Eesti veemajanduse kestlikuks muutmise analüüsid ja tegevuskava



PUBE

# Reformi strateegia ja kava

Tegevusele suunatud strateegia seob kõik tervikuks. Selles korratakse reformi põhjendatust, väites sisuliselt, et senise tegutsemisviisiga jätkata ei ole võimalik ja reform on vaja kohe ära teha. Selles on vabatahtliku reformi põhiosad. Seda toetab tegevuskava, milles on hulk reforme (kiireloomulistest keskpika perioodi tegevusteni) ja sidusrühmade vahel jaotatud kohustused.

## 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).

Strateegias seotakse kõik üheks tervikuks ning esitatakse struktureeritud ja järjestatud lähenemisviis, kuidas eelmistes väljundites esitatud soovitused ellu viia. Mõned olulised käsitletavad tegevused puudutavad alljärgnevat:

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

Strateegiat toetab tegevuskava, milles on kohustused jagatud konkreetsetele sidusrühmadele (kooskõlas OECD arusaamaga asjaomastest oskustest ja suutlikkusest). Strateegia ja tegevuskava täiustati sidusrühmade tagasiside alusel.

Strateegia ja tegevuskava saaksid paremad, kui keskkonnaministeeriumis, konkurentsiametis ja keskkonnainvesteeringute keskuses oleks selleks rohkem ressursse. 2022. aasta institutsioonilistest reformidest jääb mulje, et konkurentsiametil on nüüd võimalus leida ressursse, mida see vajab strateegias ettenähtud rolli täitmiseks. Märkuses on soovituslikud valikud, kuidas KIKi jaoks raha leida. Ministeeriumi suutlikkust tuleks suurendada, eriti personali puhul: vajalik suhtlus sidusrühmadega, väga oluliste suuniste väljatöötamine ja praktiline abi nõuavad aega. Riigi raha läheks igati asja ette, kuna kasu, mida veemajanduse tulemuslikuks ja rahaliselt kestlikuks muutmise tegevuskavast saadakse, on tohutu.

## Reformi põhjendamine

Eesti on pärast Euroopa Liiduga ühinemist ehitanud märkimisväärselt palju vee- ja kanalisatsioonitaristu objekte, mis on elanikkonnale mitmeti kasulikud. Nende rahastamisel on sisuliselt toetutud ELi vahenditele. Neid objekte tuleb aga korralikult käitada ja hooldada. Kui seda ei tehta, on tulemuseks kiire lagunemine ja renoveerimisvajadus, mis seab inimeste tervise ja magevee ökosüsteemid ohtu ning tekitab kogukonnale lisakulusid.

Praegu on Eesti veevarustuse ja kanalisatsiooni sektor väga mitmekesine ja killustunud. Kuigi mõni ettevõte on konsolideerunud, oli 2018. aastal Eestis 177 vee-ettevõtet ning 44 kohalikus omavalitsuses pakub teenuseid mitu vee-ettevõtet.

Selline killustatus ja mitme teenusepakkuja väiksus takistavad sektori rahalist võimet tegutseda ning olemasolevat taristut hooldada ja uuendada. Mõni teenusepakkuja pakub mitut teenust (nt kaugküte) ja veevarustust võidakse subsideerida teiste teenuste tulude arvelt. Teistel juhtudel sunnib rahaliste vahendite puudus olemasoleva taristu uuendamisse investeerimise otsuseid edasi lükkama, mis võib mõjutada teenuste kvaliteeti nii praegu kui ka tulevikus ning tekitab taristu kiire lagunemise ohu, mistõttu tuleb seda uuesti ehitama hakata varem kui algselt kavas. See aga suurendab vajadusi ja tekitab tulevikukohustusi. Praegune energiahindadest tingitud kriis näitab, kui habras on see sektor Eestis.

Teenuse kvaliteediga seotud tagajärjed on juba näha, sest esineb probleeme ELi nõuetele vastavusega. Asulareovee puhastamise direktiivi nõuetele ei vasta viis reoveepuhastit, mis peavad toime tulema enama kui 2000 inimekvivalendiga (ie). Nõuetele ei vasta ka mitu väiksemat puhastit, millele nende väiksuse tõttu asulareovee puhastamise direktiivi ei kohaldata, aga mis lasevad keskkonda halvasti puhastatud reovett. See võib mõjutada Läänemere merekeskkonna kaitse komisjoni (HELCOM) nõuetele tuginevate riiklike nõuete täitmist.

