

Export av svenskt kommunalt VA-kunnande

***Gösta W Fredriksson
Åke Mattsson***



R A P P O R T

1996 • 11

 VAV FORSK

VAV

VA-FORSK

VA-FORSK är kommunernas eget FoU-program om kommunal VA-teknik. Programmet finansieras i sin helhet av kommunerna, vilket är unikt på så sätt att statliga medel tidigare alltid använts för denna typ av verksamhet. FoU-avgiften är för närvarande en krona per kommuninnevånare och år. Avgiften är frivillig och intresset från kommunernas sida har varit mycket stort. Nästan alla kommuner är med i programmet, vilket innebär att budgeten årligen omfattar drygt åtta miljoner kronor.

VA-FORSK initierades gemensamt av Kommunförbundet och VAV. Verksamheten påbörjades år 1990. Programmet lägger tonvikten på tillämpad forskning inom det kommunala VA-området. Projekt bedrivs inom hela det VA-tekniska fältet under huvudrubrikerna:

Dricksvatten
Ledningsnät
Avloppsvattenrening
Ekonomi och organisation
Utbildning och information

VA-FORSK styrs av en kommitté, som utsetts gemensamt av VAV och Kommunförbundet. Kommittén är underställd VAVs styrelse. Under perioden 1993-1995 har kommittén följande sammansättning:

Hans Mattsson, ordförande	Södertälje
Professor Peter Balmér	GRYAAB, Göteborg
Driftchef Sture Bergström	Gatukontoret, Skellefteå
Kommunalråd Nina Jarlbäck	Eskilstuna
Tekn chef Peeter Maripuu	Lysekil
Ledamot i KS o KF Håkan Mattsson	Ystad
Ledamot i KS Åsa Möller	Sundsvall
VA-chef Bengt L Persson	VA-verket Malmö
Sektionschef Jan Söderström	Sv kommunförbundet
VD Håkan Westerlund	VAV
Forskningschef Jan Falk, sekreterare	VAV

Författarna är ensamma ansvariga för rapportens innehåll, varför detta ej kan åberopas såsom representerande VAVs ståndpunkt.

VA-FORSK
Svenska vatten- och avloppsverksföreningen, VAV
Regeringsgatan 86
111 39 STOCKHOLM
Tel: 08-23 29 35
Fax: 08-21 37 51

Export av svenskt kommunalt VA-kunnande

***Gösta W Fredriksson
Åke Mattsson***

R A P P O R T

1996 ● 11

 VAV FORSK

VAV

VA-FORSKs rapportserie

Rapportens titel:	Export av svenskt kommunalt VA-kunnande
Title of the report:	Export of Municipal knowledge of the management of water supply and wastewater systems
Rapportens beteckning Nr i VA-FORSK-serien:	1996-11
ISSN-nummer:	1102-5638
ISBN-nummer:	91-88392-05-8
Författare:	Gösta W Fredriksson, CTH, Byggnadsekonomi, Åke Mattsson, Göteborgs VA-verk
Utgivare:	Svenska Vatten- och Avloppsverksföreningen, VAV
VA-FORSK projekt nr:	94-116
Projektets namn:	Svensk VA-export
Projektets finansiering:	VA-FORSK
Rapporten beställs från:	Svensk Byggtjänst, Litteraturtjänst, 171 88 Solna, tel 08-734 51 00
Rapportens omfattning	
Sidantal:	120
Format:	A4
Upplaga:	1100
Sökord:	Export, vatten och avlopp, BOT, vattenindustrin, finansiering av VA-system, Swedish Water Development AB, biståndsprojekt, Sida, Anglian Water, Lyonnaise des Eaux
Keywords:	Export, water and sewerage, BOT, water industry, financing, Swedish Water Development AB, development projects, Sida, Anglian Water, Lyonnaise des Eaux
Sammandrag:	Rapporten redovisar en utredning om förutsättningarna för export av svensk kommunal VA-kompetens. Behov och efterfrågan, möjliga marknader och finansieringsmöjligheter för beställarna beskrivs.
Abstract:	The report presents the prerequisites for export of knowledge from the water and waste water organizations in the Swedish municipalities. Needs and demand, possible markets and sources for finance are described.
Målgrupper:	Tekniska kontor VA-enheter Kommunalpolitiker
Utgivningsår:	1996
Pris 1996:	150 kr, exkl moms

Sammanfattning

I rapporten redovisas en studie av förutsättningarna för export av svenskt kommunalt va-kunnande.

Internationellt sett skedde utbyggnaden av de svenska va-systemen tidigt. För närvarande pågår större utbyggnader endast för komplementerande kvävereduktion. I dagsläget är de svenska va-organisationerna främst koncentrerade på renovering och optimering av drift- och underhåll av befintliga anläggningar. Kompetensen inom projektering, byggande och systemtillverkning har utnyttjats för internationell verksamhet av privata företag. Den kompetens och erfarenhet som har byggts upp på beställarsidan, hos kommunerna, har däremot inte kommit till större användning utanför Sverige. Detta har bland annat inneburit att man gått miste om en del av den stimulans och erfarenhet som följer av att arbeta med problem i en internationell konkurrenssituation.

I dag finns det en internationell efterfrågan också på den kärnverksamhet som svenska kommuner behärskar. Efterfrågan är inte längre koncentrerad på kunskap inom projektering och byggande av nya anläggningar utan omfattar också kunskap om tex organisation, ledning, drift och underhåll, finansiering samt kundfrågor.

Den nya marknadsstruktur som nu snabbt växer fram genom de internationella vattenföretagens verksamhet gör också att det skapas efterfrågan på en ny typ av beställarkompetens. Utöver traditionella konsulttjänster efterfrågar va-förvaltningar i många länder stöd i beställarrollen. Utbildning och rådgivning i frågor som rör kontakter med konsulter, byggare och operatörer blir aktuella när alltför skall göra avvägningar mellan vad den egna, offentliga, förvaltningen kan och bör åta sig och vad man kan överlåta till privata företag. Nya upphandlingsformer, som tex BOT, och effektivitetkrav från finansörer och biståndsgivare gör att va-förvaltningar känner behov av stöd från organisationer och experter med erfarenheter av beställarroll och förvaltning av va-system.

Den svenska kommunala va-kompetensen har alltså en efterfrågan på den internationella marknaden. Det torde också gå att finna lämpliga former för att föra ut den svenska kommunala va-kompetensen. Dessa former måste uppfylla några grundläggande krav. De får till exempel inte innebära något risktagande för kommunerna. De bör inte heller medföra konkurrens för de privata företagen på marknaden.

En pool-organisation torde ha förutsättningar att uppfylla dessa krav. Organisationen hyr in personal från kommunerna för internationella projekt. Det innebär ett mycket litet risktagande för kommuninnehavarna.

Eftersom verksamheten bland annat kan vända sig mot en marknadsnisch som nyligen uppkommit genom den nya marknadsstrukturen inom va-området är konkurrensen på området begränsad. De som har erfarenheter och därför kan verka på marknaden är främst va-förvaltningar från andra länder. Nischen är däremot mindre aktuell för företag ur näringslivet.

Genom pool-systemet finns det dessutom förutsättningar för att den erfarenhet och kunskap som fås ur internationella uppdrag kommer hemkommunerna till del.

Beställarnas möjligheter att finansiera projekten är en kritisk faktor. De marknader som, i ett första skede, ligger närmast till för en svensk organisation är u-länder och Öst-Europeiska länder med va-projekt finansierade av Sida eller Världsbanken. På sikt kan de snabbt expanderande va-marknaderna i de "dynamiska" (emerging) länderna vara av intresse.

Summary

The prerequisites for export of knowledge from water and waste water administrations in Swedish municipalities are presented in this report.

In an international comparison the Swedish water and waste water systems are modern. Today, the only type of large construction projects in the sphere is amplifications for further reduction of nitrogen in the waste water. The water and waste water administrations concentrate on operation and maintenance and on renovation and optimisation of existing constructions.

The knowledge and skill in design, building and production of equipment have been exploited internationally by private companies. The ability and the experience developed by the client organisations, the www-administrations, have hardly been used outside Sweden. Among other things this has meant that the staff have missed the possibilities to work with problems in an international competitive situation.

Today there is an international demand also for the competence in the core activity of the www-administrations. The demand is no longer focused on the knowledge relevant only for designing and constructing new works and systems but also on knowledge of, for example management, operation and maintenance, financing and customers' relations.

A new market structure is now emerging by means of the activities of the international water companies. This is followed by a demand from the clients for a new type of knowledge. The www-administrations in many countries now ask for support in the client role besides the traditional consultant services. An increasing number of decisionmakers in the www-area are in a situation where they have to decide on the use or non use of private contractors not only for construction of new systems but also for operation of existing systems. This gives rise to a demand for education and advisory service in questions concerning contacts with consultants, contractors, and water companies. New forms for procurement, as BOT, and new requirements on efficiency from financiers and development agencies give rise to the need for support from organisations and experts with experience of the client role and the management of www-systems.

Thus there is a demand for transfer of knowledge from the Swedish www-administrations. It is also possible to find forms that are appropriate for export of the knowledge and skills. However those forms must fulfil some basic requirements. The operations must for instance be organised in such a way that there are no financial risks involved for the municipalities. It should also be noted that activities that can compete with private companies should be avoided by the municipalities.

Those requirements could be fulfilled by the means of a pool-organisation. The organisation, with a small regular staff, can lease experts and other personnel for international projects from the municipalities. This can be arranged in a way that the financial risks for the municipalities are insignificant.

As the operation, to a great extent, will be in a new market niche there are few competitors and they are mainly www-administrations from other countries. The niche is less interesting for most private companies as they lack the experience from running www-systems.

A pool-organisation can also create the necessary conditions for giving the home municipalities' benefits from the knowledge and experience that can be developed during the international projects.

One critical factor for the demand is the possibilities for the clients to raise financing for the projects. For Swedish organisations it is therefore natural to begin activities in countries where projects can be financed by Sida or the World Bank. Developing countries and countries in Eastern Europe could be starting points. Also some of the "emerging" countries could be interesting markets.

Förord

Projektet "Export av Svenskt Kommunalt va-kunnande" är en direkt fortsättning på de tidigare Va-Forsk-projekten 1993-11 "Va på Entreprenad" och 1996-04 "Va sett på nytt sätt". I dessa har bl a beskrivits de engelska och franska vattenbolagens agerande på världsmarknaden. Under arbetet med dessa rapporter uppkom naturligtvis tankegångar om inte svensk kommunal va-kompetens på motsvarande sätt skulle kunna nyttjas utanför Sveriges gränser. Förutsättningarna för en sådan export beskrivs i denna rapport.

Ursprungligen omfattade vår ansökan om finansiella medel från Va-Forsk två delprojekt:

- Förutsättningar för svensk kommunal va-export
- Bildandet av ett exportbolag.

Av olika anledningar beslöt Va-Forsk att endast finansiera det första delprojektet - förutsättningarna - varför denna rapport endast tar upp denna del.

Parallellt med del ett har Sverker Westman Stockholm Vatten AB, Sven Widing Malmö Va-verk och undertecknad från Göteborgs Va-verk tagit fram basmaterial för del två - bildandet av ett exportbolag. Bolaget bygger på en poolorganisation där personal hyrs in från VAV:s medlemskommuner. Ärendet har nu, sommaren 1996, kommit så långt att kommunfullmäktige i Göteborg, Malmö och Stockholm liksom VAV:s styrelse beslutat bilda ett bolag med namnet Swedish Water Development AB. Naturligtvis har vissa delar av denna rapport influerats av grundarbetet med del två men ansvaret för innehållet och framförda åsikter ligger helt på författarna, Gösta Fredriksson från Institutionen för Byggnadsekonomi vid Chalmers och undertecknad. Tankegångarna kring biståndsarbete är grundade på erfarenheter från flerårigt arbete i va-förvaltningarna i Kenya och Botswana.

Göteborg i augusti 1996

Åke Mattsson

Innehållsförteckning

1. VATTEN OCH AVLOPP - DEN STÖRSTA GLOBALA FRÅGAN ?	1
VARFÖR EXPORTERA SVENSKT KOMMUNALT VA-KUNNANDE ?	4
VARFÖR EXPORTERAS INTE MER SVENSKT KOMMUNALT VA-KUNNANDE ?	4
INTRESSE FRÅN PERSONAL OCH KOMMUNER.	6
<i>Rapportens syfte</i>	7
<i>Rapportens uppläggning</i>	8
2. MARKNADER OCH VERKSAMHETSOMRÅDEN.....	9
VERKSAMHETSOMRÅDEN	10
BEHOV OCH EFTERFRÅGAN	10
3. MARKNADER DÄR EFTERFRÅGAN FINANSIERAS AV SVENSKT BISTÅND.	13
SVENSKA BISTÅNDS- OCH SAMARBETSLÄNDER SOM MARKNADER	13
SVENSKT BISTÅND - EN ÖVERSIKT	14
SIDA, <u>S</u> WEDISH <u>I</u> NTERNATIONAL <u>D</u> EVELOPMENT <u>C</u> OOPERATION <u>A</u> GENCY	16
<i>Infrastruktur och ekonomiskt samarbete, INEC</i>	19
<i>Naturresurser och miljö, NATUR</i>	20
<i>Central- och Östeuropa, Sida - ÖST</i>	20
<i>Några sammanfattande synpunkter</i>	21
4. UTVECKLINGSBANKER.....	23
VÄRLDSBANKEN	23
<i>Världsbanksgruppen - The World Bank</i>	23
<i>Världsbankens projektstöd</i>	25
<i>Världsbankens framtid</i>	26
ÖVRIGA UTVECKLINGSBANKER	27
VÄRLDSBANKSFINANSIERADE VA-PROJEKT	28
<i>Några exempel på Världsbankfinansierade va-projekt</i>	29
<i>FN-systemet</i>	32
5. DEN INTERNATIONELLA VATTENINDUSTRIN.....	33
DEN ENGELSKA VA-INDUSTRIN	33
<i>Va-verksamhet i England och Wales</i>	33
<i>Engelska vattenbolag</i>	37
<i>Slutsatser om engelska aktörer</i>	42
DEN FRANSKA VATTENINDUSTRIN	42
<i>Fransk va-verksamhet</i>	43
<i>Slutsatser om de franska aktörerna</i>	51

6. UTLANDSERFARENHETER PÅ LIKARTADE OMRÅDEN.....	53
SVENSKA UTLANDSERFARENHETER INOM VA-OMRÅDET	53
<i>Twinning arrangemang</i>	53
<i>Nordic - Baltic Cooperation Group for Water and Wastewater Utilities</i>	54
<i>Stockholm Vatten ABs internationella aktiviteter</i>	55
<i>Malmö Va-verks engagemang i Kleipeda, Litauen</i>	57
<i>Norrköping Vattens engagemang i Liepaja, Lettland</i>	59
<i>Svenska kommuners vänortssamarbete</i>	61
<i>Kommunalt bolag för internationell verksamhet - exempel Göteborg</i>	62
<i>Lagar som styr kommunal tjänsteexport</i>	64
<i>Export av dansk kommunal va-kompetens - Danish Water Supply</i>	67
<i>Några svenska konsulter på exportmarknaden för va</i>	70
<i>Export på likartade områden</i>	73
7. SLUTSATSER.....	77
<i>Marknaden</i>	77
<i>Den svenska marknadsnischen</i>	78
<i>Svensk kompetens</i>	80
<i>Verksamhetsform</i>	81
<i>Avkastningskrav</i>	82
<i>Samverkan med näringslivet</i>	82
<i>Export ställer höga kompetenskrav !</i>	83
BILAGA 1	85
SVENSKT BISTÅND BUDGETÅRET 1994/95	85
<i>Multilateral Verksamhet</i>	85
<i>Bilateral Verksamhet</i>	85
SIDA -SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT AUTHORITY	86
<i>Överordnad Finansiering</i>	86
<i>Regioner och länder</i>	86
<i>BITS - Beredningen För Internationellt Tekniskt Ekonomiskt Samarbete</i>	99
BILAGA 2	109
REFERENSLISTA	109

1. Vatten och avlopp - Den Största Globala Frågan ?

There is enough for everyone's need.

There is never enough for everyone's greed.

Mahatma Gandhi

UNICEF gör i samband med sitt 50-årsjubileum 1996 en översikt över hur vattentillgången och de sanitära förhållandena utvecklats för jordens befolkning under de senaste decennierna. Man gör också en bedömning av vad man kan förvänta sig av den närmaste framtiden. "The International Drinking Water Supply and Sanitation Decade" 1981 - 1991 innebar nya utvecklingsmodeller och ansatser, vilket gjorde att ytterligare 1,3 miljarder människor i u-länderna fick vatten och ca 750 miljoner människor sanitet. Sedan 80-talet har utbyggnadstakten accelererat. Ungefär 200 miljoner nya människor får nu årligen tillgång till vatten. Antalet människor som fått tillgång till rent vatten de senaste femton åren är större än det totala antal som hade tillgång 1980.

	Stad (miljoner människor)	Landsbygd	Tot.	Stad (procent)	Landsbygd	Tot.
<i>Afrika</i>	153	173	326	64%	37%	46%
<i>Latin- och Centralam.</i>	306	70	376	88%	56%	79%
<i>Asien och Oceanien</i>	805	1690	2495	84%	78%	80%
<i>Västasien</i>	51	20	71	98%	69%	88%
<i>Totalt</i>	1315	1953	3268	82%	70%	75%

Tabell 1 Säker vattentillgång i u-världen 1994. (Källa: UNICEF¹)

Tillgången till säkert dricksvatten ökade med 20 % eller mer i femton utvecklingsländer mellan 1983 - 1990. Som framgår av figuren saknar ändå mer än hälften av befolkningen i Afrika säker tillgång till vatten.

Trots att tillgången till dricksvatten har ökat världen över har resultatet underminerats genom befolkningsökningen och inflyttningen till städer. Trots den relativt höga ökningstakten kommer fler människor att stå utan vatten år 2000 än idag.

