

EESTI VEE-ETTEVÖTETE LIIT  
MEMORANDUM

Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna reguleerimine Eestis

---

Dokumendi liik: memorandum

Dokumendi staatus: **AVALIK**

## 1. Sissejuhatus

Eesti Vee-ettevõtete Liidul (EVEL) on hea meel esitada Eesti Konkurentsiametile (KA) ja Eesti valitsusele ülevaatamiseks oma hinnang ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna reguleerimise kohta Eestis.

Käesolevas dokumendis antakse kokkuvõtlik ülevaade praegu kehtivast lähenemisest tariifide kehtestamisele ning pakutakse välja muudatusi regulatsiooniraamistikus, et ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinnakujundus oleks paremini kooskõlas eesmärgiga edendada Eesti vee-ettevõtlust. Dokumendi eesmärk on anda teavet käimasoleva analüüsi tarbeks kohase ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna regulatsiooni meetodika teemal, mida viivad läbi keskkonnaminister ja KA peadirektor vastavalt Riigikontrolli soovitusel<sup>1</sup>. Dokumendi ülesehitus on järgmine:

- 2. peatükis kirjeldatakse Eestis valitsevat hetkeolukorda ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna regulatsiooni valdkonnas, mille muutmiseks EVEL esitab oma ettepanekud. Antakse ülevaade praegust regulatsiooni toetavatest peamistest õigusnormidest, ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenusesse käesolevaks hetkeks tehtud investeeringute ulatusest ning EVELi eesmärkidest uue ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna regulatsiooni väljapakumisel.
- 3. peatükis tuuakse välja Eestis hetkel kehtiva ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna kehtestamise korra kitsaskohad. Hinnatakse käibelolevat ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna regulatsiooni raamistikku ja tuuakse välja aspektid, mida EVEL peab KA lähenemises hindade kehtestamisele problemaatiliseks.
- 4. peatükis võetakse kokku EVELi ettepanekud ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna arvutamise meetodika muutmiseks. Esitatakse EVELi seisukoht vastavate põhimõtete ja üldiste regulatiivsete kaalutluste osas, mida vee-ettevõtluse reguleerimisel rakendatakse. Samuti tutvustatakse juhtumiuuringuid teistest reguleeritud tööstusharudest Euroopas, demonstreerimaks, kuidas reguleeritud ettevõtetel võimaldatakse toetusrahade eest soetatud varade pealt kasumit teenida, et toetada infrastruktuurivõrkude pikaajalist jätkusuutlikkust.
- Lisas A1 tuuakse välja ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna kooskõlastamise õigusliku ja haldusliku protsessi need aspektid, mis EVELi arvates on problemaatilised.

Käesoleva memorandumi on koostanud EVELi juhatus ja EVELi veeteenuse hinna regulatsiooni töörühm (VHT). EVELi liikmed osalesid dokumendi koostamises perioodil mai 2012 – oktoober 2013. Dokumendi koostamisele andsid oma panuse ka Keskkonnaministeeriumi (KKM) ja Keskkonnainvesteeringute Keskuse (KIK) esindajad.

---

<sup>1</sup> Riigikontroll (2013) „Riigi toetusel arendatud veetaristu jätkusuutlikkus ja mõju keskkonnanäesmärkide saavutamisele“, 2. detsember 2013

**EESTI VEE-ETTEVÖTETE LIIT**  
**MEMORANDUM**

**Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna reguleerimine Eestis**

**2. Ülevaade Eestis hetkel kehtivast ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna regulatsioonist, mida soovitakse muuta**

Käesolevas peatükis antakse ülevaade Eesti ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenust reguleerivast õigusraamistikust, mille muutmiseks EVEL esitab oma ettepanekud. Kokkuvõtvalt tutvustatakse regulatiivset raamistikku, mis praegust veehinna kehtestamise korda toetab. Käsitletakse ka Eesti ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse taristu varade rahastamisega seotud küsimusi. Käsitletavad teemad on järgmised:

- Punktis 2.1 käsitletakse peamisi õiguslikke ettekirjutusi, nt Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniseadus (ÜVVKS), mis on aluseks Eestis praegu kehtivale ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna regulatsioonile.
- Punktis 2.2 antakse taustainfo mõttes lühiülevaade Eesti ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenusesse viimastel aastatel tehtud investeeringutest.
- Punktis 2.3 selgitatakse EVELi motivatsiooni ja eesmärgi seoses Eestis kehtiva ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna regulatsiooni muutmise ettepanekutega.

**1) Ülevaade peamistest ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna kehtestamist puudutavatest ettekirjutustest Eestis**

*A) Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniseadus*

ÜVVKS § 14 kohaselt peab Eestis olema ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hind kujundatud selliselt, et vee-ettevõtjal oleks võimalik tagada

- 1) põhjendatud tegevuskulude katmine;
- 2) investeeringud olemasolevate ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniteenuste jätkusuutlikkuse tagamiseks;
- 3) keskkonnanõuete täitmine;
- 4) kvaliteedi- ja ohutusnõuete täitmine
- 5) põhjendatud tulukus vee-ettevõtja poolt investeeritud kapitalilt;
- 6) ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni, sh sademeveekanaliseerimise arendamine vastavate arengukavade (ÜVVKS § 4) alusel.

ÜVVKS § 14 lg 9 täpsustab, et ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna arvutamise soovituslikud põhimõtted koostab ja avalikustab oma veebilehel Konkurentsiamet (KA).

ÜVVKS § 14 lg 10 täiendab ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna määramise reeglistikku juhuks, kui vee-ettevõtte on saanud toetust, järgmiselt:

*Kui ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamiseks on saadud toetust riiklikest või Euroopa Liidu vahenditest, lähtutakse ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna kooskõlastamisel tagastamatu abi saamiseks võetud kohustustest.*

See säte tähendab sisuliselt seda, et ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna kehtestamisel tuleks arvesse võtta toetuse saamiseks võetud kohustuste täitmiseks tehtavaid kulutusi, sh laenude põhiosa ja intresside makse kulu. See on oluline aspekt. Näiteks, võimaldades vee-ettevõtetele toetusraha eest soetatud taristuvaradega seotud jooksva kapitalikulu katmist, võimaldaks ÜVVKS

EESTI VEE-ETTEVÖTETE LIIT  
MEMORANDUM

**Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna reguleerimine Eestis**

vee-ettevõtetele täita ELi Ühtekuuluvusfondi toetusega rahastatavate ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse projektide omafinantseeringu kohustust.

*B) Veehinnamäärus*

ÜVVKS § 16 lg 9 ja 10 alusel on KKM välja andnud määruse pealkirjaga „Veeteenuse ajutise hinna kehtestamise kord ja tingimused“ (edaspidi veehinnamäärus).<sup>2</sup> Veehinnamääruse kohaselt lülitatakse ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse ajutisse hinda järgmised, põhjendatuks loetud komponendid<sup>3</sup>:

- 1) tegevuskulu;
- 2) (füüsilise) kapitali kulu;
- 3) põhjendatud tulukus.

*C) KA ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna kehtestamise põhimõtted*

2010. aastal andis KA välja Eesti ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenusele suunatud juhendi hindade kehtestamiseks - „Veeteenuse hinna arvutamise soovituslikud põhimõtted“. Seal antakse detailne ülevaade KA õigustest ja vee-ettevõtjate kohustustest ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hindade kooskõlastamisel. KA lähenemist ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hindade kehtestamisele käsitletakse lähemalt käesoleva dokumendi 3. peatükis.

*D) Euroopa Komisjoni eeskirjad ja suunised*

Eesti vee-ettevõtjate reguleerimist raamistavad ka Euroopa Komisjoni (EK) eeskirjad ja suunised. Näiteks:

- ELi Veepoliitika raamdirektiiv kehtestab üsna põhjalikud eeskirjad vete majandamiseks kõigis liikmesriikides. Muuhulgas antakse selles suunised ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuste hinna kujundamiseks. Veepoliitika raamdirektiivis öeldakse selgelt, et ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuste eest peaks küsima hinda, mis kajastab täiel määral kulusid.<sup>4</sup>

*Üks direktiivi olulisi uuendusi on nõue küsida ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuste eest hinda, milles kajastuvad teenuste osutamise kulud.*

*Direktiivi kohaselt tuleb katta mitmesugused kulud. Hind, mida kasutajad vee eest tasuvad, peaks katma vee tarnimise ja puhastamisega seotud tegevus- ja hoolduskulud ning infrastruktuuri investeeringud. Direktiivis minnakse veelgi kaugemale ja nõutakse, et kasutajate makstavad hinnad kataksid ka keskkonna- ja ressursikulud. See on oluline samm, et rakendada põhimõtet, mille kohaselt saastajad ja kasutajad peavad maksma kasutatavate loodusvarade ja tekitatava kahju eest.*

- EK poolt välja antud õiguslikes ettekirjutustes ja juhistes käsitletakse ka struktuuritoetuse saamist investeeringuteks vee- ja reoveetaristusse. Nende hulka kuuluvad määrus (EÜ) nr 1083/2006 ja EK investeeringuprojektide tasuvusanalüüsi juhend.<sup>5</sup> EK juhendis esitatud

<sup>2</sup> 02.11.2010 välja antud määrus nr 5 (jõustunud 08.11.2010)

<sup>3</sup> Vt veehinnamääruse § 7 lg 5

<sup>4</sup> Euroopa Komisjon (2008), „Majanduslikud kaalutlused veepoliitikas: Euroopa vete väärtus“, Euroopa veeteabesüsteem, Veealane märgukiri nr 5, keskkonna peadirektooraat, märts.

<sup>5</sup> Euroopa Komisjon (2008), „Investeeringuprojektide tasuvusanalüüsi juhend“, regionaalpoliitika peadirektooraat.

**EESTI VEE-ETTEVÖTETE LIIT**  
**MEMORANDUM**

**Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna reguleerimine Eestis**

nõuete täitmine on automaatselt kohustuslik neile, kes taotlevad ELi toetust suurprojektide rahastamiseks (eelarvelise mahuga vähemalt 50 milj. eurot).

**2) Hiljutised investeeringud Eesti ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenusesse**

Valdav enamik Eesti vee-ettevõtetest kuulub 100% ulatuses kohalikele omavalitsustele (KOV). Üldjoontes tähendab see seda, et kohalikest omavalitsustest omanikud avaldavad vee-ettevõtetele tugevat poliitilist survet eesmärgiga hoida ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinnad võimalikult madalal.

Struktuuritoetuste (ST) abil on möödunud 12 aasta jooksul tehtud Eesti vee-ettevõtete taristutesse suuremahulisi investeeringuid. Euroopa tasemel hõlmab ST ühinemiseelse struktuuripoliitika rahastamisvahendit (ISPA) ja Euroopa Ühtekuuluvusfondi (ÜF). Vee-ettevõtlusesse on suunatud toetusi ka Eesti institutsioonidest, nt KIKi keskkonnaprogrammist.

Perioodil 2007-2013 ulatusid vee-ettevõtlusesse suunatud investeeringutoetused EVELi hinnangul ligikaudu 550 milj. euron. Umbes 80% kogu toetussummast rahastati Euroopa STst. EVELi hinnangul on umbes 425 milj. eurot 2007-2013 saadud toetuste kogusummast tagastamatu toetus.

ÜFi toetuse taotlemisel on vee-ettevõtjale (või selle omanikust KOVile) varasemalt olnud kohustuslik koostada rahastustaotluse juurde finants- ja majandusanalüüs (FMA).<sup>6</sup> FMA eesmärk on prognoosida vee-ettevõtte tulevase rahavooge lähtuvalt möödunud perioodi finantsandmetest. Rahavoogude prognoos sisaldab kõiki ettevõtte tegevuseks vajalikke rahalisi sissetulekuid ja väljaminekuid, sh investeeringute kapitalikulud, tegevuskulud, tegevustulu ja rahastamiskulud. Seega on FMA koostamise eesmärgiks muuhulgas hinnata, kas ettevõtte tegutseb finantsiliselt jätkusuutlikult.

Kooskõlas Keskkonnaministri veemeetmemääruse nõuetega korraldati perioodil 2007-2013 kokku 4 ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse projektide rahastamise taotlusvooru. Osana taotlusvoorude käigus läbiviidud FMAde hindamisest analüüsiti põhjalikult ca 100 Eesti ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenust pakkuva ettevõtte rahavoogusid. FMAde hindamisest nähtus, et Eesti veetööstuses teenitav kasum ei ole piisav tagamaks pikaajalist jätkusuutlikkust. Konkreetsemalt tulid FMAde hindamise käigus välja järgmised faktid:

- **Suurem osa toetust taotlevatest vee-ettevõtetest tegutses kahjumiga.**<sup>7</sup> Enamikus Eesti vee-ettevõtetes ei katnud ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse osutamise eest laekunud tasu nende rahalisi tegevuskulusid. Teisisõnu, enamiku vee-ettevõtete rahavoogude analüüs andis tunnistust negatiivsest netotulemist ehk rahalisest kahjumist.
- **Vee-ettevõtetele ei laekunud piisavalt rahalisi vahendeid varade korralikuks hoolduseks.** Kuna vee-ettevõtted tegutsesid järjepidevalt kahjumiga, ei tekkinud neil võimalust koguda reservi raha tulevasteks kapitaliinvesteeringuteks, näiteks tulevikus vajalikeks investeeringuteks füüsilise vara säilitamise või uute liitujate jaoks taristu laiendamise või uuendamise tarvis.
- **Tegevuse kahjumi on põhjustanud jätkusuutmatult madalad ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinnad.** Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni hindade kooskõlastamise

<sup>6</sup> FMA koostatakse vastavalt Keskkonnaministri 01.07.2009 (hetkel kehtiv 07.10.2012 redaktsioon) määruse nr 34 (veemeetmemäärus) Lisa 2 nõuetele.

<sup>7</sup> Info põhineb vee-ettevõtete viimase kolme majandusaasta aruannetel.

