

Privatisering av vannverk - en løsning for bedring av økonomien?

Av Brynjulf Skagestad

Brynjulf Skagestad er sjefing. i VAR-etaten, Bærum kommune

Innlegg på seminar i Norsk Vannforening 7. oktober 1994.

Innledning

Tittelen på dette innlegget tilsier at det kun er tale om vannforsyningsanlegg. Med dagens praksis i Norge kan en vanskelig se at det er hensiktsmessig å sette et skille mellom vannledningsnett og avløpsnett. Det gjelder såvel nyanlegg som drift og vedlikehold. I dette innlegget er det derfor valgt å se VA-virksomheten samlet. Endel ikke-økonomiske konsekvenser av en mulig privatisering er også vurdert.

Innledningsvis er det et par forhold som må avklares.

1. Hva forstås vi med formuleringen "bedring av økonomien"?
2. Hva legger vi i begrepet "privatisering"?

Bedring av økonomien

Mange kommuner sliter idag med å skaffe tilstrekkelige midler til påtrengte nyinvesteringer i VA-sektoren. Mange har også anstrengte drifts- og vedlikeholdsbudsjetter. Ihenhold til lov og forskrifter har kommunene idag anledning til å avgiftsfinansiere alle utgifter innen VA-sektoren - også kapital-

kostnader knyttet til nyinvesteringer. I utgangspunktet burde følgelig økonomien i VA-sektoren være god. Når den likevel ikke er det i svært mange tilfeller skyldes det i hovedsak to forhold.

* Vegring mot å heve avgiftene opp til lovlig nivå.

* Mange kommuner er så lånenyngtet at ytterligere låneopptak til nyinvesteringer ikke er akseptert.

Med uendret avgiftsnivå kan en bedring av økonomien skje ved:

* Reduksjon av drifts- og vedlikeholdskostnadene (effektivisering).

* Streng prioritering og optimalisering av alle nyinvesteringer.

* Tilgang på "billigere" investeringskapital.

Lettere tilgang på investeringsmidler vil også temporært kunne bedre økonomien.

Privatisering

Privatisering består i prinsippet i å la en privat aktør overta en virksomhet som det offentlige har ansvar for eller tradisjonelt har forestått.

Innen kommunalteknisk sektor har det i de senere årene blitt økende bruk av private aktører. Dette gjelder såvel anleggsarbeider som drifts- og

vedlikeholdsoppgaver. (Vei, VA, Renovasjon etc.). De oppgaver som hittil har vært satt bort til private i Norge har imidlertid vært knyttet til definerte objekter eller oppgaver av begrenset omfang og varighet. Dette er egentlig ikke privatisering.

Privatisering av f.eks. VA-virksomheten har en helt annen profil. Det vil her være tale om en "totalentreprise" av stort og generelt omfang og med relativt lang varighet. Det kan sågar være tale om en full overdragelse av VA-virksomheten - inklusive eierskapet.

Hva er årsaken til at privatisering av VA-virksomheten har blitt et diskusjonstema i enkelte kommuner?

I prinsippet dreier det seg her om tre berørte parter:

1. Kommunen
2. Private interessenter
3. Kommunens innbyggere

Ad. 1. Kommunen

I mange kommuner ser man seg om etter muligheter til å redusere egen virksomheten og antall ansatte. En viktig årsak til dette synes å være troen på at kommunen da vil stå friere og kunne møte trangere tider på en bedre måte. Samtidig tror enkelte at tjenestene kan bli både bedre og billigere ved en privatisering. Sistnevnte skyldes en innarbeidet myte om at effektiviteten i privat virksomhet er langt bedre enn i det offentlige. Ren ideologi kan også være en drivkraft mht. privatisering.

Ad. 2. Private interessenter

Private aktører ser i økende grad offentlig sektor - bl.a. VA-sektoren - som et

interessant markedsområde som bl.a. kan erstatte bortfall av andre markeder. Hoveddrivkraften er selvsagt å skaffe seg et grunnlag for økt aktivitet og større fortjeneste.

Ad. 3. Innbyggerne

Innbyggerne dvs. kundene, har ett hovedønske: Å få best mulig kvalitet på tjenestene - til en lavest mulig pris. De synes ellers å ha et avslappet forhold til privatiseringssyndromet.

