

Förklaringar till kommunala avgifter och taxor

Av STELLAN MALMER

The debate about municipality fees and rates relates to fees being different in different municipalities, that fees are high and that rates are complicated. The purpose of this article is to explain municipality fee levels and rates structures. Four municipality activities and their rates and fees have been studied; water and sanitation, refuse, building permits and geriatric care. The result of the study shows that the fee level is explained by the costs of the activity in combination with the requirement that the activity should be financed totally by fees. The structure of rates is explained mainly through various interpretations of justice. Laws, in the form of the full cost price principle, sets up ceiling limits for fee levels. In turn, the costs are explained by the quality of the activity and the resources that the municipality has in order to produce the activity. The study shows that the price depends on a combination of variables and that the price can be accounted for with the help of different explanations. To explain municipal fees and rates, a combination of explanations must be used.

Denna artikel är en sammanfattning av några resultat och slutsatser i avhandlingen "Ett pris blir till. Om förklaringar till kommunala avgifter och taxor". Med avgift menas det pris som nyttjaren får betala för en kommunal tjänst medan taxan är den prislista som ligger till grund för avgiften.

Bakgrund

Forskningen om kommunala avgifter har dominerats av studier av hur kostnader påverkar avgifterna. Framförallt har kapitalkostnaders betydelse och tolkningen av självkostnadsprincipen utretts för de kommunala vatten- och

avloppsavgifterna (se till exempel Frenckner 1985, Persson 1988, Malmer 1996, Tagesson 1999, Tagesson 2002). I några undersökningar har konstaterats att sambanden mellan avgifter och kostnader är svagt (Mellström 1999, Tagesson 1999). Många empiriska studier görs där olika kommuners avgifter jämförs (se till exempel Avgiftsgruppens årliga studie och Socialstyrelsen, 2000). I diskussionen som följer efter presentation av dessa undersökningar hävdas att det är orättvist att medborgare får betala olika mycket för vatten, sophämtning och andra nyttigheter bara för att man råkar bo på olika ställen i landet. Inom omsorgsområdet, barnomsorg och äldreomsorg, har diskussionen bidragit till att staten reglerat de kommunala avgifterna genom införande av så kallad maxtaxa. De kommunala avgifterna kritiserar dessutom för att vara höga och taxorna för att vara krångliga. Diskussionen om de kommunala avgifterna väcker nyfikenhet. Varför blir avgifter och taxor det de blir? Vad är det som kan förklara avgifter och taxor? Tidigare forskning tyder på att analyser som enbart baseras på begreppet kostnader inte räcker för att svara på dessa frågor.

Metod

Elster (1989) skriver att forskning handlar om att förklara observerbara fenomen genom att formulera och testa prövbara hypoteser. Inom samhällsvetenskapen finns tre förklaringstyper; orsaksförklaring, ändamålsförklaring

och funktionell förklaring. Går det att finna förklaringar till kommunala avgifter och taxor inom någon av dessa kategorier? Eller kanske alla tre kan bidra till förklaringar? Frågan om vilken förklaringstyp som är relevant har att göra med egenskaperna hos det som skall förklaras. Brante (1990) skriver att om samhället uppfattas som ett mekaniskt system så är orsaksförklaringar det primära, om samhället uppfattas som en organism så bör funktionella förklaringar kunna användas och om samhället anses vara ett system av samverkande intentionella aktörer så bör ändamålsförklaringar vara dominerande. För att förklara kommunala avgifter finns argument för alla tre förklaringstyperna.

I orsaksförklaringar är den teoretiska utgångspunkten ekonomisk pris-teori, där begreppen kostnader och efterfrågan används för att förklara priset på en vara. I diskussionen om kommunala avgifter har begreppet kostnader en särställning genom att forskning om kommunala avgifter i stor utsträckning handlat om att ta reda på och jämföra kommuners kostnader för den avgiftsbelagda verksamheten. Förklaringar till kommuners olika kostnader för samma verksamhet återfinns också inom kategorin orsaksförklaringar och handlar om kommuners olika förutsättningar, resurser, för att producera verksamheten ifråga och att verksamhetens kvalitet skiljer sig åt.

Ändamålsförklaringar förklarar en företeelse med hjälp av vad företeelsen vill åstadkomma. Mål är då det ett viktigt begrepp. För kommunala avgifter och taxor finns många tänkbara mål,

till exempel att avgiftsinkomster skall bidra till att finansiera verksamheten, att med hjälp av avgifter styra efterfrågan på olika tjänster och att med hjälp av avgifter åstadkomma någon form av rättvisa. Uppfattningar om vad som är rättvist kan skilja sig åt mellan de politiska åskådningarna. Politik kan således vara ett betydelsefullt begrepp både för målformuleringar och synen på rättvisa.