EESTI VEE-ETTEVÖTETE LIIT  
MEMORANDUM

**Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna reguleerimine Eestis**

taotluste hindamise käigus ei tuvastanud ei KA ega KIK, et Eesti vee-ettevõtete tegevuskulude haldamine oleks ebaefektiivne. Seega on Eesti vee-ettevõtlust tabanud kahjumi ja finantsilise jätkusuutmatuse põhjuseks jätkusuutmatult madalad veehinnad, mitte ebaefektiivne tegevus.

- **Finantsilise jätkusuutlikkuse tagamiseks peavad ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinnad lähema 5 aasta jooksul tõusma.** FMA meetodika rakendamise tulemusel ilmnes, et enamik vee-ettevõtteid peab korduvalt tõstma ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinda. Hinnanguliselt peavad veetariifid 5-7 aasta jooksul pärast toetustaotluse rahuldamise otsuse vastuvõtmist oluliselt tõusma (iga kord 30-70% ulatuses), et tagada pikaajaline finantsiline jätkusuutlikkus.

Vee-ettevõtete ebapiisava kasumi probleemiga, mis ohustab Eesti vee-ettevõtluse arengut ja pikaajalist jätkusuutlikkust, on vaja tõhusalt tegeleda. EVELi hinnangul on ELi direktiivide nõuete täitmiseks vajalik – lisaks perioodil 2007-2013 saadud toetussummadele – perioodil 2014-2020 täiendavalt taotleda 350-400 milj. eurot toetust, nt keskkonnaprogrammi allikatest.

**3) EVELi eesmärgid seoses väljapakutavate muudatustega ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna reguleerimises**

EVELi motivatsiooniks on anda hinnang Eestis hetkel kehtivale regulatiivsele raamistikule ja pakkuda välja muudatusi ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna kehtestamise korras, sest praegused ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinnad on jätkusuutmatult madalad. EVELile valmistab muret tõsiasi, et Eesti vee-ettevõtluse elujõulisus ja jätkusuutlikkus on ohus, kuna praeguste ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hindade juures jätkab enamik Eesti vee-ettevõtteid tegutsemist kahjumiga.

EVELi eesmärgid seoses väljapakutavate muudatustega Eesti ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hindade kehtestamise meetodikas on järgmised:

- **Lühiajaline finantseesmärk.** Kuna enamik Eesti vee-ettevõtteid kannab oma tegevuses kahjusid, on nende jaoks tõenäoliselt problemaatiline leida oma tegevuse rahastamiseks piisavalt vahendeid. Lühiajaliselt võivad vee-ettevõtted olla võimelised jätkuvalt kahjumiga opereerima, aga kui on vaja kanda ootamatuid kulusi, võib see viia ettevõtte finantsiliselt väga raskesse olukorda. See kujutab endast otsest ohtu veevarustuse tagamisele Eestis. Konkreetsemalt on EVEL mures selle pärast, et kui mõnes vee-ettevõttes peaks järgmise 5-6 aasta jooksul ette tulema ootamatu varade rike, millega kaasneb ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse katkestus, peab vee-ettevõtte siiski maksma tagasi EK toetusrahad ning siis ei ole tal selleks vahendeid. Lühemas perspektiivis on EVELi eesmärk tagada vee-ettevõtete finantsiline elujõulisus sel määral, et veevarustuse tagamine Eestis ei oleks otseselt ohustatud.
- **Pikaajaline finantseesmärk.** Nagu punktis 2.2 mainitud, ei ole vee-ettevõtetel pideva kahjumiga tegutsedes võimalust koguda raha reservi tulevasteks kapitaliinvesteeringuteks. Pikas perspektiivis ei saa vee-ettevõtlus olla elujõuline, kui selles kantakse pikema perioodi vältel stabiilselt finantsilist kahju. EVELi peamine eesmärk Eestis käibel oleva ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna kehtestamise korra muutmise ettepanekute esitamisel on edendada vee-ettevõtluse iseseisvat finantsilist jätkusuutlikkust, nõnda et ettevõtted ei oleks

EESTI VEE-ETTEVÖTETE LIIT  
MEMORANDUM

**Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna reguleerimine Eestis**

pikaajalises sõltuvuses toetustest ning suudaksid veevärki efektiivselt ja kindlalt arendada ja hooldada.

- **Strateegilised eesmärgid.** EVEL soovib edendada varade korraliku hoolduse kooskõlla viimist klientide esmavajadustega ning samuti parimate regulatiivsete praktikate rakendamist Eesti vee-ettevõtluses.

**3. Eestis praegu kehtiva ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni teenuse hinna kehtestamise korra kitsaskohad**

Käesolevas peatükis hinnatakse Eestis praegu kehtivat ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni teenuse hinna reguleerimise raamistikku ning tuuakse välja EVELile muret valmistavad aspektid seoses KA lähenemisega ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni teenuse hinna kehtestamisele. Punktis 3.1 antakse ülevaade KA soovitusliku juhendi ja ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni teenuse hinna arvutamise põhimõtete kohta. Punktis 3.2 käsitletakse KA meetodika senise rakendamise probleematilisi aspekte.

**1) Ülevaade KA soovituslikest regulatiivsetest juhistest ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni teenuse hinna kehtestamiseks**

Tuginedes KKM-i veehinna määrusele, rakendab KA ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna määramiseks Eestis nn *cost-plus* meetodikat, mille kohaselt teenuse hind ehitatakse üles lubatava tulu plokkide kaupa. KA meetodika kohaselt kasutatakse kolme plokki:<sup>8</sup>

- 1) rahalised tegevuskulud,
- 2) amortisatsioonikulud ja
- 3) rahalise kapitali kulu (s.o. põhjendatud tulukus).

Lubatava tulu plokkide määratlemise esmane eesmärk peaks olema tagada, et:

- kõik vee-ettevõtluse toimimiseks vajalikud (põhjendatud ja mõistlikud) kulutused oleksid selgesti mõõdetud ja hinnaarvutusse sisse lülitatud, ja
- kõik mittereguleeritavad ja mittevajalikud (mittepõhjendatud või mittemõistlikud) kulutused oleksid selgesti mõõdetud ja hinnaarvutusest välja jäetud.

Üldjoontes jagunevad vee-ettevõtte kulutused lubatava tulu plokkide vahel järgmiselt:

- **Tegevuskulud:** Rahalise tegevuskulu mahu määramise eesmärk on tagada, et tarbija poolt makstav tasu kataks kõiki ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse igapäevaseks efektiivseks toimimiseks vajalikke, põhjendatud ja mõistlikke jooksvaid kulusid. Tegevuskulud sisaldavad mitmesuguseid kulusid, nt ostetud kaupade ja teenuste kulu, ressursi- ja saastekulu, energia- ja kemikaalikulud, administreerimine ja turundus ning tööjõukulu. Põhjendatud ja mõistliku tegevuskulude taseme määramisel lähtutakse peamiselt sellest, kas need kulud on ettevõtte juhtkonna poolt kontrollitavad/juhitavad.<sup>9</sup>
- **Amortisatsioon:** Amortisatsioonimäärad võimaldavad teenida pika elueaga varade pealt tulu. Kuna veetaristu majanduslikult kasulik eluiga on tavaliselt küllaltki pikk, ei oleks otstarbekas

<sup>8</sup> Kolme lubatava tulu ploki meetodika on sarnane Kasumiaruande skeemile (vt Raamatupidamise seadus (RMTPS), jõustunud 04.06.2012, Lisa 2), mille kohaselt eristatakse kasumi/kahjumi arvutuses tegevuskulud, finantskulud ja võimalikud dividendimaksud.

<sup>9</sup> See eristus on oluline: tegevuskulud, mis jäävad ettevõtte kontrolli alt välja, võivad täies mahus olla põhjendatud, samas kui kontrollitavate kulude puhul on ilmselt mõistlik eeldada, et vee-ettevõtte aja jooksul kahandab kulutusi, kui on oodata tegevuse efektiivsuse kasvu.

EESTI VEE-ETTEVÖTETE LIIT  
MEMORANDUM

**Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna reguleerimine Eestis**

katta uue investeeringu kulu läbi tarbijate poolt makstavate ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni teenuse hinna ühe perioodi jooksul. Näiteks kui vara on hangitud 1 milj. euro eest ning selle oodatav majanduslikult kasulik eluiga on 20 aastat, ei oleks otstarbekas katta 1 milj. euro suurust kapitalikulu kliendarvetega ühe aasta jooksul. Selle asemel peaks vara amortiseerima 20 aasta peale, kusjuures vee-ettevõttele laekuks 20 aasta vältel 50 000 euro suurune amortisatsioonitasu lubatava aastatulu koosseisus.<sup>10</sup> Amortisatsioonitasu võimaldab vee-ettevõttel aja jooksul varadesse investeeritud väärtuse tagasi teenida. Samuti võimaldab amortisatsioonikulu ehk vee-ettevõtte poolt soetatud füüsilise kapitali kulu katmine klientide poolt makstava ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni teenuse hinna koosseisus koguda raha reservi, et rahastada tulevasi kapitaliinvesteeringuid. Füüsilise kapitali säilitamine tulevikus on vajalik, et asendada, ajakohastada või laiendada vee-ettevõtte poolt kasutatavat vara.

- **Rahalise kapitali kulu ehk põhjendatud tulukus:** Rahalise kapitali kulu ehk põhjendatud tulukuse määramise eesmärk on tagada, et tarbija poolt makstav tasu võimaldaks vee-ettevõttel katta kõik kulutused. Täielik kulude katmine on vajalik ettevõtte netovara ehk rahalise kapitali väärtuse säilitamiseks ja/või kasvatamiseks. Tulu finantskapitalilt ehk põhjendatud tulukuse määr on mõeldud teenima tulu vee-ettevõtte investoritele. Teisisõnu, selle lubatud tulu ploki eesmärgiks on teenida tulu vee-ettevõtja poolt kasutatavalt omakapitalilt ja laenukapitalilt, mida vee-ettevõtte rakendab.

Kulude määramiseks rakendab KA järgmist protsessi. Esmalt valitakse baasaasta, mille kulusid tagantjärele jälgitakse. Samuti hindab KA ära sellel aastal kasutuses olnud reguleeritava vara väärtuse. Seejärel arvutatakse varade hoolduse detailset kontrollitud rahaliste kulude, mitterahaliste kulude ja finantskulu põhjal välja vee-ettevõtte kulud. KA võtab arvesse ka kuupmeetrites mõõdetavat ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse eeldatavat mahtu. Ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni teenuse hind kehtestatakse 1 m<sup>3</sup> joogivee pakkumise ja reovee puhastamise hinna prognoosi põhjal (eurodes).

## 2) *Cost plus* meetodika rakendamise murekohad

KA soovituslikus ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni teenuse hinna kehtestamise juhendis kirjeldatud *cost plus* meetodika on kehtiv regulatiivne lähenemine. Ometi on KA-poolne *cost plus* meetodika rakendamine problemaatiline. Tähtsamad murekohad on kirjeldatud alljärgnevalt.

- **KA lähenemine on tagasivaatav ja reaktiivne.** Praegune hinnakujundusrežiim ei ole kuigi stimuleeriv, sest tulevased lubatavad tulud määratakse möödunud perioodi kulude põhjal, mitte tulevaste kulude prognoosi põhjal. See tähendab, et Eesti vee-ettevõtete lubatava tulu puhul ei võeta arvesse eeldatavaid muutusi vee-ettevõtte kulubaasis – näiteks EK uutest regulatsioonidest johtuvaid – rääkimata tuleviku ootamatute arengute arvesse võtmisest perioodil, mille ajaks ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni teenuse hinnad on määratud.
- **KA lähenemine kulude hindamisele on ebaproportsionaalselt sekkuv.** *Cost plus* meetodika rakendamisel on KA lähenemine kulude põhjendatuse hindamisele mõneti kõikumine ja ebaproportsionaalne. Näiteks selle asemel, et arvestada vee-ettevõtte tegevuskulusid mõistlikult koondatud tasemel, võib KA keskenduda teatavatele väikestele kuluühikutele (nt parkimiskulud või madalad administratiivkulud). See tähendab, et KA lähenemine põhjendatud kulutuste hindamisele ei ole kohaselt fokuseeritud ega ole ka kooskõlas kliendi esmavajaduste hindamisega.

<sup>10</sup> S.o. €1m jagada 20-ga on €50,000.

EESTI VEE-ETTEVÖTETE LIIT  
MEMORANDUM

**Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna reguleerimine Eestis**

- **KA hindab rakendatavate varade väärtust liiga madalaks.** *Cost plus* meetodika rakendamisel alahindab KA süstemaatiliselt lubatava tulu plokke, hinnates Eesti vee-ettevõtete rakendatavate varade väärtust liiga madalaks. Põhjuseks on see, et KA arvates ei peaks toetuse eest soetatud varasid arvama vee-ettevõtete reguleeritava vara (RV) hulka. Seega, kuigi KA plokid peaksid *teoorias* võimaldama täielikku kulude katmist, sh amortisatsioon ja kõigi rakendatavate varade pealt teenitud põhjendatud kasum, siis *praktiliselt* võimaldab KA ettevõtetel katta kulud ainult varade alalhulga pealt. See tähendab, et KA alahindab süstemaatiliselt ja järjepidevalt lubatavat tulu, mida vee-ettevõtetel oleks vaja täielikuks kulude katmiseks teenida.
- **KA peaks hindama oma regulatiivseid kohustusi vee-ettevõtluse pikaajalise elujõulisuse valguses.** KA peaks panema vajalikul määral rõhku Eesti vee-ettevõtluse finantsilise elujõulisuse ja jätkusuutlikkuse tagamisele. Hetkel näib KA esikohale seadvat madalate lühiajaliste ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna säilitamise sotsiaalset eesmärki. See lähenemine on lühinägelik, sest kui KA peab esmatähtsaks madalate kliendarvete säilitamist ega võimalda teenida piisavat kasumit varade korralikuks hooldamiseks, siis veevärgi seisukord aja jooksul halveneb ning veevarustuse tagamine satub ohtu. Teise võimalusena jäävad vee-ettevõtted väga pikaks ajaks sõltuma toetustest, et teha varadesse uusi investeeringuid. KA püstitatud väikeste arvete säilitamise lühiajaline ainueesmärk võib seega seada reaalsesse ohtu vee-ettevõtluse elujõulisuse, mis ei oleks pikemas perspektiivis ei vee-ettevõtte enda ega tarbijate huvides. Mitte võimaldades täielikku kulude katmist ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna kaudu, on KA lähenemine vastuolus ka ELi Veepoliitika raamdirektiiviga (vt punkti 2.1).

