

Hovedkontor

Postboks 173, Kjelsås
0411 Oslo
Telefon (47) 22 18 51 00
Telefax (47) 22 18 52 00
Internet:

www.niva.no

Sørlandsavdelingen

Televeien 1
4890 Grimstad
Telefon (47) 37 29 50 55
Telefax (47) 37 04 45 13

Østlandsavdelingen

Sandvikaveien 41
2312 Ottestad
Telefon (47) 62 57 64 00
Telefax (47) 62 57 66 53

Vestlandsavdelingen

Nordnesboder 5
5008 Bergen
Telefon (47) 55 30 22 50
Telefax (47) 55 30 22 51

Akvaplan-NIVA A/S

9015 Tromsø
Telefon (47) 77 68 52 80
Telefax (47) 77 68 05 09

Tittel Infrastruktursektorene - endringer internasjonalt Utredning om vann- og avløpssektoren	Løpenr. (for bestilling) 4005-99	Dato 08.04.99
	Prosjektnr. Undernr. O-97240	Sider Pris 39
Forfatter(e) Torbjørn Damhaug	Fagområde 41	Distribusjon
	Geografisk område UU	Trykket NIVA

Oppdragsgiver(e) NORAD/Sivilingeniør Odd Mørkrid AS	Oppdragsreferanse Kontrakt av 1. desember 1997
--	--


Sammendrag

Dette er en delutredning om internasjonale endringer innen vann- og avløpssektoren i urbane områder finansiert av NORAD. Rapporten beskriver dagens situasjon og utviklingstendenser i industrialiserte land og utviklingsland. Blant sentrale problemstillinger er privatisering av VA-tjenester, og hvordan bistanden kan medvirke til at fremtidige investeringer kommer de fattige i byene til gode. Rapporten tar opp rollene til de internasjonale utviklingsbankene, FN-organisasjoner, det private næringsliv, frivillige organisasjoner og bilaterale givere. Den tar også opp bistandens rolle og konsekvenser for NORAD ved en eventuell økt bistand til utvikling av VA-sektoren i byområder i utviklingsland.

<p>Fire norske emneord</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Vann- og Avløpssektoren 2. Utviklingsland 3. Industrialiserte Land 4. Sektorreformer 	<p>Fire engelske emneord</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Water and Sanitation Sector 2. Developing Countries 3. Industrialised Countries 4. Sector Reforms
---	--


Torbjørn Damhaug
Prosjektleder

ISBN 82-577-3603-1


Bente M. Wathne
Forskningssjef

Infrastruktursektorene - Endringer internasjonalt

Utredning om vann- og avløpssektoren

Forord

Denne rapporten er et ledd i en utredning av internasjonale endringer innen sentrale infrastruktursektorer finansiert av NORAD. NORAD har nedsatt en internarbeidsgruppe ledet av Even Sund for å gjøre delutredninger innenfor de fire infrastruktursektorene energi, vann, vei og tele. Sivilingeniør Odd Mørkrid har assistert arbeidsgruppen med innleie av tre fagpersoner, i tillegg til ham selv, for å fremskaffe opplysninger, erfaringer og vurderinger innenfor de respektive sektorer. NORAD vil utarbeide en felles innledning for alle sektorene i den endelige fellesrapporten. Undertegnede vil takke for interessant og produktivt samarbeide med prosjektgruppa og for nyttige innspill til denne delrapporten fra Mona Gleditsch, Semund Haukland og Lasse Nymoen.

Med «vannsektoren» menes i denne rapporten primært vannforsyning og avløpssektoren (VA-sektoren) med spesiell fokus på VA-tjenester i urbane områder. VA-sektoren er inne i en sterk utvikling, spesielt i utviklingsland, noe som gir seg uttrykk i omfattende reformer og organisatoriske forandringer med det mål at fremtidige investeringer skal gi varige og selvfinansierende forbedringer. Denne rapporten kan tjene som et innspill til diskusjoner og utvikling av strategier på dette feltet, både her hjemme og i forbindelse med norsk bistand. Det gjøres oppmerksom på at utsagn og anbefalinger i denne rapporten står for undertegnades regning, og reflekterer ikke nødvendigvis NORADs policy og meninger.

Oslo, 8. april 1999

Torbjørn Damhaug

Innhold

1. Dagens Situasjon	8
1.1 Industrialiserte land	8
1.2 Utviklingsland	9
1.3 Sammenligning av VA-sektoren i utviklingsland og industrialiserte land	13
2. Utviklingstendenser	14
2.1 Generelt	14
2.2 Reformen på VA-sektoren	15
2.3 Sektormål	17
2.4 Eierstruktur og ansvarsfordeling	17
2.5 Finansiering	18
3. Bistandens rolle	20
3.1 Generelt	20
3.2 Noen strategiske momenter	21
3.2.1 Bedre koordinering av strategier for bistand til VA-sektoren	21
3.2.2 Sektorreformene må involvere alle berørte parter	21
3.2.3 Etappevis innføring av sektorreformer	21
3.2.4 Gode spilleregler og en sterk reguleringsmyndighet	21
3.2.5 Oppgradering av vannforsyning og sanitærtjenester i byene må komme de fattige til gode	22
3.2.6 Forretningsmessige rammebetingelser	22
3.2.7 Anbudskonkurransen er et sentralt element	23
3.2.8 Bistanden må være nøytral i forhold til I-landenes egeninteresser	23
3.2.9 Det offentlige må bli bedre betalere.	23
3.2.10 Styrking av samarbeidslandenes vannressursforvaltning (VRF) er viktig	23
3.2.11 Mulighet for bruk av norske aktører	24
3.3 Argumenter for og i mot privat sektor engasjement	25
4. Konsekvenser for NORAD	26
4.1 Innledning	26
4.2 Revurdere prinsippet om prioritering av landsbygene	26
4.3 Mange alternativ for privat sektor medvirkning og valg av målgrupper og delområder for bistand	26
4.4 Giverkoordinering, mottakeransvar og langsiktighet	27
4.5 Intern mobilisering og strategiutvikling	27
4.5.1 Samarbeid på tvers av infrastrukturektorene og medvirkning av helsesektoren	27
4.5.2 Samarbeid med utviklingsbankene	27
4.5.3 Samarbeid med Habitat	28
4.5.4 Kanalisering gjennom frivillige organisasjoner (NGOer)	28
4.5.5 Utvikling av den norske ressursbasen	28

Sammendrag

Det foregår for tiden store endringer både i de industrialiserte og i utviklingslandene når det gjelder organisering, forvaltning, eierforhold og finansiering av vann- og avløpssektoren. Denne utviklingen er motivert i et ønske om effektivisering av disse tjenestene og at investeringene skal føre til varige forbedringer for alle lag av befolkningen.

I industrialiserte land er godt utbygde og pålitelige vannforsynings- og sanitærtjenester for hele folket en selvfølge. VA-sektoren har her en relativt sett liten økonomisk betydning og mindre oppmerksomhet blant opinion og politikere enn andre infrastruktursektorer som transport, telekommunikasjon og energi. Selv om vann- og kloakkavgiftene er økende, så utgjør de fortsatt en liten del av familienes utgifter. Tradisjonelt har VA-tjenestene i byer vært drevet som en offentlig virksomhet, men det er en tendens i mange land at ansvaret for VA-tjenester legges ut til private interesser som et ledd i effektiviseringen av de offentlige tjenestene. I mange land, deriblant Norge, er det politisk motstand mot at private operatører skal levere vann- og avløpstjenester.

I utviklingsland er VA-sektoren en kritisk faktor for folks velferd og helse og den økonomiske utviklingen. Dagens situasjon på VA-sektoren er at mer enn en milliard mennesker ikke har tilfredsstillende vannforsyning og omkring 2.9 milliarder mennesker er ikke knyttet til egnede sanitersystemer. Vannforsynings- og avløpssystemene i mange byer har forfalt i takt med økonomisk stagnasjon og problemene forsterkes av de raskt voksende bybefolkningene. I mange land drives vannverkene av offentlige etater med utilstrekkelig bemanning og manglende økonomiske ressurser. Det dårlige tjenestetilbudet har ikke bare direkte negative helsemessige konsekvenser, men medfører også at kvinner og barn bruker mye tid til henting av vann eller at en må ty til dyrekjøpt

vann fra vannselgere. De fattige bærer derfor en betydelig del av de økonomiske, sosiale og helsemessige byrdene forbundet med dårlige vann- og sanitærtjenester i byene.

De reelle kostnadene for bygging og drift av VA-anlegg i utviklingsland er på samme nivå som i industrialiserte land, hvilket betyr at utgiftene til slike tjenester ville utgjøre en vesentlig del av folks inntekter dersom innkrevingen var effektiv. Vanntariffer og overføringer til sektoren er langt fra tilstrekkelig i forhold til driftsutgiftene, og anleggene holdes ofte igang ved hjelp av periodisk rehabilitering gjennom bistandsfinansierte prosjekter.

Tendensen de siste 10 år er at det stilles krav til mottakerlandene om å gjennomføre sektor-reformer og effektiviseringstiltak som en forutsetning for nye rehabiliteringsprosjekter. Reformene går stort sett ut på at private operatører skal være tjenesteleverandører med det offentlige som regulator med det mål at VA-tjenestene skal bli selvfinansierende og mer effektive. Foreløpige erfaringer viser at VA-bransjens økonomi og levering av tjenester til bedrestilte byområder er vesentlig forbedret, men myndighetene og VA-selskapene er tilbakeholdne med å involvere seg i fattige uregulerte byområder.

Utfordringene med å bedre vann- og sanitærforholdene i fattige urbanområder er imidlertid tatt opp i kjølvannet av Habitat II konferansen i 1996. Pilotprosjektet i Organi, i Karachi er et godt eksempel på hvordan en kan mobilisere lokalsamfunnene selv til å ta ansvar for organisering, finansiering, utbygging og drift av lokalt tilpassede systemer i denne bydelen. Nøkkelen til denne suksessen er å få i stand et forpliktende samarbeid mellom myndigheter, lokale byområder, frivillige organisasjoner og bistandsorganisasjoner.

Rapporten peker på noen problemstillinger som bør tas opp til vurdering i forbindelse med en eventuell oppskalering av NORADs engasjement innefor VA-sektoren i urbane områder. Disse går i korthet ut på:

- Ta opp til ny vurdering prinsippet om prioritering av landsbygdene i norsk bistand.
- Overordnet fokus bør være rettet mot å bedre helse og levevilkår for de fattige i byområdene.
- Utviklingen av en virksomhet på dette feltet bør gjøres i samarbeid med Verdensbanken, de regionale utviklingsbankene, FN-organisasjoner (Habitat), frivillige organisasjoner, lokale myndigheter og toneangivende bilaterale givere.
- Intern koordinering av en handlingsplan for VA-sektoren med strategier og prioriteringer innenfor de andre infrastruktursektorene (transport, energi og telekommunikasjon) samt miljø og helse.
- Kartlegge og motivere videreutvikling og dyktiggjøring av den øvrige norske ressursbasen, inkludert VA-bransjen, på dette viktige innsatsområdet.

Summary

Title: The Infrastructure Sectors - International
Trends - An Evaluation of the Water and
Sanitation Sector

Year: 1999

Author: Torbjørn Damhaug

Source: Norwegian Institute for Water
Research, ISBN No.: ISBN 82-577-3603-1

1. Dagens Situasjon

I dag bor omkring halvparten av jordens befolkning i urbane områder. Verdens bybefolkninger øker med mer enn en million innbyggere pr uke og det antas at i løpet av de neste 25 årene vil mer enn to tredjedeler bo i urbane områder. Den sterke befolkningsveksten i byene krever omfattende utbygging av boliger, infrastruktur, tjenester og jobbmuligheter for at byene skal kunne fungere som sentra for produktivitet og sosial utvikling. I en rekke utviklingsland er imidlertid situasjonen den at myndighetenes kapasitet til å planlegge, bygge ut og vedlikeholde infrastrukturen er langt fra tilstrekkelig til å møte den hurtige urbaniseringen. En stadig større del av bybefolkningene lever i fattigdom i indre slumområder eller i uregulerte randområder uten de nødvendige infrastruktur-tjenester, jobbmuligheter eller helse og utdanningstilbud.

Blant infrastrukturektorene er en godt fungerende vannforsyning og sanitærsektor (VA-sektoren) helt grunnleggende for sosial og økonomisk utvikling i fattige områder, ikke bare som et økonomisk, men også som et livsviktig god i følge FN-konferansene i Rio og Dublin i 1992.

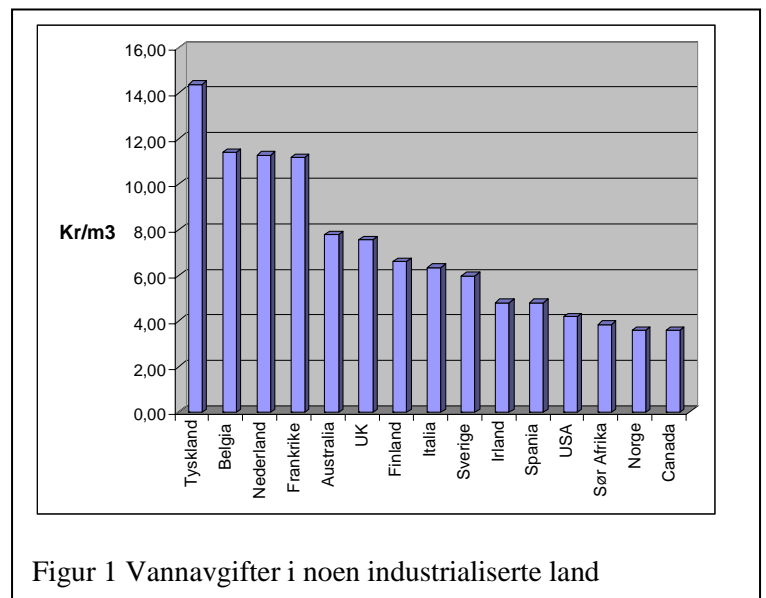
1.1 Industrialiserte land

I de fleste industrialiserte land er pålitelig og kontinuerlig vannforsyning og tilfredsstillende sanitær- og avløpsforhold til hele folket en selvfølge skal en dømme den lave status og oppmerksomhet VA-sektoren har blant opinion og politikere sammenlignet med andre infrastrukturektorer. Typisk for vårt eget land er at VA-tjenestene blir besørget av en offentlig etat eller et offentlig eid vannverk og VA-avgiftene betales sammen med andre avgifter.

Driftsregulariteten er generelt god og at det leveres vann med dårlig kvalitet hører med til unntakene. Med høy levestandard følger også et høyt vannforbruk (250-600 liter pr. person pr. døgn) som følger av moderne

sanitærinstallasjoner, vaskemaskiner, oppvaskmaskiner, bilvask, hagevanning, i tillegg til et høyt fellesforbruk til gaterenhold etc.

Prisen som forbrukerne betaler for vann og avløp i et moderne samfunn utgjør fortsatt en forholdsvis liten del av familiebudsjettet selv om selv om vann- og kloakkavgiftene er økende. Figur 1 viser eksempler på vannavgifter (kloakkavgift ikke inkludert) i noen vestlige land. Prisen på vann varierer fra omkring 3 til 14 kr/m³. Kloakkavgiftene, som skal dekke drift og vedlikehold av ledningsnett og avløpsrensaneanlegg, ligger ofte i



Figur 1 Vannavgifter i noen industrialiserte land

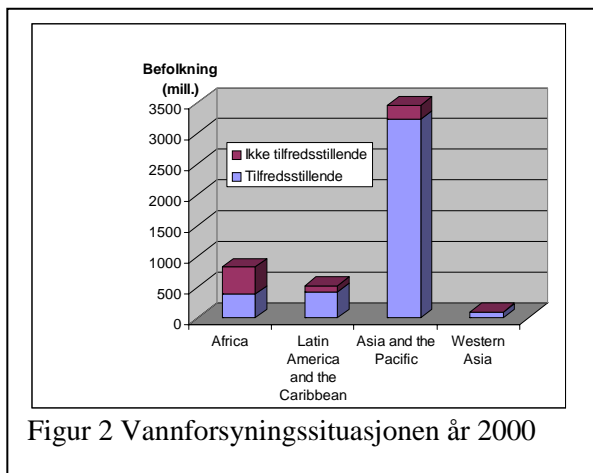
størrelsesorden 15 kr pr. m³ og kan derfor utgjøre mer enn halvparten av VA-avgiftene.

Prisøkningen på VA-tjenester har sammenheng med økte produksjonskostnader på grunn av stadig mer fjerntliggende råvannskilder, mer avanserte vannrensaneanlegg for å møte nye kvalitetsstandarder og nødvendig oppgradering av fordelingsnettene. En annen faktor er at det fokuseres stadig mer på kostnadene for offentlige tjenester og at publikum i større grad enn tidligere må betale de virkelige kostnadene. Dette gjelder også VA-sektoren.

