

## REGLEMENTAREA SI PARTICIPAREA SECTORULUI PRIVAT IN DOMENIUL APEI SI SANITATIEI

JUDITH A. REES

Parteneriatul Global al Apei  
Comitetul Tehnic Consultativ (TAC)



Global Water Partnership Secretariat: Hantverkargatan 5, House 6 (2<sup>nd</sup> floor), SE-112 21 Stockholm, Sweden  
Tel: +46 8 562 51 900/922, Fax: +46 8 562 51 901; e-mail: [gwp@gwpforum.org](mailto:gwp@gwpforum.org) Website: <http://www.gwpforum.org>

GWP - CEE SECRETARIAT – SHMI SK, - Jeseniova 17, 833 15, Bratislava, Slovakia  
Tel/Fax: +421.2.5941 5294, E-mail: [gwpcee@shmu.sk](mailto:gwpcee@shmu.sk), <http://www.gwpceeforum.org>

GWP-ROMANIA – Asociatia Parteneriatul Global al Apei din Romania, Aleea Fizicienilor 4, Ap.16, Sector 3, cod 032113  
Tel: +40 21 348.09.47, b-mail : [lipopesc@b.astral.ro](mailto:lipopesc@b.astral.ro) Website: [www.gwp-romania.ro](http://www.gwp-romania.ro)

**Parteneriatul Global al Apei (GWP)**, înființat oficial în 1996, este o rețea internațională deschisă tuturor organizațiilor implicate în managementul resurselor de apă: instituții guvernamentale ale țărilor dezvoltate și ale țărilor în curs de dezvoltare, Agenții ale Națiunilor Unite, bănci de dezvoltare bi- și multilaterale, asociații profesionale, institute de cercetare, organizații nonguvernamentale, și sectorul privat. GWP a fost creat pentru a promova și încuraja Managementul Integrat al Resurselor de Apă (IWRM), care are scopul de a asigura o dezvoltare completă și un management al apei, terenului și resurselor asociate prin maximizarea bunăstării economice și sociale fără a compromite sustenabilitatea sistemelor de mediu vital.

GWP promovează IWRM prin crearea unor foruri active la nivel național, regional și global. Autoritatea de guvernare a Parteneriatului cuprinde Comitetul Tehnic Consultativ (TAC), format dintr-un grup de 12 oameni de știință și experți recunoscuți internațional, calificați în diferite discipline ale domeniului gospodării apelor. Acest comitet, al cărui membri vin din diferite regiuni ale lumii, asigură un suport tehnic și consultanța altor foruri guvernamentale ca și structurilor Parteneriatului ca un întreg. TAC a fost însărcinat cu dezvoltarea unui cadru analitic al sectorului de apă și propunerea unor acțiuni care vor promova managementul durabil al resurselor de apă. TAC menține un contact deschis permanent pentru organizațiile sale simetrice, adică TAC-urile regionale ale GWP, actualmente înființate în lumea întreagă pentru a facilita aplicarea IWRM la nivel regional și național.

În întreaga lume adoptarea și aplicarea unui management integrat al resurselor de apă – IWRM, necesită modificarea modului de gestiune și conducere a acestei activități la nivel de comunitate internațională, în particular felul cum sunt realizate investițiile. Pentru realizarea modificărilor în acest scop sunt întrebuintate strategii care se adresează aspectelor conceptuale, regionale și globale și planuri de acțiune pentru implementare. Această serie de manuale informative, publicată de GWP prin instituția lui de bază – Agenția Internațională de Cooperare Dezvoltare Suedeză (SIDA) – a fost creată pentru diseminarea lucrărilor scrise și imputernicite de TAC pentru a se adresa în plan conceptual partenerilor GWP. Subiectele și punctele de discuție, precum apa pentru securitatea alimentatiei, privatizarea și rolul femeilor în gospodărirea apelor se regăsesc în aceste lucrări.

Constatarile, interpretările și concluziile exprimate în cadrul acestei serii aparțin în întregime autorilor și nu trebuie atribuite în nici un fel GWP, SIDA, nici ca expresii oficiale ale Comitetului Tehnic Consultativ al Parteneriatului Global al Apei. Această lucrare particulară, Reglementarea și Participarea Sectorului Privat în Domeniul Apei și Sanitației, a fost pregătită de una din membrii TAC Judith A. Rees, pentru întâlnirea TAC din noiembrie 1997 în Vitoria, Brazilia.

Alte lucrări publicate de către TAC în seria Lucrărilor Fundamentale:

- Nr. 2: “Apa ca Bun Economic și Social: cum se aplică principiile în practică” – Peter Rogers, Ramesh Bhatia și Annette Huber (1998).
- Nr 3: “Principiile de la Dublin pentru apă, reflectate într-o evaluare comparativă a reglementărilor legale și instituționale pentru Managementul Integrat al Resurselor de Apă” – Miguel Solanes și Fernando Gonzales-Villarreal (1999).
- Nr.4: “Gospodărirea Integrată a Resurselor de Apă” - Comitetul Tehnic Consultativ al GWP (2000).
- Nr. 5: “Scrisoare Către Ministrul Meu” – Ivan Chéret (2000).
- Nr. 6 : “Riscul și Gospodărirea Integrată a Resurselor de Apă - Judith A. Rees (2002)
- Nr 7: “ Guvernarea Eficientă a Apei “ –Peter Rogres și Alan W. Hall ( 2003)
- Nr 8: “ Reducerea Saraciei și Managementul Integrat al Resurselor de Apa –IWRM “ Peter Rogers și Alan W. Hall ( 2003)
- Nr 9 : “Managemetul Apei și Ecosistemele: Trăind în schimbare” Malin Falkenmark ( 2003)
- Nr 10 : “ Managementul Integrat al Resurselor de Apa –IWRM și Planurile de Eficientizare a Apei De ce , Ce , Cum” Torkil Jonch- Clausen ( 2004)

***Reglementarea si Participarea Sectorului Privat  
in Domeniul Apei si Sanitatiei***



©GLOBAL WATER PARTNERSHIP (GWP)  
**Parteneriatul Global al Apei**

Hantverkargatan 5, House 6 (2<sup>nd</sup> floor) SE-112 21  
Stockholm, Sweden  
Tel: +46 8 562 51 900/922 Fax: +46 8 562 51 901  
e-mail: [gwp@gwpforum.org](mailto:gwp@gwpforum.org) Website: <http://www.gwpforum.org>



**Global Water  
Partnership**

Central and Eastern Europe

**GWP- CEE** c/o Slovak Hydrometeorological Institute  
Jeseniova 17, 833 15 Bratislava , Slovakia ,  
Tel/fax: +421.2.5941 5294  
e-mail: [gwpcee@shmu.sk](mailto:gwpcee@shmu.sk) <http://www.gwpceeforum.org>

**Asociația Parteneriatul Global al Apei -“GWP-România”** ,  
Alea Fizicienilor 4, Bl 3C, Et 2, Ap 16, Sector 3, cod 032113  
București, Romania

Ing. **Liviu N. Popescu** Membru în GWP CEE-Regional Council  
Tel: +40 21 3480947  
Email: [lipopesc@b.astral.ro](mailto:lipopesc@b.astral.ro) ; <http://www.gwp-romania.ro>

Toate drepturile rezervate. Tipărit în Suedia. Prima apariție, iunie 1999.  
Prezentul material nu poate fi folosit pentru revânzare sau în alte scopuri comerciale fără permisiunea producătorilor; Parteneriatul Global al Apei (GWP) – Grupul Tehnic de Avizare al țărilor Central și Est Europene (CEE-TAC).

Porțiuni din acest text pot fi reproduse cu permisiunea și cu menționarea autorului GWP-/SIDA. Ideile, interpretările și concluziile exprimate în această publicație sunt în întregime ale autorilor și nu trebuie să fie atribuite sub nici o formă organizației GWP în ansamblul ei și nici considerate ca poziție oficială a Comitetului Tehnic de Avizare al GWP

ISSN: 1652-5396

ISBN: - 91-85321-58-3

*Reglementarea si Participarea Sectorului Privat  
in Domeniul Apei si Sanitatiei*

---

Judith A. Rees

**Publicat de Parteneriatul Global al Apei**

---

*Autoarea este membra a Comitetului Tehnic Consultativ al Parteneriatului Global al Apei (TAC) si profesoara de Managementul Resurselor si Mediului, din Departamentul de Geografie si Mediu a Scolii Londoneze de Economie si Stiinte Politice.*

## **INTRODUCERE**

---

*PARTICIPAREA SECTORULUI PRIVAT este o solutie binecunoscuta pentru eliminarea esecului in cadrul activitatilor multor companii publice, pentru operarea eficienta a acestora si pentru realizarea investitiilor atat de necesare pentru acoperirea nevoilor comunitatii. Totusi, nu exista garantii ca privatizarea va aduce intodeanua imbunatatirile dorite. Simpla convertire a unui sector care este monopol de stat intr-unul priva, nu va aduce totdeauna avantaje competitive pentru o operare eficienta, nu va putea realiza investitiile necesare si nici nu va reusi sa raspunda mereu cerintelor consumatorilor. De asemenea numai privatizarea in sine, nu poate imbunatati performanta sectorului respectiv daca guvernele nu sunt de acord sau nu pot sa tratezeze celelalte probleme cum ar fi: surplusul de angajati, stabilirea politicilor de fixare a pretului apei intr-un mod neeconomic, finantarea aprovizionarii bunurilor publice, si restrictionarea interventiilor politice intruse.*