Tulevased demograafilised suundumused raskendavad veeteenustega seotud rahalisi probleeme veelgi. Prognooside kohaselt väheneb kogu riigi elanikkond 2045. aastaks 2,7%, aga neljas maakonnas tervelt ühe kolmandiku võrra, mis kahandab ka nõudlust vee järele ja vee-ettevõtete tulusid.

Seda arvesse võttes on Eesti vee- ja kanalisatsiooniettevõtete rahastamismudel aegunud:

* ELi rahastus, mis moodustab 85% investeeringukuludest, lõpeb järk-järgult ning
* Eesti rahandusministeerium kinnitas, et riiklikke vahendeid nende asemele ei tule.

KOVid ja vee-ettevõtted peavad mõistma, et tuleb kiiresti üle minna rahaliselt kestlikule mudelile, et oleks piisavalt raha nii tegevus- kui ka investeeringukuludeks. See on võimalik ainult kahe tegevussunna elluviimise tulemusena:

* tuleb suurendada kasutajatelt küsitavast hinnast saadavat tulu. Veidi manööverdamisruumi on. Euroopa Komisjoni keskkonna peadirektoraadi jaoks 2020. aastal tehtud OECD analüüsidest ja 27 liikmesriigiga võrdlemisest nähtub, et 90% elanikkonnast suudab maksta veeteenuste eest rohkem. Nagu sageli juhtub, kahjustab veehindade madalal hoidmine vaeseid, sest vee-ettevõtted ei saa tulu, millega tegutseda ning taristut hooldada ja laiendada. Eesti-suguses riigis saaks taskukohasuse probleeme palju paremini lahendada sihitatud sotsiaalmeetmetega, mitte veearvetega;
* tõhusust tuleb märkimisväärselt parandada nii tegevuslikul kui ka investeeringute tasandil. Vee-ettevõtete tegevuskulusid arvestades saab tegevuse tõhusus tuleneda personali täiustamisest, energiatõhususe suurendamisest või võrkude tõhususe parandamisest. Enamik neist meetmetest nõuab mõningasi alginvesteeringuid, et pikas ja keskpikas perspektiivis kasu anda. Investeeringute tasandi tõhususe jaoks on vaja investeeringute usaldusväärset planeerimist ja järjestamist. Kuigi ettevõtted saavad parandada arengukavade asjakohasust ja usaldusväärsust, on ettevõtte tasandil saavutataval piirid: manööverdamisruum suureneb oluliselt, kui arengukavades uuritakse ühistegevuse võimalusi, et ühendada jõud ning kasutada mastaabi- ja mitmekesisussäästu. See on koht, kus on vaja teatavat konsolideerumist.

Nende kahe tegevussuuna ühendamine on keeruline, sest need ei pruugi teineteist toetada: ühelt poolt võib hindade tõstmine leevendada tõhususe suurendamise vajadust (peale taskukohasuse probleemide kasvatamise), teisalt aga ei anna hindade madalal hoidmine teenuseosutajatele vahendeid, mida neil on vaja tõhususe suurendamiseks. Siinses riikliku strateegia kavandis püütakse leida eelistatav võimalus need kaks tegevussuunda ühitada. Konsolideerimine on võti, mitte võluvits, ja sellega peab kaasnema hulk meetmeid.

Ei oleks õige viivitada tulevikuinvesteeringute kavandamise ja teenuste osutamise tõhususe parandamisega, kuni tekib rohkem probleeme. Reform tuleb teha edasilükatud otsuste (praegu ei tehta midagi) ning taristu ja teenuste kvaliteedi suurema halvenemise vahelisel ajal. See annab teatava manööverdamisruumi strateegiliselt kavandatud ja konsulteeritud lähenemisviisi väljatöötamiseks ja rakendamiseks.

## Eelistatuim vee-ettevõtete koondumise stsenaarium Eestis

Eesti vee-ettevõtete koondumise arutelud on veninud aastaid, kui mitte aastakümneid.

