

Vatnsveitur í opinberri eigu og einkaeigu - hver er munurinn?



**Erindi sem David Hall
hélt á vegum BSRB**

Vatnsveitur í opinberri eigu og einkaeigu - hver er munurinn?



Erindi sem David Hall
hélt á vegum BSRB

Myndir: Þorleifur Óskarsson
Umbrot: Sáfi
Prentun: Steinmark
Útgefandi: BSRB
Reykjavík 2006.

Formáli

David Hall, prófessors frá Greenwich háskólanum í Lundúnum veitir forstöðu deild við skólann sem kölluð er Public Services International Research Unit, en sú stofnun sérhæfir sig í rannsóknum á ýmsum þáttum almannaþjónustunnar.

Sérsvið Davids er vatnið og reyndar rafmagnið einnig, en hann hefur einnig rannsakað ýmislegt sem lýtur að heilbrigðiskerfinu, sorpeyðingu og öðrum grunnþáttum almannaþjónustunnar.

Hann á að baki langan feril sem fræðimaður og rannsakandi. Hann starfaði í 25 ár áður en hann kom til Greenwich fyrir háskóla og fyrir verkalyðshreyfinguna, en þess má geta að sú deild sem David Hall veitir forstöðu hefur verið í allnánu samstarfi við Public Services International sem eru Alþjóðasamtök starfsfólks í almannaþjónustu.

Hann hefur einnig starfað fyrir aðra aðila og er núna stjórnandi rannsóknaverkefnis sem heitir Water Time Project og er fjármagnað af framkvæmdastjórn Evrópusambandsins. Þetta rannsóknaverkefni, sem hófst árið 2002, og er ætlað að standa í þrjú ár, byggir á samstarfi fimm stofnana og háskóla víðs vegar um Evrópu og rannsakar vatnsbúskap í borgum og sögu hans.

David Hall hefur skrifað bækur, fjölda blaðgreina og rannsóknaskýrslna og er mjög virtur fræðimaður um heim allan og eftirsóttur fyrirlesari.

Vatnsveitur í opinberri eigu og einkaeigu - hver er munurinn?

Erindi sem David Hall
hélt á vegum BSRB

Efnisyfirlit

Inngangur	bls. 7
Söguleg þróun vatnsveitna	bls. 7
Staðan í dag	bls. 8
Þróunin í Frakklandi og Bretlandi	bls. 10
Sagan í þróunarlöndunum	bls. 12
Staðan í Evrópusambandinu	bls. 13
Fyrirkomulag vatnsveitna í 13 ríkjum	bls. 14
Vatn í efnahagslegu ljósi	bls. 15
Fjármagnskostnaður minni hjá hinu opinbera	bls. 17
Gæði vinnu rýrna við einkavæðingu	bls. 18
Náttúrulegar auðlindir	bls. 20
Skilvirkni einkageirans ekki meiri	bls. 21
Samanburður í Frakklandi	bls. 23
Bretland og Argentína eftir einkavæðingu	bls. 25
Minni leki hjá hinu opinbera	bls. 27
Framferði fyrirtækja	bls. 29
Mútur og spilling	bls. 32
Svindlað á kerfinu í Bretlandi	bls. 33
Sterk samningsstaða einkageirans	bls. 36
Pólítískt átakamál	bls. 38
Fyrirspurnir og svör	bls. 43



Inngangur

Í þessum fyrirlestri mun ég varpa ljósi á hvernig vatnsveitur hafa þróast á opinberum og einkavæddum markaði í alþjóðlegu samhengi. Ég mun beina sjónum mínum fyrst og fremst að Evrópu en mun auk þess horfa til sögunnar og þróunarinnar annars staðar, t.d. í Norður Ameríku og þróunarlöndunum, því reynslan er svipuð hvar sem er í heiminum.

Í erindi mínu mun ég taka fyrir fjögur megin viðfangsefni. Fyrst sögulega þróun vatnsþjónustu á annarsvegar opinberum og hinsvegar einkavæddum markaði. Í öðru lagi sitthvað um vatn í hagfræðilegum eða efnahagslegum skilningi en þar hefur vatnsgeirinn ákveðna sérstöðu. Í þriðja lagi mun ég taka fyrir vinnubrögð einkarekinna fyrirtækja sem starfa innan greinarinnar og þau áhrif sem þau hafa og að síðustu mun ég fjalla um vatnið og pólitík. Svo mun ég reyna að taka fyrir alla þessa þætti út frá alþjóðlegu og evrópsku sjónarhorni.

Söguleg þróun vatnsveitna

Fyrst er það hin söguleg þróun. Það er greinilegt samræmi í sögu vatnsveitna í borgum Evrópu og í öðrum heimsálfum. Í OECD löndunum, þróuðu löndunum, má rekja upphaf vatnsveitna á 19. öld til einkarekinna fyrirtækja sem uppgötvuðu að

markaðstækifærin væru hjá nýrri miðstétt og þróuðu því vatnslagnir fyrir miðstéttar heimilin sem höfðu efni á að borga fyrir slíka þjónustu.

Þegar leið á öldina sagði iðnbyltingin meira til sín og hagvöxtur jókst. Stækkaði þá sá hópur sífellt sem gerði kröfu um sömu þjónustu. Með heilbrigði fyrir alla að leiðarljósi kom krafan um að allir ættu sama rétt á hreinu vatni óháð efnahag. Reynslan varð sú að það var erfitt að fá einkageirann til að fjárfesta í slíkri útvíkkun kerfisins, því eðli máls samkvæmt var það óarðbært fyrir fyrirtækin að fjárfesta fyrir almenning sem ekki gat borgað fullt verð fyrir þjónustuna. Því varð þróunin sú í byrjun 20. aldar um alla Evrópu og Norður-Ameríku og öllum þróuðum ríkjum að bæjar- og sveitarstjórnir tóku yfir einkareksturinn og var almannaþjónustan yfirleitt fjármögnuð með almennri skattlagningu.

Staðan í dag

Staðan í heiminum í dag er afleiðing þessarar sögulegu þróunar. Á heimsvísu eru vatnsveitukerfi sem eru fjámögnuð með einkarekstri um 5 % af heildinni en 95 % af vatnsveitum er í almannaþjónustu. Undantekningin frá þessu er Evrópa og Bandaríkin, en þar er talsverður einkarekstur; í Evrópusambandinu um 25%. Í Bandaríkjunum þar sem yfirleitt er meira um einkarekstur en annarsstaðar, er staðan svipuð. Um 85 % vatns í Bandaríkjunum er miðlað til fólks af sveitarfélögum með almannaþjónustu. Ef horft er á heiminn heildrænt

þá blasir við að vatnsveitur eru yfirgnæfandi í eigu opinberra aðila.

Innan þessa heildarramma má síðan finna nokkurn mun á milli einstakra landa og sértæk kerfi sem hafa þróast. Sennilega er algengasta fyrirkomulagið stofnun fyrirtækja í eigu sveitarfélaga. Við sjáum þetta í löndum Mið- og Norður - Evrópu, t.d. Þýskalandi, Hollandi og Belgíu. Þessa þróun er einnig að finna í dreifingu rafmagns, sorphirðu og almenningssamgöngum. Þessi fyrirtæki sem eru al-farið í eigu sveitarfélaganna eru rekin m.a. á þeim grundvelli að sveitarfélagið getur velt fjármunum á milli þeirra, eftir því hvernig reksturinn gengur. Þessi fyrirtæki geta því stutt við hvert annað, enda öll í eigu sama sveitarfélagsins. T.d. er hefð fyrir því að Þjóðverjar noti hagnaðinn af vatns- og rafmagnsfyrirtækjum til að niðurgreiða almenningssamgöngur sem ekki skiluðu hagnaði. Þetta kerfi var því hugsað til að ná fram sem hagkvæmustum rekstri hjá sveitarfélaginu í heild.

Þessi almenningsþjónustufyrirtæki eru sveigjanleg og opin fyrir nýjungum. Í Hollandi og Belgíu hefur þróunin orðið sú að samliggjandi sveitarfélög hafa tekið höndum saman og skapað sameiginlegt vatnsveitukerfi og síðan hafa fyrirtæki sveitarfélaganna gert samstarfssamninga um frekari uppbyggingu kerfisins, þar sem það hefur þótt skila árangri. Svo þarna er komið sveigjanlegt og áhuga-vert kerfi innan almenningsþjónustunnar.

Þróunin í Frakklandi og Bretlandi

Í tveimur löndum hefur þróunin orðið á annan veg. Það er í Frakklandi og Bretlandi og það er einmitt í þessum löndum sem einkareksturinn í dreifingu vatns ræður ríkjum. Þau eru ekki dæmigerð, en með sitt hvorum hættinum. Í Frakklandi gerðist það að einkafyrirtækin, sem voru stofnuð í borgum t.d. París og Lyon á miðri 19. öld lifðu af. Í flestum borgum Evrópu liðu einkafyrirtækin undir lok en ekki í Frakklandi. Ein af ástæðunum fyrir því er að sveitarstjórnarvaldið hefur alltaf verið veikt í Frakklandi. Þannig að þegar komið var undir lok 20. aldar var Frakkland, nánast fyrir sögulega tilviljun, eina landið í heiminum með öflug einkafyrirtæki sem sáu um dreifingu vatns þangað til sú þjónusta var einkavædd í Bretlandi.

Hitt dæmið um sérstæða þróun kemur frá Bretlandi. Á 19. öldinni og stærstum hluta 20. aldar var Bretland á svipuðu róli og önnur lönd Evrópu. Vatnsveitukerfi í opinberri eigu þróaðist þar mjög snemma og voru í eigu sveitarfélaga til ársins 1974 þegar það var þjóðnýtt. Það var þá í raun tekið úr höndum sveitarfélaganna og sett undir stjórn ríkisins og breytt í níu stór svæðisbundin vatnsveitufélög. Það voru þessi félög sem svo voru einkavædd 15 árum seinna. Aftur var hér um að ræða afleiðingar af sögulegri tilviljun. Ef vatnið hefði ekki verið þjóðnýtt í Bretlandi og stór svæðisbundin fyrirtæki stofnsett, hefði ríkisstjórnin ekki haft mögu-



leika á að einkavæða þau eins og hún gerði, því annars hefðu verið til staðar hundruð minni fyrirtækja í eigu sveitarfélaganna eins og er annarsstaðar í Evrópu. Þannig eru það sögulegar tilviljanir sem skapa tveimur ríkjum í Evrópu þá sérstöðu að vera með einkavætt vatn og nokkur fyrirtæki sem hafa áhuga á að færa út kvíarnar um allan heim.