Funktionella förklaringar bygger på att det finns en gallringsmekanism som sorterar ut dåliga företeelser och ersätter dem med bättre. En förutsättning är då att det verkligen dyker upp nya lösningsförslag som konkurrerar med de gamla. De juridiska lagarna som reglerar verksamheterna och deras avgifter och taxor är en gallringsmekanism. Om en avgift eller taxa visar sig vara olaglig måste den ersättas med en ny. Erfarenheter och jämförelser kan också bidra till att generera idéer till nya konkurrerande lösningar som kan komma att ersätta gamla avgiftssystem.

Jag har i studien använt tolv begrepp: kostnader, efterfrågan, resurser, kvalitet, mål, rättvisa, finansiering, politik, lagar, jämförelser, konkurrens och erfarenhet, för att söka förklaringar till kommunala avgifter och taxor.

Dessa tolv begrepp är inte de enda tänkbara. Det finns ett 40-tal olika begrepp som kan associeras till avgifter och taxor. Begrepp jag sållat bort är avskrivning, betalningsvilja, bokföring, budget, demografi, effektivitet, ekonomi, förhandling, geografi, inkomst, intäkt, investering, jämlikhet, kalkyler, kapacitet, likställighetsprincip, mark-

nad, miljö, praxis, prognos, redovisning, resursfördelning, reglering, rekommendation, revision, ränta, självkostnadsprincip, slentrian, slump, strategi, styrning, subventionering, tradition, utbud och välfärd samt alla tänkbara sammansättningar som innehåller ordet kostnad såsom kapitalkostnad, självkostnad, särkostnad och alternativkostnad.

Vägledande för urvalet har varit följande:

1) De använda begreppen skall kunna förknippas med många kommunala avgifter. Därmed föll begrepp som geografi, marknad och miljö bort.

2) Hellre använda ett allmänt begrepp än ett preciserat.

På så sätt kom ordet kostnad att innefatta alla sammansättningar som innehåller ordet kostnad liksom ord som är exempel på kostnader såsom avskrivning och ränta.

Lagar blev det gemensamma begreppet för allt som kan förknippas med lagar såsom självkostnads- och likställighetsprinciperna och reglering.

3) Det skulle inte finnas med begrepp som kan uppfattas som synonymer.

Jag valde att ha med ordet finansiering och inte inkomst och intäkt. Begreppet resurser finns med, men inte kapacitet.

4) Begrepp som endast långsökt kan förknippas med avgifter och taxor kom inte med, till exempel revision, budget och välfärd.

5) Begreppen skulle inte ha en negativ klang.

Härmed försvann till exempel orden slentrian och slump.

6) Begreppen skulle logiskt kunna inordnas i de olika förklaringskategorierna.

Begrepp som ekonomi, redovisning, kalkyler och förhandling kom därmed inte med.

7) Det fick inte finnas allt för många begrepp.

Därmed försvann resten utom de tolv begrepp som studien bygger på.

Studien avgränsades till tre olika sätt att förklara en företeelse och tolv begrepp som kan tänkas bidra till förklaringar. Inom kategorin orsaksförklaring är det kostnader, efterfrågan, resurser och kvalitet, inom kategorin ändamålsförklaringar är det mål, politik, rättvisa och finansiering och för funktionella förklaringar är det lagar, jämförelser, erfarenhet och konkurrens. Uppgiften var att ta reda på vilka av de tolv begreppen som är mest betydelsefulla och vilken förklaringstyp som är mest relevant. Nu är detta inte helt oproblematiskt. Ambitionen var att både finna förklaring till avgiften, hur mycket en medborgare måste betala, och på taxan, grunden för avgiftsuttaget. Det kan tänkas vara olika slags förklaringar och olika begrepp som krävs för att förklara avgiften respektive taxan. Det kan också vara svårt att urskilja de olika förklaringstyperna från varandra. En vetenskaplig teori kan ju sällan göra anspråk på att ensam kunna ge en uttömmande förklaring av olika konkreta fenomen (Danermark, 1997, sidan 82).

Vissa begrepp kan definieras olika och ingå i flera förklaringstyper. Ett sådant begrepp är konkurrens, som både kan förknippas med en orsaksförklaring och som en funktionell förklaring beroende på hur begreppet tolkas. Ett annat är efterfrågan. Jag klassificerade efterfrågan under kategorin orsaksförklaringar med hänvisning till att efterfrågan påverkar priset. Men det går också att argumentera för att efterfrågan skall klassificeras som ett ändamålsförklarande begrepp med motiveringen att avgiften sätts för att styra efterfrågan på tjänsten. Det kan också finnas förklaringskedjor; till exempel politiska mål kan förklara kvalitetskrav som orsakar kostnader vilka medför viss avgiftsnivå.

De använda begreppen är inte heltäckande. Det kan finnas bakomliggande förklaringsvariabler; kostnader kan till exempel förklaras av den demografiska och geografiska strukturen det vill säga vilka resurser som finns för produktionen. Vissa begrepp saknas helt. Inget begrepp täcker in redovisningens och kalkylers inverkan på avgifterna, ej heller begrepp som tradition, slump eller fördelning. Det finns därför anledning att komplettera bilden av de olika begreppens innebörd och betydelse, samt att erhålla kunskap om bakomliggande variabler. Någon helt uttömmande förklaring går inte att hitta utan vi måste i viss utsträckning nöja oss med förklaringar som skulle behöva ytterligare förklaringar (Føllesdal med flera, 1995, sidan 189).