*Date fiind caracteristicile sectorului apei si sanitatiei este inevitabila necesitatea unei forme de reglementare publica continua a companiilor private. Povara reglementarii poate fi redusa prin adoptarea unei forme de privatizare competitiva, alegand o structura de sector mai competitiva si prin planificarea unui regim de reglementare adecvat. Totusi, trebuie sa se recunoasca ca este necesar a exista un echilibru intre intentia de a face o afacere atractiva pentru firmele private si totodata dea introduce un sistem de reglementar performant la nivel national. In practica, reglementarea reprezinta crearea conditiilor in care firmele private pot opera efectiv si eficient si, de asemenea reprezinta protejarea clientilor si si a intereselor publice.*

**P**rivatizarea si eliminarea-reglementarilor guvernamentale au devenit, inca din anii 1980, o solutie populara fata de esecul companiilor de stat, a planificatorilor si a legiuitorilor asociati. Industria prelucratoare proprietate de stat, a fost caracterizata ca fiind lipsita de spirit inovator si incapabila de a concura pe pietele mondiale; utilitatile publice au fost considerate suprapopulate, ineficiente si incapabile de a furniza chiar si asa serviciile de baza, unei populatii in continua crestere, in timp ce birocratia legiuitoare a fost considerata o povara prea costisitoare pentru companiile din sectorul privat.

Aceste esecuri au fost atribuite faptului ca acestea reprezentau proprietati ale statului si aveau un management cu o dinamica relativ statatoare, specifica proprietatilor statului. Explicatiile in ceea ce priveste acest punct de vedere variaza, dar in cele mai multe analize efectuate se citeaza trei factori interrelationali:

- organizatiile de stat sunt izolate de stimulentele competitive care actioneaza in cadrul pietelor libere de forta de munca, de capital si de produse;
- intreprinderile de stat sunt expuse interventiilor politice de termen scurt, luptelor pentru avantaje politice si cererilor unor grupuri de interese (cum ar fi sindicatele) pentru anumite privilegii;
- managerii firmelor de stat pot, sa-si urmareasca mai degraba propriile interese decat cele publice deoarece adevaratii proprietari – platitorii de taxe – au putine mecanisme eficiente de a semnaliza cerintele sau nemulțumirea lor in ceea ce priveste managementul.

Exista acum dovezi evidente din partea multor tari care sugereaza ca lipsa concurentei pe piata si ca ‘directiile politice inconsistente si cateodata imprevizibile’ au limitat eficienta cu care intreprinderile de stat opereaza. (Parker, 1997).

### **Privatizarea va imbunatati performanta?**

Este totusi lipsit de valoare, a presupune ca imbunatatirile performantei se vor realiza automat daca, intreprinderile de stat sunt supuse unei forme de privatizare. Numai prin implicarea sa, sectorul privat nu va putea de unul singur sa indeparteze multe din barierele necesare pentru imbunatatirea raportului productivitate/eficienta care este o piedica prin multiplele si complicate operatiuni din sectorul public.

In Marea Britanie, unde la inceputul anilor 1980 a inceput un program extins de privatizare, o serie de studii de performanta au condus la concluzia ca nu exista relatii automate intre privatizare si imbunatatirea productivitatii (Yarrow,1989; Bishop si Green,1995; Martin si Parker,1997). Chiar daca cele mai multe (dar nu toate) firme privatizate au inregistrat castiguri in ceea ce priveste productivitatea muncii, rezultatele productivitatii totale au fost descrise ca “dezamagitoare si nu sustin punctul de vedere ca privatizarea a condus la o imbunatatire majora in termenii utilizarii tuturor intrarilor” (Parker si Martin,1997, p.29). Pentru unele industrii profitul de productivitate a fost de fapt cel mai mare sub sistemul de drept de proprietate publica in anii ce au precedat privatizarea, ceea ce ridica intrebarea daca mecanismele angajate sa atinga anumite profituri pot fi eficiente fara amenintarea privatizarii. Evaluările experientei Marii Britanii nu servesc doar ca o avertizare asupra asteptarilor euforice in ceea ce priveste posibilele realizari ale privatizarii, dar de asemenea arata foarte clar ca dreptul de proprietate al sectorului privat sau managementul nu sunt neaparat factori determinanti cruciali ai performantei viitoare a industriei.

### **Factorii care influenteaza efectele privatizarii**

Se intelege de la sine ca scopul participarii sectorului privat la realizarea imbunatatirilor de performanta va depinde partial de tipul de intreprindere ce opereaza in sectorul public. Productivitatea curenta, expertiza tehnica, capacitatea manageriala, stabilirea preturilor si practicile de colectare a veniturilor, strategiile de investitie si constrangerile sistemului de reglementare vor afecta ce este posibil sa realizeze oricare nou proprietar sau manager. Totusi, daca acest scop va fi translatat in sensul imbunatatirilor reale si durabile ale performantei acesta va fi determinat de interactiunea complexa dintre patru factori care sunt interdependenti:

- **Forma implicarii sectorului privat** (ex. functie de sistemul de reglementare, de BOT, de concesiune, de contract);
  - **Structura competitiva a sectorului** si directia probabila care exista pentru modificarea sa in timp;
  - **Tipul companiei private implicate** – acesta include competenta ei tehnica si manageriala, seria operatiunilor ei (ex. conglomerate diversificate sau firme de productie individuale), linia de operare (transnationala, nationala sau locala) si caracteristicile proprietarilor/partilor majore implicate;
  - **Regimul de reglementare post-privatizare** – acest termen este folosit in sensul cel mai larg pentru pastrarea tuturor rolurilor de continuitate ale sectorului public si a institutiilor (contracte, agentii de reglementare, legi, instrumente de piata, etc) angajate sa influenteze, sa furnizeze stimulente sau sa controleze direct conduita sectorului privat
- Acesti factori nu opereaza independent unul de altul. Forma implicarii sectorului privat si structura pietii competitive vor afecta ambele, de exemplu, rolurile pe care sectorul public va trebui sa continue sa le exercite. Pe langa aceasta, natura si capacitatea regimului de reglementare post-privatizare nu vor influenta doar tipul companiei private (daca exista) atrasa spre fuzionare, ci de asemenea pot stabili limitele practice pentru formele fezabile ale implicarii sectorului privat.

### **Privatizarea implica un set complex de alegeri**

In aceasta lucrare, este argumentat ca procesul de privatizare nu presupune doar modificarile caracteristicilor manageriale si de proprietate ale unei industrii. Acest proces implica realizarea unui set complex de alegeri si schimbari, privitor la toti factorii care influenteaza performanta sectorului privat si care creeaza conditiile in care implicarea sectorului privat poate oferi imbunatatirile dorite ale performantei . Va fi realizata o incercare de evaluare a modului in care diferitele solutii alese (despre rolurile relative ale sectoarelor publice si private, forma de privatizare, structura industriei si regimul de reglementare) sunt potrivite pentru a influenta efectele participarii sectorului privat. Este clar ca impactul anumitor solutii alese nu va fi uniform; acesta va depinde mai mult sau mai putin de conditiile politice si socio-economice locale specifice. In plus, este evident ca cele mai multe guverne vor avea o gama restransa de solutii la alegere; din care unele



opțiuni care ar fi la modul teoretic “ideale” vor fi eliminate ca fiind nefezabile din punct de vedere politic și financiar. Privatizarea va fi din acest punct de vedere și mai întotdeauna o artă a posibilului; unele beneficii potențiale vor trebui să fie sacrificate pentru a obține un anumit beneficiu într-o măsură oarecare expectată .

### **Reglementarea ca un proces de negociere**

Înainte de a lua în considerare diferitele opțiuni de privatizare și reglementare, o anumită atenție trebuie să fie în primul rând acordată motivelor pentru care sectorul de apă și sanitație în particular, ridică probleme dificile pentru implicarea companiilor și/sau a sectorului privat. Vor fi discutate diferitele forme de participare a sectorului privat și implicațiile pe care fiecare le are față de rolul de continuitate cerut de sectorul public. Se va lua în considerare și structura post-privatizare a sectorului menționat deoarece aceasta va afecta profitabilitatea operatorilor privați, stimulentele competitive pe care ei le au pentru operări eficiente și necesitatea pentru asigurarea reglementării publice directe. Punctul central al lucrării se va deplasa în final către reglementarea însăși. Reglementarea nu este văzută doar ca un set pozitiv or negativ de reguli, acorduri politice și de monitoring, ci și ca un proces de negociere care trebuie să atingă echilibrul dintre asigurarea companiilor private cu stimulente pentru a investi și opera eficient și protejarea intereselor celorlalți actori economici și sociali. Atunci când sunt în discuție reglementările, este necesară depășirea acelor măsuri destinate în mod specific pentru a influența atitudinea furnizorilor de servicii și considerarea și a celorlalte măsuri necesare. Importanța este și considerarea unui mediu mai larg de reglementare care influențează productivitatea operatorului, profitabilitatea și consimțământul de a accepta diferite niveluri ale riscului comercial. Un element cheie în acest mediu mai larg este modul în care sunt manageriate resursele de apă ale unei țări și distribuite între utilizatorii competitivi și întrebuințari.

