

Tanker omkring regulering af vandsektorens investeringer

Præsentation på konferencen den 19.
juni, 2014 i Tivoli Hotel & Congress
Center

Martin Enevoldsen



Introduktion og formål

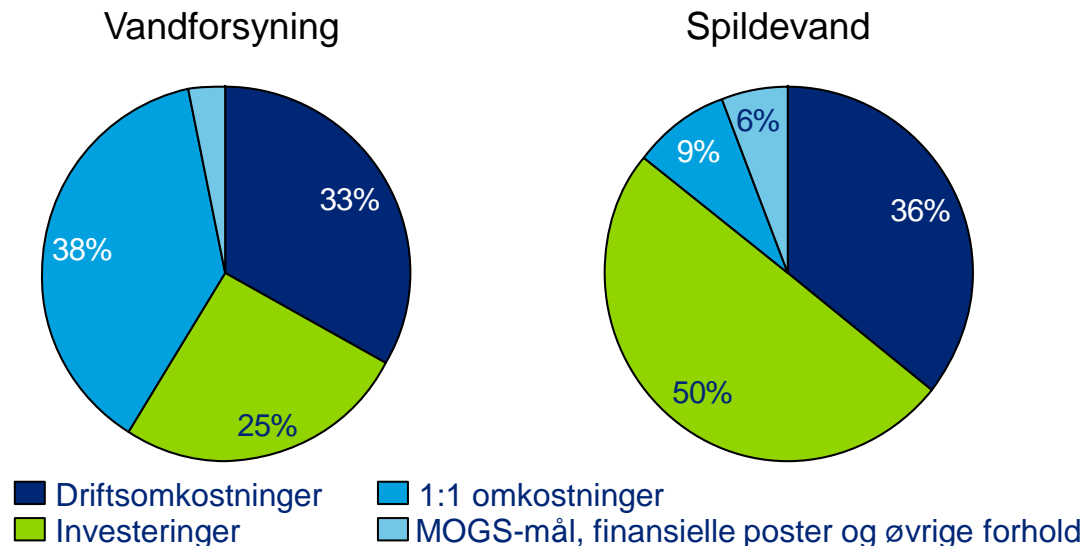
- Deloitte har af Danva fået til opgave at:
 - Redegøre for centrale muligheder og udfordringer ved indførelse af en model for totaløkonomisk prisloftregulering (herefter benævnt TOTEX-model)
 - Skitsere og uddybe Deloittes grundæggende idéer til udformning af en TOTEX-model i forlængelse af overvejelserne i evalueringsrapporten
 - Belyse om, og hvordan, forretningsplaner udarbejdet af vandselskaberne kan understøtte en omkostningseffektiv implementering af en TOTEX-model
 - Belyse om, og hvordan, der indenfor totaløkonomisk regulering kan skabes tilstrækkelige incitamenter til investeringer i ny innovativ teknologi
- I nærværende præsentation og i et underliggende uddybende notat foretages en belysning af disse spørgsmål
- Det sker på baggrund af Deloittes erfaringer fra evalueringen af vandsektorloven samt ud fra Deloittes kendskab til prisloftregulering af vandsektoren i England/Wales og den danske elsektor

