

CEPOS

Kommunale selskabers
privatiseringspotentiale

Indhold

1.	Indledning	1
1.1	Resume	1
1.2	Rapportens struktur	1
2.	Metode	1
2.1	Kortlægning af selskaber	1
2.2	Prisfastsættelsesmetode	1
2.3	Data	1
3.	Styring og privatisering	1
3.1	Hierarkisk styring	1
3.2	Markedsstyring	1
3.3	Privatiseringen	1
3.3.1	Formål	1
3.3.2	Forudsætninger	1
3.3.3	Privatiseringsmetoder	1
3.4	Vurderingskriterier for privatiseringsegnethed	1
3.5	Øvrige barrierer for privatisering	1
4.	Privatiseringspotentiale	1
4.1	Kortlægning af kommunale selskaber	1
4.2	Virksomhedskategoriernes privatiseringsegnethed	1
4.2.1	Privatiseringsprocessens omkostninger	1
4.3	Provenu	1
5.	Konklusion	1
6.	Litteratur	1
A.	Selskabsoversigt	1

1. Indledning

Capacent er af tænketanken CEPOS blevet bedt om at forestå en analyse af det økonomiske potentiale samt andre relevante forhold ved en privatisering af kommunale¹ og fælleskommunale virksomheder i Danmark.

Målsætningen med denne rapport er at give et overblik over privatiseringspotentialet for kommunale selskaber, der drives under privatretlige former, selv om det vurderes, at disse selskaber kun udgør "toppen af isbjerget" for så vidt angår kommunale aktiviteter.

Afgrænsningen til disse selskaber skyldes manglende gennemsigthed og overblik i forhold til den store mængde kommunale virksomheder, der er indlejret i den kommunale organisation.

Kommunal virksomhed

Kommunal virksomhed kan finde sted inden for kommunens drift som egenproduktion, hvor eksempelvis svømmehaller, daginstitutioner, vandværker og kulturinstitutioner er integreret i det kommunale budget. Virksomhedens resultater kan derfor være svære at adskille fra kommunens øvrige økonomi. Kommunal virksomhed kan også være adskilt fra driften i kommunalt regi gennem selskabsdannelse samt ved inddragelse af den private sektor.

De fleste kommunale virksomheder er organiseret i den kommunale organisation, og der er på nuværende tidspunkt ikke gennemsigthed eller overblik over disse virksomheder. Mange af disse virksomheder kunne principielt laves om til kommunalt ejede selskaber, der eventuelt kunne sælges. I nogle tilfælde er der tale om områder, hvor der er et marked. I andre tilfælde vil det være svært, da der ikke er et marked.

Et relativt lille antal kommunale virksomheder er udskilt som kommunalt ejede selskaber, og disse er indberettet til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. Rapporten er kun baseret på sidstnævnte virksomheder, men det er vigtigt at bemærke, at disse selskaber kun udgør "toppen af isbjerget" for de kommunale virksomheder.

¹ Med kommunal menes både kommuner og regioner (tidligere amtskommuner), og medmindre der er særlige forhold, som skal belyses i forhold til regionerne, vil begrebet kommunal samlet betegne både kommunale og regionale forhold.

Desuden er formålet at give et billede af størrelsesforholdet af selskabernes samlede værdi. Således vil rapporten belyse:

- Hvilke fordele og ulemper der findes ved henholdsvis private og kommunale ejerforhold
- Et overblik over, hvor mange kommunale selskaber der har et privatiseringspotentiale
- Et estimat over, hvad et salg af disse selskaber vil kunne indbringe
- Hvilke barrierer der findes i forbindelse med en eventuel privatisering af virksomhederne.

Der er tale om en vurdering af mange kommunale selskaber på baggrund af selskabernes regnskabstal, hvorfor det ikke i denne sammenhæng har været muligt at behandle selskaberne individuelt. Omfanget har gjort det nødvendigt at vurdere selskaberne gruppevist på baggrund af vurdering og salg af lignende selskaber.

Der er selvsagt tale om en meget overordnet vurdering af selskabernes værdi, qua det store antal af selskaber, der her behandles. Der er således ikke tale om en individuel værdisætning af de enkelte selskaber, hvilket heller ikke har været rapportens formål. Der er i stedet tale om estimater. En individuel værdisætning af de respektive virksomheder ville kræve en strategisk analyse af den enkelte virksomheds konkurrenceforhold, produkter, kunder, kompetencer, effektiviseringspotentialer etc.

Finansielt er det heller ikke provenuets eksakte størrelse, der er interessant, da der grundlæggende er tale om omplacering af formue, hvor kommunerne ved salg veksler en virksomhed med fremtidigt udbytte til et kontant beløb nu og her. Det interessante er derimod de afledte potentialer af privatiseringer for den samfundsmæssige effektivitet og kvalitet af de pågældende virksomheders produktion. Blandt potentialerne vil der være mulighed for øget værdiskabelse i de nu kommunalt ejede virksomheder samt billigere og bedre ydelser til kommuner og borgere gennem øget konkurrence. Erfaringer beskrevet i litteraturen viser, at privat opgavevaretagelse er mere effektiv end offentlig opgavevaretagelse².

Provenuet ved en privatisering er dog vigtigt og interessant i forhold til at give kommunerne et incitament til at vurdere hensigtsmæssigheden af at opretholde ejerskabet af disse virksomheder.

Rapporten handler derfor basalt set om at skabe fokus på de kommunale selskaber og debat om selskabernes forankring og opgavevaretagelse.

Rapporten er blevet udarbejdet i perioden oktober 2006 til februar 2007.

² Se her Vickers og Yarrow (1988), Meggison og Nutter (2001) samt Parker og Saal (2003) og Köthenbürger et al (2006).

1.1 Resume

Analysen af de kommunale selskaber viser, at der blandt disse selskaber umiddelbart er 161 selskaber, der kan privatiseres, og et overordnet estimat på indtægterne ved salg af disse selskaber lyder på 26,6 mia.kr.³ Estimatet skal tages med forbehold, da værdisætningen af selskaber er baseret på udenlandske data, hvilket skyldes mangel på fortilfælde på salg af kommunale selskaber i Danmark.

Et underestimat

Det anslåede beløb er formentlig underestimeret i forhold til det faktiske potentiale af to årsager. For det første er de vurderede selskaber kun en delmængde af kommunale virksomheder. Manglende gennemsigtighed i forhold til virksomheder, der drives som en del af kommunen, gør dem svære at identificere, og deres økonomi opgøres ikke nødvendigvis i et selvstændigt regnskab. Den anden grund er, at mange kommunale selskaber ikke nødvendigvis har en entydigt profitmaksimerende målsætning, men i stedet forskellige andre hensyn at tage. En del selskabers fungerer efter "hvile-i-sig-selv"-princippet (hvilket betyder, at virksomhedens prissætning over for kunderne tilpasses, så selskabets resultat netop balancerer, uden hensyntagen til forrentning af den kapital, der er opsamlet i selskabet), og andre selskaber skal tage hensyn til regional udvikling.

Anbefalinger:

- Der er god grund til at øge overblik og gennemsigtighed, eksempelvis ved udskillelse i selskabsform, samt obligatorisk kommunal afrapportering om interne og eksterne kommunale virksomheder i sammenlignelig form.
- Et første skridt i forhold til at øge disse selskabers effektivitet kan være at gennemføre performancemålinger og benchmark af de kommunale virksomheder. Et andet skridt kan være privatisering.

Selskaberne er kategoriseret inden for fem industrigrupper:

- **Miljøvirksomhed:** Affalds- og renovationsselskaber, spildevandsanlæg, forbrændingsanlæg og lossepladser.
- **Energi og Forsyning:** Varmeforsynings- og transmissionsselskaber, elforsyning, naturgas, vandforsyning og vedvarende energi.
- **Servicevirksomhed:** Forskellige servicevirksomheder, herunder indkøb, it, turisme, forsikring, revision og finans.
- **Trafik og Transport:** Lufthavne, færgeselskaber, busselskaber, jernbanelinjer og havne.
- **Produktion:** Entreprenør- og anlægsvirksomhed og vaskeri.

³ For en række af disse selskaber har det ikke været muligt at estimere provenu med den anvendte vurderingsmetode, da de ikke har positive driftsresultater. Men at disse selskaber ikke umiddelbart giver overskud, betyder ikke, at de ikke er privatiseringsegne. Derfor er selskaberne medtaget, men uden værdi.

Det viser sig, at det er selskaberne i kategorierne servicevirksomhed og produktion, der er mest privatiseringsegnede, da der er få eller ingen samfundsmæssige hensyn⁴ inkorporeret i disse selskabers drift. Ligeledes vurderes de økonomiske gevinster ved en privatisering af selskaber i særligt servicevirksomheder til at være betragtelige sammenholdt med selskaberne i de andre kategorier. I servicevirksomheder findes hovedparten af KL-selskaberne⁵, og særligt KMD A/S er her interessant, da et salg heraf vurderes til at udgøre en stor del af det samlede potentielle provenu i denne kategori⁶.

Hvis der skal sættes gang i de kommunale privatiseringer af selskaber, vil det formentlig være nødvendigt at ændre kommunernes incitament. En væsentlig drivende forudsætning i denne sammenhæng kan være at lade kommunerne selv disponere over størstedelen af indtægterne ved privatisering.

Det er i dag således, at på visse forsyningsområder (el, varme, naturgas og vand) skal kommunerne betale mellem 40% og 60% i skat af indtægterne ved salg af selskaber. Dette sker ved, at mellem 40% og 60% af nettoprovenuet fratrækkes i statens bloktilskud til kommunerne⁷. Man kan forestille sig, at overvejelser om salg på andre sektorområder vil udløse lignende foranstaltninger, da dette primo 2007 er sket på vandforsyningsområdet, bl.a. i forbindelse med flere kommuners salgsovervejelser. Hvis der pålægges kommunerne en for stor skat på salg af virksomheder, fremmes kommunernes incitament til en øget privatisering.

1.2 Rapportens struktur

Den anvendte metode beskrives i kapitel 2 i forhold til kortlægningen af privatiseringsegnede selskaber, der er organiseret under privatretlige former. Selskaberne puljes i kategorier med henblik på at behandle selskaber, der har generelle karakteristika til fælles. Herefter gennemgås den anvendte beregningsmetode med henblik på værdiansættelse af selskaberne.

⁴ Med samfundsmæssige hensyn tænkes på servicering af borgere i et område med en særlig ydelse, selv om dette ikke i sig selv er forretningsmæssigt rentabelt.

⁵ Kommunernes Landsforening (KL) ejer selskabet Kommune Holding A/S, der ejer COK (Center for Offentlig Kompetenceudvikling), Dansk BiblioteksCenter, KMD, Kommuneinformation, Kommunekemi, KommuneKredit, Kommune Leasing, Kommunernes Pensionsforsikring og Kommunernes Revision.

⁶ Der skal tages særligt forbehold for KL-selskaberne, da kommunerne kun ejer dem indirekte. KL er en privatretlig enhed, og provenuet vil derfor tilfalde KL, men KL er ikke skabt til at akkumulere kapital, og derfor vil provenuet kunne fordeles mellem de kommunale medlemmer, der i sidste ende bestemmer. Det er derfor ikke så meget et salg af disse selskaber, men fordeling af provenuet, der er den store udfordring.

⁷ Se Lov om kommunal udligning (L 499 af den 7. juni 2006) § 15.

I kapitel 3 gennemgås styringsformerne hierarkisk styring og markedsstyring og tendensen til øget anvendelse af markedsstyring i den offentlige sektor i Danmark. Dertil fremstilles forskellige overvejelser vedrørende formål, forudsætninger og metode for gennemførelse af privatisering. Disse generelle overvejelser operationaliseres i vurderingskriterier for privatiseringsegnethed i forhold til etablering af konkurrence og omkostninger forbundet med gennemførelse af privatiseringer inden for virksomhedskategorier.

I gennemgangen af privatiseringspotentialet kortlægges selskaberne inden for fem anvendte virksomhedskategorier. Herefter diskuteres selskabernes privatiseringsegnethed inden for de anvendte virksomhedskategorier ved at opstille vurderingskriterier. På baggrund af den skitserede prisfastsættelsesmodel i metodeafsnittet estimeres de samlede indtægter for hver virksomhedskategori ved et muligt salg af de kortlagte kommunale selskaber.

2. Metode

I det følgende metodeafsnit redegøres for den anvendte tilgang til kortlægningen af privatiseringspotentialet og metoden, hvormed selskabernes værdisættes.

2.1 Kortlægning af selskaber

Rapportens kortlægning af kommunale selskaber er baseret på Erhvervs- og Selskabsstyrelsens redegørelse til Folketingets Erhvervsudvalg fra marts 2006. Redegørelsen omhandler kommunernes erhvervsdrivende selskaber i 2005, og i redegørelsen indgår der 291 selskaber, som kommunerne deltager finansielt eller ledelsesmæssigt i. Heraf er 18 selskaber underlagt reguleringerne i L 384⁸. Der er tale om en nogenlunde konstant størrelse, idet der for 2004 blev indberettet 13 selskaber mere totalt og tre selskaber mere under L 384. 28 kommuner deltog i 2005 ikke i erhvervsdrivende selskaber, hvilket var en markant stigning fra seks kommuner året før. Se redegørelsen for en fuld oversigt over selskaberne⁹. Til disse selskaber er tilføjet de ni KL-selskaber, således at det fulde antal af selskaber blev 300.

Selskaberne fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsens opgørelse har omsætninger mellem ca. 70 og 250 mio.kr. Hertil kommer KMD med en omsætning på 2,7 mia.kr. og Kommunernes Pensionsforsikring, der har en omsætning på 5,5 mia.kr.¹⁰ Generelt kan de kommunale selskaber ikke siges at være speci-

⁸ Lov nr. 384 om kommuner og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber m.v.

⁹ Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, 2006: Redegørelse til Folketingets Erhvervsudvalg om kommuner og amtskommuners deltagelse i erhvervsdrivende selskaber m.v. (<http://www.eogs.dk/sw658.asp>).

¹⁰ KommuneKredits omsætning kan ikke opgøres på sammenlignelig vis, da det er en finansiel virksomhed.

elt store, idet kun 22% har en omsætning over 50 mio.kr. Dog afviger KL-selskaberne væsentligt.

Listen af selskaber fra redegørelsen er dog modificeret. En række selskaber er blevet solgt eller lagt ind i den kommunale organisation, og så er der en del selskaber, der er nedlagt i forbindelse med strukturreformen.

Eksempler på selskaber, der er udgået af redegørelsens opgørelse, er de kommunale skattevirksomheder (overgået til staten i forbindelse med skattereformen). Da denne analyses privatiseringsfokus er på selskaber med kommunal ejerandel, er privatejede selskaber, der har inviteret kommunen til at deltage med en bestyrelsesrepræsentant, ligeledes ikke medtaget. Dette gælder især de fjernvarmeverker, der er organiseret som andelsselskaber (A.M.B.A. og S.M.B.A.). Desuden er de erhvervsdrivende og almindelige fonde samt foreninger ikke medtaget, da kommunerne ikke kan siges at eje disse selskaber, selv om de er kommunalt økonomisk støttede. Ligeledes er de selvejende institutioner ikke medtaget¹¹. Dette reducerede bruttolisten på ca. 300 selskaber til 161 helt eller delvist kommunalt ejede selskaber eller selskaber med kommunal ejerandel (se bilag A for en oversigt over selskaberne).

For nettolisten på 161 selskabers vedkommende kunne aktieselskabernes regnskaber findes i databaser som BusinessView¹². De resterende interessentskaber og andelsselskaber blev kontaktet skriftligt og telefonisk med henblik på at rekvirere selskabernes årsrapport/resultatopgørelse for 2005.

Resultatet af dataindsamlingen blev, at der blev indsamlet regnskaber med positive driftsresultater på 92 selskaber.

Derimod kan der ikke estimeres et provenu på 69 selskaber på grund af negativ drift (underskud), et driftsresultat på 0 eller en regnskabspraksis, der umuliggør estimering af en salgsværdi. For disse selskaber gælder det, at det ikke har været muligt at beregne et provenu, da de med den anvendte beregningsmetode ikke vil være noget værd. Selskaberne medtages dog alligevel, da dette ikke nødvendigvis er en hindring for privatisering.