Mulige privatiseringsmodeller

Det finnes flere mulige privatiseringsmodeller for VA-sektoren. Grovt kan det imidlertid skilles mellom 2 hovedmodeller:

1. Privat drift
2. Privat eie og drift

Flere undermodeller er mulige - avhengig av entrepriseomfang og eierstruktur i enterpriseselskapet. Eksempelvis kan en tenke seg å innskrenke en ren driftsentreprise til kun å omfatte ledningsnett.

Det er videre tenkelig at kommunen inngår som deleier i enterpriseselskapet, m.a.o. det etableres f.eks. et aksjeselskap hvor kommunen og en eller flere private interessenter er deleiere. Hvis kommunen er majoritetseier i et slikt selskap blir privatiseringen noe fiktiv.

For å få klarest mulig rollefordeling og for fullt ut å kunne nyttiggjøre seg det mulige effektiviseringspotensialet en privatisering kan innebære, synes det mest naturlig å prioritere modeller hvor kommunen ikke er medeier. Det antas videre å være mest aktuelt at kommunen beholder eierskapet til alle tek-

niske installasjoner. I det etterfølgende konsentreres oppmerksomheten derfor om en ren driftsentreprisemodell som i utgangspunktet omfatter hele VA-systemet og hvor kommunen ikke er del-eier i entrepriseselskapet.

I Norge har det foreløpig ikke skjedd noen privatisering innen VA-sektoren. Vi har følgelig ikke noe eget grunnlag for å vurdere effektene av dette. Det finnes imidlertid endel utenlandsk erfaring.

Erfaringer fra utlandet

England

I England ble det i 1989 gjennomført en omfattende privatisering av VA-virk-somheten - The Water Act 1989. 10 store private aksjeselskaper med defi-nerede markedsområder ble etablert. Disse selskapene har også overtatt eier-rettighetene til anleggene. Abonnen-tene kan kjøpe aksjer i selskapene. Min-dre private selskaper dekker fortsatt vannforsyningen innenfor innklemte områder. Disse selskapene blir gradvis kjøpt opp av de "10 store".

Erfaringene med privatiseringen så langt er ifølge VAV-rapport 1993-11:

- * Privatiseringen og tilførsel av frisk kapital (aksjesalg) har muliggjort økt innsats mht. kvalitetsforbedringer.
- * VA-avgiftene har økt meget betyde-lig etter at privatiseringen fant sted.
- * Hovedårsaken til avgiftsøkningen antas å være standardhevingen. Over 2/3 av abonnentene tror imidlertid at avgiftsøkningen også skyldes selve privatiseringen og begrunner dette med den store fortjenesten selska-pene tar ut.

Frankrike

I Frankrike er det benyttet en annen privatiseringsmodell. Kommunene eier fortsatt alle anleggene, mens driften i økende grad er blitt satt bort til private selskaper på langtidskontrakter. Denne utviklingen har i hovedsak skjedd etter siste verdenskrig. Private entreprenø-rer - dels med kommunale eierinteresser - har idag hånd om ca. 75% av drifts-markedet innen VA-sektoren. Tre sel-skaper som også har et betydelig inter-nasjonalt engasjement, er helt domine-rende.

Forhold og erfaringer fra Frankrike er godt beskrevet i VAV-rapport 1993-09 og kan kort oppsummeres slik:

- * Hovedtyngden av de franske kom-munene er meget små. Av landets knapt 37.000 kommuner har hele 28.000 et midlere innbyggertall på i overkant 300.
- * Denne kommunestrukturen har van-skeliggjort etablering av kommunal VA-aktivitet og kompetanse og nød-vendiggjort et utstrakt samarbeide om vannforsyning og avløp. Det har bi-dratt til å åpne markedet for de store private selskaper.
- * Selv om de private selskapene i prin-sippet konkurrerer om kontraktene, synes det i virkeligheten å ha oppstått monopolforhold hvor de enkelte kom-munene har liten kontroll med virk-somheten.
- * Undersøkelser har vist at privatise-ring i hovedsak har medført høyere avgifter.

Sverige

Sverige har også kommet et stykke på

vei i privatiseringssammenheng. Det ferskeste eksempel på et "privatiseringsforsøk" er fra Malmø.

