Eesti veemajanduse kestlikuks muutmise analüüsid ja tegevuskava



PUBE

# Aruanne hindade reguleerimise raamistiku kohta

Eestis on veeteenuste ühendamise viiside ja stiimulite seas oluline roll hinnapoliitikal ning sellega seotud reguleerival raamistikul. Kuigi olemasolev raamistik on asjakohane ning vajaduste ja poliitiliste prioriteetidega põhimõtteliselt kooskõlas, võiks kaaluda mõningaid kohandusi, eelkõige abina saadud varade amortiseerimise meetodi osas, et pakkuda vee-ettevõtetele ja kohalikele omavalitsustele tugevamaid stiimuleid kaalumaks ühe praktilise võimalusena ühendamist. Muud mõõtmed hõlmavad võrdlusanalüüse ja teabe jagamist vee-ettevõtete tulemuslikkuse ning ambitsioonitaseme kohta.

## 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).

Käesolevas aruandes keskendutakse hindade reguleerimise raamistikule ning käsitletakse hindade kehtestamise metoodikat ja protsessi. Samas kaaluvad reguleerimisasutused võimalike hindade kehtestamise otsuste asjakohasuse hindamisel enamasti ka seda, mida vee-ettevõtted teatava hinnataseme juures on pakkunud ja kavatsevad pakkuda. See on väga oluline, sest hindade kehtestamisel rakendatav lähenemisviis võib oluliselt mõjutada otsuseid, mis omakorda võivad mõjutada edaspidist tulemuslikkust nii teenuste osutamise kulutõhususe kui ka nende teenuste kvaliteedi mõttes. Seda arvesse võttes rõhutatakse ja soovitatakse käesolevas aruandes mitme hinnametoodikaga seotud küsimuse käsitlemise kõrval ka mitut võimalust kajastada reguleerivas raamistikus laiemaid stiimulitega seotud kaalutlusi ning käsitleda neid hindade kehtestamise protsessi lahutamatu osana.

Senise korra ja võimalike edasiste arenguvõimaluste käsitlemisel ja hindamisel võetakse arvesse asjakohaseid rahvusvahelisi kogemusi. Rahvusvaheliste kogemuste arvessevõtmise asjakohasust suurendab asjaolu, et Eesti üldine vee- ja kanalisatsiooniteenuseid reguleeriv raamistik on suuresti sarnane paljudes teistes riikides kohaldatavate raamistikega (näiteks teatavate reguleerimisasutusele antud ülesannete ja reguleerimisasutuse poolt hindade reguleerimisel rakendatava laiaulatusliku („ehitusplokkide“) lähenemisviisi mõttes).[[1]](#endnote-2) Pealegi võib seda, kuidas lahendada vee- ja kanalisatsiooniteenustega seotud keskkonnaprobleeme rahaliselt jätkusuutlikul ja sotsiaalselt vastuvõetaval viisil, pidada küsimuseks, millega on tulnud tegeleda ning mingil määral tuleb edaspidigi tegeleda kõikides riikides.

Samal ajal sõltub erinevate võimalike lähenemisviiside kasutuselevõtu teostatavus ja asjakohasus suuresti Eestis praegu vee- ja kanalisatsiooniteenuste osutamise konkreetsetest asjaoludest ning sellest, kuidas need asjaolud on aja jooksul välja kujunenud. Seda arvestades ei püüta käesolevas aruandes anda laiaulatuslikku ülevaadet rahvusvahelistest kogemustest, sest selline ülevaade võiks väga tõenäoliselt osutuda liiga üldiseks ja vähekasulikuks. Selle asemel keskendutakse alljärgnevalt Eestis vee- ja kanalisatsiooniteenuste osutamise asjaoludele ning nendega seotud praegustele ja edaspidi esilekerkivatele probleemidele. Rahvusvahelistele kogemustele tuginetakse valikuliselt – kas selleks, et tuua esile Eesti oludes asjakohaseid kogemusi või illustreerida võimalikke lahendusvariante, mis näivad väärivat eritähelepanu.

Esimeses jaos võrreldakse senist lähenemisviisi amortiseerimisele, mida konkurentsiamet kasutab veeteenuste hindade kehtestamisel, teiste variantidega. Selles jõutakse järeldusele, et senine lähenemisviis on Eesti kontekstis sobiv, kuid see võiks anda paremaid tulemusi, kui kiirendatud amortisatsiooni lubamise tingimused oleksid selgelt välja öeldud. Siinses käsitluses kasutatakse peamiste kriteeriumidena taskukohasust ja tulemuslikkuse stiimuleid.

Seejärel käsitletakse hindade läbivaatamise algatamise alust ja tuuakse välja võimalik praegusest (vabatahtlikust) korrast tulenev negatiivne stiimulitega seotud mõju. Samuti tuuakse esile hindade perioodilise läbivaatamise kasutamise ja hindade läbivaatamise ulatusega seotud siduvate reguleerimispõhimõtete potentsiaal kõnealusest negatiivsest mõjust tulenevate probleemide lahendamisel.

Eraldi jaos tutvustatakse erinevaid meetodeid, mida saab Eestis kasutada konsolideerimise stimuleerimiseks, kasutades vee-ettevõtete tulemuslikkuse süstemaatilisemat võrdlemist ning ergutades vee-ettevõtteid tõstma oma arendus- ja investeerimiskavade ambitsioonitaset. Seejuures viidatakse rahvusvahelistele kogemustele, eelkõige Austraalia, Inglismaa ja Walesi ning Portugali kogemustele. Viimases jaos esitatakse analüüsidest tulenevad soovitused.

## Hinnavalem ja selle kohaldamise viis

Konkurentsiamet määrati Eestis vee- ja kanalisatsiooniteenuseid osutavate ettevõtete majandusregulaatoriks 2010. aasta novembris ning tema ülesanne oli kinnitada vee- ja kanalisatsiooniteenuste hinnad[[2]](#endnote-3) piirkondade puhul, mille reostuskoormus on vähemalt 2000 inimekvivalenti. Enne seda kehtestasid kõik vee- ja kanalisatsiooniteenuste hinnad kohalikud omavalitsused ning kuni 2021. aasta lõpuni kinnitasid kohalikud omavalitsused hinnad piirkondade puhul, mille reostuskoormus on alla 2000 inimekvivalendi. Alates 2022. aasta algusest vastutab konkurentsiamet kõigi avalike vee- ja kanalisatsiooniteenuste tasude heakskiitmise eest (s.t ka piirkondade puhul, mille reostuskoormus on alla 2000 inimekvivalendi).

Lubatud hinnatasemete kindlaksmääramisel kasutab konkurentsiamet nn ehitusplokkide meetodit, mida on rahvusvaheliselt juba aastaid laialdaselt rakendatud. Nimelt lähtub konkurentsiamet hindade heakskiitmisel oma hinnangust lubatud tulule, mille aluseks on tema hinnang põhjendatud

1. tegevuskuludele,
2. amortisatsioonile ja
3. kapitali tasuvusele.

Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadusest tulenevate kohustuste ja volituste alusel on konkurentsiamet välja andnud:

* kulupõhiste hindade arvutamiseks kasutatava metoodika;
* kaks küsimustikku (üks üksikasjalikum ja teine lihtsustatud), mille ettevõtted peavad hindade heakskiitmise protsessi raames täitma;
* hinnataotluste esitamise suunised vee-ettevõtetele (s.t kuidas küsimustikke täita ja milliseid lisadokumente tuleks esitada);
* konkurentsiameti seisukoha kapitali kaalutud keskmise hinna (WACC) kohta, mida tuleks kasutada kapitali tasuvuse põhjendatud taseme kindlaksmääramisel.

Konkurentsiameti rakendatav „ehitusplokkide“ lähenemisviis on kasutusel juba pikka aega ja pakub paindlikku raamistikku, mis sobib hästi mitmesuguste küsimuste lahendamiseks, kusjuures erinevates rahvusvahelistes kontekstides on seda laiapõhjalist lähenemisviisi täiendatud mitme muu regulatiivse algatusega (sh lähenemisviisidega kulude hindamisele ja katmisele ning teenuse osutamist stimuleerivatele aspektidele).

Käesoleva jao ülejäänud osas keskendutakse kahele hinnavalemi ja selle kohaldamisega seotud küsimusele, mis näivad väärivat eriti hoolikat tähelepanu:

* kulude hindamisel rakendatav lähenemisviis;
* hinnavalemis kasutatavate amortisatsiooni/kapitaalhoolduse summade kindlaksmääramisel rakendatav lähenemisviis.

### Kulude hindamine

Vee-ettevõtete majandusliku reguleerimise keskmes on kulude hindamise meetodite kasutamine lubatavate hindade kindlaksmääramisel. Nende meetodite kasutamine võib olla väga oluline Eestis konsolideerimise stimuleerimiseks, sest need võivad anda konkurentsiametile aluse piirata summasid, mida ettevõtted võivad oma klientidelt aja jooksul sisse nõuda. Selliste piirangute kohaldamine võib motiveerida ettevõtteid leidma võimalusi tõhususe suurendamiseks, sealhulgas konsolideerimise kaudu, et parandada oma olemasolevat ja eeldatavat edaspidist finantsseisundit.

Kulude hindamisel rakendab konkurentsiamet kolme laia lähenemisviisi, mida on rahvusvaheliselt laialdaselt kasutatud:

1. kulutasemete arengu (ja prognoositava arengu) läbivaatamine, sealhulgas võrdluses asjakohaste kättesaadavate hinnaindeksitega (konkurentsiamet võtab arvesse muutusi võrreldes tarbijahinnaindeksiga);
2. võrdlusanalüüs, milles võrreldakse kulusid teiste ettevõtete asjakohaste kuludega;
3. konkreetsete kuluvaldkondade ning seonduvate tegelike ja prognoositud kulutasemete asjakohasuse kohta esitatud põhjenduste üksikasjalik hindamine.

Kõiki neid lähenemisviise saab rakendada mitmel moel ja eri summeerimistasemetel ning need võivad hindade läbivaatamise protsessis teenida erinevaid eesmärke, sõltuvalt konkreetsetest kaalutavatest asjaoludest. Seoses 1. punktiga väärib märkimist, et kogukulude (ja/või keskmiste kulude) arengu ja asjaomaste hinnaindeksite võrdlemist võib pidada tähelepanu koondamiseks sellele, millised on kulutasemete üldised tagajärjed tarbijatele (nagu tehti RPI-X lähenemisviisi rakendamisel). Samal ajal analüüsivad reguleerimisasutused tavaliselt kulude dünaamikat ka mitmesugustel alamtasanditel, mis võib anda aluse üksikasjalikuma hindamise prioriseerimiseks (nt pöörates suuremat tähelepanu valdkondadele, kus prognoositakse kulude olulist suurenemist).

Lisaks kasutavad reguleerimisasutused sageli eri summeerimistasemetel võrdlusanalüüse, mis võivad hõlmata järgmisi kulusid:

* kogukulud, s.t tegevus- ja kapitalimahutuste kulud;
* põhilised kogukulud, s.t tegevus- ja kapitalimahutuste kulud, välja arvatud parenduskulutused (nt vee kvaliteedi parandamine);
* tegevuskulud;
* kogukulud, põhilised kogukulud või tegevuskulud, keskendudes konkreetsetele äriüksustele/tegevusliikidele, nagu veepuhastus, puhastatud vee jaotamine, reovee kogumine, reoveepuhastus;
* kitsamalt määratletud tegevustega seotud kulud (nt torude asendamise kulud, arvete esitamise ja klienditoe kulud jne).

Konkurentsiamet näib seni olevat rakendanud võrdlusanalüüside tegemisel pragmaatilist lähenemisviisi, sealhulgas rühmitades ettevõtted võrdluste tegemiseks vastavalt nende müügimahu ja torustiku pikkuse suhtele. Rahvusvahelised kogemused osutavad mõningatele mõistlikult usaldusväärsete võrdlusmudelite väljatöötamise raskustele, eriti kui arvesse tuleb võtta mõju, mis tuleneb märkimisväärsetest tiheduse/hõreduse erinevustest, nagu Eesti vee- ja kanalisatsiooniteenuste puhul.

Üks Eesti kontekstis esile toodud konkreetne hindamisprobleem seisneb selles, et osa võrdlusanalüüside jaoks kättesaadavatest võrdlusandmetest on liiga vanad ega kajasta asjakohaseid kulusid täpselt ja ajakohaselt. Kui kulutingimused on ajas suhteliselt stabiilsed, võib siiski olla endiselt võimalik kasutada vanemaid andmeid üsna hõlpsasti võrdlusanalüüsides väärtusliku sisendina. Kui aga kulutingimused on oluliselt muutunud, tuleb enamasti põhjalikumalt kaaluda, kas vanemate kuluandmete kasutamine on asjakohane ja kuidas seda tuleks teha. Praktikas sõltub palju sellest, kui lihtne on välja selgitada, millised tegurid on tingimuste muutuste põhjuseks, ja sellest, kas on olemas asjakohased meetodid nende tegurite arvessevõtmiseks. Näiteks võib mõningaid kulutingimuste erinevusi olla võimalik kajastada olemasolevate indeksite põhjal, nii siis, kui kulusid käsitletakse suhteliselt üldistatumal tasemel (mille puhul võivad olla abiks üldised hinnamuutuste mõõdikud, nagu tarbijahinnaindeks), kui ka konkreetsete valdkondade (nt tööjõu- või energiakulud) käsitlemisel. Veel üks mõjutegur võib olla ettevõtete tegevuse liikide ja ulatuse muutumine aja jooksul, mis võib põhjustada olulisi erinevusi kulusurves (näiteks võivad kulud kasvada juhul, kui on vaja täita rangemaid keskkonnanõudeid). Kui kulutingimused muutuvad ajas märkimisväärselt ning kui neid muutusi ei ole võimalik asjakohaselt arvesse võtta, püüdes teha kindlaks töökoormuse muutuste ja laiema kulusurve mõju, siis võivad vanemad kuluandmed osutuda küllaltki ebainformatiivseks ja võrdlusanalüüsi tegemisel võib olla asjakohane keskenduda peamiselt suhteliselt värskete andmete kasutamisele.

Kõige sobivam viis võrdlusanalüüside tegemisel rakendatavate konkreetsete tavade väljatöötamiseks sõltub paljudest üksikasjalikest kontekstispetsiifilistest küsimustest, mis väljuvad käesoleva hinnangu raamidest. Samuti on oluline tähele panna, et võrdlusanalüüside (ja nende aluseks oleva teabe kogumise korra) kvaliteet ja põhjalikkus areneb tavaliselt järk-järgult aja jooksul, kui tehakse kindlaks ja katsetatakse võimalikke üksikasjalikke variante ning saadakse kogemusi olemasolevate meetodite kasutamisel. Üks tähtis laiem kaalutlus on seega asjaolu, kui tõhus on see protsess, mille raames võrdlusanalüüse aja jooksul edasi arendatakse. Selles kontekstis on tavaliselt võtmetegurid läbipaistvus ja sidusrühmade tulemuslik kaasamine. Näiteks võib asjakohaste kulusid ja kulukäitureid puudutavate andmete läbipaistvus aidata parandada nii võrdlusanalüüsimudelite kasulikkust kui ka ettevõtete ja teiste sidusrühmade usaldust nende vastu, võimaldades avatumat konsulteerimist ja vaidlustamist; see omakorda võimaldab saada lisateavet protsessi jaoks, mis on paratamatult keeruline ja ligikaudne. Allpool olevas jaos, mis käsitleb tulemuslikkuse stiimuleid, on esitatud lisamärkused läbipaistvusküsimuste kohta.

