

# *Uuring avaliku ja erasektori koostööprojektide (PPP) raamistiku loomiseks*

## Lõpparuanne

Riigi Tugiteenuste  
Keskus

13. oktoober 2016





**Kaire Vain**

Riigi Tugiteenuste Keskus  
Endla 10a  
10142 Tallinn

13. oktoober 2016

Austatud Kaire Vain

Oleme läbi viinud uuringu „Uuring avaliku ja erasektori koostööprojektide (PPP) raamistiku loomiseks“. Töö teostamisel lähtusime kahepoolselt allkirjastatud lepingust (9. august 2016).

Oleme Projekti raames teostanud kokkulepitud tööd ajavahemikus 9. august 2016 – 13. oktoober 2016. Meie töö hõlmas muuhulgas dokumentide analüüsi, intervjuude ja sihtrühma arutelude teostamist ning aruande koostamist.

Käesoleva dokumendi näol on tegemist lõpparuandega. Juhul kui aruande sisu lõppversioonis erineb meie varasemates aruannetes kirjeldatust, tuleb eelistada seda, mis esitatakse lõpparuandes.

Aruandes sisalduv info pärineb mitmest aruandes detailsemalt kirjeldatud allikast. Meie ülesannete hulka ei kuulunud lähteandmete õigsuse kontrollimine, mistõttu AS PricewaterhouseCoopers Advisors (PwC) ei vastuta algandmete õigsuse eest ega ka tulemuste eest juhul, kui need põhinevad puudulikel või ebaõigetel algandmetel. Meie töö oli piiratud lepingus sätestatud tegevustega.

Aruande lõppversioon on koostatud, võttes arvesse 28. septembril 2016 toimunud nõupidamisel teie poolt esitatud kommentaare aruande projektversioonile, 29. septembril meile edastatud e-kirja koos täiendavate kommentaaridega ning 8. oktoobril e-kirja teel edastatud ja 10. oktoobril telefonivestluse käigus läbiarutatud tähelepanekuid aruande varasemate versioonide kohta.

Lisaks juhime Teie tähelepanu, et AS PricewaterhouseCoopers Advisors ei võta vastutust kolmandate osapoolte ees, kellele käesolev dokument on avaldatud või mõnel muul moel kättesaadavaks saanud.

Aruannet puudutavates küsimustes võtke palun ühendust Teet Tender'iga (telefon: 614 1800; e-post: teet.tender@ee.pwc.com).

Lugupidamisega

Teet Tender  
AS PricewaterhouseCoopers Advisors

# Sisukord

---

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Sissejuhatus</b> .....                                | <b>4</b>  |
| <b>Riigisektori varem teostatud PPP uuringud</b> .....   | <b>5</b>  |
| Varasemate uuringute kaardistus.....                     | 5         |
| Relevantsete Varasemate Uuringud .....                   | 6         |
| Relevantsete Varasemate Uuringute õiguslik analüüs ..... | 6         |
| <hr/>  |           |
| <b>PPP tehingute standardprotsess</b> .....              | <b>13</b> |
| KV vajaduse tekkimine.....                               | 15        |
| KV vajaduse määratlus.....                               | 16        |
| KV objekti defineerimine .....                           | 18        |
| Esmane finants- ja turuanalüüs.....                      | 20        |
| PPP otsus.....   | 23        |
| Teenuslepingu sõlmimine .....                            | 25        |
| Hanke ettevalmistamine .....                             | 27        |
| PPP kvalifitseerumisprotsess.....                        | 29        |
| Detailsed läbirääkimised.....                            | 31        |
| Lõpplingimuste täpsustamine .....                        | 33        |
| PPP pakkumised .....                                     | 35        |
| Lepingu allkirjastamine .....                            | 37        |
| <hr/>  |           |
| <b>Soovitused edaspidiseks</b> .....                     | <b>39</b> |
| <b>Kokkuvõte</b> .....                                   | <b>41</b> |
| <b>Lisad</b> .....                                       | <b>42</b> |
| Lisa 1 – Põhimõisted ja lühendid .....                   | 42        |
| Lisa 2 – BPMN protsessikaart .....                       | 43        |