Muligheder og udfordringer ved indførelse af en TOTEX-model

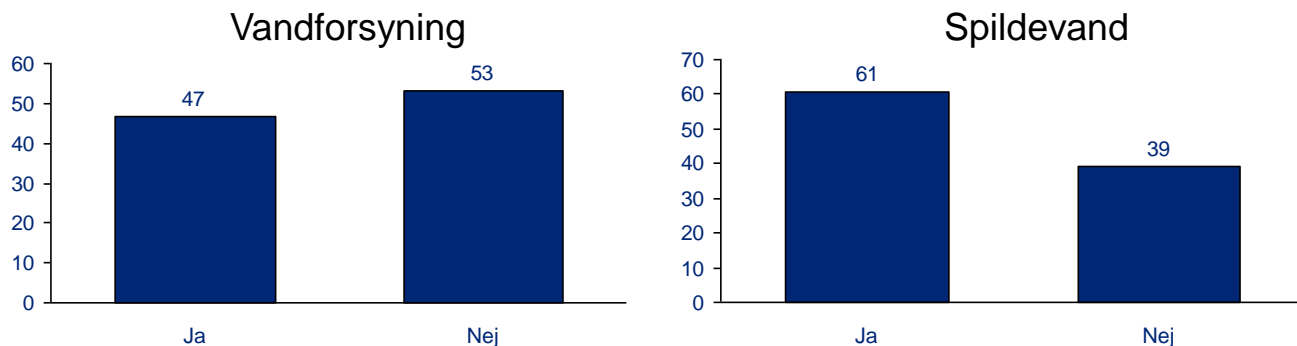
Udfordringer

1. Tendens til, at vandselskaber, som er presset på prislofterne, investerer i nye anlægsaktiver frem for reparation/vedligeholdelse for dermed at spare på driftsomkostningerne.
2. Nødvendigt at udvide prisloftreguleringen til også at omfatte selskabernes investeringer hvis der skal opnås bedre kontrol med prisudviklingen fra regulators side

Indtægtsrammen fordelt på omkostningskomponenter



Selskabernes vurdering af om VSL har medført opprioritering af investeringer fremfor løbende vedligeholdelse af aktiver? (i pct.)

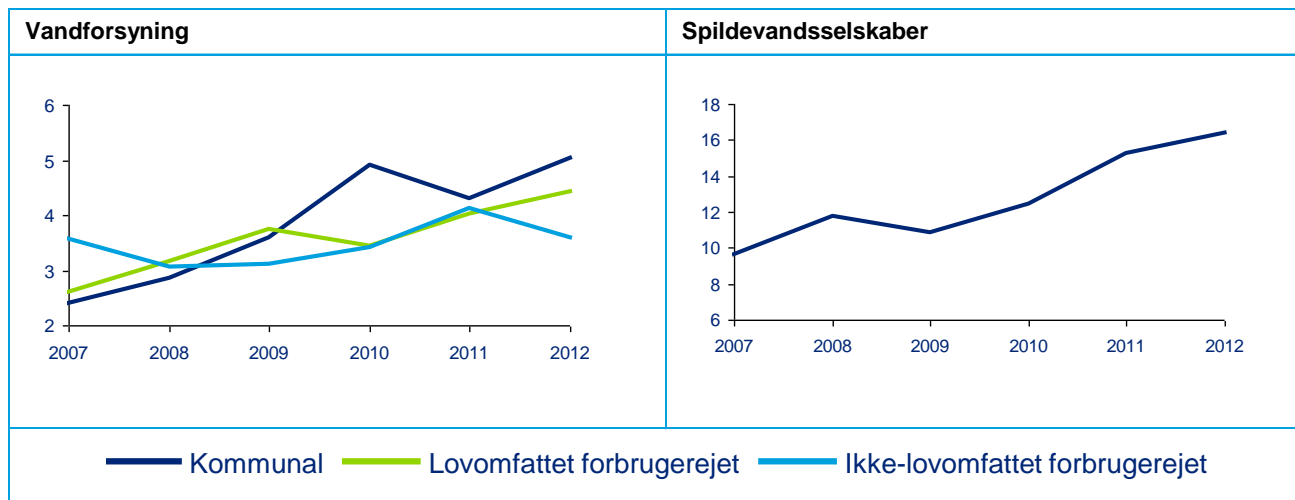


Investeringernes udvikling under den nuværende model

Vandselskabernes investeringer er steget betydeligt både lige op til og i perioden med vandsektorloven, hvilket har flere årsager:

- flere omkostninger posteres i dag korrekt som investeringer efter selskabsgørelsen og ÅRL
- ophobet investeringsefterslæb hos nogle (men dog langt fra alle) vandselskaber
- afvikling over overdækning til investeringer inden ikrafttrædelse af loven
- nye behov for investeringer i klimatilpasningsprojekter mv
- MEN friholdelsen af investeringer fra effektviseringskrav **har** medvirket til, at flere vandselskaber har øget deres investeringer, mens besparelser har handlet om driften

Udviklingen i anlægsinvesteringer per m3 for vandselskaber (kr./m3)



