



# Malas Aguas en Buenos Aires

En studie av ojämlikhetsfällan och privatiseringen av  
vattendistributionen i Buenos Aires



*Klasander, Daniel*

*Kullander, Mats*

# Sammanfattning

Denna uppsats utreder sambandet mellan privatiseringsreform av vattendistribution och det teoretiska begreppet ojämlikhetsfällan. En ojämlikhetsfälla är ett tillstånd av relativ brist på tillgångar och möjligheter, skapat och bevarat av en snedvriden institutionell miljö. Vår frågeställning är huruvida ojämlikhetsfällan som fenomen består efter en genomgripande privatiseringsreform.

Det fall som vi undersöker är Buenos Aires, som 1993 genomförde världens hittills största vattenkoncession. Koncessionen annullerades 2006, sjutton år i för tid. En reform av vatten- och avloppssystemet var nödvändig för att förbättra den undermåliga vattenförsörjningen och för att bryta ojämlikhetsfällan i Buenos Aires. Reformen hade kunnat ha entydigt positiva effekter för de fattiga och marginaliserade grupperna. Vi visar dock att privatiseringen till stora delar misslyckades med att bryta de låga jämviktslägen som bristfällig vattendistribution och ojämlikhetsfällor utgör. De främsta orsakerna till detta var att reformen gjordes i en stressad och ekonomiskt pressad kontext, perspektivet var snävt, konkurrensen dålig, och regleringen hade stora brister.

Därför kunde ojämlikhetsfällan bestå.

*Nyckelord:* Vatten, inequality trap, privatisering, reform, Buenos Aires, fattigdom, ojämlikhet.

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>1</b>
1.1	Förord .....	1
1.2	Syfte, frågeställning och problemformulering.....	2
1.3	Metod.....	2
1.4	Material och avgränsningar .....	4
1.5	Disposition.....	5
<b>2</b>	<b>Teoretisk grund .....</b>	<b>6</b>
2.1	Ojämlighetsfällan – presentation och definition.....	6
2.2	Vattenkaraktäristika och vatteninstitutioner .....	9
2.2.1	Vad är vatten?.....	9
2.2.2	Hälsa och sårbarhet.....	10
2.2.3	Genusperspektiv .....	11
2.2.4	Statens roll i vattendistribution.....	12
2.2.5	Marknadens roll i vattendistribution.....	13
2.2.6	Övriga institutioners roll i vattendistribution .....	15
<b>3</b>	<b>Vattenproblematik som ojämlikhetsfälla – ett teoretiskt ramverk .....</b>	<b>17</b>
3.1	Kausaliteten och det låga jämviktsläget .....	17
3.2	Reformprocess, institutioner och governance .....	18
3.2.1	Reformkontext.....	18
3.2.2	Konkurrens .....	20
3.2.3	Deltagande och ”demand-side management” .....	21
3.2.4	Korruption .....	22
3.2.5	Reglering .....	23
3.3	Täckning .....	24
3.4	Möjlighet att ha råd med vatten - prisöverkomlighet .....	25
<b>4</b>	<b>Empiri .....</b>	<b>27</b>
4.1	Reformprocess, institutioner och governance .....	27
4.1.1	Utgångsläge och reformkontext.....	27
4.1.2	Konkurrens och budgivningsprocess.....	29
4.1.3	Omförhandlingar och annullerande av koncessionen.....	30
4.1.4	Deltagande och ”Demand-side management” .....	33
4.1.5	Korruption .....	33

4.2	Reglering: ETOSS .....	34
4.3	Täckning .....	37
4.4	Möjlighet att ha råd med vatten - prisöverkomlighet .....	40
4.5	Faktorproduktivitet och investeringar .....	43
<b>5</b>	<b>Analys .....</b>	<b>45</b>
5.1	Kausaliteten och det låga jämviktsläget .....	45
5.2	Reformprocess, institutioner och governance .....	46
5.2.1	Reformkontext .....	46
5.2.2	Konkurrens .....	47
5.2.3	Deltagande och ”demand-side management” .....	48
5.2.4	Korruption .....	49
5.2.5	Reglering .....	49
5.3	Täckning .....	51
5.4	Möjlighet att ha råd med vatten - prisöverkomlighet .....	52
<b>6</b>	<b>Slutsats .....</b>	<b>54</b>
<b>7</b>	<b>Referenser .....</b>	<b>56</b>
7.1.1	Tryckta .....	56
7.1.2	Elektroniska, övriga .....	59
<b>8</b>	<b>Bilagor .....</b>	<b>60</b>
8.1	Bilaga 1 – Punkter för fattigdomsanpassad reglering .....	60
8.2	Bilaga 2 – Täckning före koncessionen .....	61
8.3	Bilaga 3 – Stöd för Menem relaterat till vatten .....	61

# I Förkortningar

- ADB - Asian Development Bank
- CBO - Community-Based Organisation
- DSM - Demand-side Management
- ETOSS - Ente Tripartito de Obras de Servicios de Saneamiento
- FDI - Foreign Direct Investments
- IMF - International Monetary Fund
- NGO - Non-Governmental Organisation
- OSN - Obras Sanitarias de la Nación
- PSP - Private Sector Participation
- SUMA - Servicio Universal y Medio Ambiente
- UN-HABITAT - United Nations Human Settlements Programme
- WDR - World Development Report
- WSP - Water and Sanitation Program

# II Tabell- och figurförteckning

Fig. 1, s.12. Positiva externaliteter. Egenhändigt konstruerat.

Fig. 2, s.38. Expansion av täckning relaterat till mål i kontraktet. Källa: Casarin et al 2007.

Fig. 3, s.40. Anslutningskostnader mellan 1993 till 2002. Källa: Casarin et al 2007.

Fig. 4, s.42. Genomsnittskostnad för hushåll 1993 till 2002. Källa Casarin et al 2007.

Fig. 5, s.43. Graf: Utveckling i faktorproduktivitet 1987 till 1998. Källa: Alcazar et al 2000.

Fig. 6, s.44. Investeringsnivåer 1991 till 1996. Källa Alcazar et al 2000.

Fig. 7, s.52. Prishöjning vid inelastisk efterfrågan. Egenhändigt konstruerat.

Bilaga 2. Vattentäckning innan koncessionen. Källa: WSP 2001 s.4.

Bilaga 3. Politiskt stöd för Menem relaterat till vattensituation. Alcázar et al 2000 s.15.

# 1 Inledning

## 1.1 Förord

*"Water is life's mater and matrix, mother and medium. There is no life without water."*

Albert Szent-Györgyi, Nobelprisvinnare i medicin.

*"Mechanisms of access to and exclusion from water lay bare political economic power relationships and positions of social and cultural power"* Erik Swyngedouw, kulturgeograf (2004 s.2).

I september år 2000 samlades 189 av världens ledare i FN-högkvarteret i New York. Resultatet av mötet blev den så kallade Millenniedeklarationen, där det fastslås att fattigdomen i världen ska halveras till år 2015. I målsättningen ingår även att halvera andelen människor utan tillgång till dricksvatten och renhållning eller avlopp. I Millenniemålen kopplas alltså vattenförsörjningsfrågan samman med fattigdomsbekämpning, men den kopplingen kan göras oftare och tydligare.

Försöker man se fattigdom som något mer än bara brist på pengar, inser man att det är ett komplext tillstånd av maktlöshet och utsatthet. Och det är här vatten kommer in i bilden. Utan vatten sker ingen utveckling, genereras ingen ekonomisk aktivitet, ges inget liv. Det finns aldrig en enda enkel orsak till, eller lösning på, nystanet av fattigdomsfrågor, men vattenproblematik är definitivt en knut som håller ihop många trådar.

Saknaden av hållbara vatten- och sanitetstjänster både uppstår ur och skapar fattigdom. Vatten spelar en fundamental roll i människans liv och aktivitet, och vägen ut ur den komplicerade och snåriga fälla av sammanhängande problem som är fattigdom, måste således gå via bättre tillgång till säker vattenförsörjning.

Frågan är då bara: hur?

## 1.2 Syfte, frågeställning och problemformulering

Uppsatsens syfte är att utreda sambandet mellan ojämlikhet å ena sidan och vatten- och avloppsdistribution å andra sidan. Vi vill redogöra för hur ojämlikhet formar och formas av en privatiseringsreform i en sektor som har så monumentala konsekvenser för människors basala livsförutsättningar, nämligen vattensektorn. De separata beståndsdelarna i uppsatsen är naturligtvis inte originella, det har gjorts omfattande forskning på vattenproblematik och vattenprivatisering, liksom det har gjorts omfattande forskning på ojämlikhet. Det unika med vår uppsats är att den kombinerar dessa tre ingredienser, och analyserar dem med hjälp av ett nytt nationalekonomiskt begrepp, nämligen ojämlikhetsfällan. Vi gör detta genom att analysera världens största vattenkoncession, den i Buenos Aires, där ett privat företag 1993 kontrakterades att sköta vattendistributionen för 30 år framåt. Vår frågeställning är:

*Består ojämlikhetsfällan i Buenos Aires efter vattenreformen?*

Under arbetet med att svara på denna fråga tillkommer naturligt behovet att även svara på *hur?* och *varför?* eller *varför inte?*

Ett antal problem uppstår för den som på rak arm vill besvara dessa frågor. Vad är ojämlikhetsfällan? Hur genomfördes koncessionen i Buenos Aires? Vad händer om man analyserar dessa två fenomen tillsammans, ökar den ena förklaringskraften hos den andra? Kan det öka vår teoretiska förståelse för vattenproblematik och vattenprivatiseringar?

För att analysera den övergripande frågeställningen är vi således tvungna att titta närmare på vart och ett av dessa problem. Tillvägagångssättet kommer att klarna nedan, men med frågeställningen och ovanstående problem i åtanke hoppas vi att uppsatsens stringens och röda tråd framträder för läsaren.

## 1.3 Metod

Vår uppsats har formen av en fallstudie. Genom att fokusera på ett fall, och inte flera, möjliggör man för en grundligare och mer detaljerad undersökning. Vi anser att denna typ av studie passar sig bättre här än en flerfallstudie med mer kvantitativ än kvalitativ karaktär, när

det gäller att undersöka vattenförsörjning och dess koppling till fattigdom. Detta synsätt grundar sig dels i praktiska begränsningar (tid, resurser, uppsatsomfång), och i att vi anlägger ett bredare och djupare perspektiv på fattigdom än vad som enkelt kan fångas upp i kvantifierbara data.

Fallstudier utesluter dock inte möjligheten att utifrån resultaten göra vissa generaliseringar och dra slutsatser som sedan kan appliceras i andra kontexter. En fallstudie är komparativ om den använder eller utvecklar koncept som kan användas i andra kontexter eller har målet att dra större slutsatser. Detta nås genom att använda, testa eller utveckla uttalade hypoteser och teorier, eller utveckla nya klassifikationer. Ödmjukhet inför sina slutsatser krävs emellertid, en fallstudies slutsatser är ofrånkomligt mer osäkra än jämförelse av många fall (Landman 2004 s.34-35).

Valet mellan olika komparativa metoder innebär en trade-off mellan ”antal fall” och ”abstraktionsnivå”. En högre konceptuell abstraktionsnivå gör möjligt att fler fall inkluderas i studien, medan en fallstudie gör att man får konkretisera sina koncept mer och anpassa dem till den specifika kontexten (Landman 2004 s.24-25).

Vår uppsats försöker på ett antal sätt följa vissa metodologiska riktlinjer, för att inte reduceras till en deskriptiv studie utan en chans till ens en blygsam generalisering. I uppsatsen testas en hypotes (att ojämlikhetsfällan består efter vattenreformen) och vedertagna teorier och koncept appliceras på ett enskilt fall, samtidigt som teorin utökas genom att vi adderar teoretiska koncept som tidigare inte kopplats samman explicit. Fallet (vattenprivatiseringen i Buenos Aires) har inte valts slumpmässigt, och inte heller för att det skulle ge ”rätt svar” på vår undersökning. Fallet i sig självt är ett intressant undersökningsobjekt då det är världens största vattenkoncession (Casarin et al 2007 s.235). Fallets intressanta karaktärsdrag (till exempel top-down-implementering, regleringsproblematik, makroekonomisk stress) utmärker sig vid snabb överblick av fallet.

Vi anser också att Buenos Aires-fallet äger ett visst mått av representativitet, då det har relativt mycket gemensamt med andra vattenprivatiseringsprojekt. Fallet Buenos Aires är ”typiskt” eftersom det är en koncession (vilket är den mest frekventa formen av privatisering), och genomfördes i den Latinamerikanska kontexten (där en stor andel av världens privatiseringar skett). Fallet kan också knytas till den privatisering av allmännyttan som var a la mode på 1990-talet.



## 1.4 Material och avgränsningar

Uppsatsen bygger på data hämtad från sekundära källor. Det råder ingen brist på teoretisk litteratur som knyter an till vattenproblematiken utifrån ett nationalekonomiskt synsätt. Begreppet ojämlikhetsfällan ("inequality trap") är nyare i ett akademiskt sammanhang och där finns det inte lika mycket litteratur. Men det är också det som gör det spännande och intressant att arbeta med och vi ser det som en tillgång mer än en brist.

Det empiriska materialet är förvånande stort, vilket beror på den särställning som Buenos Aires har genom affärens storlek och egenskap som föregångare. Mycket är skrivet av nationalekonomer kopplade till Världsbanken, som var djupt involverat som förespråkare av och medhjälpare till koncessionen. När man bedömer källor bör man ta hänsyn till autenticitet, oberoende, närhet i tiden och tendens (Esaiasson et al 2004 s.306-316). Vi har varit medvetna om risken för tendensiösa och osjälvständiga källor och analyserat dem därefter. Buenos Aires är en vattendelare i debatten, och många källor har en mycket bestämd förförståelse i ämnet, som det gäller att ha kunskap om och att ta hänsyn till. I vissa, känsliga, fall, har vi krävt minst två källor.

Eftersom vi gör en fallstudie unnar vi oss att inte göra alltför mycket avgränsningar i uppsatsen. Vi försöker analysera så mycket som möjligt av det som kan tänkas vara kopplat till både ojämlikhetsfällan och vattenprivatiseringen. Eftersom ojämlikhetsfällan är ett relativt nytt redskap för nationalekonomisk analys<sup>1</sup> vill vi vända på varje sten som kan tänkas dölja något av vikt. Samtidigt har vi försökt fokusera uppsatsen på det som kan tänkas ha ett direkt samband mellan ojämlikhet och vattenreform, och därigenom valt bort sådant som är av intresse för enbart det ena av de två fenomenen.

Notera gärna att vi berör både vatten och avlopp, det vill säga båda sidorna av vattnets urbana kretslopp. När vi skriver vatten ska det inte enbart tolkas som dricksvatten, utan även avlopp och renhållning ("sanitation"). Då det däremot finns anledning att behandla dem separat och vi enbart syftar på endera vatten eller avlopp uttrycker vi detta explicit. I allmänhet har dock båda sidorna samma förutsättningar och liknande effekter för samhället och då behandlar vi dem som ett fenomen.

---

<sup>1</sup> Särskilt på svenska, så vitt vi vet har ingen studie med anknytning till detta begrepp hittills gjorts på svenska.

## 1.5 Disposition

Den här uppsatsen har för avsikt att nedan presentera

- En *teoretisk bakgrund* för det problem som vi försöker analysera, dels genom att närmare beskriva ojämlikhetsfällan, dels genom att undersöka vattenproblematiken och varför vatten skiljer sig åt från annan typ av infrastruktur.
- I det efterföljande teoriavsnittet presenterar vi vårt *teoretiska ramverk* som vi senare kommer att använda för att analysera vårt empiriska material. Vi presenterar vilka områden som vi lägger extra vikt vid och varför de är viktiga.
- Därefter följer *empirin*, där all relevant information om vårt fall läggs fram. För att underlätta för läsaren och etablera någon form av stringens använder vi till stora delar samma rubriker som i det teoretiska ramverket.
- Därefter kommer *analysen*, där vi knyter ihop trådarna och analyserar vår empiri utifrån vårt teoretiska ramverk.
- I *slutsatsen* återfinns en mer fokuserad sammanfattning av våra slutsatser, och det är också där vi ämnar besvara vår frågeställning.

## 2 Teoretisk grund

### 2.1 Ojämlighetsfällan – presentation och definition

Ett av huvudsyftena med denna uppsats är att explicit koppla samman vattenproblematiken med begreppet ”inequality trap”, som vi här översätter till *ojämlighetsfälla*. Översättningen innebär att vi behåller den relativitet som det engelska namnet tydligt förmedlar; fattigdom förstås som ett tillstånd i relation till andra, och som ett ojämlikhetsproblem.

Ojämlighetsfällan är ett nytt begrepp inom den ekonomiska utvecklingslitteraturen, och kan sägas ha etablerats av Världsbanksekonomen Vijayendra Rao, för att sedan ha utvecklats vidare av andra forskare och ekonomer (Rao 2006; Daymon & Gimet 2007 s.1). Det definitiva genombrottet för begreppet kom i Världsbankens *World Development Report 2006* (World Bank 2005). Nedan följer en redogörelse för den definition av ojämlikhetsfälla som används i denna uppsats. Men det är först på sin plats att påpeka skillnaden mellan det sedan tidigare kända begreppet ”fattigdomsfälla” och den nu aktuella ojämlikhetsfällan.

Både fattigdoms- och ojämlikhetsfällor gör att människor saknar möjligheter (”opportunities”) och hålls fast i fattigdom. Men ojämlikhetsfällor skiljer sig på det sättet att de grundar sig i ett ekonomiskt, politiskt och kulturellt samspel där olika samhällsgrupper/lager formar ett självförstärkande system. Detta ger i sin tur ett låst distributionssystem och fattigdomen blir kronisk – även om de fattigas möjligheter av någon anledning skulle öka är den politiska, ekonomiska och kulturella miljön sådan att de komparativa fördelarna finns kvar hos de rikare i samhället, och ojämlikheten kvarstår. Centralt är alltså den initiala positionen inom strukturen, och vilka möjligheter till överföring av fördelar som finns eller uppstår (Daymon & Gimet 2007 s.2-3). Fällan är således ett relativt koncept; fördelarna för de fattiga kan öka, men inte i relation till de mer förmögna. Det ojämlika mönstret består (Bourguignon et al 2007 s.243).

