



EESTI VEEÜHINGU

INFOLEHT N°46

OKTOOBER 2001

AVALIKU JA ERASEKTORI KOOSTÖÖ (Public Private Partnership, PPP) VORMID KOMMUNAALTEENUSTE ERASTAMISEL

Käesolevas infolehes on ära toodud 25 oktoobril Eesti Vee-ettevõtete Liidu seminaril hr. Harry Liivi poolt esitatud ettekanne, mille eesmärk oli anda esimene sissejuhatav ülevaade hetkel Euroopa Liidu kandidaatriikides aktuaalsest teemast, milleks on strateegiliselt oluliste suurettevõtete erastamise ja kommunaalteenuste turu liberaliseerimise erinevad vormid ning kogemused. Ülemaailmse Veepartnerlusprogrammi raames tahaksime Eestis sel teemal läbi viia pikema seminari, kus tutvustatakse erinevate omavalitsuste kogemusi teistele Kesk ja Ida-Euroopa riikidele ning koostatakse rahvusvaheliselt levitatav sõnum Eesti kogemustest selles vallas. Infolehte lugeedes palume mõelda selle üle, kas Teil oleks peatselt toimuva seminaril oma kogemustest midagi huvipakkuvat rääkida.

Mõned Maailmapanga ja ÜRO Majandusprogrammi trükistes avaldatud statistilised andmed kommunaalteenuste erastamise kohta

- * Erakapitali osalus veevärgisektoris on viimase kümne aasta jooksul kiiresti kasvanud. Vähese ja keskmise sissetulekuga maades oli erakapitali osalusega veeettevõtete arv 1999 aastal 140.
- * 5-10% kogu maailma elanikest saab veeteenuseid ettevõtelt, mida iseloomustab teatav erasektori osalus.
- * Üle 50% kõikidest erastamislepingutest käsitlevad teenuseid, juhtimist või liisinguid, st. seadmed jäävad riigi omandisse. Investeeringud tulevad enamasti riigilt, kui mitte rahvusvahelistest fondidest/pankadest.
- * Enamus erasektori lepinguid on veevarustuse alal, heitveepuhastusest nad eriti huvitatud ei ole.
- * Arenevate maade aastases veevärgi ja kanalisatsiooni alastes investeeringutes on erakapitali osatähtsus 5-10%.
- * Veeteenuste turul on ainult üksikuid rahvusvaheliselt tegutsevaid eraettevõtteid. 2/3 globaalsest turust on kahe prantsuse ettevõtte Vivendi ja Ondeo käes. Nad eelistavad linnapiirkondi maapiirkondadele, kuna seal on risk väiksem ja tulu suurem.
- * Erakapitali kaasamine veevärgisektoris ei tähenda veeteenuste hinna automaatset tõusu. Vähemalt Buenos Aireses ja Ida

Manilas läksid veeteenuste hinnad peale erastamist hoopis odavamaks.

* Ka vähemeelistatud piirkondades on õnnestunud ellu kutsuda mõned edukad avaliku-, era- ning tsiviilsektori ühisettevõtmised veevarustuse alal. Nende tegevuse ühisteks piiravateks teguriteks on:

- ebamäärasus maavalduse viisis;
- vaeste elanike veevärgiühenduste maksumus;
- veevarude üle-ekspluateerimine ja saastamine;
- reoveepuhastuse vähene tähtsustamine
- piiratud ressursid veekaitsele.

* Selle kohta, kuidas erastamine arengumaades keskkonnakaitsele on mõjunud, eriti andmeid ei ole. Inglismaa ja Walesi kohta on aga andmed, et 1990-ndatel aastatel aitas erastamine tugevasti kaasa vee saastamise vähendamisele ja veevarude otstarbekamale kasutamisele. Siiski on siin oluline roll ka Euroopa Liidu keskkonnakaitse direktiividel ning vee hinna olulisel tõusul.

Kommunaalteenuste erastamise ja turu liberaliseerimise vormid ja mõju säästvale arengule

Ernst ten Heuvelhof ja Heln Stout Delfti Tehnoloogiaülikooli Avaliku Halduse õppetoolist väidavad (juuni 2000) et Hollandi valitsus ei taha liberaliseerimise ja erastamise eelistest ning mõjust kommunaalteenuste kvaliteedile ning hinnale aru saada ja uusi võimalusi ära kasutada.

Kommunaalteenused ehk elukondlikud ühissettevõtted (inglise keeles *Main utilities*), näiteks veevõrk, transport, elekter, keskküte, ongi monopoolse iseloomuga, kuna nende teenuste dubleerimine ei ole hästi ette kujutatav.

Samas tuleb lahti saada vananenud arusaamast, mille kohaselt kommunaalteenuste puhul turumajanduse reeglid ei kehti. Kommunaalteenuseid osutavate ettevõtete erastamine ja turu liberaliseerimine muudavad linnamajanduse säästlikumaks. Uue lähenemisviisi kohaselt vaadeldakse kommunaalteenuste osutamise protsessis tootmist, transporti ja varustust eraldi lülidena ja hinnatakse iga sellise lüli puhul konkurentsi vajalikkust erinevalt. Infrastruktuuri majandamine eraldatakse teenuste osutamisest. Teenuste osutamise tasandil võib konkurents olla kasulik (nt. ühistransport).

Kommunaalteenuste turu liberaliseerimise tüübid:

Kaks ühesugust ettevõtet konkureerivad omavahel ja tarbija võib valida, kumma teenuseid kasutab.

b) Mitu ettevõtet osutab sama teenust, kasutades ühist infrastruktuuri.

Ettevõtted võistlevad riigi omandis oleva infrastruktuuri kasutamise võimaluse pärast. Valitsus korraldab aeg ajalt uusi taotlus-konkursside (kontsessioonide), kus ettevõtted peavad esitama omad pakkumised. Otsest võistlust ei ole, kuid aeg ajalt toimub olukorra hindamine kolmanda osapoole poolt.

