

Peter Bohm:

Deposit-Refund Systems; Theory and Applications to Environmental, Conservation and Consumer Policy

Utviklingen i retning av mer komplekse og uoversiktlige samfunn, samt den voksende erkjennelse av at samfunnets totalressurser er begrensede, har gjort at kravene overfor myndighetene om at samfunnet skal styres på en effektiv måte, er blitt større. En stadig viktigere oppgave for myndighetene er derfor å utvikle styringsmekanismer som gir gunstige allokering- og fordelingsvirkninger, uten samtidig å kreve for store administrative ressurser.

I sin bok *Deposit-Refund Systems* (John Hopkins University Press, 1981) analyserer Peter Bohm en slik generell mekanisme, nemlig som tittelen indikerer såkalte "deposit-refund" systemer, eller på norsk panteordninger, som mulige virkemidler i den økonomiske politikk. Slike panteordninger har to hovedkomponenter som er koplet sammen, nemlig en skatt eller et depositum som betales av en produsent eller forbruker ved salg eller kjøp av en vare eller tjeneste, og et subsidium (refund) som betales tilbake når varen deponeres eller tjenesten er utført. Det er da vanlig at depositum og tilbakebetalingen er like store, eventuelt justert med en rentesats hvis avstanden i tid mellom transaksjonene er stor.

Boken presenterer en rekke eksempler på hvordan pantesystemer blir anvendt i dag, og på hvordan de alternativt kan tenkes anvendt. Den mest utbredte anvendelsen hittil, og den man kanskje først tenker på i denne sammenheng, er vel panteordningene for tomflasker og -bokser. Andre nærliggende eksempler er vrakpant på biler og på brukte batterier. I disse tilfellene betales panten av forbrukerne og hovedmotivene med den er å redusere visse miljøulempen som deponering av de ulike gjenstander i nærheten fører med seg, samt å gjøre det lettere å få til en effektiv gjenvinning av visse f.eks. energikrevende innsatsvarer. Det finnes imidlertid en rekke mulige anvendelser en ikke like naturlig forbinder med panteordninger. En slik type er ulike former for depositum betalt av produsenten av en tjeneste, som skal utbetales til kunden hvis den inngåtte kontrakt ikke overholdes. Dette kan være aktuelt blant annet i forbindelse med selskapsreiser, der det er muligheter for at selskapet som står bak reisen kan gå konkurs, og således ikke være i stand til å gjennomføre reisplanen. En annen anvendelse gjelder den offentlige beslutningsprosessen selv, der en i prinsippet kan bruke pantesyste-

mer for å påskynde iverksettelsen av nye lover og forordninger (ved at for eksempel disponible midler blir holdt tilbake i de ulike departementer osv., inntil nye forordninger er innført).

Bohm viser således at panteordninger, i vid forstand, har en rekke anvendelser ikke bare innen for miljøpolitikken, men også i den generelle forbrukerpolitikk og som et insentivsystem overfor den offentlige administrasjonen selv. Slike systemer har en rekke potensielle fordeler framfor "vanlige" virkemidler som rene subsidier, produksjonsavgifter og direkte påbud og forbud. En fordel er at de i motsetning til subsidier ikke belastar offentlige budsjetter direkte, en annen at den administrative gjennomføringen er forholdsvis lite resurskrevende og en tredje at fordelingsvirkningene av slike ordninger ofte er gunstige. Det siste skyldes vesentlig at man her ofte har "overførbare insentiver": Panten på en tomflaske betales ut ikke til den som har kjøpt flasken, men til den som leverer den tilbake. Ofte vil tilbakeleveringskostnadene (særlig tidskostnadene være lavere jo lavere ens inntekt er, noe som gjør at ordningene kan medføre gevinster for lavinntektsgruppene. Ulike typer markedssvikt i de rene private markeder for innsamling av gjenvinnbart materiale (blant annet som følge av stordriftsfordeler i gjenvinningsprosessene) kan også motivere slike offentlige tiltak for å fremme resirkulering.

Bohm diskuterer også mulighetene for at panteordninger skal oppstå i rene private markeder. Dette er særlig aktuelt i tilfeller der er stor usikkerhet for kjøperen om holdbarheten til en vare og der ordningen er slik at varen skal kunne returneres mot en godtgjørelse innen et gitt tidsrom hvis den ikke oppfyller visse krav.

I de to siste kapitlene drøftes to ulike potensielle anvendelser som ikke hittil har vært benyttet. Den ene gjelder en mulig panteordning for fluorkarboner anvendt i lukkede beholdere i kjøleskap og "air conditioning"-anlegg. Som kjent er fluorkarboner den største angivelige kilden til reduksjon av ozon-laget i stratosfæren. En effektiv panteordning kan bidra til å begrense utslippene av fluorkarboner gjennom sterkere insentiver for utvikling

av tette beholdere. Den andre anvendelsen gjelder tilgjengeligheten av reservedeler til varige forbruksgoder. Produsentene tenkes her å bli pålagt å ha slike reservedeler tilgjengelige, slik at forbrukerne vil kunne kreve erstatning der dette ikke overholdes. Dette er spesielt aktuelt for forbruksvarer som ofte skifter design og utseende. En slik ordning vil formelt sett funksjonere som en panteordning og kan for eksempel oppmuntre produsentene til å foreta mindre hyppige endringer i visse grunnleggende trekk ved produktutformingene.

Etter Bohms grundige oversikt er det opplagt at panteordninger av ulike slag har et stort potensielt virkeområde innenfor den økonomiske politikk. Spørsmålet er så hvorvidt, og i tilfelle hvor mye, slike ordninger er bedre enn de virkemidler og reguleringer man allers kan ta i bruk. Her er resultatene noe mindre overbevisende. Selv om Bohm peker på en rekke partielle effekter, som på ulike måter innebærer at slike ordninger er bedre enn rene subsidier, avgifts- eller reguleringsordninger, presenteres det ingen helhetlig analyse som gjør det mulig å sammenlikne de totale velferdsvirkninger av ulike ordninger. En generell likevektsanalyse ville vel her ha vært på sin plass, selv om en muligens kunne si at dette var utover bokas ambisjonsnivå. Slik resultatene imidlertid nå presenteres, som opplister av momenter som taler for og imot de ulike ordninger, blir diskusjonen kanskje litt lite tilfredsstillende på visse punkter. Et annet moment er at de empiriske data som foreligger, for de praktiske virkninger av panteordningen som har vært satt i verk hittil, langt fra gir noe grunnlag for entydig å konkludere at ordningene har vesentlige positive velferdsvirkninger. De data som er tilgjengelige (blant annet fra Oregon i USA når det gjelder pant på tomflasker og bokser og fra de skandinaviske land også for visse andre panteordninger) peker imidlertid heller ikke i retning av at virkningene er uheldige. Det er naturligvis riktig som Bohm sier, at man ved utforming og utprøving av nye pantesystemer må bestrebe seg mer enn hittil på å gjøre det mulig å samle inn data som er relevante for empirisk vurdering av systemene.

Alt i alt må en vel konkludere at panteordninger med hell bør kunne få en langt større plass i den økonomiske politikk, iallfall i de vestlige industrialiserte land enn det de har i dag. Bohms bok kan i denne forbindelse være av interesse som et

referanseverk, med oversikt over mange av de potensielle anvendelsesområdene og over ordningens mulige virkninger.

Jon Strand
Sosialøkonomisk Institutt
Oslo Universitet