

Nr 50

Utlåtande i anledning av motioner angående beräkningen av avgifter till statsverket för tjänster till allmänheten.

I de till bankoutskottet hänvisade motionerna nr 540 i första kammaren av herr *Ernulf* och nr 680 i andra kammaren av herr *Werbros* har hemställts, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om en allsidig undersökning av de offentliga myndigheternas kostnader för tjänster som mot avgift tillhandahålles allmänheten samt i anslutning härtill förslag till nya taxor, som på ett bättre sätt motsvarar myndigheternas verkliga kostnader för ifrågavarande tjänster.

Beträffande motiveringen för denna hemställan hänvisas, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, till motionen II: 680.

Utlåtanden över motionerna har av utskottet inhämtats från statskontoret och riksrevisionsverket.

Föreskrifter angående översyn av gällande taxor m. m.

I anvisningarna för myndigheternas anslagsframställningar för budgetåret 1967/68 har frågan om avgiftsfinansiering av vissa tjänster tagits upp till behandling. Det påpekas i anvisningarna att prissättningen på de tjänster som myndigheterna erbjuder utgör ett av medlen för att nå en rationell användning av resurserna inom den offentliga sektorn. Myndigheterna åläggs därför att överväga om taxor och avgifter kan införas på områden där sådana nu inte finns utan att de syften och målsättningar som är förenade med verksamheten äventyras. Vidare understryks angelägenheten av att redan tillämpade taxor och avgifter hålls aktuella med hänsyn till kostnadsutvecklingen. Så snart det är motiverat av kostnadsutvecklingen skall myndigheterna företa erforderliga justeringar eller framlägga förslag om sådana till Kungl. Maj:t. Särskilt för verksamhetsgrenar som är avsedda att vara helt eller delvis självfinansierande är det, framhålls det i anvisningarna, väsentligt att den avsedda relationen mellan inkomster och utgifter upprätthålls. I första hand bör naturligtvis lönehöjningar uppmärksammas, men också indirekta kostnader bör beaktas, t. ex. pensionsförpliktelser för den anställda personalen, administrationskostnader, lokalyror, andel i gemensamma kostnader och liknande. I syfte att skapa underlag för en enhetlig bedömning av bl. a. tillämpade principer för taxe- och avgiftsätt-
Bihang till riksdagens protokoll 1966. 8 saml. Nr 50

ningen föreskrivs vidare skyldighet för myndigheterna att inom olika verksamhetsområden lämna uppgifter om inkomster och de utgifter som inkomsterna är avsedda att täcka.

Motionerna

De offentliga tjänsterna kan enligt motionärerna indelas i två typer, nämligen dels sådana tjänster som kommer flertalet medborgare till godo och som får betraktas som ett slags samhällelig service, dels sådana tjänster som bara vissa personer eller grupper tar i anspråk. Medan den första typen av tjänster bör tillhandahållas allmänheten kostnadsfritt, bör avgifter som täcker myndigheternas kostnader för tjänsten uttagas när det gäller den andra typen av tjänster. Som exempel på denna typ av tjänster anger motionärerna bl. a. anmälan till handelsregister, registrering av motorfordon samt utfärdande av pass och körkort. Enligt motionärernas mening har taxorna för de tjänster som myndigheterna tillhandahåller allmänheten inte höjts i takt med kostnadsutvecklingen. Myndigheternas kostnader för dessa tjänster borde därför fastställas bl. a. genom noggranna tidsstudier och taxorna justeras så att de bättre än för närvarande motsvarar de verkliga kostnaderna.

Remissyttrandena

Motionärernas förslag avstyrks av *statskontoret*. *Riksrevisionsverket* avstyrker inte direkt men anser att en övervakning av de statliga taxorna måste vara kontinuerlig och att den därför utföres effektivare inom ramen för en fast organisation än genom en tillfällig utredning.

Statskontoret anser att avgiftsbeläggning av statliga tjänster utgör ett viktigt och ofta oersättligt medel för att nå ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser. En marknadsmässig prissättning framstår som betydelsefull inte minst i de fall där statliga myndigheter bedriver en verksamhet i konkurrens med andra offentliga organ eller enskilda företag. Avgiftsfinansieringen framtvingar en noggrann behovsprövning hos konsumenterna av olika slag av offentlig service och utgör med marknadsmässig prissättning en förutsättning för att styra efterfrågan till det mest rationella alternativet. Avgiftsfinansiering kan emellertid också behöva tillgripas för att undvika köbildning på expansiva områden eller för att skapa bättre rättvisa genom att vissa offentliga tjänster därigenom kommer att betalas av konsumenterna av dessa tjänster och inte av skattebetalarna i allmänhet. Statskontoret erinrar vidare om att sociala eller andra skäl, t. ex. önskemål om att främja viss efterfrågan eller vissa verksamheter, i somliga fall gör att full kostnadstäckning inte bör eftersträvas.