*“Poverty traps tell us about situations where people at the low end of the income distribution are stuck in a cycle of poverty because a lack of resources generates more resources constraints. Inequality traps, on the other hand, describe situations where the entire distribution is stable because the various dimensions of inequality (in wealth, power and social status) interact to protect the rich from downward mobility, and to prevent the poor from being upwardly mobile” (Rao, 2006).*

Ojämligheten i den samhällliga strukturen och i relationen mellan grupper skapar ett självförstärkande dödläge, som låser människor i fattigdom och som även tenderar att, åtminstone i ett längre perspektiv, vara ekonomiskt ineffektivt och tillväxthämmande; situationen kan ses som ett marknadsmisslyckande i kombination med ogynnsam ”institutional evolution”. Utmärkande för denna typ av fälla är dess ständaktighet över tid, eftersom distributionen av fördelar fastnat i ett *lågt jämviktsläge* (Bourguignon et al 2007 s.243; World Bank 2005 s.20-21). Det låga jämviktsläget (”low-level equilibrium”) upprätthålls av orsakssamband som ger en ”ond cirkel”, där inga policyåtgärder görs för att minska ojämlikheten, och där institutionerna fungerar dåligt (ingen ”good governance”). Ett dåligt utgångsläge begränsar ens valmöjligheter till relativt sämre alternativ, vilket renderar ett relativt sämre utfall. Man har ingen möjlighet att ändra ramverket eller institutionerna – den makten ligger hos andra. *”Inequality is sticky”* (Rothstein & Uslaner 2006 s.29-30; Bourguignon et al 2007 s.243-244).

Det låga jämviktsläget är viktigt i detta sammanhang för att förstå hur fällan uppstår och kvarstår, samt för kopplingen till vattenproblematiken (se mer under rubrik 3.1).

Ett sätt att se på kausaliteten bakom, och konsekvenserna av, ojämlikhetsfällor är att ojämlikheten hämmar investeringsmöjligheterna och produktiviteten hos de fattiga. Fattigdom (här är brist på tillgångar betydelsefullt) kombinerat med dålig marknadstillgång bibehåller då ineffektivitet och en låg levnadsstandard, eftersom det saknas fungerande korrigerande omfördelning och policys som kan lösa marknadsmisslyckandet och snedfördelningen (Bourguignon et al 2007 s.248). Ett viktigt element i problematiken (och lösningen) blir då *institutioner* och i förlängningen ”good governance”. Som ovan antytts, är den institutionella miljön med och skapar och upprätthåller ojämlikhet, och institutionell förändring är således en nyckelaspekt i utvecklingen. Tre möjliga vägar ut ur fällan finns;

1. Extern chock,
2. Policyändring, och
3. Ändring i ansträngning/satsning (Bourguignon et al 2007 s.250).

Extern chock är här brett definierat, som en förändring i kontexten (t ex en ekonomisk kris eller en aktörs påtryckningar) som utövar tryck eller lossar på gamla mönster. Policyändring är en förändring av existerande (eller skapande av nya) enskilda policys eller policymönster som påverkar ojämlikheten, negativt som positivt. Ändring i satsning är en förändring i hur samhället och dess aktörer prioriterar och agerar gentemot en fråga eller ett problem, exempelvis vattenförsörjning eller ojämlikhet.

Som vi ska se, och utvärdera konsekvenserna av, i följande kapitel har alla tre faktorer spelat in i fallet Buenos Aires – både i privatiseringens början och i dess avslutande.

En bidragande orsak till det låsta läget är inte sällan ”captured institutions”. Då makten är tydligt samlad hos dominanta grupper kan institutionerna kontrolleras av vissa elitgrupper, eller de övre skikten i samhället, som verkar för att upprätthålla (den ojämlika) situationen, och resultatet blir icke ”socialt optimalt”. ”Elite capture” av försörjningen av basala tjänster existerar ofta lokalt, men skulle kunna påverkas av ändrade maktallokeringar och policyinriktningar (Bourguignon et al 2007 s.248, 252).

Av detta följer också att en optimal rättvis utvecklingspolicy blir den som explicit tar hänsyn till dynamiken i utvecklingsprocessen och som strävar efter att maximera fördelarna för dem som har minst möjligheter och som har det sämst ställt. De sociala, ekonomiska och politiska mekanismer som reproducerar ojämlikheterna måste lyftas för att kunna byta jämviktsläge och följaktligen bryta fällan (Bourguignon et al 2007 s.239-240, 245).

Samhällen med mycket hög ojämlikhet, som i de Latinamerikanska länderna, har också mest att vinna på att ta sig ur ojämlikhetsfällan. Den höga ojämlikheten påverkar den ekonomiska utvecklingen och den sociopolitiska stabiliteten negativt. Marknadsreformer, såsom privatiseringar, kan innebära en förbättring för de sämst ställda. Men marknadsreformer som misslyckas med att ta hänsyn till ojämlikheten kan förvärra tillståndet för hela samhället (Graham 1998 s.22-26).

Avslutningsvis, och som summering, kan vi kortfattat konstatera att ojämlikhetsfällor är:

*“persistent differences in power, wealth and status between socio-economic groups, that are sustained over time by economic, political and socio-cultural mechanisms and institutions. In some cases, it is possible that these differences lead to efficiency losses, resulting in an economic equilibrium that is inferior to some feasible alternative”*

(Bourguignon et al 2007 s.236).

Denna uppsats kommer att applicera detta relativt nya koncept på ett specifikt fenomen, nämligen vatten- och avloppsdistribution. Vi anser att denna koppling kan och bör göras då vi ser på fattigdom som mer än skillnader i inkomst, och eftersom vattenproblematik är en

avgörande aspekt inom fattigdoms- och utvecklingsteori. Bourguignon med flera (2007 s.244) skriver: ”*Better understanding the general structure of inequality trap models, and possibly better characterizing those equilibria, should rank high in theoretical research.*”

## 2.2 Vattenkaraktäristika och vatteninstitutioner

### 2.2.1 Vad är vatten?

Vatten är inte en vara som vilken som helst. Att sälja vatten går inte att jämföra till exempel med att producera och sälja en t-shirt (Ahmad 2007). Vatten är ett essentiellt behov för allt mänskligt liv. Utan vatten, kan inga människor finnas, inga samhällen och inget Buenos Aires. Fungerande vatten och avlopp har stora positiva externaliteter. Hälsoeffekterna är stora, kolera och andra smittsamma sjukdomar grasserar i områden där anslutning till vatten och avlopp saknas. I dessa områden är den dagliga kampen för dricksvatten kostsam – kostsam i avseende av tid, pengar och psykisk hälsa.

Den ekonomiska utvecklingen påverkas också av brist på vatten och avlopp (Swyngedouw 2004 s.56-58, 73-74). Vatten är ett politiskt viktigt ting, och har på många håll starka religiösa och kulturella värden och betydelser. Detta gör hanteringen av distributionsfrågan än mer delikat (Shiva 2002 s.19-21, 131-139). Allt detta visar att brist på vatten och avlopp ger social, ekonomisk och politisk marginalisering. Vatten ses av FN sedan 2002 som en basal rättighet, stadgad i ICESCR-konventionen<sup>2</sup> (ADB et al 2006 s.65).

#### **Ekonomisk vara**

Synen på vatten som ekonomisk vara fick ett nytt uppsving i samband med den internationella vattenkonferensen i Dublin 1992. Där betonades prismetans roll för att justera användandet av vatten till hållbara nivåer. Tanken är helt enkelt att vattentjänster ska bli dyrare då det blir brist på vatten, enligt lagen om utbud och efterfrågan. Priset på vatten ska motsvara

---

<sup>2</sup> Som dock inte har juridisk tyngd som ett internationellt fördrag, som andra mänskliga rättigheter har. Frågan om huruvida vatten är en mänsklig rättighet är därför även fortsättningsvis uppe för debatt (ADB et al 2006 s.65-66).

marginalkostnaden med ”*full cost recovery*”. Konsumenten ska alltså betala hela kostnaden för distributionen, vilket kan inkludera installation, mätaravläsning med mera (Budds & McGranahan 2003 s.95-96). Bidrag och subventioner från staten som påverkar priset ses som negativa då de skapar snedvridningar på marknaden. ”Full cost recovery” är dock kontroversiellt och politiskt sprängstoff, och till viss del oförenlig med synen på vatten som mänsklig rättighet.

Att se på vatten som en ekonomisk vara betyder inte nödvändigtvis att vattnet måste skötas av privata aktörer. Budds med flera menar att vattendebatten tagit skada av alla diskussioner om huruvida vatten är en ekonomisk vara, eftersom det begreppet inte har någon användning i nationalekonomi eller annan samhällsvetenskap (Budds & McGranahan 2003 s.96).

### **Kollektiv eller privat vara?**

Vi har sett argument som talar för att se på vatten både som privat och kollektiv vara. Naturligtvis beror detta delvis på den lokala kontexten. I många lägen kan vatten vara en verklig bristvara, och därmed rivaliserande, i bemärkelsen att ett glas vatten för någon innebär ett glas mindre vatten för någon annan. I Buenos Aires däremot, är det inte så. Utbudet av vatten är i själva verket mycket god, med stora kvantiteter som dagligen strömmar till staden (Chisari & Estache 1999 s.20), och att förse befolkningen med tillräckliga mängder vatten för en dräglig vardag är ett rimligt och fullt genomförbart mål. Den vattenbrist som ändå finns för enskilda hushåll (utan uppkoppling) i Latinamerika är helt och hållet socialt konstruerat (Swyngedouw 2004 s.53).

Som Budds & McGranahan påpekar är vatten och avlopp inte perfekta kollektiva varor, men de besitter viktiga kollektiva egenskaper, nämligen hälsoeffekter som har aggregerade effekter för hela samhället (2003 s.92). För analysen i den här uppsatsen är det således lämpligast att betrakta vatten som en kollektiv vara, med inslag av uteslutning (”*exclusion*”). Uppsatsens syfte är till stora delar att analysera de grundläggande mekanismerna i samhället som skapar denna uteslutning.

### **2.2.2 Hälsa och sårbarhet**

Ytterliggare en aspekt som tydligt visar på kopplingen mellan vatten, fattigdom och ojämlikhet är hälsoaspekten.

Hälsa är en viktig del i fattigdoms- och ojämlikhetsproblematiken, och vatten- och avloppsförsörjningen kan påverka hälsan både negativt och positivt – beroende på dess kvantitet och kvalitet. Fattiga människor är relativt mer utsatta för hälsorisker och lider i högre grad av olika typer av ohälsa. Förutom personligt psykiskt och fysiskt lidande kostar ohälsan både samhället och de drabbade fattiga såväl direkt ekonomiskt och via tidsförluster och förlorade alternativa intäkter (ADB et al 2006 s.29-35, UN-HABITAT 2005 s.62-63, 71-73).

Hälsoaspekten är också nära knuten till begreppet sårbarhet ("vulnerability"). Fattiga människor lever och bor på sätt som gör dem mer utsatta och sårbara. Detta kan bero på exempelvis snedvriden institutionell miljö, dålig bostad, osäkra bostadskontrakt och äganderätter, större hot från naturkatastrofer, eller avsaknad av säker vattentillgång. Ohälsa är också en viktig kausal faktor, men den kan även uppstå ur de just nämnda faktorerna. Denna sårbarhet är hämmande på många sätt, och bidrar till att låsa människor i fattigdom och ojämlikhet, till exempel genom att minska deras valmöjligheter och generera en oförutsägbarhet i tillvaron som i sin tur är negativt ekonomiskt då det bland annat minskar investeringsvilja och -möjligheter. Vattenförbättrande reformer för den fattiga befolkningen kan minska sårbarheten och öka förutsägbarheten i vardag och livsuppehälle (Soussan & Arriens 2004 s.15, 23, 30).

### 2.2.3 Genusperspektiv

Att vattenförsörjning (i fattiga länder) är en kvinnofråga är angeläget att betona här. På många platser tvingas kvinnor att lägga stora delar av sin vakna tid på att hantera vatten, eller bristen på densamma. Detta är inte bara ett mödosamt och farligt arbete, det innebär också ytterliggare låsning i fattigdom och ojämlikhet. Kvinnorna kan ej använda sin tid till andra produktiva sysslor/aktiviteter (ADB et al 2006 s.18-19; Swyngedouw 2004 s.57-58, 74), och försätter dem i ojämlik position gentemot det andra könet, men också sin samhällsgrupp gentemot mer privilegierade grupper. Det är också ett ekonomiskt problem för nationen som helhet, eftersom en stor del av befolkningen (fattiga kvinnor) ej har möjlighet att allokera sin tid effektivt (ADB et al 2006 s.7-8, 12-15, 30-50).

I denna uppsats genomförs inte någon empirisk analys med fokus på genusaspekten, men dessa fakta finns med i bakgrunden, då det är viktigt att beakta i ett ojämlikhetsperspektiv

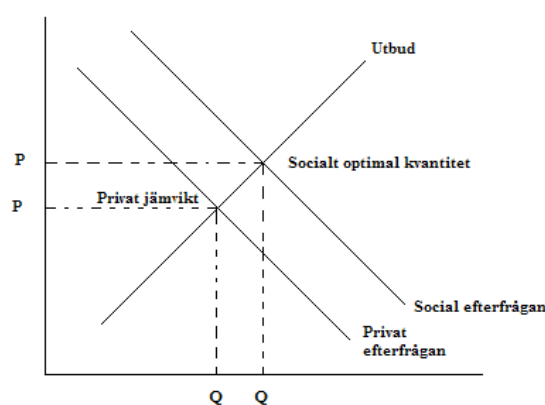


eftersom en förbättrad vattensituation främst förbättrar jämlikhetssituationen och de ekonomiska möjligheterna för kvinnor.

## 2.2.4 Statens roll i vattendistribution

Kollektiva varor har traditionellt setts som den offentliga sektorns ansvar. Vatten är, som vi har sett, vanligen karakteriserat som en kollektiv vara. Det har medfört att 90 % av jordens vattentillgångar ägs och distribueras av offentlig sektor, och i två länder, Nederländerna och Uruguay, är privatisering inom vattensektorn till och med illegalt (Madhoo 2007 s.91, 96-97).

Kollektiva varor som dessutom har positiva externaliteter, har i än större grad varit statens ansvar. Externaliteterna tas inte med i beräkningen av privata aktörer vilket gör att varan produceras i en kvantitet som är lägre än den socialt optimala (se graf till höger). Vatten och avlopp har som vi har sett många positiva externaliteter, som till exempel bättre hälsa, bättre förutsättningar för ekonomisk



aktivitet och så vidare. Resonemanget är inte minst viktigt vad gäller investeringar för utbyggnad till fattiga områden. En privat aktör har begränsade incitament att göra dyra investeringar med stora risker. En statlig aktör däremot har dock större anledning att uppfattas som altruistisk och kan frigöra resurser för dylik utbyggnad. Detta är dock en sanning med modifikation. Statens budget är knapp och i utvecklingsländer är behoven stora. Intäkter från vattensektorn stannar därför inte nödvändigtvis i densamma utan används för andra prioriteringar (Swyngedouw 2004 s.60). Det är, i dylika fall, de fattiga som drabbas hårdast av statens bristande kapacitet (Budds & McGranahan 2003 s.97).

Vattendistribution utgör ett naturligt monopol. Stora fasta kostnader och små rörliga gör det ej ekonomiskt försvarbart att låta flera företag ha varsitt vattenledningsnät. Skalfördelar förloras om man låter fler än ett företag sköta distributionen (Varian 2003 s.430). Ett privat monopol skulle dock ta ut monopolvinster, vilket utgör ett argument för att staten bör ha, om inte direkt, så åtminstone indirekt ansvar genom reglering. I annat fall riskerar priserna att stiga på grund av bristen på konkurrens.

Det finns alltså tre större marknadsmisslyckanden (marknaden producerar inte socialt optimum, marknaden tar ut för höga priser på grund av monopol, marknaden bygger inte ut infrastrukturen i tillräcklig grad), som motiverar statligt ansvar. Vattnets egenskap som mänsklig rättighet, stadgad i olika FN-konventioner, framtvingar också statens skyldighet att ansvara för vattendistributionen (Budds & McGranahan 2003 s.94).

Staten har således en skyldighet för att vatten distribueras på ett sätt som är förenligt med mänskliga rättigheter. Denna skyldighet kan aldrig till fullo överföras till marknaden. Staten är den enda aktör som kan agera (direkt eller indirekt) för att förse befolkningen med vatten till ett överkomligt pris. Men för att vattendistributionen ska hanteras på ett tillfredställande sätt krävs att staten fungerar enligt demokratiska principer. En stat som diskriminerar mellan olika folkgrupper till exempel, eller en stat som präglas av korrupktion, kan förvärra vattenrelaterade problem. Detta är ett reellt hinder i många utvecklingsländer. Stater som präglas av ojämlig maktallokering tenderar att även distribuera välfärd ojämligt (Graham 1998 s.23). Vissa stater för ”clientelist politics” vilket innebär att de agerar opportunistiskt och gynnar dem med mest makt. Personal och ledning i vattenbolag och myndigheter tillsätts på politiska meriter (Swyngedouw 2004 s.60, 158). Trots statens tillkortakommanden är det dock omöjligt att bortse från det oomtvistliga faktum att staten har det yttersta ansvaret att förse sina medborgare med vatten och avlopp.

### 2.2.5 Marknadens roll i vattendistribution

Det finns olika former av privat engagemang i vattensektorn. Dels avhändande (”divestiture”), som innebär att staten helt enkelt överför allt ansvar för vattenägande och vattendistribution till privata aktörer. Det finns också varierande typer av fortsatt offentligt ägande men med privat distribution. Privatiseringsreformer kan se ut på många sätt, allt ifrån att privat sektor endast får ansvar för till exempel avläsande av vattenmätare i hushåll till att ansvara för allt, inklusive kapitalinvesteringar (Madhoo 2007 s.91-93; Budds & McGranahan 2003 s.90-92.). Koncessionen i Buenos Aires är exempel på det senare.

Marknaden antas i grundläggande nationalekonomisk teori ha fördelar som staten inte besitter. Konkurrensen på marknaden ger incitament för aktörerna att effektivisera för att minska kostnader och öka vinster. Privata sektorns deltagande antas ge högre effektivitet enligt tre olika teorier; *principal agent theory* – enligt vilken privata anställda har större incitament att följa sitt företags mål än motsvarande anställda i offentlig sektor, *property rights theory* –

enligt vilken ägandet medför större incitament att motverka värdeminskning på investerat kapital, *public choice theory* – enligt vilken offentligt anställda budgetmaximerar vilket driver upp kostnaden (Madhoo 2007 s.97). Statliga bolag behöver inte frukta andra konkurrenter, behöver inte satsa på forskning och utveckling, behöver inte träna sin personal, och så vidare. Privata företag måste i större utsträckning kämpa för sin överlevnad, vilket gynnar konsumenten.

Vattensektorn är dock speciell på det viset att konkurrens är mycket svårt att införa, faktiskt svårare än inom annan typ av infrastruktur (Clarke et al 2004 s.2). När ett företag väl fått ansvaret för vatten och avlopp, oavsett hur processen gått till, är det i en monopolställning. Mycket av resonemanget ovan om ökade incitament går därför förlorat. Staten måste reglera företaget så att monopolvinster inte tas ut. Ett privat företag motiveras även av att öka vinsterna, vilket gör att företaget kommer att fortsätta att kämpa för att effektivisera och minska på kostnaderna. Men i och med bristen på konkurrens behöver inte dessa besparingar återspeglas i minskade priser för konsumenten. Vinsterna blir ännu högre om man lyckas sänka kostnaderna men bibehålla priserna på en hög nivå. Som vi ska se var det just vad som skedde i Buenos Aires.

