

Prisen på offentlige ydelser

1. I en række afsnit diskuteres PPII problemer i tilknytning til prispolitikken for offentlige ydelser. Formålet med denne kommentar er at fremdrage en række argumenter, der må indgå i det offentlige prispolitik, at sammenveje disse argumenter i en prisformel og endelig at diskutere gratisprincippet med udgangspunkt i denne prisformel. Det må tilføjes, at denne diskussion også omfatter de såkaldte erhvervsbetonede opgaver i offentligt regi.

2. I ældre økonomisk teori har man været af den opfattelse, at prisen for et godt burde svare til de grænseomkostninger, der var forbundet med produktion af godet. Bag denne regel lå en antagelse om en perfekt markedsmechanisme, en individualistisk ideologi og endelig en tro på, at fordelingsproblemer uden allokeringsevirkninger kunne løses via andre økonomisk-politiske instrumenter end prispolitikken.

3. Med det omfang den offentlige sektor og dermed beskatningen har nået i dag, kan der ikke peges på ret mange omfordelingsinstrumenter, der både er fri for disallokerende virkninger på arbejdsudbuddet og politisk acceptable. (Landbrugets betaling af jordskatter til amtet efter Danmarks indtræden i EF og et evt. tilbagebetalings-system for uddannelsesomkostninger er et par af undtagelserne). Under den forudsætning, at folketingets flertal er villigt til at ofre nogen økonomisk effektivitet, defineret ved et Kaldor-Hicks kriterium, for en ændring i indkomstfordelingen, kan det vi-

ses, at man v.h.a. vægtning af forskellige gruppers indkomstvariationer kan finde frem til instrumenter, der kombinerer effektivitets- og fordelingsmålsætningen således, at man ikke kan få mere af den ene målsætning uden at få mindre af den anden. Et vigtigt argument i vægtfunktionen vil være højden af de forskellige gruppers indkomst. Vægten for en gennemsnitsfamilies indkomstvariation sættes lig 1. Idet $p^*(x)$ er den pris borgerne maximalt er villige til at betale for den offentlige ydelse ved alternative ydelsesomfang, x , p er den pris, de faktisk skal betale, $TC(x)$ er totalomkostningsfunktionen ved produktion og administration, $MC(x)$ den dertil svarende grænseomkostningsfunktion og endelig v_1 og v_2 er de vægte, der tillægges den indkomstvariation, som via den offentlige prispolitik fremkommer i det offentlige kasser henhv. forbrugergruppens realindkomst, kan det økonomisk politiske optimeringsproblem herefter fremstilles således:

$$\max_p v_2 \int_0^x (p^*(x) - p) dx + v_1 (xp - TC(x)) \quad (1)$$

hvor den optimale pris bliver:

$$p = MC + \left(\frac{v_2}{v_1} - 1\right) \frac{dp}{dx} x \quad (2)$$

Man kan heraf se, at desto mere v_2 afviger fra v_1 , og desto stejlere efterspørgselskurven er, jo mere bør prisen afvige fra grænseomkostningerne, eller med andre ord jo mere skal prispolitikken anvendes som fordelingsinstrument. v_2 afviger fra v_1 , når gennemsnitsindkomsten for de mennesker, der be-

Forfatteren takker P.Andersen og N.G.Bolwig for diskussion af og kommentarer til udkast til artiklen.

1. Summen af konsument- og producentrente.

Prisen på offentlige ydelser

1. I en række afsnit diskuteres PPII problemer i tilknytning til prispolitikken for offentlige ydelser. Formålet med denne kommentar er at fremdrage en række argumenter, der må indgå i det offentlige prispolitik, at sammenveje disse argumenter i en prisformel og endelig at diskutere gratisprincippet med udgangspunkt i denne prisformel. Det må tilføjes, at denne diskussion også omfatter de såkaldte erhvervsbetonede opgaver i offentligt regi.

2. I ældre økonomisk teori har man været af den opfattelse, at prisen for et godt burde svare til de grænseomkostninger, der var forbundet med produktion af godet. Bag denne regel lå en antagelse om en perfekt markedsmechanisme, en individualistisk ideologi og endelig en tro på, at fordelingsproblemer uden allokeringsevirkninger kunne løses via andre økonomisk-politiske instrumenter end prispolitikken.