Kommunaalteenuseid osutava ettevõtte erastamise tüübid:

a) Täielik eraomandus. Aktsiad kuuluvad kõik eraisikutele ja toimib eraomanduse seadus.

b) Ettevõtte on riigi omandis, kuid asub valitsusest nii kaugel et ei kuulu selle poliitilisse vastutusalasse. Legaalne staatus on eraomand aga enamusaktsiad kuuluvad avalikule haldusele.

c) Ettevõtte kuulub riigile ja selle majandustegevust korraldab avalik sektor. Siiski tegutseb ta "äriettevõttena" ja tal on vabadus oma juhtimise ja rahaasju ise otsustada.

LIBERALISEERIMINE on keskkonnasõbralikule majandamisele ohtlik, kuna konkurentsitingimustes pannakse põhirõhk tootmise efektiivsusele ja keskkonna alaseid investeeringuid peetakse liigseks luksuseks. Pikaajalisele monopoolsuse lootustega ettevõtte võib enne riskeerida säästva majandamise põhimõtetega ning loobuda kiire kasumi saamise eelistamisest.

Samas on turu avamine mitmele ettevõttele soodne ka säästva arengu seisukohast, kuna paljud ettevõtted üritavad aeg ajalt uusi turge üle võtta. Võimalik on võrrelda eri ettevõtete "käitumist", mitte ainult toodete ja teenuste kvaliteedi ning hinna küsimustes vaid ka saastekoguse vähendamise ja tooraine kasutamise efektiivsuse poolest. Tarbijad võivad eelistada "rohelist" põhimõtetega ettevõtete tooteid.

Liberaliseerimine soodustab innovatsiooni, toodete ja tootmisprotsesside moderniseerimist. Monopoolsed ettevõtted sellest ei hooli.

ERASTAMISE negatiivsed mõjud säästvale arengule: Eraomanduses olev ettevõtte paneb põhirõhu tootmise pideva kestvuse tagamisele ja maksimaalsele käibele. Avalikus halduses oleva ettevõtte puhul on kasum ainult üks eesmärkidest. Universaalselt garanteeritud teenuse osutamine ja säästev areng on sama olulised.

ERASTAMINE võib säästvale arengule ka positiivselt mõjuda: Valitsusasutused kohtlevad riigiomandis olevaid ettevõtteid "kinnastatud kätega", näiteks tegevuslubade keskkonna alaste nõuete osas ja karistuste määramisel keskkonnanõuete rikkumise eest.

Valitsusest piisavas distantssis tegutseval erastatud ettevõttel on vähem huvide konflikte.

Erastamine ei soodusta alati innovatsiooni. Eramonopol võib olla sama laisk

nagu riigimonopol. Eramonopolis tulevad kõne alla vaid sellised uuendused, mis toovad otsest majanduslikku kasu ja välistel survegruppidel ei õnnestu mingeid keskkonnakaitselisi uuendusi neile peale suruda.

Esimesel pilgul ei ole säästvate arengule kasu ei liberaliseerimisest ega ka erastamisest. Ligemal vaatlusel saame siiski uue pildi. Samal turul tegutseva mitme

ettevõtte keskkonna-alast käitumist võrreldes saab kõige positiivsema neist teistele standardiks seada. Erastamine soodustab ka ettevõtte keskkonna alase käitumise tõhusamat nõudmist riigiasutuste poolt.

Seda, kui optimaalselt valitsus erastamise ja liberaliseerimise positiivset toimet säästvate arengule linnamajanduses ära oskab kasutada, sõltub valitsuse oskusest välja arendada piisav haldusõiguslik struktuur.

Erakapitali kaasamise erinevad viisid

Erakapitali kaasamine on ainult üks võimalusi veemajanduse arendamiseks.

Teisteks võimalikeks rahastajateks on ka veeteenuse kasutajad, ettevõtted ja elanikkond (vee hind, sanitaarteenuste hind), omavalitsused (maksud) ja omariiklikud ning välisinvesteeringud, grandid ja laenud. Järgnevalt kirjeldatakse ainult erasektori kapitali kaasamise erinevaid tüüpe:

Teenustusleping

Ühefunktsiooniline leping, millega osutatakse spetsiifilist teenust teatud tasu eest, näiteks seatakse üles mõõteaparatuur

Juhtimisleping

Lühiajaline leping, mis tavaliselt piirdub kuni viie aastaga. Erakapital on vastutav ainult ettevõtte tegevuses ja korrashoidmise eest.

Liising

Pika-ajaline leping (harilikult 10-20 aastat, või veel pikem). Erasektor vastutab seadmete talitluse ja korrashoiu eest ning mõnikord ka tulutaseme eest. Tulud ise jäävad riiklikku sektorisse ja suurte kapitalimahutuste eest vastutab riik.

Kontsessioon

Valitsus sõlmib eraettevõtjaga pikaajalise lepingu, harilikult rohkem, kui 25 aastaks, milles sätestatakse kõik seadmetega kaasnevad investeeringud, seadmete kasutamine ning korrashoid. Tulud jäävad riigisektori valdusesse.

Osaline müük:

Valitsus müüb osa süsteemi aktsiatest või loob uue ühissettevõtte koos erasektoris kuuluva ettevõttega.

Täielik müük:

Tulude täielik üleminek erasektoris kas läbi aktiva müügi, aktsiate müügi või aktsiate kontrollpaki müügi.

Ehita-halda-loovuta

Sõlmitakse lepingud spetsiaalsete infrastruktuuride, näiteks suurte veereservuaaride või reoveepuhastusjaamade ülesehitamiseks. Erasektor on tavaliselt vastutav kõikide investeeringute eest seadmete soetamisel ning omandab tulu seniks, kui see kantakse üle riigi sektorisse. Ehita-halda-omanda süsteemide puhul säilitatakse eraomandus.

Alates 1990 aastast on erasektori osalus vee ja kanalisatsiooniteenuste osutamisel arenevates maades järsult suurenenud.

Eraettevõtted on tavaliselt tehniliselt paremini varustatud ja majandavad seadmeid tõhusamalt, mis viib alla hoolduskulud ja kindlustab kasumit;

Eraettevõtetele on juurdepääs odavale ja pikaajalisele rahastamisele.

