

Neither Public Nor Private

Unpacking the Johannesburg Water Corporatization Model

Laila Smith



This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper has been produced with the support of UNRISD core funds. UNRISD thanks the governments of Denmark, Finland, Mexico, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom for their core funding.

Copyright © UNRISD. Short extracts from this publication may be reproduced unaltered without authorization on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to UNRISD, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland. UNRISD welcomes such applications.

The designations employed in UNRISD publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNRISD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The responsibility for opinions expressed rests solely with the author(s), and publication does not constitute endorsement by UNRISD.

ISSN 1020-8208

Contents

Acronyms	iii
Summary/Résumé/Resumen	iv
Summary	iv
Résumé	v
Resumen	vii
Part I: Institutional Transformation	1
Introduction	1
Conceptualization of corporatization	1
The South African service delivery context	4
Changes to local government	6
Johannesburg's institutional transformation	7
The iGoli 2002 model	8
The regulatory environment	9
The legislative framework for alternative forms of service delivery	9
The local governance framework	11
Part II: Johannesburg Water	14
The business of Johannesburg Water	14
The management contract	15
The company's challenges	17
Equity concerns	21
Customer satisfaction survey	29
Township areas where the study was conducted	30
General themes	34
Conclusion	42
Bibliography	46
UNRISD Programme Papers on Social Policy and Development	49
Figures	
Figure 1: Governance framework of the iGoli 2002 model	10
Figure 2: UFW in metered areas	18
Figure 3: Deemed consumption/UFW in unmetered areas	19
Figure 4: Cumulative effective tariff increases, 2002–2005 (<i>per cent</i>)	22
Figure 5: Regions where household surveys were conducted	31
Figure 6: Township areas where household surveys were conducted: Klipspruit and Eldorado Park	32
Figure 7: Township areas where household surveys were conducted: Orange Farm and Diepsloot	33
Figure 8: Breakdown of service delivery levels among households surveyed	34
Figure 9: Satisfaction with water quality	35
Figure 10: Approximate monthly family income	36
Figure 11: Are you in arrears?	37
Figure 12: Significant changes in water and sanitation services since JW took over	40
Figure 13: Degree of consultation since JW began providing water services	41
Figure 14: Involvement of households/communities in decision and planning on service delivery	42
Tables	
Table 1: Business models for water supply infrastructure	3
Table 2: Physical and commercial water losses	19
Table 3: Consumer price index adjusted cumulative effective tariff increases, 2002–2005	22
Table 4: Level of service for water and sanitation	25
Table 5: Domestic water tariffs, metered areas	27

Table 6: Domestic water tariffs in previously deemed consumption areas fitted with prepaid metered connections per Operation Gcin'amanzi	27
Table 7: Private dwelling domestic sanitation tariffs	27
Table 8: Domestic sanitation tariffs in previously deemed consumption areas fitted with metered connections per Operation Gcin'amanzi	28
Table 9: Level of service for water and sanitation	30
Table 10: Consent for prepaid meters, Orange Farm	38
Table 11: Resident satisfaction with prepaid meters	40

Acronyms

AIDS	acquired immune deficiency syndrome
CMU	contract management unit
DWAF	Department of Water Affairs and Forestry
GDP	gross domestic product
HIV	human immunodeficiency virus
JOWAM	Johannesburg Water Management
JW	Johannesburg Water
LaRRI	Labour Resource and Research Institute
LOS	level of service
PDG	Palmer Development Group
SABS	South African Bureau of Standards
SDA	Service Delivery Agreement
SHU	Shareholder Unit
UAC	utilities, agencies and corporatized enterprises
UFW	unaccounted for water

Summary / Résumé / Resumen

Summary

Local authorities across South Africa have undergone an enormous transformation in the postapartheid period. Ten years into democracy, most local authorities are contending with the difficulties of providing and improving the quality of water and sanitation services in areas that historically received service of abysmal quality, if any. The national policy guidelines driving local authorities uphold several important equity principles such as a free allocation of basic water services in a “developmental”—that is, inclusive and participatory—manner. Local authorities struggle to put these principles into practice, as the financial and human resource constraints they face often lead them to put efficiency objectives in the forefront, with the hope that the equity issues will be dealt with down the line.

As part of a major restructuring process in the late 1990s that sought to resolve Johannesburg’s financial and organizational problems, a strategy known as iGoli 2002 was implemented to address five key problem areas: financial stability, service delivery, frameworks of accountability, administrative efficiency and political leadership. In terms of service delivery, iGoli 2002 had to address a situation in which, by the late 1990s, 24 per cent of African residents lived in informal dwellings, 17 per cent had no access to electricity, 15 per cent were without flush toilets and 13 per cent were without tapped water.