### Asjakohaste amortisatsiooni/kapitaalhoolduse summade kindlaksmääramine

Eesti õigusnormide[[3]](#endnote-4) kohaselt ei tohiks hinnavalemis sisalduvad kapitalikulud (amortisatsioon ja kapitali tasuvus) hõlmata järgmist:

* varad, mida rahastatakse tarbijate makstavatest liitumistasudest;
* varad, mida rahastatakse ELi rahalistest vahenditest või riigilt või kohalikelt omavalitsustelt või muudelt institutsioonidelt saadud rahalise abi väärtuse ulatuses.

Liitumistasudest rahastatud varade väljajätmine reguleeritavast varast, mille alusel määratakse kindlaks ettevõtete amortisatsiooni ja kapitali tasuvuse summad, on standardne lähenemisviis, mida kasutatakse paljudes riikides ning mis kajastab liitumisega seotud varade tavapärase rahastamise teistsugust alust. Finantsabiga rahastatud varade käsitlemine tõstatab siiski mõningaid laiemaid küsimusi, mis puudutavad amortisatsiooni arvestamise sobivat alust, ja nendega seotud küsimusi edaspidiste kapitalihoolduse vajaduste rahastamise kohta.

Amortisatsiooni/kapitaalhoolduse summade arvessevõtmisel võib olla nii minevikku kui ka tulevikku suunatud roll:

* Minevikku suunatud rolli võib mõista nii, et see on seotud eelmistel aastatel tehtud kapitalimahutuste kulude katmisega.[[4]](#endnote-5) Standardse „ehitusplokkide“ lähenemisviisi kohaselt (nagu eespool märgitud, järgib Eesti hinnavalem seda üldjoontes) lisatakse kapitalimahutused reguleeritavale varale ja kaetakse aja jooksul reguleeritava vara amortiseerimise kaudu. Selle lähenemisviisi kohast amortisatsiooni nimetatakse mõnikord kapitali tagasisaamiseks, kuna seda võib mõista nii, et see võimaldab saada tagasi osa varasemate kapitalimahutuste kuludest, mida investorid ei ole veel tagasi teeninud (kusjuures kapitali tasuvus tagatakse kapitali kaalutud keskmise hinna (WACC) kohaldamisega reguleeritava vara jäägile antud aastal).
* Tulevikku suunatud rolli võib mõista nii, et see on otsesemalt seotud tulevaste kapitaalhoolduse vajaduste rahastatavusega. Täpsemalt tagab amortisatsiooni arvessevõtmine täiendava tasudelt teenitava rahalise tulu ja see täiendav rahaline tulu võib mõjutada seda, mis ulatuses saab ettevõte klientidelt saadava tulu kaudu rahastada edaspidiseid kapitaalhoolduse vajadusi, ning tema võimet kaasata välisvahendeid, tavaliselt laenude võtmise kaudu (ja selliste laenude tingimusi).

Eestis kasutatavat lähenemisviisi, mille kohaselt jäetakse ELi rahaliste vahendite abil saadud varade väärtus põhjendatud amortisatsiooni arvutamisel välja, võib pidada selgelt vastavaks eespool nimetatud minevikku suunatud rollile. See tähendab, et abi toetuspõhise olemuse tõttu ei ole vee- ja kanalisatsiooniteenuseid osutavatel ettevõtetel sellise rahastamise tulemusena kogunenud varasemaid investeeringuid, mis tarbijatel tuleb veel kinni maksta. Seda arvesse võttes näib, et üks kõnealuse varasema rahastamise regulatiivse käsitlusega seotud oluline küsimus seisneb selles, milline on selle käsitluse mõju edaspidiste kapitaalhoolduse vajaduste rahastamisele (eespool nimetatud tulevikku suunatud roll).

Meie arusaamise kohaselt on konkurentsiameti lähenemisviis kapitaalhoolduse edaspidise rahastatavuse küsimusele üldjoontes järgmine:

1. Edaspidist kapitaalhooldust käsitletakse samamoodi nagu iga muud uut kapitalimahutust: see lisatakse reguleeritavale varale ning seda võetakse aja jooksul hinnavalemis arvesse reguleeritava vara amortisatsiooni ja reguleeritava vara jäägilt saadava tulu kaudu.
2. Ettevõte võib hindade läbivaatamise taotluse esitamisel tuua esile võimalikud selle lähenemisviisi puhul tekkivad rahastatavusega seotud raskused ja konkurentsiamet võib lubada kohaldada (eeldatavasti lubatavast) kiirema amortiseerimise eeldust, kui on esitatud veenvad põhjendused, et selline muudatus oleks asjakohane.

Oleme seisukohal, et üldjoontes annab konkurentsiameti seni rakendatav lähenemisviis tõenäoliselt asjakohase aluse hinnavalemis kasutatavate amortisatsiooni/kapitaalhoolduse summade kindlaksmääramiseks, sest see võib pakkuda pragmaatilist ja paindlikku viisi tõendatult oluliste rahastatavusega seotud probleemide lahendamiseks, hoides samas ära riski, et vee- ja kanalisatsiooniteenuste kliendid peavad maksma põhjendamatult kõrgeid tasusid. Alljärgnevalt selgitame lähemalt, miks see meie arvates nii on, ja toome välja mõned puudused, mis võivad võimalike alternatiivsete lähenemisviiside kasutuselevõtmisega kaasneda. Samuti toome esile mõningad viisid, kuidas võiks olla soovitav arendada seda üldist lähenemisviisi, mida konkurentsiamet meie arusaamist mööda praegu rakendab.

Meie hinnangu aluseks on ka kolm järgmist olulist tegurit:

* taskukohasuse kaalutlused;
* tõhususe stiimulid;
* põlvkondadevahelise õigluse kaalutlused.

Need tegurid on väga olulised, kui hinnatakse amortisatsiooni/kapitaalhoolduse summade kindlaksmääramisele võimalike alternatiivsete lähenemisviiside soovitavust. Kaks alternatiivset lähenemisviisi, mida kasutatakse paljudes riikides, on järgmised: a) hetkeväärtuse amortiseerimise lähenemisviis, mida kohaldatakse kõigi asjaomaste varade suhtes, ja b) taristuarvestuse lähenemisviis, mille puhul kapitaalhooldust käsitatakse sisuliselt nii, nagu oleks tegemist tegevuskuludega (ja mis hõlmab seega eeldatavate kapitaalhoolduse vajaduste rahastamist otse kehtivate tasude kaudu).

#### Hetkeväärtuse amortiseerimise lähenemisviisi puudused

Hetkeväärtuse amortiseerimise lähenemisviisi kasutuselevõtmisel tuleks amortisatsiooni arvestada ELi rahalistest vahenditest rahastatud varade puhul. Sellise lähenemisviisi kasutuselevõtmine võiks olla põhjendatud asjaoluga, et see tugineb suuresti ühelt poolt asjakohaselt arvutatud amortiseerimisvajaduste ja teiselt poolt edaspidiste kapitaalhoolduse vajaduste eeldatavale pikaajalisele keskmisele suhtele. Teisisõnu tugineb see amortisatsioonimeetodile, mis leitakse andvat piisavalt hea hinnangu tõenäolistele pikaajalistele keskmistele kapitaalhoolduse vajadustele ja seega ka sellele, kui suurel määral peaks praegune tarbijaskond osalema (praeguste või tulevaste) kapitaalhoolduse vajaduste täitmises.

Tegelikkuses näib siiski, et seda hetkeväärtuse amortiseerimisel põhinevat lähenemisviisi iseloomustavad märkimisväärsed puudused, mis on seotud nii taskukohasuse kaalutlustega kui ka tõhususe stiimulitega. Taskukohasuse kaalutlused on olulised, sest selle lähenemisviisi kasutuselevõtmine suurendaks oluliselt vee- ja kanalisatsiooniteenuste eest makstavaid lubatud tasusid, kui muud tingimused jäävad samaks. Põhimõtteliselt võiks seda mõju püüda leevendada teatava trajektoori abil, nii et üleminek hetkeväärtuse amortiseerimisel põhinevale lähenemisviisile toimuks aja jooksul, mis võimaldaks taskukohasusega seotud probleeme teataval määral arvesse võtta. Oluline on siiski tunnistada võimalikke rahalisi tagajärgi, mis selle lähenemisviisi kasutuselevõtmisel vee-ettevõtete puhul kaasneksid. Näib olevat märkimisväärne oht, et selline lähenemisviis võib vähemalt lähiaastatel kaasa tuua tõenäoliste kapitaalhoolduse vajaduste olulise ülehindamise, eriti arvestades, et paljud ELi rahalistest vahenditest rahastatud varad on rajatud suhteliselt hiljuti. Seega rahastataks ettevõtete kapitaalhoolduse vajadusi tõenäoliselt juba aastaid enne seda, kui kulutamisvajadused tegelikult tekivad.

See võib tunduvalt vähendada rahalist survet, millega vee-ettevõtted vastasel juhul peaksid arvestama, kuna suuremad amortisatsioonisummad tagaksid (muude regulatiivsete kaitsemeetmete puudumisel) kulude haldamisel täiendava rahalise manööverdamisruumi. Kuigi põhimõtteliselt võiks seda rahalist manööverdamisruumi kasutada selleks, et moodustada puhvreid ajaks, mil kapitaalhoolduse vajadused on suuremad, võib tekkida märkimisväärne oht, et manööverdamisruumi kasutatakse tegelikult hoopis selleks, et teataval määral kaitsta vee-ettevõtet tõhususe parandamise surve eest, millega ta vastasel juhul võib silmitsi seista. See tähendab, et on oht, et parem finantsseisund, mille vee-ettevõte saavutaks, kui ta võtaks kasutusele hetkeväärtuse amortiseerimisel põhineva lähenemisviisi, võimaldaks tõhususe parandamist kaugemale edasi lükata, sest see leevendaks tõhususe parandamisega seotud piiranguid, mille reguleerimisasutus vastasel juhul vee-ettevõttele seaks.

Kuigi mõistlik on hinnata, kuidas need kaalutlused sobivad kokku põlvkondadevahelise õigluse kaalutlustega, ei ole ilmne, et need kaalutlused võiksid ELi rahalistest vahenditest rahastatud varade suhtes hetkeväärtuse amortiseerimisel põhineva lähenemisviisi kohaldamist kuigivõrd toetada. Praeguse hinnametoodika kohaldamine (ilma et ELi rahalistest vahenditest rahastatud varade käsitlemist muudetaks) võib viia mingis vormis hetkeväärtuse amortiseerimisel põhineva lähenemisviisi täiemahulise kohaldamiseni teatava aja möödudes (asjaomaste varade kasutusiga arvestades tõenäoliselt siiski üsna pika aja pärast), kui ELi rahalistest vahenditest rahastatud varasid hakatakse renoveerima/asendama. Peamine põlvkondadevaheline õigluse kaalutlus võib seega olla seotud sellega, kuidas ELi rahalistest vahenditest saadav kasu peaks eri tarbijapõlvkondade vahel aja jooksul jagunema. ELi rahaliste vahenditega kaasneb märkimisväärne paindlikkus selles, kuidas liigutakse hetkeväärtuse amortiseerimisel põhineva lähenemisviisi täiemahulise kohaldamise poole. Kuigi selle liikumise trajektoori valikutel on eri põlvkondadele erinev mõju, näib oluline, et selle trajektoori valikuga seotud otsused lähtuksid lühikeses ja keskpikas perspektiivis märkimisväärselt tõhususe ja taskukohasuse kaalutlustest, arvestades et tõhususe parandamine on keskse tähtsusega taskukohasemate tulemuste saavutamisel keskpikas ja pikemas perspektiivis.

#### Taristuarvestusel põhineva lähenemisviisi puudused

Taristuarvestusel põhinev lähenemisviis, mida on Inglismaal ja Walesis (ning eri viisidel mitmes teises riigis ja kontekstis) juba aastaid kasutatud suure hulga pikaealiste varade (tavaliselt maa-alused varad, nagu vee- ja kanalisatsioonitorud jms) puhul, pakub amortisatsioonipõhisele lähenemisviisile märkimisväärset alternatiivi. Selle lähenemisviisi kohaselt kajastatakse taristu uuendamise maksumus igal aastal kuludena (s.t seda käsitletakse nii, nagu oleks tegemist tegevuskuludega), mitte ei lisata seda reguleeritavale varale. Seega võib seda pidada mingis mõttes jooksval rahastamisel põhinevaks lähenemisviisiks konkreetse varakogumi kapitaalhooldusele. See lähenemisviis eeldab, et kapitaalhoolduse vajadusi rahastatakse otse klientidelt saadavatest tasudest, mistõttu täiendavaid rahastatavuse probleeme ei teki.

Eeldatavasti ei avaldaks selline lähenemisviis samasugust negatiivset mõju tõhususe stiimulitele, mida kirjeldati eespool hetkeväärtuse amortiseerimisel põhineva lähenemisviisi puhul. Hetkeväärtuse amortiseerimisel põhineva lähenemisviisi rakendamisel tekib stiimuliprobleem seetõttu, et sisuliselt on rahastamisotsused kindlakstehtud tulevastest kapitaalhoolduse vajadustest lahti seotud ja nende puhul lähtutakse hoopis varasemate, välisallikatest rahastatud investeeringute (mis ei tekita ise jooksvaid rahastamiskulusid) väärtusest. Taristuarvestusel põhineva lähenemisviisi korral seda lahtisidumise probleemi ei teki, kuna tähelepanu on suunatud järgmise perioodi tõenäoliste kapitaalhoolduse vajaduste hindamisele ja seejärel nende täielikule rahastamisele. Sellest hoolimata võib reguleerimisasutuse jaoks olla oluline testida, kui tõhus on kavandatud lähenemisviis kapitaalhooldusele. Tasude kaudu kapitaalhoolduse rahastamise alus võib seega olla oluline soovitud tõhususe stiimulite tekitamise seisukohast (mida käsitletakse allpool).

