

Pasaulinė vandens bendrija (PVB), įsteigta 1996 m., yra tarptautinis forumas, kuriame gali dalyvauti visos organizacijos, dirbančios vandens išteklių valdymo srityje: išsivysčiusių ir besivystančių šalių vyriausybės institucijos, Juntinių tautų agentūros, dvišaliai ir daugiašaliai plėtros bankai, profesinės asociacijos, moksliniai tiriamieji institutai, nevyriausybines organizacijos, privatus sektorius. Pasaulinė vandens bendrija buvo įsteigta tam, kad skatintų kompleksinį vandens išteklių valdymą (KVIV), kurio siekis yra užtikrinti koordinuotą vandens, žemės ir kitų išteklių vystymą ir valdymą maksimaliai padidinant ekonominę ir socialinę gerovę ir nepažeidžiant gyvybiškai svarbių ekosistemų stabilumo.

Skatindama kompleksinį vandens išteklių valdymą pasaulinė vandens bendrija organizuoja globalinio, regioninio ir nacionalinio lygmens diskusijas, padedančias suinteresuotoms pusėms praktiškai įgyvendinti KVIV. Bendriją valdo Techninis komitetas (TK), kurį sudaro 12 tarptautiniu mastu pripažintų įvairių vandens valdymo sričių ekspertų ir mokslininkų. Šis komitetas, kurio nariai yra iš įvairių pasaulio regionų, teikia techninę pagalbą ir konsultacijas Bendrijai ir kitiems jos padaliniais. Techninis komitetas parengė vandens sektoriaus analizės gaires ir pasiūlė veiksmus, skatinančius subalansuotą vandens išteklių valdymą. TK palaiko ryšius su tokiais pat kaip jie, visame pasaulyje esančiais PVB Regioniniais techniniais komitetais (RTK), padedančiais įgyvendinti kompleksinį vandens išteklių valdymą regioniniu ir nacionaliniu mastu. Regioninių komitetų pirmininkai dalyvauja ir TK darbe.

Įtvirtinant ir realizuojant KVIV tarptautiniu mastu reikia pakeisti tarptautinės vandens išteklių bendrijos požiūrį į verslą, o ypač į investicijas. Tokio pobūdžio ir masto pakeitimai reikalauja naujų būdų sprendžiant globalias, regionines ir konceptualias realizavimo problemas. PVB Sekretoriato Stokholme išleista straipsnių serija yra skirta išplatinti informacijai apie TK parengtus ir priimtus dokumentus, sprendžiant konceptualias vandens problemas. Šiuose dokumentuose atsispindi tokie vandens klausimai kaip vanduo saugiam maistui, privatizacija, moterų vaidmuo vandens valdyme ir pan.

Dokumentuose pateikti atradimai, interpretacijos ir išvados priklauso tik straipsnių autoriams, bet jokių būdu neatspindi oficialios sekretoriato arba PVB Techninio komiteto pozicijos. Šį straipsnį apie reguliavimą ir privataus kapitalo dalyvavimą vandens ir nuotėkų sektoriuje paruošė TK narė Judith A. Rees, Techninio komiteto susirinkimui, įvykusiam Vitorijoje, Brazilija, 1997 metų lapkričio mėn.

Pasaulio vandens bendrija

Techninio komiteto pagrindiniai dokumentai

Nr.1

Reguliavimas ir privataus kapitalo dalyvavimas vandentvarkos sektoriuje

Judith A. Rees

Išspausdino Pasaulio vandens bendrija

Autorė yra Pasaulio vandens bendrijos Techninio komiteto narė ir Londono ekonomikos ir politikos mokslų mokyklos, Geografijos ir aplinkos departamento, aplinkosaugos ir išteklių valdymo profesorė.

SANTRAUKA

Manoma, kad privataus sektoriaus pritraukimas yra priemonė, leidžianti paversti valstybei priklausančias ir jos valdomas vandens įmones efektyviomis bendrovėmis ir pritraukti investicijas, reikalingas bendruomenės poreikiams patenkinti. Tačiau nėra garantijų, kad privatizavimas iš tikrųjų pagerins esamą padėtį. Jei valstybinė monopolinė įmonė bus paprasčiausiai paversta privačia monopoline įmone, neatsiras jokių konkurencinių paskatų efektyviau dirbti, investuoti arba patenkinti vartotojų poreikius. Taigi privatizavimas pats savaime yra nelabai efektyvus, jeigu vyriausybės nenori arba negali sumažinti per didelio darbuotojų skaičiaus, atsisakyti neekonomiškos vandens kainų nustatymo politikos, visuomeninių prekių finansavimo ir apriboti per dideles politines intervencijas.

Dėl vandentvarkos sektoriaus ypatybių tam tikras valstybinis privačių bendrovių reguliavimas neišvengiamas. Reguliavimo našta gali būti sumažinta, naudojant konkurencines privatizavimo formas, parenkant konkurencingesnę sektoriaus struktūrą ir atitinkamą reguliavimo režimą. Tačiau reikia pripažinti, kad padaryti įmonę patrauklią privačioms firmoms ir tuo pat metu naudoti teoriškai "idealią" reguliavimo sistemą gana sunku. Praktinis reguliavimas turi atlikti dvi funkcijas, t.y. sukurti sąlygas privačioms firmoms efektyviai bei našiai dirbti ir ginti vartotojų bei visuomenės interesus.

Privatizavimas ir reguliavimo atsisakymas - tai priemonės, nuo 9-ojo dešimtmečio vis dažniau naudojamos kovojant su nesėkmingu valstybinių įmonių ir planavimo bei reguliavimo tarnybų darbu. Manoma, kad valstybės valdomos pramonės įmonės nesugeba įdiegti naujovių ir konkuruoti pasaulio rinkose. Šios įmonės samdo per daug darbuotojų, nenašiai dirba ir nesugeba teikti net pačių svarbiausių paslaugų, reikalingų nuolat didėjančiam kiekiui gyventojų. O biurokratinis valstybinis reguliavimas įvardijamas kaip privačioms įmonėms brangiai kainuojanti našta.

Įprasta manyti, kad, atsisakius valstybinės nuosavybės arba valdymo, šios problemos išnyks savaime. Nors privatizavimo poreikis suprantamas labai įvairiai, iš esmės jį lemia šie tarpusavyje susiję veiksniai:

- Valstybinės įmonės neskatinamos konkuruoti, o tai būdinga laisvoms darbo, kapitalo ir produktų rinkoms;
- Valstybinių įmonių veikla veikiama trumpalaikių politinių intervencijų, kovos dėl politinio pranašumo ir reikalavimų, kuriuos, reikalaujamos privilegijų, kelia tam tikros interesų grupės (pvz.: profesinės sąjungos);
- Valstybinių firmų vadovams pirmiausiai rūpi įmonės, o ne visuomenės interesai, nes mokesčių mokėtojai - tikrieji savininkai – neturi daug priemonių savo reikalavimams skelbti arba nepasitenkinimui valdymu išdėstyti.

Šiuo metu įvairiose šalyse aptinkama faktų, liudijančių, kad konkurencijos stoka ir "nenuoseklus, o kartais net nenuspėjamas politinis poveikis" mažina valstybinių įmonių darbo efektyvumą (Parker, 1997).

Ar privatizavimas pagerins padėtį?

Kita vertus, būtų klaidinga daryti prielaidą, kad vienaip ar kitaip privatizavus valstybines įmones padėtis automatiškai pagerės. Privataus sektoriaus pritraukimas negali savaime pašalinti daugelio kliūčių, trukdančių valstybiniam sektoriui efektyviai dirbti.

Jungtinėje Karalystėje, kur plati privatizavimo programa buvo pradėta 9-ojo dešimtmečio pradžioje, jau atlikta nemažai privatizuotų įmonių veiklos vertinimo darbų. Iš jų galima spręsti, kad tiesioginio ryšio tarp privatizavimo ir efektyvumo padidėjimo nėra (Yarrow, 1989; Bishop ir Green, 1995; Martin ir Parker, 1997). Nors daugelyje (bet ne visose) privatizuotų įmonių buvo užfiksuotas darbo našumo padidėjimas, tačiau padaryta išvada, kad bendras efektyvumas "nėra toks, kokio tikėtasi, ir nepatvirtina, jog privatizavimas žymiai pagerino visų galimybių panaudojimą" (Parker ir Martin, 1997, p. 29). Beje, gamybos prieaugiai dėl padidėjusio našumo buvo užfiksuoti ir valstybinėse kai kurių ūkio šakų įmonėse (prieš pat privatizavimą). Todėl iškilo klausimas, ar mechanizmai, sukėlę šiuos padidėjimus, būtų buvę tokie pat efektyvūs, jei nebūtų iškilusi privatizavimo grėsmė. Įvertinus Jungtinės Karalystės patirtį, galima padaryti išvadas, kad iš privatizavimo nereikia tikėtis nepagrįstai daug ir kad privati nuosavybė arba valdymas nebūtinai yra veiksniai, lemiantys sėkmingą ūkio šakos veiklą.