Økte kloakkavgifter bidrar som nevnt også til økte priser på vann- og avløpstjenester. Alle disse faktorene bidrar i noen grad til å øke folks bevissthet om vann som et økonomisk gode som har en pris. Tradisjonelt har VA-bransjen vært drevet som en offentlig virksomhet, men som vil bli belyst i denne rapporten, er tendensen at det offentlige setter ut en del av sine oppgaver til eksterne private eller offentlig eide operatørselskaper som ledd i effektiviseringen av disse tjenestene.

1.2 Utviklingsland

Situasjonen er fortsatt kritisk. I utviklingsland er VA-sektoren mye mer kritisk for økonomisk og sosial utvikling enn i de industrialiserte landene. I følge WHO-UNICEF-World Water Council Water Supply and Sanitation Sector Monitoring Report (1996) mangler mer enn en milliard mennesker (25%) av verdens befolkning tilgang på trygg vannforsyning og omkring 2.9 milliarder (66%) har ikke egnede sanitærsystemer. Som et kriterium for minimum vannbehov til drikkevann, matlaging og personlig hygiene regnes 25 liter pr. person pr. døgn innefor en avstand av maksimalt 200 meter og at den kjemiske og mikrobiologiske vannkvaliteten skal møte WHO's krav. Som minimum sanitærløsning regnes organiserte



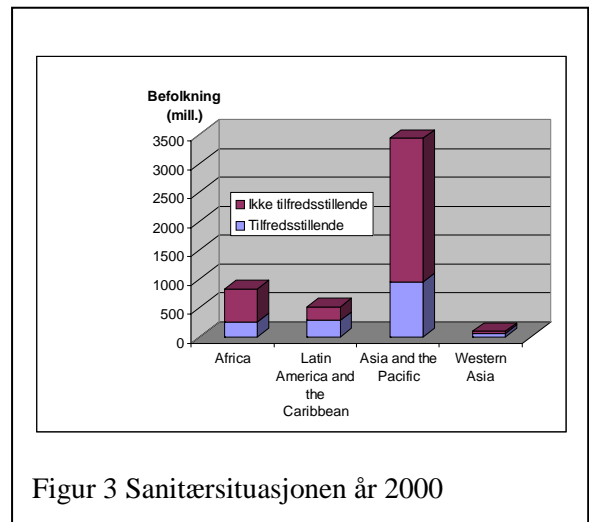
Figur 2 Vannforsyningsstatus 2000

latrinesystemer bygget og drevet etter anerkjente metoder og standarder.

Figur 2 og 3 viser den samlede situasjonen (urbane områder og landsbygder) for henholdsvis vannforsyning og sanitærforhold i fire verdensdeler.

Figur 2 viser at i Asia og Latin-Amerika er dekningsgraden av vannforsyningstjenester relativt høy, mens i Afrika er fortsatt over halvparten av befolkningen uten tilfredsstillende vannforsyning. Når det gjelder sanitærsituasjonen viser figur 3 at denne er kritisk i alle respektive verdensdeler.

De fattige områdene kommer dårligst ut.



Figur 3 Sanitærsituasjonen år 2000

motsetning til byer i de industrialiserte land med relativt homogen infrastruktur og tjenestetilbud preges byvannforsyningen i u-land av store forskjeller mellom ulike bydeler. En finner ofte det beste tilbudet i de velstående områdene, mens sentrale slumområder eller uregulerte utkantområder med rask og ukontrollert befolkningsvekst har dårlig eller ingen dekning av vann- og sanitærtjenester. Derfor må mange innbyggere kjøpe vann fra vannselgere, mens de rikere områdene blir forsynt med vann fra vannverkene til priser under selvkost.

Vannforsynings- og avløpssystemene i mange byer har forfalt i takt med økonomisk stagnasjon og problemene forsterkes av de raskt voksende bybefolkningene. I flere byer er vannforsyningene i ferd med å bryte sammen på grunn av manglende drift og vedlikehold. Mange områder preges av store lekkasjeproblemer og diskontinuerlig vannforsyning. Problemene kan som regel føres tilbake til ineffektive driftsorganisasjoner som mangler den nødvendige kompetanse og finansielle ressurser. Vannverkene er ofte organisert som offentlige etater hvor en er avhengig av at midler til drift og vedlikehold bevilges over offentlige budsjetter. Det som

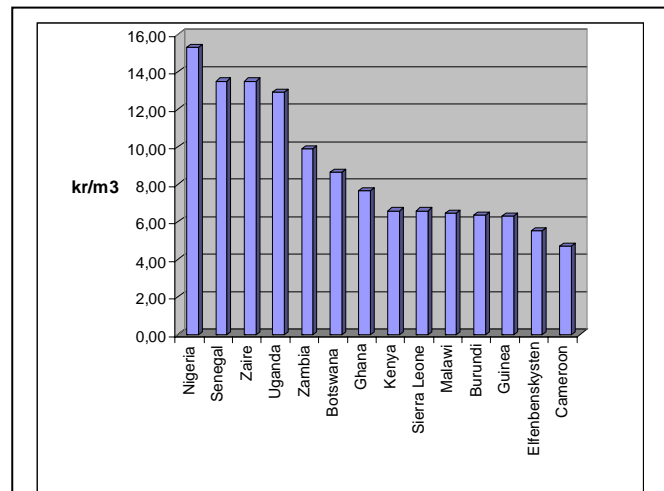
blir krevet inn av vannavgifter fra forbrukerne overføres til statskassen isteden for å komme VA-verkene direkte til gode. Overføringene fra offentlige budsjetter til drift og vedlikehold av VA-anlegg er som oftest langt fra tilstrekkelige, og mange vannverk har ikke råd til dekk selv de mest elementære utgifter til desinfeksjon av vannet eller til å investere i utvidelse av tjenestene til nye forsyningsområder. Mange urbane områder mangler avløps- og dreneringssystemer slik at kloakk og overvann ledes bort langs gater eller i åpne grøfter. Renseanlegg for kloakk er katastrofalt lite utbygget og urensset avløpsvann betyr en stor belastning for miljø og folks helse. Dette fører til stor spredning av vannrelaterte sykdommer som malaria, bilharzia og mage- og tarminfeksjoner. Dette at mange vannverk drives diskontinuerlig innebærer fare for spredning av vannbårne sykdommer ved at kloakk lekker inn i drikkevannsrørene når vanntrykket faller ved stans i forsyningen.

Det dårlige tjenestetilbudet har ikke bare negative helsemessige konsekvenser, men medfører også at kvinner og barn bruker mye tid til henting av vann eller at en må ty til dyrekjøpt vann fra vannselgere, noe som har stor innvirkning på familieøkonomien. De fattige bærer derfor en betydelig del av de økonomiske, sosiale og helsemessige byrdene forbundet med dårlige vann- og sanitærtjenester i byene.

Den kritiske situasjonen på VA-sektoren har også negative ringvirkninger for investeringer på økonomiske sektorer som er grunnleggende for sosial og økonomisk vekst. Resultatet av ustabil vannforsyning kan begrense interessen for investeringer i nye prosjekter som vil være avhengige av stabil vannforsyning til de ansatte og til produksjonsprosessene. Dersom næringslivet må etablere og drive vannverk på egen bekostning kan resultatet bli konkurransemessige ulemper i forhold til det å investere i land med godt utbygget infrastruktur og vannforsyning.

Investeringskostnadene for VA-systemer varierer mellom de ulike land og regioner, avhengig av vannressurssituasjonen og nivået på tjenestene. Figur 4 viser noen eksempler på kostnader for vannforsyning hentet fra vannprosjekter finansiert av Verdensbanken i Afrika. Figuren viser at gjennomsnittlige

kostnader er i samme størrelsesorden som for vannverk i vestlige land, fra 4 til 15 kr/m³. Denne statistikken gjelder gjennomsnittlige

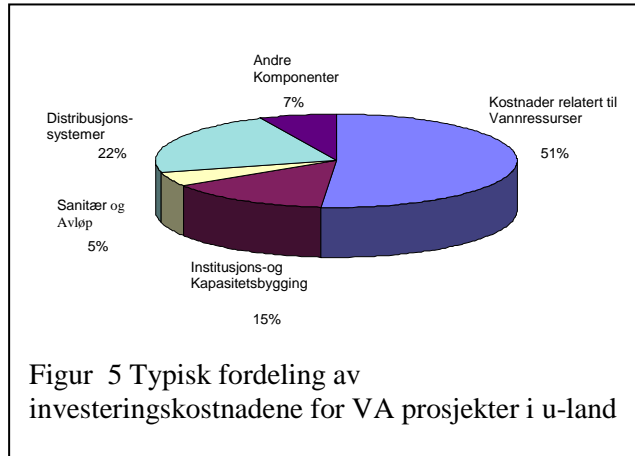


Figur 4 Kostnader for vannforsyning i noen u-land

kostnader til investeringer og drift omregnet pr. kubikkmeter vann. For at VA-tjenestene skal bli selvfinansierende må disse utgiftene dekkes inn gjennom vannavgiftene. Hvordan vannkostnadene fordeles mellom de ulike brukergruppene bestemmes av vanntariffene som fastsettes av myndighetene. I prinsippet er tariffstrukturen basert på en fast pris for å dekke folks grunnleggende minimumsbehov "lifeline tariff", med progressiv økende pris pr. m³ ved forbruk utover dette. Dette systemet er imidlertid avhengig av at alle vannmålerne fungerer og at det er på plass et effektivt system for måleravlesning og avgiftsinnkreving. Som kjent har ikke dette fungert i praksis, med det resultat at det blitt et misforhold mellom fordeling av kostnadene mellom ulike forbrukere og at de samlede inntektene ikke blir tilstrekkelige til å dekke driftsutgiftene.

For å gi et bilde av hvordan kostnadene for et typisk VA-prosjekt fordeler seg mellom de ulike anleggselementene er det i figur 5 vist gjennomsnittlig kostnadsfordeling basert på 30 Verdensbankenprosjekter i Afrika. Det er interessant å merke seg at kostnader relatert til vannressurser (dammer, inntakssystem, pumpestasjoner overføringsledninger og renseanlegg) står for mer enn 50% av investeringene, fordelingsnettverket for 22% og institusjonsbygging, teknisk assistanse og

opplæring utgjør 15% av kostnadene. Det er også verdt å merke seg at bare 5% av investeringene gjelder avløps- og sanitærsystemer til tross for at det er på



sanitærsiden det antatt største investeringsbehovet ligger. Dette understreker den lave prioriteten utbyggingen av sanitæranlegg tradisjonelt har fått hos givere og myndigheter i forhold til vannforsyningssiden.

Det offentlige har begrenset kapasitet. Etter at mange utviklingsland fikk sin selvstendighet overtok det offentlige ansvaret for utbygging, drift og vedlikehold av vann- og avløpssystemer. Kanalisering av infrastrukturinvesteringene gjennom statsapparatet la imidlertid et stort ansvar og en vesentlig risiko på det offentlige som har begrenset kapasitet til å administrere og finansiere slike investeringer. Dette førte til et betydelig press på offentlige finanser og forvaltning noe som medvirket til betydelige budsjettoverskridelser, forsinkelser og lite levedyktige VA-prosjekter. Regjeringene har derfor i økende grad vært avhengige av utenlandsk hjelp for å bygge ut vann- og avløpstjenester og andre infrastruktursektorer. I den senere tid har mange regjeringer, i samarbeid med internasjonale finansinstitusjoner, søkt etter nye finansieringsløsninger og organisasjonsformer for å redusere det offentliges engasjement som utbygger og operatør på vannsektoren. Tendensen går i retning av at det offentlige inviterer private aktører til å ta del i utbygging av VA-anlegg og levering av slike tjenester.

Det offentlige er dårlige betalere.

Det offentlige utgjør en stor kundegruppe for vannverkene i u-land. Det har vært et gjennomgående problem at offentlige abonnenter ikke betaler vannavgiftene. De offentlige institusjonene har ofte urealistisk lave budsjettoverføringer og betaling av vannavgifter til andre offentlige etater kan lett bli en salderingspost når finansene ikke strekker til. I beste fall må vannetaten avregne en del av sitt utestående mot deres egne ubetalte regninger til andre statlige etater, som f.eks. nedbetaling av gjeld eller skatter og avgifter til staten. Det offentlige som en dårlig betaler er derfor en alvorlig hindring når det gjelder å bryte den onde sirkelen med VA-tjenester som bryter sammen på grunn av dårlige økonomiske betingelser.

Organisering av VA-tjenester i uregulerte områder et problem. Et viktig aspekt er at store deler av bybefolkningene lever i slumområder eller uregulerte utkantstrøk hvor det er vanskelig å bygge ut levedyktige og rasjonelle VA-tjenester. VA-myndighetene er tilbakeholdne med å ta ansvar for VA-utbygging innenfor disse områdene på grunn av deres juridiske status og dels på grunn av finansielle og institusjonelle forhold. Prosjektene vil være avhengig av at lokalbefolkningene selv tar ansvaret for bygging og vedlikehold av lokalt tilpassede VA-systemer. Det er eksempler på vellykkede prosjekter hvor tjenestetilbudet til fattige byområder utvikles av frivillige organisasjoner i samarbeid med lokalbefolkningen. Orangi Pilot Prosjektet i Karachi er et eksempel på et slikt prosjekt (se egen tekstboks på neste side).

Orangi Pilot Prosjektet i Karachi (Pakistan)

Dårlige sanitærløsninger er et av de største problemene i slumstrøk og i uregulerte utkantområder i byene i mange u-land. Med omkring en million innbyggere, Orangi er det største uregulerte boligområdet i Karachi (Pakistan). Den første bosettingen i dette området fant sted tidlig på 1960 tallet. De offentlige myndighetene bygget bare hovedveier, fordelingsnettverk for vannforsyning, elektrisitetslinjene, og noen få skoler og helsesentere. Inntil 1980 brukte de fleste husholdningene bøttelatriner og infiltrasjonsgroper for å kvitte seg med toalettavfall, og avløpsvannet ble bortledet i åpne kloakker. Disse forholdene førte til en stor utbredelse av vannbårne sykdommer. Folk i Orangi var oppmerksom på disse problemene, men kunne ikke løse dem fordi:

- de trodde at utbygging av infrastruktur er myndighetenes ansvar (*den psykologiske barrieren*);
- de hadde ikke den tekniske ekspertise til å bygge kloakkering (*den teknologiske barrieren*);
- de var ikke organisert for å gjennomføre felles prosjekter (*den sosiologiske barrieren*);
- de hadde ikke råd til konvensjonelle kloakkeringsystemer (*den økonomiske barrieren*).

"The Organi Pilot Project" (OPP) ble etablert i 1980 med den hensikt å forbedre levevilkårene i denne bydelen og utvikle en modell for anvendelse i andre områder. OPP er i utgangspunktet en forskningsinstitusjon som har til hensikt å identifisere problemer og utvikle praktiske løsninger som kan settes ut i livet av lokalsamfunnene på en organisert måte. OPP står ikke for selve byggingen av infrastruktur, men hjelper frem lokalsamfunnene slik at de selv kan ta ansvar for organisering, finansiering og gjennomføring av levedyktige tiltak. OPPs innledende undersøkelser viste at huseierne var villige og skikket til å påta seg ansvar for bygging og vedlikehold av mer moderne sanitærsystem. Dette bestod av innendørs toalett, kloakkledning for hustilknytning, kummer og sekundært ledningssystem for avløpsvann. Hovedledningsnett for avløpsvann og kloakkrensaneanlegg var klart et ansvarsområde for myndighetene. OPPs oppgave var å utvikle teknologi for å redusere kostnadene og som ville gjøre det mulig for innbyggerne i Orangi å delta i byggingen. Kostnadsreduksjoner ble oppnådd gjennom et forenklet design og byggemetoder og ved å unngå entreprenører og mellommenn som fordyrende ledd. OPP viste at en husstand kunne få et eget toalettssystem knyttet til et avløpsnett for omkring US\$33. For å kunne gjennomføre planene for et lavkost sanitærsystem måtte det etableres hensiktsmessige grupper i ulike byområder som var små nok til å fremme lokalt engasjement og ansvar og store nok til å kunne påta seg den relativt store oppgaven med å bygge et avløpssystem. OPP anbefalte en gatevis organisering som i praksis betyr 20 - 40 hus som et utgangspunkt for en organisasjonsmessig enhet. OPPs teknikere utførte nødvendige landmåling, fremstilling av kartunderlag, planer og estimater mens OPPs spesialister i mobilisering av lokalsamfunn forklarte om planene til huseierne og hjalp til med å organisere prosjektgrupper og utpeke deres ledere. Disse lederne var ansvarlige for å samle inn finansieringsbidragene fra oppsitterne og administrasjon av byggeprosessen. OPP lanserte også et opplæringsprogram for småentreprenører for å utvikle deres kapasitet til å gjennomføre prosjekter uten kontinuerlig byggeledelse fra OPPs side. Det er også lagt stor vekt på at innbyggerne selv følger opp med vedlikehold av systemene etter at de er bygget. Erfaring viser at i og med at de har bidratt til byggingen av anleggene er de også høyst motiverte til å sikre driften gjennom regelmessig vedlikehold. De fysiske resultatene av OPPs engasjement er at det er anlagt kloakkledninger langs cirka 400km av byens gater, og det er installert omkring 80,000 toaletter som betyr bedre sanitærforhold for 81% av bydelens befolkning. Kostnadene pr. husstand for å installere et nytt toalettssystem med de nødvendige tilknytninger var omkring US\$33, eller ca US\$3.30 pr. innbygger. Pilotprogrammet har bidratt til å styrke kvinnenes stilling og engasjement i nærsamfunnet. Forekomst av vannrelaterte sykdommer er blitt vesentlig redusert og dette har medført at kvinnene har fått mer tid til produktive aktiviteter, og familienes økonomi er blitt bedret fordi utgiftene til medisinsk behandling er redusert. Et problem som programmet har møtt er at myndighetene ikke har gjort sin del av oppgaven som har vært utvidelse av hovednettet for avløpsvann og bygging av avløpsrensaneanlegg.