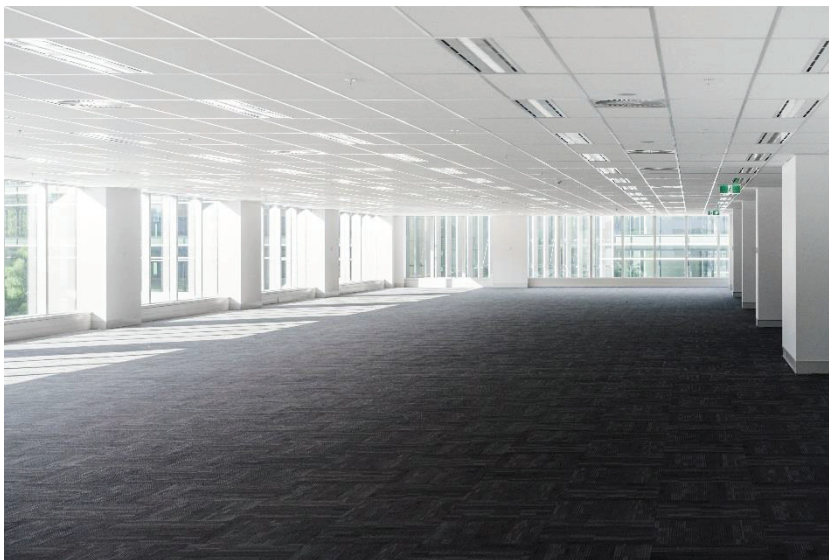
---

# Sissejuhatus

Käesolevat uurimust saab pidada oma sisult jätkutööks riigi kinnisvara portfelli analüüsile „Riigi kinnisvara finantseerimise struktureerimine“, mis valmis Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsi tellimusel 2015.-ndal aastal PwC poolt koostatuna. Mainitud töö raames tuvastati riigipoolne investeerimisvajadus erinevate Kinnisvaraobjektide lõikes, mille hulgas hinnati, et potentsiaalselt on võimalik PPP-de abil katta riigi investeerimisvajadust ca 300 miljoni euro ulatuses. Selleks, et potentsiaalset võimalust kasutada ongi käesoleva töö ülesandeks kujundada esialgne raamistik Kinnisvaraobjektide finantseerimiseks PPP lähenemist kasutades.

Seetõttu oligi meie ülesandeks kinnisvaraalase PPP projekti rakendamise raamistiku protsessi analüüs ning loomine. Töö tulemusel tekkis arusaamine, milliseid protsessietappe tuleb erinevatel osapooltel läbida ning millised on erinevates protsessietappides osapoolte ülesanded. Tulenevalt sellest, et seni on Eestis puudunud laialdane PPP-de rakendamise praktika, oleme protsessiraamistiku koostamisel lähtunud:

- PwC kogemustest PPP valdkonnaga Eestis ning välisriikides;
- Varasemalt Eestis läbi viidud PPP teemalistest uuringutest;
- Erinevate Eesti riigisektori esindajate kogemustest laia spektri kinnisvara valdkonna projektidega;
- Tellijaga kokku lepitud välisriikide (Holland, Taani, Ühendkuningriik) praktikast sarnastes küsimustes.



Seetõttu võib hilisemas faasis praktilistele kogemustele tuginedes PPP rakendamise protsess vajada korrigeerimist. Osalt sel eesmärgil soovime ka viia läbi pilootprojekti, mille eesmärgiks oleks protsessi etappe testida ning vajadusel viia sisse täiendused ning parandused.

Töö koostamisel oleme lähtunud põhimõttest, et PPP protsessiraamistiku abil peab olema võimalik hakata Eestis ellu viima esimesi suuremahulisi (investeerimismahuga 10 miljonit eurot ja rohkem) PPP projekte.