Maailmapanga andmetel on aastatel 1990-1997 toimunud 97 investeeringut kokku 24,950 miljoni USD väärtuses, kusjuures veevarustuses on PPP tavalisem, kui

Koostöö eraettevõtetega vesivarustuse ning kanalisatsiooni valdkonnas võib olla kasulik, kuna:

reoveekäitluses, kuhu on jõudnud ainult 14% nimetatud investeeringust. Umbes pool erasektori kapitalist on olnud suunatud veevarustuse ja kanalisatsiooni segaprojektidele, kuid ka seal domineerib veevarustus (maailmapanga andmed, 1997 aastast). Veevarustuse ja reoveepuhastuse liitmisel üheks projektiks on rida majanduslikke, keskkonnakaitselisi ning tervishoiualaseid põhjendusi.

Tabel 1 kujutab era ja avaliku sektori koostöö erinevaid tüüpe ning vastutuse jagamist. Loetletud erakapitali kaasamise võimalusi käsitletakse alljärgnevalt üksikshaaval.

Tabel 1

Erakapitali kaasamise viisid:	Seadmete omand	Töö ja hooldus	Inves-teeringud	Äririiski kandja	Tavaline kestus
Teenusleping	Riik	Riik ja erasektor	Riik	Riik	1-2 aastat
Juhtimisleping	Riik	Era	Riik	Riik	3-5 aastat
Liising	Riik	Era	Riik	jagatud	8-15 aastat
Kontsessioon	Riik	Era	Era	Era	25-30 aastat
"Ehita-halda loovuta" ja "Ehita-halda omanda" kontseptsioonid	Era- ja riik	Era	Era	Era	20-30 aastat
Müük (loovutamine)	Era- või era- ja riigiomand	Era	Era	Era	Määramata (piiratud tegevusloa tingimustega)

Teenuslepingud

Teenuslepingu puhul jääb avalik sektor kanalisatsiooniteenuse peamiseks osutajaks ja loovutab tootmiskulude vähendamise huvides ainult väikese osa tegevusest eraettevõttele. Valitsus maksab eraettevõtjale varem kindlaks määratud suurusega tasu ja vastutab kõigi võimalike investeeringute eest, millega süsteemi laiendatakse või uuendatakse. UNEP'i käsiraamatus tuuakse teenuslepingute näiteks veepuhastusjaama juhtimine, veetasude kogumine, reovee kogumine Madrases, Indias ja Santiagos, Tšiilis.

On oluline tunnustada väikesemõõduliste ja sõltumatute reoveepuhastajate rolli olemasolevas reoveepuhastite süsteemis. Arukas on nende huvisid kaitsta kui sõlmitakse suuri, üle-linnalisi teenuslepinguid.

Juhtimislepingud

Juhtimislepingus annab avalik sektor kogu vastutuse veevärgi ja kanalisatsiooni süsteemi tööhoidmise ja korrashoiu eest eraettevõtjale. Lepingu sõlminud ettevõtte käitub kõikidel juhtudel avaliku sektori rollis ja tal ei ole kliendiga mingit seaduslikku suhet. Maksud lepingu sõlminud ettevõttele võivad kujutada endast nii kindlaksmääratud summasid kui ka sõltuda osutatud teenuse kvaliteedist, tõhususest, puhastatud reovee kogusest, reovee kogumise kiirusest. Tasustamise süsteem loob motiivi tootlikkuse edasiseks suurendamiseks.

Juhtimislepingute sõlmimisel ilmnevad probleemid on seotud eesmärkide seadmisega, jälgimisega ja hindamisega. Eesmärkide saavutamine sõltub investee-ringutest, mis ei ole eraettevõtjast lepingu-osalise vastutusalas.

Ettevõtte juhtimise ja klientide teenindusega seotud lepingud on potentsiaalselt kõige rohkem konkurentsiga seotud privatisee-rimise vorm ja sellest tulenevalt nõuavad ka kõige vähem sekkumist valitsuse poolt. Kuna kontsessioonilepingud sõlmitakse suhteliselt lühikeseks ajaks, on erafirmad pidevalt sunnitud vähendama toodete ja teenuste maksumust. Veelgi enam, kuna funktsioonid, mis antakse üle erafirmadele on piiratud, on barjäärid äritegevuse alustamiseks küllaltki madalad ning eriti on see omane just teenustega seotud kontsessioonilepingutele, kus potentsiaalselt suur hulk ettevõtteid omab näiteks oskusi ja ressursse kas siis veemõõtjate sobitamiseks või mõne veetrassi lõigu uuendamiseks. Üheks lepingute sõlmimisega seotud raskuseks on kalduvus aktsepteerida just see firmat, kes pakub kõige odavamat teenust ilma, et oldaks küllaldaselt kursis firma võimekusega (või kohustustega) pakkuda vastuvõetava kvaliteediga teenust. Seal kus leping on seotud maaaluste trassidega, on sageli raske teostada seiret ettevõtte funktsioneerimise kvaliteedi kontrollimiseks ning halva töö tagajärjed võivad ka mitte ilmnedagi kogu lepingu perioodi jooksul.

Lühiajalised juhtimise või teeninduse kontsessioonilepingud ei suuda ületada ülisuuri investeeringute paigutusega seotud probleeme, mis on omased paljudele kiirelt arenevatele ja linnastuvatele riikidele. Veelgi enam, nende efektiivsus tootmisnäitajate paremaks muutmisel on piiratud, kui riiklikul sektoril ebaõnnestub leida vajalik raha veepuhastusettevõtete või veejaotussüsteemide uuendamiseks. Lisaks sellele, seal kus sektori probleemid on põhjustatud või võimendatud ebajärjekindla poliitilise sekkumise tõttu, on lepingul vähe võimalusi ettevõtte juhtkonna säästmiseks sellest sekkumisest. Kuid lepingud omavad samal ajal head võimalust tehnoloogia ülekandeks ning tehniliste ja juhtimisteadmiste omandamiseks.

Liisingud

Liisingu puhul rendib eraettevõtjast operaator teatud ajaperioodiks seadmed riigi käest ja vastutab süsteemi töötamise, hoolduse ja juhtimise eest, sealhulgas ka teenustasude kogumise eest. Eraettevõtte võtab enda kanda kogu äririski. Varad jäävad avaliku sektori (riigi) omandisse ja riik peab vastutama investeeringute suurendamise ja uuendamise, tariifide kehtestamise ja seadusandlusega kindlustatud äratasuvuse eest. Liisingud on eriti kasulikud juhul, kui ei ole tarvis teha olulisi investeeringuid, seega ei ole nad reoveepuhastuse valdkonnas eriti populaarsed.