OPP har gjennom årene også bidratt til å identifisere og løse andre grunnleggende oppgaver i Organi, som for eksempel familieplanlegging, bedring av husstandarden, kreditter til etablering av små familiebedrifter, oppgradering av skoler og utdanning, og opplæring av kvinner i organisering og bedriftsledelse.

1.3 Sammenligning av VA-sektoren i utviklingsland og industrialiserte land

Som vist i tabell 1, er det er en rekke forhold og rammebetingelser som vesentlig skiller vannsektoren i u-land fra den i de industrialiserte landene. De mest sentrale forskjellene ligger i landenes økonomiske

forutsetninger og forvaltningsmessige kapasitet i forhold til vannsektorens viktighet og relative behov for effektivisering.

Tabell 1. Noen forskjeller mellom situasjonen i-land og u-land

I-LAND	U-LAND
Høy gjennomsnittlig GNP per innbygger, i størrelsesorden US\$15,000 - 35,000	GNP per innbygger lav: De fattigste landene: US\$ 200-430 Land med middels økonomi: US\$2,400 U-land i øvre skikt: US\$4,300
Tilnærmet full dekning av VA-tjenester til hele befolkningen. Vannsektoren er relativt lite påkattet hos opinion og politikere i forhold til andre sektorer. VA er ikke kritisk for sosial utvikling og økonomisk vekst.	Langt fra full dekning av VA-tjenester. I de fattigste landene (<50% dekning) i land med høyest GNP (> 90% dekning). Vannforsyning og sanitærforhold er begrensede for folks helse og velbefinnende og en kritisk faktor økonomisk vekst.
Det er et potensial for effektivisering av vannbransjen og redusert bruk av offentlige ressurser.	Driftssituasjonen er kritisk. Betydelig behov for effektivisering av vannverkens drift og vedlikehold slik at investeringene fører til varige forbedringer.
100% tilknytning til offentlig avløpsnett er en selvfølge i de fleste byene selv om unntak finnes.	Majoriteten av befolkningen lever i slumområder og uregulerte utkantområder uten avløpsnett eller tilfredsstillende sanitærløsninger. De offentlige VA-verkene føler ikke ansvar for utbygging av infrastruktur og levering av VA-tjenester i disse områdene. Nye og kostnadstilpasset sanitær- og avløpsteknologi basert på mobilisering av lokalsamfunnene er nødvendig.
Overvannssystemer en obligatorisk del av urban infrastruktur.	Mangelfull utbygging av systemer for drenering og bortledning av overvann. Vannmetning i grunnen medvirker til spredning av vannrelaterte sykdommer.
Utbygging av avløpsrensaneanlegg som ledd i miljøverntiltak og beskyttelse av vannressurser er kommet langt. Kostnader for kloakkrensing er høyere enn for vannforsyning..	Bygging av avløpsrensaneanlegg har ikke vært prioritert, og vannforurensning er kritisk. På grunn av varmere klima kan det brukes billigere og enklere teknologi (biologiske dammer).
Det offentlige står for en lavere andel av vannforbruket, og betaler sine vannregninger.	Offentlige kunder utgjør en betydelig andel av brukerne, men er dårlige betalere. Dette på grunn av underbudsjettering, eller politisk overstyring av driften.
Vannsektoren utgjør en relativt liten del nasjonaløkonomien, motivet for reformer er effektivisering av tjenestene og økonomisk innsparing.	Vannsektorens økonomiske utfordringer er betydelige i forhold til nasjonenes økonomi. Målet er å dekke livsnødvendig vannbehov hos store befolkningsgrupper.
Vannprisen på ca 3-14 kr/m ³ er av mindre økonomisk betydning for forbrukerne.	Den reelle vannprisen er i den samme som i i-land og prisen er derfor høy i forhold til de fleste innbyggernes betalingsevne.
Investeringene gjelder rehabilitering, oppgradering og i noen grad kapasitetsutvidelse for eksisterende vannverk.	Investeringsbehovet gjelder omfattende rehabilitering og oppgradering av kapasitet og tjenestetilbud.
Ofte knapphet på offentlig finansiering på grunn av på stram finansieringspolitikk overfor byer og kommuner. God tilgang på privat kapital, og marginale forskjeller mellom privat og offentlig finansiering. God kredittverdighet.	Betydelig mangel på offentlig innenlandsk kapital, og lav kredittverdighet for privat finansiering. Bistand utgjør den viktigste investeringskapitalen.
Prosjekter skal ut på åpne anbud i henhold til nasjonale forskrifter og internasjonale konvensjoner (EØS o.l.).	Gavefinansiering kan medføre redusert handlefrihet hos mottakerlandene da prioriteringer og innkjøp av varer og tjenester kan være styrt av giverlandenes policy.
Godt utviklet offentlig konsesjonsapparat og god forvaltningskapasitet	Svakt offentlig konsesjonsapparat, manglende regelverk og begrenset forvaltningskapasitet.
Lav politisk risiko	Moderat - høy politisk risiko
Normalt god politisk gjennomsiktighet og allmennheten har større mulighet for å påvirke politiske prosesser.	Mindre åpenhet og lokal deltakelse i det offentliges disposisjoner. Åpner for korrupsjon eller favorisering

2. Utviklingstendenser

2.1 Generelt

Dagens situasjon og utviklingstendenser innen vann- og avløpssektoren i Norge og andre land er beskrevet ved noen eksempler i Vedlegg 1. Det fremgår mange fellestrekk i utviklingen i de ulike land og regioner, som for eksempel at:

I-land

- Vannkostnadene er økende på grunn av stadig dårligere tilgang på vannressurser med tilstrekkelig kapasitet og god kvalitet i nærheten av forsyningsområdene. Dette krever investeringer i rensiltak eller overføring av vann fra mer fjerntliggende og kostbare vannkilder.
- Vannavgiftene er økende og bygging og drift av avløpsrenseanlegg utgjør en vesentlig del av vannkostnadene som må bæres av forbrukerne.
- Det fokuseres stadig mer på rasjonalisering av driften av vann- og avløpsverk for å gjøre VA-bransjen mer selvfinansierende når det gjelder både investeringer og driftskostnader.
- Private aktører leverer i økende grad tjenester som tidligere var ansett som offentlige oppgaver.
- Det er en del politisk motstand mot ytterliggående privatisering av vannindustrien, det vil si ordninger som fører til salg av offentlige anlegg og eventuelt tap av arbeidsplasser og redusert offentlig styringsmulighet.
- Det er en tendens i mange i-land at ansvaret for VA-tjenester som tidligere ble levert av kommunale etater nå blir overdratt til selskaper som drives etter bedriftsøkonomiske prinsipper for å oppnå nødvendige rasjonaliseringsgevinster.
- Storbritannia helpprivatiserte 10 VA-selskaper i 1989. Den nåværende regjeringen vurderer å innføre tiltak for bedre å kunne regulere den privatiserte vannindustrien.

U-land

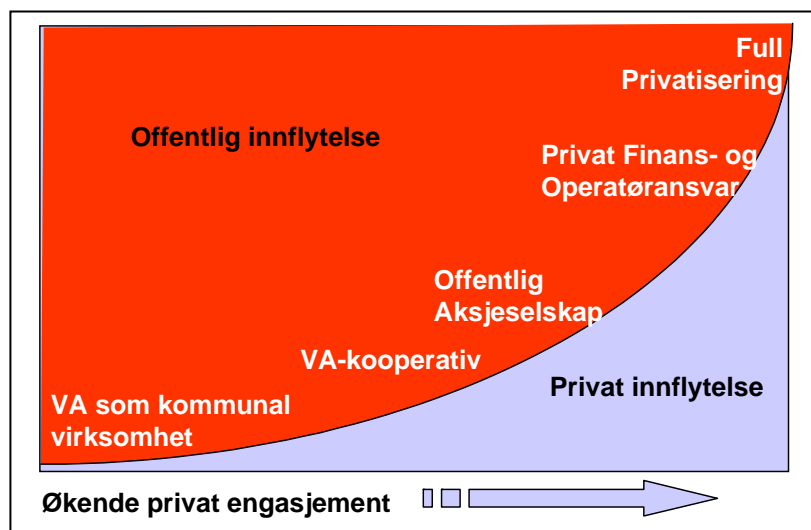
- Privat sektors inntreden på VA-sektoren i u-land for å avlaste det offentliges ansvar er inne i en betydelig utvikling gjennom påtrykk fra Verdensbanken og andre sentrale finansieringsinstitusjoner. Det vanligste prinsippet er delprivatisering av VA-sektoren er den såkalt "affermage"¹ modellen.
- Erfaring viser at selv om økt privat sektor engasjement generelt har ført til forbedret økonomi i vannselskapene har det ikke medført vesentlige forbedringer av tjenestene i de fattige byområdene da de nye VA-selskapene er tilbakeholdne med å påta seg ansvaret for disse områdene.
- Som ledd i bistandens fattigdomsorientering fokuseres det i økende grad på utbygging av VA-tjenester i sentrale slumstrøk og i uregulerte utkantområder.
- En innser at bruk av konvensjonell teknologi og tradisjonelle entreprenørkontrakter medfører for høye kostnader som ikke står i forhold til innbyggernes økonomi.
- Ny tilpasset lavkost teknologi og strategier for å nå målene med tilfredsstillende vannforsynings- og sanitærforhold for alle urbane områder er under utvikling. Viktige momenter er mobilisering og motivasjon av lokalsamfunnene slik at disse kan ta ansvar for utvikling av infrastruktur i sine respektive områder. Dette skjer gjennom kanalisering av bistanden gjennom frivillige organisasjoner, som Habitat 2 Programmet om byutvikling etter år 2000 er et eksempel på.
- Investeringer i sanitærsystemer og avløpsanlegg har fortsatt meget lav prioritet hos bistandsorganisasjonene i forhold til vannforsyningsprosjekter.
- Styrking av vannressursforvaltning er hos mange finansieringsinstitusjoner er blitt en obligatorisk del av nye investeringer på vannsektoren.

¹ Affermage: Privat operatør leier VA-anleggene fra det offentlige for avtalt periode med ansvar for drift og vedlikehold i bytte mot retten til vann- og evt. avløpsavgiftene.

2.2 Reformen på VA-sektoren

I løpet av de siste ti årene er det i mange land gjennomført store reformer på vann- og sanitærsektorene. Spesielt berører disse reformene statens og kommunenes roller som eier, finansør og tjenesteleverandør. Tendensen går i retning av at private interesser blir tildelt delansvar og oppgaver i forbindelse med finansiering, utbygging og levering av VA-tjenester. Denne kan sies å ha sammenheng med den politiske tendensen i hele den vestlige verden som er rettet mot deregulering, markedsliberalisering og privatisering av tidligere offentlige tjenester på mange sektorer. Et karakteristisk utviklingstrekk går i retning av at stat og kommune overlater rollen som investor og tjenesteleverandør til private aktører, mens det offentlige innehar rollene som premissgiver og regulator. Det er imidlertid interessant å merke seg at selv om behovet for effektivisering av sektoren stort sett er det samme i mange land, så er det delte oppfatninger om hvilke modeller og virkemidler som er mest formålstjenlige og politisk akseptable. Tabell 2 gir en kort karakteristikk av noen aktuelle organisasjonsmodeller for vannsektoren, inkludert eierstruktur og driftsansvar, og eksempler på hvilke land som bruker de ulike prinsipløsningene. I tillegg er det mulig med andre varianter innenfor og mellom disse organiseringsformene. Graden av privat engasjement og operatøransvar i forhold til det offentliges ansvar øker fra kategori 1 til 6. I den ene enden av skalaen ligger bl.a. Norge, hvor det foreløpig har vist seg vanskelig å få politisk aksept for et større privat engasjement i VA-bransjen, mens i den andre enden av skalaen ligger England og Wales, hvor det i 1989 fant sted en omfattende privatisering av disse tjenestene inklusiv overdragelse av eiendomsretten til anleggene.

Figur 6 gir en forenklet illustrasjon av forholdet mellom privat og offentlig innflytelse på VA-tjenestene ved de ulike typer organisasjonsformer som antydnet i tabell 2. De fleste land ligger i området mellom VA-kooperativ løsningen og privat finansiering og operatøransvar.



Tabell 2. Ulike organisasjonsmodeller for VA-sektoren

Kategori	Type Sektor Organisering	Hvem eier infrastrukturen?	Hvem driver infrastrukturen?	Operatørens lovfestede status	Hvem eier aksjene?	Det offentliges ansvar	Det privates ansvar	I hvilke land?
1	VA-tjenester utført som kommunal eller interkommunal virksomhet	Kommunen(e)	Kommunalt evt. interkommunalt selskap	Kommunal/ council etat	Ikke relevant	Rehabilitering, vedlikehold, drift av infrastruktur, service overfor kundene og avgiftsinnkreving. Økonomisk ansvar for drift og investering.	Kan utføre deloppgaver for kommune gjennom service eller management kontrakter med 1-5 års varighet	Norge, USA, Indonesia, Spania, og østeuropeiske land
2	Regional eller nasjonal virksomhet som omfatter mange VA-distrikter	Regionale eller nasjonale myndigheter	Regional eller nasjonal administrasjon	Regional eller nasjonal etat	Ikke relevant	Rehabilitering, vedlikehold, drift av infrastruktur, service overfor kundene og avgiftsinnkreving. Økonomisk ansvar.	Kan utføre deloppgaver for kommune/council gjennom service eller management kontrakter med 1-5 års varighet	India
3	VA-kooperativ (Samvirkelignende modeller)	Myndighetene eller VA-samvirket	VA-kooperativet	Halvstatlige virksomhet under særlover	Ikke relevant	Rehabilitering, vedlikehold, drift av infrastruktur, service overfor kundene og avgiftsinnkreving. Økonomisk ansvar.	Kan utføre deloppgaver på oppdrag fra kommune/council gjennom service eller management kontrakter med 1-5 års varighet	U-land med store vann-organisasjoner f.eks. Ghana, Thailand. Også diskutert som alternativ til privatisering av VA-tjenester i Norge
4	Offentlig aksjeselskap	Myndighetene eller VA-selskapet	VA-selskapet på permanent basis	Offentlig aksjeselskap	Myndighetene	Rehabilitering, vedlikehold, drift av infrastruktur, service overfor kundene og avgiftsinnkreving. Økonomisk ansvar etter bedriftsøkonomiske prinsipper.	Kan utføre deloppgaver på oppdrag fra VA-selskapet gjennom service eller management kontrakter med 1-5 års varighet	Nederland, Sverige, Tyskland, Belgia, USA, Filippinene, Chile, Sør-Afrika og Zambia?
5	Delegert privat ledelse og operatøransvar gjennom leasing, konsesjon eller «affermage» kontrakter	Ett eller flere offentlige ministerer	Operatørselskapet som har konsesjon (tidsbegrenset)	Privat Aksjeselskap	Private aksjonærer	Finansiering av grunnleggende utbyggingsoppgaver og utskifting av hovedenheter. Regulator og styrefunksjon	Rehabilitering vedlikehold, drift av infrastruktur, service overfor kundene og avgiftsinnkreving. Økonomisk ansvar etter bedriftsøkonomiske prinsipper. 10-30 års varighet	Frankrike Elfenbenskysten Guinea Senegal Mosambik Gaza og andre Verdensbankstøttede land
6	Full privatisering	Private eierinteresser	Privat selskap	Privat Aksjeselskap	Private aksjonærer	Regulator	Eierskap, rehabilitering, vedlikehold, drift av infrastruktur service overfor kundene og avgiftsinnkreving. Økonomisk ansvar etter bedriftsøkonomiske prinsipper. Permanent	England og Wales

2.3 Sektormål

Målene for vannsektoren vil naturlig nok ikke være de samme i utviklingsland som i de industrialiserte landene. Som en bakgrunn for videre vurderinger er det i Tabell 3 antydnet noen konkrete mål for vannsektoren i u-land. For i-landenes vedkommende er disse målene

stort sett oppfylt, og derfor blir den overordnede målsettingen å oppnå bedre institusjonell og økonomisk effektivitet, mer optimale finansieringsløsninger for investeringer og drift av vannverkene og billigere og bedre tjenester til forbrukerne.

