Eesti veemajanduse kestlikuks muutmise analüüsid ja tegevuskava



PUBE

# Aruteludokument

Siinse aruteludokumendi aluseks on Eesti võimude koostatud taustaaruanne ja suhtlus sidusrühmadega. Selles on ülevaade olulisimatest teemadest, millele dialoog keskendub. Need on muu hulgas reformi põhjendamine, koondumisstsenaariumid, vee-ettevõtete konsolideerimise stiimulid, tehnilised (sh õiguslikud) küsimused, hinnapoliitika ja -metoodika, sõltumatu majanduslik regulatsioon vee- ja kanalisatsiooniteenuste jaoks.

## Taust ja eesmärgid

Eesti keskkonnaministeerium koos teiste valitsusasutuste (rahandusministeerium ja avaliku halduse minister), Euroopa Komisjoni reformipeadirektoraadi ning OECDga loovad partnerluse, et suurendada Eestis veevarustus- ja kanalisatsiooniteenuste kestlikkust. Projekt aitab koostada vee-ettevõtete sektori konsolideerimise tegevuskava, mida on Eestis vaja kestliku ja sotsiaalselt vastuvõetava rahastamisstrateegia ning laiema veemajandusreformi jaoks. Lisateavet tausta, käsitlusala ja protsessi kohta saab üksikasjalikust projektikirjeldusest.

Projekti alaeesmärgid:

* toetada riigi ametiasutuste algatusi töötada prioriteetide alusel välja reformikavad, võttes arvesse olemasolevaid tingimusi ja oodatavat sotsiaal-majanduslikku mõju;
* toetada riigi ametiasutuste jõupingutusi määratleda ja rakendada sobivad protsessid ja metoodikad, võttes arvesse teiste riikide häid tavasid ja kogemusi sarnastes olukordades;
* aidata riigi ametiasutustel ja vee-ettevõtetel parandada personalijuhtimise tõhusust ja tulemuslikkust (muu hulgas erialaste teadmiste ja oskuste parandamisega ning selgete kohustuste kindlaksmääramisega).

Siin aruteludokumendis on loetelu poliitikavaldkondadest, millele tuleb veel mõelda, et toetada reforme, mis viiks vee-ettevõtete konsolideerumiseni, ning muuta Eesti veevarustus- ja kanalisatsiooniteenused kestlikuks. OECD tugines selle aruteludokumendi koostamisel i) olemasolevat olukorda kirjeldavale taustaaruandele, ii) projekti algatuskoosolekul peetud aruteludele ja iii) suhtlusele valitud sidusrühmadega Eestis. Mainitud on ka mõnd kogemust sarnaste reformide (nt hinnareform) elluviimisel mujal maailmas. Põhjalikum ülevaade, mis hõlmab rohkem teemasid, on veel koostamisel.

Mõned olulisimad küsimused on:

* reformi põhjendamine;
* vee-ettevõtete koondumise stsenaariumid Eestis;
* ettevõtete konsolideerumise stiimulid;
* tehnilised (sh õiguslikud) küsimused, millega tuleb tegeleda;
* hinnapoliitika ja -metoodika;
* sõltumatu majanduslik regulatsioon vee- ja kanalisatsiooniteenuste jaoks.

Lisaanalüüsi nõudvates olulistes küsimustes kujunevad ettepanekud välja projekti käigus. Analüüsid peaksid dokumenteerima võimalikud tegevussuunad ja võimalused, kuidas vee-ettevõtete konsolideerumist soodustada. Neis määratletakse projekti soovituslik töökava (kooskõlas projekti üksikasjaliku kirjeldusega). Arutelude tulemused on siin aruteludokumendis (väljund nr 2).

Projektianalüüsi järgmised etapid on:

* rahvusvaheliste kogemuste ülevaade, pöörates eritähelepanu stiimulitele ja majanduslikule regulatsioonile;
* õiguslike probleemide lahendamise võimalused (eriti mikrotasandil) (varade üleandmine, kohalike omavalitsuste ja vee-ettevõtete vastutavus jne);
* rahaliste ja mitterahaliste stiimulite kaalutlused;
* sõltumatu majandusliku regulatsiooni tugevdamise viisid (kehtestada hinnad, võrrelda vee-ettevõtete tulemuslikkust ja hinnata kulukavu);
* ülemineku juhtimise tegevuskava.

## Projektis käsitletavad teemad

### Reformi põhjendamine

Arutelu veemajandusreformi üle on käinud Eestis juba paarkümmend aastat. Seda teemat on teaduslikult palju uuritud. Mõningast kogemust on saadud mitme juba tegevust alustanud piirkondliku vee-ettevõttega.

Pikaajaline suundumus näib olevat selge. Sidusrühmad paistavad nõustuvat, et olemasolev olukord ei ole kestlik ja samamoodi ei saa jätkata:

* Eesti on pärast Euroopa Liiduga ühinemist ehitanud märkimisväärselt palju vee- ja kanalisatsioonitaristu objekte, mis on elanikkonnale mitmeti kasulikud. Neid objekte tuleb aga korralikult käitada ja hooldada. Kui seda ei tehta, on tulemuseks kiire lagunemine ja renoveerimisvajadus, mis tekitab kogukonnale lisakulusid.
* Killustunud vee-ettevõtetel pole olemasoleva taristu käitamiseks ja hooldamiseks ei tehnilist ega rahalist suutlikkust. 2018. aastal tegutses Eestis 177 vee-ettevõtet. Mõni neist pakub mitut teenust ja subsideerib veevarustust teiste teenuste tulude arvelt. 44 kohalikus omavalitsuses pakub teenuseid mitu vee-ettevõtet.
* Selles valdkonnas on probleeme ELi õigusaktide nõuete täitmisega. Asulareovee puhastamise direktiivi nõuetele ei vasta viis reoveepuhastit, mis peavad toime tulema enama kui 2000 inimekvivalendiga (ie). Nõuetele ei vasta ka mitu väiksemat puhastit, millele asulareovee puhastamise direktiivi ei kohaldata, ja see võib mõjutada veepoliitika raamdirektiivi nõuete täitmist.
* Demograafilised suundumused raskendavad riigis veeteenustega seotud rahalisi probleeme veelgi. Prognooside kohaselt väheneb kogu riigi elanikkond 2045. aastaks 2,7%, aga neljas maakonnas tervelt ühe kolmandiku võrra, mis vähendab ka vee-ettevõtete tulusid. See on probleem sellepärast, et valdav osa vee-ettevõtete kuludest on muutumatud.

