

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Hardi Lipand

**VEDELKÜTUSEVARU HOIUSTAMISE LEPINGULINE
DELEGEERIMINE EESTIS**

Magistritöö

Õppekava HAAM02/18 - Avaliku sektori juhtimine ja innovatsioon

Juhendaja: Külli Taro, PhD

Kaasjuhendaja: Veiko Lember, PhD

Tallinn 2023

Deklareerin, et olen koostanud lõputöö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele selle koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks.

Töö pikkuseks on 11302 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Hardi Lipand 09.05.2023

(kuupäev)

SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE	3
SISSEJUHATUS	4
1 LEPINGULISE DELEGEERIMISE OLEMUS.....	7
1.1 Miks riigi ülesannete korral lepingulist delegeerimist kasutatakse?	8
1.2 Mida saab avalik sektor välja delegeerida?	9
1.3 Lepingulise delegeerimise ohud	10
2 UURIMISTÖÖ METOODIKA	15
3 VEDELKÜTUSEVARU MOODUSTAMISE EESMÄRGID JA RAHVUSVAHELINE PRATIKA.....	17
3.1 Ajalooline kujunemislugu	18
3.2 Rahvusvahelised regulatsioonid	20
3.3 Teiste riikide praktika	26
4 VEDELKÜTUSEVARU MOODUSTAMINE JA HALDAMISE KORRALDUS EESTIS	31
4.1 Institutsionaalne areng	31
4.2 Vedelkütuste varude haldamine	33
5 EESTI SÜSTEEMI EELISED JA PUUDUSED.....	36
5.1 Poliitikasoovitused.....	41
6 KOKKUVÕTE	42
7 SUMMARY	44
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU	46
LISAD	52
7.1 Lisa 1. Uurimuse käigus läbi viidud intervjuud.....	52
7.2 Lisa 2. Poolstruktureeritud intervjuu küsimused	53
7.3 Lisa 4. Lihtlitsents.....	54

LÜHIKOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärk on analüüsida Eesti vedelkütuse varude hoiustamist ning võrrelda ülesehitust teiste võrreldavate riikidega, tuues välja eelised ja puudused. Magistritöö teoreetilise raamistiku moodustab avaliku sektori teenuste lepinguline delegeerimine kolmandale – ja/või erasektorile. Uuritakse, miks avalik sektor delegeerib välja teenuseid, mida saab avalik sektor välja delegeerida ning millised on lepingulise delegeerimise ohud.

Magistritöö empiirilises osas uuritakse õppetunde vedelkütuse probleemistiku ajaloolisest tekkimisest, rahvusvaheliste organisatsioonide arengutest ning teiste Eestiga võrreldavate Euroopa Liidu liikmesriikide praktikatest. Eesti analüüsis keskendutakse institutsionaalsele arengule ja sellele, kuidas toimub vedelkütuse varude haldamine.

Magistritöös selgub, et Eesti vedelkütuse varude hoiustamine vastab nii rahvusvahelistele nõuetele kui ka Eesti Vabariigi seadusandlusele ja sarnane mudel on kasutusel ka teistes riikides. Ülesehitus liigitub hübriidlahendusele, kus avalik sektor koostöös erasektoriga pakub ühiskonnale teenust. EVK-l on hea ülevaade turuolukorrast ning pikaegsed suhted turu osapooltega. Probleemseks kohaks Eesti mudelis on varude hoiustamiskohtade järelvalve, kus järelvalve on delegeeritud kolmandale osapoolele ning EVK-l ei ole asutuse sisest järelvalve võimekust. Samuti on vedelkütuse hoiustamine Eestis kallim kui välisriikides. Lisaks peab EVK suurendama vedelkütuse tarbimise analüüsi võimekust, mis puudutab tuleviku mahtude prognoose, et oleks võimalik paremini planeerida varude mahte ning seeläbi analüüsida turu valitsevat võimekust.

Võtmesõnad: Lepinguline delegeerimine, vedelkütuse varud, Eesti Varude Keskus

SISSEJUHATUS

Fossiilsed vedelkütused on tänapäeva majandusele olulised nii sisendina kui ka väljundina. Ühtlasi vaadeldakse vedelkütuseid aina enam kui „energia relva“, mis suudab ühtemoodi mõjutada nii arenenud riike kui ka arengumaid (Adelman, 2004, lk 16). Samas nõudlus vedelkütuste järele suureneb eelduslikult kõikides majandussektorites ning maailmajagudes (IEA, 2020). Põhilised Lähis – Ida vedelkütuseid tootvad riigid koos Venetsueelaga ühinesid 1960. aastatel eesmärgiga, mis muuhulgas hõlmas naftapoliitika koordineerimist ja ühtlustamist, et oleks tagatud pidev sissetulek tootjatele ja toimuks stabiilne tarbijate varustamine (Fattouh & Mahadeva, 2013, lk 429). Loodud organisatsioon kandis nime OPEC (inglise keeles – *Organization of the Petroleum Exporting Countries*) ja aegade jooksul on organisatsiooni liikmeskond nii kasvanud kui ka kahanenud, kuid organisatsioon hoiab märkimisväärset mõjuvõimu maailma majanduse üle tänu võimekusele koordineerida vedelkütuse tootmise suurendamist või selle vähendamist (*Ibid.*, lk 429 - 430). Esimene kord, kui OPEC tõsisemalt oma mõjuvõimu näitas oli 1970. aastatel, mil OPECi liikmesriigid tõstsid hinda ja kehtestasid naftaembargo Ameerika Ühendriikide vastu, halvates selle otsusega Ameerika Ühendriikide majanduse ning mõjutades seeläbi maailmamajandust (Difiglio, 2014, lk 51; Adelman, 2004, lk17).

Embargo kehtestamise järgselt kogunesid Ameerika Ühendriikide algatusel vedelkütuste impordist sõltuvad arenenud riigid, et leida lahendus, kuidas seista vastu OPECi mõjuvõimule ning vähendada vedelkütuste embargo mõju maailma majandusele (Wilson, 2016, lk 3). Kohtumiste ning konverentside tulemusena loodi 1974. aastal IEA (ingl.k. *International Energy Agency*, edaspidi IEA), mis tegutses OECD raamistikus ning kohustas ühinenud riike säilitama vedelkütuse varu (OECD, 1974). Hilisemalt kehtestas ka Euroopa Liit liikmesriikidele kohustuse omada vedelkütuste varu, jättes samas küllaltki lahtiseks küsimuse kuidas seda tuleks organiseerida (Euroopa Liidu Nõukogu, 2009). Seetõttu liikmesriikide lähenemine vedelkütuse varude organiseerimisele erineb suuresti, täielikult riigi omandis ning hallatud varudest kuni hoiustamise kohustuse määramisest erasektori osapooltele. Sarnaselt Euroopa Liidu direktiivile jättis IEA alusleping lahtiseks, kuidas liitunud riigid peaksid oma vedelkütuse varu

organiseerima. Mõlema organisatsiooni poolt riikidele seatud ülesanne oli siiski sama, kaitsta liitunud riikide majandust, tugevdada riikide majanduslikku julgeolekut ning vähendada nafta tarnehäirete mõju maailmale.

Eesti Vabariik on suuruselt liigitatav väikeriigiks, kuid sarnaselt suuremate ning jõukamate riikidega on ka meil vaja üheaegselt tagada nii pidev riigi põhifunktsioonide toimimine kui ka valmistada eriolukordadeks, olenemata nende iseloomust. Sealjuures on väikeriikide avaliku halduse nõrgaks kohaks kujunenud inimressursi vähesus. Nii peavad erinevate valdkondade ametnikud, kes töötavad väikeriikide avalikus halduses spetsialistidena olema multifunktsionaalsed, mis tähendab, et spetsialistid ei saa pühendada kogu oma tähelepanu ning teadmisi ainult oma eriala probleemidele (Randma-Liiv, 2002, lk 377). Samas võivad riigi toimimiseks vajalikud erialateadmised olla olemas erasektoris või suudab erasektor organiseerida odavama teenuse pakkumist. Teadmiste või teenuste lepinguline delegeerimine kolmandale – ja/või erasektorile annab võimaluse kaasata nende teadmisi ning võimekust riigi põhifunktsioonide täitmisel ja ka eriolukordade lahendamisel. Samas kaasnevad avaliku sektori teenuste lepingulise delegeerimisega erinevad ohud, näiteks vastutusmehhanismide vähenemine, järvelvalve vähenemine ja turu väiksusest tulenevalt ebasoodsa valiku teke, kus turul ei ole piisavalt valikut või nõudlus on suurem kui pakkumine.

Magistritööle seatud uurimiseesmärk on analüüsida vedelkütuse varundamise korraldust Eestis ja võrdluses teiste riikidega. Uurimiseesmärk on seotud sooviga uurida kuidas Eesti Vabariik täidab endale võetud kohustused vastavalt Euroopa Liidu direktiivile ja IEA lepingule ning võrrelda Eesti korraldust teiste riikidega. Magistritööle on seatud järgmised uurimisküsimused:

1. Kuidas organiseerib Eesti Vabariik vedelkütuse varude hoiustamist?
2. Millised on Eesti vedelkütuse hoiustamise ülesehituse eelised ja puudused? Analüüs põhineb dokumentide analüüsil, mida toetavad poolstruktureeritud intervjuud Eesti Varude Keskuse vedelkütusevarude valdkonna juhiga ja juhatuse liikmega.

Magistritöö on jaotatud kolmeks osaks. Esimeses osas on teoreetiline raamistik, mille moodustab lepingulise delegeerimise kirjandus. Antakse ülevaade, miks delegeerimine toimub, mida delegeeritakse, kuidas delegeeritakse ning on kirjanduse baasil välja toodud võimalused ja ohud. Teises osas on vaatluse all vedelkütusevarude moodustamise ajalooline taust, rahvusvahelised regulatsioonid ja välisriikide praktika. Põhjalik ajalooline kujunemine annab hea ülevaate, miks

vedelkütuse varundamine on riikidele oluline ja kuidas regulatsioonid on muutunud kohanemaks olukorraga. Kolmandas osas on Eesti korralduse analüüs ning poliitika soovitused.

Autor tänab Eesti Varude Keskuse intervjueritavaid ja juhendajaid olulise panuse eest uurimistöösse.

1 LEPINGULISE DELEGEERIMISE OLEMUS

Vietnami sõda, mida Ameerika Ühendriigid pidas 1960-ndatel aastatel kommunismi ohjamiseks Ida-Aasias, nõudis föderaalvalitsuselt aina suuremaid militaar hankeid. Samaaegselt laiendas föderaalvalitsus aga kodanikele suunatud abiprogramme, mis omakorda tähendas, et poliitika eesmärkide saavutamine muutus keerulisemaks. Ühtlasi hakkasid suurenema riiklikud toetused ning administraatorid hakkasid omakorda suurendama kontrolli ja vastutuse süsteeme (Cooper, 1980, lk 459). Lepinguline delegeerimine kujunes selgemalt välja 1970. aastatel osana kujunevatest *New Public Managment* (edasipidi NPM) reformidest (Kettner & Martin, 1996, lk 107; Pollitt & Bouckaert, 2017, lk 27). NPM reformid koosnesid erinevatest spetsiifilistest arusaamadest ja tavadest, mille eesmärk oli muuta avalikku sektorit sarnasemaks erasektori arusaamadele: suurem rõhuasetus tulemuslikkusele, eelistati spetsialiseerunud agentuure suurte organisatsioonide asemel, turutüüpi mehhanismide kasutamine, avaliku sektori teenuste kasutajate kirjeldamine „klientidena“ ja kvaliteedi parandamise tehnikate rakendamine (Pollitt, 2018, lk 19–20). Ühendkuningriigis toimusid suuremad muutused avalikus sektoris pärast seda, kui peaministriks sai Margaret Thatcher. Sarnaselt USA-ga liiguti ühelt poolt erastamise suunas kuid teisalt ka delegeeriti lepinguliselt teenuseid välja. Suunamuutust põhjendati sellega, et suurendades konkurentsi avalikus sektoris ning delegeerides avalikke teenuseid välja, vähenevad riigi kulutused, väheneb ressursside raiskamine avalikus sektoris ja paranevad pakutavad avalikud teenused (Larrad, 1999, lk 83).

Erinevad riigid kasutavad lepingulist delegeerimist erinevalt. Teenused ja tooted, mida avalik sektor soovib kolmandalt – ja/või erasektorilt sisse osta, on seinast sein. Markantsemaks näiteks võib lugeda Ameerika Ühendriikide poolt Iraagi sõja ajal välja delegeeritud lepinguid eraettevõttele „*Blackwater Group*“, mis sisaldasid ka kineetilisi operatsioone (Şahin, 2014, lk 1083). Lisaks kasutatakse lepingulist delegeerimist alates sotsiaalhoolekande ja transpordi teenuste pakkumisest kuni lõpetades jäätmekäitlemisega (Hansen, 2003, lk 2466; Larrad, 1999, lk 57; Freeman, 2000, lk 161). Lepingulise delegeerimise puhul on lepingu all mõeldud kahe või enama osapoole vahelist õiguslikku kokkulepet, mida on võimalik juriidiliselt jõustada kohtumenetluse teel (Lane, 2000, lk 194). Avalikus sektoris keskendutakse lepingulise delegeerimise puhul avalikule sektorile kaupade ja/või teenuste hankimisele (*Ibid.*). Lepingu disain määrab ära, milliseid turuosapooli avalik sektor endale partneriks ootab ehk millistele ettevõtetele on võimalik ülesandeid delegeerida.

1.1 Miks riigi ülesannete korral lepingulist delegeerimist kasutatakse?

Erinevate NPM reformide tulemusena sooviti avaliku haldust dereguleerida, pöörata suuremat rõhku tulemuslikkusele ja luua turutüüpi mehhanisme (Pollitt & Bouckaert, 2017, lk 10). Üheks NPM-i tulemiks oli ka eelnevalt avaliku sektori poolt pakutavate teenuste välja delegeerimine era- ja kolmandale sektorile. Arvamus oli, et avaliku sektori saab muuta osavaks ostjaks, kes määrab suunad, kirjeldab soovitud tulemid ja delegeerib lepingu eelnevalt mainitud osapoolele, kes suudab kõige paremini kodanikele pakkuda soovitud teenust (Klijn, 2002, lk 158). Lepingulist delegeerimist kasutavad poliitika kujundajad valdkondades, kus on võimalik vähendada kulusid, suurendada tõhusust ja on võimalik samas suurendada efektiivsust poliitikate rakendamisel (Berrios, 2006, lk 119).

Klassikaliselt kasutatakse lepingulist delegeerimist olukorras kus, avalikus sektoris ei ole teadmisi ega oskust probleemide lahendamiseks, näiteks tehnoloogiate arendamisel või teenuse pakkumise kulude vähendamiseks olgu selleks palga-, kapitali- või tootmiskulu (Brown & Brudney, 1998, lk 336; Globerman & Vining, 1996, lk 573). Lepingulise delegeerimise üks keskne argument on, et tänu turu tingimustele on võimalik saavutada efektiivsust ning säästa avaliku sektori kulusid, sest konkurentsi tingimustes on võimalik turult saada parimat hinda (Hartley, 1984, lk 101; Prager, 1994, lk 178). Sellest tulenevalt tekkis avaliku halduse organisatsioonidel võimalus kodanikele pakkuda teenuseid kolmel viisil (vt Joonis 1.), teenuseid kas ise teenuseid pakkuda (inglise keeles *In – house*), sisse osta ehk lepinguliselt delegeerida kolmandale – ja/või erasektorile (inglise keeles – *Contracting out*) või siis hübriid mõlemast eelnevast lahendusest (inglise keeles – *Hybrid*) (Bovaird & Loeffler, 2015, lk 93; Ferris & Graddy, 1986, lk 332). Erinevatel lähenemistel on nii positiivsed kui ka negatiivsed omadused.

Lepinguline delegeerimine on tugevalt seotud arusaamaga, et turu mehhanismide toomine avalikku sektorisse aitab muuta seda efektiivsemaks (Hartley, 1984, lk 101). Nii usuti lepingulise delegeerimise algusaastatel, et turu efektiivsus tuleneb kulude säästmisest läbi tööjõu vähenemise, mastaabi efekti ning pakkujate vahelise konkurentsi tulemusena (Ferris & Graddy, 1986, lk 332). Avalik sektor kasutab lepingulist delegeerimist kõikidel tasemetel alates keskvalitsusest lõpetades väike omavalitsustega (Globerman & Vining, 1996, lk 577). Samas tekib küsimus, milliseid riigi ülesandeid saab üldse välja delegeerida ja kuidas avalik sektor välja delegeerib (Greve, 2001, lk 277–279; Mulgan, 1997, lk 107).

1.2 Mida saab avalik sektor välja delegeerida?

Laialt levinud lepinguline delegeerimine tõstatab paratamatult küsimuse, milliseid avaliku sektori teenuseid saab üldse välja delegeerida. NPM reformidega üritasid riigid muuta avalikku sektorit efektiivsemaks, vähendada kulusid, suurendada tõhusust ning eesmärke üritati saavutada sõlmides lepinguid ning partnerlust valitsusväliste organisatsioonidega, mis hõlmas nii era- ja kolmanda sektori teenuseosutajaid kui ka heategevusorganisatsioone, olenemata organisatsioonide suurusest (Pollitt & Bouckaert, 2017, lk 2–3). Pärast poliitilist või avaliku organisatsioonide juhtide otsust avaliku sektori ülesannete välja delegeerimiseks on võimalik eraldada kolm erinevat etappi. Esiteks, kas antud teenuse osutamist või kauba tellimust on üldse võimalik välja delegeerida. Teiseks, kuidas disainida lepingud ehk millised on erinevate osapoolte kohustused, milline on turu olukord ja ootused ning eeldused, kuidas vajadusel toimub tulemuste mõõtmine, võimalikud lepingu pikendamise seotud küsimused jne. Kolmandaks on lepingu haldamine ja järelvalve (Brown, Potoski, & Van Slyke, 2006, lk 324).