Seni on aruteludes keskendutud peamiselt ühele koondumisviisile – geograafilisele, mille puhul paremini toimivad ettevõtted omandavad aegamööda väiksemad ja nõrgemad. Sellise mudeli puhul esineb kahesugust vastutöötamist:

* hästi toimivad ettevõtted (või nende tegevuskohajärgsed omavalitsused) ei taha ühineda, sest vähem tõhusate üksuste endaga liitmine viiks hinnatõusuni, mis mõjutab kliente (elanikke);
* väiksemad on ühinemise vastu sellepärast, et nad kardavad, et suuremas üksuses nende arvamust ei arvestata ning rahastus ja investeeringud suunatakse kõigepealt suurtesse KOVidesse või ettevõtetesse. Kuna hiljutine haldusreform on väikeste KOVide arvu vähendanud, ei ole see mureküsimus enam nii silmatorkav.

Eeltoodu võib olla põhjus, miks viimase 20 aasta jooksul ei ole kuigi palju ettevõtteid ühinenud. See viitab ka sellele, et ainult KOVide vabatahtlike kokkulepetega ei ole võimalik vajalikus mahus ja soovitud kiirusega koondumist saavutada.

Seejärel on valitsusel dilemma: kas jätta koondumine vabatahtlikuks ja soovid väikeseks või mõelda alternatiivsele koondumisviisile. Esimese võimalusega ei teki sellist tõhususe kasvu, mida on vaja, et sektor muutuks (rahaliselt) kestlikuks. Siin riiklikus strateegias pooldatakse alternatiivset koondumisviisi.

Mõte ei ole koondumine unustada, vaid võimaldada koondumisel mõningast paindlikkust. Näiteks ei ole kõiki funktsioone vaja samas ulatuses.

* Veevarustust võib pakkuda erinevas ulatuses kui kanalisatsiooniteenust.
* Tiheasustusalade reovett võib käidelda erinevas ulatuses (omavalitsus) kui maapiirkondades (kus võiks luua avaliku sektori ettevõtte, mis jälgiks ja teenindaks septikuid).
* Reoveesette käitlusega võiks tegeleda taas omaette ulatuses (piirkond, võttes aluseks suuremad asulad).
* Investeeringute planeerimine ja hanked võiksid olla klientidega suhtlemisest ja arvete esitamisest erinevas ulatuses.
* Mõnd pädevust võib väiksemate ettevõtete toetamiseks pakkuda piirkonnakeskuses.
* Maapiirkondade jaoks võiks kaaluda lähenemisviise, mis on linnapiirkondade omadest erinevad. Näiteks võiks kohalikud reoveekäitlussüsteemid olla igal eramajal või nende rühmal. Nendega seotud koordineerimine toimuks avaliku teenuse kaudu, mis hõlmaks suurt ja mitmekesist ala, aga keskenduks vaid kohalikule kanalisatsioonile.

Riiklik strateegia ei näe (ülalt alla) ette, milline on iga funktsiooni sobiv ulatus. See on loodud poliitika ja õigusraamistiku ettevalmistamiseks ning KOVide ja teenuseosutajate ärgitamiseks, et nad uuriksid erinevaid stsenaariume ja koonduksid, nagu neile kõige paremini sobib. Otsused teeksid ikkagi KOVid ja ettevõtted, tuginedes mitmele kriteeriumile, sh:

* vee- ja kanalisatsiooniettevõtte kulude minimeerimise (taristusse investeerimise vajadused, tegevus- ja hoolduskulud) ja rahalise kestlikkuse tagamise võimalused;
* oskuste vastastikuseks muutmise võimalused (taristu käitamise ja hooldamise tehnilised oskused, ärioskused klientidega suhelda, sh arvete esitamise kaudu);
* tulemuslikkuse praeguse ja tulevase optimeerimise võimalused (kasutajatele pakutava teenuse kvaliteet ja teenuse osutamise kestlikkus);
* seire ja järelevalve parandamise võimalused (arengu- ja kulukavade hindamine, teenuseosutajate tulemuslikkuse seire).

Samal ajal tuleb teha mitut asja, näiteks koondada hindade määramise metoodika, luua investeerimis- ja kuluplaanide läbivaatamise ja hindamise võimekus (suuremas mahus kui rahastamiskõlblike kulude hindamine) ning korraldada võrdlusanalüüsi võimekust, et seada vee-ettevõtetele tulemuslikkuseesmärgid ja hinnata nende alusel tulemuslikkust. Mõni neist tegemistest on seotud majandusliku regulatsiooni tugevdamisega. Tegevuskavas on need meetmed järjestusse seatud, et üleminek kokkulepitud kestlikule veemajandusele Eestis toimuks sujuvalt.

