kommunala avgifter har prövats i ett antal rättsfall. Dessa har åtminstone visat att det råder olika uppfattningar huruvida den samhällskontroll som kommunalt ägande innebär är ett tillräckligt villkor eller ej för att nå en korrekt eller acceptabel prissättning. Frågan om samhällsägandets roll i prisbildningen ställdes nyligen på sin spets då företrädarna för två former av samhällsägda verksamheter tvistade om på vilka grunder

priset skulle beräknas. Det var drygt sextio kommunala eldistributörer som begärde rättslig prövning av statliga Vattenfalls nya höjda elpriser med anledning av riksdagens beslut om höjda avkastningskrav.

Samma premisser oavsett ägare eller huvudmannaskap

Som tidigare redovisats anser utredningen att det kan finnas skäl att tillämpa olika former av regleringar då en verksamhet kan betecknas som ett naturligt monopol. Utredningen anser således att det i första hand är verksamhetens art som skall avgöra behovet av eventuella regleringar. Utifrån den utgångspunkten anser utredningen också att samma premisser skall gälla alla typer av huvudmän, oavsett vem som står som ägare.

Kommunerna kan liksom staten ha en ägarroll i vissa verksamheter. Emellertid bör de, liksom alla andra ägarkategorier, vara förhindrade att via monopolprissättning maximera verksamhetens företagsekonomiska vinst. I stället bör ägarrollen aktivt kunna utnyttjas för att kontrollera och styra verksamheten mot samhällsekonomiska välfärds mål.

Kommunens olika roller

En av de mest angelägna och viktiga uppgifterna i strategin för att nå ett ökat kostnadsmedvetande hos konsumenterna och för att höja kostnadseffektiviteten i produktion och distribution av varor och tjänster är att identifiera och tydliggöra marknadsaktörernas roller.

Då producent- och konsumentrollerna sammanblandas och en och samma aktör uppträder i dubbla roller anses risken stor för att effektivitetsincitamenten försvagas. Ett vanligt exempel på detta är när aktören i rollen av konsument visar ringa intresse för kostnaderna med motiveringen att betalningarna ändå hamnar i den egna organisationens kassa. Det är därför nödvändigt att söka klarlägga förutsättningarna för aktörernas agerande på marknaden och i vilken intressentroll de kan komma att uppträda. Av speciell betydelse är naturligtvis kommunens i många avseenden unika och övergripande roll som företrädare för samhällets intressen, vilka motsvarar de allmänna välfärdsmålen.

Kommunens roll i samhället medför att den förfogar över medel och instrument som t.ex. ett privat företag saknar. Den kan bl.a. välja att helt eller delvis finansiera verksamheter via kommunalskatten. Den har vidare en myndighetsroll, som skall hållas skild från utförarrollen. Kommunen är dessutom en betydande konsument. Är det då möjligt eller tillräckligt att i en avgiftslag föreskriva regler och villkor som skall gälla generellt för en viss typ av verksamhet, oavsett vem som är ägare eller huvudman? En kommun har ju t.ex. möjlighet att tvinga fram fjärrvärmeanslutning av en fastighet via plan- och bygglagstiftningen, via markanvisning, exploateringsavtal, via politiska beslut för en kommunal bostadsstiftelse, etc.

En avgörande förutsättning för att samma regler skall kunna gälla oavsett huvudman, är att kommunalt agerande eller kommunala beslut som kan komma i konflikt med det allmänna välfärds målet enligt ekonomisk teori skall kunna prövas enligt den förslagna avgiftslagen.

Kommunallagens allmänna kompetensbestämmelser innebär att kommunerna och landstingen har hand om "angelägenheter av allmänt intresse". Detta skulle i samhällsekonomiska termer kunna uttryckas som att kommunerna verkar för allmän välfärd. Med en sådan utgångspunkt är det möjligt att inom avgiftsområdet diskutera följande krav:

- 1) Kommunen bör i första hand tillämpa en effektiv prissättning. Kommunen kan välja att subventionerna allt utom den effektiva nyttjandeavgiften.
- 2) Kommunen bör aktivt verka för kostnadseffektivitet.
- 3) Kommunen, som offentlighetsrättsligt organ eller en regional myndighet bör ges möjlighet att ta ut avgift för externa effekter, som sedan kan speglas i avgiften.
- 4) Kommunen bör verka för att alla beslut som fattas i samhällsekonomiska termer leder mot det allmänna välfärdsmålet.
- 5) Det samhällsekonomiska synsättet innebär en förändrad syn på kompetensregeln. Tillgängliga resurser skall kunna utnyttjas oberoende av t.ex. kommungränser.
- 6) Några av de nuvarande s.k. kommunala principerna såsom
 - självkostnadsprincipen,
 - likställighetsprincipen,
 - lokaliseringsprincipen,
 - förbudet mot "spekulativ" verksamhetbidrag till enskild hamnar enligt utredningens bedömning i konflikt med effektivitetsmålet och bör därför inte utgöra en grund för kommunal verksamhet.

Förbudet mot retroaktiva beslut påverkas inte.

De grundläggande principerna för den kommunala verksamheten bör i enlighet med vad som föreslås i utredningen svara mot kravet på en effektiv resursstyrning, hög kostnadseffektivitet och en för den enskilda abonnenten skälig avgiftsnivå.

3.5 Exempel på tillämpningar inom några viktiga avgiftsområden

Vatten och avlopp

Inom va-området finns i dag inga närliggande substitut, det gäller särskilt avlopp. Va-abbonnenterna är därför hänvisade till de tjänster som huvudmannen erbjuder. Genom lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (VAL) har dessutom den huvudman som allmänförklarar anläggningen ett legalt monopol beträffande va-tjänsterna inom verksamhetsområdet.

Distributionsledningarna för vatten, spill- och dagvatten uppvisar stordriftsfördelar i den utsträckning ledningsnäten är optimalt dimensionerade. Stordriftsfördelarna omfattar i princip även anläggningarnas tekniska förutsättningar för rening av vatten.

I prop. 1990/91:90 har regeringen ansett det angeläget att kvävereduktion införs i de större reningsverken som har utsläpp direkt till havet eller till vattendrag upp till tre mil från havet. Avsikten är att minska kväveutsläppen till minst 50 % till 1995. Under senare år har frågan om biologisk rening i vattendrag av vatten från reningsverk i avsikt att reducera utsläpp av kväve diskuterats bl.a. i betänkanden om miljön i Västra Skåne, SOU 1991:93, 94 och 95, och i brev den 24 april 1991 från miljö- och hälsoskyddsnämnden i Lunds kommun till regeringen.

I den allmänna anläggningen ingår inte rännsten, rännstensbrunn och ledning som förbinder sådan brunn med allmän avloppsledning samt vägdike. Avgifter som va-huvudmannen får ta ut skall grundas på kostnaderna

för anläggningen enligt nu gällande VAL. Kostnaderna för att bereda våtmarker och vattendrag för kvävereduktion får således inte täckas av va-avgifter.

Utredningens förslag om en vidgad bedömningsgrund för verksamheternas optimala dimensionering och strategier för investeringar öppnar möjligheterna till att ta hänsyn till de verkliga kostnaderna. Det skulle, under förutsättning att VAL anpassas till principen om effektiva priser, vara möjligt för huvudmannen att debitera abonnenterna alla verksamhetens nödvändiga kostnader, som t.ex. för restaurering av våtmarker och vattendrag. I va-verksamheten skulle därmed också ingå anläggningsdelar som våtmarker och vattendrag.

Under avsnitt 4.5 beskrivs behovet av reformering av reglerna i VAL närmare.

Fjärrvärme

Inom uppvärmningsområdet finns substitut. Fjärrvärmeverksamheten är i den meningen utsatt för konkurrens. Genom lagen (1981:134) om allmänna värmesystem finns möjlighet att skapa ett legalt skyddat monopol. Den möjligheten har hittills aldrig utnyttjats.

Det finns delar i fjärrvärmeverksamheten som uppvisar stordriftsfördelar. En sådan del är distributions-systemet, under förutsättning att detta är optimalt anpassat och dimensionerat. I produktionsanläggningen kan de tekniska förutsättningarna för exempelvis rökgasrening, tillvaratagande av spillvärme i olika former, samproduktion av elektricitet och värme och eldning med vissa fasta bränslen innebära skalfördelar.

Under senare år har möjligheterna att låta andra värmeproducenter än fjärrvärmeverket överföra värme i distributionsledningarna aktualiserats. De tekniska problem som måste lösas i samband med att näten öppnas för transiteringar förefaller mer komplicerade jämfört med då motsvarande möjligheter diskuteras för distribution av elektrisk ström.

En viktig fråga för många fjärrvärmeverk gäller nuvarande och framtida möjligheter att producera elektrisk kraft. Denna påverkar också i hög grad värmeverkets ekonomi, dess prissättning och värmeavgifternas utformning. Ett exempel på styrning genom avgiften är hur en del verk i sin värmeskatte har infört en flödesavgift, främst i syfte att på så sätt åstadkomma en sänkning av returtemperaturen från abonnenterna.

De bakomliggande faktorerna för avgiftssättningen varierar från anläggning till anläggning. Det allra enklaste fallet, ett fjärrvärmeverk med enbart varmvattendistribution från en hetvattencentral som eldas med ett enda bränsle t.ex. olja, torde knappt förekomma idag. Värmeverken producerar i regel sin värme i sammansatta produktionsanläggningar där två eller flera olika typer av anläggningar för energiomvandling ingår. I en sådan produktionsmix kan t.ex. ingå kondensorvärme från elproduktion, spillvärme från en industri, värme från avloppsvatten eller annan värmekälla via värmepump, värme från avfallsförbränning eller värme från eldning med fasta eller flytande bränslen.

Även om de tekniska driftsförutsättningarna i hög grad varierar mellan olika värmeverk, så tillämpas en på ekonomiska grunder utformad driftstrategi som är densamma. De olika produktionsdelarna i en anläggning

tas i huvudsak i drift enligt den ordning som följer av produktionsmarginalkostnaden. Sammansättningen av produktionsanläggningen brukar därför beskrivas i termer av baslast-, mellanlast- och spetslastproduktion.

Anläggningen dimensioneras så att sådana produktionsalternativ som kräver stora kapitalinvesteringar, vilka samtidigt kompenseras genom låga rörliga kostnader, får svara för baslastproduktionen där utnyttjandetiden är lång. För spetslastproduktionen, dvs. produktionen under den kallast årstiden då tillgänglig kapacitet utnyttjas, är utnyttjningstiden kort, vilket på motsvarande sätt påverkar kalkylen beträffande kapitalinsats och förväntade rörliga kostnader.

Driften av anläggningen baseras således i huvudsak på en varierande produktionsmarginalkostnad. Det är emellertid inte alltid som driftsförutsättningarna helt speglas i avgiftssättningen. I ett sifferexempel i bilaga 5 redovisas utfallet vid tillämpningen av några olika avgiftsprinciper. Exemplet är starkt förenklat, med syfte att tydliggöra de kortsiktiga konsekvenserna av avgiftssättningen. Samtidigt bör det framhållas att exemplet är begränsat till kostnads- och utbudssidan. Prissignalernas effekter på efterfrågan och konsekvenserna för anläggningens dimensionering och sammansättning diskuteras således inte.

Elektricitet

Inom elområdet finns för viss användning substitut. Produktion och distribution av elektricitet är i den meningen utsatt för konkurrens.

Genom lagen (1902 s. 1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar (ellagen) har ett lagstadgat monopolskydd införts genom krav på koncession. Under förutsättning att anläggningarna för produktion och systemet för distribution är optimalt anpassade och dimensionerade finns stordriftsfördelar.

De största kraftproducenterna i Norden är anslutna till en marknad där priset timme för timme anpassas efter variationer i den kortsiktig marginalkostnaden. Vattenkraften utnyttjas med hänsyn till dels tillgången på vatten, dels regleringsbegränsningar och årsprognoser. Värmekraftverken tas i drift i en ordning som bestäms av den kortsiktiga marginalkostnaden. Kärnkraften används i första hand därefter mottryckskraft etc. Gasturbinerna är de kraftverk som uppvisar den högsta rörliga kostnaden och fungerar därför som en sista reserv.

Detta system för samkörning över kraftbörsen för tillfällig kraft är en i det närmaste ideal tillämpning av principen för effektiv prissättning. Men kraftbörsen är bara öppen för de större producenterna. Kunderna är hänvisade till att köpa elenergi enligt i förväg bestämda taxor eller med stöd av särskilda långtidskontrakt. Kraftindustrin har anpassat taxekonstruktionerna så att det vid sidan av försäljningen av prima kraft också kan slutas avtal om sekunda kraft. Avtalen om sekunda kraft öppnar möjligheter till omfördelning av över- respektive underskott i elproduktionen. Producenterna har genom dessa avtal vissa möjligheter att styra uttaget av el i enlighet med principen om effektiv prissättning.

Utredningen understryker vikten av att differentiering av energipriserna också görs i distributionsledet. Abonenterna måste med andra ord nås av korrekta prissignaler. Detta fordrar att såväl lagstiftning som allmänna leveransvillkor och taxor anpassas.

Det är också viktigt att distributörerna genomför särskilda undersökningar i samråd med abonnenterna och blivande kunder för att få en god uppfattning om det framtida behovet av elenergi. Utbyggnaderna av näten skall göras med samhällsekonomiska utgångspunkter.

De nuvarande möjligheterna att välja taxor med schablonmässigt differentierade elkostnader måste ifrågasättas eftersom de är konstruerade med stöd av förenklaade genomsnittsberäkningar och inte korrekt speglar den kortsiktiga marginalkostnaden. Det finns olika metoder att sätta priser som bättre tar hänsyn till kostnadernas förändring över tiden. Priset kan differentieras under olika tidsintervall, t.ex. under dygnet och över årets månader. Elpriset kan, i vart fall teoretiskt, även fastställas momentant för de slutliga användarna, dvs. det anpassas fortlöpande till variationer i den kortsiktiga marginalkostnaden.

Principen om effektiv prissättning förutsätter att förändringar görs i ellagen. Det nuvarande systemet med linje- och områdeskoncessioner måste förändras. Det förutsätts att den svenska elmarknaden öppnas för konkurrens och att avtal fritt kan slutas mellan producenter, distributörer och slutanvändare. Om den kommunala självkostnadsprincipen avskaffas, utan att tillräckliga hänsyn tas till att distributionen av elektricitet är naturligt monopol, finns en viss risk för att monopolvinster skapas och att effektivitets-

förluster uppstår. De elektriska näten måste göras tillgängliga på ett icke diskriminerande sätt för inmatning och uttag av elektrisk energi. Konkurrensfrågorna och de krav som från olika håll framställs om "öppna" elnät är därför av central betydelse för prissättningen på elenergi.

Anpassningar är även nödvändiga att göra beträffande reglerna om leveranser av ström till värmepumpar och elpannor inom områden där fjärrvärme eller naturgas distribueras eller avses bli distribuerad.

Utredningen föreslår att statens prisregleringsnämnd för elektrisk ström ersätts av en avgiftsdomstol. Även beträffande reglering av pris och övriga villkor för överföring av elektricitet medför förslaget ett behov av vissa följdändringar.

De Anpassningar som här beskrivits är inte uttömmande utan avsikten är att på några punkter illustrera behovet av ändringar i ellagen. Skissen till avgiftslag öppnar möjligheter till att bestämma avgifterna i enlighet med principen om effektiv prissättning. Ändringar i ellagen bör därför ske i enlighet med dessa grundprinciper.

Några övriga avgiftsområden

Utredningen menar att även andra avgifter skall kunna bestämmas på ett sätt som är förenligt med förslaget till avgiftslag, dvs. enligt principen om effektiv prissättning. I de lagar som i dag reglerar avgifter vid myndighetsutövning och legala monopol uppställs som regel krav som är direkt kopplade till verksamheternas kostnader för driften samt vissa, underför-

stådda, krav på effektivitet. Här ges två exempel för att illustrera det sagda.

Det första exemplet rör renhållningsområdet, alltså betungande avgifter, dvs. avgifter där den enskilde befinner sig i en sådan situation att han rättsligt eller faktiskt kan anse sig tvingad att betala. Renhållningsavgiften skall, enligt gällande rätt, vara årlig eller på annat sätt periodisk. Om avgiften avser bortforsling och slutligt omhändertagande vid enstaka tillfällen får kommunen besluta att avgiften skall erläggas särskilt för tillfället i fråga. Avgiften skall bestämmas till högst det belopp som behövs för att täcka nödvändiga planerings-, kapital- och driftskostnader för renhållningen. Från dessa kostnader skall avräknas kostnaderna för vad som kan belöpa på användningen av anläggningar eller utrustning för annat ändamål än renhållning, 16 § första stycket renhållningslagen (1979:596).

Det andra exemplet på hur beräkningen görs enligt gällande rätt är avgifter för lov, förhandsbesked och andra bygglovsärenden, dvs. icke betungande avgifter. Det föreskrivs i 11 kap 5 § plan- och bygglagen (1987:10), PBL, att kommunen får ta ut avgift med högst det belopp som motsvarar kommunens genomsnittliga kostnad för åtgärden. Regler om gatukostnader meddelas i 6 kap 31 - 38 § PBL. I 31 § stadgas att kostnaderna skall fördelas mellan fastigheterna efter skälig och rättvis grund.

Det finns andra exempel på verksamheter där premiserna för verksamhetens bedrivande och därmed avgiftssättningen, enligt utredningens mening, bör anpassas så att de motsvarar kriterierna för samhällsekonomisk effektivitet. Kommunens myndighets-

uppgift bör, t.ex. beträffande sotning, begränsas till att omfatta själva tillsynen. Andra exempel är avgifter för upplåtelser av allmän plats, köttbesiktningssavgifter, slakthusavgifter, avgifter enligt hälsoskyddslagen m.m. Det är också tänkbart att avgifter inom den sociala omsorgen kommer att utformas utifrån andra grunder än vad som gäller i dag. Det kan därför finnas skäl att här peka på att principen om effektiv prissättning bör tillämpas vare sig det kommer att finnas en fungerande konkurrens eller inte inom sådana områden.

Kravet på effektiv prissättning bör kunna anpassas till att omfatta också verksamheter som inte är naturliga monopol. Utredningen menar att principen om effektiv prissättning kan tjäna som ett mönster för hur avgifter bör bestämmas inom sådana verksamheter.

3.6 Abonnenternas ställning

Vem tar störst risk?

Alla former av företagande och all verksamhet anses generellt vara förknippade med olika grad av risktagande. I regel finns det ett proportionellt samband mellan risknivån och den potentiella vinstnivån. Utsikterna att kunna ta in stora vinster brukar också kunna motivera ett högre risktagande. En satsning i ett högriskprojekt förväntas således ge motsvarande höga avkastning.

I konkurrensutsatt verksamhet är det verksamhetens ägare och externa finansiärer som i olika omfattning och enligt viss prioritet svarar för risktagandet. För kundernas del består risken i huvudsak i att köpa

en vara eller tjänst, som inte uppfyller de utlovade kvalitetsegenskaperna eller att leveransen försenas eller helt uteblir på grund av konkurs etc. Genom särskild lagstiftning främjas i viss utsträckning kundernas köptrygghet. Inom speciella verksamheter, t.ex. inom försäkringsområdet och bankverksamhet har lagstiftaren valt att ytterligare skärpa kraven på dem som utbjuder sådana tjänster, i syfte att begränsa kundernas risktagande.

Kundernas främsta och starkaste påtryckningsmedel är, då det gäller konkurrensutsatt verksamhet, friheten att välja leverantör. Valet kan träffas på olika grunder, men bygger på att informationsutbytet mellan säljare och köpare fungerar och kan ske till rimliga transaktionskostnader.

Under tidigare avsnitt i betänkandet har kostnader och konkurrensförutsättningar behandlats. Utredningen har i huvudsak riktat sin uppmärksamhet mot verksamheter där konkurrens saknas eller där konkurrensen idag är starkt begränsad. Det är främst inom sådana områden, som avgiftssättningen kan utgöra ett problem och där samhället med t.ex. stöd av lagstiftning anger vilka principer som skall tillämpas vid avgifternas utformning. Avgifternas storlek beror bl.a. på ställda avkastningskrav i verksamheten.

Utredningen har således velat belysa bakgrunden och orsakerna till att en fungerande konkurrens saknas inom olika verksamhetsområden. Utredningen har bl.a. pekat på att de tekniska förutsättningarna för en verksamhet kan innebära krav på omfattande investeringar, vilka till stor del är irreversibla (sunk costs). Sådana, i relation till de totala kostnaderna, höga fasta kostnader hindrar samtidigt nyetable-

ring och konkurrens. Verksamheter av den här arten brukar följaktligen benämnas naturliga monopol. Då investeringarna väl är gjorda, dvs. då de aktuella anläggningarna redan är utbyggda, är det för sent att ångra kapitalinsatsen. Det en gång investerade kapitalet är i stort sett låst i anläggningstillgångar och möjligheterna till ett alternativt utnyttjande av detta kapital saknas. Det kan därför ligga nära till hands att påstå, att den som gör den här typen av investeringssatsningar tar en relativt stor risk. Detta kan också vara fallet, vilket det exempel från fjärrvärmeområdet som tas upp under avsnitt 2, visar.

Rishtagandet ligger emellertid inte obetingat hos den som producerar varan eller tjänsten i en naturlig monopolverksamhet. Monopolställningen och frånvaron av konkurrens kan snarare ses som en omständighet, vilken i praktiken kraftigt reducerar producentens rishtagande. Möjligheterna att, i frånvaro av någon form av reglering, generera höga vinster via monopolprissättning har tidigare beskrivits. Speciellt då de varor och tjänster som det naturliga monopolet utbjuder är av nödvändighetskaraktär under överskådlig tid, typ elektricitet eller vatten och avlopp, kan rishtagandet i verksamheten normalt uppfattas som relativt ringa. En riskfaktor av betydelse i detta sammanhang är emellertid att kundunderlaget trots frånvaron av konkurrens kan svikta, inte som följd av företagets avgiftspolitik, service etc., utan som följd av yttre omständigheter såsom avflyttning, förändrad näringslivslokalisering och liknande.

Oavsett vilka orsakerna är till att monopolföretaget kan misslyckas och drabbas av förluster, är det här kunderna eller i aktuella fall de kvarvarande abonnenterna som i stor utsträckning får ta de faktiska

riskerna. Redan i det skede då det på något sätt avgörs vem som skall vara huvudman för den naturliga monopolverksamheten, har kunderna eller abonnenterna hamnat i en bestämd risksituation.

Mot denna bakgrund finns det således starka motiv för att överväga olika möjligheter till att stärka abonnenternas ställning.

För det första bör samhället i allmänhet och abonnenterna i synnerhet ha intresse av att se till att verksamheten fortlöpande bedrivs så effektivt som möjligt och att avgiftssättningen svarar mot de krav som kriterierna för effektivitet ställer.

För det andra bör det starka ömsesidiga beroendet mellan det naturliga monopolföretaget och dess abonnenter, inte minst vad gäller deras faktiska risktagande i verksamheten, motivera att olika möjligheter tas till vara för ett intensifierat och fortlöpande informationsutbyte. Det finns exempel där signaler från abonnentkollektivet i ett tidigt planeringsskede leder till ett på sikt effektivare utnyttjande av kapitalresurser som redan binds och enligt framlagda planer eventuellt kommer att bindas i verksamheten.

Enligt utredningens uppfattning framstår möjligheterna som gynnsamma att, förutom via viss grundläggande lagstiftning även på frivillig väg, nå fram till lösningar som tillgodoser såväl företagets som abonnenternas intressen, då kommunen är huvudman för en naturlig monopolverksamhet. Kommunen har en central roll i samhällsplaneringsarbetet och besitter värdefulla kunskaper om olika påverkande omgivningsfaktorer. Kommunen förväntas prioritera målen om allmän välfärd framför rent företagsekonomiska vinstmaxime-

ringsmål. I regel ingår dessutom en stor del av abonnentkollektivet i den lokala väljarkåren, vilket också kommer att ställa villkor och gränser för hur verksamhetens företrädare tillåts agera, då kommunen är huvudman. Det samlade risktagandet hos monopolföretag och abonnentkollektiv kan i kommunala verksamheter till stora delar ingå i och kanaliseras till en gemensam intressesfär. Många menar för övrigt att en ansvarig kommunalpolitiker, som handlar i uppenbar strid mot abonnenternas intressen ganska snart blir befriad från sitt ansvar via den naturliga politiska processen.

Samhällsekonomisk effektivitet - ett praktiskt problem

Utredningen har alltså redovisat som sin uppfattning att förutsättningarna för en fortlöpande tillsyn och kontroll över naturliga monopolverksamheter är goda, då kommunen är huvudman. Utredningen har samtidigt föreslagit en lagstiftning och särskild prövning som skall gälla all sådan verksamhet, oavsett vem som är huvudman. Det finns, enligt utredningen, ej anledning att undantaga någon eller några huvudmän. Om kommunerna, såsom förväntas, bedriver verksamhet i enlighet med samhällsekonomiska mål, bör detta också kunna speglas i frekvensen av framtida prövningsärenden där kommunen är huvudman.

Det finns emellertid inslag av betydande praktiska problem inför tillämpningen av de grundprinciper som utredningen föreslår skall gälla för avgiftssättningen. Utredningsarbetet har bl.a. visat att kunskapskringen kring den samhällsekonomiska teorin har en mycket begränsad spridning. Begrepp som effektiva

priser, jämviktspris, knapphetspris, kortsiktig marginalkostnad, fallande styckkostnad, monopolprissättning, samhällsekonomiska kostnader och intäkter, konsumentöverskott, second-best lösningar, effektiv resursallokering etc. är relativt okända för det stora flertalet.

Detta påverkar i hög grad abonnenternas möjligheter att kunna bilda sig en relevant uppfattning huruvida verksamheten drivs enligt kraven på samhällsekonomisk effektivitet. Det påverkar också förutsättningar för de rättsliga prövningsinstansernas arbete. De svårigheter som här kan skönjas, får dock inte, enligt utredningens uppfattning, hindra en praktisk tillämpning av de föreslagna grundprinciperna för dimensionerings- och investeringsstrategi, drift och avgiftsättning i berörda verksamheter.

Det bör här påpekas att tillämpningssvårigheterna knappast varit mindre då t.ex. självkostnadsprincipen utgjort grunden för en avgiftsprövning. Problemen har kanske i själva verket varit av ännu mer allvarlig art, då också fackekonomer har haft svårt att ge självkostnadsbegreppet en adekvat definition. Därtill har många ekonomer haft orsak att i anslutning till olika prövningsärenden starkt kritisera självkostnadsprincipens tillämpning.

Utredningen har funnit att principerna, som syftar till samhällsekonomiskt effektiva verksamheter, är väl definierade i ekonomisk teori och att enighet i allt väsentligt råder bland ekonomer av facket om principernas riktighet. Därmed återstår problemet hur de skall kunna bringas till efterlevnad i praktisk verksamhet och vilka reella möjligheter som

erbjuds för att kunna förbättra abonnenternas ställning.

Kan abonnenternas ställning stärkas, i så fall hur?

Abonenternas ställning är svag, då varor och tjänster av nödvändighetskaraktär endast finns att tillgå på en monopolmarknad. Då köpvägran inte är möjlig, finns inga andra realistiska alternativ än att böja sig för säljarens villkor. Inom vissa områden finns dessutom regler som av olika skäl skyddar monopolet mot konkurrens, som tvingar abonnenterna att betala en viss avgift och/eller hindrar abonnenterna att anskaffa egna anläggningar för sin egen försörjning.

I de fall samhället självt är huvudman för verksamheten kan abonnenterna via den politiska processen utöva en viss påverkan. Det finns dock tydliga exempel på abonnenternas begränsade inflytande också under sådana förhållanden. I vissa situationer kan t.ex. kommunerna själva uppträda som kunder eller abonnenter och förhandla om inköp av råvaror eller producentvaror från t.ex. statligt ägda företag med monopolställning eller från motsvarande privata företag. Trots att aktörerna i dessa fall kan anses företräda politiskt mycket starka organ framstår monopolföreträda som den part som ändå till sist dikterar vilka villkor som skall gälla.

Mot den bakgrunden kan det, enligt utredningens uppfattning, finnas orsak att via lagstiftning tillskapa olika möjligheter för att stärka abonnenternas ställning. Bestämmelserna skulle gälla generellt, oavsett vem som är huvudman för den aktuella verksamheten.

Åtgärderna skulle således syfta till att ge abonnenterna ett bättre och tydligare underlag för att kunna bedöma om verksamheten drivs i enlighet med principerna för samhällsekonomisk effektivitet och om avgiftsättningen kan anses leda till en godtagbar inkomstfördelning, dvs. om avgifterna kan uppfattas som skäliga av abonnenterna.

Abonmentinflytandet kan stärkas direkt och indirekt med olika medel. Följande uppräknig ger exempel på åtgärder som kan aktualiseras i detta sammanhang.

- huvudmannen åläggs att verka för att samråd sker med dem som utnyttjar eller kommer att utnyttja verksamhetens tjänster
- abonnenterna ges rätt att del av tekniskt och ekonomiskt underlag för verksamheten, där huvudmannen ges skyldighet att lämna upplysningar, vägledning, råd och annan hjälp i lämplig omfattning
- huvudmannen ges skyldighet att underrätta om alla betydelsefulla förändringar i verksamheten
- krav ställs på att verksamhetens redovisning avgränsas i syfte att underlätta uppföljning och kontroll av verksamheten
- krav ställs på att verksamheten också revideras utifrån samhällsekonomiska utgångspunkter
- krav ställs på att möjligheter att jämföra företag med likartade verksamheter tillskapas (s.k. yardstick competition)
- krav ställs på att möjligheter att ordna offentliga utfrågningar (s.k. hearings) tillskapas
- abonnenterna ges möjlighet att få den berörda verksamheten prövad i en särskild prövningsinstans, t.ex. en avgiftsdomstol
- abonnenterna ges förbättrade möjligheter att gå samman vid en rättslig prövning, s.k. grupptalan (utreds av en särskild kommitté, Dir. 1991:59)

4.1 Samhällsekonomiskt effektiva verksamheter

Effektiv verksamhet med stöd av en särskild lag

Utredningen föreslår

att grundprinciperna för avgiftssättning i naturliga monopolverksamheter skall bestämmas i en särskild lag samt

att en sådan lag skall gälla för alla berörda verksamheter, oberoende av vem som är huvudman.

Utredningen föreslår en principskiss till lagstiftning, som syftar till effektiva prissignaler och kostnadseffektivitet inom verksamhetsområden som karakteriseras som naturliga monopol. Avgifterna skall därutöver, enligt utredningens lagskiss, vara skäliga och uppfattas som rättvisa.

Utredningen har fokuserat sitt arbete till frågor som gäller avgiftssättningens konsekvenser för det som i ekonomisk teori brukar behandlas under begreppet effektiv resursanvändning och allmän välfärd. Den här inriktningen innebär, som tidigare nämnts, att avgiften korrekt bör spegla kostnaderna, dvs. värdet på ett alternativt utnyttjande för samtliga resurser som tas i anspråk, då en vara eller tjänst produceras och konsumeras. Priset eller avgiften skall med andra

ord ge en korrekt signal om den faktiska resursuppskrifningen.

Sådana här signaler kan se ut på olika sätt. De är i regel sammansatta av olika komponenter och de har olika struktur. För varje verksamhetsområde måste prissignalerna ges en utformning som är anpassad till de speciella förutsättningar som gäller för området i fråga. Denna omständighet har i högsta grad påverkat omfattningen av utredningsarbetet och utredningens förslag.

Det råder en artskillnad såväl beträffande nödvändigt faktaunderlag som beträffande personinsatser och tidsåtgång mellan att utreda och föreslå allmänna regler för avgiftssättningen och att specificera kriterier och villkor för avgiftssättningen i enlighet med varje enskild marknads speciella egenskaper.

I det förstnämnda fallet avser analys och förslag de gemensamma grundläggande förutsättningarna och principerna för avgiftssättningen. Här handlar det således om att överväga regler av mer principiell och övergripande natur. Sådana regler har relevans över en relativt lång tidsperiod.

I det andra fallet krävs en fördjupad analys som kan leda fram till färdiga, praktiskt tillämpbara avgiftsförslag för respektive verksamhetsområde. Kostnadssambanden och övriga marknadsvillkor är mer eller mindre unika för varje område. Ett sådant utredningsarbete kräver i regel omfattande utredningsinsatser, efter det att nya generella grundprinciper lagts fast.

Förutsättningarna för avgiftssättningen på en viss marknad kan också förändras relativt snabbt, bl.a. som följd av den tekniska utvecklingen eller förändrade institutionella förhållanden. Behovet av modifieringar kan i själva verket härledas med stöd av de krav som ställs på avgiftssättningen genom den av utredningen föreslagna principskissen till en avgiftslag. Som exempel kan nämnas hur marknaderna för vatten- och avloppsförsörjning har utretts ett flertal gånger eller hur elmarknadens struktur och funktion utretts och förändrats alltsedan förarbetena till 1902 års ellag.

Inom snart sagt alla avgiftsområden krävs en fortlöpande uppföljning av utvecklingen på den enskilda marknaden och en motsvarande successiv anpassning av den aktuella avgiftens konkreta utformning.

Utredningen föreslår med hänvisning till mål, om en effektiv resurshushållning, att den kommunala självkostnadsprincipen överges inom aktuella verksamhetsområden. På samma grunder anser utredningen att också andra kommunala grundprinciper, såsom likställighetsprincipen och i viss utsträckning lokaliseringsprincipen bör modifieras inom dessa områden.

Utredningens förslag bygger på att olika möjligheter till att skapa ökad konkurrens skall tas till vara och att motsvarande avreglering av berörda marknader skall genomföras. Utredningen förutsätter således att monopol, som inte är naturliga enligt den ekonomiska terminologin, skall brytas upp och ersättas med fungerande konkurrens. Detta synsätt har också kommit till uttryck i konkurrenskommitténs betänkande (SOU 1991:59) Konkurrens för ökad välfärd.

Utredningen lägger fram en principskiss till en generell lagstiftning som syftar till att de naturliga monopolen skall avgränsas, att monopolvinster skall förhindras och att kostnadseffektiviteten i sådana verksamheter skall hållas hög. En sådan avgiftslag skulle därför inte rikta sig till enbart kommunala monopolverksamheter, utan den skulle gälla för alla berörda monopolverksamheter oberoende av vem som är verksamhetens huvudman.

Utredningen har tidigare påpekat att varje verksamhet och varje marknad är mer eller mindre unik. I fortsättningen av detta kapitel redovisas innebörden av utredningens förslag och konsekvenserna inom några viktiga avgiftsområden. Syftet är att belysa de av utredningen föreslagna generella grundprinciperna för avgiftssättningen och att jämföra dessa med gällande rätt.

Nödvändiga kostnader och skäliga priser

Utredningen föreslår

att begreppet nödvändiga kostnader vidgas samt

att kommunerna ges samma rätt som andra huvudmän att sätta skäliga priser.

Enligt utredningens uppfattning kan en tillämpning av såväl begreppet "nödvändig kostnad" som begreppet "skäligt pris" försvaras då avgiftssättningen granskas. Det finns emellertid inte orsak att göra en direkt sammankoppling av begreppen för att räkna fram en viss taxa. Självkostnadsprincipen har ofta bidragit till att en icke relevant och automatisk eller självverkande sammankoppling skett.

Man kan t.ex. tänka sig att en verksamhet drivs ineffektivt med åtföljande höga kostnader. Taxan sätts i enlighet med verksamhetens självkostnad och uppfattats därmed som skälig. Kostnaderna kan verifieras i verksamhetens bokföring och utgör därmed grunden för beräkningen av verksamhetens självkostnader. På detta vis kan verksamheten fortlöpa, utan att någon med stöd av rättsliga regler kan få en ändring till stånd.

Utredningen förespråkar ett synsätt som leder till att begreppen, "nödvändiga" och "skäliga", tillämpas i en ny bemärkelse. Ett pris kan, enligt utredningens mening, uppfattas som skäligt även om de sammanlagda kostnaderna enligt verksamhetens bokföring avviker från vad som motsvaras av taxenivån. Ett skäligt pris skulle t.ex. kunna vara det pris där köparens betalningsvilja sammanfaller med kostnaden för att producera ytterligare en enhet. I bilaga 5 illustreras detta med ett förenklat sifferexempel.

Kommunerna bör ges samma rätt som andra huvudmän att sätta skäliga priser.

Utredningen vill således ge också skälighetsbegreppet en vidare tolkning. Hittills har huvudprincipen varit att de kostnader som finns verifierade i verksamhetens bokföring godtagits som nödvändiga. I kapitel 3 diskuteras olika möjligheter att höja kostnadseffektiviteten. Det här är ingen enkel uppgift. Men de möjligheter som kan erbjudas bör också utnyttjas. Om t.ex. upphandling från en underleverantör leder till lägre kostnader jämfört med produktion i egen regi, bör en sådan upphandling genomföras.

Prövningen av nödvändiga kostnader har hittills främst gällt kapitalkostnadsberäkningar. I något fall har vissa faktiska kostnader, typ kostnader i form av pensionsskulder, förbisetts i verksamhetens redovisning. Sådana från början icke verifierade kostnader har icke tillåtits att i efterhand belasta verksamheten och motiverat motsvarande genomslag på taxesättningen. Grundprincipen, förbudet mot retroaktivitet, bör gälla oförändrad. En reell kostnad av det här slaget bör samtidigt motivera att verksamheten påförs en skuldpost, som kan ingå i det totala kostnadsunderlaget för beräkning av framtida taxor.

Principen om en effektiv prissättning och dess konsekvenser

Utredningen föreslår

att avgifter skall bestämmas enligt principen om effektiv prissättning.

Utredningen utgår från att grundprinciperna för avgiftssättningen, vad gäller sådana varor eller tjänster som kommunerna normalt svarar för, skall vara förenliga med de kriterier för prissättning som i övrigt gäller inom ramen för en marknadsekonomi. Priserna är av avgörande betydelse i en sådan ekonomi. De fyller här flera funktioner (som beskrivs i bilaga 3).

Utredningen vill med sitt förslag lägga fast vissa grundläggande principer för avgiftssättningen, vilka innebär att en avgift skall kunna fullgöra funktionen

- att förmedla korrekta prissignaler om den faktiska uppföringen av resurser,
- att höja effektiviteten på såväl kort som lång sikt genom att öka kostnadsmedvetandet hos leverantörer och kunder,
- att som ransoneringsmekanism skapa jämvikt mellan utbud och efterfrågan och
- att leda till en skälig inkomstfördelning.

En grundläggande och viktig princip, som enligt utredningens uppfattning sålunda bör fastläggas, är "principen om effektiv prissättning". Den innebär att en avgift i första hand skall utformas så att den speglar den kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaden. De viktigaste konsekvenserna av en effektiv prissättning är att den kommer att leda mot ett samhällsekonomiskt effektivt resursutnyttjande och fungera som ett ekonomiskt styrmedel mot effektiva kortsiktiga och långsiktiga jämviktslägen.

Principen om en effektiv prissättning kan leda till att t.ex. naturliga monopolverksamheter kan uppvisa såväl periodvisa överskott som periodvisa underskott. Sådana över- eller underskott är enligt utredningens uppfattning helt i sin ordning.

Exempelvis kan det i vissa fall finnas motiv att under vissa skeden i en verksamhet skapa överskott genom att tillämpa s.k. knapphetsprissättning som ett led i en på redovisade optimeringsberäkningar baserad utbyggnadsstrategi för en anläggning. Sådana överskott skall således inte uppfattas som att utgöra en del av den utdelningsbara årsvinsten, utan de skall hållas kvar inom verksamheten för att kunna användas till att helt eller delvis finansiera de planerade framtida investeringarna.

