

Avaliku ja erasektori koostöö korraldamine

Meretööstuse visiooniseminar 17.10.2024

Rait Sannik





Rait Sannik

- Õiguskantsleri vanemnõunik
- Eesti Juristide Liit, juhatuse liige
- Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon, volikogu liige



Avaliku ja erasektori koostöö (PPP) korraldamine

- Mida tähendab PPP?
- Millised on PPP eelised ja puudused?
- Millised on PPP erinevad mudelid?
- Kuidas korraldada PPP-d?
- PPP korraldamisel on määravaks riskijuhtimine.
- PPP rakendamine/väljakutsed.
- Kokkuvõte.



Mida tähendab Public Private Partnership (PPP)? (I)

Avaliku ja erasektori partnerluse all tuleb mõista avaliku ja erasektori partneri pikaajalist lepingut, mille raames viimane pakub ja rahastab oma kapitali kasutades (avalikke) teenuseid ning millega seonduvad riskid jagatakse.



Mida tähendab PPP? (II)

PPP on levinud moodus rahastada erakapitali ja -kompetentside kaasamisega nii teede, sildade, tunnelite, raudteede, tehnovõrkude, sadamate, lennujaamade aga ka koolide, haiglate ja isegi vanglate ehitamist ning korraldada nende hooldamist ja majandamist.



Mida tähendab PPP? (III)

Eesti õiguses käsitleb PPP-sid [riigihangete seadus](#) defineerides kontsessioonilepinguna ühe või mitme ettevõtja ja ühe või mitme hankija vahel sõlmitud hankelepingu, mille puhul kontsessionääri tasu seisneb, kas:

- ainult õiguses ehitist ekspuaterida või
- teenust osutada või
- selles õiguses koos rahalise maksega.

Lisaks rõhutab seadus, et nõudluse või pakkumisega seotud äririsk peab üle minema kontsessionäärile.



Millised on PPP eelised ja puudused? (I)

- Kavandatud projekti varasem elluviimine.
- Võimalus suurendada projektide tulemuslikkust.
- Võimalus jagada riske erasektoriga ja optimeerida kulusid.
- Parem hoolduse ja teenuste kvaliteet.
- Võimalus kombineerida avaliku ja erasektori kogemusi kõige mõjusamal viisil.



Millised on PPP eelised ja puudused? (II)

- PPP-sid korraldatakse ilma igasuguse eelneva võrdleva analüüsita.
- Riskide jaotus on sageli ebakorrektne.
- PPP-d ei sobi kokku tehnoloogia kiire arenguga.
- PPP-d loovad varjatud võla.
- PPP on kallim kui avaliku sektori laen.
- PPP-d on läbipaistmatud (korruptsioonioht), konkurentsi piiramine.



Millised on PPP erinevad mudelid? (I)

Euroopa Komisjon eristab:

- **Lepingupõhist partnerlust**, mille puhul tuginetakse ainult lepingulistele suhetele ja seda ka riigihanke või kontsessiooniks liigitatud tellimuse kujul, ning;
- **Institutsionaliseeritud partnerlust**, mille puhul koostöö toimub iseseisva õigussubjekti raames.



Millised on PPP erinevad mudelid? (II)

1. **DB (Design-Build):** Erasektor vastutab nii projekteerimise kui ka ehitamise eest. See mudel kiirendab protsessi, kuna kõik etapid on koondatud ühe partneri alla (Kooli või haigla ehitamine).
2. **DBO (Design-Build-Operate):** Erasektor projekteerib, ehitab ja haldab objekti teatud aja jooksul. See mudel tagab pikaajalise vastutuse ja hoolduse (Veepuhastusjaama rajamine ja haldamine).
3. **BOOT (Build-Operate-Transfer):** Erasektor ehitab objekti, haldab seda teatud aja jooksul ning seejärel toimub üleandmine avalikule sektorile. See mudel võimaldab erasektoril investeerida algsed kulud ja saada tulu objekti kasutamisest (Teede või sildade rajamine).
4. **DBFM (Design-Build-Finance-Maintain):** Erasektor vastutab projekteerimise, ehitamise, rahastamise ja hooldamise eest. See mudel integreerib kõik etapid ühte lepingusse (Lennujaama või sadama arendamine).



Kuidas korraldada PPP-d? (I)

PPP valiku tegemisel on oluline esmane finants- ja turuanalüüs.