## Ettevõtete konsolideerumise stiimulid

Võttes arvesse veesektori olukorda Eestis, peavad stiimulid olema seotud rahastuse kiire või lihtsa kättesaadavusega. Riigi rahastust pakub KIK. Veesektorile KIKis pakutavat rahastust võiks järk-järgult suurendada, et võtta arvesse sektori olukorda ja selle tähtsust Eesti kestlikus arengus.[[1]](#endnote-2) See oleks ainus suur erand ning kui ELi ja riigi rahastust edaspidi enam ei pakuta, peab peamiseks rahastamisallikaks saama veeteenusehinnast saadav tulu.

Võib kaaluda ka teisi rahastamisallikaid, nagu kommertslaenud või erainvesteeringud, aga need tuleb tagasi maksta ELi ja riigi ning teenusehindadest saadavate vahenditega. See punkt kinnitab, et erarahastus on tegelikkuses kättesaadav ainult siis, kui täidetud on mitu eeltingimust (sh ettevõtte usaldusväärne juhtimine ja stabiilne sissetulek teenusehindadest).

Et teenusehindadest saadavat tulu suurendada, on soovitatav võimaldada teatavatel tingimustel kiiremat amortisatsiooni. Sisuliselt on soovitatav tegevussuund selline, et jätta hinnastamispõhimõtted samaks ning pakkuda vara kiirema amortiseerimise võimalust tingimustel, milles lepivad kokku majandusliku reguleerimise asutus ja keskkonnaministeerium.

Soovitatav on üks lisastiimul: tasustada ettevõtteid, kes püüavad ambitsioonikalt suurendada arengukavade efektiivsust. Ettevõtetele, kes esitavad sellised ambitsioonikad kavad, võiks pakkuda eeliskohtlemist investeerimisprojektide puhul, soodsamaid hinna tõstmise tingimusi, erarahastuse kättesaadavust (võimalik, et KIKi kaudu) või sujuvat majandusregulatsiooni, nagu vähem koormavad loa saamise menetlused või muud haldusmeetmed, mis lihtsustavad vee-ettevõtete tegevust.

Kuna ei ole otstarbekas määrata ja mõõta arengukavade ambitsiooni abstraktselt, tuleks seda teha võrdlusanalüüsi teel, milles ei võrrelda mitte ainult kulusid, vaid ka tulemuslikkuse ja arengukava taset. Selline Eesti vee- ja kanalisatsiooniettevõtete tulemuslikkuse võrdlemise laiendus nõuab majandusregulaatori (kes kontrollib arengukavu), keskkonnaministeeriumi (kes määrab sektorilt nõutava ambitsiooni taseme) ja KOVide (kes ametlikult vastutavad arengukavade eest) koostööd.

Kavandatud stiimulid on kõige tulemuslikumad, kui neid toetab mingi surve või oht. Projekti raames on pakutud kaht liiki survet:

* Kehtestatakse ühise tulemuslikkuse taseme saavutamise tähtaeg.[[2]](#endnote-3) Kui seda ei järgita, koondab riik ettevõtted ise oma äranägemise järgi. Siis ei saa KOVid ise veeteenuste korralduse üle otsustada ja ettevõtted ei saa leida endale soodsamaid lahendusi. Oht on see, et ülalt pealesurutud mudel ei pruugi olla optimaalne.
* Tühistatakse nende ettevõtete tegevusload, kes ei suuda teatavat tulemuslikkuse taset saavutada või kes ei ole tõhususe suurendamisel piisavalt ambitsioonikad. Selline tegevussuund eeldab, et vee-ettevõtetel on tegevusload. Vee-ettevõtetele tegevusloa saamise nõuete kehtestamine võikski olla teostatav võimalus, kuidas tagada nende tehnoloogiline, finants- ja juhtimisvõimekus. Olenevalt tegevusloa andmise tingimustest võivad sellised nõuded soodustada vee- ja kanalisatsiooniteenuste sektori konsolideerumist, sest ebapädeva korralduse ja nõrga majandamisvõimega teenuseosutajad suunatakse järk-järgult ühinema või muul moel konsolideeruma piirkondlike või muudmoodi jätkusuutlike vee-ettevõtetega. Vaja on otsustada, kes haldab teenuseid, mille osutaja tegevusluba on tühistatud. Leedus on tegevusload juba kehtestatud ja seal on vaikimisi määratud garanteeritud ettevõtja (piirkonna suurim), keda volitatakse tühistatud loaga ettevõtjat asendama.