The first part of the paper provides a brief overview of the service delivery history in Johannesburg during the 1990s in order to understand the reasons it chose the corporatization model in 2001. The second part of the paper focuses on the institutional transformation of the water and sanitation sector, with particular attention to the governance framework that shapes the accountability mechanisms between Johannesburg Water (Pty.) Ltd. (JW) and the city authorities. Third, the paper outlines the main challenges facing JW and the efficiency mechanisms it has put in place to address them. Fourth, the paper looks at the equity challenges facing the utility and how it has chosen to address low-income service users. This section presents the findings from household surveys in four township areas in order to highlight some of the key service delivery issues that low-income households are struggling with.

Corporatization is gaining currency in many countries around the world as an institutional model that promises efficiency gains that are comparable to those of privatization of service delivery, while also permitting greater state involvement that can mitigate the negative social risks inherent in privatization. In South Africa, Johannesburg is the first and only local government in the postapartheid period that has corporatized through the legal establishment of a water and sanitation utility. Johannesburg Water was established in 2001 as the water service provider through a utility company that was mandated to provide water and sanitation services to the residents of Johannesburg. The city remains the owner of JW, while delegating its shareholder responsibilities to an appointed board of directors. A contract management unit (CMU) oversees the service delivery standards of JW.

The teething problems associated with the Johannesburg corporatization model are rooted in the governance of this institutional arrangement. First, the autonomy of JW is limited by the shared services it has had with the city, such as billing, credit control and meter reading functions for the majority of the city’s residents. The inability of JW to take control over these functions undermined its ability to deal with critical areas related to improving the revenues of the company. The city has learned an expensive lesson in retaining functions that it has been unable to improve and as such, is only now beginning to transfer the revenue functions over to JW. Second, the authority of the CMU as a quasi-regulator is limited by remaining within the city council. While the CMU benefits from the proximity to political councillors, it is nevertheless constrained in passing judgement on the behaviour of JW because it must navigate through numerous political and bureaucratic sensitivities. Third, in the first few years of operation, the capacity of the regulator was limited by virtue of the city not placing enough

importance on this function. The CMU capacity problems were rooted in a lack of human or financial resources to operate effectively and were compounded by information asymmetries related to the bulk of the sectoral expertise migrating to JW when it was created. The outcome of this situation has left a vacuum of specialized knowledge within the city, which is a necessary feature for providing effective oversight.

The autonomy, authority and capacity issues of the regulator have created a difficult environment for the city to develop enforcement mechanisms for its contractor, JW. A second outcome of these regulatory difficulties is the distance between the city and the board of directors it has appointed to represent it as shareholder. The former has outlined clear equity objectives that are driven by political will, while the latter has interpreted these objectives narrowly because it has prioritized efficiency objectives with the intent of making JW more commercially viable. The public and private sector tension embedded in the distance between the city and the board cuts to the core of the governance difficulties of the corporatization model.

These governance difficulties are part of the growing pains of a very young institutional arrangement between the city and its newly created utilities. There is much promise for twinning these equity and efficiency objectives, as the Johannesburg city council is fortunate to have an array of politicians that are committed to improving the lives of the poor. The challenge that lies ahead is how to translate this good political will into practice, given the private sector operational style of Johannesburg Water.

Laila Smith is Director of Research and Evaluation in the Contract Management Unit, City of Johannesburg Metropolitan Municipality, South Africa.

Résumé

Dans toute l'Afrique du Sud, les autorités locales ont subi une énorme transformation depuis l'abolition de l'apartheid. Dix ans après l'instauration de la démocratie, la plupart des autorités locales se démènent pour amener l'eau, améliorer la qualité de l'eau ainsi que son système d'assainissement dans des quartiers et régions qui, par le passé, recevaient des services inexistantes ou d'une qualité effroyable. Les directives nationales, que suivent les autorités locales, défendent plusieurs principes importants d'équité tels que la fourniture gratuite de services élémentaires d'approvisionnement en eau dans un esprit de "développement", c'est-à-dire sur une base universelle et participative. Les autorités locales ont beaucoup de peine à mettre ces principes en pratique, car le manque de ressources financières et humaines les conduit souvent à mettre en avant des objectifs d'efficacité, en espérant que les questions d'équité se régleront par la suite.