¹ Siffrorna i detta avsnitt huvudsakligen från UNICEF Internet feb. 1996

År	1990	1994	2000
Afrika (städer)	67	64	58
Afrika (landsbygden)	35	37	39
Latin- och Centralam. (städer)	90	88	85
Latin- och Centralam. (landet)	51	56	64
Asien och Oceanien (städer)	83	84	83
Asien och Oceanien (landet)	62	69	77
Västasien (städer)	86	98	100
Västasien (landet)	62	69	77

Tabell 2: Andel (%) av befolkningen som beräknas ha tillgång till rent vatten med nuvarande utbyggnadstakt av vattenförsörjningen. (Källa: UNICEF)

Som framgår av tabellen ovan beräknas vattenbristen öka i de afrikanska och centralamerikanska städerna fram till år 2000.

Vattentillgången i världen är mycket ojämnt fördelad och många konflikter har uppstått och kommer att uppstå på grund av kampen om vattnet. Flera hundra flodsystem runt om i världen delas av två eller flera länder. Den mest kända konflikten för närvarande är den om vattenfördelningen i Mellersta Östern. Diskussioner om andra vattentillgångar pågår runt om i världen. Ett exempel är Eufrat och Tigris, som Turkiet nu har möjlighet att reglera genom dammbyggnader i källområdena. Nilen är ett annat exempel där 10 länder delar på vattnet med huvudkällan i Etiopien. Det är egentligen endast den norra delen av jorden, som har tillräckligt med vatten. De flesta länderna i Mellersta Östern, Nordafrika, Centralasien och Saharaområdet har allvarliga brister på vatten. Även södra Europa kan få problem med den regionala vattentillgången. Detta framgår av nedanstående prognoser för vattentillgången i Europa och Afrika fram till sekelskiftet.

Region	Area 10 ⁶ km ²	1950	1970	1980	2000
Europa	10,3	5,9	4,9	4,6	4,1
norra	1,3	39,2	33,9	32,7	30,9
södra	1,8	3,8	3,1	2,8	2,5
Afrika	30,1	20,6	12,7	9,4	5,1
norra	8,8	2,3	1,1	0,7	0,2
södra	5,1	12,2	7,6	5,7	3,0

Tabell 3. Vattentillgång per person i 1 000 m³ per år i olika regioner. (I Sverige är den ca 20 tusen kubikmeter.) (Källa: Saeijs & van Berkel)

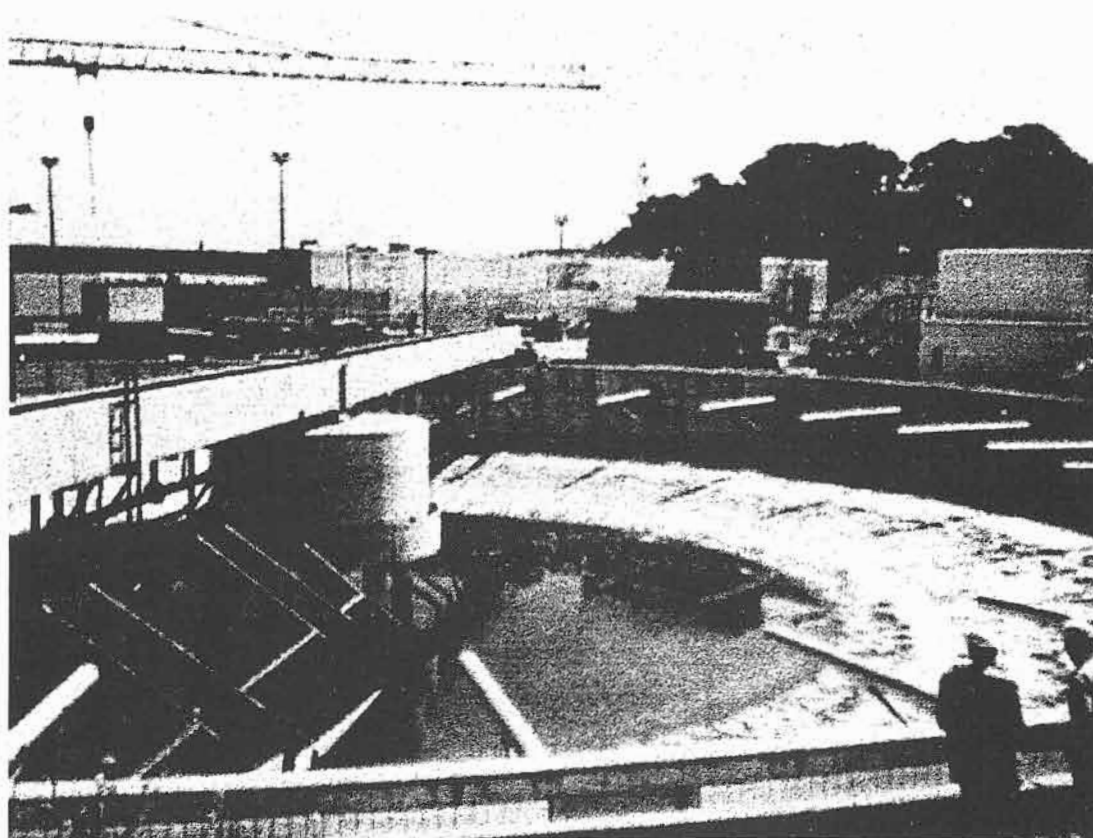
Beräkningar visar att 10 milj människor årligen dör i sjukdomar som orsakas av förorenat vatten. Vidare orsakas över 200 milj sjukdomsfall varje år av hälsofarligt vatten.

Lösningen av vatten och avloppsproblemen är för många länder i olika delar av världen helt avgörande för hur framtiden skall gestaltas. Detta gäller givetvis främst städerna i Afrika och Centralamerika, men också för länder i Östeuropa och för de snabbt expanderande länderna i Asien är vattenförsörjning och vattenmiljöfrågorna prioriterade.

Behovet av va-tekniska utbyggnader är oerhört stort världen över men som alltid måste utvecklingen anpassas till ekonomiska realiteter. Hur finner man

finansieringsmöjligheterna för de investeringar och upprustningar som är nödvändiga inom va-området?

Vi vill i denna rapport visa på den i globala sammanhang lilla, men för enskilda städer i världen, kanske väsentliga möjligheten att utnyttja svensk kommunal va-kunskap i olika former.



Figur 1 I Östeuropa görs stora investeringar i uppbyggnad och upprustning av va-system

Varför exportera svenskt kommunalt va-kunnande ?

I Sverige har vi sedan länge utvecklat kompetens inom va-området. Det kan ses som vår skyldighet att utnyttja denna för att bidra till lösningar på problem som viktiga för jordens befolkning - vattenförsörjning och vattenmiljöfrågor.

En verksamhet utanför Sverige skulle också kunna bidra till att utveckla kompetens i de svenska va-verken. Genom den stora utbyggnad av va-verksamheten som ägde rum under 60- och 70-talen har vi idag en relativt låg investerings- och förändringstakt i svenska va-verk. Internationellt sker utvecklingen i anslutning till nyinvesteringar och uppbyggande av nya system. För att ta del av denna utveckling och få erfarenheter krävs att svensk personal är aktiv internationellt. Detta kan ge förutsättningar för uppbyggnad av ny och utvidgad kompetens i de svenska va-verken. Alternativet skulle kunna vara att utländska företag som deltagit i den internationella utvecklingen så småningom står ensamma med denna kompetens.

Utlandsverksamhet för va-förvaltningarnas personal skulle också kunna skapa ny motivation hos personalen. Dagens och än mer morgondagens arbetskraft kräver kompetensutveckling i sitt arbete. I den stabila va-verksamheten i Sverige måste man ta till vara möjligheter till personlig utveckling, t ex genom utlandserfarenheter, för att kunna attrahera och behålla kompetent arbetskraft.

En export av kommunal va-kompetens skulle också kunna ge exportintäkter till Sverige. Internationellt sker det som framgått en mycket stor utbyggnad på va-området. Om den kunskap och erfarenhet som finns är eftertraktad utomlands borde det också gå att finna former att få del av de ekonomiska satsningar som görs.

Varför exporteras inte mer svenskt kommunalt va-kunnande ?

Sedan lång tid tillbaka exporterar en rad svenska statliga verk sitt kunnande - i första hand gäller det administrativa tjänster - till olika i- och u-länder. Detta sker oftast genom dotterbolag, som enbart bildats för export av tjänster. Det finns många exempel - bland andra Swedroad och Swedtel. Ett av de senast bildade är Statistics Sweden, som är Statistiska Centralbyråns (SCB) internationella bolag för tjänsteexport med målsättningen att "under affärsmässiga former bedriva konsultverksamhet på den internationella marknaden". Många av dessa exportbolag har varit mycket framgångsrika. Så till exempel Swedtel vars verksamhet är världsomfattande och sysselsätter ett stort antal personer. Swedtel, som är ett dotterbolag till Telia AB, har kontor i bl a USA och Fjärran Östern.

Inom va-området sker idag en snabb internationell expansion. De enorma behoven av förbättrad vattenförsörjning och avloppshantering i stora delar av världen har dragit till sig intresset från stora finansörer. Detta håller på att skapa en världsmarknad där vattenbolag och vattenförvaltningar möter en stor efterfrågan på tjänster och investeringar.

Den, internationellt sett, tidiga utbyggnaden av de svenska va-systemen har lett till vissa exportframgångar för företag inom den privata sektorn. Företag som Purac, Svenska Flygt, och svenska konsultbolag kan stå som exempel på detta. Inom den

kommunala sektorn har endast begränsad kunskapsexport skett inom ramen för individuella insatser via SIDA och BITS.

Sverige deltar i finansieringen av va-utbyggnad genom biståndsorgan och insatser till utvecklingsbanker, men exporten av kunskap från de kommunala vattenförvaltningarna är alltså ännu så länge låg.

De svenska kommunerna har en självbestämmanderätt och en oberoendeställning som är större än i de flesta andra länder. Deras kompetens inom t. ex. va-området utgör en stor utnyttjad resurs som skulle kunna ge ett väsentligt bidrag till Sveriges tjänsteexport.

Varför exporterar då inte kommunernas olika organisationer på samma sätt som de statliga bolagen sitt kunnande?

Huvudskälet till kommunernas bristande engagemang i utlandet är att kommunallagen gör det svårt för en kommun att vara engagerad i verksamhet utanför sin kommungräns. Kommunallagen skall skydda kommunens invånare mot risktagande utanför kommungränsen. Den har också tvingat kommunerna - eller givit dem en möjlighet? - att bygga upp egna administrationer, organisationer, reningsverk, lager mm. som stundom kan ligga mycket nära intill grannkommunens motsvarande anläggningar. Lagen har inneburit att samordning av parallella verksamheter i angränsande kommuner har försvårats eller omöjliggjorts.

Den kunskap och erfarenhet som byggts upp i kommunal verksamhet kan på detta sätt bara utnyttjas innanför kommunens gränser - så länge de som har kompetensen är anställda av kommunen. Får de annan arbetsgivare är det fritt att använda kompetensen varhelst den efterfrågas. Ett konsultföretag kan sålunda anställa kommunala va-tekniker och utnyttja dem vid utlandsuppdrag.

Va-lagen förbättrar inte kommunernas möjlighet att exportera sitt va-kunnande - även va-kollektivet måste naturligtvis skyddas mot onödiga kostnader och risker. Detta innebär att va-organisationen måste drivas så effektivt som möjligt inom sitt geografiska verksamhetsområde. Det kan också tolkas så att det inte får finnas personal tillgänglig för uppgifter utanför kommungränsen - alltså t.ex. för tjänsteexport.

Vissa kommuner och va-verk gör bedömningen att även om grundförutsättningen uppfylls, dvs att kommuninnevånarna inte belastas av kostnader eller risktagande, strider va-export mot va-lagen om personen som utför tjänsten är anställd inom en kommunal förvaltning eller ett kommunalt bolag.

Andra kommuner gör en annan tolkning. Stockholm Vatten AB, Malmö va-verk och Norrköpings va-verk har t ex på bas av tjänsteexportlagen startad export av sitt kunnande till de baltiska staterna. Samtliga dessa utlandsprojekt är baserade på att alla kostnader särredovisas och täcks av någon svensk biståndsorganisation. Stockholm Vatten AB har av regeringen begärt och fått ett generellt tillstånd att exportera sitt kunnande för att förbättra miljön i Östersjön. Denna export riktar sig i huvudsak mot de baltiska staterna, Polen och St Petersburg. För detta ändamål har Stockholm Vatten, utöver biståndsmedel, fått ca 20 milj kronor av Stockholm stad. Härigenom kan man följa huvudprincipen för kommunal export inom va-området. Detta innebär att kommunernas va-abonnenter inte får drabbas av några kostnader eller risker för exporten.

Huvudprincipen för kommunernas eventuella va-export är, helt klart, att kommunans va-abbonenter inte får drabbas av några kostnader för tjänsteexporten.

Intresse från personal och kommuner.

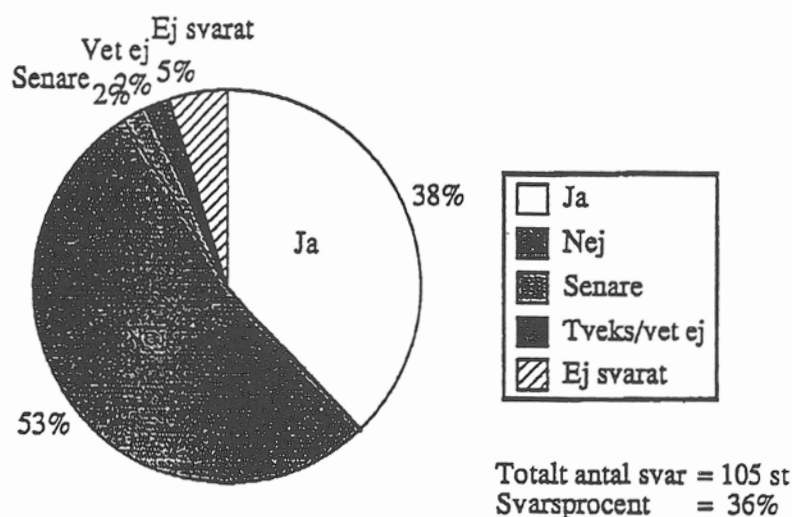
Att kommunerna hittills inte exporterat sina tjänster innebär inte att inte personalen är intresserad av utåtriktad internationell verksamhet. Va-personal är ofta engagerad i internationella organisationer och tar ofta mycket aktiv del i dessa. Under årens lopp har dessutom ett antal va-tekniker arbetat i u-länder genom olika biståndsorganisationer. Många tekniker har varit direkt anställda av vattenmyndigheterna i t.ex. Kenya, Tanzania och Botswana och har mångårig erfarenhet av va-problem i u-länderna. Detta både på praktisk och teoretisk nivå.

Vid en enkät som VAV - Svenska vatten- och avloppsverksföreningen - genomförde 1994 där en direkt fråga ställdes till samtliga VAVs medlemskommuner (ett något färre antal än Sveriges samtliga kommuner) om deras intresse att medverka i export av va-tjänster, visade det sig att många kommuner var positivt inställda till att bilda ett samverkansbolag för export och tjänster. Ett samverkansbolag som skulle bygga på ett poolsystem. Kommunerna skulle när ett lämpligt projekt fanns, ställa personal till förfogande och ge denna personal tjänstledighet från sitt ordinarie jobb. Helt klart finns ett intresse bland va-tekniker i Sverige att gå ut på den internationella marknaden, om möjligheter skapas därtill.

Kommunernas Östersjösamarbete PERSONAL- OCH PROJEKTPOOL ENKÄT

FRÅGA 2:

Finns det personal i din kommun som är intresserad av att delta i poolarbetet?



Figur 2. VAV:s enkät visar på intresse från personalen.

Rapportens syfte

Syftet med projektet har varit att utreda förutsättningarna för export av kommunalt va-kunnande.

I denna rapport kommer vi att diskutera förutsättningarna för att den svenska kommunala va-sektorn skall kunna göra en insats för att bidra till att lösa några av de problem som, internationellt, finns inom va-området. Förutom diskussioner om de juridiska möjligheterna kommer vi att göra en översikt av marknader och finansieringsmöjligheter, den svenska kompetensen samt formerna för eventuella insatser.

Projektets bakgrund

Den första ansökningen till Va-Forsk angående detta forskningsprojekt kallades "Va på export" och var uppdelad i två delprojekt:

- Del 1- Förutsättningarna för svensk kommunal va-export.
- Del 2- Bildandet av ett svenskt exportbolag.

Av olika anledningar beslöt Va-Forsk att endast finansiera den första delen "Förutsättningar för svensk kommunal va-export" och föreliggande rapport gäller endast denna första del.

Parallellt med denna studie av har en representant från vardera Göteborgs (också huvudansvarig för denna rapport), Stockholms och Malmös va-organisationer arbetat med den andra delen, bildandet av ett exportbolag med arbetsnamnet Aqua-Swede. Arbetet med del två har finansierats av respektive organisation. Det föreslagna aktiebolaget skall ägas av Svenska vatten- och avloppsföreningen (VAV), Stockholm Vatten, Göteborgs Va-verk och Malmö Va-verk. Bolagets skall ha en liten administration och istället bygga på en pool-organisation där personal hyrs in från VAVs medlemskommuner.

Bildandet har i skrivande stund kommit så långt att kommunfullmäktige i Stockholm, Malmö och Göteborg liksom VAVs styrelse beslutat att bilda ett exportbolag med namnet Swedish Water Development AB.

Vi har valt att i denna rapport inte nämnvärt beröra del två, själva bildandet av exportbolaget. Tyngdpunkten ligger i stället på att kartlägga förutsättningarna för kommunernas va-export och peka på olika sätt att arbeta, olika sätt att finansiera och olika sätt att närma sig svenskt näringsliv.

Rapportens uppläggning

I kommande avsnitt (kapitel 2 och 3) behandlas marknaderna dvs de behov och den efterfrågan som finns för tjänster av den typ som det kommunala va-Sverige kan erbjuda. Som vi sett i inledningskapitlet finns ett stort behov av va-tjänster. För att detta också skall kunna resultera i efterfrågan är tillgången till finansiering en kritisk faktor. I beskrivningen av marknaderna har därför möjligheterna till finansiering av investeringar och drift av va-system fått en framskjuten placering.

Konkurrenter och eventuella samarbetspartners, i form av de snabbt framväxande internationella vattenföretagen, beskrivs därefter (i kapitel 5).

