

Rapport 2004-005

**Konsekvenser av ny
regulering av VA-
sektoren i
kommunene**

Konsekvenser av ny regulering av VA- sektoren i kommunene

Utarbeidet for
Kommunenes
Sentralforbund

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
1 INNLEDNING	8
1.1 Bakgrunn.....	8
1.2 Problemstilling.....	8
1.3 Kriterier for vurdering av modellene	9
1.4 Om rapporten	9
2 DAGENS REGULERINGSREGIME I VA-SEKTOREN	10
2.1 Institusjoner og myndigheter på VA-området	10
2.2 VA-gebyrer: Regelverk og kommunal praksis	10
2.3 Effektivitetsgevinster i VA-sektoren	13
2.4 Hva er hovedproblemene med nåværende regime?	17
3 MULIGE FREMTIDIGE REGULERINGSREGIMER	19
3.1 Alternative reguleringsregimer	19
3.2 Konsekvenser av ulike reguleringsmodeller	20
3.2.1 Avkastningsregulering	20
3.2.2 Inntektsrammer	21
3.2.3 Pristak	23
3.2.4 Gebyrkontroll i ettertid (ex post-regulering)	24
3.2.5 Benchmarking	25
3.2.6 Andre regulatoriske virkemidler	26
3.3 Utveier?	26
3.4 Oppsummering.....	28
4 ANBEFALINGENE I SINTEF-RAPPORTEN	29
4.1 SINTEFs konklusjoner	29
4.2 Styrker og svakheter	31
5 VEIER VIDERE.....	34
REFERANSER.....	37

Sammendrag og konklusjoner

Kommunene har i dag hovedansvaret for vann- og avløpssektoren i Norge. Gebyrene for vann- og avløpssektoren er regulert etter det såkalte selvkostprinsippet. Dette prinsippet alene gir ikke incentiver til å effektivisere VA-sektoren. Kommunal- og regionaldepartementet har satt i gang en prosess med å finne nye reguleringsregimer for sektoren som i større grad skal stimulere til effektivitet. Erfaringer fra regulering av nettsektoren i elektrisitetsforsyningen og vann- og avløpssektorene i andre land viser imidlertid at det er krevende å finne gode og stabile reguleringsmodeller. Det er ikke mulig å nå mål om effektivitet, kvalitet og riktige incentiver til investeringer samtidig ved en enkel reguleringsmodell. Regulering av VA-sektoren i Norge kan bli mer krevende enn regulering av nettsektoren, fordi VA-sektoren består av en rekke små aktører som til dels har svært ulike rammebetingelser for sin virksomhet.

Bakgrunn

Effektivisering av vann- og avløpssektoren (VA) er satt på dagsordenen av regjeringen. Kommunal- og regionaldepartementet og NORVAR har i den forbindelse gitt SINTEF i oppdrag å utrede mulighetene for å etablere et nasjonalt system for å måle effektiviteten i norske VA-verk og foreslå nye modeller for å regulere sektoren ("nytt finansieringssystem") som stimulerer til økt effektivitet.

Regelverket for finansiering av VA-sektoren er nedfelt i Forskrift om kommunale vann- og avløpsgebyrer, som blant annet innebærer at de samlede gebyrinntektene kommunene mottar, ikke kan overstige kostnadene (selvkostprinsippet). Denne finansieringsordningen er satt under debatt, i første rekke fordi den representerer en fare for ineffektiv tilpasning ettersom kostnadene i sin helhet kan veltes over på brukerne.

Problemstilling

Vi drøfter nedenfor både dagens regulerings- og inntektsregime og alternative regimer. Hovedproblemstillingene er:

Hvilke svakheter innebærer dagens regelverk for fastsettelse av VA-gebyrer?

Hvilke alternative modeller finnes for regulering av VA-gebyrene, og i hvor stor grad kan modellene bøte på svakhetene i dagens regime?

Vi kommenterer også enkelte av anbefalingene i SINTEFs utredning.

Konklusjoner og tilrådinger

Fire hovedutfordringer i VA-sektoren i Norge

Det er en generell oppfatning at VA-sektoren i Norge står overfor følgende fire hovedutfordringer:

1. *Incentiver:* Dagens selvkostregime gir få eller ingen incentiver til økt effektivisering.
2. *Kvalitet og investeringer:* Bransjeorganisasjonen hevder at VA-sektoren står overfor svært høye nye investeringer i årene som kommer. Disse er nødvendige for å opprettholde/bedre kvaliteten på tjenestene.
3. *Informasjon og kontroll:* Regnskapssystemer og informasjon om beregningsgrunnlaget for vann- og avløpsgebyrer er vanskelig tilgjengelig. Dette gjelder både for de folkevalgte, innbyggerne og interessegrupper.
4. *Kompetanse:* Bransjen står overfor store utfordringer mht økt effektivitet og kvalitet, men sliter med å rekruttere personal.

Dagens finansieringsordning - selvkostprinsippet

Kommunenes inntekter fra VA-området reguleres av de sentrale myndighetenes forskrifter på området og innebærer at VA-sektoren skal være selvfinansiert og kostnadsdekkende. Regelverket fastlegger hvilke kostnader som skal dekkes (kapitalkostnader, driftskostnader, vedlikeholdskostnader og andel av sentraladministrasjonskostnader som kan henføres til VA-tjenestene). Dagens forskrifter gjelder kun VA-tjenester i regi av det offentlige. Regelverket åpner dermed for at private aktører kan beregne seg et fortjenesteelement.

Selvkostprinsippet innebærer at sentrale myndigheter implisitt aksepterer de beslutninger om drift og investeringer som er tatt på lokalt nivå, gitt at beslutningene for øvrig følger andre lover og forskrifter som regulerer virksomheten.

Dagens reguleringsregime har vært gjenstand for diskusjon, særlig om hvilke kostnader som skal medtas eller ikke og hvordan kapitalbruk skal legges inn i kalkylene. I januar 2003 ble det fremlagt nye og mer utfyllende retningslinjer for beregning av selvkost i kommunale betalingstjenester. Retningslinjene klargjør hvordan blant annet VA-sektoren skal beregne selvkost på sine betalingstjenester. Forskriftene gir en presisering av hvordan kapitalkostnadene skal beregnes, samt hvilke indirekte kostnader som det er naturlig å tilordne VA-sektoren. Spesielt når det gjelder de indirekte ikke-henførbare kostnadene er det imidlertid mulig for relativt romslige tolkninger.

Selvkostprinsippet stimulerer ikke til effektivisering

Hovedinnvendingen mot dagens reguleringsregime har imidlertid ikke vært uklarheter om hva som skal være med og hva som skal holdes utenfor i beregningen av kostnadene. Kritikerne har først og fremst fremhevet at systemet fullstendig mangler incentiver til å drive en kostnadseffektiv VA-sektor. Alle kostnader kan i prinsippet veltes over på brukerne, noe som nettopp innebærer at VA-sektoren har manglende incentiver til å redusere kostnadene. Imidlertid er det grunn til å tro at eierne og lokale myndigheter som regulerer VA-verkene har søkt å stimulere til effektiv drift. En del informasjon kan imidlertid tyde på at lokale politiske

myndigheter har holdt igjen på investeringene, i noen grad fordi det vil bidra til en upopulær gebyrøkning.

Det er stor usikkerhet om hvor stort potensialet er for effektivisering av VA-sektoren i Norge. Imidlertid har ulike miljøer med tilknytning til sektoren, blant annet NORVAR, prøvd å estimere hvor store gevinster som kan realiseres. Gevinstene er blitt anslått til 10-15 prosent. For Norges vedkommende medfører det i så fall en årlig besparelse på driftssiden på 240 millioner kroner (SINTEF, 2003).

Alternative reguleringsregimer

Det finnes flere mulige modeller for regulering av kommunenes gebyrinntekter fra VA-sektoren.

Avkastningsregulering kan forstås som en videreutvikling av dagens selvkostmodell. Avkastningsregulering stimulerer i prinsippet til et høyt investeringsnivå, men gir åpenbart ingen incentiver til kostnadseffektivitet. Erfaringene fra avkastningsregulering internasjonalt, både i VA-sektoren og andre sektorer, er at kostnadseffektiviteten derved forblir lav.

Ved bruk av *inntektsrammer* fastsetter regulator et tak på de samlede gebyrinntektene hver enkelt VA-virksomhet kan ta inn for en kortere eller lengre periode. Inntektsrammer stimulerer til kostnadseffektivitet ved at inntektene frikobles fra kostnadene over en viss periode. På sikt kan imidlertid den økonomiske gevinsten for VA-virksomheten av kostnadskutt i stedet resultere i lavere inntekter. Inntektsrammer stimulerer også til utsettelse eller unngåelse av investeringer. Jo lavere kostnader til investeringer, desto høyere overskudd. Det gir risiko for underinvesteringer og for lav kvalitet på VA-tjenestene.

Ved *pristakregulering* setter regulator en maksimalpris pr. levert enhet. Grunnlaget for pristaket settes også normalt individuelt pr. selskap på samme måte som ved inntektsrammer. Med pristakregulering mener vi altså ikke at det innføres en felles nasjonal maksimalpris.

Pristakregulering fungerer i store trekk som inntektsrammer, men virksomhetene får en tilleggsgevinst av investeringer eller tiltak som øker omsatt volum. Det gir neppe noen vesentlig samfunnsøkonomisk gevinst i forhold til inntektsrammer.

En annet mulig modell er *gebyrkontroll i ettertid (ex post-regulering)*. Det innebærer at VA-virksomhetene fastsetter sine gebyrer fritt og begrenser regulators oppgave til å føre tilsyn med sektoren og gjennomføre kontroller ved behov. På det grunnlaget kan det gjøres inngrep, for eksempel ved å pålegge virksomheter som etter regulators vurdering har urimelig høye gebyrer, å redusere dem.

Ved hjelp av *benchmarking* kan regulator måle VA-virksomhetenes prestasjoner langs ulike dimensjoner. Benchmarkingen kan baseres på forskjellige nøkkeltall, eller en kan benytte metoder som beregner samlet effektivitet (både teknisk effektivitet og kostnadseffektivitet) eller samlede prestasjoner overfor kundene. Resultatene kan brukes som veiledning for virksomhetene med hensyn til forbedringspotensial, eller de kan offentliggjøres og påvirke omdømmet til VA-virksomhetene. Benchmarking kan også kombineres med så vel inntektsrammer som gebyrkontroll i ettertid.

Benchmarking alene påvirker primært VA-virksomhetenes omdømme. I den grad virksomhetene responderer på svekket omdømme, kan det bidra til både økt kvalitet og effektivitet, i hvert fall til en viss grad. Dessuten vil benchmarking gi lokale myndigheter, eiere av VA-verk og kunder mer informasjon om kvalitet og kostnader i VA-virksomhetene. Benchmarking kan åpenbart bidra til økt kostnadseffektivitet, men kan også brukes til å gi incentiver til økt kvalitet. Målemetoden og datagrunnlaget definerer i praksis mulighetsområdet.

Erfaringer med regulering

ECON har i et eget notat (ECON-notat, N-2004-003) gjennomgått erfaringer med regulering av nettvirksomhetene og VA-sektoren i en del utvalgte land i Norden og Europa. ECONs gjennomgang viser at erfaringen er blandet. Ingen land har i praksis funnet løsninger som ivaretar hensynet til effektivitet og parallelt gir den regulerte sektoren riktige incentiver til investeringer. Erfaringene viser også at reguleringen krever mye informasjon, og at det lett kan oppstå konflikter mellom myndigheter og regulerte selskaper.

Reguleringen av nettselskapene i kraftsektoren i de nordiske landene kan tyde på at reguleringen har bidratt til å bremse kostnadsveksten. Virkningen av reguleringen på investeringene er uklare, men mye kan tyde på at investeringene i enkelte land har blitt for lave. Derfor er det i flere land tatt i bruk nye virkemidler og gjennomført reguleringsendringer for å påvirke investeringsbeslutningene.

I Norden er det begrenset erfaring med alternative finansieringsformer innen VA-virksomheten. Flere andre land har en del erfaringer med regulering av denne sektoren. Det har i første rekke vært benyttet ulike benchmarkingsmetoder og reguleringsregimer direkte knyttet til dette. I England er det for eksempel innført en pristaksregulering basert på en omfattende prosess hvor svært mange parametere inngår. Tilsvarende systemer finnes i Tyskland, Nederland og Østerrike, uten at dette foreløpig har gitt vesentlig lavere kostnader på tjenestene. I noen grad, særlig i England, har det ført til omfattende strukturendringer i bransjen, slik at det nå er kun et fåtall selskaper igjen.

SINTEFs anbefalinger: Nasjonal benchmarking av VA-virksomheter og overgang til nytt finansieringssystem på lang sikt

SINTEF anbefaler benchmarking av VA-verkenes prestasjoner basert på et nytt og forbedret informasjonssystem for sektoren. Benchmarkingen baseres på to modeller, en partiell modell basert på ulike nøkkeltall og indikatorer, og en DEA-metode¹ som skal gi i en samlet vurdering av effektiviteten i virksomhetene. SINTEF anbefaler i første omgang en DEA-modell som måler teknisk effektivitet og ikke økonomisk effektivitet, fordi det etter SINTEFs syn ikke er mulig å måle økonomisk effektivitet pga. manglende kostnadsdata for anleggene i VA-sektoren.