Kuigi avaliku sektori poolt delegeeritavad lepingud on paljudes erinevates valdkondades, siis delegeerimine töötab paremini lihtsamatel ja tehnilistel aladel (Lember, 2004, lk 426). Tehnilised alad nõuavad keskmiselt rohkem kompetentsi ning pikemaajalisi investeeringuid, et hoida nii tehnilisi teadmisi kui ka taristut. See peegeldub eriti selgelt IT valdkonnas, kus avalikus sektoris puudub oskus ja piiratud finantsiline võimekus, mistõttu tehnoloogiliste teadmiste puudumine takistab arengut, kuid samas on võimekus olemas erasektoris ning spetsialiseerunud ettevõtted saavad anda kokkuhoidu läbi mastaabi (Ya Ni & Bretschneider, 2007, lk 532; Brown & Brudney, 1998, lk 337). Sarnaselt IT sektoriga võib sama argumenti kasutada kõikide valdkondade puhul, mis nõuavad keerulist tehnilist kompetentsi. Siiski selleks, et oleks võimalik positiivseid eeldusi realiseerida on vajalik, et turul eksisteerib konkurents (Hansen, 2003, lk 2471). Kui puudub konkurents, siis välja delegeeritav teenus võib osutuda kallimaks kui avalik sektor oleks ise teenuseid pakkunud või langeb teenuse kvaliteet märgatavalt (Ya Ni & Bretschneider, 2007, lk 534; Domberger & Jensen, 1997, lk 70–71).

Sellest tulenevalt tekib õigustatud küsimus, milliseid avaliku sektori ülesandeid ei saa või ei tohiks välja delegeerida ehk peab säilima selge riiklik kontroll ja vastutus. Samas on lepingulist delegeerimist kasutatud väga paljudes valdkondades. Lepingulist delegeerimist on USA kasutanud militaar eesmärkide saavutamiseks Iraagis ja Afganistaanis, kus lepingu alusel töötavad piloodid lendasid helikopteriga Afganistaani mägedes ning järgnenud õnnetuse

tulemusena kukkus helikopter alla, tappes kolm USA sõjaväelast ja ka lepingulised piloodid, kuid vastavalt USA seadustele on militaar teenuse pakkujad kohtumenetluste suhtes immuused (Bryer, 2008, lk 587). Lisaks on riigid välja delegeerinud klassikaliselt riikliku kontrolli all olevad teenused nagu vanglad, sotsiaalhoolekande, IT süsteemide arendus ning tervishoid (Ya Ni & Bretschneider, 2007, lk 532; Hartley, 1984, lk 98 - 99; Lember, 2004, lk 426–427). Samas põhjused, miks erinevad osapooled asuvad lepingulisse suhtesse avaliku sektoriga on erinevad. Eraettevõtted on motiveeritud kasumi saamise eesmärgist, mis võivad samas tulla riigi poolt seatud eesmärkide arvelt (Amagoh, 2009, lk 3). Kolmandat sektorit motiveerib pigem sarnane nägemus riigi valitsemisel ning soov lahendada erinevate sektoritega seotud probleemistikku, olgu selleks turutõge, poliitikate ebaõnnestumine või teenuste tõrked (Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2002, lk 5–10). Seega puudub selge arusaam, kus jookseb teenuste piir, mida saab välja delegeerida ja mida mitte ehk millistes valdkondades peab säilima selge riiklik kontroll ja vastutus. Siiski on riikidel erinevad piirangud, mida võib/saab välja delegeerida, näiteks õiguslikud piirangud. Nii on Eesti Riigikohus leidnud, et erasektorile ei saa delegeerida karistusvõimu, sest see on Põhiseadusega vastuolus (RKÜKo, 3-1-1-86-07). Põhiseadus §3 sätestab, et: “Riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel...“, ning Põhiseaduse järgi ei saa olulisi küsimusi, mis on Riigikogu või kõrgeima võimu kandjana rahva pädevuses, edasi delegeerida (Eesti Vabariigi Põhiseadus: Kommenteeritud Väljaanne, 2020). Avalik-õiguslikule juriidilisele isikule võib samas delegeerida ülessandeid, kui on tagatud põhiõiguste kaitse, proportsionaalsuse ja võrdse kohtlemise põhimõtted, kuid mis ei ole riigi põhiülesanded (Eesti Vabariigi Põhiseadus: Kommenteeritud Väljaanne, 2020; RKÜKo, 3-1-1-86-07). Globerman ja Viningu hinnangul peaks kasutama lepingulist delegeerimist siis, kui ühiskond sellest kokkuvõttes võidab (Globerman & Vining, 1996, lk 578). Ühiskondlik võit võib tulla teenus kindluse, rahalise või teadmiste näol.

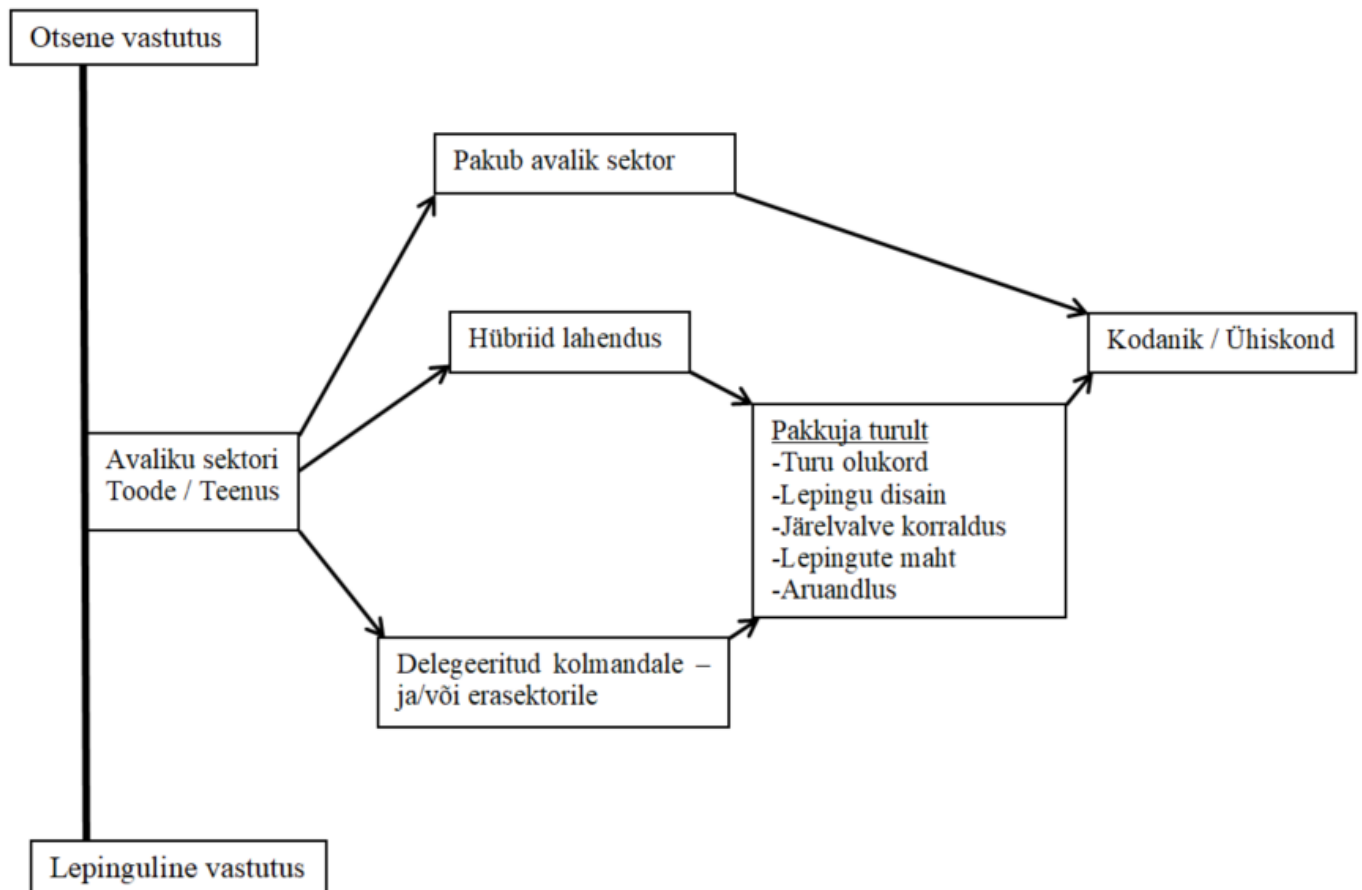
1.3 Lepingulise delegeerimise ohud

Aina rohkem on riigi poolt pakutavad avalikud teenused on korraldatud koostöös avaliku sektori väliste organisatsioonidega, mis koos detsentraliseerimise ja dereguleerimisega viis vastutuse ja kontrolli hägustumiseni (Frederickson & Frederickson, 2006, lk 20–21; Milward & Provan, 2000, lk 362–363). Olukorda, kus avalik sektor toetub aina enam era – ja kolmandale sektorile, et pakkuda avalike teenuseid kirjeldatakse kui "õõnes riiki" (ingli.k. *Hollow State*) (Yang & Landingham, 2012, lk 543–544).

Nagu eelnevalt mainitud, siis lepingulise delegeerimise oluline osa on turul olev konkurents. Siiski ei saa konkurentsi võtta iseenesestmõistetavalt, mistõttu on oluline vaadelda kuidas delegeerimise disain mõjutab pakkujate rohkust, sest konkurentsi puudumisel väheneb lepingulistest suhetest saadav kasu (Prager, 1994, lk 178). Konkurentsi võivad vähendada juriidiliselt keerulised lepingud, turuolukord või kasumlikkus (Brown, Potoski, & Van Slyke, 2006, lk 326). Eraettevõttel on aktiivne huvi teenida kasumit, sellest tulenevalt peab delegeeritav teenus või kaup olema eraettevõttele kasumlik, mis tõttu on avaliku sektori lepingute delegeerimine oligopolistliku iseloomuga ehk suurettevõtteid, kes juba tegutsevad antud turu segmendis, soosiv (Berrios, 2006, lk 124). Kolmandal sektoril on klassikaliselt huvi parandada olukorda ja on eetilisel ning moraalselt pühendunud kvaliteetse teenuse osutamisele (Panet & Trebilcock, 1998, lk 26; Hansen, 2003, lk 2477). See tähendab, et era – ja kolmandat sektorit motiveerivad erinevad eesmärgid, millega ei ole alati võimalik arvestada kui on langetatud otsus avaliku sektori ülesandeid välja delegeerida. Samas näitab konkurentsi rohkus avaliku sektori lepingute pärast lepingulise delegeerimise disaini kvaliteeti ja kas lepingud täidavad etteantud eesmärgid. Siiski kui avaliku sektori soovid ning era- või kolmanda sektori pakkimine erineb ning eesmärgid ei ole kooskõlas või turul on oportunistliku iseloomuga pakkujaid, tekib ebasoodsa valiku (ingli.k. *Adverse selection*, autori tõlge) olukord (Carboni, 2015, lk 140). Seda aitab vältida kui lepingutes olevad eesmärgid ning nõuded on kirjedatud täpselt, spetsiifiliselt ja kõike hõlmavalt ning toimub ka lepinguvõtjate üle järelvalve.

Lepingulise delegeerimise diskussioonis on välja toodud, et avaliku sektori poolt pakutavate teenuste välja delegeerimine era- ja kolmandale sektorile hägustab selget vastutust (vt Joonis 1.). Vastutus viitab antud kontekstis võimalusele kedagi vajadusel vastutusele võtta tema tegude eest, kohandades vajadusel sanktsioone. Siiski on poliitikakujundajatel nägemus, et vastutuse hägustumine ei ole väga suureks probleemiks kuna konkurents riigihanke lepingute pärast ja lepingute õiguslik jõustamine lahendab selle probleemi (Hansen, 2003, lk 2466). Avalikus sektoris toimib vastutus sisuliselt kahel moodusel, esiteks poliitiline vastutus, mis toimub ning mida jõustatakse põhimõtteliselt läbi valimiste ning teiseks on ametnikud oma otsustes juriidiliselt vastutavad (Gilmour & Jensen, 1998, lk 248). Lepingulise delegeerimise puhul samas era – ja kolmandale sektorile reaalsuses lihtsalt ei kohane samas ulatuses erinevaid vastutusmehhanisme kui on avalikus sektoris (Mulgan, 2006, lk 48; Gilmour & Jensen, 1998, lk 247–248; Blomqvist & Winblad, 2022, lk 236–238). Avaliku sektori funktsioonide lepingulise delegeerimise puhul toimub paratamatult poliitilise vastutus suhete nõrgenemine, sest avaliku sektori organisatsioonid on vastutavad valitud esindajatele ja läbi selle ka kodanikele, aga era –

ja kolmanda sektoriga taoline suhe puudub (Moe, 1987, lk 457). Lepingu võtja vastutus on seotud lepingust tulenevate kohustuste täitmisega, kuid ei ole allutatud valitud ministrite või avaliku sektori ametnike juhistele (Mulgan, 1997, lk 108). Sellest tulenevalt on era – ja kolmandat sektorit võimalik vastutusele võtta juriidiliselt lepingu rikkumise korral. Avaliku sektori osapoolel lihtsalt ei ole võimalik era – ja kolmanda sektori teenuseosutajaid samasugusel määral juhendada ning mõjutada nagu valitsusasutuste puhul (Mulgan, 2006, lk 49). Lisaks juriidilisele vastutusele on lepingulise delegeerimise üks oluline vastutuse komponent ka järelvalve. Kuigi järelvalve on osa delegeeritud lepingu disainist, saab järelvalvet vaadata kui ühte osa juriidilisest vastutusest tänu sagedasele kontrolli ja aruandekohustusele (Globerman & Vining, 1996, lk 584; Gilmour & Jensen, 1998, lk 253; Dicke & Ott, 1999, lk 505). Samas on järelvalve korraldamine aja- ja teabekulukas (Hefetz & Warner, 2004, lk 175).



Joonis 1. Lepinguline delegeerimine põhiskeem

Allikas: Autor

Lepingulise delegeerimise puhul toimub erasektori üle vastutuse rakendamine läbi auditeerimis mehhanismide rakendamise, järelvalve ning läbi seadusandluse (Scott C. , 2000, lk 41). Lahendusena on paljudes valdkondades järelvalve delegeeritud era – ja kolmandale sektorile, eeldusel, et sellega on võimalik saavutada finantsilist kasu või on võimalik kaasata spetsiifilisi teadmisi (Prager, 1997, lk 623). Lisaks nõuab järelvalve korraldamine nii valdkondlike kui ka spetsiifilisi teadmisi, et järelvalve täidaks oma eesmärgid (Rehfuss, 1990, lk 45–46). Seetõttu on oluline analüüsida, kuidas on era – ja kolmandale sektorile delegeeritud ülessannete järelvalve korraldatud, et oleks tagatud lepingust tulevad kohustused ning vastutus. Paul Jensen ja Simon Domberger (1997, lk 71) on välja toonud, et lepinguline delegeerimine on edukam kui lepingud on suuremahulised, kuid samas teenuse osutamiseks vajalike spetsiifiliste füüsiliste varade maht on väike ja kui turg on konkurentsivõimeline ning turul on olemas nii tegelik kui potentsiaalne pakkumine.

Avaliku sektori teenuste pakkumist kodanikele on võimalik lahendada kolme erinevat viisi: kas avalik sektor pakub ise soovitud teenust või kaupa; hübriid lahendusena, kus avalik sektor pakub teenust/toodet koostöös era– ja kolmanda sektoriga või avalik sektor delegeerib teenuse/toote selle täielikult era– ja kolmandale sektorile. Lepingulise delegeerimise puhul ei ole avalikul sektoril võimalik rakendada kõiki klassikalisi avaliku sektori vastutusmehhanisme ning osapooled on võimalik vastutusele võtta juriidiliselt, lepingus sätestatud punktide rikkumise korral ning läbi järelvalve korraldamise. Seetõttu olukord, kus avalik sektor pakub ise avalike teenuseid on seotud otsese vastutusega. Hübriid lahenduse puhul on nii lepingulise vastuse kui ka otsese vastuse elemente ning lepingulise delegeerimise puhul on vastutus rakendatud läbi juriidiliste lepingute. Lepingulise delegeerimise puhul era– ja kolmandale sektorile kui ka hübriid lahenduse puhul otsitakse teenuse pakkuja turult. Eesmärgid, miks erasektorit partnerituru kaudu kaasatakse võivad olla eriala teadmiste kaasamine, avaliku sektori kulude vähendamine ning efektiivsuse tagamine. Olukorras, kus avalik sektor otsib partnerituru turult tuleb tähelepanu pöörata: turu olukorrale; kuidas on disainitud lepingud; kuidas on korraldatud järelvalve; lepingute maht ja kuidas on seatud aruandlus.

Lepinguline delegeerimine töötab paremini tehnilistes valdkondades ning kui lepingud on suuremahulised, aga samas ei vaja suuri füüsilisi varasid ning turul valitseb konkurents. Lepingud peavad olema disainitud vastavalt soovitud tulemile, täpsed ja võimalikult kõike hõlmavad. Järelvalve on korraldatud vastavalt lepingu disainile. Kuigi avalikul sektoril ei pruugi olla vajalikke tehnilisi teadmisi järelvalve korraldamiseks on võimalik kaasa selleks ka era– või

kolmanda sektori osapooli erialateadmiste hankimiseks. Lepingute maht motiveerib erasektorit kuid hoiab eemale oportunistliku iseloomuga pakkujad. Ühtlasi kuidas on seatud aruandlus kohustus era- ja kolmanda sektori pakkujale.

2 UURIMISTÖÖ METOODIKA

Magistritöö empiirilise osa fookuses on vedelkütuse varundamisega seotud organisatsioonide ülesehitus ning nende võrdlus Eesti mudeliga. Lähema vaatluse alla on võetud Eesti olukorraga sarnased Euroopa Liidu riigid ja vedelkütuse varundamisega seotud probleemistiku ülevaade. Primaarselt on uurimistöös kasutatud dokumendi- ja andmeanalüüsi ehk riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide poolt avaldatud seadusandlust, teatmike ning majandusaasta aruandeid kui ka muid seotud dokumente. Andmed koguti erinevat tüüpi dokumentide koondamisel ning hilisemal analüüsimisel. Primaarseid allikaid toetab kaks ekspertintervjuud, vedelkütusevarude valdkonna juhi ja EVK juhatuse liikmega, mis aitab mõtestada kogutud andmeid. Lisaks on kasutatud erinevate vedelkütuse varude haldamisega seotud organisatsioonide veebilehti.

Magistritöö raames võttis autor ühendust Eesti Varude Keskusega ning viis läbi intervjuu EVK Vedelkütuse valdkonna juhiga ning juhatuse liikmega ning töötas läbi vedelkütuse varundamisega seotud aruandluse ja seadustiku nii Euroopa Liidus, IEA-s kui ka Eestis ja võrdlusriikides. Valdkonna spetsiifikast tulenevalt tegeleb vedelkütuse varundamise problemaatikaga ainult EVK, mistõttu kaks intervjuud vastutavate ekspertidega, kes igapäevaselt on seotud vedelkütuse varu probleemistikuga ning seda erinevatel juhtimise tasemetel, andis autori hinnagul piisava sisendi toetamiseks kogutud andmeid. Poolstruktureeritud intervjuud valis magistritöö autor seetõttu, et see andis intervjuueeritavatele vabaduse jagada oma teadmisi ning autoril oli võimalus esitada täpsustavaid küsimusi. Intervjuueeritavatele saadeti küsimused eelnevalt tutvumiseks.

