

## Vandentiekio privatizavimas JAV miestuose

Vladimiras Obrazcovas

*Mykolo Romerio universitetas  
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius*

**Anotacija.** Straipsnyje aptariami JAV miestuose vykdomos vandentiekio privatizacijos klausimai bei apžvelgiama kelių miestų, kurie šiai privatizacijai skyrė prioritetą, patirtis. Netobulus miesto vandentiekio sistemos privatizavimas suteikia galimybę pasimokyti – o jei ir nėra iš ko mokytis, tai bent jau galima pamatyti, ko neverta daryti privatizacijos procese. Daugiau nei 40 procentų visų JAV geriamojo vandens sistemų priklauso privačioms paslaugų įmonėms. Pastaraisiais metais visų savivaldybėms priklausančių sistemų privatizacija, sudarant sutartis, išaugo apie 60 procentų. Savivaldybių atlikti tyrimai parodė, kad valstybės tarnautojai griebiasi privatizacijos, susidariusi fiskalinei krizei arba paaiškėjus, jog privatizacija buvo naudinga kitoms jurisdikcijoms, nes nori sumažinti išlaidas ir pritraukti privataus kapitalo investicijų.

**Raktažodžiai:** privatizavimas, sutartys, viešasis sektorius, municipalinės paslaugos, infrastruktūra, plėtra, vietos valdžia, paslaugų kaina, viešieji darbai, viešasis saugumas.

**Keywords:** privatization, contracts, public sector, municipal services, price of service, public works, public safety, municipal functions and service, infrastructure.

### Įvadas

Vandentiekio infrastruktūros ir vandens išteklių nuosavybės forma pirmiausia yra svarbus ekonominis aspektas, nes išryškėja potencialios natūraliai susidariusios monopolijos bruožai. Vandentiekio infrastruktūra, kaip ir telefono ar elektros tinklai, dažnai yra natūraliai susidariusi monopolija. Taigi, monopoliją vertėtų traktuoti kaip reguliuojamą komunalinę įmonę, neleidžiančią į rinką patekti kitoms konkuruojančioms firmoms, be to, reikėtų reguliuoti iš turto gaunamų įplaukų koeficientą. Vadinasi, jei savivaldybė neturi vandens tiekimo ir nuotekų šalinimo infrastruktūros, tuo turi pasirūpinti patys gyventojai.

Vandens tiekimas yra viena iš dažniausiai savivaldybės teikiamų paslaugų, nors ekonomiškai ši paslauga pagrįsta gana silpnai. Vis dėlto, kodėl vanduo turi priklausyti savivaldybei, jei kabelinė televizija gali priklausyti ir kitai struktūrai? Paprastai manoma, jog savivaldybei priklausančios paslaugų įmonės yra valdomos prasčiau nei privačios paslaugų

įmonės, o dažniausiai vis dar gyvuoja tik dėl savivaldybių interesais išleidžiamų politinių dekretų ir dėl to, kad yra atleidžiamos nuo mokesčių. Todėl visiškai natūralu paslaugų įmonę traktuoti kaip natūraliai susidariusią monopoliją. Ar vandens tiekimo infrastruktūrai pasirinkta nuosavybės ir valdymo forma gali prisitaikyti prie besikeičiančių ekonominių ir politinių aplinkybių? Todėl atsiranda dar viena priežastis atsakyti savivaldybei priklausančios, o kartu ir politizuotos infrastruktūros. Be to, yra ir daugiau priežasčių, verčiančių labai atsargiai steigti besikeičiančiomis sąlygomis veikiančių privačių komunalinių įstaigų kontrolę ir priežiūrą užtikrinančias institucijas.

### **Atlantos vandentiekio privatizavimas: ko galima pasimokyti?**

1997 m. Atlantos miestas privatizavo savo vandentiekio sistemą ir dvidešimčiai metų pasirašė sutartį su „Jungtiniais vandenimis“ (UW). Tuo metu tai buvo pats ilgiausias ir didžiausio masto infrastruktūros privatizavimo procesas Amerikos istorijoje. Viešojo ir privačiojo sektoriaus sandėrio ir bendradarbiavimo pavyzdys pelnė daugybę apdovanojimų, tarp jų ir Tarptautinės tarybos apdovanojimą.

Galiausiai, kad ir netobulas, Atlantos miesto vandentiekio sistemos privatizavimas suteikia galimybę pasimokyti – o jei ir nėra iš ko mokytis, tai bent jau galima pamatyti, ko neverta daryti.

Atlantos patirtis dažnai pateikiama kaip privatizacijos klaida, bet ji nėra nuosprendis neprivatizuoti vandentiekio sistemų. Tiesą sakant, ji gana prieštaringa. Svarbu, jog tai puiki vandentiekio privatizavimo pamoka.

1977 m. buvusio JAV prezidento Klintono Aplinkosaugos agentūra (EPA) ir Amerikos Pagrindinis apskaitos biuras (GAO) pranešė apie vandentiekio ir vandens nuotekų sistemos privatizavimo kokybinę ir aplinkosaugos naudą [1].