### ***Caracteristicile susceptibile ale sectorului apă***

Există cinci caracteristici importante ale sectorului alimentării cu apă și sanitație care transformă implicarea companiilor private într-o adevărată provocare:

- Nivelul monopolului natural și lipsa produselor substitutive;
- Bunurile publice și de valoare ridicată furnizate de acest sector;
- Relația crucială dintre infrastructura pentru apă și dezvoltarea urbană/economică;
- Natura intens capitalizată a sectorului și prezenta copleșitoare a costurilor scăzute, care sporesc riscurile sectorului privat;
- Natura multifuncțională și interconectată din punct de vedere hidrologic a resurselor de apă.

### **Monopol**

Dacă sectorul apă este împărțit în funcții distincte de-a lungul lanțului de furnizare a resurselor și de eliminare a reziduurilor (figura 1) sunt competitive în mod natural doar

doua segmente – constructia capacitatilor si serviciile de instalare. Distribuirea resurselor de apa necesare catre proprietatile individuale si indepartarea ulterioara a apelor uzate sunt monopoluri clasice in retea.

<b><i>Caracteristici Competitive ale Activitatilor Industriei pentru Apa si Sanitatie</i></b>	
<i>Distribuirea Resurselor si.....Reglementarea Utilizarii</i>	<i>Monopolul Natural pe Unitate Hidrologica</i>
<i>Constructia Capacitatii.....(inclusiv tratarea apei din rezervor si tratarea apei uzate)</i>	<i>Competitiv</i>
<i>Generarea Resurselor Majoritare.....</i>	<i>Oligopolistic (in locuri monopolistice)</i>
<i>Transmisia Resurselor Majoritare.....</i>	<i>Monopoluri Regionale</i>
<i>Tratarea Apei.....</i>	<i>Monopoluri Locale 'n' (la cel mai bun oligopolistic)</i>
<i>Distributia Resurselor Locale.....</i>	<i>Monopoluri Locale 'n'</i>
<i>Reteaua Locala de Canalizare.....si Reteaua Interconectata a Apei Pluviale</i>	<i>Monopoluri Locale 'n'</i>
<i>Tratarea Apei Uzate Menajere.....</i>	<i>Monopoluri Locale 'n' (la cel mai bun duopoly)</i>
<i>Licitatiile pentru Instalatii,.....Serviciile de Instalare (ex. testarea calitatii)</i>	<i>Competitiv</i>

**Figura 1.** Sectorul apei impartit in functiuni distincte de-a lungul lantului de furnizare a resurselor si de colectare / eliminare a apelor reziduale. Distributia apei si indepartarea apei uzate sunt monopoluri clasice in retea ; doar constructia capacitatii de productie si serviciile de instalare sunt competitive in mod natural.

Asigurarea resurselor majoritare, tratarea apei pentru utilizare si tratarea apei menajere uzate toate se bucura de un monopol spatial datorita costurilor mari implicate de transportarea produselor/serviciilor majoritare de apa. In alte servicii publice, mai ales in telecomunicatii si electricitate, puterea monopolului este diminuata treptat de inovatia tehnologica si dezvoltarea substituentilor competitivi. O astfel de diminuare este putin probabil sa se produca pe scara mare in sectorul apei, cel putin in viitorul previzibil. Monopolul se va mentine, altfel spus, ca o caracteristica pe termen lung a serviciilor de apa si sanatate.

Frecvent este uitat faptul ca, esecul pietei si dificultatile implicate de protectia consumatorului de abuzurile puterii monopolului privat, au fost factori importanti care istoric au aparut in dezvoltarea serviciilor publice in ceea ce priveste utilizarea apei in multe tari. Faptul ca aceste servicii publice pot esua in furnizarea performantelor solicitate, nu modifica cu nimic problema de baza a monopolului. Dovezile sugereaza ca performanta industriilor privatizate este grav afectata de nivelul de competitie cu care se confrunta (Bishop si Green, 1995). Nu exista nici un motiv pentru care monopolurile private ar fi mai eficiente sau sensibile la necesitatile clientilor decat cele publice. Ele nu trebuie sa intrebuinteze metode de productie cu cele mai mici costuri, din cauza ca pot avea putine stimulente pentru a aduce inovatii si nu vor furniza in mod necesar cantitatea sau calitatea produselor/serviciilor de apa pentru care clientii sunt dispusi si capabili sa plateasca.

Este bine cunoscut faptul ca in cazul monopolurilor private nereglementate, volumul de productie, standardele serviciului si nivelurile de investitie toate vor fi mai mici decat in conditii de competitivitate, in timp ce preturile sunt probabil mai mari si discriminatorii pentru clientii cu necesitati neelastice pentru apa (Herrington and Price, 1987). Asa cum Parker (1997) a subliniat recent ca un “monopol – proprietate privata nu este un rezultat agreabil, in particular in industriile care furnizeaza serviciile de baza pentru clienti (ex. serviciile pentru apa si serviciile de canalizare) si unde elasticitatea pretului cererii (raspunsul cerintei clientului la pret) este mica” (p. 1).

In realitate monopolul privat reglementat nu este o propunere acceptabila in sectorul apei. Aceasta ridica doua intrebari importante:

- Ce masuri pot fi luate pentru a limita puterea monopolista si a supune companiile implicate presiunii competitive?
- Pana unde este posibil ca sa se asigure ca guvernele sunt mai bune la reglementarea operatorilor privati decat au fost ca furnizori directi de servicii?

### **Bunuri publice si functiuni sociale**

Serviciile de apa si sanatate implica in mod caracteristic furnizarea asa numitelor bunuri “publice” si “de valoare”. Primele sunt bunuri si servicii care furnizeaza beneficii comunitatilor in general mai degraba decat consumatorilor specifici individuali; sanatatea publica si beneficiile ecologice din transportul apei menajere uzate, tratarea si eliminarea in conditii de siguranta sunt un exemplu evident. Bunurile de valoare sunt acelea pe care o anumita societatea considera ca ar fi furnizate independent daca consumatorii individuali sunt dispusi si capabili sa plateasca pentru ele. Sanatatea publica si consideratiile umanitare, fara mentionarea urgentelor politice, pot, de exemplu, solicita ca

gospodariile cu venituri mici sau cele care traiesc in zone cu costuri de aprovizionare foarte mari sa primeasca servicii subventionate si disponibile.

In acele tari unde sectorul public nu a fost dispus si capabil sa finanteze investitii in beneficiul societatii in domeniul sanitatii si tratarii apei uzate sau sa sigure ca saracii au acces la resurse de apa curata la nivel de baza, participarea sectorului privat in sine nu este un raspuns. Companiile private nu sunt servicii sociale. Ele doar vor furniza bunuri publice sau resurse de apa cu costuri mici daca pot acoperi costurile implicate, inclusiv recompensa lor solicitata privind orice investitie facuta. Excluzand sprijinul din granturi straine, astfel de costuri pot doar sa fie redobandite direct din banii publici sau din cresterile generale in ce priveste cheltuielile pentru apa. Cu alte cuvinte, privatizarea trebuie insotita de modificari explicite in politicile de stabilire a pretului si / sau prioritatile cheltuielilor publice.

### **Infrastructura si exploatarea apei**

Dezvoltarile industriale, comerciale si casnice sunt dependente in mod clar si crucial de asigurarea unei noi infrastructuri a apei si de mentinerea sistemelor existente in stare de functionare. In toate cazurile activitatea de maximizare a profitului companiilor private va avea drept rezultat marimea, localizarea si sincronizarea cheltuielilor de infrastructura care satisfac cel mai bine necesitatile publice. Apare un exemplu clar cand companiile private opereaza sub contracte cu timp limitat. Catre sfarsitul termenului, va fi in interesele financiare ale companiilor sa permita ca conditiile sa se deterioreze si sa neglijeze investitiile capitale.

Data fiind importanta dezvoltarii resurselor de apa, guvernele vor cauta inevitabil sa asigure ca deciziile de cheltuieli private vor reflecta modificarile prioritatilor publice si vor raspunde la modificarile conditiilor economice si sociale. Aceasta creeaza desigur probleme de taxare pentru proiectarea initiala a acordurilor participarii private si pentru dezvoltarea sistemelor de reglementare. Trebuie atins un echilibru delicat intre protectia intereselor publice si totodata protectia companiilor privind cerintele nestatornice si nerealiste pentru cheltuieli aditionale.