Konkurrens motverkas också i privatiseringsreformerna runt om i världen av att branschen domineras av så få företag, och att dessa tycks samarbeta i budgivningar istället för att konkurrera (Madhoo 2007 s.96).

Ytterligare en faktor som försvårar marknadens roll i vattensektorn är relationen mellan fasta (oerhört höga) och rörliga (oerhört små) kostnader. Infrastrukturen i form av ledningar och dylikt är ofta extremt långlivad vilket ger incitament till en privat aktör att ta ut intäkter som vinst istället för återinvesteringar. Särskilt om det finns risk att man som företag inte finns kvar på marknaden länge. *Property rights theory* antar enligt ovan ett större ansvar hos en privat aktör för att motverka värdeminskning på kapital, men detta är något osäkert i vattensektorn. Koncessioner är ofta på runt 30 år för att motverka kortsiktig syn på investeringar (Clarke et al 2004 s.2-3, Madhoo 2007 s.94).

Den sista faktorn som har motverkat privatiseringar inom vattensektorn är vattnets karaktär. För ett privat företag är vatten en ekonomisk vara, för allmänheten är vatten en mänsklig rättighet och en social vara. Att låta privata (ofta utländska) företag utvinna profit på en sådan känslig sektor är kontroversiellt i nästan alla världens länder. Det återspeglas också i synen på utbyggnad av infrastrukturen. Ett privat företag verkar endast för att låta fler ta del av vatten och avlopp om den enskilda utbyggnaden bedöms vara ekonomiskt lönsam

(Swyngedouw 2004 s.42). Ser man istället vatten som en basal mänsklig rättighet blir varje utbyggnad en moralisk skyldighet.

Marknaden har genom åren fått axla olika mycket ansvar för ojämlikhet. Ricardo, Marx och senare Kaldor och Kuznets såg ojämlikhet som någonting avgörande i ekonomin och som påverkade ekonomisk tillväxt, men i Solows modell och efterföljande tillväxtmodeller har ojämlikhet försvunnit som förklaringsfaktor (Ferreira 1999 s.1-3).

Marknaden kan bara till viss del ansvara för att motverka skadlig ojämlikhet. Marknaden låter betalningsförmåga avgöra investeringsbeslut, vilket snarare förstärker ojämlikhet. Barn i bättre bemedlade familjer får gå i bättre skolor, medan barn i fattiga familjer kanske inte får gå i skolan alls. Samma resonemang är giltigt för sjukvård, vattenförsörjning med mera. Den ekonomiska potentialen hos en stor del av befolkningen går därmed förlorad vilket påverkar tillväxten negativt (Ferreira 1999 s.13, Voitchovsky s.290-294). Detta kan ses som ett marknadsmisslyckande som motiverar statlig reglering av ekonomin. Eftersom samhället som helhet tjänar på en mindre extrem ojämlikhet kan det argumenteras för att staten ska intervensera för att minska densamma. Huruvida staten har kapacitet att göra detta beror på kraften i dess institutioner visavi kraften i ojämlikhetsfällan. Som vi har diskuterat ovan kan en korrupt eller klientelistisk stat snarare förvärra problemen.

## 2.2.6 Övriga institutioners roll i vattendistribution

Förutom staten och marknaden finns det andra institutioner som uppmärksammas i samband med vattendistribution. Dels har vi det civila samhället, i form av olika NGOs och CBOs och liknande. Denna typ av vattendistribution tenderar att präglas av högre jämlikhet, men präglas också av sina inneboende problem, till exempel att maktstrukturer som redan existerar i det civila samhället accentueras i dess organisationer<sup>3</sup>. Denna typ av vattendistribution är dock inte i direkt fokus i denna uppsats.

Ytterligare betydande institutioner är de internationella aktörerna. Särskilt internationella låneinstitut, till exempel världsbanken och IMF, har fått stor betydelse för privatiseringsreformer runt om i världen. Dessa har ofta haft som villkor för sina lån att staterna liberaliserar sin ekonomiska politik, och privatiseringsreformer har setts som en viktig

---

<sup>3</sup> Se gärna Klasander & Kullander 2006: *Engaging Water – Integrated Water Resources Management and Civil Society in India*.

del i detta (Madhoo 2007 s.96). Internationella institutioner har således medverkat till att flytta ansvar från offentlig till privat sektor. Robbins har visat att denna privatiseringsdiskurs var som starkast under tidigt 1990-tal och sedan avmattades något under sent 1990-tal och efter sekelskiftet. Detta har haft direkta effekter för frekvensen av privatiseringar i vattensektorn (Robbins 2003, Budds & McGranahan 2003 s.91).

### 3 Vattenproblematik som ojämlikhetsfälla – ett teoretiskt ramverk

Fattigdom, och ojämlikhetsfällor, grundar sig till stor del i brist på möjligheter. Och som vi har sett ovan innebär vattenbrist att människors möjligheter minskar. Således kan en förbättrad vattensituation öka människors möjligheter (till hygien, ekonomisk och politisk aktivitet o s v), och potentiellt vara ett steg på vägen ut ur ojämlikhetsfällan.

I avsnitt 2.1 fastslogs tre faktorer som kan leda bort från ojämlikheten. Dessa återspeglas i vårt teoretiska ramverk som presenteras i de kommande avsnitten. Det är i den samtida kontexten som en extern chock kan uppstå. Vattenreform (med medföljande institutionell och regleringsmässig förändring, samt deltagandefokus, prisjustering, täckningsförbättring) kan innebära den förändrade policyinriktning och ansträngning som är nödvändig.

#### 3.1 Kausaliteten och det låga jämviktsläget

När den politisk-ekonomiska situationen är cementerande och den institutionella strukturen fungerar dåligt tenderar vattenförsörjningen att fastna i ett "low-level equilibrium". I avsaknaden av starka motsatta incitament agerar de politiska institutionerna opportunistiskt och vattenoperatören ineffektivt. I Spiller och Savedoffs exempel (de fokuserar här mest på när driften sköts av en offentlig operatör) ges den "onda cirkeln" av att priser hålls låga, med åtföljande låg kvalitet, begränsad systemutbyggnad, ineffektiv drift, och korrupcion vilken eroderar medborgarnas stöd ännu mer. Det låga jämviktsläget blir ett stabilt tillstånd eftersom ingen makthavande part har intresse av att förändra situationen, och drabbade (fattiga) människor har ingen möjlighet att påverka (Spiller and Savedoff 1999 s.1-2). Den typ av institutionell eller strukturell reform som en vattenprivatisering innebär, förknippas med potentiell förändring i distribution av makt, inkomst och fördelar, och möter därför ofta stort politiskt motstånd; "*Powerful political groups may slow, divert or even stop a desirable reform*" (Dinar 2003 s.18-19). Samtidigt är det just en institutionell och strukturell reform som

behövs för att kunna bryta ojämlikhetsfällan. En vattenreform måste därför innebära en betydande nyansträngning och policyförändring (se avsnitt 2.1).

Det är ingen nödvändighet att en offentlig operatör är med och genererar det inlåsningsförloppet och det låga jämviktsläget. Det centrala är att orättvisor i politisk, social och ekonomisk makt ligger till grund för det låga jämviktsläget, och detta kan lika gärna ske med en privat operatör som kanske tillåts ta högre priser, men som i den föreliggande strukturen inte har incitament eller reglerat ”tvång” att ändra på jämvikten (Trémolet & Hunt 2006, 20-28; World Bank 2006 s.20-23). Här syns likheten i kausalt mönster med den ”onda cirkel” som en ojämlikhetsfälla innebär (se avsnitt 2.1), samtidigt som vattenbrist bidrar till skapandet och fastlåsningsområdet i fattigdom och ojämlikhet. För att lösa detta låsta läge krävs en (institutionell) reform via extern chock, policyändring och/eller ändrad satsning (se 2.1).

## 3.2 Reformprocess, institutioner och governance

Den institutionella miljön har visat sig betydelsefull för ojämlikhetsfällan som fenomen (se avsnitt 2.1). Då vattenförsörjning påverkas mycket av den politisk-ekonomiska kontexten, och av governance, och har vissa tendenser till marknadsmisslyckande spelar den institutionella strukturen en stor roll för att vattenförsörjningen ska fungera och ha möjlighet att vara ”pro-poor”.

Vi kommer nedan att redovisa några av de viktigaste institutionella faktorerna under varsin underrubrik.

### 3.2.1 Reformkontext

*”Under the right circumstances, it may well be possible for private sector participation to improve efficiency and increase the financial resources available for improving water and sanitation services. However, it can also direct finance to urban centres and neighbourhoods that are already comparatively well served, further polarize the politics of water and sanitation (especially when prices increase) and create new regulatory problems. Much depends on the way privatization is developed in the local context.” (Budds & McGranahan 2003 s.88).*

Ovanstående citat visar på vikten av *hur* reform genomförs i den lokala kontexten. Men viktigt för hur privatiseringen *kan* utformas och genomförs är just kontexten – den är en faktor som påverkar, begränsar och styr genomförande och utfall. Kontexten är även viktig i avgörandet

*när* och *om* en reform kan genomföras. Det kan krävas att en extern chock uppstår för att en lokal reform ska kunna genomföras. Den externa chocken kan (tillfälligt) ”skaka om” den institutionella och politiska miljön, och skifta allokeringen av makt och fördelar. Ett fönster för nya idéer och möjligheter öppnas.

En stor mängd tid och resurser krävs för att genomföra en vattenreform, exempelvis privatisering genom koncession, och kräver således gynnsamma yttre omständigheter för att ge optimalt resultat.

Mycket tyder dock på att privatisering inom vatten- och avlopp ofta sker i tider av finansiell ”kris” och makroekonomisk press, och ofta först i de fattigaste, mest ekonomiskt pressade och mest ”desperata” områdena (se t ex Galiani et al 2005, 90-91; UN-HABITAT 2005 s.171). Och det är i dessa områden (som generellt är i störst behov vattenmässig upprustning) och sammanhang som upphandlingsförhållandena tenderar att vara suboptimala; stress i genomförandet, illa organiserad budgivningsprocess, låg konkurrens och svag lokal styrelse. Betydelsen av undermålig konkurrens diskuteras i detalj nedan. Svagt lokalt styre ger mer inflytande åt starka särintressen och företag, och stress ger försämrade planering och minskar möjligheten för att konsultation med lokalbefolkningen ska ske (mer om deltagandeaspekten nedan). Ett stressat reformförlopp är riskabelt, då man kan underlåta att ta itu med de underliggande problemen och istället förvärra situationen. Svårigheterna i vatten- och avloppsdistributionen kommer ofta av grundläggande governance-problem – och om dessa ej adresseras innan eller i samband med reformen, så kvarstår problematiken oavsett vem som ansvarar för distributionen *ex post* (UN-HABITAT 2005 s.124-125, 162, 173).

Inte heller finansiell press är förenligt med en även för fattiga gynnsam vattenreform, eftersom det ger upphov till samma negativa restriktioner och effekter som diskuterats ovan. En finansiell svaghet hos reformregionen försämrar också dess förhandlingsläge gentemot de potentiella koncessionsföretagen och behovet av extern finansiering kan orsaka lokal motsättning och en fördjupad polarisering av den politiska debatten (Budde & McGranahan 2003 s.98, 113; UN-HABITAT 2005 s.171).

Ännu en viktig faktor är inflytandet från den internationella arenan och dess aktörer. Påverkan utifrån kan ha en avgörande betydelse för reformens utförande och utformning. Det kan handla om att känna press att använda en särskild reformstruktur, och att det samtidigt är ett villkor för att få extern finansiering (Dinar 2003 s.25). Vattenreformers utformning och utförande riskerar att bestämmas av annat än de lokala specifika förutsättningarna och målen, eftersom ett dominerande globalt paradigm ofta råder inom privatisering, vad gäller hur uppdelningen av allmännyttig service mellan offentlig och privat sektor ska utformas. Hur



paradigmet ser ut beror till största del på internationella politiska trender, vilket indirekt alltså kan styra vilken typ av vattenreform som genomförs lokalt (Budds & McGranahan 2003 s.91-92).

### 3.2.2 Konkurrens

Inom allmän privatiseringsteori ses konkurrens som en nyckelfaktor för att nå ekonomisk effektivitet och en ”lyckad” offentlig upphandling eller privatisering. Det går att nå ökad effektivitet och kostnadsbesparingar genom privatisering, men en förutsättning för detta är konkurrens (se avsnitt 2.2.5). Och konkurrensen måste finnas både *ex ante* och *ex post* (före och efter kontraktets underskrivande). För att lägga grund för en sådan konkurrenssituation krävs att så väl budgivningen som kontraktets utformning karaktäriseras av, och tillåter, konkurrens. Det är dock inte ovanligt att konkurrenssituationen är undermålig när det gäller marknaden för offentlig service, detta på grund av att tjänsterna traditionellt och under lång tid tillhandahållits av offentlig sektor och att ett brett kunnande saknas i privat sektor (Boardman & Hewitt 2004 s.921-922; Hodge 1998 s.98-104; Prager 1994 s.177-183). Ur denna synvinkel är den globala konkurrensen inom den privata vattenförsörjningssektorn problematisk. Fyra företag upptar 80 % av marknaden, och budgivningskonkurrensen har minskat ytterligare genom att företag samarbetat snarare än konkurrerat om uppdragen (Budds & McGranahan, 1999 s.104-105). Vid budgivningen kan det vara problematiskt ur ojämlikhetsperspektiv att fokusera på lägsta tariff. Den låga konkurrensen ger det vinnande företaget marknadskraft och risken för prishöjningar är överhängande. Andra hänsyn än pris, till exempel ”pro-poor”-strategier, investeringsambitioner osv kan med fördel också vägas in (Rothenberger & Truffer 2005, 95-96).

Spiller och Savedoff menar att omförhandlingar av en koncession är oundvikligt i denna sektor, men att detta senare kan pressa upp priset över den som var näst lägsta budgivare och att systemet då gynnar bästa förhandlare snarare än bästa/mest effektiva operatör (1999 s.27). När företagen vet om att en tidig kontraktsomförhandling är möjlig, blir det attraktivt med strategiska bud (”dive-bidding”), alltså att bjuda lägre än vad som egentligen är långsiktigt/realistiskt finansiellt hållbart. Det är troligast att strategiska bud uppkommer när konkurrensen är låg, budgivningen är dåligt organiserad, och om reformgenomförandet stressas igenom av någon anledning. Vid omförhandling skiftas kostnaderna av strategiska bud över på konsumenterna (Budds & McGranahan 2003 s.99). Tids- och kapitalrestriktioner gör att man

endast kan fokusera på ett antal aspekter i utredandet inför budgivningen. Fokus hamnar då oftast på t ex tekniska, finansiella och legala frågor, medan utveckling och utbyggnad av fattigare områden inte prioriteras – och då görs det inte heller i företagens koncessionsförslag (UN-HABITAT 2005 s.172-173).

### 3.2.3 Deltagande och ”demand-side management”

För att en vattenreform ska kunna gynna ett brett spektrum av befolkningen krävs att fokus inte enbart riktas mot utbudssidan utan även innehåller ett betydande ”demand-side management”, både före, under och efter implementeringen. Det kan handla om att anordna en informationskampanj om reformen och om ett korrekt och hälsosamt vatten- och hygienförfarande (Dinar 2003 s.35, World Bank 2003 s.159-165).

Men om en reform (exempelvis en vattenförsörjningsreform) ska kunna vara ”pro-poor” full ut och skapa en gynnsam vattensituation även för fattiga, måste den tillåta för *deltagande*. Om detta råder brett utvecklingsteoretiskt konsensus (se t ex Soussan & Arriens 2004 s.19, 25-30; UN-HABITAT 2005 s.199-205). För att reformen ska kunna anpassas lokalt och tillfredställa även de fattigas behov, måste de ha ”voice” och nå en viss nivå av ”empowerment” – och detta gäller både före och efter reformens implementering (UN-HABITAT 2005 s.193-205, World Bank 2003 s.161). Konsultation med (den fattiga) befolkningen är ett viktigt instrument och det är också önskvärt att kartlägga deras mönster i efterfrågan på vatten och avlopp ordentligt innan reformeringen (Morris & Gallardo Cabrera 2005 s.118-120).

Om det inte finns institutioner och kanaler där vattenintressenterna kan göra sin röst hörd, kommer kunderna i allmänhet och de fattiga i synnerhet att vara för geografiskt och socialt utspridda och sakna tillräckliga inflytelsemöjligheter för att kunna påverka situationen (Sayedoff & Spiller 1999 s.3).

Det ovanstående är i linje med den definition av fattigdom som används här, samt med ojämlikhetsfällans orsaker och prediktioner. Fattigdom är till stor del avsaknad av en röst, avsaknad av valmöjligheter och inflytande, och institutionernas utformning spelar därmed en stor roll i befästandet eller upplösandet av en ojämlikhetsfälla.

### 3.2.4 Korruption

Korruptionen påverkar själva grundvalarna för privatiseringsdebatten. Studier har pekat på att graden av korruption påverkar effektiviteten i vattendistributionen mer än huruvida det är privata eller statliga aktörer som sköter den (Madhoo 2007 s.99). Vi menar att kopplingen mellan ojämlikhetsfällan och korruption är stark och omöjlig att bortse ifrån. När en reformprocess genomsyras av korruption är det naturligtvis enbart de med befintliga ekonomiska och sociala fördelar som har möjlighet att dra nytta av detta.

Det har visat sig att korruption delvis beror på icke-fungerande marknader, framför allt kreditmarknader. När kreditmarknaden inte fungerar finns det incitament för entreprenörer att utvinna vinster genom korruption. Korruptionen i sig försämrar marknadens funktion och man riskerar att hamna i en negativ spiral. Kraften i denna spiral är starkast om den ekonomiska och politiska makten är koncentrerad till samma elit och om det sociala kapitalet är bristfälligt (Foellmi et al 2007 s.155). Det är under- och medelklassen som förlorar mest på korruptionen, eftersom de har begränsad möjlighet att utnyttja den för egen vinning. Korruptionen understödjer och förstärker ojämlikhetsfällan.

Vid privatisering av vattensektorn är risken överhängande för korruption. Enorma summor är i omlopp och det är ofta ett stort multinationellt företag som vill in på ett litet, många gånger fattigt, lands marknad. Incitamenten framför allt från företagets sida att muta människor i beslutande ställning är naturligtvis tydliga och starka. Syftet är att förmå en tjänsteman eller en politiker med inflytande i relevanta frågor att agera i företagets intresse istället för det allmännas intresse. Incitamenten för att satsa på korruption ökar med koncessionens längd och storlek (Hall et al 2007 s.73).

Företaget hamnar när det väl har vunnit budgivningen i en monopolställning, där regulatören ska se till att inga monopolvinster tas ut, det vill säga att företaget höjer priset orimligt mycket. Återigen finns det mycket stora potentiella vinster för företaget att få regulatören att besluta i en viss riktning (Hopkin et al 2007 s.193), till exempel att övertyga regulatören om att företagets insatskostnader ökat tillräckligt mycket för att motivera en prishöjning.