3. Med det omfang den offentlige sektor og dermed beskatningen har nået i dag, kan der ikke peges på ret mange omfordelingsinstrumenter, der både er fri for disallokerende virkninger på arbejdsudbuddet og politisk acceptable. (Landbrugets betaling af jordskatter til amtet efter Danmarks indtræden i EF og et evt. tilbagebetalings-system for uddannelsesomkostninger er et par af undtagelserne). Under den forudsætning, at folketingets flertal er villigt til at ofre nogen økonomisk effektivitet, defineret ved et Kaldor-Hicks kriterium, for en ændring i indkomstfordelingen, kan det vi-

ses, at man v.h.a. vægtning af forskellige gruppers indkomstvariationer kan finde frem til instrumenter, der kombinerer effektivitets- og fordelingsmålsætningen således, at man ikke kan få mere af den ene målsætning uden at få mindre af den anden. Et vigtigt argument i vægtfunktionen vil være højden af de forskellige gruppers indkomst. Vægten for en gennemsnitsfamilies indkomstvariation sættes lig 1. Idet $p^*(x)$ er den pris borgerne maximalt er villige til at betale for den offentlige ydelse ved alternative ydelsesomfang, x , p er den pris, de faktisk skal betale, $TC(x)$ er totalomkostningsfunktionen ved produktion og administration, $MC(x)$ den dertil svarende grænseomkostningsfunktion og endelig v_1 og v_2 er de vægte, der tillægges den indkomstvariation, som via den offentlige prispolitik fremkommer i det offentlige kasser henhv. forbrugergruppens realindkomst, kan det økonomisk politiske optimeringsproblem herefter fremstilles således:

$$\max_p v_2 \int_0^x (p^*(x) - p) dx + v_1 (xp - TC(x)) \quad (1)$$

hvor den optimale pris bliver:

$$p = MC + \left(\frac{v_2}{v_1} - 1\right) \frac{dp}{dx} x \quad (2)$$

Man kan heraf se, at desto mere v_2 afviger fra v_1 , og desto stejlere efterspørgselskurven er, jo mere bør prisen afvige fra grænseomkostningerne, eller med andre ord jo mere skal prispolitikken anvendes som fordelingsinstrument. v_2 afviger fra v_1 , når gennemsnitsindkomsten for de mennesker, der be-

Forfatteren takker P.Andersen og N.G.Bolwig for diskussion af og kommentarer til udkast til artiklen.

1. Summen af konsument- og producentrente.

røres af de offentlige kassers indkomstvariationer, afviger meget fra indkomsten hos brugeren af den betragtede offentlige ydelse. Heraf følger, at man især for ydelser, hvor prisdifferentiering efter brugernes indkomst er mulig, vil kunne bruge prispolitikken til omfordeling, idet administrationsomkostninger og samspil med høje marginalbeskatningsprocenter dog vil sætte en grænse for, hvor langt det kan betale sig at gå, jfr. afsnit 5.

4. En væsentlig årsag til PPII's interesse for offentlig prispolitik finder man i kapitlet (41) om beskatnings- og finansieringsproblemer. Det påpeges heri, at selvom der ikke foreligger empiriske undersøgelser, må man antage, at der med tilvejebringelse af offentligt provenu er forbundet omkostninger i form af disallokerende virkninger på arbejdsudbuddet. Ved opkrævning af en ekstra krone i skat må man altså antage, at den private sektors indkomst reduceres med mere end denne ene krone (selvom vi helt set bort fra multiplikatorvirkninger). Lad os sætte denne reduktion til a_1 krone pr. krone. Hertil kommer at den ene krone reduceres med omkostninger til skatteadministration, a_2 , inden den kan gives ud til et eller andet formål. For at kunne afholde 1 krone til offentlige udgifter påfører man med andre ord den private sektor omkostningerne $1 + a = (1 + a_1)/(1 - a_2)$. I en model, hvor beslutningerne træffes rationelt, vil således også det optimale marginale benefit-cost forhold for offentlige udgifter være $1 + a$.

De ressourcer det offentlige via sin prispolitik får rådighed over har med andre ord en skyggeværdi på $1 + a$. Dette er ens-

betydende med at også v_1 må sættes til værdien $1 + a$.