¹¹ Undervisningsministeriets publikation Selvejende institutioner, kapitel 2: "Selvejende institutioner er beskyttet af grundlovens § 73 mod indgreb i ejendomsretten. Det er i denne forbindelse uden betydning, at det offentlige er repræsenteret i bestyrelsen, og at institutionens formue er opbygget af offentlige anlægs- og driftstilskud. Staten (eller kommunen) kan derfor ikke disponere over eller inddrage institutionens formue, f.eks. i forbindelse med institutionens nedlæggelse, medmindre der er hjemmel hertil i institutionens vedtægter eller oprettelsesgrundlag, f.eks. den lov, i henhold til hvilken institutionen er oprettet."
(<http://pub.uvm.dk/1998/selvej/2.htm>)

¹² <http://www.businessview.dk/index.do>

For et mindre antal selskabers vedkommende lykkedes det ikke at rekvirere regnskaber, bl.a. fordi en række af selskaberne ikke ønskede at deltage¹³. Der kan derfor ikke beregnes provenu på disse selskaber.

De 69 selskaber, hvorpå der ikke kan estimeres et provenu, medtages på listen over potentielle privatiseringsegnete kommunale selskaber (bilag A). Årsagen hertil er, at man ikke nødvendigvis vil nå samme konklusion som denne rapport's provenuestimater, hvis selskaberne blev analyseret enkeltvist og mere dybtgående, hvilket ligger uden for rammerne af denne rapport. Dette gælder særligt selskaberne med negativ drift, da det ikke kan afvises, at disse selskaber potentielt kan sælges. Dette skyldes, at en privatisering for en række selskabers vedkommende sandsynligvis vil kunne medføre en realisering af ikke-udnyttet indtjeningspotentiale samt ændrede rammevilkår for selskabets drift og udvikling.

Således er resultatet, at der er 161 selskaber tilbage på nettolisten (bilag A), hvoraf beregningerne af privatiseringspotentialet er baseret på de 92. Det skønnes dog umiddelbart, at der ikke vil være tale om en fordobling af værdierne, hvis alle de frasorterede selskaber blev medtaget, da de fleste store selskaber i forhold til omsætning er medtaget i analysen.

2.2 Prisfastsættelsesmetode

Ved estimeringer af virksomheders værdi kan der anvendes en række forskellige prisfastsættelsesmodeller, men først gennemføres typisk en strategisk virksomhedsanalyse, der giver et grundigt billede af virksomheden og dens markedsposition¹⁴. Formålet med den strategiske virksomhedsanalyse er at belyse virksomhedens styrker og svagheder samt fremtidsforventninger. I denne rapport er den strategiske analyse undladt på grund af det store antal selskaber, der indgår.

Værdiansættelsesmodeller kategoriseres ofte som henholdsvis absolutte og relative modeller.

¹³ Blandt de selskaber, der ikke ville udlevere regnskaber, er kommunale interessentskaber, hvilket må anses for at være problematisk, da de offentligretlige regler gælder for de kommunale interessentskaber. Generelt var det en udfordring at rekvirere de kommunale selskabers regnskaber, da mange af de deltagende selskaber kun modvilligt udleverede regnskaber, med henvisning til deres konkurrencesituation. Det var i mange tilfælde nødvendigt for Capacent at henvende sig til forvaltningschefer eller borgmestre for at få adgang til regnskaber, der ifølge lovgivningen burde være umiddelbar tilgængelig.

¹⁴ En strategisk virksomhedsanalyse består almindeligvis af tre hovedelementer: En omverdensanalyse, en selskabs- og brancheanalyse samt en regnskabsanalyse. Omverdensanalysen omhandler typisk analyser af generelle samfundsforhold, herunder makroøkonomiske forhold. I selskabs- og brancheanalysen kan der anvendes SWOT-analyse, Boston-matrice, produktlivscyklus, Porters Five Forces samt analyse af virksomhedsstrategi. Regnskabsanalysen kan udgøres af DuPont-pyramiden (Gammelmark, 2000).

Absolutte modeller er karakteriseret ved, at der beregnes en konkret værdi for et selskab eller en aktie.

De relative modeller derimod indebærer, at den analyserede virksomhed ikke kan stå alene, men skal sammenholdes med sammenlignelige brancher, selskaber eller aktier. Fælles for de relative og absolutte modeller er, at de alle har svagheder og styrker, og at der ikke er én model, der giver et mere sandt resultat end de andre.

Absolutte modeller

Discounted Cash Flow (DCF)
Dividendmodeller

Relative modeller

Price Earning (P/E)
EV/EBIT
EV/EBITDA
Prices/sales (P/S)
Kurs/indre værdi (K/IV)

Discounted Cash Flow-modellen (DCF) er blandt de mest anvendte absolutte modeller. Det er en model, der kræver et grundigt kendskab til virksomheden og dens kontekst, og hertil er modellen afhængig af en række subjektive forudsætninger (eksempelvis den periode, hvor virksomheden forventes at have en konkurrencemæssig fordel). Derfor skal modellen anvendes med forsigtighed, og man bør kunne vurdere alle de anvendte forudsætninger (Gammelmark, 2000).

Price Earning (P/E) er ligeledes en meget anvendt metode, hvor prisen på en aktie sættes i forhold til selskabets indtjening. Høj P/E-værdi betyder, at aktien er dyr, da der betales mere for indtjeningen i selskabet. P/E er en simpel og let anvendelig metode. Svaghederne ved metoden er bl.a., at P/E tager udgangspunkt i det ordinære resultat og ikke tager højde for, at særligt servicevirksomheder foretager store goodwill-afskrivninger. Disse afskrivninger påvirker resultatet negativt, således at disse virksomheder umiddelbart får en lavere indtjening.

EV/EBIT og EV/EBITDA forsøger at tage højde for svaghederne ved P/E ved at benytte driftsresultater "højere oppe" i resultatopgørelsen og dermed eliminere en del af de poster, der giver støj i P/E-modellen. Fordelen ved EV/EBIT og EV/EBITDA i forhold til P/E er, at der tages højde for kapitalstrukturen og forskelle i regnskabsprincipper, hvilket gør modellerne mere anvendelige på tværs af sektorer og landegrænser. Svaghederne ved modellerne omhandler bl.a. udfordringerne med at etablere et "rigtigt" sammenligningsgrundlag.

EBIT¹⁵ er virksomhedens primære driftsresultat før renter og skatter, og EBITDA¹⁶ er det primære driftsresultat før renter, skatter samt før afskrivninger på materielle og immaterielle ejendele (amortisering).

Det er centralt i prisfastsættelse med EV/EBIT og EV/EBITDA at se på forholdet mellem værdi (EV=Enterprise Value) og et selskabs primære driftsresultater – EBIT eller EBITDA. Herved fremkommer et forholdstal eller en multiplikator, der beskriver forholdet mellem selskabets værdi og dets årlige

¹⁵ Earnings Before Interest and Tax.

¹⁶ Earnings Before Interest, Tax, Depreciation and Amortisation.

indtjening. Denne multiplikator angiver, hvor effektivt selskabers ressourcer anvendes. I anvendelsen af en multiplikator vurderes en multiplikator på eksempelvis 17 normalt som værende høj og 7 som lav.

Metoden er således, at man kan estimere en given virksomheds værdi ved at multiplicere virksomhedens EBIT eller EBITDA med sammenlignelige selskabers EV/EBIT eller EV/EBITDA. En forudsætning er således, at der findes virksomheder, som den salgssønskede virksomhed kan sammenlignes med.

Forskellen på EV/EBIT og EV/EBITDA er, at sidstnævnte fjerner effekten af afskrivninger (af materielle aktiver) og amortisering (afskrivning af immaterielle aktiver), derved bliver multiplikator mere anvendelig ved sammenligning af virksomheder med forskellig kapitalstruktur og goodwill.

I denne rapport anvendes EBITDA således i værdiansættelsen for videnintensive servicevirksomheder. For virksomheder, hvor anlægsinvesteringer er selve grundlaget for værdigenerering, som eksempelvis ved store infrastruktur- og produktionsanlæg, bør der tages højde for virksomhedernes afskrivninger, hvorfor EBIT anvendes i disse tilfælde.

Usikkerhedsmomenter ved anvendt beregningsmodel

Metodens sikkerhed afhænger af datakvaliteten, hvilket både omfatter kvaliteten af regnskabstal fra selskaberne, der vurderes, samt de data, som selskaberne sammenlignes med.

Desuden vurderes i denne analyse et stort antal selskaber med henblik på at give et overordnet estimat på en værdiansættelse. Dette betyder, at selskaberne ikke vurderes enkeltvis, men gruppevis, hvilket indebærer en øget usikkerhed for så vidt angår den enkelte virksomhed. Denne tilgang berettiges af formålet, som er et overblik over de mange kommunale selskaber frem for et indblik i det enkelte.

2.3 Data

Vurdering af kommunale selskaber indebærer særlige udfordringer i forhold til anvendeligt sammenligningsmateriale. Der er i mange tilfælde tale om virksomhedstyper, der ikke typisk handles. Derfor vil der ofte mangle tidligere solgte virksomheder, der præcist matcher de selskaber, der undersøges i nærværende rapport¹⁷.

I denne rapport kommer data for sammenligningsgrundlaget fra professor Aswath Damodaran, der har indsamlet store mængder data, der stilles til råd-

¹⁷ Hertil kommer, at en del af selskaberne er monopoler, der ikke kun har kommercielle eksistensvilkår. Derfor vil et estimat af multiplikatoren i høj grad være baseret på de politisk definerede rammevilkår for indtjeningsmuligheder, som gælder for de respektive selskaber.

dighed på hans hjemmeside¹⁸. Her findes de eneste umiddelbart tilgængelige samlede datasæt med EV/EBIT og EV/EBITDA for et stort antal selskaber. Der er her indsamlet data for amerikanske og udenlandske selskaber, men også foretaget store dataudtræk på de forskellige verdensdele fra Bloombergs store databank¹⁹.

For at opnå det mest solide datagrundlag anvendes både Damodarans egne data og Bloombergs data for Europa. Det samlede tal fra Damodaran og Bloomberg, der anvendes her, er 1.769 virksomheder. Tallene er fra januar 2006.

Damodaran og Bloomberg anvender henholdsvis 101 og 361 industrikategorier. Der er i denne analyse valgt et noget lavere antal grupperinger.

Mange af disse kategorier kan sammenlægges og derefter tilnærmelsesvis sammenlignes med de sektorer, hvori de kommunale virksomheder opererer. I denne rapport har vi følgelig samlet de kommunale virksomheder i en række kategorier og tilsvarende kategoriseret de tilgængelige erfaringsdata inden for disse sektorer.

Selskaberne er kategoriseret inden for fem industrigrupper:

- Miljøvirksomhed: Affalds- og renovationsselskaber, spildevandsanlæg, forbrændingsanlæg og lossepladser.
- Energi og Forsyning: Varmeforsynings- og transmissionselskaber, elforsyning, naturgas, vandforsyning og vedvarende energi.
- Servicevirksomhed: Forskellige servicevirksomheder, herunder indkøb, it, turisme, forsikring, revision og finans.
- Trafik og Transport: Lufthavne, færgeelskaber, busselskaber, jernbanelokomotivelskaber og havne.
- Produktion: Entreprenør- og anlægsvirksomhed og vaskeri.

Der er i kategoriseringen af selskaberne tale om en afvejning af forskellige hensyn i forhold til, hvor mange kategorier der skal medtages. Jo flere kategorier, jo mere præcist kan data matches med de udvalgte selskaber. På grund af det store antal selskaber, der behandles i denne rapport, og karakteren af de tilgængelige sammenligningsdata til vurdering af selskaberne vælges der en mere generel tilgang med relativt få kategorier.

Dette skyldes, at de anvendelige datas kategorisering ikke svarer helt til de kommunale selskaber, samt at data stammer fra USA og Europa og følgelig

¹⁸ Professor of Finance og David Margolis Teaching Fellow på the Stern School of Business ved New York University. Industrikategoriserede EBITDA-opgørelser kan findes på <http://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/>

¹⁹ Bloomberg er global leverandør af data, nyheder og analyser fra finans- og erhvervslivet.

fra markeder med anderledes strukturer end det danske. De tilgængelige data er imidlertid det nærmeste, vi kommer på at kunne estimere en EV/EBIT(DA)-ratio. Desuden anvendes gennemsnit for et stort antal virksomheder i datamaterialet, hvilket kan kompensere for usikkerhed ved at udjævne eventuelle udsving i data. Men det må selvfølgelig tages med det forbehold, at ratioen kan variere som følge af specifikt danske forhold, samt at industrikategoriseringen resulterer i en vis usikkerhed. Det skal dog nævnes, at særligt EV/EBITDA er anvendelig på tværs af landegrænser og sektorer.

Inden for de fastlagte industrikategorier har vi beregnet en gennemsnitlig EV/EBIT(DA)-ratio som:

$$EV / EBIT_{\text{gnsn.}} = (\sum EV / EBIT_{\text{Bloomberg}}) + (EBIT_{\text{Damodaran}} * n) / n$$

Beregningsmetoden skyldes, at Damodarans industrikategorier rummer et stort antal virksomheder, for hvilke EV/EBIT og EV/EBITDA allerede er beregnet, mens Bloombergs opgørelse rummer enkeltvirksomheder. Ovenstående metode gør sig også gældende for EBITDA.

Dette har ledt os frem til disse industrikategoriserede multiplikatorer:

	Miljøvirksomhed	Energi og Forsyning	Servicevirksomhed	Trafik og Transport	Produktion
Gnsn. EV/EBITDA ratio for industri	7,19	10,81	14,08	11,49	9,74
Gnsn. EV/EBIT ratio for industri	12,69	14,28	18,12	14,99	13,76

Tabel 2.1
Industrikategoriserede
multiplikatorer

Efterfølgende har vi beregnet EV for de enkelte industrier ved at gange industrikategoriens virksomheders EBIT eller EBITDA med ovenstående multiplikatorer:

$$EV_{\text{estimat.}} = \sum EBIT_{\text{industri}} * EBIT_{\text{gnsn.}}$$

I beregningerne er der taget højde for varierende kommunale ejerandele; virksomheder, der af særlige årsager er uegnede til salg; virksomheder, hvis værdifastsættelse bør bero på opgørelsen af egenkapital m.v.

Størstedelen af de kommunale selskaber opgør ikke EBIT eller EBITDA i deres regnskaber. Ved gennemgangen af selskabernes regnskaber anvendes derfor driftsresultaterne i selskabernes resultatopgørelse, der almindeligvis findes i selskabets årsrapport. Som udtryk for EBIT anvendes typisk posten "Primær drift", "Driftsresultat" eller "Resultat før finansielle poster", og hvis dette ikke er opgjort, anvendes i få tilfælde "Årets resultat" som erstatning. Som udtryk for EBITDA anvendes ofte posten "Resultat før afskrivninger og finansielle poster" eller "Resultat før afskrivninger og hensættelser". Nogle selskaber har opstillet driftsudgifter og driftsindtægter, der udligner hinanden, og selskabets resultat går i 0, og disse selskaber er som før nævnt ikke medtaget i beregningerne.

Generelt kan det anføres, at der er usikkerhedsmomenter ved de anvendte regnskaber, da regnskaberne ikke nødvendigvis realiserer det fulde driftspotentiale. Dette gælder særligt de selskaber, hvis driftsresultat er negativt eller går i 0, men også de resterende selskaber, der ofte har andre hensyn at tage end blot at optimere driften.

Det beregnede provenu ved salg af de kommunale selskaber angives uden et estimat på en usikkerhedsmargin eller angives inden for et interval, da begge dele ville indikere en prognosesikkerhed, som ikke er til stede. Der er tale om et forsigtigt estimat, der rummer mange usikkerheder, men som med stor sandsynlighed ligger noget under, hvad man reelt kunne realisere ved salg af selskaberne.