En það eru frávik á öðrum sviðum líka og mun ég nefna dæmi um það. Það er greiðslufyrirkomulag vatns hjá sveitarstjórnnum. Upphaflega var það gert með skattlagningu þar sem miðað var við skattstofn til eignarskatts, en nú er að mestu leyti farið að mæla hversu mikið vatn fólk notar. Þó eru undantekningar á þessu t.d. á Írlandi þar sem ekki er greitt fyrir vatn sérstaklega, heldur er það greitt með almennri skattlagningu. Undarlegt en satt þá

er England einnig undantekning hvað þetta varðar því að á miklum meirihluta enskra heimila eru engir mælar sem mæla vatnsnotkun og því er ekki vítið að hversu mikið vatn heimilin nota. Á reikningunum sem heimilin fá kemur ekki fram hversu mikil vatnsnotkunin er. Hún er óþekkt vegna mælaskorts. Upphæðin fer eftir verðmæti íbúðarinnar. Með öðrum orðum, um skattlagningu er að ræða. Svo þrátt fyrir það að breska kerfið sé einkavætt og rekið af einkafyrirtækjum í hagnaðarskyni þá er gjaldið sem þau innheimta í raun skattur en ekki sölubókun. Ég nefni þetta til að sýna ykkur muninn á þróuninni í ýmsum löndum og þá sérstöðu sem getur skapast og því skulum við ekki draga neinar ályktanir um það hvað er eðlilegt eða stöðugt. Það eru þessi mjög skýru sögulegu sérkenni sem hafa áhrif á þróunina.

Sagan í þróunarlöndunum

Þá eru það nokkur orð um sögu vatnsins í þróunarlöndunum. Þar er miklu einfaldara mynstur. Fram að því að nýlendur urðu sjálfstæðar var vatnsveitukerfið þróað til hagsbóta fyrir miðstéttirnar úr röðum nýlenduherranna en ekki fyrir alla íbúana. Þegar kom að sjálfstæði hinna ýmsu nýlendna um 1950-1960 var mikið lagt upp úr þróun almenningsþjónustu þar með talið vatnsveitna. Sjálfstæðinu fylgdi breyting í efnahagsmálum og uppbygging opinberrar þjónustu. Aftur fáum við dæmin um að það er opinberi geirinn sem byggir upp al-

mannþjónustuna. Ég þekki engin dæmi þess að fyrirtæki á almennum markaði í þróunarlöndunum hafi byggt upp frá grunni vatnsveitukerfin eftir að löndin urðu sjálfstæð.

Staðan í Evrópusambandinu

Ég vil bæta aðeins við um mynstrið í opinbera- og einkageiranum í Evrópu. Það má skipta löndum Evrópusambandsins í fjóra hópa. Í fyrsta lagi Frakkland og Bretland sem leiða einkavæðinguna en hjá þeim er um 83% einkavætt. Í öðru lagi hópur Miðjarðarhafslanda Portúgal, Spánn, Grikkland og Ítalía sem höfðu frekar bágborin vatnsveitukerfi og gæði vatnsins ekki mikil. Þar er þriðjungur af þjónustunni einkavæddur. Það eru mismunandi form á einkavæðingunni í þessum löndum og má segja að þau hafi þróast sem viðbrögð við ákveðnum brotalömmum sem menn hafa talið vera á þjónustunni. Í þriðja lagi er hópur nýrra ríkja Evrópusambandsins en það eru fyrrum kommúnistaríkin Tékkland, Ungverjaland, Pólland, Slóvakía, Slóvenía osfrv. Um 17% vatnsveitna þar eru einkavæddar, þó í mjög mismiklum mæli eftir löndum. Í Tékklandi markaðssettu frönsk fyrirtæki í einkaeigu sig t.d. af miklum ákafa og með góðum árangri snemma á tíunda áratugnum skömmu eftir fall kommúnista. Í Tékklandi er nú um 75 % veitukerfisins einkavætt. Í Póllandi var vatnsveita Gdansk einkavædd snemma eða 1992. Engin önnur borg í Póllandi hefur einkavætt vatnsveitukerfið. Hinar borgirnar

Fyrirkomulag vatnsveitna í 13 ríkjum

Svíþjóð og Finnland: Á vegum sveitarfélaga. Aðföng og þjónusta frá einkaaðilum. Samstarf sveitarfélaga. Sameiginlegt veitukerfi (vatn og skolp).

N-Írland og Skotland: Svæðisbundið opinbert fyrirtæki.

England: Einkafyrirtæki háð opinberum reglugerðum.

Holland: Sjálfstæð svæðisbundin opinber fyrirtæki. Sameiginlegt veitukerfi (vatn og skolp).

Pýskaland: Ríkisrekstur. Í eigu sveitarfélaga. Vatn og skolp aðskilið.

Frakkland: Einkaframkvæmd. Í eigu sveitarfélaga.

Spánn: Í eigu sveitarfélaga. Sameiginlegt veitukerfi (vatn og skolp).

Ítalía: Í eigu sveitarfélaga. Nokkrir einkaaðilar líka, fer vaxandi.

Rúmenía: Til sveitarfélaganna eftir lok kommúnismans. Sérleyfi í Búkarest.

Ungverjaland: Til sveitarfélaganna eftir lok kommúnismans. Sameiginlegt veitukerfi (vatn og skolp).

Pólland: Fært aftur til sveitarfélaga. Nokkrir einkaaðilar líka.

Eistland og Litháen: Fært aftur til sveitarfélaga eftir að löndin öðluðust sjálfstæði. Einkaaðili í Tallinn. Sameiginlegt veitukerfi (vatn og skolp) að mestu leyti.

kynntu sér kerfið í Gdansk og tóku síðan þá ákvörðun að gera ekki eins. Svo staðan hvað varðar einkavæðingu í Póllandi er að 3-5% vatnsveitna eru einkavæddar og stendur Gdansk fyrir því.

Að lokum koma þau lönd sem hafa hefð fyrir miklum vatnsgæðum og góðu vatnsveitukerfi. Það eru í grófum dráttum lönd Mið - Evrópu og Norðurlöndin þar sem lítið er um einkavæðingu. Einkavæðing í þessu löndum er álitin vera um 8% og er mjög staðbundin t.d. í Berlín þar sem mjög sérstakar ástæður ollu einkavæðingu á tíunda áratug tuttugustu aldar.

Undanfarin þrjú ár höfum við unnið skipulega að rannsóknarverkefni sem kallast Water Time Project og er nú komið að lokum þess. Einn þáttur verkefnisins var að rannsaka sögulega þróun vatnsveitukerfa í 29 borgum í 13 mismunandi ríkjum. Eins og sjá má hér til hliðar eru löndin sem við höfum rannsakað dreifð um alla Evrópu, að nýju aðildarlöndunum í Mið- og Austur - Evrópu meðtöldum. Ýmis mynstur eru greinileg en rannsóknin staðfesti á ýmsan hátt að vatnsveitur höfðu einkum þróast í þá átt að vera í eigu sveitarfélaga og á ábyrgð þeirra en uppbygging þeirra er mismunandi og sveigjanleg.

Vatn í efnahagslegu ljósi

Þetta er hin söguleg mynd af vatni í umsjá hins opinbera og einkageirans. Nú víkjum við að efnahagslegu hliðinni því það er þar sem umræðan er skörpust. Rök þeirra sem tala fyrir einkavæðingu

vatnsveitukerfa eru iðulega að einkavæðing sé efnahagslega hagkvæmari.

Upphafspunktur minn varðandi fjárhagshliðina á vatni er nokkuð óvenjulegur en fjárhagslegi þátturinn er mun meira grundvallaratriði en áður hefur verið talið í þessu samhengi. Í fyrsta lagi er það spurningin um einokun. Það er staðreynd að vatnsveitukerfi í borgum, bæjum og í stærri þorpum falla undir það sem kallað er náttúruleg einokun. Með náttúrulegri einokun á ég ekki við að þar sem vatn sé ómissandi þáttur lífs sé eðlilegt að það sé í einokun, heldur að vatn sem er leitt í gegnum vatnsveitukerfi lýtur náttúrulegri einokun. Ástæðan fyrir þessu er augljós. Það er fjárhagslega óhagkvæmt og vitlaust að leggja tvær leiðslur hlið við hlið í samkeppni um að veita vatni í sama húsið. Enda eru slík tvöföld kerfi aldrei lögð. Þess vegna munum við alltaf hafa aðeins eitt vatnsveitukerfi í borgum og bæjum og þess vegna, þar sem um opinberan rekstur er að ræða, mun alltaf verða einokun á dreifingu vatns. Þessi einfalda staðreynd að vatnsveitukerfi eru alltaf í einokunarrekstri, vekur þá grundvallarspurningu hvað einkafyrirtæki gera þegar þau eru farin að stjórna einokuninni. Það er greinileg hættu á og augljósir möguleikar fyrir fyrirtækin að notfæra sér aðstöðu sína, ofrukka notendur um gjöld og draga að sér einokunargróða. Þannig að þegar kemur að hagfræðilegu umræðunni er þetta meginröksemdin fyrir því að starfsemi sem fellur undir náttúrulega einokun verður að vera á vegum hins opinbera, þar sem opinberir aðilar

leitast ekki við, eða ættu ekki að reyna, að hámarka gróðann af sölunni.