Kuna Eesti vee- ja kanalisatsiooniettevõtete investeerimisvajadus on suur ning tulud vähenevad, on nende rahastamismudel aegunud. Euroopa Komisjon on teada andnud, et veemajanduse rahaline toetamine, mis praegu moodustab 85% investeeringukuludest, lõpeb järk-järgult ja Eesti rahandusministeerium kinnitas, et seda ei asendata.

Praeguses olukorras paistab olevat üksmeel. Arvamused erinevad ainult muutuste suuna ja reformi kiiruse küsimuses. Mõni nõuab kiireid muutusi, teised arvavad, et praegune olukord võib kesta veel neli-viis aastat, enne kui rahaline ummikseis ilmselgeks saab ja muutumisvajadust mõistetakse. Selle aja jooksul tuleks leppida kokku Eesti veemajanduse tulevikus ja ärgitada muutustele.

Siinse projekti eesmärk on toetada sellise tulevikukujutluse väljatöötamist ja tegevussuunas kokkuleppimist. Eesti vee-ettevõtete konsolideerimise üldtegevuskava hakkab hõlmama järgnevat:

* Konsolideerimisstsenaarium. Praegu keskendutakse aruteludes peamiselt ühele koondumisviisile – geograafilisele, mille puhul paremini toimivad ettevõtted omandavad aegamööda väiksemad ja nõrgemad. Arutleme selle mudeli üle ja lisame mõne nüansi. Näiteks mitte kõik funktsioonid ei pruugi toimida samas ulatuses: veevarustus võib toimida kanalisatsiooniteenustest erinevas ulatuses ning investeeringute planeerimise ja hangete juhtimine klientidega suhtlemisest ja arvete esitamisest erinevas ulatuses. Mõnd pädevust võib pakkuda piirkonnakeskuses, et toetada väiksemaid ettevõtteid. Sellistele (ja teistele) variantidele nagu ka nende asjakohasusele ja teostatavusele Eestis tuleks tähelepanu pöörata.
* Tegevussuund. Ollakse üksmeelel, et reform peaks Eestis toimuma vaid vabatahtlikkuse alusel. Sellegipoolest võib olla tarvis mõningast etapiviisilisust. Üks võimalus oleks tugevdada kõigepealt suuremaid ettevõtteid, et nad suudaks õigel ajal väiksemaid endaga liita. Teine võimalus oleks valida piirkond, kus mitu valikuvarianti ja kõrvalmeedet läbi katsetada. Sealt saaks kogemusi, mis inspireeriks teisi piirkondi sama tegema. Samal ajal tuleb teha mitut asja, näiteks kohandada hindade määramise metoodikat (kui vaja), luua investeerimis- ja kuluplaanide läbivaatamise ja hindamise võimekus (suuremas mahus kui rahastamiskõlblike kulude hindamine) ning korraldada võrdlusanalüüsi võimekust, et seada vee-ettevõtetele tulemuslikkuseesmärgid ja hinnata nende alusel tulemuslikkust. Mõni neist tegemistest on seotud majandusliku regulatsiooni tugevdamisega. Tegevuskavas tuleb need meetmed järjestusse seada, et üleminek kokkulepitud kestlikule veemajandusele Eestis toimuks sujuvalt.

#### Kohalike omavalitsuste veenmine reformi toetama

Kohalike omavalitsuste veenmiseks on vaja selgitada konsolideerumise kulusid ja kasu. Samuti tuleb pragmaatiliselt tegeleda mõne tehnilise küsimusega. Intensiivne konsulteerimine on kohustuslik ning kohalikel omavalitsustel peab olema palju võimalusi oma mureküsimustest ja poolehoiust teada anda ning tegevuskava kommenteerida. Samuti tuleb kaaluda stiimuleid ja vastata küsimustele.

Kui tegevuskavas nähakse ette juhtvee-ettevõte või -piirkond, tuleb toetada selle asutamist ja esmast tegutsemist. See võib hõlmata järgmisi kõrvalmeetmeid:

* omavalitsusühenduste loomine, et soodustada piirkondlike vee-ettevõtete loomist;
* selliste ühenduste ja piirkondlike vee-ettevõtete omavaheliste lepinguliste suhete toetamine; võib soodustada tulemuslikkuspõhiseid juhtimislepinguid;
* mainekate vee-ettevõtete veemajanduspartnerlused.

Äsja loodud organisatsioonide arendamiseks ja tugevdamiseks on kriitilise tähtsusega partnerlus kogenud vee-ettevõtjatega. Konsolideerunud ettevõtted võiks pakkuda erituge maapiirkondadele, mis ei ole nendega veel ühinenud.

### Tehnilised (sh õiguslikud) küsimused, millega tuleb tegeleda

Eelaruteludel on tulnud välja mitu tehnilist probleemkohta, mis võivad olla põhjus, miks vee-ettevõtete reform pole seni edenenud. Need probleemid võivad reformi konkreetselt ja käegakatsutavalt takistada. Isegi siis, kui muutuste suunda ei vaidlustata. Mõni selline probleem on õiguslik. Projektis püütakse uurida lahendusi olemasoleva õigusliku ja institutsioonilise raamistiku piires. Radikaalsemad variandid võivad nõuda olemasoleva raamistiku muutmist, mis aga muudab teostatavuse kahtlasemaks.

#### Õiguslikud ja institutsioonilised probleemid

Et konsolideerimisreform toimuks edukalt, on kindlasti vaja muuta õiguslik ja institutsiooniline raamistik selgemaks.