I kommande avsnitt (kapitel 6) ger vi en bild av de svenska förutsättningarna genom beskrivningar av erfarenheter av svensk export inom va och likartade områden.

I kapitel 7, slutligen redovisar vi några slutsatser som kan ligga som underlag för svenska satsningar inom området.

2. Marknader och verksamhetsområden

Som framgått av det inledande kapitlet finns det behov av investeringar och tjänster på va-området i stora delar av världen.

Efterfrågan på va-tjänster och va-investeringar varierar starkt mellan olika marknader. Även om det givetvis finns många mellanlägen vill vi strukturera beskrivningen av marknaderna utifrån några grupperingar av länder.

I *utvecklingsländer*, utan fullt utbyggd infrastruktur, är va-investeringar ofta ett av de mer trängande behoven. Bristen på utbildade va-tekniker och -administratörer skapar också behov av stöd till drift, underhåll och administration av befintliga och nyuppförda va-system. Avsaknaden av finansiella resurser gör att efterfrågan från dessa länder endast uppstår om det finns tillgång till bistånd eller subventionerade lån från någon utvecklingsbank. I dessa länder ser vi möjligheter för export av svensk kommunal va-kompetens. Vi kommer därför att beskriva förutsättningarna för finansiering på denna marknad i kommande avsnitt.

I de så kallade "*dynamiska*" länderna (emerging countries) som, tack vare stark ekonomisk utveckling, är på väg från u-lands till i-landsnivå kan efterfrågan se annorlunda ut. Man har ofta behov av snabb upprustning av va-systemen och, till skillnad från i u-länderna, kan det finnas finansiärer som är beredda att gå in på affärsmässig bas. Oftast krävs dock någon uppbackning från utvecklingsbanker eller andra kreditgaranter.

De *östeuropeiska länderna* har, ur va-synvinkel, drag av både u-länder och dynamiska länder. På dessa marknader finns ofta ett mycket stort behov av uppgradering av va-systemen. Det finns marknader där det går att uppbringa privata finansiärer, men i huvudsak måste finansieringen vara grundad på bistånd och lån från utvecklingsbanker.

I *industriländerna* är infrastrukturen på va-sidan normalt utbyggd. De behov och den efterfrågan som genererats under sjuttio och åttiotalen har ofta rört effektivisering av driften av befintliga system och reinvesteringar. Utöver detta har det på senare tid skett förändringar som skapat efterfrågan på tjänster och investeringar.

Organisationsstrukturen inom va-verksamheten är under förändring i många i-länder. En orsak är att bristen på finansiella resurser i den offentliga sektorn i många länder skapat ett behov av att frigöra kapital. Under vissa förutsättningar kan det vara möjligt att, som i Storbritannien, göra detta genom att släppa in andra aktörer i t ex va-verksamheten. Det som i sådana fall efterfrågas är i hög grad riskvilligt kapital och inte va-service i sig.

Det finns också ett relativt stort behov av utbyggnad av va-systemen inte minst beroende på den tilltagande miljömedvetenheten i västvärlden. EUs normer innebär t ex att åtskilliga kommuner i Europa tvingas till utbyggnad av avloppsrening och striktare övervakning av vattenkvaliteter. Det finns alltså ett behov av insatser och eftersom länderna är ekonomiskt starka finns det också efterfrågan.

Det vore givetvis en utmaning för den svenska kommunala va-branschen att konkurrera på i-landsmarknaden. Idag är framförallt de stora franska, och i viss mån engelska, vatten- och byggbolagen dominerande på denna marknad. Som vi sett i våra tidigare studier är det inte främst den va-tekniska kompetensen som ger konkurrensfördelar här. Det är istället konkurrensmedel som förmåga att ordna finansiering, kontakter med beslutande politiker eller kunskap om hur man bygger upp nätverk och utnyttjar lokal kompetens som är utslagsgivande.

Verksamhetsområden

Vi menar att det för svensk kommunal va-export framförallt är aktuellt att erbjuda den tekniska och administrativa kompetens som finns för uppbyggnad och drift av va-organisation och va-system. Formerna kan till stor del vara tjänsteexport i form utbildning och rådgivning. För sådan verksamhet bör det visserligen finnas kunskap om olika finansieringsmöjligheter för beställaren, men insatser av riskvilligt kapital är inte möjliga eller önskvärda.

Detta gör att de marknader där de svenska insatserna bäst kan komma till sin rätt torde vara sådana som har begränsad egen tillgång på teknisk, ekonomisk och organisatorisk va-kompetens och där det finns förutsättningar att finna finansiering från tredje part. Utvecklingsländer och Östeuropa ligger därför närmast till för export av svenskt va-kunnande även om svensk va-teknisk kompetens kan vara konkurrenskraftig också i annan miljö.

Behov och efterfrågan

I både u-länder och Östeuropa finns behov av insatser från den svenska kommunala va-sektorn. Inom denna finns det kompetens för att bidra till att lösa problem i dessa länder. En kritisk faktor är då finansieringen som kan göra att behoven utvecklas till efterfrågan. Vi kommer därför i nästa avsnitt att behandla möjliga finansieringskällor för de aktuella marknaderna. De länder som borde ligga närmast till för svensk tjänsteexport är de som redan har svenska bistånds- eller samarbetsprojekt. Vi kommer därför att lägga stor vikt vid svenskt bistånd som finansieringskälla för va-projekt.

Utvecklingsländerna står för en stor del av jordens befolkning. Behovet av insatser på va-området är enormt. Eftersom länderna är ekonomiskt svaga krävs det att finansieringen arrangeras genom bistånd eller utvecklingslån. Att efterfrågan baseras på bistånd eller lån gör att efterfrågan får en annan karaktär och lyder under andra regler än efterfrågan på i-landsmarknaderna.

Inflytandet på beslutsfattandet från olika parter blir olika beroende på finansieringsformen. Biståndsfinansiering medför att mottagarlandet, i högre eller lägre grad, får dela ansvaret med ett biståndsorgan. Beroende på typ av bistånd och biståndsorgan kan beslutet om vilka rådgivare som skall anlitas i realiteten fattas i Geneve, Stockholm, Bryssel, New York eller i värdlandet. Lånefinansierad utbyggnad lägger, åtminstone i princip, hela det direkta ansvaret i mottagarlandet. Långgivaren kan däremot ställa upp spelreglerna, ställa krav på värdland och de entreprenörer och konsulter som skall engageras samt fungera som kontrollant under hela processen.

Eftersom tillgången på tillförlitlig statistik är dålig är det svårt att fastställa storleken på de va-investeringar som kan förväntas de närmaste åren. Det är givetvis också svårt att uppskatta behovet av support till drift och underhållsverksamhet i hela u-världen. Som vi senare skall se är det inte heller speciellt intressant med så aggregerade data. Eftersom det bara kan vara aktuellt att bearbeta en begränsad del av marknaden räcker det att bedöma framgångsmöjligheterna på denna del.

3. Marknader där efterfrågan finansieras av svenskt bistånd.

Svenska bistånds- och samarbetsländer som marknader

För en svensk organisation är det naturliga och enklaste första steget att internationalisera genom att söka sig mot de länder där vi har speciellt engagemang genom tidigare bistånd. I de länder som är mottagare till svenskt bistånd finns ett kontaktnät och ofta kännedom om beslutssystemet. Eftersom va-försörjningen är delar av det politiska beslutsfattandet är de kontakter och den kunskap som byggts upp av biståndsinsatser värdefull. Va-exporten i sig är också att se som ett bistånd. Det är då en fördel att känna och omfatta de värderingar som ligger bakom biståndet. Detta kan vara svårare om biståndet kommer från utländska eller internationella organ. Synen på för- och nackdelar av privat drift och ägande av va-systemen kan t ex skilja starkt mellan olika biståndsgivare. För personal med erfarenheter från svensk va-verksamhet kan t ex Världsbankens ensidiga förespråkande av privat drift verka rabiat. Modifieringar och avvägningar känns naturligare.

Möjligheterna att framgångsrikt konkurrera om den finansiering som ges av svenska biståndsorgan är också betydligt större än om den som ges av andra organ. Återflödet, eller leveranserna från biståndsgivarens land är ofta stort speciellt när det gäller konsultuppdrag och andra tjänster. För det svenska biståndet på tjänsteområdet uppges över 90% av uppdragsvolymen gå till svenska leverantörer¹. För andra länder är siffran i allmänhet ännu högre vilket innebär att det är mycket svårt att få rådgivningstjänster finansierade med bilateralt bistånd från tredje land.

En viktig orsak till att återflödet är så stort trots att vi i Sverige, i princip, eftersträvar obundet bistånd är den värdegemenskap som finns kring målsättningarna med biståndet. Från biståndsorganets synvinkel är det givetvis en fördel om man kan utnyttja en konsult som är införstådd med de biståndspolitiska ambitionerna och programmen. Detta gäller inhemska konsulter i allmänhet. Det finns ingen anledning att tro att personal från den kommunala va-verksamheten skulle ha mindre förståelse för biståndsmålen än övriga svenska konsulter.

Upphandlingen av tjänster inom det svenska bilaterala biståndet har uppskattats till ungefär 700 Mkr./år². Det är svårt att uppskatta hur stor del av detta som är relaterat till va-området.

Eftersom vi ser svenska biståndsinsatser som en förutsättning för att det skall vara möjligt att inleda export av svenskt kommunalt va-kunnande är det viktigt att klarlägga i vilken mån det kan vara förenligt med de svenska biståndspolitiska ambitionerna att stödja uppbyggnad och drift av va-organisationer och va-verksamhet i u-länder och Östeuropa.

1 Blomberg P.1991 sid 68

2 op. cit.

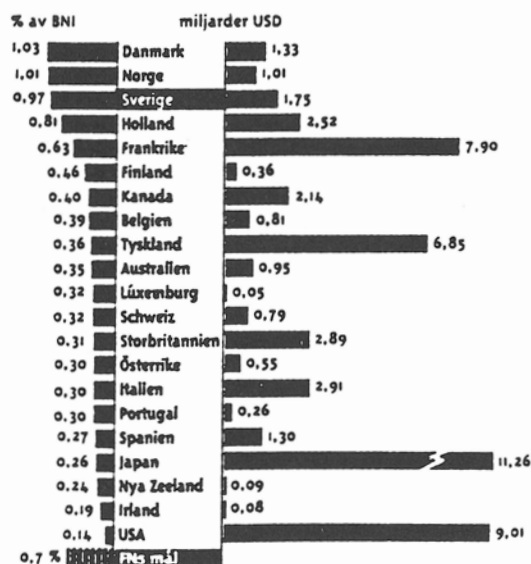
För att kunna anpassa en eventuell exportverksamhet är det också viktigt att förstå hur beslutsfattandet vid biståndsinsatser utformas. Vi kommer därför i nästa avsnitt att relativt utförligt beskriva de svenska biståndsorganen, dess mål och

funktion. De multilaterala biståndsorganen och utvecklingsbankerna kommer att beskrivas mer översiktligt senare i denna rapport.

Svenskt Bistånd - en översikt

Avsikten här är inte att i detalj beskriva svenskt bistånd. Det finns beskrivet i andra sammanhang. Vi koncentrerar oss här på de delar av det svenska biståndet, som kan vara relevanta för export av kommunalt va-kunnande. Som vi nämnt tidigare måste - i varje fall i början av en sådan export - finansieringen ordnas genom någon biståndsorganisation³. Då det svenska biståndet totalt ändrade organisationsform 1995-07-01 och samlades till en enda ny organisation, Sida, har vi valt att på de närmaste sidorna beskriva denna nya organisation. Det finns dock ännu en ganska knapphändig material tillgängligt för hur de olika avdelningarna skall arbeta i framtiden. Grunden för verksamheten finns i de tidigare biståndsorganen. I bilaga 1 beskriver vi därför hur SIDA och BITS fungerade det senaste budgetåret.

Regeringen har beslutat att Sveriges bistånd för budgetåret 1995/96 skall vara 14 170 milj kr. Om biståndet till Central- och Östeuropa inte tas med är detta belopp lika med föregående budgetårs men 400 milj högre än för 1993/94. Ambitionen att åter nå upp till målet 1 % av Sveriges bruttonationalprodukt kvarstår. FN:s mål är att 0,7 % av ett lands bruttonationalinkomst (BNI) skall gå till bistånd. Det är endast fyra länder för närvarande som nåt dit.



Figur 3. Olika länders bistånd uttryckt som andel av BNI och i absoluta tal.

³ Uppgifterna nedan är till stor del hämtade från Sidas årsberättelser, informationsmaterial samt Sidamaterial på Internet fram till juli 1996.

I april 1996 kom regeringens beslut om att biståndet skall skäras ned med ca en miljard kronor och därmed når Sverige 0,7%-gränsen, varför Sidas budgetplanering återigen kommer att få göras om. Före denna revidering är budgeten för svenskt bistånd för 1995/96 fördelad på följande huvudgrupper:

Multilateral verksamhet	3 942 milj kr
Bilateral verksamhet Sida	7 725 milj kr
Övrigt (Sidas adm. SandöU-centrum, flyktingkostn.)	1 693 milj kr
Subtotal	13 360 milj kr
Samarbete med Central- och Östeuropa (varav 483 milj genom Sida)	810 milj kr
Totalt	14 170 milj kr

Tabellen visar att ca 1/3 av det totala biståndet går till olika multinationella organisationer, främst till FN och Världsbanken. Därmed når Sverige nästan alla utvecklingsländer med sitt bistånd.

En del av Sveriges bistånd går genom Europeiska Unionen, EU. Av EUs totala bistånd på 40 miljarder kronor svarar Sverige för ca 0,8 miljarder kronor.

För 1997 omfattar Sveriges biståndsbudget preliminärt ca 13 360 milj kr, varav Sida begärt ca 7 793 milj kr till bilateral verksamhet.

Fortfarande gäller för svensk biståndspolitik det övergripande målet att höja de fattiga folkens levnadsstandard. Detta skall ske genom att följande fem mål uppfylls.

- **Resurstillväxt**

Medverka till ökad produktion av varor och tjänster

- **Ekonomisk och social utjämning**

Medverka till att skillnaderna mellan rika och fattiga minskar och att basbehoven täcks

- **Ekonomiskt och politiskt oberoende**

Medverka till att länderna själva bestämmer över ekonomi/politik och blir självständiga

- **Demokratisk samhällsutveckling**

Medverka till att människor får bättre möjligheter att påverka utvecklingen lokalt, regionalt och nationellt

- **Miljöhänsyn**

Bidra till hushållning av naturresurser och miljö

Riksdagen har dessutom beslutat om fyra särskilda mål för biståndet till Öst- och Centraleuropa

- Främja en säkerhetsgemenskap
- Fördjupa demokratin
- Stödja miljömässigt hållbar ekonomisk utveckling
- Stödja en socialt hållbar ekonomisk utveckling

Under den närmaste perioden fram till 1998 har ca 4 miljarder kr avsatts för biståndsinsatser i Öst- och Centraleuropa, därav ansvarar Sida för 1,7 miljarder kr.

Sida, Swedish international development cooperation agency

Den 1 juli 1995 bildades det nya Sida. Fem svenska biståndsmyndigheter BITS, Sandö U-centrum, SAREC, SIDA och Swede Corp gick då samman till en för hela Sverige gemensam biståndsorganisation. Som alltså fick namnet Sida - Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete - eller på engelska Swedish international development cooperation agency. Man kan notera att nya Sida stavas med små bokstäver till skillnad mot gamla SIDA.

De fem tidigare organisationerna hade olika inriktning men arbetade ibland i samma land med olika projekt och med olika medel. BITS har delvis arbetat med krediter, de övriga med gåvobistånd. Målet med det nya Sida är ett effektivare bistånd. Detta genom att alla resurser och möjligheter till variation i biståndet samlats inom en organisation. Det bör också bli lättare för biståndsmottagarna att arbeta med endast en myndighet. Så här uttrycker Sida sina förhoppningar på den nya organisationen:

Syftet med det nya biståndsverket är att få bättre resultat för varje svensk satsad biståndskrona.

- Samordnad verksamhet minskar risken för dubbelarbete.
- Biståndet kan skraddarsys utifrån ett helhetsperspektiv.
- Högre flexibilitet gör det lättare att anpassa biståndet efter ändrade förutsättningar.

För närvarande arbetar Sida med 2 000 biståndsinsatser och målet är att dessa skall minskas med 500 på tre år. En koncentration skall ske och varje insats skall utvärderas mycket noggrant.

De två huvudinriktningarna för Sida är:

- demokratisering
- uthållig verksamhet

Med start hösten 1995 skall handlingsprogram för fyra områden att tas fram.

- **Fattigdomsbekämpning**

Programmet inriktas mot aktiviteter som ger arbete, utbildning, hälsovård och mat

- **Hållbar utveckling**

Arbetet bygger på Agenda 21 och särskilda program för bl a vattenresurser och urban miljö skall tas fram

- **Jämställdhet**

Kvinnornas roll i t.ex. livsmedelsproduktionen (vatten?) har undervärderats, varför nya mål tas fram

- **Demokrati och mänskliga rättigheter**

Målen kommer att preciseras och förtydligas.

Dessa program befinner sig våren -96 i olika framtagningsstadier. Programmet för hållbar utveckling ligger t ex nu hos regeringen för behandling. Sidas engagemang i Global Water Partnership kommer att ge upphov till en mängd olika engagemang inom det hållbara utvecklingsprogrammet.

Då den nya Sida-organisationen fortfarande är under uppbyggnad finns ännu inga detaljerade beskrivningar över verksamheten. I bilaga 1 har därför det "gamla" SIDA och BITS beskrivits och speciellt de delar inom dessa organisationer, som täcker vattensektorn. De övriga organisationerna, som numera ingår i det nya Sida sammanfattas nedan. Det troliga är att den pågående verksamheten inom de fem nu sammanslagna organisationerna kommer att fortsätta, om än i något förändrade former.

