

Klare tal om effektiviteten i vandsektoren

Partner Martin H. Thelle
22. januar 2014

Den 30. september 2013 offentliggjorde Foreningen af Vandværker i Danmark (FVD) rapporten 'Forbrugerejede vandværker og prisregulering'.¹

I rapporten blev det gennemsnitlige effektiviseringspotentiale for de forbrugerejede vandværker opgjort til 0,7 kroner per kubikmeter debiteret vand i 2012, eller i alt ca. 30 mio. kroner. Dette tal er baseret på de såkaldte *korrigerede effektiviseringspotentialer*, der er opgjort af Forsyningssekretariatet, og som bliver brugt til at udmåle vandværkeres årlige effektiviseringskrav.

Forsyningssekretariatet offentliggjorde, den 18. oktober 2013, en pressemeddelelse, der opgjorde et effektiviseringspotentiale på 1,4 kroner per kubikmeter debiteret vand eller i alt ca. 70 mio. kroner for de samme vandværker.² Dette tal er baseret på de såkaldte *rå effektiviseringspotentialer*.

Efterfølgende har Forsyningssekretariatet fremsendt deres beregninger for de forbrugerejede vandværker af de *rå effektiviseringspotentialer*, de *korrigerede effektiviseringspotentialer* samt de *årlige effektiviseringskrav*, som de forbrugerejede vandværker blev pålagt i 2013, og Copenhagen Economics har haft lejlighed til at gennemgå beregningerne.

De fremsendte beregninger fra Forsyningssekretariatet bekræfter de beregninger som Copenhagen Economics har udført i rapporten for FVD på baggrund af *de korrigerede potentialer*, som resulterer i de opgjorte 0,7 kroner per kubikmeter debiteret vand.

Samtidig viser beregningerne Forsyningssekretariatets vurdering af de yderligere potentialer, som sekretariatet på baggrund af *de rå potentialer* mener er til stede blandt de omfattede forbrugerejede vandværker, hvilket resulterer i de opgjorte 1,4 kroner per kubikmeter debiteret vand.³

¹ Rapporten er udarbejdet af Copenhagen Economics. Se <http://fvd.dk/media/14086/Copenhagen-Economics-rapport-Forbrugerejede-vandvaerker-og-prisregulering.pdf>

² Se <http://www.kfst.dk/Indhold-KFST/Nyheder/Pressemeddelelser/2013/20131018-Vand-Copenhagen-Economics?tc=C3A638EB710642BEB5D7E16F82A0AA47>

³ De rå potentialer er opgjort på baggrund af en stor benchmarkingmodel. Copenhagen Economics har ikke haft til opgave at vurdere Forsyningssekretariatets benchmarkingmodel i detaljer, og kan således hverken be- eller afkræfte, om de yderligere potentialer, som fremgår af de opgjorte rå potentialer, i praksis er til stede eller ej.

Dermed står det klart, at der enighed om fakta og beregninger og at forskellen i de to tal alene skyldes, at Forsyningssekretariatet lægger de såkaldte rå potentialer til grund, mens Copenhagen Economics har lagt de korrigerede potentialer til grund.

Dette notat er udarbejdet for at forklare disse to tal (rå potentialer og korrigerede potentialer) samt hvorledes Forsyningssekretariatet har omsat de korrigerede effektiviseringspotentialer til årlige effektiviseringskrav for de forbrugerejede vandværker, der er omfattet af prislofterne.

1 Centrale tal i forbindelse med den årlige benchmarking

Forsyningssekretariatet opgør tre centrale tal i forbindelse med den årlige benchmarking for hvert vandværk der er omfattet af prisloftsreguleringen:

1. Et *rå effektiviseringspotential*, der opgøres ved hjælp af Forsyningssekretariatets benchmarkingmodel.
2. Et *korrigeret effektiviseringspotential*, der bliver brugt til at udmåle de årlige effektiviseringskrav.
3. Et *årligt effektiviseringskrav*, som er den reduktion i driftsomkostningerne, der indgår i prisloftet i det tilhørende år, og således er det potential der søges indfriet i det enkelte år.

I det følgende forklares disse tre tal nærmere.

1.1 Det rå effektiviseringspotential

Det *rå effektiviseringspotential* opgøres ved hjælp af Forsyningssekretariatets benchmarkingmodel på baggrund af vandværkernes driftsomkostninger og de målbare driftsvilkår, der anvendes i modellen. Benchmarkmodellen tager således hensyn til blandt andet antal vandboringer, ledningernes længde og andre lokale forhold.

I benchmarkingmodellen tages der en række hensyn. Blandt andet har Forsyningssekretariatet valgt, at fronten ikke kan udgøres af de private vandværker, ligesom der ikke sammenlignes med de allermest effektive selskaber.