### **Puterea capitala, costuri si riscuri mici**

Chiar daca nu toate formele de privatizare implica parteneri privati in acceptarea responsabilitatii pentru investitiile capitale majore, unul din cele mai obisnuite motive pentru privatizare este sa deblocheze fondurile publice din responsabilitatea atingerii necesitatilor foarte mari de investitii ale sectorului apa si sanatate. Acest motiv a fost cu certitudine de importanta critica cand industria apei a fost privatizata in Anglia si Tara Galilor; cheltuieli majore au fost solicitate pentru a renova sistemele existente si a atinge cerintele Uniunii Europene de mediu si de calitate a apei (Rees, 1989). Acesta este un factor mai pertinent in tarile care trec prin experienta unei dezvoltari economice si urbane rapide si care se straduiesc sa extinda zona de actiune a furnizarii apei si sanitatii pentru un procent mai mare al populatiei.

Pentru sectorul privat investitiile la scara larga implica tot timpul riscuri semnificative si in particular cand investitiile sunt slabite, adica ele nu pot fi indreptate pentru intrebuintare in alta parte sau repartizate pentru alte scopuri. Daca un operator de linii aeriene nu reuseste sa faca o restituire acceptabila privind investitiile, aparatele de zbor pot fi utilizate in alte piete sau vandute altui operator; de asemenea cele mai multe

fabrici pot fi adaptate pentru a produce diferite bunuri daca afacerea initiala se arata neprofitabila. Astfel de optiuni sunt in mare parte nedisponibile in sectorul apa; nu exista utilizari alternative clare pentru sistemul de canalizare sau instalatiile de tratarea a apei reziduale.

Riscul se desfasoara intr-o varietate de forme:

- **Riscul de constructie** (costurile noilor dezvoltari sau renovarea sistemului depasesc asteptarile);
- **Riscuri comerciale** (cerinta pentru produse se schimba sau pot apare noi intrarii pe piata a noilor competitori);
- **Riscuri financiare** (rata dabanzii pe capitalul imprumutat creste sau se modifica ratele de schimb);
- **Riscuri de reglementare** (reglementatorii modifica standardele cerintelor de serviciu, resping maririle de pret sau nu reusesc sa previna poluarea surselor de apa);
- **Riscurile politice** (instabilitatea politica, exproprierea mosternirii sau expulzarea din tara).

Cu cat se considera riscul mai ridicat, cu atat venitul dorit din capitalul investit de catre sectorul privat va fi mai mare. Aceasta inseamna ca unele tari (sau municipalitati individuale) pur si simplu nu vor putea gasi un investitor disponibil deoarece piata sau conditiile politice sunt mult prea nefavorabile. In alte cazuri, investitorii pot fi impiedicati de lipsa informatiei sigure privind conditiile in care se afla bunurile; aceasta poate fi o problema mai dificila in domeniul distribuirii apei si serviciilor de sanatate unde bunurile sunt ingropate si nu sunt usor de inspectat.

In alte cazuri succesul in atragerea investitiilor private la un cost economic acceptabil (adica. la o rata de venit rezonabila pentru capitalul investit) va depinde foarte mult de deciziile guvernului in ceea ce priveste reducerea expunerii la risc a sectorului privat. Aceasta poate duce deseori la un echilibru dificil. De exemplu, riscurile comerciale sunt reduse daca este aprobat un monopol extins si drepturi exclusive pentru asigurarea intregii game de servicii de la aprovizionare pana la tratarea namolului. Totusi, aceasta inseamna ca guvernul trebuie sa intrevada avantajele unor aranjamente mai competitive si totodata sa accepte problemele de protejare a publicului fata de abuzurile unui potential monopol. De asemenea, riscurile legate de constructie si reglementare pot fi reduse prin garantarea recuperarii tuturor costurilor daca apar probleme neanticipate legate de constructie sau renovare sau daca noi obligatii asupra companiei sunt impuse. Problema este ca astfel de garantii pot indeparta stimulentele de reducere a costurilor de operare.

Riscurile legate de reglementari pot fi reduse si prin limitarea stricta a libertatii de actiune a autoritatilor sau prin atribuirea unei autoritati a obligatiei de a verifica daca companiile private isi pot finanta singure activitatile (ca de exmplu in Anglia si Tara Galilor). Riscurile pot fi de asemenea indepartate prin excluderea, inainte de privatizare, a unor bariere de profitabilitate care exista in companiile din sectorul privat. De exemplu,

problemele generate de excesul de forta de munca pot fi reduse prin ordonante generoase in caz de somaj, dar in mod clar astfel de metode se pot dovedi a fi prea scumpe atat in termeni finciari cat si in termeni politici.

Toate deciziile de a proteja companiile private fata de risc, implica costuri. Totusi, un lucru este sigur si anume, ca o companie privata va investi in domeniul distribuirii apei si serviciilor de sanatate doar daca riscul si nesiguranta sunt mentinute la niveluri acceptabile.

### **Apa ca resursa**

Este imposibil sa separe problemele in ceea ce priveste distribuirea apei si serviciile de sanatate de modul in care sunt administrate resursele de apa. Apa este o resursa curgatoare, care se distribuie si se desfasoara in sisteme hidrologice interconectate intre ele; ceea ce se schimba intr-o parte a sistemului tinde sa dezvolte reactii in lant care afecteaza valabilitatea, calitatea si costul resurselor de apa din alte zone ale regiunii. Guvernele vor vrea sa se asigure ca operarea de catre companiile private nu va duce la impunerea unor costuri de externalitati inacceptabile asupra altor utilizari ale resurselor (prin, de exemplu, epuizarea acviferelor subterane sau prin poluarea resurselor de apa potabila pentru utilizatorii din aval). In plus, guvernele vor dori sa se asigure ca practicile curente nu compromit abilitatea sistemului de apa de a promova functii de aprovizionare si ecologice esentiale pe viitor.

Totusi, companiile private vor dori de asemenea, o anume siguranta ca legea resurselor de apa sau orice autoritate de repartizare a resurselor sau agentiile de mediu sa fie capabile sa le protejeze de activitatile utilizatorilor de apa si pamant din amonte. Cel mai evident, ei vor dori sa se asigure ca materia lor prima de baza sa ramana disponibila si de o calitate acceptabila (si previzibila). Aceasta poate deseori insemna ca incercarile serioase pentru a asigura implicarea sectorului privat in domeniul apei si sanitatii trebuie sa fie insotite de revizuirii si unde e necesar de reformarea legilor resurselor de apa ale unei tari si a mecanismelor de repartizare a resurselor. Acesta nu este un exercitiu banal si nici putin complicat.

### ***Implicarea Sectorului Privat***

---

#### ***TRANSFER TOTAL***

*Transferul total a bunurilor publice catre sectorul privat prin vanzarea bunurilor, vanzarea actiunilor sau prin cumpararea administrarii. Sectorul privat este responsabil pentru toate investitiile de capital, intretinere, operare si colectarea veniturilor.*

#### ***TRANSFER PARTIAL***

*Guvernul vinde doar o parte din actiuni catre o corporatie privata sau creeaza o companie partenera cu sectorul privat.*

#### ***CONCESIUNE***

*Guvernul inainteaza un contract pe termen lung, in general peste 25 de ani, catre o companie privata, care este responsabila pentru toate investitiile de capital, intretinere si operare. Toate bunurile raman in proprietatea sectorului public.*

#### ***ARENDA***

*Contract pe termen lung ( in general 10-12 ani, dar poate fi si mai mult). Sectorul privat este responsabil pentru operare si intretinere si cateodata si pentru imbunatatirea bunurilor. Bunurile raman in proprietatea sectorului public iar investitiile capitale majore sunt responsabilitatea sectorului public.*

#### ***COT (Constructie-Operare-Transfer)/ COP (Constructie-Operare-Proprietate)***

*Contractele sunt realizate pentru construirea unor parti specifice de infrastructura, cum ar fi un rezervor de capacitate mare pentru alimentare sau o statie de tratare. In mod normal, sectorul privat este responsabil pentru toate investitiile capitale si detine bunurile pana sunt transferate sectorului public, dar in schemele COP proprietatea este mentinuta de catre sectorul privat.*

#### ***CONTRACT DE MANAGEMENT***

*Contracte pe termen scurt, in general 5 ani. Firmele private sunt responsabile doar pentru operare si intretinere.*

#### ***CONTRACT DE SERVICE***

*Contracte cu o singura functie, care atesta un anumit serviciu pentru un tarif, de exemplu: instalarea apometrelor.*

---

**Figura 2.** *Forme de implicare a sectorului privat*

## ***Forme de privatizare***

---

Termenul PRIVATIZARE acopera o gama larga de masuri proiectate sa imbunatateasca managementul intreprinderilor publice (de ex.: testarea pietei sau accesul banilor privati pe piata). Totusi, aici este utilizat intr-un sens mai restrans, doar pentru a face referire la cazurile in care guvernul transfera in mod fizic bunurile catre sectorul privat sau contracteaza firme private pentru a furniza servicii si bunuri asigurate inainte doar de sectorul public. Chiar in cadrul acestei definitii restranse, gama de optiuni este larga (figura 2). Gradul in care bunurile, responsabilitatile si functiile sunt transferate sectorului privat variaza considerabil, ca si natura regimului de reglementari corespunzator.

### **Transfer total**

Prin transfer total proprietatea bunurilor infrastructurale sunt trecute catre firme private odata cu responsabilitatea pentru toate operatiile, intretinere, colectarea veniturilor si investitii. Aceasta forma nu este cea mai populara in domeniul apei si sanitatii desi exista o istorie lunga despre bunuri in proprietatea operatorilor privati in Statele Unite ale Americii si Marea Britanie<sup>1</sup>.

