

Vannmålere og avgiftspolitik

Av Erling Bergh

Erling Bergh er teknisk sjef, p.t. fungerende rådmann
i Steinkjer kommune

VANN nr. 1/94 er det tatt inn flere innlegg om bruk av vannmålere. Det kommer fram mange interessante vurderinger, beregninger og fakta. Flere er inne på at bruk av vannmålere ikke bare er et teknisk spørsmål, - men at det må ses i sammenheng med hele avgiftspolitikken.

Jeg kan ha lyst til å føre noen av resonnementene litt videre, som et bidrag til en videre debatt om temaet avgiftspolitik. Det er et meget komplekst tema, hvor både praktiske og teoretiske hensyn må trekkes inn. Her vil jeg trekke inn litt mer av det økonomiske teori-grunnlaget. Drøftingen avgrenses til husholdningsavgiftene i denne omgang.

I markedsøkonomisk begrepsapparat består vannforsyning av to deler. Den ene er produksjon av en *vare* (vannet), og den andre er en *tjeneste* (distribusjon av varen gjennom et nett). Det er samme type virksomhet som strømforsyning, hvor man nylig har skilt produksjon og distribusjon i separate deler, og innført konkurranse i produksjonsdelen. Distribusjonsdelen (nettet) har karakter av *naturlig monopol*, og anses av den grunn ikke egnet for konkurranse.

De fleste kommunale vannverk er vertikalt integrert, ved at samme virksomhet ivaretar både produksjon og

distribusjon. Derfor er det ikke vanlig å skille mellom de to delene. Men det er nyttig å være klar over at de har forskjellig økonomisk logikk.

Naturlig monopol er en betegnelse som brukes for virksomheter hvor de faste kostnadene er helt dominerende, slik at enhetskostnaden (kostnad pr. produsert enhet) er fallende i hele kapasitetsområdet. Kostnaden for å produsere en ekstra enhet (*grensekostnaden*) er gjerne svært lav, eller tilnærmet lik null. Da blir det vanskelig å starte konkurranse mot etablerte virksomheter, og det blir samfunnsøkonomisk fordelaktig å ha bare en produsent. Vi har altså et monopol.

Samfunnsøkonomisk perspektiv.

Av hensyn til ressursutnyttelsen er det i samfunnets interesse at produksjonskapasiteten utnyttes best mulig når den først er etablert. Samfunnsøkonomene har vist at vi da må selge for en pris som er lik hva det koster å utvide produksjonen med en ekstra enhet (pris = grensekostnad). Dette er samfunnsøkonomenes ideal og kjerneregel.

For de spesielle produktene hvor grensekostnaden = 0 blir dette problematisk hvis inntektene skal dekke kost-

nadene. Samfunnsøkonomene har noen ideelle løsninger for dette, men i praksis tas det betalt for slike produkter også.

I utgangspunktet kan et monopol (pr.definisjon) sette prisen som det vil. Men i praksis blir de holdt i ørene gjennom monopolregulering, som f.eks. Lov om Vann- og kloakkavgifter, som bestemmer at inntekten ikke kan overstige kostnaden. Altså at pris = *gjennomsnittskostnaden*.

Dette kan se ut som en nestbeste løsning i forhold til kjernerregelen, men den trenger ikke å være det. Hvis vi nemlig bestemmer at abonnenten skal betale en *fast årsavgift* (og kan bruke så mye han vil for dette beløpet), så vil prisen for å bruke en m³ ekstra være lik null, dvs. det samme som grensekostnaden. Kjernerregelen er ivaretatt.

Ønsker vi best mulig utnyttning av samfunnets ressurser, ser vi altså at det blir feil å bruke betaling pr. m³ samtidig som vi setter pris = gjennomsnittskostnad, *Den riktige løsningen er en fast årsavgift*.