Det kan finnas situationer, där huvudmannen väljer att avstå från att via avgifterna nå full kostnads-täckning. Principen om en effektiv prissättning innebär att de fasta kostnaderna i verksamheten kan subventioneras helt eller delvis. Ett nyttjandepreis, dvs. en rörlig avgift, skall motsvara den samhällsleliga kortsiktiga marginalkostnaden. I det fall huvudmannen har uttalade motiv att frångå denna princip, kan alternativet vara att ta ut enbart en fast avgift eller ingen avgift alls.

Kapitalkostnader, över- och underskott

Valet av metod för att beräkna kapitalkostnaderna påverkar verksamhetens fortsatta finansiering och storleken på betalningsströmmarna mellan abonnenterna och verksamheten respektive mellan verksamheten och dess ägare. Problemet är att många kommunala verksamheter inte är redovisningsmässigt externt avgränsade.

De periodvisa överskotten kan alltså i sig vara motiverade. Det är samtidigt viktigt att de också hålls kvar i verksamheten och inte går direkt in i ägarens kassa under mer eller mindre kontrollerbara former. I följande avsnitt redovisas förslag beträffande redovisning av kapitalkostnader, behandlingen av över- eller underskott samt krav på avgränsad ekonomisk redovisning.

Därför ställs krav på en tydlig och avgränsad redovisning av verksamhetens ekonomi. Med stöd av en korrekt redovisning kan såväl överskott som underskott under skälig tid förklaras och försvaras utifrån samhällsekonomiska principer.

Avgränsad redovisning

Utredningen anser

att redovisningen för berörda verksamheter skall avgränsas,

att ägarens avkastningskrav skall begränsas till vad som är skäligt,

att medel som tillförs via bokslutsdispositioner, t.ex. avskrivningar utöver plan, skall hållas kvar inom verksamheten,

att ackumulerade sådana medel skall redovisas öppet samt

att behovet av avkastning från sådana fonder inte skall tillgodoses genom krav på ökade rörelseintäkter utan skall tillföras verksamheten i form av finansiella intäkter.

En tydlig och avgränsad redovisning är, enligt utredningens uppfattning, ett nödvändigt hjälpmedel och ger ett nödvändigt bedömningsunderlag, då såväl ägare som abonnenter förutom de för driften ansvariga i aktuella verksamheter skall avgöra huruvida prissättningen och verksamhetens kostnadssammansättning svarar mot högt ställda effektivitetskrav.

Verksamhetens ägare kan med hänvisning till den ekonomiska redovisningen, dvs. balansräkning, resultaträkning, finansieringsanalys och övriga redovisningshandlingar t.ex. ställa krav på en viss avkastning på det totalt sysselsatta kapitalet.

Redovisningshandlingarna skall bl.a. kunna ge information om den totala avkastningens sammansättning. Olika finansiärer och intressenter kan således ställa olika anspråk på avkastning på sina fordringar. Detta

återspeglas bl.a. av bokföringslagens (1976:125) regler om uppställning av resultaträkning (18 §).

I avtal med externa långgivare fastställs på förhand t.ex. lånets löptid, amorteringstakt, räntesatser och andra lånevillkor. Kostnader i form av räntebetalningar skall således redovisas särskilt i resultaträkningen som finansiella kostnader.

Ägarens avkastning kan normalt inte fastställas i förväg, eftersom den utgör restposten i verksamhetens faktiska resultat. Resultaträkningen skall ge en mer nyanserad och rättvis bild av resultatet för det aktuella verksamhetsåret. Skattelagstiftningen tillåter resultatutjämnning mellan olika år. Följaktligen finns möjlighet att utöver redovisat faktiskt resultat företa olika bokslutsdispositioner t.ex. i form av avskrivningar utöver plan. Det är härvid viktigt att notera, att överavskrivningar inte får betraktas som årets vinst. Sådana avskrivningar återverkar på balansräkningens innehåll. Ackumulerade avskrivningar utöver plan skall, enligt utredningens uppfattning, redovisas öppet som obeskattade reserver.

I konkurrensutsatt verksamhet utgör årets faktiska resultat och avkastningen ett mått på hur väl företaget lyckats hävda sig i konkurrensen. Här liksom i naturliga monopol kan ägaren givetvis också på förhand ställa krav på en viss avkastning på det satsade kapitalet. Huruvida detta krav kan anses skäligt eller ej i konkurrensutsatta verksamheter kan egentligen bara ägaren avgöra, mot bakgrund av dennes alternativa placeringssmöjligheter.

I monopolverksamheter är förutsättningarna de omvända. Här finns orsak att överväga avkastningens skä-

lighet. Monopolisten har möjlighet att på förhand bestämma avkastning såväl till belopp som till procent. Avgifterna eller taxorna anpassas därefter till dessa krav. Detta påverkar efterfrågad volym, vilken i sin tur bestämmer resursanvändningen. En på förhand bestämd avkastning kan också påverka sammansättningen av verksamhetens kostnader, dvs. relationen mellan kapitalinsats och rörliga resursinsatser.

Avkastningskravet får inte stå i strid med kravet på skäliga avgifter för abonnenterna.

Om ägaren väljer att ställa ett relativt avkastningskrav, dvs. uttryckt i procentuella termer, är det av avgörande betydelse på vilket kapitalbelopp beräkningarna grundas. I naturliga monopolverksamheter, skall avkastningen på kapital, som motsvarar obeskattade reserver och som fonderats för framtida investeringsbehov via överavskrivningar inte medföra krav på ökade rörelseintäkter. Avkastningen på sådana medel skall tillgodoses genom lämpliga kapitalplaceringar och tillföras verksamheten i form av finansiella intäkter. I annat fall riskerar abonnenterna att taxorna höjs i samma takt som fonderna växer, dvs. exponentiellt med ränta på ränta.

Det är inte alltid omfattningen, storleken och inriktningen av verksamheten motiverar att egen kompetens för den finansiella hanteringen byggs upp eller inryms inom verksamhetens egen organisation. Förvaltningen av fondmedel kan här ofta med fördel uppdras åt en central finansförvaltning hos verksamhetens ägare. En finansavdelning med kapitalhantering som huvudsaklig och rutinmässig arbetsuppgift har goda möjligheter att placera medel till en tillfredsställande avkastning. Om överföringar av fondmedel

sker på detta sätt, krävs en korrekt och avgränsad redovisning.

Det förslag till nya principiella regler för avgiftsättning utredningen här lägger fram innebär att ägare, driftansvariga, abonnenter och inte minst den rättsliga prövningsinstansen skall beredas praktisk möjlighet till en relevant och tillfredsställande granskning och eventuell prövning av avgifterna.

Kring prövningen av avgifter och i den allmänna debatten om principerna för avgiftsättningen har från olika håll framförts ibland mycket kritiska synpunkter i termer av "bristande rättssäkerhet", "smygbeskattning", "omöjligt att kontrollera" etc. En viktig och avgörande orsak till att omdömen av det här slaget har kommit till uttryck torde vara brister i den ekonomiska redovisningen. Det är därför, enligt utredningens uppfattning, angeläget att redovisningen inom de verksamhetsområden som utredningen behandlar utformas så att den svarar mot ställda krav. Uppgiften framstår som än mer angelägen, då utredningen samtidigt kommit fram till att självkostnadsprincipen bör överges och att likställighetsprincipen behöver modifieras. Sådana generella principer rimmar ofta illa med kravet på en effektiv resursstyrning och finansiering.

Det kan i detta sammanhang vara av intresse att citera några rader från prisregleringsnämndens för elektrisk ström remissyttrande över utredningens delbetänkande Den kommunala självkostnadsprincipens gränser (SOU 1990:107).

"Nu är självkostnadsprincipen och det prövnings-system som nu finns ingen garanti för låga av-

gifter. Att överge eller modifiera systemet utan att förutsättningar för konkurrens skapas eller förbättras innebär emellertid risker för att abonnenternas ställning försämras.....

.....Principerna har alltså i huvudsak utformats i praxis. Detta har tagit lång tid och lett till osäkerhet om vad som gäller.

.....Abonenterna har i regel inte möjligheter att ta fram ett relevant underlag för sin talan. I regel hänvisar de klagande till att distributören höjt taxorna kraftigt, till vad andra abonnentkategorier betalar hos samma distributör eller till att andra kraftföretag har lägre taxor. Även den utredning som distributörerna lägger fram är inte sällan bristfällig..
...Av de kostnader distributörerna har för sin verksamhet är kapitaltjänstkostnaderna svårast att bedöma."

Också statens va-nämnd framför i sitt remissyttrande ökade krav på beräkning och redovisning av underlaget för avgifterna. Med sin anknytning till va-området talar man här om de kommunala avgifterna.

".....Det skapar ett behov av att strama upp redovisningen och göra den tydligare. Det är exempelvis önskvärt med en sluten redovisning för varje verksamhetsgren. Va-nämnden har vid den prövning av taxor och avgifter som åligger nämnden utgått från att den kommunala redovisningen måste ges samma reella möjlighet till objektiv bedömning som förutsätts i lagstiftningen för annan ekonomisk verksamhet."

Utredningen utgår för sin del från att huvudmannens redovisningssystem skall vara utformat så att det går att bedöma verksamhetens effektivitet, kostnaderna för att producera nyttigheter och möjlighet att göra jämförelser mellan egen regi och entreprenad. Däremot behöver det inte i detalj föreskrivas för huvudmännen hur denna redovisning skall verkställas. Verksamheterna är organisatoriskt uppbyggda på olika sätt och utformningen av systemen måste därför anpassas till de enskilda behoven. Ett generellt och grundläggande krav på de redovisningssystem som huvudmannen tillämpar är att analyser av effektiviteten skall kunna göras från samhällsekonomiska utgångspunkter.

En fullständig och rättvisande redovisning av huvudmannens kostnader och intäkter inom respektive avgiftsområde är också en trovärdighetsfråga. Det är därför nödvändigt att alla faktiska kostnader och intäkter redovisas avgränsade från all annan verksamhet.

Vid en granskning av huvudmannens redovisning skall upplysning ges huruvida verksamheten uppfyller de högt ställda effektivitetskraven.

Revision och granskning

Utredningen föreslår

att berörda verksamheter, utöver sedvanlig revision, granskas från samhällsekonomiska utgångspunkter.

Utredningen föreslår att bestämmelser ges för hur den särskilda granskningen skall göras inom de områden som regleras i den föreslagna avgiftslagen.

Revisorernas granskning skall omfatta all verksamhet för att bedöma om den sköts på ett ändamålsenligt sätt samt att räkenskaperna ger rättvisande information. Revisionen omfattar även s.k. förvaltningsrevision. Utredningen menar att det inte är till fyllest med ett så allmänt hållet uttalande om granskningens omfattning. Behovet av en särskild granskning av verksamheterna med hänsyn till de samhällsekonomiska effektivitetskraven motiverar att detta särskilt regleras i avgiftslagen.

Det är då inte tillräckligt att granskningen begränsas till att endast göras enligt god revisions- eller andra liknande allmängiltiga principer. Någon form av revision skall därför också omfatta granskning av att verksamheterna fullgörs på ett samhälls-ekonomiskt effektivt sätt.

4.2 Abonnentinflytande

Utredningen föreslår

att huvudmannen skall verka för att samråd sker med de som utnyttjar eller kommer att utnyttja verksamhetens tjänster,

att abonnenterna skall ha rätt att ta del av tekniskt och ekonomiskt underlag i verksamheten,

att huvudmannen skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan hjälp till abonnent i fråga om hur avgiften sätts samt

att abonnenterna skall underrättas om förändringar av betydelse i verksamheten eller i avgiftssättningen.

Utredningen föreslår eller aktualiserar åtgärder, vilka har till syfte att dels stärka abonnenternas

ställning, dels ge företrädare för berörd verksamhet en så god kunskap som möjligt om den rådande efterfrågan samt även sannolik framtida efterfrågan.

Ett fortlöpande aktivt informationsutbyte mellan ett naturligt monopolföretag och dess abonnenter främjar, enligt utredningens uppfattning, verksamhetens effektivitet. En kartläggning av nuvarande efterfrågeförhållanden och relevanta bedömningar av den framtida efterfrågan är nödvändiga delar i det underlag som utgör grunden för utformningen av företagets dimensionerings- och investeringsstrategi.

Verksamheten måste således drivas och planeras med nödvändig kunskap om rådande och framtida efterfrågan. Verksamhetsansvariga bör kunna samla sådan kunskap via ett fortlöpande informationsutbyte med abonnenterna.

Ett nödvändigt villkor för ett ökat abonnentinflytande är att abonnenterna erbjuds möjligheter till insyn i verksamheten. Därför krävs vissa åtgärder av i detta sammanhang indirekt art, som på ett avgörande sätt kommer att påverka abonnenternas ställning.

Abbonenternas ställning stärks indirekt genom att

- redovisningen för verksamheten avgränsas,
- verksamheten granskas och revideras också från samhällsekonomiska utgångspunkter,
- möjligheter till jämförelser mellan verksamheter tillskapas samt
- möjligheter till offentliga utfrågningar tillskapas.

Verksamhetens redovisning bör avgränsas och utformas enligt de principer som utredningen diskuterar i ett tidigare avsnitt (4.1).

Under samma avsnitt uppmärksammar utredningen behovet av att verksamheten granskas och revideras också från samhällsekonomiska utgångspunkter.

Utredningen vill vidare peka på möjligheten att kunna tillämpa s.k. måttstockskonkurrens, för att jämföra verksamheten med verksamheter av liknande art. Detta ställer krav på att relevanta uppgifter om verksamheten redovisas och att t.ex. aktuella nyckeltal beräknas, sammanställs och presenteras.

Kommunerna kan genom den nya kommunallagen ha möjlighet att beträffande den egna verksamheten genomföra en offentlig utfrågning i anslutning till ett särskilt sammanträde i fullmäktige. Utredningen föreslår att liknande möjligheter övervägs och tillskapas för de fall då berörda monopolverksamheter drivs i någon annan regi än den kommunala.

4.3 Processuella konsekvenser

Dubbelprövningen av kommunala avgiftsbeslut

Utredningen föreslår bland annat

att den "dubbelprövning" som för närvarande kan ske av kommuners och landstings taxebeslut (normbeslut) undanröjs,

att enskilda debiteringsbeslut om avgifter (normtillämpningsbeslut) skall prövas av en särskild avgiftsdomstol. De kommunala beslut som domstolen skall kunna pröva är sådana som nämnder eller, efter delegation, annan meddelat

genom att tolka och tillämpa lagakraftvunna
taxebeslut av fullmäktige samt

att möjligheterna att överklaga fullmäktiges
normbeslut som kommunalbesvär på oförändrat
sätt skall finnas kvar.

I de följande avsnitten redovisas dubbelprövningens
problematik samt överväganden och förslag.

Dubbelprövningens problematik

Det är ett problem att dra en klar gräns mellan of-
fentlig rätt och civilrätt i avgiftssammanhang.

En kommuns eller ett landstings taxebeslut kan i dag
prövas på flera sätt, dels i en formell form som
kommunalbesvär i förvaltningsdomstolarna, dels genom
en materiell prövning i allmän domstol eller i sär-
skilda prövningsinstanser.

I vissa fall finns begränsningar i överklagbarheten
av kommunala beslut genom uttryckliga lagstadganden.
I 10 kap. 3 § kommunallagen (1990:900) sägs att
"föreskrifterna i detta kapitel gäller inte om det i
lag eller annan författning finns särskilda före-
skrifter om hur beslut överklagas".

Det förekommer flera olika former av förbud att över-
klaga, förvaltningsbesvär undantränger kommunal-
besvär, förbud råder mot att överklaga beslut som är
av rent förberedande art eller av rent verkställande
art. Ännu ett annat exempel på besvärsförbud finns i
lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att över-
klaga offentlig arbetsgivares beslut. Förbudet går ut
på att arbetstagaren avskärs från besvärsmöjligheten

i de fall då talan mot arbetsgivaren kan föras enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Dubbelprövningens problem illustreras här med hjälp av två exempel, dels förköpslagen (1976:868), dels va-lagen (1970:244).

Förköpslagen

Förköpslagen behandlades som en civillag vid tillkomsten och utgångspunkten i lagstiftningsarbetet var också privaträttslig. Meningen med lagen är att den skall tjäna ett allmänt syfte och inte ett enskilt, nämligen att kommunen bl.a. med hänsyn till den framtida utvecklingen skall kunna fullgöra sina samhällsbyggande uppgifter.

I 8 § förköpslagen sägs att "talan mot kommunens beslut om förköp prövas som om beslutet gällt förvärv efter frivillig överlåtelse". Syftet med regeln är att en dubbelprövning av de tillståndsfrågor som enligt lag kan dras under prövning enligt särskilda föreskrifter skall undvikas. Detta innebär att prövningen skall ske som om köpet vore frivilligt.

Fullmäktiges ändamål med förvärvet kan ändå prövas enligt kommunallagen genom laglighetsprövning. Förvaltningsdomstolarnas prövning görs med hänsyn till om det kommunala beslutet ligger inom ramen för den kommunala kompetensen. Den andra möjligheten till prövning av förköpsärendet kan göras av allmän domstol mot bakgrund av ändamålsbestämmelserna i 1 § i förköpslagen.

Enligt 9 § i förköpslagen skall kommun dessutom söka tillstånd till förköp hos regeringen, om säljaren eller köparen bestrider förköpsrätten, vilket i sammanhanget är att betrakta som en tredje prövningsmöjlighet.

Va-lagen

Tvister om va-avgifter, för vilka statens va-nämnd är tänkt att vara ett "exklusivt" forum, kan också komma under förvaltningsdomstols prövning genom att en kommunmedlem anför kommunalbesvär mot ett beslut i vilket den ansvariga kommunala nämnden tillämpat och tolkat ett beslut av fullmäktige rörande va-taxa (normtillämpningsbeslut). En grund för begäran om prövning kan vara att den ansvariga nämnden felaktigt tolkat taxan och på så sätt överskridit sin kompetens. Prövningen i kommunalbesvärs målet och i va-målet kommer då att gälla samma tvistefråga, även om va-nämndens beslut avgör tvisten i materiellt avseende och förvaltningsdomstolarna endast kan undanröja det kommunala taxebeslutet. Det nu gällande systemet medger därför att va-tvister kan komma under prövning av såväl högsta domstolen (HD) som av regeringsrätten med en, i vart fall, teoretisk risk för att de båda domstolarna kommer till olika utgång i målen.

Möjligheten till dubbelprövning av fullmäktigebeslut undanröjs

Fullmäktigebeslut i kommuner och landsting rörande allmänna kommunala angelägenheter har en speciell karaktär och är en viktig länk i upprätthållandet av den kommunala demokratin. Detta är anledning nog för

att slå vakt om en vittfamnande utformning av rätten att överklaga beslut. Besvärsprövningen är i dag inriktad på den offentlighetsrättsliga sidan av regelsystemet som har direkt anknytning till den rättsliga regleringen av den kommunala självstyrelsen. De grundläggande och principiellt viktiga normbesluten skall alltid kunna laglighetsprövas. Dessa beslut vilar på kommunens unika ställning som politiskt organ och bärare av de demokratiska värdena. Det rör sig här om frågor i vilka det politiska momentet är avgörande.

Om däremot beslutet inte kan sägas vara en följd av en politisk prövning utan snarast en ekonomisk sådan skall rättsmedlet laglighetsprövning inte kunna användas. Utredningen menar att avgiftssättningar och enskilda debiteringar är tolkningar och tillämpningar av fullmäktiges taxebeslut som inte skall kunna prövas på detta sätt. Det samma bör gälla även om enskilda beslut om debitering skulle vara grundade på delegation.

Detta synsätt står i överensstämmelse med principerna i 1991 års kommunallag. Kommunallagskommittén underströk i betänkandet Ny kommunallag (SOU 1990:24 s.83) att det var väsentligt att fullmäktiges finansmakt inte får rubbas. I propositionen till lagen markerar regeringen att utrymmet för att delegera avgiftsrätten inte bör ökas eftersom en större frihet för nämnderna på avgiftsområdet kan rubba maktfördelningen mellan fullmäktige och nämnderna. Detta garanteras också genom att ärenden om budget, skatt och andra viktiga finansiella åtgärder är undantagna från det delegeringsbara området. Vad som därmed återstår för nämnder och styrelser att besluta om, eventuellt som en del i ett delegationsuppdrag, är dels tillämp-

ningen av de riktlinjer som fullmäktige fastställt rörande avgiftssättningen, dels sådana avgiftsuttag som inte kan sägas tillhöra gruppen "viktiga ekonomiska frågor" dvs. avgiftsuttag som inte har någon direkt betydelse för kommunalekonomin i stort.

Gränsen mellan fullmäktiges normbeslut och normtillämpningsbeslut görs genom förslaget tydlig och förstärks också av skillnaden i val av rättsmedel.

Kommunmedlemmen blir bunden av fullmäktiges beslut genom lagakraftvinnandet och denna bundenhet kvarstår tills dess ett nytt beslut meddelats i saken. För kommunens bundenhet av civilrättsliga avtal gäller vanligen tidpunkten för beslutets lagakraftvinnande.

Tvister mellan huvudmän, ofta kommuner, och abonnenter, som regel enskilda personer eller juridiska personer, rör tolkningen och tillämpningen av beslutade och lagakraftvunna taxor dvs. de enskilda debiteringsbesluten. Såsom principskissen till avgiftslag utformats kan tvisten röra engångsavgifter och periodiska avgifter avseende vatten- och avlopp, elektricitet, fjärrvärme och gas.

Dubbelprövningar är, som förköps- och va-exemplen ovan visar, onödiga. De särskilda föreskrifter som finns för prövning av normtillämpningsbeslut i va-mål är tillfyllest ur rättssäkerhetssynpunkt. Detsamma gäller även prövningen av övriga avgiftsmål. Det finns normalt sett inget egentligt behov för andra kommunmedlemmar att få enskilda avgiftsmål prövade som kommunalbesvär. Undantag kan gälla t.ex. i de fall någon otillbörligen gynnats. Inte heller finns något behov av att få granskat om det enskilda avgiftsbeslutet tillkommit på föreskrivet sätt. I kom-

munförbundets yttrade över stat-kommunberedningens delbetänkade "Avgifter inom kommunal verksamhet" (Ds C 1984:6) beträffande besvärsvägar m.m. påpekas att behov av större enhetlighet i fråga om besvärsförfarandet får anses finnas inom avgiftsområdet.

"Enligt styrelsens bedömning finns i allmänhet inga sakliga skäl att ha förvaltningsbesvär över avgiftsbeslut. I stället bör man eftersträva ett system där det grundläggande taxebeslutet prövas genom kommunalbesvär och debiteringsbeslutet av allmän domstol. Härigenom får man ett enhetligt överprövningssystem för kommunala avgifter, vilket bör vara till fördel både för allmänheten och kommunerna."

Utredningen menar att möjligheterna till dubbelprövning nu bör upphöra beträffande de avgiftsområden som upptagits i lagskissen. Även om risken är liten kan man inte bortse från att domstolarna kan komma till olika resultat om dubbelprövningen i sin nuvarande form finns kvar också i framtiden. Utredningen är medveten om att med den lösning som föreslås kvarstår en viss risk för prejudikatbildning kring frågorna om samhällsekonomisk effektiv resursanvändning i dels högsta domstolen, dels i regeringsrätten.

Förslaget innebär, vilket bör påpekas, att en begränsning i rätten att överklaga kommunala beslut också införs.

De kommunala avgiftsbesluten av normkaraktär, dvs. fullmäktigebesluten, skall även i fortsättningen kunna laglighetsprövas. Däremot menar utredningen att beslut av normtillämpningskaraktär, dvs. de enskilda

avgiftsuttagen, exklusivt skall prövas av avgiftsdomstolen.

Utredningen instämmer i kommunalbesvärskommitténs uppfattning att rättskipningsområdena bör hållas isär och att den lämpligaste vägen är att begränsa kommunalbesvärspövningen till rättsregler av offentlig-rättslig karaktär. Det är de enskilda rättsreglernas innebörd och verkningar som är avgörande för vilka rättsmedel som skall komma till användning. Avgiftsbesluten styr förhållandena mellan de kommunala huvudmännen och abonnenterna och ur rättssäkerhetssynpunkt är det tillfyllest om tvister om tolkning och tillämpning av taxan görs av en enda prövningsinstans. Kommunalbesvärskommittén föreslog för sin del att avgränsningen skulle komma till uttryck i kommunallagens besvärregler. Utredningen föreslår i stället att avgränsningen görs genom att det i avgiftslagen ges bestämmelser om hur prövningen av avgifter skall göras.

Möjligheterna till laglighetsprövning av ett generellt och lagakraftvunnet taxebeslut skall vara begränsat på samma sätt som i dag. Beslutet står i princip fast och blir bindande för abonnenterna tills dess ett nytt beslut i saken meddelas.

Förslaget att undanröja dubbelprövningarna är en logisk konsekvens av förslaget i övriga delar. Utredningen föreslår i följande avsnitt att en särskild avgiftsdomstol inrättas.

Nämndbeslut och de beslut som fattas på delegation rörande avgifter föreslås bli behandlade som normaltillämpningsbeslut för vilka kommunalbesvärsinstitutet i fortsättningen inte skall stå öppet. Detta

förutsätter att det bakomliggande normbeslutet som meddelats av kommunfullmäktige eller landstinget vunnit laga kraft. Om så inte skulle vara fallet, dvs. att abonnenten debiterats en avgift som grundas på ett beslut, som inte vunnit laga kraft, kommer dubbelprövning fortfarande att vara möjlig i tvistefrågan. Någon förändring av kommunala besluts verkställighet är inte avsedd med förslaget.

Lagtekniskt löses frågan om att förhindra dubbelprövning genom att det i avgiftslagen anges att prövningen av avgiftssättningen i det enskilda fallet skall göras av avgiftsdomstolen. Utredningen har, vilket utvecklats på annan plats i denna text, valt att inte reglera huvudmännen utan de enskilda verksamheterna. Detta innebär att oavsett om huvudmannen är en kommun, ett landsting eller en fristående enskild privaträttslig juridisk person så skall prövningen av de enskilda debiteringarna göras enligt en framtida avgiftslag.

Avgifter som kommuner och landsting debiterar abonnenterna och som inte grundas på speciallagstiftning kräver en annan typ av reglering. Det kan här vara fråga om t. ex. gas-, icke allmänförklarad fjärrvärme-, och andra privaträttsliga avgifter. Rätten att ta ut sådana avgifter bygger på kompetensreglerna i kommunallagen. I principskissen till avgiftslag införs därför bestämmelser som explicit förklarar att prövningen av sådana privaträttsliga avgifter skall göras av avgiftsdomstolen.

Laglighetsprövning är som tidigare nämnts utesluten i kommunallagen om det i lag eller annan författning finns särskilda föreskrifter om hur beslut överklagas. Utredningens förslag innebär att ett sådant

förbud att överklaga införs för de aktuella avgifterna.

Gränsdragningsproblem kan inte undvikas och det kommer därför att bli en uppgift för rättstillämpningen att i framtiden ge de närmare detaljerna för hur frågorna skall lösas.

Det viktiga för abonnenterna, som i de flesta fall är att betrakta som svaga i förhållande till huvudmännen, måste vara att kunna få taxebesluten prövade och värderade av en oberoende domstol samt att rättsmedel finns som garanterar en materiellt riktig bedömning av de tvistiga frågorna.

Utredningen vill, som redovisats nedan under rubriken Särskild prövningsinstans, i processuellt hänseende ge goda möjligheter för avgiftsdomstolen att, med statens va-nämnd som förebild, "klarlägga tvistefrågorna, vara verksam för att målet utreds och försöka att förlika parterna", 11 § lagen (1976:839) om statens va-nämnd. Abonnentens rätt kommer på detta sätt att kunna iakttas med "automatik" av avgiftsdomstolen. Vidare kommer tvistefrågorna att handläggas på ett likformigt sätt dvs. oberoende av om huvudmannen är en offentlighetsrättslig juridisk person eller en enskild juridisk person.

Med hänsyn till att domstolen föreslås få särskild sakkunskap kommer tyngdpunkten i processkedjan att ligga i första instans och högsta domstolen kommer företrädesvis att pröva endast de rättsliga frågorna. Abonnenternas ställning förstärks och något egentligt behov av "dubbelprövning" av normtillämpningsbesluten finns inte, då rättssäkerhetsaspekten är tillgodosedd. Prövningen i avgiftsdomstolen skall uppfattas

som specialprocess och avgiftssättningar skall kunna prövas i materiell hänseende.

Särskild prövningsinstans

Utredningen föreslår bl.a.

att en särskild, för hela landet central, domstol inrättas, (avgiftsdomstol),

att instansordningen förenklas genom att överklaganden förs direkt till högsta domstolen,

att domstolen sätts samman av jurister och tekniskt och ekonomiskt sakkunniga ledamöter,

att domstolen föreslås pröva avgifter för vatten och avlopp, elektricitet, fjärrvärme och gas dels mot avgiftslagen, dels enligt speciallagarna samt

att de särskilda prövningsinstanserna statens va-nämnd och statens prisregleringsnämnd för elektrisk ström avskaffas.

Huvudskälen för att skapa en särskild prövningsinstans för avgiftsmålen kan sammanfattas i tre punkter, behovet av specialistkompetens, enhetliga bedömningar av avgifterna och rationalisering genom en minskning av de särskilda prövningsinstanserna.

Behovet av specialistkompetens

Utredningen föreslår att en särskild domstol, avgiftsdomstolen, inrättas för prövning av bl.a. avgifter. Domstolen skall tillföras ett specialkunnande både beträffande de juridiska och de tekniska/ekonomiska frågorna för att på detta sätt vinna snabbhet och säkerhet i avgörandena. Härigenom uppnås

också praktiska och ekonomiska vinster för både domstolen och, framför allt, för parterna.

Domstolens sammansättning av ledamöter bör alltså anpassas till behovet av specialistkunskaper och den skall ledas av en ordförande och en vice ordförande som båda är lagkunniga och erfarna domare.

Sammansättningen av den nya domstolen skall göras på ett sätt som ger den auktoritet och integritet. Domstolens ställning som ett oberoende organ för prövning av avgifter m.m. skulle kunna ifrågasättas om den sattes samman av representanter från olika intresseorganisationer. För att undvika detta föreslås att samtliga ledamöter utses självständigt av regeringen. För att tillgodose behovet av kontinuitet i avgiftsdomstolens verksamhet bör ledamöterna utses för en längre tidsperiod. Detta skall inte hindra regeringen att utse samma ledamot eller ersättare för ny mandatperiod.

För att kunna arbeta effektivt fordras att avgiftsdomstolen är relativt liten. Lösningen som tillskapades för statens va-nämnd är tilltalande, ordförande med domarerfarenhet och fem andra ledamöter samt ett visst antal ersättare för dessa. Med hänsyn till att ansvarsområdet vidgas bör även sammansättningen anpassas härtill.

Stundom eller regelmässigt är de tekniska och ekonomiska frågorna så invecklade att den lagfarne domaren har svårt att bedöma vilken utredning som fordras. Detta motiverar att domstolen förstärks med behövlig kunskap och erfarenhet genom särskilda sakkunniga lekmannadomare.

De sakkunniga skall ha kunskap om och erfarenhet av va-frågor, fjärrvärme/värmesystem, elkraftsfrågor jämte andra närliggande tekniska områden samt ekonomiska frågor. För att undvika en alltför utpräglad specialisering bör även expertledamöterna besitta god allmänkunskap. Ledamöterna skall vara väl förtrogna med de olika verksamheter som föreslås bli reglerade i avgiftslagen, dvs. avgifter för vatten och avlopp, elektricitet, fjärrvärme samt gasförsörjning. Avgiftslagen föreslås bli uppbyggd som en ramlag. Det skall vara möjligt att i framtiden utvidga de prövningsbara områdena genom att nya avgifter tas upp i lagen.

Visserligen skulle domstolen kunna få de erforderliga upplysningarna genom att till förhandlingarna begära eller föranstalta om sakkunnigbevisning. Utredningen menar att det inte är nog att enbart tillföra domstolen kunskap genom sakkunnigbevisning vid de tillfällena behov uppstår. Experterna skall medverka i beslutandeprocessen tillsammans med domstolens juristdomare. Värdet av bevisning genom sakkunniga kan vara otillräckligt för en effektiv process. Denna bevisning bygger på en momentan och begränsad medverkan av den sakkunnige, då experten endast avger ett yttrande i målet och/eller hörs muntligen inför domstolen. Det särskilda behovet av fackkunskaper tillgodoses bäst genom medverkan av experter i domstolens avgöranden. Parternas förtroende ökar för den särskilda kunskap rätten besitter och minskar i motsvarande mån omfattningen av sådan sakkunnigbevisning som annars skulle behöva åberopas. Processen bör härigenom bli både snabbare och billigare om den behövliga fackkunskap finns hos rätten under processen och vid avgörandena.

Ordförande och vice ordförande kan vara de enda heltidsanställda i avgiftsdomstolen.

Enhetliga bedömningar av avgifterna

De avgiftsmål som i dag handläggs i va-nämnden och i prisregleringsnämnden för elektrisk ström är för närvarande få och troligtvis torde antalet mål och ärenden i avgiftsdomstolen också bli förhållandevis begränsat i framtiden. Detta motiverar att avgiftsdomstolens lokala behörighet, jurisdiktionsområdet, bestäms till hela landet.

Domstolen skall även pröva och avgöra övriga frågor som reglerats i speciallagarna inom de områden, som upptagits i lagens katalog över avgifter, dvs. sådan frågor som i dag prövas av va-nämnden och prisregleringsnämnden. Det samhällsekonomiska synsättet, som är grunden för hur avgifterna skall bestämmas, gör det nödvändigt att också förändra de av förslaget berörda speciallagarna, dvs. va-lagen, ellagen och lagen om allmänna värmesystem. Utredningen lägger inte fram några förslag till ändringar i de berörda författningarna utan lämnar endast en beskrivning under avsnitt 3.5 och 4.5 av de förändringar som kan vara nödvändiga att genomföra.

Utredningen vill öka den materiella processledningen utöver vad som gäller för de dispositiva tvistemålen i dag. Detta ger ökade garantier för att de rätta frågorna ställs och utreds under processen och man undviker att onödiga frågor ställs, vilket ställer krav på särskild fackkunskap inom själva domstolen. Fackkunskapen hos domstolen bör också säkerställa att viktiga frågor inte försummas, vilket ger garantier

för att rättens avgöranden håller hög klass. Om det skulle finnas behov av att berika processmaterialet, menar utredningen, att rätten skall eller må vara självständigt verksam i processen för att dels av parterna begära de nödiga kompletteringarna, dels självständigt verka för att målet blir ordentligt utrett.

Avgiftsdomstolens ansvarsområde bör beskrivas och definieras i särskilda författningar. Utredningen anser att förslag till sådana författningar bör utredas i annat sammanhang.

Processens tyngdpunkt skall ligga i första instans, dvs. hos avgiftsdomstolen samtidigt som konsekvens i rättstillämpningen tryggas.

Avgiftsdomstolen skall inte belastas med okomplicerade kravmål, som krav mot betalningstredskande och försumliga betalare. Skäl talar också för att göra det så enkelt som möjligt för huvudmännen att kräva betalning för leveranser. Det är opraktiskt att låta vanliga enkla kravmål gå till den centrala prövningsinstansen. Lag (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning skall kunna tillämpas på avgifter som skall prövas av avgiftsdomstolen. Om ett avgiftsmål hänskjuts till rättegång, föreslås att målet överlämnas till avgiftsdomstolen. Detta innebär heller ingen nyhet i jämförelse med de nuvarande reglerna i lagen om betalningsföreläggande för fordringar som skall prövas av statens va-nämnd.

Rationalisering genom en minskning av de särskilda prövningsinstanserna

Beträffande frågan om den funktionella behörigheten, dvs. instansordningen, talar behovet av snabbhet och processekonomiska hänsyn för att begränsa rätten att överklaga enskilda avgiftsdebiteringar. Utredningen bedömer det för övrigt inte som möjligt att förlägga prövningen av dessa frågor till annan myndighet än domstol.

Utredningen menar att det både från de enskildas och det allmännas sida är angeläget att snabba avgöranden kommer till stånd och att avgörandena tillgodoser högt ställda krav på enhetlighet och konsekvens. Syftet att åstadkomma en betydligt snabbare prejudikatbildning än dagens kan lösas med olika metoder. De praktiska möjligheterna att åstadkomma förenklingar är dock begränsade. I stället fordras en reform som medför att avgöranden i avgiftsdomstolen kan föras direkt till HD utan föregående prövning i hovrätt.

Utredningen vill således korta instansordningen och föreslår att prövning av mål förs direkt från avgiftsdomstolen till högsta domstolen. Prövningen i HD förutsätter, på sedvanligt vis, att domstolen ger särskilt tillstånd (dispens). Något hinder mot ett sådant förfarande finns inte heller till följd av konventioner som Sverige ingått.

Mot sådana föreskrifter kan invändas att de inte ger möjligheter för part att oberoende av prejudikatsintresset få sin sak prövad i tre instanser, med de garantier för ett riktigt avgörande som detta innebär. Enligt utredningens mening bör strävan i stället vara att i första hand skapa förutsättningar

för den nödvändiga enhetligheten och konsekvensen i rättstillämpningen. Den vidsträckta möjligheten att få saken prövad i tre instanser innebär inte med nödvändighet motsvarande vinning ur rättssäkerhets-synpunkt. Utan att säkerheten för avgörandets riktighet allmänt sett ökar åsamkas parterna både kostnader och tidsförluster.

Det är viktigt att prejudikaten skapas av högsta domstolen och att rättsbildningen genom vägledande domstolsavgöranden inte glider bort från HD till organ, vilka inte kan arbeta med samma auktoritet och överblick över rättssystemet.

Det finns även en tidsaspekt att ta hänsyn till när det gäller rättsbildning genom prejudikat. Normalt tar det flera år innan ett HD-avgörande föreligger beträffande ett omtvistat rättsförhållande och under väntetiden kan sedvänjor utvecklas som kan vara svåra att bryta. Parter kan av tidsskäl vara tvingande att gå med på lösningar som senare visar sig ha varit oförmånliga. Effekten av att ett överklagande sker till HD är i de allra flesta fall inte annan än att tidpunkten för hovrättsavgörandets lagakraftvinnande skjuts upp under lång tid, till nackdel för vinnande part.

Processens tyngdpunkt skall, som redan påpekats, vila i första instans och överprövningsrätten skall därför utformas på ett sätt som är rationellt, snabbt och ekonomiskt och i vilken prövningen i första hand skall inriktas på rättsfrågorna.

Förslaget till en förkortning av processkedjan innebär ett snabbare, effektivare och för både parterna och samhället lägre kostnader. Med hänsyn till hov-

rätternas pressade arbetsförhållanden bör ett genomförande av förslaget, i vart fall ur denna synvinkel, välkomnas. Utredningen menar också att en förkortad processkedja inte heller kan sägas bryta mot grunderna för instansordningen utan snarast utgör en förenkling. Utredningen förutsätter också att de nuvarande dispensprinciperna för prövning av mål i HD bibehålls och att behovet av en kompletterande rättsbildning på sikt kommer att minska, med hänsyn till den särskilda kompetens avgiftsdomstolen förutsätts besitta och till den begränsade sakliga behörigheten. Förslaget torde inte innebära ett avsteg från strävan att minska måltillströmningen till HD. Till att börja med kan dock en ökning av måltillströmningen förväntas i och med reformens genomförande.

Utredningen menar att det är naturligt att, med vissa ändringar och tillägg, "omvandla" statens va-nämnd och statens prisregleringsnämnd för elektrisk ström till den nya avgiftsdomstolen. Förslaget medför härigenom en kostnadsbesparing.