Veiksniai, turintys įtakos privatizavimo rezultatams

Savaime aišku, kad efektyvumo padidėjimo laipsnis po privatizavimo iš dalies priklauso nuo to, kaip valstybinė įmonė dirbo iki privatizavimo, t.y.: koks buvo jos darbo našumas, techninė būklė, valdymo kokybė, kainų nustatymo ir įplaukų gavimo praktika, investavimo strategija ir reguliavimo apribojimai. Nuo minėtų dalykų priklausys kiekvieno naujo savininko arba vadovo pasiekimai. Antra vertus, be šių, yra ir kiti veiksniai, tiksliau tariant, sudėtinga tų veiksmų sąveika, kuri lemia faktinį ir subalansuotą veiklos pagerėjimą. Svarbiausi keturi veiksniai:

- **Privataus dalyvavimo forma** (pvz.: įmonės išpardavimas, statyk-eksploatuok-parduok principas, koncesija, sutartis);
- **Konkurencinė sektoriaus struktūra** ir galima jos kaita laike;
- **Dalyvaujančios privačios įmonės tipas** – jos techniniai ir vadybiniai sugebėjimai, veiklos pobūdis (pvz., ar tai yra gamybos nomenklatūrą išplėtęs konglomeratas ar vienos rūšies produktą gaminanti įmonė), veiklos mastai (transnacionalinė, nacionalinė ar vietinė įmonė) ir jos savininkų/pagrindinių akcininkų ypatybės;

- *Reguliavimo sistema po privatizavimo* – tai reikia suprasti plačiausia prasme, turint omenyje visus būdus (sutartis, reguliuojančias tarnybas, įstatymus, rinkos instrumentus ir t.t.), kuriuos valstybė gali naudoti siekdama paveikti, paskatinti arba tiesiogiai kontroliuoti privataus sektoriaus veiklą.

Šie veiksniai neveikia atskirai vieni nuo kitų. Pavyzdžiui, tolesnį valstybinio sektoriaus vaidmenį lems tiek privatizavimo forma, tiek konkurencinė rinkos struktūra. Kita vertus, nuo po privatizavimo naudojamo reguliavimo režimo ir mastų priklauso, kokio tipo privačią bendrovę pavyks (jei tai apskritai pavyks) pritraukti į bendrą įmonę, o kartais šie veiksniai gali praktiškai apriboti įmanomas privatizavimo formas.

Privatizavimas - sudėtinga pasirinkimų sistema

Šiame darbe siekiama parodyti, kad privatizavimo procesas neapsiriboja nuosavybės teisės arba valdymo pobūdžio pakeitimu. Be jų, jis apima daugybę kitų sudėtingų pasirinkimų, apimančių visus veiksnius, nuo kurių priklausys, bus ar nebus sukurtos sąlygos, kuriomis privatus dalyvavimas galėtų duoti trokštamą veiklos pagerėjimą. Pabandysime prognozuoti, kaip įvairūs pasirinkimai (santykiniai valstybinio ir privataus sektorių vaidmenys, privatizavimo forma, ūkio šakos struktūra ir reguliavimo režimas) paveiks privatizavimo rezultatus. Aišku, kad tokių pasirinkimų pasekmės bus skirtingos ir daug kas priklausys nuo konkrečių socialinių-ekonominių ir politinių vietos sąlygų. Be to, dauguma vyriausybių turės labai ribotą pasirinkimą: kai kurie variantai, teoriškai atrodantys "idealūs", praktiškai bus atmetami kaip politiškai arba finansiškai neįgyvendinami. Privatizavimas visada yra pasirinkimo iš esamų galimybių menas. Kartais potencialios naudos tenka atsisakyti dėl to, kad apskritai būtų gauta kokia nors nauda.

Reguliavimas kaip derybų proceso dalis

Prieš analizuojant įvairius privatizavimo ir reguliavimo pasirinkimus reikia išsiaiškinti, kodėl privačių bendrovių pritraukimas į vandens tiekimo ir nuotėkų šalinimo sektorių yra toks sudėtingas. Vėliau kalbėsime apie įvairias privataus dalyvavimo formas ir kaip kiekviena iš jų yra susijusi su valstybinio sektoriaus vaidmeniu. Be to, apsvarstysime sektoriaus struktūrą po privatizavimo, nes nuo jos labai priklausys privačių įmonių pelnas, efektyviam darbui būtini konkurenciniai stimulai ir tiesioginio valstybinio reguliavimo poreikis. Vėliau šiame straipsnyje daugiausia dėmesio bus skirta pačiam reguliavimui, kuris suprantamas ne kaip bevaisė taisyklių ir kontrolės sistema, bet kaip derybų procesas, kurio metu turi būti ieškoma būdų, kaip paskatinti privačią bendrovę investuoti ir efektyviai dirbti, tuo pačiu apsaugant kitų socialinių ir ūkinių veikėjų interesus. Kalbant apie reguliavimą, svarbu neapsiriboti tomis priemonėmis, kurių paskirtis - daryti įtaką paslaugų teikėjų elgesiui. Ne mažiau svarbu sukurti platesnę reguliavimo aplinką, nuo kurios priklauso įmonės darbo našumas, pelnas ir noras imtis įvairių lygių komercinės rizikos. Svarbiausias šios platesnės aplinkos elementas yra šalies vandens išteklių valdymo ir paskirstymo tarp konkuruojančių vartotojų būdas.

Priežastys, apsunkinančios vandens sektoriaus privatizavimą

Yra penki svarbūs veiksniai, ypatingai apsunkinantys privačių bendrovių veiklą vandentvarkos sektoriuje:

- Natūralios monopolijos egzistavimas ir pakeičiančių produktų stoka;
- Visuomeniškas šiame sektoriuje gaminamų produktų pobūdis;
- Neišvengiama vandentiekio ir nuotakyno infrastruktūros priklausomybė nuo miesto/ūkio išsivystymo;
- Didelis šio sektoriaus imlumas kapitalui, negrižtamosios sąnaudos, didinančios privataus verslo riziką;
- Vandens išteklių daugiašakis panaudojimas ir neišvengiamas hidrologinis jų tarpusavio ryšys.

Monopolija

Vandentvarkos sektorių padalinus pagal funkcijas į atskirus segmentus, kurių visuma apima viską nuo vandens gavybos iki nuotėkų valymo (1 pav.), matyti, kad tik du segmentai – pajėgumų plėtra ir santechnikos darbai – yra natūraliai konkurencingi. Vandens paskirstymas atskiriems vartotojams ir nuotėkų šalinimas yra klasikinis tinklo monopolijų pavyzdys. Kiti segmentai, tokie kaip didelio vandens kiekio tiekimas iki paskirstymo tinklų, vandens valymas ir nuotėkų valymas, gali būti priskirti teritorinei monopolijai, nes dideliam vandens kiekiui tiekti reikia daug sąnaudų.

Atskirų vandentvarkos sektoriaus funkcijų įvertinimas pagal konkurencingumą

Resursų paskirstymas ir naudojimo reguliavimas	Natūrali monopolija hidrologinio ploto ribose
Pajėgumų plėtra (įskaitant vandens valymo ir nuotėkų valymo įrenginius)	Galima konkurencija
Didelio vandens kiekio gavyba	Oligopolija (kartais monopolija)
Didelio vandens kiekio tiekimas	Regioninės monopolijos
Vandens valymas	'n' vietinių monopolijų (geriausiu atveju oligopolija)
Vietinis paskirstymas	'n' vietinių monopolijų
Vietinis nuotėkų tinklas ir su juo sujungtas lietaus nuotėkų tinklas	'n' vietinės monopolijos
Nuotėkų valymas	'n' vietinių monopolijų (geriausiu atveju duopolija)
Įrangos pardavimai, santechnikos darbai (pav.: kokybės tikrinimas)	Galima konkurencija

1 pav. Vandentvarkos sektoriaus suskirstymas pagal funkcijas į atskirus segmentus, apimančius viską nuo didelio vandens kiekio gavybos iki nuotėkų išvalymo. Vandens paskirstymas ir nuotėkų šalinimas yra klasikinis tinklo monopolijos pavyzdys. Tik statybos ir santechnikos darbai yra natūraliai konkuruojančios sritys.

Kituose komunalinių paslaugų sektoriuose monopolijas nuolatos silpnina naujos technologijos ir konkurentų veržimasis į rinką. Tai ypač pastebima telekomunikacijų ir elektros energijos tiekimo sektoriuose. Tačiau neatrodo, kad panašūs dalykai artimiausiu laiku pastebimais mastais vyktų vandentvarkos sektoriuje. Kitaip tariant, vandens tiekimo ir nuotėkų šalinimo paslaugos dar ilgai bus monopolinės.