Liisingu puhul peab eraettevõtte vajadusel tegema suuri kapitalikulutusi seadmete korrashoiuks. Liisingulepingud on sõlmitud konkurentsi tingimustes ja kuna nad on lihtsamad, siis alluvad ka kergemini regulatsioonile kui kontsessioonid või loovutamised.

Kus juba eksisteerivad riiklikud veevarustuseettevõtted on väikese tootlikkuse ja tulutasemega, võivad liisingud osutada soodsaks valikuks. Muidugi tuleb silmas pidada, et väga palju sõltub lepingus sisalduvatest tähtaegadest ning lepingusse lülitatud majandusliku regulatsiooni süsteemist. Enamus liisingulepingutest alandavad majanduslikke ja regulatsiooniga seotud riske sel teel, et kindlustavad/lubavad hindade tõusu piirides, mis katab kõik teeninduskulude kasvust tingitud suurenenud väljaminekud. Selliste hinnagarantiide peamine voorus seisneb selles, et need tõkestavad poliitilise manipulatsiooni vee hindadega, mis on väga tõsiselt mõjutanud

paljude veevarustuseettevõtete finantsolukorda. Muidugi alandavad need ka survet eraettevõtetele, et nende teenused oleksid seotud vähimate kulutustega. Veelgi enam, seal kus liisingu hoidjad kuuluvad mitmesuguseid ettevõtteid ühendavas konglomeraati, võivad tekkida probleemid seoses hindade ülekandega.¹

Kontsessioonid

Kontsessiooni puhul annab avalik sektor erasektorile üle täieliku vastutuse infrastruktuuriteenuste osutamise eest teatud piirkonnas, korraldades selleks eelnevalt võistupakkumise. Üle antud vastutuste hulka kuuluvad tehnilised tööd (seadmete töös hoidmine, hooldamine, süsteemi laiendamine), juhtimis- ja rahastamistööd (maksete kogumine ja raha kogumine investeringuteks). Avalik sektor usaldab tootmis- ja seadmed kontsessioonipartneri kätte kogu lepingu perioodiks, mis tavaliselt ületab 25 aastat, kuid säilitab nende suhtes omandiõigused. Avalik sektor peab kehtestama teenuse osutamise sihteesmärgid, näiteks nõuded teenuste kvaliteedile ning ulatusele ja suutma need nõuded ka jõustada.

Kontsessioonilepingu sõlminud eraettevõtja on huvitatud õigest investeeringutest uuenduslikesse tehnoloogiatesse, kuna tootmise efektiivsuse tõus toob kaasa suurema kasumi. Seetõttu on kontsessioonilepingud kommunaalteenuste ülevõtmiseks atraktiivsed juhul, kui sellega kaasnevad suured investeeringud tootmise laiendamiseks ja teenuste kvaliteedi parandamiseks. Kriitiliseks teguriks on regulatsiooni kvaliteet, kuna tegemist on pikaajalist monopolset seisundit silmas pidava eraettevõtte reguleerimisega.

Maailmapanga andmetel näitavad kontsessioonilepingute sõlmimise kogemused Malaisias ja Buenos Aireses (Argentiinas), et valitsuste osakaal reoveeprojektide rahastamisel oli märkimisväärtne. Buenos Airese juhtumil puhul, mida üldiselt peetakse üheks kõige õnnestunumaks kontsessioonilepingu näiteks, garanteerib keskvalitsus kõikide

¹“Hindade ülekandmine” viitab olukordadele, kus teenuste maksumus, mis osutatakse kas siis alamettevõtete või tütarettevõtete poolt ei ole mitte tingitud turgu valitsevatest jõududest, vaid on kehtestatud administratiivselt integreeritud tootmisüksustes selleks, et maksimeerida kogu kasum.

rahvusvaheliste laenude tagasimaksmise. Malaisia kontsessioon on täiel määral rahastatud laenudega, mida on subsideerinud oma riigi valitsus.

Kuna kontsessioonilepingud on pikaajalised (25-50 aastat) ja sel ajal on ettevõttel täielik õigus seadmeid kasutada, süsteemi hallata ja hooldada ning uusi investeeringuid teha, siis ei erine see erastamisviis eriti täielikust loovutamist. Tavaliselt nimetatakse kontsessioonilepingute puhul kahte tugevat eelist:

võistupakkumisest tulenevad stiimulid töö tõhustamiseks

Väheneb avaliku sektori töökoormus reguleerimisel, kuna juhendatakse lepingus sätestatud nõuetest.

Mõlemasse väitesse tuleb suhtuda teatud ettevaatusega.

Võistupakkumine võib kaasa tuua ainult lühiajalise efektiivsuse tõusu. Rahvusvahelisel kontsessiooniturul tekkivad sageli suurettevõtete konsortsiumid, ja konkursile laekub tihti ainult üks pakkumine. Ka kontsessioonilepingute sünnimaal Prantsusmaal on tavaline, et uus leping mängitakse maha juba ametisolevate ettevõtetele, kellel on kõige suuremad töökogemused antud valdkonnas.

Kontsessioonileping oma olemuselt kaitseb lepinguosalise monopoliseid õigusi. Kuna on võimatu prognoosida kõiki majanduslikke, sotsiaalseid ja poliitilisi tingimusi 20-30 aastaks ette, uuendatakse kontsessioonilepinguid üpris sageli, mis töötab vastu konkurentsi loomisele ja suurendab avaliku sektori regulatsioonikoormat.

Ehita-halda loovuta (EHL) lepingud

Ehita-halda-loovuta tüüpi lepingud on kavandatud selleks, et erakapitali poolelioleva ehituse juurde meelitada. Eraettevõtte rahastab, ehitab ja ka haldab uut infrastruktuuriettevõtet (näiteks veereservuaari, joogi või reoveepuhastit) vastavalt nõuetele, millised on üles seadnud avalik sektor, tootmisseadmed ise jäävad riigi omandisse. Ehitamise ajal tuleb kogu vajaminev kapital erasektorilt. Vastutasuks kindlustab riiklik sektor teatud väljundi ostu. Haldamisperiood peab olema piisavalt pikk et lepinguosaline saaks tagasi kõik ehitusega seotud kulutused ja lisaks toodaks ka kasumit.