Piirkondlikele ettevõtetele sobiva lepingulise ja institutsioonilise mudeli puudumine on probleem mitmes mõttes. Riigi õigusaktide kohaselt jäävad kohalikud omavalitsused üheskoos ikkagi ühise piirkondliku vee-ettevõtte strateegia ja juhtimise üle otsustajateks. Kuigi õigusaktides on sätestatud kohalike omavalitsuste õigus luua ühendusi eesmärgiga parandada üldhuviteenuste kvaliteeti, ei ole sätestatud sellise koostöö õiguslikku vormi ega viise.

Seetõttu tuleks õigusraamistikku põhjalikult hinnata, et see oleks kavandatud institutsioonilise mudeliga kooskõlas. Seda käsitletakse projekti neljandas väljundis, pöörates eritähelepanu kolmele aspektile:

* halduskord: kuidas hääleõigused omavalitsuste vahel jagunevad;
* tingimused, mida nõutakse ühendusega ühinemiseks ja sellest lahkumiseks;
* varadega seotud kord: kellele kuuluvad ühenduse loodud varad. Kui ühendus laiali läheb, siis kuidas tagastatakse selle varad algsele omanikule ja mis saab ühenduse loodud varadest.

Võiks koostada piirkondliku teenusepakkuja põhikirja olulisemad osad, mis selgitaksid õiguslikku staatust ja mõnd eespool mainitud lahtist küsimust. Delegeerimislepinguks oleks üsna tõenäoliselt kontsessioonileping (ettevõtja vastutab nii tegutsemise kui ka investeeringute eest). Selles tuleks käsitleda selliseid olulisi teemasid nagu:

* kes otsustab investeeringute üle ja rahastab neid;
* kuidas hindu kujundatakse ja muudetakse;
* kuidas toimub piirkondliku vee-ettevõtte tulemuslikkuse järelevalve;
* mis saab siis, kui ettevõte ei suuda seatud eesmärke täita.

#### Omavalitsuste taristuga seotud vastutavus

Kohaliku taristu omandiõiguse detsentraliseeritus tekitab probleeme teenuste osutamisega seotud vastutavusega. Eestis on ülesannete ja vastutusalade jaotus institutsioonide vahel mõnes küsimuses ähmane. Vee-ettevõtted ja kohalikud omavalitsused vastutavad veeteenuste osutamise eest linnades ja muudes asulates ning keskkonnaministeerium vastutab vee- ja kanalisatsiooniteenuste kestliku kättesaadavuse eest kogu riigis.

See tekitab mitu küsimust:

* Kas need vastutusalad on mõlemale poolele võrdselt selged ja arusaadavad?
* Kas kõik pooled on nõus täitma neile määratud funktsioone ja kohustusi?
* Kuidas mõnd kohustust ja funktsiooni rahastatakse?
* Kas kohustuste ja ressursside jaotus on kõikide poolte arvates õiglane?

Kui valdkonnapoliitika eesmärk jääb saavutamata, võib keskkonnaministeeriumi, kohalike omavalitsuste ja vee-ettevõtete vahel tekkida vaidlusi ja arusaamatusi selles, kes selle eest vastutab. Näiteks:

* Kes peaks tagama kanalisatsiooniteenuste kättesaadavuse üle 2000 inimekvivalendiga piirkonnas?
* Kui peaks aset leidma mittevastavus ELi direktiividele, siis kes peaks selle eest trahvi maksma? Kas riigi valitsus (keda peab vastutavaks Euroopa Komisjon) võib nõuda arve tasumist mittevastavatelt ametivõimudelt? Millise õigusliku ja rahalise aluse järgi?

Samuti tekib küsimusi siis, kui tiheasustusalal tekib veeteenuse osutamises suuri katkestusi ja probleeme. Näiteks kui tekib mingi suur probleem ja joogivesi ei vasta enam nõuetele ning vaja on arenenud veepuhastussüsteemi või kui puhastatud reovesi ei vasta normidele ning tuleb teha suuri investeeringuid, sest väikesed tegevuslikud täiustused probleemi ei lahenda. Kes vastutab kodanike ja/või keskkonnaministeeriumi ees – kas kohalik omavalitsus või vee-ettevõte?

#### Talitluslikud küsimused

Et kaotada õiglased vastuväited reformile, tuleb lahendada mitu talitluslikku küsimust. Esmaste arutelude alusel on need järgmised:

* kuidas toimida olemasolevate laenudega, mille on pärast koondumist võtnud kohalik omavalitsus või vee-ettevõte;
* mida teha mitmeotstarbeliste ettevõtete korral teenuste kaudse subsideerimisega; veeteenuste koondumine võib lõhkuda kogukonna jaoks mõne teise teenuse osutamise;
* milline on ettevõtete juhatuse roll investeeringute ja kuluprogrammidega seoses;
* kas koondunud ettevõtte hinnad tuleks ühtlustada või võivad need olla erinevad.

### Vee-ettevõtete konsolideerumise stiimulid

Eespool loetletud tehniliste (sh õiguslike) küsimuste lahendamine aitaks Eestis vee-ettevõtete koondumist päris palju kiirendada. Ent muutuste algatamiseks on tõenäoliselt vaja stiimuleid.

Kõige tulemuslikum on arvatavasti rahaline stiimul. Üks tähtis konsolideerimise motivaator võiks olla parem rahastamise kättesaadavus. Selleks võiks reserveerida osa valitsuse vahenditest vee-ettevõtetele, kes on nõus protsessis osalema. Sellest vaatevinklist võiks oma osa olla keskkonnaministeeriumi alla kuuluval keskkonnainvesteeringute keskusel: rahastamiskõlblikkuse kriteeriumites ja kohapealses toetuses võiks kajastuda projektiomanike tegevuse kooskõla reformi eesmärkidega. Näiteks Rumeenias saavad riigilt investeeringukuludeks raha ainult piirkondlikud ettevõtted.