EPA patvirtino, jog privatizacija yra puiki galimybė vietos valdžiai laikytis aplinkosaugos standartų. Pradėję domėtis privatizacijos klausimais vietos pareigūnai susidūrė su konkrečiais pavyzdžiais, kaip bendradarbiavimo ir kiti modeliai gali būti tinkamai taikomi bendruomenių aplinkos paslaugų kokybei gerinti; kaip viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimas gali būti naudingas ir privačiam, ir viešajam sektoriams, sukuriant klasikinę „laimėti-laimėti“ situaciją [2].

GAO parengė Amerikos vandentiekio ir nuotekų sistemos infrastruktūrą kritikuojantį pranešimą. Jame teigiama, jog savivaldybės renkasi privatizaciją dėl tobulesnės infrastruktūros, mažesnių kainų, griežtų reguliacinių reikalavimų.

2002 m. EPA duomenimis, per ateinančius 20 metų savivaldybėms reikės nuo 300 bilijonų dolerių iki 1 trilijono dolerių geriamojo vandens ruošimo ir nuotekų perdurbimo sistemoms tvarkyti, perkelti ar patobulinti; didėjančiai gyventojų populiacijai aptarnauti; naujiems kokybės standartams įdiegti [3, p. 2]. EPA nustatė, kad išleidžiamų pinigų deficitas per ateinančius 15 metų sudarys 650 bilijonų dolerių.

Vandens infrastruktūros tinklo aptarnavimo išlaidos per ateinančius 20 metų vandens ir vandens atliekų perdurbimo poreikiams tenkinti padidės iki 23 bilijonų dolerių. 2002 m.

balandį Kongreso Biudžeto biuras prognozavo, jog geriamojo vandens ir vandens nuotekų infrastruktūros per ateinančius dvidešimt metų kaina sieks mažiausiai 492 bilijonus dolerių, o daugiausiai – 820 bilijonų dolerių [3, p. 16].

GAO pranešime pažymima, jog vartotojų mokesčių įplaukos ir paslaugų kainos atitiktis buvo pagrindinis profesionalios vadybos požymis. Kad ir kaip bebūtų, fondų dydis, sudarytas iš vartotojų mokesčių ir kitų vietos išteklių iš įplaukų, buvo mažesnis nei visa teikiamos paslaugos kaina – įskaitant procedūras ir priežiūrą, skolas, nuvertėjimą ir mokesčius [3, p. 4]. 29 proc. komunalines paslaugas teikiančių įmonių aptarnavimą nutraukia dėl nepatenkinamo finansavimo. 85 proc. geriamojo vandens ir 82 proc. vandens nuotekų tvarkymo išlaidų padengiama iš naudotojų mokesčių [3, p. 6].

Tiesą pasakius, kai komunalinės įmonės planavo savo finansus, net pusė jų tikėjo, jog jų finansavimas ateinančius 5–10 metų nepatenkins jų realių poreikių. Kad ir kaip būtų, 25 proc. komunalinių bendrovių stokojo turto valdymo planų. Apie 27 proc. vandens ir 31 proc. vandens nuotekų tvarkymo įmonių neturėjo savo turto valdymo plano. Pranešime pažymima, jog „privatinių įmonių planai išsamesni negu viešųjų komunalinių įmonių“ [3, p. 7].

Daugiau nei trečdalis komunalinių paslaugų tiekėjams priklausančių vamzdinių višiška pasenę. Apie 60 proc. vandentiekio ir 65 proc. vandens nuotekų valymo įmonių vamzdiniai susidėvėdavo greičiau, nei būdavo pakeičiami. Privachios komunalinių paslaugų bendrovės tvarkėsi kur kas sparčiau. Tiesą sakant, viešosios komunalinių paslaugų tiekimo įmonės, palyginti su privačiomis, linkusios atidėlioti priežiūrą ir tenkinti svarbiausius įmonių poreikius.

Galiausiai GAO pranešime teigiama, kad privatizacija pagreitintų vandentiekio ir vandens nuotekų tvarkymo sistemos rekonstrukciją. Neverta nusivilti, jog Amerikos infrastruktūra yra netobula, mat tai puiki galimybė skverbtis privačiai prekybai. Taigi privatizacija yra didžiulio Amerikos vandentiekio sistemos poreikio rezultatas.

1999 m. apklausos duomenimis, vandentiekio ir vandens nuotekų sistemos privatizavimas gali atitikti aplinkosaugos standartus. Prieš privatizavimą 41 proc. paslaugų tiekėjų nevisiškai sutiko su federaliniu Saugaus geriamojo vandens aktu [3, p. 7]. Po vienerių privatus ir viešojo sektoriaus bendradarbiavimo metų visi sutiko su federaliniais vandens standartais [4, p. 14]. Tie patys apžvalginiai duomenys liudija, kad iš anksto numatyti veiklos rezultatai po privatizacijos buvo geresni, nei tikėtasi prieš privatizaciją. 17 proc. privatačiojo ir viešojo sektoriaus paslaugų teikėjų bendradarbiaudami išlaidas sumažino nuo 10 iki 40 proc. Tai leido vietos valdžiai pažaboti vandens kainų didėjimą [5].