SINTEF anbefaler at nåværende reguleringen av VA-sektoren i kommunene foreløpig beholdes, men at den endres i løpet av en periode på 3-5 år. Utformingen av finansieringssystemet må utredes i forbindelse med utviklingen av metoder for benchmarking. SINTEF foreslår videre at forvaltningen av informasjonssystemet

¹ datainnyllingsanalyse, eller Data Envelopment Analysis, se for øvrig side 31.

og et endret reguleringsregime/finansieringssystem skal skje i regi av et statlig organ.

ECONs vurderinger av SINTEFs anbefalinger

Etter ECONs syn har SINTEF levert en omfattende og til dels grundig rapport. Rapporten viser med all tydelighet hvor krevende det kan bli å regulere VA-sektoren i Norge, med et stort antall aktører og behov for omfattende informasjon for å gjennomføre benchmarking og eventuelt etter hvert innføre et nytt reguleringsregime.

Det er en god idé å utvikle et sentralt informasjonssystem for VA-virksomhetene i kommunene. Et slikt system vil blant annet bidra til at de enkelte virksomheter, lokale myndigheter og befolkningen i kommunene kan sammenligne egne VA-verk med VA-verk i andre kommuner. Flere viktige problemstillinger knyttet til benchmarking og regulering av VA-sektoren er imidlertid i liten grad drøftet i SINTEFs rapport. Vi vil her peke på noen av momentene som krever en grundigere vurdering:

- Erfaringene fra regulering av infrastruktursektorer i Norge og andre land, inklusive VA-sektoren, viser at regulering er svært krevende og at det raskt oppstår diskusjoner om metode, regulators kompetanse og ikke minst om informasjonsgrunnlaget knyttet til reguleringen. Dette har bidratt til å skape problemer for reguleringen og i noen tilfeller til at reguleringen har mistet tillit blant aktørene. Særlig vil utfordringene i den norske VA-sektoren bli betydelige fordi antallet aktører er mye høyere enn i andre sektorer med tilsvarende regulering. Dessuten er det trolig behov for et mer omfattende informasjonsgrunnlag for å gjennomføre en regulering som oppfattes som effektiv og rettferdig.
- SINTEF anbefaler i sammendraget at en eventuell inntektsrammeregulering bør baseres på teknisk effektivitet og ikke økonomisk effektivitet. Det er ikke uten videre klart hva som menes med dette. En inntektsrammeregulering stimulerer i prinsippet nettopp til økt *kostnadseffektivitet* - reduserte kostnader gir økt overskudd for en gitt inntekt. Andre steder i rapporten er derimot anbefalingen at *benchmarkingen* baseres på teknisk og ikke økonomisk effektivitet på grunn av manglende kostnadsdata. Det er en relevant distinksjon.
- SINTEF anbefaler å beholde dagens regime med selvkost ennå i noen år, fordi man først må få erfaringer med det forslåtte benchmarkingsystemet. En slik strategi innebærer en fare for at VA-virksomhetene ikke vil prioritere effektivisering i denne perioden, siden de kan risikere at det i fremtiden etableres et reguleringsregime som setter bestemte krav til effektiviseringen, slik det blant annet ble gjort i reguleringen av nettselskapene i el-sektoren. Da kan virksomheter som i mellomtiden gjennomfører effektiviseringstiltak, ha god grunn til å frykte at de kan komme dårlig ut når det innføres et nytt fremtidig reguleringsregime. Det skaper også uklarhet om rammebetingelsene for finansiering av investeringer, noe som kan gå ut over kvaliteten i hvert fall på kort sikt.
- Bruk av DEA-metoden, som SINTEF anbefaler som det viktigste elementet i benchmarkingen som benyttes i reguleringen, kan ha begrenset verdi. Modellen gir i seg selv lite informasjon om årsaker til ineffektivitet. Det er

grunn til å anta at en DEA-modell anvendt på den norske VA-sektoren må være nokså kompleks, samtidig som det vil være et betydelig antall enheter med spesielle egenskaper langs ulike dimensjoner. Begge faktorene trekker i retning av at en relativt høy andel av virksomhetene vil fremstå som svært effektive.

Det finnes ingen ideell reguleringsmodell

I alle tenkelige reguleringsmodeller må det gjøres avveininger mellom investeringer og kostnadseffektivitet. Supplerende mekanismer som setter kvalitetskrav eller gir incentiver til å ivareta definerte kvalitetskrav, kan stimulere til investeringer også i en modell som gir sterke incentiver til kostnadseffektivitet, men den grunnleggende konflikten består.

Det er heller ikke kjent hva som er de optimale VA-investeringene i ulike områder – verken reguleringsmyndighetene, kommunene eller VA-virksomhetene kjenner etterspørselen etter vann og kvalitet utover de krav som helsemyndighetene setter. Det er ingen grunn til å tro at sentrale reguleringsmyndigheter vil ha bedre informasjon om dette enn hva virksomhetene selv har.

Dessuten vil det trolig være store forskjeller mellom VA-virksomhetene knyttet til en rekke forhold, som for eksempel befolkningstetthet, geografi, topografi, tilgang til vannkilder, miljø- og avløpsproblematikk mv. Disse fysiske ulikhetene kan gjøre det krevende å sammenligne ulike typer VA-virksomheter.

Gjennomgående er alle reguleringsmodellene uegnet til å håndtere målkonfliktene mellom kostnadseffektivitet og kvalitet. Det skyldes de iboende prinsipielle modellegenskapene og en rekke praktiske forhold, deriblant den fragmenterte og heterogene strukturen i den norske VA-virksomheten.

Regulering er uansett krevende med hensyn til informasjon og metodeutforming, både for myndigheter og virksomheter. Kompleksiteten i de regulatoriske rammebetingelsene og fordelingen av ansvar på ulike institusjoner gjør dessuten reguleringsmodellene sårbare for endringer i andre deler av systemet.

Effektiv regulering av virksomheten kan kreve informasjon som går utover det et statlig myndighetsorgan normalt vil ha tilgang til. Normalt har lokale myndigheter et bedre informasjonsgrunnlag, men en utfordring er at myndighetene lokalt i mange tilfeller mangler nødvendig kompetanse og objektiv informasjon om VA-virksomheten.

Statlig eller kommunal regulering?

Dagens reguleringsregime av gebyrene i kommunal sektor innebærer at de kommunale eierne og VA-verken gis relativ stor frihet i sin tilpasning, så lenge de oppfyller (en stor mengde) andre krav som settes til virksomheten. Eierne kan selv regulere virksomheten via eierskapet. Dersom det innføres et nytt statlig reguleringsregime, vil det høyst sannsynlig innebære at de lokale eierens frihetsgrader i tilpasningen begrenses. Det vil i så fall begrense den lokale handlefriheten. Hvor mye handlefriheten begrenses, avhenger av hva slags regime regjeringen velger.

Det store antallet virksomheter i VA-sektoren innebærer som nevnt over, at en statlig regulator bare i begrenset grad kan ha samme informasjon som lokale myndigheter sitter inne med. Det taler for at den kan være lite hensiktsmessig å overlate reguleringen av VA-virksomhetene til et statlig organ.

Dersom en statlig regulator skal kunne håndtere reguleringen og informasjonen som må til, må utformingen av reguleringsmodellen høyst sannsynlig bli relativt enkel. Det vil i så fall innebære at den ikke kan ta hensyn til lokale forhold, som kan ha betydning for kostnadsnivå og effektivitet i lokale VA-verk. Det kan innebære en fare for underfinansiering av VA-virksomheten i noen kommuner og at andre vil komme i motsatt situasjon. Dersom det skjer, vil reguleringen kunne skape mye strid og konflikter og lede til en ressursbruk som ikke blir effektiv i samfunnsøkonomisk forstand.

Samlet sett kan dette tale for at lokal regulering av VA-virksomheten er mest effektiv, men gjerne med støtte fra et nasjonalt informasjonssystem og med utgangspunkt i retningslinjer og anbefalinger gitt av sentrale organer. Det krever imidlertid at eierne/regulator har nødvendig informasjon og kompetanse til å regulere virksomhetene. I tillegg krever det at de lokale myndigheter er villige til å iverksette tiltak som innebærer effektivisering av VA-virksomhetene til beste for de lokale brukerne.

Dersom det likevel gjennomføres en statlig regulering, vil det sett fra kommunenes side være best å få en modell som gir størst mulig lokal handlefrihet. Det kan ivaretas på flere måter, og er vel så mye et spørsmål om institusjonsutforming og ansvarsfordeling som valg av reguleringsmodell.

Bedre grunnlag for lokal beslutninger og lokal regulering

Etter ECONs syn er det som nevnt en god idé å utvikle et sentralt informasjonssystem som gir mulighet for kommunene til å benchmarke sine VA-virksomheter. Dette kan benyttes som ett viktig informasjonsgrunnlag for å vurdere effektivitet, kvalitet og andre forhold i sine VA-virksomheter. Dette vil gi lokale politiske myndigheter bedre grunnlag for beslutninger og styrke mulighetene for bedre lokal regulering av VA-virksomhetene. ECON mener derfor at kommunesektoren bør støtte et slikt initiativ, men kostnadene til drift og investeringer ved slikt informasjonssystem bør utredes grundigere.

I tillegg bør kompetansen hos både politiske og administrative myndigheter i kommunene styrkes, slik at de i blir bedre i stand til å ta beslutninger som eiere og til å utøve løpende regulering og kontroll av VA-virksomhetene.

Større enheter?

Et viktig element ved en videreutvikling av sektoren er å se nærmere på de synergier som er mulig å ta ut, samtidig som større enheter vil kunne være mer attraktive for å utvikle større grad av kompetanse i hvert selskap. Mange kommuner har allerede inngått samarbeid med nabokommunene om felles VA-virksomheter. Imidlertid er det ennå mange små VA-verk i Norge. Kommunene bør derfor utforske mulighetene for samarbeid, slik at kompetansen kan styrkes og slik at mulige stordriftsfordeler kan tas ut.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Den sittende regjering har gjennom moderniseringsprogrammet som mål å stimulere til en mer brukerrettet, forenklet og effektiv offentlig sektor. I denne sammenhengen har regjeringen tatt initiativ til å undersøke og forbedre effektiviteten innen vann- og avløpssektoren (VA-sektoren). Både internasjonalt (særlig i EU) og nasjonalt, diskuteres tiltak og virkemidler, herunder nye reguleringsmodeller, for å effektivisere VA-sektorene.

Reguleringen av VA-sektoren bør innrettes slik at en sikrer en effektiv utnyttelse av ressursene på kort og lang sikt, som gir med tilbud om tjenester med en kvalitet som er tilpasset brukernes behov og ønsker. Reguleringen kan stille en rekke krav til blant annet tjenestekvalitet og til gjelder også finansieringssystemet for VA-tjenestene.

VA-tjenestene finansieres i dag via brukergebyrer som skal dekke kostnadene ved å produsere tjenestene (selvkostprinsippet). Fra økonomer og andre har det lenge vært påpekt at dette finansieringsprinsippet kan føre til at ressursbruken ikke blir optimal sett fra et samfunnsøkonomisk synspunkt. VA-sektorene reguleres av en rekke andre lover og forskrifter som blant annet setter krav til kvalitet på tjenestene, miljøkrav, mv. I denne rapporten er det i første rekke reguleringen via priser (gebyrer) eller inntekter (dvs. finansieringsmodellen for tjenestene) som i første rekke diskuteres. I tilknytning til dette diskuteres behovet for informasjon for å gjennomføre en effektiv regulering og om reguleringsmodellene bidrar til at tjenestene kvalitetsmessig holder mål og om finansieringsmodellen gir incentiver til investeringer som på lang sikt gir en effektiv samfunnsøkonomisk ressursbruk.

ECON Analyse har i en tidligere analyse (ECON-notat, N-2004-003), sett nærmere på reguleringen av el-nettene etter energireformene på 90-tallet, samt utviklingen regulering og finansieringsmodeller for VA-sektoren i noen utvalgte land.

1.2 Problemstilling

Hovedproblemstillingene vi drøfter i denne andre rapporten, er:

Hvilke svakheter har dagens regelverk for beregning av VA-gebyrer?

Hvilke alternative modeller finnes for regulering av VA-gebyrene, og i hvor stor grad kan modellene bøte på svakhetene i dagens regime?

I denne forbindelse kommenteres også kort SINTEFs utredning for Kommunal- og regionaldepartement og NORVAR vedrørende ny VA-regulering.

1.3 Kriterier for vurdering av modellene

Kriteriene som ECON vil legge til grunn for vurdering av dagens regelverk for finansiering av VA-tjenestene og mulige fremtidige modeller, er følgende:

- Samfunnsøkonomisk kostnadseffektivitet – gir finansieringsmodellene produsentene incentiver til effektiv ressursbruk på kort og lang sikt?
- Informasjon – i hvor stor grad gir regulerings- og informasjonsmodellene kundene og de relevante myndighetene innsyn i produksjonen av VA-tjenestene, kvaliteten på tjenestene som leveres og muligheter for å vurdere rimeligheten av VA-gebyrene?
- Kvalitet – leveres VA-tjenestene med en tilstrekkelig kvalitet?