Ser vi bort fra fordelingsproblematikken, sætter $v_2 = 1$, skal prisen altså sættes over MC afhængigt af størrelsen dp/dx . Med andre ord opvejes en vis forvriddning af forbruget af de mindre omkostninger ved opkrævning af skatter via prispolitikken.

5. En prisforhøjelse på de offentlige ydelser er en form for indirekte skatteforhøjelse, og kan tænkes at have disallokerende virkninger på arbejdsudbuddet. Denne problemstilling er især relevant, når man er i stand til at prisdifferentiere mellem forskellige indkomstgrupper, således at pristigningerne med stigende indkomst kan lægges oven i marginalsattesatserne. Formelt kan dette argument inddrages i modellen ved at tilføje disse allokationsomkostninger, benævnt $A(p)$, til formel (1).

6. Som nævnt bygger den klassiske prisregel på en individualistisk ideologi. I en lang række tilfælde accepteres denne ideologi ikke af flertallet i folketinget, men hensynet til »almenvællet« (the public interest) definerer en interesse for eller modstand mod en ydelse ud over hvad borgerne afslører via deres forbrugsvalg. Optimeringsproblemet må af denne grund ændres, således at der til (1) føjes et politisk bestemt led $PI(x)$. Ved fastsættelse af prisen for børnehavpladser vil nogle politikere lægge vægt på at kvinden bør gå hjemme og således tillægge dette led en negativ værdi, mens andre vil foretrække en ændring af kønsrollemønstret, PI bliver positiv.

7. I forbindelse med prisfastsættelsen for en række offentlige ydelser må man tage

hensyn til forekomsten af externaliteter. Optimeringsproblemet må her som under pkt. 6 ændres ved, at der til formel (1) føjes et ekstra led, her $E(x)$. Ved overvejelser over prisen på kollektiv transport i spidsbelastningsperioder, må man, hvis en pris-sænkning i den kollektive sektor tiltrækker trafik fra vejsektoren, f. eks. tage hensyn til virkninger i vejsektoren i form af tidsbesparelser for trafikanterne og udsættelse af kapacitetsudvidelser.

8. Endelig må man overveje om der opstår såkaldte »second-best problemer«. Lancaster og Lipsey 1956-57 har i en artikel vist, at når prisen et sted afviger fra grænseomkostningerne, er det kun sjældent optimalt at følge grænseomkostningsreglen i andre sektorer. Dette har f. eks. interesse hvor offentlige forbrugsgoder optræder i komplementaritets- eller konkurrenceforhold til goder, hvis pris afviger fra de samfundsmæssige grænseomkostninger. Betragter vi således prispolitikken for en offentlig færgerute, der konkurrerer med en privat rute, hvor priserne er højere end grænseomkostningerne, må vi tage hensyn til, at der på grænsen falder en producentrente bort i den private sektor, hvis en prisnedsættelse overflytter trafik til den offentlige rute. Second-best problematikken kan i tilfælde af denne art inddrages i optimeringsmodellen (1) ved at indbygge en model for konsument- og producentrente i de konkurrerende - og komplementære sektorer, hvoraf der antages at være n .

Idet vi samtidig tager hensyn til de i afsnit 5, 6 og 7 indførte argumenter, får optimeringsmodellen følgende udseende:

$$\begin{aligned} \max_P v_2 \int_0^x (p^*(x) - p) dx - v_2 A(p) \\ + v_1(xp - TC(x)) + PI(x) + v_3 E(x) \\ + \sum_{i=1}^n v_{i4} \int_0^{x_i} (p_i^*(x_i) - p_i) dx_i \\ + v_{i5} (x_i p_i - TC_i(x_i)) \end{aligned} \quad (3)$$

hvor v_3 , v_{i4} og v_{i5} er de vægte, der tillægges indkomstvariation hos externalitetsmodtagerne, forbrugerne og producenterne af gode nr. i . Idet vi antager den forenkling at $dp_i/dp = 0$, findes den optimale pris.

$$\begin{aligned} p = MC + \left(\frac{v_2}{v_1} - 1\right) \frac{dp}{dx} x + \frac{v_2}{v_1} \frac{dA}{dp} \frac{dp}{dx} \\ - \frac{1}{v_1} \frac{dPI}{dx} - \frac{v_3}{v_1} \frac{dE}{dx} \\ - \frac{dp}{dx} \sum \frac{dx_i}{dp} \frac{v_{i5}}{v_1} (p_i - MC_i) \end{aligned} \quad (4)$$