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

Eeltoodud strateegia elluviimiseks tuleb lahendada mitu õiguslikku ja regulatiivset probleemi. Neist on juttu allpool.

### KOVide koostöö õiguslikud vormid ja viisid

Konsolideerimisvahendi õigusliku vormina tuleks eelistada Eesti äriühingut. See annab õigusliku staatuse ja vajaliku paindlikkuse, mis toetab järkjärgulist funktsionaalset lõimumist või koondumist.

Iga KOV või vee-ettevõte võib saada vee- ja kanalisatsioonisektori koostöö lihtsustamiseks loodud äriühingu liikmeks.

Äriühingu üldkoosolekul on igal liikmel üks hääl. Rahvusvahelise kogemuse alusel on olemas näide selle kohta, kuidas teenusehinna üle säilib kohalik kontroll, kuigi palju vee- ja kanalisatsiooniteenustega seotud tegevusi saab tulemuslikult osta sisse partnerluse kaudu, et saada mastaabisäästust saadavat kasu. See laiaulatuslik lähenemisviis võib hõlmata konsolideerimise eri vorme, mis muu hulgas erinevad hõlmatud teenuste osutamise ulatuse ja sügavuse poolest: nt eri liiki igapäevategevuste ühine elluviimine *vs.* investeeringute kavandamise, tööde tellimise ja finantssuutlikkuse ühendamine.[[3]](#endnote-4)

Ühe konsolideerimisviisina võivad KOVid ja/või vee-ettevõtted funktsioone jagada või tellida osa või kogu vee- ja kanalisatsiooniteenuste osutamisest piirkondlikult teenusepakkujalt. Et tegevuse edasiandmist lihtsustada, tuleb kaaluda kahte peamist varaga seotud korra võimalust: i) vee- ja kanalisatsioonitaristu jääb teenuseid sisse ostva KOVi/vee-ettevõtte omandisse või ii) läheb teenuseosutaja omandisse.

Ühingust lahkumisel võib taristu algsele valdajale (lahkuv liige) tagastada nii, nagu on ette nähtud põhikirjas või liikmetevahelises lepingus.

### Keskkonnaministeeriumi toetus

Kuigi see ei ole oma olemuselt eelkõige õiguslik, võib KKMi abi KOVidele hõlmata järgmisi meetmeid:

* maakondlike ühenduste rolli või KOVide koostöö suurendamine, et aidata luua suuremad (piirkondlikud) ettevõtted, kui ja millal asjakohane;
* selliste ühenduste (kui olemas) või KOVide ja suuremate ettevõtete vaheliste lepingupõhiste kokkulepete toetamine; KKM koostas 2006. aastal vee-ettevõtetele tüüplepingud, mida võib võtta aluseks (aga neid on vaja ajakohastada); võib soodustada tulemuslikkuspõhiseid juhtimislepinguid;
* mainekate vee-ettevõtete veemajanduspartnerlused. Äsja loodud organisatsioonide arendamiseks ja tugevdamiseks on kriitilise tähtsusega partnerlus kogenud vee-ettevõtjatega. Piisavad stiimulid võiksid ärgitada konsolideerunud ettevõtteid toetama kohti, mis veel ühingusse ei kuulu.

## Hinnapoliitika ja -metoodika

Siinne jaotis hõlmab nii hinnastamismetoodikat kui ka -protsessi.

### Hinnastamismetoodika

Üldkokkuvõttes kohandatakse hinnastamispoliitika ja -metoodika Eestile sobivaks. Aga seda saab mitmeti viimistleda ja täiustada.

Hinnastamise oluline osa on amortisatsioonimeetod. Olemasolev konkurentsiameti meetod on tõenäoliselt sobiv alus, millele tuginedes määrata hinnavalemis amortisatsiooniks / kapitali säilitamiseks ettenähtud eraldised. See oleks pragmaatiline ja paindlik võimalus käsitleda rahalise kestlikkuse küsimusi, kui need on osutunud oluliseks, kaitstes ühtlasi kliente tarbetult suurte tasude eest.

See meetod tuleks muuta veel formaalsemaks ja liigendatumaks (nt avaldades suunise), et oleks selgem, mis ulatuses saavad ettevõtjad küsida kiiremat amortisatsiooni. 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. Selle lähenemisviisi rakendamiseks võiks konkurentsiamet määrata kindlaks asjakohased kulude ja teenuste tulemuslikkuse kriteeriumid, millele ettevõtted peaksid vastama, et neil oleks võimalik rakendada kiirendatud amortisatsiooni.