Empiiriline osa on jagatud kolmeks osaks. Esimene osa keskendub vedelkütuse varundamise probleemistiku tekkimisele ning rahvusvaheliste organisatsioonide poolsetele arengutele. Nii IEA kui Euroopa Liit on liitunud riikidele sätestanud nõuded vedelkütuse varude omamiseks (Euroopa Liidu Nõukogu, 2009; OECD, 1974). Teiseks on vaatluse all, kuidas Eestiga võrreldavad Euroopa Liidu liikmesriigid on organiseerinud vedelkütuse varundamist, millised on nende lähenemised. Kolmandas osas on keskendatud Eesti kaasuse analüüsile ehk kuidas on organiseeritud vedelkütuse varundamine, EVK institutsionaalne areng ning kuidas toimub vedelkütuse varude haldamine ja vastutus.

Uurimise piiranguks on andmete kättesaadavus kuna paljud andmed on salastatud ja kasutatud on ainult vabalt kättesaadavaid andmeid, lisaks ei analüüsita Ukraina sõjast tulenevat mõju vedelkütuse varundamisele. Ühtlasi ei võta uurimus vaatluse alla lepingute sisu ja vedelkütuse varude kasutusele võtmise temaatikat, mis autori hinnangul nõuaks eraldi spetsiifilist uurimust.

3 VEDELKÜTUSEVARU MOODUSTAMISE EESMÄRGID JA RAHVUSVAHELINE PRATIKA

Erinevad kriisid võivad ette tulla ootamatult, olgu selleks siis maailma tabanud tervishoiu kriis Covid-19 näol, ootamatu migratsioonilaine Vahemerel või hoopis planeeritud migratsioon mida kasutati relvana Poola piiril Valgevene poolt. Kuigi selliste kriiside tekkimist ei ole suuremalt jaolt võimalik planeerida peavad riigid säilitama võimekust nendega toime tulla. Üks võimalik kriis võib tekkida ka vedelkütuse tarneraskuste korral, võttes arvesse kui palju on ühiskond tänapäeval vedelkütustest sõltuvuses. Vedelkütuse varudega hakati esmalt süsteemsemalt tegelema Ameerika Ühendriikides. Peale OPEC-i poolt 1970. aastatel kehtestatud embargot, loodi SPR (ingl.k. *The Strategic Petroleum Reserve*, edaspidi SPR) (U.S Department Of Energy). Lisaks siseriikliku lahenduse planeerimisele kutsusid Ameerika Ühendriigid 1974. aastal kokku suurimad naftat importivad riigid rahvusvahelisele konverentsile, et leida laiem rahvusvaheline vastus (Florini, 2011, lk 41 - 42). Nii selle kui ka järgnevate konverentside tulemusena loodi novembris Rahvusvaheline Energiaagentuur, mis töötab OECD raames rahvusvaheliste energiaprogrammide rakendamiseks (IEA & Scott , 2004, lk 49–51). Lepingu allkirjastas kuusteist riiki: Austria, Belgia, Kanada, Taani, Saksamaa, Iirimaa, Itaalia, Jaapan, Luksemburg, Holland, Hispaania, Rootsi, Šveits, Türgi, Ühendkuningriik ja Ameerika Ühendriigid (*Ibid.*, lk 66–67). Lisaks ühines lepinguga Norra, kellel puudus küll allkirja õigus, kuid nad võtsid endale kohustuse järgida kõiki sätestatud eesmärke ja norme (*Ibid.*). Lepingus oli sätestatud, et ühinenud riigid peavad säilitama vedelkütuse varu, mis vastab 60 päeva nafta netoimpordi mahule ning vedelkütuse varuks loetakse toornafta varu, iseseisvat nafta rafineerimise võimekust ning ooterežiimil olevat võimekust (OECD, 1974, lk 273).

Peale SPR-i loomist Ameerika Ühendriikides on kasutatud riiklikke vedelkütuse varusid hädavarude tagamiseks, kütuse hinna stabiliseerimiseks ja majanduse hoogustamiseks (Bai & Dahl, 2018, lk 26). Euroopa Liidus kehtestati 2009. aastal vastuvõetud direktiiviga liikmesriikidele kohustus omada vedelkütuse tagavara ning selle olemasolust regulaarselt raporteerida (Euroopa Liidu Nõukogu, 2009).

3.1 Ajalooline kujunemislugu

Esimesena hakati vedelkütuse varundamisega tegelema USA-s 1970. aastatel ja tänaseks on USA-s maailma suurimad vedelkütuse varud. 1973. aastal toimunud Iisraeli – Araabia sõja ajal toetas USA Iisraeli nii luureandmetega kui ka materiaalselt. Sellest tulenevalt kehtestas OPEC naftaembargo USA, Hollandi ja Kanada vastu ning vähendas tootmist ja kuigi osa OPEC-i liikmesriikides toodetud naftast jõudis USA-sse tõsisis rafineerimata toornafta hind ligi neljalt dollarilt barreli kohta 1973-nda aasta lõpus keskmiselt 12,5 dollarini 1974-ndal aastal, põhjustades ühiskonnas kriisihõngulise õhkkonna (Bamberger, 2009, lk 1). Kuigi USA-s olid ja on siiani suured naftamaardlad ning märkimisväärne rafineerimise võimekus mõjus OPEC-i poolt kehtestatud embargo USA majandusele ootamatult negatiivselt, millel oli omakorda globaalne mõju. Nii langes 1973. aastal kehtestatud embargo järel maailma SKT kasv hinnaguliselt 4% -lt 1% -ni (Difiglio, 2014, lk 51). Nii suure mõju põhjused peitusid eelnenud kümnenditel toimunud muutustes. USA rahvastik oli kasvanud ligi 30% mille tulemusena tõsisis energia tarbimine kaks korda ning 1970. aastatel kasutas keskmine tarbija ligi kolm korda rohkem energiat kui eelnenud perioodil, mistõttu ei suutnud siseriiklik toornafta kaevandamine nõudlusega sammu pidada (Beaubouef, 2007, lk 8). Nendest faktoritest tulenevalt muutus USA turg sõltuvaks toornafta impordist teistest riikidest, eelkõige OPEC-ist. USA poliitikakujundajad leidsid, et traditsiooniline USA välispoliitiline toetus Iisraelile aja jooksul ei vähene ning see ei ole ka USA huvides ja on suur tõenäosus, et ka tulevikus kasutatakse toornafta impordi „relvana“ nende vastu, mistõttu andis USA siseminister Rogers C.B. Morton 1973. aasta jaanuris Riiklikule Naftatootjate Nõukogule (ingli.k. *National Petroleum Council*, edaspidi NPC) ülesande hinnata riigi energia vajadusi (*Ibid.*, lk 11 - 13). NPC edastas oma lõpliku uuringu tulemused 10. septembril 1974, milles oli seitse soovitus föderaalvalitsusele (National Petroleum Council, 1974, lk 15–18), kus muuhulgas oli, et tuleks välja töötada hädaolukorraks valmisoleku plaanid, mille loomisesse oleksid kaasatud tööstusharu töötajad ja Ameerika Ühendriigid peaksid välja töötama nafta turvavarude hädaolukorra ladustamise süsteemi.

1974-ndal aastal vahetus Ameerika Ühendriikides valitsus ning presidendiks sai Gerald R. Ford, kelle kätte jäi ka energiakriisi lahendamine. 1975 aasta jaanuaris esitas Ford kongressile Energia Sõltumatuse Seadusakti (ingli.k. *Energy Independence Act* – autori tõlge), kus ta tegi ettepaneku luua 1 miljardi barreli suurune tsiviilotstarbeline naftavaru ja 300 miljoni barreli suurune naftavaru sõjaväele (Beaubouef, 2007, lk 28–29). NPC toetas samas, et loodav SPR oleks täiesti valitsuse omandis ja valitsuse kontrolli all, koostades siseministri palvel uuringu

kuidas loodav reserv peaks opereerima ja mis võiks olla selle asukoht, rahastus, omandi suhe ning kui suur peaks olema reservi maht (*Ibid.*). 1975. aasta augustis avaldas NPC rapordi, kus lisaks teistele seatud ülesannetele analüüsiti kolme võimalikku omandi lahendust – erasektori poolt loodavat reservi; hübriid lahendust, kus reservi omavad kui ka opereerivad erasektor koostöös föderaalvalitsusega ja täielikult riigiomaduses olev (National Petroleum Council, 1975, lk. 89–97).

NPC leidis, et kui loodav reserv oleks eraomandis, nõuaks see ühelt poolt tohutut erasektori poolset alginvesteeringut, rapordi järgi oleks 500 miljoni barreli suurune reserv maksnud ligi 7 miljardit, samas ei nõuaks opereerimiskulud suurt rahalist panust, kuid finantsiline koormus ei jagune sektoris võrdselt (*Ibid.*, lk 91). Rahaliselt suudaks erasektor opereerimis kulud ning algse investeeringu tagasi saada siis, kui USA siseriiklik tootlikus ületab siseriikliku nõudlust ja vajadus vedelkütuse reservide järgi kaob (*Ibid.*). Siiski oli juba rapordi koostamise ajal selge, et siseriiklik nõudlus ei vähene ning siseriiklik tootlikus ei jõua nõudlusega sammu pidada. Sellest lähtuvalt puuduks erasektoril turvalisus, et algse investeeringu jaoks kulutatud raha oleks võimalik tagasi teenida hilisemast nafta müügist.

Hübriid lahendusena nähti ette, et reservide asukohad ja mahutid oleksid erasektori omandis ning need on täidetud föderaalvalitsuse omandis oleva naftaga (*Ibid.*, lk 95). Sellisel juhul oleks projekti kaasatud erasektoril võimalus finantsiliselt tagasi teenida algselt tehtud investeeringud kui ka saada stabiilne tuluvoog rentides föderaalvalitsusele mahuteid. Ühtlasi võimaldaks selline lahendus tuua erasektori käest spetsiifilisi teadmisi kuidas opereerida vadelkütuse varu efektiivselt. Hübriid lahenduse üheks plussiks loeti ka sarnase projekti olemasolu, eelpool mainitud mudel oli kasutusel ka mereväe naftareservide opereerimisel (*Ibid.*).

Analüüsis leiti, et kõige rohkem positiivseid elemente oli kui vedelkütuse varusid omab ning opereerib föderaalvalitsus. Ühelt poolt leiti, et riigi poolt hallatud vedelkütuse varud vastavad peamisele seatud ülessandele, milleks on kaitsta riigi füüsilist ja majanduslikku julgeolekut sarnaselt sõjaväele (*Ibid.*, lk 96). Seega on vedelkütuse varud olulised mitte ainult ühe kindla sektori või mõne konkreetse tarbijagrupi huvide seisukohast vaid kogu ühiskonna mure. Lisaks on föderaalvalitsusel olemas vajalikud ressursid projekti alginvesteeringuteks ning opereerimis kuludeks. (*Ibid.*) Lisaks võimaldab föderaalvalitsuse poolt omatud ning opereeritud vedelkütuse varu kiiremat ning operatiivsemat kasutamist kriisiolukorras (*Ibid.*). Eraldi toodi analüüsis välja, et ajalooliselt on föderaalvalitsusel juba olemas kogemus kriisivarude haldamisel tänu Riiklike

Varude (ingli.k. *National Stockpile*), Kaitsetootmis varude (ingli.k. *Defense Production Act Stockpiles*) ja Põllumajandus varude (ingli.k. *Supplemental Stockpile*) valitsemisega (*Ibid.*). Rapordi koostajad leidsid lisaks, et kuigi projekti alguses on vajalik erinevaid teadmisi, mida föderaalvalitsusel ei ole on teadmisi võimalik vajaduspõhiselt erasektorist sisse osta (*Ibid.*, lk 96–97). Ühtlasi soovitakse luua üks osakond või amet, kes projekti eest vastutaks (*Ibid.*, lk 98). See võimaldaks vältida ebavajalikku konkurentsi ning jurisdiktsioonidest tekkivaid probleeme.

Lisaks president Fordi poolt algatatud 1975 aasta seadusaktile otsustas ka Kongress sekkuda kriisilahendusse. Nii esitas demokraadist senaator Jackson 1975. aastal Energia - ja energiasäästu poliitika seaduse (ingli.k. *Energy Policy and Conservation Act* – autori tõlge, edaspidi EPCA). Pärast pikka kaalutlust, võeti seadus vastu sama aasta detsembris, kui president Ford selle allkirjastas. Vastuvõetud seaduses olid elemendid nii president Fordi algatatud seadusaktist, NPC rapordi soovitudest kui ka kongressi nägemustest, eelkõige tarbija seisukohast (*Energy Policy and Conservation Act*, 1975). Seadusega loodi ühtlasi SPR organisatsioon ning seati see Föderaalse Energiaameti alluvusse, kelle ülesandeks sai vedelkütuse varude loomine, haldamine ning opereerimine (*Ibid.*). Seaduses määratleti ka, et vähemalt 150 miljonit barrelit varu peab olema hoiustatud lõpp produktis ehk valmis kasutamiseks ja kuidas on võimalik vedelkütuse varu kasutusele võtta (*Ibid.*). Nii seadustati, et vedelkütuse varusid saab kasutada presidendi otsusega ning juhul kui on tõsine riigisisene või – väline tarneraskus või on oht selle tekkeks, ajalooliselt on seda kasutatud kolm korda, või väheses mahus organisatsiooni juhatuse ettepanekul (Andrews & Pirog, 2012, lk 3). Esimest korda kasutati vedelkütuse varusid presidendi otsusega esimese Iraagi sõjal ajal 1990 – 1991, teist korda 2005. aastal orkaan Katrina järgselt ning viimane kord 2011. aastal Liibüa kodusõja tõttu tekkinud võimalike tarneraskuste vältimiseks koos teiste IEA riikidega (*Ibid.*, lk 11–13).

3.2 Rahvusvahelised regulatsioonid

1974. aastal loodud IEA kohustas organisatsiooniga ühinenud riike säilitama vedelkütuse varu, mis vastab 60 päevase nafta netoimpordi mahule (*Agreement on an International Energy Program*, 1974). Hiljem plaaniti tõsta varu mahtu 90 päevase nafta netoimpordile (*Ibid.*). IEA alustamisest huvitatud riikide eesmärk oli luua laiem rahvusvaheline kogukond, kes suudaksid

seista vastu OPEC-ile, tasakaalustades varude loomisega võimalike embargode mõju maailma majandusele (Wilson, 2016, lk 3). Enne IEA ametliku loomist olid tulevastel liikmesriikidel erinevad nägemused kuidas loodav organisatsioon peaks tulevikus kujunema – kas see peaks olema integreeritud mõne rahvusvahelise organisatsiooniga; täiesti uus ning autonoomne asutus, oma asutuslepingu ja struktuuriga või hoopis uus rahvusvaheline amet, millega saaks liituda läbi erinevate lepete (IEA & Scott, 2004, lk 40–43). 1974. aasta veebruaris Washingtonis toimunud konverentsil ning kohe selle järgselt Brüsselis toimunud ECG (ingli.k. *Energy Coordinating Group*) järjekohtumisel leiti, et OECD alluvusse loodav organisatsioon on parim lahendus IEA seatud eesmärkide saavutamiseks (*Ibid.*, lk 45–49). Otsus miks tegutseda OECD raamistikus tulenes vajadusest, et IEA saaks vajadusel tegutseda kiiresti tuginedes juba olemasolevatele OECD ekspertteadmistele energeetika valdkonnas ning tõdemusele, et 1974. aastal moodustasid OECD riigid 73% kogu maailma naftatarbimisest, seega OECD raamistik hõlmas hästi peamiste naftatarbivate riikide huve (Wilson, 2016, lk 3–4).

1974. aastal sõlmitud kokkuleppega pandi paika ka IEA organisatsioon, juhtimisstruktuur ning rahastus. Lepingu „Peatükk X“ kohaselt koosneb IEA juhatus, halduskomitee ja alalistest töörühmadest, milleks on naftaturu; kriisi/hädaolukorra; pikaajalise koostöö ning ka suhtlus tootja – ja tarbijariikidega (OECD, 1974). Samas peatükis määrati, et juhatus koosneb igast ühinenud riigist ühest või mitmest ministrist või nende esindajatest ning otsuseid võetakse vastu hääle enamusega (*Ibid.*). Lepingusätetes on pööratud tähelepanu ka IEA organisatsiooni iseseisvusele OECD koosseisus. Ühe võimaliku probleemina nähti, et OECD nõukogu võib panna IEA-le täiendavaid kohustusi (Wilson, 2016, lk 133). Seetõttu otsustati, et organisatsiooni muutvaid otsuseid saab vastu võtta ainult IEA juhatuse nõusolekul. Täiendav küsimus, mis puudutas autonoomiat tekkis probleemist kuidas lahendada agentuuri eelarve poliitika. OECDs võetakse organisatsiooni eelarve vastu nõukogu ühehäälsuse põhimõttel ning see kehtib isegi programmide puhul, mis hõlmavad riike, kes ei kuulu OECD-sse (Scott R. F., 1977, lk 23–24). Lahendusena lisati lepingusse punkt, et IEA juhatus esitab iga-aastased ning muud eelarveettepanekud OECD nõukogule vastuvõtmiseks, kus toimub kokkuleppe nende riikide osalusel kes on esindatud ka IEA juhatuses (OECD, 1974). Lepingus sätestatud punkt tähendas, et OECD liikmesriigid, kes ei ole IEA-ga liitunud, loovutavad hääleõiguse kui OECD nõukogus toimub hääletus IEA eelarve osas (Scott R. F., 1977, lk 23–24). Selle tulemusena säilis IEA iseseisvus OECD raamistikus. Agentuuri rahastus tuleb liikmesriikidelt ning kulud jagatakse kõigi riikide vahel ühiselt (OECD, 1974, lk 289). Lisaks saab IEA lisarahastust veebilehe

andmetel ka eraallikatest ja sektori poolsete toetustena ehk mitterahalise panusena, seda eelkõige läbi projektipõhise töötajate laenu (IEA, 2023).