Doar doua cazuri de transfer total sunt cunoscute ca ar fi fost realizate – transferul utilitatilor de apa in Anglia si Tara Galilor si recenta vanzare de actiuni in procent de 51% din compania de aprovizionare a apei din partea de est a Tailandei (Hoare Govett Asia Ltd, 1997). Datorita caracteristicilor speciale din sectorul apei, discutate anterior, transferul total va trebui sa fie acompaniat de realizarea unui sistem continuu de reglementare publica. Cu cat companiile private au responsabilitati mai multe si putere mai multa cu atat noile reglementari trebuie sa fie mai cuprinzatoare. Cum arata figura 3, utilitatile de apa din Anglia si Tara Galilor au multe constrangeri specifice care nu s-ar potrivi unor companii private normale.



**Reglementarea si Companiile de Utilitati de Apa din Anglia si Tara Galilor**

<b>Libertatea de management</b>	<b>Companii de Utilitati de Apa</b>	<b>Companii private normale</b>
<i>De a stabili preturi</i>	<i>constranse</i>	<i>libere</i>
<i>De a decide si varia investitiile</i>	<i>constranse</i>	<i>libere</i>
<i>De a decide ce surse de materii prime sa se dezvolte</i>	<i>constranse</i>	<i>libere</i>
<i>De a decide ce servicii/produse sa se aprovizioneze</i>	<i>constranse</i>	<i>libere</i>
<i>De a varia calitatea serviciilor</i>	<i>constranse</i>	<i>libere</i>
<i>De a refuza aprovizionarea</i>	<i>constranse</i>	<i>libere</i>
<i>De a fuziona, transfera sau restructura</i>	<i>constranse</i>	<i>libere</i>
<i>De a vinde bunurile</i>	<i>constranse</i>	<i>libere</i>
<i>De a da faliment</i>	<i>nu prea e posibil</i>	<i>posibil</i>

**Figura 3.** *Principalele constrangeri in activitatile din companiile de utilitati de apa din Anglia si Tara Galilor care nu se aplica companiilor normale private*

### **Concesiunea - o optiune superioara?**

Optiunea refuzului transferului total este mai importanta din punct de vedere ideologic si politic decat din punct de vedere economic sau reglementar atunci cand este comparata cu concesiunea. Sub concesiune bunurile raman in proprietatea publicului. Dar pe perioada concesiunii (in mod normal intre 25-30 de ani, dar poate ajunge si peste 50 de ani) o companie privata are drepturi exclusive de utilizare a bunurilor si are responsabilitate totala pentru operarea, intretinerea sistemului si pentru noi investitii. In ceea ce priveste responsabilitatile functionale ale sectorului privat exista putine diferente intre transferul total si concesiune. De asemenea, in realitate exista diferente foarte mici intre cele doua optiuni in ceea ce privesc obligatiile de reglementare care trebuie indeplinite (vezi figura 4).

Sistemul concesiunii are doua caracteristici importante care il fac o optiune mai buna. In primul rand, introduce stimulente competitive pentru eficientizarea companiilor (in mod normal nu universal) care liciteaza una impotriva altora pentru contractele de concesiune. In al doilea rand, reduce responsabilitatea agentilor guvernamentale de reglementare prin utilizarea contractului ca un mecanism principal de reglementare. Ambele caracteristici, asa numite de superioritate, trebuie considerate cu atentie.

În licitarea pentru contractele de concesiune pot rezulta castiguri scurte dacă competiția este liberă, corectă și autentică. Experiența, totuși, sugerează că competiția poate să fie restransă și să fie dominată de un grup mic de companii importante pe piața internațională a concesiunilor. Acestea formează deseori consorții generatoare de risc ca să castige contractele majore și pur și simplu nu iau parte la licitația pentru contractele mai mici. Nu este un fapt deloc necunoscut faptul că un donator concesionar să primească un singur contract. În Franța, patria sistemului de concesiune, s-a sugerat că competiția să fie restransă atunci când contractele sunt licitate din nou deoarece compania cea mai bine situată are informații din „interior” și astfel și șansa cea mai mare de a castiga contractul.

Oricare ar fi castigurile inițiale din competiția pentru contracte, acestea pot fi de scurtă durată, dacă nu există niste mecanisme de reglementare care să înfrâneze tendința inerentă în cadrul monopolului către ineficiența economică. Prin natură sa, concesiunea creează în mod explicit un monopol absolut și protejează concesionarii de cele mai multe forme ale competiției. Deși contractele prezintă și expun explicit tinte de performanță, mecanismele pentru stabilirea pretului și cerințele standard ale serviciilor, ar fi simplu să considerăm că rolul statului poate fi limitat doar la monitorizarea performanței companiei conform condițiilor din contract. Este imposibil să prevezi condițiile economice, sociale și tehnice mereu schimbătoare pe o perioadă de 20-30 de ani și să le încorporezi în termenii contractului. Contractele trebuie renegotiate în mod frecvent și fără beneficiile competiției, care impune o responsabilitate semnificativă organului de reglementare.

Concesiunea pentru Buenos Aires, de exemplu, a fost renegotiată la nici un an de la prima negociere (Idelovitch și Ringskog, 1995). Mai mult, sunt necesare diferite mecanisme care să asigure că companiile răspund cererilor clienților, nu recurg la practici discriminatoare de stabilire a prețurilor și că au interes să furnizeze servicii de valoare bună. În Franța, autoritățile reglementatoare locale (primării) și faptul că companiile trebuie să-și protejeze reputația dacă doresc să mai castige contracte și în alte municipalități, ajută la restricționarea posibilelor abuzuri de putere sau de monopol. Acolo unde astfel de condiții nu se pot aplica, sunt necesare mai multe mecanisme de consultare și validare a cererilor publicului.

### **Transferul total poate fi o opțiune adecvată?**

Există situații în care transferul total poate avea avantaje față de concesiune. În primul rând, vânzarea de acțiuni va putea permite angajaților, clienților și altor interese locale să achiziționeze acțiuni în cadrul proprietății companiei de servicii cu apă, lucru care poate ajuta la asigurarea operării companiei în interesele publicului. În al doilea rând, vânzarea acțiunilor sau cumpărarea întregii cantități de acțiuni din management pot ajuta la dezvoltarea companiilor private indigene în loc să se bazeze pe conglomerate străine, care în general domină piața de concesiuni. În al treilea rând, în condițiile socio-economice schimbătoare de la o zi la alta, inflexibilitatea contractelor de concesiune poate fi o barieră majoră în calea spiritului inovator.

De asemenea, merita notat faptul că companiile private nu sunt protejate de toate formele de competiție. Neperformanța sau profitul în exces pot atrage interese de preluare, așa-numită competiție pe piața de capital (Littlechild, 1986) și companiile pot fi de asemenea subiectul unor competiții din partea noilor intrări pe piață. Opțiunea

transferului total are cea mai buna sansa de a fi eficienta in tarile unde serviciile publice de apa si sanatate au personal tehnic competent, alte companii private detin experienta in furnizarea serviciilor de infrastructura (de ex.: energia) si acolo unde pietele financiare locale/nationale sunt bine dezvoltate si actioneaza in mod rezonabil.

### Optiunile COT

Schemele COT (Constructie, Operare si Transfer) si variantele lor sunt proiectate pentru a atrage investitii private in construirea unor elemente noi si majore de infrastructura, cum ar fi rezervoare de capacitate mare pentru aprovizionare, statii de epurare a apei uzate sau de tratare a apei. Ca si concesiunea, schemele COT introduc cateva stimulente competitive de eficienta prin concurenta companiilor sa castige contractele. Totusi, aceste castiguri pot fi erodate daca specificatiile se schimba dupa ce contractele sunt deja incheiate si ca urmaerese poate ca termenii renegociati sa nu fie stabiliti intr-un mod competitiv. Mai mult, stimulentele de eficienta pot descreste considerabil daca, pentru a atrage investitiile dorite, este necesar sa se reduca riscurile de constructii private si cele comerciale prin asigurarea unor garantii care depasesc costurile si care conduc uneori la aranjamente de plata oneroase (sectorul public este obligat sa plateasca cantitati stabilite de apa sau de epurare a apelor uzate indiferent de cerintele reale).

### Arenda si contractele de management

Nici una din formele de implicare a sectorului privat nu sunt proiectate pentru a furniza capital privat pentru realizare unor infrastructuri noi pentru apa si sanatate, desi sub contractele de arenda (sistemul francezesc *affermage*), companiile sunt responsabile pentru intretinerea retelelor, ceea ce poate implica cheltuieli destul de mari. Contractele de arenda sunt in general competitive, iar datorita scopurilor lor limitate sunt mai simplu de reglementat decat contractele de concesiune si transfer total. Acolo unde furnizorii publici de servicii privitoare la alimentarea cu apa si sanatate au o productivitate scazuta si inregistrari de venituri colectate mici, contractele de arenda pot fi o optiune eficienta. Totusi aceste forme, vor depinde foarte mult de termenii contractului si de sistemul de reglementare economica incorporat in contract. Cele mai multe contracte de arenda reduc riscurile economice si reglementatoare garantand faptul ca cresterile admisibile de preturi vor acoperi toate cresterile costurilor serviciilor. Astfel de garantii de pret au avantajul major de a infrana manipularile politice ale tarifelor privind apa, manipulari ce au afectat atat de grav viabilitatea financiara a multor companii publice de furnizare a serviciilor cu apa. Totusi, ele reduc presiunea asupra companiilor private de a furniza servicii la costurile cele mai joase. In plus, acolo unde arendasul face parte dintr-un conglomerat diversificat, problemele de tarificare a transferului pot aparea in orice moment<sup>2</sup>.