Meetod võiks olla ka otseselt seotud sellega, mil määral püüeldi eri liiki konsolideerumise poole, võimaldades rohkem kiirendatud amortisatsiooni neile ettevõtetele, kes arendavad selliseid kavu usaldusväärselt (vt järgmine jaotis võrdlusanalüüsi kohta).

### Hinnastamisprotsess

Hinnastamisprotsess ja -valem võiks hõlmata hindade automaatset kohandamist hindade läbivaatamise vahelisel ajal, võttes aluseks selleks määratud indeksite muutumise. Täpsemalt oleks see soovitatav mõne sisendhinna riski haldamiseks (nt energia-, tööjõu- ja ehitushinnad), et hindades kajastuks valdavad tingimused paremini ja hinna muutmiseks ei oleks alati vaja reguleerimisasutuse kontrolli.

Hinnastamisprotsess võiks olla kuidagi kooskõlas rahvusvaheliste heade tavadega. Praegu vaadatakse hinnad läbi ettevõtte soovil, mis jätab ettevõtetele strateegilise võimaluse küsida seda siis, kui see neile kasulik on. Konkurentsiamet võiks teha hindade läbivaatamise perioodiliseks (nt iga kolme aasta tagant) ja koostada põhimõtted, mis piiraks ulatust, mil määral hinna kontrollimehhanisme konsolideerimise tulemusena läbi vaadatakse. Nii saavad ettevõtted kasu säästust, mida nad on võimelised läbivaatamiste vahelisel ajal saavutama. Ühtlasi (või üleminekul perioodilistele hinnaläbivaatamistele) võiks konkurentsiamet teha läbivaatamisi vähemalt mõnel määral ettevõtterühmiti. See teeks andmete ja olukorra võrdlemise lihtsamaks.

Märkus. Koondumise korral oleks mõttekas liikuda uues üksuses ühtse hinna poole. See võiks toimuda mitme aasta vältel, et mõju tarbijatele ei oleks liiga järsk, ja anda aega koondumise kasu realiseerumiseks, mis võib hinna tõstmise vajadust vähendada.

## Sõltumatu majanduslik regulatsioon vee- ja kanalisatsiooniteenuste jaoks

Peale hinnastamise on majandusregulaatoril kriitiline roll ka koondumispoliitikas. Siin jaotises on juttu muudest funktsioonidest, mida täidab Eestis konkurentsiamet. Keskendume võrdlusanalüüsi tegemisele, mis toetub olemasolevatele tavadele ja valgusfoorisüsteemile, kuid laiendab neid oluliselt.

### Teenuse tulemuslikkuse stiimulite raamistiku väljatöötamine

Eestis põhineb majanduslik regulatsioon kuludel. See võib olla probleem, sest üks võimalus, kuidas ettevõte saab hinnaohjekorda üle trumbata, on anda vähem. See võib avalduda nii, et kulusid hoitakse kokku sealt, kus see kahjustab teenuse kvaliteeti. Seetõttu peab kulupõhise regulatsiooniga koos käima teenuse osutamise ja kvaliteedi range järelevalve.

Eestis ei ole selge, milline institutsioon (kui üldse) hindab, kas kulukavad on sobivad, ja selgitab välja rahastamiskõlblikud kulud (mis lõpuks kajastuvad hindades). Praegu kasutab konkurentsiamet lähtedokumentidena kohalikke arengukavu, mille sageli koostavad ettevõtted ja kiidavad heaks KOVid. See ei võimalda hinnata, millist kasu võiks anda arengukavade hindamine koondtasandil, tekitades niimoodi mastaabi- ja mitmekülgsussäästu.