Tabell 3. Typiske mål for VA-sektoren i u-land.

	Typisk nåsituasjon	Mål
Del av befolkningen tilknyttet VA-tjenester	40- 90%	100%
Lekkasjer og uregistrert forbruk	30-60%	< 15%
Driftsregularitet	varierende og ofte <24 timer	24 timer
Antall ansatte per 1000 abonnenter	10-40	< 5
Inntekter som andel av kostnader	30%	100%

Målene i Tabell 3 er de samme som ble satt for Vandekaden (1980-90), men det viste seg urealistisk å nå disse målene over en så kort tidshorisont. Målene gjelder fortsatt, men en må belage seg på å bruke flere årtier på de nødvendige investeringene som også må knyttes til tidkrevende sektorreformer og utvikling av mottakeransvar for effektivisering av vannbransjen.

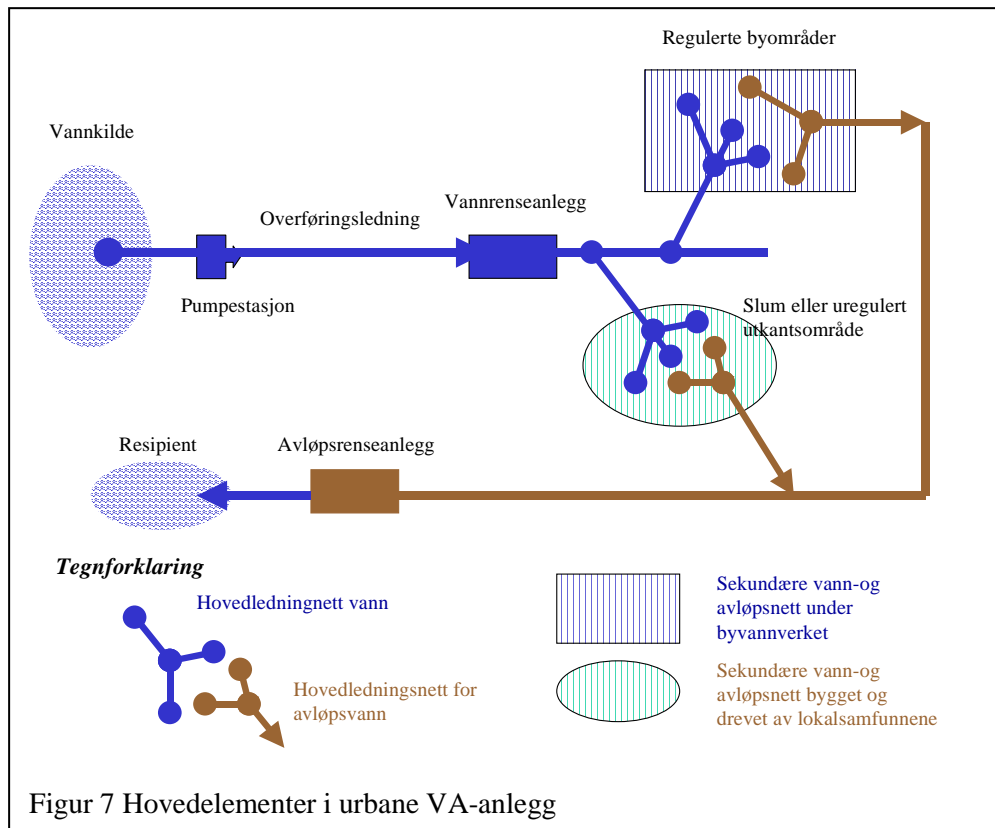
Hovedmotivet for et eventuell økt privat sektor engasjement i vannindustrien vil være å sikre gode VA-tjenester til alle lag av bybefolkningene til akseptable priser. Videre er det et ønske om å komme bort ifra ineffektivitet på grunn av stivbente, byråkratiske, kostbare, offentlige prosedyrer og i mange tilfeller korruperte aktører, og det er viktig å komme bort fra politisk detaljstyring av operatørfunksjonen.

2.4 Eierstruktur og ansvarsfordeling

Det er viktig å være klar over at vann- og avløpsverk i storbyene ikke er homogene enheter hva angår eierstruktur og ansvar for bygging av anlegg og levering av VA-tjenester. Derfor vil den optimale strukturen være en blanding av teknologiske løsninger og organisasjonsformer som er tilpasset ulike

geografiske områder. Når en snakker om privatisering av offentlige oppgaver er det nødvendig å presisere hvilke forpliktelser og geografiske avgrensninger som gjelder, og hvordan en tenker seg å forbedre forsyningen til de deler av befolkningen som faller utenfor prosjektenes ansvar.

Figur 7 illustrerer av et vann- og avløpssystem i et byområde hvor en tenker seg ulike løsninger for ulike bydeler. Et VA-selskap kan for eksempel ha en "grossistfunksjon" som innebærer utbygging av et felles system for pumping, overføring og rensing av drikkevann som leveres til ulike forsyningsområder samt hovedenhetene for kloakkering og avløpsrensing. Det samme selskapet kan også ha ansvar for distribusjon av vann til forbrukerne og kloakkering innenfor de regulerte byområdene. I slumstrøk og uregulerte utkantområder kan derimot løsningene være basert på at VA-selskapet leverer vann i "bulk" til lokalsamfunnet som selv organiserer distribusjon og avgiftsinnkreving i samarbeid med f.eks. frivillige organisasjoner. Samme prinsipp kan anvendes for kloakksystemet, hvor lokalsamfunnet organiserer intern oppsamling som knyttes til VA-selskapets hovednett og felles renseanlegg. Dette kan utføres etter samme modell som Orangi Pilot Prosjektet i Karachi som er omtalt i en egen tekstramme i denne rapporten.



VA-verkets eierstruktur er i høyeste grad et politisk spørsmål, og alle aspekter ved privatisering av eiendomsretten til infrastrukturen må belyses. Som kjent går den globale politiske tendensen i retning av deregulering, liberalisering, markedsorientering, privatisering og internasjonalisering av kapitalen, noe som også preger vannbransjen. Tabell 2 viser at eierstrukturen innen vannbransjen varierer innenfor et bredt spekter, fra offentlig totalansvar til full overdragelse til private interesser. Utvikling i retning av privatisering av offentlig eiendom og tjenester betyr i prinsippet en omorganisering fra en forvaltningsmodell med samfunnsmessig formål til en aksjeselskapsform med bedriftsøkonomisk målsetting etter forretningsmessige prinsipper. Bortsett fra den engelske modellen (alternativ 6), som innebærer full privat overtagelse av anlegg og driftsansvar, så medfører de andre fem modellene at det offentlige beholder eiendomsretten til infrastruktur. De inneholder flere kombinasjoner av offentlig og privat ansvarsfordeling vedrørende drift, vedlikehold og finansiering av investeringene. I alle

modellene vil det offentlige spille en sentral rolle som premissgiver og regulator. Derfor er ikke spørsmålet om vannverkene skal være private eller offentlige, men om hvordan en kan oppnå rasjonalitet og forretningsmessig drift. Vannselskapene må disponere teknisk, økonomisk, analytisk og administrativ kompetanse for å kunne drive optimalt. Størrelsen på selskapet avgjør hvor mye kompetanse en skal ha selv og hva som bør kjøpes eller leies inn av rådgivningstjenester utenfra.

Når det gjelder u-landene ser det ut til å være mest aktuelt at en beholder vannverkene som offentlig eiendom, men at en legger til rette for et privat sektor engasjement for å sikre en høy investeringstakt og resultatorienterte tjenester. På grunn av mangel på innenlandsk privat kapital, må en vesentlig del av finansieringen nødvendigvis komme fra internasjonale kilder.

2.5 Finansiering

De store ulikhetene i finansielle rammebetingelser mellom land vil stille ulike krav til hvordan en kan sikre finansiering av investeringer på vannsektoren. Myndighetenes

virkemidler ligger i å velge en best mulig strategi og regelverk for omorganisering av sektoren hvor det foretas en avveining mellom offentlige og private interesser. Effektivisering gjennom økt markedsorientering kan skje på en rekke måter, som for eksempel ved å innføre samvirkelignende modeller for å sikre brukerne større innflytelse over VA-tjenestene. Dette innebærer et mindre krav til profitt, men en større mulighet for politisk detaljstyring av bransjen. I Norge er det for eksempel forestått en modell med såkalte Særlovsselskap som er ment å gi VA-bransjen større mulighet til å styre seg selv og fungere i et krevende marked uten at det gis gi avkall på den politiske styringen. VA-selskapene kan fastsette sine egne budsjetter og vil dermed få mulighet til en planleggingshorisont utover de årlige offentlige budsjettene. For vannbransjen i u-land er derimot et spørsmål om en med en slik modell er i stand til å reise nødvendig kapital og ressurser uten en større medvirkning av private interesser og kapital. Det gjenstår å se i hvilken grad det er mulig å forbedre offentlig drevne vannverk ved at myndighetene stiller større krav til tjenestene og økonomiske resultater samtidig som ledelsen gis det nødvendige ansvar og handlefrihet. De tre hovednivåene for privat engasjement i VA-bransjen kan derfor sies å være:

1. At de lokale myndighetene beholder eiendomsretten, men privatiserer hele eller deler av driften ved å legge denne ut på anbud. Det offentlige beholder eiendomsretten, men frasier seg noe av mulighetene for detaljstyring. Dette gir mulighet for privat kapital og ekspertise.
2. Gjøre offentlige vannverksetater om til offentlige aksjeselskaper. Dette burde sikre at markedsøkonomiske prinsipper ligger til grunn samtidig som det oppnås en stor grad av offentlig innflytelse og kontroll. En må også huske på at det er ikke alltid behov for privat sektor medvirkning hvis det er tilrettelagt for en godt fungerende offentlig virksomhet som for eksempel i Singapore.
3. Å selge kommunalt eide vannselskap til private som i England, det vil si full privat overtagelse av anlegg og ansvar for

investeringer og drift. Mindre mulighet for politisk styring etter at transaksjonen er slutført. Fare for at overskudd og aksjeutbytte tas ut av selskapet og ikke kommer forbrukerne tilgode.

3. Bistandens rolle

3.1 Generelt

Erfaringene viser at målene som ble satt i forbindelse med FNs vanntår (1980-90) med hensyn til bedring av vannforsyning og sanitærforhold i u-land var alt for optimistiske. Økning i dekningsgrad og servicenivå har gått langsommere enn antatt, og situasjonen er spesielt prekær for de fattige befolkningsgruppene. Vannsektoren i de fleste u-land karakteriseres ved mangel på kapital, kombinert med høy politisk/økonomisk risiko og ofte lavt potensiale for selvfinansierende drift under eksisterende organisasjonsmessige og økonomiske forhold. Det er behov for nye synsmåter og virkemidler for å få til varige bedringer på dette feltet. Bistanden spiller her en meget viktig rolle, ikke bare som finansør, men som veileder for mottakerlandenes myndigheter for å sikre at investeringer på vannsektoren gir varig framgang. Det kan også være av stor betydning å få inn ressurssterke selskaper som partnere og investorer, som er villige og i stand til å bære en stor del av ansvaret. Som tidligere omtalt kan ikke løsningene fra industrialiserte land uten videre overføres til utviklingsland på grunn av ulike forutsetninger. Dette kapitlet gir noen refleksjoner om bistandens utfordringer innenfor VA-sektoren med utgangspunkt i erfaringer og utviklingstendenser på disse sektorene. Bedring av vann- og sanitærforholdene i byene ses på som et stadig viktigere satsningsområde som ledd i bekjempelse av fattigdom.

Det er viktig at bistanden rolle ikke er å løse problemene for mottagerlandene, men at virkemidlene rettes inn mot å utvikle mottakerlandene evne og kapasitet til selv å utvikle varige forbedringer av vann og sanitærtjenestene. Bistandens innsats kan settes inn på en rekke områder og nivåer som til sammen skal ha en positiv effekt på utviklingen av VA-sektoren i samarbeidslandene. Den mest sentrale utfordringen for samarbeidet mellom bistand

og mottakerlandene er å utvikle effektive og levedyktige vann- og sanitær tjenester i byene.

Dette innebærer

- Innføring av nødvendige reformer på VA-sektoren
- Styrking av forvaltning og planleggingskapasitet på nasjonalt nivå.
- Utvikling av effektive og levedyktige serviceorganisasjoner for de overordnede vann- og avløpssystemene.
- Utvikling av desentraliserte vann- og sanitærtjenester basert på lokalt engasjement og ansvar i samarbeid med privat sektor og frivillige organisasjoner (NGOer).
- Utvikling av tilpasset og realistisk teknologi og løsninger for aktuelle målgrupper.
- Teknisk assistanse som er målrettet og tidsbegrenset.

3.2 Noen strategiske momenter

3.2.1 Bedre koordinering av strategier for bistand til VA-sektoren

De bilaterale og multilaterale organisasjonene bør i fellesskap utrede hvilke prinsipper en vil legge til grunn for bruk av bistand til å effektivisere VA-sektoren i samarbeidslandene sett i lys av hver enkelt giverlands overordnede utviklingsmål. VA-sektoren kan ikke sees isolert fra andre infrastruktursektorer, og her må det til en harmonisering mellom sektorene med hensyn til institusjonelle reformer, finansieringsmodeller og prinsipper for ansvarsfordeling. Denne strategiprosessen bør omfatte: (i) en grundig gjennomgåelse av erfaringer med ulike organisasjonsformer for vannbransjen (Tabell 2), (iii) en kritisk vurdering av dagens praksis og erfaringer med hensyn til å fremme partnerskap mellom samarbeidslandenes forvaltning, lokalbefolkningene, private aktører og frivillige organisasjoner, (iii) vurdere hvordan bistanden best kan bidra til å styrke reguleringsmyndighetenes kapasitet og (iv) utvikle prinsipper for hvordan bistand skal fungere som en tidsbegrenset ordning for å sette VA-bransjen i stand til å oppnå autonomi etter at prosjektene er avsluttet.

3.2.2 Sektorreformene må involvere alle berørte parter

Forberedelse av nye prosjekter må legge vekt på en dialog med mottakerens myndigheter og berørte parter for å bekrefte deres ønske om og vilje til å gjennomføre grunnleggende sektorreformer der hvor dette er påkrevet. Der viktig at det i forbindelse med prosjektforberedelsene avsettes mye tid og ressurser til å finne fram til nødvendige og realistiske reformer før det investeres i nye rehabiliteringsprosjekter. Hvor mye ressurser som vil gå med til prosjektforberedelser er derfor avhengig av hvor langt vedkommende land er kommet i sin omstrukturering av VA-sektoren.

3.2.3 Etappevis innføring av sektorreformer

I land med begrenset forvaltningskapasitet kan en trinnvis innføring av reformer på VA-sektoren være et alternativ. En kan på denne måten gradvis vinne erfaring og vurdere alle sider ved f.eks. å overlate delansvar til private operatører på vannsektoren. Første fase kan være en enkel driftskontrakt med senere overgang til mer forpliktende leasing eller konsesjonskontrakter. Det gir myndigheter og operatører bedre mulighet for å justere krav og betingelser i de reviderte kontraktene. Et viktig poeng er at ordningen med privat deltakelse ikke behøver å være endelig ved at det legges inn forbehold om at tjenestene kan føres tilbake til det offentlige i fremtiden hvis en ikke oppnår de forventede effektiviseringsgevinster.

3.2.4 Gode spilleregler og en sterk reguleringsmyndighet

Å åpne VA-sektoren for private interesser vil kreve betydelige forberedelser fra myndighetenes side i form av et godt avtaleverk og mekanismer for å kunne regulere de nye operatørkontraktene. Myndighetenes spilleregler skal bl.a sikre en høy tjenestestandard og hindre de private selskapene i å ta ut kortsiktig gevinst på bekostning av langsiktige fornyelsesbehov. Derfor er det viktig at det avsettes mye ressurser til å etableres klare "spilleregler" og resultatmål for offentlige myndigheter og private aktører før en setter i gang anbudsprosessen. På den ene side er det nødvendig at regler og rammebetingelser gjør det attraktivt for private operatører å mobilisere kapital på egen risiko for å ta ansvar for å finansiere og drive VA-selskapene. På den annen side må spillereglene ta tilbørlig hensyn til samfunnsmessige og sosiale behov. Et av utfordringene er å skaffe til veie troverdig informasjon om hva som er en fornuftig vanntariff i forhold til forbrukernes situasjon og operatørselskapets utgifter til drift, vedlikehold og nødvendige investeringer. Her er gjensidig respekt og forståelse mellom partene en forutsetning for å få til rettfærdige prinsipper. Myndighetene bygge opp sin kapasitet for å kunne kontrollere selskapenes virksomhet

gjennom et sterkt og uavhengig offentlig kontrollorgan. Det kan også være nødvendig å etablere nye institusjoner og statlige holdingselskap for regulering av de nye VA-operatørene.