Olägenheterna av att man genom olika speciallösningar i domstolsorganisatoriska frågor sönderar det allmänna domstolsväsendet drabbar den rättssökande allmänheten på många olika sätt. Bland annat ökar svårigheter att orientera sig i rättssystemet med åtföljande risk för rättsförluster. Utredningens förslag förvärrar dock inte denna situation.

Kompetenskonflikter mellan olika domstolar och speciella organ är svåra att undvika, eftersom det inte finns någon måltyp som i processuellt hänseende är helt fristående från andra. Möjligheterna att förena mål, t.ex. att åberopa ett motkrav i form av kvitt-

ningsgill fordran, blir beskuret genom specialiseringen, en nackdel som utredningen är medvetna om.

De negativa effekterna av en specialisering av den dömande verksamheten kan med förslaget begränsas genom att reglerna om avgiftsdomstolen delvis innebär en återgång till ett mer enhetligt domstolsväsende. Utredningen menar också att det inte är förenligt med kravet på en effektiv rättskipning att avgiftsmålen handläggs som vanliga tvistemål i de allmänna domstolarna utan här fordras en specialisering. Att avgiftsdomstolen har särskild kompetens vid handläggningen av dessa komplicerade mål är centralt för att överrättsprocessen skall kunna utformas på ett rationellt och effektivt sätt.

Samma skäl som motiverade inrättandet av statens vavnämnd äger också giltighet beträffande det nu framlagda förslaget till avgiftsdomstol. Utredningen finner det angeläget att undanröja olägenheten av att ha flera olika prövningsinstanser för de aktuella avgiftsområdena

Det är inte utredningens avsikt att en mängd processuella särregler skall tillskapas för avgiftsdomstolen. Sådana särregler är dock behövliga i viss utsträckning med hänsyn till de starka inslag av monopolkaraktär som verksamheterna uppvisar, och som föreslås komma under domstolens kontroll. Huvudprincipen bör därför vara att rättegångsbalkens regler skall gälla och att särregler, om de behövs, samlas i en särskild förfarandelag.

Organisatoriskt kan avgiftsdomstolen vara en fristående och självständig enhet eller inordnas som en enhet vid någon av landets större tingsrätter.

Konkurrenskommitténs förslag till processuellt förfarande i huvudförslaget

Konkurrenskommittén har i sitt huvudbetänkande Konkurrens för ökad välfärd, (SOU 1991:28), lagt förslag till ändringar i det nuvarande processuella regelsystemet. Förslaget innebär i korthet följande.

Marknadsdomstolen (MD) skall vara en för hela landet gemensam underrätt. MD skall ha kvar sin centrala roll inom konkurrensområdet. Dock föreslås en förändrad sammansättning av domstolen. Intresseledamöter bör inte längre ingå i domstolen, som i stället skall bestå av juristdomare och ekonomiska experter. Kommittén påpekar att det i en tvist inför MD mellan ett svenskt och ett utländskt företag är tänkbart att det utländska företaget befarar att intresseledamöterna påverkas av argument rörande behovet av skydd för det inhemska näringslivet. För Sveriges trovärdighet som europeisk - och internationell - samarbetspartner är det angeläget att MD får en sådan sammansättning att dess ställning som oavhängig och opartisk domstol inte kan ifrågasättas. Skälen till den föreslagna förändringen är också att om prövningen samlas till en enda domstol i första instans, får domstolen möjlighet att bygga upp erforderlig kompetens samtidigt som en konsekvent rättstillämpning tryggas. Kommittén biträder tanken i det pågående reformarbetet inom domstolsväsendet att tyngdpunkten i den dömande verksamheten skall ligga i den första instansen.

Tanken är att MD skall handlägga alla mål enligt konkurrenslagen, således även mål om konkurrensskadeavgift, skadestånd och utdömande av vite. Kommittén gör bedömningen att antalet ärenden i domstolen torde bli förhållandevis begränsat.

Kommittén föreslår vidare att MD:s avgöranden, utom i fråga om dispens enligt konkurrenslagen, skall kunna överklagas direkt, med sedvanliga krav på prövningstillstånd, till högsta domstolen. Överklagandet kan således provas fullt ut i två instanser.

Enligt gällande regler har näringsfrihetsombudsmannen NO primär talerätt. Kommittén föreslår nu att talerätten också skall göras primär för enskilda näringsidkare enligt generalklausulen i konkurrenslagen. Alla beslut som innebär en prövning i sak enligt generalklausulen skall kunna överklagas, förbud eller ålägganden vid vite, beslut att uppta förhandlingar och beslut i form av s.k. mellandom. Både slutliga och interimistiska beslut omfattas och fullföljdsrätten skall gälla för såväl sökande som för motpart.

De nya bestämmelser som kommittén föreslår i fråga om det processuella reglerna är tänkta att samlas i den nya konkurrenslagen. Viktiga regler för rättegången i MD finns även i lagen om marknadsdomstol m.m. Rättegångsbalkens regler skall dock gälla om inget annat är särskilt föreskrivet.

Utredningen menar att konkurrenskommitténs förslag till ny MD och förslaget till avgiftsdomstol har påfallande många beröringspunkter och det bör bli en uppgift att utreda saken närmare för att undersöka om det skulle vara möjligt att skapa en gemensam domstol för prövning av konkurrensfrågor och frågor enligt förslaget till avgiftslag.

4.4 Principskiss till avgiftslag

Lag om avgifter i vissa verksamheter

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om avgifter för

1. vatten- och avloppstjänster enligt lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar,
2. elektrisk ström enligt lagen (1902:71 s.1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar,
3. distribution av centralt producerad energi för uppvärmning enligt lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem samt annan sådan försörjning som tillhandahålls ett större antal abonnenter från fjärrvärmeanläggning eller naturgasledning,
4. distribution av gas till fastigheter för annat ändamål än värmeförsörjning.
5. (andra avgiftsområden)

2 § Bestämmelserna gäller oavsett vem som är huvudman för verksamheten.

3 § Om det i lag har meddelats en bestämmelse som avviker från denna lag, gäller den bestämmelsen.

Principer för avgiftssättningen

4 § Avgifter inom verksamhetsområde som avses i 1 § bör bestämmas så att de leder till ett samhällsekonomiskt effektivt resursutnyttjande.

Avgifterna skall vara skäligen för abonnenterna.

Revision

5 § Revision av ett verksamhetsområde enligt denna lag skall även omfatta verksamhetens samhällsekonomiska effektivitet.

Abbonnentinflytande och information

6 § Huvudmannen skall verka för att samråd sker med dem som utnyttjar eller kommer att utnyttja tjänster enligt denna lag.

7 § Abonnenterna har, med de begränsningar som följer av lag, rätt att ta del av huvudmannens tekniska och ekonomiska underlag, om det behövs för att de skall kunna ta sin rätt till vara.

Huvudmannen skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan hjälp till abonnenterna i fråga om hur avgifter i verksamheten bestäms. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är

lämplig med hänsyn till frågans art, abonnentens behov av stöd och verksamhetens karaktär.

8 § Abonnenterna skall, om det inte är uppenbart obehövt, underrättas om förändring av betydelse i verksamheten eller i avgiftssättningen.

Prövning

9 § Debiterade avgifter som omfattas av denna lag skall på ansökan av en abonnent eller en huvudman prövas av avgiftsdomstolen.

10 § Ansökan om prövning skall vara skriftlig och skall ha lämnats in till avgiftsdomstolen senast tre år efter det att en avgift förfallit till betalning.

11 § Bestämmelser om domstolen finns i lagen (199X:XXX) om avgiftsdomstol.

Motivering till principskiss om lag om avgifter i vissa verksamheter

I enlighet med utredningens direktiv (Dir 1990:18) skall frågan om vilka kostnader som skall få räknas in i avgiftsunderlaget förutsättningslöst övervägas.

I utredningens delbetänkande Den kommunala självkostnadsprincipens gränser (SOU 1990:107) redovisades de grundläggande övervägandena. Utredningen föreslog bland annat att någon allmän kommunal självkostnadsprincip inte då skulle skrivas in i kommunallagen.

Den nu presenterade principskissen till avgiftslag omfattar endast vissa ledningsbundna tekniska försörjningssystem. Tanken är att fler avgiftsområden i framtiden skall kunna upptas i lagen. Alla avgifter i andra naturliga monopolverksamheter skall kunna upptas i en avgiftslag. De uppställda kraven på samhällsekonomisk effektivitet gör detta möjligt utan att några grundläggande förändringar behöver göras i regeln om avgiftssättning.

Grundvalen i förslaget, dvs. det samhällsekonomiska synsättet, innebär också att det är nödvändigt att förändra de speciallagar som reglerar va-, el- och fjärrvärmeverksamheterna samt, som en följd därav, fordras också att anpassningar görs av allmänna bestämmelser och taxor i dessa verksamheter. Behovet av följdändringar beskrivs närmare i avsnitt 4.5.

Utredningen har valt att presentera en principskiss till lag för hur och efter vilka principer avgifterna skall bestämmas. En annan lösning kan vara att införa särskilda avgiftsregler i alla de berörda speciallagarna.

Prövningen av avgifter föreslås alltså göras med stöd av avgiftslagen och de särskilda krav som ställs i speciallagarna. De grundläggande tekniska och juridiska bestämmelserna för respektive verksamhet föreslås även i fortsättningen finnas i VAL, ellagen och lagen om allmänna värmesystem. Kraven på samhällsekonomisk effektiv resursanvändning gör det dock nödvändigt att anpassa och förändra speciallagarna. Reglerna om hur avgifterna bestäms överförs till avgiftslagen.

Utredningen föreslår att självkostnadsprincipen inte skall skrivas in i kommunallagen. Detta innebär att kommuner och landsting även i fortsättningen har att iaktta principen i de verksamheter som nu inte omfattas av förslaget. Självkostnadsprincipen blir således inom dessa områden kvar i den form som speciallagstiftning och rättspraxis genom åren skapat.

Förslaget omfattar inte bara kommuner och landsting i deras roller som verksamheternas ägare utan inkluderar alla huvudmän, även privata företag, som verkar inom det reglerade området. Lagen föreslås reglera verksamheter och inte vissa huvudmän.

Utredningens bedömning är att möjligheterna att skapa fungerande konkurrens inom va-området och distribution av gas- och fjärrvärme för närvarande och under överskådlig tid är begränsade. Kontrollbehovet kommer därför att kvarstå oförändrat beträffande huvudmännens avgiftssättning. Abonnenternas möjlighet att kontrollera verksamheternas effektivitet måste därför stärkas. Detta kan ske med hjälp av flera olika metoder, särskild inriktning av revisionen, viss upplysningsplikt för huvudmännen, inrättandet av särskild prövningsinstans m.m. I sammanhanget bör också uppmärksammas att regeringen tillkallat en särskild utredare som skall undersöka om det går att förbättra möjligheterna att i domstol driva anspråk som är gemensamma eller likartade för en större grupp människor samt om det är möjligt att införa regler om s.k. grupptalan (Dir. 1991:59). Skulle en sådan möjlighet öppnas kan även detta bidra till att stärka abonnenternas ställning.

Beträffande de verksamheter som drivs av kommuner och landsting finns även möjligheter till frågestunder med de förtroendevalda i fullmäktige.

En logisk följd av förslaget är att utredningen också föreslår inrättandet av en särskild prövningsinstans, avgiftsdomstolen, för kontroll av avgifter, taxor och allmänna villkor. Komplexiteten i frågeställningarna är av sådan art att det är nödvändigt med en särskild sammansättning och anpassad arbetsordning för en sådan avgiftsdomstol.

Förslaget har systematiserats så att bestämmelserna ordnats under fyra rubriker. Efter ingressen med inledande bestämmelser följer avsnitt om principerna för avgiftssättningen, revision, abonnentinflytande och information och, avslutningsvis, regler om prövning.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om avgifter för

I bestämmelsen räknas samtliga de avgifter upp som skall kunna prövas. Avgränsningen av de prövningsbara avgiftsområdena är kopplad till de naturliga monopolen, dvs. i första hand till ledningsnäten för vatten och avlopp, elektricitet, fjärrvärme och gas. Utredningen gör den bedömningen att det under överskådlig tid kommer att råda en monopolsituation beträffande de nyttigheter som överförs via näten, dvs. energi i olika former samt av vatten och spillvatten.

I framtiden skall det vara möjligt att utvidga katalogen med andra och kanske nya avgifter på basis av de grundläggande principerna för avgiftssättningen. Det kan t.ex. handla om avgifter för viss kollektivtrafik, gatukostnadsavgifter och parkeringsavgifter vid upplåtelse på allmän plats.

Tekniska innovationer, som gör det möjligt för andra aktörer att verka inom ett verksamhetsområde, bör också omfattas av lagen om det är fråga om naturliga monopol. De verksamhetskategorierna och anläggningstyper som kommer att beröras måste utredas särskilt. Hur avgränsningen skall göras är inte självklar, antalet abonnenter hos en sådana leverantör räcker inte som kriterium eftersom kunderna kan vara stor-konsumenter av nyttigheten. Det kan bl.a. fordras att "tröskelvärden" fastställs för att undvika att mycket begränsade eller rent marginella verksamheter inkluderas.

Begreppet avgift

Det är nödvändigt att avgränsa de grupper av avgifter som skall kunna prövas enligt lagen eftersom regleringen i första hand tar sikte på att kontrollera naturliga monopol. Principskissen omfattar vatten och avlopp, elektricitet, fjärrvärme och gas. Som förslaget är utformat omfattas dels ledningsnäten, dels, i vissa fall, de nyttigheter som överförs via ledningsnäten.

Då avgiftslagen endast är tänkt att ge regler för naturliga monopol skall inga andra avgifter kunna omfattas av regleringen. I de fall t.ex. kommuner, landsting eller annan huvudman är part i sedvanliga

avtalsförhållanden skall eventuella rättstvister till följd av avtalen prövas på det sätt som föreskrivs för civilmål.

Utredningen konstaterar att det varken föreligger behov av eller är nödvändigt att särskilt definiera begreppet "avgift" i lagen. Det är tillräckligt att avgränsa det prövningsbara området genom att i en katalog räkna upp samtliga berörda verksamheter.

För privata företag kan måhända begreppet "avgift" uppfattas som främmande. I principförslaget till lag har utredningen ändå valt att använda ordet "avgift" som ett sammanfattande begrepp för enskilda debiteringar och oberoende av vem som är verksamhetens huvudman.

punkt 1 Vatten och avlopp

I första hand skall lagen reglera avgiftssättningen i allmänförklarade va-anläggningar. Detta fordrar att reglerna i lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (VAL) ändras och anpassas till förslagets krav på samhällsekonomiskt effektiv resursanvändning samt att avgifts- och taxebestämmelserna flyttas från VAL till avgiftslagen.

Avgiftslagen skall också reglera sådan verksamheter inom va-området som inte omfattas av allmänförklaring enligt VAL. Det rör sig här om sådana delar av huvudmannens va-anläggning, som inte ligger inom det allmänförklarade verksamhetsområdet men också om gemensamhetsanläggningar för större områden och/eller med ett större antal anslutna fastigheter. För övriga lokala naturliga va-monopol, dvs. som inte allmänför-

klarats eller som inte försörjer ett större antal fastigheter får prövningen av avgifter tills vidare ske på oförändrat sätt vid allmän domstol enligt allmänna civilrättsliga regler.

Det prövningsbara området för vatten och avloppstjänster omfattar enligt förslaget dels de enskilda debiteringarna, dels övriga frågor enligt en förändrad lag om vatten och avlopp.

punkt 2 Elektricitet

Enligt nu gällande bestämmelser i 1902 års ellag får inga elektriska starkströmsledningars dras fram eller begagnas utan tillstånd, koncession.

Mycket talar för att en avreglering inom en snar framtid kan komma att ske av elmarknaden. Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) antecknar i rapporten "Elmarknad i förändring. Från monopol till konkurrens", B 1991:6, att det är en nödvändig förutsättning att elkunderna fritt skall kunna välja leverantör och att den svenska elmarknaden öppnas för fri konkurrens. Detta innebär att all produktion, all försäljning och all elanvändning föreslås vara öppen för konkurrens och distributionsnäten skall vara tillgängliga på ett icke diskriminerande sätt för inmatning och uttag av elenergi.

Det kan alltså bli möjligt att köpa elenergi fritt i framtiden. Detta skulle innebära att avgiftslagens reglering då endast skulle behöva omfatta det kvarvarande naturliga monopollet, dvs. distributionen.

Det prövningsbara området beträffande elektricitet, såsom elmarknaden ser ut i dag och så länge abonnenterna inte har frihet att välja leverantör för specifika ändamål, där substitut till elanvändning saknas, är verksamheten att betrakta som ett naturligt monopol. Därför föreslås regleringen omfatta dels de enskilda debiteringarna, dels övriga frågor enligt en förändrad ellag.

1902 års ellag behöver ses över så att den anpassas till ett samhällsekonomiskt effektivt synsätt beträffande resursanvändningen.

Punkt 3 Fjärrvärme

Lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem omfattar inte alla kollektiva värmesystem. Lagen är endast tillämplig på sådana kollektiva system som anordnats eller avses bli anordnade enligt särskilt antagna värmeplaner. Inget värmeverk har ännu ansökt om att få sina värmesystem allmänförklarade.

Utredningen vidgar i principskissen omfattningen av vad som är att hänföra till kollektiva uppvärmningsformer i jämförelse med vad som bestämts i lagen om allmänna värmesystem. Förslaget omfattar dels fjärrvärme från fjärrvärmeverk, dels fjärrleveranser av värme från större s.k. blockcentraler och vilka inte omfattas av lagen om allmänna värmesystem.

Produktionen av värme kan utsättas för konkurrens och därmed kan också det naturliga monopolet begränsas till att endast omfatta själva distributionsnätet. I framtiden bör näten kunna göras tillgängliga på ett icke diskriminerande sätt och öppnas för andra värme-

producenters transiteringar av energi. Staten kan via lagstiftning garantera en sådan tillgänglighet och därmed också trygga fri handel med värmeenergi under konkurrens. Denna fråga måste utredas särskilt.

Det prövningsbara området beträffande fjärrleveranser av värme bör med hänsyn till nuvarande förhållanden omfatta dels de enskilda debiteringarna, dels övriga frågor enligt en förändrad lag om allmänna värmesystem.

Punkt 4 Gas

På samma sätt som beträffande fjärrleveranser av värme bör distributionsnäten för gas också göras tillgängliga på ett icke diskriminerande sätt och således öppnas för andra leverantörer. Staten kan via lagstiftning trygga en sådan tillgänglighet och därmed också garantera handel med gas under konkurrens. Denna fråga måste utredas särskilt.

Det prövningsbara området omfattar distribution av stadsgas och naturgas för annat ändamål än uppvärmning, dels de enskilda debiteringarna, dels övriga frågor som rör förhållandet mellan huvudman och abonnenterna. Möjligheterna att finna substitut för gasenergin gör att förslaget endast avser distributionen, dvs. ledningsnäten, av gasen.

punkt 5 (andra avgiftsområden)

Avgränsningen i principskissen innebär inte något hinder för att utvidga katalogen över avgifter som kunna prövas enligt lagen. I framtiden kan också

andra verksamheter som är naturliga monopol tas upp i lagen, t.ex. gatukostnader och områdesavgifter. Katalogen kan dock inte innehålla andra verksamheter än sådana som kan karaktäriseras som naturliga monopol. Detta betyder att legala monopol, typ myndighetsutövning inte skall upptas i lagen. Vissa av de legala monopolerna bör brytas upp och verksamheterna utsättas för konkurrens. Exempel på sådana är sotning, där själva uppgiften för myndigheten endast bör omfatta tillsynsfrågor. Ett annat exempel rör renhållningsområdet, där vissa delar bör kunna utsättas för en ökad konkurrens.

2 § Bestämmelserna gäller oavsett vem som är huvudman för verksamheten.

Avgörande för vilka avgifter och verksamheter som skall kunna provas är inte om leverantören är en kommun, ett landsting, av kommuner och landsting helt eller delvis ägda bolag eller rent privaträttsliga juridiska personer. Avgiftslagen skall ge regler för monopolverksamheter och inte för vissa huvudmän. Utredningen menar att det i första hand är verksamhetens art som avgör behovet av reglering. Med den utgångspunkten är det naturligt att samma regler skall gälla alla huvudmän. Det saknas därför anledning att införa särregler i lagstiftningen som riktar sig till eller undantar vissa ägarkategorier.

Utredningen har valt att som en sammanfattande benämning på leverantörer och ansvariga för verksamheterna använda ordet "huvudman" för alla producenter av nyttigheter samt innehavare och förvaltare av ledningsnät. Utredningen har också valt att i förslaget kalla alla huvudmännens brukare, kunder och användare

för "abonnenter". En huvudman kan i ett annat led vara att betrakta som abonnent, distributören av elenergi som köper kraft från en grossistmarknad är ett sådant exempel.

3 § Om det i lag har meddelats en bestämmelse som avviker från denna lag, gäller den bestämmelsen.

Om det i lag meddelas bestämmelser som omöjliggör att avgifter kan bestämmas från andra kriterier än avgiftslagens ger förslaget möjligheter att göra sådana nödvändiga avsteg. En sådan situation kan illustreras med de begränsningar i skyldigheten att leverera elektricitet som för närvarande följer av 2 § 4 mom. andra stycket ellagen. Innehavare av koncession har inte skyldighet att leverera ström för värmeförsörjning om det inom området distribueras eller kommer att distribueras fjärrvärme eller naturgas. Det skulle vara möjligt att också i framtiden göra sådana begränsningar som denna och därmed utesluta en optimering enligt samhällsekonomiska principer. Utredningen har inte tagit ställning till behovet av sådana särbestämmelser.

Principer för avgiftssättning

4 § Avgifter inom verksamhetsområde som avses i 1 § bör bestämmas så att de leder till ett samhällsekonomiskt effektivt resursutnyttjande.

Avgifterna skall vara skäliga för abonnenterna.

Paragrafen innehåller de grundläggande reglerna om hur avgifter skall fastställas.

Samhällsekonomisk effektiv resursanvändning

Förslagetets bestämmelse bygger på att avgifterna skall bestämmas utifrån samhällsekonomiska utgångspunkter. Det samhällsekonomiska synsättet förutsätter effektiva priser och en effektiv användning av resurserna över tiden. Denna princip har utvecklats i avsnitt 3, 4.1 och i bilaga 3.

Kriterier för avgiftssättningen och det som skall prövas enligt principen är att

- * avgifterna skall ge en korrekt prissignal,
- * avgifterna skall vara korrekta över tiden,
- * avgifterna skall bestämmas med utgångspunkt i de för verksamheten nödvändiga kostnaderna.

Härigenom skapas förutsättningar för att avgifterna sätts så att de leder mot den största samhällsnyttan. Regelns utformning ger sådana incitament och styr-signalerna för ett samhällsekonomiskt effektivt resurs-utnyttjande. Huvudmännen måste, då avgifterna bestäms, beakta att abonnenterna nås av rätt pris-signalerna rörande värdet av de uppoffrade resurserna.

Paragrafen i förslaget är utformad som en general-klausul. Regeln innehåller därför inte några detaljer om hur avgifterna i det enskilda fallet skall fast-

ställas. Grundvalen för avgifternas höjd är verksamhetens över tiden nödvändiga kostnader och dessa kostnader är individuella för varje huvudman och varje område. Det gör det därför nödvändigt att utformningen av vissa för dessa verksamheter gemensamma och betydelsefulla villkor får göras i rättspraxis.

Av förslaget följer också att kommunalbesvärslagreglerna inte gäller beträffande de kommunala huvudmännens enskilda avgiftssättningar. Kommunallagens regler innebär att om det i lag eller annan författning finns särskilda föreskrifter om hur beslut överklagas gäller dessa bestämmelser (10 kap. 3 §, 1991 års kommunallag). För de kommuner som driver va-, el-, fjärrvärme- och gasverksamheter kommer prövningen av enskilda debiteringar av avgifter i stället att göras med stöd av avgiftslagen och särbestämmelserna i respektive speciallag.

För att motverka att reparationer, underhåll och förnyelse av huvudmannens verksamhet eftersätts ford-ras verkamma incitament. Förslaget innebär i denna del att det inte är tillåtet ta ut hög avkastning på bekostnad av ett eftersatt underhåll eller felaktig planläggning av investeringarna. Av samma skäl krävs därför en kontroll av att investeringarna inte görs olönsamma genom en obetänksam över- eller underdimensionering av verksamheten.

Huvudmannen kan ha motiv för att avvika från de grundprinciper som anges i avgiftslagen. Fullmäktige kan t.ex välja att subventionera verksamhet via skattemedel. I sådan fall bör, enligt utredningens uppfattning, subventionerna endast avse avgifternas fasta delar. Fullmäktige bör också ha frihet att bestämma en fast årsavgift, som utfaller oberoende av

nyttjandevolymen. Då nyttjandeavgifter tillämpas skall dessa motsvara avgiftslagens krav. Utredningen menar att fullmäktige då skall redovisa de särskilda skäl som motiverar avvikelserna från kravet på effektivitet.

Begreppet skälig

I bestämmelsen har också införts ett skälighetsbegrepp som beaktar effekter på inkomstfördelningen. Begreppet "skälig" skall tolkas utifrån allmänna krav på en godtagbar inkomstfördelning. Regeln är avsedd att fungera som en spärr mot alltför höga avgifter för abonnenterna. I förslaget sägs att avgifterna bör bestämmas så att de leder till ett samhällsekonomiskt effektivt resursutnyttjande. Avsikten är att hänsyn till effekterna på inkomstfördelningen skall kunna beaktas jämte kravet på effektiva priser.

För att förhindra att huvudmännen tillämpar t.ex. olika former av prisdiskriminering bör därför en inskränkning i paragrafen göras genom att föreskriva att avgifterna också skall vara "skäliga" för abonnenterna. Det skall däremot vara möjligt för huvudmannen att beakta skillnader i kostnader för att förse olika abonnenter med nyttigheter genom att differentiera avgifterna. Förslagets utgångspunkter innebär att det är möjligt för en kommunal huvudman att frångå de begränsningar som följer av kompetensreglerna i kommunallagen. Det innebär att avgifterna skall kunna differentieras för abonnentkollektivet. Huvudmannen skall även kunna välja att ta ut avgifter med hänsyn till hög belastning av verksamhetens produktionsenheter, dimensionering och knapphet på resurser. Lokaliseringsprincipen skall heller inte

utgöra något generellt hinder för en huvudmans utveckling av verksamheten. Avgörande blir i stället att kravet på effektiv resursanvändning iakttas.

Den närmare innebörden av skyddsregeln får utformas i rättspraxis.

Lokala och regionala områdesavgifter

Det bör även övervägas om lokala och regionala avgifter för externa effekter bör införas. Här skall ges två exempel för att belysa frågeställningen.

Renvatten är en bristvara på Öland. Det skulle alltså vara möjligt att sätta s.k. knapphetspriser för att ge abonnenterna korrekta prissignaler. Priset skulle då överstiga marginalkostnaden för vattenproduktion inom kapacitetsgränsen. Vattenbristen är lokalt avgränsad och därför är det motiverat att tillåta en lokal områdesavgift beträffande bristvaran vatten. Ett annat exempel är behovet av skydd för en lokal eller regional recipient för avloppsvatten. Vätern får ta emot mer eller mindre renat avloppsvatten från ett större antal kommuner. I detta fall skulle det kunna vara motiverat att tillåta en regional avgift för utsläpp av vatten från reningsverken.

Om lokala eller regionala avgifter för negativa externa effekter skulle få tas ut av privata eller kommunala huvudmän uppstår frågan om vem som sådana finansiella överskott skall tillfalla. För att undvika en privatisering av t.ex. miljöavgifter fordras att huvudmannen tvingas att betala hela den lokala eller regionala avgiften till staten eller kommunerna

genom en konfiskatorisk regel, t.ex. en särskild skatteregel.

Områdesavgifterna kan inte bestämmas centralt och med nationell räckvidd eftersom bedömningarna måste göras utifrån enskilda lokala och regionala förhållanden. Avgifternas storlek skulle kunna fastställas av t.ex. ett regionalt eller lokalt offentlighetsligt organ.

Lokala och regionala avgifter beträffande negativa externa effekter skall inte regleras i en framtida avgiftslag. Även denna fråga måste utredas särskilt.

Avtal mellan huvudmän och abonnenter

I avtalsrättsligt avseende har abonnenterna inga verkliga alternativ till huvudmännens ledningsbundna tjänster. De har att acceptera förutsättningarna och villkoren för leveranserna eller att helt avstå från tjänsten. Utredningen bortser här från de fall där den enskilde kan ha substitutionsmöjligheter, t.ex. att ersätta gas med elektricitet eller fjärrvärme med egen oljepanna för uppvärmning.

De avtalsrättsliga momenten är i de flesta fall av helt underordnad betydelse eftersom de faktiska tvångsmomenten är helt eller delvis dominerande. Friheten att sluta avtal är därför i de flesta fall rent illusorisk. Som belysande exempel kan tas att kommunen som leverantör av t.ex. elektricitet intar en faktisk monopolställning och den presumtive kunden, som behöver försörjning av elkraft, har i dag inte någon möjlighet att välja annan distributör. Prövningen av enskilda debiteringar för va- och elavgifter kommer, med nuvarande brist på konkurrens,

att omfatta alla kostnader som är förbundna med de leveranser som överförs via ledningsnäten. Abonnenterna måste därför kunna få avgifterna granskade med avseende på kostnaderna för både nyttigheten och för själva distributionen. Motsvarande prövning av fjärrvärme- och gasavgifter inskränks till prövning av kostnaderna för distributionen.

Prövningen föreslås också omfatta engångsavgifter, periodiska avgifter samt taxebestämmelser och allmänna leveransbestämmelser.

Sedvanliga civilrättsliga avtal mellan två, i princip, jämbördiga avtalsparter rörande annat än den huvudsakliga naturliga monopolverksamheten skall inte kunna prövas med stöd av förslaget till avgiftslag. Till det reglerade området räknas därför inte t.ex. köpeavtal, avtal om hyra och arrende, försäljning av virke från huvudmannens skogar, andra tillfälliga ersättningar för privaträttsliga prestationer och andra civilrättsliga avtal, i vilka en huvudman intar rollen som part. I dessa fall är det så att endast privatekonomiska synpunkter bestämt priset på prestationen och huvudmannen må därför tillåtas att fritt sätta priset. De kommunala huvudmännen skall däremot inte tillåtas att inrätta nya verksamheter som inte har ett naturligt samband med den reglerade verksamheten.

Försäljningar från monopolverksamheter som har ett naturligt samband med denna kan t.ex. vara metangas eller värme från avloppsvatten som säljs till värmeverket, elkraft från mottrycksverk som säljs till distributör, värme från kraftvärmeverk som säljs till fjärrvärmeverk, rötslam från reningsverk som säljs till jordbruket m.m. Uppräkningen ger exempel

på sådana, i sammanhanget marginella, verksamheter hos huvudmannen. Friheten att sätta priset på sådana nyttigheter skall endast begränsas av reglerna om osund konkurrens, t.ex. i form av underprissättning. Sådana avtal skall heller inte kunna prövas enligt utredningens skiss till avgiftslag.

Om periodvisa överskott och underskott

Den nu gällande självkostnadsprincipen innebär att fullmäktige inte får bestämma avgifterna så att de ger överskott eller vinst.

Ett krav enligt förslagets regler om avgiftssättning är att hänsyn skall tas till de för verksamheten nödvändiga kostnaderna. Förslaget kan i denna del närmast uppfattas som ett förtydligande och ett specialfall av 4 §. Det samhällsekonomiska synsättet öppnar till skillnad från självkostnadsprincipen både möjligheter och rättigheter att skapa och fondera överskott i verksamheten. Däremot är det inte utredningens uppfattning att sådana överskott skall kunna ansamlas under obestämd tid. Därför måste en begränsning göras genom att periodvisa överskott och underskott får utjämnas under skälig tid. Den närmare innebörden av begreppet skälig får utformas i rättspraxis. Nuvarande praxis beträffande va-mål innebär att överskotten skall motiveras med stöd av en fastlagd plan. Den tidsperiod som avses i avgiftslagen kan variera från fall till fall och skall kunna verifieras av huvudmannen.

Överskott skall på samhällsekonomiska grunder kunna godtas. Medlen skall via öppet redovisade fonder hållas kvar inom respektive verksamhet för att i

framtiden bidra till att finansiera nödvändiga investeringar.

Revision

5 § Revision av ett verksamhetsområde enligt denna lag skall även omfatta verksamhetens samhällsekonomiska effektivitet.

Kommuner, landsting och aktiebolag skall upprätta och lämna redovisningar och granskningsunderlag som överensstämmer med "god redovisningssed". Enligt utredningens förslag skall verksamheterna därutöver också granskas utifrån samhällsekonomiska utgångspunkter. Granskningen av huvudmannens verksamhet skall ge information och upplysning om hur effektivitetskraven uppfylls.

En fullständig och rättvisande redovisning av kostnader och intäkter inom respektive avgiftsområde innebär att alla kostnader och intäkter skall redovisas avgränsade från annan verksamhet.

Utredningen är medveten om att detta särskilda krav på revision av verksamheterna väl kan uttolkas av förslaget 4 §. Trots detta finns anledning att ge en särskild bestämmelse om revisionen med tanke på dess centrala roll i sammanhanget.

Frågorna om redovisning och revision behandlas under avsnitt 4.1.

Abonnentinflytande och information

6 § Huvudmannen skall verka för att samråd sker med dem som utnyttjar eller kommer att utnyttja tjänster enligt denna lag.

7 § Abonnenterna har, med de begränsningar som följer av lag, rätt att ta del av huvudmannens tekniska och ekonomiska underlag, om det behövs för att de skall kunna ta sin rätt till vara.

Huvudmannen skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan hjälp till abonnenterna i fråga om hur avgifter i verksamheten bestäms. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, abonnentens behov av stöd och verksamhetens karaktär.

8 § Abonnenterna skall, om det inte är uppenbart obehövt, underrättas om förändring av betydelse i verksamheten eller i avgiftssättningen.

Utredningens förslag syftar bl.a. till att stärka abonnenternas ställning. Förslaget innebär en sådan förstärkning i och med att effektivitetskraven skärps, både de formella och de informella kontrollerna över huvudmannens sätt att fullgöra sina uppgifter ökar.

I verksamheter som är konkurrensutsatta har kunderna möjlighet och frihet att välja annan leverantör om priserna på nyttigheterna är för höga. Beträffande de verksamheter som principskissen reglerar saknas möjlighet för abonnenterna att finna substitut. De höga fasta kostnaderna är ett hinder mot nyetableringar och konkurrens. Det till synes stora risk

tagandet som huvudmannen iklätt sig genom investeringarna är samtidigt ett skydd mot konkurrens.

Abbonnenterna måste skyddas mot höga avgifter, vilket följer av 4 §. Utredningen har också valt att i skissen till avgiftslag införa särskilda regler om abonnentinflytande och information.

Reglerna i 6, 7 och 8 §§ innebär att huvudmannen skall samråda med abonnenterna och framtida kunder. Samrådet bör omfatta frågor som påverkar strategien för investeringar- och dimensioneringar. Förslaget fordrar att investeringarna skall optimeras vilket bland annat innebär att hänsyn skall tas till nyttjarnas framtida krav och önskemål på anläggningen. Huvudmannen får genom samrådsförfarandet ett underlag för investeringsbesluten i och med att nyttjarnas nuvarande och framtida efterfrågan undersöks. Förändringar i t.ex. VAL kan, som antyds i avsnitt 4.5, medföra att den nuvarande skyldigheten att betala anläggningsavgifter bör ändras så att en fastighetsägare själv får välja när denne vill ansluta huset till ledningsnätet. Om en fastighetsägare väljer att inte omedelbart ansluta utan avvaktar till någon gång i framtiden, skall detta vara möjligt. Genom beskedet får huvudmannen kunskap för att planera en optimal utbyggnad av sin anläggning.

Tekniskt och ekonomiskt underlag skall på begäran ställas till abonnents förfogande. Sekretesslagen och behovet av skydd för affärshemligheter sätter här en naturlig gräns för vilken information som behöver lämnas ut.

Abbonnenterna skall även informeras om väsentliga förändringar i verksamheten, som t.ex. att huvudman-

nen har för avsikt att helt upphöra med verksamheten eller i grunden ändra dess inriktning.

Som redan nämnts har regeringen tillkallat en särskild utredare för att utreda om det går att förbättra möjligheterna att i domstol driva anspråk som är gemensamma eller likartade för en större grupp människor samt om det är möjligt att införa regler om s.k. grupptalan (Dir. 1991:59). Konsumentverket har i en skrivelse den 6 mars 1991 till justitie- och civildepartementen tagit upp frågan om konsumentombudsmannens (KO) medverkan i tvistemål med kollektivt intresse. Det kan gälla tvister som rör rättsförhållandet mellan konsumenter och allmänna inrättningar och liknande, exempelvis el- och vattenabonnemang. Grupptalan skulle i framtiden kunna vara ett komplement för att stärka abonnenternas ställning.

Indirekt verkande regler till skydd mot otillåtet höga avgifter är kraven på avgränsad redovisning, samhällsekonomisk revision, möjligheterna till öppna utfrågningar.

Förslagen till bestämmelser om abonnentinflytande är av den karaktären att de normalt sett inte behöver anges direkt i lag. Utredningen har dock valt att i förslaget till lagtext markera frågornas betydelse. I betänkandet har frågan om abonnentinflytande och information behandlats bl.a. under avsnitten 3.5 och 4.2.

Prövning

9 § Debiterade avgifter som omfattas av denna lag skall på ansökan av en abonnent eller en huvudman prövas av avgiftsdomstolen.

10 § Ansökan om prövning skall vara skriftlig och skall ha lämnats in till avgiftsdomstolen senast tre år efter det att en avgift förfallit till betalning.

11 § Bestämmelser om avgiftsdomstolen finns i lagen (199X:XXX) om avgiftsdomstol.

Prövningen enligt förslaget till avgiftslag omfattar dels avgifterna i de upptagna monopolverksamheterna, dels de frågor som kan prövas enligt respektive speciallag.

En konsekvens av förslaget är att statens va-nämnd och statens prisregleringsnämnd för elektrisk ström föreslås upphöra och i stället ersätts av avgiftsdomstolen.

Reglerna om prövning av avgifter innebär också att kommunala huvudmäns enskilda debiteringar inte samtidigt kan laglighetsprövas. Problemen kring dubbelprövning har behandlas i avsnitt 4.3. Här bör noteras att det finns viss möjlighet till prejudikatbildning i de två högsta dömande instanserna i och med att fullmäktiges normbeslut om taxor kan laglighetsprövas ytterst hos regeringsrätten och de enskilda avgiftsbesluten, normtillämpningsbesluten, kan komma under högsta domstolens granskning.

Avgiftsdomstolen föreslås pröva huruvida huvudmannen för de naturliga monopolen uppfyller kraven på samhällsekonomisk effektiv resursanvändning enligt avgiftslagen. Domstolsprövningen skall avse kontroll av att avgifterna ger en korrekt prissignal och att avgiftssättningen gjorts med utgångspunkt i de för verksamheten över tiden nödvändiga kostnaderna. Domstolen skall också pröva huvudmannens verksamhet med stöd av speciallagarna. I t.ex. va-mål är tanken att prövningen också skall omfatta tvister mellan huvudmän och abonnenter rörande tillämpningen och tolkningen av taxor och allmänna bestämmelser, rätten att ansluta fastigheter till ledningsnätet, tidpunkten när avgiften för anslutning skall betalas, skadestånd m.m.