EHL on efektiivne viis erakapitali kaasamiseks reoveepuhastus sektorisse.

Seda tüüpi erastamine on tõhus juhul, kui põhimureks on suur veevajadus või puhastiteele suunatud reoveekoormus, ei sobi aga siis, kui probleemiks on veevarustuse või reoveekogumise vilets korraldus. Leping leevendab erasektori äririski, sest ainus klient on avalik sektor. Seetõttu on EHL rahastatud suhteliselt kõrge laenukomponendiga. Selle mudeli peamine nõrkus seisneb selles, et lepingud ei rakendu kogu süsteemile, kaasa arvatud infrastruktuur ja seega ei ole võimalik jagu saada puudustest ning muuta rahaliselt nõrgad kommunaalteenuste osutamise käitised tugevateks. Teine probleem on seotud nimetatud lepingute pikaajalisuse ja keerukusega, näiteks põhinevad nad hinnangutel vajaduste muutumise kohta tulevikus mis vähendab nende töö tõhusust. Kuigi eraettevõtted peavad võistupakkumise faasis omavahel võistlema, toimuvad juba käimasolevate lepingute ellurakendamise ajal uued läbirääkimised lepingutingimuste üle. Veelgi enam, lepingute suurus ja ajalised raamid nõuavad sageli keerukaid rahastamispakette.

Mehhikos on 49 reoveepuhasti ehitamisel erasektoriga sõlmitud lepingud toonud kaasa nõrga tulemuse, ainult 10 neist (22 %) on hetkel töövõimelised. Ebaefektiivsuse peamiseks põhjuseks on muuhulgas suur finantskoormus, mis oli tingitud projektide venimisest, makroökonomilisest ebastabiilsusest, kallistest tehnoloogiatest, suurtest tariifitõusudest ja viimastega kaasnenud üldsuse vastuseisust. Samaselt kontsessioonilepingu näidetele Malaisias ja Buenos Aireses, jäi ka Mehhikos avaliku sektori kanda põhiroll raha kogumisel investeeringuteks. (Ingl.k. build operate transfer – BOT)

Ehita halda loovuta mudelil on järgmised variandid:

BOO (Build Own Operate) – lepingud, millele puhul seadmed ei lähe kohaliku omavalitsuse omandisse;

ROT (Rehabilitate – Operate – Transfer) lepingud, mille puhul investeeringud suunatakse põhiliselt suuremate seadmete uuendamisele;

Ümberpööratud BOOT lepingud, kus valitsus hoolitseb seadmete väljaehitamise ja eraettevõtte vastutab nende töös hoidmise eest.

DBO (Design-Build Operate) lepingud, kus eraettevõtte viib ellu ka investeeringute plaani.

Ehita-Halda-Loovuta skeem ja selle erinevad versioonid toovad kaasa konkurentsisist tingitud motivatsiooni, sest nagu kontsessiooni puhul, tuleb ka siin ettevõtetele lepingu saamiseks alguses omavahel

võistelda. Kuna aga hiljem tingimused ümber vaadatakse, võivad kõik positiivsed momendid kaduma minna. Eriti kahjulikult mõjub ehitus- ja äririski vähendamine riigipoolsete garantiide esitamise teel, millega avalik sektor võtab kohustuse teatud koguse veeteenuste eest tasuda sõltumatult tegelikest vajadustest.

Veevarustuse ja kanalisatsiooniseadmete omandi osalise või täielik loovutamine võib aset leida läbi aktsiate müügi.

Osalise loovutamine puhul luuakse riigi ja eraettevõtte vahel ühisettevõtte mis eeldab ühist vastutust veeteenuste osutamise eest. Mõlemad pooled annavad investeeringuteks raha ja jagavad omavahel nii riske kui tulusid. Optimaalsel juhul on selline ühisettevõtte rahaliselt sõltumatu.

Täielik erastamine tähendab linna või riigi omanduses olevate veeettevõtete juhtimis-süsteemide täielikku müüki ühele või mitmele erafirmale. Täieliku erastamise puhul eraldatakse juhtimisfunktsioon täielikult omandamise ning reguleerimise funktsioonist. Sellist tüüpi erastamise kohta on vähe praktilisi kogemusi. Kõige silmapaistvamaks näiteks tuuakse Inglismaa ja Walesis, kus kogu veesektor on hetkel erakapitali käes. Reoveepuhastus on muutunud paremaks,

kuid ka tariifid on kasvanud ja teenuste kvaliteeti tuleb veel tugevasti parandada.

Osalise ning täieliku müügi eelisteks on paranenud motiivid tõhusate investeerimisotsuste langetamiseks ja innovatiivse tehnoloogia juurutamiseks (vt. ka kontsessioonid). Veelgi enam, ülekande kulud hoitakse madalal tasemel, võrreldes varem kirjeldatud erastamismudelitega kaasnevate taotluste esitamisega ja lepinguläbirääkimistega.

Riigi- ja erasektori ühisomandi nõrgaks küljeks on võimalikud huvide konfliktid avalikus sektoris, kuna viimane vastutab ühtlasi nii reguleerimise (so elanike huvide kaitse) kui ka ettevõtte kasumi suurendamise eest. See võib viia poliitilise sekkumiseni ja töötada vastu eelistele, mida annab erakapitali kaasamine. Lisaks sellele võib konkurentsi puudumine, mis on tingitud võidupakkumiste ärajäämisest, tekitada lisaprobleeme korruptsiooni ja vähese läbipaistvuse osas.

Veeettevõtete täielik erastamine Inglismaal ja Walesis on toonud kaasa vajaduse tugevama seadusandliku regulatsiooni järele. Võrreldes teiste eraettevõtetega on erastatud vee ettevõtetel suur hulk juhtimispiiranguid:

Tabel 2

Juhtimisvabadus	Kommunaalteenuseid osutav vee-ettevõtte	Teised eraettevõtted
Hinnakujundus	Piiratud	Vaba
Investeeringute varieerimine	Piiratud	Vaba
Otsustusaste kasutatava tooraineallika osas	Piiratud	Vaba
Otsustusaste toodangu ja teenuste osas	Piiratud	Vaba
Teenuste kvaliteedi varieerimine	Piiratud	Vaba
Varustamisest keeldumine	Piiratud	Vaba
Ühinemine, loobumine või restruktureerimine	Piiratud	Vaba
Varade ümberpaigutus	Piiratud	Vaba
Pankrottiminek	Vähetõenäoline	Võimalik

Kas vee- ettevõtete täielik loovutamine erasektorile võiks olla sobiv valik?