SAREC (Styrelsen för U-landsforskning)

Verksamheten ökade kraftigt under senare år. Detta för att öka kunskapsöverföringen från och kapaciteten inom den högre utbildningen i mottagarlandet. Stödet har riktats i först hand till länder i södra Afrika

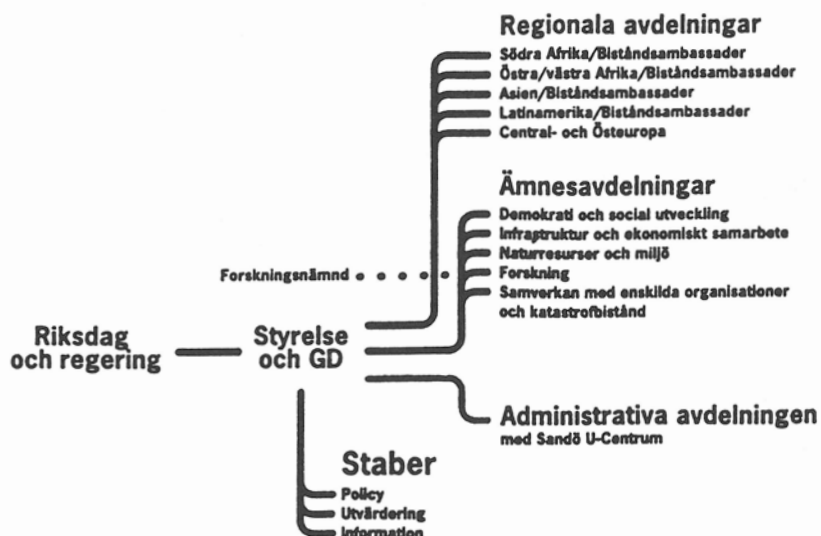
Swede Corp

Som ansvarade för näringslivsutveckling inom biståndet. Här ingår Swede Fund (fonden för industriellt samarbete med U-länder) som skall stötta industrin i U-länderna genom samarbetsavtal mellan svensk industri och mottagarlandet. Detta sker genom stöd till företag i mottagarlandet t ex genom utbildning och andra insatser. Projekten skall grundas på affärsmässighet och bygga på att parterna är beredda att ta ekonomiska risker. Inom Swede Corp arbetade ca 45 personer.

Sandö U-centrum

Utbildar i sina lokaler i Kramfors personal med anknytning till biståndsverksamhet. Utöver kurser som är direkt förberedelse för utlandsarbete ger man olika språkutbildningar och en master-kurs i Utveckling/Bistånd.

Sidas organisation



Figur 4. Sidas organisation

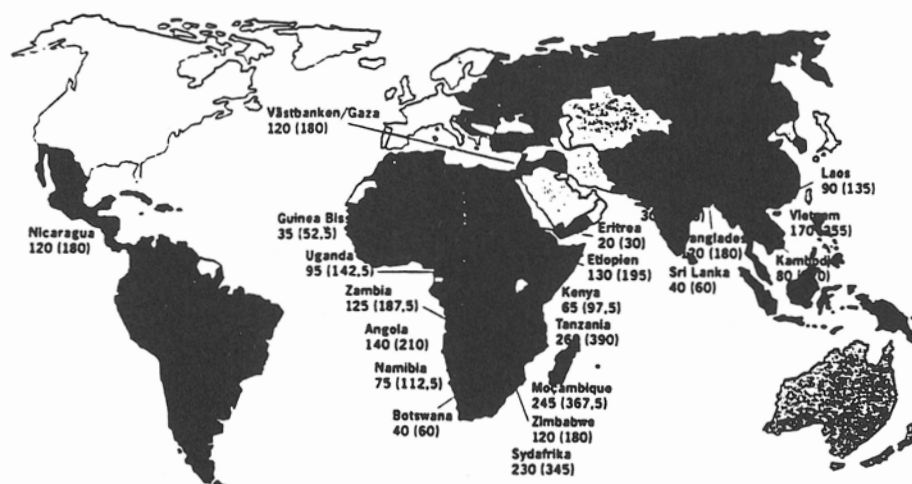
Sidas nya organisation har, som framgår av figuren, fem regionala avdelningar, fem ämnesavdelningar, en administrativ avdelning samt tre stabsavdelningar.

Direkt under Sidas styrelse finns dessutom ett sekretariat för utvärdering och internrevision. En speciell forskarnämnd har skapats. Inom de fem regionala avdelningarna finns en särskild avdelning för samarbetet med Central- och Östeuropa. Sida har 1996 ca 700 anställda varav ca 100 i fält, huvudsakligen vid ambassader med biståndskontor. Vid Sida-Sandö arbetar omkring femtio personer..

Regeringen har satt upp ett önskemål om en tydligare profil i svenskt bistånd och en koncentration av biståndet. Sida avser inte bara att minska det totala antalet insatser utan även förenkla hanteringen för att nå högre effektivitet. En ny procedur för att fastställa landstrategier tas nu fram för att möjliggöra en koncentration av insatserna.

Sida avser att använda svenska varor och tjänster om de kan upphandlas till konkurrenskraftiga priser. Svenskt kunnande skall utnyttjas och Sida samarbetar med ett stort antal enskilda personer, organisationer och företag i Sverige. Sida anser att det är fördel om svensk kompetens och svenska resurser kan utnyttjas.

Tre avdelningar som kan tänkas bli berörda av en export av svenskt kommunalt va-kunnande beskrivs på kommande sidor.



Siffrorna visar biståndet i miljoner kronor 1 juli 1995 – 30 juni 1996
Parentesen visar biståndet fram till 31 december 1996

Figur 5. Fördelningen av bistånd från Sida.

Infrastruktur och ekonomiskt samarbete, INEC

Avdelningen skall svara för biståndsinsatser inom områdena infrastruktur, miljö, näringslivsutveckling, kreditgivning och tekniskt samarbete. Inom tidigare organisation (se bilaga 1) hanterades dessa frågor av Infrastruktur på SIDA, BITS och Swede Corp.

INEC har följande målsättning:

- att främja ekonomisk tillväxt i u-länder genom att tillföra dem en fungerande infrastruktur och utveckla den moderna sektorn på ett miljömässigt hållbart sätt
- att förbättra levnadsförhållandena för de fattiga i städer och på landsbygd genom att utveckla en grundläggande infrastruktur och genom att stödja den mindre och medelstora industrin, inkl. den informella sektorn
- att mobilisera kunskap och kompetens från främst företagssektorn i Sverige, men också från kommuner och institutioner, och att överföra kunskaper till u-länder samt att förstärka de ekonomiska länkarna mellan företag i u-länder och i Sverige.

INEC finansierar projekten genom gåvobistånd, mjuka krediter samt garantier och det samlade biståndet beräknas till ca 1,5 miljarder kronor per år.

De enheter inom INEC som svarar för områden, som är aktuella för vårt projekt är

* Urban utveckling och miljö.

Chefen + sex medarbetare arbetar med stadsplanering, slumsanering, bostadsbyggande samt urban miljö (med bl a vatten och avlopp). Sidas bistånd inriktas alltmer mot urbana problem⁴.

4 Göran Tannerfeldt, "Towards an Urban World".

Internationella kurser.

Chefen + två medarbetare ansvarar för stödet till, för närvarande ca 60, internationella kurser med deltagare från mer än 100 u-länder samt central- och Östeuropa. I varje kurs deltar 20 - 30 personer. (Se vidare bilaga om SIDA 1994/95 och CTH:s BITS-finansierade kurser i samverkan med Göteborgs va-verk).

Ekonomiskt samarbete.

Chefen + nio medarbetare ansvarar för kontraktsfinansierat samarbete (I tidigare organisation kallad tekniskt samarbete) i ca 30 länder. Årligen stöder enheten 200 projekt. Insatserna avser ofta kompetenshöjande åtgärder.

Naturresurser och miljö, NATUR

Avdelningen ansvarar för bistånd inom naturresursområdet med särskild inriktning på bl a miljö och landsbygdsutveckling. Vattenresursfrågor faller inom detta område varför Global Water Partnership och planen för södra Afrikas vattenresurser ligger på denna enhet.

Central- och Östeuropa, Sida - ÖST

Enheten arbetar bl a med det av riksdagen prioriterade samarbetet med Estland, Lettland, Litauen, Polen och nordvästra Ryssland. Man stödjer också uppbyggnaden av marknadspolitiska institutioner och miljöenheter. Den omfattande utbyggnaden för att lösa avloppsproblemen i området ligger på denna enhet.

Riksdagen har beviljat totalt 4 miljarder kr under den kommande 3,5-åriga perioden för stöd till regionen, detta exklusive katastrofhjälp. Av detta belopp har Sida fått 1,7 miljarder kr för perioden 1995/96 fram till 1998.

För 1995/97 (dvs 18 mån) disponerar Sida 640 milj kr som skall fördelas på:

- | | |
|-----------------------|-------------|
| • Teknisk samverkan | 313 milj kr |
| • Handel och industri | 75 milj kr |
| • Miljöskydd | 169 milj kr |
| • Kärnkraftsäkerhet | 83 milj kr |

De baltiska staterna, Polen och nordvästra Ryssland skall prioriteras. Samarbete sker också genom EU med Tjeckien, Slovakien, Ungern, Slovenien, Albanien, Bulgarien och Rumänien.

Miljöfrågorna har fokuserats på ett antal vatten- och avloppsprojekt i t ex Klaipeda i Litauen, Haapsala i Estland och Liepaja i Lettland. alla ingår i The Baltic Sea Joint Comprehensive Programme. Samarbete med Världsbanken och andra finansinstitut sker och ett antal nya va-projekt planeras. Naturvårdsverket får dessutom pengar för att förstärka miljömyndigheternas roll i regionen.

Några sammanfattande synpunkter

Vi menar, som nämnts tidigare, att exporten av kommunalt va-kunnande bör koncentreras till biståndsländer och det torde vara enklast att börja med Sida-länderna. Inte endast beroende på att kommunikationerna mellan va-exportpartnen och en svensk biståndsorganisation blir naturligare än om någon utländsk givare kommer in i bilden, utan också beroende på att just de svenska biståndspolitiska målen bör vara lättast att fånga. När nu Sida troligtvis kommer att ändra och bistå även tätorter från att tidigare varit koncentrerat mot landsbygden kan svensk va-kunskap lättare komma till användning.

SIDAs koncentration av bistånd mot landsbygden har motiverats med att om levnadsstandarden ökas där, minskar inflyttningen till städerna. Om befolkningen får sin försörjning tryggad genom t ex bättre avkastning från jordbruket eller fler småföretag skulle man stanna på landsbygden. Utvecklingen har dock visat att det är omöjligt att hejda inflyttningen till städerna på detta eller andra sätt. Istället växer städerna i u-världen nu mer än någonsin. Naturligtvis medförande stora belastningar på befintlig infrastruktur och stora behov av ny infrastruktur. Det finns ett enormt investeringsbehov och behov av rehabilitering av gamla anläggningar i u-världen. Inte minst inom va-sektorn.

Ytterligare en doktrin SIDA arbetat med sedan decennier är att biståndet inte skall vara bundet, dvs svensk industri och näringsliv skall inte ha några fördelar utan all upphandling skall ske i internationell konkurrens. Detta avviker från de flesta icke-nordiska biståndsorganisationers mål, som varit att stötta den egna industrin så mycket som möjligt. Detta förhållningssätt till svenskt bistånd har givit till resultat att upphandlingar gått till utländsk industri. Mönstret i svensk biståndspolitik har dock inte varit helt klart när det gäller bundet bistånd. Så t ex har BITS upphandlingar oftast gått till svenska företag. Det förefaller nu som det nya Sida alltmer glider över till att stötta svenskt näringsliv. Medvetenheten är dock stor om att inte gå så långt som det bundna biståndet från vissa organisationer gjorde under 60- och 70-talet. Man byggde upp reningsverk och pumpstationer med egen utrustning och lämnade inga reservdelar efter sig för kommande behov i dessa sk nyckelfärdiga anläggningar. Anläggningarna måste istället byggas upp med huvudmålet att bli så lätta att driva och underhålla som möjligt och det måste alltid finnas reservutrustning tillgänglig. Ett förhållande som stämmer överens med svenska va-anläggningar och beprövad svensk va-teknik. Men dessa grundförutsättningar är viktigare i u-länderna än här. Vi har oftast reservdelar på nära håll och våra anläggningar är uppbyggda med inbyggd säkerhet genom alternativa lösningar. Så är oftast inte fallet i u-länder.

Ett förhållande som observerats i u-länder och som underbyggts ytterligare under diskussioner i våra internationella kurser är konsulter och entreprenörers benägenhet att lösa va-problem i u-länder genom att satsa på att bygga nytt och inte använda sig av befintlig infrastruktur. Även beslutsfattande politiker tycker dessutom ofta att det är intressantare med nya spektakulära lösningar än den ej så lätt okulärt synliga och som trist betraktade rehabiliteringen av befintliga va-system och reningsverk. Oftast blir nya totallösningar dyrare. Projekteringsmässigt är det svårare att hitta lösningar på gamla system än att projektera nytt. Det fodrar alltid en koppling och en kunskap om drift

och underhåll av anläggningen. Denna samlade kunskap om drift- och underhållsfrågor finns oftast endast hos de som sköter anläggningarna, alltså hos de ansvariga va-organisationerna. Drift- och underhållsfrågor utgör en fundamental del av va-verksamheten och utgör en del av de svenska va-verkens kärnverksamhet. Kunskap om projektering och byggande av va-anläggningar finns däremot även hos konsulter och entreprenörer.

Vi bedömer det som väsentligt att va-organisationen i u-länder och Öststater blir effektiva och kostnadsmedvetna och att va-verksamheten i görligaste mån blir självbärande. Vidare att gamla anläggningar inte omedelbart läggs ner och ersätts med nya utan att rehabilitering och utnyttjande av befintlig infrastruktur prioriteras. Att anläggningar som byggs eller rehabiliteras blir billiga, driftsäkra och lätta att sköta.

Allt detta är målsättningar som gäller för de flesta svenska va-organisationer och som svenska va-tekniker alltså är vana att arbeta med.

Vi menar också att målsättningarna sammanfaller med Sidas program för svenskt bistånd inom va-sektorn och de intentioner som uttryckts av Världsbanken..

4. Utvecklingsbanker

Vid sidan av bistånd från nationella biståndsorgan och FN-organ finns utvecklingsbankerna som ger stöd direkt till vissa projekt bl a inom va-området. Bland dem finns Världsbanksgruppen som verkar globalt samt regionala utvecklingsbanker som de Asiatiska, Afrikanska, Inter-Amerikanska och Europeiska utvecklingsbankerna.

Världsbanken är betydelsefull, då den har stora finansiella resurser men också för att den har en omfattande utredningsverksamhet. Världsbankens utredningar och resultat får inte bara effekter på den egna verksamheten utan påverkar också inriktningen av andra biståndsinsatser och privata investeringar i tredje världen.

Världsbanken

Världsbankens syfte är att bidra till att minska fattigdomen i världen och att stödja en uthållig utveckling. Banken är explicit förbjuden att blanda sig i ett lands interna politik och skall grunda sina beslut på enbart ekonomiska motiv. Detta medför att banken också kan ha synpunkter på hur en förvaltning skall effektiviseras. Man har t ex från bankens sida ställt önskemål om att va-förvaltningen i vissa länder bör drivas i form av privatföretag.

Världsbanksgruppen - The World Bank¹

Världsbanksgruppen består av fem organisationer: IBRD (the International Bank for Reconstruction and Development), IDA (the International Development Association), IFC (the International Finance Corporation), MIGA (the Multilateral Investment Guarantee Agency), och ICSID (the International Center for the Settlement of Investment Disputes).

International Bank for Reconstruction and Development (IBRD).

Den viktigaste, utlånande, organisationen i Världsbanksgruppen är IBRD som existerat sedan 1944. Den lånar ut pengar till utvecklingsländer med relativt hög BNP per capita. Kapitalet som lånas ut av IBRD skall användas för utvecklingsprojekt, som utbyggnad av vägar, skolor, sjukhus och va-system. Banken kan också satsa pengar på att stödja förändringar i statsförvaltningen.

Lånen ges med en amorteringstid på mellan femton och tjugo år med de första fem åren amorteringsfria. Räntan justeras varje halvår. I januari 1994 låg den på drygt sju procent.

Under de senaste fem åren har IBRD beviljat i genomsnitt 15,6 miljarder dollar i lån till utvecklingsprojekt.

¹ WWW The World Bank At A Glance Jan. 1996

IBRD anskaffar kapital för utlåning på världens finansmarknader t ex genom försäljning av obligationer. Långgivare/obligationsköpare är pensionsfonder, försäkringsbolag, företag, banker och privatpersoner.

IBRD ägs av 177 medlemsstater. Rösträtten i IBRD utövas av medlemmarna utifrån deras respektive ägarandel. Medlemsstaternas ägarandelar är, i sin tur, baserade på deras ekonomiska styrka.

International Development Association (IDA)

IDA bildades 1960 för att ge stöd i form av subventionerade lån till de fattigaste länderna som inte har möjligheter att låna av IBRD. IDA-lån, som brukar benämnas, "credits" går huvudsakligen till länder med en BNP/capita på 800 dollar eller lägre.

IDA-lånen är räntefria. Det utgår dock en mindre serviceavgift. Lånen har en amorteringstid på trettiofem till fyrtio år med de första tio åren amorteringsfria.

IDA finansierar sin långivning med bidrag från de 155 medlemsländerna samt från vinster inom IBRD. Ett land måste först vara medlem av IBRD innan det kan bli medlem i IDA.

Under den senaste femårsperioden har IDA beviljat i genomsnitt 6,4 miljarder dollar i lån till utvecklingsprojekt.

International Finance Corporation (IFC)

IFC startades 1956 för att bidra till att stärka den privata sektorn i utvecklingsländerna. IFC lånar ut medel direkt till privatföretag till skillnad från IBRD och IDA som endast lånar ut till regeringar.

IFC stöder den privata sektorn genom att erbjuda långfristiga lån och olika typer av riskkapital till företag och organisationer.

IFC tar marknadsmässiga räntor och avgifter på sina lån och kapitalinsatser. Lånen kan ha amorteringstider på mellan tre och tretton år. Den amorteringsfria tiden kan vara upp till åtta år.

IFC finansierar sina insatser med lån på den internationella finansmarknaden (80%) och med lån från IBRD (20%).

IFC beviljar varje år omkring fyra miljarder dollar i lån och andra typer av kapitalstöd till utvecklingsprojekt inom den privata sektorn i utvecklingsländerna.

IFC ägs av 161 medlemsländer.

Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA)

MIGA bildades 1988 för att hjälpa regeringar i utvecklingsländer att attrahera utländskt investeringskapital. Organisationen lämnar kreditgarantier till investerare mot icke-kommersiella risker som expropriering, krig eller andra oroligheter. Den fungerar också som konsultorganisation som ger regeringar råd för att förbättra investeringsklimatet.

MIGA kan bevilja garantier för upp till 90% av en investering. Den maximala garantin för ett enskilt projekt kan uppgå till femtio miljoner dollar.

119 länder är medlemmar i MIGA som 1994 beviljade garantier till omkring trettiofem projekt med ett totalt värde på omkring 400 miljoner dollar. Totalt har man beviljat riskgarantier för 1,6 miljarder dollar

För närvarande håller MIGA på att bygga upp ett informationsnät, IPAnet (Investment Promotion Agency Network) som skall ge möjligheter till informationsutbyte mellan intressenter i utländska direktinvesteringar. IPA, som ligger på Internet är avsett att skapa och underlätta kontakter mellan investerare, myndigheter och andra aktörer involverade i internationella utvecklingsprojekt.

International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID)

ICSID bildades 1966 för att underlätta internationella investeringar genom att utgöra ett organ för att medla och arrangera skiljedomar vid konflikter mellan regeringar och utländska investerare. ICSID utför också utredningar och publicerar rapporter inom ämnen som rör lagstiftning med beröring till internationella investeringar. ICSID arbetar parallellt med fem till tio fall och ger ut skrifter kring internationell investeringsrätt.

1993 hade ICSID 109 medlemsstater.

Världsbankens projektstöd

Huvuddelen av Världsbankens stöd är projektbundet. Innan man stödjer projekt i ett land gör man dock en studie av landet som helhet. För dessa landsstudier utser man ofta en "country economic mission" som innebär att en grupp experter lägger grunden för bankens strategi för stöd till landet. Studierna lägger också fast huruvida lån skall komma från IBRD eller IDA. Utifrån bl a dessa studier är man sedan beredd att ta ställning till projekt i landet.

Projektcykeln i världsbanksprojekten kan beskrivas i ett antal faser.

- *Identifieringsfasen (identification and selection)*

Det är landets regering som har initiativet när det gäller att identifiera projekt som kan tänkas få stöd. Ofta kan man dock få bistånd från en "identification mission" från banken. Det är inte heller ovanligt att projektförslagen kommer från tidigare

genomförda eller pågående biståndsprojekt eller privata finansiärer som är beredda att satsa i anslutning till bankstödda projekt.

- *Förberedelsefasen (preparation and design)*

Under denna fas skall förutsättningarna ur teknisk, ekonomisk, finansiell och administrativ synvinkel fastställas. Förberedelserna är låntagarens ansvar men världsbanken kan ofta bidra med stöd till konsulter, teknisk och ekonomisk assistans etc. Normalt krävs ganska omfattande feasibility studier under denna fas.

- *Förslagsutvärdering (appraisal)*

Utvärderingen är helt världsbankens ansvar. Landets regering och myndigheter har genom inlämnandet av förslag redan ställt sig bakom projektet. Projektförslaget genomlysas här ur bl a teknisk, administrativ, miljömässig, ekonomisk och finansiell synvinkel.

- *Godkännandefasen (negotiation and approval)*

Under denna fas kan banken t ex ställa krav på ytterligare engagemang från olika parter. Man fastställer i övrigt villkoren för lånen från banken.

- *Implementering (implementation and supervision)*

Låntagaren är ansvarig för genomförandet av projektet men banken gör uppföljningar för att säkerställa effektiviteten i projektet.

- *Utvärderingsfasen (evaluation)*

Under senare år har världsbanken byggt upp ett system för uppföljning av genomförda projekt. Detta innebär att man följer upp projekten några år efter avslutandet för att få feedback för framtida insatser.

Världsbankens framtid

Nytan av Världsbankens insatser är föremål intensiva diskussioner². I USA, som står för den största insatsen finns starka krafter som pläderar för en nedläggning av banken. Som en konsekvens av detta har man också fördröjt betalningar och ställt krav på förändringar för att fullfölja sina åtaganden. Även andra länder har fördröjt sina insatser av varierande skäl. Detta kan medföra förändringar i Världsbankens verksamhet. Banken torde dock under överskådlig framtid behålla sin roll som dominerande aktör när det gäller finansiering av va-projekt i stora delar av världen.

² Se Tex. Bandow & Vasques "Perpetuating poverty 1994

Framtida världsbanksstöd till va-projekt

Delvis som en svar på kritiken har världsbanken inrättat ett organ för utvärdering av de gjorda insatserna (OED- Operations Evaluation Department). OED har, i sin publikation "Lessons & Practices"³ gjort en sammanställning av erfarenheterna från de va-projekt som världsbanken stött. Man konstaterar där att de projekt som världsbanken tidigare stött framför allt varit inriktade mot förstudier och investeringar för ny- och utbyggnad av va-system. Dessa har sedan fungerat betydligt sämre än förväntat beroende på att man lagt alldeles för liten vikt vid att säkerställa en fungerande drift och relevant underhåll. På senare tid har Världsbanken alltmer stött projekt som lägger större vikt vid institutionell utveckling och rehabilitering av befintliga anläggningar. Drift, underhåll, utbildning samt åtgärder för att förbättra organisationsstruktur och administrativa processer liksom system för uppföljning inkluderas i dessa nya projekt. Nyanläggningar av va-system får alltså en allt mindre andel av stödet medan effektivisering av befintliga anläggningar får en större andel. Detta avspeglas också i krav på effektivare former för att säkerställa den ekonomiska och administrativa styrningen av systemen.

Stöd till icke-statliga organisationer

En stor del av världsbankens finansiella stöd går idag till icke-statliga organisationer (NGO = non governmental organizations) och statliga organisationer med privat inflytande. (PSP = private sector participation).

Mellan 1973 och 1988 drevs sex procent av Världsbanksprojekten av NGO. 1993 hade andelen ökat till drygt trettio procent. I vissa regioner (i Afrika och Asien) ligger andelen över fyrtio procent. Bland dessa finns många projekt på vattenområdet. Ofta drivs de av kooperativ och ett viktigt syfte är att få ett större engagemang från de berörda.

I en stor del av världen drivs vattenförsörjningen av privata organisationer. Under senare tid har detta också blivit fallet i allt fler utvecklingsländer. Världsbanken har ibland ställt krav på privat inflytande och representanter från banken argumenterar i vissa sammanhang för en utveckling mot privat inflytande i fler länder⁴.

Övriga utvecklingsbanker

Det finns ett antal andra, i allmänhet regionala eller nationella, utvecklingsfinansiärer. Många av dessa samarbetar med världsbanken. Projekt samfinansieras och världsbankens syn på projektform och inriktning får stor betydelse.

³ "Managing Urban Water Supply and Sanitation: Operations and Maintenance" i OED "Lessons & Practices" nr. 5 Nov. 1994.

⁴ Stottman, W "Private sector participation in the management and financing of water and wastewater systems.

För svensk del är den nordiska utvecklingsfonden, NDF, och den nordiska utvecklingsbanken NIB av speciellt intresse. Kreditvillkoren för NDF är desamma som IDAs. Dessutom krävs att minst två nordiska länder finns representerade. NIB däremot lånar ut pengar på bankmässiga villkor. Under senare år har man bildat ett speciellt organ för utlåning till miljöprojekt NEFCO. Detta kan t ex vara aktuellt för va-investeringar i u-länder och Östeuropa.

Världsbanksfinansierade va-projekt

Som tidigare nämnts är Världsbanken den största finansiären och långgivaren till projekt i utvecklingsländerna. Ca 6 % eller ca 6 700 milj kronor gick år 1987 till va-projekt av det totalt utlånade beloppet 122 700 milj kronor. Världsbankens stora engagemang inom va-området framgår av nedanstående sammanställning som visar några av de pågående, världsbanksstödda, projekten 1995/96.

Några av projekten beskriver vi mer detaljerat på kommande sidor. Urvalet är främst beroende på att dessa projekt ingår bland dem som diskuterats vid de internationella va-kurserna i Göteborg.

• Algeriet, regionala vattenresurser	• Albanien, bevattning - rehabilitering
• Azerbajjan, rehabilitering Bakus vattenförsörjning	• Angola, vattenförsörjning i städer
• Vitryssland, vatten och avlopp i städer	• Bangladesh, Dhakas vattenförsörjning
• Kina, Shanghai avlopp	• Bolivia, vatten och avlopp landsbygden
• Kina, Yunnan miljö	• Kina, Wanjiashai vatten
• Eritrea, vattenförsörjning	• Eritrea, kommunutveckling
• Guinea-Bissau, vattenförsörjning	• Etiopien, vattenförsörjning
• Ungern, kommunalt avlopp	• Guinea, vatten och avlopp
• Indien, Uttar Pradesh vattenförs. landsbygden	• Indien, Orissa vattenresurser
• Jamaica, vatten och avlopp	• Indonesien, Jarkarta vattenförsörjning
• Malawi, nationell vattenutveckling	• Madagaskar, vattenförsörjning
• Marocko, vatten och avlopp	• Mexiko, nationell vattenutveckling
• Nicaragua, vatten och avlopp	• Marocko, vattensektorn investeringar
• Filippinerna, vattenresurser	• Parkistan, Karachi vattenförluster
• Polen, Krakow vatten och avlopp	• Polen, Bydgoszcz vatten och avlopp
• Rumänien, Bukarest vattenförsörjning	• Polen, Wroclaw vatten och avlopp
• Tanzania, flodvattensystem	• Ruanda, vattenförsörjning
• Turkmenistan, vatten och avlopp	• Turkiet, Istanbul vatten och avlopp
• Venezuela, vatten och avlopp	• Uzbekistan, vattenförs. landsbygd
• Västbanken och Gaza, vatten och avlopp	• Västbanken och Gaza, vattenorganisation

Exempel på va-projekt stödda av Världsbanken 1995/96 (Källa: "Worldbank on Internet" feb. 1996.)

Några exempel på Världsbankfinansierade va-projekt

Angola Water Supply and Sanitation Projekt

Angolas stadsbefolkning har ökat oerhört under de senaste tjugo åren beroende på bl a inbördeskrig. Kriget har lett till en utslagning av jordbruket som medfört att inflyttningen från landsbygden blivit massiv. Luanda som 1974 hade runt 500 000 invånare har nu mer än 2 milj.

Dricksvattenverken producerar endast 50 % av sin möjliga kapacitet och ledningsnätet förser endast 25% av befolkningen med vatten. Standarden på avloppssystemen är låg. Bristerna inom va-området är störst i de fattigaste områdena.

Övergripande mål för projektet är

- förbättra hälsan hos befolkningen i Luanda och 5 provinsstäder genom kvalitativ och kvantitativ säker vattenförsörjning
- höja servicen på avlopps- och avfallsområdet, speciellt till den fattigaste delen av befolkningen
- öka effektiviteten inom va- och avfallsområdet genom kontrakt med den privata sektorn för att skapa en självbärande verksamhet
- hejda pågående miljöförstöring i Luanda- regionen

Projektet

Projektet skall genomföras på fem år och består av sex delprojekt nämligen:

- Luanda Urban Environmental Sanitation. Rehabilitering av vattenverk, reservoarer, pumpstationer, ledningsnät samt avloppsnät. Avfall. Kostnad ca 430 milj kronor
- Luanda Community Environment Pilot. Försök att i ett eller två prioriterade (fattiga) områden i Luanda integrera vatten och avlopp, insamla sopor samt driva ett utbildningsprogram. Kostnad ca 35 milj kr.
- Management Contract for the Luanda Water System. Stöd till privatisering av en sektor inom va-området. Kostnad ca 35 milj kr.
- Provincial Capitals Water Supply Systems. Rehabilitering av dricksvatten- systemen i fem städer. Kostnad ca 110 milj kr.
- Training. Utbildning genom teknisk assistans i drift och underhåll och management inför kommande privatiseringar. Kostnad ca 7 milj kr.
- Technical Assistance. Studie av nuvarande verksamhet och ny strategi för privatisering. Vattenresursstrategi. Detaljprojektering. Uthållig miljöpolicy. Utbildning av beställarorganisationen. System för finansierings- och kostnadsuppföljning. Kostnad ca 98 milj kr.

Finansiering

IDA finansierar projektet till ca 88 % tillsammans med EU, WHO och Italien samt eventuellt Frankrike, Nederländerna och Norge. Den lokala komponenten består i att Angola står för resterande 12 %.

Ethiopian Water Supply Development and Rehabilitation Project

Va-sektorn i Etiopien kännetecknas inte bara av allvarliga brister i infrastrukturen utan även av otillräcklig managementkapacitet för att driva och underhålla anläggningarna och handha policy- och myndighetsfrågor. Dricksvattentillgången är kvalitativt och kvantitativt osäker. Endast omkring 17 % av invånarna har sådan tillgång. En decentralisering av vattenansvaret har skett från en central myndighet till regionala enheter. Dessa behöver assistans för att klara driften av va-anläggningarna och för att utveckla personalen.

Det överordnade målet med projektet är att

- på lång sikt säkra va-försörjningen i enlighet med regeringens regionaliseringspolicy
- förbättra hälsoläget hos befolkningen

detta skall ske genom

- uppbyggnad av den regionala administrationen och va-organisationen inom städerna och säkerställning av driften av landsbygdens vattenförsörjning
- formulering av policy för uthållig vattenförsörjning och finansiering
- rehabilitering och utvidgning av va-systemen i de krigshärjade och mest behövande områdena

Projektet delas upp i tre delprojekt, A, B och C.

Projekt A innebär:

- institutionell support till ett antal namngivna myndigheter
- studier av organisatoriskt, finansiellt och tekniskt ledarskap samt utveckling av landsbygdens vattenförsörjning
- kortvarigt tekniskt stöd för genomförandet av förslagen i studierna samt en försöksanläggning
- personalutveckling, träning, administrativ utrustning samt fordon

Projekt B innebär:

- konsult hjälp med förstudier, detaljprojektering av va-system i städer och projektering av fyra huvudkontor

Projekt C innebär:

- byggande av va-anläggningar och huvudkontoren

Den totala kostnaden är beräknad till 415 miljoner kronor. Projektdel A står för 42%, B-delen för 19% och C-delen för 39% av den budgeterade totalkostnaden.

West Bank and Gaza - Water and Sanitation Services in Gaza
och
West Bank and Gaza - Management of Water and Sanitation Services in Gaza

Inom Västbanken och Gaza stöder Världsbanken för tillfället två projekt, som här beskrivs tillsammans.

Vattenförsörjningen och avloppsystemen i Gaza är otillräckliga vad beträffar kapacitet, kvalitet och managementfrågor. Grundvattenresurserna är överutnyttjade och påverkade av salt och nitrat. I ledningsnätet sker avsevärda vattenförluster (ca 50%) på grund av dåligt material och utförande samt korrosiv miljö och otillräckligt underhåll. Servicen är begränsad och reningen ineffektiv. Trots den allvarliga vattenbristen sker ingen återanvändning av vatten.

Det överordnade målet med projektet är att

- förbättra servicenivån inom va-sektorn, kvalitativt, kvantitativt och organisatoriskt

Projektet innebär att

- en internationell, privat, operatör engageras för att genomföra ett åtgärdsprogram
- driftkapital för operatören införskaffas
- finansiering ordnas för rehabiliterings- och utbyggnadsprojekten i de prioriterade områdena
- teknisk assistans

Genom att en privat operatör tar hand om va-sektorn säkerställs, enligt Världsbanken, en sund finansiell organisation och bättre kostnadstäckning. Man räknar också med att erhålla en bättre kvalitetskontroll.

Ytterligare resultat som förväntas är att

- de begränsade och känsliga vattenresurserna blir skyddade och kan användas bättre
- ledningsförlusterna minskar
- va-servicen blir säkrare och bättre
- hälso- sanitets- och miljötillståndet förbättras.
- biståndsgivningen till va-sektorn ökar

FN-systemet

FN-systemet står för en relativt liten del av finansieringen på u-landsmarknaden jämfört med de bilaterala biståndsorganen och utvecklingsbankerna. För specifika projekt inom va-området kan dock stöd från något FN-organ vara mycket betydelsefullt.

Ett av de mest intressanta organen, i detta sammanhang, är UNDP (United Nations Development Programme) som finansierar och samordnar det tekniska biståndet för olika FN-organ och fackorgan. Genom Office for Project Services (OPS) genomför UNDP upphandlingsuppdrag och projekt för andra FN-organ och ibland också för världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna.

I övrigt är det främst UNICEF och WHO som stöder genomförandet av vatten- och avloppsprojekt. DTCD (Department of Technical Cooperation for Development) stöder projekt som kan vara relevanta för detta projektområde, t ex grundvattenundersökningar.

För svensk kommunal va-export kommer FN-organens verksamhet under den första tiden främst att vara aktuell i samband med projekt som samfinansieras med svenska biståndsorgan. Vi går därför inte närmare in på FN-organen här.

5. Den internationella vattenindustrin

Tidigare var va-verksamheten i de flesta länder en lokal angelägenhet. Den internationella verksamhet som förekom var framförallt koncentrerad till internationella konsult- och entreprenaduppdrag för byggnads- och anläggningsarbeten samt leveranser av utrustning och material och, för vissa u-länder, dessutom internationella experter placerade inom de egna förvaltningarna. Under nittioalet har även drift och driftsledning alltmer börjat läggas ut på internationellt verkande företag. En svensk export av kommunal va-kompetens kommer därför att ske i en annan miljö än den som gällde på sjuttio och åttiotalen.

Idag är den internationella va-sektorn en konkurrensutsatt sektor där många avgörande beslut grundas på diskussioner och förhandlingar som ligger långt från de problem som man möter i den dagliga styrningen av den lokala tekniska förvaltningen. Sektorns centrala roll kan bli ses i det stora intresse som området väcker i internationella management-tidskrifter och symposier. Där räknas va-området idag som ett tillväxtområde för storföretag där frågor som privatisering, finansiering, effektivisering och rättvisa används som argument för och emot olika former för uppbyggande och drift av de tekniska systemen.