Fenomenet kan kvarstå även efter att privatiseringsreformen färdigställts, om mutor måste användas på hushållsnivå för att en vattenledning ska installeras eller repareras till exempel. Återigen är det de fattiga som drabbas hårdast av korruptionen.

Korruption försvåras om institutionerna präglas av transparens, öppenhet och intern demokrati. Om det däremot är en hierarkisk institution där en liten grupp med stor makt kan

styra utan institutionaliserat ansvarsutkrävande underlättas korruption. Vi kommer senare i uppsatsen utvärdera institutionerna och reformprocessen utifrån dessa faktorer. Korruption underlättas även om reformen i sin helhet genomförs hastigt och utan planering, särskilt gäller detta, som vi ska se nedan, i den Argentinska kontexten, där korruptionen onekligen gynnades av de hastigt och många gånger hafsigt genomförda privatiseringsreformerna (Saba & Manzetti s.357).

Korruption är långt ifrån ovanligt inom vattensektorn. En studie gjord i Indien tyder på att mutor förekommer både mellan kunder och företag och mellan företag och politiker/tjänstemän. Mutor har använts till exempel för att snabba på reparationer, för att kunna bli ansluten till nätverket och för att påverka mätaravläsningen. Det rör sig dock om större summor när företag försöker vinna PSP-kontrakt. Korruption är inblandat i cirka femtio procent av alla privatiseringsreformer (Commission on Sustainable Development 2005 s.38). Även i I-länder, till exempel i Storbritannien, där vattenprivatisering ansetts ha varit en stor framgång, finns det oroväckande indicier om utbredd korruption. Majoriteten av alla mutor som betalas i Storbritannien tros ske i samband med PSP-reformer (Hall et al 2007 s.73).

### 3.2.5 Reglering

Regleringsmekanismen framträder som en central institutionell faktor i vatten- och renhållningssektorn (Trémolet & Hunt 2006 s.23, 27). Eftersom sektorn karaktäriseras av monopolmakt och låg efterfrågeelasticitet hos kunderna krävs det att monopolisten regleras för man ska kunna undvika misskötsel (Artana et al 1999 s.203). Vattens livsnödvändiga egenskaper och sektorns benägenhet för marknadsmisslyckande (monopolmakt, informationsasymmetri, externaliteter, politiskt godtycke t ex) gör också att korrigerande reglering blir nödvändigt. I avsaknad av tillfredställande konkurrens kan, och ska, reglering användas som ersättning för konkurrenstryckets egenskaper och verkningar. I exemplet med externaliteter så behövs offentlig reglering för att kunna säkerställa att operatören får bära den fulla sociala kostnaden och att den tillhandahåller optimal servicenivå (Trémolet & Hunt 2006 s.2, 20-28).

Regleringen måste kunna vara flexibel nog att anpassa sig efter olika eller nya förhållanden. Samtidigt är dock trovärdighet oerhört viktigt (om inte viktigare) och nödvändigt för en effektiv reglering – och trovärdigheten byggs upp av rigiditet, oberoende, förutsägbarhet och transparens. Här finns alltså en trade-off att hantera; en passande och fungerande mix

behövs (Spiller & Savedoff 1999 s.9-10). Regleringsaspekten visar på statens fortsatta roll i vattensektorn, trots privatisering. Vilken privatiseringsform man än väljer så har offentlig sektor och "the regulatory environment" stor inverkan på utfallet (UN-HABITAT 2005 s.168).

Ett återkommande problem är dock att där offentlig sektor inte ansetts ha lyckats med vattendistributionen, där är de (institutionella) problemen ofta så pass stora att man inte heller har kapaciteten att reglera eller övervaka den nya operatören efter en eventuell privatisering. Reglering är centralt för fungerande distribution, men det är svårt och krävande, och därför problematiskt för fattigare områden med svagare institutioner. Problemen kvarstår då, dock i delvis nya kläder (UN-HABITAT 2005 s.XXIII-XXIV, 174).

Utöver att regleringen ska fungera ur ett allmänt ekonomiskt och governance-perspektiv, så vill vi här även anlägga ett fattigdomsperspektiv. För att distributionen ska kunna vara "pro-poor" måste inte bara regleringen fungera "i allmänhet", utan även utformas och verka på ett för fattiga gynnsamt vis. Detta innebär en regleringsmässig specialanpassning, där både ramverk och praktiska åtgärder skapas och anpassas. Trémolet och Hunt (2006 s.4,6) ställer upp ett antal exempel på mål och åtgärder för "fattigdomsanpassad" reglering (se bilaga 1). Dessa innefattar bland annat att skapa konkurrens och incitament (eller förpliktelser) för serviceutvidgning, skapa en struktur för att ta hand om alla kunders behov, specificera täckningsmål, och tillämpa böter om mål eller regler inte efterföljs.

### 3.3 Täckning

I den vattenförsörjningsrelaterade litteraturen betonas det att täckning bör prioriteras över ökad kvalitet, när det gäller att effektivt nå "pro-poor" och välfärdsförbättrande utveckling (se t ex Trémolet & Hunt 2006 s.7, 12; ADB et al 2006 s.36-37; UN-HABITAT 2005 s.78; World Bank 2005 s.171-173). För fattiga människor är det viktigare att först och främst få *tillgång* till vatten, snarare än att vattnet är av högsta kvalitet. Dessutom, om man främst fokuserar på att öka vattenkvaliteten är risken att endast de som redan är anslutna får ökad kvalitet, medan de icke anslutna underprioriteras och får fortsätta att stå utanför den stabila vattentillgången.

Samma sak gäller ambitioner om prissänkningar. Om dessa sker på bekostnad av utökad täckning är det en politik som gynnar de redan anslutna på de fattigas bekostnad. I många länder går på detta sätt statliga subventioner till de mer bemedlade sektorerna i samhället, istället för till dem som mest behöver resurserna (Ferreira 2007).

Att inte vara ansluten till vattensystemet, eller vara ansluten där rörsystemet är slitet och undermåligt, innebär inte bara högre kostnad utan även osäkerhet och oförutsägbarhet. Dessa är viktiga anledningar till att fattiga måste lägga mer tid och resurser på vattentillgången, samt att osäkerhet och oförutsägbarhet hämmar möjligheten och viljan att göra mer långsiktiga investeringar i sin situation (ADB et al 2006 s.26, 29-31).

Inte bara tillgång till dricksvatten är centralt ur fattigdomssynpunkt, utan även avloppsanslutning. Dålig eller ingen tillgång till avlopp och renhållningsmöjligheter betyder bland annat stora hälsorisker – och det är oftast de fattiga som saknar denna tillgång. En empiriskt återkommande aspekt är dock att det är dyrare och mer komplicerat att bygga ut avloppssystem än dricksvattensdito. Det är alltså mer troligt att avloppsutbyggnaden prioriteras lägre, och konsekvenserna därav drabbar den fattiga befolkningen mest (Loftus & McDonald 2001 s.188-189, 195).

Det har i praktiken visat sig att det sällan är kommersiellt lönsamt att utöka täckningen till fattigare områden och invånare. Detta ses ofta som ett argument för subventioner eller korssubventionering inom prissystemet (att etablerade kunders högre avgifter får bekosta utbyggnad) för att kunna utöka täckningen. Ett annat instrument för att bekosta utbyggnad och nå ”cost-recovery” är anslutningskostnader (se nedan för fattigdomsaspekten av dessa kostnader) (Budds & McGranahan 2003 s.109).

Det kan också vara nödvändigt, åtminstone i en övergångsfas, att tillåta alternativa vattenförsörjare/aktörer för att kunna uppnå och upprätthålla en adekvat täckningsnivå inom rimlig tid (detta tillvägagångssätt förbjöds dock uttryckligen i fallet Buenos Aires, se avsnitt 4.3) (Trémolet & Hunt 2006 s.8, 17-19, 28).

### 3.4 Möjlighet att ha råd med vatten - prisöverkomlighet

För fattiga spelar det mindre roll huruvida man har en fysisk anslutning till vatten om man inte har råd att betala för vattnet. Detta är ett direkt problem i många utvecklingsländer. Det är vanligt att staten försöker åtgärda detta på olika sätt, till exempel genom att fattiga betalar ett pris som är under marginalkostnaden för distributionen av vattnet (Madhoo 2007 s.105-107). Denna typ av stöd för fattiga fungerar dock enbart vid hög nivå av täckning. Det kan

exempelvis bero på att relativt rika människor oftare tenderar att vara anslutna till vattenledningarna med säkrare och billigt vatten, medan fattiga ofta tvingas köpa (samt koka<sup>4</sup>) vattnet från alternativa källor med högre priser (UN-HABITAT 2005 s.57, 66; World Bank 2004 s.160). Det finns många exempel på hur statliga subventioner för att underlätta för fattiga att ha råd med vatten misslyckas. Som en följd av detta betalar i allmänhet fattiga mer för vatten än vad rika gör, och subventionerna gynnar de rika och missgynnar de fattiga. Särskilt gäller detta i länder med låg täckning (Madhoo 2007 s.106, 128). Som ovan indikerat aggregeras ju även alternativkostnaden till priset på fattigas vatten, eftersom tid och ansträngning måste läggas på vattenhämtning istället för att allokeras till annan aktivitet.

En viktig aspekt i prissammanhanget är anslutningskostnaderna. Dessa kan ofta vara ett större problem för de fattiga än de löpande vattenavgifterna. Fattiga människor har generellt större problem med att betala stora klumpsummor, något som avgifterna för systemanslutning ofta är (UN-HABITAT 2005 s.70-71). En väg bort från höga avgifter kan vara att sprida ut kostnaden bland alla användare, vilket gör det billigare för nya hushåll. Samtidigt är det dock värt att ha i åtanke att anslutningsavgifter är ett viktigt incitament för att åstadkomma utbyggnad av täckningen, som vi har sett ovan. Det gäller således att balansera mellan incitament att bygga ut infrastrukturen och prisöverkomlighet även för de fattiga. I Buenos Aires har olika strategier använts, vilket gör det intressant att titta på fallet ur denna aspekt.

---

<sup>4</sup> vilket blir ytterligare ett påslag på priset, och alla har inte ens råd med gas för att koka utan tvingas dricka det ofta förorenade vattnet som det är.

# 4 Empiri

## 4.1 Reformprocess, institutioner och governance

### 4.1.1 Utgångsläge och reformkontext

Vattendistributionen i Argentina var statligt organiserad fram till 1982 då den lades ut till lokala myndigheter, förutom i Buenos Aires och angränsande områden där OSN, det statliga bolaget, behöll kontrollen (Casarin et al 2007 s.234). OSN kännetecknades av kraftig ineffektivitet inom en mängd områden, till exempel låg innovationsnivå, dålig servicenivå och för lite underhåll och skötsel av det fasta kapitalet. Innan koncessionen var endast 70 % uppkopplade till vattennätverket och endast 58 % till avlopps nätet. I innerstaden var anslutningsnivåerna så gott som universella medan det i de fattiga förorterna var sällsynt med uppkoppling (Se bilaga 2). Dessutom var investeringsnivåerna långt ifrån tillräckliga för att kunna expandera nätverket nämnvärt. Faktum är att nätverket expanderade i mindre takt än befolkningsökningen i regionen, vilket gjorde att fler och fler människor lämnades exkluderade från vattensystemet. Vattenkvaliteten var låg på grund av gamla ledningar, mycket vatten försvann utan att kunna redovisas och avloppsvatten rann ofta obehandlat direkt ut i Rio de la Plata (Chisari & Estache 1999 s.19-20).

Följderna av att inte vara uppkopplad till vatten och avlopp är som nämnts stora för den enskilde. I Buenos Aires, eller rättare sagt i förorterna kring staden, var och är man beroende av ytliga vattenkällor utsatta för bakterier och vattenburna sjukdomar, vilket har stora negativa hälsoeffekter (Alcázar et al 2000 s.7) och påverkar och förstärker naturligtvis ojämlikhetsfällan för dessa redan förfördelade grupper. Avloppstankar och liknande som används utanför den



egentliga avloppsinfrastrukturen blir lätt översvämmade med ytterligare effekter på folkhälsan, möjlighet till ekonomisk produktivitet och så vidare (Santoro 2003).

OSN missköttes också ekonomiskt. Faktorproduktiviteten var låg, prisnivåer sattes godtyckligt och företaget gick med förlust under stora delar av 80-talet och fram till koncessionen 1993 (Alcázar et al 2000 s.6-7).

Sannolikheten att vattendistributionen ska reformeras är större om densamma befinner sig i kris. Som vi har sett fungerade vattendistributionen mycket dåligt under OSN:s skötsel vilket krattade banan för en privatiseringsreform. Dessutom kunde problemen i vattensektorn ganska enkelt härledas tillbaka till OSN, vilket underlättade den politiska mobiliseringen för reform (Alcázar et al 2000 s.2-4).

Det fanns således mycket som talade för att reformera vattensektorn. Att det blev privatisering genom koncession härstammar från den internationella politiska och ekonomiska kontexten, i vilken internationella institutioner tryckte på för att privatiseringar skulle genomföras. I början av 1990-talet var denna övertygelse som starkast, och under 90-talets andra hälft följde en viss avmattning i privatiseringstrycket utifrån. Följaktligen minskade privatiseringstakten runt millennieskiftet (Robbins 2003 s.1077-1078).

Koncessionen föregicks också av ett betydelsefullt maktskifte i Argentina, som förtjänar att omnämnas här. Carlos Menem valdes till president 1989 efter att Argentina hamnat i en djup ekonomisk kris, med hög inflation och arbetslöshet och med fallande real BNP (Argentina plågades sålunda av både recession och stagflation). Menem gick till val som peronistisk kandidat med populistisk retorik. Väl vid makten valde han dock att föra åtstramningspolitik och privatisera mycket av den offentliga sektorn. Det var också Menem som band peson till dollarn för att stabilisera makroekonomin ytterligare. Denna liberala politik hade på grund av allvaret i Argentinas ekonomi ett brett stöd i Argentina, och en bred politisk koalition stod bakom vattenkoncessionen (Alcázar et al 2000 s.10-12). Som vi kan se i bilaga 3 var Menem pressad av sina väljare att öka anslutningen till vattensystemet; det var bland dem utan täckning som Menem hade starkast stöd.

Menem lyckades också med konststycket att etablera ett förtroende bland internationella investerare att vattenprivatiseringen var ekonomisk rationell, att satsat kapital inte skulle exproprieras vid första bästa tillfälle. Detta skedde genom tre fenomen. För det första för att vattenkoncessionen följde efter ett antal stora privatiseringar. Investerare kunde därigenom se att koncessionen var en del av en ambitiös privatiseringspolitik från regeringens sida. För det andra för att koncessionen också föregicks av en privatiseringskommitté, som inkluderade många olika sektorer i samhället, bland annat fackföreningarna. För det tredje fanns det som

nämnts en knapp majoritet bland folket för privatiseringsreformen vid den här tiden (Alcázar et al 2000 s.15-18).

#### 4.1.2 Konkurrens och budgivningsprocess

Budgivningen gick till som så att det bolag som kunde erbjuda störst prissänkningar för konsumenterna fick kontraktet. Man lade till en K-faktor till den mycket komplicerade prisregimen och det företag med lägst K vann budgivningen. Antag att priset för en given fastighet utan mätare (vilket var fallet för ca 95 % av kunderna) var  $\text{Pris} = K * GT * A$  där GT är typ av bostad och A är area på bostaden. En budgivare kunde till exempel presentera ett K på 0,8 vilket skulle ge en reduktion av priset med 20 %. Den verkliga prisregimen bygger på denna princip men är mycket mer invecklad. K-faktorn fungerar dock exakt enligt ovan (se Abdala (1996) för en mer ingående analys av prisregimen).

Budgivningen försvårades av att budgivarna troligen lade strategiska bud, det vill säga bud som var för låga för att vara långsiktigt hållbara, men som var motiverade därför att bolagen förväntade sig att få omförhandla kontraktet. Om företaget gick med förlust på grund av för lågt K skulle man kunna korrigera detta genom omförhandling. Att företagen förväntade sig omförhandling gjorde därför själva budgivningen mindre viktig och tog udden av den konkurrens som fanns vid själva budgivningsproceduren (se bl.a Clarke et al 2004 s.6 eller Casarin et al 2007 s.236).

Ett annat problem som präglade budgivningen i detta fall liksom vattenprivatiseringar i stort är det faktum att det är så få aktörer på världsmarknaden. Därför är det för få spelare i budgivningen vilket resulterar i bristande konkurrens (Clarke et al 2004 s.23). Ironiskt är att alla stora aktörer inom vattensektorn är franska, samtidigt som Frankrike förbjudit utländska företag i sin inhemska vattendistribution (Casarin et al 2007 s.237: fotnot). Storleken på koncessionen i Buenos Aires verkade för att ytterligare begränsa antalet möjliga budgivare. Fem företagskonstellationer bedömdes vara kapabla att hantera vattendistributionen och fick komma med bud. Dessa reducerades till tre efter att två gick ihop och en föll bort. Aguas Argentina (lett av det franska företaget Lyonnaise des Eaux-Dumez, senare uppköpt av det likaledes franska företaget Suez) vann efter att ha presenterat sin K-faktor 0,671, det vill säga en generell sänkning med 26,9 procent (Alcázar et al 2000 s.20). Resterande bud var på 0,679 och 0,899. Om ovanstående resonemang om strategiska bud stämmer måste alltså minst två av

tre bud ha förutsett (och förutsatt) en omförhandling av kontraktet, eftersom två bud erbjöd en så dramatisk prissänkning.

Det faktum att koncessionen enbart inriktade sig på prissänkning i budgivningen har debatterats. De flesta bedömare anser att det hade varit att föredra att även inkludera utökad täckning eller miljökrav i budgivningen (se t ex avsnitt 3.2.2 eller Abdala 1996 s.4), eller åtminstone låga anslutningsavgifter. Sådana hänsyn knöts dock in i målen för företaget som fanns för varje femårsplan som företaget hade att rätta sig efter enligt kontraktet (när de 30 åren hade gått skulle Buenos Aires ha både universell täckning till vatten och avlopp och förbättrad vattenkvalitet). Det är också tveksamt om det hade gått att uppbåda politiskt stöd för en budgivning inriktad på andra faktorer än de rent prismässiga. Ojämlighetsfällan spelar roll här. Det var de redan anslutna som tjänade mest på att budgivningen skulle fokuseras på pris. Även om samhället som helhet (som vi sett ovan) tjänar på universell täckning till vatten och avlopp gör den ekonomiska och politiska marginaliseringen av dessa grupper att koncessionen ändå inte fokuserar på universell täckning, utan på att gynna de övre skikten i samhället, de som står utanför ojämlikhetsfällan.