Antud PPP rakendamise uuringus on keskendutud eelkõige Kinnisvaraobjektide PPP-de teostamisele ning seda nii viidatud „Riigi kinnisvara finantseerimise struktureerimine“ uuringus tuvastatud vajadusele, kui ka asjaolule, et Eestis puudub laialdane PPP-de rakendamise kogemus ning kinnisvara on üks lihtsamaid valdkondi kus algust teha (võttes siinjuures arvesse teadmist, et täna on Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsil juba olemas ulatuslik kinnisvaraalane teadmine).

# Riigisektori varem teostatud PPP uuringud

## Varasemate uuringute kaardistus

Alljärgnevalt esitame kronoloogilises järjekorras varasemad Riigiasutuste, riigi osalusega äriühingute ja kohalike omavalitsuste tellimisel tehtud kinnisvaravaldkonna avaliku ja erasektori koostööprojektide (PPP) uuringud ja analüüsid (**Varasemad Uuringud**), mille oleme Projekti käigus identifitseerinud.

| Lühend                                | Pealkiri   | Aeg            | Tellijä  | Koostaja   |
|---------------------------------------|--|----------------|--|--|
| Vangla analüüs                        | Tallinna Vangla PPP Projekt. Statistilise kajastamise analüüs  | 27.01.2011     | Riigi Kinnisvara Aktsiaselts                                   | AS PricewaterhouseCoopers Advisors, advokaadibüroo SORAINEN AS                   |
| Kose-Mäo analüüs                      | Õigusliku raamistiku analüüs   | 17.03.2011     | Maanteeamet  | Advokaadibüroo SORAINEN AS, Hogan Lovells International LLP                      |
| Trammiprojekti analüüs                | Lasnamäe trammiprojekti finantseerimisvõimaluste analüüs   | 19.07.2011     | Tallinna Transpordiamet  | AS PricewaterhouseCoopers Advisors, LAWIN Lepik & Luhaäär Advokaadibüroo AS      |
| Kontsessioonide analüüs               | Kontsessioonid   | detsember 2012 |  | Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakonna nõunik Marilin Mihkelson |
| Ühishoone analüüs                     | Suur-Ameerika 1 ühishoone rajamise analüüs   | 31.01.2014     | Riigi Kinnisvara Aktsiaselts                                   | Advokaadibüroo PricewaterhouseCoopers Legal OÜ                                   |
| RKAS restruktureerimine               | Riigi Kinnisvara ASi ümberstruktureerimise ja/või portfelli osalise müügi võimalused ja otstarbekus* | 08.07.2014     | Riigi Kinnisvara Aktsiaselts                                   | Raidla Lejins & Norcous Advokaadibüroo OÜ  |
| RKAS finantseerimise struktureerimine | Riigi kinnisvara finantseerimise struktureerimine  | 04.02.2015     | Riigi Kinnisvara Aktsiaselts                                   | AS PricewaterhouseCoopers Advisors   |
| Koondaruanne                          | Riigi kinnisvara valitsemise koondaruanne 2013-2014  | Oktoober, 2015 | Riigivaraseaduse alusel Vabariigi Valitsusele esitatud aruanne | Rahandusministeerium   |

\* väljavõtteliselt – alajaotus 4.2.5. punktid (a) kuni (e)

Avakohtumisel Rahandusministeeriumiga leppisime kokku, et uurime töö käigus lisaks kohalike omavalitsuste varasemaid praktikaid, samuti arvestame oma töös Riigikontrolli järeltusi, mis tulenevad Riigikogule 03.04.2012 esitatud aruandest „Avaliku ja erasektori koostöö kohalikes omavalitsustes“ (**Riigikontrolli aruanne**).

Tegime andmete kogumise käigus ettepaneku poolstruktureeritud intervjuuks Riigikontrolli peakontrolörile hr Tarmo Olgole, kuna Riigikontroll on teostanud (kuid uuringu tegemise ajal veel mitte avalikustanud) auditi teemal „Riigi tegevus riigi kinnisvara tsentraliseerimisel“. Kahjuks ei pidanud Riigikontroll võimalikuks auditi seisukohti enne selle avaldamist kommenteerida.<sup>1</sup> Riigikontrolli esindaja märkis 21.09.2016 toimunud

<sup>1</sup> Riigikontrolli vastuskiri 06.09.2016

kohtumisel, et Riigikontrolli auditist tulenevad järeldused ei puuduta kinnisvaraala PPP-projektide läbiviimist.