On olukordi, kus täielik erastamine võib omada eeliseid kontsessioonilepingu ees. Esiteks on selleks vaja, et aktsiate müük võimaldaks töötajatel, klientidel ja teistel kohalikel huvigruppidel omada aktsiaid oma vee-ettevõttes, mis aitaks kaasa ettevõtte tõhusaks tegevuseks arvestades kohalikke

vajadusi. Teiseks on vaja, et aktsiate müük või ettevõtte aktsiate kontrollpaki omandamine abistaks pigem kohalikke eraettevõtteid kui jääks lootma välismaistele konglomeraatidele, mis reeglina kontsessiooniturul valitsevad. Kolmandaks tuleks märkida, et kiiresti muutuvates sotsiaal-majanduslikes tingimustes on kontsessioonilepingute jäikus üheks peamiseks

takistuseks kiiresti reageerivale uuendusmeelsele käitumisele.

Tasub samuti märkida, et tulused omavad eraettevõtteid ei ole kaitstud kõikvõimalike konkurentsivormide eest. Ebarahuldav tegutsemine või ülemäärased kasumid võivad tekitada ahvatluse antud ettevõtte omandamiseks ehk kapitalituru konkurentsiks ning samuti võivad ettevõtteid olla allutatud

Hinnang erinevatele erastamis-lepingutele

Tabelis 3 on esitatud Maailmapanga poolt sõnastatud viis nõutavat eeltingimust erakapitali edukaks kaasamiseks. Asjaosaliste toetus ja pühendumus, kulusid katvad tariifid, teave seadmete kohta ja

konkurentsile turule ilmuvate uute ettevõtete poolt. Ettevõtete müük erasektorile on tõenäoliselt kõige efektiivsem nendes maades, kus riiklikud vee- ja sanitaarteenused viiakse läbi pädeva personali poolt, kus leidub teisi eraettevõtteid, kellel on kogemus infrastruktuuriteenuste osutamisel (näiteks elektrienergia) ja kus kohalik või riigi rahaturg on küllaldaselt määral arenenud.

hästiarenenud reguleeriv seadusandlus muutuvad seda olulisemaks, mida suuremaks kasvab eraettevõtte osatähtsus kommunaalteenuse osutamisel. Lisaks on vaja nii poliitilist kui majanduslikku stabiilsust, mis muudab kättesaadavaks odava ja pikaajalise rahastamise erasektorist.

Tabel 3

Lepingu tüüp	Asjaosaliste toetus ja poliitiline pühendumus	Tariifid, mis katavad kulutused	Hea teave süsteemi kohta	Arenenud reguleeriv seadusandlus	Hea omamaine rahastamis-kiirus?
Teenus-leping	Ebaoluline	Lühema aja puhul ei ole vajalik	Võimalik on edasi minna ka piiratud teabe korral	Minimaalne seire-alane suutlikkus	Ei ole vajalik
Juhtimis-leping kindlaks-määratud tasuga	Piisab vähesest või keskmisest toetusest	Lühiajalise lepingu puhul eeliseks, kuid mitte häda-vajalik	Võimalik on edasi minna ka piiratud teabe korral	Minimaalne seire-alane suutlikkus	Ei ole vajalik
Juhtimis-leping, mis motiveerib paremaid näitajaid	Piisab vähesest või keskmisest toetusest	Lühiajalise lepingu puhul eeliseks, kuid mitte häda-vajalik	Motivatsiooni tekitamiseks on vaja piisavat teavet	Mõõdukas seire alane suutlikkus	Ei ole vajalik
Liising	Keskmine või kõrgendatud toetus on vajalik	Vajalik	Vajalik on hea teave süsteemi kohta	Seadus-andlik ja koordineerimise alane suutlikkus	Ei ole vajalik
Ehita-Halda-Loovuta*	Keskmine või kõrgem	Eeliseks	Vajalik on hea teave süsteemi kohta	Seadus-andlik ja koordineerimise alane suutlikkus	Suurem kiirus vähendab kulutusi
Kontsessioon	Suur toetus ja pühendumine	Vajalik	Vajalik on hea teave süsteemi kohta	Seadus-andlik suutlikkus on väga oluline	Suurem kiirus vähendab kulutusi
Müük	Suur toetus ja pühendumine	Vajalik	Vajalik on hea teave süsteemi kohta	Seadus-andlik suutlikkus on väga oluline	Suurem kiirus vähendab kulutusi

Veesektori praktiline kogemus näitab, et erakapitali kaasamine veepuhastusteenuste osutamisse ei eelita ligi muid (era) kapitali

allikaid. Siiski pole arengumaades kõik avaliku ja erasektori koostööalgatused edukalt kulgenud.

Seadmete eksploateerimise tõhustamisele on kõige enam kaasa aidanud teenus- ning juhtimislepingud ja lihtsamad liisingud. Nendega pole aga kaasas käinud teenuste laiendamine ega uuendamine, mis nõuavad märkimisväärset rahastamist. Kontsessioonid, EHL-lepingud ja osaline müük on osutunud investeeringurahade kogumisel edukamaks. Siiski on arengumaades arendusprojektide peamisteks rahastajateks

jäänud valitsused ja välisdoonorid; kõrge äririsk (madal kasum ja suured investeeringud) ja tüüpilised poliitilised ning majanduslikud riskid madala sissetulekuga riikides peletavad laenuandjad ja investorid arendusprojektide juurest eemale. Inglismaa ja Wales on vähesteks näideteks kus valitsuse poolne rahastamine on reoveepuhastuse projektidesse suunatud investeeringutes väikese osakaaluga.

Tabel 4 esitab eri tüüpi erastamislepingute protsendilise osakaalu keskmise ja madala sissetulekuga riikides 1999 aastal.