Aguas Argentina reducerade också konkurrens vid uppköp av varor och tjänster. Istället för att låta det billigaste företaget göra expansionsarbeten kontrakterades i 70 % av fallen företag som var associerade med Aguas Argentinas aktieägare. Resterande 30 % av uppköpen för utbyggnad av infrastrukturen i vattensystemet gick till franska bolag inom Dumez-konglomeratet, som Suez tillhörde (Rivera 1996 s.69).

#### 4.1.3 Omförhandlingar och annullerande av koncessionen

I och med omförhandling försvinner mycket av den konkurrens som fanns i vattenkoncession vid budgivningen (observera dock resonemanget om strategiska bud ovan). När Aguas Argentina lyckades få till stånd en omförhandling var företaget i det läget den ende spelaren på marknaden. Förhandlingsstyrkan är därmed kraftigt förstärkt från företagets sida medan regeringen var försvagad i motsvarande grad.

Mycket tyder på att Aguas Argentina förväntade sig omförhandling av kontraktet och agerade därefter. Bland annat tog man ett lån vars villkor förutsatte att Aguas Argentina kunde förbättra sina affärsvillkor, vilket i stort sett bara var möjligt genom omförhandling (Alcázar et al 2000 s.41). Företaget i en koncession kan ha mycket att vinna på en omförhandling,

eftersom de kan använda sin monopolställning till att trycka på för ökade priser, minskade investeringskrav eller liknande (Casarin et al 2007 s.235).

Det är dock inte bara företaget som är ensidigt intresserade av omförhandling. Staten kan också vinna på en omförhandling, och frestelsen kan vara stor. Vatten är en högst politisk vara, och politiker vill gärna påverka distributionen och priserna för att vinna politiska poänger. Dessutom kan staten ha intresse av att försöka utvinna ekonomiska resurser från företaget, som sitter fast i ett kontrakt som de redan har investerat mycket i. Staten kan därmed fånga in ”quasi-rents” från företaget, väl medvetna om att företaget kommer att fortsätta att arbeta så länge intäkterna överstiger utgifterna, även om de inte täcker in för tidigare investerat kapital (Casarin et al 2007 s.235).

Omförhandlingen i sig kan öka den allmänna välfärden. Samhället kan ha utvecklat annorlunda preferenser som behöver byggas in i kontraktet, nya omständigheter kan ha påverkat tillämpbarheten i det ursprungliga kontraktet och så vidare (många har påpekat det omöjliga i att skriva ett kontrakt som inkluderar alla eventualiteter för trettio år framåt (se Casarin et al 2007 s.236)). Omförhandlingar kan dock, som vi sett, vara förödande för konkurrensen i en koncession, om företagen anteciperar omförhandling. Men omförhandlingar kan också vara förödande i sig, om institutionerna missbrukar dem, vilket det finns incitament för från båda sidor. Regulatorn är tänkt att förebygga missbruk av omförhandlingar och se till att det är de ursprungliga målen i koncessionen som tillvaratas, inte aktörernas egenintressen. Naturligtvis måste dock vatten och vattendistributionen vara föremål för demokratisk kontroll och utvärdering, och förändrade samhälleliga preferenser måste kunna infogas. Att utveckla en institution som förmår balansera alla hänsyn är naturligtvis mycket svårt (vilket vi ska se under avsnittet om regulatorn).

I februari 1997 började Aguas Argentina förhandla om omförhandling av kontraktet med regulatorn ETOSS (mer om ETOSS nedan). Det dröjde dock inte länge förrän två federala myndigheter, *Secretaría de Obras Públicas* (sekretariatet för offentlig verksamhet) och *Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable* (sekretariatet för naturresurser och hållbar utveckling) körde över ETOSS och upprättade egna förhandlingar om omförhandling av kontraktet med Aguas Argentina<sup>5</sup>. En överenskommelse slöts i november 1997. Förändringarna gällde framförallt anslutningsavgifterna, och vi ska gå igenom dem under rubrikerna nedan. Värt att poängtera här är dock den signal som denna omförhandling sänder

---

<sup>5</sup> För en häpnadsväckande historia om den politiska vägen fram till omförhandling, se Santoro 2003.

till Aguas Argentina. Omförhandlingen signalerar att företaget inte behöver fästa så stor vikt vid de ursprungliga villkoren, eftersom dessa ändå kan omförhandlas (Alcázar et al 2000 s.36-41).

Enligt Casarin med flera var denna första omförhandling den som fick mest ödeläggande konsekvenser, i det att man ändrade själva fundamenten i koncessionen. Regulatorns roll och trovärdighet försvagades och drivkraften för företaget att leva upp till kontraktskraven försvann till stora delar (2007 s.245). Det var framförallt två inslag som påverkade Aguas Argentinas incitament. Dels minskades fördelarna med att bygga ut nätverket inom vatten och avlopp eftersom intäkterna för denna utbyggnad kom vare sig man verkligen byggde ut eller inte (vilket vi ska diskutera i mer detalj nedan). Dels fick företaget anstånd med investeringsmål som var tydligt uppsatta i det ursprungliga kontraktet. Detta visade att företaget kunde bryta mot investeringskraven utan risk för böter eller andra efterräkningar (Alcázar et al 2000 s.39).

En uppseendeväckande förändring var att Aguas Argentina tilläts binda sina priser till dollarn, istället för till peson. Peson var vid denna tid förvisso bunden till dollarn, men en kraftig devalvering borde ha kunnat förutses redan vid denna tid.

Andra omförhandlingar följde 1999, 2001 och påbörjades 2002 i och med den allvarliga makroekonomiska krisen som Argentina hamnade i samma år och som ledde till att man omförhandlade alla privatiseringskontrakt. I januari 2002 släpptes peson fri från dollarn och växelkursen rasade till en tredjedel av sitt tidigare värde. I och med att vattenpriserna skrevs i dollar tredubblades därmed priserna i ett slag. Regeringen förbjöd dock denna prissättning och tvingade bolaget hålla fast vid priserna som gällde före devalveringen. Aguas Argentinas skulder tredubblades dock i samband med devalveringen då de var knutna till utländska valutor (Casarin et al 2007 s.244-245).

Relationen mellan regeringen och Aguas Argentina var spänd från 2002 och framåt. Regeringen vägrade gå med på prishöjningar och båda sidor hotade att annullera kontraktet. Till slut var det regeringen som år 2006 avbröt koncessionen, troligen för att det fanns en överhängande risk att Suez skulle dra sig ur och företaget stämde också den Argentinska staten för indirekt expropriering (Casarin et al 2007 s.245-246). Koncessionen var i och med regeringens annullerande avbrutet och ett statligt företag tog över vattendistributionen.

#### 4.1.4 Deltagande och ”Demand-side management”

Inledningsvis kan det konstateras att det generellt inte genomfördes några betydande ansträngningar att skapa kanaler för befolkningsinflytande; ett substantiellt ”demand-side management” (DSM) saknades i fallet Buenos Aires.

Det gavs ut mycket lite information till befolkningen om privatiseringen och dess följder. Och någon input från befolkningen skedde inte förrän ett offentligt utfrågningmöte anordnades år 2002 – och även då fick befolkningens frågor lite utrymme. Den deltagandekanal som offentliga möten kan utgöra har i princip alltså inte funnits. Den kanal för klagomål som fanns har inte används i någon betydande utsträckning. Individer eller organisationer har inte utnyttjat möjligheten att registrera klagomål hos ETOSS, den funktionen har alltså inte varit en effektiv deltagarkanal (Loftus & McDonald 2001 s.182-183, 195-197).

Orsakerna till avsaknaden av deltagande och DSM är många. Att inte klagomålsfunktionen använts kan t ex ha berott på bristande folkligt medvetande, lågt förtroende för regulatorm, eller praktiska logistiska svårigheter att framföra sitt klagomål. Som vi sett ovan genomfördes dessutom privatiseringen i Buenos Aires i en stressad och ekonomiskt pressad kontext. Detta gjorde att beslut fattades och implementerades snabbt, och folkligt deltagande, konsultation och debatt prioriterades inte. Den lagändring som möjliggjorde vattenprivatiseringen genomfördes utan offentlig konsultation, och detta motiverades med att det var ”brådskande” att genomföra dylika reformer. När reformerna sedan specifikt gällde Buenos Aires var vägen i stort sätt redan utstakad: privatisering genom koncession. Så även om det skedde viss diskussion om *hur* privatiseringen skulle genomföras, så diskuterades aldrig några *alternativa lösningar*. President Menem var också påverkad av det då rådande ”neo-liberala” internationella paradigmet och drev privatiseringsfrågor starkt. Arbetarrörelsen konsulterades inte längre i samma utsträckning och tappade i inflytande (Loftus & McDonald 2001 s.181-182).

#### 4.1.5 Korruption

Det har kommit anklagelser om korruption under koncessionen. Menem ansåg att varje form av privat ägande var bättre än varje form av statligt dito, även om det privata företaget var korrupt. Presidenten och hans administration ansåg vidare att den sällsynta möjligheten i form

av nationellt och internationellt stöd för privatisering skulle utnyttjas, innan möjligheten rann mellan fingrarna, och korruption i processen var helt enkelt ett pris man var beredda att betala (Saba & Manzetti 1996 s.357, 361-364). Saba och Manzetti menar dock att den höga korruptionsnivån i Argentinas massiva privatiseringsreformer hade kunnat gå att undvika, om bara institutionerna hade präglats av mer intern demokrati. Menem eroderade även domstolsväsendets självständighet gentemot regeringen och politiken, vilket försvårade möjligheten att utkräva ansvar. Med bättre planering, mer transparens och bättre institutionaliserat ansvarsutkrävande hade folkets förtroende och sociala kapital varit mindre skadat (Saba & Manzetti 1996 s.365-366).

Menems miljöminister, Maria Julia Alsogaray, har blivit åtalad i samband med koncessionen, misstänkt för mutbrott. Inflytelserika tjänstemän har fått välbetalda poster i Aguas Argentina. Den franska statsapparaten utövade intensiv lobbying för att ett franskt företag skulle vinna budgivningen, och lovade omfattande FDI i utbyte. Suez, det företag som dominerade ägandet i Aguas Argentina, har även på andra håll varit inblandat i korruption. Suez är i Frankrike djupt involverat i den franska politiken, och mutor har förekommit för att övertyga politiker om det nödvändiga i att privatisera (Santoro 2003; Loftus & McDonald 2001 s.193-194). Det har också riktats korruptionsanklagelser mot de anställda i ETOSS, och att regulatorn i allmänhet varit snedvriden i beslut och icke-beslut till fördel för företaget (Loftus & McDonald 2001 s.187-188).

## 4.2 Reglering: ETOSS

ETOSS<sup>6</sup> bildades i maj 1993 i samband med koncessionen. ETOSS var tänkt att vara en oberoende regulator mellan regeringen och Aguas Argentina, och se till att målen i kontraktet uppfylldes. Det fanns inte någon regulator innan koncessionen, utan det statliga företaget OSN var i stora delar självreglerande. ETOSS konkreta uppgifter var framför allt att avgöra prisnivåerna, övervaka investeringsplanerna, vara ombudsman för klagomål från allmänheten, och bestraffa Aguas Argentina genom böter eller liknande om det bröt mot villkoren i kontraktet (Alcázar et al 2000 s.23).

---

<sup>6</sup> Namnvalet ter sig i efterhand något ironiskt, då regulatorns etiska agerande kan ifrågasättas.

Tanken med en regulator är naturligtvis att kombinera politiskt inflytande och ansvarsskyldighet med ekonomisk effektivitet och långsiktig investeringstrygghet. En regulator fyller således en mycket viktig funktion i alla former av privatiseringar, även om det finns olika sätt att reglera på. Som vi ska se var bristfällig utformning av ETOSS en av de viktigaste faktorerna till att koncessionen i Buenos Aires inte fungerade. Ojämlighetsfällan avspeglas naturligtvis även i detta fenomen. De människor som har mest nytta av att kunna influera utformningen av regulatorn är de som har minst möjlighet att göra det, eftersom de sitter fast i en kulturell, ekonomisk och politisk kontext som omöjliggör inflytande. Trots en fundamental reformering av vattensektorn saknar stora delar av befolkningen egentlig möjlighet att påverka sin tillgång till vatten och avlopp, till och med i det relativt rika landet Argentina exkluderas medborgare från denna basala mänskliga rättighet. Vi ska se hur regulatorn kom att agera opportunistiskt och kortsiktigt istället för att se till samhällets breda intresse. Nedan följer en undersökning av ETOSS tillkortakommanden.

Styrelsen för ETOSS bestod av två representanter från varje offentlig administrativ nivå, det vill säga två från kommunal nivå, två från regional och två från federal nivå. ETOSS finansierades av ett påslag på vatten- och avloppsräkningen som går ut till konsumenterna, om 2,67 procent (Rivera 1996 s.64). Denna form av finansiering skulle kunna ses som problematisk, eftersom den gav incitament till ETOSS att bibehålla höga avgifter. Alla prissäskningar som ETOSS tvingade Aguas Argentina till slog också tillbaka på dem själva. Andra regulatorer i Argentina får ökade intäkter då de utfärdar böter till privata företag, då böterna helt eller delvis tillfaller regulatorernas budget. Detta ger incitament för regulatorn att hålla ett öga på företaget. Den ingrediensen fanns dock inte i Buenos Aires vattenreglering (Artana et al 1999 s.205-208, 228; Casarin et al 2007 s.244).

ETOSS var bemannat främst av ingenjörer som tidigare arbetat på OSN. Av de anställda var endast fyra (national-) ekonomer, och fyra revisorer, att jämföra med tjugo ingenjörer (år 1995). Detta gör ETOSS mindre kompetent än andra regleringsinstitutioner i Argentina (Alcázar et al 2000 s.24). Personalen var inte van vid att på avstånd reglera ett privat företag utan var mer inriktade på detaljstyrning av medel, istället för mål. Aguas Argentina kom ofta in med klagomål över hur ETOSS blandade sig i tekniska detaljer, vilket företaget bedömde vara deras inre angelägenheter, till exempel hur Aguas Argentina skulle hantera sina ventiler och vattenposter (Water and Sanitation Program 2001 s.2-3). Personalens handlingskraft begränsades möjligen av det faktum att Aguas Argentina var den mest sannolika arbetsgivaren utanför ETOSS. Därmed kunde det vara oklokt att göra sig omöjlig hos företaget (Artana et al 1999 s.206).



Förutom problemen med personalen och finansieringen var politiseringen en ytterligare faktor, enligt vissa bedömare. Här finns det dock olika ståndpunkter att ta ställning till, som ytterst härstammar från den ideologiska grund varifrån man analyserar vattendistribution. Hur som helst anser till exempel Water and Sanitation Program (WSP 2001 s.8) att den politiskt tillsatta ledningen för ETOSS var ett problem, eftersom politisk styrning av vattensektorn kännetecknas av korrupcion och andra institutionella problem. Politiskt motiverade beslut gynnar inte koncessionen, enligt WSP. Risken är överhängande att besluten kännetecknas av opportunistiskt vilket riskerar att drabba fattiga hårdast. Politikerna måste våga ge regulatören full arbetsro och frihet från politisk intervention, hävdar man (Water and Sanitation Program 2001 s.8-9).

Andra bedömare har betonat vatten som en social och politisk vara, något som i realiteten är omöjligt att politikerna helt kan släppa kontrollen om, och detta är heller inte önskvärt (se t ex Rivera 1996 s.68). Vattenfördelning är en högst politisk fråga och därmed blir till fullo oberoende regulatorer ett ouppnåeligt mål. Ahmad menar att det till syvende och sist alltid är politiker som har det yttersta ansvaret för vattendistributionen (Ahmad 2007), ett ansvar som är omöjligt att utkräva om politikerna inte har någon chans att påverka.

I Buenos Aires fall sågs ETOSS mest som ett hinder av framför allt de federala myndigheterna och ETOSS lamslogs också av att styrelsen hade svårt att komma överens internt, det var ofta diametralt motsatta politiska läger representerade i styrelsen. Vid omförhandlingen 1997 kördes ETOSS över av två federala myndigheter. Anledningen till det var att de politiskt tillsatta i styrelsen pressade de anställda och orsakade dödläge i förhandlingarna (Water and Sanitation Program 2001 s.5, Alcázar et al 2000 s.31). Denna symboliskt viktiga omförhandling försvagade ETOSS styrka och trovärdighet. Problemet med att ETOSS arbete och beslut flera gånger inte respekterades av myndigheterna (Loftus & McDonald 2001 s.188) är ju inte regulatorns problem i sig, utan snarare en allmän, men dock allvarlig, governance-problematik.

Det fjärde tillkortakommandet som kännetecknade regleringen av koncessionen var asymmetrisk information. ETOSS uppnådde aldrig samma informationsbasis som Aguas Argentina och den komplicerade prisregimen gjorde det svårt att härleda prisökningar till dess rätta källa. Det fanns en mängd sätt för företaget att höja priserna utan att ändra K-faktorn, och ETOSS hade svårt att utvärdera rimligheten i dessa förändringar. Kontraktet stadgade dessutom att Aguas Argentina hade rätt till att höja priset om dess kostnader hade ökat med mer än sju procent. Detta skulle kontrolleras av ETOSS. Kostnadskontrollen kräver dock mycket mer resurser än vanlig inflationskontroll, och gjorde att ETOSS informationsbörda på

kostnadssidan var mycket stor (Alcázar et al 2000 s.55). Företaget utnyttjar denna svaghet hos regulatorm för att dra fördelar av det, framförallt för att på olika sätt öka priserna för konsumenterna (Casarin et al 2007 s.235-236).

### 4.3 Täckning

Täckning, det vill säga i vilken grad människor är anslutna till vattnets och avloppets infrastruktur, är en mycket viktig faktor för att minska människors exkludering och öka deras möjligheter att påverka deras egen situation, och på sikt ha en chans att ta sig ur ojämlikhetsfällan.

Innan koncessionen var anslutningen i stort sett fullständig bland innerstadens tre miljoner invånare, men i varierande grad bristfällig bland förorternas 5,6 miljoner (se bilaga 2). Andelen anslutna i ett område var positivt korrelerat med inkomsten, ju rikare befolkning, desto fler anslutna. Den fattigaste kvantilen i förorten år 1996 var bara till 32,2 procent ansluten till avlopp till exempel och lade drygt 3 % av sin inkomst på vatten och avlopp, 10 gånger så mycket som den rikaste kvantilen i innerstaden som endast spenderade 0,3 % på vatten och avlopp (Casarin et al 2007 s.242). Jämfört med utsatta hushåll i fattigare u-länder är kostnaderna relativt små (hushåll vars kostnader för vatten överstiger 20 % av dess utgifter är inte ovanligt), men skillnaderna mellan grupperna inom Buenos Aires är ändå anmärkningsvärda. Följderna för dem utan anslutning är stora, de flesta får sitt vatten från olagliga ytliga vattenkällor med höga negativa externaliteter i form av ökad ohälsa, på grund av den låga vattenkvaliteten. Avloppsbrunnarna svämmer över någon gång per år och orsakar ytterligare problem med försämrade hygieniska förhållanden (Santoro 2003).