Internationellt finns det nu ett antal storföretag som erbjuder ett brett spektrum av tjänster för lokala och nationella huvudmän för va-verksamhet. Även om den svenska kommunala va-exporten kommer att finnas inom en begränsad nisch av området är det viktigt att känna till den expanderande marknaden och de företag som utan tvivel kommer att dyka upp som konkurrenter och samarbetspartners i den enskilda projekten över hela världen. För att ge en bild av den framväxande internationella vattenbranschen skall vi belysa den engelska och franska vattenindustrin som innehåller några av de företag som expanderar snabbast på den framväxande världsmarknaden.

Den Engelska va-industrin

Va-verksamhet i England och Wales

Storbritannien har ett betydligt större inflytande på den internationella utvecklingen på va-området än vad dess andel av marknaden normalt skulle medföra. Givetvis har inflytande som tidigare kolonialmakt betydelse, men även språket och den starka ställningen inom internationell utbildning och på mediaområdet gör att erfarenheter och synpunkter från Storbritannien får en framträdande roll vid alla diskussioner om utformning och ledning av va-verksamhet. Speciellt gäller detta många utvecklingsländer där det dessutom finns en lång tradition av insatser från engelska konsulter. I dessa länder ser man ofta den engelska privatiseringen som alternativet till den traditionella, offentliga, va-organisationen. Det är därför inte bara de engelska vattenbolagens utveckling utan hela utvecklingen av va-administrationen som är av intresse när man vill förstå argumenten bakom förändringar i den internationella va-verksamheten.

Regionala va-myndigheter ¹

Ansvar för vattenförsörjning och avloppshantering i Storbritannien låg fram till 1974 på lokal nivå. Vattenförsörjningen sköttes av kommuner eller små privata vattenbolag. Avloppshanteringen sköttes oftast av kommunerna.

1974 gick man ifrån det kommunala ansvaret för va-frågor. England och Wales delades i stället in i tio "water bassins" som avgränsades utifrån naturliga vattendelare. Varje större flod med upprinningsområde bildade en region som administrerades av en vattenmyndighet (Water Authority).

Vattenmyndigheterna hade ansvar för hela vatten- och avloppscykeln i sitt upprinningsområde, och stod dessutom som operatör för huvuddelen av vattenförsörjningen och avloppshanteringen. Verksamheterna var självfinansierande utan ekonomiskt stöd från stat eller kommuner

Från engelsk sida framhåller man ofta denna indelning i Water Bassins som ett föredöme för indelningen av va-ansvaret i ett land. Argumenten för detta tycks också ha accepterats av många fackkunniga utanför Storbritannien.

Efter en inkörningsperiod ansågs också systemet innebära en förbättring ur ekonomisk synvinkel. Kostnaderna kunde hållas tillbaka och man lyckades förbättra vattenkvalitet och avloppsrening genom utökade investeringsprogram. Fram emot mitten på åttiotalet hävdade man dock från vattenmyndigheternas sida att de nya krav som ställdes på miljö och vattenkvalitet krävde större investeringar än man kunde finansiera med befintliga taxor. Svårigheter att höja taxorna och den dåliga ekonomin i den offentliga sektorn gjorde glappet mellan krav på investeringar och tillgång på medel allt större. Vattenverksamheten² kom, bl a av denna orsak, att inlemmas i den privatiseringsprocess som pågick i Storbritannien under åttiotalet.

Privatiseringen i England och Wales

1985 föreslog den brittiska regeringen att vattenförsörjning och avloppshantering i England och Wales skulle privatiseras. Ursprungligen var tanken att vattenmyndigheterna skulle säljas ut i befintlig form. Då detta skulle innebära att även reglerande och kontrollerande enheter skulle inrymmas i privata företag beslöt man istället att dela upp de tidigare organisationerna. De operativa enheterna för vattenproduktion och avloppsrening skulle överföras till privata bolag medan ansvaret för råvattenutnyttjande, vattendrag och utsläppskontroll överfördes till en nyskapad myndighet - "National Rivers Authority (NRA)".

¹ För en mer detaljerad beskrivning se : Fredriksson , Lannblad, Larsson, Mattsson 1993

² Skottland och Nordirland har och hade egna system för vattenförsörjning och avloppshantering och ingick därför inte i privatiseringen.

Argument för privatiseringen

Under debatterna inför, och efter, privatiseringen av vatten och avloppsverksamheten i England och Wales framfördes en mängd motiv för privatiseringen³. Många av de argument som framfördes återkommer i dagens diskussioner om förändringar i andra länders vattenadministration⁴. En översiktlig genomgång av de som framhålls som viktigast ger en bild av den mångfald av förväntningar som kan förknippas med privatisering. Argumenten mot privatiseringen framkommer i senare avsnitt.

Konkurrens

Genom privatiseringen ville man uppnå en ökad konkurrens. Eftersom det system som infördes i England och Wales innebär att vattenbolagen, i praktiken, får monopol på verksamheten inom sitt geografiska område har man infört "skuggkonkurrens". Genom att den övervakande myndigheten, OFWAT⁵, regelbundet jämför verksamheterna i de olika vattenbolagen anser man sig ha skapat konkurrens samtidigt som man inte behöver genomföra den ekonomiskt omöjliga uppgiften att dubblera ledningar och andra anläggningar. Skuggkonkurrensen ligger i OFWATs jämförelser av effektivitet, produktivitet och andra prestationsmått som röner stor uppmärksamhet i medier, och givetvis i fackkretsar. Även om ett bolag inte riskerar att konkurreras ut från sin marknad menar man att trycket från jämförelserna blir så stort att ett bolag med dåliga prestationsmått tvingas att förbättra sig. Detta förstärks också av att det råder reell konkurrens på resurssidan. Bolagen finansierar sina utbyggnader genom eget kapital och upplåning på den fria kapitalmarknaden. Ett bolag med dåliga mått får svårt att attrahera potentiella investerare och banker.

Affärsmässighet

Ett argument för privatisering är att affärsmässighet prioriteras när det gäller ledningen av bolagen. Byråkrati och offentliga regleringar av olika funktioner i företagen kan ersättas med affärsmässig styrning under friare former. Frågor som prissättning, anställningsförhållanden och avgränsningar av verksamhetsområdet får göras utifrån företagsekonomiska grunder.

I England är prissättningen reglerad. Utgångspunkten är priset före privatiseringen 1989. Med en formel som tar hänsyn till respektive bolags investeringsbehov samt förändringarna i konsumentprisindex beräknas en högsta tillåten taxehöjning varje år. Prissättningen övervakas av myndigheten OFWAT.

Genom att prissättningen styrs utifrån en på förhand bestämd formel verkar det vara lättare att få igenom företagsekonomiskt motiverade prishöjningar. I det tidigare systemet kunde prissättningen påverkas av lokala politiker. Rädslan för negativa reaktioner från opinionen verkar ha varit en starkt bidragande orsak till att man under sjuttio- och åttiotalen inte hade tagit ut priser som tillät de investeringar som krävdes för att uppnå tillfredsställande standard i va-systemen.

³ För en utförligare diskussion se Fredriksson, Lannblad, Larsson, Mattsson 1993

⁴ Bygger på enkäter och diskussioner med kursdeltagare från ett trettiotal länder.

⁵ Office of Water Services

En stor del av de som tidigare var anställda vid vattenmyndigheterna övergick vid privatiseringen till vattenbolagen. De gick från att ha varit offentliganställda till att bli privatanställda. På sikt kan detta innebära sämre trygghet i arbetet och mindre fackligt inflytande. Vid övergången skedde dock få eller inga uppsägningar i de olika bolagen. Däremot har anställningsförhållandena inneburit att personal i högre grad fått byta till andra arbetsuppgifter.

Genom privatiseringen har också bolagen kunnat vidga sin verksamhet genom att diversifiera till angränsande områden. Konsultföretag där kompetens som byggts upp inom va-verksamheten utnyttjas finns t ex numera inom de flesta engelska vattenkoncerner. Konsultverksamheten rör områden som laborativ verksamhet, system för flödesmätningar och debiteringssystem. Fastighetsbolag, dataföretag och installationsbolag är andra exempel på företagstyper som utvecklats kring kärnverksamheterna i vattenbolagen.

Reglering från fristående myndigheter

De engelska vattenbolagens verksamhet kontrolleras av tre fristående myndigheter. OFWAT kontrollera ekonomi och prissättning, NRA reglerar och kontrollerar råvattenutnyttjande, samt utsläpp av avloppsvatten och DWI⁶ kontrollerar kvaliteten på dricksvattnet. De funktioner NRA idag har utfördes tidigare inom vattenmyndigheterna. Personalen vid deras kontrollavdelningar övergick huvudsakligen till NRAs regionala kontor. NRAs regionala organisation svarar mot vattenbolagens koncessionsområden.

Englandsbaserade argument i diskussioner om former för va-administration

Synpunkter på de engelska erfarenheterna dyker upp i de flesta diskussioner om framtida former för va-administrationen i många länder. Diskussionerna förs idag inte bara i utvecklingsländer utan också i Östeuropa och många industrialiserade länder. Vi skall skissera några intryck av diskussionerna i anslutning till argumenten ovan.

Fördelarna med konkurrens är argument som tycks appellera på intressenter i många länder i dag. Däremot diskuteras huruvida det engelska systemet med skuggkonkurrens på efterfrågesidan ger samma effekter som reell konkurrens.

I diskussionerna kring formerna för va-verksamhet i tredje världen har argumenten för en större affärsmässighet och mot en byråkratisk struktur fått stort genomslag. Från finansärer som världsbanken har man t ex framhållit att detta kan tvinga fram en högre effektivitet. Minskade möjligheter för politiker att förhindra prishöjningar kan också ge större sannolikhet för att verksamheten skall kunna fullfölja sina förpliktelser mot långivarna.

Också detta engelska systemet med fristående myndigheter som kontrollerar pris och kvalitet på vatten, avlopp och service har framhållits som en fördel jämfört med det tidigare systemet med offentliga va-myndigheter. Tanken bakom detta argument är att det är lättare för en fristående myndighet att kritisera och kontrollera ett vattenbolag än

⁶ Drinking Water Inspectorate

vad det tidigare var för en avdelning inom en myndighet att kontrollera andra avdelningar inom samma myndighet.

Rättvisa

En nackdel som ofta framhålls i diskussioner kring det engelska systemet är svårigheterna att utnyttja vattenverksamheten i den sociala politiken. Genom att politikerna får mindre direkt inflytande från händer man sig möjligheten till social prissättning. Man får till exempel mindre möjligheter att subventionera fattiga befolkningsgrupper eller att stödja verksamheter som anses strategiska för den ekonomiska och sociala utvecklingen.

Med det engelska systemet är det också oklart hur samhällets makt över va-anläggningarna på lång sikt kan utövas. Vattenbolagens koncessioner är tidsbegränsade men de har äganderätten till anläggningarna. Vilka möjligheter ger det på lång sikt för myndigheterna att påverka användning och utnyttjande av va-systemet.

Engelska vattenbolag

De tio vattenbolag som bildades vid privatiseringen 1989 har alla breddat sin verksamhet. Utöver kärnverksamheten, vattenförsörjning och avloppshantering i respektive koncessionsområde erbjuder man andra tjänster och produkter inom och utom landet. Under senare tid har utvecklingen gått mot utnyttjande av stordriftsfördelar i samverkan med främst elleverantörer. Detta har flera gånger tagit sig uttryck i, välkomna eller fientliga, bud om övertaganden.

North West Water har fusionerats med elleverantören Norweb. Det fusionerade bolaget arbetar under namnet United Utilities. Man har skapat ett dotterbolag, Vertex, vars verksamhetsområde definieras som Facilities Management. I ett första steg ämnar man utnyttja kompetensen i uppbörd av vatten- och elavgifter för att ta över andra typer av avgifts- och skatteuppbörder.

Även Welsh Water har fusionerat med ett elbolag. Det sammanslagna bolaget arbetar under namnet Hyder. Southern Water och Yorkshire Water är för närvarande, sommaren 1996, utsatta för uppköpsförsök från olika elbolag.

Flera andra vattenbolag har idag, sex år efter privatiseringen ändrat skepnad, oftast efter fusioner med andra, inhemska, vattenbolag.

Northumbrian Waters fusion med ett av de lokala vattenbolagen är en del i detta mönster. Just denna fusion är speciellt intressant efter som det lilla, lokala bolaget köpts in av ett av de stora franska bolagen och nu har namnet North East Lyonnaise. Lyonnaise des Eaux har också köpt in majoriteten i det lilla Essex and Suffolk Water plc medan det största franska vattenbolaget, CGE, äger de lokala bolaget Folkestone and Dover Water Services Ltd

Vattenbolag som Thames Water, Severn Trent Water, Welsh Water med dotterbolaget Acer samt North West Water har alla verksamhet utanför UK. Nedan

följer en beskrivning av Anglian Water som är det företag som expanderat mest på den internationella marknaden.

Anglian Water

Koncernen

Anglian Water är det geografiskt största av de tio vattenbolag som bildades i England och Wales i samband med privatiseringen av vattenförsörjning och avloppshantering 1989. I dag har man knappt fem tusen anställda och betjänar drygt fem miljoner människor i England. Basen för bolaget är vatten- och avloppsverksamhet i östra England. Under nittioalet har man breddat verksamheten genom att utföra entreprenader och konsulttjänster för andra beställare inom och utanför Storbritannien.

Bolaget framhåller⁷ att erfarenheterna av att bygga upp och driva de stora tekniska systemen innebär att man även fått hög kompetens inom flera områden som är eftertraktade utanför bolagets kärnverksamhet. Man vill peka på några områden där man har speciell kompetens.

Att driva vatten och avloppssystem där man utnyttjar senaste teknik för att ge en effektiv och tillförlitlig service till kunderna.

Att den stora erfarenhet man har gör att man kan tillämpa ett spektrum av olika processteknologier för att driva vatten och avloppssystem. Man utnyttjar traditionella teknologier likaväl som modern processteknologi för driften. Dessutom har man välutvecklade servicerutiner inom t ex telemetri, laborativ verksamhet och energihushållning.

Anglian Water-koncernen hade 94/95 en omsättning motsvarande över sju miljarder svenska kronor (720 miljoner pund). Verksamheten bedrivs huvudsakligen i tre rörelsedrivande bolag, Anglian Water Services Ltd, Anglian Water Processes Ltd och Anglian Water International Ltd. Anglian Water Plc är moderbolaget som inte driver någon nämnvärd rörelse.

Anglian Water Services Ltd

Anglian Water Services Ltd är det dotterbolag som står för kärnverksamheten. Bolaget ansvarar för vattenförsörjning och rening i östra England i enlighet med den licens man fick från staten vid privatiseringen. Ansvar för drygt fem miljoner människor. Bolaget driver i egen regi reningsverk som betjänar 5,1 miljoner och vattenförsörjning som betjänar 3,9 miljoner människor⁸. Man driver mer än etthundrafemtio vattenreningsverk och drygt ettusen avloppsreningsverk.

⁷ Detta avsnitt bygger på Anglian Water information Internet jan och feb 96

⁸ Skillnaden beror på att viss del av vattenförsörjningen inom bolagets område drivs av separata, små, vattenbolag.

Anglian Water Processes Ltd (AWP)

AWP ansvarar för process och produktförsäljningen inom koncernen. Företaget har kontor i elva länder, däribland Sverige. Inom bolaget finns ett tjugotal dotterbolag.

Purac AB, med huvudkontor i Sverige, är specialiserat på vattenrenings- och avloppsreningsverk för kommuner i Sverige, Danmark, Norge, de Baltiska staterna och i Polen.

Purac Industri AB är specialiserat på behandling av processavlopp för industrin. Det arbetar framförallt med företag inom massa, pappers och livsmedelsindustrin.

Purac Water Sp. Z.O.O. är ett bolag baserat i Polen. Det erbjuder vatten- och avloppsreningsanläggningar för både kommuner och industrier.

Purac/Armton AS i Danmark arbetar i joint ventures och entreprenader på den danska marknaden.

Purac GmbH, i Tyskland, erbjuder tjänster till kommuner och industrier i de nya förbundsstaterna.

Purac Rosewater Ltd i Storbritannien erbjuder vatten- och avloppsreningssystem samt slambehandlingsanläggningar för kommuner och industrier.

Dessutom har Purac ett antal dotterbolag som verkar i Australien, olika delar av Asien, Västindien, USA och Spanien.

Nordic Water Products har huvudkontor i Sverige och dotterbolag i Danmark, Storbritannien, Tyskland och Spanien. Bolaget är specialiserat på design, byggande och installationer av olika vatten- och avloppsbehandlingsutrustningar.

Anglian Water International

Utländska projekt drivs genom Anglian Water International (AWI) som åtar sig drift- och underhålls-entreprenader. Man erbjuder sig också att investera i form av joint ventures tillsammans med kommun och andra offentliga partners eller att på egen hand ta över ägandet av ett va-system. Dessutom erbjuder man konsulttjänster inom dricksvatten- och avloppsområdena. AWI samarbetar också med koncernens hårdvaruleverantör Anglian Water Processes (se ovan) som är förankrad på många marknader.

AWIs strategi är att utveckla och driva ett antal koncessioner för utländska vattenhuvudmän. Målgruppen är idag i första hand länder som är medlemmar i, eller aspirerar på att bli medlemmar i EU. Bland dessa ser man en marknad framförallt där myndigheterna tvingas uppgradera va-servicen som en följd av marknadskrav eller krav från lagstiftare.

AWI är för närvarande mest aktiva i Nordeuropa där man räknar in Skandinavien men också Storbritannien och Tyskland. Andra länder där man har verksamhet är Polen, Spanien, Frankrike, Tjeckien och USA. Dessutom arbetar man i samarbetsprojekt bl a i Latinamerika.

Tillsammans med det största privata amerikanska vattenbolaget, American Water Works Company har man startat American-Anglian Environmental Technologies (AAET). Detta bolag har som syfte att driva drifts- och underhålls-entreprenader på avloppssidan i USA.

AWI driver också ett bolag tillsammans med det stora Brittiska konsultbolaget Sir Alexander Gibb & Partners. Företaget, GibbAnglian Ltd, tar konsultuppdrag inom va-området över hela världen.

AWI marknadsför sig som ett företag som kan erbjuda hög kompetens inom områden som design och byggande samt drift och underhåll av vatten och avloppssystem. Man är beredd att göra detta som ägare, i joint venture med kommuner och industrier eller som entreprenör.