3. Styring og privatisering

3.1 Hierarkisk styring

Hierarkisk styring er grundmodellen i traditionel statsstyring, som vi ser det i eksempelvis grundloven. Idealet i hierarkisk styring er den parlamentariske styringskæde, der består af fire led: Folket vælger en lovgivende forsamling (folketing), der vælger en regering, der skal lede forvaltningerne, forberede lovgivning og udføre beslutninger, og endelig implementerer forvaltningerne/administrationen beslutningerne i overensstemmelse med lovgivningen (Olsen, 1978). Grundvilkåret er en klar adskillelse af samfund og politik samt af politik og administration. Der er tale om et ideal, og særligt på lokalt plan er der ofte uklare skel mellem det kommunale embedsværks og politikernes roller²⁰.

Hierarkisk styring er "oppe-fra-og-ned"-styring, der er opbygget med staten/kommunen øverst i hierarkiet, og der har tidligere været en tro på, at effektiv styring blev opnået gennem politikeres hierarkiske detailstyring, men denne opfattelse finder man sjældent i dag. Hierarkisk styring forbindes med bureaukratiet som effektiv organisationsform, der med faste procedurer og standardiserede arbejdsprocesser samt klare kommandoveje og centraliserede beslutningskompetence guider embedsmændenes arbejde.

Kommunale samarbejder og fællesskaber i interessentskaber må karakteriseres som tilhørende dette styringsprincip, da det ikke reelt er et privatretligt selskab, idet de offentligretlige regler gælder disse virksomheder.

²⁰ Ud af denne problematik fremkommer et af de centrale argumenter for privatisering, da man ved salg af offentlig virksomhed til en privat aktør løser problematikken med uklar adskillelse.

Forestillingen om bureaukratiets neutrale embedsmænd er blevet udfordret særligt af økonomisk Public Choice-teori og heraf den bredere New Public Management-filosofi (NPM). NPM hævder, med inspiration fra Public Choice, at embedsmænd, ligesom alle andre, forfølger egne interesser frem for almenvellets. På den baggrund vil bureaukratiet ikke være en garant for effektiv udmøntning af politiske beslutninger, men ligesom embedsmændene agerer politisk, blander politikerne sig ofte i administrationens implementering og detailstyrer, hvilket heller ikke anses for at være effektivt. Samlet set er det reelle virkelighedsbillede en sløret adskillelse af politik og administration ifølge NPM.

NPM ser således et stort behov for at ændre incitamentsstrukturerne i hierarkiet ved at anvende markedslignende styring, således at ansatte i administrationen motiveres til at udnytte ressourcer i overensstemmelse med politikernes beslutninger.

3.2 Markedsstyring

Hvor hierarkisk styring har den parlamentariske styringskæde som ideal, er idealet i markedsstyring pareto-optimalitet²¹. Effektiv markedsstyring er derfor fokuseret på ressourceanvendelsen i forhold til realiserede mål og er derfor meget outcome-orienteret. I forhold til markedsstyring i offentlig sammenhæng bliver metoder til at kvantificere og registrere outcome af offentlige serviceydelser centralt for at kunne styre effektivt. Med markedsstyring er forventningerne til outcome baseret på, at markedsmekanismerne medvirker til at skabe bedre sammenhæng mellem prissætningen og den reelle ressourceanvendelse i produktionen af de offentlige serviceydelser. Markedsstyringen anvendes med den hensigt, at output skal realisere de politiske målsætninger med en mindre ressourcemængde end med den hierarkiske styringsmodel.

Der er ingen tvivl om, at NPM har haft stor indflydelse på den offentlige sektor siden 1980'erne gennem indførelsen af eksempelvis forskellige former for markedsstyring. Inden for litteraturen tales der også om "NPM-bølgen" i forbindelse med udbredelsen af dette tankesæt i de fleste vesteuropæiske lande de sidste 20 år.

Markedsstyring kan defineres om værende horisontal i modsætning til hierarkiets vertikale styring, idet der ikke eksisterede et over-/underordnet forhold som i hierarkiet. Den yderste konsekvens af konkurrenceelementet i markedsstyring er, at kun de mest effektive producenter overlever. Under forudsætning af fuldkommen konkurrence og markedsligevægt bliver prisen på en ydelse det afgørende styringsparameter.

²¹ Pareto-optimalitet eller pareto-ligevægt er en situation, hvor ingen kan stilles bedre, uden andre dermed stilles dårligere. Hvis der er pareto-uligevægt kan mindst én aktør opnå forbedringer, uden andre oplever forringelser.

Markedsorienterede styreformer

Udbud og udlicitering, hvor udførelsen af en opgave overdrages til en privat virksomhed eller offentlig myndighed, hvor leverandøren vælges efter et udbud, hvor der konkurreres om opgaven.

Offentlig-private partnerskaber (OPP) er et partnerskab mellem det offentlige og en privat virksomhed ved håndtering af offentlige opgaver, der kræver langsigtede investeringer. OPP indebærer, at design, finansiering, byggeri, drift, vedligeholdelse og serviceydelser i op til 30 år udbydes som én samlet opgave. Den private og den offentlige part fordeler de risici, der er knyttet til projektet, således at hver risiko håndteres af den, der kan gøre det bedst og billigst.

Aktieselskabsdannelse kan enten være organiseret, således at selskabets aktier ejes af både private og det offentlige, hvor sidstnævnte ikke har bestemmende indflydelse (ejer ikke mere end 49%). Alternativt kan det være et fællesejet selskab primært med offentlige ejere.

Afknopning betyder, at en eller flere medarbejdere overtager en tidligere kommunal enhed – eksempelvis en dagsinstitution, der således bliver en privat virksomhed.

Selvejerskabet på uddannelsesområdet indebærer, at institutioner med privatretlig status tilbyder ydelser med offentlig finansiering og forskellige grader af regulering.

Frit valg kan være valg mellem forskellige offentlige og private udbydere.

Bruger og egenbetaling betyder, at der opkræves hel eller delvis betaling for omkostningerne ved frembringelse af en offentlig ydelse.

Koncessioner er en samarbejdsaftale mellem en offentlig myndighed og en virksomhed om, at virksomheden får ret til at udøve en særlig aktivitet. Et kendetegn ved en koncessionskontrakt er, at der er tilknyttet en ret til at udnytte det færdige produkt forretningsmæssigt. I langt de fleste tilfælde er denne ret koncessionshaverens vederlag. Derudover skal der være en reel forretningsmæssig risiko forbundet med udnyttelsen, for at der kan være tale om en koncessionskontrakt.

Privatisering betyder, at en opgave, der har været finansieret af en offentlig myndighed, fuldstændigt og permanent overdrages til privat ansvar, finansiering og udførelse. Derfor har det offentlige ikke ansvar for ydelsens kvalitet. Privatisering sker ofte ved, at der i første omgang dannes et offentligt ejet aktieselskab, der efterfølgende sælger ud af sine aktier.

Fuld konkurrence opstår, når der er så mange købere og udbydere, at de ikke enkeltvis kan påvirke prisen ved at ændre henholdsvis deres efterspørgsel og udbud. Selv om der ikke er fuldkommen konkurrence på et marked, kan udbydere have ringe indflydelse på prisniveauet, hvis der er reel konkurrence. Denne situation er til stede, hvis der er fri adgang for nye udbydere, og udbydere kan gå konkurs.

Ved fraværet af adgangsbarrierer vil priser over de marginale omkostninger tiltrække nye aktører, der vil presse prisen ned mod de marginale omkostninger. På et marked uden adgangsbarrierer udsættes udbydere for konkurrence fra nye udbydere. Modsat vil manglende konkurrence på udbudssiden føre til ineffektivitet, og en dominerende udbyder kan bruge monopolstatus til at hæve priserne eller sænke kvaliteten af den udbudte service, således at markedets udbud ikke svarer til borgernes præferencer (Le Grand & Barlett, 1993).

Manglende konkurrence på efterspørgselssiden kan ligeledes føre til ineffektivitet på et marked. En dominerende bestillerenhed kan anvende sin monopolmagt til at presse udbydernes priser og endda drive dem ud af markedet. Desuden kan manglende konkurrence på efterspørgselssiden resultere

i, at borgeren ikke kan skifte bestillerenhed i en situation, hvor bestillerenheden ikke repræsenterer borgerens forventninger og krav tilfredsstillende. En bestillerenhed med monopolstatus på indkøb til borgerne vil ikke være presset til at følge borgernes præferencer, i modsætning til den situation, hvor borgerne kan skifte bestillerenhed. Således er fraværet af både adgangs- og exit-barrierer centralt i skabelsen af et velfungerende marked. Risikoen ved at gå konkurs skaber incitamentet til at optimere driften ved at begrænse omkostninger og tilpasse produktionen til efterspørgslen.

Mange af de moderniseringstiltag, som den offentlige sektor har gennemgået siden starten af 1990'erne, har bl.a. omhandlet adskillelse af politik og administration ved at forsøge at ændre incitamentsstrukturen og anvende øget markedsstyring. Eksempler herpå er indførelse af kontraktstyring, bestiller/udfører-modellen (BUM) samt privatisering af statslige aktieselskaber. Adskillelsen af politik og administration muliggør nemlig en yderligere opdeling mellem administration og produktion, der giver adgang for private aktører og dermed markedsstyring i produktionen. Blandt begrundelserne for denne sidste adskillelse findes NPM-argumentet om, at den hierarkiske styreform hæmmer innovation og fleksibilitet i produktionen på grund af manglende incitamentet til at forfølge disse mål.

En sådan adskillelse skaber forudsætningerne for, at konkurrence mellem private og offentlige institutioner kan præge produktionsniveauet, idet det bliver muligt at lægge opgaver ud til private og/eller semi-offentlige organisationer. Dette er en afgørende forskel på hierarkisk styring og markedsstyring, idet skabelsen af profit er den afgørende faktor, der sikrer de private udbydere fortsatte eksistens. Dette står i modsætning til de offentlige udbydere, der ikke kan gå konkurs og af nogle hævdes at være motiveret af at sikre politikernes overlevelse via genvalg (Osborne & Gaebler, 1993). I litteraturen defineres denne opdeling som en disaggregering eller opbrydning af forskellige enheder og funktioner, ved at opgavevaretagelsen for tidligere centraliserede planlægnings- og udbyderfunktioner decentraliseres, udliciteres og privatiseres (Klausen & Ståhlberg, 1998).

3.3 Privatiseringen

Privatisering må siges at være den mest vidtgående version i forhold til markedsstyring af offentlige opgaver, idet opgavevaretagelsen efter en privatisering ikke længere er offentlig.

I litteraturen handler argumentationen for privatisering primært om effektivitet. Denne litteratur er udarbejdet ved at studere markeder, hvor noget af produktionen er foretaget af private, konkurrerende virksomheder, og andet er foretaget af offentligt ejede virksomheder. I mange tilfælde ser man på tre ejendomsforhold: OA (offentlig afdeling), OEV (offentlig ejet virksomhed) og privat, se Borcharding et al (1982) Domberger og Jensen (1997), Christoffersen et al (2007). Man opererer med en model, der ser sådan ud:

$$K = f(Y, E, M, K)$$

Hvor:

- K er omkostningerne ved produktionen Y
- E er ejendomsforholdene
- M er et mål for markedsforholdene; er der konkurrence eller et naturligt monopol?
- K er et kvalitetsmål, der skal sikre, at der er tale om præcis den samme produktion.

Mange af undersøgelserne mangler en eller flere af disse variable; enten fordi analysen betragter et marked, hvor denne faktor er irrelevant, eller fordi der ikke er tal for den. Der er gennemført ca. 300 af den slags studier – især i UK efter Margaret Thatchers liberaliseringer. Der er desuden udkommet survey og bøger om privatiseringserfaringerne²².

Den generelle konklusion i denne litteratur er, at omkostningerne ved, at det offentlige køber ydelsen på et privat marked med velfungerende konkurrence, er 25-30% lavere end omkostningerne ved den rene offentlige produktion.

Der er to hovedforklaringer på denne forskel:

A. Konkurrencen: Offentlige producenter har normalt en vis beskyttelse og kan ikke gå fallit. Dvs. at de har en vis monopolgrad.

Insiders forsvarer ofte deres monopolsituation med, at den giver stordrift og dermed en stordriftsfordel. Christoffersen et al (2007) viser, at (på det analyserede område) er det omvendt: Private virksomheder finder stordriftsfordelene, mens offentlige ikke gør det.

Outsiders henviser ofte til, at offentlige monopoler har en tendens til at vælge meget "teknisk perfekte" løsninger, der er meget dyre. I statsmonopolerens hjemland Grønland er det præcis det, man ser. Offentlige monopoler giver en meget dyr produktion.

B. Ejendomsretten: Her er pointen den, at en privat virksomhed har en ejer, hvis indkomst er restindkomst. Ejeren har dermed en meget stærk interesse i at holde omkostningerne nede. Denne interesse er meget svagere i offentlige virksomheder. De har derimod et lag af politikere mellem ejerne (folket) og virksomheden. Dette lag har politiske interesser, og i dem indgår der meget andet end lave omkostninger.

²² Se her Vickers og Yarrow (1988), Gönenç (2000), Meggison og Nutter (2001) samt Parker og Saal (2003) og Köthenbürger et al (2006). I begge overlappende litteraturer er resultaterne rimeligt konsistente.

Der er mange studier, der peger på, at enten A eller B er den vigtigste faktor, men de er notorisk svære at skille ad i praksis. Borchering et al (1982) hævder, at A er vigtigere end B, og det støttes af studier af privatiseringen, jf. Köthenbürger (2006). De finder typisk, at hvis privatiseringen sker sådan, at den nye virksomhed kommer til at fungere på et konkurrencemarked, er den uproblematisk. Er der derimod tale om en virksomhed, der har et naturligt monopol, bliver en privatisering til en overgang fra et offentligt til et privat monopol. Det er ikke nødvendigvis en fordel for samfundet.

Flere studier af privatiseringen af jernbaneinfrastruktur i et helt land (se kapitlerne om UK, Holland og Tyskland i Köthenbürger, 2006) viser, at der ikke er kommet ret megen effektivitet ud af det – i hvert tilfælde er forbrugernes tilfredshed blevet mindre.

De følgende afsnit viser ved gennemgang af formål, forudsætninger og metoder ved gennemførelse af privatisering, at der fundamentalt er behov for velfungerende regulering og et velfungerende marked, for at det giver mening at privatisere²³. Hvis der er tale om et mindre velfungerende marked, må reguleringen tage højde herfor.

3.3.1 Formål

Formålene med privatiseringerne har i mange tilfælde være sammenfaldende og omhandler typisk:

- Et ønske om at reducere omkostninger og øge effektiviteten
- Et ønske om at koncentrere den offentlige opgavevaretagelse om kernefunktioner
- Et ønske om reduceret offentlig involvering i markedsforhold
- Et ønske om at styrke de respektive selskabers udviklingsmuligheder
- Et ønske om at generere et provenu til det offentlige til gældsnedbringelse.

Et ofte fremført argument for privatisering er, at konkurrence sikrer bedre service og lavere priser. Borgernes frie valg giver de konkurrerende virksomheder en tilskyndelse til at forøge kvaliteten og nedbringe priserne. Ligeledes hævdes det, at konkurrence på sigt skaber bedre sammenhæng mellem efterspørgsel og det, markedet kan tilbyde. Når rammerne for velfungerende konkurrence er etableret, er den offentlige virksomhed kun én ud af flere virksomheder, som kan levere de relevante varer og tjenesteydelser til markedet.

²³ Finansministeriet, 2004: Staten som aktionær.
(<http://www.fm.dk/1024/visPublikationesForside.asp?artikelID=6254>)

Overordnede trin i en salgsproces af en offentlig ejet virksomhed

Den forberedende fase, der skal etablere beslutningsgrundlaget for den politiske beslutning om at sælge selskabet, vil tage udgangspunkt i en foranalyse af mulighederne for et salg af selskabet. Foranalysen kan bestå af følgende elementer:

- Analyse af selskabet og markedernes udvikling, herunder ringfæstning af salgsaktiver og salgspassiver samt identifikation af, hvilke forretningsområder der sælges fra, samt beregning af indtjeningspotentiale på forretningsområderne.
- Analyse af omkostningerne ved forskellige politiske rammebetingelser og kvalitetskrav, herunder identifikation af selskabets samfundsmæssige forpligtelser, dvs. hvilke services over for borgerne køber forpligter sig til at overholde.
- Analyse af mulige investorer og deres krav til rettigheder og beskyttelse.
- Analyse af forskellige salgsprocesser og deres fordele og ulemper.