Resultaten och slutsatserna kommer antagligen att ge upphov till nya "varför-frågor", som kräver svar. Det är ju

kännetecknande för vetenskapen att sökandet efter förklaringar aldrig tar slut, men vi kan komma en bit på vägen mot målet att finna den fullständiga förklaringen (Danermark med flera, 1997, sidan 79).

Genomförande och övergripande resultat

Studien avgränsades till fyra kommunala verksamheter och deras avgifter, vatten och avlopp, renhållning, bygglov och äldreomsorg och genomfördes genom djupstudier i åtta kommuner. I Tanum och Lidköping studerades vaavgifter, i Kungälv och Orust renhållningsavgifter, i Bjuv och Nacka bygglovsavgifter och äldreomsorgsavgifter undersöktes i Lysekil och Borås. Befattningshavare som bedömdes ha inflytande över avgiften i kommunen, både politiker och tjänstemän, intervjuades. Totalt blev det 41 intervjuer. Varje intervju inleddes med att respondenten fick rangordna de tolv begrepp som studien bygger på med avseende på deras betydelse för avgiften ifråga. Därefter följde själva intervjun, som spelades in på band, där respondenten fick motivera sin rangordning och ge sin tolkning av varje begrepp och på vad sätt det inverkar på avgiften ifråga.

Tre av begreppen, rättvisa, lagar och kostnader, visade sig ha mycket stor betydelse för avgifter och taxor. Begreppen politik, mål, kvalitet, finansiering och resurser har viss betydelse främst genom att de kan förklara kostnader och tolkningen av begreppen rättvisa och lagar. De har således en indi-

rekt påverkan på avgifter och taxor.

Av de tolv begreppen visade det sig att "konkurrens" rangordnades allra lägst. Tolkas "konkurrens", som ett funktionellt begrepp med innebörden att olika taxeförslag konkurrerar med varandra och att det med hänsyn till omgivningens krav mest lämpade överlever, är begreppets låga förklaringsvärde naturligt eftersom det sällan förekommer några konkurrerande taxeförslag. En taxa ersätts inte av en helt ny annorlunda taxa, utan den förändras genom små marginella justeringar. Nu visade det sig att respondenterna inte gjorde denna tolkning av begreppet "konkurrens" utan de associerade "konkurrens" till situationen på marknaden. Men inte heller med denna innebörd tillmättes "konkurrens" någon betydelse för avgifter och taxor. Av de studerade verksamheterna är det endast inom renhållningen det finns konkurrens eftersom utförandet av sophämtningen kan upphandlas med hjälp av anbud från konkurrerande entreprenörer, men inte ens i Orust kommun, som gör sådan upphandling, ansågs konkurrens ha betydelse för avgiften.

Något förvånande är att "efterfrågan", som är ett centralt begrepp i ekonomisk pristeori, inte tillmättes någon betydelse. Sambandet att ett högre pris minskar efterfrågan och ett lägre pris ökar efterfrågan utnyttjas inom renhållningsverksamheten för att styra medborgarnas beteende. Den rörliga delen, baserad på vattenförbrukningen, i vattaxan motiveras i viss utsträckning av att det finns behov att begränsa vattenförbrukningen och Socialstyrelsen gör gällande att kommunerna använder

avgifter för att styra efterfrågan inom äldreomsorgen (Socialstyrelsen, 1997, sidan 41). Det finns därför tecken som tyder på att "efterfrågan" används för att styra medborgares beteende, men uppenbarligen associerade respondenterna detta i högre utsträckning till begreppet "mål" än till "efterfrågan".

Vi kan konstatera att begrepp som kan förknippas med marknadsorientering, konkurrens, efterfrågan, marknadsbaserad prissättning och annat som går under benämningen "New Public Management" eller "New Public Financial Management" inte har fått genomslag på de svenska kommunala avgifterna och taxorna trots en internationell erfarenhet som tyder på en sådan utveckling inom den offentliga sektorn (se Olson med flera, 1998, sidan 17 ff och 435 ff).

De vanligt förekommande studierna där kommuners avgifter jämförs motiveras bland annat med att de bidrar till att skapa konkurrens mellan kommuner. Kommuner med höga avgifter skall pekas ut och få stå till svars för detta medan de med låga avgifter får beröm och framhålls som föredömen. Denna form av så kallad "benchmarking" är därmed tänkt att fungera som incitament för verksamhetseffektivisering och låga avgifter. Trots att många respondenter i denna studie har sagt att de tar del av dessa jämförelser och är intresserade av hur den egna kommunen ligger till i förhållande till andra, visar resultatet att jämförelser inte har någon betydelse för den egna kommunens avgift. Inte heller erfarenheter från andra kommuners taxor och avgifter eller erfarenhe-

ter från den egna kommunen kan förklara de avgifter och taxor som finns.