Fjármagnskostnaður minni hjá hinu opinbera

Annað hagfræðilegt grundvallaratriði í sambandi við vatn, er að mínu mati, að vatn sem veitt er til borga er efnahagsleg framleiðsla og efnahagsleg starfsemi. Eins og með aðra framleiðslu má skipta henni upp í þrjá meginþætti, fjármagn, vinnu og náttúrulegar auðlindir. Allir þessir þættir eru mikilvægir varðandi vatnið hver á sinn hátt. Fjármagnið er mjög mikilvægt því vatnsnýting er mjög fjárfrek. Hlutfall kostnaðar við byggingu og viðhald á vatnsveitum er mjög hátt. Búast má við að um 70% af kostnaði við evrópskar vatnsvirkjanir sé fjármagnskostnaður. Þegar opinberir aðilar og einkaaðilar eru bornir saman er það grundvallarstaðreynd þegar kemur að fjármagni, að opinberir aðilar geta ávallt útvegað ódýrara fjármagn en einkaaðilar. Með öðrum orðum hið opinbera fær hagstæðari kjör og borgar alltaf hlutfallslega lægri vexti en einkafyrirtæki. Þetta er staðreynd um allan heim, jafnvel í þróunarlöndunum. Ríkisstjórnir í löndum eins og Filippseyjum, Brasilíu og Bólivíu borga hlutfallslega lægri vexti heldur en jafnvel dótturfyrirtæki alþjóðafyrirtækja. Ástæðan fyrir því er einföld og enn og aftur er hér um að ræða grundvallaratriði í hagfræði. Ríkisstjórnir ábyrgjast opinberar fjárfestingar, svo frá sjónarhóli bankamanna og fjárfesta er

Það öruggasta fjárfestingin fyrir þá og þeir eru því tilbúnir að bjóða lágstu vexti. Það að hið opinbera fær hagstæðari lán en einkageirinn, er eitt þeirra efnahagslegu lykilatriða varðandi það að hið opinbera hefur forskot á einkageirann þegar kemur að rekstri og uppbyggingu vatnsveitna.

Gæði vinnu rýrna við einkavæðingu

Við lítum á vinnuna sem einn þátt framleiðslunnar. Vinnuþátturinn er að sjálfsögðu mikilvægur en ég vil nefna sérstaklega eina hlið á hlutverki vinnuþáttarins í tengslum við vatnsveitur en það er spurningin um þjálfun og verkkunnáttu. Við höfum tekið eftir því að í einkavæddum stoðkerfum, kerfum sem hafa verið markaðsvædd, og það á ekki bara við vatnsveitur heldur einnig orku- og gasfyrirtæki, að þar er tilhneiging til að auka hlut undirverktaka í t.d.viðhaldi. Ástæðan fyrir fjölgun undirverktaka er að einkafyrirtækin sjá það sem leið til að draga úr kostnaði og auka hagnað fyrirtækisins með því að hvetja undirverktakann til að bjóða sem lægst í verkið.

Það sem gerist við þær aðstæður er að samningsaðili sem er að bjóða í viðhaldsvinnu á vatnsveitukerfi eða rafmagnskerfum reynir að halda kostnaði eins langt niðri og hægt er með því að útrýma öllum óþarfa útgjöldum, ef kostur er. Einn þeirra kosta sem undirverktakinn á vól á, er að draga úr kostnaði við þjálfun. Fyrir tveimur árum var gefin út skýrsla um stöðuna í þjálfun og sífræðslu hjá



öllum vatns-, gas- og rafmagnsfyrirtækjunum sem höfðu verið einkavædd í Bretlandi. Þá kom í ljós að gæði og umfang þjálfunar höfðu rýrnað verulega í kjölfar fjölgunar undirverktaka.

Víða í Evrópu og í öllum löndum Evrópusambandsins þar sem umsýsla rafmagns hefur verið markaðsvædd og að hluta til einkavædd fyrir nokkrum árum, sjáum við það sama gerast. Það er því mikið áhyggjuefni um alla Evrópu að raforku- iðnaðurinn notar undirverktaka og þjálfar því mjög fáa rafiðnaðarmenn. Þetta er vegna þrýstings á að hagnaðurinn aukist. Það er mikilvægt að hafa þetta í huga varðandi færni og þjálfun starfsfólks í vatnsgeiranum. Þar skiptir það miklu máli hvort vatnið

er í höndum hins opinbera eða í höndum einkageirans.

Náttúrulegar auðlindir

Þriðji þáttur framleiðslu sem byggir á náttúruauðlind, er í þessu tilfalli auðvitað vatnið sjálft. Það er til margs að horfa þegar kemur að verndun vatnsauðlinda. Þegar einkavæðingin kemur að þessum þætti getur ýmislegt gerst, hún hefur áhrif á hvernig við stjórnum og verndum vatnsauðlindir. Ég ætla að nefna eitt dæmi um það: Bandaríska raforkufyrirtækið Enron varð frægt að endemum fyrir „skapandi“ bókhaldsaðferðir og síðar hrun fyrirtækisins. Fyrirtækið vildi á ákveðnum tímapunkti færa sig yfir í vatnsgeirann. Eitt af því sem stjórnendur fyrirtækisins gerðu var að kaupa stórt landsvæði í Kaliforníu með ríkulegum vatnsforða neðanjarðar. Enron útskýrði fyrir hluthöfum sínum að þetta væri góð fjárfesting vegna þess að það stæði til að selja 80% af vatninu með langtímasamningum til sveitastjórna og sjá þeim þannig fyrir öruggum vatnsbirgðum. Þau 20% sem eftir stóðu var ætlunin að geyma til mögru árána þegar þurrkar og vatnsskortur ríkti. Þá væri hægt að selja vatnið miklu dýrara og hagnast þeim mun meira. Það átti beinlínis að hertaka auðlindina til þess að geta grætt á henni seinna þegar þörf almennings væri mest. Þegar aðferðum einkaframtaksins er beitt á þennan hátt geta komið upp vandamál er varða auðlindirnar sjálfar.

Skilvirkni einkageirans ekki meiri

Nú langar mig að velta fyrir mér spurningunni um skilvirkni því það er útbreidd skoðun að einkavæddur rekstur sé skilvirkari eða afkastameiri en opinber rekstur. Sú skoðun er jafnvel útbreidd meðal þeirra sem eru á móti einkavæðingu af öðrum ástæðum. Það undarlega er að þegar byggt er á vísindalegum rannsóknum kemur í ljós að þessi skoðun stenst ekki. Í raun benda niðurstöður til að enginn markverður munur sé á afköstum hjá opinbera og almenna geiranum. Þetta er staðreynd sem gildir almennt, eins og kemur fram í skýrslu frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum, IMF, frá síðasta ári en sú stofnun er yfirleitt mjög hlynnt einkavæðingu. Þar er dregnar saman niðurstöður um samanburð á skilvirkni í almenna og einkarekna geiranum og komist að þeirri niðurstöðu að kenningin um yfirburði einkageirans sé vafasöm og hinar vísindalegu sannanir málum blandnar. Með öðrum orðum, þá kemst IMF að því að það eru engir kerfisbundnir yfirburðir einkageirans til staðar þegar kemur að skilvirkni. Fyrir nokkrum árum var gerð nákvæm vísindarannsókn í Bretlandi á afleiðingum einkavæðingarinnar á öllum sviðum og niðurstöðurnar gefnar út. Þar kemur í ljós á grundvelli nákvæmra gagna að enginn merkjanlegur munur væri á framleiðniaukningu í Bretlandi vegna einkavæðingarinnar. Með öðrum orðum þá hefur iðnaðurinn ekki sýnt meiri afköst en við hefði mátt búast, hefði hann áfram verið í almannaeigu sem þjóðnýttur iðnaður.

Ef til vill er enn athyglisverðari sú niðurstaða sem birtist á síðasta ári frá Framkvæmdanefnd Evrópusambandsins sem rannsakaði ýmsar atvinnugreinar innan ESB sem höfðu verið markaðsvæddar. Þar hefði mátt búast við samkeppni og þessvegna umtalsverðum árangri í aukinni skilvirkni af þeim sökum. Hér er á það að líta enn og aftur að samkeppni getur ekki orðið í vatnsveitum. Í öðrum geirum má a.m.k. reyna það. Það kom í ljós að það virtist ekki vera um að ræða neina viðvarandi framleiðniaukningu eftir að þessar greinar höfðu verið markaðsvæddar.

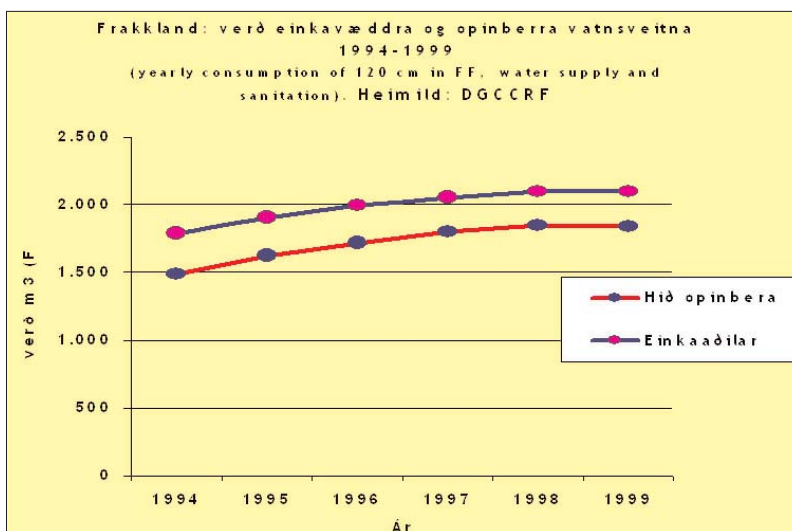
Ef við skoðum vatnsgeirann sérstaklega eru vísendingarnar enn athyglisverðari, meira afgerandi og sértækari. Í skýrslu sem Alþjóðabankinn gaf út fyrir á þessu ári (2005) eru rannsóknir teknar saman og réttilega dregnar þær ályktanir að rannsóknarniðurstöðum beri saman um að það er enginn greinanlegur munur á skilvirkni. Þetta var ekki álit Alþjóðabankans fyrir fimm árum, en hann heldur þessu fram núna. Við höfum all nákvæmar rannsóknir frá Rómönsku-Ameríku, jafnvel frá Afríku og Asíu og Bandaríkjunum sem sýna að hvað varðar fjölbreyttar lykiltreytur þá er enginn markverður frammistöðumunur á vatnsveitum í opinberum höndum og einkageiranum. Svo hvað sem aðrar röksemdir segja um opinbera geirann og almanna-geirann, þá er rangt að gefa sér þær forsendur að einkageirinn hafi forskot hvað varðar skilvirkni og afköst.