Daugelis EPA ir GAO pranešimuose nurodytų dalykų atsitiko Atlantoje. Sistema yra viena seniausių ir didžiausių Amerikoje, aptarnaujanti 142 000 sąskaitų ir 2400 mylių vamzdžių, kai kurie jų buvo kloti 1875 m.

Per pastaruosius 40 metų Atlantos metropolitenos zona sparčiai didėjo. 1960 m. gyventojų populiacija buvo šiek tiek didesnė nei 1,3 mln., bet 2000 m. ji išaugo iki 4,1 mln. – padidėjo daugiau negu tris kartus [8, p. 169].

Buvo didžiulis spaudimas ir poreikis investuoti papildomai ir išplėsti sistemos gebėjimus bei pajėgumus. Aišku, kad reikiamų lėšų į seną sistemą nebuvo investuota. Galiausiai

parama buvo atidėta ir vargu ar ji būtų išsprendusi šiandienos problemas. Vandentiekio sistema turėjo savų problemų, bet jos nebuvo tokios dramatiškos, kaip vandens nuotekų sistemų įmonių, kurios buvo paduotos į teismą už šiuurškščius Amerikos švaraus vandens normų pažeidimus. Po to 1998 m. Atlantos miestas prisijungė prie Sutikimo dekretu. Sutikimo dekretu miestas sutiko išspręsti problemas, susijusias su sena jo kanalizacijos sistema. Paskutinė data, iki kurios turi būti pašalinti nustatyti kanalizacijos sistemos sutrikimai, yra 2007 m. rugsėjis. Praėjus metams nuo Sutikimo dekretu paskelbimo buvo pasirašytas kitas – Pirmasis pagerintas sutikimo dekretas. Galutinė data sutvarkyti kanalizacijos sistemą, kad ji atitiktų griežčiausius sanitarijos reikalavimus, buvo 2014 m. Miesto valdžios atstovai planavo iš vandentiekio privatizavimo gautas lėšas panaudoti kanalizacijos sistemos tvarkymo išlaidoms padengti.

Prieš privatizavimą einamosios išlaidos padidėjo iki 50 mln. dolerių per metus, priežiūra buvo prasta, reikėjo iš esmės modernizuoti sistemą. Tuometinis Atlantos meras Bilas Kembelas privatizuoti vandentiekį nusprendė tik susidūręs su iškilusia problema. Apskritai jis nepritarė privatizacijai. Šį pasiūlymą palaikančių žmonių irgi buvo nedaug. Kad ir kaip ten būtų, privatizacija prasidėjo ir „Jungtiniai vandenys“ – jie pasiūlė 22 mln. dolerių – laimėjo konkursą.

Pasirašant sutartį ir vedant derybas miestas neturėjo tikslaus vandentiekio įrangos montavimo plano. Tik buvo žinoma, jog didelė dalis apdoroto vandens nebuvo apmokėta ir tikriausiai nutekėjo neužfiksuota skaitiklių

„Jungtiniai vandenys“ perėmė sistemos valdymą 1999 m. sausio 1 d. 2002 m. vasarą merė Širlė Franklin apkaltino sutarties dalyvį „Jungtinius vandenis“, kad nesilaiko terminų, nustatytų 1997 m. pasirašytoje sutartyje. Iškilio problemų dėl darbų spartos, skaitiklių įrengimo ir taisymo. Tai paskatino „Jungtinius vandenis“ prašyti dar 80 mln. dolerių už paslaugas, kurios sutartyje nebuvo numatytos.

Miesto valdžia pareiškė per metus sukaupianti mažiau nei 3 mln. dolerių, tad papildomai mokėti neišgali. „Jungtinių vandenų“ atstovai apskundė šį sprendimą, mat miestas prieš privatizavimą mokėjo 49 mln. dolerių už vandens paslaugas, o po sutarties moka tik 21 mln. – kasmetinės atsargos sudaro 18 mln. dolerių. Jeigu miestas per metus sukaupia tik 3 mln., pinigai tikriausiai pervedami į kitas veiklos sritis arba juos „suvalgo“ biurokratinis aparatas.

„Jungtiniai vandenys“ problemas turėjo įveikti per 90 dienų [7, p. 29–36]. 2002 m. gruodžio 31 d. pranešta, kad reikalavimai įvykdyti, bet reikėjo dar daugiau pokyčių. Nutarta, jog pažangai įvertinti būtina apskaita. Dėl to abi šalys sutiko atlikti apskaitą, jei bus matuojami realūs rodmenys ir išlaidos, o ne remiamasi subjektyviais duomenimis.