Vastavalt IEA-ga liitunud riikide lepingus sätestatud lõige 2 alusel peavad kõik ühinenud riigid olema kohustatud säilitama "hädaabireservi". See tähendas algselt, et riigid peavad olema võimelised alates 1. juulist 1975 säilitama vedelkütuse varu, mis vastab 60 päeva nafta netoimportile ning hiljem tõstma varu mahtu vastavalt komitee otsusele 90 päeva ulatusele (OECD, 1974). Lisaks peavad liikmesriigid olema kohustatud igal ajal vähendama nafta tarbimist vastavalt vajadusele 7%, 10% või isegi rohkem vastavalt IEA korraldusele (*Ibid.*). Lepingus on määratletud mida varude all mõistetakse ning kus neid hoitakse. Varudeks loetakse toornaftat, toornaftast valmistatud tooteid ning lõpetamata toorõlisid, mida hoitakse (*Ibid.*):

- Rafineerimistehase mahutites
- Hulgiterminalides
- Torujuhtmetega ühendatud mahutites
- Praamidel
- Rannikulähedastes tankerites
- Sildunud naftatankerites
- Siseveelaevade punkrites
- Sisemaa mahutites
- Töötavates varudes
- Riigisiseste suurtarbijate poolt vastavalt riigi seadusele või mõnel muul viisil valitsuse poolt kontrollituna

Lepingus olevad punktid jätsid ühinenud riikidele üsna suure tegevusvabaduse kuidas tuleks varusid hoiustada ja mida varude all mõistetakse. Lepingus samas ei sätestatud kuidas riigid peaksid vedelkütuse varu organiseerima ja haldama. Erinevad lepinguga ühinenud riigid lahendasid antud küsimust erinevalt (vt Tabel 1.). Peamiselt kasutati kolme lähenemisviisi, esiteks kogu varundamine organiseeriti ja hallati riigi poolt, teiseks kehtestati miinimumvarude nõue erasektorile ja kolmandaks oli riigi osalusega äriühingute loomine (Hubbard & Weiner, 1985, lk 526, 528).

IEA on avatud uutele liikmetele ning alates algusaastatest on 14 riiki organisatsiooniga ühinenud, hõlmates nüüdseks praktiliselt kõiki OECD liikmesriike (Van de Graaf &

Lesage, 2009, lk 297-298). 1974. aastal sõlmitud lepingu järgi võivad IEA-ga ühineda kõik riigid, kes on OECD liikmed ning on võimelised ja valmis täitma lepingus sätestatud nõudeid (Agreement on an International Energy Program, 1974).

Tabel 1. Ajalooline ülevaade IEA alustamislepinguga ühinenud riikide vedelkütuse varundamise eest vastutavad organisatsioonide korraldusest

Riik	Erasektori poolt organiseeritud / kohustuslik	Riiklik	Avalik õiguslik
Austria	+		
Belgia	+		
Kanada*	-	-	-
Taani	+		+
Saksamaa	+	+	+
Iirimaa	+		
Itaalia	+		
Jaapan	+	+	
Luksemburg	+		
Holland	+		+
Hispaania	+		
Rootsi	+		
Šveits	+		+
Türgi	+		
Ühendkuningriik	+		
Ameerika Ühendriigid		+	

Allikas: Hubbard & Weiner, 1985, lk 528; Laxer, 2008; Oil Stockpiling Act (Act No. 96 of 1975), 1975 Artikkel 31; Erdölbevorratungsverband (EBV); Centraal Orgaan Voorraadvoorming Aardolieproducten (COVA); IEA, 2020. (*Kanadale ei kohandu 90 päeva mahu nõue, kuna on nafta netoeksportija)

Ühinemine IEAga on pikk protseduur, mis sisaldab konsultatsiooni ja läbirääkimisi erinevatel tasemetel, mille eesmärgiks on hinnata kandidaatriigi reaalselt suutlikust täita lepingus ettenähtud nõudeid (IEA & Scott, 2004, lk 99). Peale konsultatsioonide toimub lisaks kandidaatriigi dokumentide analüüs, formaalne taotlus kandidaatriigilt, kandidaatriigi aruanne juhatusele, läbirääkimised kandidaatriigi naftasektoris tegutsevate äriühingutega seoses nende valmisolekuga teha koostööd IEA liikmesriikidega ja muud nõutud dokumendid (*Ibid.*, lk 99–

104). Pikk ühinemise protseduur tuleneb ka tõsiasiast, et paljud nõutavad dokumendid puudutavad rahvusliku julgeoleku küsimusi ning energia tarbimist ja erasektori toimimist. IEA-ga liitumise eeltingimuseks on liikmelisus OECDs, seetõttu on võimalik liituda IEA-ga ainult läbi OECD, kuid seda on võimalik teha nii mõlemas organisatsioonis korraga, kui pärast liitumist OECD-ega (OECD, 1974). Eriline olukord oli seoses Norraga, sest kuigi Norra oli IEA-ga seotud juba organisatsiooni algusaegadest ning neil oli palju ühiseid huvipunkte, siis poliitilisest olukorrast tulenevalt ei olnud Norral võimalik IEA täisliikmeks saamine (IEA & Scott, 2004, lk 105). Siiski oli organisatsioonis osalemine kasulik mõlemale osapoolle, eriti arvestades Norra naftaleiu ja rafineerimise võimekust, mistõttu leppisid osapooled kokku, et Norra võib olla esindatud ja osaleda täiskogul, piiratud koosseisuga töörühmades, teha ettepanekuid erinevatele tasemetele ning osaleda dokumentide vahetuses, k.a. salastatud materjalid (IEA & Scott, 2004, lk 104–110; Governing Board (IEA), 1975). Ning lisaks ühineb Norra IEA vedelkütuse hädaolukordade jagamis süsteemiga (IEA & Scott, 2004, lk 107).

Euroopa Liit näeb IEA-d oma loomuliku partnerina, eriti kuna mõlema organisatsiooni liikmelisus kattub ja neil on ühine huvi ning mure energia probleemide lahendamise osas (Wilson, 2016, lk 14–15). IEA alusleppe artiklis 72 on määratud, et organisatsioon on avatud ühinemiseks Euroopa Liidu liikmesriikidele ja lepingu allkirjastamine ei takista mingil viisil Euroopa Liidu asutamislepingute rakendamist. (OECD, 1974) Ühtlasi on EL Komisjon esindatud IEA juhatuses ning võtab osa juhatuse tööst (IEA & Scott, 2004, lk 123–124). Kuna Euroopa Liit on suures osas energia tarbija, eriti mis puudutab erinevaid nafta produkte. Sellest tulenevalt avaldas Euroopa Komisjon juba 1968. aastal direktiivi, millega sätestas, et liikmesriigid peaksid säilitama diisel ja reaktiiv kütuse, kerosiini ja kütteõlide varu, mis vastab vähemalt 65 päeva keskmisele tarbimisele (Council Directive 68/414/EEC of 20 December 1968, 1968). 1972. aastal tehtud muutusega tõsteti varude mahtu 90 päeva keskmise tarbimise peale (European Council, 1972). Põhjused, miks Euroopa Komisjon kehtestas liikmesriikidele vedelkütuse varude nõude peitusid samuti Lähis – Idas toimunud sündmustes. 1967. aastal toimunud Kuuepäevane sõda Iisraeli ja tema araabia naabrite vahel viis Suessi kanali blokeerimiseni, mis tekitas kütuse nappuse Euroopas ja tõstis kütuse hinda (Klantschnig, 2003, lk 138–140; Beltran & Bouvier, 2020, lk 178–179). Üks direktiivis sätestatud nõue oli, et varud peavad asuma liikmesriigi enda territooriumil või mõnes teises liikmesriigis vastavate valitsuste vaheliste individuaalsete kokkulepete alusel ning 10% varudest peab olema lõpp produktis (Council Directive 68/414/EEC of 20 December 1968, 1968). Liikmesriigid peavad vastama direktiivis sätestatud punktidele hiljemalt 1971. aasta esimeseks jaanuariks (*Ibid.*).

Kuigi Euroopa Komisjon seadis oma 1968. aasta direktiiviga liikmesriikidele kohustused omada vedelkütuse varusid, otsustasid paljud riigid ühineda hilisema IEA aluslepinguga (IEA & Scott , 2004, lk 19–51). Järgnevatel aastatel tõusis kütuste tarbimine EL -is ning seoses sellega muutus ka EL rohkem sõltuvaks naftaimportist, kuigi naftarafineerimise võimekus oli olemas praktiliselt kõikidel liikmesriikidel (vt Joonis 2.), siis toornafta tuli siiski EL väliselt. Lisaks alates 2000. aastate algusest on EL järjest rohkem olnud seotud Venemaalt pärit nafta ning maagaasi impordiga, Venemaa on aga sageli kasutanud oma energia ekspordi, et karistada endisi nõukogude vabariike ja eriti Ukrainat, mis on põhjustanud ELi liikmesriikides tõsiseid energia katkestusi (Bahgat, 2011, lk 41–43). Sellega seoses esitas Euroopa Komisjon 2000. aastate lõpus „roheline paber“, milles pöörati tähelepanu, et tuleb luua tugevamad mehhanismid strateegiliste varude loomiseks ning uute impordi võimaluste leidmiseks üha suuremate nafta- ja gaasikoguste jaoks (European Commission, 2000). Sellele järgnes Komisjoni poolt 2006. aastal avaldatud uus „roheline paber“, kus toodi veelkord välja EL vajadus erinevate energiavarude järgi ja seetõttu tegi Komisjon ettepaneku üle vaadata olemasolevad regulatsioonid varustuskindluse seisukohast ning seda eelkõige nafta- ja gaasivarudest (European Commission, 2006). Vajadus järjepidevalt energiavarudega tegeleda tulenes asjaolust, et EL suudab toota vähem kui kuuendiku oma kogu naftatarbimisest ja enamik naftaimportist pärineb OPECist, Venemaalt, Norrast ja Kasahstanist (Bahgat, 2011, lk 42–43). Ühtlasi saab neist ainult Norrat lugeda Euroopa Liidule kindlaks partneriks.

Juba 2006. aasta juulis avaldas Euroopa Liidu Nõukogu direktiivi, millega uuendati vedelkütuse varundamisega seotud nõudeid ja kohustusi (Euroopa Liidu Nõukogu, 2006). Uuendatud direktiivis muudeti varude mahu nõuet, mida suurendati 90 päeva peale ning liikmesriigid peavad säilitama kuni 40% varudest lõppproduktina vastavalt liikmesriigis eelmisel kalendriaastal kulunud kogusele (*Ibid.*). Lisaks sätestati, et liikmesriigid võivad vabalt hoida oma vedelkütuse varusid teises liikmesriigis ning on iga liikmesriigi valitsuse otsustada, kus ja kuidas varusid vastavalt sätestatud nõuetele hoiundada (*Ibid.*). Liikmesriikidele sätestati Artikkel 7 nõue, et „Iga liikmesriik esitab koos statistilise kokkuvõttega komisjonile aruande tema territooriumil mõne teise liikmesriigi nimel hoitavate varude kohta ning tema nimel teistes liikmesriikides hoitavate varude kohta „, ja kogused ning varusid hoidvad asutused, olenematta omandivormist (*Ibid.*). Sarnaselt 1968. aastal avaldatud direktiivile jäeti liikmesriikidele suur tegevusvabadus kuidas oma vedelkütuse varude haldamist organiseerida.

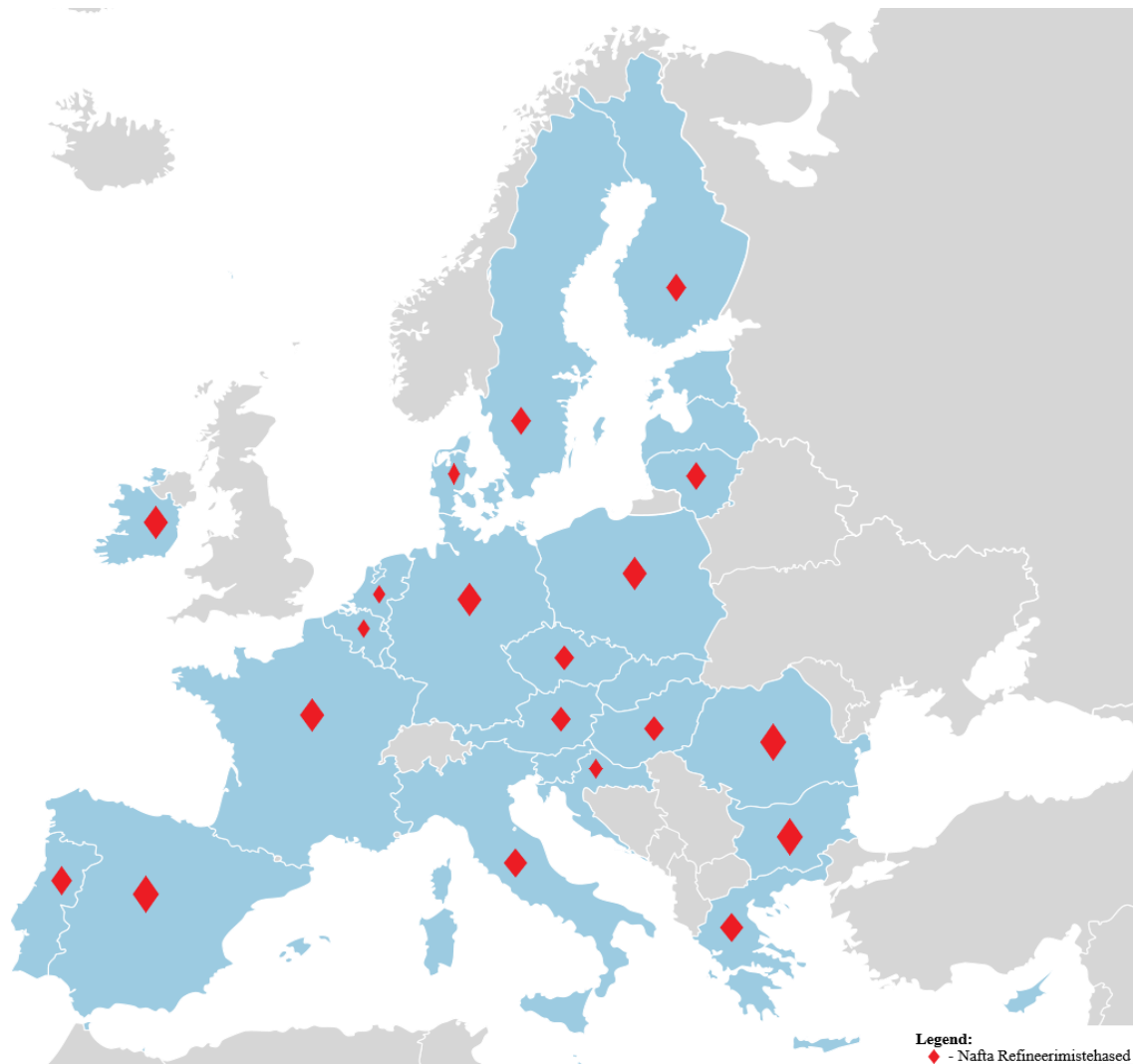
Viimati muutis Nõukogu varundamisega seotud regulatsioone 2009. aastal. Direktiiviga ühtlustati varude hoidmisega seotud meetodikat sarnasemaks IEA poolt seatud nõuetele (Euroopa Liidu Nõukogu, 2009). Direktiiv seadis liikmesriikidele kohustuse teavitada kui vedelkütuse varudes olevatesse erinevatesse kütuseliikidesse segatakse biokütuseid või lisaaineid. (*Ibid.*) Veel anti liikmesriikidele luba täita mis tahes kohustusi, mis IEA neile on seadnud näiteks kokkulepe varude ringlusesse laskmise osas (*Ibid.*). Suurim erinevus eelnenud direktiividega oli kuidas liikmesriigid peaksid organiseerima vedelkütuse varude haldusega seotud organisatsioone. Direktiiviga määrati, et liikmesriigid võivad luua „varude säilitamise keskküsimise” (ingli.k. *Central Stockholding Entity*, edaspidi CSE) ehk asutuse või talituse, kelle ülesandeks võib anda volitused tegutseda naftavarude soetamiseks, säilitamiseks või müümiseks (*Ibid.*). CSE-d on ainsad, kellele võib anda volitused erivarude soetamiseks või müümiseks ja CSE-d võivad delegeerida varude haldamise „teisele liikmesriigile, kelle territooriumil sellised varud asuvad või nimetatud liikmesriigi loodud CSEle“ ning lisaks on neil õigus delegeerida varundamisega seotud kohustused kasvõi osaliselt oma valikul majandustegevuses osalejatele ühenduse territooriumil (*Ibid.*). See tähendab ühtlasi õigust vedelkütuse varude hoiustamist välja delegeerida vastavalt direktiivis kehtivatele regulatsioonidele. EL direktiiv sätestas ühtlasi liikmesriikidele lisaks varude aruande kohustuse, kus liikmesriigid peavad pidama ajakohast ülevaadet vedelkütuse varudest ning iga-aastaselt esitama andmed komisjonile (*Ibid.*).

3.3 Teiste riikide praktika

Erinevad riigid on lahendanud vedelkütuse varundamise kohustust erinevalt. Maailma suurimaid vedelkütuse reserve omav Ameerika Ühendriigid on loonud selleks eraldi Strateegilise Petrooleumi Reservi (ingli.k. *The Strategic Petroleum Reserve*, edaspidi SPR), mis on Föderaalsete Energiaameti alluvuses (ingli.k. *Federal Energy Administration*) (U.S Department Of Energy). SPR-i omab ja haldab täielikult riik ehk hoidlad, kütus, järelvalve kui ka varu ost/müük on riiklikult organiseeritud. (*Ibid.*) Suurbritannias on samas vedelkütuse varundamine pandud täielikult ettevõtetele, kes toodavad või tarnivad vedelkütust Suurbritannias ning riiklik osapool ehk Energia ja Kliimamuutuste Osakond (ingli.k. *Department of Energy and Climate Change*) koordineerib ning jagab kohutusi, kui suurt varu ettevõtted peavad omama ning korraldab vajadusel järelvalvet (UK Emergency Oil Stocks, 2015).