Rahalist stiimulit võiks täiendada see, et tulemuslike konsolideerunud vee-ettevõtete investeerimisprojektid ja kulukavad saavad eeliskohtlemise osaliseks. See võib hõlmata näiteks lihtsamat lubade saamist või tegevusloa uuendamist või muid haldusmeetmeid, mis vee-ettevõtete tegevust lihtsustavad.

Vee-ettevõtetele tegevusloa andmine on veel üks võimalus, kuidas Eesti ametivõimud saavad panna kohalikke omavalitsusi ja vee-ettevõtteid koonduma. Tõhusate vee-ettevõtete tegevusloa uuendamine võiks olla kiirem ja need, kes tulemuslikkuse eesmärke ei täida, võivad loast ilma jääda. Nii oleks tõhusamatel ettevõtjatel võimalus oma teeninduspiirkonda laiendada. Vee-ettevõtjate tõhususe parandamise majanduslik stiimul võib olla ka üleminek stiimulipõhisele veehindade reguleerimisele.

### Hinnapoliitika ja -metoodika

Hinnametoodika on oluline muudatuste motivaator ja reformi eeltingimus. Praeguse metoodikaga on probleeme, eriti seoses investeeringuvajaduste arvestamise ja vee-ettevõtete tulemuslikkuse parandamisega.

#### Hinnametoodika ja selle kohaldamine

Hinnametoodika on oluline osa majanduslikust regulatsioonist. Lihtsalt öeldes on vee- ja kanalisatsiooniteenuste majandusliku regulatsiooni eesmärk tagada, et klientidele pakutakse sobivat veeteenust õige hinnaga. „Sobiv“ viitab siin mitmele eesmärgile: majanduslik (töökindel veejaotus ja raiskamise vähendamine), keskkondlik (ressursi kokkuhoid), sotsiaalne (taskukohasus) ja rahaline (ettevõte peaks suutma teenuse osutamist rahastada nii nüüd kui ka tulevikus).

Eesti konkurentsiameti välja töötatud hinnametoodika on loodud Eesti ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduses (edaspidi „veeseadus“) sätestatud volituste kohaselt. Selle seaduse järgi peavad veehinnad põhinema kuludel (sh mõistlik kasum) ja saama reguleerimisasutuse heakskiidu.[[1]](#endnote-2) Eesti seaduse järgi peavad vee- ja kanalisatsiooniteenuste hinnad:

* katma põhjendatud tegevuskulud;
* hõlmama lisainvesteeringute tegemise vajadust, et tagada olemasoleva vee- ja kanalisatsioonivõrgu kestlikkus vastavalt kohalike omavalitsuste avaliku vee- ja kanalisatsioonivõrgu arendamise kavale (arengukava);
* tagama vee-ettevõtte investeeritud kapitali põhjendatud kasumlikkuse (kapitali kaalutud keskmine hind);
* toetama avaliku vee- ja kanalisatsioonivõrgu (sh sademeveesüsteemi) arengut konkreetsetel aladel, kus üle 50% enne 1999. aasta 22. märtsi välja antud ehitusloaga elamutest on süsteemiga ühendatud (arengukava kohaselt).

|  |
| --- |
| Selgitus 3.1. Vee- ja kanalisatsiooniteenuste majandusliku regulatsiooniga seotud mõisted  Taskukohasus – konkreetsete leibkonnarühmade võime tasuda kõik vee- ja kanalisatsiooniteenustega seotud kulud (sh käibemaks, maksud ja muud lisatasud). Seda väljendatakse sageli leibkonna tulude või kulude protsendina.  Rahastamiskõlblikud kulud – ettevõtja üldkulude see osa, mis on reguleerimisasutuse arvates vajalik reguleeritud teenuse osutamiseks.  Reguleeritav vara – ettevõtja need varad, mida on vaja reguleeritud teenuse osutamiseks. Suurem reguleeritav vara lubab suuremat rahastamiskõlblikku amortisatsioonikulu, suuremat reguleeritud tootlikkust ja seega ka suuremaid rahastamiskõlblikke kulusid.  Regulatiivne mõjuhinnang – selliste oluliste kulude ja kasu (eelnev) süsteemne väljaselgitamine ja kvantifitseerimine, mis on kavandatava regulatsiooni vastuvõtmise korral tõenäolised.  Kapitali kaalutud keskmine hind – ettevõtja kapitalikulu arvutus, kus iga kapitalikategooria on proportsionaalselt kaalutud. See hõlmab kogu reguleeritud teenusega seotud pikaajalist kapitali. Suurem kapitali kaalutud keskmine hind viitab (reguleeritud vara) suuremale kapitalikulule ja seega suuremale teenusehinnale.  Allikas: OECD (2015), „Regulatory Impact Analysis“, in Government at a Glance 2015, OECD Publishing, Paris |

Regulatsioonis eeldatakse kodumajapidamistele ja juriidilistele isikutele ühesugust mahuhinda. Üldiselt on see kooskõlas põhimõtetega „saastaja maksab“ ja „kasusaaja maksab“, millest on juttu OECD veenõukogu soovituses (<http://www.oecd.org/water/recommendation/#d.en.431326>).

Et leevendada piirkonna eri eesmärkide vahelisi pingeid, võib kaaluda teistsugust hinnavalemit. Näiteks Saksamaal ja Madalmaades kasutatakse kaheosalist hinda. Selles võiks olla suur püsikomponent ja ühtne mahupõhine komponent. Selline kaheosaline hind viib suurte püsikuludega ettevõtete tulud kuludega paremini kooskõlla. Ent kui sihitatud sotsiaalsed meetmed puuduvad, võib sel olla sotsiaalselt regressiivne mõju. Mõni reguleeriv asutus lubab hinnas väikest püsikomponenti, mis on seotud klientidele osutatavate teenustega, nagu mõõtmine, arvete esitamine ja arvestihooldus.

#### Sotsiaalsed aspektid

Hindu on vaja kohandada, kui teenuse taskukohasus on mõne elanikkonnaosa jaoks ohus. Taskukohasuse kontrolli praegu hindade seadmine Eestis ei sisalda. Taskukohasuse küsimus lahendatakse kohaliku omavalitsuse tasandil, andes konkreetsetele inimestele sotsiaalabi (toimetulekutoetus jms).