Det vil ved udarbejdelsen af foranalysen ofte være nødvendigt at inddrage en ekstern finansiel rådgiver, ligesom der ofte vil være behov for juridisk rådgivning.

Den udmøntende fase, hvor den politiske beslutning om, hvorvidt et selskab skal sælges, tages. Herefter vil selve gennemførelsen af salget typisk blive forestået af en eller flere finansielle rådgivere, der også sammen med selskabet vil udarbejde de fleste af de nødvendige dokumenter.

(Kilde: Finansministeriet, 2004)

Mange offentlige selskaber har begrænset manøvrerum med henblik på at minimere det offentliges forretningsmæssige risici, og selskaberne har ofte andre samfundsmæssige hensyn at tage end de rent kommercielle. Som privatiseret virksomhed vil selskabet få mulighed for at indgå i strategiske alliancer, fremskaffe ny kapital, få en professionel bestyrelse og samlet opnå større kritisk masse gennem f.eks. internationalisering.

Endelig er det et formål med privatiseringer at give et provenu, hvilket i tilfælde af salg af statslige selskaber typisk er brugt til nedbringelse af gæld. Der er dog flere grunde til, at det umiddelbare økonomiske hensyn ikke bør være den primære motivation for privatiseringer. Privatiseringer bør ifølge Finansministeriet gennemføres med henblik på at opnå det størst mulige samfundsmæssige afkast. Dette betyder eksempelvis, at det ikke vil være hensigtsmæssigt at sælge et selskab på en måde, der reducerer konkurrencen. Desuden skal provenuet af et salg af et offentligt ejet selskab sammenholdes med, at det offentlige mister fremtidigt økonomisk afkast, som selskabet genererer.

3.3.2 Forudsætninger

Ud over at kommunen tidligt i processen gør sig klart, hvilke målsætninger der er med en privatisering, er det vigtigt at sikre gennem lovgivning, kontrakter og lignende, at offentlige serviceforpligtelser kan opretholdes i fraværet af direkte kommunalt ejerskab, uden dette fører til offentlige merudgifter.

Der kan i nogle tilfælde gå en årrække, før disse rammevilkår er på plads, og markedet er fungerende. Eksempelvis blev der valgt en gradvis liberaliseringsproces på energi og postområdet, hvor en del af markedet åbnes, og

Forudsætninger for vellykket privatisering

På trods af de mange problemstillinger, der er specifikke for det enkelte selskab, kan der fremdrages en række generelle forudsætninger, der almindeligvis skal opfyldes for en velgennemført privatisering:

- Staten/kommunen formulerer klare målsætninger for privatiseringen.
- De lovgivningsmæssige rammer og regulering, der kan understøtte udviklingen af konkurrence, skal i videst muligt omfang være på plads.
- Offentlige serviceforpligtelser og andre politiske hensyn skal kunne opretholdes i fraværet af direkte offentligt ejerskab, og uden at det fører til offentlige merudgifter.
- Eventuelle særlige forpligtelser i forhold til medarbejdere, garantier osv., der påhviler selskabet, skal være afklaret.
- Selskabet skal være salgsmodent, dvs. parat til at omstille dets organisation og virksomhedskultur til de ændrede rammebetingelser.

(Kilde: Finansministeriet, 2004)

hvor der efter liberaliseringen fortsat er behov for regulering af bl.a. priser og adgangsvilkår for infrastruktur, der er karakteriseret ved at udgøre naturlige monopoler.

Afklaring af rammevilkårene er en forudsætning for, at investorer kan investere uden at frygte efterfølgende indgreb, som ændrer værdien af virksomheden. En manglende klarhed vil kunne resultere i et lavere provenu.

Markeds- og prisregulering ved privatisering

Reguleringsaspektet i forbindelse med privatisering er komplekst og kræver selvstændige analyser af de enkelte sektorer, eksempelvis i forhold til monopoliseringsgrad, for at kunne konkretisere mulige reguleringsregimer i de forskellige sektorer. Hvis der ikke er en monopoltilstand, vil der primært være behov for overvågning og tilsyn af Konkurrencestyrelsen med henblik på at sikre den frie konkurrence.

Hvis der sker privatiseringer af monopolvirksomheder, skal der implementeres en regulering, som kan stimulere konkurrencen ved bl.a. at åbne markedet for nye udbydere. Desuden skal der implementeres en prisstruktur, der skal sikre, at forbrugerne ikke betaler for meget.

Generelt er der tre delelementer, som et reguleringsregime skal kontrollere:

- Input. Råstoffet, der anvendes i produktionen, eksempelvis affald og grundvand.
- Infrastruktur. Eksempler herpå er på forsynings- og spildevandsområdets ledningsnet og behandlingsanlæg.
- Driftsopgave. Vedligeholdelse, overvågning samt kundeadministration og kundeservice.

Prissætning skal ske på baggrund af gennemsigtighed ved omkostningerne på de tre delelementer: Råstof, kapitalomkostninger til infrastruktur samt drift. Rimelige priser kan sikres ved "Yardstick Competition", hvor man sammenligner og benchmarker virksomhederne og prissætter efter best practice, hvilket kræver flere aktører. Virksomhedernes fortjeneste reguleres endvidere efter en grænse, der sættes af en offentlig reguleringsmyndighed, således at virksomhederne ikke udnytter deres markedspostion.

Flere af selskaberne er i dag underlagt særlige forpligtelser i forhold til bl.a. medarbejdere, og det er vigtigt, at der sker en afklaring af disse særlige forpligtelser før en privatisering. Konsekvensen af manglende afklaring kan være, at privatiseringen ikke kan realiseres.

En afgørende forudsætning er desuden, at selskabet er salgsmodent. Dette betyder, at selskabets organisation og kultur er omstillingsparat i forhold til en mere forretnings- og konkurrenceorienteret situation. Det er dog individuelt, hvor langt kommunen skal gå i denne sammenhæng, da dette afhænger af mange faktorer.

3.3.3 Privatiseringsmetoder

En central beslutning ved privatiseringer er valg af privatiseringsmetode.

Salg til strategiske investorer, dvs. andre selskaber inden for samme eller en tilgrænsende branche, har været den hyppigst anvendte metode ved de senere års danske privatiseringer. Salg til strategiske investorer er bl.a. relevant i de tilfælde, hvor det privatiserede selskab vurderes for lille til at kunne klare sig selv, idet strategiske investorer ofte vil betale for at få indflydelse i virksomheder, især i brancher, der undergår en konsolideringsproces.

Et offentligt udbud indebærer, at aktierne sælges til mange – det være sig danske og udenlandske institutionelle investorer og mindre, private investorer, hvorefter selskabet børsnoteres. Denne salgsmetode blev anvendt ved det første salg af aktier i Girobank A/S, ved det første store aktiesalg i Tele Danmark A/S og de hidtidige aktiesalg i Københavns Lufthavne A/S. Offentligt udbud er især relevant, hvis det selskab, der ønskes privatiseret, vurderes at være stort og stærkt nok til at kunne stå på egne ben, eller hvis staten ønsker at bevare en større aktiepost i selskabet, som det var tilfældet med både Girobank A/S og Københavns Lufthavne A/S.

Et salg til ledelsen eller en gruppe af ledende medarbejdere. Salgsmetoden vil fortrinsvis være relevant for videnstunge og relativt små virksomheder.

Endelig kan kombinationer af de ovennævnte metoder benyttes, ligesom aktierne kan sælges på en gang eller i flere omgange, som det f.eks. er sket med Tele Danmark A/S og Københavns Lufthavne A/S.

Offentligt udbud og efterfølgende børsintroduktion vil almindeligvis være relevant, hvis det selskab, der skal privatiseres, er forholdsvis stort, og hvis selskabet har gunstige fremtidsudsigter, således at investorerne kan investere med en forventning om et godt afkast. Hvis disse betingelser ikke er opfyldt, vil et strategisk salg som oftest være alternativet.

3.4 Vurderingskriterier for privatiseringsegnethed

Det er vigtigt at understrege, at det ikke er alle opgaver, hvor privatisering er hensigtsmæssig. En begrundelse herfor er ofte, at en del af de opgaver,

som det offentlige varetager, helt grundlæggende afviger på en række centrale punkter fra de opgaver, som private virksomheder varetager. For det første er målet ikke altid at producere til lavest mulige omkostninger for at skabe profit. Derudover afspejler alle offentlige ydelser ikke nødvendigvis en efterspørgsel eller betalingsvillighed blandt borgerne. Det offentlige producerer derfor også ydelser ud fra en samfundsmæssig overbevisning om, hvad der er bedst for samfundet som helhed, hvilket begrænser de rene markedsløsninger og privatproducerede goder (Osbourne & Gaebler, 1993).

Desuden har visse infrastrukturvirksomheder en lav grad af privatiseringsegnethed, fordi det vil være kostbart at etablere konkurrence, samtidig med at tidshorisonten for investeringen er meget lang – eksempelvis distribution af vand, gas og fjernvarme samt transportsystemer som f.eks. jernbaner. Eksempelvis vil det være meget kostbart at etablere to parallelle vanddistributionssystemer i et område for at få etableret en markedsbaseret konkurrence-situation.

I modsætning til selve infrastrukturen er det langt mindre problematisk at privatisere de selskaber, der står for vedligeholdelsen af eksempelvis veje, jernbaner og vandforsyningsrør samt de selskaber, der anvender denne infrastruktur såsom private togoperatører og vandværker. Men som nævnt er det sværere, men ikke umuligt at privatisere jernbaneskinnerne og vandrørene, da privatisering vil indebære store private investeringer og kompleks offentlig regulering for at undgå, at ejeren misbruger sin position.

Det næste afsnit vil gøre rede for vurderingskriterier for, hvornår privatisering kan være uhensigtsmæssigt, og hvornår det kan være hensigtsmæssigt.

Man kan dog argumentere for en begrebsmæssig opdeling af opgavevaretagelse, mellem produktion og levering, idet det offentlige godt kan levere gratisydelser til samfundet, som produceres af private virksomheder, hvor der er andre hensyn end profit. Det offentlige behøver således nødvendigvis ikke at være producent for at levere gratisydelser. Privatiseringserfaringer med naturlige monopoler i netværksindustri, der bl.a. udgøres af infrastruktur på forsyningsområdet, er dog mindre gode, da det er svært at regulere disse monopoler (Köthenburger, 2006).

Samlet er der brug for en mere operationaliseret tilgang til at vurdere, hvor privatiseringseget et selskab er, og hvilke overvejelser der er centrale for selskaber i forskellige sektorer.

Hertil tages udgangspunkt i de beskrevne overvejelser vedrørende forudsætninger for en vellykket privatisering og de mere teoretiske overvejelser vedrørende markedsstyring. Det gælder for det første i forhold til mulighederne for etablering og sikring af konkurrence inden for en sektor gennem f.eks. regulering og liberaliseringer. For det andet er der muligheder for efterfølgende regulering og sikring, heraf de offentlige serviceforpligtelser, der fortsat skal opretholdes.

Dette kan fremstilles grafisk som i figur 3.1, hvor kvadrant 1 (det røde felt i nederste venstre hjørne) repræsenterer de mindst privatiseringsegne sels-

skaber/aktiviteter og kvadrant 4 (det grønne felt i øverste højre hjørne) repræsenterer de mest privatiseringsegne. Kvadrant 2 og 3 (de gule felter) repræsenterer virksomheder, der kan privatiseres kombineret med offentlig regulering, men hvor det er mindre oplagt end kvadrant 4.



Figur 3.1
Konkurrence og målbarhed

Et andet element i vurderingen af privatiseringsegnetheden er omkostningerne forbundet med privatiseringen. Der er selvfølgelig tale om afvejringer, der skal foretages politisk, af, hvornår det er for omkostningsfyldt at privatisere et selskab. Men inspireret af økonomisk transaktionsteori kan man sammenholde omkostninger ved forskellige aspekter af privatiseringen, herunder de samfundsmæssige forpligtelser. Med denne tilgang sammenholdes de eventuelle fordele ved en potentiel privatisering af en offentlig ydelse med omkostningerne ved såvel selve privatiseringen som omkostningerne ved den fornødne regulering og kontrol efter privatiseringen.

Antagelsen i transaktionsteori er, at produktion primært kan outsources (i dette tilfælde privatiseres), såfremt efficiensgevinsten²⁴ overstiger omkostninger ved privatiseringen på både kort og lang sigt. I vurderingen af omkostningerne ved en privatisering, herunder implementeringen af offentlig markedskontrol af konkurrence og prisdannelse, skal der naturligvis tages højde for, at der allerede nu er eksisterende kontrolregimer af offentlige virksomheder, eksempelvis på vand- og varmforsyningsområdet. Der skal således i en vurdering af omkostningerne fokuseres på nettoomkostningerne af en regulering ved at sammenholde omkostningerne ved ny regulering med den eksisterende regulering (se tekstboks vedr. regulering i afsnit 3.3.2).

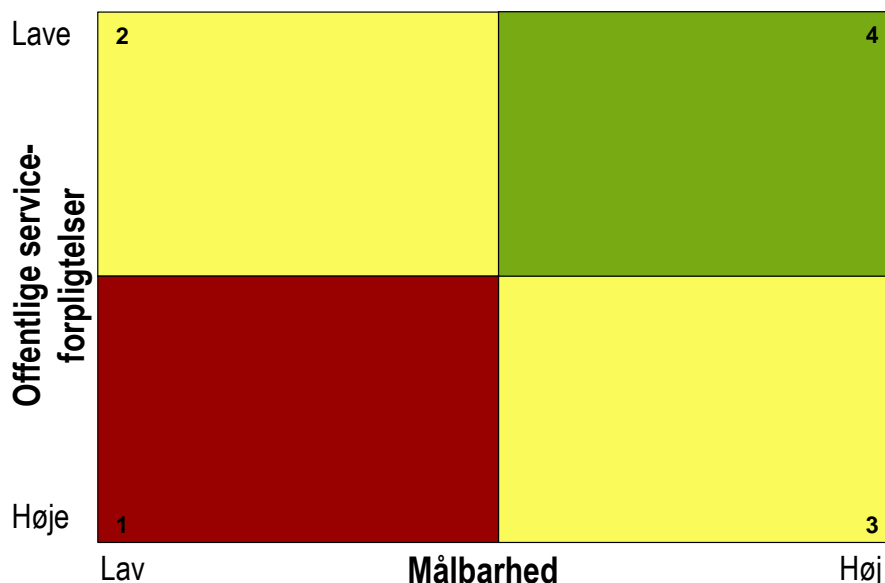
²⁴ I økonomisk teori siges et resultat at være efficient, hvis ressourcerne anvendes mest effektivt og derved giver det størst mulige udbytte. Efficiens er altså et objektivt mål.