Midtsommers 1993 besluttet Malmø bystyre at det skulle innhentes anbud fra private entreprenører på drift og vedlikehold av byens VA-anlegg. Malmø VA-verk som er en fristilt organisasjon, ble også gitt anledning til å delta i anbudskonkurransen.

Anbudsdokumenter - bestående av hele 1600 sider - ble utarbeidet av et konsulentfirma på ca. 4 mnd.

Malmø mottok i februar 1994 7 komplette anbud. Anbudssummene varierte fra 100 mill. kr./år til nærmere 200 mill. kr./år. Malmø VA-verk hadde det nest laveste anbudet.

Anbudsgransking viste at forskjellen mellom de to laveste i realiteten var liten. Forskjellen skyldtes i første rekke forskjellig forståelse av anbudsdokumentene.

Saken ble behandlet av bystyret flere ganger, siste gang i august 1994 og nok en gang utsatt.

Ved valget i november 1994 ble det politisk skifte i bystyret. Privatiseringsplanene er nå lagt på is.

Er privatisering av VA-virkosheten aktuell i Norge?

I prinsippet synes det ikke å være noe til hinder for at en privat entreprenør kan overta drifts- og vedlikeholdsansvaret for VA-systemet i en kommune. Det har riktig nok vært reist spørsmål om hvorvidt vårt lovverk gir tilstrekkelig mulighet til å kontrollere en privat monopolvirkoshet innen denne sek-

toeren. De fleste mener imidlertid at lovverket er godt nok.

Det har også vært diskutert om hvorvidt avgiftsinntektene som i følge lov og forskrift er maksimert til selvkost, muliggjør å "legge på" en fortjeneste til et privat selskap. Det synes naturlig å se det slik at det i så måte ikke kan gjøres forskjell på en totalentreprise og delentreprise. I en delentreprise er fortjenesten innbakt.

Grunnleggende forutsetninger for at en privatiseringsløsning skal være aktuell må være:

1. Kvaliteten på tjenestene og servicen vis a vis innbyggerne må ligge på minst samme nivå som om driften skjer i kommunal regi.
2. Kostnadene for abonnentene og kommunen må i gjennomsnitt ikke bli høyere enn ved en kommunal løsning.
3. De ulike anleggskomponenter må vedlikeholdes/fornyes i samsvar med fastlagt program.
4. Kommunen må gis absolutt mulighet til å overvåke/kontrollere at disse grunnleggende krav blir oppfylt .

Ad. 1.

I praksis vil det vise seg vanskelig å kontrollere dette kravet. At kvaliteten på drikkevann og kloakkutslipp kan måles er en klar forutsetning for at forskrifter og konsesjoner overholdes.

Den løpende servicen derimot, samt beredskapssituasjonen er vanskeligere å måle. Det er å frykte at i en fortjenesteorientert monopolvirkoshet vil disse litt diffuse forholdene lett kunne bli skadelidende.

Ad. 2.

Når det gjelder kostnadene - i realiteten abonnentkostnadene og eventuelt kommunens subsidiekostnader - burde det i utgangspunktet være mulig for kommunen å kontraktssikre seg mot en normal kostnadsøkning. Erfaringer fra utlandet viser imidlertid at det i en langtidskontrakt må legges inn så mange forutsetninger og tas så mange forbehold at kommunen etterhvert langt på vei mister muligheten til å styre kostnadsutviklingen.

I et senere avsnitt blir kostnadssiden nærmere analysert.

Ad. 3.

Det å kontraktsfeste visse rammer for vedlikehold og å fastlegge et rehabiliterings-/fornyelsesprogram er i og for seg greit nok. Det problemet en nok vil støte på også her er i hvilken grad det vil være mulig å måle resultatene. Dette gjelder i første rekke kvaliteten på vedlikeholdsarbeidet, men også til en viss grad kvaliteten på rehabiliterings/fornyelsestiltakene.

Ad. 4.

Det vil ikke være noe problem å få kontraktsfestet en uhindret adgang til å overvåke at forutsetningene foran blir oppfylt. Kommunens problemer vil bestå i:

- a. Vanskeligheter med å finne frem til hensiktsmessige og gode måle-/kontrollkriterier.
- b. Begrensninger mht. de ressurser en kommune kan disponere i kontrolløyemed.