1.4 Om rapporten

Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund, og er delt inn på følgende måte:

- I kapittel 2 beskriver vi dagens rammebetingelser for VA-sektoren med spesiell vekt på reglene for beregning av VA-gebyrer.
- I kapittel 3 analyserer vi styrker og svakheter ved ulike modeller i forhold til målene vi formulerte innledningsvis og svakhetene i dagens regime.
- I kapittel 4 går vi kort gjennom anbefalingene i SINTEFs rapport for Kommunal- og regionaldepartementet (VARFIN-prosjektet) og diskuterer hvorvidt forslagene til endringer i VA-reguleringen kan oppfylle de relevante målene.
- Avslutningsvis diskuterer vi i kapittel 5 mulige hovedretninger som det kan være ønskelig å gå i når det gjelder den fremtidige VA-reguleringen. Videre peker vi på ytterligere utredningsbehov.

2 Dagens reguleringsregime i VA-sektoren

I dette kapitlet går vi gjennom regelverket for beregning av VA-gebyrer slik det er utformet i dag. Vi gir også eksempler på praktisering av regelverket, før vi drøfter styrker og svakheter ved dagens regime. Innledningsvis beskriver vi imidlertid kort det samlede regelverket og fordelingen av ansvar og oppgaver mellom ulike myndighetsorganer innen VA-området.

2.1 Institusjoner og myndigheter på VA-området

VA-sektoren i Norge fremstår som svært fragmentert. Størstepartene av VA-verkene er offentlig eid. Av landets 1666 vannverk² er 1063 offentlig eid og de resterende 603 i privat eie. De fleste private vannverkene forsyner mindre befolkningskonsentrasjoner med fra 100 til 1000 innbyggere. På avløpsidene finner vi tilsvarende fordeling, med totalt 2.549 avløpsanlegg, hvorav 2.103 er i offentlig eie (SSB, 2002).

I tillegg til Vannressursloven (Lov om vassdrag og grunnvann), reguleres og berøres VA-sektoren av 19 andre lover som omfatter områdene plan, eiendomsforvaltning og -tilegning, beredskap, helse og næringsmidler. (For en fullstendig oversikt, se NORVAR, 2001). Med et så omfattende lov- og forskriftregime er myndighetutøvelsen på området fordelt på hele 9 departementer.

2.2 VA-gebyrer: Regelverk og kommunal praksis

Norske kommuner har et overordnet ansvar for å planlegge vannforsyning og avløp. Dette forvaltningsansvaret gjenspeiler seg blant annet i at VA-området er gjenstand for kommunenes planlegging, tilsyn og konsesjons- og byggesaksbehandling. VA er imidlertid ingen lovpålagt oppgave. Kommunene er dermed ikke forpliktet til å etablere vannverk eller å drive disse, og de står dermed fritt til å la andre utføre oppgavene.

² Kilde: Vannverksregisteret til Folkehelseinstitutter pr. september 2003 (www.fhi.no).

Utforming av gebyrer er en sentral del av kommunenes VA-oppgaver. Kommunenes inntekter fra VA-området tar utgangspunkt i myndighetenes forskrifter på området. VA-tjenestene skal være selvfinansiert og kostnadsdekkende (non-profit eller selvkost). For VA-området tilstrebes det ofte også en mest mulig rettferdig fordeling av kostnadene på brukerne, uten at det alltid er like åpenbart hva som er rettferdig. I Norge er det eierne av fast eiendom som belastes VA-gebyrer.

Kravet om kostnadsdekning innebærer at kommunene får dekket sine *nødvendige kostnader* gjennom VA-gebyret. Ved siden av drifts- og investeringskostnader, skal gebyrene også dekke indirekte kostnader knyttet til for eksempel salg, fakturering, markedsføring, kommunenes administrasjon med mer.³

Dagens forskrifter for beregning av VA-gebyrer gjelder kun VA-tjenester i regi av det offentlige. Dagens regelverk åpner dermed opp for at private aktører kan beregne seg et fortjenesteelement. Frem til nå har private aktører i Norge i stor utstrekning vært basert på dugnadsprinsippet (andelslag), slik at fortjeneste sjelden har vært lagt inn i kalkylene. Med økt innpass av "profesjonelle" private aktører vil sannsynligvis nødvendigheten av et fortjenesteelement for hele sektoren bli gjenstand for diskusjon.

Tabell 2.1 *Ansvar og inntekter fra VA sektoren*

Vann og avløp	
Kommunens ansvar	Forvaltningsansvar
Regulering av kommunes inntekter	Selvkost (non-profit)
Regulering av privates inntekter	Ingen begrensninger / regulering
Offentlig støtte	Subsidier tillatt

Forskriftene gir altså en øvre grense for hvor høye VA-gebyrene kan være (selvkost). Kommunene har i utgangspunktet anledning til å yte tilskudd til VA-sektoren, noe en god del kommuner har praktisert. Denne form for subsidiering har imidlertid avtatt de siste årene, noe som blant annet er en forklaring på hvorfor VA-gebyrene har økt mer enn det den generelle prisstigningen skulle tilsi.

Beregning av VA-gebyrer basert på prinsippet om selvkost har lenge vært gjenstand for en god del skjønn. Hvordan kostnader knyttet til kapitalslit (avskrivninger) og kapitalleie (rente på bundet kapital) har blitt belastet brukerne har variert i stor grad fra kommune til kommune. Dette gjelder både om denne type kostnader er tatt med i selvkostberegningen. I tilfelle kostnadene er tatt med stiller spørsmålet seg om hvordan kapitalslit og -leie er blitt beregnet. Videre har det sannsynligvis vært svært varierende praksis for hvilke typer andre direkte og indirekte kostnader som er tatt med i selvkostberegningen.

I en undersøkelse gjennomført av Essilfie⁴ ble faktiske satt opp mot beregnede VA-kostnader (1994) for totalt 418 av landets 435 kommuner. Undersøkelsen

³ Jf. Lov av 31.05.74 br 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter., "Forskrift for kommunale vann- og avløpsgebyrer".

⁴ Referert til i NOU (1997/8). Om finansiering av kommunesektoren. Kap. 4.

viste en kostnadsunderdekning på 12 prosent. Undersøkelsen viste samtidig svært store avvik kommunene imellom når det gjelder årskostnader og gebyrer.

Nye forskrifter for selvkostberegning

I regi av blant annet Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har det i lengre tid pågått et arbeid for å klargjøre hvilke prinsipper som skal gjelde ved beregning av selvkost. Våren 2003 ble det publisert mer utfyllende retningslinjer fra KRD for VA-sektoren (KRD, 2003). Viktige presiseringer gjaldt her hvordan kapitalkostnadene skal beregnes, samt hvilke indirekte kostnader som det er naturlig å tilordne VA-sektoren.

Etter de nye forskriftene er blant annet avskrivningstiden for ledningsnett økt fra 20 til 40 år. Videre er det presisert at investeringer skal aktiveres og avskrives etter gjeldene forskrifter. Tidligere har enkelte kommuner valgt å kostnadsføre hele investeringene til et år, og dermed oppnådd en direktefinansiering av investeringen.⁵ Forskriftene gir også anbefalinger om hvilken kapitalrente som skal legges til grunn for å beregne kapitalleien (3 år statsobligasjonsrente + 1 prosent).

I de nye forskriftene gis der videre en presisering av hvilke typer direkte og indirekte kostnader som skal legges til grunn ved beregning av selvkost. Forskriftene kobler her kostnadene opp mot følgende ytelser:

- Kjerneproduktet (direkte henførbare kostnader)
- Tilleggytelser (indirekte henførbare kostnader)
- Støttefunksjoner (indirekte henførbare kostnader).

Tilordning av lønn-, material- og kapitalkostnader til selve kjerneproduktet byr på mindre problemer. Unntaket kan være mindre kommuner hvor VA-aktiviteter kun er en av flere delaktiviteter.

Mer problematisk er tilordning av tilleggytelser som ytes av andre i kommunen og som er nødvendige for VA-tilbudet. Ledelse og kontorstøtte nevnes her som to typer tilleggsytelser. Også tilordning av støttefunksjoner (her nevnes bedriftshelsetjeneste, personalkontor, politisk og administrativ ledelse som eksempler) er ikke åpenbar, og vil derfor i utgangspunktet være basert på skjønn. I sum vil tilleggsytelser og støttefunksjoner bli behandlet som interntjenester i flere kommuner.

I forskriftene *anbefales* det at kostnader knyttet til såkalt strategisk ledelse i kommunen ikke inkluderes ved selvkostberegningen. Disse anses som ikke-henførbare til VA-tjenestene. Disse kostnadene omfatter blant annet kostnader til den politiske og administrative ledelsen, samt deres støtte funksjoner.

I sum gir KRDs nye forskrifter for beregning av selvkost en rekke viktige presiseringer av hvilke elementer som skal inngå i selvkostberegningen og hvordan spesielt de kalkulatoriske kostnadene skal beregnes. Spesielt når det

⁵ Direkte finansiering av investeringer i løpet av ett år var en vesentlig årsak til at Bergen kommune på nittitallet beregnet seg for høye VA-gebyrer.

gjelder de indirekte ikke-henførbare kostnadene er det imidlertid mulig for relativt romslige tolkninger.

Kritikk mot selvkost

I de tilfellene en kommune velger selv å tilby VA-tjenester til innbyggerne (slik dette skjer i stor utstrekning i Norge i dag), vil kommunen være i en monopol-situasjon knyttet til disse tjenestene. Av dette følger at måten virksomheten drives på skal underlegges de vanlige forvaltningsmessige prinsipper som gjelder for virksomheter som er i en monopolsituasjon. Kommunen skal ikke kunne utnytte sin monopolsituasjon til å ta ut et overskudd, og som for eksempel kan brukes til å finansiere andre kommunale tjenester.

Hovedkritikken mot bruken av selvkost retter seg mot de manglende incentiver som ordningen gir. Alle kostnader kan og vil i utgangspunktet kunne veltes over på kommunens innbyggere, noe som igjen gir VA-sektoren manglende incentiver til å redusere kostnadene. Da reduserte kostnader ofte kan stille virksomhetene overfor ubehagelige effektiviseringstiltak, vil det ofte være fristende å unngå denne type tiltak.

Bruk av incentiver er videre et viktig virkemiddel i personalpolitikken, også for kommuner og offentlig eide selskap. Introduksjonen av et fortjenesteelement kan gjøre det mulig å utforme et mer tidsriktig belønningssystem i etatene/foretakene.

Det er her viktig å påpeke at også innenfor dagens selvkostregime er fullt mulig å inkorporere et fortjenesteelement i VA-sektoren. Kjøp av varer og tjenester fra eksterne aktører vil normalt inneholde et fortjenesteelement, og dette inngår som en del av kommunens selvkost. Konkurransetsetting av hele eller deler av VA-sektoren til eksterne aktører vil skje til en fast pris (= selvkost for kommunen), men vil for kontraktøren normalt også omfatte et fortjenesteelement. Som før nevnt er ikke private aktører innenfor VA-sektoren pålagt å følge selvkost-prinsippet. Selger kommunen VA-virksomheten til private aktører, vil disse dermed kunne iberegne seg et fortjenesteelement. Ved konkurransetsetting eller salg vil eller bør normalt kommunen sikre seg en kontrollmulighet for å unngå å andre utnytter monopolkraften til å innkreve uforholdsmessig høye gebyrer.

2.3 Effektivitetsgevinster i VA-sektoren

En viktig drivkraft bak liberaliseringen og de forslag til endret regulering av VA-sektoren som er fremsatt, er å gjøre bransjen mer effektiv og sette den i stand til å leve opp til stadig strengere kvalitetskrav.

Det kan her skilles mellom effektiviseringsgevinster på to plan:

- a. Ren effektivisering i eksisterende enheter
- b. Effektivisering i større enheter.

Ren effektivisering

I de tilfeller enkeltkommuner eller private enkeltaktører alene står for forsyningen av vann- og avløpstjenester, kan det tenkes at effektiviteten isolert sett kan økes. Et endret reguleringsregime – for eksempel gjennom et fastlagt inntektstak – vil ideelt sett føre til at det rettes økt fokus mot mer kostnadseffektive løsninger.

Endrete arbeidsmåter og –organisering kan før til mer kostnadseffektive løsninger. Videre kan nye investeringer og nye former for vedlikehold være tiltak som kan bidra til økt effektivitet. For avløpssektoren foreslår NORVAR 58 konkrete effektiviseringstiltak, og estimerer innsparingspotensialet på landsbases til 240 mill. kr. årlig eller 10 prosent (NORVAR, 2003).

Konkurransetsetting av eksisterende VA-virksomhet kan i utgangspunktet tenkes å være en mulig modell for kommunene til å øke effektiviteten isolert sett. Prosessen knyttet til VA-sektoren i Fet kommune i Akershus er her et interessant eksempel. Kommunen igangsatte i 2002 en anbudsrunde for å konkurransetsette driften av sine VA-anlegg. Konkurransetsettingen ble den gang betegnet som et pilotprosjekt i norsk sammenheng, og hvor hele 10 aktører ble prekvalifisert. Også kommunens egen VA-organisasjon la inn et anbud. Dette var ifølge avisen Varingen 600.000 kr. lavere for 2004 enn budsjettet for 2003. Dette skulle igjen føre til rundt 10 prosent lavere gebyrer for kommunens innbyggere. Sommeren 2003 vedtok imidlertid kommunestyret å beholde dagens driftsorganisasjon. Argumentet var blant annet at kommunens egen driftsavdeling hadde det beste tilbudet. Fra politisk hold ble det også fremholdt at en mulig effektiviseringsgevinst også måtte vurderes mot de økte kostnader knyttet til å opprettholde kommunens bestillerfunksjon, blant annet for å følge opp kontrakten.⁶ Generell politisk motstand i Fet kommune mot konkurransetsettingen var sannsynligvis også en viktig årsak til at ingen eksterne aktører vant fram.