Dažnai pamirštama, kad istoriškai būtent rinkos nesėkmės ir sunkumai, išskildavę tada, kai reikėdavo apsaugoti vartotoją nuo privačių monopolijų piktnaudžiavimo, būdavo pagrindiniai veiksniai, nulemdavę daugelio šalių valstybinių vandentvarkos įmonių atsiradimą. Jei valstybinis vandentvarkos sektorius kai kur nesugeba teikti reikalingų paslaugų, tai dar nereiškia, kad jį perdavus privačiam sektoriui, problemos išsispręs. Jau įrodyta, kad privatizuotų ūkio šakų veikla labai priklauso nuo konkurencijos, su kuria jos susiduria po privatizavimo, lygio (Bishop ir Green, 1995). Taigi vandentvarkos sektorių perdavus į privačios monopolijos rankas, paskatų efektyvesnei veiklai nebus, nes nėra priežasčių, dėl kurių privačios monopolijos galėtų efektyviau dirbti ir geriau negu valstybinės monopolijos patenkinti vartotojų poreikius. Juk joms nereikia naudoti gamybos būdų, kuriems reikia mažiausiai sąnaudų, jos neturi didelio poreikio diegti naujoves ir nebūtinai užtikrins tokį vandens produktų kiekį ir kokybę, už kurio vartotojai nori ir sugeba mokėti.

Gerai žinoma, kad nereguliuojamose privačiose monopolijose ir gamybos apimtys, ir paslaugų standartai, ir investicijų mastai bus mažesni negu konkurencinėmis sąlygomis. Tuo tarpu kainos dažniausiai būna didesnės ir nustatytos taip, kad diskriminuojami tie vartotojai, kurie neturi alternatyvų vandens aprūpinimui (Herrington ir Price, 1987). Anot Parkerio (1997), "privačiai valdoma monopolija nėra geriausia išeitis, ypač tose ūkio šakose, kurios teikia vartotojams pagrindines paslaugas (pvz.: tiekia vandenį ir šalina nuotėkas) ir kuriose kainų lankstumas yra mažas" (1 p.).

Taigi nereguliuojama privati monopolija vandentvarkos sektoriui paprastai nėra priimtinas pasiūlymas. Priimantiems sprendimus iškyla dvi problemos:

- Kokiomis priemonėmis būtų galima apriboti monopolijos galią ir sukurti konkurencines sąlygas?
- Kiek galima užtikrinti, kad, veikdamos kaip privačių bendrovių reguliuotojos, o ne kaip tiesioginės paslaugų tiekėjos, vyriausybės pasieks geresnių rezultatų?

Visuomeninės prekės ir socialinės funkcijos

Vandens tiekimo ir nuotėkų šalinimo paslaugos paprastai priskiriamos prie vadinamųjų visuomeninių ir būtinų prekių ir paslaugų. Visuomeninėmis laikomos tokios prekės ir paslaugos, kurios duoda naudą bendruomenei apskritai, o ne konkretiems atskiriems vartotojams. Ypač aiškūs tokių paslaugų pavyzdžiai yra nuotėkų šalinimas, valymas ir saugus atliekų laikymas, nes nuo jų priklauso visos visuomenės sveikata ir visiems sukuriama švari aplinka. Prie būtinų priskiriamos ir tos prekės bei paslaugos, kurias tam tikri visuomenės sluoksniai mano esant privalomomis, nesvarbu, ar atskiri vartotojai nori ir gali už jas mokėti. Pavyzdžiui, dėl visuomenės sveikatos ir humanitarinių paskatų, jau nekalbant apie politinius motyvus, gali būti reikalaujama, kad izoliuotose vietovėse gyvenantiems arba mažas pajamas gaunantiems žmonėms paslaugų kaina būtų prieinama arba jie būtų subsidijuojami.

Taigi tose šalyse, kur valstybinis sektorius nenori arba negali skirti socialiniu požiūriu naudingų investicijų nuotėkų šalinimui ir valymui arba užtikrinti bent minimalaus švaraus vandens tiekimo nepasiturintiems, privataus sektoriaus dalyvavimas nėra išeitis. Privačios bendrovės - tai ne socialinės tarnybos. Visuomenines prekes arba pigesnę už tikrąją kainą vandenį jos ties tik tuo atveju, jei galės atgauti sąnaudas, įskaitant joms reikalingą investicijų pelningumą. Šios sąnaudos, nebent būtų teikiama pagalba iš užsienio, gali būti atgautos tik tiesiai iš valstybės išdo arba padidinus bendrą mokestį už vandenį. Tai reiškia, kad po privatizavimo turėtų būti aiškiai keičiama kainų politika arba peržiūrimi viešųjų išlaidų prioritetai.

Vandentvarkos infrastruktūra ir plėtra

Pramonės, prekybos ir gyvenamųjų namų statybos sektorių vystymasis labai priklauso nuo naujų vandentiekio ir nuotėkų tinklų statybos ir kokybiško egzistuojančių sistemų darbo užtikrinimo. Anaipol ne visada privačios bendrovės, siekiančios kiek įmanoma labiau padidinti pelną, elgsis taip, kad išlaidos infrastruktūrai – mastų, vietos ir laiko atžvilgiu – būtų tokios, kokių visuomenei labiausiai reikia. Geriausias pavyzdys – pagal terminuotas sutartis dirbančios privačios bendrovės. Artėjant termino pabaigai, tokiai bendrovei gali būti finansiškai naudinga sumažinti arba nutraukti investicijas.

Tais atvejais, kai vandentvarka turi lemiamos reikšmės plėtrai, vyriausybės būtinai norės užsitikrinti, kad privačios bendrovės, priimdamos sprendimus dėl išlaidų, atsižvelgtų į valstybės prioritetų ir į ekonominių bei socialinių sąlygų pasikeitimus. Tai gana sudėtinga problema, nes reikia ne tik iš anksto suderinti privataus dalyvavimo planą, bet ir sukurti tinkamas reguliavimo sistemas. Valstybės ir privačios bendrovės interesai turėtų būti lygiaverčiai, t.y.: turėtų būti ginami ne tik valstybės interesai, bet ir bendrovės apsaugomos nuo pasikeitimų ir nerealių reikalavimų papildomai leisti lėšas.

Imlumas kapitalui, negrįžtamosios sąnaudos ir rizika

Nors ne visomis privatizavimo formomis pritraukiami tokie privatūs partneriai, kurie prisiima atsakomybę už dideles kapitalo investicijas, vis gi privatizuojant dažniausiai siekiama išlaisvinti valstybės išdą nuo stambių ir nepriimtinių investicijų į vandentvarkos sektorių. Būtent šis motyvas lėmė vandens ūkio privatizavimą Anglijoje ir Velse, kur reikėjo didžiulių investicijų, kad būtų atnaujintos esamos sistemos ir užtikrinti Europos Sąjungos reikalavimus atitinkantys vandens kokybės ir aplinkosaugos rodikliai. Besivystančioms šalims šis motyvas yra ko gero dar svarbesnis, nes dėl sparčios urbanizacijos ir ekonomikos augimo jos privalo teikti vandens tiekimo ir nuotėkų šalinimo paslaugas vis didėjančiam kiekiui gyventojų.

Privačiame sektoriuje didelės investicijos visada susijusios su didele rizika, ypač kai turtas yra negrįžtamas, t.y.: kai jis negali būti perkeltas ir panaudotas kitur arba skirtas kitokiai veiklai. Pavyzdžiui, jei oro transporto bendrovės savininkui nesiseka gauti pelno ir priimtinos investicijų grąžos, jis gali lėktuvus panaudoti kitose rinkose arba parduoti kitai oro transporto bendrovei. Kitaip tariant, jei įmonės veikla nėra pelninga, įmonė gali pradėti gaminti naujus produktus. Vandentvarkos sektoriui tai netinka, nes nuotėkų šalinimo sistemos ar vandens valymo įrenginių neįmanoma panaudoti kitiems tikslams.

Rizika pasireiškia įvairiomis formomis:

Statybos rizika (statybos arba senosios sistemos renovacijos sąnaudos gali pasirodyti didesnės negu buvo prognozuota);

Komercinė rizika (gali pasikeisti produktų paklausa arba rinkoje atsirasti konkurentų);

Finansinė rizika (gali padidėti palūkanų normos pasiskolintam kapitalui arba pasikeisti valiutų kursas);

Rizika dėl reguliuojančių tarnybų veiklos (reguliuojančios tarnybos gali pakeisti paslaugoms keliamus reikalavimus, atsisakyti pakelti kainas, nesugebėti užkirsti kelio vandens šaltinių teršimui);

Politinė rizika (politinės padėties nestabilumas, turto nacionalizavimas arba išstūmimas iš šalies).

Kuo didesnė bus rizika, tuo didesnio kapitalo susigrąžinimo reikalaus privatus sektorius. Tai reiškia, kad kai kurioms šalims (arba atskiroms savivaldybėms) investuotojo nepavyks rasti vien dėl nepalankių rinkos arba politinių sąlygų. Kitus investuotojus gali atbaidyti patikimos informacijos apie esamo turto būklę trūkumas. Tai ypač aktualu privatizuojant vandentiekį ir nuotakyną, nes šiuo atveju turtas yra užkastas po žeme ir patikrinti jo būklę nelengva.