Lisaks võib eeldada, et jooksval rahastamisel põhineva lähenemisviisi kasutuselevõtu puudused on seotud peamiselt taskukohasuse ja arvete volatiilsuse kaalutlustega. Taskukohasusega seotud probleemid võivad tekkida seetõttu, et sellise lähenemisviisi puhul kaetakse kõik asjakohased kapitaalhoolduse kulud tasude kaudu (ligikaudu) samal ajavahemikul, mil need kulud tuleks kanda, nii et selline lähenemisviis võib tähendada suhteliselt kiiret ja järsku hindade tõstmist kapitaalhoolduse vajaduste rahastamiseks. Arvete volatiilsusega seotud probleemid tulenevad asjaolust, et vee- ja kanalisatsiooniteenuste sektoris on kapitaalhoolduse vajadused sageli ebaühtlase suurusega. Amortisatsioonipõhise lähenemisviisi kasutamisel tasandatakse seda ebaühtlust aja jooksul, kuna klientidelt võetavad tasud sisaldavad tulevaste kapitaalhoolduse vajaduste rahastamise komponenti, mis tuleb igal aastal tasuda sõltumata tegelikest kapitaalhoolduse vajadustest. Jooksval rahastamisel põhinev lähenemisviis sedalaadi selget ajalist tasandamist ei hõlma, kuid riikides, kus seda kohaldatakse suhteliselt suurte piirkondlike vee-ettevõtete suhtes (näiteks Inglismaal ja Walesis), nähakse märkimisväärne ajaline tasandamine ette kaudselt, arvestades nende ettevõtete varade erinevat vanust ja seisukorda. Väiksemate ettevõtete puhul võib jooksval rahastamisel põhineva lähenemisviisi rakendamine tähendada märkimisväärset hindade ebastabiilsust, kuna kapitaalhoolduse vajadused võivad olla väga tundlikud suhteliselt väikese arvu varadega seotud ebaühtlaste vajaduste suhtes. See asjaolu muudab kõnealuse lähenemisviisi teostatavuse küsitavaks.

#### Hübriidvalikuna kiirendatud amortisatsiooni võimaldamine

Konkurentsiameti praegune lähenemisviis annab talle võimaluse kaaluda kiirendatud amortisatsiooni lubamist igal üksikjuhul eraldi. Väärib märkimist, et põhimõtteliselt võib kiirendatud amortisatsiooni lubamine (äärmuslikel juhtudel) kujuneda jooksval rahastamisel põhinevaks lähenemisviisiks: see tähendab, et amortisatsiooni võidakse kiirendada nii, et kõik asjaomased kapitaalhoolduse kulud lubatakse katta nende kandmise aastal. Seepärast võib konkurentsiameti lähenemisviisi vaadelda kui hübriidvalikut, mis võimaldab liikuda jooksval rahastamisel põhineva lähenemisviisi poole, kuid ainult siis ja niivõrd, kuivõrd teatavad regulatiivsed tingimused on täidetud. Selle regulatiivse lähenemisviisi täpsustamine ja selgitamine (näiteks suuniste avaldamise kaudu) võib olla väga kasulik selleks, et vee-ettevõtetele oleksid selgemad nende võimalused taotleda kiirendatud amortisatsiooni, lahendamaks rahastatavusega seotud piirangud, mis neil on tekkinud või eeldatavasti tekivad, ja tingimused, mis peavad tõenäoliselt olema täidetud, et kiirendatud amortisatsiooni lubataks.

Need tingimused võiks välja töötada nii, et nendega võetakse konkreetselt arvesse riski, et tasude kaudu suurema rahastamise tagamine võib vähendada tõhususe stiimuleid, mida ettevõtete suhtes vastasel juhul võidaks kohaldada. Seetõttu võiks kiirendatud amortisatsiooni lubamise ulatust käsitlevate reguleerimisotsuste tegemisel võtta arvesse vee-ettevõtete tulemuslikkust (sealhulgas tõendeid tegevuse tõhususe kohta), mis võimaldab vältida ohtu, et kiirendatud amortisatsiooni lubamine võib pehmendada eelarvepiiranguid, millega vee-ettevõtted vastasel juhul peaksid arvestama, ja nõrgendada stiimuleid tõhususe parandamiseks. Selle lähenemisviisi rakendamiseks võiks konkurentsiamet määrata kindlaks asjakohased kulude ja teenuste tulemuslikkuse kriteeriumid, millele ettevõtted peaksid vastama, et neil oleks võimalik rakendada kiirendatud amortisatsiooni.

Samuti võiks selle lähenemisviisi otseselt seostada mitmesuguste konsolideerimiskavade ulatusega, kusjuures suuremad võimalused amortisatsiooni kiirendamiseks tuleks anda nendele vee-ettevõtetele, kes kindlalt ja usutavalt selliseid kavasid välja töötavad.[[5]](#endnote-6) Edaspidi, kui ELi rahastatud varade puhul tekivad märkimisväärsed kapitaalhoolduse vajadused, võivad mõned konsolideerimise vormid oluliselt suurendada võimalusi hallata arvete profiili. Lisaks sellele, et konsolideerimine võib suurendada ettevõtete laenuvõimet (ja seeläbi nende võimet rahastada tulevasi kapitaalhoolduse vajadusi, ilma et neil tuleks kiirendatud amortisatsiooni kaudu hankida lisatulusid klientidelt saadavatest tasudest), võib konsolideerimine võimaldada hallata edaspidiseid kapitaalhoolduse vajadusi ja rahastamisvajadusi suurema ja mitmekesisema varade portfelli abil ning seega paremini ühtlustada varadega seotud töövajadusi ja arvete mõju.

## Hindade läbivaatamise algatamise alused

Käesolevas jaos käsitletakse konkreetselt seda, mille alusel algatatakse hindade läbivaatamine, ja tuuakse välja mõned praegusest lähenemisviisist tulenevad võimalikud stiimulitega seotud probleemid. Tehakse ettepanek kaaluda kindlaksmääratud perioodilise läbivaatamise kriteeriumide kasutamist, nii et ettevõtted võivad eeldada hindade läbivaatamist iga mõne aasta järel.

### Praegusest korrast tulenevad võimalikud stiimulitega seotud probleemid

Eesti praeguse korra kohaselt algatatakse vee- ja kanalisatsiooniteenuste hindade läbivaatamine asjaomase vee-ettevõtte taotlusel. Kui reguleerimisasutus on hinna kindlaks määranud, kehtib heakskiidetud hind kuni uue hinna kindlaksmääramiseni, mida reguleerimisasutus teeb jällegi ettevõtte taotluse alusel.

Selline kord võib põhjustada asümmeetria, kuna ettevõtted saavad ise valida, millal hindade läbivaatamist taotleda ja seega ka seda, millal läbivaatamine toimub. See tähendab, et ettevõtetel võib olla suhteliselt tugev stiimul taotleda hindade läbivaatamist siis, kui nad peavad oma senist hinnataset ebapiisavaks tegelike ja/või prognoositavate kulude katmiseks. Seevastu ettevõtetel, kes suudavad oma tegelikke ja/või prognoositavaid kulusid katta seniste hindade abil, on suhteliselt väike stiimul hindade läbivaatamise taotlemiseks.

Seega võib hindade läbivaatamise algatamise praegune alus omada mitmesuguseid stiimulitega seotud tagajärgi ettevõtete jaoks, kes senise lubatud hinnataseme juures suhteliselt edukalt tegutsevad. Näiteks on võimalikud järgmised olukorrad:

* Kui sellisel ettevõttel on õnnestunud vähendada oma kulusid nii, et teda võiks senise lubatud hinnataseme juures pidada rahalist ülejääki teenivaks, siis tõenäoliselt ei soovi ta hindade läbivaatamist taotleda, sest selle läbivaatamise tulemusena võidakse lubatud hinnataset alandada (kui muud asjaolud jäävad samaks) ja ülejääki (sh kulude kokkuhoiust tulenevalt klientidele üle kantavat kasu) enam ei teki.
* Tegevuskulude edukas vähendamine võib olla seotud püüdlustega vältida muid muudatusi, mis võivad eeldatavasti põhjustada hindade läbivaatamise ja mille tulemuseks võib olla rangem kontroll. See võib mõjutada laiemat suhtumist ja otsuste tegemist mitmel viisil, sealhulgas järgmiselt:
  + ettevõte võib eelistada lükata edasi investeeringuid, mille tulemuseks oleks hindade läbivaatamise algatamine (s.t et investeeringute tegemise otsus võib kaasa tuua vajaduse saada täiendavaid rahalisi vahendeid tarbijate makstavatest tasudest ja seega taotluse hindade läbivaatamiseks);
  + ettevõte võib eelistada vältida muid muutusi (sh võimalikku konsolideerimist), mis eeldatavasti võiksid põhjustada hindade läbivaatamise ja kaotada rahalise manööverdamisruumi, mis ettevõttel vastasel juhul võiks olla: pakkudes „edukatele“ ettevõtetele võimalust valida, millal nende hinnad regulatiivselt läbi vaadatakse, võib praegune kord vähendada konsolideerimise stiimuleid, kuna konsolideerimise korral võib hindade läbivaatamine toimuda varem.

Ülaltoodud kaalutlused on üsnagi spekulatiivsed, sest need põhinevad pigem praeguse korra raames kindlaks tehtud võimalustel kui tõenditel, et need võimalused on realiseerunud ja põhjustanud kahjulikke tagajärgi. Siiski on oluline võtta arvesse seda, millised suundumused võivad reguleerivate raamistike väljatöötamisel ja muutmisel tekkida. Eespool nimetatud võimalused ei tähenda, et „väärkäitumine“ on tingimata tõenäoline või et investeerimis- ja konsolideerimisvõimaluste kaalumisel peetakse olulise tegurina tõenäoliselt silmas hindade läbivaatamise vältimist. Samas oleks täiesti arusaadav, kui ettevõtted omistaksid otseselt või kaudselt hindade läbivaatamise vältimise või edasilükkamise võimalusele teatavat kaalu, ning selleks võib olla palju häid põhjusi, sealhulgas see, et läbivaatamine võib põhjustada senistes teenuste osutamise plaanides soovimatuid kõrvalekaldeid ja häireid. Regulatsiooni ülesehituse seisukohast on oluline püüda vältida selliste pingete tekkimist, sest need võivad põhjustada soovimatut jõupingutuste ja tähelepanu kõrvalejuhtimist ning jätta fookusest välja parendused, mis on Eesti vee- ja kanalisatsiooniteenuste sektori arengu seisukohast tõenäoliselt olulised.

Samuti väärib märkimist, et eespool kirjeldatud probleeme võib käsitada regulatiivsete stiimulite laiema probleemina, mis võib tekkida ja mida võib kirjeldada kui „põrkmehhanismi efekti“ (ingl *ratchet effect*). Nn põrkmehhanismi efekt võib tekkida seetõttu, et ettevõtte suhtes kohaldatavad regulatiivsed tingimused võivad olla mõjutatud uuest kättesaadavaks muutunud teabest. See võib tähendada, et konkreetse ettevõtte jaoks võib tõhususe eduka parandamise tulemuseks olla tegevuskeskkond, mis on temale raskem kui see, milles ta tegutses enne tõhususe parandamist. See tähendab, et kui ettevõte on näidanud, et ta suudab tegutseda väiksemate kuludega, võib reguleerimisasutus vähendada tasude kaudu kulude katmise ulatust, mistõttu ettevõte ei saa tõhususe parandamisest kasu. Valitseb üldine arusaam, et selline lähenemisviis võib parendamise stiimuleid nõrgendada. Küsimus on selles, kui suures ulatuses peaks ettevõtetel, kes võtavad meetmeid tõhususe suurendamiseks, olema lubatud saada osa seeläbi saadud kasust, et neil oleks stiimul seda kasu üldse kindlaks teha ja saavutada. Eespool kirjeldatud põrkmehhanismi efektis seisneva laiema reguleerimisküsimusega seotud probleemide kaalumine võib aidata määrata kindlaks võimalikke poliitikameetmeid, mida käsitletakse allpool.

### Hindade perioodilise läbivaatamise ja siduvate reguleerimispõhimõtete kasutamine

Kaks lähenemisviisi, mis võiksid aidata vältida eespool nimetatud probleemseid suundumusi, on järgmised:

* hindade perioodilise läbivaatamise kasutamine ja
* mõningate asjakohaste siduvate reguleerimispõhimõtete/poliitiliste seisukohtade väljatöötamine.

Neid käsitletakse allpool.

#### Perioodiliste läbivaatamiste kasutamine

Üks tavapäraselt kasutatav viis nn põrkmehhanismi efektiga seotud probleemide lahendamiseks on teatavat liiki „regulatiivse viivituse“ kasutamine, nii et tasusid korrigeeritakse tõhususe kaudu saavutatud kokkuhoiu kajastamiseks üksnes perioodiliselt. See võib anda ettevõttele võimaluse saada väiksematest kuludest teataval määral kasu enne tasude korrigeerimist. Üldine lähenemisviis on selline, et kulusid hinnatakse ja hinnad kehtestatakse uuesti korrapäraste kindlaksmääratud ajavahemike järel, mis võimaldab ettevõtetel saada kasu hindade kindlaksmääramise vahelisel ajal saavutatavast kokkuhoiust.[[6]](#endnote-7) Kui hindade läbivaatamise aeg on eelnevalt kindlaks määratud, kaob ettevõtetel võimalus püüda (otseselt või kaudselt) oma otsustega mõjutada seda, millal hindade läbivaatamine toimub. Seeläbi kaob moonutus, mis tuleneb ettevõtete võimalusest ise valida, millal nende hinnad läbi vaadatakse.

Hindade läbivaatamiste vaheliste kindlaksmääratud perioodide kasutamine võib aga põhjustada muid, potentsiaalselt ebasoovitavaid tagajärgi. Kõige olulisem on vast asjaolu, et märkimisväärsed erinevused lubatud tasude ja nende aluseks olevate kulude vahel püsivad pikka aega enne hindade järgmist läbivaatamist. Prognoosid, mille alusel kontrollitud hinnad kehtestati, võivad oluliselt erineda edaspidi valitsevatest tegelikest tingimustest, ja see asjaolu võib ise muutuda oluliseks pingeallikaks, sealhulgas seetõttu, et regulatiivsete prognooside ja tegelike tingimuste erinevused võivad kahjustada ettevõtte jätkuvat rahastatavust.