Forventet langsigtet gevinst ved privatisering	Høj 2 Høje omkostninger <ul style="list-style-type: none"> ▪ Komplekse kriterier for målopfyldelse og dermed vanskeligt at eksplicitere succeskriterier kontraktuelt ▪ Vanskeligt at kvantificere evalueringsparametre ▪ Høje omkostninger ved privatiseringsproces ▪ Høje omkostninger ved evaluering (målinger, databehandling, dokumentation) ▪ Nogle almennyttige eller fordelingspolitiske hensyn Store potentielle gevinster <ul style="list-style-type: none"> ▪ Høj efficiensgevinst ved privatisering ▪ Store kvalitetsforbedringer ved privatisering ▪ Store besparelser ved privatisering 	4 Lave omkostninger <ul style="list-style-type: none"> ▪ Overskuelige succeskriterier for serviceproduktion ▪ Mulighed for etablering af klare evalueringsmål ▪ Mulighed for kvantificerede evalueringsparametre ▪ Begrænsede omkostninger ved privatiseringsproces ▪ Ingen almennyttige eller fordelingspolitiske hensyn ▪ Lave omkostninger ved evaluering Store potentielle gevinster <ul style="list-style-type: none"> ▪ Høj efficiensgevinst ved privatisering ▪ Store kvalitetsforbedringer ved privatisering ▪ Store besparelser ved privatisering
	1 Høje omkostninger <ul style="list-style-type: none"> ▪ Komplekse kriterier for målopfyldelse og dermed vanskeligt at eksplicitere succeskriterier kontraktuelt ▪ Vanskeligt at kvantificere evalueringsparametre ▪ Høje omkostninger ved privatiseringsproces ▪ Høje omkostninger ved evaluering (målinger, databehandling, dokumentation) ▪ Mange almennyttige eller fordelingspolitiske hensyn Små potentielle gevinster <ul style="list-style-type: none"> ▪ Begrænset besparingspotentiale ved privatisering ▪ Område allerede efficient drevet med ringe muligheder for efficiensforbedringer ▪ Begrænset mulighed for at øge kvalitet i serviceproduktion 	3 Lave omkostninger <ul style="list-style-type: none"> ▪ Overskuelige succeskriterier for serviceproduktion ▪ Mulighed for etablering af klare evalueringsmål ▪ Mulighed for kvantificerede evalueringsparametre ▪ Begrænsede omkostninger ved privatiseringsproces ▪ Lave omkostninger ved evaluering ▪ Nogle almennyttige eller fordelingspolitiske hensyn Små potentielle gevinster <ul style="list-style-type: none"> ▪ Begrænset besparingspotentiale ved privatisering ▪ Område allerede efficient drevet med ringe muligheder for efficiensforbedringer ▪ Begrænset mulighed for at øge kvalitet i serviceproduktion
	Høje	Lave
	Omkostninger ved evaluering af opfyldelse af offentlige serviceforpligtelser	

Figur 3.2
Gevinster og omkostninger
ved privatisering

Der kan være omkostninger forbundet med at lægge opgaven ud i privat regi. Et eksempel kan være omkostningerne ved at udforme koncessionsaftaler, de løbende evalueringer af de indgåede aftaler samt tilsyn og kontrol af markedet.

Det enkelte områdes karakteristika vil have stor betydning for, hvor omkostningsfyldt det vil være løbende at evaluere den privatiserede produktions overholdelse af public service-forpligtelserne. Man skal som før nævnt forholde disse omkostninger til de eksisterende omkostninger ved aftaler med offentlige virksomheder og den løbende evaluering heraf. Se figur 3.2 for en sammenstilling af transaktionsteoretiske overvejelser vedr. omkostninger og gevinster i forbindelse med privatisering. Disse omkostningsovervejelser kan omhandle henholdsvis offentlige serviceforpligtelser (figur 3.3) og økonomiske aspekter af privatisering (figur 3.4).



Figur 3.3
Offentlige serviceforpligtelser og målbarhed

I matricen i figur 3.3 er defineret de to transaktionsvariable, der som minimum bør indtænkes i en privatiseringsproces, nemlig forholdet mellem eksistensen af offentlige serviceforpligtelser og almennyttige hensyn ved produktionen af en given serviceydelse, samt hvorvidt disse klart kan defineres (eller er fraværende).

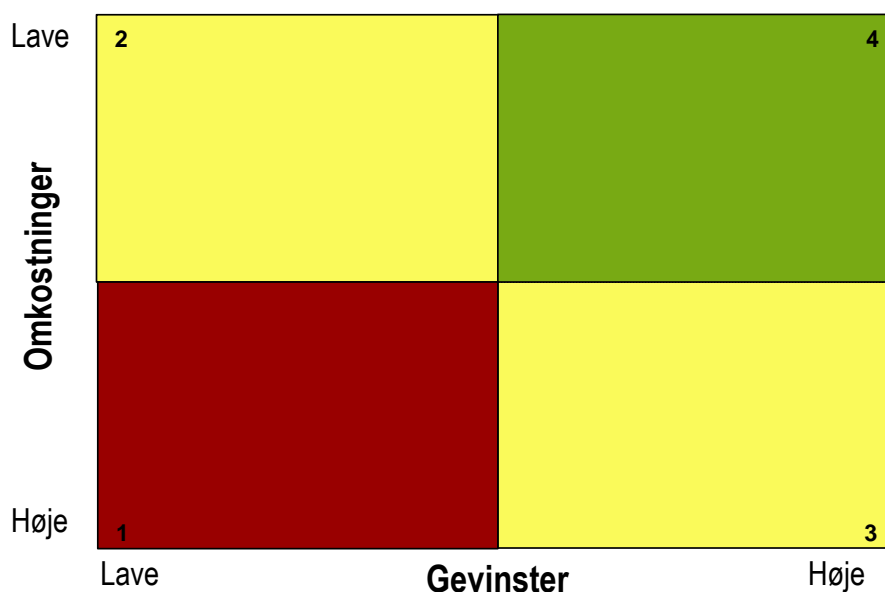
På den ene side bør det estimeres, hvorvidt en serviceproduktion, hvis privatisering vil indebære offentlige serviceforpligtelser, faktisk vil være mulig at regulere og evaluere. Dvs. om man kan opstille nogle kriterier for, hvornår og hvordan en privat aktør skal udbyde den pågældende service, og hvorvidt man efterfølgende er i stand til at måle, hvorvidt dette i tilfredsstillende grad er tilfældet. Offentlige serviceforpligtelser kan defineres som samfundsmæssige hensyn, der ikke nødvendigvis ville blive opfyldt af private markedsaktører. I nogle tilfælde som eksempelvis kollektivt trafikudbud i udkantsområder er selve serviceproduktionen en offentlig forpligtelse, der ikke ville kunne eksistere på markedsvilkår. En sådan produktion vil befinde sig i kvadrant 1 og 3 i figur 3.3.

Det vil ofte være en fordel, hvis der kan etableres kvantitative måleparametre, hvilket øger muligheden for sammenligning samt automatisering af evalueringsprocessen. På nogle privatiseringsområder vil det være forholdsvis simpelt at opstille både målsætninger og måleparametre. På andre områder vil det imidlertid være kompliceret præcist at definere, hvornår forpligtelsen til at levere en offentlig serviceopgave er opfyldt. Dette vanskeliggør kommunernes muligheder for, gennem kontrakter at tilsikre, at de ønskede ydelser leveres i den form, det fra kommunens side var tiltænkt. Jo mere kvalitativt orienterede målsætningerne er, jo sværere er det ofte at fastlægge succesparametre. Integrationen af offentlige servicehensyn i et privatiseringskontraktforhold bør således så vidt muligt kvantificeres, så begge parter kan forholde sig til eksplicit formulerede målsætninger. Kvadrant 3 og 4 i figur 3.3 repræsenterer således muligheden for at etablere klare krav. I de tilfæl-

de, hvor der ikke eksisterer krav til opfyldelse af serviceforpligtelser, skal dette ikke indtænkes. Således repræsenterer kvadrant 4 de mest privatiseringsegne virksomheder i forhold til offentlige serviceforpligtelser.

I forlængelse af dette kan en forventning om kvalitetsforbedringer også være et centralt kriterium i overvejelserne om en potentiel privatisering. Kvalitetsmålinger bør afspejle definitionen af succeskriterierne og bør således bero på de målingsparametre og -metoder, der bedst afspejler produktionen/serviceproduktionen. Her kan være tale om alt fra stikprøveevalueringer over brugertilfredshed til uvildige evalueringer.

I figur 3.4 skitseres det økonomiske privatiseringspotentiale, holdt op imod omkostningerne ved en privatisering. Både potentiale og omkostninger skal her forstås i en bredere kontekst end rent økonomisk.



Figur 3.4
Omkostninger og gevinster

Omkostningerne forbundet med privatisering omfatter selve privatiseringsforløbet, herunder analyser og beregninger, udarbejdelse af kontrakter m.v. samt den efterfølgende evaluering og opfølgning, særligt målinger, benchmarking, revision etc. Ved store estimerede omkostninger vil selskabet være placeret nederst i figur 3.4.

Man bør ligeledes estimere de potentielle økonomiske gevinster ved privatisering. Her kan både være tale om en forventning om, at den samme serviceydelse eller produktion på sigt kan tilvejebringes med en mere efficient anvendelse af ressourcer. Dette kan muligvis resultere i eksempelvis lavere sagsbehandlingstid, bedre dækning af en ydelse eller på anden vis større output med anvendelse af de samme eller færre ressourcer.

Forventninger om egentlige økonomiske besparelser vil ofte være et argument for privatisering. Denne argumentation bunder i en opfattelse af, at den private sektor er mere fokuseret på at optimere produktionen i forhold til omkostninger og indtjening af frygt for konkurs. På den baggrund kan en potentiel privatisering give anledning til forventninger om, at en privatisering vil kunne resultere i lavere priser og mere efficient produktion. Grundlæggende antages det i økonomisk teori, at på markeder med mange udbydere vil det offentlige og borgerne kunne substituere produkter og serviceydelser, hvilket vil presse prisen nedad, indtil leverandøren ikke længere genererer profit på den sidst solgte ydelse eller produkt. På markeder med få udbydere kan maksimumpriser tvinge leverandørerne til at kæmpe på nedbringelse af de marginale omkostninger. Dette vil, ud over den umiddelbare gevinst ved den fastlagte prissætning, gøre produktionen mere efficient og dermed skabe mulighed for at øge den samfundsmæssige gevinst. Kan et stort potentiale realiseres ved privatisering, vil serviceproduktionen befinde sig yderst til højre i kvadrant 3 og 4.

Hvis det vurderes, at der er store omkostninger forbundet med en privatisering samt lavt indtjenings- og besparelspotentiale, vil selskabet befinde sig i kvadrant 1 i figur 3.4, og omvendt vil store gevinster og lave omkostninger ved en privatisering placere selskabet i kvadrant 4, hvor de mest privatiseringsegne selskaber placeres.

I matricerne i figur 3.3 og 3.4 er det oplagt at privatisere produktionen af ydelser med karakteristika, der matcher matricernes kvadrant 4. Ved denne produktionstype og -sektor er det forholdsvis nemt at definere samt evaluere opfyldelsen af mål for leverancen af en offentlig serviceydelse, samtidig med at der er et stort potentiale i forhold til optimering af efficiens ved en privatisering. Hvis serviceproduktionen befinder sig i de gule felter, bør de nødvendige forholdsregler træffes i forbindelse med privatiseringen. Serviceproduktion, der befinder sig i de røde hjørner, vil være enten meget omkostningsfyldt, eller det vil rumme vanskeligheder at tilsikre, at kravene om ønskede offentlige serviceforpligtelser efterleves. I det efterfølgende kapitel, der estimerer privatiseringspotentialet blandt de kommunale selskaber, vil virksomhedskategoriene blive indplaceret i matricerne med henblik på at belyse, hvilke grundlæggende overvejelser en privatiseringsproces bør rumme.

Opsummerende er de private aktørers styrke, at de kan effektivisere og konkurrere prisen ned på det lavest mulige niveau. Dette kan udmærket finde sted under diverse regulative rammer, der stiller krav til kvantitative såvel som kvalitative mål, så længe alle leverandører arbejder under samme vilkår. Det centrale er, at offentlige serviceforpligtelser og deres succesdefinitioner er klare og målbare.

3.5 Øvrige barrierer for privatisering

For hver af de kommunalt ejede eller delvist ejede selskaber, der opererer under privatretlige forhold, vil det være nødvendigt at indplacere dem i matricerne i figur 3.3 og 3.4. Bedømmes det, at der kan opstilles klare og mål-

bare succeskriterier, og at der kan realiseres reelle gevinster ved privatisering, bør kommunerne igangsætte en privatiseringsproces.

Der kan imidlertid være andre problemstillinger, man må tage stilling til i denne forbindelse. Her kan nævnes særlige personalemæssige forhold som eksempelvis medarbejdernes kompetencer samt overtagelse af forpligtelser over for tjenestemænd og/eller andre personalegrupper (se boks vedrørende Kommune Revision). Udfordringerne vedrørende tilstedeværelsen af et større antal tjenestemænd skyldes, at en tjenestemand bl.a. er sikret en udvidet beskyttelse i ansættelsen, hvor især retten til rådighedsløn i tre år ved afsked på grund af stillingsnedlæggelse og pension ved afskedigelse adskiller sig fra, hvad der gælder på de overenskomstdækkede områder²⁵. Typisk udgør det aktuariemæssigt fastlagte pensionsdækningsbidrag 20-22% af den pensionsgivende løn. I forhold til, hvad der normalt gælder på overenskomstområdet, er der tale om et forholdsvist højt pensionsbidrag, hvilket især i de laveste lønrammer betyder, at de samlede løn- og pensionsomkostninger er højere for en tjenestemand end for en overenskomstansat²⁶.

Tilstedeværelsen af et større antal tjenestemænd giver det kommunale selskab højere omkostninger end konkurrenter og betyder, at personalereduktioner kan være meget omkostningsfulde. Dette er bl.a. tilfældet for Kommunernes Revision, der er beskrevet i nedenstående tekstboks.

²⁵ Tjenestemandsansættelse er en særlig ansættelsesform, som tidligere har været meget anvendt i staten samt i de store byer som Århus og København. I dag kan nyansættelse som tjenestemand som udgangspunkt kun ske i stillinger i forsvaret, politiet og retsvæsenet samt i lederstillinger, der er klassificeret som lønramme 37 eller derover, men der er fortsat et stort antal tjenestemænd ansat i staten.

²⁶ Finansministeriet, 2004.

Kommunernes Revision

Kommunernes Revision (KR) ejes af Kommunernes Landsforening (KL) og blev pr. 1. januar 2007 omdannet til et aktieselskab (KR A/S). Alle selskabets aktier ejes af KL. I 2005 skabte virksomhedens ca. 300 medarbejdere en omsætning på 198 mio.kr.

KR er et godt eksempel på kommunernes "selvforsyningskultur". KR blev etableret i 1926 for at løse revisionsopgaven for 18 kommuner. Over årene har behovet for og kravene om revision af kommunernes regnskaber ført til en stærk forøgelse af KR's kundekreds og aktivitetsniveau. I 2001 blev 240 af landets daværende 272 primærkommuner revideret af KR. I mange kommuner er det helt selvfølgelig, at kommunen køber sine revisionsydelser hos KR. KR har en politisk valgt bestyrelse, der kommer fra den kommunale sektor. KR's revision er ikke underlagt revisorloven, idet revisorloven alene regulerer kravene til registrerede og statsautoriserede revisorer. Revisorloven stiller krav til revisors sagkundskab, uafhængighed, kvalitetskontrol, rotation m.v. Disse krav gælder, hvis en kommune bliver revideret af en privat statsautoriseret eller registreret revisor, men ikke hvis revisionen varetages af KR. Der er således ingen krav til revisorerens teoretiske og praktiske uddannelse, så længe revisionen af en kommunes regnskab varetages af KR, men det er der, hvis revisionen af kommunen varetages af en privat revisionsvirksomhed.

Det er Capacents hypotese, at årsagen til, at der ikke stilles større krav til KR, er, at KR betragtes som en del af kommunernes selvforsyning, hvor der er personsammenfald og et uformelt fællesskab direkte eller indirekte mellem kunde og leverandør (via bestyrelse, ejerskab og kultur). Der findes ikke i samme omfang de modsatrettede interesser, der i et marked ville indebære, at kunden til stadighed stiller krav til leverandørerne om at forbedre kvaliteten i ydelsen samt at sænke prisen.

Det generelle uddannelsesniveaue blandt KR's medarbejdere er markant lavere end hos Danmarks øvrige store revisionsvirksomheder, og det skyldes efter vores opfattelse, at der ikke stilles formelle faglige krav til KR's revisoreres teoretiske og praktiske uddannelse, og at KR ikke er udsat for det konkurrencemæssige pres, som andre store danske revisionsvirksomheder er udsat for.

En anden barriere kan naturligvis være, at der ikke er et flertal for salg af et kommunalt selskab. Dette kan skyldes politisk ideologiske årsager og personlige incitamenter til ikke at sælge virksomheden. Givet kommunalfuldmagten er det som udgangspunkt ejerkommunerne, der træffer denne slags beslutninger, så længe ejerskabet i øvrigt er hjulmet i loven.