Käesoleva peatüki ülejäänud osas käsitletakse üksikasjalikumalt ja näidete varal EVELi konkreetsemaid murepunkte seoses KA-poolse *cost plus* meetodika rakendamisega.

A) Finantsiline elujõulisus

*Cost plus* meetodika rakendamisel ja lubatava tulu määramisel võtab KA arvesse ainult kasumiaruandes kajastatavaid baasaasta kulusid. Praktiliselt kajastavad vee-ettevõtted osa oma kohustusi bilansis ja mitte kasumiaruandes. Näiteks, ehkki intressikulu on kajastatud kasumiaruandes, on laenude põhiosa tagasimaksmise kohustus kajastatud kohustusena bilansis ja mitte kasumiaruandes. Lõpuks peab laenude põhiosa saama tagasi makstud ning maksetähtaja kätte jõudmisel kannab vee-ettevõtte sellega seonduvaid rahalisi kulusid.

Vee-ettevõttel oleks võimalik laenude põhiosa tagasimakse kulu katta, kui tal oleks kapitalireserv, kui ta saaks toetust oma KOVist omanikult või kui ta saaks end turul refinantseerida. Kui Eesti vee-ettevõtted tegutsevad järjepideva kahjumiga, on neil raske laenu põhiosa tagasi maksta ja see võib seada ohtu nende finantsilise elujõulisuse.

**Lahter 3.1 KA lähenemine tariifide kehtestamisele on vastuolus ÜVVKS § 14 lg 10 ja EK Veepoliitika raamdirektiiviga**

Nagu eespool kirjeldatud, võtab KA arvesse ainult kasumiaruandes kajastatavaid baasaasta kulutusi ning ei arvesta seda, kas vee-ettevõtetel on piisav reserv või ligipääs rahalistele vahenditele täitmaks bilansis kajastatavaid tulevasi kohustusi. Jätkusuutmatult madalad ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinnad ei võimalda vee-ettevõtetel täita ÜVVKS § 14 lg 10 sätestatud nõuet tagada tagastamatu abi saamiseks võetud kohustuste (ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse projektide



EESTI VEE-ETTEVÖTETE LIIT  
MEMORANDUM

**Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna reguleerimine Eestis**

omafinantseeringu katteks võetud laenud) täitmist. Seega on *cost plus* meetodika rakendamine veehinnamääruse ja KA juhendi põhjal vastuolus ÜVVKS-iga. Samuti on see vastuolus EK Veepoliitika raamdirektiivi nõudega, et „Hind, mida kasutajad vee eest tasuvad, peaks katma vee tarnimise ja puhastamisega seotud tegevus- ja hoolduskulud ning infrastruktuuri investeeringud.”<sup>11</sup>

Laialt on levinud mure Eesti vee-ettevõtlaste finantsilise elujõulisuse pärast, sest vee-ettevõtted ei teeni ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna kaudu piisavalt palju, et uuendada ja hooldada oma varasid. Näiteks märgib Riigikontroll oma hiljutises aruandes:

*Riigikontroll juhtis tähelepanu juba oma 2007. a auditiaruandes „Reoveekäitluse arendamine maapiirkondades Ühtekuuluvusfondi projektide toel“, et valdkond ei ole jätkusuutlik, sest ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinnad ei sisalda kõiki kulusid ning sellega teenitavast tulust ei piisa rajatiste rekonstrueerimiseks ega uuendamiseks.”<sup>12</sup>*

*B) Reguleeritava vara (RV) väärtuse hindamine ja amortisatsioon*

*Cost plus* meetodika nurgakiviks on RV mõiste. Veehinnamääruse ja KA juhendi kohaselt on reguleeritavaks varaks käibekapital ja vee-ettevõtja reguleeritavas tegevuses (ehk ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuses tervikuna) kasutatav vara, mis peab olema soetatud ettevõtte oma või laenukapitali arvelt. Teisisõnu, kui Eestis soetab vee-ettevõtja oma põhivara ca 80% ulatuses tagastamatu abi toel, siis ei arvata seda vara RV hulka. KA juhendiga rakendatav meetodika jätab arvestamata toetuste abil soetatud vara mõju tulevastele rahavoogudele ning selle, kuidas neid varasid tulevikus hooldatakse või uuendatakse. Vee-ettevõtted ei saa rakendada toetuste abil soetatud varadele amortisatsiooni, sest need varad on RVst välja arvatud. See tähendab, et lubatud tulud ei ole piisavad, et tarbijate makstavatest tasudest oleks tulevikus võimalik finantseerida vananevate varade vahetamiseks vajalikke investeeringuid.

Rakendades kitsendatud RV mõistet, s.o. ettevõtte tegeliku varade baasi alamhulk, kaldub KA pikendama Eesti vee-ettevõtete suutmatust oma tegevust iseseisvalt rahastada. Illustriatiivne näide: oletame, et ettevõtte varabaasi väärtus on 20 miljonit eurot ning 80% (s.o. 16 milj.) nendest varadest on soetatud sihtfinantseeringu või toetuste abil. Seega hindab KA ettevõtte RVks 4 miljonit eurot, mitte 20 miljonit eurot. Oletame nüüd, et vee-ettevõtte rakendatavate varade majanduslikult kasulik eluiga on 40 aastat. Sellisel juhul oleks nende varade tegeliku kulumi peegeldamiseks vajalik amortisatsioonitasu 500 000 eurot aastas.<sup>13</sup> KA kasutab oma *cost plus* meetodika rakendamisel siiski kitsendatud RV mõistet – s.o. 4 miljonit eurot kõiki varasid hõlmava 20 miljoni asemel – ning lubab ettevõttel katta ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinnaga aastas ainult 100 000 eurot amortisatsioonitasuna. Järelikult tulevikus kui ettevõtte varad on täielikult amortiseerunud ja vananenud, ei ole ettevõtte suuteline iseseisvalt oma varabaasi uuendama. KA pikendab vee-ettevõtete jätkuvat sõltumist sihtfinantseeringust ja toetustest. See võib viia olukorrani, kus olemasolev toetuse eest soetatud vara on vananenud ja vee-ettevõtte sõltub jälle riigi toetusest 80% ulatuses oma varabaasi väärtusest, tagamaks ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse osutamist.

<sup>11</sup> Euroopa Komisjon (2008), „Majanduslikud kaalutlused veepoliitikas: Euroopa vete väärtus”, Euroopa veeteabesüsteem, Veealane märgukiri nr 5, keskkonna peadirektooraat, märts.

<sup>12</sup> Riigikontroll (2013) „Riigi toetusel arendatud veetaristu jätkusuutlikkus ja mõju keskkonnamärgide saavutamisele, 2. detsember 2013.

<sup>13</sup> S.o. €20m jagada 40 aastaga on €500 000 aastas

EESTI VEE-ETTEVÖTETE LIIT  
MEMORANDUM

**Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna reguleerimine Eestis**

Lisaks sellele kaldub KA määrama vee-ettevõtete RV väärtust lähtuvalt bilansilisest väärtusest, mitte varade kasutusväärtust või asendamisväärtust peegeldavast väärtusest. See viib taaskord ettevõtte varade uuendamise maksumuse süstemaatilise alahindamiseni. Näiteks kui vee-ettevõtte on võtnud varad üle KOV-ist omanikult, on nende bilansiline väärtus tõenäoliselt oluliselt madalam kui asendamisväärtus. Kui ettevõttel on sellises olukorras lubatud katta amortisatsioonitasu lähtuvalt bilansilisest väärtusest RV asendamisväärtuse asemel, ei ole tulu amortisatsiooniploki piisav vananenud varade asendamiseks.

Samuti ei võimalda KA RV väärtuse õiglast ümberhindamist kooskõlas riigile kuuluvatele üksustele suunatud kehtivate raamatupidamisjuhustega. Valdav enamik Eesti vee-ettevõtetest kuulub 100% ulatuses KOV-tele ja on seetõttu kohustatud järgima riiklikke raamatupidamismeetodeid. Vastavalt Riigi raamatupidamise üldeeskirja § 45 lg-le 1 on riigile kuuluvatel üksustel lubatud asendada põhivara objekti algne soetusmaksumus ümberhinnatud väärtusega.<sup>14</sup> Samuti on kõigil ettevõtetel, kes rakendavad IFRS aruandlustaset, õigus vara väärtust ümber hinnata vastavalt vara õiglase väärtuse muutumisele.

**Lahter 3.2 KA lähenemine tariifide kehtestamisele on vastuolus ÜVVKS § 14 lg-ga 2**

Rahalises mahus mõõdetuna esineb oluline vastuolu ühelt poolt veehinnaääruse ja KA juhendi ning teiselt poolt ÜVVKSi vahel. Nagu eespool selgitatud, on selle põhjuseks KA-poolne süstemaatiline vee-ettevõtete varade väärtuse alahindamine, kuna:

- 1) RV põhineb bilansilisel väärtusel, mitte kasutus- või asendusväärtusel;
- 2) RV ümberhindamine ülespoole ei ole lubatud;
- 3) Toetuse abil soetatud varad on RVst välja jäetud.

Sellisenähtel kajastab RV vaid väikest osa Eesti vee-ettevõtete varade kasutusväärtusest. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hind põhineb väikesel osal kogu varabaasi asendusväärtusest ega võimalda vee-ettevõttel täita ÜVVKS § 14 lg-s 2 sätestatud nõuet pakkuda ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenust jätkusuutlikul viisil. Põhjuseks on see, et vee-ettevõtete teenitav kasum ei ole piisav kindlustamaks varade korralikku hooldust ja uuendamist.

Üldisemalt on EVEL mures selle pärast, et praegune KKM-i veehinnaääruse ja KA juhendiga sätestatud ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna kehtestamise kord ei võta selgesõnaliselt arvesse vee-ettevõtja kohustust koguda reservi tulevaste investeeringukulude katteks. Nagu varasemalt mainitud, ei too amortisatsioonitasu piisavalt sisse, et hooldada, uuendada ja laiendada vee-ettevõtete varasid. KA *cost plus* meetodika rakendamine ja ÜVVKS § 14 lg 2 täitmine näivad omavahel lahknevat: ühelt poolt sätestab seadus kohustuse teostada investeeringuid, kuid teiselt poolt, ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna kehtestamise regulatiivse meetodika rakendamine ei taga ega isegi lihtsusta selle nõude täitmist. Seevastu jäätmeseadus nõuab reservide kogumist selleks, et katta jäätmehooldla/prügila sulgemise ja järelhoolduse kulusid, ning jäätmeäitluste ettevõtetel võimaldatakse koguda nendeks tulevasteks investeeringuteks reservkapitali klienditariifide koosseisus

<sup>14</sup> Ümberhindamine on lubatud juhul, kui objekti õiglase väärtus erineb oluliselt tema bilansilisest jääkmaksumusest, tingituna vähemalt ühest järgmisest asjaolust: 1) põhivara objekt on soetatud 1995. aastal või varem; 2) põhivara objekti tegeliku soetusmaksumuse kohta puuduvad korrektsed andmed, sealhulgas juhul, kui see on avaliku sektori üksusele üle antud ümberkorralduste käigus.

EESTI VEE-ETTEVÖTETE LIIT  
MEMORANDUM

**Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna reguleerimine Eestis**

(detailsemalt lahtris 3.3). Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenusele oleks kasulik, kui ÜVVKS annaks samasuguse võimaluse koguda reservi rahalisi vahendeid, mida saaks kasutada veevärki investeringute tegemiseks ning mis moodustaksid osa reguleeritavatest ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinnast.

**Lahter 3.3 Eesti jäätmekäitlustariifid – näide reservi kogumisest tulevaste investeringukulude katteks**

Jäätmeseaduse § 34<sup>1</sup>, § 35<sup>3</sup>, § 66 ja § 91 käsitlevad jäätmehoidla/prügila sulgemise ja järelhoolduse kulusid. Seaduses on sätestatud, et jäätmeveo teenustasudega peavad olema kaetud mh jäätmehoidla sulgemise ja järelhoolduse kulud.

Jäätmehoidla sulgemise ja edasise hoolduse kulud on selgesti jäätmekäitlusega seotud investeringukulutus, mida rahastatakse jäätmekäitlustasudest osa akumuleerimise teel reserviks. Jäätmekäitleja on kohustatud tagama arvestatava reservi olemasolu ning pidama selle reservi kohta nõuetele vastavat finantsarvestust.

Keskkonnaamet kontrollib reservifondi kogumist puudutavate seadusenõuete täitmist ning nõuete rikkumise korral võib keelduda prügilaloe andmisest.

*C) Tagasivaatav kulude hindamine*

*Cost plus* meetodika abil põhjendatud kulude hindamisel keskendub KA eelneva baasaasta tegevuskuludele. Praegune ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinnakujundusrežiim ei ole kuigi stimuleeriv, sest tulevased lubatavad tulud määratakse möödunud perioodi kuluarvestuse põhjal, mitte tulevaste kulude prognoosi põhjal. KA ei võta arvesse vee-ettevõtete kulubaasi tõenäolisi arenguid; ta kasutab tuleviku kulude prognoosimiseks korrigeerimata, tagasivaatavat ja möödunud perioodil põhinevat kulude mehaanilist hindamist. Tegelikult ei pruugi KA tulevaste kulude prognoosimisel lähtuda isegi vee-ettevõtte tegelikest möödunud perioodi kuludest – EVELi arusaamist mööda võib KA-poolne tulevikukulude prognoos põhineda eelmise ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna määramise menetluse käigus määratletud kuluprognoosile. Need möödunud perioodi regulatiivsed kuluprognoosid ei pruugi kuigivõrd kattuda vee-ettevõtte poolt eelmisel perioodil kantud tegelike kulutustega<sup>15</sup> ega ka tuleviku eelduspärase kuludega.