Detaljer beträffande domstolens prövning kan ges först sedan VAL, ellagen och lagen om allmänna värmesystem anpassats till avgiftslagens grundregel om samhällsekonomiskt effektiv resursanvändning. Kvalitetskrav beträffande funktion och teknik anges i speciallagarna. Med stöd av avgiftslagen prövas om de valda lösningarna för att uppfylla dessa kvalitetskrav är samhällsekonomiskt effektiva. Detta kan exempelvis illustreras av det nuvarande kravet i VAL på att en allmänförklarad va-anläggning "skall vara försedd med de anordningar som kräves för att den skall fylla sitt ändamål och tillgodose skäliga anspråk på säkerhet", 12 §. VAL:s funktions- och säkerhetskrav tvingar huvudmannen till att finna lämpliga tekniska lösningar. Kostnaderna för dessa kommer att avspeglas i avgifterna. Domstolsprövningen kommer därmed indirekt att också omfatta dessa funktions- och säkerhetskrav.

I en särskild lag om avgiftsdomstolen bör bl.a. meddelas regler för omfattningen av domstolens prövning, dess sammansättning, kraven på särskild sakkunskap hos de tekniska och ekonomiska ledamöterna samt för vilken tid ledamöterna utses. De processuella bestämmelserna bör innehålla föreskrifter om omfattningen av den utvidgade undersökningsprincip som utredningen menar är nödvändig för att underlätta granskningen av avgiftssättningen.

Talan mot domstolens domar skall också behandlas i lagen om avgiftsdomstol. Utredningen föreslår att fullföljd av talan skall göras direkt till högsta domstolen. Även för frågorna om omfattningen och överprövningen av domstolens beslut skall bestämmelser ges i lagen om avgiftsdomstol.

Förslaget om en avgiftsdomstol har behandlas under avsnitt 4.3.

4.5 Vissa särskilda frågor

Enhetstaxor, schablontaxor m.m.

Direktiven pekar på att vissa särskilda frågor om kommunala avgifter aktualiserats i kommunallagskommitténs arbete. 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. En tredje fråga som tas upp gäller möjligheterna att tillämpa schabloniserade taxor och hur sådana taxor förhåller sig till kravet på individuell rättvisa.

De här frågorna torde ha större aktualitet i ett sammanhang där principer som självkostnadsprincipen och likställighetsprincipen utgör den enda och egentliga grunden för avgiftssättningen. Med utgångspunkt från de grundprinciper för avgiftssättningen, som utredningen här föreslår, är frågan om enhetstaxor inte längre aktuell. Vidare innebär utredningens förslag att möjligheten att differentiera en taxa för t.ex. vatten och avlopp med hänsyn till vattentillgången skall tas tillvara. Slutligen skall, enligt utredningens uppfattning, schablontaxor tillämpas i sådana fall där kostnaderna för individuell mätning och debitering uppenbart överstiger det samhällsekonomiska värdet av ett sådant förfarande. Rättvisaspekterna inom abonnentkollektivet skall beaktas i enlighet med kravet på skäliga avgifter såsom utredningen anför i sitt förslag till avgiftslag.

Upphandling

Upphandlingsfrågorna behandlas av konkurrenskommittén (Dir. 1989:12). Det sker i betänkandena (SOU 1991:59) Konkurrens för ökad välfärd och (SOU 1991:104) Konkurrensen inom den kommunala sektorn. Man har bl.a. pekat på nödvändigheten av att skärpa de svenska upphandlingsbestämmelserna för offentlig verksamhet med hänvisning till EES-avtalet och den svenska ansökan om medlemskap i EG.

Upphandling av varor och tjänster ingår som en viktig del i de verksamheter som utredningen behandlat. Målet om kostnadseffektivitet ställer höga krav på huvudmannen att också tillämpa en effektiv upphandling.

Mot den bakgrunden är det, enligt utredningens uppfattning, naturligt att även upphandlingsfrågor kommer att utgöra en del av det underlag som den föreslagna avgiftsdomstolen avses pröva.

Avgiftssättning i speciallagstiftningen - ett exempel på behov av följdändringar

De krav som det samhällsekonomiska synsättet ställer på de olika verksamheterna, både i administrativt och i praktiskt hänseende, medför att förändringar är nödvändiga att göra i de speciallagar som regleras i avgiftslagen. Modifieringarna är nödvändiga att göra för att moderera och mildra de effektivitetsproblem som lagarna i sin nuvarande utformning alstrar eftersom de inte svarar mot samhällsekonomiskt effektiva lösningar. Ändringarna berör i första hand lagtexterna men kommer även att fordra omarbetning och anpassning av allmänna bestämmelser och taxor.

För att åskådliggöra vilka ändringar som kan bli nödvändiga att genomföra redovisas här ett exempel som rör lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (VAL).

Utformningen av flera av de centrala bestämmelserna i VAL svarar inte mot samhällsekonomiskt effektiva lösningar. Lagen behöver därför ändras och anpassas för att undanröja sådan direkta och indirekta hinder. I utredningens direktiv (Dir. 1990:18) påpekas också behovet av att resursfördelningen görs effektiv, att avgiftssättningen tar hänsyn till externa effekter och att utredningens förslag prövas mot självkostnadsprincipen i speciallagstiftningen.

Skissen till avgiftslag och de antydda behoven av ändringar i VAL är inte avsedda att innebära någon förändring av den grundläggande offentlighetsrättsliga karaktären på rättsförhållandet mellan huvudmannen och brukaren.

Avsikten är inte att presentera ett förslag till ny va-lag. Här skall endast översiktligt beskrivas vilka ändringar som kan komma att bli aktuella i VAL i framtiden. Detta fordrar att en särskild utredning genomförs.

Svenska kommunförbundet har begärt en omprövning av VAL hos regeringen. I skrivelsen anföras att bestämmelserna om avgifter och uttolkningen av dessa i rättspraxis bygger på ett föråldrat ekonomiskt tänkande. Utgångspunkten när man fastställer va-taxor borde i stället vara att få till stånd ett samhälls-ekonomiskt effektivt utnyttjande av resurserna. Förbundet illustrerar problemställningarna med några exempel på brister i den nuvarande lagen.

I en del fritidskommuner fördubblas befolkningen sommartid. Va-anläggningen måste därför ges en högre kapacitet och större dimensionering än vad antalet permanentboende i kommunen motiverar. De fasta kostnaderna ökar därmed väsentligt. Detta motiverar att det i lagens medges en rätt att differentiera taxan och en rätt att prissätta med hänsyn till knapphet på vatten, dvs. att högre pris tas ut när resursen är knapp och ett lägre pris när efterfrågan är låg.

Vidare anför förbundet att det specifika kravet på "skälig och rättvis grund" i 26 § VAL i allmänhet saknar motsvarighet i flertalet kommunala taxor på det tekniska området. Det kan också ifrågasättas om

det behövs specifika krav på va-området vid sidan av de allmänna kommunalrättsliga grundsatserna för kommunala avgifter. Lagen bör tillåta att skillnader beaktas i kostnader mellan att förse olika bebyggelseområden eller typer av bebyggelse - flerbostadshus, småhus - med vatten och avlopp.

När det gäller tolkningen av självkostnadsprincipen i rättspraxis bör huvudmännen ges, menar förbundet, en större frihet beträffande beräkningen av kapitalkostnaderna, redovisningen av taxans kostnadsunderlag, utjämnning av överskott mot underskott och fondering av medel för framtida investeringar. Något överuttag under en längre tid bör dock inte tillåtas. Lagen bör ändras så att större hänsyn kan tas till ett effektivt resursutnyttjande och att tillfälliga överskott skall kunna godtagas.

VAL bör även ändras så att det skall vara möjligt att åtnöjas med en gemensamhetsanläggning, inrättad enligt anläggningslagen, i stället för en allmän anläggning, om denna lösning är tillfyllest.

Även frågorna kring förbindelsepunktens läge (13 § VAL), anläggningens omfattning (12 § VAL) och bestämmelserna om avgiftsuttag för omhändertagande av dagvatten (10 § VAL) bör ges ett annat och förändrat innehåll i lagen.

Avslutningsvis anser Svenska kommunförbundet att det är angeläget att så långt som möjligt åstadkomma likhet i den rättsliga regleringen av kommunala avgifter på det kommunaltekniska området. Frågan om ett enhetligt överprövningssystem för kommunala avgifter bör också övervägas.

Några synpunkter beträffande behovet av reformering av reglerna i VAL

2, 4, 6 och 7 §§, angående verksamhetsområde

Om det, med hänsyn till hälsoskyddet, finns behov att anordna vatten- och avloppsanläggning för ett större befintligt eller planerat område skall den lämpligaste och effektivaste lösningen genomföras. Det kan därför finnas skäl att ändra reglerna så att även lämpliga gemensamhetsanläggningar, enligt anläggningslagen, kan komma till stånd och att det inte som nu skall vara en skyldighet för huvudmannen att inrätta en allmän anläggning.

Reglerna om verksamhetsområdets utsträckning bör också ses över för att resurseffektiva lösningar skall kunna komma till stånd. Det innebär bl.a. att länsstyrelsens nuvarande roll bör förändras.

8 - 10 §§, angående bruksrätt och avgiftsskyldighet

Va-verkets kunskaper om brukarnas framtida behov av va-anläggningen är bristfällig under själva planeringsstadiet. För att kunna göra optimala investeringar måste huvudmannens information förbättras om fastighetsägarnas faktiska behov av va-anläggningen. VAL ger i sin nuvarande utformning snarast incitament till huvudmannen att dimensionera produktions- och distributionsanläggningarna maximalt, dvs. bedömningarna görs som om alla fastigheter utnyttjas eller kommer att utnyttjas på det teoretiskt intensivaste sättet. Detta medför allokering förluster genom att alltför stora resurser binds i anläggningen.

Kunskaperna om och förutsättningarna för en utbyggnad av va-anläggningen skulle kunna förbättras genom att ett obligatoriskt förfarande med inhämtning av information infördes. Huvudmannen bör i framtiden vara skyldig att i god tid informera om sina utbyggnadsplaner och samtidigt undersöka fastighetsägarnas planer och önskemål beträffande fastigheternas användning. Fastighetsägarna å sin sida skall vara tvungna att även fortsättningsvis göra anmälan till huvudmannen när anslutning av fastigheten behövs. Den ovillkorliga rätten att ansluta fastighet till anläggningen bestäms till den tidpunkt som bäst stämmer överens med majoritetens uppfattning inom det berörda området. Full avgiftsskyldighet skulle inträda för dessa fastighetsägare vid just denna tidpunkt.

De fastighetsägare som väljer att ansluta sina fastigheter vid en senare tidpunkt skall då istället ha en begränsad, eventuellt periodisk, avgiftsskyldighet. Begärs det att en sådan fastighet vid en senare tidpunkt skall kopplas in på va-nätet skall fastighetsägaren också vara skyldig att betala samtliga de samhällsekonomiska merkostnaderna som inkopplingen vid denna tidpunkt kostar huvudmannen. Eftersom förbindelsepunkter normalt sett inte kommer att upprättas för sådana fastigheter medför detta högre kostnaderna för åtgärden.

Fastighetsägare får genom denna villkorade rätt att ansluta fastigheten ett direkt ekonomiskt incitament att i förväg förklara för huvudmannen om och på vilket sätt han avser att bruka sin fastighet. Huvudmannen å sin sida kan redan på planeringsstadiet dimensionera ledningsnätet rätt och därmed optimera en

stegvis utbyggnad av ledningsdragningen med hänsyn till de faktiska behoven.

Det skall också vara möjligt för en fastighetsägare att kräva bortkoppling av fastigheten från va-nätet. Effektivitetshänsynen motiverar då att en särskild bortkopplingsavgift debiteras den som lämnar huvudmannens va-anläggning.

Huvudman för allmän va-anläggning har enligt reglerna i 10 § VAL rätt att ta ut avgift för avledning av dagvatten inom detaljplanelagt område, så snart ledningsarbetena slutförts. Det är här fråga om en tvångsrätt att täcka infrastrukturkostnaderna genom ett särskilt avgiftsuttag. De enskilda fastighetsägarna kan inte genom egna åtgärder påverka de förhållanden som avgiftsskyldighet avser. Svenska kommunförbundet har påpekat i sin skrivelse till regeringen att bestämmelserna om avgiftsuttag är svårtolkade och inte ger möjlighet till avgiftsbeläggning i tillräcklig omfattning.

Regler om dagvatten finns i ett stort antal författningar, bl.a. miljöskyddslagen, vattenlagen samt plan- och bygglagen. VAL är inte tillämplig på fall som gäller avvattning av mark utanför detaljplanelagt område. För att lagen skall vara tillämplig fordras därför att dagvattnet uppkommit inom det detaljplanelagda området. Avgiftsskyldigheten är kopplad till planförutsättningen och det är alla fastighetsägare inom det detaljplanerade området som är betalningsskyldiga och inte ägaren av den enskilda fastigheten vid en gata inom området. Detta gör att om dagvattennätet inte är fullt utbyggt inom området eller har olika standard, t.ex. öppna diken, uppstår

också frågan om hur kostnaden för dagvattenavledningen skall betalas.

Hur problemet skall lösas i framtiden fordrar särskild utredning. En möjlig lösning kan vara att förklara att avgiftsskyldigheten inträder i och med att dagvattenavledningen lösts för den enskilda fastigheten och att avgiftsskyldigheten sålunda frikopplas från den nu gällande planförutsättningen. Fortfarande skall en förutsättning för investeringen vara att investeringen i dagvattenavledningen bygger på samhällsekonomiska kalkyler.

12 och 13 §§, angående anläggningen

Den allmänna anläggningen skall enligt 12 § VAL vara försedd med de anordningar som krävs för att den skall fylla sitt ändamål och tillgodose skäliga anspråk på säkerhet. Det är också en förutsättning att anläggningen inte utformas på ett ineffektivt eller onödigt resurskrävande sätt.

För att också lägga samhällsekonomiska synpunkter på ledningsdimensionerna är det motiverat att införa en allmän bestämmelse om att den exakta utformningen av ledningsnätet skall fastställas på grundval av en samhällsekonomiskt lönsam bedömning. Betydelsen av att anläggningen klarar att fylla sitt ändamål ställ på sin spets då abonnent drabbats av skada, t.ex. källaröversvämning. Det samhällsekonomiska betraktelsesättet bör dock inte medföra att huvudmannens eller abonnentens ansvar för skada mildras i förhållande till nu gällande regler.

Beträffande 13 § VAL, dvs. förbindelsepunktens läge, finns skäl att överväga ett ändrat innehåll i bestäm-

melsen. Enligt gällande regler skall förbindelsepunkten förläggas till fastighetens omedelbara närhet, om inte särskilda skäl föranleder annat. Tekniska innovationer och förbättringar kan hindras av en sådan lagregel. Bestämmelsen bör förändras så att lösningar som ur effektivitetssynpunkt är att föredra också kan förverkligas.

Följdändringar kan även komma att bli nödvändiga att göra beträffande reglerna om va-installationen, 17 - 20 §§.

22 - 23 §§, angående allmänna bestämmelser

Huvudmannen har stöd i nu gällande regler att meddela s.k. allmänna bestämmelser för va-anläggningens brukande. Orsaken till att sådana bestämmelser utfärdas är att garantera att brukarna blir lika behandlade och att deras villkor är rättvisa och skäliga. Fastighetsägarnas möjligheter att utnyttja anläggningen får heller inte oskäligt begränsas eller försvåras genom sådana allmänna bestämmelser.

Reglerna om de allmänna bestämmelserna måste ändras för att resurserna skall kunna utnyttjas på ett effektivt sätt. Detta innebär att det skall vara tillåtet att i de allmänna bestämmelserna tillämpa s.k. knapphetsprissättning då tillgången på vatten är liten, att avgifterna skall kunna differentieras om de faktiska kostnaderna för va-anläggningen inom en del av verksamhetsområdet eller för en del av abonnenterna är högre respektive lägre än för verksamhetsområdet i övrigt, att särskilda villkor för vissa abonnenter av anläggningen skall också kunna tillämpas samt att särskilda installationsföreskrifter skall kunna meddelas m.m.

24 - 27 §§, angående avgifter och taxa

Dessa bestämmelser innehåller regler för avgiftssättningen, självkostnads- och likställighetsprinciperna är här kodifierade. Reglerna föreslås i sin helhet bli ersatta av bestämmelserna i den föreslagna avgiftslagen.

Avgiftssättningen i förslaget till avgiftslag bygger på effektiva priser och samhällsekonomiskt effektivt resursutnyttjande. Det innebär en förändrad syn på likställighets-, lokaliserings- och självkostnadsprinciperna. Det skall alltså vara möjligt att acceptera ekonomiska överskott i va-verksamheten och taxan skall, som antytts ovan, kunna differentieras för olika abonnentgrupper och för skilda delar av va-verksamhetsområdet, om huvudmannen där har högre eller lägre kostnader. Även en modifiering av rätten för fastighetsägare att begära omedelbar anslutning av sina byggnader bör därför inarbetas i VAL. Knapphetsprissättning skall i framtiden kunna godkännas då brist på vatten råder. Lokaliseringsprincipen skall heller inte lägga hinder i vägen för ett effektivt utnyttjande av resurserna. Finner t.ex. huvudmannen att va-verksamheten av effektivitetsskäl kan sträckas ut över kommungränsen så skall inga lagliga hinder resas mot en sådan utbyggnad om också grannkommunen finner att en sådan lösning är lämplig och effektiv.

Det ställs även krav på en samhällsekonomiskt korrekt taxepuppbyggnad i avgiftslagen. Motiven för detta krav är att abonnenterna skall få korrekt information eller "prissignal" om kostnaderna för va-verksamheten och han skall kunna rätta sin konsumtion och sina beslut om investeringar efter att ha granskat avgiftssättningen.

De effektivitetsproblem som skall lösas med stöd av avgiftslagen skall också kopplas samman med föreskrifter om krav på att göra samhällsekonomiska kalkyler och taxeuppbyggnader. För huvudmannen innebär dessa krav att de effektivitetsproblem som är förbundna med hur verksamhetens kostnader får periodiseras försvinner.

35 - 38 §§, angående prövning av va-frågor m.m.

Utredningen har föreslagit att en särskild prövningsinstans, avgiftsdomstolen, inrättas. Denna frågan måste utredas vidare och i samband därmed bör även prövningsreglerna i VAL granskas särskilt.

Även lagen (1976:839) om statens va-nämnd skall omfattas av detta översynsarbete.

Exemplet visar på ett översiktligt sätt ett behov av ändringar i VAL för att förbättra effektiviteten. Förändringarna måste naturligtvis anpassas på ett sätt som gör det möjligt att ta hänsyn till de skilda va-verkens varierande förutsättningar att driva verksamheten.

5 KOMMUNALA AVGIFTER I ETT FRAMTIDA PERSPEKTIV

Dagens och morgondagens krav på en fungerande infrastruktur

Utredningen har främst behandlat befintliga kommunala avgifter. Men mot bakgrund av den allt snabbare samhällsutvecklingen och den ständigt pågående diskussionen kring utvecklingen av mer effektiva ekonomiska styrsystem är det sannolikt att nya tillämpningar av ekonomiska styrmedel och nya avgiftstyper kommer att aktualiseras.

I enlighet med uppdraget bör utredningen också belysa hur kostnader för omfattande investeringar och för särskilda planeringsinsatser skall beaktas när avgiftsunderlaget beräknas. Utredningen bör vidare ta hänsyn till hur externa effekter, t.ex. vissa miljöeffekter kan beaktas i avgiftssättningen.

De här frågorna har sålunda fört in på områden där man idag i ringa omfattning eller inte alls använder avgifter som finansieringsmetod eller som instrument för styrning av resursutnyttjandet. Det handlar här ofta om gemensamma resurser, som brukar sägas ingå i den kommunala infrastrukturen och den omgivning som i betydande utsträckning påverkar kommuninnevärnarnas levnadsstandard och värdet på många av deras privata tillgångar.

Frågorna kring infrastrukturen och vår omgivande miljö har accentuerats under senare år. Olika krav förs fram beträffande omprioriteringar och omfördelningar av resursanvändningen eller om att nya resurser skapas. I ekonomiska termer handlar det här i regel om mycket stora penningbelopp och avsevärda krav på finansieringsmedel. I detta sammanhang har bl.a. kommunernas finansiella läge framstått som allt kärvare. Det är till stor del en följd av att omfattningen och sammansättningen av kommuninnevånarnas privata nyttigheter och preferenser förändras i takt med den lokala befolkningssammansättningen och den allmänna sociala och tekniska utvecklingen. Detta ställer nya och allt ökade krav på samhällets långsiktiga investerings- och planeringsinsatser. För att kraven på samhället skall kunna tillgodoses, behövs bl.a. tydliga signaler mellan aktörerna om samhällets totala intäkter och kostnader som konsekvens av att olika resurser tas i anspråk.

Ett mycket vanligt och välkänt exempel inom det tekniska området är de krav och problem som den nutida staden eller tätorten kommit att ställas inför i samband med privatbilismens starka framväxt under 1900-talets senare hälft. Städernas utbyggnad har av naturliga skäl successivt anpassats till de tekniska förutsättningarna. Uppenbarligen har samhällets planerings- och investeringsinsatser hamnat på efterkälken, då det gällt att möta de nya förutsättningarna för och de nya kraven på t.ex. effektiva trafiksystem. Korrekta prissignaler som på förhand ges om samhällets verkliga intäkter och kostnader som följd av ett ökat privat bilutnyttjande har saknats. Därmed har detta tekniska system tenderat att i och kring större tätorter gå mot sin egen kollaps, vilket konkret innebär höga och till sist oacceptabla kostnader

i form av stillastående bilköer, buller, avgaser, psykisk irritation, parkeringsproblem, etc.

Förebyggande åtgärder i syfte att undvika att den här beskrivna situationen uppkommer har ansetts allt mer nödvändiga. Sålunda har många pekat på möjligheten att i ökad utsträckning kunna använda avgifter som styrmedel.

Ökad användning av avgifter som styrmedel?

Avgiftslösningen brukar framhållas av flera skäl. En avgift kan ge nyttjaren en direkt och tydlig signal om samhällets totala kostnader för resursutnyttjandet. I denna kostnad kan således t.ex. även miljö- och trängselkonsekvenser av den enskildes konsumtion speglas. Konsumtionen förväntas därmed kunna styras mot en effektivare resursanvändning.

Avgiften ger vidare intäkter, som direkt kan bidra till finansieringen av de åtgärder som krävs för att såväl anpassa infrastrukturen till den tekniska utvecklingen som att till viss del, genom t.ex. utveckling av nya tekniska lösningar, också påverka utvecklingen.

Avgiften bör i första hand bäras av själva nyttjaren. Den ger således andra konsekvenser för inkomstfördelningen jämfört med t.ex. skattefinansiering. Många menar, med hänvisning till nyttoprincipen, att avgiftsfinansiering av investeringar i infrastruktur av den här arten skulle ge en bättre fördelningspolitisk profil.

I uppdraget ingår inte att lämna direkta förslag beträffande nya avgiftsområden. Utredningen kan samtidigt inte bortse från möjligheterna att avgifter framdeles kan komma att utnyttjas i ökad utsträckning, t.ex. för att styra och finansiera den fortlöpande utbyggnaden och anpassningen av den kommunala infrastrukturen, i vilken även den omgivande miljö ingår som en allt viktigare del.

Utredningens förslag till avgiftslag torde emellertid kunna utnyttjas som grund för en eventuell utvidgning av det kommunala avgiftsområdet, då en sådan utvidgning skulle anses motiverad av resursanvändnings-, finansierings- och inkomstfördelningsskäl.

Finansieringsbehov

Allt större krav ställs på en fungerande infrastruktur. Kraven kan härledas utifrån skilda aspekter. Genom den ökade tillgången till storskaliga, integrerade och för den enskilde ofta avancerade tekniska lösningar, som otvivelaktigt uppfattas medföra ökad välfärd, har också samhällets sårbarhet ökat avsevärt. Ett längre avbrott i de stora tekniska försörjningssystemen, t.ex. el, vatten, tele, renhållning och kollektivtrafik, kan i dagens samhälle snabbt leda till mycket allvarliga konsekvenser för den enskilde och orsaka mycket höga kostnader för samhället som helhet.

Den omgivande miljön, såväl den sociala som den biologiska har avgörande betydelse för fortlevnaden på längre sikt. Ett "eftersatt underhåll" inom de här områdena ger ofta skador som får ett accelererande förlopp och som kan bli synnerligen kostnadskrävande

eller i värsta fall praktiskt omöjliga att i efterhand kunna rätta till.

Lokalt är det kommunen som har ett övergripande ansvar för t.ex. framkomligheten på gator och vägar, stora delar av trafiksystemet i övrigt, brandförsvaret och övrig räddningstjänst, vatten och avlopp, uppvärmning via fjärrvärmenät, hälso- och miljöskydd, etc. Det ökade behovet av finansieringsmedel kan således för det första bero på att behovet av nya nyinvesteringar ökar i takt med att en ny och mer rationell i regel arbetsbesparande teknik utvecklas eller som följd av kommuninnevånarnas förändrade preferenser och behov.

För det andra kan investeringsbehovet gälla underhåll av befintliga system. Ofta framförs varningar om det hela tiden växande "underhållsberget". Det som byggdes ut under de tidigare mycket expansiva åren börjar nu bli moget för omfattande underhållsåtgärder. Som exempel kan nämnas att kommunerna på 1960-talet förvaltade ca 1 m² lokalyta per innevånare. I dag förvaltar kommunen drygt 6 m² per innevånare, varav fortfarande knappt hälften är eller borde vara föremål för underhållsåtgärder. Ett annat exempel som brukar nämnas gäller problemet med det ökande underhållsbehovet av va-näten.

En tredje orsak till ökade behov av investeringsmedel kan vara att satsningen på förebyggande åtgärder blir alltmer nödvändig då samhällets tekniska sårbarhet ökar och då allt större värden kan stå på spel även vid smärre driftstörningar eller olyckstillbud. Med andra ord kan ökad lönsamhet med stöd av olika riskbedömningar motivera ökade investeringar i förebyggande underhåll och kompletterande åtgärder eller i

helt nya system med ökad driftsäkerhet. Här kan också risknivån och riskspridningen bland intressenterna påverkas av vilken finansieringsmetod som väljs.

Finansieringsmöjligheter

De tekniska ledningsbundna försörjningssystemen, t.ex. el, va och fjärrvärme, finansieras liksom många andra kommunala tjänster i olika grad via avgifter. Emellertid har omfattande och mycket kostnadskrävande delar av infrastrukturen, t.ex. gator och vägar och annan trafikförsörjning till övervägande del eller helt finansierats genom skatt. Vissa livsnödvändiga delar av infrastrukturen i en kanske något vidare bemärkelse, utredningen tänker här på bevarandet av ren luft, tillträde till naturmiljöer med sjöar, växt- och djurliv, minskat buller, minskad trängsel o.s.v. har tidigare överhuvudtaget inte ingått i den ekonomiska eller finansiella kalkylen.

Kommunerna har bl.a. genom sina uppgifter som samhällsplanerare och sitt planmonopol ett avgörande inflytande över hur resurser som t.ex. mark och bebyggelse kan komma att utnyttjas. Begränsningar av såväl finansiell som juridisk art kan däremot utgöra avgörande hinder mot kommunens praktiska möjligheter att genomföra samhällsekonomiskt lönsamma projekt eller att vidtaga samhällsekonomiskt motiverade åtgärder inom det infrasystem för vilket den ansvarar.

Vilka generella möjligheter har då en kommun att vid sidan av sin skattefinansiering och sina eventuella statliga bidrag ordna mer marknadsorienterade finansieringslösningar för olika tillgångar, som ingår

i infrasystemet? Några av följande metoder är redan i bruk, andra har framförts som tänkbara:

- exploateringsavgift
- in natura betalning
- tomträttsavgäld
- produktspecifika avgifter
- fastighetsskatt
- koncernbidrag från kommunala aktiebolag
- markavgift och trafikavgift

Här lämnas en kort beskrivning av de nämnda finansieringsmetoderna.

Exploateringsavgift

Exploateringsavgiften är en kostnadsrelaterad engångsbetalning, som används för att finansiera ny infrastruktur. Den bestäms via förhandlingar mellan exploatören och kommunen. Genom kontanta betalningar får kommunen finansieringsmedel relativt snabbt för sina investeringar i infrastrukturen.

In natura betalning

In natura betalning innebär att exploatören själv anlägger infrastrukturen, för att sedan överlämna anläggningen till kommunen. Metoden användes t.ex. för finansiering av Globenprojektet i Stockholm. Den här formen av finansiering är mer vanlig i bl.a. USA (exaction) och Storbritannien (planning gain), där den väckt debatt och i vissa fall ifrågasatts utifrån juridiska grunder. Den rättsliga prövningen har t.ex. gällt projekt där exploatören själv erbjudit sig

alternativt pressats av kommunen att investera i infrastruktur även utanför det egentliga exploateringsområdet (off-site).

Tomträttsavgäld

Kommunerna kan utnyttja möjligheten att upplåta mark med tomträtt och fortlöpande ta ut en avgäld, vilken baseras på markvärdet. Tomträttsinstitutet utnyttjas framför allt i de större kommunerna och av en del statliga verk.

Produktspecifika avgifter

Med produktspecifika avgifter avses sådana, som kan knytas till en bestämd produktenhet, per kWh el eller värme, per m³ vatten, per besök, per ansökan, per behandling etc. Avgiften är således knuten till en viss bestämd verksamhet, vara eller tjänst.

Till dessa avgifter skulle även miljöavgifter kunna knytas, då syftet är att i ett visst produktpris inkluderar också priset på de miljöresurser som tas i anspråk vid produktionen eller konsumtionen av produkten i fråga.

Fastighetsskatt

En fastighetsskatt skulle kunna användas direkt till finansieringen av investeringar i infrastrukturen, där ett styckpris eller ett liknande mått svårigen eller inte alls kan härledas. Det kan gälla bostads-

miljö, tillgång till allmän service, tillgänglighet, etc.

Fastighetsskatten skulle också uppvisa egenskaper som t.ex. skiljer den från den tidigare nämnda exploateringsavgiften. Skattebeloppets storlek är nyttorelaterat till infrastrukturen. Skatten betalas fortlöpande och kan justeras efterhand med stöd av politiska beslut, föregångna av en offentlig debatt. En sådan fastighetsskatt skulle även kunna bidra till finansiering av infrastrukturen i befintliga äldre bebyggelseområden.

Koncernbidrag från kommunala aktiebolag

Kommunen skulle kunna utnyttja möjligheterna att via koncernbidrag finansiera verksamheter med överskott från konkurrensutsatta och oreglerade verksamheter. Intäkternas storlek skulle här helt vara beroende av de villkor som den fria marknaden bestämmer.

Markavgifter och trafikavgifter

En modell för finansiering med stöd av trafikavgifter och markavgifter via ett kommunalt infrastrukturbolag redovisas och diskuteras i Storstadsutredningens underlagsrapport (SOU 1989:112) Storstädernas infrastruktur. Rapporten pekar bl.a. på vad ett nära samspel mellan de båda avgiftstyperna kan betyda för trafikinvesteringar och bebyggelsens lokaliseringsmönster.

Finansieringsbidrag

Värdet av den kommunala infrastrukturen speglas bl.a. i fastighetsvärdena. Det finns här ett mycket tydligt samband. Då kommunen investerar i en förbättrad infrastruktur i ett visst område eller för hela kommunen stiger de berörda fastigheternas värde. Det nuvarande skattesystemet med en allmän fastighetsbeskattning innebär att sådana här värdeökningar inte kommer den investerande kommunen direkt till godo, eftersom intäkterna går till statskassan. I och med att kostnadssidan representeras av kommunalt skattefinansierade investeringskostnader och att intäktssidan, dvs. nyttan eller välfärdsökningen mäts som ökade statliga skatteintäkter försvagas kommunens incitament att satsa på lönsamma investeringar i infrastrukturen. Dessutom kan kommunens i övrigt begränsade finansieringsmöjligheter innebära att lönsamma projekt överhuvudtaget inte genomförs.

För att kommunerna skall få möjlighet att få intäkter för investeringar i sin infrastruktur bör ett finansieringsbidrag kunna införas. Ett sådant bidrag skulle kunna ha den karaktären, att det motsvarar konstruktionen hos och intäkterna av den statliga fastighetsskatten.

Eftersom statsmakterna anser att skattetrycket inte får öka, ambitionerna är istället en minskning, får någon annan skatt arbetas bort om finansieringsbidrag införs. Utredningen vill peka på fastighetsskatten som ett exempel.

Utredningen vill samtidigt understryka att detta är en möjlighet till finansiering av framtida kommunala infrastrukturinvesteringar, ett område där finansie-

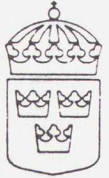
ringen tidigare skett med skatt från juridiska personer.

Räddningstjänstens finansiering

Räddningstjänsten ingår som en viktig del i den kommunala infrastrukturen. Frågan om räddningstjänstens finansiering har aktualiserats av bl.a. Svenska kommunförbundet. De principer för kommunal verksamhet som avgiftsutredningen föreslår torde inte stå i strid med de idéer om ökade möjligheter att avgiftsfinansiera räddningstjänsten som diskuteras. Denna fråga behöver emellertid utredas särskilt.

Bilaga 1 DIREKTIV

Kommittédirektiv



Dir. 1990:18

Tilläggsdirektiv till stat-kommunberedningen (C 1983:02)

Dir. 1990:18

Beslut vid regeringssammanträde 1990-04-05

Chefen för civildepartementet, statsrådet Johansson, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att stat-kommunberedningen (C 1983:02) får i uppdrag att utreda vissa frågor om avgifter i kommunal verksamhet.

Bakgrund

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 offentlig-rättsliga avgifter. Det gäller framför allt rätten att meddela föreskrifter inom området. I RF och dess förarbeten läggs också grunden för gränsdragningen 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 lagfästs. Innebördens och räckviddens 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 i dag 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 va-taxor har väckt stor uppmärksamhet. Frågan har främst gällt hur kapitalkostnaderna – 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 kommitténs 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 sådana 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).

Hemställan

Jag hemställer att regeringen utvidgar stat-kommunberedningens uppdrag i enlighet med vad jag nu har anfört.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Civildepartementet)

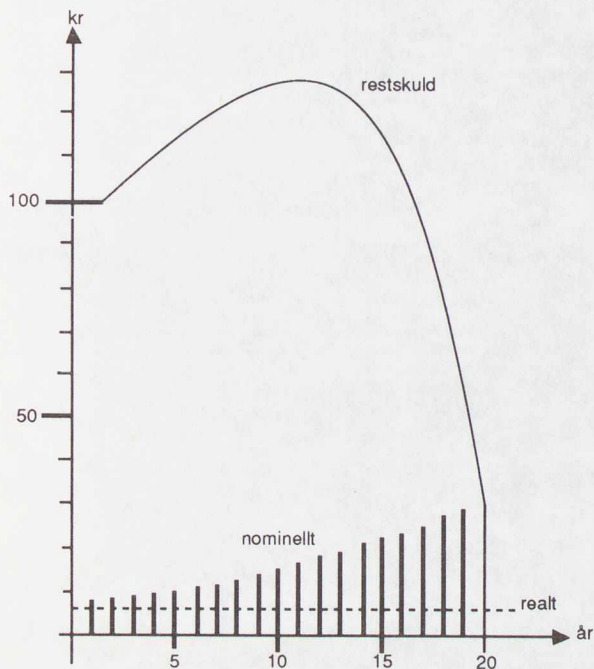
Bilaga 2 REALA INKOMSTER - NOMINELLA UTGIFTER

Avgiftssättningen kan påverkas av vilken metod som väljs för beräkning av en verksamhets kapitalkostnader. Behandlingen av kapitalkostnaderna har också varit föremål för rättslig prövning i va-mål. Det som bl.a. har uppmärksammats är sådana fall där en dubbel kompensation för den allmänna prisutvecklingen belastat avgifterna. Tillgångarnas restvärde har här räknats upp till ett motsvarande reallt värde samtidigt som förräntningskravet ställts enligt en nominell räntesats. Såsom utredningen redovisar i en bilaga till sitt delbetänkande (SOU 1990:107) Den kommunala självkostnadsprincipens gränser blir betalningarnas nuvärde detsamma oavsett om en nominell eller en real kalkyl tillämpas. Detta gäller givetvis under förutsättning att beräkningsmetoderna används korrekt och t.ex. inte sammanblandas.

Ytterligare en fråga som aktualiserats i sammanhanget har gällt vilken tidsperiod som kan anses godtagbar beträffande ackumulerade över- respektive underskott i verksamheten. Det kan därför vara av intresse att också belysa betalningsflödet i en verksamhet där amorteringarna på en nominell skuld med nominella räntevillkor anpassas till en avgiftssättning, som är baserad på reala annuiteter.

Antag att investeringen uppgår till 100 kkr
 att kalkylperioden omfattar 20 år
 att den allmänna prisökningen är 8 % per år
 att den reala räntesatsen är 4 %
 att den nominella räntesatsen är 12,32 %

År	Annuitet (kkr)	Restskuld (kkr)	Ränta (kkr)	Amortering (kkr)
1	7,95	100	12,32	- 4,37
2	8,58	104,37	12,86	- 4,28
3	9,27	108,65	13,39	- 4,12
4	10,01	112,77	13,89	- 3,88
5	10,81	116,65	14,37	- 3,56
6	11,68	120,21	14,81	- 3,13
7	12,61	123,34	15,20	- 2,58
8	13,62	125,93	15,51	- 1,89
9	14,71	127,82	15,75	- 1,04
10	15,89	128,86	15,88	0,01
11	17,16	128,85	15,87	1,28
12	18,53	127,57	15,72	2,81
13	20,01	124,75	15,37	4,64
14	21,61	120,11	14,79	6,81
15	23,34	113,30	13,96	9,38
16	25,21	103,91	12,80	12,41
17	27,23	91,50	11,27	15,95
18	29,40	75,55	9,31	20,10
19	31,76	55,46	6,83	24,92
20	34,30	30,53	3,76	30,53



Beräkningarna visar att skulden ökar fram till år 10, eftersom det reala annuitetsbeloppet under dessa år inte täcker ränteutgifterna.

Efter drygt 16 år motsvarar kapitalskulden den ursprungliga och därefter amorteras resterande skuld i rask takt inom loppet av de återstående fyra åren.

Bilaga 3

**EFFEKTIV PRISSÄTTNING OCH KOSTNADSEFFEKTIVITET VID
NATURLIGA MONOPOL**

- en teoretisk översikt och några konkreta förslag

Mats Bohman

november 1991

INNEHÅLL

- 1 INLEDANDE ORD
- 2 EXEMPEL PÅ PRISERNAS BETYDELSE FÖR HUR RESURSER ANVÄNDS
- 3 PRISERNAS FUNKTIONER
- 4 PRISSÄTTNINGSPROBLEMET
 - 4.1 Inledande översikt
 - 4.2 Marginalkostnadsprissättning
 - 4.3 Knapphetsprissättning
 - 4.4 Prissättning efter belastningsvariationer
 - 4.5 Effektiv prissättning över tiden med hänsyn till en effektiv dimensioneringsstrategi med språngvis kapacitetsutbyggnad
 - 4.6 Prissättning med beaktande av en finansiell restriktion
- 5 KOSTNADSEFFEKTIVITET OCH NATURLIGA MONOPOL

1 INLEDANDE ORD

Avgiftsutredningen har givit mig i uppdrag att översiktligt analysera och utvärdera "olika modeller, medel och metoder för att nå en effektiv prissättning och kostnadseffektiv verksamhet under begränsad konkurrens, speciellt vid naturliga monopol. Studien syftar till att ge konkret underlag för det förslag till avgiftslag, som utarbetas inom Avgiftsutredningen".