Ef litið er á verð, þá eru tvenns konar væntingar

um verð í einkageiranum. Annarsvegar er það afstaða fólks sem styður einkavæðingu, að einkaaðilar, jafnvel þótt þeir séu ekki afkastameiri, sýni viðskiptavinunum meiri áhuga eða umhyggju en hið opinbera gerir og þessv eigna ætti viðskiptavinurinn að fá betri kjör frá þeim. Hins vegar eru hinar hefðbundnu væntingar sem eru byggðar á þeirri staðreynd að um er að ræða náttúrulega einokun og að einkageirinn krefjist hærri verðs til að geta grætt á einokuninni.

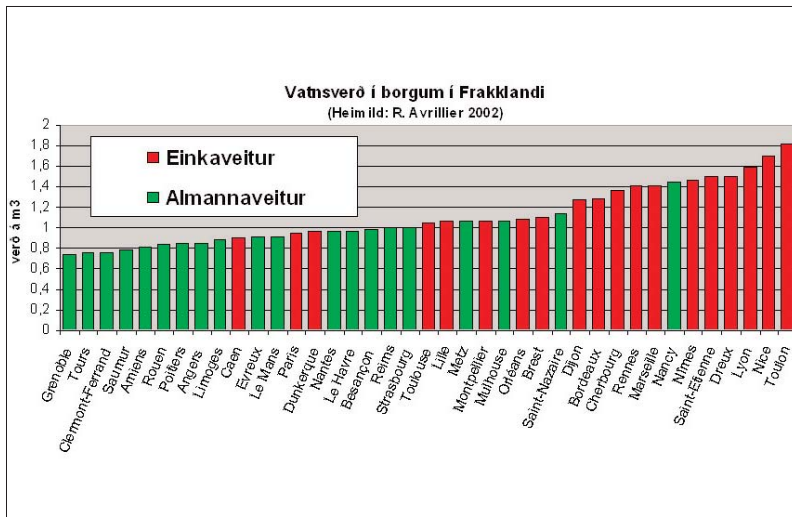
Samanburður í Frakklandi

Í einu landi Evrópu er hægt að bera saman einkavædda þjónustu og opinbera þjónustu í framkvæmd, en það er í Frakklandi. Þar eru nægilega margar vatnsveitur í eigu sveitarfélaga til að bera



saman við þær einkareknu. Þetta línurit sýnir hlutfallslegan samanburð á verði í borgum þar sem vatn er einkarekið og þar sem það er á vegum hins opinbera. Eins og sjá má nær samanburðurinn yfir allmörg ár og alltaf er verðið um 15% hærra þar sem vatnsveiturnar eru í einkaeigu. Þetta er í samræmi við það sem mátti búast við miðað við þá staðreynd að þetta er náttúruleg einokun og að gróðasækinn einkarekstur reynir að hagnast á einokuninni. Það er líka önnur leið til að skoða þessi gögn frá Frakklandi og það er að skoða einstaka borgir og raða þeim eftir verði hvers rúmmetra af vatni. Það er eins með þessi gögn og þau hér á undan það eru margir mismunandi þættir sem hafa áhrif á verð á vatni. Náttúrulegar aðstæður skipta augljóslega máli og hve auðvelt er að gera vatnið drykkjarhæft með eða án meðferðar á því, en spurningin stendur eftir - hefur eignarhaldið, þ.e. hvort vatnsveitan er í eigu einkaaðila eða hins opinbera, merkjanleg áhrif á verðið til hækkunar eða lækkunar?

Línuritið hér til hliðar sýnir grænar súlur fyrir þær borgir þar sem vatnið er í opinberum rekstri og þær rauðu sýna borgir þar sem vatnið er í einkarekstri. Eins og sjá má er greinilegt að vatn sem er rekið af fyrirtækjum í opinberru þjónustu er ódýrara en vatn í einkarekstri. Þessar staðreyndir frá Frakklandi benda til þess að einkarekið vatn sé kerfisbundið dýrara fyrir notendur en það sem opinberir aðilar sjá um.



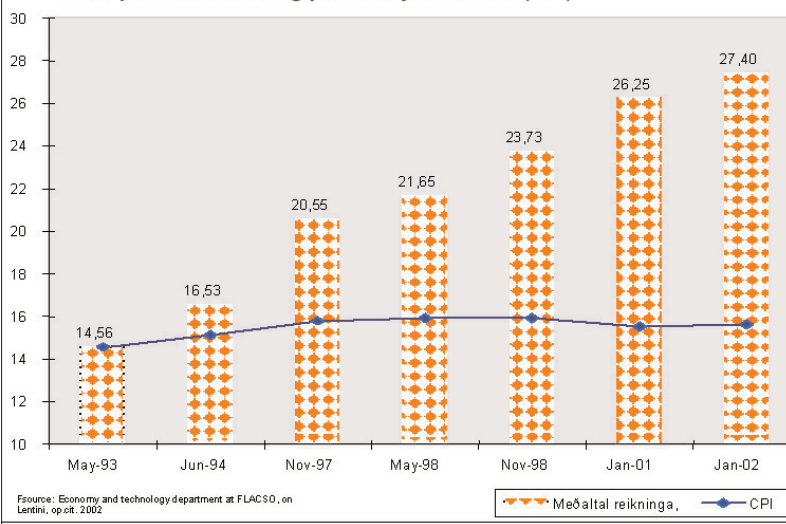
Bretland og Argentína eftir einkavæðingu

Ef við horfum til Bretlands getum við ekki borið saman einkarekstur og opinberan rekstur á sama hátt og í Frakklandi, en við getum skoðað hvað gerðist eftir að vatnið var einkavætt í Bretlandi. Þá sjáum við að á fyrstu níu árunum eftir einkavæðingu hækkaði vatnsreikningurinn að meðaltali um 102%, það er að segja verð á vatni tvöfaldaðist í Englandi og á Wales á 9 árum. Gróði fyrirtækja fyrir skatta hækkaði jafnvel enn meira eða um 150%. Kaup forstjóranna hækkaði um 136% á tíma þar sem smásöluverð í Bretlandi hækkaði um 38% að

meðaltali. Það voru ýmsar ástæður fyrir því að verð á vatni hefði hækkað hvort sem var, á tíunda áratug tuttugustu aldar. Eins og annarsstaðar í Evrópu hækkuðu gæðakröfurnar á vatni í Bretlandi í takt við auknar gæðakröfur frá ESB, og má rekja hluta af verðhækkunum til þess. Þrátt fyrir það eru það tölurnar sem varða gróða og laun forstjóranna sem skipta mestu máli og þær benda ákveðið til þess að stór hluti hækkanna, um 100%, sé til kominn vegna þess að einkareknu fyrirtækin voru að hámarka gróða sinn.

Svo þegar við tölum um verð almennt, þá sjáum við að einkareknu fyrirtækin gera nákvæmlega það sem við mátti búast af þeim í einokunaraðstöðu.

Buenos Aires: Þróun vatnsreikninga frá einkavæddum vatnsveitum 1993-2002 í pesos/dollurum og þróun neysluvísitölu (CPI)



Þessi skýringarmynd er frá Buenos Aires í Argentínu en þar var vatnið einkavætt árið 1993 og við fáum svipaða niðurstöðu og í Bretlandi. Bláa línan sýnir meðaltal smásöluverðs í Argentínu á þessum tíma og súlurnar sýna verð á vatni á sama tíma í Buenos Aires. Verðið rauk upp og ágóðinn sömuleiðis. Á þessu tímabili keypti Aguas Argentinas í Buenos Aires vatnsfyrirtæki og náði út úr þeirri fjárfestingu tvöföldum arði á við arðsemi annarra fyrirtækja í Argentínu að meðaltali.

Minni leki hjá hinu opinbera

Þegar við nú höfum skoðað almenna skilvirkni og litið á verðið, skulum við skoða aðra hlið í frammistöðu vatnsfyrirtækja. Vatnsleki, eða hversu mikið vatn glatast eftir að það er komið inn í kerfið, skiptir rekstur vatnsveitna miklu máli. Hann skiptir einnig miklu máli þegar litið er til verndunar þeirrar takmörkuðu náttúruauðlindar sem vatn er. Leki er flókið fyrirbæri og haldbær tölfræði liggur ekki alltaf á lausu, en ef við skoðum tölur og gögn fyrir stærri löndin í Evrópu, sjáum við að það er frekar hátt lekastig í Frakklandi og Bretlandi, en að leki er mun minni í Þýskalandi, Hollandi og Belgíu sem eru með vatnsveitur í opinberum rekstri. Lekastigið er svo lágt í Þýskalandi að Alþjóðabankinn, eftir að hafa skoðað ástandið þar, brást við og skrifaði skýrslu um að leki væri of lítill og þar með fjárhagslega óhagkvæmur og var svo að skilja að mælst væri til að Þýskaland hækkaði lekastigið í

vatnskerfum sínum! Þessi skýrsla var um margt mjög athyglisverð því Alþjóðabankinn sagði einnig að margt benti til að fyrirkomulagið í gömlu austantjaldslöndunum, með héraðsvatnsveitum í eigu ríkisins, væri skilvirkara en kerfi sveitarstjórnavatnsveitnanna í Vestur-Þýskalandi.