Üks oluline küsimus, mis sellest tõusetub, on see, mil määral võib olla võimalik ja soovitav näha ette hindade automaatse korrigeerimise regulatiivsete läbivaatamiste vahelisel ajal, lähtudes kindlaksmääratud indeksite muutustest. Näiteks võib teostatavuse korral olla soovitav juhtida mõningaid sisendhinnariske (sealhulgas energiahindade muutustega seotud riske, mis on praegu päevakajaline probleem) teatavas vormis indekseerimise abil, et hinnad kajastaksid valitsevaid tingimusi paremini, ilma et oleks vaja täiendavat regulatiivset läbivaatamist. See, mil määral sellised lähenemisviisid (mis tegelikult hõlmavad mõne asjakohase sisendhinnariski jätmist pigem veetarbijate kui ettevõtete kanda) on soovitavad, sõltub tõenäoliselt sellest, mil määral on ettevõtetel paremini võimalik asjaomaseid riske juhtida (arvestades nende käsutuses olevaid võimalusi, sealhulgas võimalikke riskimaandamisstrateegiaid). Kui sisendhindade muutumine on suuresti väljaspool vee- ja kanalisatsiooniteenuste pakkujate kontrolli, võib hindade mõningane automaatne korrigeerimine hindade regulatiivsete läbivaatamiste vahelisel ajal olla tõhus vahend selle tagamiseks, et asjaolude muutudes ei muutu ebakõla veehindade ja asjaomaste kulude vahel liiga suureks. See võib aidata tagada stabiilsema hinnakontrolli korralduse, kuna sellega saab vältida olukorda, kus asjaolude olulise muutumise korral tuleb hinnakontroll „taasavada“ ja algatada uus hindade regulatiivne läbivaatamine.

Kõnealused prognoosimisega seotud probleemid tõstatavad ka tähtsaid küsimusi selle kohta, kui pikaks ajaks oleks sobiv kontrollitud hinnad kehtestada. Enamasti leitakse, et pikemate ajavahemike kasutamine võib tekitada suuremaid stiimuleid. Kui aga asjaomaste muutujate arengut iseloomustab märkimisväärne määramatus ja kui kindlustunne, et ettevõtted võtavad pikema ajavahemikuga kaasnevad riskid enda kanda, on väike, võib suhteliselt lühikeste ajavahemike kasutamine siiski olla põhjendatud. Kuigi veesektoris kasutatakse hindade kehtestamisel tavaliselt viieaastaseid perioode, võib Eestis juhul, kui hindade perioodiline läbivaatamine võetakse kasutusele, olla sobivam kaaluda lühemat ajavahemikku (nt kolm aastat), kuni pikemate ajavahemikega kaasnevaid riske on põhjalikumalt kaalutud ja neid mõistetakse paremini.

Sellise perioodilise läbivaatamise lähenemisviisi kasutamise ulatust mõjutab aga tõenäoliselt tugevalt kontekst, mida reguleerimisasutus praegu Eestis peab arvesse võtma. Kõige olulisem on ehk see (nagu eespool märgitud), et praegu vastutab konkurentsiamet kõigi vee- ja kanalisatsiooniteenuste hindade heakskiitmise eest ning et vee- ja kanalisatsiooniteenuste sektori killustatust ja selles praegu tegutsevate ettevõtete arvu arvestades võib kõigi ettevõtete kohaldatavate tasude perioodiline läbivaatamine olla seotud suurte praktiliste ja logistiliste probleemidega.

See osutab vajadusele seada prioriteedid ja kaaluda riskijuhtimist. Siinkohal on olulised järgmised tegurid:

* Proportsionaalsust silmas pidades võib olla põhjendatud keskenduda – vähemalt esialgu – suurematele ettevõtetele.
* Eespool kirjeldatud „põrkmehhanismi efekti“ probleem on suuresti seotud ettevõtetega, mis võivad olla suhteliselt edukad ja kaaluda konsolideerumist ühe või mitme praegu vähem eduka ettevõttega. Siit võib tuleneda täiendav, poliitikapõhine põhjendus keskenduda – vähemalt esialgu – suurematele ettevõtetele.

Veel üks oluline kaalutlus puudutab koordineerimisest saadavat kasu. Siinkohal on silmas peetud seda, et hindade läbivaatamine ettevõtete rühmade kaupa (vähemalt teataval määral) võib olla kasulik. Rühmade moodustamisel võiks konkreetselt arvesse võtta seda, kui suur võiks olla kasu, mis tuleneb konsolideerimise eri vormide kaudu saavutatavast tõhususest; näiteks kindlaksmääratud geograafiliste piirkondade vee- ja kanalisatsiooniteenuste osutajate hindu võiks vaadata läbi ühiselt, mis annaks neile ettevõtetele võimaluse esitada tõendeid oma hinnangu kohta konsolideerimisega saavutatava kasu ulatusele ning võimaldaks seda hinnangut kontrollida. Konkreetsetes piirkondades kindlaks määratavaid hindu võiks kohandada vastavalt väljatöötatud ja esitatud konsolideerimiskavadele, lähtudes eelkõige hinnangutest konsolideerimisega kaasnevate kulude ja kasu suurusele ning nende tekkimise ajale.

Põhimõtteliselt võiks seda läbivaatamise eesmärgil rühmitamise küsimust käsitleda eraldiseisvalt otsustest selle kohta, mil määral tuleks kasutada kindlaksmääratud perioodilisi läbivaatamisi. Näiteks võib rühmapõhise lähenemisviisi kasutuselevõtmine tähendada seda, et „suure“ ettevõtte hindade läbivaatamisel oleks soovitav teha mingil kujul hindade läbivaatamine ka teiste, samas geograafilises piirkonnas tegutsevate väiksemate ettevõtete puhul. See aga ei tähenda, et tuleb kasutada sama läbivaatamismeetodit või et kindlaksmääratud hindade kehtivusaeg peab olema sama. Pigem võiks rühmitamist kasutada valikulisemalt ja eraldiseisvamalt, kui see leitakse olevat potentsiaalselt kasulik. Mõte on lihtsalt selles, et hindade läbivaatamine rühmade kaupa võib anda mõningast kasu, mistõttu võib hindade läbivaatamise algatamisel olla soovitav kaaluda rühmitamispõhise lähenemisviisi kasutuselevõtmise võimalusi ja selle kasulikkust.

#### Siduvate reguleerimispõhimõtete väljatöötamine

Eespool käsitleti peamiselt piiranguid, mis on seotud sellega, millal hindade läbivaatamine toimub (ainult kindlaksmääratud ajavahemike järel). Teistsugune ja potentsiaalselt täiendav lähenemisviis oleks püüda teha kindlaks piirangud, mis on seotud sellega, kuidas hindade läbivaatamine edaspidi toimuks. Nimelt, kui konsolideerimine võib tõenäoliselt kaasa tuua hindade läbivaatamise, võib olla märkimisväärselt kasulik määrata kindlaks mõningad põhimõtted, millest tuleks hindade läbivaatamisel juhinduda. Näiteks võib konsolideerimisest tuleneva hindade läbivaatamise ulatuse sõnaselgelt määratleda suhteliselt kitsalt, nähes ette, et see keskendub kavandatava konsolideerimisega seotud kasu (ja riskide) edaspidise jagamise viisi kindlaksmääramisele. See võib hõlmata põhimõtet, et hindade läbivaatamise käigus ei hakata vastavate ettevõtete puhul eraldi kehtestatud hinnakontrolli korraldust muutma.

Sellise hindamise ühe vormi näitena võib kirjeldada Inglismaal vee-ettevõtete ühinemiste hindamisel kasutatavat lähenemisviisi. Selle kohaselt võetakse ühinemise hindamisel lähtepunktiks senine hinnakontrolli korraldus ja keskendutakse küsimusele, kas selle korralduse kohandamine võiks olla põhjendatud, kuna ühinemisel võib olla muid kõrvalmõjusid. Inglismaa veesektoris on peamine kaalutlus tavaliselt see, kas ühinemine võib eeldatavasti vähendada reguleerimisasutuse võimalusi kehtestada asjakohaseid kontrollitud hindu, kui kaob võrdlusettevõte, mida vastasel juhul saaks võrdlusanalüüside tegemiseks kasutada. Eesti puhul näib siiski, et vee- ja kanalisatsiooniteenuste sektori praegust suurt killustatust arvestades ei tekita võrdlusettevõtete kadumine veel mõnda aega märkimisväärseid probleeme. Selle näite laiem tähtsus seisneb aga selles, et see illustreerib, et konsolideerimisettepanekutega seotud hinnakujunduse hindamisel võiks piirduda kitsa hulga küsimustega ja püüda vältida seda, et konsolideerimine põhjustaks hinnakujunduse üldisema „lähtestamise“ (kuna – nagu eespool märgitud – see võib osutuda soovitava käitumise esilekutsumisel heidutavaks teguriks).

## Võimalused stimuleerivate tingimuste tõhustamiseks

Praegu võimaldab hinnavalem kohaldada mõningaid stiimuleid, mis on seotud kulutaseme haldamisega. Täpsemalt pakub see raamistikku, mida saab kasutada hindade läbivaatamise toetamiseks ning mis võimaldab reguleerimisasutusel kavandatud tasumäärasid vaidlustada ja neid korrigeerida laialdaselt tunnustatud struktureeritud lähenemisviisi (s.t eespool käsitletud ehitusplokkide hindamise) abil. Käesolevas jaos keskendutakse kolmele võimalikule seniste stimuleerivate tingimuste tõhustamise viisile, mis näivad sobivat Eesti praegusse konteksti hästi. Täpsemalt vaadeldakse järgmisi võimalusi:

* võimalus kasutada rohkem tulemuslikkuse põhinäitajaid, et tekitada soovitavaid mainekujunduslikke stiimuleid ja saavutada läbipaistvusest tulenevat kasu;
* sihipärasemate stiimulite väljatöötamine, et soodustada tõhusust suurendavate konsolideerimiskavade väljatöötamist;
* stiimulid, mille eesmärk on vältida võimalike konsolideerimisvõimaluste kaalumise põhjendamatut piiramist.

### Tulemuslikkuse põhinäitajad, mainekujunduslikud stiimulid ja läbipaistvusest saadav kasu

Seni on tulemuslikkuse puhul enim tähelepanu pööratud kuludele. Kuigi see aspekt on majanduslikul reguleerimisel keskse tähtsusega, teevad reguleerimisasutused tavaliselt ka märkimisväärseid jõupingutusi, et tulemuslikkust laiemalt hinnata ja sellega seotud stiimuleid kujundada. Selle üks põhjus on asjaolu, et on olemas laiem hulk mõõdetavaid tulemuslikkuse aspekte, millel on eeldatavasti märkimisväärne tähtsus klientide ja keskkonna jaoks saavutatavate kogutulemuste seisukohast. Vee- ja kanalisatsiooniteenuste monopoolse iseloomu tõttu võib juhtuda, et kui reguleeriv surve puudub, pööratakse nendele teguritele liiga vähe tähelepanu ning et klientidel on vähene juurdepääs teabele, mis aitab neil kindlaks teha ja võrrelda nende teenuste kulusid ja kvaliteeti, mille eest nad peavad maksma. Kui tasusid on vaja tõsta, võib selline läbipaistvuse ja aruandekohusluse puudumine põhjustada märkimisväärseid probleeme klientide jaoks vastuvõetavuse mõttes ning keerulisem on usutavalt selgitada, miks tuleks tasude tõstmist pidada õigustatuks ja miks see aitab teenust tõendatavalt parendada.

Üks oluline lisakaalutlus puudutab ka riske, mis kaasnevad sellega, kui stimuleeriv reguleerimine keskendub suhteliselt kitsalt kuludele. Sellise stimuleeriva reguleerimise puhul seisneb üks mure tavaliselt selles, et kulusurvet võidakse vähendada (tahtlikult või mitte) teenuse taseme alandamise kaudu. See tähendab, et üks viis, kuidas ettevõttel võib olla võimalik hinnakontrolli tagajärgi ületada (või hinnakontrollist tulenevat finantstulemuste halvenemist piirata), on lihtsalt pakkuda vähem teenust. See võib ilmneda kulude kokkuhoius viisil, mis kahandab teenuse kvaliteedi mõningaid aspekte, ning sellise käitumise risk on olnud oluline tegur, mis on ajendanud reguleerimisasutusi paljudes riikides ja sektorites määrama kindlaks teenuse kvaliteedi näitajad, mida hindade kõrval (või hinnakontrolli mehhanismi osana) samuti jälgitakse.

Siinkohal on oluline tegur tulemuslikkust käsitleva teabe läbipaistvus ning lähenemisviisidel, mida rakendatakse läbipaistvuse tagamiseks (ja laiemalt sidusrühmade kaasamiseks), on enamasti tähtis roll selles, kuidas reguleerimisasutused püüavad ergutada tulemuslikkuse parandamist ja hoida ära tulemuslikkuse halvenemist. Järgnevalt kirjeldatakse esmalt eri viise, kuidas läbipaistvus võib aidata saavutada reguleerimisprotsesside kaudu paremaid tulemusi. Seejärel käsitletakse konkreetse näitena Portugali reguleerimisasutuse ERSAR rakendatavat lähenemisviisi, mis näib olevat sobiv eeskuju, mille alusel Eestis võiks kaaluda läbipaistvuskorra arendamist.

#### Võimalik läbipaistvusest saadav kasu

Paljud reguleerimisasutused kogu maailmas on kasutanud läbipaistvusnõudeid olulise vahendina, mis võib aidata kaasa mitmesuguste parenduste saavutamisele, muu hulgas järgmiselt:

1. Parandades kättesaadavaks tehtavate näitajate puhul ettevõtete ja nende omanike teadlikkust ettevõtte tulemuslikkusest võrreldes teiste ettevõtetega, samuti sellest, mida võiks pidada heaks tulemuslikkuseks.[[7]](#endnote-8) See asjaolu võib juba iseenesest aidata stimuleerida soovitavaid muutusi, heites valgust asjakohastele erinevustele tulemuslikkuse aspektides, millele muidu võidaks pöörata suhteliselt vähe tähelepanu (arvestades ettevõtete ja nende omanike muid prioriteete).
2. Parandades klientide ja muude sidusrühmade teadlikkust kättesaadavaks tehtavatest võrdlustest. See võib suurendada klientide ja muude sidusrühmade võimalusi esitada ettevõtetele ja kohalikele omavalitsustele tulemuslikkuse kohta nõudmisi viisil, mis võib tekitada soovitava surve olukorra parandamiseks.
3. Parandades tulemuslikkuse võrdluste kvaliteeti ja suurendades nende põhjalikkust (mis võib omakorda suurendada punktide 1 ja 2 mõju). Selles kontekstis hõlmavad olulised alusküsimused tavaliselt teabe koostamise ja kättesaadavaks tegemise standarditud viiside väljatöötamise parandamist. Sellel võib olla mitu eri mõõdet, muu hulgas järgmistel põhjustel:

* Kui kättesaadavaks tehakse suuremal hulgal võrdlusteavet ja/või teavet jagatakse kergemini mõistetaval ja nähtavamal viisil, võib ettevõtetel olla tugev stiimul püüda tagada, et võrdlusi tehakse asjakohastel alustel, kui mõne näitaja puhul täheldatud tulemuslikkuse erinevused võivad olla tihedalt seotud erinevustega asjakohastes tegevustingimustes (näiteks eri ettevõtete teenindatava elanikkonna tiheduses). See tähendab, et olukorras, kus olemasolevast võrdlusteabest võib olla võimalik teha rohkem ebasoovitavaid järeldusi, võidakse teha suuremaid jõupingutusi, et täpsustada aluseid, mille alusel on mõistlik selliseid võrdlusi teha; see omakorda võib anda edaspidistele regulatiivsetele hinnangutele tugevama aluse. Oluline on tähele panna, et eeldatavasti on ettevõtetel kõnealuste võrdluste tegemise viisi osas märkimisväärselt erinevad huvid, sest lähenemisviisi muutmine, mis parandab ühe ettevõtte suhtelist tulemuslikkust, võib tähendada mõne teise ettevõtte halvemat tulemuslikkust. See võib tekitada ettevõtete vahel pingeid, mida reguleerimisasutus võib püüda kasutada (pakkudes foorumit eri lähenemisviiside kohta tõendite esitamiseks) selleks, et teha kindlaks kõige asjakohasemad võrdlusmeetodid ja neid katsetada.
* Läbipaistvuse suurendamise kord tõstatab tavaliselt olulisi küsimusi selle kohta, kuidas saab potentsiaalselt keerulist ja ulatuslikku teavet ettevõtte tulemuslikkuse eri aspektide kohta kergemini mõistetaval viisil kättesaadavaks teha. Seetõttu teevad reguleerimisasutused sageli märkimisväärseid jõupingutusi selleks, et töötada välja standarditud ja tõhusad viisid tulemuslikkuse aruandluse esitamiseks, mis võivad pakkuda klientidele ja teistele sidusrühmadele suhteliselt hõlpsat võimalust saada üldine ülevaade vee- ja kanalisatsiooniteenuste osutajate tulemuslikkusest huvipakkuvates valdkondades (lisamärkused selle kohta, kuidas seda võiks teha, on esitatud allpool Portugali reguleerimisasutuse näite käsitluses).