Kita problema – 80 mln. dolerių, reikalingų būtinoms permainoms. „Jungtiniams vandenims“ reikėjo sumokėti daugiau nei 10 mln. dolerių už darbus, kuriuos, pasak firmos, jie atliko be kompensacijų ir tai padidino jų sąnaudas. Merė suabejojo dokumento pagrįstumu ir pradėjo tyrimą.

„Jungtiniai vandenys“ turėjo gauti daugiau nei 21 mln. dolerių per metus. Augant miestui neužtenka lėšų būtiniausiems priežiūros darbams. Pavyzdžiui, buvo numatyta, kad sulūš 1171 vandens matuoklis, o sulūžo 11108; kad per metus įvyks 101 esminis gedimas,

o įvyko 179; kad bus pastatyti 734 gaisriniai hidrantai, o iš tikrųjų reikėjo 1633. „Jungtinių vandenu“ prognozuotos sistemos remonto išlaidos iš tikrųjų gerokai išaugo.

Be to, nustatyta, kad duomenų apskaita nesaugoma. Miestas neturėjo duomenų, kurie padėtų nustatyti pagrindinį veiksmų planą – jie nebuvo kaupiami arba buvo kaupiami neatsakingai. Dalis kaltės tenka ir „Jungtiniams vandenims“. Visi pirkėjai dar prieš pirkimą žinojo, kad duomenų trūksta, ir buvo susipažinę su kokybe. Be to, „Jungtiniai vandenys“ turėjo sukaupe nemažą senų sistemų naudojimo patirtį (senesnių ir didesnių nei Atlantos) ir galėjo pasinaudoti savo kompetencija teikiant pasiūlymus. Vandentiekio ir vandens nuotekų tvarkymo sistemos privatizavimas įvertintas labai gerai, daugiau nei 90 proc. bendruomenės narių norėtų, kad privatizavimas būtų tęsiamas.

Valdžia privatizaciją pasirinko dėl daugelio priežasčių. Pirmiausia dėl vandentiekio ir nuotekų sistemas tvarkančių komunalinių įmonių finansavimo krizės [8, p. 39]. Išplėsti sistemas, kad jos apimtų didesnę teritoriją, ir patenkinti augančius poreikius yra brangu ir sudėtinga. Pačios naujausios sistemos buvo įrengtos 1970 m. už valstybės lėšas, bet net ir jas dabar reikia pertvarkyti ir tobulinti. Be to, tiekiamas vanduo turi atitikti naujus standartus, nurodytus Švaraus vandens akte ir Saugaus geriamojo vandens akte. Daugelio sistemų technologijas prireiks tobulinti, kelti infrastruktūros lygį. Neatsižvelgiant į augimą ir įsipareigojimus, per metus valstybinė valdžia sumažino įmokas vietinėms vandens sistemoms, versdama jas pasitikėti vietos valdžios fondais.

Tokios krizės akivaizdoje susidaro įspūdis, jog privatizacija yra politinis įrankis, kuriuo dažnai naudojasi pareigūnai. Viešoji valdžia naudojasi privatizacija norėdama įveikti krizę ir (arba) kai privatizacija pasiteisina kitose jurisdikcijose. Kaip rodo JAV merų konferencijos duomenys, keturi iš dešimties miestų palaikytų privatizaciją, jei tai sumažintų kainas ir pritrauktų privataus kapitalo investicijas.

Kokia kitų JAV miestų patirtis? Kiti du atvejai yra iš Amerikos aplinkosaugos agentūros.

### **Indianapolis, Indiana (sutarties procedūros, parama ir vadovavimas)**

*Apibūdinimas.* Šis bendradarbiavimas apima sutartą dviejų pažangių privataus operatoriaus nuotekų priežiūros įmonių vadybą, aptarnavimą ir operacijas. Prieš sutarties sudarymą abi įmonės buvo modernios ir dirbo labai efektyviai. Į sutartį jos įtraukė preliminarę priežiūrą, pirminį valymą, biologinę priežiūrą per biovalymą ir deguonies nitrifikavimą, nuotekų filtravimą ir ozono dezinfekciją prieš paleidžiant nuotekas į upę. Į sutartį įtrauktos ir purvo, dumblo saugojimo įmonės, laboratorijos ir panaudojimo programos. Iš sutarties išbraukta kanalizacijos priežiūra, įrankių, įrangos kaupimas ir klientų aptarnavimas. Už pagrindinio kapitalo kaupimą lieka atsakingas miestas.

*Demografija.* Indianapolio regiono ekonomika labai įvairialypė. Vidutinis jos augimas – apie 1,5 proc. kasmet. Dvi nuotekų sistemos priežiūros įmonės aptarnauja nuo 850 000 iki 900 000 žmonių didžiojoje Indianapolio dalyje, kuri apima visą Mariono kraštą.

Gamyklų poreikiams tenkinti kasmet reikia 300 mln. arba per dieną – 150 galonų vandens kiekvienai nuotekų sistemai.