Seda ja reformi põhjendatust arvesse võttes oleks kõige sobivam, kui konkurentsiamet looks stiimulid, mis keskenduks ettevõtete kavadele ja kavandamisprotsessidele. Kui sellised arengukavastiimulid puuduvad, võivad ettevõtted olla oma kavades tarbetult konservatiivsed ning teha suurte tõhusus- ja finantsprobleemide lahendamiseks liiga vähe. Tegelikkuses võib selline arengukava kvaliteedi stiimul sisaldada kolme põhiosa:

1. arengukava kvaliteedikategooriate määramine;
2. arengukava kvaliteedikategooriasse liigitamise kriteeriumite määramine;
3. kvaliteedist oleneva ettevõtete erineva kohtlemise määramine. Näiteks:
   1. sõnaselge luba anda mingit muud rahalist tasu: nt saada kasutada toetusraha või sooduslaenu;
   2. suurem tugi seoses rahalise kestlikkusega, kasutades kiiremat amortisatsiooni (võttes arvesse arve taskukohasust ja vastuvõetavust);
   3. võimalus määrata hinna kontrollmehhanism pikemaks perioodiks;
   4. hindamise tulemuste esitamine nii, et see võiks anda edukate ettevõtetega seotutele olulist mainekasu;
   5. menetluslik kasu seoses väiksemate läbivaatamisnõuetega, kui üldine tulemuslikkus on piisav.

### Läbipaistvuse kasutamine poliitilise abivahendina

Kord, mis kehtestatakse tulemuslikkusinfo läbipaistvuse ja laiemalt sidusrühmade kaasamise jaoks, on oluline osa sellest, kuidas reguleerimisasutused ärgitavad ettevõtteid oma tulemuslikkust parandama ning hoiavad ära tulemuslikkuse halvenemist.

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.

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.

Peale teenuseosutajate individuaalse ja suhtelise tulemuslikkuse teabe avaldamise võib info jagamise ja õiges suunas nügimisega saavutatav teadlikkuse suurendamine olla hea muutuste põhjendatuse seisukohalt. See võib olla strateegilise planeerimise kujul (KKMi roll) või praktilistest konsolideerimiskogemustest teadaandmine (vee-ettevõtete liidu roll).

### Keskkonnaministeeriumi roll

Võiks koostada riikliku veestrateegia koos põhjaliku ja realistliku finantseerimisstrateegiaga, et määrata üldine ambitsioonitase ning saada alus, mille põhjal koostada arengukavad ja hinnata kavandatud investeerimise võimalust, ja võimalik, et ka motiveerida kohalikke omavalitsusi jõude ühendama. Kavandatud strateegia eesmärk iga omavalitsuse jaoks oleks:

* selgitada välja pikaajalised vajadused (elanikkonna ja majandusarengu prognooside alusel) ja allikad; arvestada võiks ka kliimamuutuste mõjuga (üleujutuse või veepuuduse oht), kui see on asjakohane;
* selgitada välja vee- ja kanalisatsioonitaristu renoveerimise, väljavahetamise ja laiendamisega seotud investeerimisvajadused (sh abina saadud varad, mida on vaja uuendada, kuigi need saadi riigi rahata) ja kulud;
* uurida võimalusi teha naaberkogukondadega ühiseid investeeringuid ja tegutseda koos. Kavandatud lahendusi võiks prioriteetsemaks pidada, kui need on kooskõlas riikliku vee- ja finantsstrateegiaga.

Tabel 7.1. Kokkuvõtteks

|  |  |
| --- | --- |
| PROBLEEMID | EELISTATAVAD VARIANDID |
| Kõikehõlmav strateegia | Funktsionaalne koondumine  Vabatahtlik, tulemuslikkusele suunatud |
| Tehnilised (sh õiguslikud) küsimused, millega tuleb tegeleda | Juhtimiskord  Ühendusega ühinemiseks ja sellest lahkumiseks nõutavad tingimused  Varadega seotud kord  Koondunud ettevõtte (eraldi, aga lähenevad) hinnad |
| Vee-ettevõtete konsolideerumise stiimulid | Rahaline stiimul (kiirem amortisatsioon, eelisvõimalus saada riiklikku ja ELi rahastust)  Eeliskohtlemine (nt loa andmisel jms) |
| Hinnapoliitika ja -metoodika | Kiirem amortisatsioon |
| Sõltumatu majanduslik regulatsioon vee-ettevõtete jaoks | Võrdlemiskulud + tulemuslikkus + arengukavad  Piits/präänik tulemuslikkuse eest  Riiklik kava |