Contractele de management si de servicii pot fi forma cea mai competitiva a privatizarii si impun cele mai mici poveri de reglementare. Din moment ce contractele sunt stabilite pe intervale relativ scurte, firmele private sunt sub o presiune aproape continua de a-si reduce costurile. In plus, deoarece functile transferate catre sectorul privat sunt limitate, barierele de a intra in aceasta afacere sunt destul de joase; aceasta in mod particular pentru contractele de servicii unde un potential grup mare de firme ar avea, de exemplu, abilitatile si resursele de a regla apometrele sau de a renova o retea de conducte. Totusi, o dificultate la contractarea o reprezinta tendinta de a accepta cel mai

mic pret licitat fara a tine prea mult cont de abilitatile companiei (sau de angajamentul) de a furniza o calitate acceptabila serviciilor. Acolo unde contractul implica bunurile subterane, este deseori greu de monitorizat calitatea performantelor, iar efectele unei lucrari de calitate proasta pot sa nu iasa in evidenta pe perioada contractului.

Contractele de management sau de servicii pe termen scurt in mod sigur nu pot aborda uriasile investitii ramase neterminate, atat de comune in tarile cu dezvoltare economica si urbanistica rapida. In plus, eficienta in ceea ce priveste imbunatatirea performantelor de operare poate fi limitata daca sectorul public esueaza in a furniza resursele de capital necesare pentru renovarea statiilor de tratare a apei sau a sistemelor de distributie. Mai mult decat atat, acolo unde problemele din acest sector au fost cauzate sau accentuate de interventii politice necorespunzatoare, prin contractare interventiile politice asupra operatorilor de utilitati de apa vor fi foarte putin reduse. Totusi, contractele pot fi o modalitate buna de a realiza transferuri de tehnologie si de a dobandi capacitatea tehnica si manageriala necesara.

### ***Structura industriei, potential competitiv si sarcini reglementare***

---

Dupa cum s-a mai discutat, cele mai multe segmente ale afacerilor cu apa si servicii de sanatate sunt monopoliste; de aceea este greu sa generezi o competitie interna pe piata. In timp ce este posibil sa introduci concurenta pentru o piata. prin alegerea unei forme de privatizare care sa implice licitarea contractelor, utilizarea altor stimulente de piata va depinde de structura sectorului in care firmele private vor opera (figura 5). Si economistii au argumentat ca structura sectorului are o importanta semnificatie asupra sarcinii de reglementare pe care sectorul public trebuie sa o preia asupra lui pentru a proteja interesele clientilor.

<b>Reglementarea si Protejarea Clientilor</b>					
<b>Sarcina Reglementara</b>	<b>O&amp;I</b>	<b>Arenda</b>	<b>Concesiune</b>	<b>COT</b>	<b>Transfer total</b>
<i>Controlul preturilor</i>	-	√	√	√	√
<i>Promovarea eficientei de operare</i>	-	√	√	√	√
<i>Specificatii standard pentru servicii si monitorizare</i>	√	√	√	√	√
<i>Controlul externalitatilor</i>	√	√	√	√	√
<i>Intretinerea functiilor bunurilor publice</i>	√	√	√	√	√
<i>Asigurarea durabilitatii bunurilor in timp</i>	-	√	√	√	√
<i>Asigurarea dezvoltarii infrastructurii esentiale</i>	-	-	√	-	√
<i>Control asupra puterii de manipulare a valorilor terenurilor/a speculatiilor cu teren</i>	-	-	√	-	√
<i>Control asupra practicilor de comert ilegal</i>	√	√	√	√	√
<i>Reglementari de siguranta pentru retea</i>	√	√	√	√	√
<i>Promovarea eficientei utilizarii apei</i>	√	√	√	(posibil)	√
<i>Asigurarea deschiderii la cererile finale ale clientilor</i>	√	√	√	-	√

**Figura 4.** Lista sarcinilor de reglementare cele mai importante necesare su bprocesul de privatizare pentru a asigura diferite forme de protejare a clientului

### **Avantajele competitiei si a utilizarii instrumentelor de reglementare ale unor structuri industriale descentralizate**

Din punct de vedere competitiv si de reglementare industria serviciilor de apa si de sanatate ar trebui sa fie descentralizate pe verticala (companii separate pentru fiecare functie de serviciu – aprovizionarea cu apa, distribuirea apei, canalizare, epurarea apei uzate) si, de asemenea, pe orizontala (fiecare firma sa acopere o zona destul de mica). Prin descentralizare, cel putin teoretic, ar trebui sa rezulte trei avantaje. In primul rand, competitia de „frontiera” (intrare) este facilitata. O companie vecina de furnizare a apei poate, de exemplu, sa preia clientii unei companii cu performante joase sau ai unei companii care abuzeaza de puterea de monopol prin a cere preturi excesive. In practica, chiar si cand cadrul legislativ permite, iar agentiile de reglementare sunt hotarate sa promoveze aceasta forma de competitie, s-a dovedit foarte dificila realizarea ei. De exemplu, doar in mai 1997, in Anglia si Tara Galilor s-a inregistrat primul caz cand un utilizator comercial de apa a apelat la serviciile altui furnizor (OfWat, 28 mai 1997). In timp ce posibilitatea de a pierde clienti poate functiona ca un stimulent pentru performante mai bune, exista probleme in ceea ce priveste incurajarea unei astfel de competitii. Se poate ca investitorii privati sa nu fie atrasi de situatia in care exista un asemenea risc comercial. In plus, „coagularea” poate rezulta in costuri si preturi ridicate pentru cei mai multi clienti. Coagularea se realizeaza cand un competitor preia clientii (in general facilitati industriale mari) ieftini de aprovizionat, lasand astfel companiei initiale utilizatorii cu costuri ridicate, precum si povara unei capacitati excesive.

In mod cert, pentru utilitatile voluminoase, cum ar fi furnizarea apei si canalizarea, care necesita sisteme de transport special construite si cu costuri ridicate, competitia de frontiera este limitata de topografie doar daca nu exista alte aranjamente de transport; prin aceasta se permite unei companii sa furnizeze apa (sau chiar sa primeasca efluentii de apa uzata pentru tratare) prin reseaua de conducte ale altei companii pentru un tarif anume. Prin transportul comun scopul de a avea o competitie poate fi marit, dar si problemele cu coagularea si atractia redusa pentru investitori vor creste proportional. In plus, este foarte dificil, chiar si pentru un produs uniform cum ar fi energia electrica, sa obtii acorduri de transport comun si sa lucrezi eficient. Din motive clare o companie care este in pericol sa-si piarda clientii are toate motivele sa incerce sa ridice preturile pentru utilizarea retelei sale de conducte. Aranjamentele in sectorul apei si sanitatiei sunt si mai complicate din motive de calitate. Pur si simplu nu este posibil sa garantezi ca se pot acoperi toate nevoile utilizatorilor individuali de apa sau ca o companie de tratare a apei va primi exact cantitatea de efluent care a fost stabilita in contract.

Cel de-al doilea avantaj a descentralizarii este acela ca furnizeaza informatii mai complete si transparente despre industrie si astfel mareste scopul si eficienta unui etalon sau a competitiei comparative. Competitia etalon, inseamna pur si simplu ca performanta unei companii (privata sau publica) poate fi estimata prin compararea ei cu alti furnizori de aceleasi servicii utilizand o varietate de criterii de performanta (pretul produsului sau serviciului, nivele de scurgere accidentale din conducte, costul de intretinere pe metrul de conducta, cheltuieli investitionale pe articole din infrastructura standard, etc.). Astfel de comparatii pot actiona ca presiuni „neoficiale” asupra companiilor pentru imbunatatirea eficientei sau pentru infranarea de la abuzarea puterii de monopol. De exemplu, acolo unde companii independente opereaza cu legaturi diferite de-a lungul lantului de furnizare a apei si de eliminare a apei uzate, fiecare ar avea un imbold sa

cerceteze performanta relativa a „furnizorului” lor. De asemenea, atat actionarii cat si clientii ar avea informatii mai bune despre modul in care compania lor evolueaza. Astfel de estimari neoficiale comparative exercita anumite presiuni asupra managerilor ingrijorati de preturile actiunilor lor, hotarati sa atraga noi afaceri sau pur si simplu doritori sa isi protejeze reputatia. Nici un manager nu este fericit atunci cand isi vede compania pe ultimul loc intr-un tabel de performante publicat intr-o revista.