Slutsatser

Resultatet innebär att tre begrepp, "rättvisa", "kostnader" och "lagar", i hög utsträckning bidrar till att förklara de kommunala avgifterna och taxorna. De tillhör var sin förklaringstyp. Därav följer att alla tre förklaringstyperna behövs!

Kostnad är det begrepp som mest bidrar till att förklara avgiftsnivån, men bara om det finns krav att verksamheten helt eller till stor del finansieras med avgifter. Inom äldreomsorgen, som till största delen finansieras med skatt, har "kostnader" liten betydelse för avgiften. Finansieringskravet förklaras med vad beslutsfattare, politiker, anser vara en rättvis avvägning mellan kollektiv finansiering via skatten och avgiftsfinansiering. Bland relevanta orsaksförklaringar återfinns också begreppen "resurser" och "kvalitet". Dessa begrepp hjälper till att förklara kostnaderna. "Resurser" tolkas som de förutsättningar som föreligger för att bedriva en verksamhet till exempel demografi och geografi. Dessa förutsättningar anses i stort sett vara opåverkbara och kan förklara skillnader mellan olika kommuners kostnader för en verksamhet. "Kvalitet" har med produktens, verksamhetens, egenskaper att göra. Ju högre kvalitet desto högre kostnader. "Kvalitet" kan förklaras med hjälp av lagar som ställer krav på verksamhetens kvalitet och de kvalitetsmål som kommunen fastställer, vilka i sin

tur kan förklaras som ett resultat av politiken i kommunen, medborgarnas krav på service och de professionella normer som finns inom verksamheten. Till skillnad från "resurser", som anses givna och opåverkbara, kan kommunen i viss utsträckning påverka verksamhetens kostnader via de egna kvalitetskraven.

En kommun kan också påverka verksamhetens kostnader genom redovisnings- och kalkylmässiga tekniker. Detta var dock något som bara nämndes av ett fåtal respondenter, alla ekonomer. För övrigt verkar finnas en hög grad av tillit till begreppet "kostnader". En verksamhets kostnader anses vara vad som redovisas som kostnader för verksamheten! Men "kostnad" är ett komplicerat begrepp som inte har någon entydig definition. Användning av den reala annuitetsmetoden för kapitalkostnadsberäkning medför att de nominella kapitalkostnaderna blir högre ju äldre anläggningen blir fram till den ekonomiska livslängdens slut eftersom kapitalkostnaderna ökar automatiskt i takt med inflationen. Det är då motiverat att successivt höja avgiften. I kommuner som använder den nominella metoden för att beräkna kapitalkostnader borde det vara tvärtom, hög avgift då en större anläggning tas i bruk och sedan avgiftssänkningar i takt med att kapitalkostnaderna minskar. Trots att de flesta kommuner använder den nominella metoden för kapitalkostnadsberäkningar är avgiftssänkningar sällsynta. Varför det förhåller sig på detta sätt är en fråga denna studie inte har gett något tillfredsställande svar på. Här

kan jag bara spekulera.

Det finns en tradition av ständigt höjda avgifter. I många kommuners tekniska verksamheters taxor finns möjlighet till automatiska höjningar baserat på någon form av index. Vi har så länge levt med inflation att människor har vant sig vid att avgifter höjs och att dessa höjningar motiveras av att verksamhetens kostnader ökat. Knappast någon reagerar när kollektivresor blir dyrare eller när portot höjs. Eftersom det går att höja avgiften och därmed öka intäkten finns inga större krav på besparingar och effektivisering. När kostnaderna ökar kan kommunerna höja avgifterna. Motsvarande tradition finns inte beträffande avgiftssänkningar i de fall kostnaderna minskar. I sådana fall föredrar kommunala befattningshavare att bygga upp reserver för att skapa buffertar mot eventuella framtida kostnadsökningar istället för att sänka avgifterna. Detta gäller tekniska verksamheters avgifter där önskemål finns om hel avgiftsfinansiering. Annorlunda är det med avgifter där kravet på avgiftsfinansiering inte föreligger. Vi har nyligen upplevt en kraftig sänkning av barnomsorgsavgiften, speciellt för människor med höga inkomster, genom införande av den så kallade maxtaxan (se Palm, 2001). Samma utveckling gäller för äldreomsorgsavgiften. För dessa sociala verksamheter utan krav på full avgiftsfinansiering, har staten tagit initiativ till sänkta kommunala avgifter. En större andel av finansieringen belastar därmed skattekollektivet istället för avgiftskollektivet. Det är lättare att sänka en avgift för en verksamhet som

redan till viss del är skattefinansierad än avgiften för en verksamhet som är fullt avgiftsfinansierad! Avgiftssänkningar kan också tänkas ske om det föreligger lagbrott, genom att avgiften är högre än självkostnaden, och risk att detta upptäcks, eller att en kraftfull opinion kräver avgiftssänkning.