Herudover skal en privatisering selvsagt være interessant for potentielle købere. Køberne er ligeledes interesserede i klare kontraktuelle forhold med eksplicit fastlæggelse af de offentlige serviceforpligtelser, da disse i mange tilfælde vil definere indtjeningspotentialet. Herudover bør ejerkommunerne medvirke til, at der etableres sunde og gennemskuelige markedsstrukturer omkring den privatiserede produktion.

En yderligere barriere kan være manglende økonomiske incitamenter til at frasælge kommunale selskaber. Det er i dag således på visse forsyningsområder (el, varme, naturgas og vand), at enten 40% eller 60% kommunernes nettoprovenu ved salg af selskaber skal trækkes i statens bloktilskud til kommunerne²⁷. Det må formodes, at overvejelser om salg på andre sektorområder vil udløse lignende foranstaltninger.

²⁷ Se Lov om kommunal udligning (L 499 af den 7. juni 2006) §15.

Endelig kan der være kommunale selskaber/aktiviteter, hvor de offentlige serviceforpligtelser er så omfattende, at det er meget omkostningsfuldt at lade dem drive på markedsmæssige vilkår.

4. Privatiseringspotentiale

En del af de kommunale selskaber fungerer på nuværende tidspunkt under ikke-markedslignende forhold, særligt hvile-i-sig-selv selskaberne. Hvis sådanne selskaber giver overskud, skal det tilbageføres til forbrugerne. Det vurderes, at disse selskaber ikke vil kunne privatiseres under de nuværende forhold, da det er svært at forestille sig, at private ønsker at drive en virksomhed, der ikke må give overskud. Derfor antages det, at rammevilkårene for disse virksomheder må justeres, således at det er muligt for det private selskab at tjene, f.eks. svarende til de regler, der gælder på el-forsyningsområdet. I forbindelse med liberaliseringen af dette område blev det tilladt selskaberne at have en indtjening på 7% i forrentning af den investerede kapital. På andre områder vil en række forhold gøre sig gældende, der, som det beskrives andetsteds i denne rapport, kan tænkes at kræve offentlig regulering, ændring af lovgivning m.v. I selve beregningen af et potentielt provenu ved privatisering af de kommunale virksomheder antages det, at disse problemstillinger løses. Dette betyder, at det faktiske potentiale underestimeres.

Den grundlæggende problemstilling i såvel en forudgående analyse af virksomheder, der opererer under ikke-markedsmæssige vilkår, som i forbindelse med en egentlig prisfastsættelse op til et salg, er, at de pågældende virksomheder ikke forudgående har udvist egentlige indtjeningstal. De eksisterende indtjeningstal er nemlig præget af, at virksomheden ofte har opereret suboptimalt i forhold til profitabilitet grundet de ikke-profitorienterede målsætninger, virksomhederne har forfulgt. I en salgsproces søger køber og sælger at identificere det egentlige indtjeningspotentiale – stadig under indregning af virksomhedens forpligtelser til at levere serviceydelser. Dette kræver en tilbundsående og detaljeret analyse af virksomheden. Der skal eksempelvis justeres, hvis der er tale om væsentlige forskelle omkring risiko og indtjening. Disse forskelle kommer bl.a. af branche, konkurrencemæssig position, driftsmæssig gearing og kapitalstruktur. En virksomhed skal eksempelvis vurderes lavere ved større afhængighed af få medarbejdere, få kunder, høj driftsmæssig/finansiel gearing eller stor konjunkturfølsomhed.

Det er ikke denne rapport's formål at fremkomme med sådanne detaljerede analyser, men derimod et overordnet estimat på, hvad et potentielt salg af

Danmarks kommunale og fælleskommunale virksomheder kan indbringe sælgerne, samt hvilke forhold der vil gøre sig gældende i en sådan proces. Som nævnt andetsteds bør en egentlig salgsproces bero på tilbundsående analyser af de enkelte virksomheder.

Denne rapport er således udarbejdet som følge af en *desk research*-proces, hvor Capacents konsulenter på baggrund af indsamlede nøgletal fra de kommunale selskaber og internationale datasæt har beregnet et provenupotentiale. Hertil kommer en analytisk gennemgang af relevante forhold, fordele og ulemper ved forskellige ejerskabsmodeller.

4.1 Kortlægning af kommunale selskaber

I de opstillede forudsætninger for en vellykket privatisering fremgår det, at selskaberne skal være salgsmodne organisatorisk og i forhold til virksomhedskultur.

Analysen tager derfor som tidligere nævnt udgangspunkt i selskaber, der er organiseret i privatretlig selskabsform, herunder aktieselskaber, anpartsselskaber, interessentskaber og andelsselskaber, idet vi antager, at disse selskabers organisering og drift ligger tæt på de krav, der stilles efter en privatisering. Kommunernes deltagelse i privatretlige selskaber indberettes hvert år til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. Indberetningerne omhandler ledelsesmæssige og finansielle aktiviteter i erhvervsdrivende selskaber efter L 384 (nu L 548), den kommunale styrelseslov samt særlove. Inden for rammerne af L 384 kan kommuner/regioner deltage i selskaber, hvis aktiviteter ligger uden for kommunalfuldmagtens område. Disse aktiviteter skal være baseret på salg af ydelser, der tager udgangspunkt i kommunal knowhow.

KL-selskaberne, som kommunerne ejer gennem Kommune Holding A/S, er ikke medtaget i Erhvervs- og Selskabsstyrelsens oversigt. Disse selskaber er dog medtaget i denne analyse, da de er kommunalt ejet.

Af metodeafsnittet fremgår det, hvorledes analysen er baseret på regnskaber fra samlet set 161 selskaber. Disse selskaber fordeler sig på de anvendte selskabsgrupperinger, der defineres i metodeafsnittet, på følgende vis.

Selskaber i anvendte kategorier					
Miljøvirksomhed	Energi og Forsyning	Servicevirksomhed	Trafik og Transport	Produktion	Total
59	38	29	30	5	161

Tabel 4.1
Selskaber i anvendte kategorier

Ud af de 161 selskaber beregnes provenuet på 92 selskaber, der fordeler sig som illustreret i nedenstående tabel.

Selskaber i anvendte kategorier, der anvendes til beregning					
Miljøvirksomhed	Energi og Forsyning	Servicevirksomhed	Trafik og Transport	Produktion	Total
35	23	21	10	3	92

Tabel 4.2
Selskaber i anvendte kategorier, der anvendes til beregning

Selskaberne fordeler sig stort set ligeligt mellem kategorierne renovation, energi og forsyning samt anden servicevirksomhed med en mindre gruppe selskaber i kategorierne trafik og transport samt produktion.

Selskabstyper i anvendte kategorier, der anvendes til beregning						
	Miljø- virksomhed	Energi og Forsyning	Service- virksomhed	Trafik og Transport	Produktion	Total
A/S	3	16	18	8	3	48
I/S	30	6	1	1		38
ApS		1				1
AMBA	2			1		3
Andet			2			2
Total	35	23	21	10	3	92

Tabel 4.3
Selskabstyper i anvendte
kategorier, der anvendes til
beregning

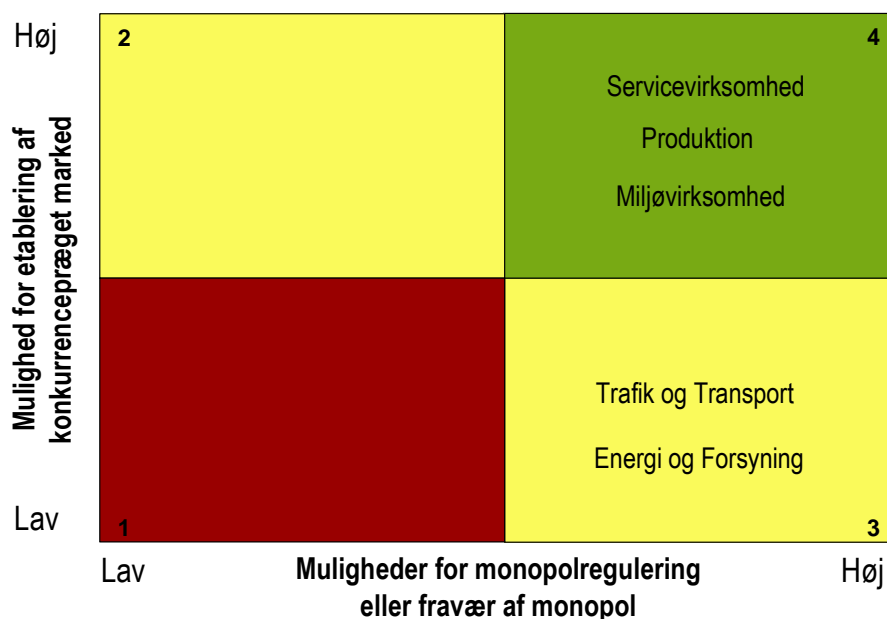
I oversigten i tabellen over, hvilke selskaber der er repræsenteret i de anvendte kategorier, kan det tydeligt ses, at aktieselskaber og interessentskaber er de dominerende selskabstyper. Kun seks selskaber er ikke et A/S eller I/S.

For at give et billede af størrelsen af de kommunale selskaber kan det fremdrages af redegørelsen, at 47% af disse indberettede selskaber har en omsætning på mere end 10 mio.kr. årligt, og 2% af selskaberne har en omsætning på mere end 50 mio.kr. Størstedelen af disse virksomheder beskæftiger sig med energi, varme og gas samt renovation og trafik.

4.2 Virksomhedskategoriernes privatiserings-egnethed

Virksomhedernes privatiseringsegnethed blev i afsnittet om vurderingskriterier overordnet defineret som sammenhængen mellem muligheden for at skabe et marked med konkurrence og på den anden side sektorens kontrakt-egnethed og målbarhed i forhold til at regulere eventuelle monopoler og måle deres opgavevaretagelse.

Disse to vurderingskriterier er illustreret i figur 4.1, hvori virksomhedskategoriene også er forsøgt indplaceret.



Figur 4.1
Konkurrence og målbarhed

Som det ses i figur 4.1, repræsenterer kvadrant 1 (det røde felt) selskaber, der er mindre hensigtsmæssige at privatisere, da der er lav mulighed for at skabe konkurrence og svag mulighed for at regulere monopoler og deres ydelser.

I kvadrant 4 (det grønne felt) findes de selskaber, der kan vurderes til at være privatiseringsegnete, idet der her er gode muligheder for at etablere et marked og gode muligheder for at regulere monopoler. I kvadrant 4 findes tre ud af de fem anvendte virksomhedskategorier. I kvadrant 3, der er karakteriseret ved dårligere muligheder for at etablere konkurrence men stadig gode muligheder for at regulere selskaberne, findes forsynings- og energiselskaberne samt trafik og transportselskaberne. Grunden til de førstnævntes placering skyldes primært store anlægsinvesteringer, der gør det umiddelbart sværere at skabe et marked med konkurrence, da det er svært at få nye aktører ind på markedet. For disse virksomheder kan koncessioner, hvor det offentlige bevarer ejerskabet til infrastrukturen, være et relevant alternativ. En stor del af trafik- og transportselskaberne, særligt havne og lufthavne, indebærer ligeledes store anlægsinvesteringer, hvilket begrundes denne gruppes placering i matricen.

4.2.1 Privatiseringsprocessens omkostninger

I tabel 4.1 er de fem kategorier sammenholdt med parametrene for privatiseringsegnethed. Vi har her anvendt de fire parametre, der blev defineret i figur 4.1, og analyseret hver industrikategori i forhold til eksistensen af offentlige serviceforpligtelser samt muligheden for at evaluere på disse og omkostningerne samt det økonomiske potentiale ved en privatisering. For hver industrikategori defineres en række overordnede forhold, der gør sig gældende for industrikategoriens privatiseringspotentiale. Der er derfor

selsvagt tale om grove vurderinger, der kan give et overordnet indtryk af selskaberne i de forskellige kategorier.

	Trafik og Transport	Miljøvirksomhed	Energi og Forsyning	Servicevirksomhed	Produktion
Mulighed for opfyldelse af public service-forpligtelser efter privatisering					
Almennyttige hensyn	Samfundets mobilitet, regional udvikling, borgerbetjening. Vigtige, men overskuelige.	Borgerservice, nedbringer af smittefare, skåne miljøet.	Forsyningsikkerhed, borgerservice, bosætningsmobilitet.	Fraværende med få undtagelser i form af regional udvikling og offentlige servicefunktioner.	Fraværende.
Overskuelig og målbare public service-kriterier	Til stede i form af kvantificerbare krav til punktlighed, pris og udbredelse.	Til stede i form af kvantificerbare krav til frekvens, udbredelse og miljø.	Til stede i form af kvantificerbare krav til pris, udbredelse og pålidelighed.	Med få undtagelser fravær af public service-forpligtelser.	Fravær af public service-forpligtelser.
Økonomiske konsekvenser af privatisering					
Omkostninger ved privatisering	Begrænsede grundet præcedens og kvantificerbare public service-hensyn.	Ved selskaber med store anlægsinvesteringer kræves regulering som følge af naturligt monopol.	Kompleks regulering som følge af naturligt monopol for transmission og delvist for produktion.	Begrænsede omkostninger i forbindelse med værdifastsættelse samt udarbejdelse af overdragelseskontrakter.	Fravær af omkostninger.
Potentiale ved privatisering	Rationalisering af drift afhængigt af public service-krav. Øget konkurrence og forbedret service. Salgsindtægt.	Rationalisering. Stordriftsfordele. Salgsindtægt.	Øget konkurrence. Stordriftsfordele. Rationalisering. Salgsindtægt.	Løsning på græzonenproblematik samt habilitetsproblemer. Salgsindtægt.	Salgsindtægt samt løsning af habilitetsproblemer.

Tabel 4.4
Virksomhedskategorier og vurderingskriterier

For så vidt angår kategorien trafik og transport er de offentlige serviceforpligtelser for selskaberne heri relativt uproblematisk at definere og evaluere målopfyldelsen på efterfølgende. Dette skyldes, at der er tale om bl.a. busser og færgers punktlighed, udbredelse, frekvens i afgang m.m. Omkostningerne ved privatisering af disse selskaber vurderes til at være relativt begrænsede, da der er mange sammenlignelige private aktører i denne sektor, og de offentlige serviceforpligtelser er ukomplicerede at evaluere. Potentielle gevinster ved privatisering kan være mulighed for rationalisering af drift, hvilket dog er afhængigt af de offentlige serviceforpligtelser. Hertil er der mulighed for øget konkurrence og bedre service samt en salgsindtægt.

I forhold til kategorien miljøvirksomhed er de offentlige serviceforpligtelser også ret håndterbare, da ydelserne, som selskaberne i denne sektor leverer, omhandler sikring af helbred og miljø fra smittefarer og forurening. Disse ydelser kan også kvantificeres i krav til bl.a. frekvens og dækningsområde. Omkostningerne ved privatisering vurderes som relativt store på grund af store anlægsinvesteringer og den meget lange tidshorizont. Dette kræver relativt kompleks regulering, hvor den lange tidshorizont indebærer usikkerhed med hensyn til udviklingen i teknologi og øvrige rammevilkår. Potentialet ved privatisering vurderes til at omhandle rationalisering, salgsindtægt og stordriftsfordele ved konsolidering af de mange selskaber på området.