TOTEX-model

Definition, rammer og forudsætninger

- Ved en TOTEX-model forstås en prisloftreguleringsmodel, der omfatter den fulde omkostningsbase inklusive investeringer og forbundne kapitalomkostninger
- For at skabe de nødvendige rammer og forudsætninger for at TOTEX-modellen kan fungere er der behov for følgende:
 - Der skal udvikles en **ny totaløkonomisk benchmarking-model**, hvor der også indgår anlægsøkonomiske cost-drivere
 - Det bliver nødvendigt at foretage benchmarking og fastlægge effektiviseringskrav over en **væsentlig længere tidshorisont end den nuværende 1-årige horisont**
 - Der bør ske en lempelse af restriktionerne i forhold til, at vandselskaberne ikke **må lægge penge til side til kommende års driftsudgifter eller investeringer**
 - **Benchmarking-modellen vil ikke kunne stå alene**, uanset hvor god den bliver. Der vil ikke kunne udmøntes rimelige effektiviseringskrav alene på basis af cost-drivere og regnskabsdata.
 - Regulator bliver nødt til i et eller andet omfang at **forholde sig vandselskabernes investeringsplaner og begrundelserne herfor.**
 - Dermed er der brug for indsendelse og vurdering af **forretningsplaner**, eller lignende redskaber
 - Alle typer af investeringer kan ikke skæres over en kam, når der skal fastlægges rimelige effektiviseringskrav. Fx behov for at **sondre mellem reinvesteringer og nyinvesteringer**

Nedbrydning af indtægtsramme-kasser

Samlet benchmarking og effektiviseringskrav på tværs af anlæg og drift

- Deloitte lægger i evalueringen af vandsektorloven op til, at det bør overvejes at indføre en TOTEX-model, hvor skellet mellem de nuværende indtægtsramme-kasser ophæves.
- Det betyder, at der skal foretages en benchmarking af vandselskabernes samlede økonomiske effektivitet på drifts- og anlægssiden under ét og på denne baggrund fastlægges et samlet effektiviseringskrav
- Vandselskaberne vil herefter selv kunne vælge på hvilke omkostningsposter de vælger at udmønte effektiviseringskravet

Regulering af investeringer i England og Wales

- Reguleringen af investeringerne har været drevet af et hensyn om at løfte investeringerne i den privatiserede vandsektor til et højere niveau
- Der er blevet stillet krav til de private vandselskaber om at øge investeringerne ud fra offentlige hensyn til miljø, sundhed og forsyningssikkerhed
- Der er blev givet adgang til at forrente investeringerne, hvilket har muliggjort tilførslen af private kapital
- Reguleringen af investeringerne i England og Wales har også haft til formål at tilskynde til øget *capital efficiency*
- Dette er indtil videre (og gældende til udgangen af 2014) søgt opnået gennem en separat økonomisk regulering af henholdsvis anlægs- og driftssiden
- Regulator indgår i en omfattende dialog med hvert enkelt vandselskab og udfordrer bla. deres investeringsoplæg via review af forretningsplaner
- I England og Wales har man erkendt at opsplitningen af reguleringen i separate effektiviseringskrav for drifts- og anlægssiden ikke har været hensigtsmæssig
- På den baggrund er man i fuld gang med at implementere ændringer i prisloftreguleringen for den kommende periode 2015-20, hvor det er hensigten at indføre totaløkonomisk prisloftregulering

Effektiviseringskrav ift. reinvesteringer og nyinvesteringer

- Det vil ikke være hensigtsmæssigt at undtage nyinvesteringer fra en totaløkonomisk prisloftregulering, selvom de måtte være udtryk for bestyrelsens eller myndighedernes bevidste valg og prioriteringer.
- Faktisk er det i forhold til nyinvesteringerne, at der ligger det største spillerum for at effektivisere vandselskabets fremadrettede anlægs- og driftsøkonomi

| Investeringstype | Eksempler | Primære økonomisk hensyn | Reguleringstilgang |
|--|---|--|---|
| Reinvesteringer | Erstatning af udtjente anlægsaktiver med nye | Asset management, omkostningsminimering og konkurrence ifm. egne og udliciterede anlægsopgaver | Anses som nødvendige – fokus på udskiftningsbehov, konkurrenceudsættelse og omkostningsstandarder |
| Nyinvesteringer – drevet af strukturændringer | Påkrævede investeringer mhp. udvidet forsyningsområde, eller fusion | Som ovenfor plus rationaliseringsgevinster ifm. fusioner | Som ovenfor plus fokus på de totaløkonomiske perspektiver i en fusion |
| Nyinvesteringer – drevet af myndighedskrav | Påkrævede investeringer mhp. ny miljølovgivning eller krav i kommunale forsyningsplaner | Prioritering mellem forskellige investeringsløsninger ud fra selskabsøkonomisk NPV | Benchmarking i forhold til andre selskaber, der skal leve op til lignende krav |
| Nyinvesteringer – drevet af produktivitetshensyn for VS | Investeringer mhp. at nedbringe langsigtede omkostninger per m ³ | Prioritering af investeringer ud fra selskabsøkonomisk NPV (cost-benefit) | Vurdere totaløkonomisk effekt op mod benchmarking-potentialer |
| Nyinvesteringer – drevet af andre hensyn for VS | Investeringer mhp. at forbedre serviceniveau | Der bør også indgå totaløk. NPV- og cost-benefit betragtninger her | Vurdere totaløkonomisk effekt op mod benchmarking-potentialer |