Kitur privačių investicijų pritraukimas į ūkį, esant prieinamoms sąnaudoms (t.y., priimtinam investicijų pelningumui), labai priklauso nuo priemonių, kurių imasi vyriausybės, kad sumažintų privataus sektoriaus riziką. Dažnai tam reikalingos ne mažos abipusės nuolaidos. Pavyzdžiui, komercinė rizika sumažėja, kai bendrovėms leidžiama plati erdvinė monopolija ir suteikiama išimtinė teisė teikti daugybę paslaugų: nuo didelio kiekio vandens tiekimo iki nuotėkų valymo. Tačiau tai reiškia, kad vyriausybės užkerta kelią potencialiems efektyviems poslinkiams, kurie galimi tik esant konkurencinei sistemai, ir prisiima atsakomybę už visuomenės apsaugojimą nuo galimo monopolijos piktnaudžiavimo.

Statybų ir reguliavimo riziką galima sumažinti garantuojant visišką sąnaudų kompensavimą tais atvejais, jei iškiltų nenumatytų statybų ar renovacijos būtinybė arba reguliavimo tarnybos primestų bendrovei naujus įpareigojimus. Neigiama tokių garantijų pasekmė yra ta, kad bendrovės praranda motyvaciją dirbti minimaliomis sąnaudomis.

Reguliavimo riziką taip pat galima sumažinti griežtai apribojant reguliuojančių tarnybų veiksmų laisvę arba įpareigojant jas užtikrinti privačioms bendrovėms galimybę finansuoti savo veiklą (kaip Anglijoje ir Velse). Be to, šiam verslui gresiančias rizikas galima sumažinti dar prieš privatizavimą pašalinant kai kurias valstybinio sektoriaus įmonėse egzistuojančias kliūtis pelningumui. Pavyzdžiui, darbo jėgos pertekliaus problemą galima išspręsti atleistiems darbuotojams išmokant išeitines kompensacijas, nors toks kliūtis pašalinimo būdas tikriausiai brangiai kainuotų ne tik finansiniu, bet ir politiniu atžvilgiu.

Kiekvienam iš minėtų privačių bendrovių apsaugojimo nuo rizikos būdų reikalingos išlaidos. Tačiau kito pasirinkimo nėra, nes į vandentvarkos sektorių bendrovės investuos tik tuo atveju, jei rizika nebus pernelyg didelė.

Vanduo kaip ištekliai

Vandens tiekimo ir nuotėkų šalinimo paslaugų negalima nagrinėti neišsprendus vandens išteklių valdymo problemų. Vandens ištekliai - tai visas gamtinis vanduo, esantis hidrologiškai tarpusavyje susijusiose kurios nors teritorijos sistemose. Dėl pasikeitimų vienoje sistemos dalyje kyla grandininės reakcijos kitose dalyse. Tokie pasikeitimai savo ruožtu lemia bet kurioje teritorijoje tiekiamo vandens kiekį, kokybę ir tiekimo sąnaudas. Vyriausybės nori būti tikros, kad privačių bendrovių veikla nesukels nepageidaujamo išorinio poveikio ir su juo susijusio nepriimtino sąnaudų padidėjimo kitiems vandens išteklių naudotojams (pavyzdžiui, požeminių vandeningųjų sluoksnių išsekimo arba geriamojo vandens šaltinių, kuriais naudojasi žemiau įsikūrę vartotojai, užteršimo). Be to, vyriausybės nori būti tikros, kad veikiant bet kuriai bendrovei atitinkama vandens sistema galės būti naudojama kaip vandens šaltinis ir atliks savo ekologines funkcijas.

Tačiau privačios bendrovės taip pat nori būti įsitikinusios, kad vandens išteklių įstatymas, kaip ir išteklių paskirstymo arba aplinkos apsaugos institucijos, gins jas nuo galimų neigiamų aukščiau įsikūrusių vandens ir žemės naudotojų veiklos pasekmių. Tikriausiai jos norės garantijų, kad jų pagrindinė žaliava neišseks ir jos kokybė išliks priimtina bei nenukryps nuo prognozuojamos. O tai gali reikšti, kad, norint užtikrinti privačių bendrovių pritraukimą į vandentvarkos sektorių, gali tekti peržiūrėti ir, jeigu prireiks, net pakeisti šalies vandens išteklių įstatymą ir išteklių paskirstymo mechanizmus. Tai padaryti nelengva.

Privataus sektoriaus pritraukimas

VISIŠKAS ĮMONĖS PARDAVIMAS

Privačiam sektoriui perduodama visa įmonė, perduodamas jos turtas ir akcijos arba perduodamas valdymas. Privatus sektorius tampa atsakingu už visas kapitalo investicijas, eksploatavimą, priežiūrą ir įplaukų surinkimą.

DALINIS ĮMONĖS PARDAVIMAS

Vyriausybė perduoda dalį "akcine bendrove" paverstos įmonės akcijų arba su privačiu sektoriumi įkuria bendrą įmonę.

KONCESIJA

Vyriausybė su privačia įmone sudaro ilgalaikę (daugiau negu 25 metų) koncesinę sutartį. Tokia privati įmonė tampa atsakinga už visas kapitalo investicijas, eksploatavimą ir priežiūrą. Turtas lieka valstybinio sektoriaus nuosavybė.

NUOMOS SUTARTIS

Dažniausiai sudaroma 10-20 metų ilgalaikė sutartis. Tačiau kartais sutartis sudaroma ir ilgesniam laikotarpiui. Privatus sektorius atsako už eksploatavimą ir priežiūrą, o kartais – už turto atnaujinimus. Turtas lieka valstybiniame sektoriuje, valstybė atsako ir už pagrindines kapitalo investicijas.

SEP (Statyba-eksploatavimas-perdavimas)/SEV (Statyba-eksploatavimas-valdymas)
Sutartis, sudaroma dėl konkrečių infrastruktūros segmentų, pavyzdžiui: vandens tiekimo

rezervuaro arba nuotėkų valymo įrenginių statybos sutartis. Privatus sektorius paprastai yra atsakingas už visas kapitalo investicijas ir turtą valdo tol, kol jis perduodamas valstybiniam sektoriui. SEV atveju pastatytasis objektas išlieka privačia nuosavybe.

VADYBOS SUTARTIS

Trumpalaikė sutartis dažniausiai sudaroma 5 metams. Privati bendrovė atsako tik už eksploatavimą ir priežiūrą.

PASLAUGŲ - [PIRKIMŲ] SUTARTIS

Sudaroma dėl konkrečios paslaugos teikimo už tam tikrą mokestį, pavyzdžiui: apskaitos prietaisų įrengimo sutartis.

2 pav. Privataus sektoriaus pritraukimo formos

Privatizavimo formos

Terminas "privatizavimas" paprastai apima įvairias priemones, skirtas valstybinių įmonių valdymui pagerinti (pvz., tai gali būti net rinkos tyrimai arba leidimas dalyvauti privačiose pinigų rinkose). Tačiau šiuo atveju minėtas terminas vartojamas siauresne prasme, t.y., turint omenyje tik tuos atvejus, kai vyriausybės fiziškai perduoda valstybės turtą į privačias rankas arba su privačiu sektoriumi sudaro prekių ir paslaugų teikimo sutartis. Tačiau netgi taikant šį siauresnį apibrėžimą, pasirinkimas yra gana didelis (2 pav.). Kaip matome, turto, atsakomybės ir funkcijų perdavimas privačiam sektoriui gali būti labai skirtingo laipsnio. Tai savo ruožtu lemia po privatizavimo taikomo reguliavimo režimo pobūdį.

Visiškas įmonės pardavimas

Visiškai parduodant įmonę infrastruktūra tampa privačia nuosavybe, o privačios bendrovės tampa atsakingos už eksploatavimą, priežiūrą, įplaukų surinkimą ir investicijas. Vandentvarkos sektoriuje šis pasirinkimas nebuvo populiarus, nepaisant to, kad Jungtinėse Valstijose ir Jungtinėje Karalystėje turtą valdančių privačių bendrovių buvo.¹ Šiuo metu žinomi tik du visiško įmonės pardavimo atvejai – vandens tiekimo sektoriaus akcijų pardavimas Anglijoje ir Velse ir neseniai įvykęs 51% Tailando Rytų vandens tiekimo bendrovės akcijų pardavimas (Hoare Govett Asia Ltd, 1997). Dėl anksčiau minėtų vandens tiekimo sektoriaus ypatumų po tokių pardavimų turi būti sukurta nuolatinio valstybinio reguliavimo sistema. Kuo daugiau monopolinės galios ir atsakomybės suteikiama naujosioms bendrovėms, tuo visapusiškesnis turi būti reguliavimas. Kaip matyti iš 3 pav., Anglijos ir Vello privačių vandens tiekimo bendrovių veiklai taikomi tokie apribojimai, kurie kitoms privačioms bendrovėms netaikomi.

¹Čia turimi omenyje Anglijos ir Vello privatūs tiekėjai, atsakingi už 25% šalies vandens tiekimo (jų veikla buvo reguliuojama įstatymais), atsiradę gerokai anksčiau negu 1989 m., kurie laikomi vandentvarkos įmonių privatizavimo šiose šalyse pradžia.