Tegelikkuses moodustab vee hind leibkonna liikme sissetulekust alla 2,5%, mistõttu ei peeta taskukohasust praegu veel probleemiks.[[2]](#endnote-3) Sellele võib aga olla vaja mõelda tulevikus, kui taristu korrektne toimimine, hooldus ja uuendamine peavad saama korralikult rahastatud.

#### Omandiõigus ja amortisatsioon

Hinnavalemiga seotud regulatsiooniküsimused on väga olulised. Praegust hindade reguleerimise süsteemi Eestis iseloomustab alljärgnev:

* Reinvesteerimiskomponenti enamiku vee-ettevõtete hinnavalemis ei ole. Lagunevate varade väljavahetamise kulud teenusehinnas korrektselt ei kajastu, sest ELi raha eest ehitatud varad (enamik hiljutistest varadest) ei ole reguleeritud varade hulgas. Seetõttu ei suuda enamik vee-ettevõtteid saada tulu, millega olemasolevat taristut vajaduse korral uuendada ja ajakohastada.
* Kapitalikulusid arvutatakse vastavalt põhivara soetusmaksumusele lineaarselt 30–40 või enama aasta jooksul. Hinna seadmise meetodis ei ole võimalust kasutada asendamisväärtuse asemel põhivara indekseeritud väärtust.
* Amortisatsioonikulude kasutamisele vaatamata ei saa praeguses veehinnas arvestada ELi raha eest omandatud varade amortisatsioonikulusid.

Peamine probleem abina saadud varade väljajätmisega baassummast, millelt arvutatakse varade tootlikkust ja rahastamiskõlblikke amortisatsioonikulusid, on see, et meetodi kohaselt ei kajastata õigesti olemasolevate varade hoolduse ja uuendamise kulusid. Seetõttu ei saa vee-ettevõtted tulu, mida neil on vaja veeteenuste kestliku osutamise rahastamiseks nii praegu kui ka tulevikus. Kui subsiidiumid puuduvad, ei saa sellise rahastamismudeliga pärast veetaristu kiiret laienemist enam jätkata.

Üks lahendus võib olla *taristu uuendamise tasu* lubamine, nagu seda kasutatakse Inglismaal, Walesis, Šotimaal ja Kosovos. Sellist tasu peetakse rahastamiskõlblikuks ehk tegelike varahoolduskulude, mitte amortisatsioonikulude katteks.

### Sõltumatu majanduslik regulatsioon vee-ettevõtete jaoks

Sõltumatu majanduslik regulatsioon hõlmab mitmeid vee- ja kanalisatsiooniteenustega seotud funktsioone. Eelmises jaotises oli juttu hinna määramise küsimustest. Siin keskendume kahele teemaringile:

* vee-ettevõtete tulemuslikkuse stimuleerimine;
* arengukava ja investeeringukavade võimaluse hindamine. Seotud teema on ka kulukavade tõhususe stimuleerimine.

Sõltumatut majanduslikku regulatsiooni saab teha ka erinevate institutsiooniliste ja korralduslike meetmetega. OECD on hinnanud mitmes riigis kasutatavaid võimalusi. Sellele toetudes saab arutleda, millised võiksid olla Eestis sobivad võimalused neid funktsioone pakkuda.

Joonis 3.1. Vee- ja kanalisatsiooniteenuste majandusliku regulatsiooni funktsioonid



Allikas: autorite selgitus

Vee-ettevõtjate, tarbijate ja riigi huvide tasakaalu saavutamine

Vee-ettevõtete iseseisva toimetuleku tagamine

Riiklik majanduslik regulatsioon vee- ja kanalisatsiooniteenuste jaoks

Vee-ettevõtete läbipaistva ja avatud toimimise tagamine

Tulemusliku hinnapoliitika ja stiimulipõhise regulatsiooni tagamine

Tarbijaõiguste kaitse

#### Vee-ettevõtete tulemuslikkuse stimuleerimine

Vee-ettevõtete tulemuslikkuse parandamise stiimulid võivad olla olulised muutuste motivaatorid. Selged tulemuslikkuse eesmärgid, mida toetavad usaldusväärne järelevalve ja piisav „präänik“ (või „piits“), võivad tulemuslikkuse paranemisele kaasa aidata, tuua välja puudused ning ärgitada vee-ettevõtteid vajalikus suunas tegutsema.

Hinnaregulatsioon ei arvesta piisavalt vee-ettevõtete tulemuslikkust. Näiteks personali kohandamine ja tulu mitteandva veekulu vähendamine aktsepteeritavale tasemele võtavad mitu aastat. Sellepärast on enamikus riikides vee-ettevõtete äriplaanid mitmeaastased (Inglismaal ja Walesis viis aastat) ning järgivad hinna läbivaatamise perioode ja halduslepingute kestust.

Tähelepanu vajavad kaks omavahel seotud teemaringi. Esimene on hindade ja rahastamiskõlblike kulude määramise alus. Praegu peab konkurentsiamet hindade määramise alusdokumentideks kohalikke arengukavu (tegelikkuses on need koostanud vee-ettevõtted ja heaks kiitnud omavalitsused). Põhimõtteliselt on reguleerimisasutuse jaoks oluline dokument ettevõtja äriplaan, mida toetab investeerimiskava. Äriplaanis peab olema näha ja põhjendatud tulemuslikkuse paranemine, mida on realistlikult võimalik saavutada, ning sellise tulemuslikkusega seotud (kapitali- ja tegevus-) kulud.