## ***Relevantsete Varasemad Uuringud***

Varasemate Uuringute kaardistamise etapis tuvastasime Varasemate Uuringute vähesuse, mille kättesaadavaks tehtud Varasemad Uuringud keskenduvad üksikutele objektidele<sup>2</sup> (Tallinna Vangla, Kose-Mäo teelõigu projekt, Suur-Ameerika 1 ühishoone) ning üksikküsimuste analüüsimisel on seega arusaadavalt lähtunud kehtivast Riigihangete seadusest (**RHS**)<sup>3</sup>. Teisalt tuleb tõdeda, et ka üksikutele projektidele keskenduvad Varasemad Uuringud on PPP-de praktika ja protsessi kujundamise seisukohalt asjakohased ning seetõttu oleme otsustanud käsitleda kõiki meile kättesaadavaks tehtud Varasemaid Uuringuid käesoleva uuringu seisukohalt *a priori* relevantsetena.

Varasemate Uuringute vähesuse ja üksikprojektidele orienteerituse tõttu kasutasime õigusliku raamistiku analüüsil ka muid avalikkusele kättesaadavaks tehtud ja meie hinnangul usaldusväärseid kinnisvaravaldkonna PPP-sid käsitlevaid allikaid ning kohtusime teiste hulgas ka Riigihangete seaduse eelnõu (204 SE, **Eelnõu**) ja seletuskirja<sup>4</sup> autori Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakonna nõuniku Evelin Karindi-Kask'iga saamaks sisendit standardprotsessi vastavuse kohta Eelnõuga. Rõhutame seejuures, et käesoleva uuringu ülesande-püstitust, mahtu ja ajaraami silmas pidades saame me Varasemate Uuringute väliste allikate puhul valdavalt piirduda vaid üldisemat laadi tähelepanujuhtimistega.

## ***Relevantsete Varasemate Uuringute õiguslik analüüs***

### ***Taust***

Relevantsete Varasemate Uuringute õigusliku analüüsi eesmärgiks on identifitseerida vajalikud muudatused õigusaktides edendamaks PPP-tehinguid, kusjuures need tähelepanekud oleksid sisendiks õigusaktide väljatöötamiskavatsuste (**VTK**) koostamiseks.

Varasemate Uuringute alusel oleme teinud järelduse, et PPP-tehingute puhul on eelkõige olulised järgmised seadused:

- Eesti Vabariigi põhiseadus<sup>5</sup>
- RHS
- Riigivaraseadus (RVS)<sup>6</sup>
- Riigieelarve seadus (RES)<sup>7</sup>.

Varasematele Uuringutele tuginedes oleme teinud ettepaneku RVS muutmiseks ning juhtinud tähelepanu Eesti Vabariigi põhiseadusest ning RES-st tulenevatele vajalikele lubadele PPP-projektide elluviimiseks.

---

<sup>2</sup> Erandiks Koondaruanne.

<sup>3</sup> RT I 2007, 15, 76; RT I, 23.03.2015, 24.

<sup>4</sup> Riigihangete seadus 204 SE seletuskiri.

<sup>5</sup> RT 1992, 26, 349; RT I, 15.05.2015, 2.

<sup>6</sup> RT I 2009, 57, 381; RT I, 28.06.2016, 11.

<sup>7</sup> RT I, 13.03.2014; RT I, 21.06.2016, 19.

Töö käigus oleme teinud tähelepanekuid muudatusvajaduse osas veel järgmistes õigusaktides:

- Vabariigi Valitsuse 17.10.2014.a. määrus „Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord“<sup>8</sup>;
- Rahandusministri 12.02.2016.a. määrus „Riigi eelarvestrateegia ja ministeeriumi valitsemisala eelarve projekti koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise kord“<sup>9</sup>

Täiesti uue õigusaktina oleme teinud ettepaneku kaaluda võimalust nimetada RKAS Vabariigi Valitsuse korraldusega ehituse valdkonna ja kinnisvara haldamise valdkonna keskseks hankijaks.