Det tycks som om någon eller flera av fyra förutsättningar måste föreligga för att avgiftssänkningar skall komma till stånd:

- 1) Verksamheten är inte fullt avgiftsfinansierad.
- 2) Staten tar initiativ till avgiftssänkningen.
- 3) Konstaterat eller befarat lagbrott avseende självkostnadsprincipen och risk för upptäckt.
- 4) En opinion som kräver avgiftssänkning.

Alla fyra testade ändamålsrelaterade begrepp visade sig bidra till förklaringar. Spindeln i nätet är "politik" som har betydelse för många olika begrepp som i sin tur förklarar avgifter och taxor. Politik har avgörande betydelse för vad som anses vara rättvist. Begreppen "politik" och "rättvisa" är nära förbundna med varandra (se Sjöstrand, 1985, sidan 122-123, Tidens idéserie 1, 1993 och Nordin, 1999). "Politik" har också inflytande över de mål som gäller för kommunala avgifter och taxor. Exempelvis vilken avgiftsfinansieringsgrad som eftersträvas och med vilken kvalitet verksamheten skall bedrivas. "Politik" bestämmer de lagar som reglerar kommunala avgifter och taxor, men det är då fråga om rikspolitik och inte politik i den enskilda kom-

munen. "Politik" är således ett begrepp vars bidrag till förklaringar av kommunala avgifter och taxor är indirekt; det påverkar andra begrepp som i sin tur direkt eller indirekt förklarar avgifter och taxor.

Detsamma kan sägas om begreppet "mål". Avgiftsnivån kan förklaras med att det finns som mål att verksamheten till fullo eller till viss del skall finansieras med avgifter. Kvalitetsmål, till exempel avseende verksamhetens bedrivande eller miljöpåverkan, påverkar kostnaderna, vilket har betydelse för avgiftsnivån, och kan också förklara taxans konstruktion genom att det finns en vilja att styra medborgarnas beteende så att vissa mål uppfylls. Taxans konstruktion kan också förklaras med att det finns mål att åstadkomma någon form av rättvisa. Men rättvisa kan också vara ett mål!

"Rättvisa" är det begrepp som har störst förklaringsvärde beträffande kommunala avgifter och taxor. I Sverige finns en lång tradition av rättvisetänkande. Bergevärn & Olson (1987, sidan 187-188) konstaterar till exempel att ända sedan 1920-talet har kommunal redovisning byggt på tankar om rättvisa. Synen på rättvisa påverkar både avgiftsnivån och taxekonstruktioner. Men vad som är rättvist är inte självklart. Till exempel anses det inom vatten- och avloppsverksamhet vara rättvist att bara de som har tillgång till denna service skall behöva betala för den, men det kan också anses rättvist att alla skall vara med och betala via skatten för verksamheter som äldreomsorg och bygglov. Taxor konstrueras ofta så att hänsyn tas till många slags

rättvisor samtidigt. Det skall vara rättvis fördelning av avgiftsbördan mellan åretruntboende och sommarboende, mellan hyresfastigheter och villafastigheter, mellan enskilda och företag, mellan de som förbrukar mycket av viss service och de som förbrukar lite, mellan de som orsakar kommunen höga kostnader och de som inte orsakar kommunen några kostnader och mellan de som utför en del av arbetet själva och de som belastar kommunen i större utsträckning. Hänsynstagande till många olika rättvisor samtidigt leder till komplicerade taxekonstruktioner. Tydligast märks detta inom äldreomsorgen där taxor utformas så att hänsyn samtidigt tas till betalningsförmåga och hur mycket service som erhålls. Påpekas bör att betalningsförmåga som rättvisvariabel endast förekommer inom sociala verksamheter; äldreomsorg och barnomsorg.

Taxan blir också komplicerad när den används för att försöka uppnå olika mål samtidigt, vilket är fallet med sophämtningstaxan där avgiften dels skall bidra till att skapa rättvisa, de som orsakar kommunen låga kostnader skall ha låg avgift, och dels styra abonnenterna mot miljömål genom att uppmuntra sortering och kompostering.

"Lagar" är det tredje begreppet med stort förklaringsvärde. Lagar ger kommunen rätt att ta ut avgifter inom vissa verksamhetsområden. Kommunövergripande lagstiftning, rekommendationer, riktlinjer, anvisningar och prejudicerande rättsfall, allt som kan sammanfattas i begreppet "lagar", är vad som initierar större förändringar av