1. Laiendades ja tõhustades reguleerimisasutuse võimalusi kasutada võrdlusteavet hindade läbivaatamisel tehtavate otsuste vastuvõtmisel ning sellega seotud stimuleerivate tingimuste väljatöötamisel.
2. Parandades klientide ja muude sidusrühmade teadlikkust ja arusaamist kompromissidest, mida kõnealuse sektori puhul tuleb teha, ning suurendades nende kompromisside kohta ettevõtete ja muude isikute antava teabe usaldusväärsust (sest selle teabe edastamine kuulub laiemasse teabe andmise ja vaidlustamise raamistikku). See võib luua aluse veeklientide teadlikumaks ja usaldusväärsemaks kaasamiseks viisil, mis võib parandada tasude suurendamise tõenäolist vastuvõetavust, kui tasude suurendamine on vajalik soovitavate parenduste tegemiseks.

Oluline on tähele panna, et siin käsitletav teave puudutab monopoolsete avalike teenuste osutajate tulemuslikkuse eri tahke. On küll tõenäoline, et mingit tulemuslikkusinfot peaks hoidma konfidentsiaalsena (nt turvalisuse tõttu), aga teiste riikide kogemusest nähtub selgelt, et seda arvesse võttes võib siiski märkimisväärselt palju tulemuslikkusinfot avaldada. See kehtib isegi siis, kui ettevõtted on eraomanduses (nagu Inglismaal), vaatamata sellele, et see võib tekitada täiendavaid ärisaladuse hoidmise vajadusi.

Võttes arvesse, et vee- ja kanalisatsiooniteenuste osutajad pakuvad avalikke teenuseid ning et läbipaistvusnõuetega võib kaasneda palju kasu, näib eeldus, et reguleerimisasutus võib kehtestada läbipaistvusnõudeid, olevat väga põhjendatud, välja arvatud juhul, kui ettevõtted suudavad esitada kaalukaid põhjusi, miks see ei ole asjakohane.

Eespool esitatud märkustest tuleneb, et vee- ja kanalisatsiooniteenuste osutajate tulemuslikkust puudutava teabe läbipaistvuse, arusaadavuse ja nähtavuse suurendamine võib anda märkimisväärset kasu. Praegu kasutatakse Eestis nn valgusfoorimeetodit, mis võimaldab avalikkusele juurdepääsu mõningasele vee- ja kanalisatsiooniteenuste osutajaid puudutavale teabele, mida saab kohalike omavalitsuste lõikes võrrelda.[[8]](#endnote-9) Näib siiski, et ettevõtete suhtelisest tulemuslikkusest saaks avalikkust märksa tõhusamalt teavitada ja seeläbi tekitada palju suuremaid mainekujunduslikke stiimuleid, töötades välja ja võttes valgusfoori abil nähtavamalt kasutusele spetsiaalsed vee- ja kanalisatsiooniteenuste osutajate tulemuslikkuse põhinäitajate võrdlused. Siinkohal on oluline küsimus see, mil määral saab tulemuslikkuse võrdlusi pidada klientide ja teiste sidusrühmade jaoks sisutihedaks, usaldusväärseks ja kergesti mõistetavaks, pidades silmas, et need omadused toetavad sellise teabe esitamise mõju (seda küsimust käsitletakse lähemalt allpool). Praegu vee- ja kanalisatsiooniteenuste osutajate kohta valgusfoori abil esitatav teave on osa märksa ulatuslikumast kohalike omavalitsuste esitatavast teabest ja kuigi see sisaldab mõningaid asjakohaseid andmeid, mida saab kohalike omavalitsuste lõikes võrrelda, ei ole selle teabe asjakohasus piisavalt ilmne ning see teave ei anna kindlust, et vee- ja kanalisatsiooniteenuste osutajate kohta esitatud teabe kaalumine võiks anda usaldusväärse aluse teha võrdlevaid järeldusi.

Need puudused tulenevad suuresti raskustest, mis on seotud võrdlusanalüüside tegemise korra väljatöötamisega olukorras, kus ettevõtete tegutsemistingimused võivad mitmel teenuste osutamise seisukohast olulisel viisil olla väga erinevad. Praegu esitatavat teavet võib pidada kasulikuks esimeseks sammuks, kuid palju rohkem saaks teha selleks, et parandada ja täpsustada esitatavate põhinäitajate kogumit, töötada välja viisid, kuidas teha ettevõtete tulemuslikkuse sisukamaid võrdlusi (sh võrdlus sarnastes tingimustes (või muul moel oluliste sarnasustega) ettevõtete rühmade sees ja vahel) ning edastada seda teavet nähtavamalt ja arusaadavamalt. Eeltoodu eesmärk ei ole väita, et on olemas parem alternatiivne ja kergesti kättesaadav tulemuslikkuse põhinäitajate ja võrdlusanalüüside kogum, mida tuleks praeguse lähenemisviisi asemel kasutada ja millest tuleks ulatuslikumalt teavitada, vaid pigem rõhutada võimalikku kasu, mis tuleneb poliitika kujundamisel jõupingutuste suunamisest sellise protsessi väljatöötamisele, mis eeldatavasti parandab aja jooksul asjakohaste tulemuslikkuse põhinäitajate mõõtmist ja kasutamist ning avalikkuse teadlikkust neist. ERSAR on kasulik näide selle kohta, kuidas sedalaadi läbipaistvuse suurendamise protsess võiks välja näha. Allpool on kokkuvõtlikult esitatud kord, millest see reguleerimisasutus tulemuslikkuse võrdlusanalüüside tegemisel lähtub.

#### ERSAR kui kasulik võrdlusalus

Lähenemisviis vee- ja kanalisatsiooniteenuste kvaliteedi reguleerimisele, mille on välja töötanud ja mida rakendab Portugali vee- ja kanalisatsiooniteenuseid reguleeriv asutus ERSAR, näib olevat vägagi sobiv võrdlusalus, millest juhinduda Eestis teenuste tulemuslikkuse suurendamise soovitavate viiside kaalumisel. Väärib märkimist, et ERSAR rakendab teenuste kvaliteedi reguleerimise korda kontekstis, kus praegu on 263 veevarustus- ja 266 reoveekäitlusettevõtet, mis kõik on riigi või kohaliku omavalitsuse omanduses.[[9]](#endnote-10) ERSAR on kirjeldanud teenuste kvaliteedi reguleerimise eesmärke järgmiselt:

* kaitsta kasutajate huve seoses pakutava teenuse kvaliteediga;
* võrrelda teenuseosutajate tulemusi võrdlusanalüüside abil;[[10]](#endnote-11)
* juhtida teenuseosutajaid tõhususe ja tulemuslikkuse suunas ning
* kinnistada sisutiheda, usaldusväärse ja kergesti mõistetava teabe esitamise kultuuri.[[11]](#endnote-12)

Need eesmärgid näivad hästi sobivat Eesti oludesse ning ERSARi rakendatav lähenemisviis teenuste kvaliteedi reguleerimisele, mis tugineb pehmete, mainekujunduslike stiimulite kujundamisele, võiks pakkuda väärtuslikku täiendust konkurentsiameti senisele lähenemisviisile, mida ta rakendab hinnataseme reguleerimisel, või selle täiustatud versioonile, mis sisaldab mõnda muud raamistiku täiustamise võimalust, millele on käesolevas aruandes viidatud. Kuigi tuleb märkida, et mõnes teises jurisdiktsioonis (sealhulgas Inglismaal ja Walesis ning Šotimaal) on reguleerimisasutused kohaldanud teenuste tulemuslikkuse näitajate suhtes rahalisi stiimuleid, võib sellise lähenemisviisi kasutamine tekitada täiendavaid soovimatute tagajärgede riske ning selliste näitajate senine suhteliselt piiratud kasutamine Eestis osutab veenvalt, et sellise lähenemisviisi kaalumine oleks praegu enneaegne. Igal juhul näitavad kogemused kindlalt, et mainepõhised lähenemisviisid, mille keskmes on sisutiheda, usaldusväärse ja kergesti mõistetava võrdlusteabe esitamine, võivad avaldada tugevat stimuleerivat mõju.[[12]](#endnote-13)

ERSAR viib igal aastal läbi menetluse, mille käigus vee-ettevõtted esitavad nõutavad andmed, neid andmeid kontrollitakse ja töödeldakse võrdlusanalüüside tegemiseks ning seejärel saavad vee-ettevõtted õiguse esitada märkusi, enne kui lõplikud andmed avalikuks tehakse (sealhulgas mobiilirakenduse kaudu). Selle lähenemisviisi keskmes on kummagi teenuse (s.t veevarustus ja kanalisatsioon) puhul teabe esitamine umbes 15 põhinäitaja kohta, kusjuures näitajad on kavandatud nii, et need kajastaksid tulemuslikkust kasutajate huvide kaitse, teenuse osutamise jätkusuutlikkuse ja keskkonnasäästlikkuse seisukohast.[[13]](#endnote-14) Konkreetseid põhinäitajaid võib muidugi vajaduse korral kohandada Eesti kontekstiga. Lisaks väärib märkimist, et Eestis juba kogutakse andmeid paljudes ERSARi põhinäitajatega hõlmatud valdkondades.[[14]](#endnote-15)

Samuti tasub tähele panna, et ka mitmes teises riigis kasutatakse teenuste tulemuslikkusele antavates hinnangutes rutiinselt paljusid ERSARi kasutatavaid tulemuslikkuse põhinäitajaid, sealhulgas näiteks järgmisi:

* teenuse katkestused (veevarustus),
* torustikurikked (veevarustus),
* veekaod (veevarustus),
* üleujutusjuhtumid (kanalisatsioon),
* kanalisatsioonitorustiku rikked (kanalisatsioon),
* vastavus heitmelubadele (kanalisatsioon),
* klientide kaebused (veevarustus ja kanalisatsioon),
* taskukohasus (veevarustus ja kanalisatsioon).

ERSARi lähenemisviis ei vääri seega tähelepanu mitte niivõrd konkreetsete tulemuslikkuse näitajate tõttu, mille kohta andmeid tuleb esitada (sest nagu eespool öeldud, on sarnaste näitajate kohta andmete kogumine teisteski riikides, sealhulgas Eestis, tavaline), vaid pigem protsesside ja lähenemisviisi tõttu, mille tulemusena esitatakse ja edastatakse seda teavet selgel, sisutihedal ja kergesti mõistetaval viisil. Iga tulemusnäitaja puhul võrreldakse eri tegutsemispiirkondade ja piirkonna omaduste (nt maapiirkond *vs.* linn) põhjal rühmitatud ettevõtete tulemusi konkurentide omadega ja selle alusel seatakse ettevõtted ritta.[[15]](#endnote-16) Nagu nähtub allpool esitatud joonistelt, kasutatakse seda hõlpsasti arusaadavate valgusfooril põhinevate võrdluste esitamiseks, mis võimaldavad kergesti kindlaks teha, milliste ettevõtete tulemused on kõige paremad, milliste tulemused on keskmisest paremad või halvemad jne. Aastaaruanded võimaldavad võrrelda eeldatud ja tegelikku tulemuslikkust ning jälgida tulemuslikkuse taset aja jooksul, mis aitab seada parendusvõimalused tähtsuse järjekorda.

Joonis 6.1. Väljavõtted ERSARi teabest teenuste tulemuslikkuse kohta



Nagu eespoolgi osutatud, ei ole ERSARi lähenemisviisi esiletõstmise eesmärk tutvustada konkreetseid tulemusnäitajate arvutamiseks ja võrdlemiseks kasutatavaid metoodikaid, mille kasutamist Eestis tuleks tingimata kaaluda. Pigem on ERSARi näide mõeldud selleks, et pakkuda kasulikku võrdlusalust juhuks, kui kaalutakse, kuidas saaks vee- ja kanalisatsiooniteenuste tulemuslikkuse andmeid edastada viisil, mis võib suurendada võimalusi tuua võrreldavuse ja mainega seotud surve abil esile paremate ja halvemate tulemustega valdkondi ning seeläbi muuta nähtavamaks selle, kus parendused võivad olla niihästi võimalikud kui ka asjakohased. Sellise lähenemisviisi kasutuselevõtmisel võiks seda kohandada Eesti oludega (pidades muu hulgas silmas tõenäolist andmekvaliteeti). Lisaks on vaja teha mitmesuguseid alusvalikuid, sealhulgas seoses järgmiste küsimustega:

* konkreetsed tulemuslikkuse põhinäitajad, mida tuleks kasutada;
* kuidas tuleks andmeid kontrollida;
* kuidas tuleks võrdlusanalüüside tulemuste esitlemisel tulemuslikkuse põhinäitajaid rühmitada ja kohandada.