Det kan være nyttig å ta utgangspunkt i løsninger og erfaringer fra industrialiserte land, men det må tas hensyn til hvert samarbeidslands muligheter og begrensninger som for eksempel hvile tradisjoner en har med separering av regulator- og utbyggerrollene, tilgang på faglig kompetanse, begrenset kapitaltilgang, og hvilket risikonivå som møter potensielle internasjonale anbydere.

3.2.5 Oppgradering av vannforsyning og sanitærtjenester i byene må komme de fattige til gode

Et problem med oppgradering av byvannverk har vært at tiltakene ikke har kommet de fattige til gode, da tidligere rehabiliteringsprosjekter ofte fokuserte på bedring av VA-tjenestene i de etablerte forsyningsområdene. Utbygging av vannforsyning og annen infrastruktur i byene har ikke holdt tritt med den raske befolkningsveksten i indre slumområder og uregulerte utkantområder, med det resultat at store befolkningsgrupper ikke har tilgang på organiserte vann- og sanitærtjenester. Også de nye privateide VA-selskapene har vist seg å være mindre interessert i å utvide VA-tjenestene til fattige byområder, blant annet fordi en anser at befolkningen der ikke har råd til å betale det koster for et bedre servicetilbud og dessuten anser en at drift og vedlikehold samt organisering av innkreving av vannavgifter i slike områder være for ressurskrevende. En viktig strategisk føring for bistanden bør derfor være at prosjektene bidrar til å utvikle samarbeidsformer og mekanismer for bevisst å bedre VA-tjenester i de fattigste områdene. Slike modeller tar ikke bare hensyn til VA-selskapenes økonomiske resultater, men også de fattiges behov for gode vann- og sanitærtjenester. Viktige virkemidler for å oppnå bedre servicedekning i de fattige områdene er å fremme et sterkere lokalt engasjement i samarbeid med frivillige organisasjoner og innføring av lokalt tilpassede teknologiske løsninger. Videre må VA-operatørens betingelser være slik at de motiveres/pålegges å bygge vann- og avløpssystemer frem til de

aktuelle forsyningsområdene. Tariffstrukturen må også tilgodese de fattiges grunnleggende vannbehov og sørge for at storforbrukerne dekker en rettmessig andel av VA-kostnadene. Kostnadene for utbygging og drift av infrastruktur må derfor fordeles mellom forbrukerne, det offentlige, og et tidsbegrenset bistandsfinansiert bidrag. Mye tyder på at for å bedre tjenestene til fattige grupper av bybefolkningene bare kan oppnås gjennom et forpliktende og langsiktig samarbeid mellom myndighetene, de lokale bysamfunn, frivillige organisasjoner, privat sektor og bistandsorganisasjoner (Jfr. Habitat II).

3.2.6 Forretningsmessige rammebetingelser

Sentrale forutsetninger for et vellykket partnerskap mellom privat sektor og det offentlige er stabile politiske og økonomiske forhold, gode fiskale rutiner fungerende markedsøkonomi og et gunstig finansieringsklima. Derfor er det enklere å få til en effektiv VA-bransje i land med stabile politiske og økonomiske rammebetingelser enn i land med mer uforutsigbare forhold. Anbudsprosessen er kostbar, og private interesser vil alltid vurdere alternative investeringsmuligheter i andre land og prosjekter. De ønsker en rimelig avkastning for aksjonærene, og vil være skeptiske til prosjekter som gir en stor negativ pengestrøm i en tidlig prosjektfase. Myndighetene forventes derfor å være realistiske med hensyn til å tillate operatørene en berettiget fortjeneste på investeringene og det må legges opp til en rettferdig risikodeling mellom operatøren og det offentlige. En viktig faktor er hvordan selskapet foretar sin avveining mellom størrelsen på aksjeutbyttet og investeringer i fornyelse av ledninger og anlegg. I prinsippet skal kostnadene til driften av selskapene og aksjeutbytte dekkes av den effektiviseringsgevinst som privatiseringen er ment å gi.

Erfaring har vist at store infrastrukturinvesteringer lett lar seg finansiere gjennom privat kapital dersom det er en rimelig balanse mellom lønnsomhet og risiko. Det sistnevnte er til en viss grad kompensert gjennom bistandskomponenten i finansieringspakkene. Uoffisielle uttalelser

hevder at dersom det ikke var for de prosjekterrelaterte driftsbidragene ville vannverksdrift i u-land være tapsbringende for operatørselskapene. Dette er bl.a. begrunnet med at forbrukerne ikke skal ha råd til å betale de virkelige kostnadene for VA-tjenester, at det tar tid å få politisk aksept for tarifføkninger og at avgiftsinnkrevningen i de fattige områdene er ressurskrevende. Slike problemstillinger vil bli mer avklart etter hvert som en får mer systematisk tilbakemelding fra igangværende og nye prosjekter.

3.2.7 Anbudskonkurransen er et sentralt element

For at markedsmekanismene skal medvirke til bedre og rimeligere offentlige tjenester i samfunnets og forbrukernes interesser må det legges opp til konkurranse mellom flere anbydere. Noen økonomer stiller seg tvilende til at det ligger noen samfunnsmessig gevinst i å privatisere en typisk monopolvirksomhet som vann- og avløpssektoren. Etter at operatør er valgt har ikke markedet (forbrukerne) mulighet til å skifte til andre leverandører som kan levere disse tjenestene bedre og billigere, slik tilfellet er innenfor telekommunikasjon og elektrisitetsbransjen. Konkurransmomentet på VA-sektoren ligger i anbudsplassen om hvem som skal få bygge, drive, og eventuelt eie vannverkene. Denne anbudsplassen blir derfor en kritisk faktor, og det er viktig at den er godt forberedt og foregår i full åpenhet. Det kan her være nyttig å ta utgangspunkt i modeller og erfaringer fra industriland, samtidig som en tar i betraktning spesielle lokale forhold og problemstillinger i u-land.

3.2.8 Bistanden må være nøytral i forhold til I-landenes egeninteresser

I noen tilfeller har internasjonal bistand bidratt til å forsterke mottakerlandenes problemer. Det har vært for mye satsing på utbygging og rehabilitering av infrastruktur fremfor å prioritere langsiktige støtte til institusjonelle reformer for å sikre et bedre grunnlag for varige forbedringer. Et annet dilemma er at bilateral finansiering av infrastruktur kan være bundet til kjøp av varer og tjenester fra bestemte land, noe som kan overstyre landenes egne prioriteringer eller forhindre internasjonal konkurranse om anbudene.

3.2.9 Det offentlige må bli bedre betalere.

Omstrukturering av VA-sektoren kan være en drivkraft som bidrar til å sette søkelyset på problemene med det offentlige som en dårlig betaler av VA-tjenester. Da for eksempel regjeringen i Guinea Conakry kom på etterskudd med betaling av vannavgifter svarte det private selskapet med å stoppe overføring av leasingavgiften til det offentlige holdingselskapet, som igjen førte til at holdingselskapet blokkerte overføringen av driftsbidraget finansiert av Verdensbanken. Denne onde sirkelen ble brutt ved at Banken grep inn og gjorde opp for det offentliges utestående vannavgifter. Dette sikkerhetsnett som er bygget inn i driftskontrakten er imidlertid av tidsbegrenset varighet i prosjektiden, og derfor vil det offentlig som dårlig betaler i det lange løp være en hemsko for et forpliktende privat sektor engasjement.

3.2.10 Styrking av samarbeidslandenes vannressursforvaltning (VRF) er viktig

Tilgang på tilstrekkelige vannressurser med god kvalitet er en viktig forutsetning for vannverkens drift og økonomi. I mange land er forvaltningen av vannressurser dårlig utviklet, og det institusjonelle ansvaret for helhetlig planlegging, vern og utbygging av vannressurser er uklart. Ofte foregår det en ukoordinert planlegging og bruk av vannressurser mellom de ulike sektorene (vannforsyning, utslipp av avløpsvann, irrigasjon, vannkraft, fiskeri, elvetransport, osv.), og miljøets vannbehov er dårlig ivaretatt. Mangel på gode og pålitelige vannressurser i nærheten av byene er en av de viktigste grunnene til at kostnadene for nye vannforsyningsprosjekter er sterkt økende. For eksempel i Dakar Senegal vannkostnadene fordoblet i løpet av 20 år, vesentlig på grunn av at en må benytte fjerntliggende kilder på grunn av ukontrollert utnyttelse av de lokale vannkildene. I nyere investeringsprosjekter på vannsektoren i Verdensbankens regi er styrking av landenes vannforvaltning blitt en obligatorisk prosjektkomponent. Denne satsingen inkluderer også styrking av myndighetenes kapasitet når det gjelder regulering og effektivisering av VA-bransjen.

Flere prosjekter (Senegal, Malawi, Mocambique m. fl.) har allerede fokusert på en slik modell, og det er viktig å følge opp erfaringene med denne satsningen.

3.2.11 Mulighet for bruk av norske aktører

De industrialiserte landene som ikke har privatisert sin vannsektor, deriblant Norge, burde ha et fortrinn som bistandsyter ved at en kan gi mere objektive føringer overfor mottakerlandene. Land som har en privatisert hjemmebase kan tendere til at kommersielle interesser ensidig fremmer privatisering som eneste løsning på problemene. Sverige og Nederland er eksempler på land med en vannbransje med offentlig styring, men som drives etter bedriftsøkonomiske prinsipper. I disse landene er vannselskapene en viktig ressurs for bistandsmyndighetene når det gjelder utvikling av byvannverk i utviklingsland. Tilsvarende modeller kunne være aktuelle for norsk bistand. I Norge er det flere miljøer som kunne bidra til utvikling av vannsektoren i Norges samarbeidsland. Dette gjelder ikke bare de tradisjonelle konsulentselskapene som driver med engineering, økonomi og byggeledelse, men også deler av VA-bransjen kunne delta for eksempel etter den svenske modellen. Folkehelsen, universiteter og FOU-miljøer som er engasjert i vannforsyning, vannfaglige spørsmål og institusjonsutvikling er også viktige medspillere, og kan fungere som konstruktive korrektiv til gjeldene bistandspraksis hos de internasjonale utviklingsbankene.

3.3 Argumenter for og i mot privat sektor engasjement

Det foregår i mange land en aktiv debatt om innføring av delprivatisering som et virkemiddel til å effektivisere vannindustrien. Tabell 4 gjengir noen argumentene en finner i

privatiseringsdebatten som det kan være nyttig å ha i minne når en arbeider videre med disse problemstillingene.

Tabell 4: Noen argumenter for og i mot privatisering av vannbransjen

Argumenter for å involvere privat sektor	Motargumenter
Politiske	
<ul style="list-style-type: none"> ◇ Å engasjere en privat sektor partner for å ta ansvar for vannforsyningen er ofte den eneste måten å få disse tjenestene til å bli bærekraftige innen rimelig tid ◇ Kommersialisering av vannindustrien i et land kan også ha som bi-effekt at vannselskapene utvider sin aktivitet til å tilby driftsassistanse til andre vannverk på hjemmemarkedet, eller at de etablerer konsulentvirksomhet, eller også går inn som investor på det internasjonale vannmarkedet. ◇ Kommersielle operatører reduserer myndighetenes høye risikonivå ◇ Reduserer mulighetene for korrupsjon og/eller uheldig politisk detaljstyring ved utbygging og levering av VA-tjenester. 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ Privatisering og konkurranseutsetting av offentlige tjenester er prinsipielle verdivalg. Privatisering betyr et systemskifte fra forvaltning under et folkevalgt styringssystem til forretning frikoplet fra politikken. ◇ Begrenset erfaring med reguleringsinstitusjoner og lav reguleringskapasitet gjør at det private får lett spill. ◇ Det er ikke alltid behov for privat sektor medvirkning hvis det legges til rette for en godt fungerende offentlig virksomhet. ◇ Den grunnleggende drivkraft er næringslivets behov for markedsutvidelse og fortjeneste. ◇ Markedskreftene kjenner ingen sosial samvittighet, markedet har kun ett mål: mest mulig profitt. ◇ Resultatet kan bli korrupsjon i privat i stedet for offentlig regi.
Økonomiske	
<ul style="list-style-type: none"> ◇ En løsning på knappheten på økonomiske ressurser i det offentlige og avlastning av hardt pressede nasjonale budsjetter. ◇ Ungår problemer med offentlig virksomhet som uøkonomiske og subsidiert drift. ◇ Gir bedre kostnadseffektivitet for levering av vannforsyningstjenester etter definerte standarder. 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ Private interesser ser fortjenestemuligheter i kommunale vannverk og andre offentlige forvaltningsoppgaver. ◇ Salg av offentlig eiendom og tjenester gir både styringstap og inntektstap (i tilfelle av full privatisering). ◇ Fortjeneste og finansinntekter kan bli eksportert av internasjonale operatørselskaper.
Tjenestetilbud og kvalitet	
<ul style="list-style-type: none"> ◇ Sikring av bedre og billigere VA-tjenester til alle lag av befolkningen som resultat av effektivisering (bedre fagekspertise hos operatør, bedre økonomisk disiplin, lavere vanntariffer og sikrere finansiering av forbedringer). ◇ Mer fokus på levering av VA-tjenester etter definerte standarder. ◇ Økt effektivitet i innkreving av vannavgifter, effektiv reduksjon av lekkasjer og uregistrert vannforbruk ◇ Eliminerer problemer med overbemannede anlegg og dårlig arbeidsmotivasjon. ◇ Private eller kommersielt baserte operatørselskap kan opprettholde et lønnsnivå som gjør det mulig å tiltrekke kompetente og motiverte medarbeidere. 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ Dogme at privatdrevne tjenester er mer effektive, mer lønnsomme og endog mer brukerorienterte enn de som sorterer under offentlig ansvar og styring. ◇ Frykt for at den private operatøren legger mer vekt på egen profitt enn å bedre VA-tjenestene for folk flest på lang sikt. ◇ Privatisering kan representere en tilleggsrisiko fordi frykten for økonomiske tap kan lede til hemmeligholdelse av informasjon om dårlig vannkvalitet. ◇ Private selskaper kan være tilbakeholdene med å utvide tjenestene til de fattige byområdene hvor det individuelle vannforbruket kan være for lavt til å gi økonomisk lønnsomhet, eller hvor det er vanskelig å kreve inn vannavgifter. ◇ Sosiale kostnader ved reduksjon av antall ansatte er ikke tatt med i regnestykket.

4. Konsekvenser for NORAD

4.1 Innledning

Dette avsnittet gir noen prinsipielle vurderinger av hvilke konsekvenser en mulig satsing på utvikling av VA-sektoren i urbane områder vil ha for NORAD. Bakgrunnen for utfordringene i byene er den sterke byveksten i de fleste utviklingsland. Den kraftige urbanisering er et resultat av både migrasjon fra landsbygdene og befolkningsøkningen i byene. Den sistnevnte vil etter hvert være hovedårsaken til byveksten. Utbygging av infrastruktur og sosiale tjenester og utvikling av økonomiske virksomheter ligger som kjent langt etter behovet, og kan ikke holde tritt med byutviklingen. På grunn av det mangfold av bosettingsmønstre og problemer en finner i de byene i ulike regioner og land er det ikke realistisk å komme frem til standard strategier for hvordan problemene bør imøtekommes. På bakgrunn av de føringene som er gitt i denne rapporten er det derfor pekt på noen typiske problemstillinger og tendenser innefor VA-sektoren og deres antatte konsekvenser for NORADs bistandsprofil.

4.2 Revurdere prinsippet om prioritering av landsbyene

Generelt har norsk bistand gått inn for at hoveddelen av bistanden skal gå til utvikling av landdistriktene inklusive småbyer og tettsteder. En eventuell økt bistand til utvikling av vannsektoren i byområdene vil derfor ikke være i tråd med denne strategiske føringen for bistandssamarbeidet. En sterkere fokusering på urbane områder vil imidlertid kunne oppnå vesentlige virkninger når det gjelder bistandens målsettinger om å bidra til å redusere fattigdommen, støtte utsatte grupper som kvinner og barn og styrke utdanning. Derfor bør prinsippet om Norges nåværende orientering mot landdistriktene tas opp til vurdering som ledd i en diskusjon om en mer systematisk og målrettet innsats i urbane områder. En større fokus på utvikling av VA-infrastruktur og tjenester i urbane områder vil imidlertid være i tråd med en rekke av

NORADs bistandsmål og prinsipper som har sitt utspring i det overordnede mål om å bistå landene i deres bestrebelser på å skape varige forbedringer i politiske, økonomiske og sosiale kår for hele befolkningen innenfor de rammer som natur- og ressursgrunnlaget setter. Den ukontrollerte befolkningsutviklingen i mange byer i Sør fører til økt fattigdom og større sosiale forskjeller. En satsing på en bedre tilpasset planlegging, utbygging og drift av nødvendig vann- og sanitærinfrastruktur med spesiell for fattige befolkningsgrupper i byene vil derfor være i overensstemmelse med prinsippet om å støtte tiltak som kan redusere fattigdomsutviklingen, utvikle den sosiale sektor med vekt på helse og bedre livskvaliteten til folk flest.