taxor i kommunerna. Äldreomsorgstaxorna gjordes om efter ädelreformen och förändrade regler för pensionärernas bostadstillägg, miljölagstiftningen och dess betoning på sortering av avfall och återvinning, har föranlett förändringar i kommunernas sophämtningstaxor och Svenska Kommunförbundets lansering av en formel för beräkning av bygglovsavgifter har medfört att denna tillämpas i de flesta kommuner (se Svenska Kommunförbundet, 1995). Detaljeringsgraden i dessa lagar bestämmer utrymmet för kommunernas egna lösningar. När lagstiftningen medger stort tolkningsutrymme, exempelvis socialtjänstlagens "skälig avgift", uppstår många olika varianter på grund av lokala tillämpningar, när lagen är precis, som i formeln för bygglovstaxan, blir taxekonstruktionerna enhetliga. Kommunerna efterlever det som uppfattas som "lagar" även om det bara är fråga om förslag eller rekommendationer som inte är juridiskt bindande. Antagligen beror detta på att konstruktion av taxor är så besvärligt att det upplevs tryggare att kunna hänvisa till dessa rekommendationer om det blir diskussioner och överklaganden, än att försvara en egen annorlunda konstruktion. När överordnade instanser ger riktlinjer för taxorna kommer också den eventuella politiska diskussionen att ske på riksnivå varvid lokal politisk debatt om avgiften undviks. Detta var fallet vid införandet av maxtaxan inom barnomsorgen. Ibland, till exempel beträffande bygglovstaxan, kommer det som uppfattas som lag att bestämma taxan trots att den inte upplevs som rättvis.

Självkostnadsprincipen är en betydelsefull restriktion beträffande avgiftsnivån. Fanns inte den skulle många kommuner frestas att ta ut högre avgifter, speciellt för kommunmedlemmar som inte betalar kommunalskatt. Självkostnadsprincipen leder tankarna till självkostnadskalkylering. Men med undantag för beskrivningar av kapitalkostnadsberäkningar inom va-verksamhet har respondenterna inte redogjort för några modeller för kostnadskalkylering. På direkta frågor har några svarat att vissa samkostnader, till exempel kostnader för central administration och lokalkostnader, fördelas till verksamheterna med schablonmässiga procentuella pålägg, medan andra svarat att någon sådan kostnadsfördelning inte görs eller att man inte vet något om detta. Då självkostnadsprincipen tolkas som att gälla totalkostnaden för hela verksamheten finns inte heller behov av självkostnadskalkyler för att fördela kostnader mellan olika verksamhetsdelar. Då det förekommer är det fråga om kostnader för ett gemensamt tekniskt kontor som administrerar både va, renhållning och andra tekniska verksamheter.

Ovanstående gäller avgiftsnivån. Vid taxekonstruktion borde det finnas större behov av kostnadskalkylering. Det finns en hög ambition att ur rättvisesynpunkt konstruera taxor så att brukarna får betala de kostnader de förorsakar. Med användande av företagsekonomiska kalkylbegrepp skulle detta innebära att varje brukare betalar för sina särkostnader. Men eftersom samkostnaderna i de flesta kommunala verksamheter är höga och särkostna-

derna små skulle detta medföra mycket låga avgifter. Då uppstår behov av självkostnadskalkylering; att med hjälp av kalkyler fördela samkostnader på olika brukare. Men detta görs inte. Istället väljs att konstruera taxorna med hjälp av andra aspekter på rättvisa än kostnader. Här används företrädesvis olika mått på förbrukning även om förbrukningen inte speglar särkostnader i någon nämnvärd grad.

Den kommunala likställighetsprincipen ger riktlinjer för vilka rättvisvariabler som kan beaktas i taxekonstruktioner. Exempelvis att avgifter kan differentieras med hänsyn till förbrukad kvantitet eller erhållen servicemängd, men inte med hänsyn till geografiskt avstånd. Detta legala rättvisbegrepp överskuggar då kostnader som förklaring. Kostnader påverkas ofta i högre grad av avstånd, till exempel en ledningslängd, än av erhållen kvantitet, till exempel uppmätt vattenförbrukning.

Denna studie har visat att priset blir till genom samspel mellan olika variabler och att priset kan förklaras med hjälp av olika begrepp härledda från olika sätt att förklara en företeelse. Det räcker inte med en slags förklaring! För att förklara samhällsliga fenomen som kommunala avgifter och taxor måste det till en kombination av olika förklaringsstyper.

Tankar om funktionella förklaringar och fortsatt forskning

Studiens resultat innebär att det inte räcker med pristeorins orsaksrelaterade

förklaringar baserade på kostnader och efterfrågan för att svara på varför-frågor om kommunala avgifter och taxor. Ett pris blir inte automatiskt till på grund av vissa orsaker. Prissättningen har också en mening, ändamål, och beslutsfattare använder priset för att styra människors beteende. Det behövs många begrepp hämtade från olika förklaringstyper. En uppgift för fortsatt forskning är att utveckla pristeorins modeller så att begrepp som mål, rättvisa och lagar införlivas i modellerna. Kommunala beslutsfattare har ambitionen att priset skall vara rättvist. Det finns emellertid olika uppfattningar om innebörden av begreppet "rättvisa" som i viss utsträckning har med politisk uppfattning att göra. Pålsson Syll (1998, sidan 297) skriver att forskare inte har prioriterat frågeställningar om fördelning och rättvisa och att sökandet efter optimala lösningar skjutit rättvisefrågor i bakgrunden. Det är dags att utveckla pristeorins modeller genom att införliva begreppet rättvisa och visa hur ett pris skall vara konstruerat för att uppnå den rättvisa man vill åstadkomma.