Detta uppdrag har gjort mig mycket upprymd och mycket betänksam. Upprymdheten beror på att jag under lång tid ägnat mycket arbete såväl forskningsmässigt som utredningsmässigt åt många av de områden som utredningen har till sin uppgift. Detta gäller vatten och avlopp, fjärrvärme, el, renhållning, gator och vägar och persontransporter. Under mitt arbete har jag tyckt mig se hur man skulle kunna effektivisera mycket inom dessa områden. Mina rekommendationer har dock vanligtvis förklingat ohörda. Men då jag nu tagit del av inriktningen av Avgiftsutredningens förslag, finner jag att mycket av det jag tidigare förordat nu faktiskt föreslås av utredningen. Jag tror att mycket kan vinnas på att dessa förslag realiseras.

Betänksamheten har med tidsperspektivet att göra. Många års studier av dessa områden har lärt mig hur

mångfacetterad dessa verksamheter är. Detta förhållande gör det vanskligt att på ett generellt plan, inte bara avseende ett specifikt område utan i än högre grad avseende flera av dessa områden samtidigt, ange klara riktlinjer för hur dessa verksamheter skall bedrivas. Det skulle behövas avsevärt mer tid för att "skräddarsy" förslag för varje särskilt område. Risken är annars stor för att en god idé får dåligt renommé, därför att man inte hunnit anpassa detaljerna i utformningen så att konfektionen innebär en kostym som inte passar någon. Mer tid behövs tveklöst.

Efter dessa inledande rader av förordskaraktär, låt mig så gå över till en mer traditionell inledning. Mitt arbete har bestått i åtskilliga diskussioner med medarbetarna i sekretariatet och i att skriva denna översikt över vad ekonomisk teori har att säga om effektiv prissättning och kostnadseffektivitet i naturliga monopol. I ett, kanske missriktat, pedagogiskt nit inleds genomgången av hur man skall sätta samhällsekonomiskt effektiva priser med två exempel på prisernas betydelse för hur tillgängliga resurser utnyttjas. Detta sker i avsnitt 2. I avsnitt 3 görs en kortfattad genomgång av prisernas olika funktioner i en marknadsekonomi. I avsnitt 4, som är det centrala i denna översikt, går jag igenom grunderna för en effektiv prissättning. Avsnittet inleds av en problemöversikt som utmynnar i en "enkel" tumregel och en kort diskussion kring några komplicerande faktorer. Därefter redovisas huvudprincipen rörande prissättning i enlighet med kortsiktig marginalkostnad. Sedan kompletteras bilden med knapphetsräntor och prissättning efter belastningsvariationer och spatiala kostnadsvariationer i de två följande avsnitten. Efter dessa avsnitt som behandlar de fun-

damentala komponenterna i en effektiv prissättning behandlas i det femte delavsnittet hur man kan bestämma effektiva priser över tiden med hänsyn till en effektiv investeringsstrategi som innebär att kapacitetsutbyggnader kännetecknas av stora diskreta steg. Det centrala prissättningsavsnittet avslutas sedan med en diskussion av hur en finansiell restriktion kan uppfyllas. I det avslutande femte avsnittet ges några förslag till hur man skall kunna uppnå en någorlunda kostnadseffektivitet, då verksamheten är ett naturligt monopol.

2 EXEMPEL PÅ PRISERNAS BETYDELSE FÖR HUR RESURSER ANVÄNDS

Hur priser bestäms och hur priser förändras är frågor som ibland väcker starka känslor men också många andra reaktioner, inte minst inom sådana områden där kommuner av tradition eller av legala skäl bedriver en betydande verksamhet. Befarade eller utannonserade prisförändringar kan i vissa fall utlösa ilska debattartiklar, protestdemonstrationer av stor omfattning, hamstringsvågor eller panikutförsäljningar. I andra fall kan prisförändringar inträffa utan att de ger upphov till motsvarande manifestationer. Men även i dessa sistnämnda fall kommer prisförändringar på flera olika sätt att påverka samtliga agenter på de marknader som berörs. Man brukar säga att priserna har en cybernetisk, lotsande, funktion som styr köparens och säljares beteende på både kort och lång sikt.

Att utformningen av olika taxor faktiskt har en sådan funktion kan illustreras med många verkliga exempel. Ett sådant exempel är följande:

I en större västsvensk kommun fanns det ett stort sjukhus som uppvärmdes med fjärrvärme. Sjukhuset var emellertid som enda abonnent direkt anslutet till en sopförbränningsanläggning. Man betalade dock det normala energipriset enligt gällande fjärrvärmesaxa, som var baserat på att huvuddelen av fjärrvärmeverkets pannor eldades med olja.

Vid denna tid infördes en rad förmånliga statliga lån och bidrag för att stimulera till energibesparing. De höga energikostnaderna och de prissignaler som låg i de förmånliga villkoren för energibesparing gjorde att det framstod som lönsamt för sjukhusledningen att satsa medel på en rejäl energibesparing, som omfattade bättre isolering och mycket annat. Härigenom reducerades sjukhusets energikostnader kraftigt. För sjukhusledningen framstod satsningen som lönsam. Men för fjärrvärmeverkets del medförde detta att man inte längre kunde använda all gratisenergi från soppförbränningen. Som en representant för verket uttryckte det, fick man istället släppa ut värmen över skorstenen.

Roten till detta uppenbara slöseri var dock inte bara statens förmånliga villkor för energibesparing, vilket hävdades från kommunalt håll. Minst lika viktigt var att sjukhusledningen missleddes av det höga energipriset i fjärrvärmetakoran. Nivån på detta pris gav självfallet intryck av att en minskad energiförbrukning också skulle innebära en reell energibesparing. Det blev dock inte fallet, utan man kom att satsa resurser för att spara på något som vid tillfället helt saknade alternativ användning och alltså var helt gratis.

Ett annat nog så talande exempel är följande: För några år sedan infördes i Sverige en skatt på 2 öre/kWh för el som producerades i gamla hydrokraftverk. (En skatt av detta slag är att betrakta som ett pris.) Tanken med skatten var att dra in en liten del av de vinster, som ägare av gamla avskrivna hydroverk gjorde. Man trodde, vilket i och för sig är lätt att förstå, att dessa vinster var av jordröntekarakter och att skatten alltså var en sk klumpsummeskatt

utan några substitutionseffekter. Det var den också - under vinterhalvåret. Men till sommaren medförde skatten att svenska hydroverk valde att spilla vatten och i stället köpa norsk hydroproducerad ström för 1 öre/kWh. Detta gav nämligen hydroverken lägre kostnader än de åsamkats genom att själva använda vattnet för kraftproduktion. Men för samhället som helhet innebar det självfallet endast ett slöseri med resurser.

Båda dessa exempel visar tydligt att priserna har betydelse för hur tillgängliga resurser utnyttjas i samhället. De visar också att olämpligt utformade taxor leder till någon form av resursslöseri. Innan jag går in på hur man bör sätta priser på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt, skall jag säga några ord om prisernas funktioner.

3 PRISERNAS FUNKTIONER

I marknadsekonomier av den typ vi har i Sverige fullgör priserna flera, delvis olika, funktioner. En första funktion är att tjäna som sortomvandlare. Med hjälp av priser kan många olika fysiska mått uttryckas i en gemensam enhet, nämligen i värdetermer, varigenom varukorgar eller insatsfaktorkorgar med olika sammansättning kan jämföras.

En andra funktion är att priserna bestämmer storleken på betalningsströmmarna mellan olika aktörer i ekonomin. Givet det reala handelsmönstret kommer priserna därför att bestämma nivån på de enskilda agenternas faktorinkomster vid ett givet skattesystem.

Dessa båda funktioner kan priserna fullgöra oberoende av hur de är satta. Men till dessa kommer ytterligare tre närbesläktade uppgifter, som för att kunna fullgöras förutsätter att priserna är bestämda på visst sätt. En tredje funktion är nämligen att skapa jämvikt mellan utbud och efterfrågan. Denna uppgift innebär att priserna fungerar som en ransoneringsmekanism, som håller tillbaka förbrukningen så att inte andra ransoneringsformer behöver tillgripas.

En fjärde funktion är att priser och prisförändringar ger såväl köpare som producenter incitament till att ompröva tidigare beslut och söka nya lösningar. Denna

funktion, som naturligtvis hänger nära samman med den nämnda inkomstfördelningsfunktionen, innebär att en eller flera agenter kan upptäcka att det finns pengar att tjäna på att öka eller minska produktion eller köp i förhållande till de omsatta mängderna i ett etablerat kortsiktigt jämviktsläge. Därigenom får priserna också en dynamisk roll i anpassningen mot långsiktiga jämviktslägen.

Den femte funktionen slutligen är att priserna kan tjäna som informationsförmedlare. De informerar säljarna om intensiteten i kundernas önskemål vid rådgivande inkomstfördelning, dvs om betalningsviljan för marginella tillskott av varan. Samtidigt kan köparna genom priset få information om vad ytterligare konsumtion kostar att åstadkomma på marginalen. För att detta skall ske krävs dock att priserna är jämviktspriser och att de är satta så att de överensstämmer med marginalkostnaden vid jämviktsvolymen. Är priserna satta på detta sätt, så kommer de alltså att förmedla tillräcklig information om vad som reallt måste uppoffras för att producera ytterligare en enhet av en given vara och om hur mycket köparna är beredda att uppoffra av andra varor för att få ett marginellt tillskott av den bestämda varan.

4 PRISSÄTTNINGSPROBLEMET

4.1 Inledande översikt

Frågan enligt vilken princip priset på en vara eller tjänst skall bestämmas kommer att få olika svar beroende på vad man vill uppnå med prissättningen. Givet att man vill uppnå ett samhällsekonomiskt effektivt resursutnyttjande, utan andra restriktioner än den existerande resurstillgången och tekniken, skall enligt ekonomisk teori priset på varje vara överensstämma med den kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaden för den sist producerade enheten av varan. I denna marginalkostnad ingår då eventuell knapphetsränta på kapacitet, om detta erfordras för jämvikt. Sätts priserna på detta sätt utnyttjar man prisernas alla funktioner som medel för att styra ekonomin mot effektiva kortsiktiga och långsiktiga jämviktslägen.

Tillämpas detta fundamentala resultat på sådana områden där efterfrågan uppvisar påtagliga cykliska variationer, vilket den gör på åtskilliga av de marknader där kommuner bedriver verksamhet, och där den kortsiktiga marginalkostnadens nivå ändras i nämnvärd grad med belastningen, så följer principen om prissättning efter belastningsvariationer, s k peak-load-prissättning. Om marginalkostnaderna varierar över rummet och/eller över abonnentgrupper, så följer på

motsvarande sätt att det effektiva priset också skall differentieras över rummet och över abonnentgrupper.

En effektiv prissättning kan således innebära en betydande prisdifferentiering över tid, rum och abonnentgrupper.

Det finns dock två skäl som talar emot en fullständig momentan differentiering av priser efter variationer i de kortsiktiga marginalkostnaderna. Det första har att göra med att det kan vara förenat med betydande transaktionskostnader att arbeta med en fullständig differentiering. Genom att avstå från prisdifferentieringen slipper man binda så mycket resurser i själva prissättningen. Det andra skälet är att priserna måste vara kända i förväg för att kunna styra konsumtionsbesluten. Priserna måste därför, särskilt för icke lagringsbara varor, fastställas innan man med säkerhet vet hur hög marginalkostnaden kommer att bli.

Enbart dessa båda komplikationer medför att några exakta villkor för vad som är en effektiv eller optimal prissättning inte kan ges. Men denna omständighet innebär inte att det är godtyckligt hur priserna sätts. Den motiverar heller inte någon annan princip som t.ex. prissättning i enlighet med styckkostnad eller långsiktig marginalkostnad. Snarare säger den att prissättningsproblemet inte kan lösas på ett enkelt och mekaniskt sätt. Men en robust tumregel skulle möjligen kunna formuleras på följande sätt: Optimal prissättning innebär att priset skall sättas så att det överensstämmer med förväntad kortsiktig marginalkostnad vid jämviktsvolymen och att prisdifferentiering skall baseras på väsentliga skillnader i förväntad marginalkostnad, om vinsten

man då får överstiger transaktionskostnaderna för prisdifferentieringen.

Det finns dock ytterligare komplikationer som har betydelse för hur priser skall sättas. En sådan är att det kan förekomma olika former av marknadsmisslyckanden (market failures) på andra marknader i ekonomin. Sådana marknadsmisslyckanden medför att priser på andra varor inte överensstämmer med de förväntade marginalkostnaderna vid jämviktsvolymerna av dessa varor. Det blir då inte självklart att det är samhällsekonomiskt motiverat att låta priserna på övriga varor överensstämma med förväntade marginalkostnader. Beroende på styrkan i korspriselasticiteter och graden av substituerbarhet respektive komplementaritet kan sådana avvikelser mellan pris och marginalkostnad för vissa varugrupper nämligen medföra att det ur samhällsekonomisk synvinkel är effektivt att låta priserna avvika från marginalkostnaderna även för andra varor. Hur dessa avvikelser i så fall skall göras måste då bestämmas genom en allmän jämviktsansats, där alla interdependensförhållanden i ekonomin beaktas, vilket är en hart när omöjlig uppgift att utföra. Ett alternativt tillvägagångssätt är därför att söka undanröja de existerande marknadsmisslyckandena genom olika ekonomisk politiska ingrepp. Om man lyckas med detta kommer nämligen den angivna tumregeln ånyo att gälla. I fortsättning kommer jag att bortse från den här berörda s.k. secondbestkomplikationen och utgå ifrån att det är principiellt meningsfullt att analysera prissättningsfrågor inom en delsektor av ekonomin.

En annan komplikation av betydelse för prissättning på en delsektor är att ett pris som överensstämmer med marginalkostnaden vid jämviktskvantiteten inte

med säkerhet kommer att ge producenten kostnadstäckning eller vinst. Marginalkostnaderna innehåller inte några komponenter som svarar mot fasta kostnader för produktions- och distributionsanläggningen eller mot rent företagsadministrativa funktioner. Vinst eller kostnadstäckning får man endast i det fall styckkostnaderna är stigande vid den över tiden genomsnittliga produktionsvolymen.

För många verksamheter gäller emellertid inte sådana stigande kostnadssamband. För naturliga monopol är det snarast regel att de arbetar i ett produktionsintervall med fallande kortsiktiga styckkostnader. Ett pris som överensstämmer med marginalkostnaden ger då inte producenten full kostnadstäckning. Samtidigt kommer varje annat pris att ge köparna felaktig information om vad en tillkommande enhet kostar att framställa. (Jämför exemplet med sjukhusledningen som ägnade sig åt energisparande.)

Detta är naturligtvis ett dilemma. Verksamhet kan inte bedrivas på lång sikt om den inte ger finansiell kostnadstäckning för samtliga kostnader. Samtidigt är ett negativt finansiellt resultat inte ett indicium på att verksamheten är samhällsekonomiskt olönsam. Den totala betalningsviljan för jämviktsvolymen kan vida överstiga de totala kostnaderna fast företaget uppvisar finansiell förlust. Givet att verksamheten är samhällsekonomiskt motiverad så gäller det alltså att på något sätt se till att den finansiellt kan överleva.

Innan jag går in på olika metoder som man kan tillgripa för att lösa upp konflikten mellan effektiva priser och finansiell överlevnad, då verksamheten karakteriseras av fallande styckkostnader, skall jag

mer utförligt gå igenom grunderna för effektiv prissättning. Först behandlas marginalkostnadsprissättning. Därefter analyseras knapphetsräntor. Sedan illustreras peak-loadprissättning och rumslig prisdifferentiering. Slutligen behandlas frågan om effektiv prissättning över tiden med hänsyn till effektiv dimensioneringsstrategi med språngvis kapacitetsutbyggnad. Först härefter återgår jag till frågan om prissättning med beaktande av en finansiell restriktion.

4.2 Marginalkostnadsprissättning

I en samhällsekonomisk analys uppfattas som kostnader samtliga negativa konsekvenser som hushåll, företag, kommuner m.m. åsamkas genom ett beslut att använda en resurs på ett bestämt sätt i stället för på bästa alternativa sätt. Detta samhällsekonomiska synsätt skiljer sig från det mer bekanta företagsekonomiska sättet att med begreppet kostnad endast avse sådan resursåtgång som en avgränsad ekonomisk enhet, ett hushåll, ett företag eller ett kommunalt verk, har att bära, oberoende av vem som fattade det beslut som gav upphov till resursåtgången.

Skillnaden i synsätt är inte bara terminologisk utan konceptuell, eftersom ett företags eller ett kommunalt verks kostnadsbokföring vanligen inte omfattar alla reala konsekvenser som följer av deras drifts- och investeringsbeslut. Vidare innehåller ofta kostnadsbokföringen olika typer av finansiella kostnader utan real grund liksom också reala kostnader som beror på andra enheters olika beslut. Slutligen baseras kostnadsbokföringen på de priser som man faktiskt får betala för ianspråktagna resurser, vilka inte

alltid överensstämmer med de samhällsekonomiska korrekta värdena för dessa resurser.

Då de kostnadsmått som brukar återfinnas i ett företags kostnadsredovisning inte direkt motsvarar de samhällsekonomiska kostnaderna som följer av företagets drifts- och investeringsbeslut, blir frågan hur stor betydelse denna skillnad har. Något allmänt giltigt svar på denna fråga finns inte. Betydelsen torde variera från område till område, såväl branschmässigt som geografiskt.

Detta kan belysas med ett exempel från vattenförsörjningsområdet. Ett vattenverks kostnadsbokföring innehåller ingen kostnad för själva råvattnet som tas ur vattentäkten. På vissa håll i Sverige har vi så gott om vatten att det kan betraktas som en fri nyttighet med ett effektivt nollpris. Det är då också ur samhällsekonomisk synvinkel korrekt att råvattnet inte tas upp som en kostnadspost. Men på andra håll i Sverige, exempelvis i Skåne och på Öland, är råvatten en knapp resurs. Råvattnet har då ett, kanske betydande, knapphetsvärde som representerar en real kostnad trots att vattenuttaget som verket gör inte motsvaras av någon utbetalning. I ett sådant fall ger alltså inte bokföringen något adekvat mått på den samhällsekonomiska kostnaden av verksamheten.

Eftersom det inte går att ge ett generellt giltigt svar på frågan hur ett verks eller företags redovisning skall kompletteras eller korrigeras för att man skall få fram mått på de samhällsekonomiska kostnadskonsekvenserna av enhetens olika beslut, krävs en analys i varje enskilt fall. Då dessutom förhållanden kan ändras över tiden, krävs att en sådan analys görs med vissa intervall. Granskningen av dessa kostnads-

analyser är en väsentlig uppgift vid en samhälls-ekonomisk revision av verksamheten.

Givet att man genom korrigeringar och kompletteringar av företagets eller verkets kostnadsredovisning eller på annat sätt skattat företagets kortsiktiga totalkostnadsfunktion, så kommer den att visa sambandet mellan produktionsvolym och totala kortsiktiga kostnader.¹ Från denna funktion kan man sedan enkelt beräkna såväl marginalkostnadsfunktionen som styckkostnadsfunktionen som gäller för den specificerade anläggningen.

En ofta använd enkel funktionsform för totalkostnaden, då verksamheten är ett naturligt monopol till följd av skalfördelar kan skrivas som $TC = a + bq$, där TC uttrycker totalkostnader i kronor, a är fasta kostnader för anläggningen och rent företagsadministrativa funktioner, q är producerad volym och bq representerar rörliga kostnader. Vanligen specificerar man även en kapacitetsrestriktion av typen $0 \leq q \leq K$, där K står för maximal produktionsvolym per tidsenhet från den givna anläggningen. Givet denna specifikation kan marginalkostnader (MC) och styckekostnader (AC) bestämmas som

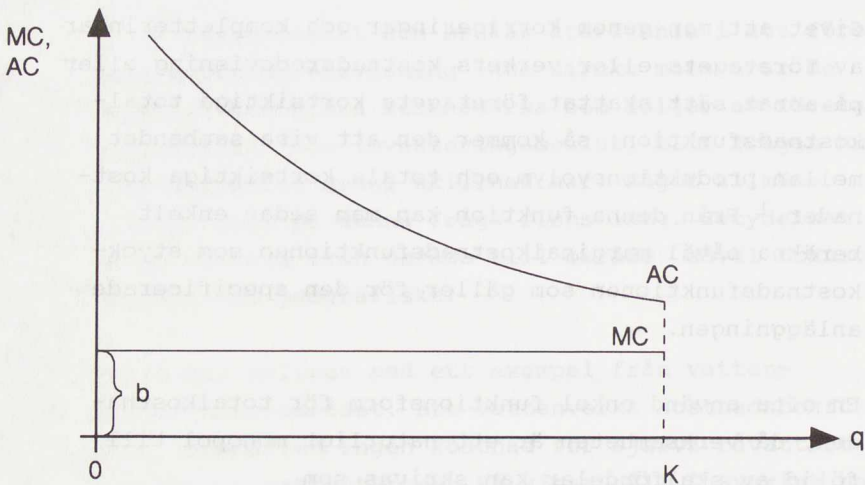
$$MC = b \quad \text{för } 0 \leq q \leq K$$

och

$$AC = \frac{a}{q} + b \quad \text{för } 0 \leq q \leq K$$

¹ Att totalkostnadsfunktionen kallas kortsiktig innebär att den vid givna faktorpriser gäller för en specificerad anläggning med en inbyggd teknik. Ändras anläggningens utformning genom olika investeringsaktiviteter så att den representerar en annan teknik, ändras också totalkostnadsfunktionen. En egenskap hos den kortsiktiga totalkostnadsfunktionen är att den visar den minimala totalkostnaden vid varje produktionsvolym vid givna faktorpriser.

Dessa båda kostnadsslag illustreras också i figur 1 nedan.



Figur 1. Illustration av styckkostnadskurva och marginalkostnadskurva.

Med den mycket enkla totalkostnadsfunktionen som specificerats blir alltså marginalkostnadskurvan en horisontell linje i hela produktionsintervallet mellan 0 och K . Styckkostnadskurvan kommer att ha formen av en hyperbelgren med MC -axeln och b -linjen som asymptoter, men den är naturligtvis inte definierad för större produktionsmängder än K enheter per tidsenhet. Båda dessa kostnadssamband är alltså helt bestämda av utseendet på totalkostnadsfunktionen, som i sin tur är helt bestämd av den i anläggningen förkroppsligade tekniken och de givna faktorpriserna.²

² Om produktionsteknologin i en anläggning är av neoklassisk typ, exempelvis i form av en s.k. Cobb-Douglas teknologi, så skulle den kortsiktiga produktionsfunktionen kunna skrivas som $q = f_1^\alpha \cdot \bar{f}_2^{1-\alpha}$, där q är producerad mängd av varan, f_1 är använd mängd av en på kort sikt rörlig in-

Givet kostnadssambanden, exempelvis som de angivits i figur 1, så gäller det att även skatta efterfrågan på företagets produkt för att man skall kunna bestämma den samhällsekonomiskt effektiva omfattningen av företagets produktion. Eftersom det är fråga om ett naturligt monopol så kommer efterfrågan på företagets produkt att vara detsamma som marknadsefterfrågan. Marknadsefterfrågefunktionen för normala (superiora) varor kommer att ha negativ lutning. Då de varu- eller tjänstetyper det här är fråga om, alla kan sägas vara normala, kan alltså en marknadsefterfrågefunktion med negativ lutning postuleras, men den exakta funktionsformen är därmed ändå inte given. För att göra illustrationerna enkla kommer jag att använda en linjär efterfrågefunktion, även om den verklig- het som avbildas sällan torde vara linjär.

I figur 2 har en sådan linjär marknadsefterfrågekurva ritats in tillsammans med de tidigare specificerade

satsfaktor och \bar{f}_2 är mängden av en på kort sikt icke varierbar insatsfaktor (anläggningen). Konstanten α är en tekniskt given parameter i intervallet 0 - 1. Om de givna faktorpriserna betecknas med w_1 och w_2 för faktor 1 respektive faktor 2 så får den kortsiktiga totalkostnads- funktionen följande form:

$$TC = w_2 \bar{f}_2 + w_1 \left(\frac{q}{\bar{f}_2} \right)^{\frac{1-\alpha}{\alpha}}$$

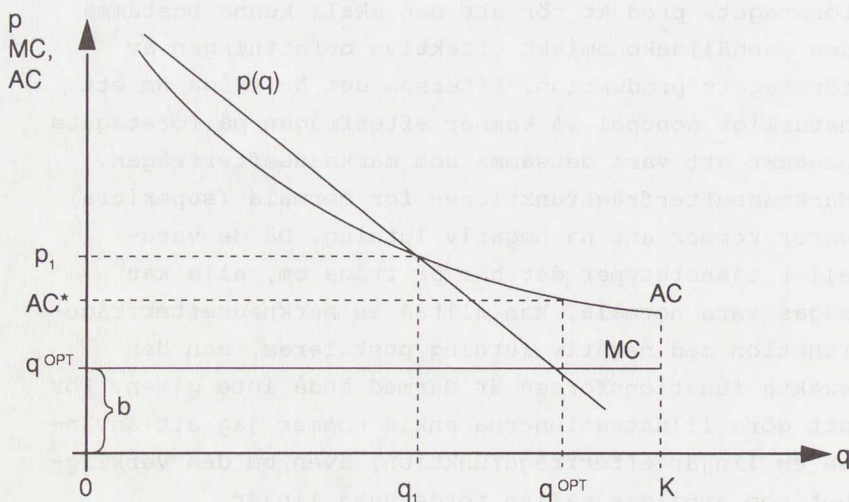
Styckkostnadsfunktionen får då följande form

$$AC = \frac{w_2 \bar{f}_2}{q} + w_1 \left(\frac{q}{\bar{f}_2} \right)^{\frac{1-\alpha}{\alpha}}$$

och marginalkostnadsfunktionen ges av

$$MC = \frac{1}{\alpha} \cdot w_1 \cdot \left(\frac{q}{\bar{f}_2} \right)^{\frac{1-\alpha}{\alpha}}$$

Givet värdet på konstanterna w_1 , w_2 , \bar{f}_2 och α kan även dessa kostnadskurvor ritas in i ett diagram.



Figur 2. Bestämning av samhällsekonomiskt effektiv produktionsvolym

marginal- och styckkostnadskurvorna. Skärningspunkten mellan efterfrågekurvan, uttryckt som sin invers $p(q)$, och marginalkostnadslinjen bestämmer den samhällsekonomiskt effektiva produktionsvolymen q^{opt} . Endast vid denna produktionsvolym är nämligen villkoret $p(q) = MC$ uppfyllt, dvs. priset överensstämmer med marginalkostnaden. Det effektiva priset är således $p^{\text{opt}} = b$.

Illustrationen i figur 2 kan utnyttjas för att belysa ytterligare några omständigheter utöver bestämningen av den effektiva produktionsvolymen och det effektiva priset. Sålunda framgår att eftersom priset överensstämmer med marginalkostnaden och marginalkostnadskurvan är en horisontell så kommer företagets

totala intäkter ($p^{\text{opt}} \cdot q^{\text{opt}}$) att precis täcka företagets rörliga kostnader ($b \cdot q^{\text{opt}}$). Detta innebär att företaget kommer att göra en förlust som uppgår till nivån på de fasta kostnaderna per period (a kr).

Då företaget gör en förlust vid den samhällsekonomiskt effektiva produktionsvolymen inställer sig frågan om verksamheten över huvud taget är samhällsekonomiskt motiverad. För att en verksamhet skall vara samhällsekonomiskt motiverad eller lönsam, jämfört med att verksamheten inte alls bedrivs, så krävs att konsumenternas totala betalningsvilja överstiger de totala kostnaderna för jämviktskvantiteten. Under vissa betingelser kan man mäta den totala betalningsviljan genom att utvärdera ytan under efterfrågekurvan i intervallet $0 - q^{\text{opt}}$. De totala kostnaderna kan beräknas med hjälp av styckkostnadsfunktionen, då $TC(q^{\text{opt}}) = AC^* \cdot q^{\text{opt}}$.

I figur 2 är den totala betalningsviljan för kvantiteten q^{opt} uppenbart större än de totala kostnaderna för denna volym. Ett tillräckligt villkor (men ej nödvändigt) för att verksamheten är samhällsekonomiskt lönsam är att det existerar något pris som skulle ge full kostnadstäckning eller vinst. Om priset sålunda sättes till p_1 kr/enhet så skulle konsumenterna efterfråga q_1 enheter av varan. Styckkostnaden uppgår vid en produktion av q_1 enheter enligt styckkostnadskurvan till p_1 kr, dvs vid denna volym överensstämmer pris och styckkostnad varigenom man säkert vet att verksamheten är samhällsekonomiskt motiverad. Men den maximala lönsamheten ur samhällsekonomisk synvinkel uppnås först då priset är p^{opt} och produktionsvolymen är q^{opt} .

Exkurs om marginalkostnadsprissättning

(Kan överhoppas utan att kontinuiteten går förlorad)

Den hittills använda specifikationen av företagets totalkostnadsfunktion för att illustrera principen om marginalkostnadsprissättning är mycket enkel. Enkelheten är både en styrka och en svaghet. Styrkan ligger i att tillämpningen av principen om marginalkostnadsprissättning inte skymms av komplexitet hos kostnadsfunktionen. Svagheten består i att världen inte vanligtvis är så enkel, varigenom en hel del aspekter av marginalkostnadsprissättning inte blir skönjbara. Därför skall jag i denna exkurs närmare behandla marginalkostnadsprissättning, givet en något mer komplex totalkostnadsfunktion.

Diskussionen förs utifrån en kortsiktig totalkostnadsfunktion av Cobb-Douglastyp, som beskrevs redan i föregående avsnitt. Den kortsiktiga totalkostnadsfunktionen gavs av

$$TC = w_2 \bar{f}_2 + w_1 \left(q \bar{f}_2^{\alpha-1} \right)^{\frac{1}{\alpha}}$$

styckkostnadsfunktionen hade formen

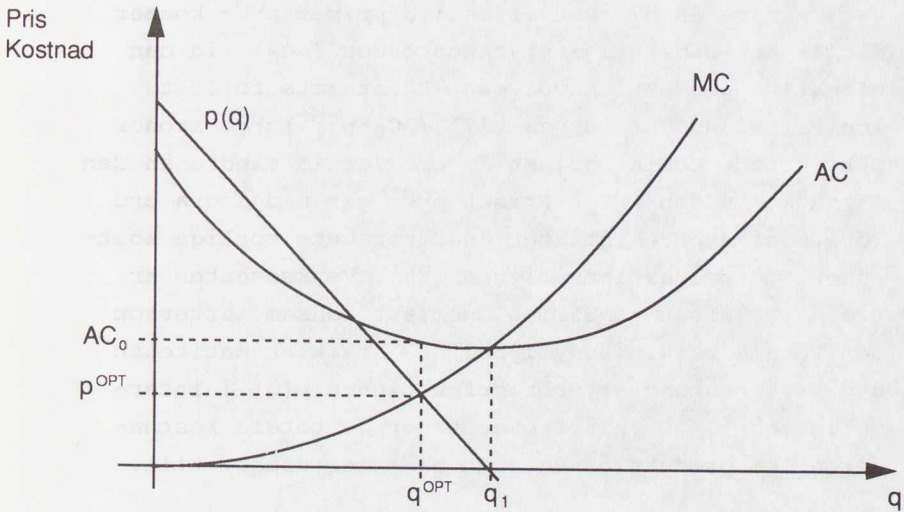
$$AC = \frac{w_2 \bar{f}_2}{q} + w_1 \left(\frac{q}{\bar{f}_2} \right)^{\frac{1-\alpha}{\alpha}}$$

och marginalkostnadsfunktionen gavs av

$$MC = \frac{1}{\alpha} \cdot w_1 \left(\frac{q}{\bar{f}_2} \right)^{\frac{1-\alpha}{\alpha}}$$

Givet specificerade värden på konstanterna w_1 , w_2 , \bar{f}_2 och α kan en styckkostnadskurva och en marginalkostnadskurva utritas. De illustreras i figur 3, i vilken även efterfrågesambandet $p(q)$ utritats.

Som framgår av illustrationen i figur 3 så är marginalkostnadsfunktionen en exponentiellt växande funktion. En effekt av denna funktionsform är att



Figur 3. Bestämning av samhällsekonomiskt effektiv produktionsvolym, då kostnadsfunktionen är av Cobb-Douglastyp.

något klart kapacitetstak för den givna anläggningen med ekonomisk relevans inte finns. Styckkostnadskurvan blir princip U-formad, dvs den har en definierad minimipunkt. Marginalkostnadskurvan skär därför styckkostnadskurvan i denna minimipunkt som i figur 3 svarar mot produktionsvolymen q_1 .

Om jämviktskvantiteten blir mindre än volymen q_1 så kommer företaget att göra förlust eftersom marginalkostnaden vid varje produktionsvolym i detta intervall understiger styckkostnaden. Blir däremot jämviktskvantiteten större än q_1 kommer företaget istället att uppvisa vinst. Endast då jämviktskvantiteten exakt blir q_1 enheter uppvisar företaget precis full kostnadstäckning, samhällsekonomiskt sett.

Med det efterfrågesamband som specificerats i figur 3, kommer den effektiva produktionsvolymen q^{opt} att vara mindre än q_1 . Det effektiva priset p^{opt} kommer därför att understiga styckkostnaden (AC_0) vid den effektiva produktionsvolymen. Företagets förlust kommer sålunda att uppgå till $(AC_0 - p^{\text{opt}})q^{\text{opt}}$ kronor per period. Denna förlust är emellertid mindre än den fasta kostnaden w_2f_2 . Priset p^{opt} ger med andra ord företaget större intäkter än företagets rörliga kostnader vid produktionsvolymen q^{opt} . Verksamheten är trots förlusten samhällsekonomiskt lönsam, eftersom den totala betalningsviljan för jämviktskvantiteten q^{opt} (ytan under efterfrågefunktionen $p(q)$ i intervallet $q^{\text{opt}} - 0$) klart överstiger de totala kostnaderna som produktionsvolymen q^{opt} ger upphov till.

Det effektiva priset p^{opt} skall gälla så länge som efterfrågesambandet $p(q)$ har den i figur 3 givna formen och så länge som priset på den rörliga faktorn är oförändrat. Skulle emellertid efterfrågekurvan skifta åt något håll och/eller skulle priset på den rörliga faktorn ändras, så skall också det effektiva priset ändras, så att man får en ny jämviktslösning (pris-kvantitets-kombination). Genom prisförändringar kan man alltså styra utfallet så att det svarar mot en effektiv jämviktslösning. Förändringar i efterfrågeförhållanden och faktorpriser kan således sägas kräva anpassningar i varans pris för att man skall kunna vidmakthålla ett effektivt resursutnyttjande. En implicit förutsättning för detta är dock att det dels går fortare att ändra ett pris än att anpassa den givna anläggningen, dels att det är billigare att ändra priset än att bygga om anläggningen. Då denna förutsättning vanligen kan förväntas vara uppfylld, är därför prisanpassningar normalt det effektiva

kortsiktiga sättet att möta variationer i efterfrågeförhållanden och faktorpriser.

På lång sikt kan däremot anpassningar i anläggningens utformning vara samhällsekonomiskt motiverade. Om den långsiktiga produktionsteknologin kännetecknas av tilltagande skalavkastning (fallande långsiktig styckkostnad) i det av efterfrågesidan begränsade intressanta produktionsintervallet, så kommer denna verksamhet även på lång sikt att vara ett naturligt monopol. Den effektiva långsiktiga jämviktslösningen, då hänsyn även tas till ändringar i anläggningsutformningen, kännetecknas av att priset överensstämmer med såväl den kortsiktiga marginalkostnaden i den optimalt dimensionerade anläggningen som den långsiktiga marginalkostnaden. Därigenom kommer den kortsiktiga styckkostnaden för jämviktsvolymen i den optimalt dimensionerade anläggningen att överensstämma med den långsiktiga styckkostnaden för denna produktionsvolym.³

³ Den långsiktiga produktionsteknologin kan således inte vara av Cobb-Douglastyp för att verksamheter skall vara ett naturligt monopol. Cobb-Douglas teknologi på lång sikt kännetecknas nämligen av konstant skalavkastning eller konstanta långsiktiga styckkostnader. Detta betyder att en "liten" anläggning, som når styckkostnadsminimum vid en produktionsvolym q^x , kommer att ha lika höga styckkostnader vid volymen q^x som en "stor" anläggning, som når sitt styckkostnadsminimum vid volymen $2q^x$, har vid just denna volym. Under dessa förhållanden kommer den effektiva långsiktiga jämviktslösningen att kännetecknas av att det effektiva priset överensstämmer med såväl den kortsiktiga marginalkostnaden i varje existerande anläggning som långsiktig styckkostnad för denna verksamhet.

4.3 Knapphetsprissättning

I föregående avsnitt diskuterades marginalkostnadsprissättning under den outtalade förutsättningen att jämvikt blev etablerad inom ramen för anläggningens tekniskt givna kapacitet, i den mån som en sådan maximal produktionsnivå var meningsfull. I detta avsnitt skall denna förutsättning släppas. Anläggningens kapacitet kan då bli en bindande begränsning på hur mycket som momentant kan tillhandahållas.

För lagringsbara varor och för icke-lagringsbara varor, som kan överföras från en plats till en annan, sätter inte en på en given plats befintlig produktionsanläggningens tekniska produktionskapacitet någon entydig gräns för hur mycket som momentant kan tillhandahållas på denna plats. Endast för icke-lagringsbara varor som dessutom är rumsspecifika kan en anläggningens momentana tekniska produktionskapacitet sägas utgöra den övre gränsen för hur mycket som momentant kan tillhandahållas.

Som exempel på en anläggning som "producerar" icke-lagringsbara rumsspecifika tjänster kan bron till Reimersholme i Stockholm nämnas. Denna bro producerar bropassager mellan Södermalm och Reimersholme. Dess tekniska utformning tillåter ett maximalt antal bropassager under en avgränsad tidsperiod (t.ex. 15 min). Om efterfrågan på bropassager under fixerad 15-minutersperiod överstiger det maximala antalet så kommer antalet genomförda (tillhandahållna) bro-

passager att överensstämma med det tekniskt sett maximala antalet.⁴

Så snart varan som produceras av en anläggning inte är såväl rumsspecifik som icke-lagringsbar, så är kapacitetsbestämningen i teknisk mening som anläggningens momentana produktionsförmåga inte något entydigt mått på momentan leveransförmåga. Eftersom efterfrågefunktionen just avser leveransförmågan saknar egentligen teknisk momentan produktionsförmåga relevans för den samhällsekonomiskt intressanta kapaciteten, så snart det är fråga om tjänster som inte är såväl icke-lagringsbara som rumsspecifika. I stället krävs egentligen en analys av hur den momentana, medelfristiga och långsiktiga leveranskapaciteten hänger samman med den momentana tekniska produktionsförmågan. I den fortsatta framställningen utgår jag dock ifrån att den tekniska kapaciteten kunnat bestämmas på ett entydigt sätt.

Ytterligare en komplikation i detta sammanhang är att produktionen av olika varor-tjänster i teknisk bemärkelse reagerar olika om ett efterfrågeöverskott uppstår. Med efterfrågeöverskott avses en bristsituation som uppkommer, då den efterfrågade kvantiteten vid ett givet pris överstiger den mängd som tillhålls vid detta pris. Eftersom förbrukningen ex post inte kan vara större än tillhandahållen mängd, måste man i en sådan bristsituation introducera en kompletterande ransoneringsmekanism utöver varans pris.

⁴ Att tjänsten är icke-lagringsbar betyder att ledig kapacitet, säg mellan kl 04.00 och 04.15 inte kan överföras till perioden 07.45-08.00. Att den är rumsspecifik betyder att ledig kapacitet på bron mellan Skeppsholmen och Blasieholmen kl. 07.45-08.00 inte kan användas för att öka kapaciteten mellan Reimersholme och Södermalm under samma period.