Vil en privatisering være økonomisk fordelaktig for kommunen og abonentene?

I sin markedsføring hevder interesserte aktører at en ved privatisering av VA-sektoren vil oppnå følgende:

1. Kvaliteten blir bedre.
2. Kostnadene blir lavere.
3. De ansattes lønn blir minst den samme eller høyere.

Er denne kombinerte effekten mulig?

Når det gjelder kvalitetsaspektet nevnes kort at her er begrunnelsen bl.a. bedre tilgang på kompetanse og høyteknologi samt bedre utstyr.

Med hensyn til lønn er det en kjent sak at lønnsnivået i det private næringsliv jevnt over ligger høyere enn i offentlig virksomhet.

Påstanden om lavere kostnader krever nærmere kommentarer. I den forbindelse er det nødvendig å se på kostnadsstrukturen i VA-sektoren.

VA-sektorens kostnadsstruktur

Kostnadsstrukturen innen VA er sterkt preget av at faste kostnader er helt dominerende. En oppdatert oversikt i Bærum kommune viser følgende prosentuelle kostnadsfordeling:

* Lønnskostnader	17 %
* Andre kostnader	
- Faste	14%
- Variable	15% 29%
* Kapitalkostnader*)	54%

*)Kapitalkostnader er beregnet etter "Standardmetoden" med 7% rente.

Det er liten grunn til å tro at kostnadsstrukturen er særlig anderledes i andre kommuner.

Mulige kostnadsreduksjoner ved privatisering

Lønnskostnader

I dag er det neppe hold i påstanden om at ansatte i privat sektor arbeider hardere enn ansatte i offentlig sektor. Styringsmodellene er imidlertid normalt enklere i privat sektor. Derved kan "internvirksomheten" reduseres betydelig og det kan treffes raskere beslutninger. I en økonomisk presset situasjon kreves en streng prioritering i en bedrift. Samlet sett ligger det følgelig her et visst innsparingspotensiale. Størrelsen er imidlertid vanskelig å anslå.

I motsatt retning virker det forhold at lønnsnivået i privat sektor er høyere. Nettoeffekten av det som er angitt overfor antas derfor å være relativt marginal.

Andre kostnader

Hvorvidt et privat selskap har muligheter til å gjøre gunstigere innkjøp enn en kommune kan ikke besvares entydig. Kommunens, respektive selskapets størrelse vil her ha betydning. Det tenkes da på storinnkjøpsfordeler eller innkjøp gjennom rammeavtaler. Et fortjenesteorientert selskap vil sannsynligvis vurdere de enkelte innkjøp noe grundigere enn i offentlig sektor. Alt i alt ligger det nok også her et visst innsparingspotensiale.

Kapitalkostnader

Det er liten grunn til å tro at et privat selskap kan oppnå særlig gunstigere lånevilkår enn en kommune. Et kapitalsterkt selskap kan stille egne investeringsmidler til disposisjon.

Disse midlene må imidlertid også forventes - internrenten kan kanskje settes noe lavere.

Det hevdes også at de ulike investeringsoppgavene kan gjennomføres enklere og billigere i privat sektor. Gjennomgående er det neppe tilfellet, med mindre det skjer på bekostning av kvalitet. De fleste investeringsoppgaver i kommunal sektor gjennomføres i dag ved entrepriser hvor private aktører er i skarp konkurranse med hverandre. Et privat selskap vil måtte benytte omtrent samme opplegg for å kunne gjennomføre oppgavene mest mulig kostnadseffektivt.

Totalt sett er det følgelig marginale innsparinger som kan forventes mht. kapitalkostnadene.

Merkostnader

I et privatiseringsopplegg inngår to nye kostnadselementer.

1. Kommunens overvåknings-/kontrollkostnader.
2. Selskapets fortjeneste.

Ad. 1.

Disse kostnadene vil avhenge av hvilket kontrollopplegg kommunen finner påkrevet. Kontraktsforholdet vil innvirke på kostnadene - dessuten vil til-litsforholdet mellom kontraktspartene spille en betydelig rolle.

Ad. 2.