Hvað leka varðar, þá höfum við hér að minnsta kosti vísbendingu um að einkageirinn sé ekki líklegri til að leysa þau vandamál og aftur má segja að það sé önnur niðurstaða en mörgum er tamt að gefa sér. Fyrir tveimur árum var mikil vatnsráðstefna í Kyoto, World Water Forum. Ég var á fundi með Jamal Saghir framkvæmdastjóra þeirrar deildar Alþjóðabankans sem sinnir stoðkerfum (infrastructure). Hann sagði að nokkrar borgir í þróunarlöndunum töpuðu 40% eða meira af vatni út úr kerfum sínum. Hann taldi það óþolandi ástand og að alvarlega þyrfti að íhuga að fá fjölþjóða vatnsfyrirtæki til að glíma við lekavandamálið. Það kaldhæðnislega við þetta er að ég kem frá London, sem er ekki borg í þróunarlandi, en þar er lekastigið 40%. Vatnsfyrirtækið sem ber ábyrgð á því er Thames Water og það fjölþjóðlega fyrirtæki býður fram þjónustu sína í indverskum borgum eins og Bangalore sem er með 35% lekastig, eða betra en í London. Þrátt fyrir það þykist félagið Thames Water geta leyst úr lekavandálum annarra þjóða! Í þessu felst mikil mótsögn og aftur, þvert á allar væntingar, benda tölurnar ekki til þess að einkageirinn eigi eitthvað auðveldara með að leysa vandamálið.

Framferði fyrirtækja

Mig langar að gera nokkrar almennar athugasemdir um framferði fyrirtækja. Sumt af því sem ég hef þegar sagt, á við um hegðun einkarekinna vatnsfyrirtækja sem eru í einokunaraðstöðu og hvernig hún hefur áhrif á hlutina. Ástæðan fyrir því að við einbeitum okkur að þeim, er að lítið er um þetta talað af talsmönnum einkavæðingar og þar af leiðir að þegar fólk frá þróunarlöndum og löndum í Evrópu talar um væntanlega kosti einkavæðingar, virðist umræðan fara fram á þeim ætluðu forsendum að við séum öll sammála um markmiðin með rekstri almannþjónustu. Sumu fólki finnst, einhverra hluta vegna, að einkageirinn geti betur náð þessum markmiðum og því ætti hann að sjá um málið. En það sem skiptir meginmáli hér er að einkageirinn hefur önnur markmið en opinber almannþjónusta. Einkageirinn getur aðeins haft það markmið að auka sinn eigin gróða. Í raun og veru er það eina markmið einkafyrirtækis. Þegar einkarekstur er innleiddur leysast öfl úr læðingi, átök á milli þess tilgangs og hagsmuna einkarekstursins að hámarka gróða og þess að hafa hagsmuni almennings í fyrirrúmi. Þessir hagsmunir geta rekist á eða farið saman, en það er augljóst að þetta tvennt mun takast á.

Nú langar mig að vekja athygli á nokkrum þeim einkennum sem hægt er að merkja um þessa hegðun einkageirans. Fyrst sjáum við að í vatnsgeiranum ríkir mjög lítil skilvirk samkeppni. Þar ríkir

náttúruleg einokun en einnig vegna þeirra sögulegu staðreynda sem ég útskýrði hér á undan, þá ráða örfá stórfyrirtæki heimsmarkaðinum. Þessi geiri er mjög sérstakur, því um 75% af öllum einkareknum vatnsveitum í heiminum eru reknar af tveimur frönskum fyrirtækjum, Suez og Veolia. Það fyrfirinnst enginn annar framleiðslumarkaður í heiminum sem líkist vatnsmarkaðinum. Olúfélögin eru t.d. mun fleiri og þar ríkir miklu meiri samkeppni en á vatnsmarkaðinum. Það eru því fá fyrirtæki á vatnsmarkaðinum, en dæmigerð hegðun fyrir þau er að mynda sameiginleg dótturfélög eða komast að einhverskonar samkomulagi sem minnkar samkeppni þeirra í milli. Þetta er m.a. gert með því að skipta upp borgum á milli fyrirtækjanna og hef ég kosið að kalla slíkt fyrirkomulag samráðsborgir. Í staðinn fyrir að keppa hvort við annað um yfirráð yfir borginni er höfð samvinna og borginni skipt milli fyrirtækjanna. Þannig ræður Veolia París á norðurbakka Signu, en Suez suðurbakkanum. Í Marseilles, sem er önnur stærsta borg Frakklands, stjórnar eitt fyrirtæki allri vatnsveitu borgarinnar en það einkarekna fyrirtæki er í sameiginlegri eigu Suez og Veolia. Í staðinn fyrir að keppa hvort við annað hafa þessi fyrirtæki stofnað dótturfyrirtæki til að gæta hagsmuna sinna og til að komast hjá samkeppni.

Þannig er þetta einnig í Berlín. Þar reka sameiginlegt dótturfélag fyrirtækin Veolia og RWE-Thames, sem er þriðja stærsta vatnsfyrirtæki í heimi. Í Búdapest er öðruvísi skipting. Þar er einn

samningur fyrir vatn og annar fyrir frárennsli og sér annað frönsku fyrirtækjanna um vatnið og hitt um skolpið. Hvort fyrirtæki er svo í sameignarfélagi með RWE-Thames. Þetta sama fyrirkomulag sjáum við svo endurtekið um allan heim, í mismunandi útfærslum eftir löndum. Í Buenos Aires var vatnið t.d. einkavætt til fyrirtækjasamsteypu í eigu Suez, Veolia, Anglian Water og Aqua de Barcelona.

Borg	Tegund uppskiptingar	Fyrirtæki sem eiga hlut að mála		
Paris	Landfræðileg	Suez	Veolia	
Marseilles	Samrekstur	Suez	Veolia	
Berlin	Samrekstur	Veolia	RWE	
Milan (BOT)	Samrekstur / Landfræðileg	Suez	Veolia	
Budapest	Geirar / Samrekstur	Suez	RWE	
	Geirar / Samrekstur	Veolia	RWE	
Prague	Samrekstur	Veolia	Anglian	?SAUR
Manila	Landfræðileg	Suez	IWL	
Jakarta	Landfræðileg	Suez	RWE	
Adelaide	Samrekstur	Veolia	RWE	
Buenos Aires	Samrekstur	Suez	Veolia	Anglian

Þetta er tafla yfir þau vatnsfyrirtæki sem stærstu fjölbjóðafyrirtækin eru í samkrulli með og við getum séð hvernig Suez, Vivendi (sem er eldra nafn yfir Veolia), RWE-Thames, Anglian Water osfrv. starfa saman í staðinn fyrir að keppa hvert við annað.

Mútur og spilling

Samkeppnin er því tiltölulega lítil. Við verðum einnig vör við spillingu en það er viðbúið því venjulegur samningur um vatnsréttindi er langtímasamningur til 20-30 ára sem byggir á sérleyfisveitingu, sem þýðir að fyrirtækið getur búist við gróða frá langtímasamningi. Þetta þýðir að miklar fjárfúlgur eru í húfi fyrir viðkomandi fyrirtæki þegar gengið er frá slíkum samningum. Fyrirtækið reynir því með öllum ráðum að ná samningnum því næstu 30 árin verður engin samkeppni í gangi. Hver sá sem nær samningum, heldur honum næstu 30 árin. Það er því augljóst að mútur og spilling eru notuð sem meðul til að ná samningum. Stjórnmalá mönnum eða opinberum embættismönnum er mót að með peningum ef það getur orðið til þess að þitt fyrirtæki nái samningum. Við höfum dæmi um slíkar sakfellingar. Bæði Suez og Veolia hafa verið dæmd fyrir spillingu í Frakklandi. Veolia hefur einnig verið sakfelld í USA. Þannig kemur visst hegðunarmunstur í ljós, en þetta eru aðeins sakfellingarnar. Það er alkunna að það er einstaklega erfitt að fá fyrirtæki sakfelld fyrir spillingu, svo það er ekki fjarri sanni að álykta að spillingin sé miklu útbreiddari en einstaka dómur benda til. Þessu til stuðnings má vitna til rannsókna Alþjóðabankans í Þróunarlöndunum, sem sýna að þar eru alþjóðleg fyrirtæki mun líklegri til að greiða mútur en heimafyrirtæki. Aftur er þetta í mótsögn við það sem áður var haldið fram, þ.e. að spillingin í þró-

unarlöndunum kæmi innan frá. Mynstrið virðist augljóslega vera það að innan þessa geira komi stóru mútugreiðslurnar frá evrópskum alþjóðafyrirtækjum sem starfa í þróunarlöndunum.

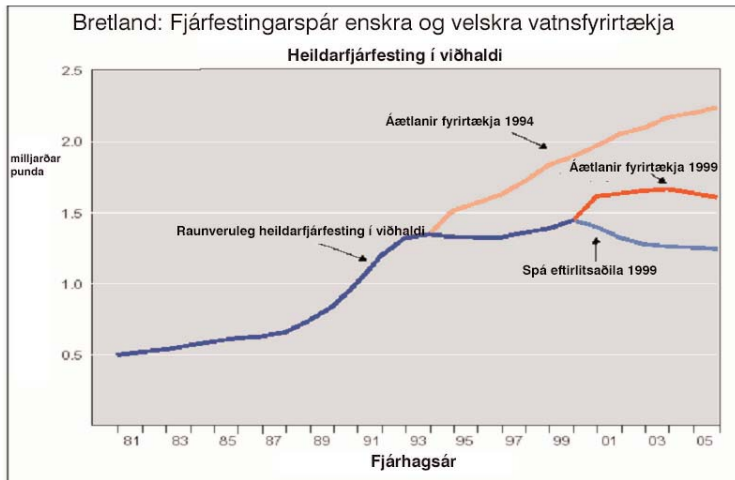
Við höfum séð þaulhugsuð kænskubrögð þessara fyrirtækja við að blóðmjólka kerfið. Svo dæmi sé tekið frá borginni Grenoble í Frakklandi þar sem vatnsfyrirtækið var sakfelld fyrir spillingu þá fóru fram miklar rannsóknir til að komast að því hvað fyrirtækið hefði gert. Fyrirtækið notaði margskonar aðferðir til að auka hagnaðinn. Það útbjó m.a. hærri fylgireikninga en var réttlætanlegt, notaði rangan vísitölugrundvöll til að ákvarða verð og ýkti skuldastöðu fyrirtækisins. Við rannsóknina kom í ljós röð kerfisbundinna bókhaldsaðgerða og annarra bragða sem hækkaði verðið til notenda og skapaði fyrirtækinu yfirdrífinn einokunarhagnað. Það kostaði borgaryfirvöld í Grenoble 11 ára mála- rekstur að ná aftur yfirráðum yfir vatnsveitu borgarinnar.