Teine teemaring hõlmab tulemuslikkuse määramist, järelevalvet ja tasustamist. Eestil on vee-ettevõtete tulemuslikkuse võrdlusanalüüsis vähe kogemusi. Nõuetele vastavuse järelevalvet teevad kaks eraldi institutsiooni: konkurentsiamet kui majanduslik regulaator (veemajandus ja jäätmed) ning terviseamet (joogivee standardid). Vee-ettevõtete liit on koostanud võrdlusanalüüsi kava kirjelduse, mis ei ole kuigi tulemuslik (sisaldab puudulikku ja sageli aegunud infot, mille paikapidavus on küsitav). Poliitikavaldkonna eesmärkidega kooskõlas olevad spetsiaalselt välja töötatud kriteeriumid ja tulemuslikkuse süstemaatiline kontroll saavad olla aluseks stiimulisüsteemile, millega suurendada pakutavat väärtust ning jõuda Eestis tulemuslikuma ja kulutõhusama veemajanduseni.

#### Investeeringute kavandamine

Eestis on majandusliku regulatsiooni aluseks kulud, aga pole selge, milline institutsioon (kui üldse) kontrollib investeerimis- ja kulukavade sobivust või motiveerib tõhusust suurendama. Sellises olukorras on igal kohalikul omavalitsusel kaudne stiimul koostada arengukavad eraldi. See aga on kasutamata jäänud võimalus saada kasu näiteks mastaabi- ja mitmekülgsussäästust. See on probleem, eriti kuna vee- ja kanalisatsiooniteenused on kapitalimahukad: dubleerimisriskid on kulukad, iseäranis pikas perspektiivis, kui arvestada olemasolevate varade hooldamise ja uuendamise vajadust. Eespool mainitud demograafilised suundumused saavad selliseid tarbetuid kulusid ainult suurendada.

Selle probleemi lahendamiseks on mitu võimalust. Võiks koostada riikliku veestrateegia koos põhjaliku ja realistliku finantseerimisstrateegiaga, et määrata üldine ambitsioonitase ning saada alus, mille põhjal hinnata investeerimisvajaduste võimalust, ja võimalik, et ka motiveerida kohalikke omavalitsusi jõud ühendama. Kavandatud strateegia eesmärk iga omavalitsuse jaoks oleks:

* selgitada välja veevarustuse pikaajalised vajadused (elanikkonna ja majandusarengu prognooside alusel) ning allikad;
* selgitada välja vee- ja kanalisatsioonitaristu renoveerimise, väljavahetamise ja laiendamisega seotud investeerimisvajadused ja kulud;
* uurida võimalusi teha naaberkogukondadega ühiseid investeeringuid ja tegutseda koos. Kavandatud lahendusi võiks prioriteetsemaks pidada, kui need on kooskõlas riikliku vee- ja finantsstrateegiaga.

Selline töö aitaks ajakohastada ja vaadata läbi kohalikes arengukavades määratletud vajadused ning konsolideerida investeerimisvajadused riigi tasandil koostöös konkurentsiameti ja rahandusministeeriumiga.

## Eesti vee- ja kanalisatsiooniteenuste sektori SWOT-analüüs

Üks aruteludokumendi eesmärke oli hinnata tsentraliseeritud vee- ja kanalisatsiooniteenuse võimalust Eestis. Hindamisel keskendutakse teemadele, mis on konsolideerimisreformi aluseks: tulemuslik õiguslik ja reguleeriv raamistik, riigi roll poliitikavaldkonna kujundamisel ja rakendamine.

SWOT-analüüsi tulemused on esitatud järgmises tabelis.

Tabel 3.1. Eesti vee- ja kanalisatsiooniteenuste sektori SWOT-analüüs

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Sisetegurid | | Välistegurid | |
| Tugevad küljed | Nõrgad küljed | Võimalused | Ohud |
| Viimase paarikümne aasta jooksul on rakendatud väga suur investeerimiskava  Joogiveedirektiivi nõuetele vastavus on suur  Senini on rahaline surve tarbijatele kasvanud vaid veidi, kuigi hinda on oluliselt tõstetud  Vee- ja kanalisatsiooniettevõtete kogemused järgida Euroopa Komisjoni ja rahvusvaheliste finantseerimisinstitutsioonide nõudeid.  Korralik avalikkuse kaasamine otsustusprotsessi, aktiivne valdkondlik ühendus | Tegevuse tõhususe jaoks puudub stiimul  Probleemid kohalike omavalitsuste ja vee-ettevõtete vastutavusega  Hinnavalemis puudub reinvesteerimiskomponent Kapitali ei amortiseerita piisavalt  Omavahendite puudumine ja ajakohastamise väline rahastamine  Vee-ettevõtete töötajate palgad on väiksed, tööjõu voolavus suur ja töötajad ei ole motiveeritud (eriti väikestes omavalitsusüksustes)  Kvalifitseeritud personali puudumine (sh ajude äravool, mis on tingitud väikestest palkadest ja elanikkonna rändest)  Ebapiisav energiatõhusust suurendavate seadmete ja tehnoloogia kasutamine  Kasutatakse väga palju lisavett ja võrgukaod on suured  Teenitakse kahjumit, ettevõtete rahaline olukord ei ole rahuldav, likviidsus väike  Avalikkust ei teavitata ega kaasata piisavalt. See soodustab valdkonna ettevõtete ja konsolideerimisreformi halba mainet | Võimalused kasutada mastaabi- ja mitmekülgsussäästu  Parem vastavus ELi veedirektiivide nõuetele  ELi vahendite kättesaadavus, mis lihtsustab uute investeeringute tegemist  Õigusliku ja reguleeriva raamistiku (st teiseste õigusaktide) täiustamine  Vee- ja kanalisatsiooniettevõtete tegevuse tõhusam riiklik reguleerimine  Parem vee- ja kanalisatsioonivaldkonna poliitika ning asjaomane riikliku reguleerimise süsteem  Potentsiaal suurendada kodumaist rahastust ning rahvusvaheliste rahastamisinstitutsioonide huvi vee- ja kanalisatsiooniprojektide rahastamise vastu  Uue vee- ja reoveepuhastustehnoloogia juurutamine  Üleminek veehindade stiimulipõhisele reguleerimisele  Valdkondliku info- ja analüüsisüsteemi juurutamine (sh võrdlemise ja järelevalve süsteemid) | Sektori sidusrühmad ei toeta reformi  COVID-19 tõttu prognoosimatu tulu  Vajadus tugevdada sektori strateegilise arengu visiooni  Riiklike valdkondlike arengukavade ebatõhususe oht, kui need ei ole kooskõlas kohalike arengukavadega  Kohalikel võimudel puudub võimekus töötada välja valdkondlikud programmid (nt seetõttu koostavad need vee-ettevõtted)  Riikliku regulatsiooni tõhusust on vaja parandada  Elanikkond ei taha kõrgemat hinda maksta |