**Varžybos.** Miestas norėjo atlikti reikiamas procedūras, kontrolę ir vadovavimą mažindamas kainas ir biudžeto lėšas. Jis apsvarstė daug galimybių ir pasirinko viešąją ir privačiąją partnerystę. Įgyvendindamas šį pasirinkimą, miestas paskirstė viešosios nuosavybės mokesčių lengvatas ir gavo pajamų iš efektyviai dirbančio privačiojo sektoriaus.

Darbo jėga buvo nukreipta patraukiam siūlymui sukurti. Tai įtraukė miesto ir krašto tarybos narius, komunalinių įmonių vadovybę ir personalą, kontrolės pareigūnus, miestiečius ir sąjungas – Jungtinių Amerikos Valstijų federaciją, Kaimo ir savivaldybių dirbančiųjų organizaciją (AFSCME). Miesto ir AFSCME santykiai buvo įtempti, bet jie pagerėjo pardavimo proceso metu. Laimėjusio siūlymo atstovai gerbė AFSCME ir bendrus miesto interesus bei garantavo darbo vietas. Visi darbuotojai buvo įdarbinti per du mėnesius. Visas procesas, įskaitant ir pasiruošimo pardavimui laiką, truko 8–10 mėnesių. Jis kainavo nuo 200 000 iki 300 000 dolerių, mokėta patarėjams, konsultantams, inžinieriams. Šios išlaidos buvo padengtos per kelias savaites iš pagal sutartį gautų pajamų.

**Pateikėjų atranka.** Baltosios upės aplinkosaugos partneriai (WREP) – grupė privačių firmų, buvo išrinkta veikti, paremti valdyti dvi nuotekų sistemos priežiūros įmones. WREP siūlymas garantavo 38 proc. pajamų (daugiau nei buvęs biudžetas) ir geresnius kompanijų profesinius sugebėjimus nei kitų pretendentų. WREP turėjo atsižvelgti į vandens kokybės reikalavimus, būti atsakinga už baudas, skirtas už didelius pažeidimus, privalėjo palaikyti tokį pat arba geresnį paslaugų lygį, nei teikdavo miestas. WREP yra audituojamas subjektas – tikrinama, kaip laikomasi sutarties nuostatų ir privačių operacijų kokybės reikalavimų.

**Nauda.** WREP tikslas – per penkerius metus uždirbti 60 mln. dolerių. 1993–1994 m. komunalinės įmonės ir miesto biudžetas sumažėjo nuo 30 mln. dolerių iki 17 mln. ir darbininkų skaičius – nuo 328 iki 196. 1996 m. gegužę WREP personalas buvo 168 žmonės.

Miestas stengėsi nedidinti mokesčių, tikėtasi, kad jie dėl infliacijos didės lėtai. Pajamos kaupiamos Kanalizacijos sanitariniame fonde, jos panaudotos miesto sistemai tobulinti ir jos teritorijai išplėsti.

Tarša buvo sumažinta septynis kartus, nors lietūs tuomet buvo smarkesni nei anksčiau. Nelaimingų atsitikimų per dvejus metus nuo sutarties pasirašymo sumažėjo 80 proc. ir Indianos vandens užterštumo kontrolės asociacija 1995 m. suteikė WREP saugumo apdovanojimą. Nuo sutarties pradžios darbuotojų skundų sumažėjo nuo 38 – 1993 m. iki 1 – 1994 m., o 1995 m. nebuvo nė vieno skundo.

**Trūkumai.** Sutartis buvo sudarytas tik penkeriems metams. Pasibaigus terminui sutartis turės būti pasirašoma iš naujo. Bet kokie pakeitimai, norimi inicijuoti miesto ar privataus operatoriaus, turi būti įtraukti į naują sutartį.

**Pamokos.** Galima pateikti pagrindinius principus, kuriais grindžiamos miesto ar privataus operatoriaus pastangos:

- teigiamų rezultatų pagrindas yra viešos ir atviros varžybos;
- pirmaujančios komandos turi būti apsvarstytos ir sudarytos anksti, derybų procese;
- darbuotojai turi kovoti už save, procese turi dalyvauti profesinės sąjungos;

- kai kyla abejonių, miestas patarimų kreipiasi į ekspertus;
- veiklos dokumentuose turi būti apibrėžti veiklos standartai, o pardavėjai raginami pasiekti ir palaikyti veiklos tikslus;
- veiklos vizijos turi būti numatytos sutartyje.

Tyrimas atskleidė trijų lemiamų sričių padėtį:

**Elgesys su darbuotojais.** Darbuotojų algos ir pašalpos padidėjo nuo 9 iki 28 proc., nelaimingų atsitikimų sumažėjo 91 proc., o skundų – 99 proc.

- Aplinkosaugos reikalavimų vykdymas. WREP pasiekė rekordą mieste vykdydama aplinkosaugos reikalavimus.
- **Kainų kritimas.** Per penkerius metus miestui sutaupyta 78 mln. dolerių daugiau, nei tikėtasi (tikėtasi 65 mln. dolerių).