Tabel 4

Lepingu tüüp	Protsent üldarvust
Liising	1
Uuenda-halda-loovuta	2
Müük	2
Edendatud liising	3
Osaline müük	4
Juhtimisleping	12
Kontsessioon	19
Ehita-halda-loovuta	22
Teenusleping	35

Hiljuti OECD poolt avaldatud aruanne kirjeldab omavalitsuste, riigivalitsuste ja rahvusvaheliste doonorite mitmekülgseid ülesandeid erasektoriga tulevate investeeringute suurendamiseks vee- ja kanalisatsiooniteenuste arendamisel linnades. Tariifide ja teenusestandardite kehtestamine,

tugev seadusandlik reguleerimine, turulepääsu kontroll ja tähelepanu pööramine vahendajatele on ainult mõned olulised sammud, taolised partnerlussuhted nõuavad laialdast ettevalmistust ja peaksid olema rajatus pika-ajalisele koostööle.

Erakapitali kaasamisega seotud riskid

Äririsk – uute seadmete või olemasolevate seadmete uuendamise maksumus on kõrgem planeeritust;
Tururisk – nõudmine toodete järgi muutub või turule ilmuvad uued konkureerivad firmad;
Finantsrisk – intressimäärad laenatud kapitalile kasvavad või muutuvad rahavahetuskursid;
Õiguslik risk – reguleerijad muudavad teenusekvaliteedi standardeid, keelduvad hinnatõusu lubamast või on võimetud takistama veeressursside reostumist;
Poliitilised riskid – poliitiline ebastabiilsus; kapitali sundvõõrandamine või riigist välja tõrjumine.

Erasektori osalemine veevargisektoris ei ole imerohi kõikide hädade vastu.

Kõige rohkem tsiteeritud riiklike ettevõtete ebarentaabluse põhjused – konkurentsil põhinevate stiimulite puudumine ja poliitiline vahelesegamine ettevõtete töösse – ei kao ka vee ettevõtete erastamisel. Mõnedes maades on erasektori kogemused ja rahalised ressursid ilmtingimata vajalikud, kuid neid saab kättesaadavaks teha vaid siis, kui see protsess on tulutoov. Riikides, kus valitsused ja tarbijad ei soovi või ei ole lihtsalt võimelised tasuma soovitud teenindustaseme eest, on vaja võtta vastu ulatuslikke poliitilisi ja sotsiaalselt raskeid otsuseid. Kindlasti ei

ole erasektor privatiseerimisprotsessist huvitatud, kui ei kindlustata tootmise omahinna tasakaal hinnapoliitikaga. Sarnaselt sellega ei tegutse erafirmad deposiitoritena varjatud tööpuuduse suhtes kui neile ei anta selleks vastavalt raha. Suurem tootmise efektiivsus toob endaga kaasa ka olulise tööjõu ülejäägi koos sellest tulenevate poliitiliste ja sotsiaalsete probleemidega. Erastamine võib osutada katalüsaatoriks vajalike reformide suhtes, kuid nendeks reformideks vajalike otsuste tegemine ja reformide tagajärgede eest

vastutamine kuuluvad riikliku sektori kohustuste hulka.

Igasugune riikliku ettevõtte erastamine on keerukas ülesanne, kuid veevärgisektor omab mitmeid olulisi jooni, mis teevad selle protsessi veel eriti keerukaks. Üldine monopoolsete ettevõtete ülekaal selles majandussektoris võib tähendada, et erasektori kaasamisest loodetud efektiivsuse tõusu ei järgne, sest erastamise vorm, tööstuse struktuur ja reguleerivad meetmed ei

tekita vajalikke, konkurentsil põhinevaid stiimuleid.

Lisaks eelnevale tingib veemajandussektori sotsiaalne, arenguline ja keskkonnakaitseline tähtsus jätkuva riikliku regulatsiooni hädavajalikkuse. Sellise regulatsiooni-mehhanismi loomine, mis ühelt poolt kaitseb riiklikke huve ning teiselt poolt väldib ettearvamatuid poliitilisi vahelesegamisi, on raske ülesanne. Kuid erastamisprotsessi tulemuslikkus hakkab sõltuma just selle ülesande lahendamise edukusest

Reguleerimine kui avaliku sektori roll

Regulatsioon kätkeb endas nelja erinevat elementi:

Üldine seaduste süsteem, põhiseaduslikud reeglid, poliitilised suunad ja administratiivsed struktuurid veemajanduses, mis pole küll spetsiaalselt välja töötatud veevärgisektori jaoks, avaldavad siiski sellele mõju ning tõstavad erakapitali huvitatust osaleda veeteenuste pakkumises. Siia kuuluvad tööjõuseaduse, ettevõtte maksustamise ja rahavoogude kontrolli ning vastutuse riikliku, maakondliku ja kohaliku omavalitsuse vahelise jaotuse reeglid.

Veevarude ja keskkonnakaitse seadused, vee õige assigneerimise- ja kaitsemehhanismid ning kõikvõimalikud ressursside säilitamise ja reostuskontrolli teostamise agentuurid.

Spetsiifiline veevärgisektori regulatsioon, mis hõlmab seadusandlust, mis võimaldab erasektori osavõttu, määrab kõikvõimalike regulatsiooniagentuuride mahud ja võimu-

ulatused ning reguleerivad meetmed ja mehhanismid avalikkusele juurdepääsu võimaldamiseks ning asjasse sekkumiseks.

Individuaalsed lepingud või tegevusload, mille alusel töötavad erafirmad.

Reguleeriv režiim, millega seisavad vastamisi potentsiaalsed erasektori firmad, on selle sõna tõelises tähenduses, läbirääkimiste protsessi produkt, mille väljund sõltub suurel määral ressurssidest (elektrienergia) ja mitmesuguste huvigruppide vajadustest. Valitsusasutused, mis on vastutavad veehaldussektori eest ning erafirmad koos finantsinstitutsioonidega, ei ammenda siiski veel mitte kõiki huvigruppe. Teised valitsuse agentuurid, poliitilised parteid, tegutsevate firmade juhtkonnad, ametiühingud ja tarbijakaitse organisatsioonid on kõik huvitatud sellest, et erasektori ettevõtted teeniksid nende huve või äärmisel juhul ei kahjustaks neid.