## Eesti veeteenuste koondumise orienteeriv tegevuskava

Tabel 7.2. Eesti veeteenuste koondumise orienteeriv tegevuskava

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Eesmärk | Meede | Eestvedaja/partner(id) | Tähtaeg |
| Oodatavate tasemete määramine. Teenusekvaliteedi, ettevõtete tulemuslikkuse ja arengukavade ambitsiooni jaoks võrdlusaluse määramine | Vee- ja kanalisatsiooniteenuste riikliku strateegia[[4]](#endnote-5) ning seda toetava rahastamisstrateegia väljatöötamine  Riiklikus strateegias oleks määratud ettevõtete tulemuslikkuse eesmärgid (mida arvestatakse tegevusloa andmise kriteeriumide määramisel ja tulemuslikkuse võrdlemisel) ja/või koondumiseesmärgid | KKM (konsulteerides kõigi sidusrühmadega) | Lühike perspektiiv |
| Vee- ja kanalisatsiooniettevõtete tegevusloa süsteemi loomise kaalumine | Konsulteerimine vee-ettevõtete liiduga, et seada sisse vee- ja kanalisatsiooniteenuste osutajate tegevusload. Kriteeriumid võib määrata konkurentsiamet, järgides KKMi määratud üldist ambitsiooni | Arutelu alustab KKM. Konkurentsiamet määrab kriteeriumid, järgides KKMi prioriteete ja konsulteerides vee-ettevõtete liiduga | Lühike perspektiiv |
| Koondunud üksuste juhtimise suuniste koostamine | Maakondlike ühenduste ja piirkondlike üksuste rolli suurendamine  Lepingupõhiste kokkulepete toetamine | KKM (konsulteerides KOVide ja vee-ettevõtete liiduga) | Keskpikk perspektiiv |
| Võimalike rahaliste stiimulite suurendamine | KIKis vee- ja kanalisatsiooniettevõtetele kättesaadava avaliku rahastuse suurendamine | KKM (kui valdkonna ministeerium), konsulteerides rahandusministeeriumiga | Keskpikk perspektiiv |
| Hinnastamismetoodika ja -protsessiga stiimulite loomine | Kiirendatud amortisatsiooni võimaldamise kriteeriumide ja viiside täpsustamine  Perioodiliste või rühmaläbivaatuste tegemise viiside määramine  Hinnastamisvalemisse indeksite lisamine (nt energia, tööjõu ja ehituse hinnad) | Konkurentsiamet (koos vee-ettevõtete liiduga) | Lühike perspektiiv |
| Tulemuslikkuse (sh arengukavade) võrdlemise suuniste koostamine | Olulised tulemuslikkuse näitajad ja protsess, mis pakuks ettevõtetele huvi  Arengukavade võrdlemise sisseseadmine (kategooriate arvu, hindamiskriteeriumide ja kõige ambitsioonikamate kavade erikohtlemise määramine) | Konkurentsiamet (koos KKMi ja vee-ettevõtete liiduga)  KKM suhtleb KOVidega | Lühike perspektiiv  Keskpikk perspektiiv |
| Taskukohasusega tegelemine (eriti väikestes kogukondades) | Veeteenuse kasutajatest laiemale elanikkonnale kasuliku keskkonnapoliitika rahastamise instrumentide kaalumine | KKM (konsulteerides RMi ja vee-ettevõtete liiduga) | Pikk perspektiiv |
| Teadlikkuse suurendamine. Nügimine | KOVidega suhtlemine, et muutusi põhjendada  Edukast funktsionaalsest koordineerimisest teadaandmine | KKM (konsulteerides KOVidega)  KOVide liit ja vee-ettevõtete liit | Lühike perspektiiv  Lühike perspektiiv |

## Märkused

1. Seda saab üldiselt teha kahel moel: 1) eelarve koostamisel vaadatakse KIKile eraldatav summa läbi; 2) võiks suurendada KIKile (sihtotstarbelist) tulu toovaid majanduspoliitilisi instrumente. Viimane oleks eelistatavam, sest seda eelarve koostamise probleemid niivõrd ei mõjuta. [↑](#endnote-ref-2)
2. Sidusrühmadega konsulteerimise käigus soovitati mõistliku, kuigi ambitsioonika tähtajana viit aastat, võttes arvesse, et konsolideerimisarutelud on kestnud Eestis juba mitukümmend aastat. [↑](#endnote-ref-3)
3. Vt näiteks https://www.slideshare.net/OECD\_ENV/joint-workshop-on-enhancing-efficiency-and-sustainability-of-water-supply-and-sanitation-presentation-joseph-hermal-249807561 [↑](#endnote-ref-4)
4. 4. väljundist nähtub, et kuigi viide riiklikule strateegiale võiks olla õigusraamistikus, võiks strateegia ise olla teisene õigusakt. [↑](#endnote-ref-5)