Kommenteerides RHS-i muutmisevajadust, tuleneb Varasematest Uuringutest kaks probleemi:

- PPP-tehingute ebaselge õiguslik raamistik;
- Probleem, et hankija ei või ehitustööde hankelepinguga osta asju ega tellida teenuseid, mille ostmine või tellimine koos ehitustöödega ei ole selle hankelepingu esemeks olevateks ehitustöödeks vajalik<sup>10</sup>.

Lähemalt oleme probleeme ja soovitusi analüüsinud uuringu järgmises alajaotuses.

## Probleemid ja soovitused

### PROBLEEM 1: EBASELGE ÕIGUSLIK RAAMISTIK

Peeaaegu kõikides Varasemates Uuringutes on tõdetud, et PPP-tehinguid takistab oluliselt ebaselge ja ebapiisav õigusraamistik. Samas on see tõdemus jäänud Varasemates Uuringutes mõnevõrra üldisemaks.

*Erasektori turuosalised on välja toonud, et tänasel hetkel takistab efektiivse ning mitmekesise turu toimimist oluliselt ühtse ning **standardiseeritud** vastava **õigusraamistiku/seadusandluse puudumine** (vastavad soovitused on esitatud lehel „Ettepanekud ja rakenduskava“). Probleem on eriti asjakohane potentsiaalsete PPP tehingute korral, millega kaasneb tänasel hetkel palju ebaselgust, millises vormis praktikas tehinguid tehakse. Ebamäärasus ning mitmeti tõlgendamine kasvavad aga riskid ning seeläbi tehingukulud.<sup>11</sup>*

*Tänane PPP õiguslik ja praktiline baas ei toeta soodsa maksumuse kujunemist. Odavamate ja riskivabamate PPP tehingute saavutamine on võimalik luues keskkonna (muudatused õigusaktides, standardne leping, pikaajaline programm), mis vastab enam riigi ja erasektori vajadustele. Enne PPP rakendamiseks vajaliku keskkonna valmimist PPP tehinguid ei tehta. Keskkonna kujundamine võtab vähemalt kaks aastat. Ka peale selle valmimist võib PPP tehingusse minna ainult siis, kui see vastab valitseja vajadustele ning on finantsiliselt mõistlikel tingimustel.<sup>12</sup>*

On siiski ka konkreetseid osutusi RHS-s esinevatele puudustele. Nii Kose-Mäo analüüsis kui ka Trammiprojekti analüüsis on juhitud tähelepanu probleemile, et hankija ei või ehitustööde hankelepinguga osta asju ega tellida teenuseid, mille ostmine või tellimine koos ehitustöödega ei ole selle hankelepingu esemeks olevateks ehitustöödeks vajalik<sup>13</sup> ning soovitatud viia RHS-i sisse muudatused, mis lubaksid võistleva dialoogi (üks

<sup>8</sup> RT I 2006, 67, 522; RT I, 14.10.2014, 10.

<sup>9</sup> RT I, 09.02.2016, 6.

<sup>10</sup> RHS § 4 lg 8.

<sup>11</sup> RKAS finantseerimise struktureerimine, lk. 10.

<sup>12</sup> Koondaruanne, lk 122.

<sup>13</sup> RHS § 4 lg 8.

sobivatest hankevormidest PPP-tehingute struktureerimiseks – PwC märkus) menetluse puhul korraldada ehitustööde ja teenuste hanke sama hankemenetluse raames<sup>14</sup>.