Viktigere enn isolerte effektiviseringsgevinster er eventuelle stordrifts- og samordningsfordeler med andre VA-enheter i eller utenfor regionen.

Effektivisering gjennom større enheter

En mer optimal ressursutnyttelse i større enheter omfatter her for det første etableringen av mer omfattende, regionale enheter for vann- og/eller avløpstjenester. For det andre kan det tenkes etablert større enheter ved at vann- og avløpstjenester ses i sammenheng med andre forsyningstjenester. Her er det i første rekke en integrering mot energisektoren som er mest utbredt. Multi-utility er her et sentralt begrep som kan omfatte ulike forsyningstjenester som kraft, varme, gass, vann, telekommunikasjon med mer.

Antall VA-enheter i Norge må oppfattes som svært høyt. Spesielt hvis dette ses i relasjon til antall innbyggere (se tabell nedenfor). Strukturen i VA-sektoren i Norge avviker imidlertid ikke mye fra det man finner i enkelte andre europeiske land, for eksempel i Tyskland og Østerrike. Men i andre land, som England og Nederland, har antall aktører bevisst blitt redusert siden 80-tallet. I England ble en rekke mindre VA-verk slått sammen på slutten av 80-tallet, samtidig som det ble gjennomført en storstilt privatisering. De større og regionalt innrettede VA-selskapene i Nederland er også resultatet av en konsentrasjonsprosess, men disse er fremdeles eid av kommuner og provinser.

⁶ Dette blir oppgitt å være et avgjørende faktum for at de som tidligere ønsket konkurransetsetting endret standpunkt. Kilde: www.ks.no.

Tabell 2.2 *Antall vannverk (ikke avløp)*

	Østerrike	Norge	Tyskland	England	Nederland	Frankrike ⁷
Antall vannverk	4.000	1.850	6.600	24	20	4
Antall verk pr. 1 mill innbyggere	500	465	80	0,5	1,3	0,1

Kilde: ECON, diverse offentlig statistikk

Tallene i tabell 2.2 viser at det eksisterer svært mange vannverk i Norge, og forholdstallet målt pr. innbygger blir derfor svært høyt. Størsteparten av vannverkene forsyner få kunder. Det er kun 20 svannverk i Norge som har mer enn 50.000 innbyggere som kunder. Av de norske vannverkene oppgitt i tabell 2.2 er om lag 1.200 kommunalt eid, mens de resterende er privat eid. Vannforsyningen i tettbygde strøk i Norge er for det meste på kommunale hender, mens innslaget av private og kooperative selskapsformer er større i desentrale strøk. I følge Folkehelsa var rundt 2/3 av vannverkene i 1998 kommunale (1075) eller interkommunale (16). Disse forsynte rundt 95 prosent av befolkningen med vann. I tillegg fikk rundt 5 prosent av befolkningen vannforsyning fra 707 private andelslag.

Tabell 2.3 viser fordelingen av norske vannverk på eier og antall kunder.

Tabell 2.3 *Antall vannverk og antall forsynte personer i Norge (omfatter ikke avløp)*

Antall personer forsynt	Kommunale vannverk		Interkommunale vannverk		Private vannverk		Statlige vannverk		Sum	
	vannverk	Pers.	vannverk	Pers.	vannverk	Pers.	vannverk	Pers.	vannverk	Pers.
Ikke oppgitt	1		0		5		0		5	
<100 pers.	127	8000	0		195	11800	1	100	323	19900
100-999	585	213200	0		455	124500	1	300	1042	338000
1000-19999	329	1 178 500	7	31 300	51	103 300	0	0	387	1313100
≥20000	33	1 494 800	9	782 300	0		0		42	2 277 100
Sum	1075	2 894 500	16	813 600	707	239 600	2	400	1 800	3 948 100
%	60%	73%	1%	21%	39%	6%	0,0%	0,0%	100%	100%

Kilde: Folkehelsa (1998)

Det er viktig å påpeke at topografi og bosetningsmønsteret i Norge tilsier at det ikke nødvendigvis er unaturlig at landet har et stort antall VA-aktører.

Mer problematisk kan det imidlertid være når det innenfor bestemte regioner (eller nedbørsfelt) eksisterer flere aktører. Økt integrasjon mellom disse vil sannsynligvis utløse et effektiviseringspotensial.

⁷ Det er i prinsippet kun fire aktører som utfører vann- og avløpstjenester i Frankrike, selv om kommunen fremdeles eier nettene. Antall (separate) vannverk er fremdeles svært høyt.

I Oslo-regionen har det lenge vært diskutert en samordning av VA-sektoren. Spesielt har en felles drikkevannsforsyning stått sentralt, ikke minst på grunn av forsyningsproblemer i tørrår. Et offentlig oppnevnt utvalg trakk i 1997 blant annet følgende hovedkonklusjoner:⁸

- VAR+E-oppgaver er av regional karakter og må derfor løses regionalt
- Frivillig samarbeid er ikke forpliktende nok når større investeringsbeslutninger skal tas
- Investeringsbeslutninger må tas på tvers av kommunegrensene for å øke den samlede nytten av investeringene
- Det ligger til rette for betydelige effektiviseringsgevinster ved regional samordning.

I denne, som i en rekke andre utredninger, er effektiviseringsgevinstene ved regional samordning av VA-sektoren ikke kvantifisert. Viktigere enn selve effektiviseringsgevinstene synes andre fordeler ved økt samarbeid eller integrering å være. Mulighetene for å dele på eller rekruttere viktig kompetanse til VA-sektoren nevnes her som et sentralt anliggende.

Innsparingspotensialet for IVAR-regionen (området rundt Stavanger) ble av Ernst & Young i 2003 estimert til 6 prosent av de årlige driftskostnadene (til sammen 30 mill kr).⁹ Basert på erfaringer fra kraftsektoren og VA-virksomhet i andre land virker dette konservativt, jf. også SINTEF (2003), hvor effektiviseringspotensialet estimeres til 10-15 prosent over en 10-20 årsperiode. De aktuelle kommunene i IVAR-regionen har imidlertid stilt seg kritisk til estimatene og innsparingspotensialet i Ernst & Youngs analyse, og har selv beregnet at potensialet er lavere, anslått til rundt 12 mill kr.

Ved sammenslåing av, eller samarbeid mellom VA-virksomheter, vil det normalt oppstå synergier, dvs mulighet til å redusere kostnader eller øke inntekter som følge av sammenslåing eller samarbeid. I tabell 2.4 er det gitt en oversikt over et utvalg mulige synergier.

⁸ Kilde: NOU 1997:12 "Hovedstadsutvalget"

⁹ Kilde: www.sandnes.kommune.no. Saksfremlegg til formannskapet. 24.9.2003

Tabell 2.4 Mulige synergier ved sammenslåing av VA-virksomheter (utvalg)

Stordriftsfordeler (mellom VA-etater)

- felles kompetanseutvikling
- felles drift og vedlikehold (felles entreprenørenhet, utstyr, tilsyn, overvåking med mer)
- felles planlegging, kartfunksjoner med mer.
- felle kundebehandling av VA-kunder

Samordning (mellom regionale engrosverk og VA-etater)

- felles investeringsbeslutninger langs verdikjedene for vann og avløp
- felles utbygging og drift av infrastruktur
- felles kvalitetssikring fra vannreservoar til kunde
- felles kompetanseutvikling, entreprenørenheter med mer (som under stordriftsfordeler)

Synergigevinster for fellesfunksjoner

- felles internkontroll, kvalitetssikring
 - felles IT-systemer
 - felles myndighetsrapportering / lobbying / informasjonsarbeid
 - FoU-samarbeid (blant annet multi-utility kompetanse)
 - felles innkjøp, personalarbeid, kompetanseutvikling
-

Selv om det i flere studier pekes på potensiale for innsparinger i VA-sektoren gjennom strukturendringer, synes det å eksistere motstand mot økt samarbeid eller integrasjon i kommunene. Årsakene her kan være mange. I eksempelet fra IVAR-regionen nevnt ovenfor frykter kommuneadministrasjonen og de folkevalgte blant annet at større enheter gir økt avstand til innbyggerne og at det skapes en stor monopolisert enhet.

I kraftsektoren ble Energiloven bevisst brukt som et instrument for å oppnå en mer hensiktsmessig struktur i kraftsektoren. Denne ble på 80-tallet beskrevet som for lite effektiv og for lite kostnadsfokuseret, og færre og større enheter ble ansett som et virkemiddel for å bøte på dette. Over 10 år etter at Energiloven ble innført har det da også skjedd relativt omfattende endringer, om enn med store regionale forskjeller.

Et viktig spørsmål vil være om innføringen av endrede rammebetingelser for VA-sektoren vil bidra til at sektoren utnytter det potensiale som i visse regioner finnes gjennom en mer hensiktsmessig organisering av sektoren.

2.4 Hva er hovedproblemene med nåværende regime?

Det er en generell oppfatning av VA-sektoren i Norge sliter med følgende fire problemer:

- Incentiver: Dagens reguleringsregime (selvkost) gir få incentiver til økt effektivisering

- Kvalitet og investeringer: Bransjeorganisasjonen hevder at VA-sektoren står overfor svært høye nye investeringer i årene som kommer. Disse er nødvendige for å opprettholde/bedre kvaliteten på tjenestene
- Informasjon og kontroll: Regnskapssystemer og informasjon om beregningsgrunnlaget for vann- og avløpsgebyrer er vanskelig tilgjengelig. Dette gjelder både for de folkevalgte, innbyggerne og interessegrupper
- Kompetanse: Bransjen står overfor store utfordringer med hensyn til økt effektivitet og kvalitet, men sliter med å rekruttere kvalifisert personell.

Dagens reguleringsregime basert på selvkost har altså en rekke svakheter når det gjelder å skape incentiver til økt effektivitet. På den andre siden har reguleringsregimet få eller ingen svakheter når det gjelder å legge til rette for økt kvalitet gjennom økte investeringer. Når det gjelder informasjon og kontroll har KRDs nye retningslinjer skapt økt tydelighet for hva som kan regnes med i selvkostbegrepet (og hva som ikke hører hjemme der). Bruk av retningslinjene, enhetlige regnskapssystemer og økt informasjon til eksterne vil kunne skape økt innsikt og forståelse for VA-gebyrene og det kostnadmessige grunnlaget for disse.

Selvkostreguleringen er ikke et direkte hinder for at egnet kompetanse kan rekrutteres. I den grad bransjen er for fragmentert og at det skaper for små enheter, vil incentiver til strukturendringer kunne bøte på dette problemet. Inntektsrammer for VA-sektoren vil være en indirekte måte å løse kompetanseproblemet på.

En kompliserende faktor i diskusjonen av eksisterende og mulige modeller for regulering av VA-gebyrer og inntekter er det institusjonelle rammeverket. I avsnitt 2.1 ovenfor beskrev vi hvordan ansvaret for rammebetingelser og regelverk er spredt utover en rekke myndighetsorganer, så vel departementer som direktorater og tilsyn. Dette har betydning for virkemåten til dagens modell, men også for hvordan ulike fremtidige modeller kan tenkes å fungere. Endringer i rammebetingelser på ett område (for eksempel krav til vannkvalitet) kan føre til at en gitt reguleringsmodell blir uhensiktsmessig.

3 Mulige fremtidige reguleringsregimer

I dette kapitlet ser vi nærmere på noen mulige fremtidige modeller for reguleringen av VA-sektoren. Vi drøfter primært modellene og ikke prosessene rundt utviklingen av dem. Prosessene kommer vi tilbake til i kapittel 4 og 5. Hovedvekten legges på regelverket for beregning av VA-gebyrer, men vi diskuterer også samspillet mellom det vi kan kalle den *økonomiske reguleringen* av VA-virkosmhetene (regelverket for beregning av gebyrer og eventuelle restriksjoner på samlede inntekter) og andre regulatoriske virkemidler (for eksempel kvalitets- og miljøkrav). Vi tar utgangspunkt i et sett nokså overordnede modeller. Deretter drøfter vi hvordan modellene påvirker incentivene til kostnadseffektivitet og investeringer (kvalitet) og informasjonsforhold (krav til myndigheter og virksomheter, muligheter for innsyn og kontroll). Videre ser vi på konsekvensene for VA-virkosmheter, kommunene og kundene.

3.1 Alternative reguleringsregimer

Valg av regelverk for beregning av VA-gebyrer har åpenbare paralleller med valg av tilsvarende regelverk for andre infrastruktursektorer og VA i andre land. Antall mulige reguleringsmodeller er i praksis uendelig, men det er hensiktsmessig å skjelne mellom tre overordnede kategorier av modeller/verktøy for regulering:

- Regulering basert på forhåndsgodkjennelse av tariffen eller inntekter, eller ex ante-regulering. Myndighetene beregner VA-virkosmhetenes tillatte gebyrinntekter i forkant av en nærmere definert periode. Eksempler er følgende:
 - Avkastningsregulering
 - Inntektsrammer
 - Pristakregulering
- Regulering basert på overvåking og eventuelle inngrep i etterkant, eller ex post-regulering. Utviklingen i VA-gebyrene overvåkes, og det gjennomføres kontroll med utvalgte enheter på grunnlag av klager fra kunder eller på reguleringsmyndighetens initiativ. Dersom gebyrene vurderes å være urimelig høye, kan regulator pålegge VA-virkosmheten å redusere gebyrene (i prinsippet kan det naturligvis også fattes vedtak om at gebyrene kan økes).