Fordi effektiviseringspotentialerne genberegnes årligt vil det rå effektiviseringspotential ændre sig over tid. Der vil som udgangspunkt være to modsatrettede effekter:

- De ineffektive selskaber bliver mere effektive gennem effektiviseringskravene, og nærmer sig derved fronten, hvilket reducerer potentialerne
- De mest effektive frontelskaber bliver også mere effektive, hvilket øger afstanden til de øvrige selskaber, hvilket øger potentialerne.

I benchmarkingen for 2013 beregnes det samlede rå potential for de forbrugerejede vandværker til 76 millioner kr.

1.2 Det korrigerede effektiviseringspotentiale

Selvom Forsyningssekretariatets rå potentialer tager højde for visse forskelle mellem vandværkerne, så skal tallet alligevel have et "virkelighedstjek". Det gør sekretariatet selv i den individuelle vurdering af forsyningernes effektiviseringspotentiale, og det er de såkaldte korrigerede tal, som for de forbrugerejede vandværker udgør ca. 30 mio. kr. Det er dette tal der reguleres efter, og som Copenhagen Economics har benyttet i rapporten.

Beregningen af det enkelte vandværks korrigerede effektiviseringspotentiale udføres ifølge Forsyningssekretariatet i fire trin:

1. Først beregner Forsyningssekretariatet et umiddelbart effektiviseringspotentiale for samtlige selskaber på baggrund af selskabets oplysninger om costdrivere samt alder og tæthed.
2. Hvis selskaberne får godkendt særlige forhold bliver det umiddelbare effektiviseringspotentiale ændret svarende til, at selskabets netvolumenmål øges med de omkostninger selskabet får godkendt som særlige forhold.
3. Herefter tages der et forsigtighedshensyn til manglende costdrivere.
4. Resultatet af selskabets effektiviseringspotentiale efter særlige forhold og hensynet til manglende costdrivere korrigeres efterfølgende i forhold til selskabets sammensætning af costdrivere.

Efter samtlige fire justeringer fremkommer selskabets korrigerede effektiviseringspotentiale, jf. Forsyningssekretariatets rapport vedrørende fastsættelse af individuelle effektiviseringskrav.⁴

I prisloftet for 2013 er forsigtighedshensynet tilgodeset ved et generelt tillæg, som sekretariatet har fastlagt til 25 procent.

Det korrigerede potentiale danner udgangspunkt for fastsættelsen af de individuelle effektiviseringskrav. Det korrigerede effektiviseringspotentiale udgør samlet 34 millioner kr. for de forbrugerejede vandværker i 2013.⁵

Når benchmarkingmodellen genberegnes årligt vil de korrigerede potentialer også ændre sig, og der vil være modsatrettede effekter ligesom for det rå potentiale.

⁴ Se rapporten "Resultatorienteret benchmarking af vand- og spildevandsforsyningerne: Fastsættelse af individuelle effektiviseringskrav for prisloftet 2013", afsnit 8.4.

⁵ Baseret på benchmarking for 2013. I rapporten 'Forbrugerejede vandværker og prisregulering' var beregningerne baseret på benchmarkingen for 2012, hvilket på daværende tidspunkt var de senest tilgængelige tal.

1.3 Det årlige effektiviseringskrav

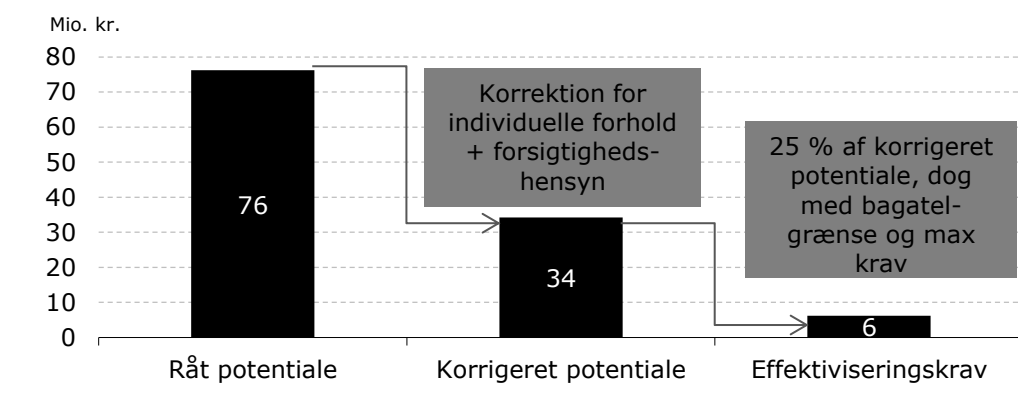
På baggrund af det korrigerede effektiviseringspotentiale beregnes *det årlige effektiviseringskrav*, der indgår i prisloftet, og er den besparelse, der i det enkelte år forventes realiseret som følge af prisloftsreguleringen. Forsyningssekretariatet har vurderet i hvilken takt potentialerne forventes at kunne realiseres, og besluttet at det korrigerede potentiale kan indfries over fire år.