Samas on Trammiprojekti analüüsis näiteks tõdetud, et juriidilised lahendused PPP-projektide elluviimiseks on olemas:

*Eesti Vabariigi seadusandlus ei ole PPP projektide elluviimise reguleerimise osas viimase aasta jooksul olulisel määral muutunud. Seega on jätkuvalt võimalik PPP projekte ellu viia lähtudes erinevatest projekti juriidilise ülesehituse lahendustest. PPP projekti juriidiliseks aluseks võib olla riigihanke hankemenetluse tulemusel sõlmitud hankeleping, asjaõiguslikud lepingud või lepingud juriidilise isiku loomiseks era- ja avaliku sektori koostöös, milliseid erinevaid võimalusi kirjeldasime 12. juuli 2010.a. memos. Oleme jätkuvalt seisukohal, et projekti finantseeritavuse tagamiseks on soovitatav PPP projekti elluviimine riigihangete seaduses (edaspidi RHS) sätestatud hankemenetlusi kasutades.<sup>15</sup>*

Et PPP-projektid on RHS-i kohaselt põhimõtteliselt teostatavad, nähtub ka RKAS-i tagasisidest PwC poolt praeguses töös tehtud protsessikirjeldusele antud tagasisidest:

*Seejuures on mõistlik lähtuda hankemenetluse puhul sellest, mis on protsessikirjeldusena juba üsna detailselt kirja pandud - vt riigihangete juhises võistleva dialoogi või väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetluste olulisemate toimingute kirjeldusi (lk-d alates 89 ja 93). Need on hankemenetluse liigid, mis tulevad PPP projekti puhul kõne alla.<sup>16</sup>*

#### **SOOVITUS:**

Oleme seisukohal, et PPP-tehinguid peamiselt reguleerivaks õigusaktiks on Eestis riigihankeseadus, seda nii kehtiva RHS-i järgi kui ka Eelnõu kohaselt.

Arvestades meie tähelepanekute orienteeritust olla õigusakti eelnõu väljatöötamiskavatsuse sisendiks ning et käesoleva uuringu teostamise ajal on Eelnõu Riigikogus esimese lugemise läbinud, siis ei peatu me raportis probleemidel, mis võiksid potentsiaalselt veel tekkida RHS-ist tulenevalt.

Eelnõu seadusena vastuvõtmisega peaks PPP-projektide teostamise õiguslik raamistik RHS-ga võrreldes paranema, kuigi nagu eespool mainitud, põhimõttelisi konkreetseid etteheiteid RHS-le Varasematest Uuringutest ei selgunud.

Eelnevalt eraldi väljatoodud probleem, et hankija ei või ehitustööde hankelepinguga osta asju ega tellida teenuseid, mille ostmine või tellimine koos ehitustöödega ei ole selle hankelepingu esemeks olevateks ehitustöödeks vajalik, on Eelnõus meie hinnangul lahendatud, st nimetatud piirangut võistleva dialoogi korraldamisel ei esine.

Uute riigihangete direktiivide kohaselt tuli need liikmesriikidel jõustada hiljemalt 18.04.2016. Nagu märgitud, on Eelnõu tänaseks läbinud Riigikogus esimese lugemise.

**Leiame, et PPP-projektide arengule aitaks kaasa, kui Eelnõu Riigikogus seadusena vastu võetak (vastasel juhul on meie hinnangul vajalik RHS-st tekkida võivate probleemide täiendav analüüs).**

**PPP-projektide laiemale käivitumisele mõjuks meie hinnangul halvasti Eelnõu seadusena vastuvõtmise pikem venimine, kuna see näitaks potentsiaalsetele erasektori PPP-huvilistele nii Eestis kui piiriülelset Eesti seadusandjat suutmatuna olukorras, kus EL tasandil on riigihangete (sh kontsessioonide) õiguslik raamistikku oluliselt ühtlustatud.**

<sup>14</sup> Kose-Mäo uuring lk 2., Trammiprojekti analüüs lk 10, lk 39.

<sup>15</sup> Trammiprojekti analüüs lk 39.

<sup>16</sup> RKAS e-kiri 26.09.2016.

## **PROBLEEM 2: ÕIGUSLIKULT MÄÄRATLETUD KOMPETENTSIKESKUSE PUUDUMINE**

### **RKAS-i positsioon kompetentsikeskusena**

Varasemates Uuringutes esitatud tähelepanekute, käesoleva uuringu käigus läbiviidud intervjuude, sh teiste riikide PwC-de vastuste alusel oleme jõudnud järeldusele, et PPP-tehingute mahukuse ja keerukuse tõttu oleks mõistlik nende korraldamine ühe kompetentsikeskuse kaudu, aga kuigi RKAS-t üldiselt tunnustatakse kompetentsikeskusena, puudub konkreetne õigusakt, kus RKAS-i positsioon PPP-alase kompetentsikeskusena fikseeritud oleks.