Svindlað á kerfinu í Bretlandi

Það er athyglisvert að sjá hvað gerðist í Bretlandi þar sem er til staðar einn opinber eftirlitsaðili (regulator) sem er tiltölulega öflugur miðað við eftirlitsstofnanir í öðrum löndum. Þessi eftirlitsaðili ákvarðar hámarksverð vatnsfyrirtækjanna fjögur til fimm ár fram í tímann og er það hámarksverð fundið út frá uppgefnum áætlunum um fjárfestingar fyrirtækjanna næstu fjögur til fimm árin. Svo

Þýðingarmesti þátturinn þegar verðið er ákvarðað er framtíðarspá fyrirtækjanna varðandi fjárfestingar.

Bretland: Fjárfestingarspár enskra og velskra vatnsfyrirtækja



Bláa línan sýnir hvað raunverulega gerðist í Bretlandi þegar vatnsfyrirtækin fjárfestu. Appelsínugula línan efst sýnir áætlun um fjárfestingar sem vatnsfyrirtækin lögðu fyrir eftirlitsaðilann þegar hann var að undirbúa verðákvörðun árið 1994. Eins og sjá má var áætlunin mun hærri en fjárfestingarnar enda var verðið ákveðið á grundvelli þessara áætlana. Verðið var miklu herra en þurfti til að standa undir fjárfestingunum og þessvegna gátu

fyrirtækin lagt til hliðar mun meiri gróða en eftirlitsstofnunin hafði gert ráð fyrir. Þetta gerðu fyrirtækin um leið og eftirlitsstofnunin hafði ákvarðað þeim hámarks gjaldtökurétt. Áætlað verð til næstu fjögurra til fimm ára var gefið út af eftirlitsstofnuninni í byrjun árs 1995 og í apríl sama ár, þegar félögin gáfu út ársfjórðungsuppgjör, upplýstu þau að þau hefðu uppgötvað það sem þau kölluðu „skilvirka nýtingu fjármagns“ og greiddu þess vegna út tugi milljóna punda í aukinn arð til hluthafa. Þetta gerðist aftur árið 1999 þegar fyrirtækin ýktu aftur áætlaða fjárfestingarþörf. Þarna hófst því leikur sem fólst í að fyrirtækin gáfu vísvitandi eftirlitsstofnuninni rangar upplýsingar til að blekkja. Þessi leikur skilaði fyrirtækjunum gríðarlegum aukahagnaði á kostnað almennings. Upplýsingar láku í fyrra frá fyrrum starfsmanni eins þessara vatnsfyrirtækja í Bretlandi, Seven Trent. Hann sagðist hafa verið ábyrgur fyrir fimm manna deild sem hafði þann starfa einan að koma á framfæri upplýsingum um ýmsar ýktar fjárhagslegar forsendur til eftirlitsstofnunarinnar. Eitt af því var t.d. að ýkja verulega þann fjölda fólks sem ekki borgaði vatnsreikningana sína, því þá hækkaðu gjaldtökuheimildir fyrirtækjanna. Svo að þetta eru engin tæknileg mistök sem má leiðrétta sem slík. Þetta leiðir af þeirri stöðu sem einkafyrirtækin og eftirlitsstofnunin eru í gagnvart hvert öðru og því samspili sem þar skapast í millum.

Sterk samningsstaða einkageirans

Annað sem einkennir framferði einkaaðila í vatnsgeiranum helgast af því að einkageirinn er í sterkri stöðu til að ákveða hvenær hann riftir samningum og hvenær ekki. Fyrirtæki geta auðveldlega horfið frá samningum ef þeir eru ekki arðvænlegir. Það er engin leið að knýja einkafyrirtæki til að standa við gerðan samning ef það sér sér ekki hag í því. Eitt áhrifamesta dæmið um þetta var hjá franska fyrirtækinu SAUR í Mozambique. Vatnið hafði verið einkavætt til fyrirtækis sem var rekið af SAUR, þegar flóð eyðilögðu lagnakerfið sem kallaði að sjálfsögðu á miklar viðgerðir. Þetta er einmitt atburðarás þar sem maður getur ímyndað sér að það kæmi fátæku landi eins og Mozambique vel að vera í samstarfi við fjölþjóðafyrirtæki. SAUR endurskoðaði útreikninga sína og komst að því að reksturinn skilaði ekki hagnaði lengur og lét Mozambique um að lagfæra skemmdirnar og bera þann kostnað. Síðan snýst staðan við þegar kemur að því að vernda gróða: Einkafyrirtæki nota allskonar kænskubrögð til að verja fjárfestingar sínar þegar þær eru arðsamar. Í Bretlandi hafa þau gert þetta með mjög einföldum en sérstökum hætti. Þar tókst vatnsfyrirtækjum að sannfæra eftirlitsstofnunina um að það væri nauðsynlegt að vernda sérleyfin sem fyrirtækin höfðu, með 25 ára uppsagnarfyrirvara. Það þýðir með öðrum orðum að ef t.d. ríkisstjórn er kosin til valda sem vill færa vatnsveiturnar aftur undir stjórn hins opinbera þá verða þeir

að koma að máli við fyrirtækin og segja; „Við erum að hugsa um að segja samningnum upp eftir 25 ár“. Og fyrirtækin geta farið fram á skaðabætur fyrir ætlaðan hagnað og annað, ef ríkisstjórnin vill rifta samningum innan skemmri tíma! Það er furðulegt að það skuli vera hægt að gera samninga með þessum hætti. Þetta er nokkuð sem Framkvæmdastjórn ESB ætti að rannsaka og athuga hvort þetta sé ekki eitthvað örlítið andstætt samkeppnishugsuninni - meira að segja eru frönsku fyrirtækin verulega öfundsjúk út í bresku fyrirtækin út af þessu fyrirkomulagi. Í Barcelona er þetta jafnvel enn makalausara því vatnið þar var einkavætt fyrir 136 árum og hefur verið rekið af einkafyrirtæki sem kallast Agua de Barcelona sem hefur síðan þá verið hluti af Suez samsteypunni, með stuttri undantekningu á árum spönsku lýðveldisstjórnarinnar upp úr 1930. Vegna þess að fyrirtækið hefur sérleyfi, má segja að vatnsveitukerfið sé í eigu einkafyrirtækisins. Það hefur aldrei á þessum 136 árum farið fram útboð og verður sennilega aldrei gert. Ég heyrði eitt sinn framkvæmdastjóra Agua de Barcelona segja „enginn getur borgað skaðabætur fyrir allar okkar fjárfestingar sl. 136 ár.“ Það var einmitt tilfellið í annarri spænskri borg, Valencia þar sem vatnið hafði verið einkavætt í 99 ár og engin samkeppni verið allan þann tíma. Reynt var að setja það í útboð og fyrirtækið sem rak vatnsveituna sagði: „Ef einhver er með hagstæðara tilboð en við, verður sá hinn sami að greiða okkur 56 milljónir evra fyrir fjárfestingu okkar sl. 99 ár í vatnsveitun-

ni.“ Þannig að þegar tilboðin streymdu inn var tilboð þeirra sjálfra að sjálfsögðu lægst, því allir aðrir þurftu að bæta 56 milljónum evra ofan á sín tilboð. Svo þarna er langtímakerfi sett til að vernda stöðu fyrirtækisins.

Pólitískt átakamál

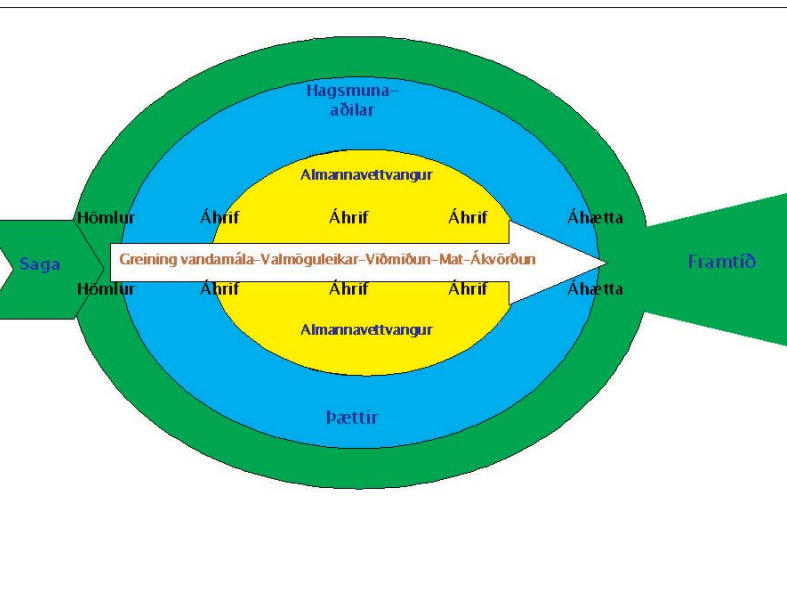
Að lokum nokkur orð um stjórn málin. Miðað við það sem ég nefndi áður varðandi söguna, ætti að vera augljóst að ríkisstjórnir og sveitarstjórnir eru lykilaðilar í vatnsgeiranum. Drifkrafturinn í vatnsgeiranum hefur ekki verið í höndum einkaaðila síðan á 19. öld. Í öðru lagi þá snýst þetta um pólitík, þetta er pólitískt mál þar sem pólitísk hugmyndafræði er ábyrg fyrir breyttum áherslum. Uppbygging og rekstur vatnsveitna í höndum sveitarfélaga seint á 19. öld og í upphafi þeirrar 20. helst í hendur við þróun félagshyggju þar sem sveitarstjórnnum var ætlað stórt hlutverk, og tengist hugmyndinni um að almannþjónusta sé órjúfanlegur hluti opinbera geirans. Eins er augljóst að einkavæðing síðustu 15 - 20 ára hefur tengst pólitískri hugmyndafræði, þeirri frjálshyggju hugmyndafræði sem trúir því að einkavæðing sé leiðin fram á við.