Det årlige effektiviseringskrav for det enkelte vandværk udgør således som udgangspunkt 25 procent af det korrigerede effektiviseringspotentiale, dog med en øvre og en nedre grænse for kravet. Det korrigerede effektiviseringspotentiale på 34 mio. kr. vil således blive udmøntet over en årrække på mindst fire år, og det er dette tal som er anvendt i FVD-rapporten, og som svarer til en gennemsnitlig effektivisering på 0,7 kroner per kubikmeter såfremt det opnås.

Det faktiske årlige effektiviseringskrav i benchmarkingen for 2013 er opgjort til 6 mio. kr. i alt for de forbrugerejede vandværker, der er omfattet af prislofterne. Årsagen til at det årlige effektiviseringskrav udgør mindre end 25 procent af effektiviseringspotentialet er, at der er indregnet både en øvre og en nedre grænse for effektiviseringskravet. Således kan effektiviseringskravet maksimalt udgøre 5 procent af et vandværks driftsomkostninger, mens vandværker med beregnede effektiviseringskrav, der udgør under 1 procent af driftsomkostninger ikke får noget effektiviseringskrav (bagatelgrænse).

Sammenhængen mellem de tre tal er vist i Figur 1.

Figur 1 Sammenhæng mellem effektiviseringspotentialer og effektiviseringskrav – Forbrugerejede vandværker 2013



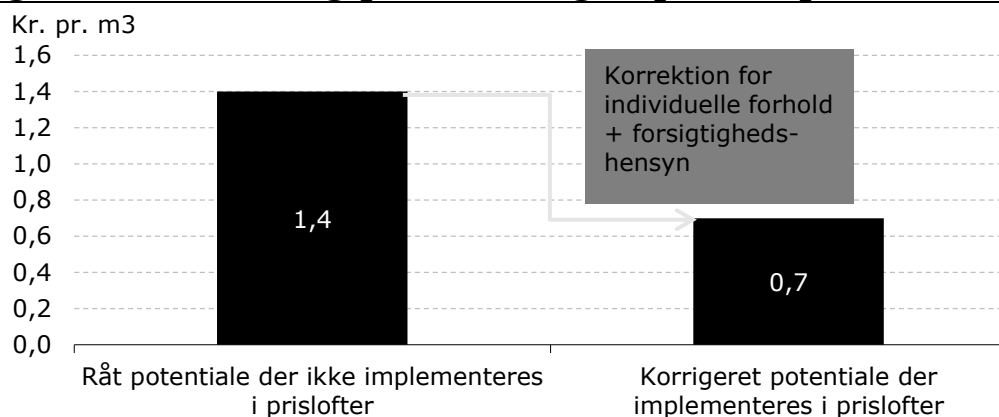
Kilde: Copenhagen Economics baseret på data fra Forsyningssekretariatet, Benchmarking for 2013.

1.4 Potentiale pr. kubikmeter

I rapporten 'Forbrugerejede vandværker og prisregulering' opgøres det samlede effektiviseringskrav i de forbrugerejede vandværker, der er omfattet af prisloftsreguleringen på baggrund af Forsyningssekretariatets korrigerede potentialer. Det vil sige på baggrund af det effektiviseringspotentiale, der over en årrække vil blive udmøntet i konkrete prislofter. Dette potentiale udgør 0,7 kroner per kubikmeter debiteret vand i gennemsnit, hvilket bekræftes af beregninger af både Copenhagen Economics og de fremsendte beregninger fra Forsyningssekretariatet.

I Forsyningssekretariatets pressemeddelelse af den 18. oktober præsenteres et besparelsespotentiale svarende til 1,4 kroner per kubikmeter. Dette effektiviseringspotentiale er opgjort på baggrund af det rå potentiale, jf. Figur 2.

Figur 2 Effektiviseringspotentialer og besparelser pr. m3



Kilde: Copenhagen Economics baseret på data fra Forsyningssekretariatet, Benchmarking for 2013, samt Konkurrence og Forbrugerstyrelsen, pressemeddelelse 18. oktober 2013.

