

# Bruk av kommunale avgifter innen VA-sektoren

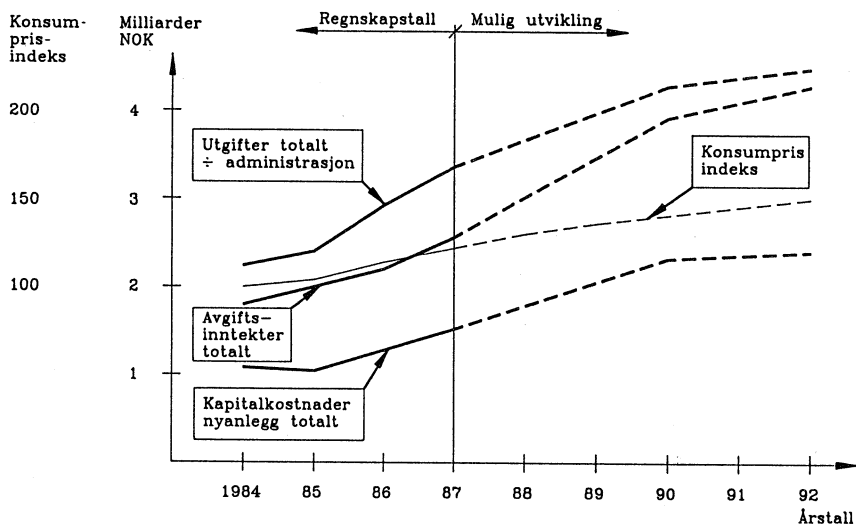
Av Frode Syversen.

Frode Syversen er sivilingeniør og ansatt i Berdal Strømme a.s.

Norge står foran store oppgaver innen VA-sektoren. Drift, vedlikehold og fornyelse av alle eksisterende anlegg krever økende ressurser. Mange nye anlegg er under planlegging, spesielt innen avløpssektoren. Miljøverndepartementet anslår investeringsbehovet til 10 milliarder til renseanlegg innen 1995 /1/. Den viktigste forutsetning for å oppnå våre mål og internasjonale for-

pliktelser er de økonomiske virkemidlene. Bruk av kommunale vann- og avløpsavgifter er et sentralt spørsmål som diskuteres mye. Er det mulig å gjennomføre radikale VA-øremerkede avgiftsøkninger innenfor det kommunalpolitiske styringssystem sett i lys av den vanskelige kommuneøkonomien. I det følgende gis det noen vurderinger av situasjonen i kommunene.

## Inntekter og utgifter VA-sektoren



Figur 1. Kommunens utgifter og avgiftsinntekter i VA-sektoren /1/. /2/. /3/.

Figur 1 viser en landsoversikt av kommunenes utgifter og avgiftsinntekter innen VA-sektoren ut fra kommuneregnskapene fra 1984—87 /2/. Tallene for 1988 er ikke ferdig ennå. På utgiftssiden er det ikke tatt med administrasjonskostnadene som i dag ikke skiller ut spesielt for VA-sektoren i regnskapet. De totale administrasjonskostnadene for teknisk etat har økt fra 1,7 til 2,5 milliarder i samme periode. Utgiftene på avløpsiden øker i forhold til vannsiden og er ca. 10% større (1987). Investering i nyanlegg øker mest på utgiftssiden. Fram til 1987 synes det bare å være en begrenset økning i oppdekningen av utgiftene via avgifter. Vi er nå inne i en utvikling mot økt dekningsgrad for utgiftene via avgifter. I figuren illustreres en mulig utvikling av utgifter og avgiftsinntekter. Det er i prognosens utgiftsside bare lagt inn en økning av kapitalkostnadene ut fra ansått nyanleggsinvesteringer til avløpsrensiltak.

Vann og avløpsavgiftene kan på landsbasis øke med nærmere 100% i 5 årsperioden 1988—93. En del kommuner vil få en mangedobling av avgiftene. Hvordan skal kommunene møte denne utviklingen og hvilke konsekvenser får den?

### Situasjonen for VA-etatene

Som utgangspunkt for å forstå hvilke problemer og utfordringer som ligger i utviklingen innen VA-sektoren er det viktig å analysere dagens situasjon i kommunene. Det nevnes kort noen karakteristiske trekk. Det er imidlertid store variasjoner mellom ulike kommuner.

- Både Miljø- og Kommunal- og Arbeidsdepartementet ønsker at kom-

munene aktivt bruker avgifter for å dekke opp sine kostnader innen VA-sektoren. Det vil i større grad sikre nødvendig økonomiske midler, spesielt når kommuneøkonomien er vanskelig. Statlige støtteordninger vil revurderes ut fra hvordan kommunene benytter avgifter /4/.