Competitia comparativa s-a dovedit adeseori a fi o unealta formala eficienta utilizata de economisti din unitatile de reglementare pentru a stabili tinte de eficienta pentru companii si pentru a stabili cresteri admisibile ale preturilor. Cel mai important, gen de competitie de acest fel poate ajuta la sustinerea performantei utilitatii dupa ce privatizarea a avut loc; si va actiona ca o forta contrara tendintei naturale a monopolistilor de a se abate de la practicile de operare cu costuri cat mai mici. De exemplu, un efect bun l-a avut stabilirea de noi limite de preturi pentru utilitatile private de apa din Anglia si Tara Galilor (OfWat, 1994) si de asemenea a fost utilizata cu succes in Chile pentru imbunatatirea eficientei furnizorilor de apa publici.

Ultimul avantaj a descentralizarii este reducerea anumitor forme de utilizare abuziva a puterii de monopol. Un astfel de exemplu ar fi restrictionarea posibilitatilor de a utiliza investitiile in infrastructura serviciilor cu apa pentru a mari potentialul de dezvoltare a terenurilor (si astfel si a valorilor acestora) detinute direct de compania de servicii de apa, sau de catre firmele afiliate sau de un actionar majoritar.

### **Costurile descentralizarii**

Avantajele descentralizarii sunt ca produc destule beneficii, insa in ceea ce priveste imbunatatirea performantei si reducerea poverii de reglementare, depasirea costurilor implicate este in cele mai multe circumstante un lucru discutabil. Daca o structura individualizata poate fi realizata doar prin desfiintarea utilitatilor existente din sectorul public, atunci costurile unei astfel de tranzactii pot fi considerabile. Aceste costuri pot include cheltuieli pentru rearanjarea conductelor de distribuire sau a sistemelor de canalizare, pentru a anihila opozitia din partea managerilor si angajatilor existenti si pentru acumularea unor informatii necesare pentru crearea unor conturi separate.

In plus, structurile descentralizate pot avea ca rezultat pierderea economiilor acumulate la nivel de scara si de scop. Prima apare atunci cand costurile unitare de aprovizionare scad datorita cresterii numarului de clienti serviti, in timp ce a doua apare atunci cand este mai ieftin sa realizezi doua produse (sau servicii) la un loc decat fiecare separat. Date bune privind scara optima de operare pentru diferite segmente din industria apei, in general, nu se gasesc in multe tari. Exista, totusi, destule date internationale care sa demonstreze ca serviciile de generare si aprovizionare cu apa in cantitati mari fac subiectul marilor economii la scara. In plus, retelele de distribuire a apei in cantitati mari, integrate spatial si capabile sa serveasca multiple cereri din mai multe surse de aprovizionare (de suprafata si subterane), pot reduce cheltuielile marginale ale capacitatii totale de aprovizionare, in timp ce securitatea pentru intreg sistemul de aprovizionare creste. Pentru acest segment al afacerii este improbabil ca avantajele potentialului competitiv ale operatorilor la scara mai mica vor depasi avantajele eficientei tehnice ale operatorilor la scara mare.

In cazul retelelor de distributie locale, a sistemelor de canalizare, a statiilor de tratare a apei sau de epurare a apei uzate, scara de operare optima pare a fi mult mai mica. Date din Marea Britanie releva faptul ca numarul de clienti deserviti poate fi sub un milion, dar cifra exacta variaza in functie de specificul regiunii (in functie de densitatea populatiei, conditiile de trai si multe altele). De aceea, poate ca este indicat in centrele urbane aglomerate sa existe mai mult decat o companie de furnizare a apei si a serviciilor de sanatate. Forma de descentralizare se regaseste deja in Paris, acolo functioneaza deja companii separate pe fiecare parte a Senei si, de curand s-au realizat doua contracte de concesiune in Manila. Merita mentionat ca prin divizarea aprovizionarii cu apa in zonele metropolitane foarte mari, se va realiza nu numai o competitie comparativa, oricat de limitata, ci va facilita, comunitatilor locale si agentiiilor de planificare, realizarea unor legaturi de consultanta cu companiile de distributie a apei.

Un dezavantaj al descentralizarii, in unele tari fiind chiar critic, este acela ca ar putea reduce interesul companiilor din sectorul privat. In mod alternativ, interesul lor poate fi asigurat doar prin costuri foarte ridicate. Adevarata dilema consta in faptul ca toate masurile desemnate sa reduca puterea monopolului, reduce totodata si potentialul profitabilitatii companiilor din sectorul privat. Tarile sau municipalitatile care au nevoie urgenta de o investitie cu capital privat pot decide ca castigurile pe termen scurt din investitii vor depasi potentialele probleme viitoare de reglementare a unei companii avand un anumit grad de monopol. Intradevar, s-ar putea sa aiba dreptate sa gandeasca asa, deoarece odata ce se realizeaza investitii mari, compania devine mult mai vulnerabila la riscurile politice si de reglementare. Unele riscuri politice, bineinteles, nu au legatura cu comportamentul companiei, dar managerii din sectorul privat sunt foarte constienti ca un profit in exces si nesatisfacerea unui numar mare de clienti privind preturile sau standardele serviciilor pot duce la cresterea probabilitatii aparitiei unei decizii neplacute, politice sau de reglementare. Exista insa, niste mecanisme de auto-reglementare care limiteaza exercitarea puterii monopolului.

### ***Regimuri de reglementare***

---

Reglementarea este adeseori privita pur si simplu ca un set de reguli eliberate de guvern, care sunt realizate pentru a controla comportamentul, impreuna cu „fortele de inspectie si control” si aplicand penalitatile pentru nesupunere. Reglementarea este, de fapt, mai mult decat atat. In timp ce exista, fara indoiala, „parghii” de comanda, exista deasemni si „modalitatii” pentru stimulare si ambele vor juca un rol cheie. De asemenea, nu este corect sa presupui ca toate reglementarile sunt destinate sa forteze companiile private sa actioneze impotriva intereselor lor proprii prin metode care promoveaza interesele publice (sau interesele partidelor politice dominante). Cele mai multe reglementari actioneaza eficient doar cu consimtamantul celor reglementati, acestea bazandu-se pe acceptarea faptului ca „regulile” sunt rezonabile. S-a scris mult pe aceasta tema, argumentandu-se ca reglementarile sunt adeseori cerute de firmele private pentru dezvoltarea pietelor lor de desfacere, pentru reducerea riscurilor si pentru reducerea competitiei prin crearea unor bariere de intrare pentru firme noi sau produse substitutive (Stigler, 1971). Alte documente, poate chiar mai voluminoase, sugereaza faptul ca si atunci cand sistemele de reglementare nu sunt desemnate sa serveasca interesele private, ele sunt „capturate” de acestea. Inca din anul 1955 Bernstein



argumenta ca comisiile de reglementare din Statele Unite (reglementarea utilitatilor private de electricitate, apa si gaz) erau inclinate sa actioneze mai mult in interesul companiilor lor decat in interesul clientilor .

Regimul de reglementare fata in fata cu toate firme private potentiale este, intr-un sens cat se poate de real, produsul unui proces de negociere, iar rezultatul va depinde de resursele (puterea) si nevoile diferitilor jucatori. Departamentele guvernamentale responsabile pentru sectorul apei si companiile private, inclusiv institutiile financiare nu sunt singurii jucatori. Alte agentii guvernamentale, partide politice, manageri de utilitati curente, sindicatelor angajatilor si organizatii de consumatori vor fi cu totii doritori sa se asigure ca implicarea sectorului privat va servi, sau cel putin nu va dauna, intereselor lor.

### Elementele unui regim reglementator

Patru elemente distincte sunt incluse in regimul de reglementare:

- **Cadrul general legislativ**, reguli constitutionale, structuri politice si administrative din cadrul economiei, care desi nu sunt dezvoltate in ceea ce priveste sectorul apei, vor avea efect asupra activitatilor lor si vor afecta disponibilitatea sectorului privat de a participa in acest sector de servicii. Aici se include si legea muncii, regulile de impozitare a companiilor, controlul valutar si divizarea constitutionala a responsabilitatilor intre autoritatile locale, regionale si nationale.
- **Legile privind resursele de apa si mediul**, mecanisme de protejare si alocare a drepturilor de folosinta a resursei de apa/mediu si performantele tuturor unitatilor si agentiilor de control a poluarii si conservare a resurselor;
- **Reglementari specifice sectorului de apa si servicii de sanatate**, inclusiv legislatia care permite participarea sectorului privat, puterea si capacitatea oricarei agentii de reglementare, instrumentele specifice de reglementare si mecanismele pentru consultarea si cercetarea publicului;
- **Licente sau contracte individuale** formele legale sub care companiile functioneaza.