Tulevaste tegevuskulude hinnangus tegevuskulude baasis eeldatavaid muudatusi mitte arvesse võttes võib KA rikkuda ÜVVKS-is ja Euroopa Komisjoni veepoliitika raamdirektiivis sätestatud kõikide kulude sissenõudmise põhimõtet (vt üksikasju punktis 2.2). Paljudes tegevuskulude liikides võib aja jooksul muudatusi olla, ning need muudatused peaksid peegelduma ka lubatud tulude hinnangus konkreetse ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinnaperioodi kohta. Lahtris 3.4 on näitena toodud mõned kululiigid, mille suurus kipub aja jooksul kõikumisele.

**Lahter 3.4 KA ei võta arvesse tegevuskulude kõikumist ajas**

**Energiakulud:** Elektrihinna saab teatud perioodiks fikseerida, kui vee-ettevõtte on valinud

<sup>15</sup> Kajastatud auditeeritud raamatupidamisaruandes ja majandusaasta aruandes

EESTI VEE-ETTEVÖTETE LIIT  
MEMORANDUM

**Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna reguleerimine Eestis**

fikseeritud hinna paketi. Pikemas perspektiivis, sedamööda kuidas fikseeritud hinna lepingud lõppevad ning tingimused uuesti läbi vaadatakse, energia hind siiski tõuseb. *Cost plus* meetodika rakendamisel ei arvesta KA jooksvate ärikulude, nt energiakulu, tõenäolist muutumist perioodil, mille ajaks ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni teenuse hinnad on kehtestatud.

**Keskkonnakulud:** Vee-ettevõtjatel tuleb kanda mitmeid suures osas kontrollimatuid kulusid, mis tulenevad Euroopa Komisjoni ja riiklike regulatsiooni keskkonnanõuete täitmisest. Näiteks, Eesti vee-ettevõtjatel tuleb maksta saastetasu. Kuna keskkonnakvaliteedi kavadega seonduvad lõivud ja kulud on mõnevõrra prognoosimatud ja võivad muutuda, siis on oluline, et mis tahes tulevikus nende kulude jaoks kasutatavad vahendid tugineksid pigem ettevaatavale hinnangule kui eelnenud perioodide kuluarvestusel.

D) Ebaproportsionaalselt sekkuv kulude hindamine

Mõnede kulutuste osas KA poolt nõutud detailsuse aste on ülemäära suur. KA keskendub väikestele kuluartiklitele põhjustades märkimisväärset halduskoormust ettevõtjatele, kes peavad põhjendama kulu, millel on peaaegu olematu mõju ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni teenuse hinna hinnangule. Lahtris 3.5 on toodud näiteid mõnedest KA poolt EVEL-i liikmetele esitatud ebaproportsionaalset halduskoormust põhjustavatest infopäringutest.

**Lahter 3.5 KA ebaproportsionaalselt sekkuva regulatiivse lähenemise näited**

Vee-ettevõtjate ja KA vahel jätkuvad vaidlused kulude põhjendatuse üle, mis võivad olla väga väikesed ja ulatuda vaid mõnesaja euronii aastas. Näiteks:

- 5 miljoni euro aastatuluga vee-ettevõtja puhul nõudis KA lisanduvaid dokumente, et põhjendada 3 euro suurust kulu parkimisteenustele.
- Vee-ettevõtjalt nõuti 6300 reaga Excel-tabeli koostamist, et põhjendada uue praktikandi tööle võtmist.
- Vee-ettevõtjalt nõuti tõestamist KA-le, et saasteaine SO<sub>4</sub>-ga seotud 6,85 euro suurune aastane kulu oli põhjendatud. KA hinnangu kohaselt oleks aastane kulu pidanud olema pigem 5 eurot kui 6.85 eurot (st, 1.85 eurot väiksem). Niivõrd väike saasteaine kulu hinnanguline vähenemine ei omanud mingit mõju tarbijate kanalisatsioonitariifile.
- KA võtab üle vee-ettevõtte nõukogu ja juhatuse rollid kulude juhtimisel. KA keeldub töötajate palku kas osaliselt või täielikult tegevuskuludena aktsepteerimast.
- KA jaoks ei ole aktsepteeritav, et uue töötaja tööle võtmine kõrgema palgaga kui makstakse olemasolevatele töötajatele on põhjendatud kulu. See toob kaasa olukorra, kus Eesti vee-ettevõtjate juhtkonnad tunnevad piiranguid kvalifitseeritud töötajate tööle võtmisel kasutamata selleks selliseid vahendeid, nagu teiste töötajate palga või töötajate arvu

EESTI VEE-ETTEVÖTETE LIIT  
MEMORANDUM

**Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna reguleerimine Eestis**

vähendamine.

E) Inflatsiooni hüvitamine

Cost plus meetodika rakendamisel ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni teenuse hinnakujunduses ei luba KA vee-ettevõtjatel järjepidevalt teenida piisavalt tulu inflatsiooni kompenseerimiseks. Näiteks põhinevad KA amortisatsioonikulu hinnangud varade minevikukuludel. Neist amortisatsioonimääradest võib oodata vaid tuleviku investeeringute soetuskulude osalist katmist, sest varade tuleviku nominaalväärtus jääb alati kõrgemaks kui minevikus kantud kulu inflatsioonile.<sup>16</sup>

F) Põhjendatud tulukus ehk rahalise kapitali kulu

Vastavalt punktile 2.2, toodavad Eesti vee-ettevõtjad jätkuvalt kahjumit jätkusuutmatult madala ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni teenuse hinnataseme tõttu.

Pikas perspektiivis peab jätkusuutlik ja ennast finantseeriv valdkond toimima rahaliselt kasumlikult. Osutades täiel määral kulupõhist teenust – vastavalt ÜVVKS-i ja Euroopa Komisjoni veepoliitika raamdirektiivile (vt lõiku 2.1) – peab vee-ettevõtja tootma piisavalt tulu, et katta oma rahalised tegevuskulud ja mitterahalised amortisatsioonikulud, täita kõik oma finantskohustused, ning maksta omanikele kohasel määral dividende.

KA rakendab põhjendatud tulukuse arvutamisel valemit  $WACC \times RV$ . Siin on WACC ettevõtte kapitali (omakapitali ja laenukapitali kulu) kaalutud keskmine hind. Seejuures arvutatakse WACC hinnangulise omakapitali kulu (sealhulgas ootuspärane dividendimäär) ja laenu maksumuse (sealhulgas laenukapitali intressimäär) alusel. Teoorias peaks KA põhjendatud tulukuse tuluplokk võimaldama adekvaatset investeeringu tagasiteenimist. Praktikas alahindab KA siiski järjekindlalt vee-ettevõtjate põhjendatud tulukust. Jättes enamiku vee-ettevõtjate varad reguleeritava vara arvestusest välja, saab KA tulemuseks vähendatud põhjendatud tulukuse kogusumma (kuna valemis  $RV \times WACC$  valemis on RV väärtus väiksem). Lisaks, kuna tulukus on viimane kolmest lubatud plokist tariifi kujundamisel, ja vastavalt ülaltoodud lõikudes väljendatule, ei kata kaks teist ploki – tegevuskulud ja amortisatsioon - ettevõtte kõiki rahalisi vajadusi. Seetõttu puuduvad piisavad rahalised vahendid investeeringult piisava kasumi teenimiseks. Näiteks, kohalik omavalitsus omanik võib dividende mitte välja võtta, kuna ta peab täitma oma kohustusi teiste kulude tasumisel – laenu põhisumma tagasimakse, investeeringukulud, tegevuskulud – mis on kallimad kui lubatud tegevuskulud.

Kokkuvõttes luuakse olukord, kus Eesti vee-ettevõtete omanikel ei ole eelduslikult võimalik piisavaid dividende saada, kuigi dividendide summa lülitatakse regulatiivse WACC-i arvutusse sisse. Kui see on riiklikult taotluslik mitte lubada riigi omanduses vee-ettevõtjatel teenida kohalikest omavalitsustest omanikele dividende, siis oleks vaja seda õigusraamistikus läbipaistvalt väljendada. Näiteks moodustati 2002. aastal Šotimaal kolme olemasoleva regionaalse vee-ettevõtte ühinemise teel üks riigile kuuluv vee-ettevõtte, mille teeninduspiirkond on terve Šotimaa. Praeguse valitsuspoliitika kohaselt ei maksa Šoti Vesi Šoti valitsusele ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse dividende. Selle

<sup>16</sup> See on eriti problemaatiline torustikku hõlmavate valdkondade puhul, nagu ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse valdkond, kus varadel on pikk kasulik eluiga. Näiteks, kui vara amortiseeritaks 40 aasta asemel 5 aasta jooksul, oleks inflatsioonil väiksem mõju aastasele amortisatsioonile lubatud tulu plokis.

EESTI VEE-ETTEVÖTETE LIIT  
MEMORANDUM

**Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna reguleerimine Eestis**

asemel kasutatakse oodatust paremate tulemuste alusel 2010-15 teenitud ülemäärane raha finantsriskide tasandamiseks.<sup>17</sup>

G) Kokkuvõtte *cost plus* meetodika kasutamisest tekkivatest probleemidest

KA *cost plus* meetodika peamised probleemid on:

- KA lähenemine on tagasivaatav ja reaktiivse iseloomuga, mis ei võimalda korrektselt hinnata tulevase perioodi kulusid.
- KA lähenemine kulude hindamisele on ebaproportsionaalselt sekkuv.
- KA alahindab kasutusel olevate varade väärtust, mis viib ebatäpse lubatud tulude summa määramisele ning ohustab vee-ettevõtjate võimet tagada kõikide kulude katmine ja teostada varade heaperemehelikku majandamist.
- KA seab prioriteediks madalate lühiajaliste ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hindade säilitamist ja ei hinda õigesti oma regulatiivset vastutust ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse pikaajalise elujõulisuse kontekstis.

**4. Ettepanek ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna kalkuleerimise meetodika muutmiseks**

See punkt on üles ehitatud järgmiselt:

- Alapunktis 4.1 on ära toodud EVEL-i arvamus vastavatest põhimõtetest ja ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse regulatsioonis rakenduvad üldised kaalutlused.
- Alapunkt 4.2 käsitleb EVEL-i ettepanekuid Eesti ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse regulatsiooni raamistiku muutmiseks.
- Alapunktis 4.3 tuuakse näiteid EVEL-i ettepanekute toetuseks teistest reguleeritud tootmisvaldkondadest Euroopas, et näidata, kuidas reguleeritud ettevõtetel on lubatud tulu teenida sihtfinantseeringuga finantseeritud varadelt, et toetada infrastruktuurirajatiste elujõulisust.
- Alapunkt 4.4 koondab EVEL-i ettepanekuid uue rahavoogudel põhineva regulatsioonimeetodika rakendamise kohta ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinnakujunduses.

**4.1 Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse regulatsioonis rakendatavad regulatiivsed põhimõtted ja kaalutlused**

EVEL on seisukohal, et Eesti ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse regulatsioon peaks rohkem arvestama ja aktiivselt hõlbustama ettevõtete arengukavade elluviimist ja üldist võrkude arendamist.

Eestis tegeleb vee-ettevõtlusega palju väikeseid ettevõtteid. Oma väiksuse tõttu puudub suurel arvul neist ettevõtetest oma võrkude hooldamiseks piisav tulubaas. Väikesed vee-ettevõtjad ei ole üksikult võttes finantsiliselt jätkusuutlikud, ning n-ö hingitsevad ainult nende omanike (KOV) sissetulekute toel.

Samas on Eesti riik rahastanud väga suures mahus investeringuid, ilma oluliselt omanikule omast juhtimisrolli võtmata. EVEL on arvamusel, et Eestis tuleks moodustada eraldi regulatiivne institutsioon ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse tarbeks. EVEL usub, et regulaatori üldine eesmärk on aidata ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenusel võimalikult hästi areneda. Kuna KA

<sup>17</sup> Šoti valitsus (2013), "Veeteenuste tasu põhimõtted aastateks 2010–2015", lõik 12.

**EESTI VEE-ETTEVÖTETE LIIT**  
**MEMORANDUM**

**Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna reguleerimine Eestis**

ülesanne on veetarbija kaitsmine monopoolses seisundis vee-ettevõtte staatuse võimaliku ärakasutamise eest, siis huvide konflikti vältimiseks peaks moodustamist vajav regulatiivne asutus olema KA-st eraldiseisev.

EVEL-i arvamuse kohaselt on ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse uue regulaatori – kehtestatakse huvide konflikti vältimiseks KA-st eraldiseisva asutusena - peamisteks ülesanneteks järgmised ülesanded:

1. Vee-ettevõtjate majandusliku toimimise süsteemi välja töötamine.
2. Eesti erinevate piirkondade jaoks optimaalse vee-ettevõtja suuruse väljatöötamine ja analüüs. Uuringu põhjal võib osutuda vajalikuks teha ettepanekuid muudatusteks seadustes, mille eesmärgiks on liita väiksemaid vee-ettevõtjaid.
3. Pikaajalise ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse kava väljatöötamine ja ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse kavade väljatöötamises osalemine.
4. Selgete kvalitatiivsete ja kvantitatiivsete normide ning teenusstandardite kehtestamine.
5. Keskkonnateadlikkuse edendamine ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse puhul.
6. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse puhul kasutatavate rahastamisvõimaluste väljatöötamises osalemine.

Need reformid aitavad täita punktis 2.3 toodud eesmäärke:

- Reformid aitavad tagada vee-ettevõtjate finantsilise elujõulisuse viisil, mis ei ohusta ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse usaldusväarsust Eestist.
- Finantsinstrumentide väljatöötamine aitaks arendada ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse iseseisvat finantsilist jätkusuutlikkust nii, et ettevõtteid ei oleks pikaajalises sõltuvuses sihtfinantseeringust ja toetustest ning suudaksid veevärki efektiivselt ja kindlalt arendada ja hooldada.
- Ülaltoodud regulatiivsed funktsioonid aitaksid edendada tugevalt heaperemehelikku suhtumist varadesse arvestades klientide prioriteetidega.