Euroopa on regionina olnud läbi ajaloo nafta importija, mis ei tekitanud probleeme, kui Euroopa suurriigid omasid suuri kolooniaid, kus oli võimalik toornaftat lihtsalt importida. Pärast Teist Maailmasõda toimunud dekoloniseerimine tõi kaasa muutused küll omandi suhetes, kuid toornafta import Euroopasse jätkus ning isegi suurenes koos tarbimise kasvuga. Sellest tulenevalt suurenes ka Euroopas nafta rafineerimise võimekus ning ehitati juurde rafineerimistehaseid. Kõige rohkem oli nafta rafineerimistehaseid Euroopas 1970. aastate lõpus, kuid nende arv langes 1980-ndatel aastatel, jäädes hilisemalt samasse suurusjärku (Lukach, et al., 2015, lk 68). Kuigi 1980-ndatest pole juurde tulnud palju suuri tehaseid on tänu investeringutele tehastesse suurenenud rafineerimise mahud (Pöyry Energy Consulting, 2009, lk 9). 2012. aasta seisuga ei ole ainult kuue liikmesriigi territooriumil nafta rafineerimistehast¹. Euroopa Liidu liikmesriigid kellel puuduvad rafineerimistehased (vt Joonis 2.) on Küpros, Eesti, Läti, Luksemburg, Malta ja Sloveenia (Lukach, et al., 2015, lk 69). Nafta rafineerimistehased on lisa võimekus vedelkütuse varude haldamisel, nii saab vedelkütusevarudeks lugeda rafineerimistehase mahutites olevat toornaftat ja/või toornaftast valmistatud tooteid (OECD, 1974; Euroopa Liidu Nõukogu, 2009). Nii on võimalik teoreetiliselt suurte mahutite olemasolul või suure hulga mahutite olemasolul katta tulenevad nõuded ainult rafineerimistehaste mahutite täitmisega. Sellest tulenevalt on mõistlik võrrelda Eesti vedelkütuse varude haldamist riikide põhjal, kelle territooriumil ei ole samuti rafineerimistehaseid ning kes peavad organiseerima lisavõimekusi keskvalitsuse poolt või kaasama suuremal määral erasektori ressursse.

¹ Aina rohkem rafineerimistehaseid töötavad piirideülevalt, omades erinevaid osakondi erinevates liikmesriikides, Näiteks Shell, BP ja ExxonMobil. (Pöyry Energy Consulting, 2009)



Joonis 2. Nafta rafineerimistehased Euroopa Liidus 2012. aastal

Allikas: Autor (Lukach, et al., 2015; Fuels Europe, 2022 põhjal)

Euroopa Liidu direktiivis sätestati, et liikmesriikide poolt loodud asutus või struktuuriüksus võib delegerida varundamise kohustuse majandustegevuses osalejatele (Euroopa Liidu Nõukogu, 2009). See tähendas, et vedelkütuse hoiustamist võib delegerida liikmesriigis paiknevatele ettevõtetele kui ka kolmendale sektorile, kes osaleb majandustegevuses. Vastavalt EL direktiivile võivad liikmesriikides loodud asutused või agentuurid vedelkütuse varundamise välja delegerida teistes liikmesriikides asuvatele ettevõtetele, juhul kui on sõlmitud kahepoolne leping liikmesriikide vahel (Euroopa Liidu Nõukogu, 2009). See võimaldab väikeriikidel läbi keskse asutuse poolt korraldatud hangete siseneda välisriikides olevatele turgudele, kus tänu mahule või ajaloost tulenevatele tingimustele võib suurendada vedelkütuse varu haldamise efektiivsus ning läbi selle minimeerida avaliku sektori kulusid.

Küprose Vabariigis vastutab vedelkütuse reservide eest COSMOS (ingli.k. *The Cyprus Organisation for Storage and Management of Oil Stock*). COSMOS loodi 2003. aastal toornafta ja/või naftatoodete miinimumvarude säilitamiseks ning on mittetulunduslik poolvalitsuslik organisatsioon, mis tegutseb Küprose energeetika-, kaubandus-, tööstus- ja turismiministri järelevalve all (KODAP). Eesmärk on vastata EL poolt kehtestatud vedelkütuse varudega seotud regulatsioonidele ja igapäevast töö juhib Direktorite Nõukogu, milles on üheksa inimest, kellest kuus nimetab ametisse Ministrite Nõukogu kolmeks aastaks (*Ibid.*). COSMOS omab ning haldab enda terminale koondatult ühes asukohas ning varude soetus- ja hoolduskulu rahastatakse nafta importivate ettevõtete osamaksetest (*Ibid.*).

Läti Vabariigis vastutab vedelkütuse varude haldamise eest Būvniecības valsts kontroles biroja (ingli.k. *State Construction Control Bureau*, edaspidi SCCB). SCCB organiseerib vedelkütuste reservi läbi erasektori hangete, kus riik ostab teenusena sisse nii hoiustamise kui ka haldamise ning teostab järelevalvet (State Construction Control Bureau, 2022; Procurement Committee's meeting on June 26, 2020, 2020).

Luksemburgi Suurhertsogiriigis on vedelkütuse varude haldamise kohustus seatud naftaimportijatele. Naftaimportijad on kohustatud moodustama ja alaliselt säilitama vedelkütuse varusid, mis peavad kokku vastama vähemalt 93 päeva keskmise päevase netoimpordi mahule (LOI A28: Law of 10 February 2015 on the organization of the petroleum products market., 2015). Seadusega sätestati, et vedelkütuse varude koordineerimise eest hakkab vastutama „Agence nationale de stockage de produits pétroliers“ (ingli.k. *National Petroleum Products Storage Agency*, edaspidi NPPSA), kes allub ministrile, kelle tegevusvaldkonnas on energia ning NPPSA ei ole naftakäitleja seaduse mõttes vaid osapool kellele riik on delegeerinud ülesande hallata vedelkütuse varundamisega määratud ülesande (*Ibid.*, Artikkel 47–50). Naftaimportijad peavad tagama, et vedelkütuse varud on ligipääsetavad ja kättesaadavad kuid samas võivad naftaimportijad ladustada varud teistesse Euroopa Liidu liikmesriikidesse vastavalt ministri loale ning kahepoolsetele kokkulepetele (*Ibid.*, Artikkel 14).

Malta Vabariigis on sarnaselt Luksenburgiga vedelkütuse varude kohustus pandud naftaimportijatele. Varude üle peab järelevalvet Malta Ressursside Amet (ingli.k. *Malta Resources Authority* – autori tõlge, edaspidi MRA), mis on avalik-õiguslik asutus (Minister for Resources and Rural Affairs, 2013). Ettevõtjad on kohustatud täitma riiklikku kohustust ja säilitama

naftavaru vähemalt 90 päeva keskmisele neto impordile ja MRA arvutab kütuse varu, mida ettevõtja peab igal ajal hoidma vastavalt nõuetele (*Ibid.*, Artikkel 3.(1)). Seaduses sätestati ka, et naftaimportijatele pandud kohustusi ei või edasi delegeerida ja kuigi varusid võib hoiustada väljaspool Maltat mõne EL liikmesriigi territooriumil võib MRA kehtestada lisa piiranguid või lisatingimusi (*Ibid.*, Artikkel 5).

Sloveenia Vabariigis vastutab vedelkütuse varude eest Sloveenia Vabariigi Reserveride Agentuur (ingli.k. *The Agency of the Republic of Slovenia for Commodity Reserves* – autori tõlge, edaspidi ZRSBR) ZRSBR on agentuur, mis on täielikult Sloveenia riigi omandis ning mille üheks ülessandeks on vedelkütuse varude soetamine, säilitamine ning vajadusel müümine (ZRSBR). ZRSBR hoitavad varud on jagatud kaheks, üks osa on füüsilised varud riigisisest, mida haldab ZRSBR ning teise „väiksema“ osa haldamine on välja delegeeritud ja varud asuvad välismaal (*Ibid.*, Emergency reserves, Organisational chart). Lisaks on ZRSBRil analüüsi ning labori keskus, mis võimaldab teha järelvalvet täielikult asutuse siseselt (EVK2).

4 VEDELKÜTUSE VARU MOODUSTAMINE JA HALDAMISE KORRALDUS EESTIS

Eesti Vabariigis vastutab vedelkütuse varude haldamise eest 100 protsenti riigi omandis olev AS Eesti Varude Keskus (ingli.k. *Estonian Stockpiling Agency*, edaspidi EVK), mille kõik aktsiad kuuluvad riigile (AS Eesti Varude Keskus, 2022). Varude keskuse eelkäija oli AS Eesti Vedelkütusevaru Agentuur (ingli.k. *Estonian Oil Stockpiling Agency*, edaspidi OSPA), mis loodi eraõigusliku juriidilise isikuna, selle kõik aktsiad kuulusid riigile ning osaluste valitsemine toimus MKM-i valitsemisalas (Eesti Vedelkütusevaru Agentuur, 2019). EVK eesmärgiks on hallata hädaolukorraks vajalike elutähtsate kaupade varumist ja hoiustamist ning hoolitseda nende kasutusele võtmise korraldamise eest. Vastavalt seadustele ja rahvusvahelistele kohustustele peab Eesti mootorkütuse varude tase vastama vedelkütuste puhasimpordi 90 päeva mahule, mille maht 1. jaanuaril 2022 vastas 253 935 tonnile vedelkütusele, millest 49% hoiustati Eestis (*Ibid.*). OSPA ei oma ise kütuse mahuteid vaid rendib vedelkütuse hoiustamise turu osapooltelt. Eesti Vabariigi vedelkütuse varusid hoitakse erinevates asukohtades ning erinevates riikides. Vastavalt kehtivale vedelkütusevaru seadusele tuleb Eestis hoida vähemalt 30 päeva keskmine varu, mis vastab energiatoote sisetarbimise kogusele eelmisel kalendriaastal (VKVS, § 5).

4.1 Institutsionaalne areng

OSPA loodi Vabariigi Valitsuse poolt 2005. aasta 15. aprillil, vastavalt Riigikogu poolt sama aasta 17. veebruaril vastu võetud, „Vedelkütusevaru seadus“ alusel. (Eesti Vedelkütusevaru Agentuur, 2019) Vedelkütusevaru seadus nägi ette, et vedelkütuse varu moodustab ja haldab riigi äriühing (VKVS, § 4). Ühtlasi sätestati seaduses, et loodava varu haldaja põhikirjas määratakse nõukogu ja juhatuse kohustused (*Ibid.*, § 13). Lisaks sätestati, et nõukogus peab olema paarisarv liikmeid, kellest pooled on importijate ja pooled riigi esindajad ning liikmete arvu alammäär on neli (*Ibid.*, § 14). OSPA põhikiri nägi ette, et aktsiaseltsi tegevusaladeks on Eesti Vabariigi vedelkütusevaru moodustamine ja haldamine vastavalt vedelkütusevaru seadusele, vedelkütuse müük kütusevarust, vedelkütusevaru ladustamise ning vajadusel vedelkütusevaru kasutusele võtmise korraldamine ja koostöö vedelkütuse müüjate ja teiste riikide vedelkütusevaru organisatsioonidega (Eesti Vedelkütusevaru Agentuur, 2017). Kõik OSPA aktsiad kuuluvad riigile ja nende õiguste teostajaks on MKM, mida esindab üldkoosolekul majandus- ja

taristuminister ning aktsionäride üldkoosolek on OSPA kõrgeim juhtimisorgan (*Ibid.*). OSPA tegevust ja juhtimist korraldab nõukogu, kes ühtlasi korraldab ka järelvalvet (*Ibid.*). Põhikirjas märgiti, et nõukogu koosneb neljast kuni kuuest liikmest, kellest pooled on riigi ja pooled kütuse müüjate esindajad ning liikmed valitakse kolmeks aastaks, liikmed määrab ja kutsub tagasi minister ainuaktsionäri otsusega (*Ibid.*). OSPA-t juhib ning esindab juhatus, kes koosneb 1-3 liikmest, kes ei tohi olla osanik või juhtimisorgani liige mistahes vedelkütuste müügi või vedelkütuste hoiuteenuse tegevusalal (*Ibid.*).

Esimestel aastatel peale OSPA loomist oli pearõhk koostööpartnerite leidmisel. 2005. aastal sõlmiti Eesti Vabariigi ja Taani Kuningriigi vahel kahepoolne leping toornafta ja naftasaaduste vastastikuseks hoidmiseks (RT II 2005, 13, 37). Leping lubas vastavalt EU direktiivile hoida vedelkütuse varu lepingu osapoolte territooriumil, seda kas lepingu osapoole ettevõtja või ettevõtja nimel ning neile laieneb aruande kohustus vastava lepingu osapoole ees (*Ibid.*). Eelnenud aastal oli samasugune leping sõlmitud Rootsi Kuningriigi ja Eesti Vabariigi vahel (RT II 2004, 17, 75). Sarnased lepingud sõlmiti hiljem ka 2006. aastal Soome Vabariigi ning 2009. aastal Läti Vabariigiga (RT II 2007, 2, 6; RT II 2009, 22, 55). Sõlmitud lepingud andsid OSPA-le võimaluse organiseerida hoiustamist lepingupartnerite territooriumil, millest tulenevalt muutus OSPA rahvusvahelise haardega lepingupartneriks. Agentuuri loomisele järgnenud aastatel ei suutnud OSPA täita kõiki seadusest tulenevaid kohustusi, millele juhtis tähelepanu ka 2009. aastal läbiviidud Riigikontrolli audit, mistõttu kaasati hoiustamisse erasektori partnereid, kes lubasid vajaduse ilmnemisel anda oma vedelkütuse varud OSPA käsutusse (Riigikontroll, 2009). 2007. aastal hoiti varu kuues välisriigi terminalis nii Rootsis kui ka Soomes (AS Eesti Vedelkütusevaru Agentuur, 2008). 2008. aastal lisandus hoiustamine Taanis (AS Eesti Vedelkütusevaru Agentuur, 2009). 2020. aastal hoiustati osa vedelkütuse varu Soomes ning Rootsis, Taanis lõpetati hoiustamine 2014. aastal ning Läti Vabariigis hoiustamise võimalust ei ole siiani kasutatud (AS Eesti Vedelkütusevaru Agentuur, 2021; AS Eesti Vedelkütusevaru Agentuur, 2015; EVK1).

Suurim institutsionaalne muutus toimus 2021. aastal, kui OSPA muutus Eesti Varude Keskuseks, mis alustas tööd 1. juulist (AS Eesti Varude Keskus, 2022). Muutuse põhjuseks oli 2020. aastal toimunud valitsuse kabinetiarutelu, kus jõuti järelduseni, et elanikkonna tegevusvaru tagamiseks on arukas moodustada keskne organisatsioon (Hädaolukorra seaduse muutmise ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seadus (350 SE) eelnõu seletuskiri, 15.03.2021, lk 1–2). Lisaks leiti, et OSPA on parim organisatsioon, kelle kätte koondada loodav riigi tegevusvaru

arvestades, et OSPA on ennast hästi tõestanud – vedelkütuse varude halduskulud on madalad, turuosapooltega on head suhted ja vedelkütuse varud vastavad nõuetele (*Ibid.*, lk 13–14). Ühtlasi leiti, et OSPA aktsiaseltsi juriidiline vorm sobib püstitatud ülessandele ehk võimaldab ühelt poolt vajadusel kiiret reageerimist kui ka sobib töötama tavapäraustes turutingimustes (*Ibid.*). Pärast kolme lugemist võeti hädaolukorra seaduse muutmise seadus vastu 2021. aasta juunis (Riigikogu, RT I, 18.06.2021, 1). Kuu aega hiljem alustas EVK tööd koondades enda alla riigi vedelkütusevaru, maagaasivaru, toiduvaru ning tervishoiuvaru (AS Eesti Varude Keskus, 2022).

4.2 Vedelkütuste varude haldamine

Euroopa Liidu direktiiv kohustab, et liikmesriigid peavad omama 90 päeva vedelkütuse varu, mis vastab eelnenud aasta puhasimpordi tarbimise mahule (Euroopa Liidu Nõukogu, 2009). Samas täpsustab Eesti seadusandlus, et Eesti siseselt peab säilitama vähemalt 30 päeva keskmist vedelkütuse varu (VKVS, § 5). 2022. aasta 1. jaanuaril vastas 90 päeva vedelkütuse varu 253 935 tonnile, mis jagunes lennukikütuse, diiselkütuse ja bensiini vahel (AS Eesti Varude Keskus, 2022). Varude taset hinnatakse igal aastal jooksvalt ning see toimub Statistikaameti poolt edastatud andmete põhjal (EVK1). Kui varude maht ei vasta nõuetele korraldab EVK uue hanke nõutud taseme saavutamiseks (*Ibid.*). Nagu eelnevalt mainitud, siis EVK ei oma terminale vaid rendib neid turuosapooltelt, samas terminalides sees olev kütus on välja ostetud ning EVK bilansis ja hoiustamine toimub ainult lõpp-produktis (*Ibid.*). Otsus hoida varu lõpp-produktis tuleneb EVK nägemusest, et vedelkütuse varu on võimalik koheselt kasutusele võtta ilma lisa sammudeta (*Ibid.*). EVK poolt korraldatud vedelkütuse hanked lähevad riigihangete erandi alla, mis tähedab küll vähempakkumise hanget, aga ei ole riigihange ja EVK võib müüa ning importida vedelkütust ilma, et EVK vajaks vedelkütuse seaduse tähenduses tegevusluba (VKVS, § 14; EVK2). EL Direktiivist tulenevalt võimaldavad riikide vahel sõlmitud kahepoolsed lepingud hoida vedelkütuse varu lepingu sõlminud riikide territooriumil. EVK on hoidnud vedelkütuse varu Taanis, Soomes ja Rootsis, kellega on ühtlasi sõlmitud lepingud ning kuigi Lätiga on sõlmitud sarnane leping ei ole EVK kasutanud võimalust hoiustada seal oma varu (AS Eesti Varude Keskus, 2022; EVK1). Hoiustaja leidmiseks kuulutatakse välja hange ning hanke võitjaga sõlmitakse hoiustamiseks ostu-müügileping ning määratakse hoiustatav EVK-le kuuluv kütuse kogus (EVK1).

Vedelkütuse haldamiskuludeks vajalik rahastus tuleb aktsiisimaksjate ja tarbimisse lubatud kütuste varumaksest (AS Eesti Varude Keskus, 2022). Varumakse määrad kinnitab majandus- ja taristuminister iga-aastaselt ning lõppkasutaja jaoks on varumaks kütuse liitrihinnas, mida ei kajastata (*Ibid.*). Tarbimisse lubatud kütuse varumakse kogutakse tarbimisse andjatelt, nii edastab Maksu- ja Tolliameti igakuised andmed tarbimisse lubatud vedelkütuse koguste kohta ja aktsiisilaod deklareerivad oma kogused EVK koduleheküljel ning kinnitavad oma aruande ning andmete põhjal väljastab EVK tarbimisse lubajatele igakuise varumakse arve (EVK1). Kogutud finantse kasutatakse ainult haldamiskulude katteks, mille suurimaks kuluartiklikuks on mahutite rent, millele järgnevad inspeksiooni kulud ja kindlustus (*Ibid.*). Varumaksest rahastakse ka EVK tegevuskulusid ehk palgafond, ruumide rent jne (*Ibid.*). Samas terminalides paikneva vedelkütuse soetamiskulud tulevad riigieelarvelistest vahenditest (AS Eesti Varude Keskus, 2022; EVK1).