4.3 Mange alternativ for privat sektor medvirkning og valg av målgrupper og delområder for bistand

Som illustrert i figur 6 og 7 er det mange alternative løsninger for styrking av VA-sektoren, både når det gjelder ansvarsfordeling mellom private interesser og offentlige myndigheter, og når det gjelder målgrupper og hvilke deler av VA-systemene en vil fokusere på. Privat sektor kan for eksempel være grossisten med ansvar for utvikling av vannkilder, rensing og levering av vann i "bulk" til bygrensen. Offentlig eide VA-selskap kan sørge for distribusjon i regulerte områder, mens NGO-baserte prosjekter kan sørge for mobilisering av fattige befolkningsgrupper for å etablere kostnadseffektive tjenester innenfor sine områder, og innkreving av vannavgifter for å betale bulkleverandøren. Det samme prinsippet kan gjelde for avløpssektoren slik som beskrevet i Orangiprojektet.

4.4 Giverkoordinering, mottakeransvar og langsiktighet

I prinsippet om at norsk bistand må bidra til å forbedre mottakelandenes evne til planlegging og gjennomføring av utviklingstiltak ligger et ønske om å støtte en utvikling som kan videreføres uten ekstern hjelp. Prinsippet om at mottaker skal ta hovedansvaret for egen utvikling ligger nedfelt som et sentralt element i senere tids utviklingssamarbeid på VA-sektoren. Derfor er målrettet nedtrapping av giveravhengigheten i løpet av prosjektperioden ligger inne som en betingelse i nye VA-prosjekter. Dette målet kan ikke nås uten at det legges vekt på å etablere effektive og levedyktige institusjoner i offentlig sektor. Nøkkelen til en varig forbedring av VA-tjenestene i byene ligger imidlertid ikke bare hos et effektivt myndighetsapparat, men også i et styrket samspill og forpliktende samarbeid mellom myndighetene, lokale bysamfunn, frivillige organisasjoner, privat sektor og bistandsorganisasjoner. Skal prinsippet om redusert giveravhengighet ha noen mening forhold til infrastrukturens satsing på vann og avløp bør norske bistandsmidler bli brukt som en integrert del av langsiktige sektorreform- og investeringsprogram i samspill med andre bilaterale givere og multilaterale finansieringsinstitusjoner. Dette forutsetter at programmene blir planlagt og gjennomført i overensstemmelse med norske bistandspolitiske prinsipper og at programmet fortrinnsvis blir administrert av en ledende bistandsorganisasjon. Erfaringene fra NORADs samarbeid med Verdensbanken i forbindelse med the "Urban Restructuring and Water Supply Project" kan gi nyttige tilbakemeldinger i den forbindelse

4.5 Intern mobilisering og strateg utvikling

For at NORAD skal kunne bli en framtrødende aktør innefor utvikling av urbane VA-tjenester bør det settes igang utvikling av en bevisst strategi på dette feltet med bred tilslutning fra ulike fag og regionale kontorer og eksterne miljøer og myndigheter. Denne prosessen bør ta opp til diskusjon ulike strategiske valg,

hvilke virkemidler som er nødvendig og hvordan gjennomføringen bør være forankret i NORADs organisasjon og overordnede bistandsmål. Eksempler på strategiske føringer er nevnt i kapittel 3 av denne rapporten i tillegg til de som er omtalt i avsnitt 4.2 og 4.3.

4.5.1 Samarbeid på tvers av infrastruktursektorene og medvirkning av helsesektoren

En utvikling av en strategi for VA-sektoren bør sees i sammenheng med tilsvarende initiativ på de andre infrastruktursektorene (transport, energi og telekommunikasjon). De igangværende utredninger fra disse infrastruktursektorene vil være et godt utgangspunkt for en slik prosess. Selv om det finnes store forskjeller mellom de ulike sektorene er det også mange fellestrekk, for eksempel når det gjelder behov for grunnleggende reformer, lovendringer, utvikling av mottakeransvar, styrking av myndighetenes kapasitet og deres samarbeid med det sivile samfunn, og modeller for utvikling av rollen til privat sektor og frivillige organisasjoner. NORADs fagavdeling på helse vil også være en viktig intern aktør ved utvikling av strategier for satsing på vann- og sanitærutbygging i byområder.

4.5.2 Samarbeid med utviklingsbankene

Det er nødvendig å vurdere hvilke tilnæringer og virkemidler som er best egnet for å nå målene for en infrastrukturens satsing på VA-sektoren og øke effekten av bistandsmidlene. Infrastrukturprosjekter er som oftest basert på delfinansiering fra en rekke bi- og multilaterale utviklingsorganisasjoner med en av disse som ledende partner. Det er viktig at prosjektene oppnår en "kritiske masse" når et gjelder langsiktighet og økonomisk innsats. De største finansørene på infrastrukturutbygging i u-land er utviklingsbankene, men Tyskland, Frankrike og Japan er viktige bilaterale aktører. Norge kan spille en viktig rolle som partner og korrektiv til de toneangivende organisasjonene (spesielt Verdensbanken) forutsatt at en velger å gå tungt inn i VA-sektoren. En måte å komme i inngrep med bankene på vannsektoren er målrettet sekondering av norske eksperter til deres operative avdelinger.

Erfaringer her vist at det er mulig å påvirke Bankens policy gjennom aktiv deltakelse, et eksempel er Bankens strategi for vannressursforvaltning i Afrika. Andre muligheter er å få i stand avtaler om prosjektsamarbeid med andre sentrale givere og utviklingsbanker på VA-sektoren i land som NORAD prioriterer, som tilfellet er i Zambia.

4.5.3 Samarbeid med Habitat

"United Nations Centre for Human Settlements" (Habitat) er en viktig partner i forbindelse med forbedring av grunnleggende infrastrukturtenester rettet mot de fattige i byene. Habitats "Settlement Infrastructure and Environment Programme" (SIEP) er rettet mot forbedring av de fattiges levevilkår gjennom utbygging av infrastrukturtenester. Dette programmet har til hensikt å fremme en integrert og lokal forvaltning av miljøet i kritiske områder og det legges stor vekt på at lokalsamfunnene selv tar ansvar og medvirker til kapasitetsbygging. Norge har allerede involvert seg i bosettingsspørsmål i u-land gjennom sitt engasjement på HABITAT II konferansen i Kenya i juni 1996. På norsk initiativ ble handlingsplanen utvidet til å omhandle behovet for kvinne- og likestillingsperspektivet når det bl.a. gjelder tilgang til grunnleggende tjenester. I forbindelse med en eventuell sterkere norsk satsing på bedring av vann- og sanitærforhold i urbane områder anbefales det derfor å utvide kontakten med Habitat til å omfatte dette feltet som ledd i NORADs strategiutvikling.

4.5.4 Kanalisering gjennom frivillige organisasjoner (NGOer)

På lang sikt må utbygging av infrastrukturtenester i urbane strøk finne sted gjennom et forpliktende samarbeid mellom myndighetene, lokale bysamfunn, frivillige organisasjoner, og andre aktører. I overgangsperiode er det ikke realistisk å forvente at myndighetene kan det fulle ansvar for de nødvendige vann- og sanitærinvesteringer i de fattige byområdene. Derfor vil de frivillige organisasjoner spille en sentral rolle når det gjelder å utvikle lokalsamfunnenes evne til selv å ta ansvaret for utbygging og drift av VA-tjenester i sine områder. Som nevnt må denne type

lokalsamfunnsorienterte prosjekter sees i sammenheng med prosjekter rettet mot oppgradering av de totale vann- og avløpssystemene. NORAD har den fordel at de kan delta i både utviklingen av grunnleggende vann- og avløpsverk, ofte med utviklingsbankene som ledende partner, såvel som medvirkning i prosjekter orientert mot bedringen av VA-tjenestene i fattige byområder i partnerskap med Habitat. Det sistnevnte involverer i stor grad frivillige organisasjoner og denne muligheten for kanalisering av målrettet bistand bør utredes.

4.5.5 Utvikling av den norske ressursbasen

I Norge er det flere miljøer som kunne bidra til utvikling av vann- og sanitærtjenester i urbane områder. Dette gjelder ikke bare de tradisjonelle konsultentselskapene som driver med engineering, økonomi og byggeledelse, men også deler av VA-bransjen kunne delta for eksempel etter den svenske modellen. Det er imidlertid et stort behov for å dyktiggjøre norske vann- og avløpsaktører i å kunne samarbeide med kolleger fra andre kulturer som arbeider under andre rammebetingelser enn de vi har i Norge. Videre sitter det sentral kompetanse hos Folkehelsen, miljøvernmyndigheter, universiteter og FOU-miljøer som er engasjert i vannforsyning, avløpsteknikk, vannfaglige spørsmål og institusjonsutvikling. En oversikt over landets nøkkelkompetanse innenfor fagområder som direkte eller indirekte berører vannforsyning- og sanitærtjenester i byene ville være et nødvendig utgangspunkt for å vurdere hvilken fagbase en rår over og hvor det er behov for kompetanseoppbygging. Det er også nødvendig at en slik ressursmobilisering sees i et langsiktig perspektiv. Dette vil kreve klare politiske signaler om satsing på bekjempelse av fattigdom i de urbane områdene, og at Norsk bistandsforvaltning omgjør disse signalene til langsiktige strategier og handlingsplaner.

Vedlegg A. Utviklingstendenser innen vannsektoren - Eksempler fra noen land og regioner

De nevnte eksemplene, som er hentet fra ulike kilder og samtaler med flere personer, gir ikke nødvendigvis et helhetlig bilde av situasjonen på VA-sektoren i de respektive land.

INDUSTRILAND

Norge

Norge har rikelig tilgang på godt drikkevann, og vann er nærmest betraktet som en ubegrenset ressurs. Det er få konflikter mellom vannforsyningsinteresser og andre brukerinteresser i våre vassdrag. Mer enn 90% av vannforsyningen benytter overflatevann som vannkilde. Vi har ca. 1800 vannverk som forsyner flere enn 100 personer og disse anleggene forsyner 90% av befolkningen. Ved mange små og mellomstore vannverk er det fortsatt betydelige problemer knyttet til dårlige kilder, utilstrekkelig vannbehandling, store lekkasjer i gamle fordelingsnett og ineffektiv drift. Det hevdes at mer enn 500,000 mennesker drikker vann som i perioder kan være bakteriologisk forurenset og potensielt sykdomsfremkallende, selv om det i praksis har forekommet få tilfeller av vannbårne sykdommer. Etter at en i nyere tid begynte å betrakte vann som et næringsmiddel har det offentlige fått et stadig større ansvar for vannforsyningen, og integrert flere av de tidligere småvannverkene i større enheter, gjerne eid av flere kommuner i fellesskap. EØS avtalen vil kreve strengere håndheving av regelverket, og dette vil kreve at et betydelig antall vannverk må utbedres. Flere og flere kommuner lanserer ideen om vannforsyning som eget resultatområde innen den kommunale forvaltningen. Dette er basert på prinsippet om at kunden skal betale den reelle kostnad for sitt vannforbruk. Som ledd i bedring av organisasjonen av vannverk må det satses på større enigheter med en større og mer differensiert ressursbase.

Norske kommuner har et investeringsbehov på vel 3 mrd. Kroner innenfor vannsektoren. Hoveddelen av de senere års investeringer har

gått til de store kommunale og interkommunale vannverkene. Utbyggingen av offentlige vannforsyningsanlegg har i stor utstrekning vært finansiert av staten og kommunene. Situasjonen i Norge og andre i-land er ikke mangel på kapital, men det føres en stram finanspolitikk overfor kommunene som gjør det vanskelig å reise nok offentlig kapital til å møte det store investeringsbehovet. Denne ubalansen mellom offentlig og privat kjøpekraft kan tvinge frem en mer effektiv utnyttelse av ressursene i offentlig sektor ved et utvidet bruk av privat kapital. Forbrukerne kan pålegges å betale for investeringer i vannverk, og i en del tilfeller blir investeringene til vann- og kloakkanlegg dekket gjennom tomteprisen i kommunale byggefelt og i tillegg betales det en tilknytningsavgift. Årsavgiften fastsettes på bakgrunn av målt eller stipulert forbruk. Selv om vannforsyningen i prinsippet skal være selvfinansierende har avgiften i praksis bare dekket vel halvparten av de faktiske kostnadene til vannforsyning. Kommunene har lovhjemmel til å kreve inn alle sine reelle kostnader, og de senere år har det funnet sted en gradvis opptrapping av avgiftene. Det er et stort behov for å øke effektiviteten på vannsektoren i Norge, enten det skjer i offentlig eller privat regi. Dette vil være et nødvendig tiltak som ledd i landets tilpasning til EUs drikkevannsdirektiv. Det er imidlertid ikke gitt at privatisering av en monopoltjeneste som vann og avløp gir den mest optimale løsningen med hensyn til samfunnets interesser, standard på tjenestene, og pris. Vannsektoren i Norge preges av konservative holdninger som bl.a. har vist seg gjennom en sterk vilje til å beholde vannverk som en kommunal forretning, og opprettholde en betydelig faglig kompetanse og arbeidskraft hos kommunene.

Eksempel fra Bærum vannverk: Bærum kommune hadde for få år siden et betydelig investeringsbehov i vannrenseanlegg og avløpsnett, men kommunen har brukt opp sin

lånekvote og det var nødvendig med frisk kapital og ny kompetanse. Kommunen utredet derfor mulighetene for å samarbeide med private interessenter om vann- og avløpstjenester. Det ble lansert en modell om å opprette et aksjeselskap der kommunen eier 51% og de private 49% av aksjene (Kategori 5 i Tabell 1). Det ble satt som krav at privat medvirkning måtte føre til: (i) bedre kvalitet på vannforsyningen, (ii) større effektivitet/sikkerhet, og (iii) lavere priser og avgifter til forbrukerne. I det nye arrangementet har kommunen myndighet til å fastsette vannavgiftene for å oppnå en akseptabel pris til forbrukerne samtidig som en tar hensyn til at de private investorene skal ha fortjeneste. Norske regler setter for øvrig grenser for hvor store gevinster en kan ta inn på slike tjenester. For å få inn konkurransemomentet ble det lagt opp til en anbudskonkurranse om hvem som skulle få bygge, drive og eventuelt eie vannverket. Det var til sammen fire private selskaper som konkurrerte om denne kontrakten, som til slutt ble tildelt Goodtech A/S. De øvrige anbyderne var Anglian Water, Kalnes og Kværner).

Bærum kommune har nylig dannet selskapet Bærum Vann A/S (BV) som står for 2/3 av kommunens vannproduksjon. Det interkommunale Asker og Bærum Vannverk (ABV) leverer den resterende tredjedel av vannet. Bærum kommunen eier 51% av aksjene i Bærum Vann A/S, og det private selskapet Goodtech A/S de øvrige 49%. Såkalt «bestiller» er VA-Drift under kommunalteknisk seksjon i kommunen som kjøper behandlet drikkevann fra Bærum Vann A/S, definert som «utfører». Utfører har en 20 års kontrakt med kommunen, som blir reforhandlet hvert syvende år, og kan eventuelt sies opp etter 10 år. Kommunen fastsetter selve vanntariffen. Eierselskapet til Bærum Vann A/S har også en egen VA-teknisk ekspertise som yter tjenester og assistanse overfor en rekke kommunale kunder. Utfører kan således kjøpe en del spesialtjenester etter behov for å redusere størrelsen på sin egen stab. Gjennom salg av aksjer har Bærum kommune fått in kr 10 millioner for aksjer som hadde en nominell verdi på kr 7.5 mill. Utfører har investert 130 millioner kr. på vannverket på Aurevann gjennom privat finansiering. I den forbindelse

ble det opplyst at forskjellen mellom private og offentlige finansieringsordninger er nå så marginale at det ikke er noen vesentlig ulempe å være privat låntaker i forhold til kommunal. Typisk vanntariff til konsumentene er 4-5 kr/m³ og kloakkavgiften er på 10 kr/m³. Kommunen ved bestiller krever inn vannavgiftene og er ansvarlig for vannforsyningstjenestene overfor forbrukerne. Bærum Vann A/S selger vann "en gros" fra det nye anlegget til 1-1.30 kr/m³, hvorav variable kostnader er 28 øre/m³ og resten (kr 0.70 - 1.00) er kapitalkostnader og fortjeneste. Årlige inntekter ligger på omkring 10 millioner kroner. Til sammenligning, så selger ABV vann til kr. 0.90/m³. Utfører mener at det er mulig med en fast kontrakt å levere vann til konsumentene til en kostnad som er 40 - 45% lavere enn det som var tilfellet før. Potensialet ligger i en reduksjon antall timeverk ved bl.a. å ha en daglig leder på deltid, bemanningsreduksjon gjennom naturlig avgang, omskolering av gjenværende driftsoperatørene og gi disse større ansvar, samt utstrakt bruk av innkjøpte tjenester etter behov.