- Benchmarking – måling av kostnadseffektivitet i produksjonen av VA-tjenestene eller prestasjoner (kvalitet).

I ECON-notat, N-2004-003 defineres disse reguleringsmodellene og virkemidlene nærmere. Her nøyer vi oss med å påpeke at ulike reguleringsmodeller i praksis vil inneholde ulike elementer av alle disse tilnærmingene. Ulike benchmarkingsverktøy lar seg for eksempel kombinere med både ex ante- og ex post-modeller. En mulighet er at regulator bruker resultater fra benchmarking for å vurdere hvilke VA-enheter som skal undersøkes nærmere med mulig pålegg om reduksjon i gebyrer som resultat. En annen mulighet er å bruke benchmarkingen til å justere inntektsrammer løpende gjennom effektivitetskrav, slik det gjøres i reguleringen av nettselskaper i den norske kraftsektoren.

I den følgende diskusjonen benytter vi begrepet *regulator* om den sentrale myndigheten som fastsetter reglene for beregning av VA-gebyrene. I Norge i dag finnes det ingen egen reguleringsmyndighet for VA-gebyrer, i motsetning til hva som er tilfelle i for eksempel kraftsektoren. Vi finner det likevel mest hensiktsmessig å referere til en hypotetisk regulator i fremstillingen.

3.2 Konsekvenser av ulike reguleringsmodeller

3.2.1 Avkastningsregulering

En *avkastningsregulering* kan forstås som en videreutvikling av dagens selvkostmodell. Nivået på inntektene er ikke forhåndsbestemt, men VA-virksomhetene gis lov til å kreve inn gebyrer som er lik de faktiske kostnadene til drift, vedlikehold og avskrivninger samt en maksimal avkastning på den investerte kapitalen.

Effektivitet, kvalitet og informasjon

Gir ikke incentiver til riktige investeringsnivå...

Avkastningsregulering stimulerer i prinsippet til et høyt investeringsnivå. Enhver investering er lønnsom for VA-virksomheten gitt at den fastsatte maksimalavkastningen er minst like høy som kapitalkostnaden ved å investere i VA-anlegg. Reguleringen gir på denne måten også automatisk kompensasjon for forskjeller i rammebetingelser (klima, topografi, befolkningsmønster osv.). På den andre siden vil en kommunalt eid VA-virksomhet ofte stå overfor begrensninger på kapitaltilgangen i praksis. Selv om reguleringen gjør alle investeringer lønnsomme, kan den nødvendige kapitalen være utilgjengelig for virksomheten. Det er heller ikke sikkert at kundene vil akseptere et høyt kostnadsnivå som følge av omfattende investeringer - selv om det skulle gi økt kvalitet.

...heller ikke til kostnadseffektivitet

Avkastningsregulering gir åpenbart ingen incentiver til kostnadseffektivitet. Erfaringene fra avkastningsregulering internasjonalt, både i VA-sektoren og andre sektorer, er at kostnadseffektiviteten forblir lav. Det har konsekvenser for de løpende driftskostnadene, men også investeringskostnadene må ventes å bli for høye. Selv om investeringsbeslutningene i seg selv skulle være riktige (det vil si at

de riktige *løsningene* velges), blir investeringene gjennomført til for høye kostnader (for mange arbeidstimer, for mye/dyrt kapitalutstyr osv.).

Store krav til informasjonstilgang

Avkastningsregulering krever at regulator har informasjon om de relevante kostnadene i VA-virksomheten. Reguleringen stiller også krav til selskapene om synliggjøring av VA-kostnadene. VA-kostnadene må defineres og skilles ut regnskapsmessig. Dette betyr imidlertid ikke at kunder og myndigheter uten videre får innsyn i *nødvendige* kostnader eller kvaliteten på tjenestene.

I prinsippet kunne en tenke seg at en avkastningsregulering ville gi perfekte incentiver dersom reguleringsmyndighetene hadde informasjon om nødvendige kostnader og investeringer. Det er i praksis usannsynlig. Avkastningsregulering kan også kombineres med benchmarking (se nedenfor), noe som i så fall påvirker effektene av reguleringen avhengig av den valgte metoden kostnadene og anvendelsen av den.

Konsekvenser for VA-virksomheter, kunder og eiere

Konsekvensene for ulike aktører kan oppsummeres i følgende:

- *VA-virksomheter*: Små krav til omstilling utover krav om synliggjøring av relevante kostnader og funksjoner i virksomhetene. Ingen virkninger på strukturutviklingen – det som eventuelt skjer av sammenslåinger eller oppkjøp vil normalt skyldes faktorer utenfor reguleringen.
- *Eiere*: Ingen viktige konsekvenser utover muligheten til å gjøre VA-virksomheten selvfinansierende. Samtidig begrenses mulighetene til å bruke virksomheten som skatteinstrument (fordi inntektene må være lik kostnadene) – med mindre regulator ikke kan kontrollere eventuell strategisk regnskapsføring og kryssubsidiering av annen virksomhet via VA-gebyrene. Ikke noe direkte eller indirekte press for sammenslåing av VA-virksomheter.
- *Kunder*: Grunn til å vente at VA-gebyrene vil være relativt høye, på lang sikt vil de neppe synke. Gebyrene kan imidlertid variere over tid som følge av endringer i investeringsbehov (både reinvesteringer og nyinvesteringer), kostnader til drift og vedlikehold, rentenivå og inflasjon. Investeringsbehovet er særlig viktig i og med at VA-virksomheten er svært kapitalintensiv.

3.2.2 Inntektsrammer

Ved bruk av inntektsrammer fastsetter regulator et tak på de samlede gebyrinntektene hver enkelt VA-virksomhet kan ta inn for en kortere eller lengre periode. I kraftsektoren er det vanlig å sette et tak på den årlige inntekten over en periode på 4-5 år. Startverdien for inntektsrammen kan for eksempel baseres på historiske kostnader i hver enkelt virksomhet eller ulike mål for leveransene (for eksempel antall kunder, levert mengde, eventuelt justert for forskjeller i virksomhetsstørrelse, klima, topografi osv.). Rammene kan også oppdateres i reguleringsperioden for å ta hensyn til inflasjon, befolkningsvekst, effektivitetskrav (gjerne basert på benchmarking) eller andre forhold.

Effektivitet, kvalitet og informasjon

Stimulerer til kostnadseffektivitet

Inntektsrammer stimulerer til kostnadseffektivitet ved at inntektene frikobles fra kostnadene over en viss periode. Kutt i kostnadene gir økt overskudd ettersom inntektene ikke påvirkes. På sikt kan imidlertid den økonomiske gevinsten for VA-virksomheten av kostnadskutt i stedet resultere i lavere inntekter. Det kan skje dersom fremtidige rammer baseres på et oppdatert kostnadsgrunnlag. Lavere kostnader gir da også lavere inntekter. Det reduserer andelen av verdien av kostnadskuttet som VA-virksomheten sitter igjen med (men øker gevinsten for kundene tilsvarende).

Men ikke til optimale investeringer

Inntektsrammer stimulerer også til utsettelse eller unngåelse av investeringer. Mekanismen er den samme som med hensyn til kostnadseffektivitet: Jo lavere kostnader til investeringer, desto høyere overskudd. Det gir risiko for underinvesteringer og for lav kvalitet på VA-tjenestene. Det kan i noen grad korrigeres ved at myndighetene stiller minstekrav til kvalitet. Kvalitetsincentiver à la KILE-ordningen i kraftsektoren kan også styrke investeringsincentivene. VA-virksomhetene kan da bli gjenstand for en økonomisk straff ved svikt i kvaliteten. Investeringer som øker kvaliteten, har da en verdi i form av unngåtte straffe-kostnader.

Alternativt kan kapitalgrunnlaget for rammene oppdateres. Investeringer gir da høyere inntekter ved at kapitalgrunnlaget blir større enn uten investeringer. Oppdateringen kan skje mellom reguleringsperioder, eller løpende. Den siste varianten blir i praksis som en delvis avkastningsregulering, noe som blant annet er kjent fra den danske inntektsrammereguleringen for kraftnett.

Det er uansett svært vanskelig å lage mekanismer som gir incentiver til investeringer i samfunnsøkonomisk *riktig* kvalitet. Riktig dosering av incentivene krever i prinsippet en allvitende regulator som kjenner kundenes betalingsvilje for kvalitet. Et mindre ambisiøst mål er å utforme reguleringen og kalibrere incentivene slik at investeringer blir lønnsomme på generell basis. Da trekker imidlertid reguleringen systematisk i retning av overinvesteringer på lang sikt.

Krevende å få tilgang til nødvendig informasjon

Bruk av inntektsrammer er informasjonskrevende ettersom regulator må ha en oppfatning om hva som er rimelige nivåer på inntektene for de ulike VA-virksomhetene. Samtidig kan reguleringen på denne måten også bidra til bedre innsyn i virksomheten for både myndigheter og kunder. Informasjonen som samles inn, har åpenbart en egenverdi som verktøy for innsyn (særlig dersom informasjonen kombineres med en hensiktsmessig benchmarking). Over tid vil dessuten realiserte effektivitetsgevinster bidra til å avsløre det faktiske potensialet for effektivisering. På den andre siden kan forventninger om inndragning av effektivitetsgevinster føre til at potensialet ikke tas ut likevel.

Kan med fordel kombineres med benchmarking

Benchmarking kan kombineres med inntektsrammer på flere måter. For eksempel kan resultater fra effektivitetsmålinger brukes til å fastsette startverdien for rammene ved inngangen til en reguleringsperiode (noe som er kjent fra den britiske nettreguleringen). En annen mulighet er å bruke effektivitetsmålinger til å beregne effektivitetskrav i form av årlige kutt i inntektsrammen (som i nettreguleringen i Danmark og Norge).

Konsekvenser for VA-virksomheter, kunder og eiere

Konsekvensene for ulike aktører kan oppsummeres i følgende punkter:

- *VA-virksomheter:* Inntektsrammeregulering øker åpenbart presset på virksomhetene for å synliggjøre kostnadene. Inntektsrammeregulering kan også stimulere til strukturendringer som følge av at den økonomiske gevinsten ved utnyttelse av stordriftsfordeler kommer VA-virksomhetene til gode. Likevel er det tvilsomt om reguleringen har noen direkte følger for strukturutviklingen som sådan. Vel så viktig er antakelig økt kommersialisering av sektoren som følge av den generelle omleggingen av reguleringen og eventuelt kommunenes muligheter for frigjøring av kapital gjennom salg. Dessuten kan oppdateringsreglene for inntektsgrunnlaget i praksis føre til at effektivitetsgevinster inndras til fordel for kundene - lavere kostnader gir lavere inntektsgrunnlag, og dermed lavere priser til kundene og lavere overskudd for virksomhetene. Det kan svekke incentivene til effektivisering og omstrukturering.
- *Eiere:* Nødvendig å forholde seg til ny regulering. Gevinstmuligheter legger grunnlaget for økt kommersiell orientering, noe som også kan stille nye krav til utformingen av eierollen - kommuner kan for eksempel måtte omstille seg til å være eiere i kommersielle bedrifter. Økte muligheter for innsyn, særlig ved bruk av benchmarking i reguleringen.
- *Kunder:* Lavere gebyrer over tid dersom kostnadskutt resulterer i lavere inntektsrammer. Muligheter for økt innsyn i virksomheten. På den andre siden usikre virkninger på kvaliteten og investeringene.

3.2.3 Pristak

Ved pristakregulering setter regulator en maksimalpris pr. levert enhet. I infrastruktursektorer i andre land innebærer pristakregulering vanligvis at selskapene har frihet til å fastsette priser overfor ulike kundegrupper og fordele gjennomsnittsprisen på ulike tariffledd (for eksempel fastledd og energiledd i nettet). Grunnlaget for pristaket settes også normalt individuelt pr. selskap på samme måte som ved inntektsrammer. Med pristakregulering mener vi altså ikke at det innføres en felles nasjonal maksimalpris.

Effektivitet, kvalitet og informasjon

Pristakregulering fungerer i store trekk som inntektsrammer med hensyn til effektivitet og informasjon, men virksomhetene får en tilleggsgevinst av investeringer eller tiltak som øker omsatt volum. Økt volum gir økte inntekter ved pristakregulering, i motsetning til hva som er tilfelle ved en inntektsrammeregulering (så lenge inntektsrammene ikke justeres for volumutvikling). Investeringer kan derfor finansieres gjennom volumøkninger dersom inntekts-

økningen er større enn investeringskostnaden. Behovet for investeringer er imidlertid ikke alltid drevet av volumvekst, men kan også ha andre årsaker (for eksempel kvalitet). Alt i alt gir pristakregulering neppe noen vesentlig samfunnsøkonomisk gevinst med hensyn til investeringer i forhold til en modell basert på inntektsrammer og tilknytnings-/leveringsplikt.

Konsekvenser for VA-virksomheter, kunder og eiere

Virkningene av en pristakregulering for VA-virksomheter, kunder og eiere vil i stor grad være de samme som ved en inntektsrammeregulering. Virksomhetene må imidlertid bære en volumrisiko som de ikke eksponeres for ved inntektsrammer. Inntektene vil variere i takt med forbruket, samtidig som en stor andel av kostnadene er faste. Overskuddet vil derfor variere med forbruket i større grad enn ved en inntektsrammeregulering. Denne volumrisikoen er ikke nødvendigvis veldig stor på kort sikt, men den kan være betydelig på lengre sikt. For eksempel vil VA-virksomheter i fraflyttingsområder forvente inntektsnedgang på sikt innenfor et slikt system. Volumrisikoen er særlig merkbar når vi tar i betraktning den lange levetiden til anleggene.