Og aftur getur maður séð viðbrögð við þeirri þróun, sem byggist á hugmyndafræði. Í löndum eins og Hollandi og Uruguy hafa verið sett lög eða ákvæði í stjórnarskrá til að vernda vatnsauðlindina og vatnsveitur frá einkageiranum. Þarna er greinilega á ferðinni hugmyndafræði þess efnis að vatn

sé í almannaeigu, það sé almannagæði og eigi því ekki að ganga kaupum og sölum á almennum markaði eins og hver önnur vara.

Eitt er augljóst og ber að nefna í þessu sambandi, en það er að um heim allan er einkavæðing vatns óvinsæl. Undanfarin ár höfum við tekið eftir skipulagðri baráttu um allan heim. Ég get nefnt dæmi um þrjár herferðir í Evrópu síðastliðin tvö ár, þar sem ég hef verið beðinn um að tala. Ein var á Spáni, þar sem fjöldi borga hefur bundist í sístækkandi bandalag með það að markmiði að berjast gegn einkavæðingu á vatni. Önnur var í Hamborg, þar sem reis upp mótmælaalda fyrir ári, þegar upp kom til laga um einkavæðingu á mjög vel reknu og afkastamiklu vatnsfyrirtæki þar. Þar hófst barátta fyrir allsherjaratkvæðagreiðslu í borginni um málið, en til að krefjast slíkrar atkvæðagreiðslu þurfti að safna 25 þúsund undirskriftum. Það takmark náðist á aðeins 10 dögum og borgarstjórn Hamborgar dró tillögu sína um einkavæðingu umyrðalaust til baka. Þriðja dæmið sem ég nefni kemur frá Norður-Írlandi þar sem breska ríkisstjórnin hefur lagt fram hugmyndir um að markaðsvæða vatnið, með það að markmiði að einkavæða það í náninni framtíð. Þar er hins vegar nánast einhuga andstaða allra gegn tillögunum. Við ættum að hafa í huga að stjórnsmál á Norður-Írlandi eru ekki eðlileg og skiptast oftast eftir trúarbrögðum. Ég fór á fund í Belfast fyrir tveimur árum og sat við borð með fulltrúum baráttunnar gegn einkavæðingu vatns. Þarna var litríkur hópur samankominn, þarna voru fulltrú-

ar stéttarfélag, neytendasamtaka, hverfasamtaka og þriggja stjórnmalaflokka, Sambandsflokksins (the Alliance Party) sem er miðjuflokkur, Sinn Fein sem er eins og allir vita þjóðernissinnaður flokkur og DUP, the Democratic Unionist Party sem er öfgafyllsti mótmælendaflokkurinn. Sinn Fein og DUP neituðu alfarið á þessum tíma að sitja við sama borð í þinginu eða á nokkrum öðrum vettvangi, en þegar kom að einkavæðingu vatns gátu þessir aðilar setið við sama borð. Þetta er málefni hlaðið tilfinningum. Það yrði langt mál ef ætti að nefna allar herferðir sem hafa verið farnar í þágu vatnsins um allan heim, svo ekki sé minnst á nýj-ustu viðburðina.



Hér er teikning sem ég vildi aðeins nefna. Þetta er afrakstur af vinnunni við Water Time Project sem ég nefndi áður, en vinnu við það verkefni er nú að ljúka. Myndin á að sýna hvernig mismunandi þættir hafa áhrif á það sem gerist. Græni hringurinn sýnir hvernig sagan hefur áhrif á þróunina. Blái hringurinn sýnir þá fjölmörgu mismunandi aðila sem reyna að hafa áhrif á þróunina svo sem einkafyrirtæki, stjórnmalaflokka og aðra áhrifavalda. Guli flöturinn í miðjunni er það sem við köllum hið opinbera svið almennrar umræðu - þar sem opinber rökræða fer fram. Það er leið eða vettvangur til að fá alla sem hagsmuna eiga að gæta, til þess færa opinberlega rök fyrir máli sínu og taka þátt í umræðu við aðra á opinberum vettvangi, þannig geta allir deilt upplýsingum og allir geta rætt í hverju almannahagur felst. Niðurstaða þessarar rannsóknar okkar er sú að því stærra sem þetta opinbera svið umræðunnar er, þeim mun meiri líkur eru á að góðar ákvarðanir séu teknar.

Sú niðurstaða sem við getum dregið af þessari könnun er að sögulega séð er þáttur hins opinbera í vatni of stór og mikilvægur, til þess að honum sé kastað á glæ vegna einhverra tískuhugmynda og nýjustu strauma í hugmyndafræðinni. Sagan hefur sannað gildi opinbera geirans í þessari starfsemi. Rökin um kostnað og afköst virðast ekki benda til yfirburða einkageirans. Öll rök sýna að sé eignarhaldið í höndum hins opinbera er ábyrgðin mun skýrari. Opinber aðili getur nýtt sér fjármálastjórnun á annan hátt en einkaaðili og þegar kemur að



spurningunni um að stjórna vatnsauðlindum, þá er líklegra að það verði gert með hagsmuni almennings í huga ef þær eru í höndum hins opinbera en hjá einkaaðila sem tekur mið af eigin hagsmunum.

Fyrirspurnir og svör

Eftir fyrirlestur David Hall voru leyfðar fyrirspurnir úr sal og fer hér á eftir samantekt af því markverðasta sem þar kom fram, án þess þó að fyrirspyrjenda sé nánar getið.

Fyrst var spurt um stöðu raforkumála í Evrópu, en Evrópusambandið hefur haldið því fram, að rafmagn bjóði upp á samkeppni, a.m.k. fræðilega séð.

D.H.: „Það er satt að kenningin segir okkur að rafmagn henti betur til samkeppni en vatn. Augljósasta leiðin til þess er að fá aflstöðvar til að selja rafmagn á samkeppnisgrundvelli, annað hvort til stórra viðskiptavina eins og fyrirtækja eða dreifiaðila raforku eða beint til heimila. En í reynd þá hafa einkafyrirtækin skýra stefnu um að tengja dreifingu og orkuframleiðslu. Við sjáum þetta greinilega í Bretlandi þar sem allt var einkavætt og síðan sett á frjálsan markað og samkeppnismarkaði komið á. Sömu þrjú eða fjögur fyrirtæki eiga 40% af framleiðslunni og sjá um 40% af dreifingu rafmagns, þannig að rafmagnnið er ekki selt á samkeppnismarkaði til viðskiptavina. Það er einungis afgreitt eftir langtímasamningum til sama dreifingaraðila. Það skapar auðvitað fjárhagslegt öryggi og stöðugleika fyrir fyrirtækin á báðum endum. Það veitir örugga eftirspurn til orkuframleiðandans og öruggt framboð frá sjónarhóli dreifingarfyrirtækja. Í Bret-

landi höfum við mjög þróaðan markað til að selja rafmagn á mismunandi verði frá degi til dags, en um þann markað fer aðeins 1% allrar raforku sem framleidd er í Bretlandi. Hinum 99% er dreift með föstum langtímasamningum. Það sem gerist í rafmagnsgeiranum er endursköpun á langtíma stöðugleika sem að sjálfsögðu er einkennandi fyrir rafmagnsfyrirtæki með samþætta starfsemi í opinberri eigu.“

Þá var spurst fyrir um hvaða stefnu breskar vatnsveitur hafi fylgt, þegar kemur að vanskilum notenda – er þá lokað fyrir vatnið?

D.H.: „Eftir einkavæðinguna tóku sum fyrirtækin upp ákaflega harða stefnu, sem sé að ef fólk borgaði ekki reikningana var lokað fyrir vatnið. Mikil mótmælaalda reis út af þessu. Sum fyrirtækjanna tóku þá upp aðra stefnu, settir voru upp mælar á heimilum sem fólk borgaði beint í, rétt eins og stöðumæla, og ef fólk setti ekki pening í mælinn lokaðist fyrir vatnið. Þetta var önnur leið að sama marki og mikil og langvinn mótmæli risu einnig út af þessu og tóku bresku læknasamtökin, the British Medical Association m.a. þátt í þeim. Þetta var mjög í andstöðu við félagsmálastefnu og stefnu í lýðheilsumálum í landinu. Að lokum, eftir að ríkisstjórn Verkamannaflokksins var kosin árið 1997, voru samin ný lög sem bönnuðu að loka fyrir vatnið ef fólk greiddi ekki reikninginn. Staðan í dag er sú að það er ólöglegt og það er árangur af barátt-

unni. Þegar fólk hefur ekki efni á að borga reikningana sína eiga fyrirtækin í fyrsta lagi að hafa virkt styrkjakerfi fyrir þann hóp. Í öðru lagi, að ef einn hópur manna borgar ekki reikninga, þá er sá kostnaður greiddur af hinum skilvísra fjölda sem borgar þar með meira en hann hefði annars gert. Spurningin er hversu hærra á það gjald að vera og eins og ég nefndi hér áðan, þá hafa fyrirtækin gerst sek um að ýkja þennan kostnað. Þau segja gjarnan „Stórir hópar borga ekki reikningana svo við verðum að hækka verðið um 10% til að ná upp í mismuninn.“ Það er mikilvægt að vera á varðbergi þegar það er metið hversu margir borga ekki því fyrirtækin sjá sér hag í því að ýkja þá tölu. Staðreyndin er sú að það er sama hvort vatnsveiturnar eru einkareknar eða reknar af hinu opinbera, ef fólk getur ekki borgað eða borgar einfaldlega ekki, þá fellur kostnaðurinn á aðra. Hér skiptir miklu máli sá félagslegi þrýstingur sem er á fólki til að borga, hafi það efni á því á annað borð. Þetta fjallar með öðrum orðum um hve mikilvægt það er að fólk sjái nauðsyn þess að allir borgi vatnsreikningana, rafmagnsreikningana og skattinn.

Hér sjáum við glögggt að einkarekstur dregur úr samfélagslegri ábyrgðartilfinningu almennings. Þetta sást greinilega í Bretlandi á hegðun fólks þegar langvarandi þurrkar á mjög heitum sumrum ollu vatnsskort. Mikið þurrkatímabil varð í Bretlandi árið 1976, fyrir einkavæðinguna. Allir voru beðnir um að spara vatn, fólk brást hratt við og vatnsnotkun í Bretlandi dróst saman um 25%. Þessi mikla

Þátttaka almennings var til merkis um að öllum fannst það vera borgaraleg skylda sín að spara við sig vatnið.