EVK lähtub oma vedelkütuse hangete läbiviimisel Hädaolukorra seaduse § 18 ning 2006. aastal vastuvõetud MKM ministri määrusest (HOS; 2006. a Majandus- ja kommunikatsiooniministri määrus). Dokumentides sätestati, et EVK peab tagama kasutatavate rahaliste vahendite sihtpärase ja säästliku kasutamise ning pakkumise kutse dokumendid peab saatma üheaegselt vähemalt kolmele pakkujale ja EVK omandis olev varu müüakse turuhinnaga kui tekib vajadus varu uuendada või vähendada (*Ibid.*). Kui EVK ostab või müüb mahutitest vedelkütust, siis see toimub nagu eelnevalt mainitud turuhinnaga, millele lisandub preemia (EVK1). Preemia sisaldab endas igasuguseid tollivormistusi ja transporti hoiukohast ehk EVK müüb või ostab mahutitest/terminalidest vastvalt tuleviku eeldatavale turuhinnale ning hanke võitja kohustus on oma kuludega kütus sisse või välja saada, mis moodustabki preemia (EVK2). Vedelkütuse ostumüügi puhul on hankel osalemiseks seatud kriteeriumid, nii peab vedelkütuse müügi ettevõtte olema tegutsenud vähemalt ühe aasta, ettevõttel peab olema minimaalselt viis miljonit eurot käivet, olema tasutud nii riiklikud kui kohalikud maksud ja ettevõtte peab koostama kinnituskirja (EVK1). Lepingute pikkuseks on seaduses seatud vähemalt 90 päeva (2006. a Majandus- ja kommunikatsiooniministri määrus). Lepingutes on määratud, et kaod ei ole lubatud ja igal ajahetkel peab olema kütus fikseeritud mahutis, kus ta lepinguga kirja on pandud (EVK1). Lepingus on määratud trahvid kui ka viivised ning trahvi esitamise kord ja õigused, kui EVK avastab hoiustamisel mingisugused puudujäägid, sealhulgas kui vedelkütuse kvaliteet on hoiustamisega läinud halvemaks (*Ibid.*). Lepingute koostamisel on eeskujuks võetud Saksamaa sarnased lepingud (*Ibid.*). Samas on Riigikontroll välja toonud, et OSPA loomise järgselt läbiviidud hangete tulemusena osteti vedelkütuse varu hinnaga, mis vastab Eesti keskmisele

hulgimüügihinna, mis Riigikontrolli hinnagul tulenes liialt lühikesest pakkumuste esitamise tähtajast (Riigikontroll, 2009, lk 18). Hiljem on EVK välja kuulutatud hangetel osalemine suurenenud tänu tuntuse suurenemisele, kaasa arvatud välisturgudel (EVK1).

EVK on riigiettevõtte, mis omab vastutust omanike ees ning mille õiguste teostajaks on MKM, mida aktsionäride üldkoosolekul esindab majandus- ja taristuminister (AS Eesti Varude Keskus, 2022). EVK-a majandusaastat auditeerib välisaudiitor, kes teeb auditeeritud otsuse, mida kinnitab allkirjaga minister ning hiljem majandusaastaruanne avalikustatakse (EVK1). EVK juhatus annab aru nõukogule, mis toimub kord kvartalis (*Ibid.*). Lisaks edastab EVK igakuiselt või kvartaalselt varude ülevaated Statistikametile kui ka MKM-le (*Ibid.*).

5 EESTI SÜSTEEMI EELISED JA PUUDUSED

Eestis vastutab vedelkütuse varude haldamise eest EVK, mis on täielikult riigi omandis olev aktsiaselts, mis algselt loodi 2005. aastal ja kandis nime OSPA (AS Eesti Varude Keskus, 2022). Enne 2021. aastat oli aktsiaselts ainult pühendunud vedelkütuse varundamisele kuid hilisemate kriiside tulemusena laiendati tegevusvaldkonda, liites juurde toidu, meditsiini ja maagaasi varud (*Ibid.*). EVK tegevust juhib nõukogu, mis koosneb nii erasektori osapooltest kui ka avaliku sektori esindajatest (*Ibid.*). Sisuliselt tähedab see, et EVK pakub koostöös erasektori partneritega vedelkütuse varundamise teenust ühiskonnale. See tähendab ühtlasi, et erasektor on hoiustamise info seisukohalt sarnases olukorras kui avalik sektor. Vabariigi Valitsuse hinnangul võimaldab tegevus aktsiaseltsina vähendada tegevusega seotud kulusid, on tagatud kiire ja paindlik varu ost ning müük ja turutingimustel majandustegevuses osalemine ei tekita sektoris ebaausat konkurentsi (Hädaolukorra seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (350 SE) eelnõu seletuskiri, 15.03.2021, lk 13). Sarnast ülesehitust pakkus ühe lahendusena ka 1975. aastal Ameerika Ühendriikides avaldatud NPC raport (National Petroleum Council, 1975, lk 89 - 97). Nii 2021. aastal hädaolukorra seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskirjas kui ka NPC 1975. aasta raportis on ühe punktina välja toodud, et hübriid lahendus võimaldab kaasata erasektoris olevaid teadmisi ehk teha koostööd turuosapooltega. Hübriid lahenduse kasuks räägivad erinevad argumendid. Vedelkütuse hoiustamine on spetsiifiline kuid samas lihtne valdkond ning see eeldab mahutite olemasolu ja mahutite spetsiifika on paika pandud nii IEA aluslepingus kui ka EL Direktiivis (OECD, 1974; Euroopa Liidu Nõukogu, 2009) Selgelt määratletud reeglid võimaldavad turuosapooltel muuta oma majandustegevust, et ühineda EVK poolt avaldatud hangetel, suurendades turul valitsevalt konkurentsi. Samas tulenevalt valdkondlikus spetsiifikast on turul peamised suunamääravad siiski suurettevõtteid, kes juba ajalooliselt tegutsevad antud valdkonnas ning kellel on ajalooliselt väljakujunenud arusaam hoiustamise kasumlikusest. Sama tõdeb ka EVK, nii on olnud olukordi, kus:

„...tüüpiline on see, et sul on kaks kuni kolm pakkujat. Ja üksikutel kordadel oleme lõpetanud sellega, et ei saa ühtegi pakkumist, oleme lõpetanud sellega, et saame ühe pakkumise ja ei võta vastu, kuna konkurentsi pole. Sellega saame ühe pakkumise ja võtame vastu, kuna hindame, et pakkumine on kogemuste põhjal usaldusväärne.“ (EVK2).

Võimalus edukalt lõpetada hange ühe pakkujaga tuleb sellest, et EVK poolt korraldatud hanked lähevad riigihangete erandi alla (VKVS, § 14). EVK eelis on, et kuigi selgelt määratletud ja avaldatud reeglid võimaldava paljudel erinevatel erasektori ettevõtetel turul osaleda, siis eelpool kirjeldatud spetsiifiliste varade ehk vedelkütuse mahutite hulga maht on küllatki suur. See tähendab ühtlasi, et ei ole levinud oportunistliku iseloomuga pakkujad, mis omakorda vähendab ebasoodsa valiku teket, kuid pakkujate vähesuse tõttu ei pruugi olla alati ühiskonnale kõige parem valik. Akadeemilises kirjanduses on väljatoodud, et edukam kui lepingud on suuremahulised, kuid samas teenuse osutamiseks vajalike spetsiifiliste füüsiliste varade maht on väike (Domberger & Jensen, 1997). Sellest tulenevalt on täidetud edukaks delegerimiseks küll mahu nõue kuid samas vajab varude hoiustamine erasektorilt spetsiifilisi füüsilisi varasid ning hanked võivad juba turul tegutsevad suurettevõtteid. Samas võimaldavad hästi disainitud lepingud negatiivseid elemente vähendada.

Olukorras kus Eesti Vabariigi vedelkütuse varude hoiustamine oleks täielikult avaliku sektori poolt organiseeritud oleks tagatud väga selge ja otsene vastus ning rakenduvad vastutusmehhanismid. Samas nõuaks vedelkütuste varude hoiustamine ühelt poolt suurt riigi poolset alginvesteeringut ehk hoiumahutite ehitust kui ka teisalt oleks loodud taristu avaliku sektori püsikulu, millel on lisaks eeldus kasvamiseks tänu amortiseerumisele. Täielikult riigiomandis on vedelkütuse varud ja ka hoiustamine ajalooliselt Ameerika Ühendriikides (vt Tabel 1.) ning Eestiga võrreldavatest riikidest Sloveenias ja Küprosel. EVK mudeli puhul on võimalik osa taristuga seotud püsikulutusi suunata partnerite hoolde, kes juba tegutsevad turul ning peavad vastama lepingus sätestatud nõuetele. EVK ei oma ühtegi hoiustamis terminali vaid rendib neid turuosapooltelt, kuid terminalides olev vedelkütus on riigi omandis. (Riigi vedelkütusevarud, 2022) EVK tegevuskuludeks vajalik rahastus tuleb varumaksest ning vedelkütuse soetamiseks vajalik rahastus tuleb riigieelarvelistest vahenditest (EVK2). Täpselt vastupidise lahendus on kasutusel Luksemburgis ja Maltal, kus vedelkütuse varude haldamine ning hoiustamine on seatud naftaimportijatele, kes on kohustatud moodustama ja säilitama vedelkütuse varasid. See tähendab ühtlasi, et erasektori osapooli on võimalik vastutusele võtta ainult juriidiliselt määruse või seaduse rikkumise olukorras, rikumise avastamisel. Lisaks on eraettevõtte huvitatud kasumlikusest, mistõttu võivad lahknevused ettevõtte ning avaliku sektori eesmärkide vahel.

Vedelkütuse varude lepinguline hoiustamine erasektori partnerite terminalides on samuti täielikult vastavuses EL Nõukogu Direktiivi 2006/67/EÜ-ga, millega liikmesriike kohustatakse

säilitama toornafta ja/või naftatoodete miinimumvarusid. Direktiiv näeb ette, et liikmesriigid võivad asutada CSE, kellele võib anda volitused erivarude soetamiseks, säilitamiseks või müümiseks ja CSE-d võivad delegerida varude haldamise majandustegevuses osalejatele ühenduse territooriumil. Eesti CSE on EVK, kes delegerib vedelkütuse varude hoiustamise erasektori lepingulistele partneritele. Süsteem on kooskõlas EL direktiiviga ning sarnane ülessehitus on kasutusel ka Läti Vabariigis ning kahepoolsed lepingud teiste Euroopa Liidu riikidega võimaldavad EVK-l juurdepääsu nende hoiustamise võimekusele läbi erasektori hangete. Hoiustamis kohtades asuv kütus on lõpp-produktis ja EVK omandis ning kasutusele võtmine ei eelda täiendava rafineerimis võimekuse olemasolu. Lõpp tootena hoiustamine on küll kallim võrreldes toornafta hoiustamisega, kuid EVK hinnangul on oluline hoida varu lõpp-produktis, et oleks võimalik see tõrke korral kohe turule paisata (EVK1). Vedelkütuse varude organiseerimise delegerimine ei ole Põhiseadusega vastuolu ega ei ole vaadeldav riigituumik ülesandena (RKÜKo, 3-1-1-86-07). Samas on vedelkütus olemasolu oluline osa riigi ja ühiskonna normaalsest toimisest, mistõttu tarneraskused võivad halvata ühiskonna tegevuse. Sellele juhtis tähelepanu ka NPC 1975. aasta raport, kus föderaalvalitsuse poolt hallatav varu ning hoiustamine täidavad kõige paremini sellele seatud ülesannet, milleks on kaitsta riigi füüsilist ja majanduslikku julgeolekut (National Petroleum Council, 1975, lk 89 - 97). Sarnast argumenti võib siiski ka kasutada Eesti puhul, sest kuigi riigitegevus varude hoiustamise delegerimine on vastavuses rahvusvaheliste regulatsioonidega, ei taga see piisavalt kaitset võimaliku kriisi olukorras. Ühtlasi kui peaks juhtuv kriis olema mitmetahuline ning hõlmab lisaks Eestile suuremat regiooni näiteks Covid-19 või olulise logistika ahela purunemine, siis võivad sattuda ohtu vedelkütuse varud partnerriikides ehk Soomes ning Rootsis. Seetõttu on näiteks Sloveenias ja ka Küprosel rakendatav mudel küll selgemalt kriisikindlam kui Eestis kuid samas on see kallim lahendus.

Vedelkütusevarude seadus määrab, 90 päeva keskmiset vedelkütuse varust peab Eesti siseselt hoiustama vähemalt 30 päeva keskmist vedelkütuse varu (VKVS, § 5). 2022. aastal hoiustati 90 päeva keskmisesest vedelkütuse varust 49% Eesti siseselt erasektori lepingu partnerite juures (AS Eesti Varude Keskus, 2022). See tähendab, et pool kõigist riigi vedelkütuse varudest asuvad naaberriikides. EVK on siiski suurendamas varude hoiustamise mahtu Eesti siseselt vastavalt omaniku uuenenud ootusele (EVK2). Eestis on vedelkütuse hoiustamine kallim, kui välisriikides (EVK1). See tuleneb turu suurusest ja kujunenud olukorrast, kus Eesti oli transiitriik ning mahutipargid olid täis, mistõttu vähene vaba hoiumaht kergitas märkimisväärselt hinda (*Ibid.*). Sellele juhtis ka tähelepanu Riigikontrolli audit (Riigikontroll, 2009, lk 19). Transiidi

vähendamise tõttu on hoiustamise hinnad langenud, kuid Eesti turg ei suuda konkureerida välismaa hoiustasudega (EVK1). Eesti turul ei ole piisavalt vaba füüsilist vara ehk hoiustamise võimekust ning ajalooline konkurents transiidi hoiustamise pärast ei soosi riigi vedelkütusevarude hoiustamist vähempakkumise kaudu, arvestades, et nõutavad hoiukogused võivad ajas drastiliselt muutuda. Seetõttu kriisidest tekkiv soov suurendada Eestis hoitavate vedelkütuse varude hulka tähendab finantskoormuse suurenemist, mistõttu võib tekkida olukord, kus tulevikus on vajalik suurendada varumakse määrasid või muul viis suurendada EVK finantse.

Samas toimuvad tarbimisharjumustes muutused ning nõudlus vedelkütuse järgi väheneb ja/või suureneb. Olukorras, kus hoiustamiskohad oleksid riiklikus omandis ning koondatud ühte kohta, sarnaselt Küprosele ning Sloveeniale, on keeruline reageerida olukorra muutustele ning vedelkütuse varude hoiustamiseks vajalike terminalide ehitus ja haldus nõuaks lisa ressurside panustamist. EVK poolt hoiustatavad mahud, siseriiklikud koos välisriikides paiknevate varudega, peavad vastama eelmise aasta puhasimpordi 90 päeva mahule (AS Eesti Varude Keskus, 2022). Muutliku olukorra tõttu võivad mahud väheneda kui ka suurendada välistest tingimustest, näiteks aktsiiside tõstmine jne. See tähendab, et muutused mahus on ühelt poolt aastase viitega kui ka mahu vajaduse suurenedes lisandub sinna hanke koostamine ning läbiviimine ajaline mõõde. Nii peaks EVK pidevalt töötama mitte ainult eelneva aastal kogutud andmetega vaid ka analüüsima võimalike muutusi tulevikus.

EVK on küll riigi omandis kuid avalikul sektoril puuduvad avalikule sektorile omased bürokraatlikud vahendid, näiteks lisa hoiustamis reeglite kehtestamine, kontrollimaks erasektori partnereid, kellele EVK on delegeerinud varude hoiustamise. Selline olukord viitab ka „õõnes riigi“ olemasolule, mis tähendab, et avalikul sektoril on vähesel määral juhtimis- ja kontrollmehhanisme (Milward & Provan, 2000, lk 363). Eriti arvestades, et Eesti on täielikult vedelkütuste importist sõltuv väikeriik. Seetõttu on tervikliku ja tugeva järelvalve olemasolemas ülimalt oluline. EL direktiivist ja IEA aluslepingust tulenevalt peavad riigid hoiustama varu vastavalt sisetarbimisele (Euroopa Liidu Nõukogu, 2009; OECD, 1974). EL direktiiv sätestab liikmesriikidele lisaks varude aruande kohustuse, kus liikmesriigid peavad pidama ajakohast ülevaadet vedelkütuse varudest ning iga-aastaselt esitama andmed komisjonile (Euroopa Liidu Nõukogu, 2009). Lisaks igakuine aruande kohustus üle eelmise kuu varude kohta Eurostatile (EVK2). EVK on kohustatud pidama hoiustatud varude üle järelvalvet, samas puudub EVK-1 asutuse siseselt võimekus kui ka tehniline teadmiline järelvalve tegemiseks (VKVS, § 5;

EVK1). Järelvalve korraldamiseks on EVK leidnud lepingulise sertifitseeritud partneri ning kahel korral aastas toimub hoiustamiskohtades järelvalve, millest antakse hoiustajale ette teada mitte rohkem kui 24 tundi (EVK1). See paneb EVK sõltuvusse välisest eksperdist, kes saadud andmeid tõlgendab ning analüüsib ja EVKle edastab. See tähendab, et EVK ei suuda iseseivalt saadud andmeid analüüsida ilma asutuse välise partnerita, mis võib viia valedele järeldustele ning kasutab peamiselt kahte järelvalve lahendust, raport ja inspekteerimine. Hoiustamiskohtadest võetakse EVK poolt tellitud proovid, mille üks osa alati hõlmab koguseid (*Ibid.*). Lisaks kuna mitmed hoiustamiskohad Eestis on aktsiisiladudes, peab järelvalvet lisaks EVK-le ka MTA, kellel on ülevaade tarbimisse lubatud vedelkütuse kohta. EVK-l ja MTA-l on kokkulepe, et kui kumbki poolt tuvastab rikkumise, siis teavitatakse üksteist (EVK2). Nii toimub järelvalve vedelkütuse koguste kohta konstantselt ning kvaliteedi osas kaks korda aastas ja EVK edastab tulemused organisatsioonidele. EVK kui organisatsiooni üle peab järelvalvet Nõukogu ning Riigikontroll, mis EVK enda hinnangul maandab võimalike riske (AS Eesti Varude Keskus, 2022; EVK2). Samas saab erasektori hoiustajaid vastutusele võtta ainult lepingu rikkumise korral läbi EVK.