Enligt statskontorets tolkning av motionärernas intentioner är emellertid syftet med den föreslagna utredningen inte att belysa avgiftsfinansieringens syften eller principerna för den nuvarande taxesättningen utan endast att

genom tidsstudier och kostnadsundersökningar kontrollera att de avgifter som uttas följer med i den allmänna kostnadsutvecklingen. Med avseende härpå anför statskontoret följande:

En beräkning av kostnaderna för avgiftsfinansierade tjänster kan, som förutsätts i motionerna, kräva någon form av tidsstudier. Detta torde i regel vara fallet ifråga om tjänster som framställs i liten mängd och av personal som också utför andra arbetsuppgifter. Om tjänsterna kontinuerligt sysselsätter en given personal bör emellertid kostnadsberäkningar kunna ske utan att några tidsstudier företas. Uppgifter om antal framställda tjänster och om löneutgifternas storlek under en viss bestämd period finns att tillgå eller kan lätt tas fram. Indirekta lönekostnader kan sedan beräknas som ett pålägg på lönesumman. För kalkyleringen av kostnaderna för material, lokaler m. m. ger den kassamässiga utgiftsredovisningen ofta ett tillräckligt underlag.

När det gäller tjänster som kräver varierande arbetsinsatser, exempelvis materialprovningar, konsultationer och liknande uppdragsverksamhet, har tidsstudier självfallet ingen uppgift att fylla. Inom verksamheter av detta slag måste ett system upprättas för löpande tidsrapportering, som ger underlag för prissättning av varje enskilt uppdrag. Löpande tidsskrivning tillämpas också vid flera myndigheter med avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet.

Vilka svårigheter som upprättandet av tillfälliga kostnadskalkyler vållar vid myndigheterna kan bättre bedömas när de särskilda uppgifter om den avgiftsfinansierade verksamheten i årets anslagsframställningar bearbetats. Man synes dock kunna dra slutsatsen att tidsstudier endast kan bli aktuella beträffande en begränsad del av statens prissatta tjänster.

Många gånger torde kraven på exakt prissättning inte vara högre än att dessa tidsstudier kan utföras med tämligen enkla metoder. I det övervägande antalet fall bör därför de kalkyler som behövs för att hålla taxorna aktuella med hänsyn till kostnadsutvecklingen med erforderlig noggrannhet kunna utföras av myndigheternas egen personal. Genom den förstärkning av rikskontrollverkets resurser på här ifrågavarande område som nyligen skett föreligger vidare möjligheter för en löpande granskning av myndigheternas taxor.

På återstående områden där noggranna tidsstudier måste utföras bör enligt statskontorets uppfattning expertis tillkallas i varje enskilt fall. Studierna kan då företas med hjälp av det slag av specialister som den aktuella situationen kräver och med en för det individuella fallet avpassad resursinsats.

Avslutningsvis erinrar statskontoret om att det inom verket pågår en utredning angående bokföring, kostnadsredovisning och programbudgetering inom statsverksamheten. Denna utredning har bl. a. utarbetat förslag till beräkningsmetoder för fastställande av myndigheternas indirekta personalkostnader, avskrivnings- och räntekostnader m. m. Enligt statskontorets mening bör dessa förslag kunna utnyttjas för att uppnå jämförbara och mera rättvisande kostnadsberäkningar hos myndigheterna även innan slutgiltig ställning tagits till frågan om en löpande kostnadsredovisning.

Rikskontrollverket accepterar den av motionärerna gjorda indelningen av de offentliga tjänsterna i två kategorier, nämligen dels sådana tjänster

som kommer flertalet medborgare till godo och som får betraktas som ett slags samhällelig service, dels sådana tjänster som bara vissa enskilda personer eller grupper tar i anspråk. Riksrevisionsverket delar motionärernas mening att tjänster av den första kategorien kostnadsfritt bör tillhandahållas allmänheten, medan avgifter bör uttas för den andra kategorien. Härvid bör full kostnadstäckning eftersträvas och undantag från denna princip beslutas endast i undantagsfall. Vidare anför riksrevisionsverket:

I motionen föreslås tillsättandet av en utredning, som skall dels söka fastställa myndigheternas kostnader för de tjänster som tillhandahålles allmänheten, dels föreslå nya taxor för dessa tjänster. Med anledning härav vill riksrevisionsverket erinra om att det inom ämbetsverket finns en organisationsenhet vilken är specialiserad på taxefrågor. Denna enhet har tidigare inte haft tillräckliga personalresurser för att effektivt täcka hela den statliga verksamheten. Innevarande budgetår har emellertid en viss utökning av personalen skett. Ämbetsverket avser dessutom att under senhösten i år framlägga förslag till ny organisation, vilket kommer att innefatta en ytterligare förstärkning av den taxegranskande verksamheten. Därvid kommer även möjligheterna att avgiftsbelägga nya områden att beaktas.