Denna kompletterande ransoneringsmekanism kan antingen vara spontan eller administrerad av producenten/leverantören eller annat organ. För att ransoneringen skall kunna vara administrerad krävs vanligen att man i god tid i förväg vet när och med hur mycket efterfrågan kommer att överstiga leveransförmågan. Utan sådan varseltid blir det i normalfallet fråga om en spontan ransonering av typen "först till kvarn får först mala", i den mån inte hela försörjningssystemet bryter samman, vilket blir fallet, då ett oväntat efterfrågeöverskott på el uppstår. Men oberoende av vilken form den spontana eller administrerade ransoneringen tar sig så kommer den inte, annat än i undantagsfall, att undantränga den förbrukning för vilken köparna har den lägsta marginella betalningsviljan.⁵ Den tillgängliga varumängden blir därför i normalfallet inte heller effektivt fördelad mellan köparna. Dessutom är varje form av administrativ ransonering förenad med, ibland betydande, transaktionskostnader.

För att undvika att åsamkas av dessa reala undanträngningskostnader och transaktionskostnader i de fall efterfrågan överstiger anläggningens kapacitet vid ett pris som motsvarar marginalkostnaden för den sist producerade enheten, tillgrips knapphetsprissättning. Metoden innebär att priset höjs till den nivå vid vilken efterfrågad mängd överensstämmer med den givna kapaciteten. Skillnaden mellan produktionsmarginalkostnaden och det pris som etablerar jämvikt

⁵ Att en ransonering undantränger just den förbrukning för vilken köparna har den lägsta betalningsviljan sker antingen av en slump med försumbar sannolikhet eller till följd av en fullständigt fri handel med inköpsrättigheter, där varje inköpsrätt betingar ett pris som exakt motsvarar knapphetsvärdet på leveranskapacitet.

vid anläggningens kapacitetstak uttrycker knapphetsvärdet på kapacitet. Detta knapphetsvärde utgör en del av den samhällsekonomiska marginalkostnaden för att tillhandahålla varan så snart kapacitetsrestriktionen binder. Om priset sätts så att det överensstämmer med denna samhällsekonomiska marginalkostnad, som alltså inkluderar knapphetsvärdet på kapacitet då kapacitetsrestriktionen binder, så blir också den disponibla varumängden effektivt fördelad mellan konsumenterna.

Principen om knapphetsprissättning kan enkelt illustreras i ett diagram.⁶ Detta görs i figur 4.

⁶ Principen kan också ges en enkel algebraisk formulering. Om man skall maximera det samhällsekonomiska överskottet av en given verksamhet, så gäller det att driva verksamheten så att skillnaden mellan total betalningsvilja och totala kostnader maximeras. Den totala betalningsviljan kan under vissa betingelser, som tidigare framhållits, beräknas som ytan under efterfrågekurvan $p(q)$, d.v.s. som $\int p(q) dq$. Totalkostnaden specificerades i avsnitt 4.2 som $TC = a + bq$, $0 \leq q \leq K$, där K betecknar anläggningens kapacitet. Maximeringsproblemet har då följande form

$$\max \left[\int p(q) dq - TC \right]$$

$$\text{u.b. } q \leq K$$

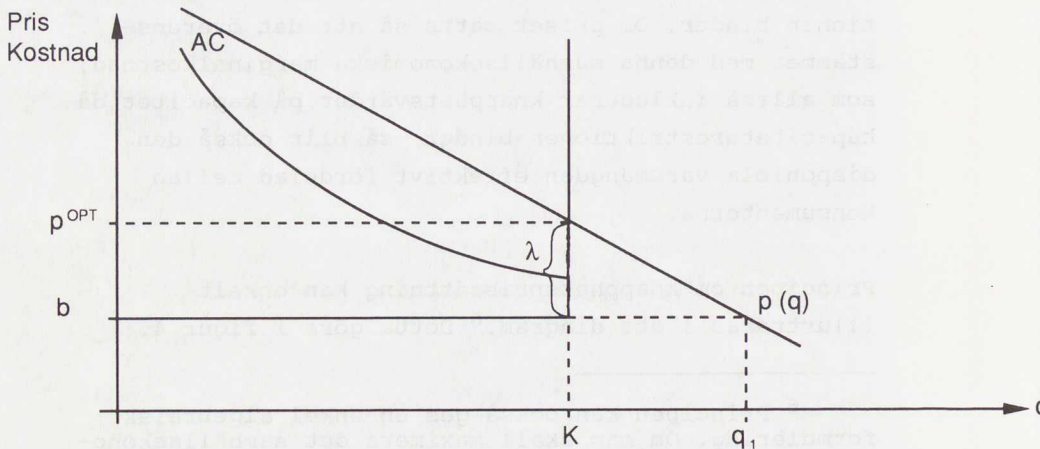
Vi kan då bilda följande Lagrangefunktion som skall maximeras

$$\max_{q, \lambda} \mathcal{L} = \int p(q) dq - a - bq - \lambda(q - K) \quad (1)$$

Första ordningens villkor för maximum är då

$$\frac{\partial \mathcal{L}}{\partial q} = p(q) - b - \lambda \leq 0 \quad \text{och} \quad q(p(q) - b - \lambda) = 0 \quad (2)$$

$$\frac{\partial \mathcal{L}}{\partial \lambda} = q - K \leq 0 \quad \text{och} \quad \lambda(q - K) = 0 \quad (3)$$



Figur 4. Illustration av knapphetsprissättning.

I figur 4 representerar K den givna leveranskapaciteten. Den marginella produktionskostnaden är b kronor. AC -kurvan visar hur styckkostnaderna varierar med produktionsvolymen fram till kapacitetstaket. $p(q)$ är efterfrågekurvan.

Om priset på varan var satt så att det överensstämmer med den marginella produktionsmarginalkostnaden b , så skulle med den form som efterfrågekurvan $p(q)$ har i figur 4 q_1 enheter efterfrågas. Eftersom den maximala mängd som kan tillhandahållas är K enheter, skulle således detta pris medföra ett efterfrågeöverskott

Av (2) framgår att $p(q) = b - \lambda$, där $p(q)$ är optimalt pris, b är marginell produktionskostnad och λ är knapphetsvärdet (skuggpriset) på kapacitet. Av (3) framgår att λ är positivt så snart $q - K = 0$

som uppgår till q_1 -K enheter per period. Beroende på varans tekniska egenskaper kan en spontan ransonering till följd av detta efterfrågeöverskott tänkas medföra köer (bropassager), längre väntetiden (bussar, pendeltåg), tryckfall och helt bortfallande tillförsel (vatten), källaröversvämningar (avlopp), sänkta temperaturer (fjärrvärme) respektive total kollaps av leveranserna (elektricitet). En välplanerad administrativ ransonering skulle få likartade effekter om än inte fullt så dramatiska. Sålunda skulle en administrativ ransonering på elområdet snarast få formen av att vissa områden skulle kopplas ur med viss periodicitet, varigenom strömavbrotten sprids så att leveransförmågan upprätthålls (shedding the load).

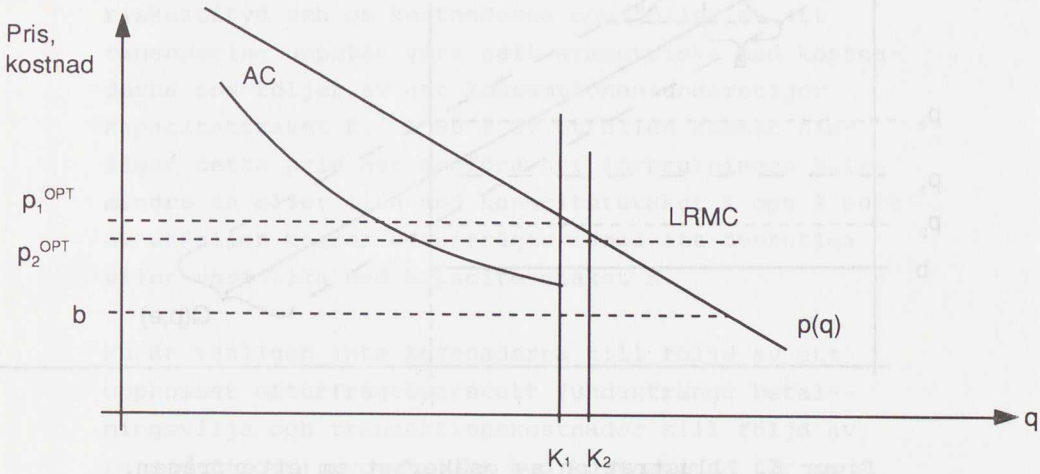
Om priset däremot sätts till nivån p^{opt} i figur 4 så kommer efterfrågan att begränsas till den faktiska leveransförmågan K . Priset p^{opt} blir då summan av två komponenter, dels produktionsmarginalkostnaden b , dels knapphetsvärdet på kapacitet, λ . Detta pris undantränger den konsumtion, som ligger i intervallet $q_1 - K$ och som kännetecknas av en lägre marginell betalningsvilja än p^{opt} . Den faktiskt levererade kvantiteten K kommer därför att bli effektivt fördelad mellan konsumenterna i enlighet med deras marginella betalningsvilja.

Knapphetsvärdet λ är inte bara en beståndsdel av det på kort sikt (vid given kapacitet) optimala priset. Det kan också tolkas som en signal att en kapacitetsutbyggnad är samhällsekonomiskt motiverad. Om nämligen den långsiktiga marginalkostnaden för att bygga ut kapaciteten, i den mån som en marginell kapacitetsutbyggnad tekniskt sett är möjlig, understiger det vid det nu existerande kapacitetstaket K gällande priset p^{opt} , så är en kapacitetsutbyggnad samhälls-

ekonomiskt lönsam. Denna kapacitetsutbyggnad bör, i det här behandlade fallet, dimensioneras så att vid optimal kapacitet skall den långsiktiga marginalkostnaden, som innehåller såväl driftskostnaden för den nya kapaciteten som anläggningskostnader för kapacitetsutbyggnaden, överensstämma med det nya (lägre) värdet på knapphetsvärdet på kapacitet. En sådan optimal dimensionering illustreras i figur 5.

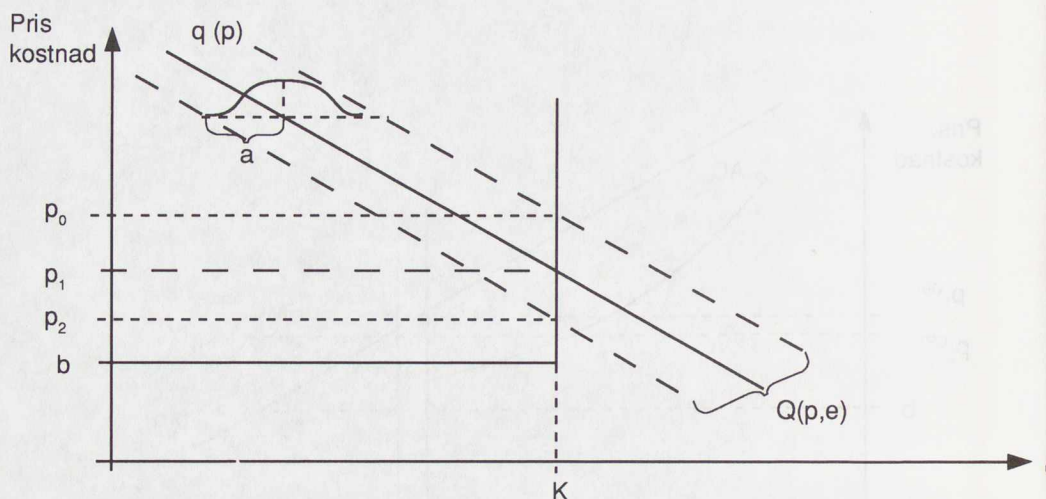
I figur 5 representerar K_1 den ursprungliga kapaciteten. Givet efterfrågefunktionen $p(q)$ så är det optimala priset p_1^{opt} . Den heldragna linjen som kallas LRMC, uttrycker den (av konstant skalavkastning i detta kvantitetsintervall kännetecknade) långsiktiga marginalkostnaden. Givet efterfrågefunktionen $p(q)$, så är K_2 den optimala kapaciteten och det optimala priset efter kapacitetsutbyggnaden från K_1 till K_2 är p_2^{opt} . Vid detta pris etableras långsiktig jämvikt eftersom p_2^{opt} täcker de totala kostnaderna för produktionsvolymen K_2 . I långsiktig jämvikt erhåller producenten därför endast normal avkastning på använda resurser. Det är denna innebörd som begreppet nollvinst har i samhällsekonomisk terminologi.

Så här långt har diskussionen av knapphetsprissättning varit deterministisk. Låt mig avsluta detta avsnitt med att något beröra vad osäkerhet om framtiden innebär för resonemanget. Denna osäkerhet kan naturligtvis gälla alla de variabler eller parametrar som ingått i analysen, dvs. efterfrågekurvan, totalkostnadsfunktionen och därigenom också marginal- och styckkostnadsfunktionerna samt kapacitetstaket. För att göra framställningen enkel antas emellertid här att den enda osäkerhet som förekommer gäller efterfrågesidan.



Figur 5. Illustration av optimal dimensionering av kapacitet.

I stället för den tidigare deterministiska efterfrågefunktionen $q(p)$ antas efterfrågefunktionen nu ha formen $Q(p,e) = q(p) + e$, där e är en slumpvariabel som är normalfördelad inom det slutna intervallet $(-a,+a)$ med väntevärdet 0. Härigenom kommer också efterfrågefunktionen $Q(p,e)$ att kännetecknas av en normalfördelad täthetsfunktion med väntevärdet $q(p)$. Denna efterfrågefunktion illustreras i figur 6 nedan som är ett försök att avbilda en tredimensionell relation i två dimensioner. I figur 6 visas också kapacitetstaket K och den marginella produktionskostnaden b . Däremot har styckkostnadskurvan utelämnats.



Figur 6. Illustration av osäkerhet om efterfrågan.

Den heldragna efterfrågekurvan visar väntevärdet av efterfrågad mängd vid varje pris, dvs. ges av $q(p)$ funktionen. De båda streckade linjerna visar $q(p) - a$ respektive $q(p) + a$, dvs. utfallsintervallet för den nu stokastiska funktionen $Q(p,e)$. Dessutom har täthetsfunktionen ritats ut, vilken reser sig som en ås över planet (p,q) . Kapacitetstaket K och produktionsmarginalkostnaden b antar samma värden som tidigare i figur 4.

I figur 6 har vidare tre prisnivåer angivits, p_0 , p_1 och p_2 . Om priset sätts till nivån p_0 är vi försäkrade att något efterfrågeöverskott aldrig kommer att uppkomma, så länge efterfrågan är given av $Q(p,e)$. Sätts däremot priset till nivån p_2 så uppkommer ett efterfrågeöverskott med en sannolikhet som är infinitesimalt skild från 1 (dvs. är så gott som helt säkert). Om priset sätts till nivån p_1 , som motsvarar

det pris som gör att väntevärdet av efterfrågad mängd exakt uppgår till K enheter per tidsenhet, så skulle detta pris vara det optimala om man har en neutral riskattityd och om kostnaderna som följer av att ransonering uppstår vore helt symmetriska med kostnaderna som följer av att konsumtionen understiger kapacitetstaket K .⁷ I 50 % av utfallen kommer nämligen detta pris att medföra att förbrukningen blir mindre än eller lika med kapacitetstaket K och i 50 % av utfallen kommer efterfrågad mängd att överstiga eller vara lika med kapacitetstaket K .

Nu är vanligen inte kostnaderna till följd av ett uppkommet efterfrågeöverskott (undanträngd betalningsvilja och transaktionskostnader till följd av ransoneringen) symmetriska med kostnaderna för en inoptimal konsumtionsvolym, som också ges i termer av undanträngd konsumtion. För de varor och tjänster det här är fråga om är normalt kostnaderna som följer av ett efterfrågeöverskott av x enheter per tidsenhet avsevärt större än av att konsumtionen understiger K med x enheter per tidsenhet. Med neutral riskattityd kommer under dessa omständigheter det "optimala" priset att hamna någonstans i intervallet p_0 - p_1 . Exakt var det kommer att hamna förutsätter att man kan precisera kostnadsfunktionen för uppkomna efterfrågeöverskott och kostnadsfunktionen för effektivitetsförlusterna som följer av en för liten konsumtionsvolym. Den sistnämnda kostnadsfunktionen kan visserligen beräknas med hjälp av den i figur 6

⁷Förutsättningen om neutral riskattityd är här endast om angivelse av ett tänkbart förhållningssätt till osäkerhet. Det får alltså inte ges en normativ innebörd av typ att det är bra eller lämpligt med en neutral riskattityd. Hur man skall förhålla sig till osäkerhet är en värderingsfråga som inte kan avgöras på objektiva grunder.

specificerade täthetsfunktionen, men den förstnämnda beror på varans tekniska egenskaper och på hur transaktionskostnadsfunktionen ser ut, vilket inte kan bestämmas utifrån de i figur 6 specificerade sambanden. Det "optimala" priset, givet en neutral riskattityd, kännetecknas dock av att den marginella merkostnaden av undanträngd konsumtion som följer av en infinitesimal prisvariation överensstämmer med den marginella kostnadsreduktionen av uppkomna efterfrågeöverskott som blir resultatet av samma infinitesimala prisvariation. Om man däremot har riskaversion eller är passionerad spelare gäller inte denna slutsats. I sådana fall kommer också det precisa utseendet på målfunktionen att ha betydelse för vilket pris som är "optimalt".

4.4 Prissättning efter belastningsvariationer

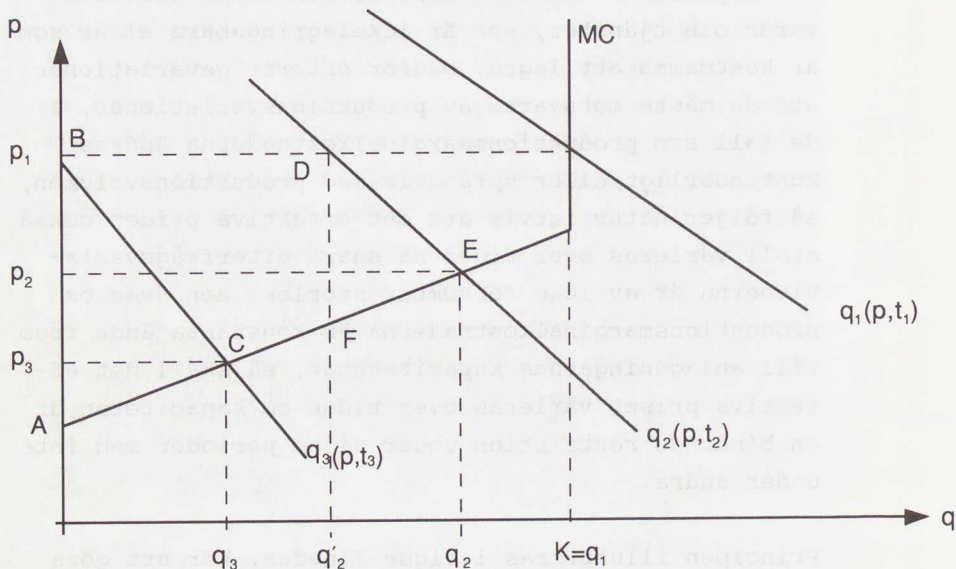
Efterfrågan på många varor och tjänster kännetecknas av en betydande variation över tiden, som är av systematisk och inte av stokastisk karaktär. Sådan systematisk variation kan gälla över dygnet, veckan, månaden och året men också över konjunkturcykeln. Dessa efterfrågevariationer är ett uttryck för att intensiteten i köparnas önskemål, dvs. det som med ekonomisk terminologi brukar kallas smak, har en specifik tidsprofil. Formellt kan detta hanteras så att efterfrågefunktionen specificeras så att den också inkluderar tidpunkt som en efterfrågebestämmande parameter, dvs. som $q(p,t)$, där t representerar tidpunkten.

För producenter av varor och tjänster kan dessa efterfrågevariationer skapa flera svårhanterliga problem. Sålunda kompliceras såväl investerings-

beslut, exempelvis vad gäller anläggningsutformning och kapacitet, som rena driftsbeslut. Särskilt för varor och tjänster, som är ickelagringsbara eller som är kostsamma att lagra, medför efterfrågevariationer att de måste motsvaras av produktionsvariationer. I de fall som produktionsmarginalkostnaderna ändras kontinuerligt eller språngvis med produktionsvolymen, så följer naturligtvis att det effektiva priset också skall varieras över tiden så snart efterfrågevariationerna är av icke försumbar storlek. Men även om produktionsmarginalkostnaderna är konstanta ända fram till anläggningarnas kapacitetstak, så skall det effektiva priset varieras över tiden om kapaciteten är en bindande restriktion under vissa perioder men inte under andra.

Principen illustreras i figur 7 nedan. För att göra illustrationen enkel så har endast tre olika efterfrågenivåer angivits. Varje efterfrågenivå visar efterfrågan per timme under olika perioder, höglast, mellanlast och låglast. Marginalkostnadsfunktionen antas vara en växande funktion av timproduktionen upp till en bestämd maximal timproduktion som utgör anläggningens kapacitetstak.

I figur 7 representerar $q_1(p, t_1)$ timefterfrågan under höglasttid, $q_2(p, t_2)$ är efterfrågan under mellanlast och $q_3(p, t_3)$ är efterfrågan under låglast. Under de båda sistnämnda perioderna överensstämmer det effektiva priset med produktionsmarginalkostnaden vid respektive jämviktskvantitet. Under låglast är således det effektiva priset p_3 och den effektiva produktionsvolymen är q_3 enheter per timma av låglasttiden.



Figur 7. Prissättning efter belastningsvariationen (peak-load prissättning)

Under mellanlastperioden är det effektiva priset p_2 och den effektiva kvantiteten är q_2 enheter per timme. Under höglasttid krävs att priset sätts till p_1 kronor per enhet för att hålla tillbaka förbrukningen så att jämvikt erhålls vid anläggningsmaximala timkapacitet K . I priset p_1 ingår alltså utöver produktionsmarginalkostnaden för den sist producerade enheten också en knapphetsränta på kapacitet.

Den prisstruktur över olika perioder som bestämts i figur 7 med det lägsta priset under låglasttid och det högsta under höglasttid är visserligen inte osannolik, men utfallet beror på det specifika marginalkostnadssambandet som använts och på den precisa

kapacitetsrestriktionen. Om marginalkostnadsfunktionen istället hade haft en negativ lutning och om några bindande kapacitetsrestriktion inte funnits, så skulle med de i figur 7 specificerade efterfrågesambanden utfallet ha blivit det rakt motsatta, dvs. högst pris under låglasttid och lägst pris under höglasttid. Man kan därför inte på ett generellt plan säga något om vilken prisstruktur över perioder som en tillämpning av peak-load prissättning ger.

Givet de funktionsformer som illustreras i figur 7, vad är då alternativet till den prisstruktur som erhöles? Även om det inte finns något egentligt svar på denna fråga, eftersom komplementmängden till lösningen (p_1, p_2, p_3) är oändlig, kan man åtminstone närmare se på två andra prisstrukturer; nämligen dels att konstant pris över alla perioder, dels ett pris under höglasttid och ett annat under de båda perioderna.

Om kostnaderna, som följer av att efterfrågeöverskott uppstår under höglasttid, är prohibitivt höga så är p_1 det enda möjliga priset under samtliga perioder. Givet att korspriselasticiteterna mellan perioderna är helt försumbar kommer utfallet under höglasttid att vara oförändrat. Förbrukningen under mellanlast kommer att minska till q_2 enheter per timme och förbrukningen under låglasttid kommer att helt upphöra. Jämfört med prisstrukturen (p_1, p_2, p_3) ger det tidsinvariata priset p_1 därför upphov till en allokeringsförlust som per timme mellanlasttid utgörs av triangeln DEF och per timme låglasttid utgörs av triangeln ABC. Att administrera prisstrukturen (p_1, p_2, p_3) kan dock tänkas vara förenad med högre transaktionskostnader än det tidsinvarianta priset

p_1 . Om den årliga transaktionskostnadsbesparingen av att gå från (p_1, p_2, p_3) till p_1 överstiger $DEF \cdot a + ABC \cdot b$, där a är antalet timmar under året som är mellanlasttid och b är antalet timmar under året som är låglasttid, så är det konstanta p_1 trots allt att föredra framför prisstrukturen (p_1, p_2, p_3) .

Är däremot korspriselasticiteten mellan de olika perioderna inte försumbar kommer det enhetliga priset att behöva sättas högre än p_1 eftersom prishöjningarna som inträffar under mellanlast och låglasttid medför en överströmning av efterfrågan till höglasttid. Allokering förlusterna som följer av det enhetliga priset blir då större än de värden som angivits för fallet med en försumbar korspriselasticitet.

Det andra nämnda alternativet till den effektiva prisstrukturen (p_1, p_2, p_3) var att arbeta med två olika pris; ett pris under höglasttid och ett under övrig tid. Svaret på frågan vilka priser man då skall sätta beror på vad man vill uppnå och på hur stor korspriselasticiteten mellan delperioderna är. Givet att dessa korspriser effekter är försumbara och givet att man vill minimera allokering förlusterna av en ineffektiv prisstruktur, så skall höglastpriset fortfarande vara p_1 . Det för mellanlast och låglast gemensamma priset skall då bestämmas som ett vägt medelvärde av priset p_2 och priset p_3 . Som vikter skall då den absoluta priskänsligheten under mellanlast och höglast tjäna.⁸ Detta enhetliga pris kommer alltså

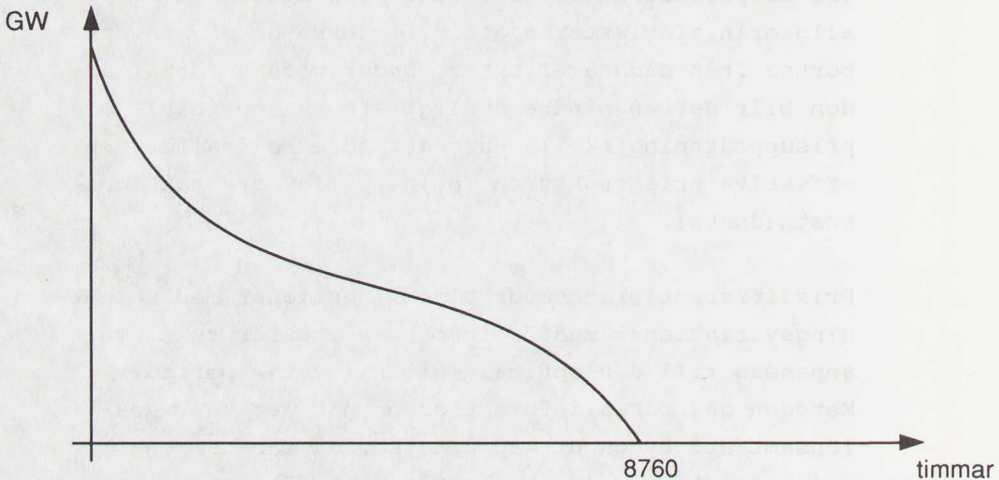
⁸Den absoluta priskänsligheten under mellanlast ges av $\frac{\partial q_2}{\partial p}$ och under låglast av $\frac{\partial q_3}{\partial p}$. Det enhetliga pris som minimerar allokering förlusten blir då \rightarrow

att vara lägre än p_2 och högre än p_3 . Härigenom kommer förbrukningen under mellanlast att bli större än q_2 och förbrukningen under låglast att bli mindre än q_3 . Under var och en av dessa perioder uppstår allokering förluster i förhållande till prisstrukturen (p_1, p_2, p_3). Men om den årliga besparing i transaktionskostnader som följer av att arbeta med två priser istället för 3 priser överstiger de årliga allokering förlusterna som den förstnämnda prisuppsättningen medför, är två priser trots allt att föredra framför (p_1, p_2, p_3). Är korspriset effekterna mellan de tre delperioderna däremot inte försumbara kommer allokering förlusterna att bli större än då man kan bortse från sådana effekter. Under sådana förhållanden blir det än mindre troligt att en ineffektiv prisuppsättning skulle vara att föredra framför den effektiva prisstrukturen (p_1, p_2, p_3) av transaktionskostnadsskäl.

Prisdifferentiering över tiden i enlighet med belastningsvariationer medför inte bara att förbrukningen anpassas till den optimala nivån i varje period. Metoden ger också information om när det kan vara lönsamt att bygga ut kapaciteten, då man har en (periodvis) bindande kapacitetsrestriktion. Om nämligen summan av alla knapphetsräntor under ett år överstiger årskostnaden av en kapacitetsutbyggnad, så är det en signal om att en sådan utbyggnad är samhällsekonomiskt lönsam. Tillämpningen av effektiv prissättning ger därför också grund för en effektiv utbyggnads- eller nedläggningsstrategi.

$$p = \frac{p_2 \frac{\partial q_2}{\partial p} + p_3 \frac{\partial q_3}{\partial p}}{\frac{\partial q_2}{\partial p} + \frac{\partial q_3}{\partial p}}$$

De förenklade antaganden som gjorts i anslutning till efterfrågekurvorna i figur 7 döljer dock en fundamental svårighet med att strikt tillämpa peak-loadprissättning. Förenklingen innebar att efterfrågan antogs endast ha tre skilda nivåer. För åtskilliga av de varor och tjänster som det här är fråga om är efterfrågeförhållandena dock avsevärt mer komplexa. På t.ex. elområdet varierar efterfrågan i princip kontinuerligt. Man brukar beskriva detta med en belastningsfunktion av den typ som illustreras i figur 8.



Figur 8. Hypotetisk belastningsfunktion för elektricitet.

På den vertikala axeln mäts momentant effektanspråk och på den horisontella axeln är årets 8760 timmar avsatta. Energiförbrukningen (och energiproduktionen) kan beräknas genom integration av belastningsfunktionen. Exakt hur belastningsfunktionen ser ut beror bl.a. på vilken prisstruktur som gäller för energipriset över året. Men i princip ändras efterfrågan

minut för minut och sekund för sekund under hela året. Om produktionsmarginalkostnaderna vore en kontinuerligt växande funktion av producerad kvantitet så skulle en effektiv prissättning över tiden kräva 31.530.000 sekundpriser under ett år respektive 525.600 minutpriser beroende på vilken tidsenhet man väljer som bas. Sådana prisstrukturer är dock av uppenbara skäl inte möjliga. För flertalet abonnenter kan man inte ens tänka sig 8760 timpriser utan antalet måste vara avsevärt färre.⁹

I den mån man alltså inte kan tillämpa momentan prisdifferentiering blir frågan hur många tariffperioder man skall välja och var gränserna för varje tariffperiod skall gå och vilket pris som skall gälla i varje sådan bestämd tariffperiod. Det är ingen lätt fråga att besvara. Det finns, såvitt jag förstår, inte något objektivt korrekt sätt att dekomponera en kontinuerlig prisfunktion över tiden i ett antal delperioder med ett konstant pris i varje avgränsad period. Någon periodindelning måste dock bestämmas.

Just på elsidan underlättas problemet emellertid avsevärt till följd av att de stora råkraftproducenterna utformat sin högspänningstariff så att den omfattar 6 olika delperioder med ett energipris i varje sådan delperiod. En lokal distributör kan därför utgå från den prisstrukturen eftersom marginalkostnaden för inköpt ström ju ges av det aktuella priset i högspänningstaxan. Men det förhållandet att råkraftleverantörerna just valt 6 delperioder säger

⁹ Stora abonnenter av högspänd el kan man naturligtvis, om de så vill, låta handla med råkraftleverantörerna direkt på råkraftbörsen där man i samkörningen har ett kraftutbyte på timnivå. I princip kommer en sådan kund då att konfronteras med drygt 8.760 timpriser under ett år.

dock inte att det, sett på nationell nivå, är det "optimala" antalet delperioder. Det skulle dock föra för långt att här söka undersöka denna fråga.

Låt mig avsluta denna genomgång av principerna för peak-load prissättning med att säga några ord om rumslig differentiering. Denna diskussion tar sin utgångspunkt i de samband som finns utritade i figur 7 ovan, men dessa samband får här en avvikande innebörd. Sålunda skall nu efterfrågefunktionerna $q_1(p, t_1)$, $q_2(p, t_2)$ och $q_3(p, t_3)$ tolkas som efterfrågan på varan som gäller i tre olika områden av en kommun. Varje sådant område har en anläggning som beskrivs av marginalkostnadsfunktionen och kapacitetstaket i figur 7. Med denna tolkning av sambanden i figur 7 blir resultatet att i område 1 är p_1 det effektiva priset, i område 2 är p_2 det effektiva priset och i område 3 är p_3 det effektiva priset. Utfallet innebär m.a.o. en rumslig prisdifferentiering trots att kostnadsfunktionen för varje områdes anläggning är identisk med kostnadsfunktionen för anläggningarna i övriga områden.

4.5 Effektiv prissättning över tiden med hänsyn till en effektiv dimensioneringsstrategi med språngvis kapacitetsutbyggnad

Såväl prissättningen som investeringsaktiviteten är strategiska parametrar för att styra marknadsutfallet på kort och lång sikt. Eftersom det vanligen går fortare att ändra priser än att ändra en anläggnings tekniska egenskaper eller kapacitet, är prissättningen det främsta medlet för att en existerande anläggning skall utnyttjas på ett effektivt sätt då exempelvis efterfrågeförhållanden ändras. På lång

sikt kan emellertid marknadsutfallet också styras av investeringar idag, på samma sätt som dagens marknadsutfall, utöver de priser som tas ut idag, beror på tidigare investeringsbeslut.

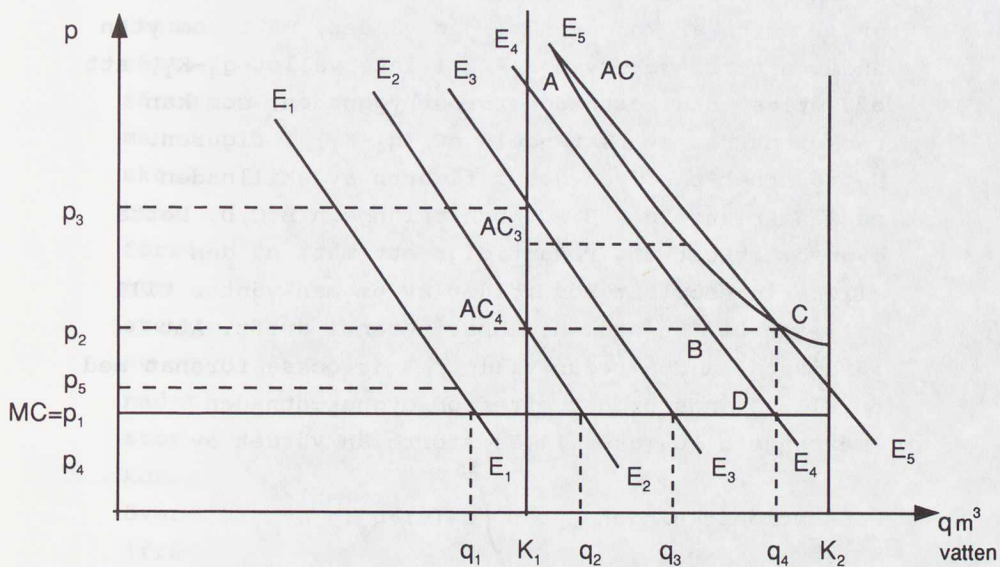
Hittills har diskussionen främst koncentrerats till det kortsiktiga problemet, men i samband med behandlingen av såväl knapphetsprissättning som peak-load prissättning har också kapacitetsutvidgningar berörts. Den information om det värde konsumenterna på marginalen åsätter förbrukad volym, som priserna förmedlar, är av betydelse då man skall bedöma om det är samhällsekonomiskt lönsamt att bygga ut kapaciteten. Om teknologin för kapacitetsutbyggnader innebär fullständig delbarhet, så kan en kontinuerlig långsiktig marginalkostnadsfunktion definieras. Denna funktion kan då utnyttjas för att bestämma den samhällsekonomiskt optimala kapaciteten, givet efterfrågeförhållandena, och därigenom i vad mån och hur mycket nuvarande existerande kapacitet skall byggas ut. I optimum skall nämligen priset inte bara överensstämma med den kortsiktiga marginalkostnaden vid optimala kapaciteten utan också med den långsiktiga marginalkostnaden vid denna kapacitet. (Jämför figur 5 i avsnitt 4.3.)

För åtskilliga av de varor och tjänster det här är fråga om är emellertid antagandet att utbyggnadsteknologin uppvisar fullständig delbarhet inte realistiskt. Snarare kan utbyggnadsteknologin sägas uppvisa betydande odelbarheter. Existensen av sådana odelbarheter är en anledning till att verksamheten kan få karaktären av naturligt monopol. Odelbarheten komplicerar också bedömningen av om en utbyggnad är samhällsekonomiskt lönsam, eftersom man då inte kan definiera någon långsiktig marginalkostnadsfunktion.

Då utbyggnad av en anläggnings kapacitet måste ske språngvis blir inte bara den exakta dimensioneringen utan också utbyggnadens förläggning i tiden av samhällsekonomisk betydelse. Detta ställer i sin tur krav på en flexibel prissättning för att den vid varje tidpunkt existerande anläggningen skall utnyttjas effektivt. Det råder därför ett direkt beroendeförhållande mellan prissättningsprincip och utbyggnaders samhällsekonomiska lönsamhet. Jag skall här först behandla frågan om val av utbyggnadstidpunkt och därefter diskutera dimensioneringsproblemet. Som konkret exempel används utbyggnad av ett vattenreningsverk.

I figur 9 beskrivs ett vattenreningsverk med en idag given maximal produktionskapacitet av K m³ vatten per dygn. Genom en odelbar utbyggnad kan denna ökas till K_2 m³/dygn. Den kortsiktiga marginalkostnaden för tillkommande m³ renvatten är konstant fram till respektive kapacitetgräns och lika för det existerande vattenverket och den nya anläggningsdelen. Efterfrågan på renvatten är i utgångsläget E_1-E_1 men den antas växa över tiden. Efterfrågan år 2 är E_2-E_2 , år 3 är den E_3-E_3 o.s.v. fram till E_5-E_5 år 5.

Styckkostnadskurvan AC inkluderar såväl rörliga kostnader och årliga fasta kostnader för drift och underhåll av den nya delen av vattenverket som en annuitet av de totala anläggningskostnaderna för den nya anläggningsdelen. Detta styckkostnadssamband har ritats så att det har den existerande kapacitetsgränsen K_1 som ordinata i origo. Styckkostnaderna antas vara oberoende av vilket år under planeringsperioden som utbyggnaden genomförs.



Figur 9. Bestämning av optimal utbyggnadstidpunkt.

Med de i figur 9 givna förutsättningarna gäller det att bestämma den samhällsekonomiska optimala tidpunkten för kapacitetsutbyggnaden till K_2 . Givet att man väljer en effektiv prissättning över tiden, kan det samhällsekonomiska kriteriet för val av tidpunkt formuleras på följande sätt: Det år, då värdet för förbrukarna av den konsumtionsökning, som kapacitetsutvidgningen möjliggör, överstiger årskostnaden för att tillhandahålla denna större vattenvolym, är det samhällsekonomiskt optimalt att färdigställa utbyggnaden. Som ett mått på värdet av volymförändringar för konsumenterna kan man använda ytan under den för respektive år relevanta efterfrågekurvan i intervallet $q_i - K_1$ där $i = 1, 2, \dots, 5$.