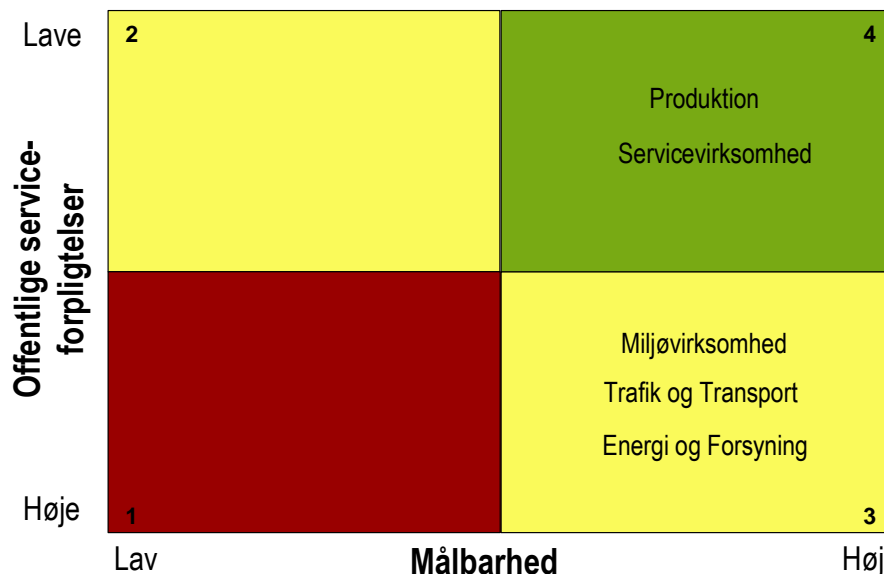
Kategorien energi og forsyning har også konkrete offentlige serviceforpligtelser i forhold til forsyningssikkerhed og udbredelse af dækningen. Der er tale om kvantificerbare krav til pris, udbredelse og forsyningssikkerhed. Omkostningerne ved privatisering vurderes til at være relativt store, da det i udstrakt grad er naturlige monopoler med store anlæg i form af infrastruktur (transmissionsnet) og produktion. Det vil derfor kræve en kompleks regulering at skabe et marked med konkurrence. Potentialet ved privatiseringer af selskaber i denne kategori vurderes til at omhandle rationalisering, stor-driftsfordele, salgsindtægt og øget konkurrence.

Selskaberne i kategorien servicevirksomhed har begrænsede eller ingen offentlige serviceforpligtelser. Det vurderes, at der vil være relativt begrænsede omkostninger involveret ved privatiseringer, da det i høj grad er selskaber, der fungerer på markedslignende vilkår. Potentielle gevinster ved privatisering for disse selskaber vurderes til at være øget konkurrence, salgsindtægt og løsning på habilitetsproblemer, der består i, at de kommunalt ejede selskaber konkurrerer med private selskaber om opgaver fra bl.a. kommunerne.

Kategorien produktion indeholder selskaber, der ligesom selskaberne i servicevirksomhed har ganske få eller ingen offentlige serviceforpligtelser. Omkostningerne ved privatisering er stort set fraværende, da det primært er kommunale aktieminoriteter i private selskaber, der er repræsenteret i denne kategori. En privatisering omhandler således blot salg af disse aktier. Potentielle gevinster må vurderes som værende relativt små og må desuden omhandle løsningen på førnævnte habilitetsproblem.

For at tydeliggøre forskellene på virksomhedskategorierne opdeles vurderingskriterierne, således at kriterierne vedrørende offentlige serviceforpligtelser og økonomi separeres.

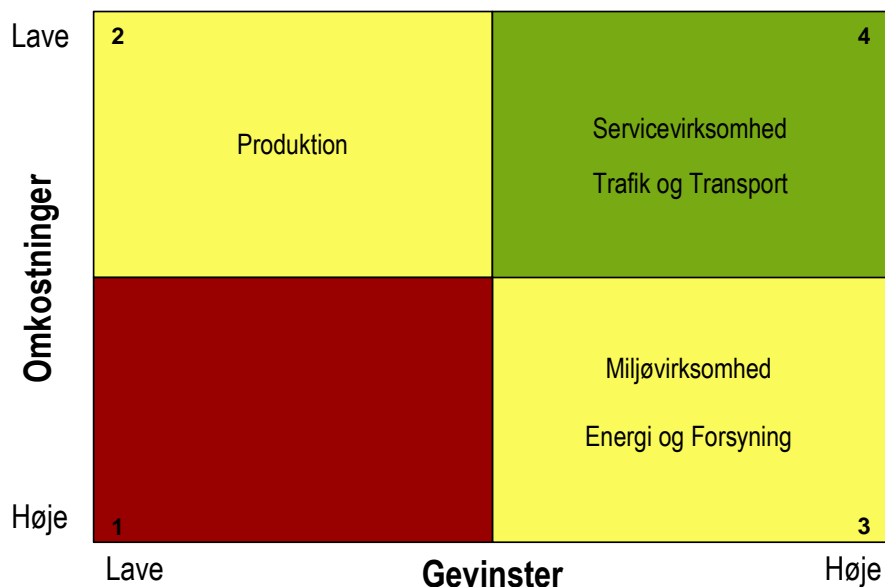
Figur 4.2 illustrerer kategoriernes privatiseringsegnet i forhold til tabel 4.1's to første parametre vedrørende selskabernes offentlige serviceforpligtelser samt de løbende muligheder for at evaluere, hvorvidt privatiserede selskaber overholder disse tilfredsstillende.



Figur 4.2
Målbarhed og offentlige
serviceforpligtelser

Af figur 4.2 fremgår det, at kategorierne produktion og servicevirksomhed er de umiddelbart mest privatiseringsegne, da public service-kravene enten kan defineres klart eller er fraværende. I tilfældet med industrikategorierne produktion og servicevirksomhed er public service-kravene fraværende i kraft af, at der er meget få almenyttige hensyn, der skal bibeholdes i produktionen efter en eventuel privatisering. Der er ingen selskaber, der ligger i det røde felt og er decideret ikke-privatiseringsegne alene på grund af public service-krav.

De økonomiske aspekter i forhold til privatiseringsegnet, jf. tabel 4.1, fremstilles i figur 4.3. Her placerer servicevirksomhed og trafik og transport sig som de umiddelbart mest privatiseringsegne grupperinger. Dette skyldes, for trafik og transports vedkommende, kombinationen af et solidt potentiale ved en privatisering, samt at der findes en omfattende præcedens for privatisering af trafiksselskaber af forskellig art. For kategorien servicevirksomhed er der, med få undtagelser, tale om selskaber, der allerede helt eller i overvejende grad opererer på markedsvilkår, hvorfor en salgsproces primært vil bestå af en værdiestimering samt udarbejdelse af kontrakter, der afvikler eventuelle aftaleforhold og afhængigheder mellem selskaberne og deres kommunale ejere. Ingen selskaber er decideret ikke-privatiseringsegne, men der er større spredning på placeringen af de øvrige kategorier.



Figur 4.3
Omkostninger og
privatiseringspotentiale

Eksempelvis vil indtægterne fra et frasalg af aktiviteterne i kategorien produktion kun indbringe et begrænset provenu, da kommunerne kun ejer begrænsede andele af selskaberne i denne kategori. For områderne miljøvirksomhed samt energi og forsyning vil der antageligvis kunne realiseres et markant privatiseringspotentiale, men omkostningerne ved at regulere området er høje på grund af de naturlige monopoler skabt af meget store anlægsinvesteringer. Det er dog langt fra umuligt at privatisere selskaber i disse kategorier, ligesom privatiseringspotentialet i de fleste tilfælde stadig vil være højere end omkostningerne ved en privatisering. Dog kræver selskaber i dette felt, at sælgerne har fokus på, at der skal indregnes et vist ressourceforbrug til afståelsen af selskaberne samt den løbende kontrol med overholdelse af offentlige service-forpligtelser.

4.3 Provenu

I metodeafsnittet blev der redegjort for den anvendte fremgangsmåde til værdiansættelse af de kommunale selskaber og beregnet gennemsnitligt EV/EBIT og EV/EBITDA på de respektive virksomhedskategorier.

Beregningen af provenuet sker sektorvis, således at den opsummerede EBIT/EBITDA multipliceres med de gennemsnitlige EV/EBIT for de fire kategoriers vedkommende, og for servicevirksomhed anvendes et gennemsnitligt EV/EBITDA.

Provenuet ved salg af selskaber i kategorien miljøvirksomhed estimeres til 6,8 mia.kr.

KMD

Med en omsætning i 2005 på 2,87 mia.kr., en egenkapital på knap en 960 mio.kr. og et resultat før engangsposter, renter og afskrivninger i 2005 på knap 380 mio.kr. hører KMD til de vigtigste kommunalt ejede selskaber. Kommunerne ejer KMD gennem Kommune Holding A/S, der ejes af Kommunernes Landsforening (KL).

KMD er den største danskejede it-leverandør og har mere end 2.500 ansatte. KL etablerede i 2003 Kommune Holding A/S for at skabe mere markedslignende rammer om KMD's aktiviteter. KMD er dog stadig den dominerende aktør på det kommunale it-marked. Samtidig byder KMD også på opgaver i statsligt regi og hos private virksomheder.

KMD's rolle er blevet kritiseret fra flere kanter – herunder fra den danske it-branche – for virksomhedens konkurrenceforvridende stilling på markedet. Samtidig er det KMD's ambitioner at ekspandere salget til den private sektor, da lovgivningen fastlægger, at kommunalt ejede selskaber maksimalt må generere 25% af omsætningen fra salg til private.

På KL's delegeret møde i 2004 blev et forslag om at privatisere KMD nedstemt. Undersøgelser har ellers vist, at et flertal af landets borgmestre støtter et salg af KMD. KMD er en væsentlig indtægtskilde for KL.

Et ofte fremhævet argument for fortsat kommunalt ejerskab af KMD er, at der hos KMD findes en stor viden om kommunerne, der ville gå til spilde, såfremt KMD privatiseredes. Andre fremhæver imidlertid, at innovationen i kommunernes anvendelse af it hæmmes af, at KMD er så dominerende på udbuddet af kommunale fagsystemer. Bl.a. peges der på, at KMD's ejerskab over kildekoden til fagsystemerne bremser nye decentrale udviklingsinitiativer og forhindrer kommunerne i at søge alternative – og herunder open source – leverandører.

KL's ejerskab af KMD kan sammenlignes med statens tidligere ejerskab af Datacentralen. Datacentralen varetog en lang række opgaver for staten, men blev i 1996 solgt (til CSC). Også her var der frygt for, at unik viden om statens anvendelse af it ville gå tabt. Set i bakspejlet kan det næppe hævdes, at denne viden gik tabt, eller at den statslige sektors anvendelse af it har lidt skade som følge af salget. Til gengæld oplevede en række statslige institutioner, at de var dårligt klædt på til at varetage indkøberrollen over for en mere profitorienteret leverandør. Et salg af KMD ville indbringe et ikke uvæsentligt provenu til KL og dermed kommunerne, og potentielle købere har meldt sig på banen. Den samlede kommunale økonomi er imidlertid så stor, at det ikke alene bør være økonomiske årsager, der bevirker et eventuelt salg af KMD. Det primære fokus bør være at adskille leverandør og køberrollen.

I den statslige sektor har man målrettet gået efter at adskille det statslige politiske og bureaukratiske virke fra leverandører til staten og dens institutioner. I den kommunale sektor er der derimod tradition for, at politiske poster samtidig medfører eksempelvis bestyrelsesposter i de selskaber, der er leverandører til kommunen. På samme måde består KMD's bestyrelse af kommunale topfolk. En privatisering af KMD vil betyde en professionalisering af KMD's bestyrelse, hvilket vil ruste KMD mod den mest effektive produktion til den lavest mulige pris. Den specielle kommunale markedsdominans bevirker, at såvel bestyrelse som ejerkreds accepterer en ikke-professionel bestyrelse.

Provenuet ved salg af selskaberne i kategorien servicevirksomhed skønnes at være 13,6 mia.kr. og er således den mest indbringende industrikategori. Det er også den kategori, der udviser den største gennemsnitlige EV/EBITDA-ratio ifølge de internationale datasæt. Det synes at afspejle, at de videnintensive sektorer i de internationale datasæt generelt udviser høj produktivitet og kommercielt potentiale. Desuden skyldes denne kategoris volumen primært KL-selskaberne og i særdeleshed KMD.

Energi og forsyning skønnes at kunne realisere 5,5 mia.kr. ved salg af disse selskaber.

Salg af selskaber i produktion estimeres til et provenu på 33,4 mio.kr.

Trafik og transport estimeres til et provenu på 674,6 mio.kr. ved salg af disse selskaber.

Provenu og ansatte fordelt på anvendte kategorier						
	Miljø- virksomhed	Energi og Forsyning	Service- virksomhed	Trafik og Transport	Produktion	Total
Provenu	6.816.275 t.kr	5.540.320 t.kr	13.576.652 t.kr	674.604 t.kr	33.346 t.kr	26.641.197 t.kr
Ansatte	2.073	1.253	4.840	1.215	220	9601

Tabel 4.5
Provenu og ansatte

Samlet set skønnes et salg af de kommunalt ejede virksomheder drevet under privatretlige forhold at kunne indbringe sælgerne ca. 26,6 mia.kr. Der skal tages mange forbehold ved beregningen af et sådant estimat, men det angiver et størrelsesforhold, der sandsynligvis ville vise sig større, hvis selskaberne virkelig blev solgt. Antallet af medarbejdere for disse selskaber opsummeres til 9600.

Tallet er ikke stort i forhold til de samlede kommunale budgetter²⁸, og rent finansielt er de 26,6 mia.kr. ikke noget stort beløb, sammenholdt med de afledte effekter af privatisering af disse selskaber i form af bl.a. en sandsynligvis øget konkurrence. Derimod kan provenuet være en øjenåbner for mange kommuner, men der mangler stadig et incitament for at påbegynde kommunale privatiseringsprojekter. Mest afgørende ville være en politisk beslutning om, at kommunerne måtte beholde størstedelen af provenuet. Dette var tilfældet med salget af NESAs. Først da kommunerne fik grønt lys af staten, blev NESAs solgt relativt hurtigt.

²⁸ Den kommunale sektor under et har budgetteret med nettoindtægter og -udgifter på 373 mia.kr. i 2006 (Indenrigsministeriet, 2006a).

5. Konklusion

Målsætningen med denne rapport har været at give et overblik over privatiseringspotentialet for kommunale selskaber, der drives under privatretlige former. Det vurderes, at disse selskaber kun udgør "toppen af isbjerget" for så vidt angår kommunale virksomheder.

Afgrænsningen til disse selskaber skyldes manglende gennemsigthed og overblik i forhold til den store mængde kommunale virksomheder, der er indlejret i den kommunale organisation.

Der findes både argumenter for og imod privatisering. Argumentet for privatisering er typisk et ønske om en mere effektiv opgavevaretagelse, herunder gennem øget konkurrence. Argumentet imod er, at der er situationer, hvor det er omkostningsfyldt at etablere konkurrence og måle opfyldelsen af de offentlige serviceforpligtelser, som mange offentlige institutioner på den ene eller anden måde varetager. Det vil selvfølgelig være en politisk beslutning, hvorledes man bedømmer de forskellige hensyn, der gør sig gældende i forbindelse med privatisering af et eller flere kommunale selskaber, der opererer under privatretlige forhold.

I denne rapport er opremset en række af de forhold, der bør inddrages i en sådan proces. Et kontinuerligt krav om en effektiv og borgerorienteret offentlig sektor må antages at bevirke, at man løbende overvejer den mest optimale organisering af opgavevaretagelsen. Dette gælder også for de kommunalt ejede selskaber, der opererer under privatretlige former på et marked, hvor udbuddet af produktion og services i princippet lige så godt kunne leveres af private aktører.

I den forbindelse er det interessant, at danske og internationale undersøgelser har vist, at når omkostningerne ved, at det offentlige køber ydelsen på et privat konkurrencemarked, sammenlignes med omkostningerne, når det offentlige selv producerer ydelsen, er det private marked 25-30% billigere, når forudsætningen om et velfungerende marked er opfyldt.

Rapporten peger på en række kriterier, der med fordel kan lægges til grund for en evaluering af privatiseringspotentialet. Applikeres disse på 161 kommunalt ejede selskaber, der opererer under privatretlige former selskaber, vurderes det, at alle behandlede selskaber kan privatiseres. Det vurderes således, at mulighederne for at etablere konkurrence og sikre opfyldelse af serviceforpligtelser er tilstrækkelige til, at en privatisering kan finde sted under forudsætning af, at den nødvendige regulering er til stede. Dermed er der mulighed for samfundsgevinster på baggrund af en mere effektiv opgavevaretagelse, jf. de undersøgelser, der er foretaget af problemstillingen såvel i Danmark som internationalt.