- I dag er det store variasjoner for dekningsgraden gjennom avgifter fra 0% til 100% i ulike kommuner. Dette er hovedforklaringen til at avgiftsnivået varierer voldsomt mellom kommunene. Avgiftsnivået varierer relativt lite blant de største kommunene, som stort sett dekker opp sine utgifter 100% ved avgifter. Avgiftsnivået vil variere i takt med investeringsbehovet /5/, /6/.
- Avgiftsøkninger er i dagens økonomiske situasjon vanskelig å få forståelse for hos almenheten. For 1989 har regjeringen påkrevd at avgiftsøkninger generelt ikke skal overstige 4%. VA-sektoren er til en viss grad fritatt for dette kravet. Kommunene kan nå også fastsette avgiftsnivået uten at det skal forelegges Fylkesmannen for godkjenning /7/.

Teknisk etat ser i dag behovet for å ha en høy dekningsgrad via avgifter. Samtidig øker utgiftene innen VA-sektoren. Det medfører at forslag til store avgiftshopp fremlegges for kommunestyret.

Bruken av VA-avgifter er et politisk spørsmål, hvor flere hensyn kommer inn i totalvurderingen:

- partipolitiske prinsipper vedrørende bruk av særavgifter kan hindre avgiftsøkninger. Ved å ta inn VA-kostnader via skatteseddelen fremfor avgifter unngår også kundene moms.

- Økonomien i VA-sektoren ses som en del av den totale kommuneøkonomien. Det vil virke urimelig å øke VA-budsjettet mens andre utsatte kommunesektorer som f.eks. helse og sosial må skjære kraftig ned på budsjettet.
- På den annen side kan kommunene se på VA-avgiftene som en mulighet til å øke de totale inntekter. Økt dekningsgrad via avgifter skal i prinsippet frigi skatteinntekter til andre formål.

Fra flere kommuner meldes det i 1989 om vedtatte avgiftsøkninger på 50—100%. I andre kommuner er avgiftsøkningene relativt lave og under forslagene fra teknisk etat.

- Teknisk etat får ofte/vil få likviditetsproblemer ved planlagte nyinvesteringer. Fonds kan i liten grad bygges opp for å møte fremtidige investeringer. VA-fonds brukes også til andre formål i kommunene når det er nødvendig.

VA-etatene i mange kommuner vil få økt ansvar og økt selvstyre. Ved 100% inndecking av utgiftene vil etaten i prinsippet være selvfinansierende. Vil det være aktuelt å ta skrittet helt ut og skille VA-etatene ut som separate resultatenheter med egne rammebetingelser? Skal sektoren få lov til å basere sin virksomhet helt på øremerkede avgifter, uten hensyn til kommunens økonomiske situasjon og det totale skatte- og avgiftsnivå? Dagens utvikling mot nye styringsprinsipper og organisasjonsformer i kommunenes drift berører VA-etatens virksomhet. Sentralt står målstyring og resultatorientering av virksomheten. Behovet for effekti-

visering er betydelig og serviceorientering mot innbyggerne ønskelig.

### **Økte krav ved levering av VA-tjenestene — Prissettingsprinsipper**

Vann og avløpsavgifter vil få større betydning som økonomisk virkemiddel, og avgiftsnivået vil øke betydelig. Innbyggerne vil sette økte krav til servicenivået på tjenestene. Mange kommuner vil ha behov for revurdering av prinsippene for hvordan avgiftene beregnes og fordeles på innbyggere og næringsvirksomhet. Antall klagesaker vil sannsynligvis øke betydelig når avgiftene øker dersom servicenivået ikke bedres.

Dagens beregningsprinsipper er stort sett basert på retningslinjene til Lov om vann- og kloakkavgifter fra 1974. Forskriftene gir meget detaljerte regler for hvordan avgiftene skal beregnes /8/:

- årsavgifter skal fastsettes på grunnlag av målt eller stipulert vannforbruk,
- for eiendommer uten vannmåler skal forbruket som hovedregel stipuleres etter bebyggelsens størrelse.

Situasjonen i mange kommuner kan beskrives med /5/, /9/:

- årsavgiften er helt dominerende på inntektssiden,
- årsavgiften betales etter vannforbruk med en konstant enhetspris,
- industriforbruket måles som regel,
- bare 2—3 kommuner måler boligforbruket, men flere kommuner krever vannmålere i alle nye bygg,
- boligforbruket stipuleres etter boligareal. Forbruket stipuleres for høyt, stipuleringsfaktorene blir ikke jus-

tert. Det betyr at boliger for en stor del betaler mer pr. m<sup>3</sup> vann i forhold til industrien som måler forbruket.