Som dessa kurvor ritats i figur 9 blir det således optimalt att ta utvidgningen av kapaciteten i drift år 4. Detta år kommer nämligen värdet, mätt som ytan under efterfrågekurvan $E_4 - E_4$ i intervallet $q_4 - K_1$, att överstiga totalkostnaden för utbyggnaden, som kan representeras av rektangeln $AC_4(q_4 - K_1)$ i figuren. Nettovärdet per dygn ges i figuren av skillnaden mellan triangeln A,B, AC_4 och triangeln B,C,D. Detta dygnsöverskott utgör samtidigt ett mått på den allokering förlust som följer av om man väntar till år 5 att ta den utökade kapaciteten i drift. Att färdigställa den redan till år 3 är också förenat med en allokering förlust eftersom dygnskostnaden [rektangeln $AC_3(q_3 - K_1)$] är större än värdet av konsumtionsökningen [ytan $\int_{K_1}^{q_3} E_3(q) dq$].

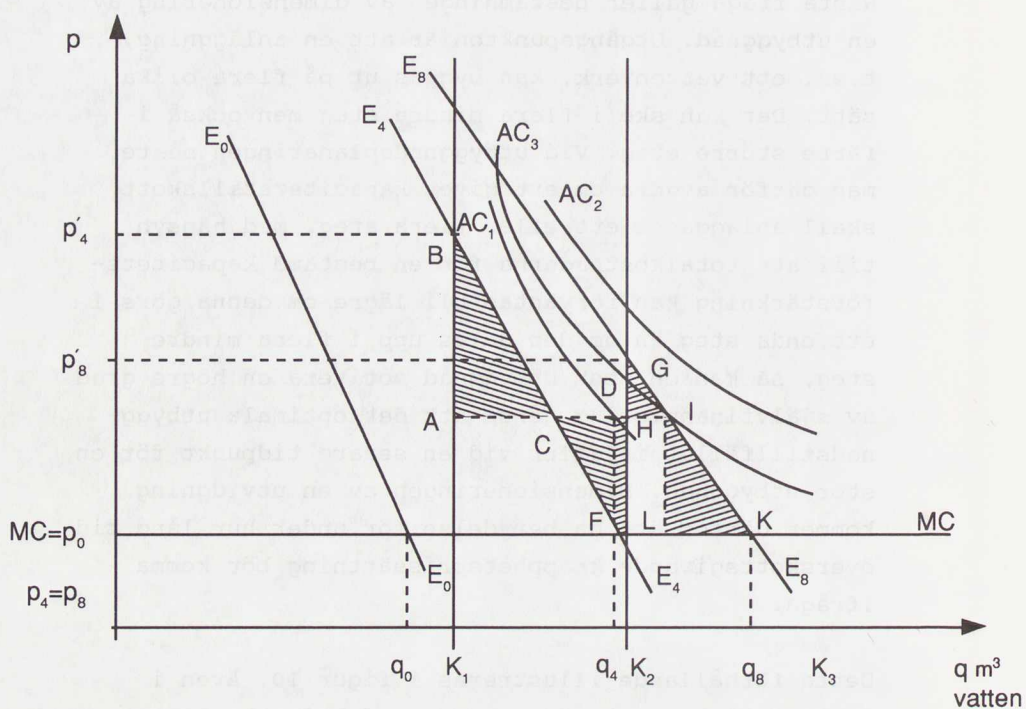
Med hjälp av den här presenterade kalkylen framkommer alltså att kapacitetsutbyggnaden skall tas i drift år 4. Det effektiva priset år 4 är då $p_4 = MC$. Samma pris skall också tas år 1 eftersom jämviktsvolymen detta år q_1 understiger den ursprungliga kapaciteten. År 2 krävs däremot att priset höjs till p_2 och år 3 till p_3 för att jämvikt skall etableras vid den då existerande kapacitetsgränsen K_1 . År 5 slutligen är det effektiva priset p_5 . Denna prisprofil över tiden krävs för att man skall kunna genomföra kapacitetsutbyggnaden vid den optimala tidpunkten.

En konsekvens av den effektiva prisprofilen över tiden är att intäkterna ökar kraftigt år 2 och år 3. Dessa intäktsökningar kan medföra att verksamheten uppvisar betydande överskott dessa år. Genom att dessa överskott fonderas, kan de användas för att finansiera utbyggnaden, vilket reducerar de finansiella (men inte de reala) kostnaderna för utbyggnaden.

Nästa fråga gäller bestämningen av dimensionering av en utbyggnad. Utgångspunkten är att en anläggning, t.ex. ett vattenverk, kan byggas ut på flera olika sätt. Det kan ske i flera mindre steg men också i färre större steg. Vid utbyggnadsplaneringen måste man därför avgöra om ett givet kapacitetstillskott skall anläggas i ett eller flera steg. Med hänsyn till att totalkostnaderna för en bestämd kapacitetsförstärkning kan förväntas bli lägre om denna görs i ett enda steg än om den delas upp i flera mindre steg, så kan en stor utbyggnad motivera en högre grad av självfinansiering genom att det optimala utbyggnadstillfället infaller vid en senare tidpunkt för en stor utbyggnad. Dimensioneringen av en utvidgning kommer därför att ha betydelse för under hur lång tid överskottsgivande knapphetsprissättning bör komma ifråga.

Detta förhållande illustreras i figur 10. Även i detta fall kan en utökning av produktionskapaciteten i ett vattenreningsverk tjäna som exempel. I utgångsläget existerar således en kapacitet på K_1 m³/dygn. Denna kan byggas ut till K_3 på två olika sätt; antingen direkt i ett steg, varvid de periodiserade totalkostnaderna representeras av styckkostnadssambandet AC_3 eller i två lika stora steg, varigenom kapaciteten i det första ökas till K_2 för att i en andra etapp nå upp till nivån K_3 . De periodiserade totalkostnaderna för den första utbyggnadsetappen ges av sambandet AC_1 och för den första och andra etappen tillsammans av AC_2 . Samtliga styckkostnadssamband har kapacitetsgränsen K_1 som ordinata i origo.

Marginalkostnaden har här för enkelhets skull antagits vara konstant till respektive kapacitetsgräns och är därför oberoende av vilket alternativ som



Figur 10. Optimal dimensionering.

realiseras. Efterfrågekurvan i utgångsläget ges av E_0-E_0 . Efter fyra år har efterfrågan ökat till E_4-E_4 .

År fyra är den optimala tidpunkten för att ta den anläggning som representeras av AC_1 i drift, givet att den över huvudtaget skall byggas. År 8 har efterfrågan ökat till E_8-E_8 . Detta är också den optimala tidpunkten för att ta anläggningen med styckkostnads sambandet AC_3 i drift, om man inte alls byggt den mindre anläggningen.

Givet att man alltid sätter effektiva priser så är priset i utgångsläget $p_0 = MC$. År 4 kommer priset

att vara detsamma, dvs. p_4 , om man då utökar kapaciteten till K_2 . Gör man inte det är det effektiva priset p'_4 . Man kan då år 8 genomföra den stora utbyggnaden direkt till K_3 , vilket medför att det effektiva priset detta år blir p_8 . Skulle man däremot år 4 ha byggt ut kapaciteten till K_2 så blir det effektiva priset år 8 p'_8 .

Genomför man den mindre utbyggnaden år 4 ger den då ett överskott per dygn som i figur 10 representeras av skillnaden mellan triangeln ABC och CDF (\\\\\\\\-skuggade i figuren). Totalt för de fyra år (år 4 t.o.m. år 7) som efterfrågesambandet $E_4 - E_4$ gäller uppgår dessa överskott, uttryckt som ett slutvärde år

7 till $SL = \int_{t_1}^{t_2} (ABC - CDF) e^{rt}$ där r är den relevanta

kalkylräntan och t är tidsvariabel i intervallet $t_1 = 1/1$ år 4 och $t_2 = 31/12$ år 7.

Om man nu avstår från att göra denna utbyggnad år 4 kan man istället år 8 direkt bygga ut kapaciteten till K_3 . Då blir det slutvärde, som beräknats för överskotten av den mindre utbyggnaden, allokeringss-förlusten under dessa år av att vara hänvisad till den ursprungliga kapaciteten K_1 . Men från och med den 1/1 år 8 kan istället förbrukningen öka till q_8 m^3 /dygn. Nettobetalmingsviljan för förbrukningsökningen från K_2 till q_8 ges under samma förutsättningar som tidigare av triangel LGK i figur 10. Från detta belopp skall man dock dra ökningen i fasta kostnader för byggande och drift av den större utbyggnaden jämfört med den mindre utbyggnaden, vilket i figuren representeras av rektangeln DIJF. Nettot av dessa två poster mäter således den samhällsekonomiska allokeringssvinsten per dygn av att från och med år 8

ha tillgång till den större anläggningen. I figur 10 motsvaras detta netto av triangeln HGI + triangeln JIK - rektangeln FDHL (///// - skuggade i figuren). Det kapitaliserade värdet över kalkylperioden blir då

$$KV = \int_{t_2}^{t_3} (HGI + JIK - FDHL)e^{-rt}, \text{ där } r \text{ fortfarande är}$$

kalkylräntan och t löper i intervallet $t_2 = 1/1$ år 8 och $t_3 =$ kalkylperiodens slut. Om slutligen dessa kapitaliserade överskott överstiger det tidigare beräknade slutvärdet av den mindre utbyggnaden, så är den samhällsekonomiskt optimala strategin att välja den direkta utbyggnaden. Dvs. om $KV > SL$ så är den direkta utbyggnaden samhällsekonomiskt lönsam. Om däremot $KV < SL$, så är den etappvisa utbyggnaden att föredra.

En över tiden effektiv prissättning är alltså en förutsättning för en samhällsekonomiskt effektiv investeringsinriktning. Kombinationen av över tiden effektiva priser och effektiv dimensionering och tidslokalisering av investeringar kan därför medföra mycket stora temporära överskott men dessa kommer att motsvaras av perioden då priserna inte ger täckning för verksamhetens fasta kostnader. Sådana förlopp kan emellertid vara förenliga med nollvinst på lång sikt om nämligen nuvärdet av underskotten överensstämmer med nuvärdet av överskotten över hela kalkylperioden.

Låt mig dock avslutningsvis understryka att förekomst av odelbarheter i utbyggnadsteknologin kan innebära att det är samhällsekonomiskt effektivt att en verksamhet i långsiktig jämvikt går antingen med förlust eller med vinst. Odelbarheterna medför nämligen att sådana marginella anpassningar som skulle krävas för

att eliminera vinster eller förluster i det långsiktiga jämviktssläget, tekniskt sett, inte kan göras.

4.6 Prissättning med beaktande av en finansiell restriktion

Som redan framhållits är det inte säkert att effektiva priser på kort sikt ger producenten sådana intäkter att verksamheten går ihop eller uppvisar vinst. Om en effektiv prissättning kombineras med en effektiv investeringsinriktning och om det inte förekommer några odelbarheter i samband med kapacitetsändringen så kommer dock verksamheten på lång sikt att vara optimalt dimensionerad, då verksamheten uppvisar nollvinst¹⁰). Enbart om det förekommer betydande odelbarheter kommer det långsiktiga resultatet att innebära antingen vinster eller förluster, då verksamheten är optimalt dimensionerad. I de fall som en samhällsekonomiskt lönsam verksamhet går med förlust på lång sikt uppstår naturligtvis ett dilemma, eftersom den då inte av finansiella skäl kan överleva på egen hand. Ett sätt för att komma till rätta med detta problem är självfallet att ge företaget tillräckliga subventioner så att förlusten elimineras. Detta sätt har kommit till flitig användning i Sverige. Det är emellertid förknippat med en rad effektivitetsproblem. För det första måste dessa subventioner utformas så att de inte styr företagets

¹⁰ Det kan förtjänas att påpeka att nollvinst i ekonomisk terminologi innebär att företaget får täckning för alla kostnader beräknade som alternativkostnader. Det betyder att normal förräntning på använt kapital är en sådan kostnadspost. En verksamhet som uppvisar nollvinst i ekonomisk mening kommer därför i bokföringsmässig mening att uppvisa ett beskattningsbart överskott.

beteende vad gäller teknikval och produktionsvolym. För det andra får inte förekomsten av subventioner påverka kostnadsmedvetenheten i företaget, vilket i och för sig är lätt hänt. För det tredje får subventionen inte heller i andra avseenden ge företaget incitament att genom ändrad beteende söka påverka subventionens storlek. För det fjärde kräver subventionen att offentliga budgetmedel anslås. Detta innebär i sin tur att annan angelägen användning av pengarna undanträngs. En budgetkrona har vanligen ett skuggpris som uppgår till ett högre värde än en krona. Alternativet att genom höjda eller nya skatter öka budgetens intäktssida är också för det mesta förenat med kostnader som överstiger den nominella skatteintäkten. Effektivitetsförlusterna till följd av skattekiller har ju blivit mycket uppmärksammade och omdiskuterade under den senaste tiden.

Även om flera av de här nämnda svårigheterna kan lösas någorlunda väl, kan det finnas alternativa sätt att täcka verksamhetens finansiella underskott. Ett sådant kan vara att budgetkravet läggs på en sådan nivå att finansiellt lönsam verksamhet kopplas ihop med den finansiellt förlustbringande, så att den sammanslagna verksamheten finansiellt kan överleva. Men detta sätt är egentligen förenat med alla de svårigheter som följer av subventionsmetoden. Endast om det finns en påtaglig grad av positiva synergieffekter mellan de olika verksamheterna och deras resultat kan detta sätt sägas vara överlägset budgetfinansiering.

Ytterligare ett alternativt sätt att få in tillräckligt med pengar för finansiell överlevnad för en verksamhet som arbetar på flera separerbara delmarknader är att tillgripa s.k. Ramsay-prissättning.

Denna metod innebär att man väljer att låta priset på vissa delmarknader överstiga marginalkostnaden i sådan grad att full kostnadstäckning erhålls. För att minimera effektivitetsförlusterna av denna prissättningsmetod skall man välja att lägga den största avvikelserna på den delmarknad som har den lägsta egen- och korspriselasticiteten. Sedan fördelas avvikelserna över övriga delmarknader så att den marginella allokeringarförlusten av den sista kronan i täckningsbidrag blir densamma på samtliga delmarknader. Detta sätt är att föredra framför ren styckkostnadsprissättning så snart elasticiteterna skiljer sig nämnvärt åt mellan olika delmarknader. Men det är inte med säkerhet vare sig bättre än eller sämre än de tidigare nämnda metoderna.

Ibland kan det emellertid vara bättre att tillgripa s.k. icke-linjär prissättning för att uppfylla en finansiell restriktion än de hittills berörda metoderna. Även för vinstmaximerande företag kan denna mer komplicerade prissättningsmetod vara av intresse, då man härigenom kan få en högre vinst än då man enbart har ett pris. Också i de fall man genom prissättningen eftersträvar en speciell inkomstfördelningsprofil, kan icke-linjär prissättning komma ifråga.

Allmänt kan icke-linjär prissättning sägas innebära att man konfronterar köparna med en prisfunktion i stället för ett konstant pris per enhet. Härigenom kommer köparna att möta ett marginalpris som skiljer sig från genomsnittspriset för inköpt mängd. Det är just detta förhållande som gör att det kan gå att kombinera effektiva styrsignaler genom marginalpriset med full kostnadstäckning genom ett högre genomsnittspris i de fall verksamheten kännetecknas av

fallande kortsiktiga styckkostnader, då företagets kapacitet är effektivt dimensionerad.

Icke-linjär prissättning kan i princip utformas på hur många sätt som helt, t.ex. genom en kontinuerligt fallande genomsnittsprisfunktion som kan vara linjär eller icke-linjär. Det är så en perfekt prisdiskriminerande monopolist skulle utforma sin prissättning. Men samma resultat kan i och för sig uppnås genom att man utgår från ett fixerat pris som sedan kompletteras med en kontinuerlig rabattfunktion.

Ett stort problem med varje form av icke-linjär prissättning är att köparna genom denna prissättningsmetod får incitament att handla med varandra genom att samordna inköp eller dela upp inköp. Detta gäller även om alla möter samma marginalpris så snart de konfronteras med olika genomsnittspris. Framväxten av sådan samverkan emellan köparna gör att icke-linjär prissättning bara kan vara en optimal lösning på finansieringsproblemet under vissa betingelser.

För det första måste varan ha sådana egenskaper att det är mycket svårt eller kostsamt att handla med den mellan konsumenterna, åtminstone vad gäller större kvantiteter. Detta betyder att säljaren måste kunna kontrollera att en kunds förbrukning i stort sett överensstämmer med den mängd som vederbörande köpt. För det andra får taxan inte medföra att konsumenter, som enbart vid ett marginalkostnadspris skulle ha köpt varan, avstår från att bli konsumenter. Varje köpare skall dessutom konfronteras med samma marginalpris. För det tredje får taxan, om det är fråga om en producentvara, inte ge olika stora företag olika höga genomsnittspris vid givet marginalpris. Då skulle nämligen taxan påverka konkurrensbetingelserna

i senare produktionsled i riktning mot fåtalskonkurrens.

Dessa krav gör att icke-linjär prissättning inte kan förväntas leda till att villkoren för samhällsekonomisk effektivitet blir uppfyllda, om större delen av den totala betalningsviljan skulle behöva konfiskeras för att uppnå full kostnadstäckning. Behöver man däremot bara få in en begränsad del av denna betalningsvilja för att täcka verksamhetens underskott vid marginalkostnadspris blir förutsättningarna genast bättre. Man kan då också välja enklare utformningar av prisFunctionen som t.ex. blocktariffer och två- eller flerledade tariffer. Dessa båda tariff typer är också de i praktiken vanligaste formerna av icke-linjär prissättning.

Blocktariffer kan i princip vara så väl tilltagande som avtagande. Om syftet är att uppnå full kostnadstäckning för verksamhet med fallande styckkostnader, måste dock tariffen vara avtagande. Den kännetecknas av ett antal (två eller flera) diskreta nivåer för marginalpriset. Varje nivå gäller då i ett begränsat kvantitetsintervall. Det lägsta marginalpriset skall sättas så att det överensstämmer med marginalkostnaden vid jämviktskvantiteten. Då kan denna enkla tariff typ under gynnsamma omständigheter i övrigt fås att åtminstone approximativt, uppfylla villkoren för effektivitet. Den är i så fall också överlägsen tidigare berörda metoder för att uppfylla en finansiell restriktion.

Två- eller flerledade tariffer är mer komplicerade former av icke-linjär prissättning än blocktariffer. Denna metod kännetecknas av att det finns en eller flera fasta eller halvfasta avgiftskomponenter vid

sidan av en eller flera rörliga taxekomponenter. Att en taxekomponent kallas rörlig beror på att totalutlägget då varierar med förbrukad kvantitet. Då man har flera rörliga avgiftskomponenter måste förbrukningen mätas i flera dimensioner samtidigt.

Två- eller flerledade tariffer kan vara en lämplig taxeform även bortsett från att verksamheten är underkastad en finansiell restriktion. Metoden är sålunda användbar i en enbart effektivitetsinriktad taxa om det finns olika slag av fasta eller halvfasta kostnader för att förse kunderna med varan som på något systematiskt sätt varierar med antalet abonnenter av olika kategorier och deras lokalisering eller som på annat sätt beror på tekniska egenskaper hos förbrukningen som inte är direkt kopplad till förbrukad mängd. Det är därför föga förvånande att man för olika ledningsbundna tjänster just valt att ta betalt med hjälp av flerledade tariffer.

Då man skall utforma en flerledad tariff gäller det att avgöra såväl antalet taxekomponenter som hur nivån på varje komponent skall bestämmas. I detta sammanhang aktualiseras också frågan om man skall låta en taxa gälla för samtliga tjänster som producenten tillhandahåller eller om man skall utforma en taxa för varje deltjänst.

Detta val behöver inte resultera i att en enda tariff skall gälla för samtliga köpare. I vissa fall kan man låta olika tariffer gälla för olika abonnentkategorier. Men man kan också erbjuda abonnenterna en hel meny av tariffer med olika utformning. Varje abonnent kan därvid själv få bestämma enligt vilken tariff hans förbrukning skall avgiftsberäknas. En lämpligt utformad meny i kombination med en sådan självselek-

tion kan medföra att man tar till vara de substitutionsmöjligheter som olika abonnenter har.

I enkla fall kan en tvåledad tariff lika väl som en blocktariff fås att approximativt uppfylla villkoren för effektivitet. Men en två- eller flerledad tariff kan även under något mer komplexa förhållanden ge effektiva styrsignaler. Om nämligen en fast avgift baseras på vad det kostar att ansluta en abonnent, kan den flerledade tariffen påverka abonnentens lokaliseringssval i kostnadsminimerande riktning. Liknande styrsignaler kan man inte ge med en vanlig blocktariff som enbart har nivån på marginalpriserna som variabel.

I mer komplexa fall kommer blocktariffer, flerledade tariffer eller en meny av olika tariffer inte att uppfylla villkoren för effektivitet. I sådana fall kan utfallet nämligen bli att olika köpare konfronteras med olika marginalpriser. Som en konsekvens kan då inte dessa marginalpriser överensstämma med marginalkostnaden vid jämviktskvantiteten. Det betyder att vare sig villkoren för en effektiv konsumtionsfördelning eller för optimal allokering blir uppfyllda. Men samtliga effektivitetsvillkor kan heller inte uppfyllas med någon linjär prissättningsmetod som ger full kostnadstäckning.

Några tvärsäkra, generella, uttalanden om vilken metod som är att föredra i denna valsituation kan inte göras. Den större flexibiliteten som flerledade tariffer medger talar visserligen till deras fördel. Men vanligen är sådana metoder också förenade med högre transaktionskostnader, vilket talar till deras nackdel. Dock kan flerledade tariffer mycket väl tänkas bära högre transaktionskostnader utan att för

den skulle ge upphov till större allokeringsförluster. Detta beror på de kostnadsbesparande incitament som abonnenterna kan få genom de fasta taxekomponenternas konstruktion.

Avslutningsvis kan det vara värt att påpeka att icke-linjär prissättning kan utformas på flera sätt, än de jag nu berört. Jag har hållit mig till de i praktiken vanligaste formerna. Det betyder dock inte att man alltid bör använda någon av den jag här har nämnt. Eftersom det inte går att peka ut någon särskild tariffutformning som den bästa tänkbara för alla former av naturliga monopol, så finns det ingen enkel regel som alltid kan tillämpas. Den enda allmängiltiga regel som man kan ställa upp för bästa prissättning är att den beror på de tekniska och efterfrågemässiga faktorerna som gäller i varje enskilt fall. Att hitta denna lösning förutsätter både goda insikter i ekonomisk teori och känsla för det enskilda fallets särart.

5 KOSTNADSEFFEKTIVITET OCH NATURLIGA MONOPOL

Då en verksamhet i ekonomisk analys kallas för naturligt monopol så innebär det att de tekniska betingelserna är sådana att det ur kostnadssynvinkel är förmånligast att bedriva produktionen i ett enda företag. För att tillvarata dessa kostnadsfördelar skall då verksamheten bedrivas i ett enda företag men då uppstår genast ett annat problem. Om företaget har vinstmaximering som mål så kommer det inte att producera den samhällsekonomiskt effektiva volymen om det inte kan ägna sig åt perfekt prisdiskriminering. Om det inte har vinstmaximering som mål, så är det vare sig säkert att det tar till vara de kostnadsfördelar som finns eller att det väljer den effektiva volymen.

Receptet för att hantera denna konflikt mellan effektiv omfattning och kostnadseffektivitet har varit offentlig kontroll, antingen genom att verksamheten bedrivits i offentlig regi, som varit den europeiska lösningen, eller genom reglering av privat verksamhet som varit den amerikanska lösningen. Båda dessa lösningar har ofta kombinerats med att verksamheten också blivit ett legalt monopol så att nyetablering förbjöds.

Önskvärdheten i dessa lösningar har emellertid blivit allt mer ifrågasatt under senare år. Utöver rena ideologiska argument har flera sakskäl anförts inte

minst mot det legala skydd som de naturliga monopolen åtnjuter. I en skyddad verksamhet kan incitamenten till att finna effektiva lösningar perverteras på alla möjliga sätt. Tas skyddet bort så kan bara hotet om nyinträde på marknaden disciplinera företaget i sådan grad att det avstår från att på skilda sätt utnyttja sin monopolställning. Detta är en av de bärande tankarna i den teori kring utmaningsbara marknader (contestable markets) som utvecklats under senare år. Andra sakargument mot det legala skyddet går ut på att det leder till att införandet av ny teknik försenas eller förhindras och att incitamenten till teknisk utveckling försvagas. Även om man i dag vet med säkerhet att en verksamhet är ett naturligt monopol, så kan ett tekniskt genombrott medföra att det inte är det i morgon. Det legala skyddet kan då leda till lösningar som försämrar den dynamiska effektiviteten i ekonomin. Enligt mitt förmenande är båda dessa argument starka nog för att man skall avstå från att ge denna typ av verksamhet legalt skydd.

Kan man då vara säker på att ett naturligt monopol utan legalt skydd kommer att vara kostnadseffektivt? Mitt svar på denna fråga är nej. Det är endast under marknadsformen perfekt konkurrens som vi kan vara helt förvissade om att verksamheten bedrivs kostnadseffektivt. Konkurrensen mellan många oberoende köpare och säljare leder till att endast de producenter som är kostnadseffektiva överlever finansiellt. De ineffektiva slås ut från marknaden. Men så snart som konkurrensen är ofullständig så har de enskilda producenterna en viss egen prissättningsmakt, vilket gör att de inte automatiskt tvingas till kostnadseffektivitet. Visserligen innebär avsteg från kostnadseffektivt att företaget inte vinstmaximerat, men

straffet för detta avsteg är i dessa fall inte konkurs. Ju mildare straffet är desto mindre blir avskräckningseffekten av att brista i kostnadseffektivitet.

Även om ägare av verksamheten önskar att den bedrivs i vinstmaximerande syfte, så är det långtifrån säkert att denna ambition genomsyrar alla nivåer i företaget. Inte minst kan företagsledningen ha andra mål än vinstmaximering om denna ledning inte är samma personer som ägarna. I mycket av den principiellt inriktade forskningen rörande styrformer i organisationer som går under benämningen principal-agent modeller har dessutom visats att det kan vara ett optimalt beteende hos vinstmaximerande aktieägare att acceptera vissa brister i kostnadseffektivitet (jakarandaskrivbord och eleganta limousiner för direktörerna). Transaktionskostnaderna för att eliminera sådana brister kan överstiga de kostnadsbesparingar man skall kunna åstadkomma genom skärpt kontroll m.m.

Det är alltså svårt att utforma incitamentsystem i en organisation som garanterar såväl kostnadseffektivitet som vinstmaximering, om det är vad ägarna önskar. Motsvarande svårigheter föreligger naturligtvis även i de fall huvudmannen har ett annat mål än vinstmaximering. Men just de här svårigheterna är på inget vis enbart förknippade med naturliga monopol utan gäller alla former av verksamhet som arbetar på marknader med ofullständig konkurrens.

En metod för att uppnå en hög grad av kostnadseffektivitet som ofta nämns är anbudsgivning. Med ett anbudsförfarande kan man få till stånd konkurrens mellan anbudsgivarna, även i de fall verksamheten har

karaktären av naturligt monopol. Inbjudan till anbudsgivning kan riktas till såväl offentliga som privata företag. Men då är det viktigt att anbudsgivarna lämnar sina anbud under så likartade villkor och förutsättningar som möjligt. Sådan likhet är många gånger svår att åstadkomma. Upprepade anbudsgivningar för att få tidsbegränsad koncession (repeated franchise bidding), en metod som flitigt använts i USA, har utsatts för betydande kritik. Kritikerna har hävdats att denna metod medfört högre totalkostnader på lång sikt för verksamheten, där koncessionerna fördelats på detta sätt. Anbudsförfarandet är därför ingen säker garanti för kostnadseffektivitet. Det kan rentav vara kontraproduktivt att välja anbudsgivning, som metod att fördela områdeskoncessioner.

Men någon form av reglering och kontroll av ett naturligt monopol är ändå nödvändig. Denna reglering och kontroll måste avse dels företagets prissättning och dess produktionsvolym på kort och lång sikt, dels dess investeringsinriktning. Dessutom måste kontrollen avse kostnadseffektiviteten. Regleringen av företagets prissättning görs genom den avgiftslag denna utredning föreslår. Indirekt regleras därigenom också produktionsvolymen, eftersom effektiva priser är jämviktspriser. Även en viss form av kontroll fastläggs genom lagförslaget, där det ju uttryckligen sägs att verksamheten även skall revideras utifrån samhällsekonomiska utgångspunkter. För att den samhällsekonomiska revisionen skall bli effektiv bör revisorn utses av annan enhet än huvudmannen, antingen av brukarkollektivet eller av särskild myndighet, som då också skall ta ställning till om revisorn skall bytas ut eller få förlängt förtroende.

Men för att reglera och kontrollera företagets investeringsinriktning och kostnadseffektivitet torde krävas en särskild myndighet som har överblick och ansvar för tillsyn av alla lokala naturliga monopol av bestämt slag, t.ex. va-verk, fjärrvärmeverk, naturgasdistribution m.m. Kontrollen av investeringsinriktningen måste bestå i att ett verk skall kunna åläggas att bygga ut kapaciteten om det uppenbart är samhällsekonomiskt lönsamt. Kontrollen av kostnadseffektiviteten kan ske genom s.k. måttstockskonkurrens (yardstick competition). Genom att jämföra olika lokala enheter inbördes kan man upptäcka om uppenbara brister i kostnadseffektivitet föreligger på något håll. Det företag som genom sådana jämförelser uppvisar en alltför hög kostnadsnivå skulle därvid inte få ta ut avgifter som täcker denna höga kostnadsnivå. Företaget måste därför också kunna sättas i konkurs om verksamheten bedrivits på ett uppenbart slösaktigt sätt. Konkurs är ju ett instrument som leder till att ägaren gör en kapitalförlust. Verksamheten byter ägare. För att inte också den nya ägaren skall göra en kapitalförlust måste denna tillse att kostnadseffektiviteten i verksamheten förbättras.

Eftersom det här gäller naturliga monopol är det av vikt att den reala verksamheten inte upphör under konkursförfarande. Konkursförvaltaren måste därför tillse att verksamheten fortgår så att kunderna inte drabbas genom uteblivna leveranser av vatten eller fjärrvärme. Vid försäljningen av verksamheten kommer priset på anläggningen att anpassas till den intäktsnivå som angetts som ett tak och de driftskostnader företaget har. Försäljningen kommer därför att leda till att företagets fasta kostnader anpassas till en lägre nivå så att de totala kostnaderna inte längre

är avsevärt högre än de jämförbara verksamheterna uppvisar.

Sammanfattningsvis föreslås att en tillsynsmyndighet skapas som har till uppgift att granska företagens dimensionering och som kan föreskriva att utbyggnad av kapaciteten sker om denna är uppenbart samhälls-ekonomiskt lönsam. Denna myndighet skall också genom måttstockskonkurrens övervaka kostnadseffektiviteten. Uppenbara brister i kostnadseffektivitet skall kunna medföra konkurs för företaget.

Bilaga 4 BERÄKNINGSEXEMPEL: FALLANDE STYCKKOSTNAD

Följande beräkningsexempel har till syfte att på enklast möjliga sätt åskådliggöra de samhällsekonomiska respektive företagsekonomiska utfallen vid följande tre varianter av avgiftssättning:

- monopolprissättning
- genomsnittsprissättning
- marginalkostnadsprissättning.

Låt oss därför utgå från några beräkningsmässigt mycket enkla antaganden beträffande efterfråge- respektive kostnadsfunktionens utseende.

Antag **att** den fasta produktionskostnaden är 80.000 kr

att efterfrågan är linjär och
0 vid priset 350 kr per enhet
1.400 enheter vid priset 0 kr

att den rörliga kostnaden är 20 kr per producerad enhet inom hela efterfrågeintervallet

Dessa antaganden skulle alltså ge följande samband

Efterfrågefunktionen: $q = 1400 - 4p$

Inversa efterfrågefunktionen: $p = 350 - 0,25q$

där q = antalet enheter

p = priset (kr/enhet)

Den totala produktionskostnaden:	$C = 80000 + 20q$
Genomsnittlig produktionskostnad:	$AC = 80000:q + 20$
Marginalkostnaden:	$MC = 20$
Företagets intäkt:	$R = qp = 350q - 0,25q^2$
Företagets marginalintäkt:	$MR = 350 - 0,5q$
Den samhällsekonomiska intäkten:	$B = 0,5(350 + p) \cdot q$
Det samhällsekonomiska resultatet:	$B - C$
Den företagsekonomiska resultatet:	$R - C$

Monopolprissättning

Monopolisten sätter det pris som ger maximal företagsekonomisk vinst. Företagets vinst ökar så länge som marginalintäkten överstiger marginalkostnaden. Den största vinsten nås vid den produktionsvolym där marginalintäkten motsvarar marginalkostnaden.

$$MR = MC \text{ ger } 350 - 0,5q = 20 \text{ dvs. } q = 660$$

Denna volym kan säljas till ett pris av 185 kr per enhet.

Genomsnittsprissättning

Företaget sätter styckpris som är tillräckligt för att ge kostnadstäckning.

$$R = C \text{ ger } 350q - 0,25q^2 = 80000 + 20q \text{ dvs. } q = 1000$$

Denna volym säljs således till ett pris av 100 kr per enhet.

Marginalkostnadsprissättning

Marginalkostnadsprissättningen ger den största samhällsekonomiska vinsten. Den fasta kostnaden påverkas inte av produktionsvolymen inom det givna efterfrågeintervallet. Produktion ska ske i sådan omfattning att kostnaden för att producera ytterligare en enhet inte överstiger konsumenternas vilja att betala för denna enhet.

$p = MC$ dvs. $p = 20$ kr per enhet

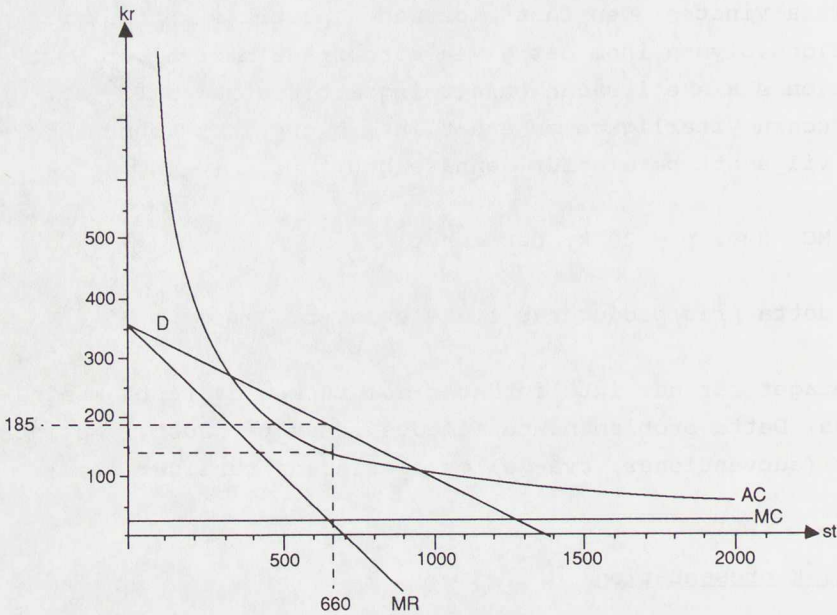
Vid detta pris produceras 1.320 enheter.

Företaget får här inte intäkter som täcker de fasta kostnaderna. Detta problem måste således lösas på något lämpligt sätt (subventioner, två- eller flerledade tariffer etc.).

Grafisk presentation

På följande sidor redovisas sifferexemplen i grafisk form. För varje prissättningsvariant har det samhällsekonomiska respektive det företagsekonomiska resultatet beräknats. De olika utfallen har också sammanställts grafiskt i ett avslutande resultatdiagram.

Monopolprissättning

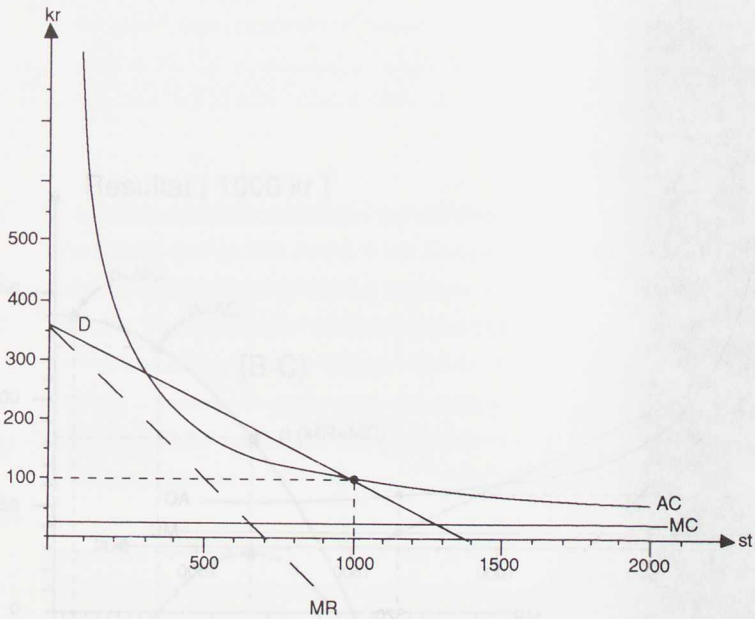


$$p(MR=MC) = 185 \text{ kr}; \quad q = 660 \text{ enheter}$$

$$\begin{aligned}
 & \text{(kr)} \\
 B &= 0,5(350 + 185) \cdot 660 &= 176.550 \\
 C &= 80.000 + 660 \cdot 20 &= 93.200 \\
 \text{Samhällsekoniskt resultat: } & B - C = 83.350
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 R &= 660 \cdot 185 &= 122.100 \\
 C & &= 93.200 \\
 \text{Företagsekoniskt resultat: } & R - C = 28.900
 \end{aligned}$$

Genomsnittsprissättning



$p(AC) = 100 \text{ kr}; q = 1.000 \text{ enheter}$

$$B = 0,5(350 + 100) \cdot 1.000 = 225.000 \quad (\text{kr})$$

$$C = 80.000 + 1.000 \cdot 20 = 100.000$$

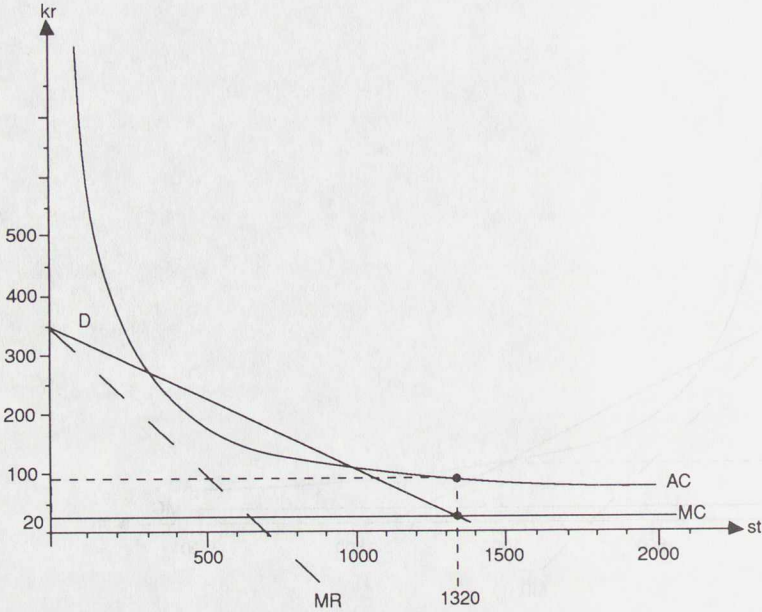
Samhällsekoniskt resultat: $B - C = 125.000$

$$R = 1.000 \cdot 100 = 100.000$$

$$C = 100.000$$

Företagsekoniskt resultat: $R - C = 0$

Marginalkostnadsprissättning

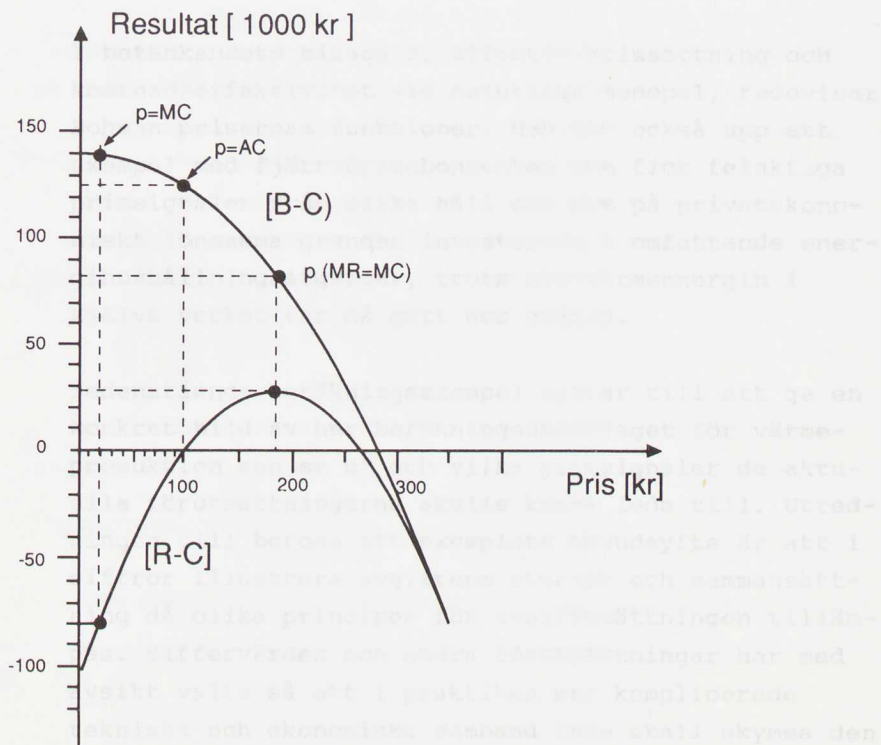


$$p(MC) = 20 \text{ kr}; \quad q = 1.320 \text{ enheter}$$

$$\begin{aligned}
 & \text{(kr)} \\
 B &= 0,5(350 + 20) \cdot 1.320 &= 244.200 \\
 C &= 80.000 + 1.320 \cdot 20 &= 106.400 \\
 \text{Samhällsekonomiskt resultat: } & B - C = 137.800
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 R &= 1.320 \cdot 20 &= 26.400 \\
 C & &= 106.400 \\
 \text{Företagsekonomiskt resultat: } & R - C = -80.000
 \end{aligned}$$

Resultatsammanställning



I kalkylen inkluderar inte till exempel förbrukarna i distributionskostnader betydelse för marginalkostnaden. Det kan dock förtjänligt påpeka att de marginala distributionskostnaderna till exempel på kulvertstättets utsträckning, på temperaturerna i valvertrådet och på hur distributionspumparna rör sig. Förbrukarna är i absoluta termer alltid under den hela skedningen då

Bilaga 5 BERÄKNINGSEXEMPEL: FJÄRRVÄRMEPRISER

I betänkandets bilaga 3, Effektiv prissättning och kostnadseffektivitet vid naturliga monopol, redovisar Bohman prisernas funktioner. Han tar också upp ett exempel med fjärrvärmeabonnenten som fick felaktiga prissignaler från olika håll och som på privatekonomiskt lönsamma grunder investerade i omfattande energihushållningsåtgärder, trots att värmeenergin i själva verket var så gott som gratis.