**4.2 EVEL-i ettepanekud ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse regulatsiooni raamistiku muutmiseks**

EVEL-i seisukoht on, et kehtiv regulatsiooniraamistik ei soodusta ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse pikaajalist arengut. *Cost plus* - meetodika rakendamine tugineb minevikule ning ei võta arvesse vee-ettevõtja järgmiste aastate tegelikke rahavajadusi. Alternatiivne regulatsiooni meetodika, mis tugineb tulevaste rahavoogude prognoosil, lähtub pikaajalisemast perspektiivist ning võimaldaks ettevõtetel, ja ka Eesti riigil, määratleda tuleviku rahavajadused ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse puhul.

Rahavoogude meetodit kasutatakse ettevõtluses peamise vahendina investeeringute analüüsimisel, mille käigus arvutatakse kõik ettevõtte majandustegevusega seotud sissetulevad ja väljaminevad rahavood vaadeldavas perioodis. Eriti oluline on selle meetodi rakendamine tulevaste investeeringute rahastamise võimaluste analüüsimiseks.

A) Rahavoogude meetod

EESTI VEE-ETTEVÖTETE LIIT  
MEMORANDUM

**Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna reguleerimine Eestis**

---

Rahavoogude prognoos koosneb kolmest osast:

- a) rahavood igapäeva tegevusest: tegevuskulud ja tegevustulud,
- b) rahavood investeerimistegevusest: raha, mida kulutatakse ja mida teenitakse põhivara või kinnisvara investeringutegevuse käigus ja tulemusena,
- c) rahavood finantseerimistegevusest: aktsiakapitali suurenemine, dividendide maksmine, laenude võtmine ja tagasimaksmine.

*B) Ajaline perspektiiv ehk prognoosiperiood*

Veevõrgu opereerimine ja hooldus nõuab suuremahulisi investeringuid, mille majanduslikult kasulik eluiga võib kesta 40-50 aastat. Seetõttu teostatakse ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse varade investeringute analüüsi üldiselt väga pikas ajalisel perspektiivis. Kuna tehnoloogiliste seadmete majanduslikult kasulik eluiga on lühem - kuni 15 aastat, siis üldjuhul rakendatakse ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse investeringuanalüüside koostamisel keskmiselt kuni 30 aasta pikkust prognoosiperioodi.

Majanduslikult muutub siiski nii pikas ajalisel perspektiivis koostatud analüüs statistiliseks arvutusülesandeks, kuna arvesse ei ole võimalik võtta ega seetõttu koostada absoluutselt täpseid mudeleid tegelike majandusolukorra muutuste osas. Seetõttu on mõistlik ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna määramiseks koostada selliseid rahavoogude prognoose, milles esitatakse võimalikult täpselt üldises ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse arengukavas kirjeldatud investeringutega seotud rahavoogusid. Arengukava ajaliseks perspektiiviks on Eestis 12 aastat (ÜVVKS, § 4 lg 2). EVEL-i arvates on 12-aasta pikkuse arengukava perioodi jooksul on võimalik ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse jaoks piisavalt täpselt prognoosida esimesed 5 aastat, millises ulatuses võib hinnata, milliste ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hindadega on võimalik arengukava ellu viia.

Arengukava peaks olema mitte ainult üldine strateegiline majandustegevuse plaan, vaid iga-aastane juhtimisinstrument, mis võimaldab hinnata ja võrrelda aasta-eesmärkide täitmist. Arengukava tuleks ajakohastada igal aastal, koos vee-ettevõtte eelarve koostamisega. Ajakohastamine võimaldab arvesse võtta üldist majandusolukorra muutust, ettevõtte suutlikkust täita planeeritud arengukava ja lisada igal aastal arengukavasse uus 12. aasta.

*C) Korduva koostõlastuse sätted ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinnakujunduses*

Rahavoogudel põhineva regulatsioonimeetodika võimaldaks kõikide vee-ettevõtja tuleviku kulutuste ja neist tuleneva rahavajaduse planeerimist. Arvestades, et ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse varad on pika elueaga, nende ehitamine võib võtta mitmeid aastaid ning on rahaliselt väljendatuna suuremahulised, on vee-ettevõtjate jaoks oluline tegutseda keskkonnas, mis pakub stabiilsust ja turvatunnet pikemaks ajaperioodiks kui üheks aastaks, et väljaminekuid oleks võimalik üksikasjalikult ette planeerida.

Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse rahavooge on võimalik suhteliselt kõrge detailsusastmega prognoosida 5-ks aastaks sõltuvalt sektori stabiilsusest. Seetõttu on mõistlik võimaldada koostõlastada põhjendatud ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinnad viieks aastaks ette - kas iga aasta kohta eraldi või viie aasta keskmise hinnamäärana - vastavalt rahavoogudel põhinevale regulatsioonimeetodikale.



EESTI VEE-ETTEVÖTETE LIIT  
MEMORANDUM

**Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna reguleerimine Eestis**

Ettevaataval alusel ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinnakujundusel on potentsiaali pakkuda suuremat stabiilsust ja finantsilist jätkusuutlikkust võrreldes KA minevikul põhineva *cost plus* meetodika rakendamisega, mis paneb paika tulevikus saadavad tulud mineviku baasaasta kulude põhjal. Siiski, kui tulud määratakse tulevikuks eeldatud rahavoogude põhjal, püsib risk, et mõnesid asjaolusid ei ole võimalik ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna määramisel ette näha. Kui ettevõtte finantsolukorras või majanduskeskkonnas toimub pärast ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna kehtestamist olulisi ettenägematuid muudatusi, peab vee-ettevõtjal olema igal aastal võimalus rakendada täiendavat hinna kooskõlastust vastavalt tegelikule vajadusele. Taolised uue kooskõlastuse sätted on reguleeritud sektorites levinud — näiteks kasutab neid Ofwat, kes kehtestab ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna, mida võivad rakendada vee-ettevõtted Inglismaal ja Wales'is 5 järgneva aasta jooksul.<sup>18</sup>

*D) Kulutuste tagamine*

Rahavoogude meetodi esimene eelis, võrreldes *cost plus* meetodikaga on asjaolu, et arvesse võetakse kõik vee-ettevõtte rahalised vajadused, samas kui KA rakendatav *cost plus* meetodika jätab selgesti osa vajalikke kulutusi ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna kujundamisest välja (vt. lõiku 3.2).

Rahavoogude meetod võtab arvesse ettevõtte tegevuskulud, finantseerimiskulud ja investeerimiskulud. EVEL-i arvates on ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hindade kujundamisel tarvis sätestada nimetatud komponentide kaupa tarbijatelt makstava tasu kasutamise sihtotstarbelisuse nõue ja selle üle arvestuse pidamine. Selline arvestus tagab, et kõik rahalised kohustused täidetakse vahenditega, mis on spetsiaalselt mõeldud vee-ettevõtja vastava tegevuse jaoks.

*E) Finantsiline jätkusuutlikkus*

Rahavoogude meetodi kõige olulisem eelis on see, et seda saab kasutada finantsilise jätkusuutlikkuse tagamiseks. Kasutades rahavoogude meetodit, saab ettevõtte või regulaator määrata tegevustulu taseme, mis on vajalik tagamaks, et igal aastal vaadeldavas perioodis peab kumulatiivne sissetulevate ja väljaminevate rahavoogude vahe olema minimaalselt null või positiivne. See tähendab, et ettevõtte või regulaator saab välja arvutada tulude taseme, mida ettevõtte vajab, et olla finantsiliselt jätkusuutlik igal ajahetkel.

Jagades vajaliku tegevustulu müüdüd joogivee ja puhastatud heitvee prognoositud kogusega ( $m^3$ ), on võimalik arvutada välja ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinnad tagamaks ettevõttele tulud, mille puhul ettevõtte on iseseisvalt finantsiliselt jätkusuutlik.

*F) Investeeringute rahastamise reserviarvestus*

Rahavoogude meetodi rakendamine tagab vee-ettevõtjale vaid piisava sissetuleva rahavoo investeeringute rahastamiseks juhul, kui tegevuskulud jäävad üldjoontes ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hindade arvutamise ajal prognoositud tasemele. Kui tegevuskulud ootamatult kasvavad, kuid samas ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinnad ei tõuse vastaval määral, võib osutuda vajalikuks sissetuleva rahavoo ületamine väljamineva rahavoo poolt, et ettevõtte saaks jätkata investeeringute rahastamist.

<sup>18</sup> Ofwat (2010), "RD13/10: Interim Determinations 2010-15", kiri kõikide vee- ja kanalisatsiooniettevõtete ja veevarustusettevõtete regulatsioonidirektoritele 13. oktoobrist.

EESTI VEE-ETTEVÖTETE LIIT  
MEMORANDUM

**Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna reguleerimine Eestis**

Sellises olukorras, kus puuduvad reservid ja võimekus suuremas mahus laenusid teenindada, puudub vee-ettevõtjal ilma välise toetuseta rahaline võimekus investeringuid ellu viia. Teisisõnu – vee-ettevõtjad võivad mitteadekvaatselt ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinnapoliitikat tulenevalt üsna kiirelt muutuda finantsiliselt jätkusuutmatuks, kus tulud katavad jooksvaid kulusid, kuid suuremateks investeringuteks puudub ressurs (reserv). Seda finantsilise jätkusuutmatuse riski saab leevendada korduva ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna kooskõlastuse sätete rakendamisega (vt. punkt C üleval). Siiski oleks vee-ettevõtjal mõistlik pidada kapitalireserve, mille abil välditakse finantsvahendite puudujääke tegevuskulude ootamatu tõusu korral.

Kiire lühiajaline ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna tõus investeringute puudujäägi finantseerimiseks ei oleks Eesti tingimustes elujõuline. Kujukaks näiteks sellise olukorra kohta on Struktuuritoetuste 2007—2013 perioodis analüüsitud toetust taotlenud vee-ettevõtete rahavood, kus vee-ettevõtjad rahastavad keskmiselt kuni 80% oma investeringute vajadusest toetusega. Ainult ülejäänud 20% ulatuses on vee-ettevõtted ja nende omanikud (KOVid) suutelised investeringu rahastamise kavas omafinantseeringu osa katma võetavate laenudega. Ettevõtete rahavoogude FMAdes on lisatud spetsiaalne analüüsilõik, kus selgitatakse, milliste ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hindadega oleks võimalik ettevõttel rahastada kogu investeringu tarbija makstavate tasudega. Analüüs näitab, et tarbija peaks tasuma koondhinda mis ulatub 8-10 EUR/m<sup>3</sup>. Selline ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hind ei ole Eesti tarbijale taskukohane. Samuti on Eesti Riigikontroll märkinud, et EL-i abirahad hoiavad ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hindasid madalal tasemel, kuid olukord muutub kohe, kui vee-ettevõtjad on sunnitud tegema infrastruktuuri investeringuid enda vahenditest või laenatud vahenditest, mis lisanduvad kohe veehinna tasemele.<sup>19</sup> Riigikontroll on mures, et tulevikus abirahadega rajatud varade asendamiseks tehtavad investeringud põhjustavad ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinnataseme mitmekordset tõusu, eriti väheneva elanikkonnaga piirkondades, kuna ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse osutamise püsikulud on suured.<sup>20</sup>

Et vältida selliseid jätkusuutmatuid ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna tõuse, oleks mõistlik lahendus investeringute rahastamise planeerimiseks hoida reserve varabaasi uuendamiseks olukorras, kus abirahade toel finantseeritud varad on kulunud. Näitena on Riigikontroll toonud Šveitsi ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse:

*Šveitsis on loodud spetsiaalne fond, kuhu ettevõtted maksavad kapitali uuendamise tasu. Seda raha kasutatakse torustike ehitamise rahastamiseks ja reoveepuhastite ehitamiseks ja laiendamiseks.<sup>21</sup>*

Mõistlikuks lahenduseks piirata jätkusuutmatuid ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna tõuse on reguleerida ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinnakujundamist selliselt, et tagatud oleks tulevaste investeringute rahastamine osaliselt ettekogetud reservist ja osaliselt võetavast laenust. Osalusmääradeks võib provisoorselt pakkuda 50%:50%, st vähemalt pool tulevaste investeringute ressursist peaks vee-ettevõtjal olema tasudest akumulieritud ja teine pool tasutud tulevikus teenindatavate laenudega. Osalusmäärad võivad pikemas ajaperspektiivis muutuda, vastavalt üldisele majandusolukorrale ning vee-ettevõtete enda finantsolukorrale. Seda on iga konkreetse investeringu rahastamise planeerimisel võimalik analüüsida ja otsustada, millises ulatuses kasutada kogutud reserve ja millises ulatuses laenata võõrkapitali.

<sup>19</sup> Eesti Riigikontroll (2013), “Riigi toetusel arendatud veetaristu jätkusuutlikkus ja mõju keskkonnanäesmärkide saavutamisele”, 2. detsember, punkt 116.

<sup>20</sup> Ibid., punkt 123.

<sup>21</sup> Ibid., kaldkirjas katkend alltoodud punktist 120.

EESTI VEE-ETTEVÖTETE LIIT  
MEMORANDUM

Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna reguleerimine Eestis

---

ÜVVKS-ga tuleks kehtestada reserve kasutamise õiguslikud alused (sarnaselt Jäätmeseadusega). Läbipaistev reserviarvestus peab olema vee-ettevõtjale kohustuslik, samuti reserve pideva olemasolu tagamine. EVEL teeb ettepaneku, et reserve tagamine peaks toimuma tsentraliseeritud kompetentse keskuse kaudu. Näiteks omab KIK pikaajalist kogemust vee-ettevõtete rahastamisel ja sobib seetõttu investeeringureserve koondajaks ja taaskasutusse suunajaks. KIK ise ei tegutse fondi või investorina. Seda teenust on võimalik sisse osta kas riigi või usaldusväärsete kommertspankade käest, rakendades sobivaid ja piisavalt rangeid investeerimispiiranguid.