I koncessionskontraktet fastställdes också ett förbud mot ytterligare lokal vattenförsörjning, utöver Aguas Argentinas verksamhet – ett förbud både mot alternativa vattenförsörjare/försäljare och mot att människor använder sig av närliggande koncessioner (alltså exempelvis angränsande kommuners system) (Artana et al 1999 s.213-214).

Täckningen har tvivelsutan förbättrats under koncessionen, det påpekar alla som analyserat fallet. Suez påpekar själva deras stora framsteg på området, och hävdar att de investerat stora summor för att expandera nätverket till fattiga, även i de fall där detta inte varit ekonomiskt motiverat (Suez 2007). Onekligen har flera hundra tusen människor kunnat koppla upp sig mot

hydro-infrastrukturen. 1 207 000 fler personer har fått tillgång till vattensystemet och 605 000 fler personer har fått tillgång till avlopp mellan åren 1993 till 2003 (Casarin et al 2007 s.237). Detta är dramatiska förbättringar jämfört med vad OSN, det statliga bolaget, lyckades prestera innan koncessionen, när täckningsnivån de facto sjönk. Dock är prestationen från Aguas Argentina långt efter de krav och mål som sattes upp i kontraktet. Så även om företaget har lyckats bättre än sin företrädare med att expandera täckningen, har man inte lyckats hålla vad man lovat – speciellt inte när det gäller avloppsutbyggnaden (Loftus & McDonald 2001 s.188-189). Som vi ser i tabellen nedan har Aguas Argentina konsekvent underpresterat relaterat till målen i kontraktet. Framför allt är det avloppsexpansionen som haltar, där Aguas Argentina bara lyckats uppfylla en knapp tredjedel av målet. Perioden mellan 1998 och 2003 är svårare att analysera eftersom man skrev upp investeringskraven i en omförhandling av kontraktet 2001. Se Casarin et al (2007 s.237-239) för fler detaljer.

238

A.A. Casarin et al. / *Utilities Policy* 15 (2007) 234–247

Table 1  
Coverage expansion targets and outcomes: Aguas Argentinas Concession Contract 1993–2003

Indicators	Initial level 1993	1993–1998		1993–2003		
		Target <sup>a</sup>	Outcome <sup>b</sup>	Target	Outcome <sup>b</sup>	Target vs outcome (%)
<i>Population served (000s)</i>						
Potable water	6007	1331	949	2359	1270	–1089 (–46)
City of Buenos Aires	2931	45	37	60	46	–14 (–23)
Municipalities	3092	1328	897	2268	1209	–1058 (–47)
Sanitation services	4978	929	279	1994	605	–1389 (–70)
City of Buenos Aires	2931	15	48	60	50	–10 (–17)
Municipalities	2024	903	254	1949	578	–1370 (–70)
<i>Sludge treatment facilities</i>						
Secondary treatment	343	805	696	1301	751	–550 (–42)
<i>Renovation of pipes (km)</i>						
Water mains	10970	987	1286	1318	1428	112 (9)
Sewerage network	7210	343	498	588	689	101 (17)

<sup>a</sup> Expansion targets for the first five-year plan should be reduced by 15% for water and 13% for sewerage according to a 1997 contract renegotiation.

<sup>b</sup> Outcomes were adjusted by subtracting 464 and 308 thousand people served with water and sanitation services from the Municipality of Quilmes and other districts that became part of the franchise area from 1995 on. Source: Own elaboration based on Concession Contract and Aguas Argentinas Customer Reports.

Casarin med flera lyckas visa, vilket illustrerar ojämlikhetsfällan, att Aguas Argentina har satsat mest på de relativt sett rikare områdena, där sannolikheten att få igen satsat kapital varit störst (2007 s.237-239). Viljan att investera i ökad täckning i ett givet område har varit negativt korrelerat med kostnaden för expansionen (storleken på och tätheten i befolkning har påverkat) och positivt korrelerat med inkomstnivån i området. Sålunda har fattiga varit förfördelade i

täckningsexpansionen, och ojämlikhetsfällan får leva vidare. Detta trots att kontraktet<sup>7</sup> explicit stadgar att företaget ska rikta sina investeringar till fattiga områden (Casarin et al 2007 s.238).

Lönsamheten i att investera i fattiga områden är naturligtvis begränsad, och Rivera understryker vikten av att etablera incitament för företaget att utvidga täckningen (1996 s.71). Att det är lönsamheten som fått råda över Aguas Argentinas investeringsplaner illustreras också av att Aguas Argentina utvidgat täckningen betydligt mer i vattenledningarna, där marginalerna är större, än i avloppsledningarna, där lönsamheten är mindre (Barlow & Clarke 2002 s.103).

Täckning illustreras dock inte enbart i form av att den fysiska infrastrukturen finns på plats. En viktig faktor är huruvida befolkningen har råd att koppla upp sig (se mer om kostnad i nästa avsnitt). Detta beror mycket på om man är tvungna att själva betala för installation av systemet, eller om detta sprids ut på alla betalande. De första åren efter koncessionen höjdes många röster som påpekade att nya områden inte hade råd att ansluta sig, eftersom de själva fick betala alla installationsavgifter, som vanligtvis summerade till mellan 1400 och 1600 dollar (Abdala 1996 s.13). Dessutom var avbetalningsperioden relativt kort, endast 2 år, vilket gjorde att nya kunder fick betala uppemot 18 % (Alcázar et al 2000 s.34-35) till 23 % (Casarin et al 2007 s.241) av sin inkomst på vatten och avlopp. Många kunder vägrade att betala dessa avgifter, och denna situation bidrog till att tvinga fram omförhandlingen 1997. Oviljan att betala härrörde delvis från att innan koncessionen slapp nya kunder att bära alla kostnader själva, och man fann det därför orättvist att man nu var tvungen att betala dessa höga avgifter (Alcázar et al 2000 s.34-35).

Förmågan att betala för vatten, ”affordability”, har blivit en central fråga för bedömningen av koncessionens prestationer. I omförhandlingen 1997 slopade man delar av uppkopplingsavgifterna och ersatte med en universell avgift kallad SUMA om runt 3 dollar per kund som skulle finansiera utbyggnad av infrastruktur. Detta fick två konsekvenser för ojämlikheten; dels förbättrades drastiskt betalningsförmågan hos nya fattiga kunder, som slapp att själva finansiera hela kostnaden för utbyggnad och installation av vatten och avlopp till deras hem. Men Aguas Argentina fick efter omförhandlingen betalt innan utbyggnaden, istället för som tidigare efter. Detta gjorde att incitamentet för Aguas Argentina att bygga ut minskade radikalt, eftersom de fick betalt oavsett hur mycket de faktiskt expanderade nätverket. Omförhandlingen påverkade även täckningen negativt eftersom man inte bestraffade företaget

---

<sup>7</sup> Se kontraktet i sin helhet på <http://www.etoss.org.ar/desarrollo/sitioetoss05/index.htm>

för att det underlåtit att investera i infrastrukturen i den grad som var föreskrivet i kontraktet. Faktum är att omförhandlingen strök de böter som ETOSS utfärdat. Detta påverkade naturligtvis Aguas Argentinas motivation att leva upp till investeringskraven därefter (Alcázar et al 2000 s.39, 58). Abdala hävdar att mycket av dessa problem med att expandera täckningen har sin grund i koncessionsprocessen, som redan från början borde ha fokuserat mer på ökad täckning (Abdala 1996: conclusion).

240

A.A. Casarin et al. / *Utilities Policy* 15 (2007) 234–247

Table 3

Pre-tax access costs: Aguas Argentinas (US dollars)<sup>a</sup>

Access cost component <sup>b</sup>	May 1993	June 1994	July 1995	Nov 1997	May 1998	Jan 1999	Jan 2001	Jan 2002
<i>Infrastructure charge<sup>c</sup></i>	785	1271	1021	–	–	–	–	–
Water	325	511	415	–	–	–	–	–
Sewerage	460	760	606	–	–	–	–	–
<i>Service integration charge<sup>d</sup></i>	–	–	–	240	253	253	265	277
Water	–	–	–	120	126	126	133	138
Sewerage	–	–	–	120	126	126	133	138
<i>Connection fees<sup>e</sup></i>	335	476	476	476	501	501	526	549
Water	135	192	192	192	202	202	212	221
Sewerage	200	284	284	284	299	299	314	328
<i>Price index</i>								
Consumer price index	1.00	1.04	1.08	1.08	1.09	1.10	1.07	1.05
Wholesale price index	1.00	1.00	1.07	1.10	1.07	1.02	1.06	1.00

<sup>a</sup> The VAT rate should be added in all cases. This rate was 18% until May 1995 and 21% thereafter.

<sup>b</sup> Newcomers also incur in dwelling's internal connection costs of about \$50 for water and \$400 for sewerage (Mazzuchelli et al., 2001).

<sup>c</sup> Payable in 12 bimonthly installments.

<sup>d</sup> Payable in 30 bimonthly installments.

<sup>e</sup> Connection fees vary according to the diameter of pipes; these are minimum values. Source: Own elaboration based on ETOSS Resolutions, Aguas Argentinas' Annual Reports and INDEC price data.

Det vi ser i tabellen ovan är förändringar över tiden i anslutningskostnaderna. Infrastrukturavgiften (som var i bruk 1993-97) var högre än den nya avgiften som delvis ersatte i omförhandlingen 1997. Resten av kostnaden bars av den universella avgiften SUMA. Anslutningsavgiften fanns kvar och ökade gradvis.

#### 4.4 Möjlighet att ha råd med vatten - prisöverkomlighet

Vid privatiseringar i vattensektorn ökar ofta priserna för konsumenterna (Clarke et al 2004 s.7). I Buenos Aires utgick som bekant budgivningen i koncessionen utifrån maximal prissänkning. Många kritiker till koncessionen har hävdade att reformen föregicks av prishöjningar under 1991 och -92 för att göra folket mer välvilligt till privatisering. Barlow och Clarke hänvisar till exempel på två prisökningar på 25 respektive 29 procent som tillsammans uttraderade effekten av prissänkningen vid reformtillfället (Barlow & Clarke 2002 s.102). Enligt

Världsbanksekonomerna Clarke med flera (2004 s.11) är det lämpligt att göra dylika prishöjningar innan själva reformen för att göra allmänheten mer mottaglig för privatisering. Enligt Abdala kan prishöjningarna 1991 och 1992 dock till fullo tillskrivas en mycket hög inflation i Argentina, på 84 % år 1991 och 17,5 % procent 1992. Den relativa kostnaden för vatten ökade därför inte trots dessa höjningar (Abdala 1996 s.12).

Dessutom tillät ETOSS prisökningar ganska snart efter att Aguas Argentina tagit över. Priset höjdes med 13,5 procent 1994 och med 19 procent 1997. Kostnadsökningar anfördes som skäl till dessa prishöjningar, och de har godkänts av ETOSS. Anslutningsavgifterna fluktuerade mycket under de första åren, men ständigt på en relativt hög nivå.

Aguas Argentina fick ärva den gamla, mycket komplicerade, prisregimen från OSN. Komplexiteten i denna regim gör det mycket svårt att härleda var prishöjningar har infogats. Aguas Argentina utnyttjade detta för att kunna ta ett högre pris från så många kunder som möjligt. Till exempel installerades mätare i de (gamla) hushåll som därigenom fick betala ett högre pris, men inte i de hushåll som skulle ha sparat på det. Många hushåll omklassificerades också för att hamna i en kategori med högre grundpris. Denna typ av förändringar utnyttjades opportunistiskt och godtyckligt av företaget (Abdala 1996 s.2-3). På grund av problemen med asymmetrisk information mellan företaget och regulatorn, hade ETOSS svårt att kontrollera den här typen av prishöjningar (Alcázar et al 2000 s.22).

Som vi nämnde under föregående rubrik var anslutningsavgifterna orimligt höga under de inledande åren av koncessionen. Dessa sänktes under omförhandlingen 1997 vilket hade positiva effekter för fattigas möjlighet att ha råd med vattenservice men förändringen hade troligen negativa effekter på utbyggnadstakten. Priseffekten blev att det blev billigare att ansluta sig men dyrare för alla som redan var uppkopplade.

Table 4  
Water and sewerage bimonthly bills: Aguas Argentinas' average customer (US dollars)

Bill component	May 1993	June 1994	Nov 1997	May 1998	Jan 1999	Jan 2001	Jan 2002	% increase 1993–2002
<i>Total bill (W + S)</i>	17.57	19.95	25.42	26.77	29.34	32.46	33.88	93
<i>Tariff and fixed charges<sup>a</sup></i>	14.56	16.53	20.55	21.65	23.73	26.25	27.40	88
Basic bimonthly tariff	14.56	16.53	16.53	17.41	17.41	18.26	19.07	31
<i>Fixed charges</i>	–	–	4.02	4.24	6.32	7.98	8.33	–
Universal service (SU)			4.02	4.24	4.24	4.44	4.64	–
Environment imp (MA) <sup>b</sup>					2.08	2.68	2.80	–
Connection (CMC)						0.86	0.90	–
ETOSS <sup>c</sup>	0.39	0.44	0.55	0.58	0.63	0.70	0.73	–
VAT <sup>d</sup>	2.62	2.98	4.32	4.55	4.98	5.25	5.77	–
<i>Minimum bill (W + S)</i>	8.00	9.08	9.08	9.56	9.56	10.02	10.48	31
<i>Price index</i>								
Consumer price index	1.00	1.04	1.08	1.09	1.10	1.07	1.05	1.08
Wholesale price index	1.00	1.00	1.10	1.07	1.02	1.06	1.00	1.10

<sup>a</sup> At the date of the transfer, OSN's average tariff of \$18.90 decreased to \$14.56 because of Aguas Argentinas' winning bid.

<sup>b</sup> In January 2001, the MA increased \$0.50 because of changes in the PSI through the addition of CIA fixed charge.

<sup>c</sup> The regulator finances its budget from a levy of 2.67% on users' tariffs.

<sup>d</sup> The VAT rate was 18% until May 1995 and 21% thereafter. Source: Own elaboration based on ETOSS Resolutions, Aguas Argentinas' Annual Reports and INDEC price data.

Tabellen avslöjar att priset, efter den initiala sänkningen med 26,9 procent, har ökat med 93 %. Det är naturligtvis omöjligt att veta vad priset hade varit under en fortsatt statlig hantering. I och med koncessionen sjönk den genomsnittliga nettoräkningen med 4,34 dollar till 14,56 dollar. Denna sänkning var uppäten redan knappt fem år senare efter omförhandlingen, då nettoräkningen ökat med sex dollar.

Den välfärdsförlust som oundvikligen blir effekten av ovanstående prisökningar har slagit jämnt över hela befolkningen i Buenos Aires. Det vill säga, i absoluta tal har alla fått betala ungefär lika mycket i och med att vattnet har blivit dyrare. I reala termer har prisökningen under koncessionen varit 80 % (Casarin et al 2007 s.241, 246). Buenos Aires är ett väldigt ojämnt samhälle, med gigantiska inkomstskillnader, och de fattiga har fått bära en relativt sett mycket större börda på grund av fördyringen av vattenservicen.

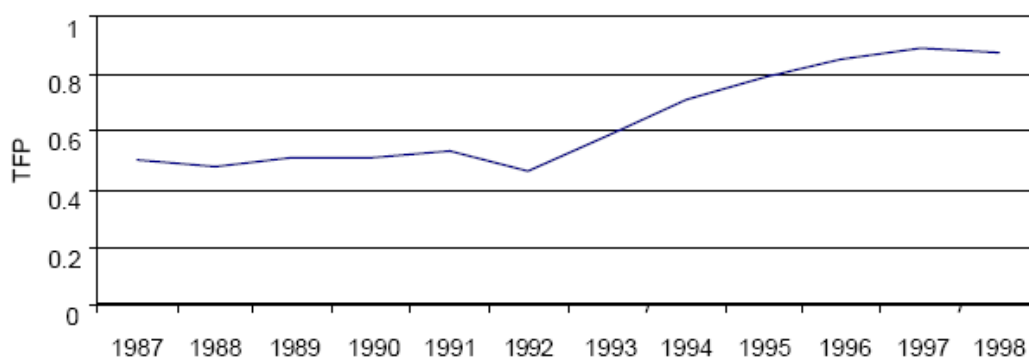
Prisökningarna resulterade också i uppseendeväckande vinstresultat i Aguas Argentina. Vattenverksamheten i Buenos Aires var en av de mest lönsamma i hela världen. Detta hade sin grund i höga prisökningar för konsumenten, förbättring i faktorproduktiviteten (pga minskade arbetskraftskostnader) och att Aguas Argentina fick mycket förmånliga lån till sina investeringar. Enligt Casarin med flera är det dock konsumenterna som fått bära den höga vinstmarginalen i Buenos Aires. Priserna har ökat betydligt mer än vad input-kostnaderna har gjort, och produktiviteten har inte utvecklats nämnvärt förutom i det mest initiala skedet av koncessionen (2007 s.244).

Vinsterna har varit betydligt högre än normalt, till exempel tre gånger högre än i vattenprivatiseringar i England och Wales, som brukar anses som föregångsland för marknadslösningar inom vattensektorn (Barlow & Clarke 2002 s.104).

## 4.5 Faktorproduktivitet och investeringar

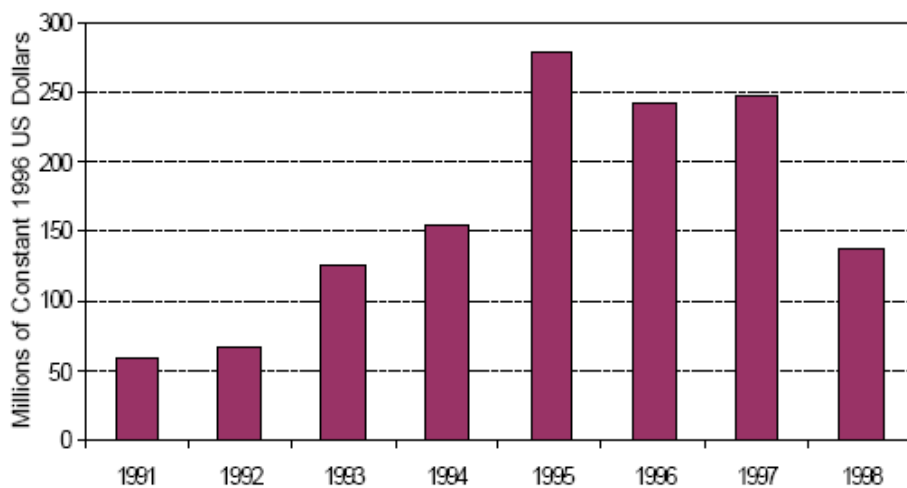
Faktorproduktiviteten prioriterades av de nya ägarna. Antalet arbetare per tusen vattenanslutningar minskade till exempel från 3,4 till 1,7 mellan 1992 till 1998 (Clarke et al 2004 s.49). Detta gjordes genom att minska arbetsstyrkan från 7400 till 4000. Minskningen av arbetskraft var naturligtvis en stor fråga för fackföreningarna och de anställda, vilket resulterade i ganska stora pensioner för de som slutade frivilligt. De anställda fick dela på 10 procent av aktierna i Aguas Argentina. Arbetskraftsproduktiviteten höjdes genom ett tämligen omfattande träningsprogram för de anställda (Rivera 1996 s.46-47)

Grafen nedan visar utvecklingen i total faktorproduktivitet för åren 1987 till 1998 (Alcázar et al 2000 s.46).