Bolaget erbjuder tjänster som beställarkonsult vid privatisering. AWI åtar sig också uppdrag som går ut på att bygga upp och driva system inom informationsteknologi, för debitering, för prissättning, finansiering och finansiell planering, vetenskaplig service samt att utföra miljökonsekvensbeskrivningar och feasibility - studier.

I sin marknadsföring baserar man sig också i hög grad på de erfarenheter som finns inom andra bolag i koncernen. Moderbolagets erfarenheter från vatten- och avloppssystem för drygt fem miljoner människor har givetvis stor betydelse. Man framhåller att de skiftande förutsättningarna i olika delar av regionen gett kompetens som, sammantaget täcker de flesta situationer. Inom Anglians område finns lantbruksområden, storstadsområden och kustområden.

För tillfället driver AWI ett tjugotal utländska projekt. Beskrivningarna av några av dessa (nedan) kan illustrera verksamhetens inriktning och geografiska spridning.

Twinningprojekt som kan leda till privatisering och långvarig koncession

I Tjeckien är AWI sedan 1991 engagerat i ett projekt som innebär utbyggnad och upprustning av va-systemen i Södra Bohemia, en delstat med niohundrausen innevånare.

Tjeckiska staten inbjöd 1991 Anglian Water att delta i ett twinningarrangemang. En grupp på fyra experter från Anglian avdelades som rådgivare till va-administrationen i delstaten (JIVAK). Konsultinsatserna rörde områden som uppbyggnad av organisationen, prissättning, finansiell planering och drift av systemet.

Ett resultat är att AWI och JIVAK nu tillsammans har presenterat en strategisk plan för verksamheten. Denna innefattar en plan för privatisering av va-verksamheten i delstaten.

Som en följd av twinningprojektet har AWI och JIVAK nu börjat diskutera en 25-30 årig koncession med den tjeckiska staten. I det förslag som diskuteras kommer Anglian Water att stå för ledningen av va-verksamheten. Anglian kommer att tillsätta ansvariga för ekonomi, teknik och drift medan övrig personal huvudsakligen kommer att anställas lokalt.

Projekt för uppbyggnad av provtagningssystem

I Portugal har AWI genomfört ett projekt finansierat av Unesco. I detta projekt - Tanguis Basin Project- har AWI ansvarat för att bygga upp ett system för provtagning. I uppdraget ingick datorprogram samt design och uppbyggnad av systemet för provtagning. Detta innefattade planering av systematiska provtagningar, utnyttjande av olika laboratorier i regionen och dokumentation av systemet. Även utbildning av personal vid företaget och övervakande myndighet ingick också i projektet.

Feasibility studie

I staden Bursa i Turkiet genomförde AWI genom sitt intressebolag GibbAnglian Ltd en förstudie av systemen för vattenförsörjning samt hantering av avlopp och fast avfall i den gamla staden. Studien finansierades av Världsbanken och avses leda till ett investeringsprogram som Världsbanken kan delfinansiera. Beställare var staden Bursas va-verk.

En stor del av studien inriktades på att analysera icke-intäktsgivande vattenleveranser. Man genomförde fältstudier för att uppskatta fysiskt svinn och andra orsaker till intäktsbortfall. Fältstudierna utfördes tillsammans med eller av lokal personal för att studierna i framtiden skall kunna utföras utan externa insatser.

Resultatet av studien var planer för framtida åtgärder. Dessa planer omfattar; reduktion av vattenläckage, förbättring av ledningsnätet, införande av ett datorbaserat styrsystem, prognoser över befolknings- och industriutveckling, förbättringar av avloppssystemen, investeringar i anläggningar för avlopps- och avfallshantering, reduktion av föroreningar i floden Nilufer, möjliga skärpningar av regleringen av utsläpp från industrier och förstärkning av organisationen inom va-myndigheten i staden

System för läcksökning

I staden Izmir i Turkiet har AWI bistått kommunen i uppbyggandet av en enhet för läcksökning. Utbildning och träning av personal samt upprättande av reglementen ingick också i projektet.

Utformning av en master plan

På uppdrag av Istanbuls va-verk leder GibbAnglian ett konsortium som förbereder en ny översiktsplan för va-systemen i staden.

Planen skall täcka alla aspekter av vattenförsörjning och avloppshantering fram till år 2032. Istanbul, som idag har omkring 10 miljoner innevånare, beräknas då ha 17 miljoner innevånare.

I projektet som delvis finansieras av världsbanken anlitas tre underkonsulter. De är Camp Dresser McKee från USA samt de engelska forskningsorganen Hydraulics Research och Water Research Centre.

I uppdraget ingår studier bl a av organisationen av va-verksamheten och översikt över befintliga anläggningar. Slutresultatet skall vara underlag för stadens investeringsprogram.

Slutsatser om engelska aktörer

De engelska bolagen är ännu ganska nya som aktörer i den internationella vattenindustrin. De flesta av de fem år gamla vattenföretagen har uttalat ambitioner att gå utanför UK, men ännu så länge är det ett fåtal som gjort det.

Det företag som har störst utlandsverksamhet är Anglian Water. Anglian har genom köpet av Purac uppnått en viss storlek när det gäller försäljning av komponenter och utrustning till va-anläggningar. På konsultsidan expanderar man och har genomfört projekt i stora delar av världen.

De engelska bolagen går utomlands med verksamheter som ligger i nära anslutning till kärnverksamheten. Det är produkter eller tjänster som är knutna till va-administration. Anglian Waters strategi är att verka som konsulter åt myndigheter som skall rusta upp sina va-system. Man framhåller speciellt sin kompetens i att planera och genomföra privatisering. I kompetensen ligger också att kunna ta hand om den koncession som blir följden av privatiseringen. Idag är Europa, främst de tidigare öststaterna och Skandinavien prioriterade marknader. Även de övriga engelska bolagen kan ha intressen i de regioner som kan bli aktuella för svensk kommunal va-export.

Den Franska vattenindustrin

Organisation av fransk samhällsservice

I Frankrike har det sedan 1800-talet varit vanligt med en typ av beställare - utförare modell inom samhällsservicen. Politiker i kommunerna, eller annat offentligt organ, har haft ansvaret gentemot medborgarna men uppbyggande och drift av systemen har inom många områden gjorts av privata eller halvprivata organisationer.

Avtalet mellan kommunerna och utföraren har utformats som en *koncession*. Med detta sätt att driva samhällsservice har man delegerat en del av politikernas mandat. Den franska benämningen är *gestion déléguée*.

Den långa erfarenhet man har av *gestion déléguée* har medfört att det skapats regler och praxis som delvis är unika för det franska systemet. Man kan därför inte direkt

överföra alla delar av ett franskt koncessionsförfarande till t ex svenska eller anglosaxiska förhållanden. I framtiden kan tillämpningarna kanske bli mer likartade genom att de nya EU-direktiven fört fram koncession som en gemensam avtalsform .

Koncessionsförfarandet har fått utbredning inom flera samhällssektorer. Inom vattenområdet sker omkring 75% av vattenförsörjningen under denna avtalsform⁹. Bland europeiska länder är det bara Storbritannien som har en högre andel privat drift inom detta område. Även när det gäller avfall och kollektivtransporter har Frankrike en låg andel offentliga utförare. Inom el- och gasförsörjningen har man däremot endast helt offentligägd verksamhet.

Den franska regleringen inom va-området är huvudsakligen koncentrerad till fysiska gränsvärden och kontroll t ex av vattenkvaliteten. Den finns ingen motsvarighet till den engelska myndigheten OFWAT som skall ansvara för den affärsmässiga kontrollen som bortfaller på en monopolmarknad. Det franska motivet för att inte införa denna typ av övervakning, är att den långsiktiga samhällsservicen utvecklas bättre i en samarbetsanda.¹⁰ Koncessionstagarna utsätts ändå för jämförelser sinsemellan¹¹. Ett företag som missköter ett uppdrag får svårt att få nya inom eller utom landet.

Fransk va-verksamhet

De franska vattenbolagen har en dominerande roll inom den internationella vattenindustrin. Compaigne General des Eaux (CGE), som är det största vattenbolaget inom Frankrike, och Lyonnaise des Eaux (LdE), som är det största på den internationella marknaden, finns idag representerade över hela världen. Även det tredje SAUR har stor internationell verksamhet.

I Frankrike finns som framgått en lång tradition med privata intressen inom va-verksamheten och annan kommunal verksamhet. Kombinationen av många små kommuner och några stora vattenbolag gör att miljön för vattenoperatörerna skiljer sig väsentligt från den i länder som Sverige och Storbritannien.

Den viktigaste slutsatsen av detta när man ser på den franska närvaron på världsmarknaden kan dock dras från det faktum att det finns ett stort antal olika sätt att administrera va-verksamheten i Frankrike. De franska bolagen har redan på sin hemmamarknad lärt sig att anpassa va-lösningarna efter de lokala förhållandena. I vissa områden driver de privata bolagen verksamheten som om den vore privatiserad, även om man inte har full äganderätt till anläggningarna. Kommunerna inom området utövar inflytande genom olika kommittéer, men va-administrationen leds av vattenbolaget. I andra områden kan motsatta förhållanden gälla. En kommun kan utnyttja flera vattenföretag för små avgränsade uppdrag inom en vattenförvaltning som leds av kommunen. Eftersom även andra delar av den kommunaltekniska förvaltningen kan läggas ut på privata entreprenörer är det inte ovanligt att ett vattenbolag, eller något av

⁹ Commissariat général du Plan "SERVICES PUBLICS QUESTION D'AVENIR" Paris 1995

¹⁰ Lorrain D. "Les services urbains, le marche et le politique" i Martinand C. "L'Expérience Francaise du Financement Privé des É quipements Publics" Paris 1993

¹¹ Under 1996 har man dock beslutat att upprätta ett ekonomiskt kontrollorgan liknande OFWAT.

dess systerbolag, också ansvarar för annan verksamhet i en kommun. Detta ger givetvis utrymme för stordriftsfördelar.

Ibland samarbetar också de stora vattenbolagen. I nyskapande projekt som kan användas som referensobjekt i den internationella verksamheten kan det ske i samarbete med statliga myndigheter eller kommuner. Det nya vattenreningsverket i Paris, Ivry-sur-Seine, drivs t ex under koncession av, SAGEP, ett samägt bolag där bla Paris stad äger drygt 70% och CGE (Compaigne General des Eaux) samt LdE (Lyonnaise des Eaux) vardera 14%. Verket utnyttjar modern reningsteknik utvecklad i samarbete med de två vattenbolagens dotterbolag OTV respektive Degrémont. Dessutom kännetecknas det av modern arkitektur som har förutsättningar att ge internationell uppmärksamhet.

I denna variationsrika miljö tycks vattenbolagen ha utvecklat stor kompetens i att utforma avtal och kontrakt på ett sätt som gör det möjligt att driva en lönsam rörelse oavsett förutsättningarna. Bolagen kan ställa upp på de flesta villkor för man kan alltid räkna ut vad man behöver ta betalt för att det skall löna sig.

Denna kompetens i att utforma villkor och kontrakt så att de ger lönsamhet har man utnyttjat för att bredda sina verksamheter. De stora franska bolagen Lyonnaise des Eaux och Compaigne General des Eaux har framförallt gått in på områden som ligger mellan den offentliga och den privata sektorn. Båda bygger och driver t ex betalvägar och betalparkeringar. Båda är direkt eller indirekt involverade i TV- och televerksamhet samt andra områden där de avtalsformer som finns på va-sidan återkommer.

I sin internationella verksamhet har de franska bolagen också utnyttjat sin förmåga att ta fram kontraktsformer som passar beställaren och samtidigt ger förutsättningar för lönsamhet för vattenbolaget. Detta har inneburit att man introducerat kontraktsformer som varit nya på flera marknader. Vi skall nedan illustrera detta med ett projekt som ett franskt vattenbolag genomfört i Tyskland. Eftersom man utnyttjar just kompetensen att anpassa avtalen efter den speciella situationen kan man inte säga att avtalet i sig är typiskt för fransk internationell va-verksamhet. Det är en av flera varianter. Avtalet är dock av den typ som de franska bolagen själva vill föra fram som förstahandsalternativ.

Kontraktsformer

De franska företagen marknadsför inte en viss lösning. I den kompetens de vill framhålla ligger i stället förmågan att hjälpa kunden, kommunen, att finna ett lämpligt sätt att driva verksamheten på. För att illustrera detta vill vi visa på den arsenal av åtagande som erbjuds kommunerna. LdE har för detta ändamål t ex utvecklat ett omfattande underlagsmaterial om olika kontraktsformer. I de flesta fall är man sedan beredd att åta sig ett kontrakt av den typ som kommunen anser passar bäst i den aktuella situationen.

En stor principiell skillnad finns mellan kontrakt som innebär total privatisering å ena sidan och uppdrag på entreprenad å den andra.

Vid *total privatisering* överförs inte bara drift utan också äganderätt till anläggningar och ledningsnät till det privata bolaget. Eftersom äganderätten ligger hos företaget finns normalt¹² ingen tidsgräns för åtagandet. Styrning och kontroll från offentliga organ kan ske genom reglering av t ex kvalitet och taxor.

Joint venture mellan privatföretag och kommun är ett mellanting där det gemensamma företaget kan fungera som endast driftsentreprenör eller också ägare.

De former som innebär att privatföretaget fungerar som entreprenör eller koncessionstagare kan omfatta allt från en begränsad entreprenad till ett långvarigt totalåtagande.

Den form som innebär det minsta åtagandet och risktagandet för den privata entreprenören är en specificerad *utförandeentreprenad*. Traditionella delade, general- eller totalentreprenader för underhåll eller utbyggnad faller inom denna kategori.

Områdesentreprenader med underhåll innebär att den privata entreprenören ansvarar för och sköter den dagliga verksamheten och underhåll inom definierat geografiskt område och under definierat ansvar. Betalningsformen kan vara fast pris för delar av avtalet men åtminstone delar av underhållet måste faktureras på löpande räkning.

Driftsentreprenad för ett va-system innebär att den privata entreprenören utför alla rutinmässiga åtgärder inom drift och underhåll inom en förvaltning under en viss tidsperiod. Han skall också stå för det rörelsekapital som krävs för att driva verksamheten. Det är ofta lämpligt att han konsulteras, och har visst inflytande, vid utbyggnad och reinvesteringar. Kontakten med kunderna, även uppbörd, kan i viss omfattning ligga på entreprenören. Denna entreprenadomfattning är vanlig i Frankrike där det också finns en speciell avtalsform, *affermage*, för sådana situationer.

Den franska entreprenadformen *concession* motsvaras närmast av det engelska B.O.T. (Build Operate Transfer) och numera av den europeiska koncessionen som också återfinns i vår nya Lag om offentlig upphandling. Den innebär att koncessionstagaren utöver driften för avtalsperioden också ansvarar för investeringar och uppbyggande av anläggningar och ledningsnät. I den mest utvecklade formen står entreprenören också för uppbörd av taxor och behåller delar av dessa som enda ersättning för sitt arbete. Prisnivån är reglerad i kontraktet och kan vara kopplad till index och andra justeringsvariabler. Efter avtalstidens utgång övergår verksamheten till beställaren. Vi kommer att utveckla beskrivning och resonemang om denna form nedan.

Internationellt har detta sätt att utvidga utförarens uppdrag blivit allt vanligare framförallt vid infrastrukturprojekt. När det är kopplat till nyinvesteringar blir det en form av BOT-projekt. I vissa länder kan det ibland kombineras med ett ägande (ytterligare ett O för own i förkortningen) av objektet. Denna form (BOOT) är inte tillämplig i Sverige, och många andra länder, eftersom långfristiga optioner inte är giltiga när det gäller fast egendom.

Koncessionstagarens ersättning för investeringarna kommer helt eller delvis från de avgifter som tas upp under driftsskedet. Beställaren kan på detta sätt få överta en

¹² I de flesta länder är det inte möjligt att ha tidsbegränsad äganderätt av fast egendom.

anläggning utan att göra några utbetalningar. I Sverige är denna typ av upphandling ännu så länge ovanlig. Arlandabanan är ett av de första exemplen. Internationellt har vägar, broar, TV-kanaler och annan infrastruktur i ökande takt handlats upp på detta sätt. För upphandling av vatten & avlopps -anläggningar finns nu exempel från alla världsdelar. Inom vårt närområde ökar antalet BOT-projekt framförallt inom det tidigare östblocket.

Koncessionstagaren är ofta ett joint venture mellan företag som behärskar processen (t.ex. va, trafik, kommunikation eller uppbördssystem), respektive byggandet och finansieringen. Denna joint venture organisation är normalt en ad-hoc-organisation med några få anställda. Dess uppgift är att vara "spindeln i nätet" och att knyta ihop lämpliga intressenter för det aktuella projektet.

BOT-kontrakt: de franska vattenbolagens kompetens

De franska vattenbolagen har inte bara kompetens inom va-teknik. Deras unika kompetens ligger snarare i att de utvecklats förmåga att lösa kundernas, kommunernas, problem¹³. Det fungerar inte bara som vattenbolag, utan har breddat sin verksamhet till att gälla alla verksamhetsområden i gränssnittet mellan samhällsservice och privat verksamhet. De har uppdrag inom en mängd olika sektorer. Uppbyggnad och drift av (betal-) vägar, broar, TV-kanaler, parkeringar och fängelser är exempel på vattenbolagens uppdrag. Uppdragen kan man i vissa fall få för att man kan driva verksamheten i sig effektivare. Lika ofta kan det vara andra faktorer som att man kan utnyttja stordriftsfördelar med angränsande verksamheter, för att man kan arrangera finansiering, för att man har tillgång till speciell kompetens i den egna eller samarbetande organisationer eller för att man kommit på ett nytt sätt att ge samhällsservice.

Utnyttjandet av kompletterande kompetens är central för bolagens verksamhet. De tre stora "vattenbolagen" i Frankrike har moder- dotterbolagsförbindelser med sex av de åtta största byggtreprenörerna¹⁴ i landet. Dessutom omfattar de ofta företag med kompetens inom andra områden som är centrala vid infrastrukturprojekt som t.ex. kommunikation, uppbörd, och energi. Detta tolkas ibland som en diversifiering, breddning av verksamheten, bort från kärnverksamheten. Om man ser företagets kompetens som att lösa kundernas, kommunernas, problem är det istället så att dessa systemverksamheter kan ses som fördjupningar av kärnverksamheten.