Nagu märgiti eespool kulude hindamist käsitlevas jaos, sõltub kõige sobivam viis tulemuslikkuse võrdlusanalüüside tegemisel kasutatavate konkreetsete meetodite väljatöötamiseks paljudest üksikasjalikest kontekstispetsiifilistest küsimustest, mis väljuvad käesoleva hinnangu raamidest, ning kõige parem on seda käsitada kui midagi, mis eeldatavasti kujuneb välja aja jooksul. ERSARi lähenemisviis näib olevat kasulik võrdlusalus võrdlusanalüüside tegemise korra väljatöötamise ja rakendamise raamistiku ja protsesside kaalumisel. Selle lähenemisviisi rakendamisel keskendutakse tulemuslikkuse võrdluste kohta selge ja kergesti mõistetava teabe kättesaadavaks tegemisele ja edastamisele. Kui seda käsitatakse asjakohase eesmärgina, saab seejärel pöörata tähelepanu üksikasjalikule ja pidevale tööle, mis on tõenäoliselt vajalik selle saavutamiseks. Küsimus ei ole pelgalt vajaduses teha kindlaks, milline on näitajate ja nende aluseks olevate metoodikate (nt kohalike omavalitsuste rühmitamise metoodika) „õige“ kogum (küll aga on see üks ülesannetest, mis tuleb täita). Pigem tuleks püüda töötada välja protsessid, mis eeldatavasti aitavad aja jooksul luua ja täiustada sobivamaid lähenemisviise, mis on keeruline ülesanne.

See on keeruline põhjusel, et tulemuslikkusel on erisuguseid mõõtmeid, mida saab mõõta ja võrrelda eri viisidel, ning nende mõõtmete ning mõõtmis- ja võrdlusmeetodite kohta tehtud otsuste tagajärjeks võivad olla oluliselt erinevad tulemused suhtelise tulemuslikkuse osas. Seega on meetodite väljatöötamise protsess oluline, kuna see võib aidata üldtulemusi legitimeerida. Siduv eesmärk esitada tulemuslikkuse kohta selget, sisutihedat ja kergesti mõistetavat teavet (üks ERSARi põhieesmärkidest) on siinkohal tähtis, sest tänu sellele on sidusrühmadele, sealhulgas vee- ja kanalisatsiooniteenuste osutajatele, selge, et tulemuslikkuse võrdlused tehakse ja esitatakse üldsusele suhteliselt lihtsustatud kujul, nagu eespool kirjeldatud.

Kui selline eesmärk on seatud, tuleks kaaluda, milliste protsesside kaudu määratakse kindlaks konkreetsed tulemuslikkuse mõõtmise ja võrdlemise meetodid. Siis on aga tegemist kontekstiga, kus kõik ettevõtted teavad, et sedalaadi teavet hakatakse ühel või teisel kujul esitama ning et nende tulemuste esitamist mõjutavad tõenäoliselt konkreetsed metoodikavalikud. Seejuures on ettevõtete huvid mitmel olulisel viisil lahknevad, sest ettevõtete hindamise tulemusena ilmneb, et mõne ettevõtte tulemused on teistega võrreldes head, teistel seevastu aga kehvemad. See ettevõtete huvide lahknevus kujutab endast väärtuslikku teabe- ja sisendiallikat ning reguleerimisasutus saab kasutada sellest tulenevat ettevõtete vahelist pinget selleks, et parandada väljatöötatavate näitajate usaldusväärsust ja põhjendatust. Oluline on, et reguleerimisasutuse rolli selles protsessis võib mõista kui läbipaistvuskorra väljatöötamise foorumi/protsessi „juhatamist“. See tähendab, et reguleerimisasutus ei peaks ise püüdma kindlaks määrata ja täpsustada kasutatavate tulemuslikkuse põhinäitajate kogumit ja nende näitajate võrdlemise aluseid. Selle asemel võiks ta oma jõupingutustes keskenduda parenduste edendamisele, innustades ettevõtteid ja teisi sidusrühmi esitama oma ettepanekuid ning seejärel neid katsetades. Võrdlusteabe esitamise ja avalikustamise siduv eesmärk on jällegi võtmetähtsusega, sest see võib võimaldada koondada tähelepanu produktiivsematele küsimustele selle kohta, kuidas seda teavet tuleks välja töötada, mitte aga küsimusele, kas seda tuleks välja töötada, mille puhul võivad ettevõtete huvid olla omavahel rohkem kooskõlas, sest üldiselt võivad ettevõtted eelistada tulemuslikkuse taseme põhjalikuma väljatoomise piiramist.

### Stiimulid tõhusust suurendavate konsolideerimiskavade väljatöötamise soodustamiseks

Mitme riigi reguleerimisasutused, sealhulgas Essential Services Commission (ESC) Austraalias[[16]](#endnote-17) ning Ofwat Inglismaal ja Walesis,[[17]](#endnote-18) on võtnud kasutusele äriplaanidega seotud stiimulid. Enamasti on seda tehtud seoses kartustega, et vastasel juhul võivad ettevõtted olla planeerimisel põhjendamatult konservatiivsed ja teha liiga vähe jõupingutusi tulevaste probleemide lahendamiseks. Seda lähenemisviisi võib mõista nii, et sisuliselt premeeritakse varakult tegutsejaid teabe eest nende plaanides saavutatavana esitatud parenduste kohta. Kui ettevõte täidab selle ambitsioonikama plaani, võidakse saavutatud tulemusi võtta arvesse edaspidistes võrdlusanalüüsides, mis võib suurendada survet teistele ettevõtetele parenduste tegemiseks, pakkudes samas praktilist näidet selle kohta, kuidas neid parendusi saab teha.

#### PREMO raamistik

ESC (Austraalia Victoria osariigi veesektori majandusregulaator) väljatöötatud lähenemisviis, mida nimetatakse PREMO[[18]](#endnote-19) raamistikuks, on kasulik võrdlusalus. PREMO raamistiku kohaselt kohaldatakse ettevõtete suhtes ühtse kapitali kaalutud keskmise hinna (WACC) asemel omakapitali lubatud tasuvust sõltuvalt asjaomase ettevõtte hinnaettepanekus kajastatud „ambitsioonitasemest“. Allpool esitatud joonisel on näidatud, kuidas juhul, kui ESC tunnistab plaani tõhusamaks, lubatakse tasude kehtestamisel kohaldada kõrgemat omakapitali tasuvuse määra. Selleks on kindlaks määratud neli kategooriat:

* elementaarne – kui hinnaettepanek kajastab stagneeruvat või vähenevat tulemuslikkust, määratakse lubatud omakapitali tasuvus kindlaks reaalsete laenukasutuse kulude võrdlusalusele vastaval tasemel;
* tavapärane – omakapitali tasuvus määratakse kindlaks veidi kõrgema tasemel, kajastamaks seda, et esitatud ettepanekut peetakse klientide jaoks heaks väärtuspakkumiseks, kuid see kujutab endast seniste tulemuste ja kulutõhususe eesmärkide jätkumist;
* edasipüüdlik – ambitsioonikam ettepanek, mille kohaselt võetakse kohustus parandada tulemusi teenuste, hindade või mõlema osas ning mille puhul lubatakse kohaldada kõrgemat omakapitali tasuvuse määra;
* juhtiv – ettepanek paigutab ettevõtte tulemuslikkuse põhiaspektide poolest sektoris juhtkohale.

Joonis 6.2. Näide omakapitali lubatud (reaalse) tasuvuse määrade kohta ESC PREMO-lähenemisviisi kohaselt



Vee-ettevõtte enesehindamine

Juhtiv Edasipüüdlik Tavapärane Elementaarne

ESC hinnang ettepanekule

Allikas: joonis 2.1 dokumendis <https://www.esc.vic.gov.au/sites/default/files/documents/Water-Pricing-Framework-and-Approach-Final-Paper-Oct-2016.pdf>

Nagu jooniselt näha, sõltub lubatav omakapitali tasuvuse määr ka ettevõtte enda hinnangust oma plaani ambitsioonitasemele, et ergutada ettevõtteid esitama oma „parimat pakkumist“. Muu hulgas on tähelepanuväärne, et kõnealuse lähenemisviisi kohaselt määratakse ettevõttele madalam lubatav omakapitali tasuvuse määr, kui ESC hinnangu kohaselt on ettevõtte ambitsioonitase ettevõtte enesehinnangus esitatust madalam. Punasega tähistatud ala tähendab seda, et ESC jätab endale õiguse kasutada teistsugust lähenemisviisi, näiteks kehtestada hinnale lühem kehtivusaeg ja/või nõuda uue ettepaneku esitamist.

#### Mõningad äriplaani kvaliteediga seotud stiimulite põhiomadused

PREMO lähenemisviis on huvitav näide osaliselt seetõttu, et see kätkeb selget ja konkreetset viisi omakapitali tasuvuse määra kohandamiseks sõltuvalt ambitsioonitasemele antud hinnangust. Samas sisaldab see keerukaid elemente (sealhulgas ettevõtete enesehindamise kasutamine), mis Eesti praeguses kontekstis näivad olevat tõenäoliselt ebavajalikud või mitte kuigi sobilikud. Praktikas on sellel äriplaani kvaliteediga seotud stiimulite lähenemisviisil kolm põhiomadust:

1. selle raames on võimalik otsustada, et ettevõtte äriplaan kuulub rohkem kui ühte kvaliteedikategooriasse;
2. see hõlmab kriteeriume, mille alusel määratakse kindlaks, millisesse kvaliteedikategooriasse äriplaan kuulub;
3. selle kohaselt esitatakse eelnevalt selgelt ja usaldusväärselt teave ettevõtete erineva kohtlemise kohta sõltuvalt sellest, millisesse kvaliteedikategooriasse nad määratakse.

Alljärgnevalt vaadeldakse, kuidas neid omadusi võiks rakendada Eesti vee- ja kanalisatsiooniteenuste kontekstis.

##### Äriplaani kvaliteedikategooria kindlaksmääramine

PREMO lähenemisviisi kohaselt peab reguleerimisasutus kindlaks määrama, millisesse neljast „kvaliteedikategooriast“ (elementaarne, tavapärane, edasipüüdlik või juhtiv) hinnaettepanek kuulub. Ofwat (Inglismaa ja Walesi majandusregulaator) kasutas aastateks 2020–2025 määratud hindade läbivaatamisel samuti nelja kategooriat: vajab põhjalikku kontrolli, aeglaselt rakendatav, kiiresti rakendatav, erandlik. Praktikas jagati ettevõtted siiski ainult kolme kategooriasse (ühtki äriplaani ei liigitatud erandlikuks). Väärib märkimist, et sedalaadi lähenemisviisi kujundamise varasemas etapis kasutas Suurbritannia energeetikasektorit reguleeriv asutus Ofgem lihtsamat liigitamist, mille raames kasutati ainult kahte kategooriat: kiiresti rakendatav (kui ettevõtte ettepanek leiti olevat „hea kvaliteediga“ ja seega kiireks rakendamiseks sobiv) ja aeglaselt rakendatav (kui ettevõtte ettepanek leiti olevat suhteliselt kehvema kvaliteediga ja täiendavat üksikasjalikumat kontrolli nõudev). PREMO ja Ofwati lähenemisviisides nelja (mitte kahe) kategooria kasutamist võib pidada Ofgemi lähenemisviisi edasiarenduseks, mis võimaldab jagada „hea kvaliteedi“ (kiiresti rakendatav) ja „halvema kvaliteedi“ (aeglaselt rakendatav) kategooriad alamkategooriateks. Siiski ei ole ilmne, et Eestis sellise lähenemisviisi kasutuselevõtmise korral oleks niisugune edasine täpsustamine kuigi kasulik, vähemalt mitte esimeses etapis. Täiendavate kategooriate kasutamine suurendab eeldatavasti keerukust ja koormust nii reguleerimisasutuse jaoks (kategooriate määratlemisel ja kohaldamisel) kui ka reguleeritud ettevõtete jaoks (kategooriate mõistmisel ja neile reageerimisel), kuid võib kahel kategoorial põhineva lihtsama lähenemisviisiga võrreldes anda vähe lisakasu.

Seega näib, et kõige sobivam lähtepunkt sedalaadi lähenemisviisi väljatöötamiseks Eestis on kahel kategoorial põhinev lähenemisviis, mille puhul ettevõtted võivad hea kvaliteedi kategooriasse liigitamise korral kindlalt eeldada soodsamat kohtlemist. Sellest hoolimata võib olla asjakohane selgelt määratleda võimalus kasutada kahte eraldi „hea kvaliteedi“ kategooriat (ja ainult ühte „kehvema kvaliteedi“ kategooriat) juhul, kui on olemas mõned täiendava kasu allikad, nagu lisatoetus ELi rahalistest vahenditest, mis võivad mõnel konkreetsel juhul olla kättesaadavad. Sellisel juhul võiks lisatoetuse saamise tingimuseks seada reguleerimisasutuse läbiviidud äriplaani hindamisel „hea kvaliteedi“ staatuse saavutamise, kuid see eeldaks veel mõningate takistuste ületamist.

##### Kriteeriumid, mille alusel hinnatakse, millisesse kategooriasse plaan tuleks liigitada

Ofwat töötas 2020.–2025. aasta äriplaanide läbivaatamiseks (enne ettevõtete äriplaanide esitamist) välja küllaltki ulatusliku hindamisraamistiku, milles toodi välja nii „kontrollivaldkonnad“, mida kavatseti konkreetselt hinnata, kui ka kvaliteetse, ambitsioonika ja uuendusliku plaani tunnused igas sellises valdkonnas.[[19]](#endnote-20) Kontrollivaldkondade hulka kuulusid mitmed esmatähtsad küsimused, nagu kulutõhususe tagamine, taskukohasuse ja haavatavuse käsitlemine ning pikaajalise vastupanuvõime tagamine. Ofwat määratles iga kontrollivaldkonna puhul mõned küsimused, mida oleks asjakohane kaaluda. Näiteks seoses pikaajalise vastupanuvõime tagamisega sõnastati järgmised küsimused:

* Kui hästi on ettevõte kasutanud parimaid olemasolevaid tõendeid selleks, et objektiivselt hinnata ja seada tähtsuse järjekorda mitmesuguseid süsteemi- ja teenusehäiretega seotud riske ja tagajärgi, ning sisuliselt kaasanud kliente nende riskide ja tagajärgede hindamisse?
* Kui hästi on ettevõte objektiivselt hinnanud kõiki riskide leevendamise võimalusi ja valinud välja lahendused, mis on pikaajaliselt kõige tasuvamad ning mida kliendid toetavad?

Selleks, et plaani saaks pidada „kvaliteetseks“, peab ettevõte Ofwati lähenemisviisi kohaselt (muu hulgas) esitama konkreetsed tõendid selle kohta, et ta on objektiivselt kaalunud ja hinnanud kõiki vastupanuvõime tagamise võimalusi. Selleks, et plaani saaks pidada ambitsioonikaks ja uuenduslikuks, peab ettevõte Ofwati lähenemisviisi kohaselt esitama konkreetsed tõendid selle kohta, et ta on pikaajalist vastupanuvõimet ohustavate riskide hindamiseks ja leevendamiseks kasutanud usaldusväärseid, ambitsioonikaid ja uuenduslikke meetodeid.