I studien testades tolv begrepps förklaringsvärde för kommunala avgifter och taxor. Fyra av dessa befanns sakna detta. Men finns något annat begrepp som kan bidra till förklaringar? Som nämnts tidigare är många begrepp tänkbara men alla kom inte med i urvalet. Något av dessa kanske skulle bidra till förklaringar i högre utsträckning än något av de begrepp som rangordnades lägst? Exempelvis visade det sig att "konkurrens" saknade förklaringsvärde. "Konkurrens" tolkades inte av

respondenterna i den evolutionära mening som jag gjorde när det klassificerades som ett funktionellt begrepp och "konkurrens" blev lägst rangordnat. Finns något funktionellt förklaringsbegrepp som hade varit bättre? Funktionell förklaring i evolutionär mening har starka kopplingar till institutionell teori. Hodgson (1996 och 1999) förknippar ekonomisk institutionell teori med funktionella förklaringar i den evolutionära betydelsen. Där återfinns begrepp som rutin, sedvänja, tradition och vana (se Sjöstrand, 1985, Hodgson, 1999, Pålsson Syll, 1998, kapitel 9). Av dessa är "tradition" intressant. Brorström (1997) använder begreppet "tradition" för att förklara förändringar av kommunala redovisningsnormer och Sjöstrand (1985, sidan 57) skriver att traditioner underlättar och minskar kostnader för beslutsfattande. I mina intervjuer nämndes ordet "tradition" sjutton gånger av elva olika respondenter. Ofta som svar på "varför"-frågor, när respondenten inte haft något annat svar. Några exempel:

Det kan jag inte svara på. Det måste ha med tradition att göra.

Det jag la märke till när jag började här var att det finns oerhört mycket tradition här. Mycket som hänger med år efter år.

Det har med tradition att göra. Man har aldrig provat något annat. Aldrig tänkt i andra banor.

Detta med avgifter bygger mycket på tradition.

Flera respondenter har alltså spontant sagt "tradition" när de inte kunnat ange någon orsak eller kunnat svara genom att hänvisa till något mål.

Användning av begreppet "tradition" kunde kanske medverkat till att få svar på frågan "varför kommunala taxor förändras så sällan?" Asplund (1987, kapitel 14), som i sin tur bygger sitt resonemang på den franske filosofen Gabriel Tardes bok *On Communication and Social Welfare*, beskriver tre sociala krafter; "tradition", "förnuft" och "opinion". Förändringar kan komma till stånd genom att det verkar förnuftigt att förändra. Detta är i linje med rationellt beslutsfattande och har med ändamålsförklaringar att göra. Förändringar kan också åstadkommas genom att en opinion kräver det, medan traditioner motverkar förändringar. "Opinion" är något som föregår förändringen och är följaktligen en orsak. För förändring krävs att antingen förnuftskraften eller opinionskraften är starkare än traditionen. Renhållningstaxorna har förändrats det senaste decenniet. Här har förnuftet varit drivkraften: Hur skall vi få medborgare att sortera sina sopor? Och taxorna har därför konstruerats för att uppmuntra källsortering. Införande av maxtaxa inom äldreomsorgen har tillkommit på statens initiativ. Här har opinionen varit drivkraften. Massmedia har mot bakgrund av jämförelsestudier initierat en debatt om det orättvisa i att olika kommuner har väsentligt olika avgifter. Eftersom opinionen tagit fasta på att orättvisan är mellan kommuner och inte inom den enskilda kommunen, kan en förändring inte initieras av någon

enskild kommun utan det blir en statlig angelägenhet att skapa rättvisa. Större förändringar av avgifter och taxor kommer till stånd först när någon av förnuftskraften och opinionskraften blir starkare än traditionen. "Tradition" kunde ha varit ett begrepp som kompletterat andra begrepp, inte genom att förklara förändringar i taxor och avgifter, utan för att förklara varför de inte förändras.

Det finns anledning att fortsätta testa funktionella förklaringar. En tilltalande tanke vore att kunna förklara en samhällelig företeelse genom en evolutionär utvecklingsprocess. Därmed skulle en förklaringslucka kunna fyllas i fall där det inte finns någon naturlag som gör att företeelsen är förutbestämd utifrån givna orsaker och där företeelsen inte är den bästa lösning som borde föreligga om den framkommit genom ett rationellt beslutsfattande. Med enbart den neoklassiska pristeorin, som utgår från rationalitet och strävan mot optimala lösningar, som teoretisk referensram är det svårt att förklara att det existerar företeelser som är ineffektiva, inte utnyttjar befintliga resurser på bästa sätt, och inte uppfyller kriterierna för Pareto-optimalitet. Den evolutionära institutionella teorin kan förklara förekomsten av icke-optimala lösningar genom att de är resultat av successiva medvetna eller omedvetna val där ett eller flera val medfört att vägen till den optimala lösningen missats. Den samhälleliga utvecklingen sker genom en rad på varandra följande val, där det vid varje val endast finns ett fåtal alternativ.