Koncessionen bidrog till en kraftig höjning i investeringsgraden. OSN hade i praktiken haft ett investeringsstopp under större delen av 1980-talet och fram till reformen. Effekten av detta var att skötseln av och kvaliteten på den fysiska infrastrukturen var gravt eftersatt (Alcázar et al 2000 s.4-5). I och med koncessionen genomfördes stora investeringar, finansierade av billiga internationella lån, vilket förbättrade vattenhanteringen och vattenkvaliteten för konsumenten. Dricksvattnet blev bättre och vattenläckaget minskade. I tabellen nedan ser vi hur investeringsnivåerna ökat drastiskt efter att Aguas Argentina tagit över (Alcázar et al 2000 s.42).





Servicen förbättrades i och med koncessionen. Antalet klagomål (på vattenkvaliteten etcetera) har gått ner, reparationstider har förkortats, och vattentrycket i ledningarna har ökat (Casarin et al 2007 s.244).

## 5 Analys

### 5.1 Kausaliteten och det låga jämviktsläget

I avsnitt 4.1.1 beskrivs distributionssituationen i Buenos Aires innan privatiseringen. Situationen visar tydliga tecken på att befinna sig i ett lågt jämviktsläge, med en ”ond cirkel” av för låga investeringsnivåer, dålig kvalitet och ineffektiv drift. Läget hade varit låst en längre tid innan fönstret för reformering öppnade sig.

En reform har potential att förändra fördelningen av makt, inkomster och fördelar, och således bryta det låga jämviktsläget och den för de fattiga grupperna dåliga vattenförsörjningen. Frågan om vattenreformen i fallet Buenos Aires lyckades bryta det låga jämviktsläget har dock inget entydigt svar. Mycket tyder på att vattenprivatiseringen inte lyckades lyfta *hela* vattendistributionen ur det låga jämviktsläget, och då heller inte den fattiga delen av befolkningen ur deras ”onda cirkel” och vattenrelaterade ojämlikhetsfälla.

Täckningen ökade generellt efter privatiseringen, och kvaliteten förbättrades. Fler människor fick tillgång till vatten och avlopp. På många håll bröts det *materiella och infrastrukturmässiga* låga jämviktsläget. Utbyggnaden följde dock inte planeringen och de uppställda riktlinjerna. Investeringsnivåerna var för låga jämfört med vinsterna och utbyggnadsdirektiven. Utbyggnaden var också snedvriden till fördel för relativt mer välmående områden där möjligheten till ”cost-recovery” var större, trots att kontraktet ställde krav på utökad täckning för de fattiga områdena. Detta är ett uttryck för ojämlikhetsfällan och dess verkningar.

Att vattenreformen i Buenos Aires inte lyckades bryta det låga jämviktsläget, åtminstone inte för de redan förfördelade, beror på att den institutionella reformen inte skapade rätt incitament, tvång eller inflytandekanaler för att förmå koncessionen att nå optimal kvalitet och kvantitet för alla som behövde det, eller att vara ”pro-poor”. I avsnitt 2.1 konstaterades tre möjliga vägar ut ur ojämlikheten: extern chock, policyändring, förändrad satsning. I och med det efterföljande argumenterar vi för att alla tre faktorer spelade roll i fallet Buenos Aires –

men att de i detta fall istället till största del motverkade möjligheten till en jämlikhetsfrämjande reform. I den samtida Argentinska kontexten sammanföll fenomen som skapade en slags extern chock som öppnade "the window of opportunity" och möjliggjorde reform. Policyändringar och en ny typ av satsning/ansträngning genomfördes. Man lagstiftade, anordnade budgivning, privatiserade genom koncession, skapade en ny reglerande institution och strävade mot ökad täckning och lägre priser. De tre potentiella vägarna ut ur fällan "användes" således, men som vi ska se nedan, inte på bästa sätt. Den grundläggande institutionella problematiken i allokeringen av "fördelar" kvarstod, trots övergången till privat operatör.

Nedan kommer vi att peka på de viktigaste faktorerna som gjorde att man inte kom hela vägen för att motverka ojämlikhetsfällan och de fattigas marginalisering.

## 5.2 Reformprocess, institutioner och governance

### 5.2.1 Reformkontext

Reformkontexten var problematisk i fallet Buenos Aires. Förutsättningarna för en vattenreform var av flera anledningar inte optimala. Och om man ser på situationen ur ett jämlikhets- och utvecklingsperspektiv, framträder ytterliggare problematik.

I början på 90-talet öppnades ett "window of opportunity" för vattenreform i Buenos Aires. OSN:s undermåliga verksamhet, den makroekonomiska krisen, Menems maktövertagande och marknadsliberalism, och det internationella privatiseringsförespråkandet samspelade och möjliggjorde reformen – faktorerna skapade ett externt tryck (eller "chock", se ovan). På många sätt är Buenos Aires ett "typiskt" exempel på hur och när en vattenreform genomförs. Men det innebär också flera medföljande problem.

Det politiska trycket och den finansiella pressen genererade mer företags- och internationellt inflytande, snabba beslut och en stressad process, och man tvingades till snäva prioriteringar. Institutionell reformering, konsultation och fattigdomsanpassning gavs inget betydande utrymme. Den institutionella struktur och governance som låg bakom mycket av ojämlikheten i vattenförsörjningen utreddes inte. Man hade en instrumentell syn på hur vattendistributionsproblemen skulle lösas – priserna skulle sänkas och täckningen utökas –

men tillräckliga institutionella eller regleringsmässiga incitament för detta infördes inte. Synsättet underlättade för ojämlikhetsfällan att bestå genom reformen.

Det internationella paradigmet var relativt tydligt på 90-talet: vattenprivatisering var vägen framåt. Världsbanken med flera ställde upp med kapital, men hade också inflytande på hur reformer skulle utföras. Dessa strategier låg dock i linje med president Menems politik, vilket hjälpte privatiseringens finansiering och implementering. Utvecklingsteori säger att reformer (om så privatiseringar eller andra varianter) inte ska genomföras utifrån en given standard, utan ska anpassas efter de lokala förhållandena, och att speciella hänsyn måste tas för att gynna den fattigare delen av befolkningen. Den samtida kontexten i fallet Buenos Aires tillät inte en sådan strategi.

Den internationella diskursen kring ojämlikhet formas av alla inflytelserika globala aktörer, men i det specifika fallet Buenos Aires var Världsbanken den starkaste aktören. Världsbanken har på senare år haft ett starkt fokus på ojämlikhet, märkbart bland annat i WDR 2006, som hade ojämlikhet som tema. I början på nittiotalet var dock inte ojämlikhet samma ledstjärna (Ferreira 2007), och i fallet Buenos Aires var Världsbanken en finansiär och privatiseringsförespråkare mer inriktad på att Menem skulle kunna ta tillvara det ”window of opportunity” som hade uppstått för privatisering, än att påverka dess utformning. Om ojämlikhetsdiskursen varit lika utbredd och nyanserad som idag och andra aktörer med mer jämlikhetsfokus haft större inflytande i Buenos Aires-reformen hade utfallet kunnat ha blivit ett annat, mer positivt, dito.

### 5.2.2 Konkurrens

Konkurrens är själva kärnan till att privata företag förväntas prestera bättre än statliga. Men konkurrens är svårt att etablera inom vatten och avlopp, och koncessionen i Buenos Aires var inget undantag. Man kan dela upp behovet av konkurrens i ex ante och ex post (före och efter budgivning). Konkurrenten missgynnades av situationen på världsmarknaden, som mer påminner om oligopol än perfekt konkurrens. Endast tre bud gavs i budgivningen. Konkurrenten var alltså otillfredsställande ex ante.

Omförhandlingar är negativt för konkurrens på två sätt. Dels är det vid förhandlingstillfället bara ett företag på plats, inga konkurrerande distributörer är då möjliga. Det gör att förhandlingskraften är betydande. Dels har omförhandlingar också stor betydelse för konkurrenten flera år innan de ens har inletts, om de budgivande företagen anteciperade

omförhandlingen vid koncessionen. De lämnar då strategiska bud som bygger på förväntade prishöjningar efter omförhandling. Mycket tyder på att åtminstone två av de tre buden var strategiska (det vill säga förutsatte omförhandling), och därmed raderade mycket av den konkurrens som ändå fanns vid budgivningen.

En annan faktor som påverkade konkurrensen negativt ex post var att alternativa distributörer förbjöds i Buenos Aires. Sådana hade annars under en övergångsperiod kunnat erbjuda viss lokal konkurrens.

Bristen på konkurrens gjorde att de fördelar i form av effektivitet som hade kunnat uppnås genom en PSP-reform, underminerades. Detta hade konsekvenser för hela samhället, men en mindre effektiv distribution, slår troligen ojämnt och hårdare mot mindre bemedlade områden.

### 5.2.3 Deltagande och ”demand-side management”

Fattigdom består till stor del av avsaknad av ”en röst” och en möjlighet att påverka sin levnadssituation. En av ojämlikhetsfällans huvudsakliga verkningar är att (fattiga) människors låga inflytande kvarstår. Den institutionella miljö som bygger upp en ojämlikhetsfälla innehåller inga tillräckliga kanaler där en fattig människa kan få substantiellt inflytande. De fattigas röst är relativt svagare.

Det skapades inte några effektiva kanaler för inflytande i Buenos Aires, varken under eller efter vattenreformen. Den delen av befolkningen med en redan i utgångsläget dålig inflytandeposition fick inga nya möjligheter att påverka. Informationsspridningen, en basal del i DSM-strategi, var bristfällig. Stressen i genomförandet minskade utrymmet för konsultation och folkligt deltagande. Den breda diskussionen kring *hur* privatiseringen skulle genomföras blev liten – och än mindre diskuterades *alternativ*. Även efter reformen var möjligheten att påverka distributören låg. Klagomålskanalen via regulatorn var ineffektiv, och ETOSS var i sig en otillfredsställande institution.

Effekten av detta blir att vattenreformen inte kan anpassas tillräckligt till den lokala kontexten, och att de med dålig vattenförsörjning (de fattiga) inte får sina behov tillgodosedda. Deras relativt svaga inflytandeposition kvarstår.

## 5.2.4 Korruption

Allting tyder på att korruption har varit förekommande, eventuellt till och med utbredd, i Buenos Aires inför och under koncessionen. Detta är på inget sätt förvånande, med tanke på vad teorin förutsäger i sådana här sammanhang. Korruption gynnas av att reformer genomförs snabbt och utan inbyggda kontrollmekanismer. Detta var kännetecknande för reformen i Buenos Aires. Bristen på genuint demokratiska institutioner bidrog också till att bereda vägen för korruption, till exempel domstolsväsendets minskade självständighet och bristen på transparens i ETOSS.

Förutom de mer konkreta anklagelserna om korruption som vi har tagit upp tyder de stora vinsterna i Aguas Argentina, som åstadkommit på grund av prishöjningar, på att korruption kan ha förekommit i relationerna mellan företaget och regulatorn. Prisökningarna slår hårdast mot dem med minst resurser.

Som vi har diskuterat i teoriavsnittet förstärker korruption ojämlikhetsfällan. Enbart de med socialt, politiskt och framför allt ekonomiskt inflytande kan dra nytta av korruption, medan samhället i allmänhet, och under- och medelklass i synnerhet, förlorar på korruptionen.

Korruption är ett symptom mer än en sjukdom. Ett samhälles osunda institutionella miljö, ej fungerande kreditmarknader och undermåliga sociala kapital avspeglas först och främst i förekomsten av korruption. Korruptionen hemsökte alltså Buenos Aires även när OSN hade ansvar för distribution av vatten och avlopp. En reform är dock ingen lösning på problemet, om inte åtgärder i samband med reformen fokuserar på att motverka korruptionen. Tvärtom kan de potentiellt höga privata vinsterna i samband med en reform öka graden av korruption. Buenos Aires hade troligen tjänat på att prioritera korruptionsbekämpning högre än vad man gjorde under reformen.

## 5.2.5 Reglering

Vid en koncession, liksom vid andra PSP-reformer, är behovet av reglering övertygande. Bristen på konkurrens, inelasticiteten i efterfrågan på vatten och de positiva externaliteterna hos vatten och avlopp gör regleringsbehovet otvetydigt. Det finns olika former av reglering, och i Buenos Aires valde man en oberoende regulator, ETOSS, som skulle fungera som länk mellan staten och företaget.

Som vi såg i teoriavsnittet måste regulatören balansera mellan målen flexibilitet, det vill säga att anpassa sin reglering efter nya omständigheter, och långsiktig förutsägbarhet och trovärdighet, för att möjliggöra investeringar. Vidare måste regulatören, för att kunna motverka ojämlikhetsfällan, ha ett uttryckligt ”pro-poor”-fokus. Regleringen misslyckades i Buenos Aires, och vi ska här försöka förklara varför.

ETOSS präglades av fyra övergripande tillkortakommanden. För det första var styrningen politiserad, och ibland förlamad på grund av att olika politiska läger var representerade i styrelsen. Detta är en naturlig följd av en demokratiskt styrd institution. I Buenos Aires utnyttjades dock regulatören för att nå opportunistiska politiska mål. Vidare respekterades inte ETOSS av andra politiska organ, vilket främst illustreras av att statliga departement körde över ETOSS vid den första omförhandlingen.

För det andra finansierades ETOSS av företagets intäkter, istället för genom utfärdade böter till företaget. Detta gav ETOSS incitament att hålla uppe priserna på vatten och avlopp.

För det tredje var personalen inkompetent, och arbetsstyrkan ej optimalt komponerad. Många var ingenjörer från OSN inriktade på, och med kunskap inom, detaljstyrning av medel, snarare än mål. Aguas Argentina var vidare en trolig framtida arbetsgivare för de anställda på ETOSS, vilket minskade incitamenten att hålla företaget i strama tyglar.

Slutligen präglades ETOSS av det problem som rent generellt återkommer vad gäller reglering av privata företag, nämligen asymmetrisk information. Det var mycket svårt för ETOSS att kontrollera huruvida Aguas Argentina hade grund för prishöjningar, och den mycket komplicerade prisregimen förvärrade situationen.

Att regleringen inte fungerade visade sig tydligt i att operatören inte uppnådde utbyggnadsmålen, i den svaga bötesmekanismen, och i prisutvecklingen. Misslyckandet med regleringen är en mycket viktig orsak till att privatiseringsreformen hade en mer negativ effekt på ojämlikhetsfällan än vad som skulle ha kunnat vara fallet. Målen i kontraktet var positiva, och reformen hade kunnat innebära ett viktigt steg i kampen mot fattigdom och ojämlikhetsfällan. Men det misslyckades och bristen på effektiv reglering är till stor del ansvarig för detta.

## 5.3 Täckning

Möjligheten att koppla upp sig mot vatten- och avloppsledningar är ett mycket viktigt steg för fattiga människor att minska sin marginalisering. Ökad täckning är därför en betydande insats för att bekämpa fattigdom. De positiva externaliteterna av en utökad täckning är som vi såg i avsnitt 3.3 stora. Universell täckning är ett viktigare mål än ökad vattenkvalitet och sänkt pris, eftersom endast täckning gynnar de allra sämst ställda. Det är dyrare och därmed svårare att åstadkomma utbyggnad i avloppssystemet än i vattensystemet.

1 207 000 fler personer har fått tillgång till vattensystemet och 605 000 fler personer har fått tillgång till avlopp mellan åren 1993 till 2003. Det är stora framgångar värda att bejubla, särskilt ur jämlikhetssynpunkt. Dessa personer har fått mycket större möjligheter att påverka sin egen framtid, tillgången ger goda hälsoeffekter, mer förutsägbar tillvaro, och bättre förutsättningar för ekonomisk aktivitet och investeringar.

Men, företagets utbyggnad haltar betänkligt jämfört med de i kontraktet uppsatta kraven. Detta gäller särskilt avlopp, där man enbart byggt ut 30 % av vad som stadgas i kontraktet. Dessutom, vilket är graverande ur en jämlikhetssynpunkt, satsade företaget mer på rikare områden, och byggde hellre ut till dessa, trots att kontraktet explicit stadgar att fattiga områden ska prioriteras.

Tillgången till vatten för exkluderade invånare hämmades även av att alternativa vattenförsörjningsmetoder uttryckligen förbjöds i och med reformen.

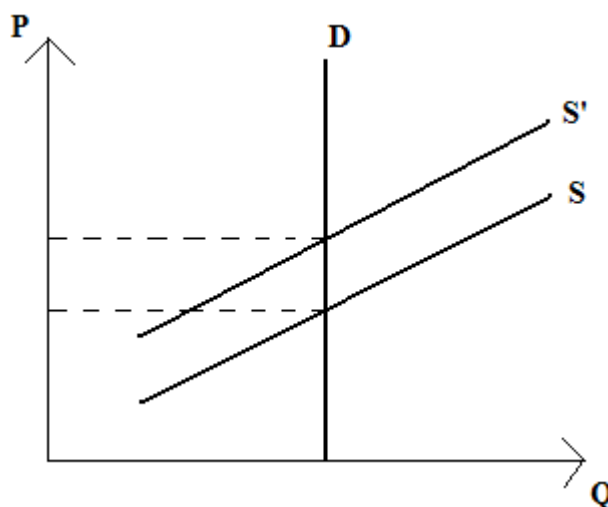
En betydande anledning till varför inte utvecklingen skett enligt planerna eller ur ett fattigdomsperspektiv gynnsamt sätt är att man varken före, under eller efter reformen lyckats etablera en tillräckligt stark incitamentsstruktur. Regulatorn hade inga morötter eller piskor som gjorde att operatören satsade fullt ut på täckningsaspekten.

För de människor som trots reformen lämnades utanför vattennätverket kvarstår ojämlikheten.



## 5.4 Möjlighet att ha råd med vatten - prisöverkomlighet

Som vi nämnt har priserna ökat markant under koncessionen, mycket mer än vad inputkostnaderna har gjort. Som en följd av detta har vinsterna ökat med iögonfallande grad. Detta har kunnat ske på grund av vattnets högst inelastiska efterfrågan. Företaget kan ta ut högre priser utan att efterfrågan minskar särskilt mycket, eftersom vatten är en basvara utan egentliga substitut. Till höger ser vi en graf över inelastisk efterfrågan. Företaget är i



en monopolställning och har marknadskraft. Som monopolist kan företaget utvinna monopolränta, det vill säga ta ut ett högre pris än vid perfekt konkurrens. Företaget höjer sitt pris för en given kvantitet från  $S$  till  $S'$ . Priset ökar därmed utan att kvantiteten sjunker nämnvärt och företaget får en högre vinst. ETOSS, i egenskap av regulator, har till uppgift att se till att detta inte händer, men som vi har sett var prisregimen så komplicerad och informationen så asymmetrisk, att detta blev väldigt svårt i praktiken. Dessutom var kompetensen hos regulatören bristfällig, och institutionen var troligen påverkad av korrupcion. Således har Aguas Argentina därigenom kunnat ta ut högre priser och, genom att utnyttja vattnets egenskap som essentiell basvara, fått sällsynt höga vinster, vilket vi har sett.