Reserve hoidmine ja tagamine väljaspool vee-ettevõtjat ennast sunnib vee-ettevõtjat rohkem sisulisemalt analüüsima tulevase investeeringuvajadusi. Ühtlasi hoiab vee-ettevõtte väline reserve haldamine ära kiisatuse kasutada või laenata reserviressurssi rahavoogude siseselt et katta pigem lühiajalisi tegevuskulusid kui investeeringuvajadusi.

Reserviarvestuse nõuete kehtestamisel on vajalik sätestada vee-ettevõtja kohustus teostada perioodilisi reserve sisse makseid reservihaldurile. EVEL-i ettepanekul peaks vee-ettevõtjad tegema reserve sisse makseid vähemalt 4 korda aastas ehk kvartaalselt. Need sisse maksed peavad olema ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinnakujundusse planeeritud ning kaetud tarbijate tasudest.

G) Proportsionaalne regulatiivne lähenemine

Maailmapanga majandusregulatsiooni põhimõtete kohaselt peaksid regulatiivsed sekkumised olema eesmärgistatud ja proportsionaalsed:

*Regulatsiooni tuleks alati hoida minimaalsel tasemel, mis on vajalik efektiivsuse ja õigluse tagamiseks. Kui regulatsiooni rakendamine on vajalik, peaks see olema hästi eesmärgistatud, proportsionaalne lahendatava probleemiga, ja seda tuleb võrrelda alternatiividega.<sup>22</sup>*

KA ei ole seda põhimõtet alati järginud. Näiteks sekkus regulaator hiljuti väitega, et vee-ettevõtja maksis töötajale ettenähtust 500 euro võrra rohkem. Ülaloodud lahter 3.5 toob mitmeid sarnaseid näiteid, mis annavad tunnistust ebaproportsionaalsest regulatiivsest sekkumisest. Sellised regulatiivsed sekkumised on võrdväärset mikrojuhtimisega ning selliste sekkumiste kulude kandumine klientidele on ebaproportsionaalne.<sup>23</sup>

Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuste regulaator peaks keskenduma koondatud kulude asjakohasusele, et vältida ebaproportsionaalset kulude hindamist rida-realt. Näiteks, selle asemel, et analüüsida töötaja palkamise kulusid, oleks palju proportsionaalsemaks regulatiivseks sekkumiseks vaadata vee-ettevõtja kogu palgakulu koondnumbrit võrrelduna sektori keskmisega ning hinnata kogu palgakulu mõistlikkust. Määratlemaks teemasid, millele suunata oma tähelepanu kulude üksikasjalikul kontrollimisel, peaks regulaator süstemaatiliselt võtma eesmärgiks uurida kuluartikleid, mis on nimetatud kõige olulisemateks klientide prioriteetide lahendamisel.

Mikrojuhtimise vältimise võimalikud meetmed ning ebaproportsionaalse sekkumisega regulatsioonipraktika võiks hõlmata järgmist:

---

<sup>22</sup> Brown, A.C., Stern, J., Tenenbaum, B. and Gencer, D. (2006), "Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems", *The World Bank: Washington DC*, p. 67.

<sup>23</sup> Teisisõnu, tavaliselt kannavad regulaatorite töö kulud kas maksumaksjad või tarbijad läbi tariifide.

EESTI VEE-ETTEVÖTETE LIIT  
MEMORANDUM

Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna reguleerimine Eestis

- **Hinnakontrolli pikendamine.** EVEL tegi ettepaneku, et selle asemel, et kehtestada ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni teenuse hinnad üheks aastaks mineviku andmetel põhinevate hinnaarvutuste alusel, tuleks ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni teenuse hinnad kehtestada 5-ks aastaks tulevaste kulude prognoosi alusel. 5-aastasele raamistikule üleminek annab võimaluse jälgida efektiivsemalt koondkulusid keskpikas ja pikas perspektiivis selle asemel, et süveneda üksikutele kuluartiklitele lühiajalises perspektiivis.
- **Klientide suurem kaasamine.** Lubades efektiivsemat klientide kaasamist ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni teenuse hinnakujundusprotsessi, võib regulaatoril olla lihtsam vältida ebaproportsionaalse sekkumisega regulatsioonipraktika rakendamist. Näiteks, Veeteenuste Tarbijate Nõukoja olemasolul Eestis, mis annaks tagasisidet ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni teenuse hinnakujunduskonsultatsioonide kohta, oleks nii vee-ettevõtjad kui regulaator motiveeritud keskenduma oluliste klientide prioriteetide saavutamisele (nagu õiglase teenuse õiglase tasu eest, veeohutus ja teenusekindlus), mitte väikeste kuluartiklite teemal vaidlemisele mille mõju kliendi ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni teenuse hindadele on tühine.
- **Kulude hindamine arvestades klientide prioriteete.** Üldisemas plaanis peaks regulaator keskenduma pigem klientide prioriteetide saavutamisele (nt, õiglase tasu õiglase teenuse eest, milleks on ohutu ja jätkusuutlik ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenus), mitte niivõrd mõne euro säästmisele vee-ettevõtjate kuludes saavutamata märkimisväärset langust klientide ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni teenuse hinnas. Kus võimalik, aitaks regulaatorit teostada vee-ettevõtjate seas olulisemate kulude võrdlust, et tagada tarbijatele õiglase teenuse õiglase tasu eest, mitte viia läbi üksikute kulude korrapärase kontrolli. Praegu seisavad Eesti vee-ettevõtjad silmitsi liigse survega saavutada eesmärgid, mis ei ole kooskõlas klientide prioriteetidega. Näiteks lasub vee-ettevõtjatel surve maksta kaetud reoveepuhastusprotsessi eest, ning see ei pruugi teenida klientide parimaid huve lähiajal. (vt lahter 4.1).

#### Lahter 4.1 Reoveepuhastusjaama katmise eest maksmine: kliendi prioriteet?

Eesti vee-ettevõtjad seisavad hetkel silmitsi tuntava poliitilise survega võtta reoveepuhastusjaama katmise kulud enda kanda.

See on näide sellest, kuidas regulaator ja poliitikud võivad seada ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse valdkonna prioriteete ilma kaalutlemata, kas need on täiel määral kooskõlas tarbijate huvidega ja kas tegemist on kliendi prioriteediga. See on nii seetõttu, et regulaator ja poliitikud võivad mitte arvestada kompromissidega, mis on omased infrastruktuurirajatiste arendamisele.

Vee-ettevõtjad on mures, et reoveepuhastusjaama katmise eest maksmine võib selles staadiumis osutada tagatiseta investeeringuks. Tõenäoliselt ütlesid enamik kliente 'jah', kui neilt küsitaks, kas nad soovivad reoveepuhastusjaamade katmist, eeldades, et neid investeeringuid saab teha ilma kulusid kandmata. Kui sama küsimust küsitaks tingimusega, 'mis siis, kui see tõstab klientide veearveid 20% võrra?', mõtleksid paljud kliendid tõenäoliselt ümber.

Nõudmiste esitamisel vee-ettevõtjatele, on oluline, et regulaator ja poliitikud võtaksid arvesse klientide prioriteete. Sellisel juhul oleks tulnud küsida järgmine küsimus: kas kliendid loevad prioriteediks reoveepuhastusjaama katmise investeeringut või eelistavad nad teenusekindluse ja

EESTI VEE-ETTEVÖTETE LIIT  
MEMORANDUM

Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna reguleerimine Eestis

teenusekvaliteedi tõstmist, mis kompenseeritakse läbi ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinnatõusu?

#### 4.3. Näited teistest reguleeritud tootmisvaldkondadest Euroopas

Käesoleva alapunkti ülejäänud osas tuuakse mitmeid näiteid vee-ettevõtete tegevuse reguleerimisest mujal Euroopas ning toetusrahade eest soetatud varade käsitlest teistes reguleeritud tootmisvaldkondades. Täpsemalt tuuakse välja:

- **Šoti Vee rahavoogude meetod** — Šoti Vee näide (lahter 4.2) illustreerib seda, kuidas üks Euroopa regulaator on reguleeritud ettevõtte lubatavate tulude kalibreerimiseks võtnud kasutusele rahavoogude meetodi. See ei erine EVELi poolt käesolevas dokumendis esitatud ettepanekutest uue rahavoogudel põhineva regulatsioonimetoodika rakendamise kohta ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinnakujunduses.
- **Toetusrahade eest soetatud varade hüvitamine** — need näited toovad välja, kuidas reguleeritud infrastruktuurivõrkudel Euroopas, kes on saanud toetusrahaid, on lubatud nendelt toetusrahadega soetatud varadelt teenida tulu osana klienditariifidest. Teenides piisavalt tulu, et hoida korras ja uuendada toetusrahade eest soetatud varasid, saab infrastruktuuriettevõtte rahastada võrkude edasiarendamist, ilma et sõltuks liigselt toetustest, ning saavutada pikaajalise elujõulisuse.

#### Lahter 4.2 Šoti Vee regulatsioon<sup>24</sup>

Šoti Vesi on riigile kuuluv vee-ettevõtte, mis praegu sõltub valitsuse laenudest, et rahastada ligikaudu pool uutesse varadesse tehtavatest investeeringutest. Šoti Vee tariifid määrab majandusregulaator, kelleks on Šotimaa Veemajanduse Komisjon (Water Industry Commission for Scotland (WICS)), selleks et tagasi saada:

- varade stabiilse seisukorra ja toimimise tagamiseks tehtavad kulutused, sealhulgas kulutused uute varade hooldamisele, mis on osaliselt rahastatud valitsuse laenudest;
- lubatav tulu ettevõtte varadelt;
- ettevõtte efektiivseks toimimiseks vajalikud tegevuskulud.

Oluline on, et Šoti Vee kasutada olevate tariifide ja valitsuse laenude tase on määratud nii, et see kataks kõik vee-ettevõtte rahakulud. See tähendab, et ettevõtte teenib tulu kõikidelt oma varadelt, sõltumata sellest, kas need on soetatud valitsuse laenudest või klienditariifide kaudu.

Samuti on aastatulu määratud selliselt, et Šoti Vesi suudaks tagada kõikide oma varade – sealhulgas

<sup>24</sup>Allikas: Šotimaa Veemajanduse Komisjon (2013), “Tasude strateegiline ülevaade 2015-21: Innovatsioon ja valik”, mai.

EESTI VEE-ETTEVÖTETE LIIT  
MEMORANDUM

**Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna reguleerimine Eestis**

osaliselt valitsuse laenude eest soetatud varade – stabiilse seisukorra ja toimimise.

Alates järgmisest regulatiivsest perioodist (2015–21) juurutab WICS nn finantsiliste trammirööpmete süsteemi, mille eesmärk on tagada Šoti Veele vajaliku finantstugevuse säilitamine keskmises kuni pikas perspektiivis.<sup>25</sup> Finantsilised trammirööpmed tagavad efektiivselt regulaatori jaoks vastuvõetava finantstoimetuleku vahemiku, mis tugineb kassapõhistel finantsnäitajatel (sealhulgas sularaha intressikate, tegevuskuludest võlgadesse liikuvate rahaliste vahendite suhtarv ning oma- ja laenuvahendite suhe). WICS määrab Šoti Veele tariifid põhimõttel, et need tagaksid vee-ettevõttele rahavood, millest piisab kassapõhiste finantsnäitajatega mõõdetava finantstoimetuleku hoidmiseks trammirööpmetel kogu hinnakontrolli perioodi jooksul. Kui Šoti Vee finantstoimetulek peaks regulatiivse perioodi vältel langema allapoole alumist trammirööbast (st kui kassapõhised finantsnäitajad peaksid märkimisväärselt langema), võiks see kaasa tuua parandused hinnakontrolli määramises, parandamaks ettevõtte rahalist seisu. Samuti, kui Šoti Vesi peaks ületama ülemist piiri, läheks regulatiivse arveldusega võrreldes rohkem teenitu jagamisele klientidega.

Finantsilised trammirööpmed kujutavad endast rohkem nn laskuvat lubatud tariifide määramist rahavoo meetodil, vastukaaluks rangelt nn ülenevate aastatulu plokkide meetodile. Hinnakontroll määratakse lõppkokkuvõttes nii, et see tagaks Šoti Veele piisavad rahavood, võttes arvesse ettevõtte tegevuskulude ja kapitalimahutuste vajadusi.

**Lahter 4.3**

**Itaalia vee-regulatsioon**

Ajalooliselt on Itaalia ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenus olnud ülimalt killustatud, vee- ja kanalisatsioonivõrgud olid tuhandete omavalitsuste omandis, kes pakkusid vee- ja kanalisatsiooniteenust suuremates ja väiksemates linnades. 1994. aastal alustas Itaalia valitsus seadusandliku sekkumise teel ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse reformimist. Reformidega jaotati Itaalia 91 piirkonnaks, igas piirkonnas üks ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse pakkuja, mida juhib kontsessioonileping. 2011. aastal tehti Itaalia gaasi- ja elektriregulaatorile (AEEG) ülesandeks reguleerida ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuseid.<sup>26</sup>

AEEGi võetud lähenemine on kooskõlas traditsioonilise lubatava aastatulu arvestamise meetodikaga, milles kasutatakse tegevuskulude, amortisatsioonikulude, lubatava tulu ja maksude plokki.

Kui teatud komponente alles defineeritakse (nt kuidas määrata tegevuskulude efektiivset taset), siis mõned põhjanevad regulatiivsed reeglid näivad juba ilmnevat:

- esiteks, regulatiivset perioodi **on pikendatud kolmelt aastalt neljale**, viimaks seda kooskõlla Itaalia energiavõrkude regulatsiooniga;
- teiseks, lubatava aastatulu arvestuses kasutatavad kapitalikulud põhinevad järgneval:

<sup>25</sup>Samas.

<sup>26</sup>Decreto Legge 70 2011.