Pristakregulering eksponerer nettselskapene for høyere risiko enn inntektsrammeregulering, noe som tilsier en høyere risikopremie i grunnlaget for pristaket. Hyppige oppdateringer, grenser for maksimums- og minimumsavkastning og ulike oppdateringsregler og justeringsmekanismer kan imidlertid begrense risikoen.

Tilsvarende vil de samlede betalingene fra nettkundene variere med forbruket under et pristak, uansett modell. På lang sikt er ikke nødvendigvis prisnivået pr. enhet like stabilt under et pristak. Nedgang i forbruket kan for eksempel kompenseres ved at regulator fastsetter et høyere pristak i neste reguleringsperiode. Det motsatte kan skje ved en (varig) økning i forbruket. Sluttresultatet med hensyn til prisnivå og forbrukssvingninger kan derfor ligge nær inntektsrammeregulering i et langsiktig perspektiv.

3.2.4 Gebyrkontroll i ettertid (ex post-regulering)

En mulig modell er å la VA-virksomhetene fastsette gebyrer fritt og begrense regulators oppgave til å overvåke gebyrene og gjennomføre kontroller ved behov. På det grunnlaget kan det gjøres inngrep, for eksempel ved å pålegge virksomheter som etter regulators vurdering har urimelig høye gebyrer å redusere dem.

Effektivitet, kvalitet og informasjon

Virkningene av en overvåkingsmodell avhenger av virksomhetenes oppfatning av risikoen for inngrep. Oppfatningen av risiko avhenger i sin tur av hvilke verktøy myndighetene benytter i overvåkingen og hvordan selve inngrepene skjer (for eksempel størrelsen på eventuelle gebyrreduksjoner og tidsfrist for gjennomføring av reduksjoner). I praksis vil en slik regulering fungere som en implisitt inntektsramme eller pristak. Så lenge VA-virksomhetene unngår kontroll og inngrep, står de fritt til å tilpasse gebyrene. Incentivene til å kutte kostnader vil normalt være svært sterke ettersom de faktiske kostnadene i virksomheten ikke påvirker inntektene. Med mindre kontrollen baseres på avanserte benchmarking-verktøy, er det grunn til å vente underinvesteringer, særlig med hensyn til kvalitet.

Reguleringsmodellen gir heller ikke i seg selv økt informasjon i forhold til ex ante-baserte modeller benchmarking (inntektsrammer/pristak).

Konsekvenser for VA-virksomheter, kunder og eiere

Konsekvensene for VA-virksomheter, eiere og kunder vil i praksis ligne inntektsramme-/pristakregulering forutsatt at reguleringen oppfattes som reell av virksomhetene. En overvåkingsmodell uten troverdige trusler om inngrep blir i praksis en form for selvregulering som i stor grad ligner dagens norske regulering.

3.2.5 Benchmarking

Ved hjelp av benchmarking kan regulator måle VA-virksomhetenes prestasjoner langs ulike dimensjoner. Benchmarkingen kan baseres på forskjellige nøkkeltall (som kostnader pr. kunde), eller en kan benytte metoder som beregner samlet effektivitet (både teknisk effektivitet og kostnadseffektivitet) eller samlede prestasjoner overfor kundene. Resultatene kan brukes som veiledning for virksomhetene med hensyn til forbedringspotensial, eller de kan offentliggjøres og påvirke omdømmet til VA-virksomhetene. De kan også kombineres med økonomiske virkemidler, for eksempel som grunnlag for effektivitetskrav i en inntektsrammemodell.

Effektivitet, kvalitet og informasjon

Benchmarking alene påvirker primært VA-virksomhetenes omdømme. I den grad virksomhetene responderer på svekket omdømme, kan det bidra til både økt kvalitet og effektivitet, i hvert fall til en viss grad. Derimot kan benchmarking gi myndigheter og kunder vesentlig mer informasjon om kvalitet og kostnader i VA-virksomhetene.

Kombinert med økonomiske virkemidler som diskutert ovenfor kan benchmarking brukes til å justere incentivene i reguleringen. Noen eksempler er følgende:

- Avkastningsregulering: Bare virksomheter som oppnår en viss effektivitets-score får ta maksimal avkastning.
- Inntektsrammer/pristak: Benchmarking kan brukes til å beregne effektivitetskrav, som igjen kan danne grunnlag for årlige kutt i inntekter eller priser.
- Kontroll i ettertid: Inngrep kan gjøres på grunnlag av resultater fra effektivitetsmålinger.

Benchmarking kan åpenbart bidra til økt kostnadseffektivitet, men kan også brukes til å gi incentiver til økt kvalitet. Det kan for eksempel gjøres ved å bruke kvalitet som en del av definisjonen av VA-virksomhetenes samlede prestasjoner, eller som et eget måltall i seg selv. Målemetoden og datagrunnlaget definerer i praksis mulighetsområdet.

Konsekvenser for VA-virksomheter, kunder og eiere

For virksomhetene innebærer benchmarking krav om synliggjøring av ulike typer relevant informasjon. Det kan innebære press for omstilling og eventuelt strukturendringer, men i så fall som resultat av eierbeslutninger som er uavhengige av

økonomiske incentiver. Tilsvarende får kunder og eiere mer informasjon om virksomheten. Priser og kvalitet påvirkes imidlertid ikke direkte.

3.2.6 Andre regulatoriske virkemidler

Vi har så langt diskutert hvordan reguleringsmyndighetene kan påvirke atferden til VA-virksomhetene gjennom bedriftsøkonomiske incentiver. Atferden kan imidlertid også påvirkes mer direkte gjennom påbud, standarder og retningslinjer for VA-sektoren. Noen eksempler kan være følgende:

- Kvalitetskrav
- Miljøkrav
- Sentralisert konsesjonsbehandling av investeringer
- Krav til planlegging og utredninger i forbindelse med investeringer
- Krav om offentlig rapportering om virksomheten.

Kvalitetskrav og tilsvarende virkemidler kan brukes til å definere VA-tjenestene mer presist. Hvis reguleringsmyndighetene greier å utforme kvalitetskrav og andre standarder optimalt (slik at kravene reflekterer samfunnets betalingsvilje for VA-tjenester av en gitt kvalitet), kan den økonomiske reguleringen i praksis utformes med sikte på at de definerte tjenestene skal produseres mest mulig kostnads-effektivt. Det krever imidlertid svært store mengder presis informasjon om etter-spørsel etter VA-tjenester, og er i praksis umulig. Krav og standarder kan imidlertid brukes til å avgrense spillerommet for den økonomiske reguleringen og redusere potensialet for målkonflikter.

3.3 Utveier?

Som diskutert ovenfor er de overordnede reguleringsmodellene uegnet til å håndtere målkonfliktene mellom kostnadseffektivitet og kvalitet. Det skyldes de iboende prinsipielle modellegenskapene og en rekke praktiske forhold, deriblant den fragmenterte og heterogene strukturen i den norske VA-virksomheten. Det siste innebærer at enhetene som skal reguleres, er vidt forskjellige med hensyn til organisering og ulike tekniske, økonomiske og naturgitte rammebetingelser. Det betyr også at de ulike VA-virksomhetene står overfor vidt forskjellige utfordringer med hensyn til investeringer.

Nedenfor ser vi på to mulige utveier. Én mulig vei å gå er å utvikle mer avanserte verktøy for benchmarking og beregning av inntektsgrunnlag som i størst mulig grad reflekterer de særegne rammebetingelsene og utfordringene den enkelte VA-virksomhet står overfor. En annen mulighet er å regulere ved hjelp av en meny av ulike reguleringsvalg, der VA-virksomhetene eller deres eiere velger hvilket regime som skal gjelde for en nærmere angitt periode.

Mer avanserte benchmarkingsverktøy og reguleringsformler

Mer avanserte verktøy for benchmarking kan i prinsippet gjøre det mulig å ta hensyn til et stort antall naturgitte og andre rammebetingelser for virksomheten. Det kan i neste omgang i prinsippet gjøre det mulig å lage mer treffsikre reguleringsmodeller, både ex ante-modeller (inntektsrammer eller pristak) og

overvåkingsbaserte ex post-modeller. Mulighetene for å nå de ulike samfunns-økonomiske målene ved reguleringen burde derfor øke.

Erfaringene særlig fra kraftsektoren tilsier imidlertid at det er vanskelig å etablere tilstrekkelig treffsikre målemetoder, selv om modellene gjøres svært kompliserte. Et mye brukt måleverktøy som DEA-metoden (datainnhyllingsanalyse, eller Data Envelopment Analysis) har dessuten den egenskapen at andelen selskaper som måles som 100 prosent effektive øker jo flere parametre som inkluderes i modellen. Et annet moment er at ulike målemetoder kan gi svært forskjellige resultater for ett og samme selskap (se for eksempel Bråten, 1996, og Jamasb og Pollitt, 2003). Utvikling av avanserte metoder er også svært kostnadskrevenne. For eksempel har den svenske nettnyttmodellen vært under kontinuerlig utvikling siden 1998.¹⁰ Tilsvarende gir heller ikke avanserte formler for beregning av inntektsrammer som reflekterer et stort sett av ytre faktorer og rammebetingelser nødvendigvis mer treffsikre resultater enn enklere modeller.

Et annet poeng er at kostnadene i stor grad vil gjenspeile historiske endringer i befolknings- og næringsstruktur. VA-anleggene har lang levetid, og den nedlagte kapitalen har lav eller ingen annenhåndsverdi når investeringene først er gjort (investeringene er med andre ord irreversible). Det er svært vanskelig å utforme måleverktøy som tar hensyn til slike historiske faktorer på en god måte.

Vanskene med å definere treffsikre reguleringsmekanismer og benchmarking-metoder i kraftsektoren henger blant annet sammen med kostnadsstrukturen i nettet, som kjennetegnes ved betydelige stordriftsfordeler og sprangvise investeringer (det er ikke mulig eller lønnsomt å utvide kapasiteten i små trinn - det finnes i praksis bare et begrenset antall alternativer når det gjelder valg av kapasitet). Andre viktige spørsmål er selve definisjonen av produktet som nettselskapene leverer og hvorvidt relevante faktorer i det hele tatt lar seg observere (for eksempel ulike sider ved leveringskvaliteten). Disse forholdene er neppe mindre relevante for VA-sektoren. I tillegg er VA-sektoren enda mer fragmentert enn den norske nettvirksomheten.

Menyvalg

VA-gebyrene kan også reguleres ved hjelp av en meny av ulike modeller. Det innebærer at VA-virksomhetene og/eller deres eiere selv velger reguleringsmodell for en viss periode.

Fordelen ved en menymodell er at det gir frihet til individuell tilpasning ut fra rammebetingelser, kostnader og investeringsbehov lokalt. Ideelt sett innebærer dette lokalt selvstyre innenfor relativt vide rammer fastsatt av sentrale myndigheter.

Ulempene er mange av de samme som ved regulering generelt. Det kreves fortsatt mye informasjon, og de generelle utfordringene knyttet til regulering av VA-sektoren består (det vil si treffsikkerhet, balansering av incentiver til effektivitet

¹⁰ I nettreguleringen i Chile har man tatt skrittet fullt ut og innført et system der nettselskapene og reguleringsmyndighetene utpeker hver sin konsulent som gjennomfører benchmarking separat. Deretter beregnes et veid gjennomsnitt av resultatene hvor regulators syn teller 2/3 og selskapenes 1/3. Se Agrell og Bogetoft (2003) for en nærmere beskrivelse.

kontra kvalitet osv.). Myndighetene må dessuten definere fornuftige menyvalg som til sammen dekker virksomhetenes behov og gir en tilstrekkelig grad av måloppnåelse. Menymodellen krever også mer av kommunene, som i praksis blir en ”mellomregulator”. Det er også velkjent fra reguleringsteorien at meny-modeller skaper problemer med tidskonsistens i reguleringen - virksomhetene kan tenkes å ville tilpasse seg strategisk i valg av modell i ulike perioder.

3.4 Oppsummering

I tabellen nedenfor oppsummerer vi de viktigste egenskapene til ulike reguleringsmodeller ut fra en vurdering av de økonomiske incentivene modellene gir opphav til og forpliktelser med hensyn til fremskaffelse av informasjon. Vi tar utgangspunkt i rendyrkede versjoner av modellene og virkemidlene.

Tabell 3.1 Modellegenskaper

	Kostnadseffektivitet	Kvalitet	Informasjonsverdi for eiere, kunder og myndigheter
Avkastningsregulering	Lav	Høy	Middels
Inntektsrammer og pristak	Høy	Lav	Middels
Gebyrkontroll	Høy	Lav	Lav/avhengig av benchmarking
Benchmarking	Ikke relevant	Ikke relevant	Høy

Benchmarking gir i seg selv ingen direkte økonomiske incentiver, men kan ha betydelig informasjonsverdi, og kan gi økonomiske incentiver dersom benchmarkingen kobles til et endret finansieringssystem for VA-sektoren.

I alle tenkelige reguleringsmodeller må det gjøres avveininger mellom investeringer og kostnadseffektivitet. Supplerende mekanismer som kvalitetskrav eller kvalitetsincentiver kan stimulere til investeringer også i en modell som gir sterke incentiver til kostnadseffektivitet, men den grunnleggende konflikten består.