Sedalaadi äriplaaniga seotud stiimulitel põhineva lähenemisviisi väljatöötamine Eestis ei nõuaks hindamiskriteeriumide ja küsimuste osas sama ulatuslikku arendustööd, mida tegi Ofwat. Samas on tõenäoliselt kasulik määrata eelnevalt kindlaks peamised kontrollivaldkonnad ja nende valdkondade hindamise aluseks olevad küsimused, sest see võib anda ettevõtetele suurema selguse selle kohta, mis neid ees ootab, aga ka seoses reguleerimisasutuse edaspidiste hindamiste kavandamise ja läbiviimisega (võimaldades selgitada välja, milliseid praktilisi samme see tõenäoliselt hõlmab). Ettevõtete hindamise viisi kindlaksmääramisel võib olla kasulik eristada järgmist:

* eeltingimused – mil määral tuleks kasutada kriteeriume, mille täitmist peetakse vajalikuks tingimuseks, et ettevõtte äriplaani saaks üldse pidada potentsiaalselt „kvaliteetseks“ (nii et nende kriteeriumide täitmist võib käsitleda hindamisprotsessis eeltingimusena)? See võib hõlmata lähtumist senisest tulemuslikkuse tasemest ja finantsseisundist;
* muud eristavad tegurid – arvestades tõhususe strateegilist tähtsust Eesti vee- ja kanalisatsiooniteenuste sektori jaoks, võiks eeldada, et muude eristavate tegurite kaalumisel keskendutakse eelkõige sellele, mil määral ettevõtted pakuvad uusi konsolideerimisvõimalusi ja mil määral nad suudavad usaldusväärselt tõendada, et need konsolideerimisvõimalused eeldatavasti suurendavad tõhusust.

Erinevate võimalike konsolideerimisviiside asjakohasust käsitletakse käesolevas jaos allpool seoses mõningate võimalike piirangutega, mis takistavad konsolideerimisvõimaluste realiseerimist.

##### Eelised, mis kaasnevad sellega, kui plaan tunnistatakse kvaliteetseks

Reguleerimisasutused on enamasti seadnud eesmärgi pakkuda rahalisi, mainekujunduslikke ja menetluslikke stiimuleid, mis on seotud ettevõtte äriplaani tunnistamisega „kvaliteetseks“ sedalaadi hindamisraamistikus. Seda silmas pidades võiks Eestis ergutada usaldusväärsete tõhusust suurendavate konsolideerimiskavade väljatöötamist ja esitamist mitmel viisil, sealhulgas järgmiselt:

* kasutades hindade kehtestamise metoodika raames kõrgemat kapitali kaalutud keskmist hinda, kui see oleks muidu võimalik (nagu seda tehakse PREMO lähenemisviisi raames);
* nähes sõnaselgelt ette mingis muus vormis rahalise eelise, näiteks juurdepääsu toetuste kaudu rahastamisele või sooduslaenuvõimalustele;
* nähes ette suuremad toetamisvõimalused seoses rahastatavusega, kasutades kiirendatud amortisatsiooni (kui on tõendatud, et see on kooskõlas arvete taskukohasuse ja vastuvõetavusega seotud küsimuste piisava käsitlemise nõudega);
* nähes ette võimaluse kehtestada heakskiidetud hinnad pikemaks perioodiks: nagu eespool märgitud, võib see olla oluline selleks, et anda konsolideeruvatele osalistele võimalus saada osa kasust, mis tuleneb nende esitatud kavadest (eriti kui selle kasu realiseerumisel võib esineda teatav ajaline viivitus);
* esitades hindamistulemusi viisil, mis eeldatavasti toob edukatele ettevõtetele olulist mainekasu: reguleerimisasutus võib aktiivselt püüda rõhutada ja avalikustada oma hinnanguid „kvaliteetsetele“ ettepanekutele ning kasutada ettevõtete meetmeid positiivsete näidetena edasiste muutuste edendamiseks;
* menetluslik kasu seoses väiksemate läbivaatamisnõuetega, kui üldine tulemuslikkus on piisav.

#### Usaldusväärsuse tähtsus ja mõju

Selleks, et äriplaaniga seotud stiimulid ergutaksid ettevõtteid tegema suuremaid jõupingutusi tõhusust suurendavate konsolideerimiskavade väljatöötamiseks, kui nad seda muidu teeksid, tuleb tähelepanu pöörata potentsiaalselt pakutavate eeliste üldisele atraktiivsusele. Suure osa neist eelistest moodustavad eeldatavasti rahalised eelised, mida tuleks hoolikalt kaaluda, võttes arvesse, milliseid otsuseid ettevõtetel tuleb teha (s.t millised riskid võivad uudsete konsolideerimisviiside rakendamisel nende jaoks kaasneda). Teine oluline tegur on aga usaldusväärsus. Teataval määral saab usaldusväärsust suurendada pakutavaid eeliseid puudutava teabe eelneva avalikustamise kaudu. Sellega seoses võib tähelepanuväärseks pidada PREMO raamistikku, kuna selles on selgelt sõnastatud erinevad võimalikud tagajärjed seoses kapitali kaalutud keskmise hinnaga. Siiski sõltub eeliseid puudutava teabe asjakohasuse tõlgendamine suuresti sellest, kuidas tajutakse kõnealuse korra rakendamist praktikas. Stiimulid võivad tunduvalt nõrgeneda, kui ettevõttel tekib kahtlus, kas ta saab tegelikult tasu, isegi kui ta püüab konsolideerimiskavade väljatöötamise kaudu asjakohaselt reageerida. Näiteks võib ettevõte näha ette olukorda, kus ta on välja töötanud ambitsioonika ja uuendusliku konsolideerimisettepaneku, kuid reguleerimisasutus peab seda mingil viisil puudulikuks, mistõttu see ei vääri „hea kvaliteedi“ staatust ja sellega seotud eeliseid.

Teatud määral on selline probleem uudse hindamismehhanismi kasutuselevõtmisel vältimatu ning arvestades ebakindlust selle suhtes, milliseid kavasid reguleerimisasutusele tegelikult esitatakse, võib olla väga raske seda probleemi ennetavalt lahendada, välja arvatud eespool käsitletud hindamiskriteeriumide väljatöötamise ja avalikustamise abil. Praktikas on siiski võimalik selle probleemi lahendamiseks palju ära teha selle kaudu, kuidas reguleerimisasutus kogu protsessis osaleb. Ebakindlus (ja stiimulite võimalik nõrgenemine) võib olla suurim siis, kui reguleerimisasutus käitub selles protsessis suhteliselt passiivselt, nii et pärast tema üldise kavandatud lähenemisviisi tutvustamist näib, et ettevõtete ülesanne on seda lähenemisviisi tõlgendada ja sellele reageerida, kusjuures reguleerimisasutuse järgmine oluline roll protsessis saabub alles äriplaani hindamise ja liigitamise etapis. Sellise passiivse käitumise korral võivad ettevõtted eeldada, et neil puudub piisav arusaam sellest, kui hästi nende kavad on kooskõlas reguleerimisasutuse ootustega, mistõttu nad võivad pakutavate eeliste tegeliku saamise väljavaateid oluliselt alahinnata. Seeläbi võib tekkida märkimisväärne oht, et stiimulite mõju on väike ja et reguleerimisasutusel ei olegi lõpuks mingit alust eeliseid kohaldada.

Teistsugune lähenemisviis oleks aga see, kui reguleerimisasutus väljendaks eelnevalt väga selgelt, et ta tunnistab seda ebakindlust (ja selle võimalikku mõju) ja soovib ebakindluse vähendamiseks teha ettevõtetega koostööd, ning seejärel teeks stiimulimehhanismist tulenevad eelised kättesaadavaks, kui talle esitatakse usaldusväärsed konsolideerimiskavad. Sedalaadi aktiivsema tegutsemise korral võib äriplaani hindamine kujutada endast iteratiivset protsessi, mille käigus reguleerimisasutus annab eelise saamise nimel konkureerivatele ettevõtetele suuniseid, et püüda lahendada nende võimalikke kartusi seoses arusaamade lahknevusega. See võib tekitada olukorra, kus tänu reguleerimisasutuse poolt eelnevalt antud kommentaaridele on ebakindlus reguleerimisasutuse lõpliku hinnangu suhtes väike (s.t ettevõtetel peaks olema hea arusaam sellest, milline hinnang nende kavadele antakse). Praktikas võiks see protsess koosneda ligikaudu järgmistest etappidest:

1. selgelt määratletakse (eespool nimetatud) eeltingimused, millest eeliste saamine sõltub: nende väljatöötamine võiks hõlmata mõningast koostööd ettevõtetega, kellelt võib oodata konsolideerimiskavade esitamist, eesmärgiga tagada, et need eeltingimused ei oleks põhjendamatult piiravad (ent toimiksid siiski asjakohase esialgse filtrina);
2. ettevõtetele antakse sõnaselgelt võimalus kontrollida, kas nad on eeltingimused täitnud; selline kontrollimine ei oleks nõue, kuid eeldatavasti algataks potentsiaalselt edukate ettevõtete kaasamise protsessi;
3. ettevõtetele antakse võimalus lasta oma arendatavaid kavasid perioodiliselt kontrollida, et teha varakult kindlaks võimalikud olulised puudused (ja juhul, kui esineb suur arusaamade lahknevus);
4. kui kontrolli käigus tuvastatakse ühiseid probleeme (näiteks seoses tõenäolist pikaajalist mõju käsitlevate tõendite piisavusega), võiks reguleerimisasutus avaldada lühikese ajakohastatud teatise, et parandada rakendatava korra üldist läbipaistvust;
5. ettevõtetel võimaldatakse varakult esitada kavade eelnõusid, mille kohta võiks anda ametlikku tagasisidet (sh puuduste kohta, mis vajavad kõrvaldamist).

Mõnel määral võib eespool kirjeldatut pidada sarnaseks hankemenetlusega, mille puhul – pärast esialgset „eelkvalifitseerimise“ etappi – mõningane jätkuv suhtlus ja läbirääkimine on sageli tähtis osa selle tagamisel, et lõplikud pakkumused oleksid hankija vajadustega hästi kooskõlas. Kuigi siin käsitletavas valdkonnas on kontekst nii mõneski olulises mõttes selgelt teistsugune, väärib tähelepanu, et reguleerimisasutuse ja ettevõtete huvid saab suhteliselt hästi kooskõlla viia, ning sellise aktiivsemal suhtlusel põhineva lähenemisviisi eesmärk on püüda tagada, et kõik osalised peaksid seda üldist kooskõla selgelt silmas, ja vähendada tarbetute ebameeldivate üllatuste tekkimise võimalust (mida, nagu eespool märgitud, võib pidada teguriks, mis märkimisväärselt takistab potentsiaalselt kasulike kavade väljatöötamist).

### Stiimulid, mille eesmärk on vältida võimalike konsolideerimisvõimaluste kaalumise põhjendamatut piiramist

Eespool keskenduti sellele, kuidas võiks ettevõtete äriplaanide üldisel kvaliteedil põhinevaid stiimuleid kasutada selleks, et ergutada kasulike konsolideerimisettepanekute väljatöötamist, eelkõige „kvaliteetseks“ tunnistatud kavade eest eeliste pakkumise teel. Siiski tuleks (lisaks sellele lähenemisviisile) kaaluda ka teistsugust stimuleerimisvormi, mis hõlmab „trahvide“ kohaldamise võimalust, et ergutada valikuvõimaluste hindamise meetodite ulatuslikumat ja tulemuslikumat kasutamist.

See, mil määral investeerimiskavad põhinevad võimalike alternatiivsete valikuvõimaluste, sealhulgas konsolideerimist hõlmavate valikuvõimaluste piisaval kaalumisel, muutub aja jooksul tõenäoliselt üha olulisemaks teguriks ja tõstatab küsimusi reguleerimisasutuse poolt kulude hindamise asjakohase ulatuse kohta. Eristada võib järgmist:

* soovitud tulemuste saavutamise parima viisi kindlaksmääramine (s.t lähenemisviisi valik) ja
* valitud lähenemisviisi rakendamise tõhusate kulude kindlaksmääramine.

Kitsas kulude hindamine võib keskenduda ainult teisele punktile. Samas võib esimese punktiga seostada märkimisväärseid võimalusi tõhususe suurendamiseks, eriti juhul, kui teenuseid on võimalik pakkuda koordineeritumalt ja konsolideeritumalt, mis võimaldab suuremat mastaabisäästust tulenevat kasu. Seetõttu võib olla kasulik pöörata otseselt tähelepanu sellele, kas soovitud tulemuste saavutamise parima viisi hindamine on piisav.

Kaaludes viise, kuidas seda teha, on kasulik põhimõtteliselt eristada järgmisi kahte liiki hindamisi, mida reguleerimisasutus võib teha:

* üksikasjalik eksperdihinnang ettevõtte valikuvõimaluste hindamisele;
* selle hindamine, kas ettevõtte valikuvõimaluste hindamise protsess on piisavalt usaldusväärne.

Varem on paljud reguleerimisasutused eelistanud võtta endale esimese, hindamiseksperdi rolli (või määranud insenerkonsultandid, kes seda rolli nende nimel täidavad). See võib aga tähendada, et reguleerimisasutus võtab sisuliselt endale ülesande näidata, miks asjaomase ettevõtte esitatud hinnangut ei tuleks pidada piisavalt põhjendatuks, lähtudes alternatiivide hindamisest reguleerimisasutuse enda poolt. Selline lähenemisviis võib olla ressursimahukas, kuna see nõuab sageli märkimisväärset põhjalikku tööd seoses konkreetsete küsimustega, mille puhul reguleerimisasutuse teave ja eksperditeadmised on paratamatult suhteliselt piiratud. See asjaolu võib seada märkimisväärseid piiranguid sellele, mida regulatiivse läbivaatamise protsessiga on realistlikult võimalik eeldatavasti saavutada (arvestades eelkõige asjakohase teabe asümmeetriat).

Eespool nimetatud teise rolli puhul püüab reguleerimisasutus lahendada asja teistmoodi, pöörates ettevõtte koostatud hinnangu üksikasjaliku analüüsi ja järelduste asemel tähelepanu pigem valikuvõimaluste hindamise protsessi piisavusele. Sellise vaatenurga korral peab ettevõte reguleerimisasutusele tõendama, et ta on läbi viinud asjakohase valikuvõimaluste hindamise protsessi, ja kui ettevõte ei suuda seda piisavalt tõendada, siis võib reguleerimisasutus seda asjaolu iseenesest käsitada alusena mingit laadi trahvi kohaldamiseks (korrigeerides ettevõtte kulude summat allapoole).

Inglismaal ja Walesis kasutab Ofwat viimati nimetatud lähenemisviisi mõningates kavandatud investeeringute eraldiseisvates (st mitte võrdlusanalüüsil põhinevates) hindamistes, toimides järgmiselt:[[20]](#endnote-21)

* Kui ettevõte on esitanud tõendid, millest nähtub odavama variandi olemasolu, kuid ei põhjenda, miks sellest loobuti, lähtub Ofwat lubatud kulude arvutamisel odavamast variandist.
* Kui ettevõte ei ole esitanud tõendeid selle kohta, et tema valitud variant on optimaalne (s.t kui ei ole piisavalt tõendeid selle kohta, et alternatiivsete, odavamate variantide kasutamise võimalusi on uuritud ja hinnatud), vähendab Ofwat ettevõtte esitatud hinnangulisi kulusid 20% võrra, et kaitsta kliente potentsiaalselt mitteoptimaalse variandi valimise riski eest.