Kommunene har til nå i stor grad vært mest opptatt av sikre nødvendige inntekter og basert sitt avgiftssystem på normalforskriftene. Det vil i økende grad være behov for en service-orientering av virksomheten som også vil innbefatte andre prissettingsprinsipper.

Gjeldende regler baserer seg på to ulike filosofier /8/:

- Nytteprinsippet — man skal betale etter nytten av tjenestene
- Kostnadsprinsippet — man skal betale etter hva det koster å betjene en eiendom.

*Nytteprinsippet* er i gjeldende praksis snevert definert og relateres bare til levert vannmengde/produert avløpsmengde. Ved å gå nærmere inn på etterspørsels/behovsteori kan behovet for tjenestene splittes opp i mange delbehov. Villigheten til å betale for tjenestene vil variere for hvert delbehov og sees i sammenheng med alternative varer/tjenester. Vann som næringsmiddel vil kunne gis en høyere pris enn hagevann. Begge disse komponentene i vannforbruket, som dekker ulike behov har substitutter i henholdsvis innkjøpt vann i butikk og takvann i sistene, Risikobegrepet kan knyttes til behovet for tjenestene og prissettingen.

De ulike elementer i etterspørselen/behovet i VA-tjenestene bør prinsipielt defineres ved resultatkrav som oppfylles ved funksjonskrav til VA-systemet. Vann som næringsmiddel stiller i forhold til hagevann en rekke strenge krav til VA-systemet.

*Kostnadsprinsippet* blir ikke gjennomført i dag. Kostnadene ved å betjene en eiendom med VA-tjenestene er for en stor del uavhengig av hvor mye vann som tas ut. Kostnadene er knyttet til at en har mulighet for å ta ut så mye vann en ønsker, når som helst, og produsere tilsvarende mengde spillvann.

Kostnadene knyttet til drift, vedlikehold og fornyelse av vann- og avløpsanleggene er for en stor del uavhengig av vannforbruket, og utgjør opp mot 90% i enkelte kommuner /5/. I praksis vil avgiftsfastsettelse etter dette prinsippet alene kunne medføre uønsket sløsing med vann og økt avløpsproduksjon/forurensningsutslipp.

Kan det være mulig å knytte etterspørselselementene mot kostnadene i leveringen av tjenestene? Krav til sikkerhet og kvalitet i tjenestene varierer mellom ulike kundegrupper og deler av etterspørselen. Anleggenes kostnader ut fra teknisk utforming og behov for drift og vedlikehold kan knyttes til de enkelte funksjonskrav og målene i tjenestene.

På avløpssiden vil filosofien om at forurenseren skal betale gjøre seg mer gjeldende. Spesielt forurenset avløpsvann bør avgiftsbelegges høyere. Økt bruk av lokal overvannshåndtering som medfører at overvannet ikke tilføres kommunens system, bør kvalifisere til en reduksjon i avgiften.

Det vil også i mange situasjoner være nødvendig å bruke avgiftsmodeller som styrer utviklingen i en ønsket retning. Det kan f.eks. være redusert vannforbruk. Avgiftsmodellene må søke å oppfylle en del generelle krav som er i overensstemmelse med virksomhetens mål. Den skal være enkel å administrere, fleksibel, forståelig for abonnentene, rettferdig og sikre optimal utnyt-

telse av ressursene i samfunnsøkonomisk perspektiv.

I det følgende omtales noen avgiftsmodeller og -parametre kort /10/:

---

### Hovedmodeller

- A. Årsavgift uavhengig av levert total vannmengde
- B. Årsavgift bare ut fra levert vannmengde
- C. Kombinasjon av A og B.

### Kommentar

Avgiften kan variere ut fra andre parametre og mellom ulike kundegrupper. Som i dag. Prisivået kan variere avhengig av forbruket. (Degressiv/progressiv enhetspris).

### Differensieringsgrunnlag

- 1. Total vannmengde
- 2. Forbruksvariasjoner
  - over døgnet
  - mellom ulike årstider
- 3. Størrelse eiendom/beliggenhet.
- 4. Ledningstetthet innen ulike områder (km/km<sup>2</sup>)
- 5. Tosidig vanntilførsel.
- 6. Dimensjon rørinlegg/vannmåler.
- 7. Brannrisiko/sprinkleranlegg.
- 8. Spesielt avløp
  - overvann
  - spesielt forurenset avløpsvann.