Det er heller ikke kjent hva som er de optimale VA-investeringene i ulike områder – verken reguleringsmyndighetene, kommunene eller VA-virksomhetene kjenner etterspørselen etter vann og kvalitet. Det er ingen grunn til å tro at sentrale reguleringsmyndigheter vil ha bedre informasjon enn hva virksomhetene har i utgangspunktet. Opparbeidelse av kompetanse og informasjon hos en sentral regulator kan endre dette over tid, men det er likevel viktig at en fremtidig regulering av VA-sektoren tilpasses lokale og regionale behov i størst mulig grad.

Regulering er uansett ressurskrevende med hensyn til informasjon og metodeutforming, både for myndigheter og virksomheter. Kompleksiteten i de regulatoriske rammebetingelsene og fordelingen av ansvar på ulike institusjoner gjør dessuten reguleringsmodellene sårbare for endringer i andre deler av systemet.

4 **Anbefalingene i SINTEF-rapporten**

I dette kapitlet tar vi for oss de viktigste konklusjonene i SINTEFs rapport *VARFIN - Utredning om informasjonssystem og finansieringsregime for VA-sektoren*, som er utarbeidet på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet og NORVAR. Vi refererer først de viktigste konklusjonene i rapporten. Deretter drøfter vi styrker og svakheter i SINTEFs forslag med utgangspunkt i våre egne vurderinger om VA-sektorens utfordringer og egenskapene til ulike reguleringsmodeller (jf. kapittel 2 og 3 ovenfor). SINTEFs rapport er tematisk omfattende og omfangsrik, og vi kommenterer bare det vi betrakter som de mest sentrale konklusjonene.

4.1 **SINTEFs konklusjoner**

SINTEFs anbefaling er todelt:

1. Det bør innføres et system for benchmarking av VA-verkenes prestasjoner samtidig som dagens selvkostsystem for finansiering beholdes i en periode på 3-5 år. Systemet bør baseres på to modeller, en partiell basert på ulike nøkkeltall og indikatorer og en DEA-metode som resulterer i en samlet vurdering av effektiviteten i virksomhetene. Disse modellene skal være verktøy for prestasjonsbenchmarking. Imidlertid er det et mål å utvikle et nasjonalt opplegg for benchmarking som også kan benyttes til prosessbenchmarking.¹¹
2. På sikt bør også finansieringssystemet endres. Det nøyaktige innholdet i systemet må utredes i forbindelse med utviklingen av metoder for benchmarking.¹²

SINTEF foreslår videre at forvaltningen av benchmarkingsystemet og en endret regulering/finansieringssystem skjer i regi av et statlig organ. NVE, SSB og et eventuelt nytt offentlig organ nevnes som kandidater.

¹¹ Så vidt vi kan se går ikke SINTEF inn på hvordan prosessbenchmarkingen skal skje i særlig detalj utover at "[det] anbefales...at det legges til rette for frivillige studier for prosessbenchmarking av hvordan ulike oppgaver og arbeidsprosesser utføres av de enkelte VA-verk".

¹² Enkelte steder i SINTEF-rapporten betegnes det tenkte nye finansieringssystemet som et system basert på inntektsrammer. Andre steder i rapporten er formuleringene langt mer åpne. Vi velger å legge den "åpne" tolkningen til grunn.

Nærmere om de foreslåtte benchmarkingsmodellene

Som nevnt ovenfor foreslår SINTEF både en partiell benchmarking basert på ulike indikatorer/nøkkeltall og en DEA-metode som måler samlet effektivitet i VA-virksomhetene. Valg av indikatorer og forklaringsvariabler skal særlig reflektere kostnadseffektivitet, kvalitet og leveringssikkerhet i produksjonen av VA-tjenestene. Vann og avløp benchmarkes separat.

Den partielle benchmarkingen skal brukes til å *synliggjøre* prestasjonene til VA-virksomhetene langs ulike dimensjoner enkeltvis. Resultatene skal blant annet være et hjelpemiddel for virksomhetene i deres bestrebelser for å øke effektiviteten og kvaliteten.

SINTEF foreslår i alt 22 ulike indikatorer for vannforsyning og 20 for avløp. Indikatorene spenner fra vannproduksjon (i m³ pr. år) til årlige nyinvesteringer og antall klager pr. innbygger (sistnevnte fordelt på vannkvalitet, trykk og service) for vannforsyning. For avløp er indikatorene når det gjelder vedlikehold, økonomi og service i stor grad sammenfallende, men teknisk kvalitet og kvantitet er naturlig nok forskjellige fra de valgte indikatorene for vannforsyning. Informasjonen kan dels hentes fra eksisterende systemer som KOSTRA og VREG, men det må også samles inn ny informasjon.

Forslag til forklaringsvariabler omfatter generelle faktorer som antall innbyggere og størrelse på leveranseområde, kjennetegn ved vann- og avløpssystemet (lengde på ledningsnett, rensekraft, innbyggere pr. km ledning, fordeling på bolig og næringsforbruk og egenskaper ved kapitalen i VA-forsyningen (kapitalkostnader og fornyelsesbehov).

For reguleringsformål anses en DEA-metode (Data Envelopment Analysis) som mer relevant (se også Bråten, 1996, for en diskusjon av metoden). Metoden vurderer forbruket av ulike innsatsfaktorer i forhold til de arbeidsoppgavene e-verkene utfører (her kalt produktaspekter). Ved å sammenligne alle VA-virksomhetene i en gruppe (jf. SINTEFs forslag om inndeling av verkene i grupper som benchmarkes separat) får man fram en undergruppe av virksomheter som i modellen defineres som teknisk effektive. Denne gruppen er kjennetegnet av at ingen andre virksomheter eller veide gjennomsnitt av virksomheter produserer mer av minst ett produktaspekt uten også å bruke mer av minst én innsatsfaktor. Dersom man for eksempel kan finne en veid kombinasjon som produserer like mye som virksomhet A og som bruker mindre av minst én innsatsfaktor og ikke mer av noen andre, vil A ikke være definert som effektiv. De effektive e-verkene og alle lineære kombinasjoner av dem, danner en sammenhengende effektiv front og alle andre virksomheters ressursbruk måles i forhold til denne fronten.

Det beregnes et tall for effektivitet. Dette er definert med utgangspunkt i hvor stor proporsjonal reduksjon man må foreta i ressursbruken dersom e-verket skal havne på den effektive fronten. En verdi på 0,8 betyr at hvis e-verket hadde foretatt en proporsjonal reduksjon i alle innsatsfaktorer på 20 prosent, ville det havnet på den effektive fronten.

DEA-metoden kan brukes til å beregne så vel teknisk som økonomisk effektivitet. SINTEF anbefaler at man i første omgang måler teknisk effektivitet ettersom gode

kostnadskataloger over kostnadene ved ulike typer VA-anlegg og komponenter ikke eksisterer i dag). Det anbefales videre at VA-verkene deles inn i grupper basert på de foreslåtte forklaringsvariablene for å sikre at sammenlignbare virksomheter benchmarkes mot hverandre.

DEA-metoden krever input i form av variabler i kategoriene innsatsfaktorer, rammebetingelser og produktaspekter. Aktuelle innsatsfaktorer i SINTEFs opplegg er blant annet driftskostnader, antall årsverk, kapitalkostnader (avskrivninger og avkastning på kapitalen), bokført verdi og gjenanskaffelsesverdi av VA-kapitalen. Rammebetingelsene omfatter blant annet tilknytningstetthet, ikke-avskrevne anlegg, avskrevne anlegg som bør fornyes i løpet av 20 år/fungerer tilfredsstillende. Produktaspekter er blant annet behandlet og transportert avløpsvann, antall reparasjoner, antall kjelleroversvømmelser, vannproduksjon, antall forsynte innbyggere og vannkvalitet.

4.2 Styrker og svakheter

SINTEFs forslag er lite spesifikke når det gjelder innholdet i et tenkt fremtidig finansieringssystem. Det påpekes også fra SINTEFs side at det er behov for videre utredninger både når det gjelder benchmarking og finansieringssystem. Noen vurderinger av konklusjonene er det likevel mulig å gjøre:

- Innføringen av et nytt informasjonssystem krever i praksis et regnskapsmessig skille mellom VA og andre virksomheter for alle VA-verkene som omfattes. Det reiser kanskje særlige utfordringer for kommunale VA-virksomheter som i større eller mindre grad er integrert i den kommunale økonomien i dag.
- Erfaringer fra den danske VA-sektoren og den svenske kraftsektoren tilsier at bruk av gapestokkregulering fordrer en legitim benchmarkingmodell og tilstrekkelig høy datakvalitet. I motsatt tilfelle risikerer en svekket oppslutning fra virksomhetenes side om så vel benchmarkingen som fremtidige endringer i finansieringssystemet.

Erfaringene fra kraftsektoren er at det er vanskelig å utforme gode modeller som er tilstrekkelig treffsikre. Selskapene varierer i størrelse, og naturgitte rammebetingelser (klima, geografi, topografi) og befolknings- og næringsstruktur er svært forskjellig fra selskap til selskap. VA-sektoren er neppe særlig enklere, særlig ikke sett i lys av den fragmenterte strukturen i sektoren. Det tilsier at arbeidet med å etablere en noenlunde velfungerende benchmarkingmetode vil bli krevende.

- SINTEF beskriver i første omgang en benchmarkingsperiode i 3 -5 år som skal fungere parallelt med selvkostprinsippet, for deretter å antyde en overgang til inntektsrammeregulering. En lang utviklingsperiode kan selvsagt styrke tilliten til systemet. Alle parter kjenner imidlertid til hva som venter ved utløpet av denne øvelsen, og kan ønske å posisjonere seg i forhold til det – i hvert fall dersom aktørene ønsker å maksimere de økonomiske gevinstene i virksomheten (det er naturligvis ikke gitt i den norske VA-sektoren). Effektivisering kan tenkes å bli utsatt dersom det i fremtiden ventes at det blir mulig å høste en økonomisk gevinst av å kutte kostnader (i motsetning til dagens selvkostregime, hvor kostnadskutt bare gir tilsvarende lavere inntekter, i hvert fall dersom selvkostprinsippet

etterfølges i praksis). Usikkerhet om hvordan kapitalkostnader skal dekkes i et nytt finansieringssystem, kan føre til underinvesteringer.¹³

Virksomheter av typen beskrevet ovenfor forutsetter at VA-virksomhetene oppfører seg i tråd med allmenne bedriftsøkonomiske mål og søker å maksimere overskuddet. Selv om VA-virksomhetene ikke virker spesielt bedriftsøkonomisk orientert i dag, kan det raskt endre seg. En av de sentrale lærdommene fra kraftsektoren er nettopp at også offentlige eiere (enten det dreier seg om staten, kommuner eller fylkeskommuner) etter hvert legger vesentlig større vekt på avkastning og utbytte enn tidligere. For eksempel var utbytteandelen i den norske kraftsektoren nærmere 80 prosent i 2002 (utbytte i forhold til årsresultat etter skatt).¹⁴ Endringen i eiernes mål har åpenbart sammenheng med en stram kommuneøkonomi (eller for den saks skyld statlige mål for budsjettbalansen).

- Et annet forhold som ikke problematiseres, er den fragmenterte styringsstrukturen i sektoren. Dersom den økonomiske reguleringen ikke koordineres med utviklingen i andre rammebetingelser, kan reguleringen fort ha uforutsette og uheldige konsekvenser. For eksempel kan strengere miljøkrav øke kostnadsnivået i sektoren uten at det nødvendigvis kompenseres gjennom økte inntektsrammer. Det kan igjen resultere i for lav kapitalavkastning dersom kostnadene likevel må tas - alternativt at miljøkravene ikke etterfølges på grunn av begrensede økonomiske rammer. I siste instans svekkes oppslutningen om reguleringen fra både virksomheter, kunder og politikere. Mulighetene for å nå målene ved reguleringen reduseres.
- Det er ikke uten videre gitt at hele VA-virksomheten er et naturlig monopol. For det første kan man dele VA-virksomhet (på samme måte som for elektrisitet) opp i produksjonsanlegg (vannverk, renseanlegg osv.) og transportnett/infrastruktur. Her kan man argumentere for at det i alle tilfeller bør etableres tredjepartstilgang (TPA) i transportnettene både i forhold til private vannkildeeiere og private avløpseiere. Dernest er det et spørsmål om VA oppfyller alle de krav vi stiller til naturlig monopol. Det viktigste kravet for å få etablert dette, er jo i forhold til hva som er mest samfunnsøkonomisk lønnsomt, særlig i forhold til å bygge parallelle anlegg. Med henvisning til ovenstående kan det være slik at dette kun gjelder infrastrukturen (selve beslutningen om fremføring av infrastruktur i et gitt område), og at man meget vel kan tenke seg at private entreprenører kan inngå avtaler med BOT-struktur (build, operate and transfer), eller andre avtaler under paraplyen offentlig/privat samarbeid. SINTEF-rapporten problematiserer ikke om VA-virksomheten er et naturlig monopol eller ikke.

¹³ I andre infrastrukturvirksomheter har såkalte "stranded costs" vært et viktig tema. Med stranded costs menes kostnader knyttet til investeringer som ikke er lønnsomme i et konkurranseutsatt system eller innenfor en streng monopolregulering.