Regulatsioon ja klientide kaitse

Tabelids 5 esitatakse peamiste regulatsiooni valdkondade loetelu, mis on vajalikud, et kindlustada erastamisel mitmekülgne klientide kaitse

Tabel 5

Reguleeritav valdkond	Monopolid	Liising	Kontsessioon	Ehita-halda-loovuta kontseptsioon	Loovutamine
Hinnakontroll	—	X	X	X	X
Tootmise efektiivsuse edendamine	—	X	X	X	X
Teenuste standardid ja monitooring	X	X	X	X	X
Lisakulutuste kontroll	X	X	X	X	X
Üldkasutatavate kaupade tootmise kindlustamine	X	X	X	X	X

Õige tulude paigutuse kindlustamine	–	X	X	X	X
Olulise infrastruktuuri arengu kindlustamine	–	–	X	–	X
Kontroll maahindadega spekulatsiooni tõkestamiseks	–	–	X	–	X
Ebaõigete kaubanduslike tehingute kontroll	X	X	X	X	X
Ohutusnõuete regulatsioon	X	X	X	X	X
Veekasutuse efektiivsuse edendamine	X	X	X	X	X
Kliendi nõuetele vastutuleku kindlustamine	X	X	X	X	X

VEETEENUSTE ERASTAMINE ARENGUMAADES: MÕJUD VÄIKESE SISSETULEKUGA ELANIKELE JA LOODUSKESKKONNALE

1. Arengumaades on veevärgisektori erastamisest looduskeskonnale ja madala sissetulekuga elanikele kasu ainult siis, kui: Erakapitali kaasamise lepingute tingimused sobivad antud riigis kehtiva juhtimiskvaliteediga.

Haldussektoril on piisavalt ressursse ja suulikkust veevärgisektorit korraldada/ reguleerida ning teostada järelevalvet erastamislepingutes sätestatud tingimuste ning keskkonnanõuete täitmise üle. Erastamislepingus on spetsiaalsed punktid vaeste- ja keskkonnakaitse kohta.

2. Arengumaade veevärgisektori infrastruktuuri arendamise finantseerimises jääb veel pikaks ajaks suurim roll valitsusele. Erasektorist pole midagi loota tänu poliitilistele, rahalistele ja muudele riskidele.

3. Kõikides erastamise etappides alates võimalikult varastest tuleb asja arutada üldsuse osavõtul.

4. Võtmetegevused väikese sissetulekuga elanike ja looduskeskonna huvides:

VALITSUS - Arendada valitsusasutuste suutlikkust ning seadusi, mis edendavad veesektori reformi ja võimalikku erakapitali kaasamist

ETTEVÕTTED - toetada efektiivse reguleeriva süsteemi väljakujunemist, rakendada parimaid rahvusvahelisi eeskujusid ning standardeid, isegi, kui sellega minnakse kaugemale, kui antud maa seadused nõuavad.

VALITSUSED - lisada vaeste- ja looduskaitse sätted erastamislepingutesse.

ETTEVÕTTED - osana korporatiivsest vastutusest, võimaldada vaestele taskukohaseid veeteenuseid ja rakendada rahvusvaheliselt tunnustatud keskkonnakaitsemeetmeid.

VALITSUSED, RAHASTAJAD ja MITMEPOOLSED AGENTUURID - pidada oluliseks avalike veeteenuste arendamist ja suuremaid investeeringuid avalikku veesektoris.

VALITSUSED ja ETTEVÕTTED - kindlustada kodanikeühiskonna kaasamise erastamisküsimuste arutamisse.

KODANIKEÜHISKOND - Anda omapoolne panus erastamisteemalistesse aruteludesse, mis ei välista ka erastamata jätmist, ning teha ettepanekuid, mida looduse ja vaeste heaks võiks lepingutes sätestada.

RAHVUSVAHELISED RAHASTAJAD - töötavad välja juhendmaterjale parimatest tavadest veesektori erastamisel.

Tulles üldiste arutluste ja analüüside juurest kohalikule Eesti tasemele on Eesti veepartnerlusprogrammi PPP töörühma seniste ajurünnakut tulemusena kujunenud järgmised seisukohad, mis vajaksid edasiarendamist ja täiendamist:

1. Kommunaalteenust s.h. veeteenust osutav ettevõtte võib ümbritseva keskkonna kvaliteedi parandamisele oluliselt kaasa aidata, seda eriti linnatingimustes. Keskkonna-alaselt soodsad investeeringud võiksid vähendada teatud muid makse ja kohustusi.

2. Veeteenuste osutamine on suure keskkonnamõjuga tegevus ja kõik selle sektori arenduskavad nõuavad keskkonnamõju hindamise läbiviimist. Üldsusele peab avalikustama ka kõik majanduslikud kalkulatsioonid ja tasuvusuuringud, mis on seotud alternatiivsete arengukavade väljavalimisega.

3. Erakapitali kaasamisel kommunalteenuste osutamisse tuleb siiski säilitada avaliku sektori suur otsustusõigus majandamisel.

4. Innovatsioon peaks olema oluline eelis turul ja võimaldama sama teenust või kaupa osutada madalamate keskkonnavalaste kulutustega.

5. Veeteenuste osutamine peab olema reguleeritud senisest täpsemalt, luues võrdsed tingimused nii erasektorile kui avalikule sektorile.

Kasutatud kirjandus:

Ernst ten Heuvelhof & Helen Stout: *Sustainable Utilities: new opportunities for sustainability through liberalization and privatization*. In: "Urban Environmental Management", Vol. 23, No 1-2, January-June 2000, pp. 59-61.;

PrivateWaterhouseCoopers. *Promoting Sustainable Financing: What can be learnt from past experience with Public-Private Partnerships? Success criteria to avoid failure and enhance success of Public-Private Partnership in the water sector*

Final Report, 3 July 2001, UNEP, Service agreement # 01 00128;

Judith A. Rees. *Regulation and Private Participation in the Water and Sanitation Sector*. Global Water Partnership Technical Advisory Committee (TAC) Background Paper No 1, 1996, 32 pp.;

Klaaz Schwartz, Maarten Blokland, Ashok Nigam and Biksham Gujja: *Privatisation of Water Services in Developing Countries: Implications for the Poor and Nature*. A study sponsored jointly by WWF, UNICEF and IHE, Draft, June 2001.