Metodmässigt finns problem med att hitta funktionella förklaringar. Samhällsvetenskapen utnyttjar i stor utsträckning empiri i form av enkäter eller intervjuer. Det vill säga datainsamlingen bygger på att fråga människor. Därvid utgår forskaren från att människor kan beskriva hur de gör eller hur de har gjort och också kan ge förklaringar till sitt agerande, vilket är möjligt om de kan ange orsaker eller ändamål. Men funktionella förklaringar bygger på att utvecklingen lett fram till ett tillstånd utan att det vare sig finns orsaker eller ändamål. Är det möjligt att personer kan vara medvetna om och kunna ange sådana funktionella förklaringar?

Litteratur

Asplund, Johan, 1987

Det sociala livets elementära former. Göteborg: Bokförlaget Korpen.

Avgiftsgruppen, årligen

Fastigheten Nils Holgerssons underbara resa genom Sverige. Stockholm:

(I Avgiftsgruppen ingår representanter för Sveriges Fastighetsägarförbund, HSB, Riksbyggen, SABO och Hyresgästernas Riksförbund).

Bergevärn, Lars-Eric och Olov Olson, 1987

Kommunal redovisning då och nu. Längtan efter likformighet, rättvisa och affärsmässighet.

Lund: Doxa ekonomi.

Brante, Thomas, 1990

Funktionell förklaring inom sociologin. Vest, nr 2, http://vest.gu.se/70/0/vest/1990/2_90/brante.txt.

Brorström, Björn, 1997

För den goda redovisningsseden. Lund: Studentlitteratur.

Danermark, Berth, Mats Ekström, Liselotte Jakobsen och Jan Ch. Karlsson, 1997

Att förklara samhället. Lund: Studentlitteratur.

Elster, Jon, 1989

Vitenskap og politikk. Oslo: Universitetsforlaget.

Frenckner, Paulsson, 1985

Kapitalkostnadstäckning i kommunal taxesättning vid föränderlig prisnivå. Fastighetsgruppen, Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

Føllesdal, Dagfinn, Lars Walløe och Jon Elster, 1995

Argumentationsteori, språk och vetenskapsfilosofi. 2:a upplagan Thales.

(org: Argumentasjonsteori, språk og vitenskapsfilosofi, 1990).

Hodgson, Geoffrey M., 1996

Economics and Evolution. Bringing Life Back into Economics. Univ of Michigan Press, USA.

Hodgson, Geoffrey M., 1999

Evolution and Institutions. On Evolutionary Economics and the Evolution of Economics. Cheltenham: Edward Elgar.

Malmer, Stellan, 1996

Kommunal prissättning mot bakgrund av självkostnadsprincipen. Göteborg: BAS .

Malmer, Stellan, 2003

Ett pris blir till. Om förklaringar till kommunala avgifter och taxor. Stockholm: Santérus förlag.

Mellström, Gunnar, 1999

Redovisning och kostnader inom vatten- och avloppsförsörjning. Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet.

Nordin, Svante, 1999

Det politiska tänkandets historia. Lund: Studentlitteratur.

Olson, Olov, James Guthrie och Christopher Humprey, (red), 1998

Global Warning! Debating International Developments in New Public Financial Management, Cappelen. Oslo: Akademisk Forlag.

Palm, Maria, 2001

Maxtaxa - en studie av nytt avgiftssystem inom den kommunala barnomsorgen. Rapport 33, Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet.

Persson, Lars, 1988

Självkostnader och taxesättning i kommunal verksamhet. Institutet för kommunal ekonomi, Stockholm.

Pålsson Syll, Lars, 1998

De ekonomiska teoriernas historia. Lund: Studentlitteratur.

Sjöstrand, Sven-Erik, 1985

Samhällsorganisation. En ansats till en institutionell ekonomisk mikro teori. Lund: Doxa Ekonomi.

Socialstyrelsen, 1997

Pensionärshushållens kostnader för äldreomsorg och sjukvård. Äldreuppdraget 1997:8, Stockholm.

Socialstyrelsen, 2000

Taxor och avgifter för vård och omsorg. Äldreuppdraget 2000:1, Stockholm.

Svenska Kommunförbundet, 1995

Taxa för Byggnadsnämndens verksamhet. Stockholm.

Tagesson, Torbjörn, 1999

Avgifter och kostnader inom kommunal VA-verksamhet. Lund Institute of Economic Research, Lund University.

Tagesson, Torbjörn, 2002

Kostnadsredovisning som underlag för benchmarking och prissättning - studier av kommunal va-verksamhet. Lund: Lund Business Press, Institute of Economic Research.

Tardes, Gabriel, 1969

On Communication and Social Welfare. Chicago: University of Chicago Press.

Tidens idéserie 1

Idéer om rättvisa. Texter av John Rawls, Amartya Sen och Michael Walzer, 2.a upplagan, 1993. Stockholm: Tidens förlag.