När det gäller avlopp tänker vi oss en något mer elastisk efterfrågan, i kombination med högre kostnader för att bygga ut nätverket. Det skulle kunna förklara varför avloppsledningar har byggts ut i mindre grad än vattenledningar. Företaget kan inte lasta över hela kostnaden för utbyggnad på konsumenterna, som det kan vid vattenutbyggnad. Därmed minskar incitamenten att bygga ut nätverket.

Anslutningsavgifterna har (som vi såg i 4.3) varierat under koncessionsperioden. Mellan 1993-1997 var de mycket höga, och Aguas Argentina krävde att kostnader som var associerade med installationen av vatten och avlopp skulle vara återbetalda inom två år. Konsekvensen var mycket höga räkningar. Detta fick allvarliga följder för fattigas möjligheter att ha råd med vatten och avlopp. Efter omförhandlingen 1997 när man ersatte delar av anslutningsavgifterna

med en universell avgift förbättrades förmågan för fattiga att betala sitt vatten, men det försämrade företagens incitament att bygga ut till fattiga områden.

Vi anser att man istället, med tanke på ojämlikhetsfällan, borde ha upprättat ett system som byggde på universell betalning men som försåg företaget med pengarna först efter att utbyggnaden skett. På så sätt hade man kunnat hantera målkonflikten mellan prisöverkomlighet och ökade incitament för täckningsutbyggnad.

Koncessionen i Buenos Aires hade som övergripande mål att sänka priserna för vatten och avlopp. Detta misslyckades på grund av de faktorer som vi nämnt ovan, där skulden framför allt hamnar hos regulatören. Konsekvensen av detta blir allvarligast för de fattiga, som måste lägga en större del av inkomsten på vatten och avlopp. Återigen visar sig ojämlikhetsfällan och dess effekter.

## 6 Slutsats

Svaret på denna uppsats inledande frågeställning blir, med viss reservation, ”ja, ojämlikhetsfällan består”. Det är många vars marginaliserade ställning kvarstår och som fortfarande saknar säker tillgång till vatten och avlopp. Det är dock viktigt att poängtera att de hushåll som i och med reformen blev anslutna till nätverket tar ett stort och positivt steg bort från ojämlikhetsfällan.

Buenos Aires vattendistribution var ojämnt fördelad innan reformen. Det fanns många människor utan ordentlig vattentillgång, och detta var främst den fattiga delen av befolkningen. Situationen för dessa människor berodde till stor del på den fattigdom och ojämlikhetsfälla som låser deras position, och de hade ingen möjlighet att påverka den.

I och med vattenreformen kom en möjlighet att förbättra situationen; bryta den ”onda cirkeln” och det låga jämviktsläget, dels genom att förbättra infrastrukturen och vattendistributionen, dels genom att förändra den institutionella miljö som vidmakthåller ojämlikheten.

Vi har visat att man inte tog vara på den chansen. De ”tre vägarna” (extern chock, policy ändring, ny ansträngning) var både svårframkomliga under de rådande omständigheterna och utnyttjades inte heller på ett gynnsamt sätt. Förvisso förbättrades täckningen avsevärt, och vi kan inte nog betona hur positivt det är för dem som i och med detta blev anslutna till systemet. Men, även täckningsutbyggnaden visar hur ojämlikhetsfällan fungerar, det var främst till de relativt sett rikare områdena man expanderade. Dessutom stadgade kontraktet en betydligt större täckningsexpansion än vad som blev fallet. Bristen på utbyggnad visar också att det saknas kanaler för inflytande för de exkluderade grupperna.

Som teori förutser, så utökades avloppssystemet i mindre utsträckning än vattensystemet – något som orsakas av kostnadsskäl, och av att efterfrågan på avlopp är mer elastisk, vilket gör utbyggnad mer riskfullt för företaget. De negativa externaliteterna av att folk saknar uppkoppling i form av effekter på hälsa är dock minst lika stora som inom vatten.

Flera aspekter av reformen bidrog till att den institutionella struktur som utgör ojämlikhetsfällan inte bröts. Reformen gjordes i en stressad och ekonomiskt pressad kontext,

perspektivet var snävt, konkurrensen dålig, och regleringen hade stora brister. Ett problem var att man inte lyckades ge Aguas Argentina starka incitament för att satsa på utbyggnad i tillräcklig utsträckning. Vi menar att man hade kunnat hantera målkonflikten mellan ”affordability” och ökad täckning i högre grad om man hade konstruerat ett system som byggde på universell betalning av anslutningskostnader, men som försåg företaget med pengarna först efter att utbyggnaden hade gjorts.

Den här uppsatsen har försökt att visa att en vattenreform kan bidra till att lyfta människor ur fattigdom och ur ojämlikhet. En reform av vattendistributionen var nödvändig för att bryta ojämlikhetsfällan i Buenos Aires. Reformen hade kunnat ha entydiga positiva effekter för de fattiga och marginaliserade grupperna. Men, som vi har visat misslyckades man, och relativa skillnader i inflytande, deltagande och vattentillgång består.

## 7 Referenser

### 7.1.1 Tryckta

- ADB, CIDA, DANIDA, EC, GTZ, Irish Aid, IUCN, SEI, Sida, SIWI, SDC, UNDP, UNEP and WTO, 2006. *Linking Poverty Reduction and Water Management*. Poverty-Environment Partnership.
- Alcazar, L. & Abdala, M. & Shirley, M., 2000. "The Buenos Aires Water Concession", *World Bank Policy Research Working Paper 2311 (WPS2311)*. Washington DC : World Bank.
- Artana, D. & Navajas, F. & Urbiztondo, S., 1999. "Governance and Regulation: A Tale of Two Concessions in Argentina" i Savedoff, W. & Spiller, P. (red.), *Spilled Water: Institutional Commitment in the Provision of Water Services*, Washington: Inter-American Development Bank.
- Barlow, M. & Clarke, T, 2002. *Blue Gold – the Battle Against Corporate Theft of the World's Water*. London: Earthscan Publications Ltd.
- Boardman, A.E. & Hewitt, E.S., 2004. "Problems with contracting out government services: lessons from orderly services at SCGH", *Industrial and Corporate Change*, vol. 13, nr. 6, s.917-929.
- Bourguignon, F. & Ferreira F.H.G. & Walton, M., 2007. "Equity, efficiency and inequality traps: A research agenda", *Journal of Economic Inequalities*, nr. 5, s.235-256
- Budds, J., & McGranahan, G., 2003. "Are the debates on water privatization missing the point? Experiences from Africa, Asia and Latin America", *Environment & Urbanization*, vol. 15, nr. 2.
- Casarin, A. A. & Delfino, J. A. & Delfino, M. E., 2007. "Failures in Water reform: Lessons from the Buenos Aires's concession", *Utilities Policy*, vol. 15, nr. 4 s.234-247.
- Chisari, O. & Estache, A., 1999. "Universal Service Obligations in Utility Concession Contracts and the Needs of the Poor in Argentina's Privatizations", *World Bank Policy Research Working Paper 2250 (WPS2250)*. Washington DC : World Bank.
- Clarke, G. R. G. & Kosec, K. & Wallsten, S., 2004. Has Private Participation in Water and Sewerage Improved Coverage? Empirical Evidence from Latin America. *World Bank Policy Research Working Paper 3445. (WPS3445)* Washington DC : World Bank.

- Daymon, C. & Gimet, C., 2007. "An Empirical Test of the Inequality Trap Concept", Center of International Economics and Finance, Faculty of Economics and Management, University of the Mediterranean.
- Dinar, A., 2003. "The political economy context of water-pricing reforms", i Kounduri, P.; Pasharades, P.; Swanson, T.M.; Xepapadeas, A. (Red.), *The Economics of Water Management in Developing Countries: Problems, Principles and Policies*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
- Esaiison, P. & Gilljam, M. & Oscarsson, H. & Wägnerud, L., 2004. *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts Juridik AB. Andra upplagan.
- Foellmi, R. & Oechslin, M, 2007. "Who Gains From Non-Collusive Corruption?" *Journal of Development Economics*, vol. 82 nr. 1 s.95-119.
- Galiani, S. & Gertler, P. & Schargrotsky, E., 2005. "Water for Life: The Impact of the Privatization of Water Services on Child Mortality", *The Journal of Political Economy*, vol. 113 nr 1.
- Graham, C., 1998. *Private Market for Public Goods*. Washington D.C: The Brookings Institution.
- Hall, D., Lobina, E., 2007. International actors and multinational water company strategies in Europe, 1990-2003. *Utilities Policy*. vol. 15 nr. 2 s.64-77.
- Hodge, G., 1998 "Contracting Public Sector Services: A Meta-Analytic Perspective of the International Evidence", *Australian Journal of Public Administration*, vol. 57 nr.4, s.98-110.
- Hopkins, J., Rodríguez-Pose, A., 2007. "Grabbing Hand" or "Helping Hand"?: Corruption and the Economic Role of the State" *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 20, nr. 2 s.187-208.
- Landman, T., 2004. *Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction*. London: Routledge. Andra upplagan.
- Loftus, A.J. & McDonald, D.A., 2001. "Of liquid dreams: a political ecology of water privatization in Buenos Aires", *Environment and Urbanization*, vol. 13, nr. 2, s.179-199.
- Madhoo, Y. N., 2007. "International Trends in Water Utility Regimes", *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 78, nr. 1, s.87-135.
- Morris, L. & Gallardo Cabrera, L. F., 2005. "The involvement of the urban poor in the case of Aguascalientes, Mexico" i Chenoweth, J., & Bird, J., *The Business of Water and Sustainable Development*, Sheffield: Greenleaf Publishing.
- Prager, J., 1994. "Contracting out Government Services: Lessons from the Private Sector", *Public Administration Review*, vol. 54, nr. 2, s.176-184.

- Rivera, D., 1996. *Private Sector Participation in the Water Supply and Wastewater Sector – Lessons from six Developing Countries*. Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development / the World Bank.
- Robbins, P. T., 2003. "Transnational Corporations and the Discourse of Water Privatization", *Journal of International Development*, vol. 15 nr. 8 s.1073-1082.
- Rothenberger, D., & Truffer, B., 2005. "Private-sector participation in water and sanitation reviewed: Insights from new institutional economics" i Chenoweth, J., & Bird, J., *The Business of Water and Sustainable Development*, Sheffield: Greenleaf Publishing.
- Rothstein, B., & Uslaner, E.M., 2006. "All For All: Equality, Corruption and Social Trust", *QOG Working Paper Series 2006:4*, The Quality of Government Institute.
- Saba, R. P., Manzetti, L., 1997. "Privatization in Argentina: The implications for corruption". *Crime, Law and Social Change*, vol. 25 nr. 4 s.353-369.
- Shiva, V., 2002. *Water Wars. Privatization, Pollution and Profit*. London: Pluto Press.
- Soussan, J. & Arriens, W.L., 2004. "Poverty and Water Security: Understanding How Water Affects the Poor", *Water for all* publication series, Asian Development Bank.
- Spiller, P. & Savedoff, W., 1999. "Government Opportunism and the Provision of Water" i Savedoff, W. & Spiller, P. (red.), *Spilled Water: Institutional Commitment in the Provision of Water Services*, Washington: Inter-American Development Bank.
- Swyngedouw, E., 2004. *Social Power and the Urbanization of Water - Flows of Power*, Oxford University Press.
- Trémolet, S. & Hunt, C., 2006. "Taking account of the poor in water sector regulation", World Bank, *Water Supply and Sanitation Notes*, No 11.
- UN-HABITAT, 2005. *Water and sanitation in the world's cities: local action for global goals*, London and Sterling, VA: Earthscan.
- Varian, H.R., 2003. *Intermediate microeconomics : a modern approach*, New York: Norton. Sjätte upplagan.
- Voitchovsky, S., 2005. "Does the Profile of Income Inequality Matter for Economic Growth?", *Journal of Economic Growth*, vol. 10 nr. 3 s.273-296.
- World Bank, 2003. *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*, Washington, DC: The World Bank.
- World Bank, 2005. *World Development Report 2006: Equity and Development*, Washington, DC: The World Bank.

## 7.1.2 Elektroniska, övriga

- Abdala, M. A., 1996. "Welfare Effects of Buenos Aires' Water and Sewerage Services Privatization", <http://www.aep.org.ar/espa/anales/pdf/abdala.pdf> (2007-12-03)
- Ahmad, A., 2007. Föreläsning på IKDC, Lund. 2007-11-22.
- Commission on Sustainable Development, 2005. *Making Water a Part of Economic Development- the Economic Benefits of Improved Water Management and Services*. SIWI, WHO, CSD. [http://www.siw.org/downloads/Reports/CSD\\_Economics.pdf](http://www.siw.org/downloads/Reports/CSD_Economics.pdf) (2007-12-12)
- Ferreira, F.H.G., 1999. Inequality and Economic Performance. Text för Världsbankens sida om fattigdom. Hämtad från: <http://www.undp.org/rblac/documents/poverty/ferreira.pdf> (2008-01-13).
- Ferreira, F.H.G, 2007. Föreläsning, Development Research Day, Lunds Universitet, Ekonomihögskolan. 2007-09-17.
- Koncessionskontraktet, 1993. <http://www.etoss.org.ar/desarrollo/sitioetoss05/index.htm> (2007-12-07)
- Rao, V., 2006. "On "Inequality Traps" and Development Policy", *Development Outreach*. World Bank Institute, February 2006. <http://www1.worldbank.org/devoutreach/february06/article.asp?id=350>.
- Santoro, D., 2003. *The 'Agua' Tango: Cashing In On Buenos Aires' Privatization*. Center for Public Integrity. (2007-12-07) <http://www.globalpolicy.org/soecon/tncs/2003/0206argentinewater.htm>
- Suez, 2007. Suez Environment. Water for all. <http://www.suez-environnement.com/en/engagements/access-to-water/water-for-all/water-for-all/> (2008-01-05)
- WSP: Water and Sanitation Program, 2001. *The Buenos Aires Concession – The Private Sector Serving the Poor*, [www.cerna.ensmp.fr/Documents/MHZ-BuenosAires.pdf](http://www.cerna.ensmp.fr/Documents/MHZ-BuenosAires.pdf) (2007-12-05)



## 8 Bilagor

### 8.1 Bilaga 1 – Punkter för fattigdomsanpassad reglering

*Regulatory framework objectives:*

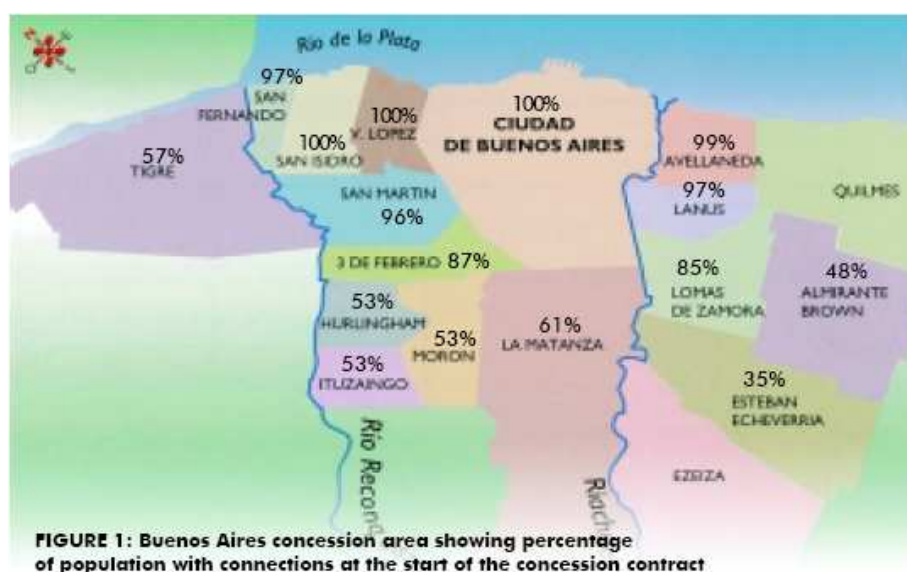
- Provide a framework for competition so that a wide range of service solutions are possible and able to compete within a level playing field.
- Create incentives (or obligations) for the dominant operators to extend services.
- Allow a flexible approach to service quality in order to give incentives to service providers for experimentation while respecting basic quality requirements.
- Establish a tariff level and structure that encourage higher access to services without jeopardizing financial stability.
- Establish a framework to deal with the needs of all customers.

*Examples of regulatory measures for the poor:*

- Specify coverage targets for providers.
- Apply penalties if coverage targets not met.
- Implement tariff principles and set tariffs.
- Evaluate financial impact on service providers.
- Evaluate financial impact on providers.
- Specify measures that service providers can take to obtain phased payment.

Källa: (Trémolet och Hunt 2006, 4,6)

## 8.2 Bilaga 2 – Täckning före koncessionen



Källa: WSP 2001 s.4

## 8.3 Bilaga 3 – Stöd för Menem relaterat till vatten

Här ser vi hur stödet för Menem varierar med täckningsgrad och inkomstkategori.

Källa: Alcázar et al 2000 s.15

**Table 4: Votes for Menem in the 1989 Presidential Elections Compared to Water and Sewerage Connections and Income Group**

	Election returns % Menem	Percentage Coverage		Income Group*
		Water	Sewerage	
<b>Capital District</b>	36.6%	99%	99%	
<b>North Zone</b>		69%	44%	
Vicente Lopez	29.8%	98%	95%	1 & 3
San Isidro	34.1%	81%	35%	1 & 3
Tigre	53.7%	24%	8%	4& 6
San Fernando	50.3%	64%	24%	4& 6
<b>West Zone</b>		54%	45%	
Moron	48.1%	30%	25%	4& 6
La Matanza	60.2%	54%	55%	4& 6
Tres de Febrero	50.8%	69%	57%	1 & 3
San Martin	50.1%	77%	40%	1 & 3
<b>South Zone</b>		49%	21%	
Avellaneda	46.7%	83%	37%	1 & 3
Lanus	52.8%	76%	17%	1 & 3
Lomas de Zamora	52.8%	53%	30%	1 & 3
Almirante Brown	60.0%	13%	9%	4& 6
Est. Echeverria	58.6%	10%	8%	4& 6

\*1-3 = upper and upper middle income; 4-6= lower middle and low income.

Sources: Election results: Diario El Clarin, May 16 1989. Income groups: INDEC, "El Consumo y el Ingreso de Los Hogares Frente a una Caida de la Inflacion". 1985/1986 Water and Sewerage Coverage: Concession Contract.