EESTI VEE-ETTEVÖTETE LIIT  
MEMORANDUM

**Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna reguleerimine Eestis**

**Amortisatsioon arvestatakse kõigi põhivahendite pealt, sealhulgas abirahade eest soetatud varade pealt.**<sup>27</sup> Regulaatori nõudmisel peab kõikide ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse pakkumiseks kasutatavate varade amortisatsioon olema kajastatud lubatud aastatulus. Samas tuleb abirahade eest soetatud varade amortisatsiooniga võrdne osa lubatavast aastatulust paigutada eraldi spetsiaalsesse fondi. Raha sellest fondist tohib kasutada üksnes veeinfrastruktuuri investeeringuteks.<sup>28</sup> Seega näib avalike toetusrahade eest soetatud varade amortisatsiooni arvamine lubatava aastatulu hulka teenivat põhieesmärki tagada adekvaatsed rahavood/lisatasud, mis vastaksid tuleviku investeerimisvajadustele.<sup>29</sup>

**Finantseerimiskulud.** Lubatavaid tulusid hinnatakse, et katta nendega finantseerimiskulusid. Need põhinevad:

- varade inflatsiooniga läbi arvatud raamatupidamislik väärtus - siia ei kuulu abirahade eest soetatud varad; ja
  - tulumäär, mis kajastab nii võla- kui omakapitali omanikele makstavaid kulusid.
- Kokkuvõttes on kapitalikulud laias laastus põhjendatud kooskõlas rahvusvahelise regulatiivse praktikaga. Avalike toetusrahade eest soetatud varade amortisatsioon on arvatud lubatava aastakulu hulka, et stimuleerida strateegiliste investeeringute tegemist veeinfrastruktuuri.

**Lahter 4.4 Poola vee regulatsioon<sup>30</sup>**

Poola vee-ettevõtjad on enamjaolt väikesed, avalik-õiguslikud ettevõtted, mida rahastatakse olulises osas munitsipaal-, riiklikest vahenditest ja Euroopa abirahadest (nt, Poola Riiklik Keskkonnakaitse ja Veemajanduse Fond ja Euroopa Rekonstruktsiooni- ja arengupank). Eelnevate aastate andmete põhjal on abirahadega rahastatud ligikaudu 75% Poola vee-ettevõtjate kuludest. Aastatel 2000 – 2006 sai Poola ligikaudu 300 miljonit eurot aastas ISPA rahadest, mis olid mõeldud liituvate riikide aitamiseks EL-i normidele vastavuse saavutamisel.

Vee-ettevõtjad vastutavad enda poolt kujundatud tariifide eest, mille peab kinnitama ka vastava kohaliku omavalitsuse volikogu. Hoolimata abirahade suurest osakaalust kehtestatakse tariifid sellisel tasemel, mis tagab ettevõtjatele võime ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse rajatistesse investeeringuid teha:

*Vee-ettevõtjad määravad oma tariifid aastapõhiselt klientidelt saadava tasu, vooluhulgal põhineva hinnakujunduse ja oma pikaajalise investeeringukava põhjal. Poola kasutab vooluhulgal põhinevat hinnakujundussüsteemi ilma fikseeritud tasudeta. Tariifidest saadud tulu peaks katma vee võtmise,*

<sup>27</sup>Märkus: amortisatsiooni arvestamisel kasutatav varade eluiga on tehniline/majanduslik eluiga, ning seega erinevalt vanast korrast, ei ole seotud kontsessiooni kestusega. Ettenähtud on, et uue kontsessioonilepingu sõlmimisel müüakse investeeringu jääkväärtus edasi uuele kontsessiooni omanikule.

<sup>28</sup>Vt AEEG (2012), “Allegato A regolazione tariffaria dei servizi idrici per le gestioni conformi alla legge N. 36/94 e al D.l.gs N. 152/06 e per la vendita di servizi all’ingrosso. Periodo di Regolazione 2012-2013”, December Titolo 10.

<sup>29</sup>Seda kinnitab hiljutine konsultatsiooni dokument AEEG (2013), “Consultazione in materia di regolazione tariffaria dei servizi idrici”, August, paragraph 3.38.

<sup>30</sup>Allikas: Lago, M., Moeller-Gulland, J., Anzaldúa, G., Turcotte, I., von der Weppen, J. and Boteler, B. (2011), “Methodological guide on Tariffs, Taxes and Transfers in the European Water Sector”, 15. detsember.

EESTI VEE-ETTEVÖTETE LIIT  
MEMORANDUM

Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna reguleerimine Eestis

*puhastamise, veega varustamise ning infrastruktuuri arendamise kulud.*

#### Lahter 4.5 Network Rail'i regulatsioon

Network Rail on Suurbritannias tegutsev monopoolses seisundis raudteeinfrastruktuuri omanik ja opereerija ning tegutseb Raudteeameti (Office of Rail Regulation) väljastatud tegevusloa alusel. 'Company limited by guarantee'- ettevõtteks tegutseb Network Rail kommertspõhimõtetel, kuid ettevõtte ei ole aktsionäre ega aktsiakapitali. Kuna ettevõtte laenab nagu tavapärasele ettevõttele kohane, on laenudel valitsuse garantii. Network Rail'i juhib paneel, kuhu kuuluvatel liikmetel on sarnased õigused aktsiaseltsi aktsionäridega, väljaarvatud mis tahes finantsiliste või majanduslike huvide puudumine Network Rail'i suhtes, ning seetõttu puuduvad neil ka õigused dividendidele või teistele tasudele.<sup>31</sup>

Raudteeamet reguleerib ka Network Rail'i tulusid ning arvutab ettevõtte kogutulu vajaduse 5-aastaste perioodide kaupa (vt joonist 4.1). Network Rail'i reguleeritava vara väärtus on ligikaudu 50 miljardit naelsterlingit ja aasta investeeringukava väärtus on 5 miljardit naelsterlingit. Varade uuendamise ja parendamisega seotud tööd moodustavad osa investeeringukavast, kuid hooldustööd selles ei sisaldu, kuna neid liigitatakse tegevuskulude hulka.<sup>32</sup>

#### Joonis 4.1 Network Rail

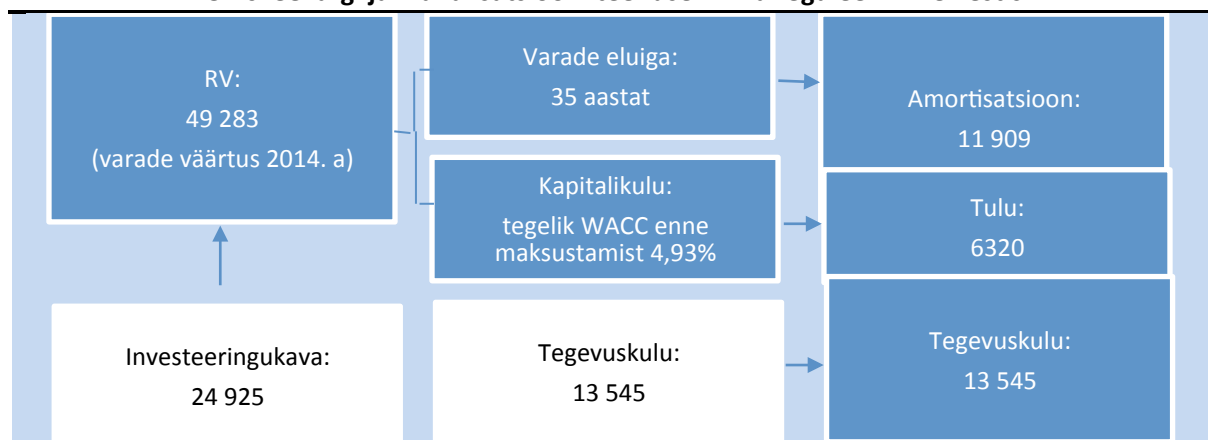
<sup>31</sup> Suurbritannia Parlamendi Alamkoda (2011), "Railways: Network Rail", 14. märts.

<sup>32</sup> Raudteeamet (2013), "Network Rail'i väljundite ja 2014-2019 aastate finantseeringute kinnitamine, oktoober".



**EESTI VEE-ETTEVÖTETE LIIT**  
 MEMORANDUM

**Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna reguleerimine Eestis**



*Märkus: miljonites naelsterlingites*

*Allikas: Raudteeameti andmed (2013), Network Rail'i väljundite ja 2014-2019 aastate finantseeringute kinnitamine, oktoober.*

Hoolimata märkimisväärses mahus saadud riigitoetustest ja abirahadest lubatakse Network Rail'il teenida tulu sihtfinantseeringu eest ostetud varadelt ja kasutada seda uute investeeringute tegemisel võrkudesse. Network Rail'i tulu tuleb raudteetasudest, mida maksavad rongioperaatorid raudtee ja jaamade kasutamise eest. Samuti saab Network Rail tulu otse valitsuselt. Valitsus töötab ettevõttele välja üldised väljundnõuded ja vajaliku rahaliste vahendite suuruse, ning seejärel otsustab, kas abirahad makstakse Network Rail'ile otse raudteedotatsioonina või abirahana rongioperaatoritele.

Ettevõtte tulu kogutakse ka teistest allikatest, nagu kinnisvara. Praegusel tegevusperioodil (2008–13) koguti ligikaudu 30% tuludest raudteetasudest, 60% raudteedotatsioonist, ja 10% teistest allikatest.<sup>33</sup> Kehtiv regulatsiooniraamistik pakub Network Rail'ile piisavat sisulist kaitset mahuga seotud riski vastu — ligikaudu 80% tuludest on fikseeritud — st. ei sõltu mahtudest.

Järgmise 5-aastase tegevusperioodi osana (2014–19) tegi valitsus ettepaneku anda Network Rail'ile kogu perioodi jooksul kokku 18 miljardit naelsterlingit, mille eest tehakse muuhulgas investeeringuid raudteevõrgustiku seisukorra parandamiseks.<sup>34</sup>

**Lahter 4.6 Itaalia lennujaamade regulatsioon**

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Ibid.

EESTI VEE-ETTEVÖTETE LIIT  
MEMORANDUM

Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna reguleerimine Eestis

Enamiku Itaalia lennujaamade regulatsiooni põhireeglid on kehtestatud Seaduses 248/2005 ja dokumendis Delibera CIPE No. 38/2007 (Delibera 38). Olulise aspektina võib välja tuua asjaolu, et varasemalt on Itaalia lennujaamad saanud abi riiklikest vahenditest (Euroopa Liidu ja valitsuse abirahad). Delibera 38 paragrahvist 3.2.1 tulenevalt täpsustab valitsus, kuidas neid lubatud tulude arvestamisel peaks käsitlema. Üldise põhimõttena ei tohiks riiklike vahendite eest soetatud varasid varabaasi hulka arvestada; siiski võib neid varade hulka arvestada juhul, kui:<sup>35</sup>

- riiklike vahendite eest soetatud varade varabaasi hulka arvestamine ei põhjusta tariifitõusu;
- finantskasu (st, riiklike vahendite eest soetatud varadega seotud kapitali amortisatsioon ja tulu) kogutakse fondi, mida võib kasutada ainult investeringute teostamiseks lennuväljade infrastruktuuri.

*Viimane tingimus lubab Itaalia lennujaamadel teenida tulu abirahade eest soetatud varadelt tingimusel, et seda tulu kasutatakse lennujaamade infrastruktuuri investeerimiseks.*

#### 4.4 Kokkuvõtte EVEL-i ettepanekutest uue regulatsioonimetoodika kasutamiseks hinnakujundamisel

Kokkuvõtvalt on EVEL-i peamised ettepanekud ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinnakujundusmetoodika muutmises Eesti ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse puhul järgmised:

- **Cost plus metoodika vahetamine rahavoogudel põhineva regulatiivse metoodika vastu.** EVEL pakub välja uue ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinnakehtestamisrežiimi. See muudaks hõlpsamaks rahastada vee-ettevõtteid, mis on saanud ELi toetusi või tagastamatut abi, ja/või neid vee-ettevõtteid, kus on vaja teha suuremahulisi investeringuid täitmaks Eesti ja ELi seadustes sätestatud nõudeid. EVEL teeb ettepaneku asendada praegune *cost plus* metoodika – sellisena nagu see on kirjeldatud veehinnamääruses ja rakendatud KA poolt – käesolevas dokumendis kirjeldatud, rahavoogudel põhineva regulatiivse metoodika vastu.
- **Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna kinnitamine 5-aastaseks perioodiks.** EVEL teeb ettepaneku kehtestada ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hindasid pigem mitmeaastaseks perioodiks kui aastapõhiselt. EVEL-i ettepanekul peaks ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse regulaator olema võimeline kinnitama *ex ante* ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinnad 5-aastasteks perioodideks. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinnaotsuses võib kehtestada kas hinnapiiri igaks aastaks või kumulatiivse hinnapiiri 5-aastaseks perioodiks.
- **Reservfond.** EVEL teeb ettepaneku, et vee-ettevõtjatel oleks finantsiliselt otstarbekas koguda ja hoida reserve, mida saab kasutada ootamatute rahaliste puudujääkide katmiseks. EVEL-i ettepanek on muuta ÜVVKS-i ja täpsustada nõudeid hoida ja koguda nõuetekohaselt kapitalireserve, mida kasutatakse Eesti vee-ettevõtjate tuleviku investeringute vajaduste täitmiseks.

<sup>35</sup>Lisanduvaks nõudeks on, et vahendid kinnitati enne seaduse 86/2000 jõustumist. Teisisõnu, tegemist oli pöördepunktiga, millest alates võis sihtfinantseeringuga soetatud varad tariifiarvutusse sisse arvestada.

EESTI VEE-ETTEVÖTETE LIIT  
MEMORANDUM

**Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna reguleerimine Eestis**

---

Ülaltoodud näidetest ilmneb, et teistes Euroopa reguleeritud sektorites esineb pretsedente, mis toetavad neid ettepanekuid. Täpsemalt, teistel Euroopa sektoritel on lubatud teenida tulu abirahadest soetatud varadelt, et võimaldada ettevõtete võimet investeringuid teha. Šoti ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse puhul on pretsedent rahavoogudel põhineva regulatsiooni meetodika rakendamise ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna kehtestamisel.