### Kommentar

Vannforbruket måles og/eller stipuleres. Nytteprinsippet.

} For å styre kapasitet i kilde-/transport-system og resipientforhold.

Gjenspeiler kostnader på ledningsnettet — distribusjonseffektivitet.

Gjenspeiler sikkerhet i forsyningen og kostnader på ledningsnettet.

Gjenspeiler sikkerhet i forsyningen og kostnader på ledningsnettet.

} Gjenspeiler kapasitetsbehovet og spesielle krav til forsyningen.

Vann er ikke lik avløp.

---

Ved avgiftsfastsettelse etter levert vannmengde/produisert avløpsmengde vil måling av forbruket hos hver abonnent gi det riktigste prissettingsgrunnlaget. Måling av forbruket vil også gi endel andre fordeler. Betaling etter målt forbruk vil kunne redusere forbruket og kan være spesielt aktuelt når eksisterende anlegg har begrenset kapasitet. Redusert vannforbruk vil ikke i samme grad gi reduserte kostnader, og enhetsavgiftene må derfor økes. Satsing på å redusere lekkasjene

vil ikke redusere det avgiftsbelagte forbruket. Det bør settes spørsmålstegn ved om måling av vannforbruket i boliger er samfunnsøkonomisk lønnsomt og må vurderes ut fra de lokale forhold.

Stipulering av vannforbruket vil være aktuelt også i fremtiden, men kan forbedres ved å involvere andre parametre. Vannforbruket i boliger vil variere. Følgende parametre kan relateres til vannforbruket:

*Tids-/personavhengige*  
Antall personer  
Alderssammensetning  
Tilstedeværelse  
Inntekt  
El-forbruk  
Klima

*Eiendomsavhengige*  
Golvareal  
Boligens type/eieforhold  
Boligens alder  
Antall rom  
Hageareal  
Sanitærinstallasjoner/standard armatur.

I praksis er det få av disse parametrene som kan benyttes som avgiftsgrunnlag.

Ifølge de fleste nasjonale og internasjonale undersøkelser er det antall bosatte personer som gir best samvariasjon med vannforbruket /11/. I dagens EDB-alder oppdateres personsregistrene raskt og bør bli tilgjengelige for avgiftsregistrene. Det kan også være et alternativ å stipulere vannforbruket pr. boenhet, evt. for ulike typer boliger. I Oslo pågår et 2-årig vannmålerprosjekt i boligområder med målsetning å klarlegge forbruksvariasjoner ut fra ulike parametre.

Avgiftsfastsettelse kan i større grad

baseres på kostnadsprinsippet ved å benytte avgifter som ikke er avhengig av vannforbruket. Tomteareal kan være en aktuell parameter for en slik avgiftsdel.

Et viktig moment ved valg av avgiftsmodell er hvordan den aksepteres av offentligheten. Informasjon til abonnentene vil være viktig ved innføring av nye avgiftsmodeller. Det bør søkes mot modeller som enkelt kan administreres i praksis. Det er behov for å revurdere de gjeldende norske retningslinjer. Kommunene bør stå mer fritt til å benytte lokalt tilpassede avgiftsmodeller innenfor generelle fastsatte rammebetingelser.

#### REFERANSER

- /1/ Leif Haaland: «Bygg 300 renseanlegg». Teknisk Ukeblad, 136 årg. nr. 20/1989.
- /2/ Statistisk Sentralbyrå: Kommuneregnskapene 1985—87.
- /3/ Statistisk Sentralbyrå: Kommuneprisindeks 1930—88.
- /4/ Viktor Hafner: Personlig samtale. Miljøverndepartementet, mai 1989.
- /5/ Christen Ræstad: «Nytte/kostnad ved bruk av vannmålere». Drammen, april 1987.
- /6/ Oslo vann- og avløpsverk: Diverse bearbeidet avgiftsstatistikk, Oslo 1989.
- /7/ Miljøverndepartementet: Ot.prp. nr. 74 (1987—88).
- /8/ Miljøverndepartementet: «Innføring av kommunale vann- og kloakkavgifter». Rundskriv T-25/74.
- /9/ Jorun Schie: «Markedsundersøkelse for vannmålere». Røyken, april 1989.
- /10/ Bernald Strømme a.s.: «Avgiftsmodeller for vann og avløpstjenestene». Rapport for Oslo vann- og avløpsverk. Oslo, juli 1989.
- /11/ Bernald Strømme a.s.: «Litteraturstudium vannforbruk». Rapport for Oslo vann- og avløpsverk. Oslo, januar 1989.