1997 m., praėjus trejiems metams nuo sutarties, pranokusios visas numatytas galimybes, pasirašymo, miestas nusprendė pakeisti egzistuojančią penkerių metų sutartį į 10 metų sutartį. Ji galiojo iki 2007 m. Iš viso iš sutarties nuo 1994 m. iki 2007 m. buvo gauta 250 mln. dolerių.

### Džersis, Naujasis Džersis (sutarties paslaugas)

**Apibūdinimas.** 1995 m. vasarą Džersis nutarė privatizuoti savo Vandens departamentą, atsižvelgdamas į naujojo mero, išrinkto iš privatizavimo ir verslą palaikančių kandidatų rato, pastangas. Atlikus galimybių analizę nustatyta, kad didelės pajamos galimos bendradarbiaujant privačiajam ir viešajam sektoriams. Apsvarsčius ir kruopščiai įvertinus pasiūlymus, miestas sudarė trejų metų einamąją sutartį su „Jungtinių vandenų“ ištekliais (UWR).

**Demografija.** Džersyje verslui palanki gyvenimo ir mokesčių aplinka. Algos yra palyginti mažos, bet ir mokesčiai, (taip pat ir už komunalines paslaugas) mažesni nei kituose miestuose. Dėl mažesnių kainų daugelis Niujorko kompanijų turi šiame mieste verslo biurus. Miesto meras nutarė plėtoti miesto ekonomiką ir siekti finansinių pokyčių. Jis prisidėjo prie privatizacijos paramos ir išreikalavo palankiausio kainos ir vandens sistemos teikimo paslaugų kokybės derinio.

Džersio Vandens departamentas teikia vandenį apie 32 000 mažmeninių klientų, gyvenančių Naujojo Džersio metropolitenos zonoje, anapus Hadsono upės. Geriamasis vanduo pumpuojamas per akvioduką į Džersio zoną ir iš čia yra pristatomas mažmeniniams klientams. Didmenininkai Hakensake, Naujajame Džersyje ir Hobokeno, Lyndhurto, šiaurinio Kaldvelo savivaldybėse yra aptarnaujami per akvioduką.

Miestui priklausanti sistema susideda iš dviejų rezervuarų, 5 700 akrų vandens baseino, paslaugų įmonės ir didelės perdavimo ir paskirstymo sistemos. Rezervuaruose telpa 3,3 ir 8,0 bilijonų galonų per dieną. Iš 80 mln. galonų per dieną vandens įmonės sunaudoja vidutiniškai 55. Vandens paruošimo įmonės yra pastatytos greta vieno rezervuaro už 23 mylias į šiaurės vakarus nuo miesto.

**Varžybos.** Valdantysis komitetas buvo suformuotas iš miesto tarybos narių. Buvo sudaryta darbo grupė, ji aktyviai dalyvavo sprendžiant iškilusias problemas.

Sutarties pretendentai buvo įvertinti pagal techninius jų nuopelnus, vadybą, operacijas ir požiūrį į paramą, patirtį ir atsakomybę, galimybes vykdyti sutarties reikalavimus ir galimybę sumokėti nustatytą kainą. Naujasis Džersis neseniai buvo gavęs leidimą privatizuoti vandens sistemų komunalines įmones. Procesas truko apie metus ir kainavo nuo 300 000 iki 350 000 dolerių. Sutartis buvo pasirašyta 1996 m. balandžio 1 dieną. Nurodymai, susiję su pelnu ir biudžeto pajamomis, kurias miesto taryba patvirtino, buvo nesudėtingi. Darbininkų sąjungos buvo įtrauktos derybų pradžioje. Sutartyje buvo garantuojama, kad privatizuotojas išlaikys visus darbininkus bent jau vienerius metus.

**Pateikėjų atranka.** Miestas sudarė trejų metų sutartį su „Jungtiniais vandenimis“. Buvo privatizuotos visos vandens tiekimo paslaugos, įskaitant ir tiekimą iš šaltinių, jų priežiūrą, paskirstymą, duomenų nuskaitymą, sąskaitų tvarkymą, rinkimą, ir laboratorijos paslaugas. „Jungtiniai vandenys“ prisiėmė atsakomybę už baudas, gautas dėl nustatytų taisyklių pažeidimų. Miestas pasiliko teisę nustatyti tarifus ir numatyti veiklos politiką. Kainų sumažinimo derybos buvo vykdomos dėl rinkliavų mažėjimo, norint padidinti vandens paslaugų pardavimą didmenininkams ir sumažinti už vandenį nesurinktus mokesčius.