Dans le cadre d'une restructuration majeure entreprise vers la fin des années 90 pour tenter de résoudre les problèmes de financement et d'organisation de Johannesburg, une stratégie du nom d'iGoli 2002 a été appliquée dans cinq secteurs problématiques: la stabilité financière, la fourniture des services, la hiérarchie des responsabilités, l'efficacité de l'administration et la direction politique. S'agissant de la fourniture des services, iGoli 2002 devait l'améliorer dans un pays où, vers la fin des années 90, 24 pour cent des habitants africains vivaient dans des logements de fortune, 17 pour cent n'avaient pas accès à l'électricité, 15 pour cent n'avaient pas de toilettes à chasse d'eau et 13 pour cent pas d'eau courante.

La première partie du document donne un bref aperçu historique de la fourniture des services à Johannesburg pendant les années 90 pour éclairer les raisons pour lesquelles la ville a choisi de transformer les services responsables en société en 2001. La deuxième partie du document porte sur la transformation institutionnelle du secteur de l'eau et de l'assainissement et accorde une attention particulière au modèle de gouvernance qui détermine les rapports entre Johannesburg Water (Pty.) Ltd. (JW) et les autorités municipales, qui la contrôlent. Dans la troisième partie, l'auteur décrit les difficultés avec lesquelles la société JW se débat et les mécanismes d'efficience qu'elle a mis en place pour en venir à bout. Enfin, elle s'intéresse aux problèmes d'équité qui se

posent à l'entreprise et à la façon dont celle-ci a choisi de se positionner sur le marché des usagers économiquement faibles. Elle présente dans cette section les résultats d'enquêtes réalisées auprès des ménages de quatre "townships" pour dégager les problèmes essentiels des ménages économiquement faibles en matière de fourniture de services.

Le modèle de constitution en société se répand dans de nombreux pays à travers le monde car, tout en promettant des gains d'efficience comparables à ceux de la privatisation des services, il permet une assez large participation de l'Etat, ce qui peut atténuer les risques sociaux inhérents à la privatisation. En Afrique du Sud, la municipalité de Johannesburg est la première et unique autorité locale à avoir constitué en société un service public d'alimentation en eau et d'assainissement depuis l'abolition de l'apartheid. Johannesburg Water a été fondée en 2001 comme société d'intérêt public chargée de fournir des services d'alimentation en eau et d'assainissement aux habitants de Johannesburg. La ville demeure propriétaire de JW, mais délègue ses responsabilités d'actionnaire à un conseil d'administration dont elle a nommé les membres. Un office de gestion des contrats veille à ce que JW remplisse son cahier des charges.

Les problèmes initiaux rencontrés à Johannesburg par cette société de distribution tiennent essentiellement au mode de gouvernance de ce mécanisme institutionnel. Premièrement, l'autonomie de JW est limitée par le fait qu'elle partage avec la ville un certain nombre de services comme la facturation, la surveillance des créances et le relèvement des compteurs, et cela pour la majorité des habitants de la ville. Ne pouvant assumer elle-même ces fonctions, la société JW n'a pas pu relever le niveau de ses recettes ni s'attaquer aux problèmes critiques qui en résultent. En conservant des fonctions qu'elle n'a pas su rationaliser, la ville a payé cher la leçon de cette expérience et commence seulement maintenant à transférer à JW les fonctions touchant aux recettes. Deuxièmement, en restant au sein du conseil municipal, l'office de gestion des contrats voit ses pouvoirs de quasi-autorité de contrôle amputés. Si cet office tire profit de la proximité avec les conseillers municipaux, dont la fonction est politique, sa liberté de porter un jugement sur le comportement de JW est limitée par le fait qu'il doit naviguer entre de nombreuses sensibilités politiques et administratives. Troisièmement, au cours des premières années d'exploitation, la ville, sous-estimant la fonction de l'autorité de contrôle, lui a accordé des moyens limités. Doté de ressources humaines ou financières insuffisantes pour fonctionner correctement, l'office de gestion des contrats souffre d'un manque de moyens qui a été encore aggravé par le transfert de la plus grande partie des compétences techniques à JW lors de la création de la société. La ville s'est privée d'une grande partie de ses spécialistes. Or, la fonction de contrôle ne s'exerce bien qu'avec des compétences spécialisées.

Avec les problèmes d'autonomie, d'autorité et de moyens auxquels se heurte l'autorité de contrôle, il est difficile pour la ville de contraindre son sous-traitant, JW, à respecter son cahier des charges. Ces difficultés de contrôle ont eu aussi pour effet d'éloigner la ville du conseil d'administration qu'elle a nommé pour la représenter comme actionnaire. Animée d'une certaine volonté politique, la ville a fixé en matière d'équité des objectifs clairs que le conseil d'administration a interprétés dans un sens restrictif parce que, pensant à la solidité

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21250