Afgrænsning og differentiering af hvilke selskaber, der reguleres

Sampil mellem en TOTEX-model og differentieret tilsyn

- Regulator vil ikke kunne overkomme at forholde sig til investeringsplanerne for samtlige vandselskaber under den nuværende struktur (for mange selskaber)
- Det bør derfor kun være et mindre udvalg af vandselskaber, der underkastes nærmere vurderinger mhp. evt. at blive pålagt totaløkonomiske effektiviseringskrav, udover de "normale krav"
- Det kræver at regulator omstrukturer tilsynsarbejdet i retning af et mere differentieret tilsyn – evt. understøttet af en hævet grænse for at være lovomfattet
- Et differentieret, risikobaseret tilsyn bør udformes, så der kun ofres større tilsynsressourcer på de vandselskaber, hvor risikoen for manglende realisering af effektiviseringspotentialer er betydelig

Eksempel på inddelinger i et differentieret tilsyn

Selskaberne inddeles i et antal grupper baseret på deres historiske evne til at gennemføre effektiviseringer samt deres fortsatte potentialer opgjort på basis af en ny udvidet totaløkonomisk benchmarkingmodel

- **Gruppe 1:** Selskaber der historisk har vist sig at kunne effektivisere og/eller har begrænset fremadrettet potentiale. Tilsynsindsatsen kan her begrænses til kontrol af få, udvalgte indberettede nøgletal og accept af selskabets eget forslag til omkostningsudvikling, så længe det holder sig indenfor visse rammer.
- **Gruppe 2:** Selskaber i en mellemgruppe, dvs. selskaber med et vist potentiale, som endnu ikke er indfriet. Tilsynsindsatsen kan her rettes mod endnu uudnyttede potentialer, fx i form af et standardiseret, normalt krav til produktivitetsudviklingen over de kommende år.
- **Gruppe 3:** Selskaber med fremadrettet stort potentiale, som ikke har vist sig i stand til at effektivisere. Her vil der kunne tilrettelægges et mere omfattende tilsyn baseret på gennemgang af forretningsplaner, dialog med ledelsen, råd og vejledning i forhold til indsatsområder, fastlæggelse af effektiviseringskrav, der overstiger de normale krav, samt en tættere og mere direkte opfølgning.

Tanker om anvendelse af forretningsplaner i et differentieret tilsyn

Hvad bør en forretningsplan indeholde?

- Forretningsplanen bør mindst indeholde:
 - VS' resultatbudget, herunder de planlagte driftsomkostninger, afskrivninger/aktiveringer og finansielle omkostninger
 - VS' investeringsplan og budget for den kommende flerårsperiode.

Øvrigt indhold i en forretningsplan

- Der bør også være en beskrivelse af hvert enkelt effektiviserings tiltag og hver enkelt større investering som VS planlægger at iværksætte
- ...samt en kort redegørelse for økonomiske og øvrige konsekvenser som tiltagene forventes at medføre
- Større nyinvesteringer som ikke er en direkte følger af forsyningspligt eller myndighedskrav kan med fordel begrundes med cost-benefit betragtninger

Forretningsplanernes rolle i tilsynet

- Formålet med at følge den engelske praksis med at benytte forretningsplaner i tilsynet er to-delt:
 1. Give regulator øget forståelse for VS særlige investeringshensyn og et grundlag for at vurdere realismen i modelberegned potentialer
 2. Tilskynde VS til langsigtet forretningsmæssig planlægning og strategiske prioriteringer ift. til deres anlæg og drift
- Dermed vil tilsynsmyndigheden have et godt grundlag for at differentiere VS i 3 eller 4 grupper:
 - Forretningsplanen inkl. effektiviserings- og investeringsplan for de kommende år
 - VS' track record mht. hidtidige effektiviseringer
 - VS' effektiviseringspotentialer bedømt ud fra totaløkonomisk benchmarking