EVK-l on vedelkütuse varude haldamisel küllaltki pikk ajalugu ning turul olevad osapooled on teadlikud oma kohustustest ja soovivad teha koostööd EVK-ga, mille kohta annab tunnistust EVK poolne teadmine, et;

„varem oli see, et enne kui hädaolukorra seadus tuli, siis oli meil isegi ettevõtetega kokkulepe, nemad näitavad oma majandusaasta aruandes, et nad hoiavad riigi kütusevarusid, aga nüüd see on väga salajane, siis enam nad ei näita [riigi kütusevarusid] ja olen kuulnud, et osad on küll natukene kurvad selle üle, et seda oli uhke näidata.“ (EVK1).

Pikaaegsed suhted turuosapooltega annavad EVK-le hea ülevaate turuolukorrast, mis võimaldab hangete disainis keskenduda teenuse säästlikuse aspektile, võttes arvesse turuosapoolte hetkeseisu. EVK-l on võimalus vedelkütuse alavarude korral hankida juurde lisa turuosapooltelt ning ülevaru korral võimekus müüa kütus tagasi turuosapooltele. (EVK1) See vastab lepingulise delegerimise keskele argumendile, miks avalik sektor lepinguliselt välja delegerib (Hartley, 1984, lk 101; Prager, 1994, lk 178). Lisaks kui riikide vahel on sõlmitud kahepoolsed lepingud on EVK ülesandeks seda keskselt hallata (EVK2). See võimaldab ühtlasi juurdepääsu välismaa turu olukorrale, mis annab võimaluse analüüsida piirkonnas valitsevat olukorda üldisemalt ning seda võrrelda olukorraga Eestis.

EVK-le on seatud eesmärk hallata hädaolukorraks vajalike elutähtsate kaupade varumist ja hoiustamist ning hoolitseda nende sujuva kasutusele võtmise korraldamise eest. Hoiustamise lepingute disainimisel on eeskujuks võetud Saksamaa sarnased lepingud (EVK1). Aastate jooksul ei ole vedelkütuse hoiustamisega toimunud suuri rikkumisi ja kõik väiksemad puudused on kõrvaldanud hoiustajad kütuse kompenseerimise kaudu (EVK1; EVK2). Samas hindab EVK, et vedelkütuse varude haldamisega seotud lepingud on: „meil [EVK] on väga head vettpidavad lepingud, mis on täiesti meie poole kasuks“ (*Ibid.*). Lisaks on seadusest tulenev kohustus, et hoiustatav vedelkütuse varu peab olema kindlustatud (VKVS, § 15). See võimaldab hinnata, et lepingute disain on läbimõeldud ning nendes on kirjeldatud täpselt soovitud tulemit. Samas ei ole lepingute tugevust suuremahulise rikkumise korral proovile pandud, mistõttu võib tekkida vajadus muuta lepingus sätestatud tingimusi ning nõudeid alles rikkumise järgselt.

5.1 Poliitikasoovitused

Üldistades on võimalik hinnata, et Eesti vedelkütuse varude hoiustamise süsteemil on eelised kui ka nõrkused võrreldes teiste hoiustamise lahendustega. Autor teeb uuringu põhjal kaks poliitika soovitusi, et tugevdada Eesti süsteemi:

- a) EVK-1 arendada välja organisatsiooni sisene tehniline teadmine vedelkütuse järelvalve teostamiseks. Kuigi lepinguline partner võimaldab kaasata erasektoris levinud teadmisi. Samas suudab autori hinnangul asutuse sisene järelvalve võimekuse arendamine paremini organiseerida ja planeerida hoiustamiskohtade järelvalvet ning analüüsida saadud tulemusi. See ühtlasi vähendab lepingulise delegerimise negatiivseid elemente, mis on seotud järelvalve korraldamisega.
- b) EVK-1 koostada ning modelleerida võimalikud stsenaariumid tuleviku tarbimise seisukohast, mis aitavad paremini planeerida varude hoiustamise mahte. EVK saaks stsenaariumite koostamiseks teha koostööd Statistikaametiga, mis võimaldab suurendada mudelite kvaliteeti ning pakkuda informatsiooni mõlemale osapoolle. See annab lisaks võimekuse paremini hinnata turuolukorda kui ka selle muutumist, mis võimaldab paremini leida koostöö partnereid, mis annavad eeldused vähendada tänu konkurentsi suurenemisele kulusid veelgi.

6 KOKKUVÕTE

Vedelkütustel on tänapäeva majanduses ning ühiskonna toimimisel kriitiline roll. Vedelkütuse tarneraskused ning hinna ülim volatiivsus võivad viia ühiskonna kriisi, mis võib halvata kogu ühiskonna toimimise. Erinevad riikide ühendused nagu Euroopa Liit ning organisatsioonid nagu International Energy Agency, on seadnud liitunud riikidele kohustuse vedelkütuse varu omamiseks, mille eesmärgiks on seista vastu tarneraskustele ning tagada liitunud riikide ühiskondade toimimise. Samas on jäetud liikmesriikidele suur vabadus otsustamaks kuidas varude hoiustamist organiseerida. Magistritöös uuriti, kuidas Eesti Vabariigis on vedelkütuse varude hoiustamine organiseeritud, millised on Eesti mudeli tugevused ja nõrkused.

Eestis vastutab vedelkütuse varude haldamise eest täielikult riigi omandis olev AS Eesti Varude Keskus. Vedelkütuse omanikuks on EVK kuid hoiustamine on lepinguga välja delegeeritud erasektori osapooltele. Vedelkütuse varud hoiustatakse nii Eesti siseselt kui ka riikide vahel sõlmitud kahepoolsete lepingute alusel välisriikides.

Uurimistöö teoreetilises osas käsitleti lepingulise delegeerimise kriitilisi küsimusi: turuolukord, lepingute disain, aruandlus, lepingumaht ning järelevalve. See võimaldas leida pidepunkte, millistele küsimustele empiirilises osas tähelepanu pöörata. Lisaks vaadeldi uurimistöö teoreetilises osas põhjuseid, miks avalik sektor kasutab lepingulist delegeerimist, milliseid teenuseid on võimalik üldse välja delegeerida ning kellele delegeeritakse. Teema on oluline, kuna Eesti on vedelkütuste impordist sõltuv väikeriik, kellel on piiratud finantsressursid ning vedelkütuste varu hoiustamine nõuab pidevat rahastust ning tehnilisi teadmisi. Autorile teadaolevalt ei ole sarnast uurimisküsimust varem analüüsitud.

Uurimistöö empiirilises osas vaadeldi vedelkütuse varundamise ajaloolist kujunemislugu ehk uuriti, miks tekkis vajadus riikidel omada vedelkütuse varusid. Ajalooline perspektiiv annab võimaluse õppida varasemast kogemusest kui ka leida seoseid algsete arusaamade ning hilisema praktika kohta. Lisaks millised rahvusvahelised kokkulepped ja ühendused valdkonda reguleerivad ja kuidas on see ajas muutunud ning milline on rahvusvaheline kogemus vedelkütuse varude hoiustamise organiseerimisel. Rahvusvahelised kokkulepped kui ka Euroopa Liidu direktiiv jätab suure vabaduse kuidas liitunud riigid peaksid vedelkütuse varundamist organiseerima. Riigid on vedelkütuse varude hoiustamist organiseerinud erinevalt, alates täielikult riiklikult organiseeritud lahendustest kuni hoiustamise kohustuse kehtestamisest

erasektorile. Euroopa Liidu direktiiv sätestas lisaks, et liikmesriigid võivad luua varude säilitamise kesküksuse ehk CSE, kellele võib anda õigus delegeerida varundamisega seatud kohustused oma valikul majandustegevuses osalejatele ühenduse territooriumil. Eesti mudel vastab rahvusvahelistele nõuetele. Lisaks vaadeldi empiirilises osas Eesti vedelkütuse varude moodustamist ja korraldust. Algselt ainult vedelkütuse varundamise keskendunud organisatsioonile on hiljutiste kriiside valguses juurde liidetud teised riigi normaalseks toimiseks vajalikud valdkonnad. Muutust põhjendati, et EVK on täitnud talle seatud eesmärged vähendada halduskulusid ja head suhted turuosapooltega. EVK lähtub oma vedelkütuse varude hoiustamisel Eesti seadusandlusest, mis määrab kui suurt osakaalu varust peab Eestis hoiustama. Turuolukorrast tulenevalt on Eestis hoiustamine kallim võrreldes välisriikidega. Nii võivad omaniku ootuste muutused, näiteks soov suurenda Eestis hoiustatavate varude mahtu, kasvatada EVK finantskulu märgatavalt vedelkütuse varu mahu suuruselt tulenevalt.

Uurimuse tulemusena selgus, et Eesti vedelkütuse varude hoiustamine vastab hübriid lahendusele, kus toimub teenuse pakkumine avaliku sektori ja erasektori koostöös. EVK-l on tänu ajaloole ülevaade valdkonna spetsiifilisest turuolukorrast ning kontakt erinevate turuosapooltega. Samas on spetsiifikast tulevalt on turul valdavalt suurettevõtteid, kes juba tegutsevad valdkonnas kuid kellel on selge arusaam hoiustamise kasumlikusest, mistõttu osalevad hanke protsessis kui see on neile kasumlik. Lepingud on disainitud vastavalt omaniku ootustele, tõsisemaid lepingu rikkumisi ei ole ette tulnud. Toimub regulaarne järelvalve hoiustamiskohtade üle, mis hõlmab hoiustatavaid koguseid ning kvaliteeti. Samas on kontroll erasektori partneri üle piiratud ning EVK-l puudub tehniline teadmine järelvalve tegemiseks, kasutades järelvalve korraldamisel erasektori partnerit. Vedelkütuse varude hoiustamine erasektori partnerite hoiustamiskohtades vastab, nii riigi siseselt kui bilateraalselt lepingute alusel välisriikides, rahvusvahelistes lepingutes sätestatud punktidele.

Eelnevast analüüsist lähtudes teeb autor ettepaneku edasiseks uurimistööks seoses vedelkütuse lepingute sisu ja vedelkütuse varude kasutusele võtmise temaatikaga.

Kokkuvõtvalt leiab autor, et Eestis kasutusel olev lahendus vastab sellele seatud eesmärkidele. Tähelepanu tuleks pöörata asutuse sisese järelvalve arendamisele ja tuleviku stsenaariumide koostamisele, mis võimaldaksid paremini planeerida hoiustatavaid mahte.

7 SUMMARY

CONTRACTING OUT ESTONIAN NATIONAL OIL RESERVE STORAGE

Hardi Lipand

Fossil fuels play an important role in the modern economy, both as input and output. As the need for fossil fuels increases around the world more countries depend on fuel for development. At the same time fossil fuels are increasingly seen as a weapon and disruption of the flow can paralyse normal functioning of society as a whole. Different international organisations like the International Energy Agency (hereinafter: IEA) and political-economical unions like the European Union (hereinafter: EU) have set regulations for member states to set up oil reserve storages. Both IEA and EU have left a great deal of freedom as to how the member states should organise their oil reserves. The topic is important because Estonia is a small country that is fully dependent on fuel imports with limited financial resources and the storage of oil reserves requires continuous funding and technical expertise that creates the need for maximum efficiency.

The aim of this Master's thesis is to analyse the organisation of oil reserve storage in Estonia and compare the model with other countries, outlining the advantages and disadvantages of the Estonian model.

Research questions are set as follows:

1. How does Estonia organise the national oil reserve storage?
2. What are the advantages and disadvantages of how Estonia's oil storage structure?

The theoretical framework of the thesis relies on contracting out government services to third and/or private sector contractors. The framework covers why governments contract out services, what government services can be contracted out and what dangers exist when government services are contracted out.

The empirical study focuses on the historical reasons why nation states have created oil reserves. How international organisations regulations have changed and how different nations have organised national oil storage. In-depth historical development provides a good overview of why oil stockpiling is important for countries and how regulations have changed to adapt to different

situations. In addition how Estonian oil reserves have been managed and institutional developments of the Estonian Stockpiling Agency (hereinafter: ESA). The empirical study is based on document and data analysis, from both international organisations and national documents. It is supported by two semi-structured interviews conducted with experts in the field in ESA at different management levels.

It appears that Estonian national reserve storage is a hybrid solution, where government provides a service in collaboration with the private sector. It complies with international requirements as well as the legislation of Estonia. Similar model is used in other countries. ESA has a good overview of the market situation thanks to long term relationships with market parties. At the same time, due to the specific nature of the market, there are predominantly large private companies that are already active in the sector. This means that they have a clear understanding of the profitability of the storage and will therefore participate in the procurement process if they find it is profitable for them. Thanks to bilateral agreements between national governments ESA can store oil reserves abroad, which is less costly than storing in Estonia. This is the result of historically relying on Russian oil transit that filled up the storage capacity.

In order to maximise the efficiency gains that come from contracting out government services, emphasis must be put on designing the contracts. Clearly stating what obligations are set for different parties and how contract management and monitoring is set. ESA contracts have been designed according to the owners expectations and there have been no serious breaches of the contract. There is regular monitoring of the storage sites, including the quantities and quality of the oil reserves held in storage. At the same time, the control over private partners is limited and ESA does not have in-house technical expertise to carry out the monitoring, thus it is fully executed by using a private partner to carry out the monitoring of storage sites.

In conclusion the author considers that contracting out the national oil reserve storage to private sector partners is a fit for purpose model for Estonia. Additional attention should be paid to the development of ESA in house monitoring and the preparation of future scenarios to allow better planning of storage volumes ahead of time.

KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

- Hädaolukorra seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (350 SE) eelnõu seletuskiri.* (15.03.2021). Allikas: <https://www.riigikogu.ee/download/c7f43ed1-0ca2-4a50-9ef7-0d07ec580dd5>
- Oil Stockpiling Act (Act No. 96 of 1975). (1975).
2006. a Majandus- ja kommunikatsiooniministri määrus. (RTL 2006, 7, 125). *Vedelkütusevaru moodustamiseks ja hoidmiseks korraldatavate hangete läbiviimise põhimõtted ja vedelkütusevaruga seotud lepingute üldtingimused.* Allikas: <https://www.riigiteataja.ee/akt/982765>
- Eesti Vabariigi Põhiseadus: Kommenteeritud Väljaanne.* (2020). Tallinn: Justiitsministeerium.
- 94th Congress (1975-1976). (22. Detsember 1975. a.). Energy Policy and Conservation Act. S.622.
- Adelman, M. A. (2004). The real oil problem. *Regulation*, 27(1), 16-21.
- Amagoh, F. (2009). Information asymmetry and the contracting out process. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal Volume 14(2)*.
- Andrews, A., & Pirog, R. (2012). *The Strategic Petroleum Reserve: Authorization, Operation, and Drawdown Policy*. CRS Report for Congress. Washington, D.C.: Congressional Research Service.
- AS Eesti Varude Keskus. (2022). *Eesti Varude Keskus*. Kasutamise kuupäev: 11. Aprill 2023. a., allikas <https://www.espa.ee/et/eesti-varude-keskus>
- AS Eesti Varude Keskus. (Aprill 2022. a.). Riigi vedelkütusevarud. https://www.espa.ee/sites/default/files/2022-04/EVK_vedelk%C3%BCtusevarud_v3.pdf.
- AS Eesti Vedelkütusevaru Agentuur. (2008). *Majandusaasta aruanne 2007*. Tallinn: AS Eesti Vedelkütusevaru Agentuur.
- AS Eesti Vedelkütusevaru Agentuur. (2009). *Majandusaasta aruanne 2008*. Tallinn: AS Eesti Vedelkütusevaru Agentuur.
- AS Eesti Vedelkütusevaru Agentuur. (2015). *Majandusaasta aruanne 2014*. Tallinn: AS Eesti Vedelkütusevaru Agentuur.
- AS Eesti Vedelkütusevaru Agentuur. (2021). *MAJANDUSAASTA ARUANNE 2020*. Tallinn: AS Eesti Vedelkütusevaru Agentuur.
- Bahgat, G. (Toim.). (2011). *Energy security : An interdisciplinary approach*. John Wiley & Sons, Incorporated.
- Bai, Y., & Dahl, C. (2018). Evaluating the management of U.S. Strategic Petroleum Reserve during oil disruptions. *Energy Policy, Vol 117*, 25-38.
- Bamberger, R. (2009). *The Strategic Petroleum Reserve: History, Perspectives, and Issues*. Library of Congress. Washington: Congressional Research Service.
- Beaubouef, B. A. (2007). *The Strategic Petroleum Reserve: U.S. Energy Security and Oil Politics, 1975–2005*. (J. A. Pratt, Toim.) Texas A&M University Press.
- Beltran, A., & Bouvier, Y. (2020). The European communities and OPEC: From entangled international organizations to liberalism (1960s–1980s). rmt: D. Claes, & G. Garavini (Toim-d), *Handbook of OPEC and the Global Energy Order: Past, Present and Future Challenges (1st ed.)* (lk 176 - 189).