2 Hvor stort er det realiserbare effektiviseringspotentiale?

Det rå potentiale fremkommer, som nævnt, fra Forsyningssekretariatets benchmarkingmodel. Det rå potentiale består således nogle modelberegnete forskelle i driftsomkostninger på tværs af vandværker (givet de målbare driftsvilkår), mens det korrigerede potentiale tager udgangspunkt i de rå modelberegnete potentiale og Forsyningssekretariatets egne korrektioner for, som ikke fanges af modellen og for et generelt forsigtighedshensyn. Hvor tæt disse hver især ligger på et realiserbart potentiale i den forbrugerejede del af vandsektoren vil afhænge af, hvor godt modellen passer til virkeligheden, og hvor godt de valgte korrektioner tager højde for eventuelle uheldsmæssigheder i modellen.

Det skal i den forbindelse understreges, at benchmarkingmodeller af den anvendte slags langt fra kan betragtes som en eksakt videnskab. Den konkrete benchmarking-model har da også været udsat for en del kritik både hvad angår korrektheden af de data som Forsyningssekretariatet har anvendt og hvad angår antagelser og andre faglige metodevalg.⁶

I implementeringen af vandsektorloven har Forsyningssekretariatet valgt, at korrigere det rå potentiale dels for at tage højde for forhold, der påvirker de enkelte vandværkers drift og dels på grund af forsigtighedshensyn. Det vurderes som fornuftigt rent metodisk at foretage en individuel vurdering og ikke alene baseret vurderingen af effektiviseringspotentialerne på en stor benchmarkmodel som altid vil være behæftet med en vis usikkerhed.

DANVA og FVD har tidligere påpeget at de modelberegneede effektiviseringspotentialer på i gennemsnit op mod 40 procent kan være udtryk for, at modellen beskriver branchen dårligt og ikke afspejler et realistisk potentiale i sektoren. Selvom der efter al sandsynlighed er et potentiale for effektivisering blandt nogle af de omfattede vandværker, så tyder de omfattende korrektioner og de mange individuelle forhold på, at de beregnede rå potentialer er overvurderede, hvilket den store forskel på Forsyningssekretariatets rå og korrigerede potentialer også tydeligt viser.

3 Samlet konklusion

De faktiske pålagte effektiviseringskrav for de forbrugerejede vandværker er baseret på de korrigerede effektiviseringspotentialer, der udgør 34 mio. kroner, svarende til 0,7 kroner per kubikmeter.

Copenhagen Economics er af den overbevisning, at effektiviseringspotentialet og gevinsten ved prisreguleringen i Vandsektorloven bør opgøres som den del af effektiviseringspotentialet, der rent faktisk forsøges høstet gennem implementeringen af prislofter. Vi vurderer også, at det er fornuftigt af Forsyningssekretariatet, at foretage individuelle korrektioner og anvende et forsigtighedshensyn, som det er gjort. Det vil sige, at de 0,7 kroner per kubikmeter er det mest retvisende tal i forhold til en vurdering af hvilke effektiviseringsgevinster, der er forsøgt indhøstet via prislofterne i vandsektorloven til dato.

Copenhagen Economics har i den gennemførte analyse ikke haft til opgave, at vurdere den konkrete benchmarkingmodel, der ligger til grund for de beregnede effektiviseringspotentialer. Copenhagen Economics er af den overbevisning, at det potentiale

⁶ Se notat på 18 sider med Forsyningssekretariatets svar på høringsvar fra DANVA og FVD, bilag 7, februar 2013. <http://www.kfst.dk/Vandtilsyn/Benchmarking/Benchmarking-2013/~media/KFST/Vandtilsyn/Benchmarking/Benchmarking%202013/Resultatorienteret%20benchmarking%202013/Bilag%207%20%20Hoeringssvar%20%20150220131.pdf>

man i praksis har valgt, at forsøge at realisere er udtryk for det effektiviseringspotentiale, der i den relevante 4-årige periode kan realiseres som følge af prisreguleringen.

Copenhagen Economics stiller sig tvivlende overfor om de effektiviseringskrav, svarende til de 34 mio. kr., kan realiseres. Copenhagen Economics kan ikke bekræfte, at der skulle være et yderligere realiserbart potentiale på 42 mio. kroner blandt de omfattede forbrugerejede vandværker.⁷

Det er vores håb, at aktører og beslutningstagere med dette notat har et bedre grundlag for at foretage selvstændige vurderinger af effektiviseringspotentialerne for de forbrugerejede vandværker i Danmark.

⁷

En egentlig efterprøvning af Forsyningssekretariatets potentialeberegninger er vanskeliggjort af at Forsyningssekretariatet har valgt ikke at offentliggøre nødvendige omkostningsdata. Dermed har Copenhagen Economics eller andre eksperter ikke har mulighed for at verificere om Forsyningssekretariatets vurderinger.