EVEL-i arvates võimaldab rahavoogudel põhineva regulatsiooni meetodika rakendamine ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hindade kehtestamisel, kombineerituna reservfondi mehhanismiga, ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenusele jätkusuutlikku toimist vastavalt Riigikontrolli soovitusel leida parim lahendus ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna kehtestamiseks.<sup>36</sup> Seda meetodikat on võimalik rakendada kohandades ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinnakujundusmehhanismi olemasolevas Eesti regulatsiooniraamistikus. Riigikontrolli poolt välja toodud mõnede kaugeleulatuvamate püüdluste, nagu poliitilise sekkumise elimineerimine ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hindade kehtestamisel<sup>37</sup>, saavutamiseks võib kõne alla tulla põhjalike reformide vajadus ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hindade kehtestamise regulatsioonis ja õiguslikus struktuuris (nt, uue järelevalveorgani loomine, kuhu vee-ettevõtjatel on võimalik esitada vaidlustusi KA otsustele enne kohtusse pöördumist).<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Riigikontrolli aruandes on öeldud: “Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile ja Konkurentsiameti peadirektorile: koostöös analüüsida praegu ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadusest lähtuva ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna kooskõlastamise meetodikat, et leida parim lahendus ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna kehtestamiseks, mis motiveeriks vee-ettevõtteid oma tegevust tõhustama teenuse kvaliteedis järeleandmisi tegemata ning samas tagaks ka keskkonnanäesmärkide täitmise.” Vt Riigikontroll (2013), “Riigi toetusel arendatud veetaristu jätkusuutlikkus ja mõju keskkonnanäesmärkide saavutamisele”, 2. detsember, punkt 136.

<sup>37</sup> Ibid., punkt 112.

<sup>38</sup> Seda on lühidalt käsitletud käesoleva aruande lisas (A1).

EESTI VEE-ETTEVÖTETE LIIT  
MEMORANDUM

**Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna reguleerimine Eestis**

---

**A1. Lisa: Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna kooskõlastamise õiguslik menetlus ja haldusmenetlus**

Konkurentsiamet menetleb ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna taotlusi alates 2010. aasta novembrist. Algusperioodis olid vee-ettevõtjad mures KA rolli pärast ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinnataotluste menetlemisel, kuna KA-le vastavad ülesanded andnud seadusemuudatuste osas ei peetud piisavalt nõu sidusrühmadega. Tänapäevaks on kõik ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinnad KA poolt kooskõlastatud. KA-ga toimunud suhtluse kogemuse põhjal, on dokumendi selles osas välja toodud EVEL-i mured ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna kooskõlastamise õigusliku menetluse ja haldusmenetluse teemal.

Haldusmenetluse seadus (HMS) ja selles toodud põhimõtted on suunatud isiku õiguste kaitse tagamisele ühtlase, isiku osalust ja kohtulikku kontrolli võimaldava haldusmenetluse korra loomise teel (HMS § 1). Haldusmenetlus peab olema õiglane ning vastama hea halduse põhimõttele, et tagada isiku õiguste tõhusat kaitset. Hea haldus eeldab HMS § 5 lg 2 sätestatud põhimõtete järgimist, mille kohaselt viiakse haldusmenetlus läbi efektiivselt ja eesmärgipäraselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele.

EVELi hinnangul esineb ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna kooskõlastamise haldusmenetluses mitmeid vajakajäämisi, võrreldes Haldusmenetluseaduse (HMS) nõuetega.

EVEL-i soovitusena on koostada vajakajäämistest tingitud probleemide lahendamiseks vajalik kirjalik, täpsustatud ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna taotluste menetlemise protseduur. Käesolevas lisas kirjeldame põhimõtteid, mida on ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna kooskõlastamisel rikutud, ja esitame sellekohaseid näiteid.

A) Õiguste kaitse põhimõte

Haldusmenetluses võib piirata isiku põhiõigusi ja -vabadusi ning tema muid subjektiivseid õigusi ainult seaduse alusel (HMS § 3 lg 1). Seega peab ka KA ootuspäraselt oma tegevuses kinni pidama seaduse nõuetest ning ei tohi tegutseda ega rakendada meetmeid, mis on seaduses tooduga vastuolus.

Õiguste kaitse põhimõte näeb ette mh seda, et haldusorgani antud akt ja tehtav toiming peavad olema kohased, vajalikud ning proportsionaalsed seatud eesmärgi suhtes (HMS § 3 lg 1). Haldusorgan võib piirata isiku õigusi ja tekitada muid koormavaid tagajärgi vaid juhul, kui see tuleneb seadusest ja on hädavajalik. Haldusorganil tuleb leida tasakaal isikule tekitatava võimaliku kahju ja oma tegevuse vahel. Mida suurem on isiku õiguste riive, seda kaalukamad peavad olema vastavad põhjendused. Haldusorgani õigeaegne ja korrektne tegevus haldusmenetluse käigus on isiku põhiõiguste tagamise üks lähtekohti.

KA poolt väljaantud aktid ja tehtavad toimingud peavad olema kooskõlas õigusaktides kehtestatud nõuetega ja tasakaalus võimaliku tekkiva kahjuga.

**Näited:**

- Juhendiga väljaantud hinnataotluse metoodika peab olema kohandatav kõigile vee-ettevõtjatele ühetaoliselt, sõltumata asjaolust, kas taotlejaks on ühisveevärgi ja -

EESTI VEE-ETTEVÖTETE LIIT  
MEMORANDUM

**Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna reguleerimine Eestis**

kanalisatsiooni teenuse vara omav vee-ettevõtja või operaator, kes ise opereeritavat vara ei oma.

- KA ületab oma volitusi hinnataotluste üle otsustamisel, kui see otsus on vastuolus ettevõtte juhtorgani otsustega (nt. töötajate või juhtkonna töötasuga seonduvad probleemid).
- Nagu eelnevalt käesolevas lisas mainitud, on reguleeritava vara mõiste mitmeti tõlgendatud ja vastuoluliselt rakendatud erinevates õigusaktides; see viib ebaadekvaatsete ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni teenuse hindadeni, mis on vastuolus erinevate juriidiliste nõuetega, mille kohaselt kaetakse kõik kulud.
- KA juhendi nõuete järgi tehtud otsuseid ei ole võimalik haldusmenetluslikult vaidlustada. Juhend peab olema kehtestatud õigusakti lisana, nt veehinnamääruse lisana.
- Tallinnas opereeriv vee-ettevõtte on sõlminud lepingu Maardu piirkonnas opereerimiseks. Selle lepinguga seondub rahavoogude prognoos, milles kalkuleeritud ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni teenuse hindasid ei ole KA nõus aktsepteerima, kuigi need on majanduslikult põhjendatud.

B) Kaalutusõiguse põhimõte

Kaalutusõigus (diskretsioon) on haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel (HMS § 4 lg 1). Seega saab haldusorgan kaalutusõiguse rakendamise puhul valida mitme erineva toimimisviisi ja seetõttu ka õigusliku tagajärje vahel. See ei tähenda kontrollimatut suvaotsustamist, vaid kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituste piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve (HMS § 4 lg 2).

KA nõuded taotlejale ja nende alusel tehtavad otsused peavad olema põhjendatud ja kooskõlas õigusaktidega, sh ÜVVKS-ga. Haldusakti põhjendusest peab olema üheselt mõistetav, millistest tuvastatud faktilistest asjaoludest on otsustamisel juhitud; millisele õiguslikule alusele haldusakt tugineb, ning kuidas ja milliseid väärtusi on erinevate otsustusvõimaluste vahel valimisel kaalutud.

**Näited:**

- KA poolt kooskõlastatava ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni teenuse hinna kalkuleerimise meetodika ja selle järgi makstava tasu kasutamise eesmärgid ei ole juhendis selgesti komponentide kaupa kirjeldatud. Seetõttu on võimatu saavutada selgust, kuidas on vee-ettevõtjale võimaldatud ja tagatud ÜVVKS § 14 lg 2 nõuete täitmine.
- KA ei ole nõus arvestama ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni teenuse hinna kooskõlastamise otsuse tegemisel taotleja püüdlusi pakkuda HELCOM'i nõuetele vastava kvaliteediga ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenust.
- Kui ettevõtja soovib teostada investeeringu selliste nõuete täitmiseks, mis jõustuvad tulevikus, siis peavad nende investeeringute kulutused olema sisse lülitatud ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni teenuse hinna arvutamise meetodikasse. KA-l pole õigust põhjendamatult selliseid ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni teenuse hinnataotlusi mitte kooskõlastada.
- Pole selge, millises mahus peab proovidega tõendama, et ettevõtte tagab heitvee puhtuse vastavalt ÜVVKS esitatud nõuetele. Tegemist on tegevuskulude juhtimisega, mistõttu peab olema selgesti määratletud proovide võtmise sagedus ja tulemuslikkus (nt 50% või 90% proovidest tõendab nõuetele vastavust).
- Vee-ettevõtjate ootus on, et HMS § 4 nõude kohaselt KA ei ületaks oma volitusi kaalutletud otsuse tegemisel - otsus ei tohi olla vastuoluline vee-ettevõtte juhtorganite poolt vastu võetud otsustega. Kui vee-ettevõtte nõukogu on sõlminud vee-ettevõtte juhatuse liikmega

**EESTI VEE-ETTEVÖTETE LIIT**  
**MEMORANDUM**

**Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna reguleerimine Eestis**

ametilepingu, kus on määratletud ametitasu, siis puudub alus KA otsusele mitte aktsepteerida nõukogu otsust ja nõuda tegevuskuludes madalama ametitasu rakendamist ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni teenuse hinna kalkuleerimisel.

- Kui vee-ettevõtte juhatus on sõlminud oma töötajaga töölepingu, kus on määratletud töötasu, siis puudub alus KA otsusele mitte aktsepteerida juhatuse otsust ja nõuda tegevuskuludes madalama töötasu arvestamist ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni teenuse hinna kalkuleerimisel.

C) Vormivabaduse ja eesmärgipärasuse põhimõte

Menetlustoimingu vormi ja muud haldusmenetluse üksikasjad määrab haldusorgan kaalutlusõiguse alusel, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti (HMS § 5 lg 1). Kaalutlusõiguse puhul tuleb arvesse võtta haldusorgani volituse piire, kaalutlusõiguse eesmärki ning õiguse üldpõhimõtteid, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve.

Haldusmenetlus on vajalik viia läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiiresti, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele (HMS § 5 lg 2). Efektiivsuse printsiip kehtib haldusmenetluses ja kuulub kohaldamisele eelkõige siis, kui seaduses pole kirjas asja läbivaatamise tähtaega.

Menetlustoimingud tuleb läbi viia viivituseeta, kuid mitte hiljem kui seaduses või määruuses sätestatud tähtaja jooksul (HMS § 5 lg 4).

**Näited:**

- KA nõuab põhjalikke selgitusi ja põhjendusi 3-euroste arvete või 5-eurose aastase kulu kohta - vastamisele ja KA-le kulubaasi selgitamisele võib kuluda kokku mitmeid, mis on olulises vastuolus menetlusökonoomia põhimõttega, kuhu ei kuulu põhjendamatu viivitamine.
- KA nõuab menetlusprotsessi jooksul jooksvalt täiendavaid andmeid, mida selleks ajahetkeks ei ole võimalik esitada või mis on menetluse otseselt mittepuutuvad andmed (nt nõuab KA keset ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse investeringuprojekti elluviimist informatsiooni - mitu liitumispunkti on vaadeldavaks hetkeks juba välja ehitatud, ning see ei pruugi olla otseselt seotud investeringuanalüüsiga). Menetluse mittepuutuva informatsiooni nõudmine põhjustab menetlusprotsessis põhjendamatuid viivitusi.

D) Uurimispõhimõte

Haldusorgan on kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid omal algatusel (HMS § 6). Hea halduse tava rikkumine toimub siis, kui haldusorgan teeb otsuse ilma puudutavat isikut kaasamata ning temalt selgitusi nõudmata. Kaalutlusõiguse puhul on ära kuulamata jätmine lubamatu.

Uurimispõhimõtte ei tähenda, et iga detail menetluse jooksul vajab põhjalikku vaagimist, vaid haldusorgan peab kõiki teisi haldusmenetluse põhimõtteid arvesse võttes (sh proportsionaalsuse põhimõtet) selgitama välja otsuse tegemise seisukohalt olulised asjaolud. Õiguskirjanduses on seejuures rõhutatud, et haldusorgan ei tohi toimida kitsalt ja ühepoolselt, vaid on kohustatud menetluse kaasama ja arvesse võtma kõik soodsad asjaolud (sh ka menetlusaluse jaoks) (vt Maurer, H. "Haldusõigus. Üldosa", lk 319. Tallinn, Juura 2004).

EESTI VEE-ETTEVÖTETE LIIT  
MEMORANDUM

**Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna reguleerimine Eestis**

---

**Näited:**

- KA kulutab tihti liigselt aega pisidetailidele (väikeste kuluartiklite põhjendamine), millel on tühine mõju klientide arvetele, mis tekitab ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna kooskõlastamises asjatu ajalise viibe, võrreldes planeeritud ajakavaga (vt näited ülal lahtris 3.5)). Seetõttu tekivad vee-ettevõtjale täiendavad tegevuskulud, mis ei ole ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna sisse lülitatud.
  - KA ei võta vastu ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna kooskõlastamise otsust enne, kui taotleja oma taotlust korrigeerinud vastavalt KA poolt antud juhistele. Sel viisil jääb taotleja ilma võimalusest vaidlustada haldusmenetluslikult KA otsust.
- E) EVEL-i ettepanekud õiguslikuks menetluseks ja haldusmenetluseks
- Luua vee-ettevõtjate ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna kooskõlastamise järelevalveorgan, kes teostab järelevalvet Konkurentsiameti poolt dokumendi selles osas käsitletud haldusmenetluslike põhimõtete järgimise üle ning kus vee-ettevõtjatel on võimalik KA otsust vaidlustada enne kohtusse pöördumist.
  - Kehtestada ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna arvutamise juhend - nt veehinna määruse lisana.
  - Algatada Eesti ametkondade (KKM jt) vahelise töörühma loomine, kelle ülesandeks on uue meetoodika väljatöötamine.