Nedanstående beräkningsexempel syftar till att ge en konkret bild av hur beräkningsunderlaget för värmeproduktion kan se ut och vilka prissignaler de aktuella förutsättningarna skulle kunna leda till. Utredningen vill betona att exemplets huvudsyfte är att i siffror illustrera avgiftens storlek och sammansättning då olika principer för avgiftssättningen tillämpas. Siffervärden och andra förutsättningar har med avsikt valts så att i praktiken mer komplicerade tekniska och ekonomiska samband inte skall skymma den principiella diskussionen.

I kalkylen inkluderas inte t.ex. värmeförlusterna i distributionsnätet betydelse för marginalkostnaden. Det kan dock förtjänas att påpeka att de marginella distributionskostnaderna bl.a. beror på kulvertnätets utsträckning, på temperaturen i kulvertnätet och på hur distributionspumparna körs. Värmeförlusterna är i absoluta termer störst under den kalla säsongen då

primärvattnets temperatur är som högst. I relativa termer är förlusterna störst under tider då små värmemängder överförs. Förlusterna är också större ju klenare ledningarna är. Distributionspumparnas verkningsgrad vid olika driftfall påverkar vidare marginalkostnaden liksom vissa kostnader för filtrering och rening av rökgaser etc.

Den ekonomiska kalkylen i detta sifferexempel omfattar inte heller efterfrågans utseende och effekter av åtgärder på efterfrågesidan. Via priset påverkas vilken volym som kommer att efterfrågas. Hur belastningskurvans utseende kommer att påverkas av detta och hur produktionsanläggningens dimensionering och sammansättning påverkas i ett längre perspektiv ingår som viktiga faktorer i det praktiska kalkylarbetet, men utvecklas inte här.

Beräkningsexemplet avser en värmeproduktionsanläggning där följande förutsättningar skulle kunna gälla.

Antag **att** den maximala sammanlagrade effekten uppgår till 100 MW

att årsenergibehovet uppgår till 270.000 MWh

att basenergibehovet kan tillgodoses med ett bränsle som är i stort sett gratis och att kapaciteten för denna värmeproduktion motsvarar 10 MW

att det finns tillgång till ett bränsle som är relativt billigt men som kräver relativt stora investeringar i eldningsutrustning

att det bränsle som medför relativt små investeringar i utrustning samtidigt ger relativt hög driftkostnad

De här bränslena skulle i nämnd ordning kunna vara sopor, flis respektive olja. Bränslepriser och övriga kostnadsförutsättningar kan naturligtvis variera inom

vida gränser. Sopor kan t.ex. ha ett negativt värde i det fall alternativet är deponi. Deras värde kan vara positivt då fler värmeanläggningar konkurrerar om soporna som bränsle. Flispriset och kostnaderna för investering i eldningutrustning kan också variera från anläggning till anläggning, o.s.v.

Oavsett vilka bränsleval som skulle kunna passa in i beräkningsexemplet kostnadsparametrar har siffrorna valts så att kostnadsskillnaderna skall bli tydliga och enkla att hantera, men samtidigt ge en någorlunda riktig kostnadsbild jämfört med verkliga förhållanden.

Antag **att** den specifika investeringsutgiften för baslasten är 3.600 kr/kW
(4,5 x spetslastinvesteringen)

att den specifika investeringsutgiften för en ev. mellanlast är 2.400 kr/kW
(3 x spetslastinvesteringen)

att den specifika investeringsutgiften för spetslast är 800 kr/kW

att baslastens rörliga kostnad är 0 kr/MWh

att mellanlastens rörliga kostnad är 200 kr/MWh

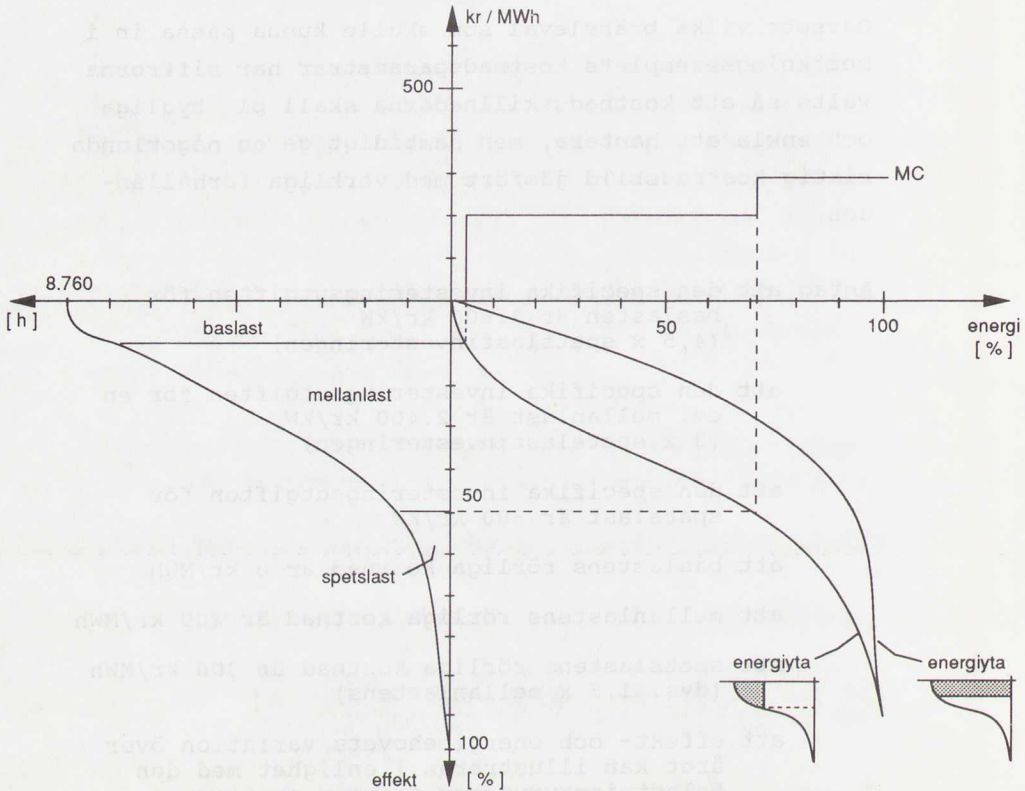
att spetslastens rörliga kostnad är 300 kr/MWh
(dvs. 1,5 x mellanlastens)

att effekt- och energibehovets variation över året kan illustreras i enlighet med den belastningskurva som framgår av figur 1.

Baslastens kapacitet, 10 MW, antas vara given och beräknas tillgodose ca 30 % av årsenergibehovet vilket skulle motsvara 81.000 MWh/år.

De fortsatta beräkningarna baseras på de värden som kan utläsas av diagrammet i figur 1. Med syfte att åskådliggöra värmeproduktionens margineffekter har

en kurva lagts in, med vars hjälp också de vertikala energiytorna under belastningskurvan kan avläsas. Som ett resultat av detta har marginalkostnadskurvan för värmeproduktionen kunnat konstrueras i enlighet med de antagna driftkostnaderna för de olika bränslena.



Figur 1. Belastningsdiagram och marginalkostnad

Diagrammet illustrerar det valda dimensioneringsfallet. För tydlighetens skull redovisas här även det beräkningssteg som ingår i den ekonomiska kalkylen för att dimensionera en anläggning. Här utgör således

belastningsdiagrammet ett viktigt hjälpmedel för beräkningarnas genomförande.

Effekt- och energisambanden

Baslast: kapacitet = 10 MW; energiproduktion = 81.000 MWh/år

Mellan- last kapacitet [MW]	Bas- + mellan- lastkap. [MW]	Energi- andel av årsbehov	Mellan- last energi [MWh/år]	Spets- last kapacitet [MW]	Spets- last energi [MWh/år]
0	10	0,30	0	90	189.000
10	20	0,56	70.200	80	118.800
20	30	0,75	121.500	70	67.500
30	40	0,87	153.900	60	35.100
40	50	0,93	170.100	50	18.900
50	60	0,96	178.200	40	10.800
60	70	0,98	183.600	30	5.400
70	80	0,99	186.300	20	2.700
80	90	0,995	187.650	10	1.350
90	100	1	189.000	0	0

Kapitalkostnader vid olika dimensioneringsfall

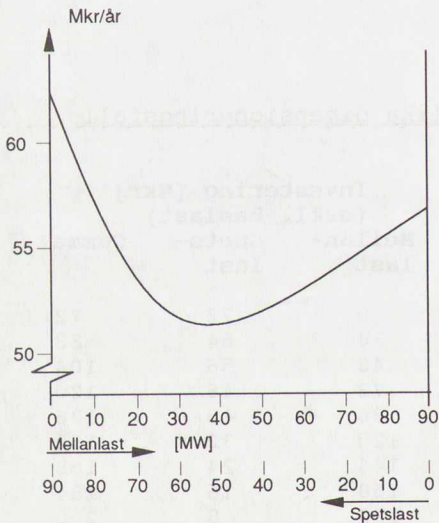
Mellan- last kapacitet [MW]	Spets- last kapacitet [MW]	Investering [Mkr] (exkl. baslast)			Kapital- kostnad ¹⁾ [kkr/år]
		Mellan- last	Spets- last	Summa	
0	90	0	72	72	6.277
10	80	24	64	88	7.672
20	70	48	56	104	9.067
30	60	72	48	120	10.462
40	50	96	40	136	11.857
50	40	120	32	152	13.252
60	30	144	24	168	14.647
70	20	168	16	184	16.042
80	10	192	8	200	17.437
90	0	216	0	216	18.832

- 1) Den årliga kapitalkostnaden har i denna investeringskalkyl beräknats som en real annuitet vid 6 % ränta och kalkyltiden 20 år (annuitetsfaktorn = 0,0872).

Rörliga årskostnader samt total årskostnad (exkl. baslast) vid olika dimensioneringsfall

Mellanlastkapacitet [MW]	Spetslastkapacitet [MW]	Kapitalkostnad [kkr/år]	Rörliga årskostnader [kkr/år]		Total kostnad [Mkr/år]
			Mellanlast	Spetslast	
0	90	6.277	0	56.700	63,0
10	80	7.672	14.040	35.640	57,4
20	70	9.067	24.300	20.250	53,6
30	60	10.462	30.780	10.530	51,8
40	50	11.857	34.020	5.670	51,5
50	40	13.252	35.640	3.240	52,1
60	30	14.647	36.720	1.620	53,0
70	20	16.042	37.260	810	54,1
80	10	17.437	37.530	405	55,4
90	0	18.832	37.800	0	56,6

Kostnadsutfallet illustreras i figur 2.



Figur 2. Kostnadsutfallet vid olika sammansättning av mellanlast- och spetslastkapacitet

Produktionsanläggningens sammansättning

Antag **att** baslastkapaciteten motsvarar 10 MW
att mellanlastkapaciteten motsvarar 40 MW
att spetslastkapaciteten motsvarar 50 MW

Dimensioneringsberäkningarna ger följande driftförut-
sättningar:

Period 1: enbart baslast
ca 1.260 h, (ca 53 dygn)

Period 2: baslast + mellanlast
ca 6.300 h, (ca 9 månader)

Period 3: hela anläggningen i drift
ca 1.200 h, (ca 50 dygn)

Följande tabell visar producerad värme [MWh] för
respektive bränsleslag under respektive driftperiod.

	Baslast	Mellanlast	Spetslast	Summa
Period 1	8.000	-	-	8.000
Period 2	61.000	123.000	-	184.000
Period 3	12.000	47.000	19.000	78.000
Summa	81.000	170.000	19.000	270.000
Kapacitet	10 MW	40 MW	50 MW	100 MW
Utn.tid	8.100 h	4.250 h	380 h	2.700 h

Investeringar och kapitalkostnader

Baslast:	10.000 kW à 3.600 kr = 36 Mkr
Mellanlast:	40.000 kW à 2.400 kr = 96 Mkr
Spetslast:	50.000 kW à 800 kr = 40 Mkr
Summa:	172 Mkr

Antag att avkastningen beräknas mot en nominell räntesats av 12 %

att kalkylperioden omfattar 20 år

Den årliga kapitalkostnaden (beräknad som en annuitet) uppgår därmed till 23 Mkr.

De rörliga produktionskostnaderna [Mkr]

	Baslast	Mellanlast	Spetslast	Summa
Period 1	0	-	-	0
Period 2	0	24,6	-	24,6
Period 3	0	9,4	5,7	15,1
Summa	0	34,0	5,7	39,7

Prissättningsprinciper**I) Genomsnittlig styckkostnadprissättning** (med normalåret 270.000 MWh)

Kapitalkostnad	23,0 Mkr
Rörlig kostnad	39,7 Mkr
Summa	62,7 Mkr

I detta fall sätts priset till ca 23 öre/kWh.

II) Tvåledad avgift upplelad på rörliga och fasta kostnader, ej säsongdifferentierad

Rörlig kostnad 39,7 Mkr fördelad på totalt 270.000 MWh ger 0,147 kr/kWh

I detta fall sätts priset till ca 15 öre/kWh och en fast avgift motsvarande totalt 23 Mkr/år från abonnentkollektivet tillkommer för att täcka de fasta kostnaderna.

III) Tvåledad avgift, säsongdifferentierad

Period 1: Rörlig kostnad 0 kr

Period 2: Rörlig kostnad 24,6 Mkr fördelad på 184 MWh ger 0,134 kr/kWh

Period 3: Rörlig kostnad 15,1 Mkr fördelad på 78 MWh ger 0,194 kr/kWh

I detta fall sätts priset till ca 0 öre/kWh, till ca 13 öre/kWh respektive ca 19 öre/kWh och en fast avgift motsvarande totalt 23 Mkr/år från abonnentkollektivet tillkommer för att täcka de fasta kostnaderna.

IV) Marginalkostnadsprissättning

[Mkr/år]	Rörliga produktionskostnader	Intäkt då p = MC	Resultat
Period 1	0	0	0
Period 2	24,6	36,8 ¹⁾	12,2
Period 3	15,1	23,4 ²⁾	8,3
Summa	39,7	60,2	20,5

1) 184.000 x 200

2) 78.000 x 300

Detta innebär ett driftöverskott som alltså beräknas uppgå till 20,5 Mkr/år i en verksamhet där kapitalkostnaderna beräknats till 23 Mkr/år.

I detta fall sätts priset till ca 0 öre/kWh, till ca 20 öre/kWh respektive ca 30 öre/kWh och en fast avgift motsvarande totalt 2,5 Mkr/år från abonnentkollektivet tillkommer för att täcka de fasta kostnaderna.

Lönsamheten hos t.ex. olika energihushållningåtgärder kan således bedömas med utgångspunkt från de pris-signaler som speglar motsvarande marginella kostnader för produktionen av värmeenergin.

LITTERATUR

- Bohlin, Kommunala avgifter, 1984
- Kajiser/Riberdahl, Kommunallagarna II, 6:e uppl, 1986
- Lindquist, Kommunala befogenheter, uppl 3:1, 1987
- Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, uppl 13:1, 1986
- Westerberg, Allmän förvaltningsrätt, 1978
- Förvaltningsrättslig tidskrift, 1986 s. 103, Något om kommunalt domstolstrots, Riberdahl
- Prop. 1975/76:187
- Prop. 1990/91:117
- RÅ 1953 ref. 15, 1957 ref. 23, 1974 A 1160
- SOU 1971:84, Kommunal kompetens
- SOU 1982:41, Överklagande av kommunala beslut
- SOU 1990:24, Ny kommunallag
- Berg & Tschirhart, Natural monopoly regulation, 1989
- Bohman, Effektivitetsproblem inom vatten och avloppsområdet, 1983
- Carlson, Den amerikanska avregleringsvägen, 1990
- Sherman, The regulation of monopoly, 1989
- Spulber, Regulation and Markets, 1989

LITERATUR

Bullin, Kommunala avstämningar, 1984

Kalje/Ribe och Kommunallagarna II, 1980 uppl. 1988

Lindqvist, Kommunala bolagsformer, uppl. 1987

Westberg, Allmän förvaltningsrätt, uppl. 1988

Westberg, Allmän förvaltningsrätt, 1978

Prva utgåvan av riksdagen, 1988 s. 101, 102, 103

Kommunalt samfund, Riksdagen

Prop. 1987/88:107

Prop. 1987/88:111

KA 1987 s. 1, 1987 s. 2, 1987 s. 3, 1987 s. 4, 1987 s. 5, 1987 s. 6, 1987 s. 7, 1987 s. 8, 1987 s. 9, 1987 s. 10, 1987 s. 11, 1987 s. 12, 1987 s. 13, 1987 s. 14, 1987 s. 15, 1987 s. 16, 1987 s. 17, 1987 s. 18, 1987 s. 19, 1987 s. 20, 1987 s. 21, 1987 s. 22, 1987 s. 23, 1987 s. 24, 1987 s. 25, 1987 s. 26, 1987 s. 27, 1987 s. 28, 1987 s. 29, 1987 s. 30, 1987 s. 31, 1987 s. 32, 1987 s. 33, 1987 s. 34, 1987 s. 35, 1987 s. 36, 1987 s. 37, 1987 s. 38, 1987 s. 39, 1987 s. 40, 1987 s. 41, 1987 s. 42, 1987 s. 43, 1987 s. 44, 1987 s. 45, 1987 s. 46, 1987 s. 47, 1987 s. 48, 1987 s. 49, 1987 s. 50, 1987 s. 51, 1987 s. 52, 1987 s. 53, 1987 s. 54, 1987 s. 55, 1987 s. 56, 1987 s. 57, 1987 s. 58, 1987 s. 59, 1987 s. 60, 1987 s. 61, 1987 s. 62, 1987 s. 63, 1987 s. 64, 1987 s. 65, 1987 s. 66, 1987 s. 67, 1987 s. 68, 1987 s. 69, 1987 s. 70, 1987 s. 71, 1987 s. 72, 1987 s. 73, 1987 s. 74, 1987 s. 75, 1987 s. 76, 1987 s. 77, 1987 s. 78, 1987 s. 79, 1987 s. 80, 1987 s. 81, 1987 s. 82, 1987 s. 83, 1987 s. 84, 1987 s. 85, 1987 s. 86, 1987 s. 87, 1987 s. 88, 1987 s. 89, 1987 s. 90, 1987 s. 91, 1987 s. 92, 1987 s. 93, 1987 s. 94, 1987 s. 95, 1987 s. 96, 1987 s. 97, 1987 s. 98, 1987 s. 99, 1987 s. 100

800 1987:24, Ny kommunlag

800 1987:25, Överklagande av kommunala beslut

800 1987:26, Kommunala bolagsformer

KA 1987 s. 1, 1987 s. 2, 1987 s. 3, 1987 s. 4, 1987 s. 5, 1987 s. 6, 1987 s. 7, 1987 s. 8, 1987 s. 9, 1987 s. 10, 1987 s. 11, 1987 s. 12, 1987 s. 13, 1987 s. 14, 1987 s. 15, 1987 s. 16, 1987 s. 17, 1987 s. 18, 1987 s. 19, 1987 s. 20, 1987 s. 21, 1987 s. 22, 1987 s. 23, 1987 s. 24, 1987 s. 25, 1987 s. 26, 1987 s. 27, 1987 s. 28, 1987 s. 29, 1987 s. 30, 1987 s. 31, 1987 s. 32, 1987 s. 33, 1987 s. 34, 1987 s. 35, 1987 s. 36, 1987 s. 37, 1987 s. 38, 1987 s. 39, 1987 s. 40, 1987 s. 41, 1987 s. 42, 1987 s. 43, 1987 s. 44, 1987 s. 45, 1987 s. 46, 1987 s. 47, 1987 s. 48, 1987 s. 49, 1987 s. 50, 1987 s. 51, 1987 s. 52, 1987 s. 53, 1987 s. 54, 1987 s. 55, 1987 s. 56, 1987 s. 57, 1987 s. 58, 1987 s. 59, 1987 s. 60, 1987 s. 61, 1987 s. 62, 1987 s. 63, 1987 s. 64, 1987 s. 65, 1987 s. 66, 1987 s. 67, 1987 s. 68, 1987 s. 69, 1987 s. 70, 1987 s. 71, 1987 s. 72, 1987 s. 73, 1987 s. 74, 1987 s. 75, 1987 s. 76, 1987 s. 77, 1987 s. 78, 1987 s. 79, 1987 s. 80, 1987 s. 81, 1987 s. 82, 1987 s. 83, 1987 s. 84, 1987 s. 85, 1987 s. 86, 1987 s. 87, 1987 s. 88, 1987 s. 89, 1987 s. 90, 1987 s. 91, 1987 s. 92, 1987 s. 93, 1987 s. 94, 1987 s. 95, 1987 s. 96, 1987 s. 97, 1987 s. 98, 1987 s. 99, 1987 s. 100

Berg & Tachibana, Natural monopoly regulation, 1989

Börsen, Effektivitet och konkurrens inom värdetjänst
utvecklingen, 1983

Carlson, Den amerikanska avregleringslagen, 1989

Sherron, The regulation of monopoly, 1989

Sherron, Regulation and Markets, 1988



Statens offentliga utredningar 1991

Kronologisk förteckning

1. Flykting- och immigrationspolitiken. A.
 2. Finansiell tillsyn. Fi.
 3. Statens roll vid främjande av export. UD.
 4. Miljölagstiftningen i framtiden. M.
 5. Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel. Sekretariats kartläggning och analys. M.
 6. Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik. S.
 7. Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppsporten. Fi.
 8. Beskattning av kraftföretag. Fi
 9. Lokala sjukförsäkringsregister. S.
 10. Affärstiderna. C.
 1. Affärstiderna. Bilagedel. C.
 12. Ungdom och makt. C.
 13. Spelreglerna på arbetsmarknaden. A.
 14. Den regionala bil- och körkortadministrationen. K.
 15. Informationens roll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. S.
 16. Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. S.
 17. Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitets- säkring och Spris utvecklingsprojekt. S.
 18. Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. S.
 19. Storstadens trafiksystem. Överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmöregionerna. K.
 20. Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. Fö.
 21. Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdena, m.m. Ju.
 22. Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. I.
 23. Ett nytt BFR - Byggforskningen på 90-talet. Bo.
 24. Visst går det an! Del 1, 2 och 3. C.
 25. Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation. C.
 26. Kommunala entreprenader. Vad är möjligt? En analys av rättsläget och det statliga regelverkets roll. C.
 27. Kapitalavkastningen i bytesbalansen. Tre expertrapporter. Fi.
 28. Konkurrensen i Sverige - en kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher. Del 1 och 2. C.
 29. Periodiska hälsoundersökningar i vissa statliga, kommunala och landstingskommunala anställningar. C.
 30. Särskolan -en primärkommunal skola. U.
 31. Statens arkivdepåer. En utvecklingsplan till år 2000. U.
 32. Naturvårdsverkets uppgifter och organisation. M.
 33. Branden på Sally Albatross. Den 9-12 januari 1990. Fö.
 34. HIV-smittade - ersättning för ideell skada. Ju.
 35. Några frågor i anslutning till en arbetsgivarperiod inom sjukpenningförsäkringen. S.
 36. Ny kunskap och förnyelse. C.
 37. Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Fi.
 38. Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Bilagedel. Fi.
 39. Säkrare förare. K.
 40. Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. C.
 41. Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. Bilagedel. C.
 42. Aborterade foster, m.m. S.
 43. Den framtida länsbostadsnämnden. Bo.
 44. Examination som kvalitetskontroll i högskolan. U.
 45. Påföljdsfrågor. Frigivning från anstalt, m.m. Ju.
 46. Handikapp, Välfärd, Rättvisa. S.
 47. På väg - exempel på förändringsarbeten inom verksamheter för psykiskt störda. S.
 48. Bistånd genom internationella organisationer. UD.
 49. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 1. Det multilaterala biståndets organisationer. UD.
 50. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 2. Sverige och u-länderna i FN - en återblick. UD.
 51. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 3. Särstudier. UD.
 52. Alkoholbeskattningen. Fi.
 53. Forskning och teknik för flyget. Fö.
 54. Skola - skolbarnsomsorg - en helhet. U.
 55. Sveriges nationalrapport till FNs konferens om miljö och utveckling - UNCED 1992. M.
 56. Kompetensutveckling - en utmaning. A.
 57. Arbetslöshetsförsäkringen - finansierings- systemet. A.
 58. Ett nytt turistråd. I.
 59. Konkurrens för ökad välfärd. Del 1. Konkurrens för ökad välfärd. Del 2. Konkurrens för ökad välfärd. Bilagor. C.
 60. Olika men ändå lika. Om invandrandomar i det mångkulturella Sverige. C.
 61. Statens bostadskreditnämnd - organisation och dimensionering. Bo.
 62. Vissa särskilda frågor beträffande integritets- skyddet på ADB-området. Ju.
-

Statens offentliga utredningar 1991

Kronologisk förteckning

63. Tillsynen över hälso- och sjukvården. S.
 64. Att förvalta kulturmiljöer. U.
 65. Ett samordnat vuxenstudiestöd. U.
 66. Hemslöjd i samverkan. I.
 67. Samhall i går, i dag, i morgon. A.
 68. Frikommunförsoeket. Erfarenheter av försöksverksamheten med avsteg från statlig reglering m.m. C.
 69. Frikommunförsoeket. Erfarenheter av försöksverksamheten med avsteg från statlig reglering m.m. Särskild bilaga. C.
 70. Ombudsman för barn och ungdom. S.
 71. Teaterns kostnadsutveckling 1975-1990 med särskilda studier av Operan, Dramaten och Riksteatern. U.
 72. En kreativ studiemiljö - högskolebiblioteket som pedagogisk resurs. U.
 73. Vänersjöfarten. K.
 74. Krediter för utveckling. UD.
 75. Organiserad rasism. A.
 76. Miljön och förpackningarna. M.
 77. Miljön och förpackningarna. Livscykelanalyser för förpackningsmaterial - beräkning av miljöbelastning. Bilaga. M.
 78. Krav på förändring - synpunkter från psykiskt störda och anhöriga. S.
 79. Det framtida trafiksäkerhetsarbetet. K.
 80. Kommunalt partistöd. C.
 81. Fastighetsleasing. Ju.
 82. Drivkrafter för produktivitet och välbefinnande. I.
 83. FoU för industriell utveckling. Svensk kollektivforskning 1991. I.
 84. Smuggling och tullbedrägeri. Fi.
 85. Historiska arrenden - förslag till friköpslag. Ju.
 86. Ny hyreslag. Bo.
 87. Yrkesofficerarnas pensionsålder och åldersstruktur. Fö.
 88. Stöd och samordning kring psykiskt störda - ett kunskapsunderlag. S.
 89. Försäkringsrörelse i förändring 1. Fi.
 90. Konkurrensneutral energibesättning. Fi.
 91. Forskning och utveckling för totalförsvaret. Kartläggning och probleminventering. Fö.
 92. Rätt till bostad - om psykiskt stördas boende. S.
 93. El från biobränslen. Det industriella utvecklingsarbetet. N.
 94. ELSU 91. Förslag till omfattning, organisation och finansiering av det svenska elsäkerhetsarbetet. N.
 95. Översyn av lagstiftningen på kärnenergiområdet. M.
 96. Lantmäteriutbildningar i Luleå och Lund. Bo.
 97. En väg till delaktighet och inflytande - tolk för döva, dövblinda, vuxendöva, hörselskadade och talskadade. S.
 98. Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans - statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer. Fi.
 99. Statistiken inom livsmedelssektorn - förslag till förändringar. Jo.
 100. Neutral företagsbesättning. Fi.
 101. Landskap Näring Kunskap, del 1 - 4. Jo.
 102. Svenska kyrkans medlemmar och kyrkostatfrågan. C.
 103. En ny sjömanslagstiftning. K.
 104. Konkurrensen inom den kommunala sektorn. C.
 105. Filmkultur och filmkulturell verksamhet i Sverige. Ku.
 106. Domstolarna inför 2000-talet. Del A-B. Ju.
 107. Lag om radiokommunikation, m.m. K.
 108. Tekniskt utrymme för reklamfinansierad radio. Ku.
 109. Semesterlöneförsäkring för små företag. A.
 110. Effektiva avgifter - resursstyrning och finansiering. C.
 111. Beskrivningar av några avgiftsområden samt remissyttrandena. Bilagedel till SOU 1991:110. C.
-

Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdena, m.m. [21]
HIV-smittade - ersättning för ideell skada. [34]
Påföljdsfrågor. Frigivning från anstalt, m.m. [45]
Vissa särskilda frågor beträffande integritetsskyddet på ADB-området. [62]
Fastighetsleasing. [81]
Historiska arrenden - förslag till friköpslag. [85]
Domstolarna inför 2000-talet. Del A-B. [106]

Utrikesdepartementet

- Statens roll vid främjande av export. [3]
Bistånd genom internationella organisationer. [48]
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 1. Det multilaterala biståndets organisationer. [49]
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 2. Sverige och u-länderna i FN - en återblick. [50]
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 3. Särstudier. [51]
Krediter för utveckling. [74]

Försvarsdepartementet

- Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. [20]
Branden på Sally Albatross. Den 9-12 januari 1990. [33]
Forskning och teknik för flyget. [53]
Yrkesofficerarnas pensionsålder och åldersstruktur. [87]
Forskning och utveckling för totalförsvaret.
Kartläggning och probleminventering. [91]

Socialdepartementet

- Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik. [6]
Lokala sjukförsäkringsregister [9]
Informationens roll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. [15].
Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. [16].
Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitetssäkring och Spris utvecklingsprojekt. [17].
Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. [18].
Några frågor i anslutning till en arbetsgivarperiod inom sjukpenningförsäkringen. [35]
Aborterade foster, m.m. [42]
Handikapp, Valfärd, Rättvisa. [46]

- På väg - exempel på förändringsarbeten inom verksamheter för psykiskt störda. [47]
Tillsynen över hälso- och sjukvården. [63]
Ombudsman för barn och ungdom. [70]
Krav på förändring - synpunkter från psykiskt störda och anhöriga. [78]
Stöd och samordning kring psykiskt störda - ett kunskapsunderlag. [88]
Rätt till bostad - om psykiskt stördas boende. [92]
En väg till delaktighet och inflytande - tolk för döva, dövblinda, vuxendöva, hörselskadade och talskadade. [97]

Kommunikationsdepartementet

- Den regionala bil- och körkortadministrationen. [14]
Storstadens trafiksystem. Överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmöregionerna. [19]
Säkrare förare [39]
Vänersjöfarten [73]
Det framtida trafiksäkerhetsarbetet. [79]
En ny sjömanslagstiftning. [103]
Lag om radiokommunikation, m.m. [107]

Finansdepartementet

- Finansiell tillsyn. [2]
Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppporten. [7]
Beskattning av kraftföretag. [8]
Kapitalavkastningen i bytesbalansen.
Tre expertrapporter. [27]
Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. [37]
Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Bilagedel. [38]
Alkoholbeskattningen. [52]
Smuggling och tullbedrägeri. [84]
Försäkringsrörelse i förändring 1. [89]
Konkurrensneutral energibesättning. [90]
Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans - statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer. [98]
Neutral företagsbesättning. [100]

Utbildningsdepartementet

- Särskolan -en primärkommunal skola. [30]
Statens arkivdepåer. En utvecklingsplan till år 2000. [31]
-

Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

Examination som kvalitetskontroll i högskolan. [44]
Skola - skolbarnsomsorg - en helhet. [54]
Att förvalta kulturmiljöer. [64]
Ett samordnat vuxenstudiestöd. [65]
Teaterns kostnadsutveckling 1975-1990
med särskilda studier av Operan, Dramaten
och Riksteatern. [71]
En kreativ studiemiljö - högskolebiblioteket som
pedagogisk resurs. [72]

Jordbruksdepartementet

Statistiken inom livsmedelssektorn - förslag till
förändringar. [99]
Landskap Näring Kunskap, del 1 - 4. [101]

Arbetsmarknadsdepartementet

Flyktning- och immigrationspolitiken. [1]
Spelreglerna på arbetsmarknaden. [13]
Kompetensutveckling - en utmaning. [56]
Arbetslöshetsförsäkringen - finansieringssystemet. [57]
Samhall i går, i dag, i morgon. [67]
Organiserad rasism. [75]
Semesterlöneförsäkring för små företag. [109]

Bostadsdepartementet

Ett nytt BFR - Byggforskningen på 90-talet. [23]
Den framtida länsbostadsnämnden. [43]
Statens bostadskreditnämnd - organisation och
dimensionering. [61]
Ny hyreslag. [86]
Lantmäteriutbildningar i Luleå och Lund. [96]

Industridepartementet

Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. [22]
Ett nytt turistråd. [58]
Hemslöjd i samverkan [66]
Drivkrafter för produktivitet och välbstånd. [82]
FoU för industriell utveckling. Svensk kollektiv-
forskning 1991. [83]

Näringsdepartementet

El från biobränslen. Det industriella utvecklingsarbetet.
[93]
ELSU 91. Förslag till omfattning, organisation och
finansiering av det svenska elsäkerhetsarbetet. [94]

Civildepartementet

Affärstiderna. [10]
Affärstiderna. Bilagedel. [11]
Ungdom och makt. [12]
Visst går det an! Del 1, 2 och 3. [24]
Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöken med
en friare nämndorganisation. [25]
Kommunala entreprenader. Vad är möjligt? En analys
av rättsläget och det statliga regelverkets roll. [26]
Konkurrensen i Sverige - en kartläggning av konkur-
rensförhållandena i 61 branscher. Del 1 och 2. [28]
Periodiska hälsoundersökningar i vissa statliga, kom-
munala och landstingskommunala anställningar. [29]
Ny kunskap och förnyelse. [36]
Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny
organisation av stödet till myndigheter och rege-
ringskansli. [40]
Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny
organisation av stödet till myndigheter och rege-
ringskansli. Bilagedel. [41]
Konkurrens för ökad välfärd. Del 1.
Konkurrens för ökad välfärd. Del 2.
Konkurrens för ökad välfärd. Bilagor. [59]
Olika men ändå lika. Om invandrarungdomar i det
mångkulturella Sverige. [60]
Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöksverk-
samheten med avsteg från statlig reglering m.m. [68]
Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöksverk-
samheten med avsteg från statlig reglering m.m.
Särskild bilaga. [69]
Kommunalt partistöd. [80]
Svenska kyrkans medlemmar och kyrka-
statfrågan. [102]
Konkurrensen inom den kommunala sektorn. [104]
Effektiva avgifter - resursstyrning och
finansiering. [110]
Beskrivningar av några avgiftsområden samt
remissyttranden. Bilagedel till SOU 1991:110. [111]

Miljödepartementet

Miljölagstiftningen i framtiden. [4]
Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel.
Sekretariatets kartläggning och analys. [5]
Naturvårdsverkets uppgifter och organisation. [32]
Sveriges nationalrapport till FN:s konferens om miljö
och utveckling - UNCED 1992. [55]

Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

Miljön och förpackningarna. [76]

Miljön och förpackningarna. Livscykelanalyser
för förpackningsmaterial - beräkning av
miljöbelastning. Bilaga. [77]

Översyn av lagstiftningen på kärnenergiområdet.[95]

Kulturdepartementet

Filmkultur och filmkulturell verksamhet i Sverige. [105]

Tekniskt utrymme för reklamfinansierad radio. [108]

Systematisk förskola

Utredning om förskoleutbildningens
innehåll och organisation
i förskolorna
avseende på
systematisk förskola

Kulturdepartementet
Kulturdepartementets
utredning om förskoleutbildningens
innehåll och organisation
i förskolorna
avseende på
systematisk förskola

1975:1
Kulturdepartementet
Kulturdepartementets
utredning om förskoleutbildningens
innehåll och organisation
i förskolorna
avseende på
systematisk förskola

1975:1
Kulturdepartementet
Kulturdepartementets
utredning om förskoleutbildningens
innehåll och organisation
i förskolorna
avseende på
systematisk förskola

1975:1
Kulturdepartementet
Kulturdepartementets
utredning om förskoleutbildningens
innehåll och organisation
i förskolorna
avseende på
systematisk förskola

1975:1
Kulturdepartementet
Kulturdepartementets
utredning om förskoleutbildningens
innehåll och organisation
i förskolorna
avseende på
systematisk förskola



ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDJÄRN 7, 106 47 STOCKHOLM.
Tel: 08-739 96 30, Fax: 08-739 95 48.

ISBN 91-38-10951-4
ISSN 0375-250X