¹⁴ Den høye utbytteandelen i kraftsektoren skyldes for øvrig ikke privatisering. Fortsatt er mer enn 80 prosent av verdiene i kraftsektoren i Norge eid av offentlige norske aktører. Andelen offentlig eierskap har gått opp de siste årene hvis vi ser kraftproduksjon isolert, mens den er noe redusert i nett og omsetning. Kraftproduksjonen utgjør ca. 2/3 av de samlede verdiene i sektoren. Den norske staten er den største mottakeren av utbytte målt i kroner, og har dessuten fastsatt mål om 95 prosent utbytte fra Statkraft og Statnett i statsbudsjettet for 2004.

- SINTEF anbefaler i sammendraget at en eventuell inntektsrammeregulering baseres på teknisk effektivitet. Vi kan ikke finne noen referanse til dette i selve rapportteksten. En inntektsrammeregulering stimulerer jo i prinsippet til *kostnadseffektivitet* (jo lavere kostnadene er for en gitt inntekt, desto større blir overskuddet). Derimot argumenteres det i rapporten for at benchmarkingen i første omgang bør innrettes mot å måle teknisk effektivitet, hovedsakelig på grunn av mangelfulle kostnadsdata. Formodentlig menes det også i sammendraget at benchmarkingen som inngår i inntektsrammereguleringen bør baseres på teknisk effektivitet.
- Bruk av DEA-metoden for benchmarking kan ha begrenset verdi. Modellen fungerer som en black-box som gir lite informasjon om hva eventuell ineffektivitet skyldes. De matematiske egenskapene til modellen fører dessuten til at andelen selskaper som vurderes som 100 prosent effektive stiger når antall parametre øker (se Bråten, 1996). I tillegg vil virksomheter med avvikende rammebetingelser og karakteristika lett fremstå som effektive, noe som er vel dokumentert i nettvirksomheten i kraftsektoren. Det er grunn til å anta at en DEA-modell anvendt på den norske VA-sektoren må være nokså kompleks, samtidig som det vil være et betydelig antall enheter med spesielle egenskaper langs ulike dimensjoner. Begge faktorene trekker i retning av at en relativt høy andel av virksomhetene vil fremstå som svært effektive. Det er likevel ikke opplagt at andre modeller vil fungere vesentlig bedre.
- At det utvikles et nytt og bedre informasjonssystem for sektoren, er åpenbart et gode, og bør gjennomføres. SINTEFs anslag på kostnadene ved å innføre systemet kan imidlertid diskuteres. Kostnadene til etablering av nytt informasjonssystem og finansieringssystem er estimert til ca. 12 millioner kroner. Da er blant annet kostnadene i VA-verkene ikke tallfestet (ifølge SINTEF kan det dreie seg om fire månedersverk pr. VA-enhet som omfattes av informasjonssystemet). I tillegg kommer også årlige driftskostnader. I Agrell og Bogetoft (2003) estimeres for øvrig ressursbruken ved innføring av nettnyttmodellen i reguleringen av svenske nettselskaper *forsiktig* til 84 månedersverk hos reguleringsmyndigheten og 60 månedersverk i eksterne ressurser i perioden 1998-2002 (altså ca. 12 årsverk). Modellen omfatter i overkant av 200 nettselskaper/konsesjonsområder. Tallet inkluderer ikke intern tid i selskapene eller kostnader til programvare og koding, testkjøringer av modellen, informasjonsmateriale og -spredning. Tallet inkluderer heller ikke ressursbruken i 2003-2004 (utviklingsarbeidet er på ingen måte avsluttet). I en viss grad kunne også utviklingen av modellen baseres på eksisterende kostnadskataloger, regnskapsdata og teknisk informasjon om nettvirksomheten. Kompleksiteten i VA-sektoren og den heterogene og fragmenterte strukturen skaper dessuten betydelig risiko for at ressursbruken i utviklingen av *velfungerende* systemer for informasjon og finansiering underestimeres. På den andre siden tror vi i likhet med SINTEF at kostnadene ved å innføre et nytt informasjonssystem og finansieringssystem er beskjedne i forhold til de potensielle samfunnsøkonomiske gevinstene.

5 Veier videre

Vi har i denne rapporten sett nærmere på dagens regulering innen VA-sektoren og satt denne opp mot alternative reguleringsmodeller. Hovedutfordringene innen VA-sektoren er, slik vi ser det, å finne frem til reguleringsregimer som tilfredsstillende både kravet til kostnadseffektivitet, og samtidig gir de riktige incentiver til videre investering og tilfredsstillende kvalitet på tjenestene. Med tilfredsstillende kvalitet mener vi både ut fra et forbrukerperspektiv og i forhold til nåværende og fremtidige miljøutfordringer.

Det finnes ingen ideell reguleringsmodell

I alle tenkelige reguleringsmodeller må det gjøres avveininger mellom investeringer og kostnadseffektivitet. Supplerende mekanismer som setter kvalitetskrav eller gir incentiver til å ivareta definerte kvalitetskrav, kan stimulere til investeringer også i en modell som gir sterke incentiver til kostnadseffektivitet, men den grunnleggende konflikten består. Det er heller ikke kjent hva som er de optimale VA-investeringene i ulike områder – verken reguleringsmyndighetene, kommunene eller VA-virksomhetene kjenner etterspørselen etter vann og kvalitet utover de krav som helsemyndighetene setter. Det er ingen grunn til å tro at sentrale reguleringsmyndigheter vil ha bedre informasjon om dette enn hva virksomhetene selv har.

Dessuten vil det trolig være store forskjeller mellom VA-virksomhetene knyttet til en rekke forhold, som for eksempel befolkningstetthet, geografi, topografi, tilgang til vannkilder, miljø- og avløpsproblematikk mv. Disse fysiske ulikhetene kan gjøre det krevende å sammenligne ulike typer VA-virksomheter.

Gjennomgående er alle reguleringsmodellene uegnet til å håndtere målkonfliktene mellom kostnadseffektivitet og kvalitet. Det skyldes de iboende prinsipielle modellegenskapene og en rekke praktiske forhold, deriblant den fragmenterte og heterogene strukturen i den norske VA-virksomheten.

Regulering er uansett krevende med hensyn til informasjon og metodeutforming, både for myndigheter og virksomheter. Kompleksiteten i de regulatoriske rammebetingelsene og fordelingen av ansvar på ulike institusjoner gjør dessuten reguleringsmodellene sårbare for endringer i andre deler av systemet.

Effektiv regulering av virksomheten kan kreve informasjon som går utover det et statlig myndighetsorgan normalt vil ha tilgang til. Normalt har lokale myndigheter et bedre informasjonsgrunnlag, men en utfordring er at myndighetene lokalt i

mange tilfeller mangler nødvendig kompetanse og objektiv informasjon om VA-virksomheten.

Statlig eller kommunal regulering?

Dagens reguleringsregime av gebyrene i kommunal sektor innebærer at de kommunale eierne og VA-verkene gis relativ stor frihet i sin tilpasning, så lenge de oppfyller (en stor mengde) andre krav som settes til virksomheten. Eierne kan selv regulere virksomheten via eierskapet. Dersom det innføres et nytt statlig reguleringsregime, vil det høyst sannsynlig innebære at de lokale eiernes frihetsgrader i tilpasningen begrenses. Det vil i så fall begrense den lokale handlefriheten. Hvor mye handlefriheten begrenses, avhenger av hva slags regime regjeringen velger.

Det store antallet virksomheter i VA-sektoren innebærer som nevnt over at en statlig regulator bare i begrenset grad kan ha samme informasjon som lokale myndigheter sitter inne med. Det taler for at den kan være lite hensiktsmessig å overlate reguleringen av VA-virksomhetene til et statlig organ.

Dersom en statlig regulator skal kunne håndtere reguleringen og informasjonen som må til, må utformingen av reguleringsmodellen høyst sannsynlig bli relativt enkel. Det vil i så fall innebære at den ikke kan ta hensyn til lokale forhold, som kan ha betydning for kostnadsnivå og effektivitet i lokale VA-verk. Det kan innebære en fare for underfinansiering av VA-virksomheten i noen kommuner og at andre vil komme i motsatt situasjon. Dersom det skjer, vil reguleringen kunne skape mye strid og konflikter og lede til en ressursbruk som ikke blir effektiv i samfunnsøkonomisk forstand.

Samlet sett kan dette tale for at lokal regulering av VA-virksomheten er mest effektiv, men gjerne med støtte fra et nasjonalt informasjonssystem og med utgangspunkt i retningslinjer og anbefalinger gitt av sentrale organer. Det krever imidlertid at eierne/regulator har nødvendig informasjon og kompetanse til å regulere virksomhetene. I tillegg krever det at de lokale myndigheter er villige til å iverksette tiltak som innebærer effektivisering av VA-virksomhetene til beste for de lokale brukerne.

Dersom det likevel gjennomføres en statlig regulering, vil det sett fra kommunenes side være best å få en modell som gir størst mulig lokal handlefrihet. Det kan ivaretas på flere måter, og er vel så mye et spørsmål om institusjonsutforming og ansvarsfordeling som valg av reguleringsmodell.

Bedre grunnlag for lokal beslutninger og lokal regulering

Etter ECONs syn er det som nevnt en god idé å utvikle et sentralt informasjonssystem som gir mulighet for kommunene til å benchmarke sine VA-virksomheter. Dette kan benyttes som ett viktig informasjonsgrunnlag for å vurdere effektivitet, kvalitet og andre forhold i sine VA-virksomheter. Dette vil gi lokale politiske myndigheter bedre grunnlag for beslutninger og styrke mulighetene for bedre lokal regulering av VA-virksomhetene. ECON mener derfor at kommunesektoren bør støtte et slikt initiativ, men kostnadene til drift og investeringer ved slikt informasjonssystem bør utredes grundigere.

I tillegg bør kompetansen hos både politiske og administrative myndigheter i kommunene styrkes, slik at de i blir bedre i stand til å ta beslutninger som eiere og til å utøve løpende regulering og kontroll av VA-virksomhetene.

Større enheter?

Et viktig element ved en videreutvikling av sektoren er å se nærmere på de synergier som er mulig å ta ut, samtidig som større enheter vil kunne være mer attraktive for å utvikle større grad av kompetanse i hvert selskap. Mange kommuner har allerede inngått samarbeid med nabokommunene om felles VA-virksomheter. Imidlertid er det ennå mange små VA-verk i Norge. Kommunene bør derfor utforske mulighetene for samarbeid, slik at kompetansen kan styrkes og slik at mulige stordriftsfordeler kan tas ut.

Videre utredningsbehov

Benchmarking har nå vært gjennomført på frivillig basis i Norge og øvrige nordiske land over en periode, og dette har skaffet oss noe informasjon både angående kostnader og kvalitet. I den foreliggende rapporten fra SINTEF foreslås det å fortsette dette regime, og samtidig innføre en overgangsperiode for innføring av reguleringsordninger basert på benchmarking. Med bakgrunn i andre lands erfaringer og erfaringer fra elnett-sektoren mener ECON at det kan være grunn til å se nærmere på følgende områder:

- Utrede nærmere alternative reguleringsformer, med mindre vekt på en gjennomgående regulering, men større tilpasning av ulike kontroll- og oppfølgingsregimer. Det skal imidlertid være anledning for eierne å ta ut avkastning på nedlagt kapital dersom man kan vise til innsparinger i forhold til tidligere kostnader.
- Utrede nærmere en rammeloavgivning for sektoren som omfatter både tjenestens innhold og ansvarsproblematikken i forhold til overordnet ansvar etter modell av Energiloven og annet lovverk som omfatter utility-sektoren.
- Se nærmere på eierrollen for kommunene. Det svenske lovutvalget som er nedsatt skal drøfte forholdet mellom offentlig og privat eierskap. Dette er en problemstilling som er aktuelle i Norge også, og den er spesielt interessant dersom reguleringsordninger a la det SINTEF foreslår skal slå gjennom. Pristaksregulering kan medføre at større kostnader veltes over på frie midler i kommunene, noe som særlig vil ramme kommuner med lite økonomisk spillerom fra før.

Referanser

- Agrell, P. og P. Bogetoft (2003): Norm Models. AG2:V2 - Final report. SUMICSID AB.
- Bråten, J. (1996): *To metoder for effektivitetsmåling i eldistribusjon*. Rapport 48/96, ECON Senter for økonomisk analyse.
- ECON (2004): *Regulering av VA-sektoren – erfaringer*. Notat 3/2004, ECON Analyse.
- Folkehelsa (1998). *Vannrapport*. 1998.
- Jamasb, T. og M. Pollitt (2003): "International benchmarking and regulation: an application to European electricity distribution utilities", Energy Policy, Volume 31, Issue 15, December 2003, p. 1609-1622.
- KRD (2003): *Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester*. H-2140. 2003.
- NORVAR (2001): *VA-jus. Etablering og drift av vann- og avløpsverk sett fra juridisk synsvinkel*. NORVAR-rapport 117/2001)
- NORVAR.(2003): *Effektivisering av avløpssektoren*. NORVAR-rapport, 131/2003.
- NOU (1997/8): Om finansiering av kommunesektoren. 1997. Nr. 8
- NOU (1997/12): Grenser til besvær. Lokaldemokrati og forvaltning i hovedstadsområdet. Kommunal og regionaldepartementet. 1997 Nr. 12.
- SINTEF (2003): *VARFIN - Utredning om informasjonssystem og finansieringsregime for VA-sektoren*. STF50 A03302, SINTEF Kjemi.
- SSB (2002): KOSTRA, Kommunal avløpsstatistikk, 2002.