**Competitia in Structurile Alternative Industriale**

<i>Forma de competitie</i>	<i>O&amp;I</i>	<i>Concesiune</i>	<i>COT</i>	<i>Transfer total</i>
<i>Pe piata</i>	<i>Nu</i>	<i>Nu</i>	<i>Nu</i>	<i>Nu</i>
<i>Intrare: competitie de frontiera si interna</i>	<i>Nu</i>	<i>Nu</i>	<i>Nu</i>	<i>Da</i> (daca se permite transportul comun si intrarea)
<i>Pentru piata</i>	<i>Da</i>	<i>Da</i> (dar limitata prin lungimea contractului)	<i>Da</i>	<i>Nu</i>
<i>Piata de capital</i>	<i>Nu</i>	<i>Da</i>	<i>Da</i> (dar limitata pentru conglomeratele mari)	<i>Da</i>
<i>Comparativa (etalon)</i> <i>De catre reglementator</i>	<i>Da</i>	<i>DA</i>	<i>Da</i>	<i>Da</i> (daca opereaza cateva companii mari in tara)
<i>De catre companii independente din cadrul industriei lant de utilizare a apei</i>	<i>Da</i>	<i>Da</i>	<i>Da</i>	<i>Da</i> (daca este permis de structura industriei)

**Figura 5.** Structura sectorului are o semnificatie importanta in sarcina reglementarii de a proteja interesele consumatorilor; competitia poate fi o alternativa la reglementare.

Din aceasta lista de elemente poate fi apreciat usor ca privatizarea (in afara de contractele de servicii ) nu este un proces simplu.

Vor exista situatii in care cateva elemente din cadrul legislativ general vor avea nevoie de cateva modificari inainte ca nivelul participarii sectorului privat sa fie fezabil. Cel mai frecvent, elementele neatragatoare din cadrul legislativ vor trebui depasite, de exemplu, prin stabilirea unui contract cu implicatii de risc scazut din partea sectorului privat, cum ar fi un simplu contract de management. Alternativ, ar fi posibil sa se incorporeze prevederi explicite (si cu drepturi executorii) pentru companiile private in legislatia specifica sectorului sau in contractele individuale.

Inevitabil, companiile de deservire de servicii cu apa si sanatate vor fi mai sensibile la reglementarile (sau la lipsa acestora) care guverneaza distribuirea resurselor de apa si controlul poluarii apei. Daca sistemele de reglementare existente nu pot garanta drepturile de utilizare, nu pot proteja companiile de modificari costisitoare in ceea ce priveste disponibilitatea si calitatea resurselor de apa si nu le pot proteja de introducerea unor noi controale de calitate a mediului, atunci participantii privati vor cere astfel de protectii in termenii contractelor. De exemplu, aranjamentele „cost de trecere prin.... ” pot fi stabilite pentru a permite companiilor sa creasca pretul apei pentru a acoperi orice schimbare de costuri. Alternativ, operatorul privat poate fi eliberat de obligatiile de a mentine resursele sau calitatea resurselor atunci cand resursele de apa trec prin schimbari exogene.

### **Sarcini de reglementare**

Din motivele discutate mai inainte, companiile de servicii de alimentarii cu apa si sanatate nereglementate, pur si simplu, nu sunt o optiune. Lista de sarcini de reglementare necesara intr-o lume ideala este destul de lunga(figura 4), in particular pentru contractele de transfer total si concesiune. Totusi, in timp ce unele din aceste sarcini pot fi atractive, capacitatea reglementatorilor de a le controla si executa, costurile implicate si disponibilitatea companiilor private de a accepta restrictiile asupra activitatilor lor, toate vor afecta implementarea practica a acestora. Asa cum se intampla cu majoritatea aspectelor legate de etapele proces de privatizare, o doza mare de realism trebuie aplicata in procesul de proiectare a reglementarilor specifice sectorului si a contractelor individuale.

In general, companiile din sectorul privat ar prefera ca puterea organismelor care efectueaza reglementarea (si astfel si riscurile adiacente reglementarii) sa fie minimizezate, iar contractul sa fie mecanismul major de reglementare. Termeni de contract foarte specifici, delimitarea obligatiilor, specificarea tintelor de performanta, regulile de aducere la zi a pretului apei si dezbaterile procedurilor de arbitraj, toate acestea vor permite companiilor sa prevada mai bine profitabilitatea afacerii respective si sa decida ceea ce merita platit pentru castigarea contractului. Astfel de contracte ar putea fi avantajoase, de asemenea, si pentru autoritati, in sensul ca mai multi ofertanti pot fi atrasi in licitatie si astfel un contract mai bun este castigat. In cazul contractelor pe termen lung, vor trebui sa fie luate hotarari delicate in ceea ce priveste restrictionarea rolului sectorului public de monitorizare a conformitatii contractului din punct de vedere economic, politic si social.

## **Concluzii**

---

Participarea sectorului privat in domeniul apei si serviciilor de sanatate nu este un leac universal

Cele mai citate cauze de esec al intreprinderilor de stat – izolarea de stimulentele competitive si interferenta politica – nu dispar in mod magic atunci cand intervine sectorul privat. In unele tari, nevoia de expertiza si de resursele financiare din sectorul privat este foarte mare, dar acestea vor fi puse la dispozitie doar daca este evidentiat un anumit profit pentru sectorul privat. Acolo unde autoritatile sau clientii nu au vrut sau nu au putut plati pentru nivelele dorite de servicii, va fi necesara luarea unor decizii politice si sociale majore. Sectorul privat, in mod sigur, nu va fi interesat de participare decat daca vor fi luate masuri de recuperare a costurilor. De asemenea, companiile private nu vor vrea sa actioneze ca un depozitar al somajului deghizat decat daca sunt platiti sa o faca; cresterea productivitatii implica o disponibilizare semnificativa a fortei de munca, cu toate implicatiile sale politice si sociale. Privatizarea poate fi catalizatorul necesar pentru reformarea sectorului, dar deciziile de reforma si de acceptare a consecintelor sunt responsabilitatile sectorului public.

Orice privatizare a unei utilitati publice este un exercitiu complex, dar domeniul calimentarilor cu apa si al serviciilor de sanatate are cateva caracteristici cheie care fac ca procesul in mod particular sa fie mai dificil. Prezenta semnificativa a monopolului poate insemna ca randamentul, pe care sectorul privat trebuie sa-l dea, nu va putea fi atins, decat daca forma de privatizare, structura industriei si aranjamentele de reglementare vor furniza stimulente competitive.

In plus, importanta sociala, economica si ecologica a sectorului apei fac ca reglementarea continua de catre sectorul public sa fie inevitabila. Elaborarea unui regim de reglementare care protejeaza interesele publice in paralel cu evitarea unei interferente politice imprevizibile este o sarcina dificila. Succesul privatizarii va fi, totusi, major si critic dependent de cat de bine va fi indeplinita aceasta sarcina.

**REFERINTE:**

---

- Bernstein M.A. (1995) ***Regulating Business by Independent Commission***. Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Bishop, M. and Green, M. (1995) ***Privatisation and Recession – The Miracle Tested***. CRI Discussion Paper 10, CIPFA, London
- Herrington, P. and Price, C. (1997) ***What is the Price of Private Water***. Public Finance Foundation, London
- Hoare Govett Asia Ltd (1997) ***Eastern Water Resources Development and Management***. ABN AMRO, Hoare Govett Asia Ltd., Hong Kong
- Idelovitch, E. and Ringskog, K. (1995) ***Private Sector Participation in Water Supply and Sanitation in Latin America***. World Bank, Washington D.C.
- Littlechild, S. (1986) ***Economic Regulation of Privatised Water Authorities***. HMSO, London
- Martin, S. and Parker, D. (1997) ***The Impact of Privatisation: Ownership and Corporate Performance in the U.K.*** Routledge, London
- OfWat (1994) ***Future Changes for Water and Sanitation Services***. Office of Water Services, Birmingham
- OfWat (1997) ***First Commercial Customer Switches Water Supplier***. Press Release, 28<sup>th</sup> May. Office of Water Services, Birmingham
- Parker, D. (1997) ***Privatisation and Regulation: Some Comments on the U.K. Experience***. Occasional Paper No.5, CRI, CIPFA, London
- Parker, D. and Martin, S. (1997) ***Assessing the Impact of Privatisation on Company Efficiency***. Occasional Paper No.5, CRI, CIPFA, London
- Rees, J. (1989) ***Water Privatisation Research Papers***. Dept. of Geography, London School of Economics, London
- Stigler, G. (1971) The theory of economic regulation. ***Bell Journal of Economic and Management Science***, Vol. 2, No. 1, pp.3-21
- Yarrow, G. (1989) Privatisation and Economic Performance in Britain. ***Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy***, Vol. 31, pp. 303-44

Aceasta brosură este printată pe hârtie marcată cu constelația unei lebede.

Semnul Lebedei Nordice indică și orientează consumatorii către produsele cele mai sănătoase din punct de vedere ecologic. Pentru a obține simbolul lebedei, producătorii trebuie să adere la indicații stricte, care sunt revizuite permanent. Această hârtie a fost realizată conform acestor linii directoare.

### **Parteneriatul Global al Apei**

Secretariatul GWP, Sida, S-105 25 Stockholm, Suedia.  
Birou: Sveavägen 24-26, Stockholm  
Telefon +46 (0)8 698 50 00 Telefax +46 (0)8 698 56 27  
E-mail [gwp@sida.se](mailto:gwp@sida.se) [www.gwpforum.org](http://www.gwpforum.org)

ISSN: [1652-5396](#)  
ISBN: - [91-85321-58-3](#)