Et forbehold må imidlertid tas. Resonnementet foran gjelder bare så lenge man har kapasitet. Når man nærmer seg kapasitetsgrensen må vannforbruket begrenses. Da kan man med fordel bruke pris pr. m³, slik at abonnentene tenker seg om for hver m³ de bruker. Kostnaden ved å bygge ut vil normalt øke de samlede kostnadene.

Slik kan man gjøre det så lenge man har kapasitet. Når man nærmer seg kapasitetsgrensen må man vurdere å innføre stykkpris, slik at abonnentene

tenker seg om for hver m³ de bruker. Kostnaden ved å bygge ut vil normalt øke de samlede kostnadene (og avgiftene) betraktelig. For å reflektere dette, kan prisen pr.m³ økes opp til langtids grensekostnad. Her oppstår det lett problem med forskriftene.

Nå vil noen si at det ikke er gjort i en håndvending å innføre målere hos alle abonnenter. Dvs. at man bør innføre målere nå, så man er forberedt og innkjørt den dagen man har behov for dem. Dessuten vil man da få sikre dimensjoneringsdata for utvidelsen. Når man vet hvor mye abonnentene bruker når det innført målere, trenger man ikke dimensjonere for mer enn høyst nødvendig, hverken på vann eller kloakksiden, - forutsatt at man fortsetter med bruk av målere.

Dette kan være en relevant vurdering for mange kommuner. Men man skal passe seg så man ikke blir for puritansk. Vann er vanligvis ikke et knapphetsgode i Norge. Og hvis folk er villig til å betale litt ekstra for å kunne bruke det slik de er vant til, bør vi kanskje dimensjonere ett nummer større enn vi til nød kan greie oss med, slik at vi ikke unødvendig må holde vannforbruket nede gjennom høye marginalpriser. For hvem er det som virkelig bekymrer seg over m³-forbruket? - Jo det er de med dårligst råd, og de som forøvrig bekymrer seg mest, slik G.Mosevoll er inne på. Og som innlegget fra min gamle kollega Kjernerud fra Drammen kommune viser, så er det dyrt med målere også! La abonnentene få vann istedet for målere, gi dem ikke stener for brød.

De fleste vannverk vil være en blanding av ulike kapasiteter. I det meste av nettet vil det ofte være overkapasitet, bl.a. av historiske grunner og av brannvannshensyn. Hvis man regner for isolert på bestemte deler av systemet, kan man innføre flaskehalsen som suboptimaliserer bruken av resten av systemet. Her må man være våken for flere kost/nytte-perspektiv, og ikke minst sørge for at abonnentenes preferanser blir tatt på alvor.

Forbrukerperspektivet.

Foran er det argumentert for faste vannavgifter for husholdningsabonnentene, ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Flere av innleggene i VANN 1/94 hevder imidlertid at faste avgifter er urettferdig. Rettferdig er det bare når abonnentene betaler for det de bruker, dvs. for målt forbruk.

Det er et sentralt forbrukerprinsipp at man skal betale for hva man får. Det er det som er rettferdig. Men hva er det nå egentlig abonnentene får?

Vannforsyning består som nevnt av to deler, - produksjon og distribusjon. Distribusjonsdelen er et fast leveransesystem lagt fram til den enkelte eiendom, med en bestemt kapasitet. Det er et slags sjølbetjeningssystem, klart til å brukes. Det er bare å åpne kranen. Ofte er det også ført fram brannvannskapasitet. Det meste av kostnadene med vannforsyning ligger i distribusjonsdelen, og dette er nesten bare faste kostnader (både kapital- og vedlikeholds-kostnadene).

Til en viss grad gjelder det samme for

produksjonsdelen. Den er også bygd med en bestemt kapasitet, som står til disposisjon. Kapasiteten kan ikke selges utenfor vannverket hvis de egne abonnentene ikke bruker kapasiteten, slik man nå åpner for i strømforsyningen. Produksjonskapasiteten er likevel ikke så geografisk forankret som distribusjonskapasiteten.