Vandens tiekimo bendrovių veiklos reguliavimas Anglijoje ir Velse

Veiklos pobūdis	Vandens bendrovėms	Normalioms bendrovėms
Kainų nustatymas	Apribotas	Laisvas
Sprendimų, susijusių su investicijų atlikimu ir keitimu, priėmimas	Apribotas	Laisvas
Sprendimų dėl žaliavų pasirinkimo priėmimas	Apribotas	Laisvas
Paslaugų kokybės keitimas	Apribotas	Laisvas
Atsisakymas teikti paslaugas	Apribotas	Laisvas
Susiliejinimai, aktyvų pardavimai, struktūros keitimai	Apriboti	Laisvi
Disponavimas turtu	Apribotas	Laisvas
Bankrotas	Labai neįtikėtinas	Galimas

3 pav. Pagrindiniai Anglijos ir Velse vandens bendrovių veiklos apribojimai, kurie kitoms privačioms bendrovėms netaikomi.

Koncesijos: geriausias pasirinkimas?

Visiškas įmonės pardavimas, kaip privatizavimo forma, dažniau atmetamas dėl ideologinių ir politinių priežasčių, tuo tarpu koncesijos - dėl ekonominių ar reguliavimo nulemtų trūkumų. Suteikus koncesiją, vandentvarkos sektoriaus turtas formaliai lieka valstybės nuosavybe, tačiau koncesijos galiojimo laikotarpiu, kurio trukmė paprastai yra 20-30 metų, o kartais daugiau kaip 50 metų, privati bendrovė turi išimtinės turto naudojimo teises ir visiškai atsako už sistemos eksploatavimą, priežiūrą ir naujas investicijas. Privačiam sektoriui tenkančių atsakomybių atžvilgiu koncesija mažai skiriasi nuo visiško įmonės pardavimo. Šie du pasirinkimai praktiškai nesiskiria ir reguliuojamų veiklos sferų atžvilgiu (žiūr. 4 pav.).

Įprasta sakyti, kad koncesija - priimtinesnis pasirinkimas. Taip yra dėl dviejų priežasčių. Pirma, atsiranda konkurencinis stimulus efektyviau dirbti, kadangi bendrovės dažniausiai varžosi viena su kita, kad gautų koncesiją. Antra, pasirinkus šį kelią, sumažėja valstybinėms reguliavimo tarnyboms tenkanti našta, nes, kaip pagrindinis reguliavimo mechanizmas, gali būti panaudota pati sutartis.

Varžymasis dėl koncesijos, jei jis yra tikras, laisvas ir sąžiningas, iš tiesų gali iš pradžių padidinti efektyvumą. Tačiau kaip rodo patirtis, konkurenciją dažnai apriboja tai, kad tarptautinėse koncesijų rinkose daugiausia dalyvauja labai nedidelė pagrindinių bendrovių grupė. Kad laimėtų svarbiausias koncesijas, jos dažnai sudaro rizikos pasidalinimo konsorciumus ir konkurencinėje kovoje dėl smulkesnių sutarčių gali net nedalyvauti. Gana dažnai pasitaiko, kad koncesijos suteikėjas gauna tik vieną paraišką. Konkurencija yra ribota ir tada, kai sutartys sudaromos iš naujo, nes bendrovė, turinti koncesiją ir norinti ją pratęsti kaip "savą", turi daugiau informacijos, o tuo pačiu ir galimybių išsaugoti sutartį, palyginti su naujomis, į rinką besiveržiančiomis, bendrovėmis. Tai buvo pripažinta net Prancūzijoje, kur koncesijų sistema labai išplėta.

Kad ir kokia būtų pirminė nauda, kurią duoda bendrovių varžymasis dėl sutarties, ji gali būti trumpalaikė, nebent veiktų tam tikri reguliavimo mechanizmai, apsaugantys monopolijas nuo joms būdingo ekonominio neefektyvumo. Tuo labiau, kad koncesijos atveju aiški absoliučios monopolijos susiformavimo tendencija, t.y.: koncesijos gavėjas paprastai yra apsaugotas nuo dažniausiai pasitaikančių konkurencijos formų. Nors sutartyse būna aiškiai nurodyti veiklos tikslai, kainų reguliavimo mechanizmai ir reikalaujami tiekiamų paslaugų standartai, būtų neteisinga manyti, kad valstybei daugiau nieko nereikia daryti, o tik patikrinti, ar bendrovės veikla nepažeidžia sutarties sąlygų. Juk neįmanoma prieš 20-30 metų numatyti, kaip pasikeis ekonominės, socialinės ir techninės sąlygos, ir tai apibrėžti sutartyje. Sutartis tenka dažnai persvarstyti. Tai vyksta be konkurencijos ir jos sąlygojamų privalumų. Dėl to reguliavimo našta anaiptol nebūna lengva. Pavyzdžiui, Buenos Airių koncesija buvo persvarstyta praėjus vos metams nuo jos suteikimo (Idelovitch ir Ringskog, 1995). Be to, dar turi būti sukurti mechanizmai, užtikrinantys, kad bendrovės bus atsakingos už vartotojų poreikių patenkinimą, nesigriebs diskriminacinės kainų nustatymo praktikos ir bus skatinamos teikti pigias paslaugas. Prancūzijoje nuo galimo monopolijų piktnaudžiavimo saugo "reguliuotojų" vaidmenį atliekantys savivaldybių merai. Be to, bendrovės suinteresuotos apsaugoti savo reputaciją, kad galėtų laimėti konkursus kitose savivaldybėse. Jeigu to nėra, valstybė turi numatyti oficialesnius kontrolės ir konsultavimo mechanizmus.

Ar įmonės pardavimas gali būti geras pasirinkimas?

Kartais įmonės pardavimas yra naudingesnis už koncesiją. Pirma, parduodant bendrovės akcijas jų gali įsigyti ir jos darbuotojai, ir vartotojai, ir kiti vietos suinteresuoti asmenys. Tai gali padėti užtikrinti efektyvų vandentvarkos įmonės darbą ir vietos poreikių patenkinimą. Antras privalumas yra tas, kad pardavus akcijas arba įmonės valdytojams nupirkus įmonę, gali būti sukurtos vietinės privačios bendrovės. Tuo tarpu koncesinių sutarčių rinkoje paprastai dominuoja užsienio konglomeratai. Trečia, koncesinių sutarčių nelankstumas gali labai trukdyti inovacijoms, kurios dėl sparčiai kintančių socialinių - ekonominių sąlygų yra būtinos.

Be to, turtą valdančios privačios bendrovės tam tikra prasme yra konkurencingesnės. Neefektyvi jų veikla arba pertekliniai pelnai gali padidinti įmonės perėmimo, t.y., vadinamosios kapitalo rinkos konkurencijos riziką (Littlechild, 1986). Konkurencija gali atsirasti ir dėl kitų rinkoje atsiradusių įmonių. Įmonės pardavimas perspektyvesnis tose šalyse, kur vandens tiekimo ir nuotėkų šalinimo tarnybos turi aukštos kvalifikacijos techninį personalą, kur jau yra privačių bendrovių, tiekiančių infrastruktūrinės paslaugas (pvz., elektros energiją), iš kurių galima pasisemti patirties, ir kur gana gerai išplėtotos vietinės/nacionalinės finansų rinkos.

SEP galimybės

SEP (Statyba-eksplotavimas-perdavimas) modelis ir jo variantai pasirenkami tada, kai norima pritraukti privačias investicijas į naujų svarbių infrastruktūros objektų (pvz., vandens rezervuarų, vandens arba nuotėkų valymo įrenginių) statybą. SEP modeliai, kaip ir koncesijos, sukuria tam tikras konkurencijos sąlygas, nes bendrovės varžosi, kad laimėtų konkursus. Tačiau visa tai gali išnykti, jei, sudarius sutartis, sąlygos pakeičiamos tokiomis, kurios nebeskatina konkurencijos. Be to, motyvacija efektyviai dirbti gali

sumažėti tada, kai siekdamas pritraukti norimą investiciją vyriausybės sumažina privačios statybos ir komercijos rizikas, suteikdamas per didelių sąnaudų padengimo garantijas ir išsipareigodamas sumokėti už tam tikrą kiekį tiekiamų produktų, neatsižvelgdamos į faktinę jų paklausą.