Vee- ja kanalisatsiooniteenuste piirkondlikuks muutmise kasu valitud näidete alusel

Tšiili – vee-ettevõtete tulemuslikkuse võrdlemine

Tšiilis on hea nii veesektori tulemuslikkus kui ka hästi läbimõeldud sotsiaalteenused. Veemajanduse reform algas 1970ndatel ning selle tulemusena muudeti teenused piirkondlikuks ja tõsteti järk-järgult teenusehinda.

Selle protsessi kõrghetk oli sõltumatu majandusregulaatori (Superintendencia de Services Sanitarors (SSIS)) loomine. Peale selle kehtestati neli hinnakujunduspõhimõtet: mittediskrimineerimine, kulude katmine, majanduslik tõhusus (tasuvus) ja säästmisele õhutamine. Väike SSIS arendas välja näidisettevõtte, millega saab võrrelda 14 Tšiilis tegutsevat vee-ettevõtet. Hindu määrates võeti arvesse ettevõtete tulevase tõhususe parandamise meetmeid. SSISi juhtimisel vähenesid lekked ja paranes kulude katmine. Sellegipoolest jäid investeeringud väikseks. SSIS ei kasutanud alguses mõne suure ebatõhusa ettevõtte jaoks vajalikke utsitusmeetmeid.

Probleemid lahendati alljärgnevaga:

* SSISile anti rohkem võimu ja sõltumatust (sh vee-ettevõtete makstavast lõivust saadav rahastus);
* taristu jaoks saadi raha omakapitaliväärtpaberite müügi, kontsessioonilepingute ja erasektori kaasamise abiga (kokku 1 mld Ameerika dollarit, mis kõik investeeriti taristusse).

SSISi põhitegevused hõlmavad muu hulgas nii sektori kui ka kontsessioonilepingute tulemuslikkuse järelevalvet.

Tšiililt on seoses veehindade taskukohasuse puudumisest ülesaamisega palju õppida. Sotsiaalsest vaatenurgast on vee kättesaadavuse puudumine kulukam kui kättesaadavus omahinnaga. Sotsiaalsed meetmed on keskendunud laiendamise ja paranenud kättesaadavuse rahastamisele, millest pool kulus vaestele.

Kõik tarbijad saavad mõõdetud tarbitud vee eest täishinnaga arve. Sissetulekute alusel vaeseks loetavad kliendid saavad esitada arve kohalikule omavalitsusele, kes maksab sellest teatava osa, kui abisaaja ise tasub ülejäänu. Niimoodi katavad omavalitsused keskmiselt 6% vee-ettevõtete käibest.

Tšiili veemajandusreformi edus ei ole mingitki kahtlust. Ent selge pole see, mil määral suudavad teised samu tulemusi saavutada. Tšiilis on avalik haldus olnud juba pikalt tulemuslik ja kasutatakse lepingulist lähenemisviisi. Seetõttu on suudetud pakkuda sihitatud abi vaestele ja kaasata kapitali (peamiselt reovee puhastamisse tehtavateks investeeringuteks). Tšiili näitest selgub, et majanduslik regulatsioon vajab poliitiliste eesmärkide alusel perioodilist ümberkalibreerimist. See on valitsuse ülesanne.

Flandria – sotsiaalsed veehinnad

Belgia Flandria piirkonnal on kõige arenenum (sotsiaalsete) veehindade määramise süsteem. Esiteks on vaid väike püsitasu klientidega seotud kulude (nt mõõtmine ja arvete esitamine) eest. See moodustab arvest alla 10%. Arve mahukomponent arvutatakse kas tava- või sotsiaalse hinnaga. Tavahind on lihtne leibkonna suurusest olenev järk-järgult kasvav hind. Nii maksavad suuremad leibkonnad kuupmeetri eest sama hinda kui väiksemad, kui nad kuuluvad samasse hinnarühma ja neil on sarnane tarbimine liikme kohta.

Sotsiaalse hinnaga on aastas esimesed 15 m3 inimese kohta või päevas 41 l inimese kohta tasuta. Seda ületava veekoguse eest küsitakse tavahinnast madalamat hinda. Alltoodud joonistel kirjeldatakse seda süsteemi lähemalt. Väiksemate ja suuremate tarbimisühikute vaheline sisseehitatud ristsubsideerimine tagab, et suurim tarbimine on kõige kallim nii rikaste kui ka vaeste jaoks. Nõnda on olemas stiimul tarbimist vähendada.

Lisa joonis 3.A.1. Vee aastase maksumuse komponendid eri suurusega leibkondade ja eri suurusega tarbimise jaoks, 2017



€/a

Mugavushinna muutuv komponent

Baashinna muutuv komponent

Püsikomponent

m3/month m3/month m3/month m3/month

Kaheliikmelised leibkonnad Kuueliikmelised leibkonnad

Allikas: <https://www.farys.be/nl/watertarieven>

Lisa joonis 3.A.2. Ekvivalentsed eri suurusega leibkondade kogukulud kuupmeetri vee kohta Genti linnas 2018. aastal



Leibkonna arve suurus olenevalt tarbimismahust

Aastane mõõdetud tarbimine kuupmeetrites

Allikas: <https://www.farys.be/nl/watertarieven>

Selline süsteem on ahvatlev, sest see on kasulik nii sotsiaalselt, keskkondlikult kui ka rahaliselt.