Det var stor politisk uenighet om kommersialisering av vannbransjen i kommunen og det ble rapportert om stor usikkerhet blant de ansatte med hensyn til utfallet av denne omleggingen. Erfaringene som etter hvert vil komme fra Bærum vil være av betydning for andre norske kommuner som nå utreder tilsvarende effektiviseringstiltak.

Sverige

Som eksempel fra Sverige kan nevnes Stockholm Vannforsyningsselskap, som er et 100% offentlig eid aksjeselskap (kategori 4 i Tabell 2). Investeringer i nye anlegg og rehabilitering settes ut som konkurransebetingede kontrakter, og således er 50% av selskapets drift og investeringer utført ved hjelp av ekstern assistanse. Internasjonalt deltar vannforsyningsselskapet i SIDA-finansierte prosjekter for institusjonsbygging gjennom «twinning arrangements» med andre byer i Øst-Europa. Prinsippet som legges til grunn er at både offentlige og private aktører bør spille en rolle i utviklingen av vannsektoren i samarbeidslandene, i kompaniskap med lokale eiere og myndigheter.

En har kommet frem til at den beste formen er institusjonsbygging er å dyktiggjøre de lokale aktørene slik at de gradvis kan ta over driften, inntil kontrakten med det operatørselskapet er avsluttet. Godt fungerende VA-selskaper i et land (private såvel som offentlige) kan også gi grobunn for fremtidige utvidelser av aktivitetene til å omfatte leveranse av VA-tjenester til andre vannverk i hjemlandet. Swedish Water Development (SWD), et firma som er eiet av alle offentlige vannselskaper i Sverige, har en stab av vannekspertter som utfører rådgivning og bistandsaktiviteter i Øst-Europa og u-land.

Nederland

Den nederlandske modellen med Public Limited Companies (PLC) bygger, i likhet med den svenske modellen, på en kombinasjon av markedskrefter og offentlig styring gjennom privat operatøransvar og offentlig eiendomsrett. Her er vannselskapene kontrollert av offentligheten for å sikre at allmennhetens interesser er ivaretatt, samtidig som modellen gir operatøren et bedriftsøkonomisk ansvar. Under denne organisasjonsmodellen (Kategori 4 i Tabell 2) er operatøren et offentlig aksjeselskap som opererer under kommersielle lover. Aksjemajoriteten er plassert hos myndigheter på lokalt og på provinsnivå. Brukerne har innflytelse på strategiske beslutninger ved at de er representert i vannverkenes styrefunksjoner. Nøkkelen til suksess er offentlig styring kombinert med vannforsyning som kommersiell virksomhet, som gir den nødvendige kredittverdighet og brukerkontakt.

I følge en direktør for et nederlandsk vannselskap ser han en stor fordel med blandet privat og offentlig eierskap ved at private forretningsmenn i styret, selv om disse er i mindretall, representerer en kreativ ressurs med andre innfallsvinkler enn hos de politiske styrerepresentantene. PLC-modellen har vist gode resultater i i-land, men det er ingen systematiske undersøkelser om hvordan dette prinsippet fungerer i u-land.

Storbritannia

I forbindelse med full privatisering av vannsektoren i England og Wales solgte regjeringen i 1989 ti offentlig eide vannselskaper inkludert anlegg og

driftsrettigheter til private interesser (Kategori 6 i Tabell 2). Det er påvist store forskjeller mellom de 10 vannselskapene når det gjelder driftsmessige og økonomiske resultater. Privatisering av vannsektoren har skapt stor debatt i England. Motstanderne av privatisering hevder at den modellen som britene har valgt for fører til høyere priser og dårligere kvalitet på tjenestene. For eksempel har enhetsprisen på vann har økt med omkring 300% de siste seks årene i Yorkshire regionen. Privatisering av sektoren har gitt de private vannmonopolene stor profitt, samtidig hevdes det at kvaliteten på tjenestene sunket betraktelig, og mange områder erfarer vannknapphet og restriksjoner. Et av vannselskapene, Seven Trent Water Ltd., har på sin side foretatt en oppsummering av investeringer og forbedringer siden privatisering ble innført i desember 1989, som viser investeringer på omkring £1.5 mrd. til vannforsyning og £1.6 mrd. til avløpssiden. De hevder at selskapets overholdelse av vannkvalitet 99.8% er høyere enn landsgjennomsnittet på 99.0% og langt over standarden i europeiske land. Videre sies det at påliteligheten av vannforsyning har økt med mer enn 65%, og antall klager er redusert. Deres konklusjon er således at de har oppnådd høy kvalitet og lave avgifter etter at de overtok vannverket. En uavhengig evaluering er kommet fram til at gjennomsnittlig vannavgiftene økt med omkring 42 % siden vannselskapene ble privatisert i 1989. Det har også funnet sted tap av arbeidsplasser på grunn av bemanningsreduksjoner og oppsigelser. Dette kommer på toppen av kontroversene omkring de skyhøye lederlønnene ved de 10 selskapene og utbetaling av høyt utbytte til aksjonærene. Samlet fortjeneste var £10 mrd. og det er utbetalt utbytte på £3 mrd. Vannselskapene hevder at økte avgifter måtte til for å møte EUs miljøkriterier og rehabilitering av overførings- og fordelingsnettverk. Det er et viktig mål fremover at disse kostnadene ikke veltes over på forbrukerne. Den nye regjeringen i Storbritannia har annonsert at den vil se nærmere på vannindustrien og sannsynligvis vil det bli foretatt reguleringer for å ivareta konsulentenes behov og at det blir tatt mer miljøhensyn.

Frankrike

I Frankrike er det store vannselskap som i mange år har gjort stor profitt på offentlige tjenester. De tre største er Societe Lyonnaise des Eaux, Compagnie Generale des Eaux og SAUR. De franske vannselskapene er en gros leverandører av drikkevann til kommuner og byer som selv distribuerer vannet i lokalt ledningsnett. På avløpssiden er deres ansvar begrenset til hovednettet for avløp (ikke det lokale) og rensingen. Kommunene opprettholder eierskapet til anlegget, men setter bort driften til private selskaper.

Canada

Montreal har nylig vurdert den franske modellen «affermage» for omlegging av vannbransjen (Kategori 5 i Tabell 2). Dette ville innebære at det ble gitt en utvidet konsesjon til et privat selskap som blir ansvarlig for forvaltning, drift og vedlikehold av vannverkene og hele fordelingsnettet for det sentrale byområdet. I Montreal er de nødvendige investeringene i størrelsesorden US\$200-500 mill.. Tildelingen av operatørkontrakten skulle skje på grunnlag av en anbudskonkurranse mellom ulike private aktører. «Affermage» har mange likhetstrekk med en konsesjonsmodell, men kan i tillegg inkludere at operatøren investerer i oppgradering av fordelingsnettet. Videre skal det private selskapet stå for fakturering og innkreving av vannavgifter etter en tariff som fastsettes av offentlige myndigheter. Montreal by skulle fortsatt være eier av all infrastruktur som tilhører vannverket, og overta driften etter ca. 20 år. Det er mye motstand og debatt omkring privatiseringen i Montreal. Argumentene for privatisering er bl.a.: (i) viktige aktiva hos private er ekspertise og finansieringskapasitet, (ii) mulighet for lokale myndigheter til å styrke sine finanser, (iii) lokale myndigheter er ikke i stand til å gjøre nødvendige investeringer. Motargumentene går ut på at: (i) vannverket har allerede kostet innbyggerne mer enn US\$1.2 mrd. og konsumentene må i prinsippet betale anleggene på nytt gjennom avgiften til det nye eierselskapet, (ii) den finansielle situasjonen for det eksisterende vannverket er ikke så katastrofal som beskrevet, (iii) Montreal har vannressurser i rikelige mengder med bra kvalitet som er billig å produsere, og (iv) den

enorme operatørinteressene omkring denne omorganiseringen vitner om det store fortjenestepotensialet som venter vinneren av kontrakten, (v) erfaringer fra Frankrike og Quebec har vist at etter privatisering har vannregningen økt med 25 - 30 %, og (vi) i flere byer i Quebec har myndighetene igjen overtatt forvaltning av vannforsyningen etter at disse tidligere har vært privatisert.

Australia

Multinasjonalt konsortium, United Water (UW), som eies av General des Eaux, Thames Water, og en lokal partner vil få kontroll over statens vannverk i Aidelaide. Regjeringen vil betale denne operatøren en engangssum for å utføre disse tjenestene i kontraktsperioden som er 15 år. Det offentlige vil fortsatt eie det eksisterende vann og avløpsnettet. UW hevder å kunne levere vann til 4/5 av prisen som det statseide SA Water nå tar. SA Water hadde et overskudd på US\$71.5 mill. forrige år, og skeptikerne mener at dette kunne ha blitt brukt til å redusere selskapets gjeld i stedet for at United Water tar over og deler overskuddet mellom eierne. Det offentlige vil fortsette å bestemme vanntariffene, men de som er i mot privat overtakelse mener det er tvilsomt om eventuelle innsparinger vil resultere i reduserte vannavgifter for konsumentene.

New Zealand

Dagens dårlige kvalitet på vannforsyningen i New Zealand representerer en stor helsemessig risiko, og det er krav om å innføre strengere standarder for vannkvalitet og håndheving av disse for å kunne løse problemene. Motstanderne mot privatisering mener at bare offentlig eide vannverk på en effektiv måte kan sørge for at dette blir brakt i orden. En mener også at privatisering representerer en tilleggsrisiko fordi frykten for økonomiske tap kan lede til hemmeligholdelse av informasjon om dårlig vannkvalitet. Det trekkes frem et eksempel fra nord-London vannverk i England som unnlot å informere forbrukerne i flere uker etter at det var oppdaget at vannet var infisert og representerte en helsemessig risiko for brukerne. Dette vannverket eies av Generale des Eaux, hovedpartneren i United Water, som også har vunnet leasingkontrakten for Papakura vannforsyning, New Zealand. Skeptikerne mener at private operatører kan oppføre uansvarlig og at privatisert

vannforsyning ikke gir noen fordeler for kundene: «Når vannbransjen blir privatisert går prisene opp og kvaliteten ned - profittørene er de privatiserte selskapene».

UTVIKLINGSLAND OG LAND MED OVERGANGSØKONOMI

Sør-Afrika

Regjeringen er i ferd med å tildele en 30 års konsesjon for drift og vedlikehold av VA-tjenester i Nespruit-området. South African Municipal Workers Union (SAMWU) kjemper mot privatisering og frykter at Nespruit kan bli en modell og pådriver for privatisering av kommunale tjenester i resten av landet. Argumentet fra myndighetene er at «Local Government befinner seg i en finansieringskrise - privatisering er det eneste alternativ». WSSA, et datterselskap av Lyonnaise des Eaux, er allerede involvert i driften av vannverkene i Fort Beaufort, Stutterheim og Queenstown. Et hovedargument mot privatisering er at vann er et livsnødvendig og begrenset gode som fortsatt må forvaltes av samfunnet og leveres som en offentlig sektor tjeneste. Vann må ikke leveres for fortjeneste, men for å møte sosiale og samfunnsmessige behov. Motstanderne mot privatisering i Sør-Afrika peker på erfaringer fra andre land, som tilsier at: (i) privatiseringsavtalene gjøres på høyt nivå uten konsultasjoner med lokale interesser, (ii) det er mangel på åpenhet omkring anbudsprosessen, (iii) prisen på vann øker dramatisk de første årene, (iv) vannkvaliteten reduseres, (v) arbeidere mister jobben, (vi) korrupsjon og mislighold finner sted, (vii) vannforsyning til økonomisk profitable områder vil bli prioritert, og (viii) det private må basere seg på dyrere finansiering enn det som det offentlige kan oppnå.

Botswana

Botswana er ett av de få landene i Afrika sør for Sahara med stabil og trygg vannforsyning til de urbane områdene. Byvannforsyningen i landet eies og drives av Botswana Water Utilities Corporation (BWUC), som er et offentlig aksjeselskap. Et bærende prinsipp hos BWUC er at vann er et økonomisk gode med stor knapphet som må fordeles på en rettferdig

måte. I den senere tid har imidlertid selskapet av politiske årsaker begynt å få vanskeligheter med nødvendig oppjustering av tariffene. Utsettelse av vanntarifføkninger kan ha kortsiktige politiske gevinster, men dette kan føre til økt vannforbruk og fare for vannmangel i dette vannfattige landet.

Mosambik

Byvannverkene i Mocambique er i meget dårlig forfatning etter mange års borgerkrig og økonomisk stagnasjon. Økonomien i Mocambique er nå i oppgang, og vannsektoren er under sterk utvikling ved omfattende hjelp av utenlandsk bistand. «The National Water Development Project», finansiert av Verdensbanken og en rekke bilaterale bistandsorganisasjoner, har som mål å forbedre vannforsyningen i fem byer. Regjeringen ønsker å involvere privat sektor gjennom en nøye planlagt overgang til privatisering av vannverkene etter de prinsippene som Verdensbanken ofte bruker (Kategori 5 i Tabell 2). For Maputo er det planlagt en utvidet leasingkontrakt etter «afferimage»-prinsippet, hvor det private selskapet vil få ansvar for vannverkets økonomi og drift i en 10 -15 års periode, mot at de betaler en avgift til det offentlige. Selskapet vil også få ansvaret for rehabilitering og utbygging og må garantere for tilbakebetaling av bistandslån som de overtar fra staten. For de andre byvannverkene vil det bli opprettet driftskontrakter («management contracts»). På grunn av bl.a. de gjennomgripende reformene som må til for å forberede et privat engasjement på vannsektoren har forberedelsen av dette prosjektet har tatt mer enn tre år. En viktig faktor har vært å avklare det nye ansvarsforholdet mellom det nasjonale vanddirektoratet (DNA) som tidligere hadde ansvar for bygging og drift av vannverk i hele landet, men nå skal være regulator, og de nye kommersielle selskapene som skal overta utbyggings- og driftsansvaret.

Guinea

Før den ble omstrukturert i 1989 var vannsektoren i Guinea en av de minst utviklede i Vest-Afrika. En drastisk omlegging av sektoren førte til opprettelse av en autonom vannmyndighet (SONEG), som tok over eierskapet til byvannverkene og ansvar for sektorplanlegging og investeringer. For drift

og vedlikehold av anleggene ble det dannet et nytt selskap, SEEG, som er 49% statseid og 51% eies av et utenlandsk konsortium. SEEG inngikk en leasing kontrakt med SONEG for en periode på ti år hvor SSEG er ansvarlig for drift og vedlikehold på egen kommersiell risiko. SEEGs inntektsgrunnlag er vannavgifter og engangsavgifter for nye tilknytninger. SEEG fortjeneste ligger også i mer effektiv innkreving av vannavgifter, reduserte driftskostnader, og reduksjon av lekkasjer og uregistrert vannforbruk. Dette at SONEG har det endelige ansvaret for betjening av kapitalkostnader er et sterkt incitament for å opprettholde tilstrekkelige tariffen og gjøre fornuftige investeringer basert på realistiske analyser av fremtidig vannbehov. For å sikre at de nødvendige tarifføkningene skulle bli rettfærdige, og stå i rimelig forhold til folks betalingssevne, inneholdt leasingkontrakten en spesiell formel for deling av kostnader. Dette gikk i korthet ut på at SONEG, SEEG og den eksterne finansiereren (Verdensbanken) inngikk en avtale om at vanntariffen skulle gradvis økes inntil økonomisk ballanse var nådd. I en overgangsfase skulle Banken finansiere gapet mellom driftsutgifter og inntekter fra vannavgifter. Det ble forutsatt at regjeringen skulle betjene en del av gjelden i henhold til en nedtrappingsplan. Etter 10 år skulle inntektene fra vannavgiftene dekke alle kapital- og driftskostnader forbundet med levering av VA-tjenester. Vanntariffen økte fra 0.80 kr/m³ til 5.25 kr/m³ fra 1989 til 1993, og innkreving av avgifter fra private forbrukere ble betraktelig forbedret (fra 20% til 70%).