Esmase finants- ja turuanalüüsi eesmärgiks on välja selgitada vajadustele vastava objekti majanduslikult optimaalne lahend nii avalikule kui erasektorile.

- projekti eelduslik maksumus (kaasnevad tulud ja kulud),
- erasektori vastuvõtlikkus,
- projekti optimaalne finantseerimisvorm (PPP, kasutus- või kapitalirent),
- projekti eelduslik ajaline raam.



Kuidas korraldada PPP-d? (II)

Potentsiaalse PPP korral soovitan läbi viia ka

- Value-For-Money analüüsi ja
- Public Sector Comparator mudeli loomise.

Value-For-Money analüüs aitab mõista, kas PPP projektiga kaasnevad riskid ja kulud (läbi erasektori kaasamise) jäävad alla sellest saadavale kasule.

Public Sector Comparator test, aitab mõista, kas PPP meetodil finantseerimine on majanduslikult ratsionaalsem kui projekti vaid avaliku sektori kaudu teostades.



PPP-de korraldamisel on määravaks riskijuhtimine (I)

Olenevalt PPP- projektide valdkonna määratlusest, on ka riskide määratlus ja jaotused erinevad.

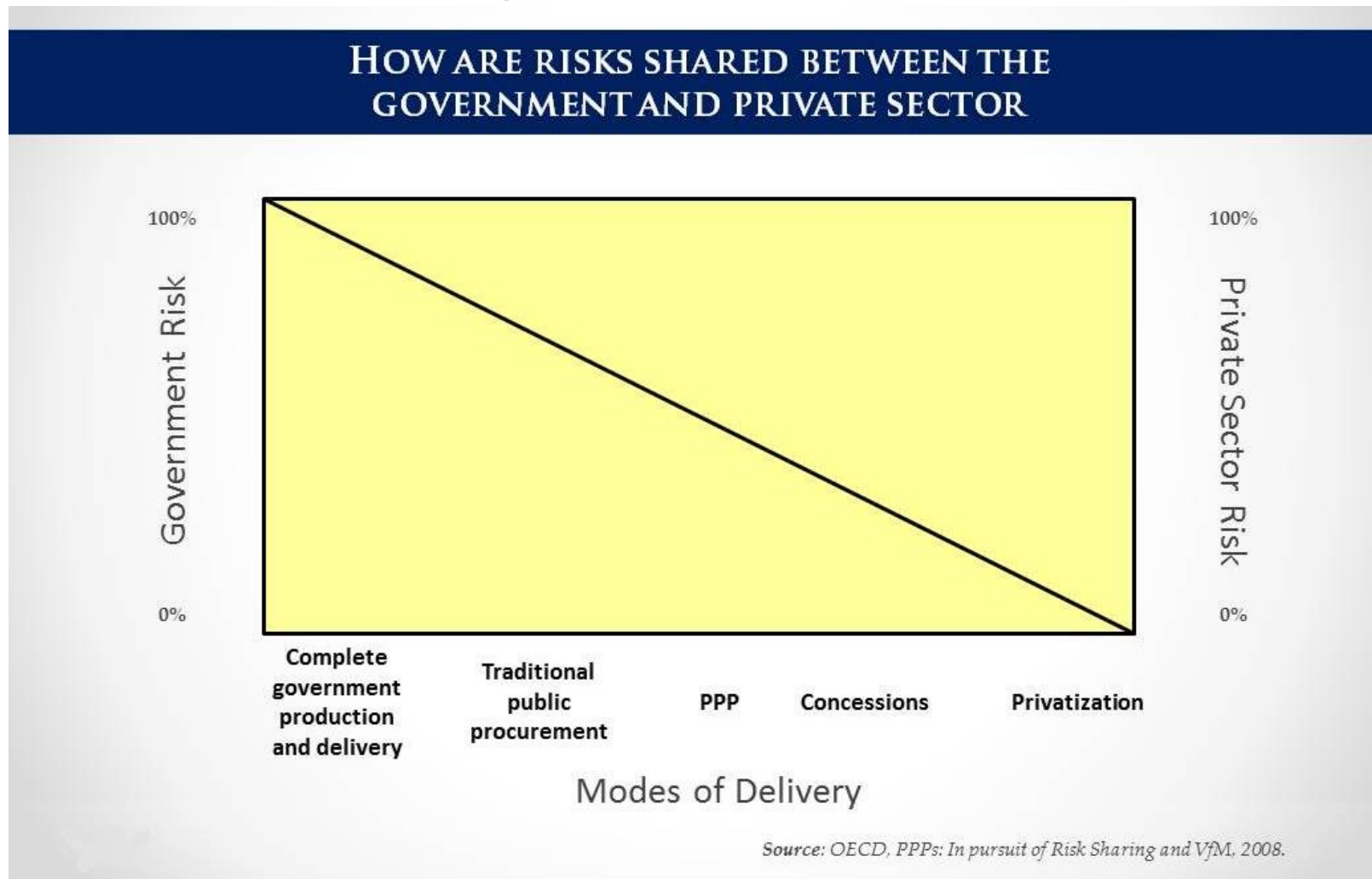
PPP- projektide üheks oluliseks osaks on **riskidejuhtimine**, mis määratleb ka ära PPP- projekti rahalised mahud tulevikus.