Særligt virksomhedskategorien Servicevirksomhed er interessant i privatiseringssammenhæng, da denne sektor repræsenterer 13,6 mia.kr. af det totale privatiseringspotentiale på 26,6 mia.kr. Dette skyldes primært de store KL-selskaber, som det er oplagt at rette blikket mod, med forbehold for, at selskaberne er ejet af KL og ikke direkte af kommunerne selv.

Der er stadig gode grunde til, at visse opgaver ikke vil være hensigtsmæssige at privatisere, og der peges i denne rapport særligt på situationer, hvor det er omkostningsfyldt at etablere konkurrence og måle opfyldelsen af de offentlige serviceforpligtelser, som mange offentlige institutioner på den ene eller anden måde varetager. Det vurderes dog, at disse argumenter ikke umiddelbart kan anvendes om de 161 selskaber, der er behandlet i denne rapport.

Der findes både gode og dårlige eksempler på privatisering. I mange, også internationale, sammenhænge peges der på privatiseringen og liberaliseringen af den danske telesektor som et eksempel på, at selv komplekse offentlige selskaber med en anlægsinfrastruktur, der befordrer et naturligt monopol, kan privatiseres med succes. Dette er muligt, hvis processen tilrettelægges med dette for øje og kontinuerligt reguleres og evalueres. I den anden grøft kan fremhæves liberaliseringen af det amerikanske energimarked, der tillod private monopoler at misbruge deres markedsdominans til at kræve markant for høje priser for deres ydelser.

Rapporten peger generelt på, at der for den enkelte virksomhed bør tilrettelægges en proces, hvorunder offentlige servicekrav og indtjeningsmuligheder og -modeller defineres. Førstnævnte skal sikre, at borgerne fortsat modtager den service, både hvad angår mængde, udbredelse, kvalitet og pris, som er samfundsmæssigt mest efficient. Sidstnævnte skal sikre, at der rent faktisk eksisterer et marked, der både kan sikre den private virksomheds overlevelse, men også et velfungerende marked uden markedsfejl.

Et første skridt for at fremme privatisering af kommunale selskaber vil være, at der ministerielt nedsættes en embedsmandsgruppe, der kan udarbejde retningslinjer for, hvorledes der skabes langt bedre regnskabsmæssig gennemsigtighed og sammenlignelighed for de kommunale selskaber. Desuden vil der være oplagt at se på muligheder for at benchmarke selskaberne inden for de respektive sektorer for at sætte fokus på selskabernes økonomiske performance. Særligt interessant kunne det være at se på renovationsselskaberne, da disse typisk er små, og en benchmarkøvelse ville muligvis belyse

et potentielt behov for konsolidering af selskaberne i denne sektor. Regnskabsmæssig gennemsigtighed og fokus på drift kan indledningsvis være med til at ændre incitamenterne. Det vurderes desuden, at det er nødvendigt at se på de økonomiske incitament i forhold til, hvor meget kommunerne skal betale i skat til staten ved salg af selskaberne. For så vidt angår de økonomiske incitament er KL-selskaberne en *special case*, hvor der er behov for særlig afklaring vedrørende distribution af eventuelt provenu. Desuden er disse selskaber så store, at en salgsproces med sandsynlighed skulle foregå i samarbejde med Finansministeriet.

Undersøgelsens estimater tyder på, at der vil kunne realiseres omkring 26,6 mia.kr. ved privatisering af de undersøgte kommunale selskaber. Dette forsigtige estimat udgør selvfølgelig en forholdsvis lille sum set i forhold til den kommunale sektors samlede budgetter. Ikke desto mindre vil der i visse tilfælde være tale om et ikke uvæsentligt bidrag til de kommunale budgetter. Desuden vil en veltilrettelagt privatisering af de undersøgte selskaber have mulighed for at kunne bidrage med mere generelle potentielle samfundsøkonomiske gevinster på lang sigt gennem øget konkurrence samt stordrifts- og rationaliseringsgevinster.

6. Litteratur

Borcherding, T.E., Pommerehne, W.W., Schneider, F., 1982. Comparing the efficiency of private and public production: The evidence from five countries. *Zeitschrift für Nationalökonomie* 89 (suppl. 2): 127-56.

Børsen, 13. november 1997, side 8-9: El-monopol koster industrien milliarder.

Børsen, 14. november 1997, side 10-11: Kommuner sidder på guldæg.

Christoffersen, H., Paldam, M., 2006. Privatization in Denmark, 1980-2002. Cpt 4 in Kötherburger, M., Sinn, H.-W., Whalley, J., 2006.

Christoffersen, H., Paldam, M., Würtz, A., 2007. Public versus private production and economics of scale. *Public Choice* (p.t. in net-fist-version).

Domberger, S., Jensen, P., 1997. Contracting out by the public sector; theory, evidence, prospects. *Oxford Review of Economic Policy* 13: 67.

Christensen, Jørgen Grønnegaard, 1997: Den grå zone – farer og potentiale. Amterne og kommunernes forskningsinstitut.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, 2005: Redegørelse til Folketingets Erhvervsudvalg om kommuner og amtskommuners deltagelse i erhvervsdrivende selskaber m.v. (<http://www.eogs.dk/sw658.asp>).

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, 2006: Redegørelse til Folketingets Erhvervsudvalg om kommuner og amtskommuners deltagelse i erhvervsdrivende selskaber m.v. (<http://www.eogs.dk/sw658.asp>).

Finansministeriet, 2004: Staten som aktionær.

Gammelmark, Jens, 2000: Modeller til prisfastsættelse af aktier. Nordea.

Gönenç, R., M. Maher and G. Nicoletti (2000), "The Implementation and the Effects of Regulatory Reform: Past Experience and Current Issues", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 251, OECD Publishing. doi:10.1787/413754754615.

Indenrigsministeriet, 2006a: Det kommunale budget 2006.

Indenrigsministeriet, 2006b: Rapport fra Udvalget vedrørende de styringsmæssige relationer mellem kommunalbestyrelser og kommunale selskaber: <http://www.im.dk/im/site.aspx?p=387&ArticleID=4114>.

Klaudi Klausen, Kurt og Krister Ståhlberg, 1998: *New Public Management i Norden: nye organisations- og ledelsesformer i den decentrale velfærdsstat*. Odense Universitetsforlag.

Köthenburger, M., Sinn, H.-W., Whalley, J., eds., 2006. *Privatization Experiences in the European Union*. CESifo Seminar series, MIT Press.

Le Grand, Julian & Will Bartlett, 1993: *Quasi-markets and social policy*. Houndsmil: MacMillan Press.

Meggison, W.L., Nutter, J.M., 2001. From state to market: A survey of empirical studies on privatization. *Journal of Economic Literature* 39, 321-89.

Parker, D., Saal, D., eds., 2003. *International Handbook on Privatization*. Edward Elgar, Cheltenham.

Olsen, Johan P., 1978: *Politisk organisering- organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*, Oslo Universitetsforlaget.

Osborne, David & Gaebler, Ted, 1992: *Reinventing Government*. Plume Books.

Strukturkommissionen: *Hovedbetænkningen bind I, kapitel 13*.

KL: *Temaguide om kommunale fællesskaber og selskaber*, 2004.

PricewaterhouseCoopers, 2005: *Prisfastsættelsen på aktiemarkedet*.

Undervisningsministeriet, 1995: *Selvejende institutioner*. <http://pub.uvm.dk/1998/selvej/>

Vickers, J., Yarrow, G., 1988. *Privatization: An economic Analysis*. MIT Press (Series on the regulation of economic activity), Cambridge, MA.

World Bank, 1996. *Bureaucrats as managers. Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership*. World Bank Policy Research Reports. Oxford U.P., Oxford and New York.

Data

Selskabernes resultatopgørelse fra tilsendte årsrapporter og årsberetninger.

Herudover er anvendt:

Damodaran Online, <http://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/>

BusinessView: <http://www.businessview.dk/index.do>

A. Selskabsoversigt

I dette bilag ses en oversigt over de privatiseringsegne selskaber, herunder selskaber, som det ikke har været muligt at værdiestimere, fordelt på kategorier.

Miljøvirksomhed		
Navn	Kommunal ejerandel	Ansatte
4-S Skive-Egnens Renovationsselskab	100%	30
Affaldsregion Nord I/S	100%	2
Affaldscenter Rom I/S	100%	4
Affaldsselskabet Vendsyssel Vest I/S (AVV)	100%	90
Affaldsselskabet Vendsyssel Øst	100%	42
Faaborg Spildevand A/S	100%	11
I/S Amagerforbrænding	100%	175
I/S Fasan	100%	100
I/S Fælles Forbrænding	100%	40
I/S KARA	100%	90
I/S MOKANA	100%	8
I/S Nordforbrændingen	100%	71
I/S REFA	100%	75
I/S Reno-Nord	100%	55
I/S REVAS	100%	26
I/S Skovsted Losseplads	100%	3
I/S Storkøbenhavns Modtagestation for Olie- og Kemikalieaffald	100%	6
I/S Thyra	100%	6
I/S Vestforbrænding	100%	260
Kommunekemi A/S	100%	182
L90	100%	21
Lynettefællesskabet I/S	100%	150
Miljøcenter Vestjylland I/S	100%	39
Modtagvest I/S	100%	2

Miljøvirksomhed		
Navn	Kommunal ejerandel	Ansatte
Novoren I/S	100%	30
Nomi i/s	100%	28
Nordvestsjællandss Renovationssselskab I/S	100%	26
Odense Renovationssselskab A/S	100%	170
Reno Djurs I/S	100%	18
Reno Fyn I/S	100%	38
Reno Syd I/S	100%	59
Renovationssselskabet ESØ 90 I/S	100%	30
Rovesta Miljø I/S	100%	100
Trekantområdets Affaldsselskab	100%	41
Østdeponi A.M.B.A.	100%	45
Summeret antal ansatte		2.073
Summeret værdiestimat		6.816.275

Miljøvirksomheder, der ikke kan værdisættes
Affaldsselskab Vest
Andelsselskabet Slamforbrændingen
Fredericia Miljøcenter
Faaborg Renovation A/S
Green City Denmark A/S
I/S Esbjerg Modtagestation
I/S KAVO
I/S Køge-egnens Renseanlæg
I/S MOK
K.O.K. Kommunernes Olie- og Kemikalieaffaldsselskab I/S
Klintholm I/S
Miljøcenter Fyn/Trekantområdet I/S
Miljøcenter Vest I/S
Miljølaboratoriet Storkøbenhavn I/S
Modtagestation Fyn I/S
Modtagestation Vendsyssel I/S
Mølleåværket
Reno-Syv I/S
Renovationssselskabet ESØ90 I/S
RenoVest I/S
Spildevandscenter Avedøre I/S
Sønderborg Områdets Miljøcenter
Sønderjyllands Modtageordning for Olie og Kemikalieaffald
Tarup-Davinde I/S

Produktion		
Navn	Kommunal ejerandel	Ansatte
Falck Hjælpebidler A/S	25%	35,00
Frederiksborg Linnedservice A/S	10%	150,00
Oava A/S	49%	35,00
Summeret antal ansatte		220,00
Summeret værdiestimat		33.346

Produktionsselskaber, der ikke kan værdisættes
Jydsk Linnedservice A/S
Vestegnens Brandvæsen I/S

Trafik og Transport		
Navn	Kommunal ejerandel	Ansatte
Billund Lufthavn A/S	100%	750,00
Grenaa Havn A/S	100%	35,00
Holstebro-Struer Havn	100%	3,00
Nexø Havn	100%	7,00
Nordjyske Jernbaner A/S	100%	35,00
Rungsted Havn A/S	95%	7,00
Vestsjællands Lokalbaner A/S	100%	75,00
Ærøfærgerne A/S	100%	75,00
Østtrafik A/S	100%	78,00
Aalborg Lufthavn A.M.B.A.	100%	150,00
Summeret antal ansatte		1.215,00
Summeret værdiestimat		674.604

Trafik- og transportselskaber, der ikke kan værdisættes
Det Ærøske Trafikselskab I/S
Færefarten Orø-Holbæk I/S
Færgeselskabet Læsø I/S
Færgeselskabet Vestsjælland A/S
Hjejlen APS
Hovedstadens Lokalbaner A/S
Hvalpsund-Sundsøre Færgeoverfart I/S
I/S Mors Thy Færefart
Midttrafik
Movia
Nordjyllands Trafikselskab
Odense Lufthavn S.M.B.A.
Ribe Amts Trafikselskab
Rønne Havn A/S

Trafik- og transportselskaber, der ikke kan værdisættes

Sindal Lufthavn I/S
Sydtrafik
Thyborøn-Agger Færgefart
Vojens Lufthavn
Ærø Bus A/S

Servicevirksomhed

Navn	Kommunal ejerandel	Ansatte
Amgros I/S	100%	12
Bella Center A/S	29%	256
KnowHowZ A/S	100%	2
COK – Den kommunale højskole	100%	150
Dansk Bibliotekscenter A/S	100%	150
Det Danske Madhus, Skive A/S	100%	35
Ejendomsselskabet Den Fynske Forskerpark A/S	5%	0
Forskerpark Aarhus A/S	100%	7
GIS Danmark A/S	100%	15
HIH Development A/S	100%	15
Agro Business Park A/S	100%	7
KMD A/S	100%	2853
Kommuneforsikring	100%	150
Kommuneinformation A/S	100%	75
Kommunekredit + Kommune Leasing	100%	35
Kommunernes Pensionsforsikring A/S	100%	350
Kram Madservice A/S	10%	75
Messecenter Herning A/S	0,05	350
Storstrøms Erhvervscenter	1	150
Turist Partner Sjælland A/S	1	3
Zealand Care A/S	0,1	150
Summeret antal ansatte		4.840,00
Summeret EV for industrikategori		13.576.652

Servicevirksomheder, der ikke kan værdisættes

Amternes Lægemiddelregistreringskontor I/S
Grundkort Øst I/S
I/S Vestbad
IT-innovation A/S
Kulturhus Trommen A/S
NOVI A/S
PhaseOneTrials A/S
Skælskør Turisme S.M.B.A.

Energi og Forsyning		
Navn	Kommunal ejerandel	Ansatte
AKE Entreprise A/S	100%	7
AKE Forsyning A/S	100%	0
Centralkommunernes Transmissionsselskab I/S	100%	25
EnergiGruppen Jylland a/S	34%	75
Faaborg Forsyningsvirksomheder A/S	100%	9
Faaborg Forsyningsvirksomheder Erhverv A/S	100%	15
Faaborg Vandforsyning A/S	100%	7
Hovedstadsregionens Naturgas I/S	100%	350
I/S Kraftvarmeværk Thisted	100%	35
KE Transmission A/S	100%	1
Naturgas Midt-Nord I/S	100%	171
Nordjysk Elhandel A/S	21%	35
Nyborg Elnet A/S	100%	0
Nyborg Forsyning og Service A/S	100%	75
Odense Energi A/S	100%	75
Odense Vandselskab A/S	100%	150
Samsø Vedvarende Energi ApS	100%	0
Struer Forsyning Fjernvarme A/S	100%	7
Struer Forsyning Service A/S	100%	7
Trekantområdets Varmetransmissionsselskab I/S	100%	14
Varmetransmissionsselskabet Holstebro-Struer I/S	100%	0
Vestforsyning A/S	100%	120
Østkraft Net A/S	100%	75
Summeret antal ansatte	-	1.253
Summeret EV for industrikategori	-	5.540.320

Energi og forsyningsselskaber, der ikke kan værdisættes
Faaborg Elforsyning A/S
Faaborg Fjernvarme A/S
Naturgas Fyn I/S
Skjern Elforsyning A/S
Skjern Forsyning A/S
Skjern Kommune Elforsyning 60 kV A/S
Skjern Vandforsyning A/S
Struer Forsyning Elnet A/S
Struer Forsyning Energi A/S
Struer Forsyning Holding A/S
Struer Forsyning Vand A/S
Sæby Forsyningspligt A/S
Vestegnens Kraftvameselskab I/S
Vestegnens Vandsamarbejde I/S
Vestsjælland Regionale Vandforsyning A/S