Utskottet

Utskottet har tidigare i år (utl. nr 25) haft att behandla ett spörsmål som är nära besläktat med det nu förevarande, nämligen frågan om en utredning om möjligheterna att genom avgifter finansiera vissa av de tjänster som offentliga myndigheter erbjuder. Utskottet avstyrkte detta förslag med hänvisning till att frågan redan var föremål för Kungl. Maj:ts och Kungl. Maj:t underställda myndigheters uppmärksamhet. De nu föreliggande motionerna är av mera begränsad innebörd och gäller endast en utredning om metoderna att erhålla full kostnadstäckning för vissa typer av tjänster som redan är avgiftsbelagda.

Motionärernas förslag om en undersökning av denna fråga i särskild ordning har avstyrkts av statskontoret. Även riksrevisionsverkets yttrande bör uppfattas som ett avstyrkande. Ämbetsverket anser att övervakningen av de statliga taxorna måste vara kontinuerlig och att den därför utföres effektivare inom ramen för en fast organisation än genom en tillfällig utredning. Statskontoret diskuterar i sitt yttrande behovet av tidsstudier för en kostnadstäckande taxesättning hos myndigheterna och drar slutsatsen att tidsstudier kan bli aktuella bara i fråga om en begränsad del av statens prissatta tjänster. Behov av tidsstudier torde t. ex. inte föreligga då tjänsterna kontinuerligt sysselsätter en viss given personal, eftersom kostnaderna då kan beräknas enklare på annat sätt, eller då det gäller tjänster som kräver varierande arbetsinsats. I det senare fallet måste tillämpas ett system för löpande tidsrapportering som ger underlag för prissättning av varje enskilt uppdrag. Riksrevisionsverket erinrar om att inom ämbetsverket finns en särskild organisationsenhet som är specialiserad på taxefrågor och som under inneva-

rande budgetår fått en viss personalförstärkning för att förbättra enhetens övervakning av taxesättningen inom hela den statliga verksamheten.

Det spörsmål som motionärerna riktar uppmärksamheten på är enligt utskottets uppfattning synnerligen viktigt såväl från allmänt samhällsekonomisk som från statsfinansiell synpunkt. Utskottet kan i huvudsak instämma i den av motionärerna uttalade meningen att principen om kostnads-täckning bör gälla i fråga om tillhandahållande av sådana tjänster som tas i anspråk bara av vissa personer eller grupper, såsom utfärdande av körkort och pass, anmälan till handelsregister, registrering av motorfordon och liknande. Prissättningen på tjänster av denna typ utgör enligt utskottets mening ett betydelsefullt medel för att nå en rationell avvägning av resurserna såväl mellan olika sektorer inom samhällsekonomin som inom den offentliga sektorn.

I de anvisningar som utfärdats för myndigheternas anslagsframställningar för kommande budgetår fästes stort avseende vid frågan om anpassningen av avgifter och taxor till myndigheternas faktiska kostnader för tjänster som tillhandahålls allmänheten. Enligt utskottets mening torde därmed syftet med motionärernas önskemål vara tillgodosett. Riksrevisionsverkets kontroll av ifrågavarande utveckling synes vidare utgöra en garanti för att en aktiv bevakning av taxesättningen äger rum. Utskottet instämmer i syftet med motionärernas förslag men anser att frågan numera ägnas så stor uppmärksamhet av Kungl. Maj:t och förvaltningsmyndigheterna att något särskilt initiativ från riksdagens sida inte är erforderligt. Utskottet avstyrker därför motionärernas förslag om en särskild utredning i ämnet.

Åberopande vad här anförts hemställer utskottet,

att motionerna I: 540 och II: 680 icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 29 november 1966

På bankoutskottets vägnar:

C. G. REGNÉLL

Närvarande:

från första kammaren: herrar Ståhle*, Gustaf Henry Hansson, Åke Larsson, Palm, Stefanson*, Lundberg, Larfors och Mattsson;

från andra kammaren: herrar Regnéll, Hagnell*, Franzén i Motala, Börjesson i Glömminge, Larsson i Umeå, Löfgren, Haglund och Gustavsson i Ängelholm.

* Ej närvarande vid justeringen.