Vid projekt utanför Frankrike knyter man regelmässigt upp lokala företag i nätverket. Det inhemska företaget får också en framträdande roll i kontakterna utåt. Ofta drivs verksamheten i ett joint venture som är ett inhemskt företag med inhemsk chef. Detta kan också ses som ett sätt att bli bättre på att lösa kundens problem. Dels får man tillgång till personal som känner den lokala miljön och de specifika problem som kan finnas. Dels underlättar man beställarna, politikerna, i deras relationer till

¹³ Se t ex Norman & Ramirez 1993 för en diskussion om dess förmåga att skapa mervärde i kundernas verksamhet.

¹⁴ LdE-koncernens formella namn är Lyonnaise des Eaux-Dumez efter fusionen med det stora byggföretaget Dumez. Även byggföretagen GTM-entrepouse och Lefebvre m fl ingår i LdE-gruppen. SAUR ägs av Europas största byggföretag och CGT är majoritetsägare i stora byggbolag.

uppdragsgivarna, medborgarna. Det är lättare att motivera att man lämnar över ansvaret för va-försörjning eller annan kommunal verksamhet till ett inhemskt företag än till ett multinationellt.

De franska bolagen utnyttjar också bredden i sin verksamhet till att skapa nya affärsmöjligheter. Genom att verka inom ett område i en kommun eller nation kan man utnyttja kontakter och kunskap om den lokala miljön till att skapa projekt inom andra områden. SAUR har t ex kunnat dra nytta av de drygt trettio år man arbetat med vattendistribution i Elfenbenskusten när man fick i uppdrag att planera produktion och distribution inom energisektorn¹⁵. Planen mynnade ut i en organisation som bl a innebar att driften lades ut på entreprenad med ett kontrakt av samma typ som det franska affermage. Kontraktet togs 1990 av SAUR i samarbete med ett dotterbolag till det franska, nationella, energibolaget EDF. Det finns flera exempel på liknande utvidgningar i de övriga bolagen.

Bolagen verkar se mycket långsiktigt på sina affärer. Man prioriterar ofta långa kontraktstider med hög avkastning sent i projektet framför korta kontrakt med hög avkastning direkt. Detta blir möjligt genom att man söker långsiktig finansiering och genom att man kan räkna med spinn-off effekter inom angränsande områden.

För att illustrera ett franskt vattenbolags utlandsverksamhet gör vi nedan en sammanfattande beskrivning av ett av LdEs utlandsprojekt. Vi tar här bara upp de aspekter som är relevanta i detta sammanhang. En utförligare beskrivning finns i ¹⁶. Eftersom en av de centrala framgångsfaktorerna i bolagens verksamhet är att anpassa sig till de lokala förhållandena kan man inte se detta som den *Franska Modellen*. Man arbetar med ett stort spektrum av olika lösningar. Koncessioner av den typ som Rostock representerar är dock vanliga och tycks dessutom vara den modell de franska bolagen främst pläderar för.

Rostock exempel på ett BOT-projekt inom Lyonnaise des Eaux

I Rostock, i tidigare Östtyskland, stod man efter återföreningen i en situation där man hade stort behov av investeringar för att uppnå västeuropeiska krav på dricksvatten och avlopp. Eftersom man också hade behov av en effektivare organisation för driften av verksamheten kunde man uppfylla båda behoven genom en BOT-entreprenad.

Omvandlingen

Före den tyska återföreningen sköttes vatten och avloppsverksamheten i Rostock av ett nationellt organ, WAB (Wasser und Abwasser Betrieb). Efter återföreningen med Västtyskland överfördes verksamheten efter en kort period till ett nybildat bolag "Nordwasser". Detta hade som huvudsakliga målsättning att under en begränsad tidsperiod omvandla den gamla va-myndigheten till en rationellt fungerande enhet. Nordwasser drev va-verksamheten i Rostock och några närliggande kommuner i

¹⁵ Lentz T. "L'affermage dans la delegation de services publics" i Martinand C. "L'Expérience Française du Financement Privé des Équipements Publics" Paris 1993

¹⁶ Fredriksson & Lannblad VAV-nytt samt Fredriksson, Lannblad, Larsson, Mattsson 1996...

omkring tre år. Under denna period gjordes stora nedskärningar av personalstyrkan (till ungefär en tredjedel av den tidigare).

Parallellt med arbetet med att omvandla den gamla myndigheten till modernt företag gjordes inventeringar av investeringsbehoven. Man studerade också olika alternativa organisationsformer för den fortsatta verksamheten. Ett av alternativen var att lägga ut verksamheten på entreprenad. Redan i början av Nordwassers verksamhet inledde man därför förhandlingar, till en början med tre intressenter, om såväl investeringsprojekt som drift av den löpande verksamheten.

Av de tre intressenterna var två knutna till franska vattenbolag, ett till LdE och ett till CGE. Den tredje bestod av en gruppering med kommunal kopplingar inom regionen.

Efter långa förhandlingar slöts ett entreprenadkontrakt med bolaget Eurawasser. I detta kombinerades ett antal investeringsprojekt med drift av verksamheten under en begränsad period. Den förste april 1993 tog Eurawasser Rostock över Nordwassers verksamhet och personal.

Uppdraget

Eurawassers uppdrag består i att genomföra ett antal utbyggnadsinvesteringar, att sköta drift, personal, uppbörd av avgifter och återinvesteringar i nät och andra anläggningar. Vissa investeringar är specificerade i avtalet, men i övrigt är kraven på verksamheten uttryckta som funktionskrav.

Eurawasser skall betjäna Rostock stad och delar av regionen kring staden. Rostock har ca 240000 innevånare och det betjänade kringlandet ca 40000. Kommunernas beställarfunktion utförs till största delen av "Warnow Wasser und Abwasser Verband" (WWAV) som närmast kan liknas vid ett av kommunerna samägt bolag. Detta har en politisk styrelse och tio anställda. WWAV står som avtalspart i kontraktet med Eurawasser och ägare till anläggningarna. Anläggningar som uppfördes före 1993 ägs förbehållslöst av WWAV. Ansvarsförhållandena framgår av figur 5 på sid. 46.

Avtalsperiod bestäms av investeringsbehov

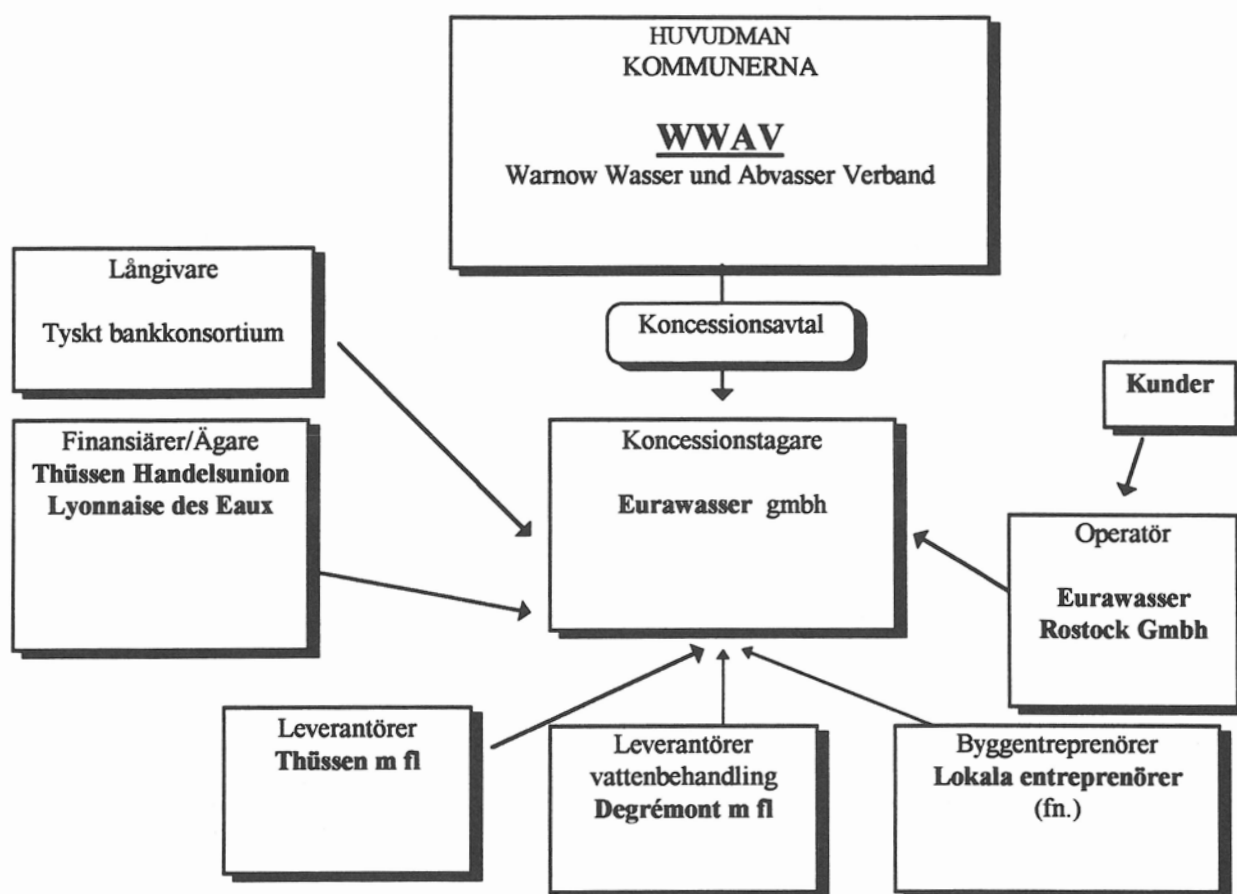
När man diskuterade avtalsperiodens längd utgick man från ekonomiska kalkyler. Eftersom betalningarna till uppdragstagaren helt kommer ifrån vatten- och avloppstaxor under drifttiden gjorde man en avvägning av vilka investeringar som skulle göras och den avtalstid som behövdes för att få tillräckligt stora intäkter. I diskussionerna berörde man minialternativ med små investeringar och avtalstider på fem till tio år. Den utbyggnad som man till slut bestämde sig för innebar investeringar på totalt 900 miljoner Dm. För att uppbörden av avgifter skulle ge tillräckligt stor ersättning till entreprenören fastställdes då avtalstiden till tjugofem år.

Efter 25 år tar kommunerna över de gamla anläggningarna i renoverat/återställt skick samt de av de nya som är avskrivna. Övriga nya anläggningar får man betala viss ersättning för.

Det finns möjligheter för beställaren att avsluta projektet tidigare. Kommunerna har option för återtagande efter fem år. I detta fall utgår givetvis ersättning till entreprenören.

Organisation

Eurawasser Rostock är ett dotterbolag till Eurawasser GmbH som har sitt huvudkontor i Berlin. Eurawasser, som fram till våren 1996 har sin enda operativa enhet i Rostock är ett tyskt bolag där 51% ägs av det tyska Thüssen Handelsunion. De övriga 49% ägs av Lyonnaise des Eaux - Dumez. Utöver verksamheten i Rostock har Eurawasser en enhet för utveckling av nya projekt. Dessa går i första hand ut på att ta över ansvaret för ytterligare vatten och/eller reningsverk i de nya bundesländerna.



Figur 6. Schematisk bild av va-koncessionen i Rostockområdet, Tyskland

Eurawasser har tyska chefer både i moderbolaget och i Rostockbolaget. De har sin bakgrund i ett projektledningsbolag inom Thüssen. Det franska inflytandet ligger på nästa nivå. Såväl den tekniska som den ekonomiska funktionen i Rostock styrs av personer från det franska moderbolaget. De båda tyska cheferna står för kontakterna utåt, framförallt med beställarna medan man har fransmän som ledare för de interna funktionerna.

Samtliga personer i ledande befattningar såg sin placering i Rostock som temporär. De flesta var kontrakterade för en begränsad tidsperiod (tre till fem år) och var inriktade på att sedan gå till andra uppgifter i sin hemorganisation. En av uppgifterna var därför att utveckla och utbilda den lokala personalen till att kunna ta över alltmer kvalificerade befattningar.

Rishtagande

Entreprenaden innebär ett visst ekonomiskt rishtagande för entreprenören. I avtalet mellan kommunen och Eurawasser finns en plan över de investeringar som skall göras under avtalsperioden. De tekniska och ekonomiska risker som är förknippade med dessa skall tas av Eurawasser. Risker som är förknippade med förändrad stadsplanering ligger däremot på kommunen. I vissa fall skall man förhandla om fördelningen av ökade kostnader eller minskade intäkter. Detta gäller t.ex. efterfrågan som minskat p.g.a. minskad industriell aktivitet och abonnenternas vattenbesparande p.g.a. väsentligt höjda taxor.

Taxor

Eurawassers intäkter kommer enbart från dess andel i taxorna. Företaget debiterar och samlar in avgifterna och vidarebefordrar en viss del till kommunen. Det högsta pris som Eurawasser får ta ut finns reglerat i avtalet. Detta pris är beräknat så att det skall täcka kostnaderna för drift, underhåll och planerade investeringar. Övriga faktorer som påverkar företagets kostnader kan leda till förhandlingar om taxehöjningar med kommunerna. Taxan justeras med konsumentprisindex.

Investeringar

Investeringarna är, av Eurawasser, beräknade till att uppgå till totalt ca 900 miljoner Dm under de tjugofem åren. Huvuddelen är inplanerade under de första åtta åren.

Den största investeringen består i en utbyggnad av avloppsrening och kvävereduktion i Rostock. Den nya anläggningen kommer, med sin trestegsrening, att vara den modernaste i Tyskland. Den har dimensionerats för en befolkning på 320000 invånare. Kostnaden för upprustningen av reningsverket blir ungefär 160 miljoner DM. Även vattenreningsverket i Rostock genomgår en upprustning.

Finansiering

En viktig orsak till att det blev ett BOT-projekt i Rostock var det stora behovet av utbyggnad på avloppssidan. Ett av Eurawassers starkaste argument i förhandlingarna var därför möjligheterna att skaffa finansiering. Företaget förhandlade under upphandlingen med två tyska banker varav den ena så småningom kunde lämna ett erbjudande om en "paketlösning" som Eurawasser accepterade. Från Eurawassers ledning menade man att moderbolagens kapital hade liten betydelse. Däremot var företags förmåga att förhandla med bankerna en av orsakerna till att man trodde sig kunna lösa finansieringsproblemen bättre än kommunen.

Slutsatser om de franska aktörerna

De franska bolagen har utvecklat kompetens i att utforma affärskoncept som passar för den aktuella situationen. I England går man in genom att köpa aktier i vattenbolagen. I Tyskland och många andra länder tar man över investeringar, drift och underhåll genom entreprenadavtal med varierande omfattning. Avtalen sträcker sig från enkla driftentreprenader utan någon insats av riskkapital till omfattande koncessioner med det finansiella ansvaret och risktagandet hos vattenbolaget. I andra sammanhang tar man "bara" anläggningsentreprenaden, konsultuppdrag eller leveranser av processutrustning.

För att kunna genomföra de olika affärsvarianterna har de franska vattenbolagen¹⁷ dotter- eller systerbolag inom olika områden som behövs för att bygga upp samhällsservice. Inom samtliga koncerner finns t ex ett eller flera stora byggföretag, konsultföretag, företag inom media och kommunikation, företag för drift av betalvägar och företag som åtar sig drift av anläggningar och fastigheter av olika slag. Inom va-området finns, som framgått ovan, visst samarbete inom avgränsade projekt inom Frankrike. I den internationella verksamheten finns, åtminstone officiellt, mycket lite samarbete mellan vattenbolagen. Tvärtom konkurrerar man ofta om de internationella projekten i konstellation med olika icke-franska bolag. För betalvägar har man däremot ett officiellt samarbete genom att samtliga är delägare i den enda privata motorvägskoncessionären i Frankrike, Cofiroute. Cofiroute verkar även utanför Frankrike.

Medan de engelska bolagen ofta vill framhålla den engelska lösningen med en fullständig privatisering som den ideala lösningen framstår de franska bolagen som mer anpassningsbara. I marknadsföringsmaterial och diskussioner framhåller man gärna att man vill utgå från den aktuella situationen. LdE har t ex utarbetat ett antal olika standardkontrakt för entreprenader av varierande omfattning. I diskussioner med beslutsfattarna väljer man lämplig kontraktsform och modifierar kontraktet. Bolaget kan sen ge ett anbud där variablerna kan vara vattentaxa, kontraktstid och/eller riskfördelning.

¹⁷ För en utförligare beskrivning se Fredriksson, Lannblad, Larsson, Mattsson 1993

De franska vattenbolagen är också aktiva i debatterna kring offentlig förvaltning. Det är frapperande många inslag från anställda i bolagen i olika debattskrifter. Även i teoretiska, vad vi i Sverige närmast skulle beteckna som filosofiska resonemang kring dessa frågor finner man författare med anknytning till bolagen¹⁸.

De franska företagen vill själva framhålla att deras kompetens främst är va-teknisk. Det vi har sett av bolagen tyder på att det också är kompetens inom finansiering, management och ekonomistyrning som tillsammans med skicklighet att genomföra förhandlingar som gett framgångarna¹⁹. Man utnyttjar också den bredd som finns i koncernerna där olika verksamhetsgrenar stärker varandra.

De franska företagen är alltså aktiva i de regioner som kan bli aktuella för svensk kommunal va-export.

¹⁸ Det har t ex förekommit en diskussion om behovet av att stärka konkurrensen t ex genom det engelska systemet med ett övervakande organ av typ OFWAT. I denna debatt har man kunnat se resonemang om att det franska systemet är förankrat i andra värderingar som gör att konkurrensen kan upprätthållas även utan påklustrade övervakningsmodeller. Se tex Martinand, C (ed) "Financement Privé des Équipements Publics" Economica Paris 1993. Under våren 1996 har man ändå beslutat införa prisjämförelser av engelsk modell.

¹⁹ Ett antal processer har drivits mot bolagen vilket visar att det finns de som anser att förhandlingsskickligheten kombinerats med otillåtna medel.