Nuomos ir vadybos sutartys

Šios privataus kapitalo formos netinka, kai reikalingos didelės investicijos naujos vandentiekio ir nuotakyno infrastruktūros statybai. Tačiau nuomos sutartys (prancūziškoji *affermage* sistema) įpareigoja bendrovės prisiimti atsakomybę už tinklo priežiūrą. O tai gali būti susiję su ne mažomis išlaidomis. Nuomos sutartys paprastai sudaromos bendrovėms konkuruojant, o reguliavimas dėl mažesnių sutarčių apimčių yra paprastesnis negu koncesijos arba įmonės pardavimo atvejais. Nuomos sutartys tinka tuo atveju, jei valstybinės įmonės dirbo nenašiai ir blogai surinkdavo įplaukas. Tačiau daug kas priklausys nuo sutarties sąlygų ir pasirinktos ekonominio reguliavimo formos. Daugelyje nuomos sutarčių privačių bendrovių komercinės ir reguliavimo rizikos sumažinamos garantuojant, kad bendrovė galės didinti kainas tiek, kiek reikės visam sąnaudų padidėjimui padengti. Tokios garantijos užkerta kelią politiniam manipuliavimui mokesčiais už vandenį, dėl kurio finansiškai kenčia daugelis valstybės valdomų vandentvarkos įmonių. Bet jos neskatina privačių įmonių gaminti produktą kuo mažesnėmis sąnaudomis. Maža to, kai nuomininkas veikia kaip diversifikuoto konglomerato dalis, gali iškilti problemų dėl kainų perkėlimo²

Vadybos sutartys ir paslaugų teikimo sutartys yra didžiausią konkurenciją ir mažiausią reguliavimo našta užtikrinanti privatizavimo forma. Dėl trumpo šių sutarčių termino ir dėl to, kad įsijungusioms privačioms firmoms perduodama labai nedidelė funkcijų dalis, firmos jaučia nuolatinį spaudimą mažinti sąnaudas. Tuo labiau, kad nėra didelių kliūčių, trukdančių įsijungti į šį verslą kitoms privačioms firmoms. Ypač tai pasakytina apie paslaugų teikimo sutartis, nes paprastai yra labai daug firmų, kurios, pavyzdžiui, turi patirtį ir pakankamai išteklių įtaisyti vandens apskaitos prietaisus arba atnaujinti vamzdyno atkarpą. Pagrindinė problema, išskylanti sudarant šias sutartis, - sugebėjimas atsispirti pagundai pasirinkti pigiausias paslaugas siūlančią firmą, nepakankamai atsižvelgiant į jos sugebėjimus (arba išsipareigojimus) užtikrinti reikalingą paslaugų kokybę. Tais atvejais, kai turtas, dėl kurio sudaroma sutartis, yra užkastas po žeme, patikrinti darbo kokybę nelengva. Todėl aplaidaus darbo rezultatai sutarties galiojimo laikotarpiu gali ir neišaiškėti.

Žinoma, trumpalaikės vadybos sutartys ir paslaugų teikimo sutartys neišsprendžia didelių investicijų gavimo problemos, kuri itin aktuali sparčiai besivystančioms šalims su žymiais urbanizacijos požymiais, neturinčioms kapitalo resursų vandens valymo įrenginių arba paskirstymo sistemų renovacijai. Sudaryti minėtas sutartis nelabai naudinga ir tais atvejais, kai vandentvarkos sektoriaus sunkumai yra susiję su prieštarinomis politinėmis intervencijomis. Tačiau tai pakankamai naudinga, kai reikia perimti technologijas arba įgyti techninės arba valdymo patirties.

² Kainų perkėlimas - tai toks reiškinys, kai filialo arba dukterinės įmonės teikiamų paslaugų sąnaudas nustato ne rinkos jėgos, bet integruoto verslo administracija, siekdama maksimalaus bendrojo pelno.

Ūkio šakos struktūra, konkurencinės galimybės ir reguliavimo sunkumai

Kaip jau buvo minėta, dauguma vandentvarkos verslo segmentų yra monopoliniai. Todėl sunku sukurti konkurenciją rinkoje. Tais atvejais, kai dėl pasirinktos privatizavimo formos reikia sudaryti sutartį, galima tikėtis tam tikros konkurencijos dėl rinkos. Kitų rinkos (arba panašių į rinkos) stimulų susiformavimas priklausys nuo sektoriaus, kuriame veiks privačios firmos, struktūros (žiūr. 5 pav.). Ekonomistai ilgai įrodinėjo, kad nuo sektoriaus struktūros labai priklausys ir tai, kokia reguliavimo našta teks valstybei, siekiančiai apginti vartotojų interesus.

Reguliavimas ir vartotojų apsauga

Reguliavimo tarnybų užduotys	Privatizavimo forma				
	Eksploatavimo ir priežiūros sutartys	Nuomos sutartys	Koncesijos	SEP sutartys	Įmonės pardavimas
Kainų kontrolė					
Eksploatavimo efektyvumo skatinimas					
Paslaugų kokybės standartų nustatymas ir tikrinimas, kaip jų laikomasi					
Visuomeninio produkto tiekimo užtikrinimas					
Turto efektyvumo užtikrinimas laikui bėgant					
Būtinios infrastruktūros plėtros užtikrinimas					
Galimybės manipuluoti žemės verte/spekuluoti žeme apribojimas					
Saugumo sistemos reguliavimas					
Efektyvaus vandens naudojimo skatinimas					
Reagavimo į naujus vartotojų poreikius užtikrinimas				Galimas	

4 pav. Pagrindinės reguliavimo tarnybų užduotys siekiant užtikrinti įvairias vartotojų interesų apsaugos formas po privatizavimo.

Pramoninių struktūrų skaidymo privalumai konkurencijos ir reguliavimo atžvilgiu

Skatinant konkurenciją ir ribojant reguliavimą vandentvarkos sektorių galima skaidyti vertikaliai, įkuriant atskiras bendroves atskiroms funkcijoms (vandens gamybai, vandens paskirstymui, nuotėkų surinkimui ir valymui), ir horizontaliai (priskiriant aptarnaujančioms įmonėms nedideles teritorijas). Teoriškai dezintegracijos privalumai mažiausiai yra trys. Pirma, gali atsirasti vadinamoji "pasienio" konkurencija. Pavyzdžiui, neefektyviai dirbančiai arba monopoline galia piktnaudžiaujančiai ir per dideles kainas nustačiusiai vandens tiekimo bendrovei iškiltų pavojus, kad jos klientus gali perimti kaimyninį regioną aptarnaujanti efektyviai dirbanti bendrovė. Praktikoje, netgi ten, kur įstatymai leidžia ir reguliavimo tarnybos linkusios skatinti šią konkurencijos formą, tai sunkiai sekėsi įgyvendinti. Pavyzdžiui, Anglijoje ir Velse tik 1997m. gegužės mėnesį buvo užfiksuotas atvejis, kai komercinis vartotojas pasirinko kitą vandens tiekėją (OfWat, 1997 m gegužės 28 d.). Nors galimybė prarasti klientus gali skatinti įmonę geriau dirbti, toks konkurencijos skatinimas gali turėti ir nepageidautinų pasekmių. Pirma, privatūs investuotojai paprasčiausiai gali nesusivilioti investicija komerciškai rizikingoje aplinkoje. Antra, tokiais atvejais dėl vadinamojo "grietinėlės nugriebimo efekto" gali padidėti sąnaudos ir kainos didžiajai daliai vartotojų. Tai reiškia, kad konkurentas perima tuos vartotojus (dažniausiai dideles pramonės įmones), kuriuos aprūpinti vandeniu yra pigu, ir palieka dabartinei bendrovei vartotojus, kurių aprūpinimas vandeniu yra brangus, ir kuri, be to, dar nukentčia nuo per didelių įmonės pajėgumų.

Didelėms vandentvarkos įmonėms, aptarnaujančioms sudėtingas ir brangias tiekimo sistemas, "ribinę" konkurenciją riboja geografinė padėtis. Tokiu atveju išeitis gali būti tik susitarimai dėl bendro tiekimo. Tai reiškia, kad bendrovė už mokestį naudojami kitos bendrovės vamzdynais vandens tiekimui (arba netgi nuotėkų, taip pat ir gamybinių, transportavimui į valymo įrenginius). Dėl to gali padidėti konkurencija. Bet tuo pačiu padidėja ir "grietinėlės nugriebimo" pavojus ir sumažėja patrauklumas investuotojams. Be to, netgi tokį nekintantį produktą, kaip elektros energija tiekiančioms įmonėms yra labai sunku pasiekti, kad dėl bendro transportavimo susitarimų nekiltų problemų. Visiškai suprantama, kad vamzdyną valdanti bendrovė, bijodama prarasti klientus, kiekvieną kartą stengsis nustatyti aukštas kainas už vamzdyno naudojimą. Bendras vandens arba nuotėkų transportavimas yra sudėtingas dar ir dėl to, kad gali iškilti sunkumų, susijusių su kokybe, nes bendrai transportuojant neįmanoma užtikrinti, kad vartotojai gaus tokios kokybės vandenį, koks turėjo patenkinti jų poreikius ir buvo paduotas į vamzdyną, arba kad nuotėkų valymo įmonę pasiekusių buitinių arba gamybinių nuotėkų rodikliai atitiks nurodytuosius sutartyje.

Antras skaidymo privalumas yra tas, kad apie ūkio šaką pateikiama išsamesnė ir skaidresnė informacija. Dėl to išplinta ir tampa efektyvesne palyginamoji konkurencija. Atsiranda galimybė vienos įmonės (valstybinės arba privačios) veiklą lyginti su kitų tos pačios paslaugos teikėjų veikla pagal įvairius veiklos kriterijus (produkto kainą, vamzdynų hermetiškumo lygį, priežiūros kaštus, tenkančius 1 kilometrui magistralinio vamzdyno, investicijų išlaidas standartiniams infrastruktūros objektams ir pan.). Veiklos kriterijų lyginimai paprastai veikia kaip "neoficialus" spaudimas įmonėms didinti efektyvumą arba susilaikyti nuo piktnaudžiavimų monopoline galia. Pavyzdžiui, jei nepriklausomos įmonės veikia kaip atskiros vandens tiekimo arba nuotėkų šalinimo

grandys, kiekviena iš jų bus suinteresuota išsiaiškinti, kaip, lyginant su kitais, dirba jų "tiekejas".