9. Vi kan herefter vende os til spørgsmålet om det er hensigtsmæssigt, at det offentlige gratis stiller en række ydelser til rådighed for borgerne. Formelt kan dette spørgsmål kun besvares med et ja for goder, hvor prisen iflg. formel (4) netop bliver 0. Det er imidlertid umuligt at indføre et prissystem i en række tilfælde, hvor producenten, det offentlige, ikke kan forhindre ikke-betalere i at nyde godt af en offentlig ydelse. Dette forhold er jo netop årsagen til, at mange ydelser produceres i offentligt regi. I andre tilfælde vil det være meget dyrt at opkræve en pris, således at det kræver en nøjere undersøgelse at fastslå om ikke formel (3) for prisen 0 antager en højere værdi end ved en pris i overensstemmelse med

formel (4). Man må endvidere være opmærksom på, at anvendelse af formel (4) ikke nødvendigvis fører til en pris, der er højere end den gældende. Således vil fordelingsargumentet i forbindelse med en stejl efterspørgselskurve retfærdiggøre at sygehjælp og omsorgsydelser til ældre leveres gratis. Udearbejdende kvinders skattebetaling, en externalitet, vil ligeledes kunne bringe prisen for børnehaverpladser ned i nærheden af 0, jf. P. Andersen og S. N. Laursen (1974). På den anden side kan prisen udmærket blive positiv selvom grænseomkostningerne er lig 0, idet det kan tænkes at v_1 er større end v_2 , og at efterspørgselskurven er stejl. Dette kan f.eks. være et argument for at kræve en vis pris på en fast Storebæltsforbindelse.

10. Til slut skal det nævnes, at prisen iflg. (4) kun under meget specielle forudsætninger bliver lig de bogholderimæssige gennemsnitsomkostninger. Det er således helt ude af trit med tankegangen i PPII og almindelig økonomisk analyse, når man i forbindelse med et nyt kommunalt regnskabsystem arbejder for at de kommunale virksomheders drift lige netop skal »hvile i sig selv«.

Sten Nørskov Laursen
Institut for Historie og Samfundsvidenskab,
Odense Universitet

Litteratur

- ANDERSEN, PER OG STEN NØRSKOV LAURSEN. 1974. Prispolitik for børneinstitutioner. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 112: 43-54.
- LANCASTER, K. OG R. G. LIPSEY. 1956-57. The general theory of second best. *Review of Economic Studies* 24: 11-32.

Direkte regulering eller afgifter i miljøpolitikken?

I PPII er miljø- og forureningsproblemerne behandlet i kapitel 15, side 88-101, samt i kapitel 22, »Økonomisk vækst og udvikling«, side 123-127.

I afsnit 6, side 92-93, diskuteres *det offentliges styringsmidler* i forureningsbekæmpelsen. Man kan af den kortfattede fremstilling få det indtryk, at direkte regulering (»generelle retsfor skrifter«) i form af påbud og forbud bør spille en fremtrædende rolle, medens anvendelse af afgifter kun undtagelsesvis kommer på tale. Hvorledes vægtfordelingen mellem de forskellige virkemidler end bør være, er der tilsyneladende et behov for at klargøre nogle karakteristiske forskelle mellem direkte regulering og afgifter.

I perspektivplanredegørelsen hedder det herom bl.a.: »Denne fremgangsmåde (generelle retsfor skrifter, påbud og forbud) er i mange tilfælde den helt oplagte, bl.a. hvor den kan benyttes med beskedne omkostninger til kontrol og administration« (p.92), og om afgifter: »Derimod kan afgifter på specielle områder muligvis blive et effektivt middel til at påvirke husholdningerne til at lægge deres forbrug om eller tilskynde virksomhederne til at ændre produktionen eller produktionsprocessen. Det gælder måske emballageområdet. En ulempe ved afgiftsløsningen er, at den i mange tilfælde vil kræve en forholdsvis omfattende administration« (p.93).

Spørgsmålet om en *optimal allokering af ressourcerne* i forbindelse med forureningsbekæmpelsen indtager ikke nogen fremtrædende plads i redegørelsen. Antages det, at det offentlige fastsætter visse miljøkvaliteter for vand, luft og jord for forskellige re-