Esmapilgul võib sellist lähenemisviisi pidada küllaltki meelevaldseks, kuna see võib põhjustada märkimisväärse erinevuse ettevõtte poolt konkreetse projekti elluviimiseks vajalikuks peetava summa ja selle summa vahel, mida reguleerimisasutus lubab tasude kaudu katta, ilma et reguleerimisasutus oleks kindlaks teinud, et seda väiksemat summat võib pidada piisavaks. Seda reguleerimisviisi võib mõista nii, et selle eesmärk on motiveerida ettevõtteid tagama, et valikuvõimaluste hindamisprotsess oleks kvaliteetne (ja et ettevõte suudaks seda tõendada), kuna hindamisprotsessi kvaliteet võib avaldada olulist mõju kuludele, mis võidakse aastate jooksul tarbijatelt sisse nõuda.[[21]](#endnote-22) Seega näib, et sellel lähenemisviisil on riskipõhine alus, kuna võidakse arvata, et ettevõtted, kes soovivad viia ellu väga olulisi projekte, ilma et nad oleksid läbi viinud piisava valikuvõimaluste hindamise protsessi, tekitavad klientidele märkimisväärse riski rahastada ebatõhusaid investeeringuid.

Ofwati lähenemisviisi kohaldatakse kontekstis, kus see on osa laiemast eraõiguslike vee-ettevõtete suhtes kohaldatavast eeliste ja „trahvide“ süsteemist. Eesti teistsugune kontekst võib tähendada, et selline lähenemisviis ei ole tõenäoliselt teostatav või soovitav. Alternatiiviks sellisele lubatud kulude allapoole korrigeerimisele oleks see, kui hinnaettepaneku asjaomast osa ei aktsepteeritaks ja see saadetaks ettevõttele tagasi, et viimane kõrvaldaks valikuvõimaluste hindamise puudused. See tähendab, et reguleerimisasutus võiks võtta kasutusele teatava „hindamisvärava“, mille ettevõtted peavad edukalt läbima, et tagada uute oluliste investeerimisprojektide rahastamine. Kui ettevõte ei ole tõendanud, et asjakohaseid valikuvõimalusi on nõuetekohaselt arvesse võetud, võidakse see osa hinnataotlusest välja jätta ja tagasi saata.

See võib Eestis osutuda praktilisemaks ja asjakohasemaks menetlusviis, mille raames reguleerimisasutus annab mõningaid suuniseid selle kohta, millised on tema ootused valikuvõimaluste hindamisele, sealhulgas konsolideerimisvõimaluste kaalumisele. Sel viisil võiks tõendeid selle kohta, et läbi on viidud piisav valikuvõimaluste hindamise protsess, käsitada hinnavalemis uute, suhteliselt suurte investeerimiskulude tunnustamise eduka taotlemise eeltingimusena. Sellise lähenemisviisi puhul võib praktiliste tõendite olemasolu potentsiaalsete konsolideerimisvõimaluste, sealhulgas katseprojekti tegevusest tulenevate konsolideerimisvõimaluste kohta omandada märkimisväärse tähtsuse. Eelkõige annavad sellised tõendid konkreetse aluse, mille põhjal reguleerimisasutus saab kontrollida ettevõtte poolt valikuvõimaluste kaalumise asjakohasust, otsides tõendeid selle kohta, et katseprojekti tulemusena tehtud järeldusi on arvesse võetud ning nende võimalikku asjakohasust on uuritud ja testitud. Seades hinnakujunduse hindamise teistes valdkondades teataval määral sõltuvusse sellest, kas katseprojektist saadud tõendeid on arvesse võetud, saab reguleerimisasutus suurendada nende tõendite tähtsust ja suurendada katseprojekti tegevuse tõenäolise mõju ulatust.

## Kokkuvõte ja soovitused

Käesolevas dokumendis käsitleti Eesti vee- ja kanalisatsiooniteenuste majandusliku reguleerimise raamistikku ning püüti välja selgitada, kuidas seda raamistikku võiks edasi arendada, et aidata kaasa strateegiliste eesmärkide saavutamisele, sealhulgas tõhususe suurendamisele konsolideerimise kaudu. Seejuures kaaluti (tuginedes vajaduse korral rahvusvahelistele kogemustele) mõningaid viise, kuidas võiks veelgi soodustada vee- ja kanalisatsiooniteenuste tõhususest tuleneva kasu kindlakstegemist ja saavutamist. Alljärgnevalt esitatakse kokkuvõte peamistest kaalutlustest soovituste ja ettepanekute kaudu selle kohta, kuidas praegust korda võiks edasi arendada, et aidata lahendada peamisi vee- ja kanalisatsiooniteenuste sektoris tõenäoliselt tekkivaid probleeme.

### 1. soovitus: konkurentsiamet säilitab oma pragmaatilise lähenemisviisi amortiseerimisele, kuid arendab seda edasi

*Konkurentsiamet säilitab oma lähenemisviisi hinnavalemi kohaldamisele, sealhulgas oma senise pragmaatilise lähenemisviisi amortiseerimisele, mis võimaldab ettevõtetel tõstatada rahastatavusega seotud probleeme (ja konkurentsiametil kaaluda kiirendatud amortisatsiooni kohaldamist), rakendades seda igal üksikjuhul eraldi. Praktikas võib seda mõista nii, et see annab võimaluse võtta hinnatasemetes teataval määral arvesse ELi rahalistest vahenditest rahastatud varade amortisatsiooni, kuid seda tuleks kaaluda igal üksikjuhul eraldi. On soovitatav, et konkurentsiamet annaks suuniseid sellise paindlikkuse võimaliku ulatuse kohta ning määraks kindlaks tingimused, mille täitmist konkurentsiamet eeldab kiirendatud amortisatsiooni lubamiseks (kusjuures nende tingimuste eesmärk on eelkõige vältida ohtu, et suuremal määral amortisatsiooni lubamine võib nõrgendada tõhususe parandamise stiimuleid).*

See näib olevat mõistlik ja pragmaatiline lähenemisviis, mida saab kohaldada juhul, kui rakendatakse muid konsolideerimise edendamisele suunatud meetmeid, ning see võiks olla osa konsolideerimist ergutavast lähenemisviisist (nt seades kiirendatud amortisatsiooni lubamise tingimuseks konsolideerimisvõimaluste asjakohase kaalumise). Ulatuslikum konsolideerimine peaks võimaldama ühtlustada kapitaalhoolduse vajadusi ettevõtete vahel ning hõlbustama üleminekut pikaajalisemate ja jätkusuutlikumate amortisatsiooni arvestamise tingimuste kasutamisele.

### 2. soovitus: konkurentsiamet võtab kasutusele hindade perioodilise läbivaatamise ja töötab välja põhimõtted, mis piiravad seda, mil määral olemasolev heakskiidetud hinnakontrolli korraldus konsolideerimistegevuse tulemusel uuesti läbi vaadatakse

*Konkurentsiamet asendab senise taotluspõhise hindade läbivaatamise korra lähenemisviisiga, mille kohaselt ettevõtete suhtes kohaldatakse hindade läbivaatamist kindlaksmääratud ajavahemike järel. Hindade perioodiline läbivaatamine võiks toimuda rühmiti (nt piirkondlike rühmade kaupa) ja ressursinappust silmas pidades võiks esialgu keskenduda suurematele ettevõtetele.*

Praegune taotluspõhine lähenemisviis võib olla takistav tegur konsolideerimiskavade esitamisel, kuna see võib eeldatavasti käivitada hindade läbivaatamise, mis võib seejärel asetada ühe või mitu potentsiaalselt konsolideeruvat osalist halvemasse olukorda.

### 3. soovitus: konkurentsiamet töötab välja teenuse tulemuslikkuse stiimulite raamistiku

*Konkurentsiamet töötab välja ja teeb avalikult kättesaadavaks tulemuslikkuse põhinäitajate raamistiku, mis võimaldab tutvuda ettevõtete sisutihedate, usaldusväärsete ja kergesti mõistetavate võrdlustega, juhindudes Portugali reguleerimisasutuse ERSARi lähenemisviisist.*

Sellise raamistiku väljatöötamine võib tuua märkimisväärset kasu, sest see kaitseb mainekujunduslike stiimulite kaudu paremini klientide huve ja suunab ettevõtteid kasutama tõhusamaid ja tulemuslikumaid lähenemisviise. Oluliseks lähtepunktiks oleks selle lähenemisviisi kasutuselevõtmise eesmärgi teadvustamine, et sektori tähelepanu koonduks sellele, kuidas seda kõige paremini saavutada (mitte sellele, kas tulemuslikkuse võrdlused tuleks nähtavamaks muuta).

### 4. soovitus: konkurentsiamet töötab välja stiimulid, mis keskenduvad ettevõtete kavadele ja kavandamisprotsessidele

*Konkurentsiamet töötab välja suunised, milles kirjeldatakse, kuidas amet võimaldab ettevõtetel, kes esitavad usaldusväärse tõhusust suurendava konsolideerimiskava, saada osa sellest tulenevast kasust konsolideerimiskulude käsitlemise kaudu, samuti seda, kui kiiresti tulevane tõhususest tulenev kokkuhoid kajastub lubatud hindades. Konkurentsiamet töötab välja ka suunised, milles kirjeldatakse tema ootusi seoses sellega, kuidas ettevõtted peaksid tõendama, et kapitalimahutuste kavade koostamisel on kasutatud usaldusväärset valikuvõimaluste hindamise protsessi, ja kuidas käsitletakse kapitalimahutustega seotud taotlust juhul, kui ettevõte ei suuda seda piisavalt tõendada.*

Need ettepanekud on otseselt suunatud tõhusust suurendavate konsolideerimiskavade esitamise ergutamise põhiaspektidele: sellele, mis ulatuses võivad ettevõtted eeldada, et nad saavad konsolideerimiskavade esitamisest kasu (võttes arvesse võimalust, et selliseid stiimuleid nõrgendab nn põrkmehhanismi efekt), ning riskile, et oma kapitalimahutuste kavade koostamisel ei uuri või ei kaalu ettevõtted piisavalt erinevaid võimalusi tulemuslikkuse nõuete täitmiseks. Austraalia ja Ühendkuningriigi näited näivad olevat kasulikud võrdlusalused.

## Märkused

1. Eesti reguleerimisasutuse ülesandeid ja tema lähenemisviisi hindade reguleerimisele käsitletakse allpool. [↑](#endnote-ref-2)
2. Ja kiita heaks liitumistasude arvutamise metoodika. [↑](#endnote-ref-3)
3. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadus. [↑](#endnote-ref-4)
4. Kuigi seda nimetatakse siin minevikku suunatud rolliks, tuleks tähele panna, et lähenemisviisil eelmistel aastatel tehtud kapitalimahutuste kulude katmisele on tavaliselt kriitiline tähtsus siis, kui kaalutakse kulude katmise viisi usaldusväärsust, ning see võib seega oluliselt mõjutada ettevõtete võimet hankida uusi rahalisi vahendeid ja nende uute rahaliste vahendite hankimise kulusid. [↑](#endnote-ref-5)
5. Laiemat raamistikku äriplaani stiimulite kohaldamiseks käsitletakse allpool. [↑](#endnote-ref-6)
6. Kasutatud on ka keerukamaid jooksva stimuleerimise mehhanisme, et püüda lahendada probleeme, mis tulenevad tõhususe parandamise stiimulite nõrgenemisest ajal, kui hindade järgmise kindlaksmääramise hetk on lähenemas. [↑](#endnote-ref-7)
7. Sobivate näitajate kindlaksmääramist käsitletakse lähemalt allpool. [↑](#endnote-ref-8)
8. Kohalikud omavalitsused | Rahandusministeerium [↑](#endnote-ref-9)
9. Kasutatakse tegevusmudeleid, mis põhinevad otsesel juhtimisel, delegeerimisel või kontsessioonil. [↑](#endnote-ref-10)
10. Konkreetsete näitajate valikut käsitletakse allpool. [↑](#endnote-ref-11)
11. Allpool esitatud väljavõtted ERSARi aruannetest illustreerivad, kuidas seda on tehtud vee-ettevõtete tulemuslikkuse võrdlustabelite ja tulemuslikkuse kaardipõhise võrdlemise kaudu, kasutades valgusfoorisüsteemi. [↑](#endnote-ref-12)
12. Mõningad märkused selle kohta, kuidas sellist protsessi võiks Eestis rakendada, on esitatud allpool. [↑](#endnote-ref-13)
13. Mõningad märkused selle kohta, kuidas see võib mõjutada Eestis rakendatavat lähenemisviisi, on esitatud allpool. [↑](#endnote-ref-14)
14. Vt <https://keskkonnaagentuur.ee/analuusid-ja-indikaatorid/indikaatorid/vesi#heitveega-keskkonda-> [↑](#endnote-ref-15)
15. Mõningad ülevaatlikud märkused rühmitamise lähenemisviiside väljatöötamise kohta on esitatud allpool. [↑](#endnote-ref-16)
16. https://www.esc.vic.gov.au/sites/default/files/documents/Water-Pricing-Framework-and-Approach-Final-Paper-Oct-2016.pdf [↑](#endnote-ref-17)
17. Vt näiteks https://www.ofwat.gov.uk/regulated-companies/price-review/2019-price-review/initial-assessment-of-plans/. [↑](#endnote-ref-18)
18. „PREMO“ on akronüüm, mis moodustub hindamisprotsessis käsitletavaid eri elemente – Performance, Risk, Engagement, Management, Outcomes (tulemuslikkus, risk, kaasamine, juhtimine, saavutused) – tähistavate sõnade esitähtedest. [↑](#endnote-ref-19)
19. Ofwati hindamismetoodika üksikasjalik kirjeldus on esitatud dokumendis aadressil https://www.ofwat.gov.uk/wp-content/uploads/2017/12/Appendix-13-IAP-FM.pdf. [↑](#endnote-ref-20)
20. Vt https://www.ofwat.gov.uk/wp-content/uploads/2019/12/PR19-final-determinations-Securing-cost-efficiency-technical-appendix.pdf lk 54–55. [↑](#endnote-ref-21)
21. Väärib tähelepanu, et oma lähenemisviisi tutvustades rõhutas Ofwat, et valikuvõimalused võivad olla väga erineva maksumusega, viidates sellele, et ettevõtete esitatud tõendite kohaselt võib põhitorustiku tugevdamise ja asendamise maksumuse vahe moodustada 35%. [↑](#endnote-ref-22)