Be to, geresnę informaciją apie savo įmonės veiklą gaus akcijų turėtojai ir vartotojai. Tokie neoficialūs lyginamieji vertinimai daro tam tikrą spaudimą ir valdytojams, kuriems rūpi jų akcijų kaina, galimybė pritraukti naują verslą ir apskritai jų pačių reputacija. Nė vienas valdytojas negali būti patenkintas matydamas savo įmonę viešai paskelbto įmonių veiklos vertinimo sąrašo pabaigoje.

Palyginamoji konkurencija naudinga ir reguliavimo tarnyboms, kurios naudoja ją kaip efektyvų oficialų instrumentą nustatydamas bendrovėms siektinus efektyvumo rodiklius ir leistinus kainų padidėjimus. Tokia konkurencija palankiai veikia įmonės darbą po privatizavimo. Ji yra jėga, slopinanti natūralų monopolistų polinkį nukrypti nuo darbo su minimaliomis sąnaudomis praktikos. Anglijoje ir Velse palyginamoji konkurencija naudota nustatant privačioms vandentiekio įmonėms naujas kainų ribas (OfWat, 1994), o Čilėje - didinant valstybei priklausančių ir jos valdomų vandens tiekimo įmonių efektyvumą.

Kaip dar vienas dezintegracijos privalumas nurodoma galimybė užkirsti kelią kai kurių formų piktnaudžiavimams monopolinėmis galiomis. Pavyzdžiui, užkirsti kelią galimybei investicijas į vandentvarkos infrastruktūrą panaudoti kaip priemonę žemės sklypo, tiesiogiai priklausančio bendrovei, jos filialui arba pagrindiniam akcininkui, vystymosi potencialui (ir žemės vertei) padidinti.

Skaidymo sąnaudos

Ar minėti skaidymo privalumai iš tiesų pagerina veiklą ir sumažina reguliavimo našta, kuri kompensuotų su tuo susijusias sąnaudas, daugeliu atvejų labai diskutuotinas klausimas. Jeigu dezintegruota struktūra būtų kuriama paprasčiausiai į atskirus segmentus suskirstant egzistuojančią valstybinio sektoriaus vandentvarkos įmonę, skaidymo sąnaudos būtų gana didelės. Jos apimtų išlaidas, susijusias su vandentiekio tinklų arba nuotakyno sistemų pergrupavimu, vadovų ir darbuotojų pasipriešinimu ir informacijos, reikalingos įplaukų paskirstymui, surinkimu.

Be to, dezintegravus sistemą gali būti prarasta apimčių ir veiklos ekonomija. Pirmoji pasireiškia tada, kai produkcijos vieneto kaina mažėja, didėjant vartotojų skaičiui, o antroji – kai pigiau gaminti dvi prekes (arba teikti kelias paslaugas) kartu negu gaminti jas atskirai. Dauguma šalių neturi patikimų duomenų, rodančių, kokios atskirų vandentvarkos ūkio sektorių veiklos apimtys yra optimalios. Tačiau yra pakankamai įvairiose šalyse surinktų duomenų, kurie rodo, kad apimties ekonomija pasireiškia tiek produkto gamybos, tiek produkto perdavimo paslaugų sferoje. Be to, teritoriškai integruoti didelio vandens kiekio tiekimo tinklai, tiekiantys vandenį iš kelių šaltinių (paviršinių ir požeminių), galintys aptarnauti įvairius vandentiekos objektus, leidžia sumažinti bendrą tiekimo apimčių ribas, tuo pačiu padidindami bendrą tiekimo saugumą. Todėl šiame verslo sektoriuje mažų įmonių sistemos konkurenciniai pranašumai negali būti didesni už pranašumus, kuriuos lemia didelės apimties įmonių techninis efektyvumas.

Tuo tarpu vietos vandens paskirstymo tinkluose, nuotėkų surinkimo sistemose ir jų valymo įrenginiuose, optimalios yra daug mažesnės gamybos apimtys. Jungtinės Karalystės patirtis rodo, kad efektyviausiai dirba įmonės, aptarnaujančios ne daugiau kaip

1 milijoną klientų, nors tikslus skaičius labai priklauso nuo konkreto regiono (nuo gyventojų tankumo, turto būklės ir pan.). Taigi dideliame mieste gali sėkmingai dirbti daugiau negu viena vandens tiekimo ir nuotėkų šalinimo įmonė. Tokia dezintegracija faktiškai jau yra įvykusi Paryžiuje, kur skirtingos bendrovės aptarnauja rajonus, esančius skirtingose Senos pusėse, ir Maniloje, kur neseniai buvo pasirašytos dvi koncesinės sutartys. Reikėtų pabrėžti, kad labai didelių metropolinių regionų suskirstymas į atskirus rajonus ne tik sukuria tam tikrą, nors ir ribotą, palyginamąją konkurenciją, bet ir padeda vietos bendruomenėms ir planavimo institucijoms užmegzti su bendrovėmis konsultacinius ryšius.

Dar vienas, kai kuriose šalyse lemiamas, dezintegracijos trūkumas yra tas, kad ji gali atbaidyti privatų sektorių nuo dalyvavimo šioje ūkio šakoje. Susidomėjimui atkurti reikėtų didelių papildomų sąnaudų. Visos priemonės, skirtos monopolinei galiai mažinti, tuo pačiu mažina potencialų privataus sektoriaus įmonių pelningumą. Suprantama, kad tos šalys ir savivaldybės, kurioms privataus sektoriaus kapitalo injekcijos yra gyvybiškai būtinos, mano, kad trumpalaikė investicijų nauda kompensuos problemas, galėsiančias iškilti ateityje dėl būtinybės reguliuoti monopolinę veiklą. Iš tiesų, pasirinkdamos šį kelią, jos galbūt ir neklysta, nes didelę investiciją padariusi bendrovė tampa labiau pažeidžiama ir visiškai nenori, kad padidėtų rizika, susijusi su nepalankia politika ir reguliavimu. Žinoma, kai kurios politinės rizikos visiškai nesusijusios su bendrovės elgesiu, tačiau privataus sektoriaus valdytojai puikiai žino, kad siekdami perteklinių pelnų ir sukeldami plataus masto vartotojų nepasitenkinimą kainomis ir paslaugų standartais, jie gali sulaukti neigiamos politikų ir reguliavimo tarnybų reakcijos. Tai veikia kaip tam tikras saviregulavimo mechanizmas, ribojantis pasinaudojimą monopolinėmis galiomis.

Reguliavimo sistema

Reguliavimas dažnai suprantamas kaip vyriausybės nurodymai bendrovėms, kurių laikymąsi padeda užtikrinti "policinės priemonės" ir nuobaudos. Tačiau iš tikrųjų reguliavimas yra daug platesnė veikla. Nors komandinis "lazdos" metodas, be abejonės, naudojamas, tačiau ne mažiau svarbus vaidmuo tenka skatinamosioms priemonėms. Klaidinga manyti, kad reguliavimo paskirtis - priversti privačias bendroves veikti tokiais būdais, kurie atitinka bendrus visuomenės (arba dominuojančių politinių jėgų) interesus, netgi jei tai prieštarautų jų pačių interesams. Dažniausiai yra efektyvios tik tokios reguliuojamosios priemonės, kurioms pritaria ir pačios reguliuojamos bendrovės, sutikdamos, kad "komandos iš viršaus" yra pagrįstos. Daugybėje publikacijų skelbiama, kad dažnai pačios privačios bendrovės reikalauja reguliavimo, nes tai joms padeda išplėsti savo rinkas, sumažinti rizikas arba konkurenciją, sukuriant kliūtis naujų bendrovių įėjimui arba pakeičiamų produktų naudojimui (Stigler, 1971). Kitose publikacijose, kurių tikriausiai dar daugiau, teigiama, kad netgi tais atvejais, kai reguliavimo sistemos nėra sukurtos privatiems interesams ginti, jos vis tiek "įtraukiamos" į šį reikalą. Pavyzdžiui, jau 1955 m. Bernsteinas įrodinėjo, kad Jungtinių Valstijų privataus elektros, dujų ir vandens tiekimo reguliavimo komisijos veikė veikiau bendrovių, o ne jų vartotojų labui.

Privataus sektoriaus įmonių reguliavimo režimas faktiškai sukuriamas derybose, kurių rezultatai labai priklauso nuo išteklių ir įvairių dalyvių poreikių. Derybų dalyviai yra ne tik už vandentvarkos sektorių atsakingos vyriausybės institucijos ir privačios

bendrovės, įskaitant finansines įstaigas. Tai ir kitos vyriausybės įstaigos, politinės partijos, dabartinių įmonių vadovai, profesinės sąjungos ir vartotojų organizacijos, t.y. visi, kurie yra suinteresuoti, kad privataus sektoriaus pritraukimas būtų naudingas jų interesams arba bent jų nepažeistų.