Hensyn ifm. anvendelse af differentieret tilsyn og forretningsplaner

Ligebehandling af vandselskaber

- En differentieret tilsynsmodel vil i princippet kunne indebære udfordringer i forhold til ligebehandling af vandselskaber
- VS der indplaceres i den mest favorable tilsynsgruppe vil opnå betydelige fordele både mht. afgørelser og proces
- Men det er begrundet i VS' performance, dels ift. hidtidige effektviseringer, dels ift. klare, velbegrundede forretningsplaner
- Så længe indplaceringen af vandselskaber sker på basis af eksplicitte, objektive kriterier, der ikke på forhånd diskriminerer nogen selskaber frem for andre, bryder det ikke med princippet om ligebehandling
- Det kræver dog at regulator er meget eksplicit omkring de kriterier, der anvendes for indplaceringen af selskaber

Styring vs. frihedsgrader

- At der tages hensyn til indholdet af VS egne forretningsplaner behøver ikke at indebære øget styring og kontrol
- Dog er der en risiko for, at anvendelsen af forretningsplaner kan medføre en tilsynspraksis, hvor regulator går ind og udfordrer behovet for hver enkelt investering og dermed kommer til at spille en meget styrende rolle for VS' dispositioner.
- Derfor vigtigt at skabe den rette balance ml:
 1. at udnytte informationer i forretningsplanerne, til at vurdere individuelle hensyn og realismen i modelberegnedede potentialer
 2. at udfordre vandselskabernes asset management tilgang og investeringsplaner som helhed **uden** at gå for vidt mht. at udfordre og regulere konkrete investeringsmæssige dispositioner.

Incitamenter til investeringer i ny innovativ teknologi

Perspektiver og faldgruber

Innovation i en TOTEX-model

- Erfaringer fra både vandsektoren og andre erhvervssektorer viser, at innovation kræver et betydeligt investeringsniveau
- Det vil ikke være hensigtsmæssigt, at en ny TOTEX-regulering presser VS' råderum i en sådan grad, at der ikke er plads til at foretage innovative nyinvesteringer
- Der er ingen grundlæggende modsætning mellem totaløkonomisk prisloftregulering og innovation - tværtimod
- En hensigtsmæssigt udformet totaløkonomisk regulering vil netop skabe incitamenter til, at vandselskaberne prioriterer investeringer, der over tid forbedrer den samlede produktivitet

Styrke/fastholde innovationsincitament

- Fremme af innovative nyinvesteringer sikres ved at undgå en række faldgruber
 - Det bør undgås at udforme tilsynsmodellen, så regulator kommer til at detailregulere individuelle investeringer hos VS
 - Det er nødvendigt at anlægge et relativt langsigtet perspektiv
 - Afskrivninger må ikke indgå i totaløkonomiske prislofter på en sådan måde, at det hæmmer innovative nyinvesteringer, der ud fra et totaløkonomisk synspunkt er at foretrække
- Det giver ikke mening, at definere en særlig omkostningskasse for innovative investeringer, som undtages fra prisloftet
- Eventuelle yderligere tilskyndelser til innovation bør komme fra særlige fondsmidler til teknologiudvikling mv.

Kontakt

Martin Enevoldsen

Director

 +45 22 20 21 74

menevoldsen@deloitte.dk

Om Deloitte

Deloitte leverer ydelser inden for Revision, Skat, Consulting og Financial Advisory til både offentlige og private virksomheder i en lang række brancher. Vores globale netværk med medlemsfirmaer i mere end 150 lande sikrer, at vi kan stille stærke kompetencer til rådighed og yde service af højeste kvalitet, når vi skal hjælpe vores kunder med at løse deres mest komplekse forretningsmæssige udfordringer. Deloitte's ca. 182.000 medarbejdere arbejder målrettet efter at sætte den højeste standard.

Deloitte Touche Tohmatsu Limited

Deloitte er en betegnelse for Deloitte Touche Tohmatsu Limited, der er et britisk selskab med begrænset ansvar, og dets netværk af medlemsfirmaer. Hvert medlemsfirma udgør en separat og uafhængig juridisk enhed. Vi henviser til www.deloitte.com/about for en udførlig beskrivelse af den juridiske struktur i Deloitte Touche Tohmatsu Limited og dets medlemsfirmaer.

© 2014 Deloitte Statsautoriseret Revisionspartnerselskab. Medlem af Deloitte Touche Tohmatsu Limited

Member of
Deloitte Touche Tohmatsu