Kostnadene med vannforsyning er altså overveiende knyttet til at anleggene er bygd og står klar til å levere når det er behov, dvs. for den kapasiteten som er lagt fram til eiendommen. Om abonnenten bruker 100 eller 200m³ vann pr.år spiller nesten ingen rolle kostnadsmessig. Grensekostnaden for å produsere og distribuere 1 m³ vann er svært lav.

Hvis abonnenten skal betale for hva han får, blir det egentlig håpløst urettferdig å la ham betale etter hvor mye vann han bruker. På den måten kan han jo løpe fra store deler av regningen for det han egentlig har fått, nemlig et ferdig leveringssystem lagt fram til eiendommen.

Hvis abonnentene skal betale etter hvor mye de får, bør jo regningen istedet variere med hvor mye ledningskostnader den enkelte abonnent påfører vannverket. Hvis f.eks. framføring av ledningsnett mv. koster dobbelt så mye pr. eiendom i spredt bebyggelse som i sentrum, - bør da de første betale dobbelt så høye avgift?

Velferdsperspektivet.

Det som er antydnet foran, oppfattes imidlertid av folk flest som forferdelig

urettferdig. Det har da også vært tradisjon for utjevning av slike framføringskostnader, slik at alle betaler samme avgift uavhengig av hvor de bor, og hva framføringen har kostet.

Derimot oppfattes det som desto mer rettferdig at avgiften skal betales etter hvor mye vann man bruker, selv om kostnaden med å betjene den enkelte husholdningsabonnet nesten ikke påvirkes av forbruket.

Selv om kostnadene hadde vært mengdeavhengig, så ville det likevel ha vært gode velferdsargumenter for å benytte fast avgift (slik også G.Mosevold antyder). En fast avgift ville jo ha gitt utjevning mellom ulike grupper, og over livsløpet. Dvs. at en familie med 10 unger betalte like mye som det gamle ekteparet med bare brøkdelen i vannforbruk. Men min erfaring er at denne utjevningsmodellen selger dårlig hos abonnentene.

Rettferdighetsoppfatningen hos folk går tilsynelatende stikk motsatt av de økonomiske realitetene, og motsatt av viktige velferdshensyn. Dette må vi forholde oss til når vi skal lage en avgiftspolitik. Til syvende og sist er vi avhengig av aksept hos politikerne og abonnentene. Men samtidig har vi ansvaret for å opplyse saken best mulig.

Tentativ oppsummering.

Det som er skrevet foran, går litt ut over temaet vannmålere, men samtidig er

det en klar sammenheng. Vannmålere er bare et virkemiddel i en helhetlig avgiftspolitik, og må derfor ses i en større sammenheng. Hvert enkelt vannverk må velge virkemiddel ut fra sin egen teknisk/økonomiske problemstilling, og ut fra sitt eget verdivalg i forhold til abonnentgrupper, ressursforvaltning, miljø osv.

Men når det er sagt, så blir min konklusjon at det er svært mye som taler for at *fast avgift* for boliger er det samfunnsmessig mest hensiktsmessige, og samtidig det mest rettferdige. Når så lite av kostnadene skyldes forbruket, bør det heller ikke skilles mellom små og store boliger. Betaling etter forbruk bør normalt ikke godtas for boliger.

Jeg har prøvd å gi noen argumenter for denne konklusjonen. Det er helt sikkert noen som har andre argumenter og andre konklusjoner. Det hadde vært fint om VANN hadde åpnet for en skikkelig debatt om dette vanskelige temaet.

Litteraturhenvisning:

Gran og Hynne (NTDH): Forbrukerriktig prispolitikk for kommunale betalings-tjenester. Steinkjer kommune, rapport 1/91.

Stene (NTDH): Kvalitet og kommunaltekniske betalings-tjenester. Steinkjer kommune, rapport 1/92.

Theisen og Johnsen: Prissystemer for kommunale tjenester. Kommuneforlaget 1992.