**Nauda.** Per penkerius sutarties gyvavimo metus miestas tikėjosi gauti apie 38,5 mln. dolerių: 2,5 mln. išankstinių koncesijų mokesčių iš „Jungtinių vandenų“; 17,5 mln. dolerių iš gaunamų pajamų; 18,5 mln. už komunalinių įmonių teikiamas paslaugas ir iš didmeninio vandens paslaugų pardavimo. Sutartyje yra punktai, leidžiantys „Jungtiniams vandenims“ užsidirbti papildomų pajamų, jei padidėja paslaugų kainos ir keičiamos vandens normos. Užuo mažines kainas, miestas pajamas naudoja sistemoms kapitališkai atnaujinti. „Jungtiniai vandenys“ pradėjo visapusišką pirminę ir prevencinę remonto programą, kuri miestui yra neprivaloma. Tikimasi, kad privatizacija padės pagerinti klientų aptarnavimą ir išplės dirbančiųjų galimybes organizuojant mokymus ir didinant algas.

## Kas tuo laiku vyko Atlantoje

2004 m. vasarą Atlantos merė Franklin nusiuntė oficialų laišką „Jungtiniams vandenims“, kad miestas nepatenkintas sutarties įgyvendinimu. Ji nurodė problemas, įskaitant ir lėtą kompanijų aprūpinimą kadrais, sąskaitų, dokumentų tvarkymą ir skaitiklių įrengimą bei taisymą.

Po šio merės žingsnio abi šalys ėmė bendradarbiauti. „Jungtiniai vandenys“ pakeitė vadovavimo stilių, norėdami sušvelninti santykius ir viską pradėti iš naujo. Abi šalys dirba remdamosi sąraše nustatytomis normomis ir laikydamosi paslaugų kokybės standartų.

Pasak merės, „Jungtiniai vandenys“ pripažino savo trūkumus ir rugpjūtį pradėjo 90 dienų permainų laikotarpį. Jie nereiškė jokių pretenzijų dėl 80 mln. dolerių išmokų, kurias buvo patvirtinęs ankstesnis miesto meras. Be to, jie skyrė 9 mln. dolerių paslaugų kokybei pagerinti.



Kol vyko derybos, nebuvo kreipiama dėmesio į tris dalykus. Pirmiausia, tai pasakyti- na apie reliatyvų vykdymo suvokimą. Pasibaigus viešojo aptarnavimo terminui, „Jungtiniai vandenys“ visada sulaukdavo kritikos ir skundų dėl darbų vykdymo, lėto darbų tempo ir netikslių vandens sąskaitų. Nors „Jungtinių vandenų“ paslaugos buvo toli gražu netobulos, bet jie atlieka daugiau remonto darbų ir greičiau rekonstruoja daugelį Atlantos infrastruktūros objektų – tiek savivaldybės operatoriai anksčiau niekad nepadarydavo. Pavyzdžiui, sutartyje reikalaujama kasmet pataisyti per 4500 gaisrinių hidrantų; „Jungtiniai vandenys“ kasmet pataiso apie 4000. Prieš privatizavimą būdavo pataisoma 3000 gaisrinių hidrantų, darbai būdavo prastesnės kokybės.

Antra, privatizuotojai sutaupo miestui dideles pinigų sumas. Miestas mokėdavo 42 mln. dolerių per metus, o dabar – tik 21 mln. – taigi per dvidešimt metų sutaupoma 400 mln. Net jeigu per metus tektų mokėti 80 mln. dolerių, per 20 sutarties metų miestas vis tiek sutaupyti apie 320 mln. dolerių. Jungtiniai vandenys prisideda prie patrauklaus kapitalo kūrimo, o tai garantuoja tolesnes pajamas.

Trečia, merė Š. Franklin reikalavo vykdymo atsakomybės. Kad ir kaip ten būtų, ar tie patys reikalavimai galėjo būti keliami viešojo sektoriaus atliekamiems darbams? Pagrindinis privatizacijos proceso pranašumas yra sutartis, suteikiančios galimybę numatyti ir nustatyti daugiau atsakomybės. Viena yra aišku: Franklin, vadovaudamasi tik naujosios viešosios vadybos principais, nebūtų galėjusi įgyvendinti pertvarkų.

## Išvados

Atlantos miesto sutartis siūlo kelias vertingas išvagas, kaip vesti derybas dėl viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimo.

1. Bendravimas yra esminis veiksnys. Kartais per menkas supratimas gali būti pagrindinė ginčų ar net bendradarbiavimo nutraukimo priežastis – taip buvo ir Atlantos sutarties atveju. Kuriant tarpusavio pasitikėjimo santykius, būtina struktūrizuoti rizikos veiksnius, atlyginimus, pelną ir galimybes dar derybų dėl sutarties stadijoje. Nauda, kurios tikimasi iš sutarties, turi būti numatoma apskaičiuojant rezultatus ir išorės veiksnius (kainą, kokybę, paklausą). Tai svarbiau nei kiti veiksniai (tokie kaip darbo lygis, valandos, personalas ir t. t.). Taip bus išvengta subjektyvių įkainių, o konflikto tikimybė bus mažesnė.