Det er innlysende at et privat selskap må ha en fortjeneste - ellers er det lite interessant for selskapet. Det er neppe urimelig å regne med at fortjenesten på

egen aktivitet (ekskl. kapitalkostnader) vil ligge i området 10-20%.

Det er å frykte at merkostnadene angitt foran i sum vil overstige tidligere beskrevne innsparinger slik at resultatet blir en reell merkostnad. Dette synes å samsvare med erfaringer fra utlandet.

Andre forhold

Det er endel andre forhold som er vesentlige i forbindelse med en privatisering.

- * Anbudskonkurransen.
- * Kapitalfrigjøring.
- * Kompetanseforhold
- * Situasjonen ved kontraktsslutt.

Anbudskonkurransen

Det må være en klar forutsetning at det ved en privatisering gjennomføres en anbudskonkurranse. Erfaringer fra bl.a. Malmø viser at dette er en tung og kostnadskrevende prosedyre.

Malmøsaken har vist at selv om det legges ned et meget omfattende arbeid i å utforme anbudsdokumentene (1600 sider), kan en oppleve svært store utslag i anbudssummene.

Kapitalfrigjøring

En privatisering muliggjør en kapitalfrigjøring for kommunen. Dette ansees av mange å være en stor fordel mht. å kunne løse nye investeringsoppgaver. Dersom muligheten til å avgiftsfinansiere VA-virksomheten utnyttes fullt ut - også forskriftenes adgang til å bygge opp et fond for å løse en forstående oppgave - bør denne fordelen tillegges begrenset betydning.

Kompetanseforhold

En privatisering vil naturlig nok føre til at kommunen mister egen VA-kompetanse. Hvorvidt dette skjer ved at de ansatte går over i eller leies ut til det private selskapet som overtar virksomheten, eller om de går over i annen kommunal virksomhet er i denne sammenheng uinteressant. Kommunens egenkompetanse reduseres sterkt - iallfall over tid.

Situasjonen ved kontraktsslutt

Ved kontraktstidens utløp har kommunen 3 valgmuligheter.

1. Kommunen kan overta driften igjen.
2. Kontrakten kan reforhandles.
3. Det kan utlyses ny anbudskonkurranse.

I alle 3 alternativene vil kommunen være avhengig av å ha tilstrekkelig VA-kompetanse. Som påpekt foran vil den imidlertid være blitt sterkt redusert - eller blitt praktisk talt helt borte - i løpet av kontraktstiden. Dette er kanskje noe av det mest alvorlige som bl.a. kan føre til et uheldig avhengighetsforhold til det selskap som har hatt den første kontrakten. En reforhandling kan da kanskje vise seg å være eneste utvei - da snakker vi om en virkelig monopol-situasjon.

Avslutning

I tittelen til dette innlegget er det stilt spørsmål om privatisering av vannverk kan bedre økonomien.

Dersom spørsmålet gjelder tilgang på investeringsmidler kan det ikke gis noe entydig svar. Fristilling av VA-virksomheten vil i de fleste tilfeller

gjøre det lettere å finansiere nyinvesteringer. En fristilling er imidlertid ikke betinget av privatisering. Kapitalfrigjøring kan også skje f.eks. via et heleid kommunalt aksjeselskap.

Et kapitalsterkt privat firma kan temporært bidra til å lette økonomien ved å stille investeringsmidler til disposisjon. Dette må imidlertid kompenseres med økte inntekter - iallfall over tid.

Ved full utnyttelse av gjeldende regelverk for avgiftfastsettelse kan VA-virksomheten - også i tradisjonell kommunal regi - bli 100% selvfinansierende og følgelig uavhengig av ordinære kommunale bidrag.

Dersom spørsmålet om bedret økonomi knyttes til kostnader for abonnentene eller kommunen synes svaret å være nei. Dette begrunnes bl.a. med utenlandskerfaring og vurderinger knyttet til VA-sektorens kostnadsstruktur.

Ved en privatisering av VA-virksomheten - basert på en langtidskontrakt - vil kommunen etter hvert kunne miste kontrollen med utviklingen såvel med hensyn til teknisk standard og abonnent-service som kostnader. Dette vil antagelig være de alvorligste konsekvensene ved å privatisere en slik monopolvirksomhet.