Árið 1995 urðu aftur þurrkar og álíka vatnsskortur t.d. í Yorkshire. Aftur var skorað á almenning að spara vatn en vatnsneyslan minnkaði nánast ekkert þrátt fyrir það. Ástæðan var sú að almenningur skynjaði að einkafyrirtækin höfðu misnotað kerfið í eiginhagsmunaskyni og tekið út hámarks gróða, því fannst almenningi að fyrirtækin hefðu ekki félagslega lögmætar ástæður til að ætlast til af neytendum að spara við sig vatnið. Í Yorkshire hafði vatnsfyrirtækið t.d. ekki byggt nýja vatnsgeyma undangengin fimm ár og þannig sparað sér fjármuni og aukið þar með hagnað sinn. Ef það hefði hins vegar byggt þessa vatnsgeyma hefði þurrkurinn ekki haft jafn slæm áhrif í Yorkshire. Þetta er spurning um samfélagslega ábyrgð og samfélagslegan þrýsting sem skiptir líka miklu máli.

Næsta spurning er um þróunina í launamálum starfsmanna. „Við höfum heyrt um launamál forstjóranna en hvað með hinn almenna launamann fyrirtækjanna?“

D.H.: „Það sem gerðist Bretlandi eftir einkavæðinguna var að launin héldust að mestu óbreytt. Það var vegna þess að þau voru varin með breskum lögum sem aftur eru byggð á evrópskum lögum sem segja að þegar vinnustaður starfsmanns skiptir um eiganda, halda allir verkamenn áfram að starfa með

sömu skilmálum og áður. Á hinn bóginn varð algengara í kjölfar einkavæðingar að fyrirtækin semdu við undirverktaka um ýmsa verkhluta og það hafði alvarleg áhrif á launaþróunina niður á við, vegna þess að undirverktakar gátu og höfðu hvata til að borga léleg laun, borguðu ekki eftirlaun o.þ.h. Þessa neikvæðu þróun launa og kjara í vatnsgeiranum má aðallega rekja til aukinnar undirverktöku og úthýsingu starfa og verkefna í kjölfar einkavæðingar, fremur en til einkavæðingarinnar sem slíkrar.“

Þá var spurt um hvort alþjóðafyrirtækin séu að flytja sig á nýja markaði.

D.H.: „Í því samhengi er mjög áhugavert að hlusta á hvað fyrirtækin sjálf segja. Vatnsfyrirtækin segjast vera að draga sig frá þróunarlöndunum því þau séu of áhættusamur og óarðbær markaður og fjárfesta í staðinn á öruggari og arðbærari svæðum. Þau nefna Evrópu í þessu sambandi, Norður-Ameríku og Kína en í raun og veru falla tvö af þessum svæðum ekki undir örugga og hagkvæma fjárfestingarmarkaði. Í fyrsta lagi Bandaríkin. Evrópskum alþjóðafyrirtækjum hefur ekki tekist að festa sig í sessi í Bandaríkjunum og Suez og Veolia hafa selt aðalstarfsemi sína í Bandaríkjunum og Thames Water er á leiðinni að gera það sama. Evrópskum alþjóðafyrirtækjum hefur virkilega mistekist í Bandaríkjunum alveg eins og í þróunarlöndunum. Annað svæði sem þau eru að reyna alvarlega fyrir

sér á, er Kína. Það gera þau á grundvelli þess að Kína sé svo stór og vaxandi markaður að þau verði að reyna að fjárfesta þar. En mér sýnist að þessi markaður sé ekkert öruggari en markaðurinn í þróunarlöndunum. Svo ég spái því að eftir fimm ár eða svo muni alþjóðafyrirtækin einnig draga sig til baka frá Kína. Sem skilur Evrópu og nágrenni eftir sem eina áreiðanlega markaðinn. Það er áhugaverð þróun í Rússlandi núna, þar sem Alþjóðabankinn, OECD o.fl. aðilar þrýsta mjög á Rússland að einkavæða vatnsveitur sveitarfélaganna og orkuveitur, sem er að sjálfsögðu risastór markaður. Þróunin er sú að fyrst koma rússnesku samsteypurnar í eigu hinna nýrku eignamanna (Oligarkanna), sem græddu á olíu og gasi eins og t.d. Abramovich sem allir þekkja sem eiganda fótboltaliðsins Chelsea. Þeir eru að semja við alþjóðafyrirtæki um að eignast hlut í vatns- og rafmagnsfyrirtækjum og þeir ræða einnig við Suez og Veolia sem láta Oligarchana skapa tækifærin áður en þau gerast þátttakendur. Svo ég held að framtíðarmarkaður stórfyrirtækjanna sé í Evrópu og nágrenni.“

Spurt var um sögulega þáttinn, sérstaklega breytinguna úr einkarekstri á 19.öld yfir í almannajónustu og jafnvel þjóðnýtingu. Hvernig gerdist það? Voru einhver dómsmál út af því? Voru kröfur um skaðabætur? Voru einkakerfin þjóðnýtt og hefur það einhver áhrif á stöðuna í dag? Segjum sem svo að í einhverjum tilfellum vildi fólk fara aftur yfir í kerfi í eigu sveitarstjórna eða samfélagslegt kerfi?

Hvernig væri það hægt og ég er að vitna í það sem þú sagðir um 25 ára uppsagnarfrestinn og myndi sú staða vera eitthvað í líkingu við það sem gerðist við lok 19. aldar, eða er möguleiki að snúa við þegar hlutirnir hafa verið einkavæddir?

D.H.: „Þetta er mjög spennandi spurning. Svo langt sem rannsóknir mínar á breytingatímum 19. aldarinnar ná, þá voru einkaaðilum sem ráku vatnsveitukerfin yfirleitt greiddar bætur fyrir þau. Þegar sveitarstjórnir tóku yfir kerfið borguðu þær einkaaðilum skaðabætur á viðskiptagrunni, sem er nokkuð undarlegt sé horft til sterkrar stjórnmalalegrar og efnahagslegrar stöðu sveitarstjórna á því skeiði iðnbyltingarinnar og framþróunar. Það sem er að gerast í dag er blendið því það veltur á getu sveitarstjórnanna til að borga þessar skaðabætur. Ég nefni dæmi frá Þýskalandi þar sem borgin Potsdam veitti Suez sérleyfi á tíunda áratug tuttugustu aldar og ákvað svo nokkrum árum síðar að hér hefði verið um mjög slæman samning að ræða fyrir sveitarfélagið og best færi á að færa reksturinn á ný yfir til sveitarfélagsins. Suez voru greiddar skaðabætur. Í nágrannalandinu Ungverjalandi eru tvær borgir sem einkavæddu vatnið á tíunda áratugnum, en það eru borgirnar Szeged og Pecs. Báðar borgirnar tóku þá ákvörðun eftir nokkur ár að þetta væru slæmir samningar og vildu hætta við. Í báðum tilfellum brugðust alþjóðafyrirtækin þannig við að krefja borgirnar um skaðabætur sem jafngiltu tapi þeirra á fyrirsjáanlegum gróða næstu 20 árin. Hvor-

ug borgin hafði efni á því og áttu því ekki möguleika á að færa leyfið aftur yfir til sveitarfélagsins. Þær neyddust því til að semja upp á nýtt. Í þróunarlöndunum er staðan enn verri. Versta dæmið er frá Argentínu en þegar efnahagshrunið varð voru þar nokkur einkarekin vatnsfyrirtæki sem tengdu verðið gengi Bandaríkjadollars.

Eftir efnahagshrunið setti argentínska ríkisstjórnin lög þar sem lagt var bann á tengingu við Bandaríkjadollar. Alþjóðlegu fyrirtækin, rafmagns- og vatnsfyrirtækin hafa nú kært Argentínu fyrir þann gjörning og heimta skaðabætur og upphæðin sem þeir krefjast af Argentínu er 8 milljarðar – 8 þúsund milljónir dollara! Í nágrannalandinu Bólivíu var einkaleyfi í borginni La Paz dregið til baka eftir uppreisn í nágrannaborg sem ófremdarástand í vatnsmálum olli, og nú hefur Suez krafið Bólivíu um 250 milljónir dollara í skaðabætur.

Lykilatriði um hvort hægt er að breyta eða hverfa aftur til gamla fyrirkomulagsins er því hvort hið opinbera hefur efni á að greiða skaðabætur.“

Að lokum úr sal: Við höfum lært hversu mikilvægt það er að koma í veg fyrir að mikilvæg grunnþjónusta verði einkavædd og þetta skiptir miklu máli núna þar sem stjórnvöld hér á landi búa nú í hagin til að einkavæða raforkugeirann. Þú reyndir að útskýra það með því að segja að sum fyrirtækin eigi orkuframleiðsluna og önnur dreifikerfið. Það er í rauninni enginn munur á því og ef einstök fyrirtæki ættu vatnsbólín og önnur dreifikerfið. Svo ég held

að við ættum að taka þetta mjög alvarlega og reyna að halda opinberum eigum á höndum almennings.

D.H.: „Að lokum aðeins um athugasemdina sem varðaði rafmagn og vatn. Þú veltir vöngum yfir hvort ekki væri hægt að aðgreina vatnsból frá vatnsveitum stórborga. Þetta er í rauninni tillaga sem hefur komið fram hjá einkafyrirtækjum, sem ein leið til að setja vatn á frjálsan markað. Stóru þýsku raforkufyrirtækin sem höfðu á sínum tíma mikinn áhuga á vatni áttu hlut í frumvarpi á þýska þinginu fyrir þremur árum, sem hefði einmitt haft svona skiptingu í för með sér. Það náði ekki fram að ganga og ég held að ekkert land í Evrópu hafi áhuga á að reyna þetta aftur. Mér hefur skilist á umhverfísíndamönnum að það séu sterk vísindaleg rök gegn því að skipta þessu þannig upp. Slíkt kerfi er hættulegt frá umhverfissjónarmiðum, alveg burt-séð frá þeim efnahagslegu og pólitísku vandamálunum sem slíkt fyrirkomulag hefði einnig í för með sér.“