2. Veiklos apžvalga, pranešimai ir priežiūra yra svarbūs. Atskaitomybė sutartyje labai svarbi. Sutartis svarbi tik tada, jei svarbi priežiūra ir rengiamos veiklos ataskaitos. Periodiška stebėseną, veiklos apžvalga ir pranešimai yra numatyti suratyse. Kuo didesnė rizika ir nesąžiningumo galimybė, tuo griežtesni reikalavimai.

3. Aiškūs ir patvirtinti tikslai bei siekiai. Tikslai ir siekiai turi būti tiksliai suformuoti ir suvokti abiejų šalių. Atvira ir abipusė komunikacija prieš sudarant sutartį ir jos sudarymo metu leidžia tinkamai suvokti aplinką. Be to, abiem dalyviams reikia būti stropiems įsitraukus į derybas.

4. Sutarties pagrindas yra jo vertė. Uždirbti pinigus yra svarbu, bet dar svarbiau yra turėti puikiai veikiančią sistemą. Dėl to miestai sutartyse turi vengti mažinti ar didinti kai-

nas. „Jungtinių vandenų“ tvarkos pakeitimas sukėlė problemų Atlantoje. Geriausia sutartis sudaryti remiantis kaina.

5. Turi būti nustatyti tinkamiausi ilgalaikio verslo modeliai. Atlanta buvo pirmas miestas, kuris ėmėsi legalizuoti ilgalaikes sutartis. Dauguma ilgalaikių sutarčių buvo susijusios su neapskaičiuotais vandens kiekiais. Miestas ir kitas sutarties dalyvis turi tiksliai žinoti sutarties kainą. Sutarties dalyviai pasirinko taikyti O ir M modelį (tipiška 3–5 metų individualių įmonių sutartis), paprasčiausių terminų, dydžio ir laiko atžvilgiu.

6. Atlantos privatizavimo proceso patirtis yra geras pavyzdys. Tyrimai rodo, jog 90 proc. JAV miestų, kurie ką nors privatizavo, nenorėtų grįžti į padėtį prieš privatizavimą. Dėl blogos vandens ir nuotekų tvarkymo infrastruktūros padėties privatizacija išliks svarbiu politiniu įrankiu, gerinant paslaugų kokybę, įgyvendinant naujus aplinkosaugos standartus ir mažinant kainas.

## Literatūra

1. Cook, M.; Rosseel, K. Securing Improvements in Water Quality: EPA and Water Infrastructure Financing, *The Project Finance*, all 1997, p. 29-36.
2. U.S. Environmental Protection Agency, Environmental Finance Program, A Guidebook of Financial Tools Section 4B, Public Partnerships and Optimization Case Studies, 1999, [www.epa.gov/efinpage/guidbk98/gbk98/gbk4b.htm](http://www.epa.gov/efinpage/guidbk98/gbk98/gbk4b.htm).
3. U.S. General Accounting Office, Water Infrastructure Information on Financing, Capital, Planning and Privatization, Washington, D.C. August 2002).
4. National Association of Water Companies, NAWC Privatisation Study: A Survey of the Use of Public-Private Partnerships Drinking Water Utility Sector, Washington, D.C.: National Association of Water Companies, 1999, p.39.
5. Davis, T. McKenna Long & Aldridge LLP, interview with Geoffrey F. Segal, July 2002.
6. Data for 2001 from William Reinhardt, 6th Annual Outsourcing Survey, Public Works Financing, March 2002, p. 1.
7. both from EPA and GAO reports.
8. Obrazcovas, V.; Savas, E. S. Viešųjų paslaugų privatizavimas: praktika ir patirtis. Vilnius: MRU, 2009, p. 165–189.

Vladimiras Obrazcovas

### Water-Supply Privatisation in the USA Cities

#### Abstract

Why do cities privatise? The top two reasons that the governments privatise are an internal effort to reduce costs (about 90% of the respondents) and external fiscal pressures (about 53%). In other words, governments privatise to save money. An identified infrastructure decay is another important reason; municipalities needed costly new or rehabilitated infrastructure and thus entered into public-private partnerships. Privatisation did provide the expected cost saving.

This article describes some basic principles that guided the privatisation/competition effort: the key is competition - privatisation is only one of the possible outcomes; competition will be public and open to all qualified contestants; cross-functional evaluation terms will evaluate competitive responses; as far as practical, current employees will be encouraged to compete; accurate cost-accounting information is needed to compare proposals; when in doubt about possible savings, let the marketplace speak; contracts have to contain performance standards and provide economic incentives for good performance. Also, they should be managed effectively.

The author describes the practice of water supply privatisation contracts in the USA municipalities. This experience is extremely valuable for other countries.

*Vladimiras Obrazcovas* – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo katedros profesorius, habilituotas daktaras.

El. paštas: vobraz@mruni.eu

*Vladimiras Obrazcovas* – Mykolas Romeris University, Faculty of Politics and Management, Department of Public Administration, Prof. Habil. Dr.

El.paštas: vobraz@mruni.eu

Straipsnis įteiktas redakcijai 2012 m. sausio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2012 m. vasario mėn.