- Berrios, R. (2006). Government Contracts and Contractor Behavior. *Journal of Business Ethics*, 63, 119–130.
- Blomqvist, P., & Winblad, U. (2022). Contracting out welfare services: how are private contractors held accountable? *PUBLIC MANAGEMENT REVIEW*, VOL. 24, NO. 2, 233–254.
- Bovaird, T., & Loeffler, E. (Toim-d). (2015). *Public Management and Governance* (3rd tr.). London: Routledge.
- Brinkerhoff, J. M., & Brinkerhoff, D. W. (2002). Government–nonprofit relations in comparative perspective: evolution, themes and new directions. *Public Administration and Development*, Vol 22 (1), 3-18.
- Brown, M., & Brudney, J. L. (1998). A ‘Smarter, Better, Faster, and Cheaper’ Government: Contracting and Geographic Information Systems. *Public Administration Review* 58, no. 4, 335–45.
- Brown, T. L., Potoski, M., & Van Slyke, D. M. (2006). Managing Public Service Contracts: Aligning Values, Institutions, and Markets. *Public Administration Review*, 66, 323-331.
- Bryer, T. A. (2008). Warning: The Hollow State Can Be Deadly. *Public Administration Review* Volume 68, Issue 3, 413-594.
- Carboni, J. L. (2015). Governance and Contracting. rmt: R. Shick (Toim.), *Government Contracting* (1st Edition tr., lk 137 - 147). New York: Routledge.
- Centraal Orgaan Voorraadvoorming Aardolieproducten (COVA). *The Netherlands Petroleum Stockpiling Agency*. Kasutamise kuupäev: 26. Märts 2023. a., allikas About COVA: <https://cova.nl/en/about-cova/>
- Cooper, P. J. (1980). Government Contracts in Public Administration: The Role and Environment of the Contracting Officer. *Public Administration Review*, Vol. 40, No. 5, 459-468.
- Council Directive 68/414/EEC of 20 December 1968. (20. Detsember 1968. a.). Imposing an obligation on Member States of the EEC to maintain minimum stocks of crude oil and/or petroleum products. *Official Journal L 308* , 23/12/1968 P. 0014 - 0016. Date of end of validity: 27/08/2006.
- Department of Energy and Climate Change. (Veebruar 2015. a.). UK Emergency Oil Stocks. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/401952/Guidance_for_Stakeholders_version_FEBRUARY_2015.pdf.
- Dicke, L. A., & Ott, J. (1999). Public Agency Accountability in Human Services Contracting. *Public Productivity & Management Review*, 22(4), 502–516.
- Difiglio, C. (2014). Oil, economic growth and strategic petroleum stocks. *Energy Strategy Reviews*, 48-58.
- Domberger, S., & Jensen, P. (1997). Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol 13, Issue 4, 67–78.
- Eesti Vedelkütusevaru Agentuur. (2017). *Põhikiri*. Kasutamise kuupäev: 12. Aprill 2023. a., allikas <https://web.ospa.ee/pohikiri/>
- Eesti Vedelkütusevaru Agentuur. (2019). *Eesti Vedelkütusevaru Agentuur*. Kasutamise kuupäev: 8. Veebruar 2023. a., allikas <https://web.ospa.ee/ospast/>
- Eesti Vedelkütusevaru Agentuur. (2023). *Põhikiri*. Kasutamise kuupäev: 12. Aprill 2023. a., allikas <https://web.ospa.ee/pohikiri/>
- Erdölbevorratungsverband (EBV). *German National Petroleum Stockpiling Agency*. Kasutamise kuupäev: 25. Märts 2023. a., allikas About us: <https://www.ebv-oil.org/cmse/cms2.asp?sid=57&nid=&cof=57>
- Euroopa Liidu Nõukogu. (8. Juuli 2006. a.). Nõukogu Direktiiv 2006/67/EÜ, 24. juuli 2006, millega liikmesriike kohustatakse säilitama toornafta ja/või naftatoodete miinimumvarusid (kodifitseeritud versioon). *Euroopa Liidu Teataja*, L217/8.

- Euroopa Liidu Nõukogu. (9. September 2009. a.). Nõukogu direktiiv 2009/119/EÜ, 14. september 2009, millega kohustatakse liikmesriike säilitama toornafta ja/või naftatoodete miinimumvarusid. *Euroopa Liidu Teataja*, L265/9.
- European Commission . (8. Märts 2006. a.). A European strategy for sustainable, competitive and secure energy. *Commission Green Paper*. COM(2006) 105 final - not published in the Official Journal.
- European Commission. (29. November 2000. a.). Towards a European strategy for the security of energy supply. *Commission Green Paper* . COM(2000) 769 final - Not published in the Official Journal.
- European Council. (28. Detsember 1972. a.). Council Directive 72/425/EEC of 19 December 1972 amending the Council Directive of 20 December 1968 imposing an obligation on Member States of the EEC to maintain minimum stocks of crude oil and/or petroleum products. *Official Journal of the European Communities*, No L 291/154.
- Fattouh, B., & Mahadeva, L. (2013). OPEC: What Difference Has It Made? *The Annual Review of Resource Economics*, 5, 427–443.
- Ferris, J., & Graddy, E. (1986). Contracting out: For What? With Whom? *Public Administration Review*, Vol. 46, No. 4 , 332-344.
- Florini, A. (2011). The International Energy Agency in Global Energy Governance. *Global Policy*, 2, 40-50.
- Frederickson, D. G., & Frederickson, G. H. (2006). *Measuring the Performance of the Hollow State*. Georgetown University Press.
- Freeman, J. (2000). The contracting state. *Florida State University Law Review*, 28(1), 155-214.
- Fuels Europe. (2022). Statistical Report 2022. (J. Cooper, Toim.)
- Gilmour, R. S., & Jensen, L. S. (1998). Reinventing Government Accountability: Public Functions, Privatization, and the Meaning of "State Action". *Public Administration Review*, Vol. 58, No. 3, 247-258.
- Globerman, S., & Vining, A. R. (1996). A Framework for Evaluating the Government Contracting-Out Decision with an Application to Information Technology. *Public Administration Review*, Vol. 56, No. 6, 577-586.
- Governing Board (IEA). (7. Veebruar 1975. a.). Agreement between the International Energy Agency and the Government of the Kingdom of Norway. *Concerning the Participation of the Government of the Kingdom of Norway in the Work of the Agency*. IEA/GB(75)8, Item 4 (Corrigendum 1).
- Government of the Republic of Slovenia. (1. Jaanuar 1996. a.). Decision on the establishment of a public economic institution for commodity reserves. *Official Gazette of the Republic of Slovenia*, no. 72/95 and 104/09. <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=SKLE144#>.
- Greve, C. (2001). New Avenues for Contracting out and Implications for a Theoretical Framework. *Public Performance & Management Review*, Vol. 24, No. 3, 270-284.
- Hansen, J. J. (2003). Limits of competition: accountability in government contracting. *Yale Law Journal*, 112(8), 2465-2508.
- Hartley, K. (1984). Policy Towards Contracting-Out: The Lessons of Experience. *Fiscal Studies*, Vol. 5, No. 1, 98-105.
- Hefetz, A., & Warner, M. (2004). Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 14, Issue 2, 171–190.
- Henri, Grand Duke of Luxembourg, Duke of Nassau with the consent of the Chamber of Deputies. (10. Veebruar 2015. a.). LOI A28: Law of 10 February 2015 on the organization of the petroleum products market. *Official Journal of the Grand Duchy of Luxembourg*.

- HOS. (RT I, 17.11.2021, 9). Hädaolukorra seadus. <https://www.riigiteataja.ee/akt/117112021009>.
- Hubbard, G. R., & Weiner, R. J. (1985). Managing the strategic petroleum reserve: energy policy in a market setting. *Annual Review of Energy* 10(1), 515-556.
- IEA. (2020). *Oil 2020: Analysis and forecast to 2025*. Paris: IEA.
- IEA. (31. August 2020. a.). *Sweden's legislation on oil security*. Kasutamise kuupäev: 27. Märts 2023. a., allikas Oil Security Toolkit: <https://www.iea.org/articles/sweden-s-legislation-on-oil-security>
- IEA. (11. Jaanur 2023. a.). *International Energy Agency*. Kasutamise kuupäev: 25. Märts 2023. a., allikas Structure: <https://www.iea.org/about/structure>
- IEA, & Scott, R. (2004). *The History of the International Energy Agency - The First 20 Years: Origins and Structure Volume 1*. Paris: OECD Publishing.
- Kettner, P. M., & Martin, L. L. (1996). Purchase of Service Contracting Versus Government Service Delivery: The Views of State Human Service Administrators. *Journal of Sociology and Social Welfare*, 23(2), 107-120.
- Klantschnig, G. (2003). Oil, the Suez canal, and sterling reserves: economic factors determining British decisionmaking during the 1967 Arab–Israeli crisis. *Diplomacy and Statecraft*, 14:3, 131-150.
- Klijn, E.-H. (2002). Governing Networks in the Hollow State: Contracting out, process management or a combination of the two? *Public Management Review*, 4:2, 149-165.
- KODAP. (kuupäev puudub). *The Organisation*. Kasutamise kuupäev: 28. Märts 2023. a., allikas COSMOS: <https://www.kodap.org.cy/the-organisation/#mission>
- Lane, J.-E. (2000). *New Public Management : An Introduction*. Taylor & Francis Group.
- Larrad, K. (1999). *The History and Nature of Contracting Out of Services in the Public Sector: An Overview* (1st tr.). (C. Bourn, Toim.) New York: Routledge.
- Laxer, G. (2008). Freezing in the Dark Why Canada Needs Strategic Petroleum Reserves. *Parkland Institute*.
- Lember, V. (2004). Limiting aspects of contracting out in transitional countries: the case of Estonian prisons. *Public Administration and Development*, 24, 425–435.
- Lukach, R., Marschinski, R., Bakhtieva, D., Mraz, M., Temurshoev, U., Eder, P., et al. (2015). *EU Petroleum Refining Fitness Check: Impact of EU Legislation on Sectoral Economic Performance*. JRC Science Hub, EUR 27262 EN.
- Milward, B. H., & Provan, K. G. (2000). Governing the Hollow State. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 10, Issue 2, 359–380.
- Minister for Resources and Rural Affairs. (8. Märts 2013. a.). Maintenance of Minimum Stocks of Crude Oil and, or Petroleum Products Regulations, 2013. *Government Gazette of Malta No. 19,044*. <https://legislation.mt/eli/ln/2013/109/eng/pdf>.
- Moe, R. C. (1987). Exploring the Limits of Privatization. *Public Administration Review*, Vol. 47, No. 6, 453-460.
- Mulgan, R. (1997). Contracting Out and Accountability. *Australian Journal of Public Administration*, 56, 106-116.
- Mulgan, R. (2006). Government Accountability For Outsourced Services. *Australian Journal of Public Administration*, 65, 48-58.
- National Petroleum Council. (1974). *Emergency Preparedness for Interruption of Petroleum Imports into the United States*. National Petroleum Council's Committee on Emergency Preparedness.
- National Petroleum Council. (1975). *Petroleum Storage for National Security*. National Petroleum Council's Committee on Emergency Preparedness .
- OECD. (18. November 1974. a.). Agreement on an International Energy Program. *As amended 17 February 2018*. Pariis.

- OECD. (15. November 1974. a.). Establishing an International Energy Agency of the Organisation [C(74)203(Final)]. *Decision of the Council*. <https://iea.blob.core.windows.net/assets/ba8c3ef8-f5b3-45db-86d2-719502e8d4ef/decisionofthecouncil.pdf>.
- Panet, P. d., & Trebilcock, M. J. (1998). Contracting-out social services. *Canadian Public Administration*, 41, 21-50.
- Pollitt, C. (2018). A Review of Public Sector Reform. *Public Sciences & Policies*, vol. IV, nr. 1, 17-32.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis - into the Age of Austerity*. Oxford: Oxford University Press, Incorporated.
- Prager, J. (1994). Contracting out Government Services: Lessons from the Private Sector. *Public Administration Review*, Vol. 54, No. 2, 176-184.
- Prager, J. (1997). Contracting Out As a Vehicle for Privatization: Half Speed Ahead. *Journal of International Affairs*, Vol. 50, No. 2, 613-632.
- Procurement Committee's meeting on June 26, 2020. (26. Juuni 2020. a.). REGULATION OF NEGOTIATED PROCEDURE "Establishment of the Emergency Oil stocks of the Republic of Latvia". *Identification No.: BVKB 2020/06*. <https://www.eis.gov.lv/EKEIS/Supplier/Procurement/41135>.
- Pöyry Energy Consulting. (2009). *Survey of the competitive aspects of oil and oil product markets in the EU*. Report for Directorate-General Energy and Transport of the European Commission.
- Randma-Liiv, T. (2002). SMALL STATES AND BUREAUCRACY: CHALLENGES FOR PUBLIC ADMINISTRATION. *TRAMES - Journal of the Humanities and Social Sciences No4, Vol6 (56/51)*, 374-389.
- Rehfuss, J. (1990). Contracting out and Accountability in State and Local Governments: The Importance of Contract Monitoring. *State & Local Government Review*, Vol. 22, No. 1, 44-48.
- Riigikogu. (RT I, 18.06.2021, 1). *Hädaolukorra seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus*. Allikas: <https://www.riigiteataja.ee/akt/118062021001>
- Riigikontroll. (2009). *Riigi vedelkütusevaru moodustamine ja haldamine*. Tallinn: Riigikontrolli aruanne Riigikogule.
- RKÜKo. (3-1-1-86-07). Allikas: <https://rikos.rik.ee/LahendiOtsingEriVaade?asjaNr=3-1-1-86-07>
- Şahin, İ. (2014). Governance tools in public administration and emergent trends: Contracting, citizen participation, and networks. *Journal of Human Sciences*. VOL 11(2), 1082-1103.
- Scott, C. (2000). Accountability in the Regulatory State. *Journal of Law and Society*, 27, 38-60.
- Scott, R. F. (1977). Innovation in international organization: the international energy agency. *Hastings International and Comparative Law Review*, 1(1), 1 - 56.
- State Construction Control Bureau. (30. Märts 2022. a.). *Businesses show a positive shift in the understanding of energy requirements*. Kasutamise kuupäev: 30. Märts 2023. a., allikas <https://www.bvkb.gov.lv/en/article/businesses-show-positive-shift-understanding-energy-requirements>
- ZRSBR. *About the Agency*. Kasutamise kuupäev: 29. Märts 2023. a., allikas Zavod Republike Slovenije za blagovne rezerve: <https://www.dbr.si/en/about-the-agency/>
- U.S Department Of Energy. *The Strategic Petroleum Reserve*. Kasutamise kuupäev: 2. Jaanuar 2023. a., allikas <https://www.energy.gov/ceser/spr-faqs#Q12>
- Vabariigi Valitsus. (RT II 2004, 17, 75). *Eesti Vabariigi valitsuse ja Rootsi Kuningriigi valitsuse toornafta ja naftasaaduste vastastikuse hoidmise kokkulepe*. Allikas: <https://www.riigiteataja.ee/akt/764548>

- Vabariigi Valitsus. (RT II 2005, 13, 37). *Eesti Vabariigi valitsuse ja Taani Kuningriigi valitsuse toornafta ja naftasaaduste vastastikuse hoidmise kokkulepe*. Allikas: <https://www.riigiteataja.ee/akt/888578>
- Vabariigi Valitsus. (RT II 2007, 2, 6). *Eesti Vabariigi valitsuse ja Soome Vabariigi valitsuse toornafta ja naftasaaduste vastastikuse hoidmise kokkulepe*. Allikas: <https://www.riigiteataja.ee/akt/12784925>
- Vabariigi Valitsus. (RT II 2009, 22, 55). *Eesti Vabariigi valitsuse ja Läti Vabariigi valitsuse toornafta ja naftasaaduste vastastikuse hoidmise kokkulepe*. Allikas: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13215708>
- Van de Graaf, T., & Lesage, D. (2009). The International Energy Agency after 35 years: Reform needs and institutional adaptability. *The Review of International Organizations volume 4*, 293–317.
- Wilson, A. (2016). *International Energy Agency: Origins and developments*. EPRS | European Parliamentary Research Service.
- VKVS. (RT I 2005, 13, 66). *Vedelkütusevaru seadus*. Allikas: <https://www.riigiteataja.ee/akt/VKVS>
- VKVS. (RT I, 18.06.2021, 13). *Vedelkütusevaru seadus*. Allikas: <https://www.riigiteataja.ee/akt/118062021013>
- Ya Ni, A., & Bretschneider, S. (2007). The Decision to Contract Out: A Study of Contracting for E- Government Services in State Governments. *Public Administration Review*, 67, 531-544.
- Yang, K., & Ledingham, G. V. (2012). How Hollow Can We Go? A Case Study of the Florida's Efforts to Outsource Oversight of Privatized Child Welfare Services. *The American Review of Public Administration*, 42(5), 543–561.

LISAD

7.1 Lisa 1. Uurimuse käigus läbi viidud intervjuud

Kõik intervjuud viis läbi magistritöö autor.

- Eesti Varude Keskuse – Vedelkütusevarude Valdkonna Juht. Helisalvestis. Tallinn. 07.04.2023. – EVK1
- Eesti Varude Keskuse – Juhatuse liige – Vedelkütuste suund. Telefoniintervjuu / helisalvestis. Tallinn. 26.04.2023. – EVK2

7.2 Lisa 2. Poolstruktureeritud intervjuu küsimused

1. Teie roll varude keskuses ning kohustused?
 - 1.1. Milline on Teie eelnevalt kogemus sarnasel ametikohal?
2. Kuidas on vedelkütuse varundamine ülesehitatud, hallatud?
 - 2.1. Millised on süsteemi positiivsed kui ka negatiivsed omadusi?
 - 2.2. Milliste elementide eest vastutab riik?
 - 2.3. Millised osad on delegeeritud erasektorile?
3. Kuidas vedelkütuse varude hanked ülesehitatud? (nt avatud hanked, suunatud kindlatele pakkujatele, eelnevad koostöö partnerid, vähempakkumine)
 - 3.1. Kuidas toimub uuring turuolukorra kohta?
 - 3.2. Millised on erinevate osapoolte kohutused ja hankel osalemise eeldused?
 - 3.3. Kuidas toimub hanke järgselt analüüs hanke edukuse kohta? (õnnestumise või ebaõnnestuse põhjustest)
4. Kuidas toimub vedelkütuse varude järelvalve? (nt kui tihti, etteteatud vs ootamatult, füüsiliselt vs virtuaalselt)
 - 4.1. Kuidas toimub vajadusel lepingu jõustamine?
 - 4.2. Milliseid teadmisi järelvalve korraldamine nõuab?
 - 4.3. Millised on lepingu rikkumise tagajärjed erivatele osapooltele?
 - 4.4. Kuidas toimub järelvalve EVK üle?
5. Milline on EVK vastutus seoses vedelkütuse varude haldamisega?
 - 5.1. Kuidas on erinevate osapoolte vastutus jõustatud?
 - 5.2. Kelle ees omab EVK vastutust?

7.3 Lisa 4. Lihtlitsents

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks²

Mina Hardi Lipand (*autori nimi*)

1. Annan Tallinna Tehnikaülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

VEDELKÜTUSEVARU HOIUSTAMISE LEPINGULINE DELEGEERIMINE EESTIS,
(*lõputöö pealkiri*)

mille juhendaja on Külli Taro,

(*juhendaja nimi*)

1.1 reprodutseerimiseks lõputöö säilitamise ja elektroonse avaldamise eesmärgil, sh Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu digikogusse lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2 üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tallinna Tehnikaülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu digikogu kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. Olen teadlik, et käesoleva lihtlitsentsi punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest ning muudest õigusaktidest tulenevaid õigusi.

09.05.2023 (kuupäev)

² Lihtlitsents ei kehti juurdepääsupiirangu kehtivuse ajal vastavalt üliõpilase taotlusele lõputööle juurdepääsupiirangu kehtestamiseks, mis on allkirjastatud teaduskonna dekaani poolt, välja arvatud ülikooli õigus lõputööd reprodutseerida üksnes säilitamise eesmärgil. Kui lõputöö on loonud kaks või enam isikut oma ühise loomingu tegevusega ning lõputöö kaas- või ühisautor(id) ei ole andnud lõputööd kaitsvale üliõpilasele kindlaksmääratud tähtajaks nõusolekut lõputöö reprodutseerimiseks ja avalikustamiseks vastavalt lihtlitsentsi punktidele 1.1. ja 1.2, siis lihtlitsents nimetatud tähtaja jooksul ei kehti.