Flandrias on arenenud sotsiaalse hinna süsteem. Reguleerimisasutus mõjutab sotsiaalpoliitikat väga palju, kehtestades hinnajärkude piirid ja suhtelise hinnaerinevuse. Järke on kaks (alla ja üle 30 m3 leibkonnaliikme kohta aastas). Esimese järgu hind on järgmise omast poole väiksem. Reguleerimisasutus kehtestab ka sotsiaalsete hindade suuruse ja tingimused (praegu üks viiendik tavahinna püsi- ja muutuvkomponendist).

Selline kahejärguline hind suurendab aga vee-ettevõtete halduskoormust. Õigeks hinna määramiseks peavad nad koguma andmeid leibkonnaliikmete arvu kohta. Kulud vee- ja kanalisatsiooniteenustele on suurusjärgus 1–2% leibkonna sissetulekust (st rahvusvahelises plaanis täiesti taskukohased). Raske on hinnata, kuidas selline süsteem tagab taskukohasuse vaestele. Hinnajärkude olenemine leibkonna sissetulekust liikme kohta lükkab ümber kõige kaalukama järkudevastase argumendi. Aga vähe on teada selle kohta, kuidas need järgud ja hinnad konkureerivad taskukohasuse tagamisel näiteks ühtsete mahupõhiste hindadega. Vahemikke ajakohasema vaesusstatistika alusel ei kohandata.

Sellist ümberjagamist võib teha ainult teeninduspiirkonna piires. Väiketarbijaid ja sotsiaalhinna saajaid subsideerivad sama teeninduspiirkonna teised tarbijad. Et selline sotsiaalmeede optimaalselt toimiks, on vaja kolme tegurit:

* regiooni teeninduspiirkondade keskmine hind peab olema sarnane;
* tulujaotus teeninduspiirkondades peab olema sarnane;
* tulu leibkonnaliikme kohta teeninduspiirkondades peab olema sarnane.

Kõrvalekalded neist tingimustest tekitavad tulujaotuses piirkondlikke moonutusi, mida on raske kvantifitseerida. Eeldades, et tingimused on Flandrias piisavalt täidetud, võib siiski küsida, kas teenuste parema taskukohasuse sotsiaalne kasu kaalub üles vee-ettevõtete suurema halduskoormuse.

Madalmaad – mahu- ja mitmekesisussääst

Madalmaad leidsid 1970ndatel, et nende omavalitsuste veevärkides puudus *mahu- ja mitmekülgsussääst*, et tulevikus pakkuda tõhusaid teenuseid. 1975. aasta veeseadusega alustati regionaliseerimist, mille tulemusena moodustusid praegused kümme joogiveega varustajat. Tegu on avaliku sektori ettevõtetega, mis kuuluvad täielikult omavalitsustele ja provintsidele.

Reovee kogumine on jäänud omavalitsuste ülesandeks. Seda rahastatakse spetsiaalsest kohalikust maksust Vastutus reovee puhastamise ja veevarude majandamise eest lasub demokraatlikult valitud veenõukogudel. Need on juriidilised isikud, kellest esimene asutati 1255. aastal. 23 veenõukogu tegutseb piirkondlikul tasandil.

Kunagise regionaliseerimise tagamõte oli tagada tõhus toimimine. Sellega kaasnes aga ka tasukohasus hõredamalt asustatud kohtades.

Kui kõigi kuni 1000-inimekvivalendiste asulate hinnad kataks vaid kulusid, peaks hind maapiirkondades olema linnadest kolm korda kõrgem. Aga maaleibkondade sissetulekud on tavaliselt väiksemad. Tegevuse piirkondlikule tasandile viimine ja hindade ühtlustamine aitas kulusid võrdsemalt jagada. Ühtse hinna tõttu ristsubsideerivad suurema sissetulekuga ning väiksema vee- ja kanalisatsiooniteenuste ühikukuludega tarbijad väiksema sissetulekuga ja suuremate ühikukuludega maaelanikkonda.

Omavalitsused koguvad järgmisi tasusid:

* reoveekogumistasu, mis peaks katma omavalitsuse kanalisatsioonikulud; see võib põhineda tarbitud joogiveel, vara väärtusel või elanike arvul;
* reoveepuhastus- ja saastetasu veenõukogude nimel; selle aluseks ei ole mitte mõõdetud veetarbimine, vaid kolm kategooriat: leibkonna ühe-, kahe- või enamaliikmelisus;
* veesüsteemi tasu hoonete ja maa pealt (samuti veenõukogude arvel) veevarude haldamise eest; seda küsitakse maja või korteri (või maa) põhielanikult ja arvutatakse protsendina kinnisvara väärtusest (või tasuna elaniku kohta).

Need tasud moodustavad valdavalt vee- ja kanalisatsiooniteenustega seotud kulude püsikomponendi ning neid võib käsitada regressiivsena.

Madalmaade omavalitsustel on vee- ja kanalisatsiooniteenustega seotud sotsiaalne meede, mis hõlmab osalist või täielikku vabastust (ainult) vaesemate jaoks. Vaid püsikomponenti hõlmav vabastus jätab puutumata joogivee kokkuhoiu stiimulid.

Hollandi vee- ja kanalisatsiooniteenuste osutamise süsteem on keeruline ning tundub olevat killustatud. Ametivõimude tegevuse pikaajalise juurdunud koordineerimise tõttu on teenus siiski väga heal tasemel ja usaldusväärne. Teenuste piirkondlikuks muutmine on võimaldanud automaatset ristsubsideerimist, mis muidu oleks olnud võimatu. Peale selle on olemas vee- ja kanalisatsiooniteenustega seotud detsentraliseeritud sihitatud sotsiaalabi, mis hõlmab vaeste püsitasudest vabastamist.

## Märkused

1. Alla 2000 inimekvivalendiste teenuste hinnad määravad kohalikud omavalitsused. [↑](#endnote-ref-2)
2. Võrdlusaluseks võetakse rahvusvaheliselt 3–4%, kuigi selle päritolu ei ole selge ja sellega kaasneb mitu hoiatust. [↑](#endnote-ref-3)