Reguliavimo sistemos elementai

Reguliavimo sistemą sudaro keturi elementai:

- *Bendra teisinė bazė*, konstitucija, ūkio strategija ir administracinė struktūra, kurios, nors ir netiesiogiai, turi įtakos vandentvarkos sektoriaus veiklai ir privataus sektoriaus pageidavimui dalyvauti teikiant paslaugas. Tai apima darbo įstatymą, įmonių apmokestinimo įstatymus, valiutos kontrolę ir konstitucinę atsakomybę tarp nacionalinės, regioninės ir vietos valdžios padalijimą.
- *Vandens išteklių ir aplinkos apsaugos įstatymai*, vandens išteklių paskirstymo ir apsaugos mechanizmai, visų institucijų, susijusių su išteklių apsauga ir užteršimo kontrole, veikla.
- *Specialūs vandentvarkos sektoriaus normatyvai*, taip pat ir tie, kurie įteisina privataus sektoriaus dalyvavimą, reguliuojančių tarnybų galias ir kompetenciją, reguliavimo instrumentus ir viešo nagrinėjimo ir konsultavimo mechanizmus.
- *Individualios sutartys arba licencijos*, pagal kurias veikia bendrovės.

Konkurencija kaip reguliavimo alternatyva

Konkurencijos forma	Eksplotavimo ir priežiūros sutartis	Koncesija	SEP	Įmonės pardavimas
Konkurencija rinkoje	Neegzistuoja	Neegzistuoja	Neegzistuoja	Neegzistuoja
Įėjimas į rinką: ribinė konkurencija	Neegzistuoja	Neegzistuoja	Neegzistuoja	Egzistuoja (jei yra bendro transportavimo ir įėjimo į rinką sąlygos)
Konkurencija dėl rinkos	Egzistuoja	Egzistuoja (bet ją riboja sutarties terminas)	Egzistuoja	Neegzistuoja
Kapitalo rinkos konkurencija	Neegzistuoja	Egzistuoja (tik dideliuose konglomeratuose)	Egzistuoja (tik dideliuose konglomeratuose)	Egzistuoja
Palyginamoji konkurencija (naudojama reguliavimo tarnybų)	Egzistuoja (jei šalyje veikia kelios didelės)	Egzistuoja (jei šalyje veikia kelios didelės)	Egzistuoja (jei šalyje veikia kelios didelės)	Egzistuoja (jei šalyje veikia kelios)

	bendrovės)	bendrovės)	bendrovės)	didelės bendrovės)
Palyginamoji konkurencija (naudojama nepriklausomų įmonių, dirbančių kaip atskiros vandentvarkos sistemos grandys)	Egzistuoja (jei tai daryti leidžia šakos struktūra)	Egzistuoja (jei tai daryti leidžia šakos struktūra)	Egzistuoja (jei tai daryti leidžia šakos struktūra)	Egzistuoja (jei tai daryti leidžia šakos struktūra)

5 pav. Sektoriaus struktūra glaudžiai susijusi su reguliavimu, kuriuo siekiama apsaugoti vartotojų interesus. Konkurencija gali būti reguliavimo alternatyva.

Taigi reguliavimo sistema labai sudėtinga ir akivaizdu, kad privatizavimas (išskyrus privatizavimo formą, kai sudaromos paslaugų sutartys) nėra paprastas procesas.

Gali būti atveju, kad privataus sektoriaus dalyvavimas tampa įmanomas tik pakeitus kai kuriuos bendros teisinės bazės elementus. Daug dažniau pakanka nepatrauklius šios sistemos elementus kažkuo kompensuoti, pavyzdžiui, iš pradžių pasirenkant nelabai rizikingą privataus dalyvavimo formą, kaip antai: vadybos sutartį. Kita galimybė - įteisinti tikslas ir įvykdomas privačių bendrovių apsaugos priemonės konkretaus sektoriaus potvarkiuose arba individualiose sutartyse.

Vandens tiekimo ir nuotėkų šalinimo bendrovėms gyvybiškai svarbūs įstatymai (arba tokių įstatymų nebuvimas), reglamentuojantys vandens išteklių paskirstymą ir vandens užteršimo kontrolę. Jei esamos reguliavimo tarnybos negalės garantuoti naudojimosi ištekliais teisių ir apsaugoti bendrovių nuo didelių papildomų išlaidų, kurias lemtų išteklių praradimas arba jų kokybės pablogėjimas, taip pat nuo papildomų išlaidų, kurios būtų neišvengiamos įtraukus naujas aplinkos apsaugos kokybės kontrolės taisykles, privačios bendrovės reikalaus, kad tokią apsaugą užtikrintų sutarties sąlygos. Pavyzdžiui, sutartyje gali būti sąlyga, kuri leistų bendrovėms didinti kainas tiek, kiek to reikia dėl padidėjusių sąnaudų. Kitas pasirinkimas yra atleisti privačią įmonę nuo įsipareigojimo tęsti tiekimus arba toliau užtikrinti produkto arba paslaugos kokybę tuo atveju, jei vandens išteklių šaltinyje įvyktų išoriniai pokyčiai.

Reguliavimo tarnybų užduotys

Dėl minėtų priežasčių nereguliuojamos vandentvarkos įmonės yra blogas pasirinkimas. Jei reguliavimo tarnybos siektų idealo, daugiausia užduočių joms tektų tais atvejais, kai įmonės privatizuojamos jas parduodant arba suteikiant koncesiją (4 pav.). Praktikoje reguliavimo apimtis priklauso nuo reguliavimo tarnybų pajėgumo, šiam darbui reikalingų sąnaudų ir nuo to, ar privačios bendrovės sutiks su jų veiklos apribojimais. Kaip ir sprendžiant kitas privatizavimo proceso problemas, svarbu, kad konkrečių sektorių veiklos reguliavimo ir individualių sutarčių planai būtų kiek įmanoma realesni.

Apskritai privataus sektoriaus įmonės pageidauja, kad būtų iki minimumo sumažinta reguliavimo tarnybų veiksmų laisvė (ir su reguliavimu susijusios rizikos) ir kad pagrindinė reguliavimo priemonė būtų sutartis. Tais atvejais, kai nustatomos tikslios sutarties sąlygos, įsipareigojimai, veiklos tikslai, vandens kainos didinimo taisyklės, procedūros ginčams arbitraže spręsti, bendrovės gali tiksliau prognozuoti įmonės

pelningumą ir nuspręsti, kiek už tą sutartį verta mokėti. Vyriausybėms tokios sutartys naudingos todėl, kad gali atsirasti daugiau konkuruojančių bendrovių. Tai sudarytų sąlygas pasirašyti geresnę sutartį. Sudarant ilgalaikes sutartis, būtina gerai apsvastyti, ar priimtina – ekonominiu, politiniu ir socialiniu atžvilgiu – apriboti valstybinio sektoriaus vaidmenį, kai turima omenyje sutarties laikymosi kontrolė.

Išvados

Privataus sektoriaus dalyvavimas vandentvarkos sektoriuje nėra panacėja.

Dažniausiai minimos nesėkmingo valstybinių įmonių darbo priežastys – konkurencinių stimulų stoka ir politinis kišimasis – privatizavus įmonę savaime neišnyksta. Kai kuriose šalyse atliekamas privataus sektoriaus patirties ir finansinių resursų įvertinimas, bet tai atliekama tik tada, kai apsimoka. Kai vyriausybės ir vartotojai nenori arba negali sumokėti už tokias paslaugas, pasirinkimas ir politiniu, ir socialiniu atžvilgiu bus sunkus. Privatus sektorius, žinoma, visiškai nebus suinteresuotas tokia analize, nebent už tai būtų sumokėta. Be to, privatus sektorius nesutiks būti "užmaskuotų bedarbių" prieglauda, nebent už tai taip pat būtų mokama. Padidėjus našumui daug žmonių liks be darbo. Dėl to iškils politinės ir socialinės problemos. Privatizavimas gali būti reformas skatinantis katalizatorius, tačiau priimti sprendimus dėl reformų ir jų pasekmių įveikimo turi valstybinis sektorius.

Bet kokios valstybinės komunalinės įmonės privatizavimas - sudėtingas uždavinys, tačiau vandentvarkos sektorius dėl kai kurių jo ypatumų privatizuojamas itin sunkiai. Dėl visaapimančios monopolijos gali atsitikti taip, kad įplaukos, kurių tikėtasi padidėjus našumui pritraukus privatų sektorių, nebus gautos, nebent privatizavimo forma, ūkio šakos struktūra ir reguliavimo mechanizmas sukurtų konkurencinius stimulus.

Be to, negalima pamiršti, kad vandentvarkos sektorius, būdamas labai svarbus socialiniu, plėtros ir aplinkosaugos atžvilgiu, ir toliau turės būti valstybės reguliuojamas. Surasti tokį reguliavimo režimą, kuris gintų valstybės interesus ir tuo pačiu leistų išvengti nenusipėjamų politinių trukdymų, labai sunku. Privatizavimo sėkmė iš esmės priklauso nuo to, kaip bus atlikta ši užduotis.