Eduka partnerluse eelduseks on vaja välja töötatud strateegiat, et kanda riskid üle poolele, kes oskab neid kõige paremini juhtida.

Vastav tasakaal riskide jaotamiseks peab olema selleks kehtestatud ka partnerluslepingutes.



PPP-de korraldamisel on määravaks riskijuhtimine (II)





PPP-de korraldamisel on määravaks riskijuhtimine (III)

INTOSAI on PPP projektide riskifaktorite määratlemisel toonud välja järgmised tegevused, mis peaksid aitama riske maandada:

- 1) PPP **eesmärkide selguse** tagamiseks koostada strateegiline plaan, milles määratletakse avaliku sektori eesmärgid seoses PPP-ga;
- 2) Teostada eelnevalt **tasuvusanalüüs** koos vajalike turu-uuringutega, hindamaks erasektori huvi projekti vastu;
- 3) Siduda lepingujärgsed maksed vahe-eesmärkide saavutamise ja osutatud teenuste standarditega;
- 4) Kavandada **põhjalikud hanke hindamisprotsessid**, mis hindaksid potentsiaalsete pakkujate usaldusväarsust ja korrektsust;
- 5) Täpsustada partnerlepingus poolte kohustusi selliselt, et oleks tagatud piisavad valitsemis- ja kontrollimeetmed sh kohased meetmed vaidluste lahendamiseks.



PPP-de korraldamisel on määravaks riskijuhtimine (IV)

Riski kategooria	Näited	Partner, kes tõenäoliselt on sobivaim riski kandma
Tehniline risk	projekteerimisvead	Erasektor
Ehitusalane risk	maksumuse eskalatsioon tulenevalt valede tehnikate kasutamisest või viivitustest	Erasektor
Käitamise risk	kulukad toimingud ja nende ülalpidamine	Erasektor
Tulude risk	Ebaküllaldane tulu tulenevalt osutatud teenuse vähesest hulgast või madalast hinnast	erasektor / avalik sektor
Finantsrisk	kulutused ebapiisava tulususe kaitseks, võlgade juhtimine	Erasektor
Vääramatu jõud (Force majeure)	kahjud tulenevalt loodusest, sõdadest vms	erasektor / avalik sektor
Korralduslik / poliitiline risk	muudatused seadustes või poliitikas, mis kahjustavad projekti rahastamist	avalik sektor
Keskkonnamõjud	Kahju tulenevalt ebasoodsatest keskkonnamõjudest või kohustustest	Erasektor
Projekti mitte-teostumine	projekti ebaõnnestumine tulenevalt ülaltoodud näidetest, nende kombinatsioonidest või teisestest faktoritest	erasektor / avalik sektor



PPP rakendamine/väljakutsed

PPP-d tulemuslikkus sõltub paljudest teguritest (poliitilised ja seadusandlikud riskid), mida on raske alati määratleda.

PPP korraldamiseks peab olema eelanalüüs erasektori kaasamiseks ning tõhus riskide jaotus (riskianalüüsi alusel) osapoolte vahel.



Kokkuvõte

- PPP on kasulik tööriist, mis võib parandada avalikke teenuseid, kui seda õigesti rakendada.
- PPP kulutõhusus sõltub eelkõige projekti ülesehitusest ning riskide õigest määratlemisest.
- Riskide kaardistamiseks tuleb eelnevalt läbi viia detailne riskianalüüs (ehitusrisk, kasutusvalmiduse risk, nõudluse risk).
- PPP tulemuslikkust mõjutab konkurentsi olemasolu, pakkujaid tuleb hankeprotsessis kohelda võrdselt (sh allhangete korral).

TÄNAN!

www.oiguskantsler.ee