Selv om kommersialiseringen kan sies å ha vært en økonomisk suksess, førte den ikke til den forventede bedring i vannforsyningen til de fattige byområdene. Derfor ble det i forbindelse med forhandlingene av nest fase av prosjektet (1998 - 2003) nødvendig med en klarere fattigdomsprofil ved å prioritere utvidelse av vannforsyning til de fattige byområdene, og etablere en realistisk og sosialt rettfærdig tariffstruktur som gjør dette mulig. Disse prinsippene ble lagt til grunn for forhandlingene med SEEG I 1997 om kontraktsforlengelse.

Senegal

Vannforsyningen til Dakar er basert på grunnvannsressurser med begrenset kapasitet, og fremtidig vannbehov må dekkes ved langtransportert vann fra Senegal floden som ligger ca. 250 km unna hovedstaden. På grunn av Dakars akutte behov for økt vannforsyning ble det anbefalt å dekke forbruket frem til år 2005 ved en kontrollert ekstrautnyttelse av grunnvannsressursene, under en klar forutsetning av at det innen den tid må etableres en alternativ løsning. En sentral faktor som tilsa at vannsektorens problemer ikke kunne løses gjennom et rent offentlig engasjement var de betydelige kapitalbehovene for å løse kortsiktige såvel som langsiktige utbyggingsoppgaver. Regjeringen i Senegal gikk inn for omorganisering av vannsektoren ved å etablere et nytt regelverk som skulle sikre:

- ◊ gode vekstvilkår
- ◊ bedre kontinuitet og effektivitet
- ◊ utvikling av menneskelige ressurser og kontinuitet i bemanningen
- ◊ innføring av hensiktsmessige drifts- og vedlikeholdsrutiner
- ◊ innføring av en ny vanntariffpolicy med tanke på selvfinansiering og rettfærdige prissetting
- ◊ reduksjon av lekkasjer, sløsing, og uregistrert vannforbruk

Vannforsyning til de fattige som bor i indre byområder og i de raskt voksende utkantstrøkene er en stor utfordring for dette prosjektet.

Elfenbenskysten

Konsesjon for vannforsyning til alle byer i Elfenbenskysten ble gitt til SODECI, et konsortium sammensatt av et lokalt og et fransk selskap. Denne omorganiseringen medførte at det ikke lenger er nødvendig med subsidiering av vannverkens drift og alle investeringer er i dag selvfinansierte gjennom vannavgiftene. Aksjemajoriteten er nå på private hender i Elfenbenskysten, og aksjene blir omsatt på børsen i Abidjan. SODEC betaler også utbytte til aksjonærene. Nivået på vannforsyningen hevdes å være tilnærmet lik den vi finner i industrialiserte land og prisen til forbrukerne er ikke høyere enn i nabolandene.

Zambia

Byvannforsyning i Zambia har tradisjonelt vært et offentlig anliggende, med «council»-drevne vannverk i provinshovedstedene og «Department of Water Affairs» har hatt ansvar for de andre byene. Den nye «Water and Sanitation Act», som nylig ble vedtatt av Parlamentet, legger imidlertid grunnlaget for et større privat sektor engasjement i vannbransjen ved opprettelse av såkalte «Commercial Units» som blir hovedaktør i bygging og drift av byvannverk. Councils vil stå som 50% eier av disse enhetene, og private og andre eierinteresser vil kjøpe seg inn som medeiere. «The Urban Restructuring and Water Supply Project (URWSP)», et samfinansieringsprosjekt mellom Verdensbanken og NORAD, er en viktig pådriver i omorganisering av vannsektoren i landet. Prosjektets hovedkomponenter er: (i) nødvendig rehabilitering av vannforsynings- og avløpssystemene i ni byer, (ii) gjennomføring av demonstrasjonsprosjekter for innføring av lavkost teknologi i de fattige bydelene basert på innsats fra lokalsamfunnene, (iii) reorganisering og kapasitetsbygging innenfor vannsektoren på sentralt og lokalt nivå, og (iv) etablering av autonome vannselskaper i de aktuelle byene, og bidra til at disse blir varig operative og selvfinansierende under resultatorienterte kontrakter. Det er rapportert om progresjon i opprettelsen av de nye vannenhetene, og for eksempel landets kopperindustri (ZCCM) har vist interesse for å kjøpe seg inn i disse selskapene.

Land i Asia

En rapport fra de Asiatiske Utviklingsbanken (ADB) presenterer resultatene av en undersøkelse av 50 vannverk i 31 land i regionen, som en oppfølging til en tilsvarende undersøkelse som ble utført i 1991. Noen hovedmomentene i denne rapporten er at: (i) i alt 24 av de 50 vannverkene har innført en eller annen form for privat sektor engasjement, og denne trenden er ventet å øke i nær fremtid. Flere typer av privat engasjement er underveis, fra full overtagelse av eiendom og driftsansvar til at det private utfører delaktiviteter som innkreving av vannavgifter, utbygging av nye vannkilder, lekkasjeutbedringer, og avlesing av vannmålere; (ii) det er en klar korrelasjon mellom størrelsen på lønninger til nøkkelpersoner og kvaliteten på driften av verkene. Det hevdes at så lenge lederposisjonene er på et offentlig lønnsregulativ er det vanskelig å få ansatt kvalifiserte folk, med fortsatt svak driftsledelse som resultat. Høyere lederlønninger er ansett som et nødvendig virkemiddel for å oppnå bedre organisering av vannverkene og forbedre driftsresultatene; (iii) prosenten av offentlige tilskudd til investeringer viser hvilke vannverk som taper offentlige finanser til subsidier. Dette forholdet varierte merkbart mellom de ulike vannverkene som inngikk i undersøkelsen; (iv) på grunn av den generelt lave dekningsgraden er det nødvendig med en betraktelig økning i investeringene på vannsektoren

Vedlegg B. Verdensbankens policy

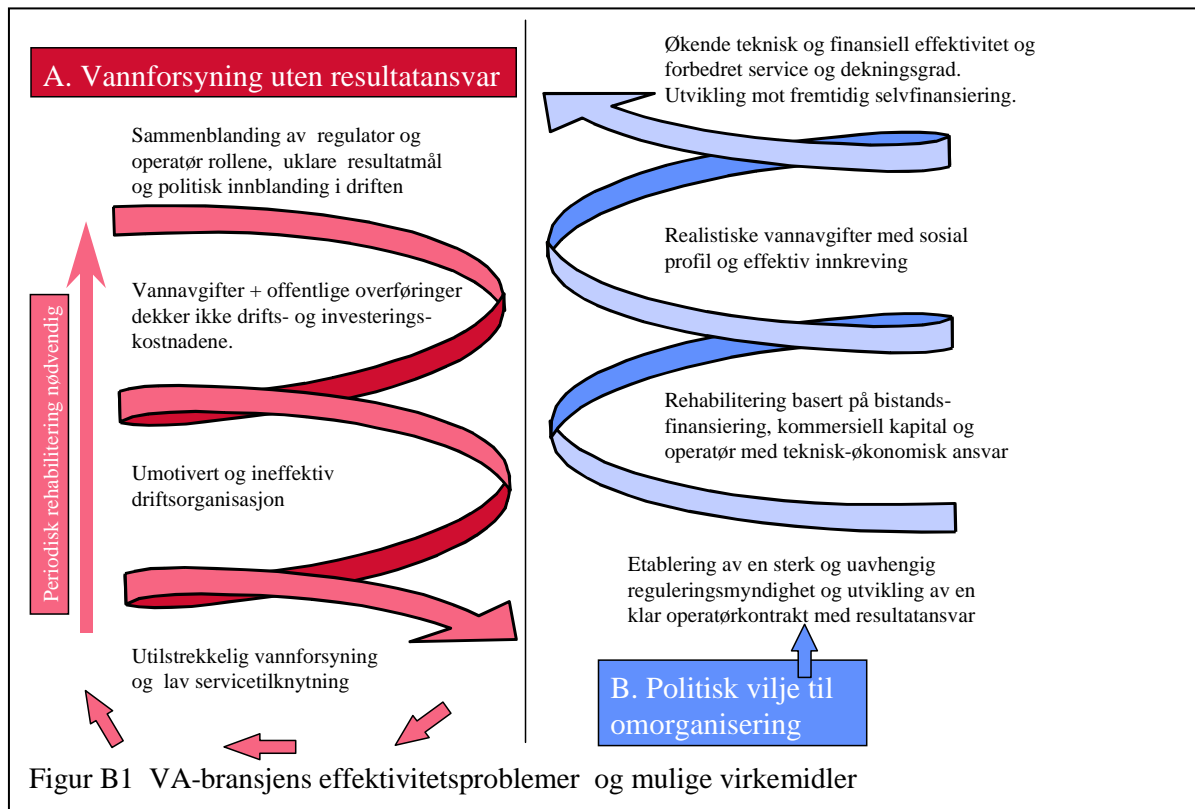
Begrunnelse

Hovedbegrunnelsene for Verdensbankens og andre finansieringsinstitusjoners medvirkning til omstrukturering av vannforsynings- og sanitærsektoren er det store udekkede behovet for infrastruktur og tjenester, samt den jevnt

over korte levetiden for tidligere utbyggingsprosjekter. I et forsøk på å bedre nivået på urbane vann- og sanitærtjenester i fremtiden satser Verdensbankgruppen på et økt privat sektor engasjement innenfor disse sektorene.

Figur B1 illustrerer hvordan en kan tenke seg tidligere praksis som en ond sirkel hvor VA-tjenestene gradvis forfalt etter hvert rehabiliteringsprosjekt. Det forverrede tjenestetilbudet hadde sin årsak i blant annet en svak driftsorganisasjon med uklare mål og begrensede økonomiske virkemidler. Målet med sektorreformene er å snu denne spiralen

4. nødvendig kapitalbehov for investeringer og drift;
5. kontroll over kritiske investerings- og tariffbeslutninger;
6. krav om vannforsynings- og sanitærtjenester til slumområder og uregulerte utkantstrøk.



gjennom å styrke reguleringsmyndighetene og å overlate ansvaret for drift og vedlikehold til et operatørselskap med resultatansvar. Sektorreformene er først og fremst basert på myndighetenes erkjennelse av at et partnerskap med private aktører kan gi varige forbedring av vannforsynings- og sanitærtjenestene, inklusiv innkreving av de nødvendige vannavgifter for å minimalisere behovet for offentlige subsidier.

De ulike modellene for privat engasjement ble bestemt av faktorer som:

1. finansielle risiki;
2. fordeling av risiko mellom privat og offentlig sektor;
3. kontraktperiodens lengde;

Om "Affermage" modellen

Den modellen som ofte legges til grunn såkalt "affermage" (samme system som i Frankrike), som innebærer at en privat operatør overtar ansvaret for drift og vedlikehold av VA-anleggene for en avtalt periode. Denne må ikke forveksles med en "management contract", da affermage kontrakten er basert på en kubikkmeterpris og fastsettes på grunnlag av mengden vann produsert eller basert på innkrevde vannavgifter. Den private partneren er ansvarlig for drift, vedlikehold og administrasjon av systemene i bytte mot retten til vann- og avløpsavgifter. Det offentlige holdingselskapet, ("public asset holding company"), er ene-eier av alle aktiva i vannverket, og er normalt ansvarlig for kapitalinvesteringer i nye prosjekter,

utskifting av hoveddelene i anlegget, betjening av gjelden, fastsettelse av vannavgifter, og utvikling av policier for kostnadsgevinst. Det private operatøren såkalt "leaseholder" er ansvarlig for alle drifts- og vedlikeholdsfunksjoner inklusiv kontorer, kjøretøy, reservedeler, fornyelse, utskifting, innkreving av vannavgifter, og finansiering av driftskapitalen. I mange tilfeller betaler det private selskapet en leieavgift som er nok til å betale ned på gjeld, og finansiere deler av investeringsprogrammet. Affermagekontraktene kan vare fra ti til femten år, men kan forlenges opp til tyve år. Kontrakten opererer ikke med den vannavgiften som konsumentene betaler, men er basert på en godtgjørelse til den private operatøren, som ligger i området 60-70% av gjennomsnittlig vanntariff til forbrukerne. Godtgjørelsen til operatøren er gjenstand for periodiske forhandlinger, normalt hvert femte år. Et viktig forhandlingsgrunnlag er at operatøren presenterer pålitelig informasjonen når det gjelder regnskapsmessig grenseoppgang mellom drifts- og rehabiliteringskostnader. En annen viktig forutsetning er at den offentlige partner er villig til å sikre at reforhandlingene foregår på en effektiv måte og i full åpenhet. Det beste eksempelet til nå er fra Elfenbenskysten, hvor regjeringen utnevnte et uavhengig ad hoc forhandlingsutvalg med mandat til å forhandle med den private operatørn. Etter en grundig revisjon av operatørens regnskaper ble resultatet en reduksjon på 25% av selskapets godtgjørelse i den reviderte kontrakten, en justering som vil komme forbrukerne tilgode.

Risikobetraktninger

Den kommersielle risikoen i forbindelse med en "affermage" er ofte begrenset, og dette fører til at flere private interessenter ønsker å konkurrere om å få operatørkontrakten. I de fleste tilfellene påtar det offentlige seg risikoen for investeringskapitalen, mens VA-operatøren bærer den kommersielle risikoen knyttet til drift og generering av inntekter. Denne ordningen er imidlertid forvaltningsmessig svært krevende for det offentlige eierselskapet som sitter med ansvaret for investeringene. For å imøtekomme administrative begrensninger hos den offentlige forvalteren er det en tendens til at det private operatørselskapet tillegges

ansvar for vedlikehold av større anleggsenheter, utvidelse av forsyningsområdet og administrasjon av kontrakter for nye anlegg, som tidligere inngikk i konsesjonstyper av kontrakter. Derfor kan det sies at den nye typen affermagekontrakter (som f.eks. i Senegal) bidrar til å viske ut forskjellene mellom "management contracts", "leasing" og "consessioning". Den største fordelene med affermage er at den kommersielle risikoen som den private operatøren påtar seg gir ham en sterk motivasjon for å oppnå gode driftsresultater. Godtgjørelsen til det private operatørselskapet er basert på produsert vannmengde multiplisert med fastsatte forholdstall for oppnådde resultater med hensyn til reduksjon av tap og lekkasjer og forbedring av vannavgiftsinnkreving. Dette gir operatøren gode grunner til å produsere vann med optimal kapasitet, arbeide for å redusere tapene og effektivisere innkrevingen av vannavgifter.

Operatørkontrakten

Det er viktig at affermagekontrakten er entydig og konkret med hensyn til operatørens ansvar for drifts- og vedlikeholdsfunksjoner, rehabilitering av eksisterende anlegg, utskifting av anleggsdeler og utbygging av nye forsyningsområder. En viktig forutsetning for at ordningen med "affermage" skal fungere er en klar ansvarsfordeling og åpent og konstruktivt samarbeid mellom det offentlige forvaltningsselskapet og den private operatøren. Noe av poenget med affermage type kontrakter er de ikke skal behøve utvikling av et omfattende og komplisert lovverk, da forskrifter og reguleringsmekanismer er bygget inn i selve kontrakten. Dette er en opplagt fordel når en tenker på at eksisterende lovgivning ofte ikke gir den nødvendige basis for privat sektors inntreden i vannbransjen. Forventningene til at affermage kontraktene i utgangspunktet er selvregulerende er imidlertid noe optimistisk. Dette på grunn av at partene ikke alltid har samme "kontraktskultur", og at mangel på en sterk og uavhengig regulator kan føre til at et litt for "medgjørlig" departement fyller rollen som motpart til den private operatøren.

Det offentlige "holding"-selskapet ("Public Asset Holding Company")

Institusjonelle reformer som tar sikte på å slippe til private partnere på VA-sektoren krever et sterkt og uavhengig offentlig holdingselskap som ivaretar myndighetenes eierinteresser i vannverkene. Erfaring fra Vest-Afrika tilsier at det er viktig at holdingselskapet har finansiell autonomi for å kunne forvalte anleggene og investeringene på en effektiv måte. Dessuten vil et slikt selskap være i en bedre posisjon til å drive lobbyvirksomhet overfor myndighetene for å oppnå nødvendige tariffjusteringer. Dette selskapet bør være en liten enhet med den lønnsfrihet som er påkrevet for å opprettholde en høyt kvalifisert stab med finansiell og teknisk kompetanse. Dette er en forutsetning for å kunne fungere som en sterk og likeverdig motpart til det private operatørselskapet. Videre må dette holdingselskapet ha myndighet til å kontrahere prosjekter. Det er gode erfaringer med at offentlige holdingselskap oppfyller de ovenfor skisserte kriteriene forutsatt at prosjektene vier tilstrekkelig oppmerksomhet til deres oppbygging og styrking. Holdingselskapet må ha en klart definert rolle og mandat vis a vis den private operatøren og de politiske myndighetene. Det finnes eksempler på svake holdingselskap uten nødvendige fullmakter som enten har blitt overkjørt av den private operatøren (f.eks. i Den Sentralafrikanske Republik) eller kommet i en direkte konfliktsituasjon med operatørselskapet (som en finner i Gambia)