Varasemates uuringutes on näiteks juba 2011.a. alguses tehtud Vangla analüüsis PPP-keskkonna kohta märgitud järgmist:

*„Eesti välised huvilised töid negatiivse asjaoluna välja PPP-kogemuse, riikliku PPP-struktuuriüksuse ja pikaajalise PPP-programmi puudumise Eestis“<sup>17</sup>.*

Koondaruandes on vastusena korduvalt küsitud küsimusele „Miks valitseja peab PPP jt tehinguid tegema RKAS-i kaudu, miks mitte ise teha?“<sup>18</sup> antud teemat kommenteeritud selliselt:

*„PPP tehingud on ja jäävad keerulisteks ning pidevat praktikat nõudvateks tehinguteks. Ei ole otstarbekas pidada üleval mitut PPP kompetentsikeskust. RKAS-i kaasamise ulatust ja selle alternatiive tuleb kindlasti veel detailsemalt analüüsida [...]“<sup>19</sup>.*

Täiendavalt viitame siinkohal Vabariigi Valitsuse 30.06.2016 korralduse „Keskse hankija määramine valitsusasutuste ja valitsusasutuste hallatavate Riigiasutuste riigihangete korraldamiseks“ eelnõu seletuskirjale, kus on muuhulgas märgitud järgmist:

*„Rahandusministeeriumi hinnangul võimaldab nii kehtiv riigihangete seadus kui ka uue riigihangete direktiivi (2014/24/EL) põhjal väljatöötatud riigihangete seaduse eelnõu vabatahtlikku ja kohustuslikku kesket hankimist. [...] Riigihangete korraldamise teenuse osutamine on kompetentsikeskuste kaudu on riigis olnud pikaajaliseks eesmärgiks. [...] Samuti ei korralda RTK (Riigi Tugiteenuste Keskus – PwC kommentaar) [...] ehituse valdkonna ja kinnisvara haldamisega seotud riigihankeid, kuna vastavas valdkonnas on kompetentsikeskuseks kujunemas Riigi Kinnisvara AS.“<sup>20</sup>*

### **Kohalike omavalitsuste probleem PPP-projektide „ära tundmisel“**

Meie hinnangul on PPP-tehingute ja kontsessioonide andmisega seotud teadmise puudus probleemiks ka kohalikes omavalitsustes. Oleme selle arvamuse kujunemisel toetunud eelkõige Riigikontrolli aruandele. Riigikontrolli aruandes on Riigikontroll leidnud, et

*„[...] kohalikud omavalitsused ei ole tihti avaliku ja erasektori koostööle esitatavatest nõuetes teadlikud ega analüüsi, kas projekti elluviimine koos erapartneriga on kõige otstarbekam. Erapartneri valimine koostöökas ei toimu läbipaistvalt. Rohkem kui poolte auditeeritud projektide (kokku auditeeriti 15 PPP-projekti – PwC märkus) puhul ei saanud kohalikud omavalitsused aru, et tegu on averusprojektidega<sup>21</sup>, mille elluviimisel tuleb arvestada mitme seadusega. Teadmatus põhjus on paljuski selles, et averust reguleerivad õigusaktid ei*

<sup>17</sup> Vangla analüüs, lk 13.

<sup>18</sup> Koondaruanne, lk 19.

<sup>19</sup> Koondaruanne, lk 19.

<sup>20</sup> Vabariigi Valitsuse 30.06.2016.a. korralduse „Keskse hankija määramine valitsusasutuste ja valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste riigihangete korraldamiseks“ eelnõu seletuskiri.

<sup>21</sup> Averus on uudissõna (inglise keeles public-private partnership, PPP), mis tähistab avaliku ja erasektori koostööd. Sõna tunnustati presidendi sõnavõistlusel 2010. aastal ühena võitjatest.

ole üheselt mõistetavad, averuse teoreetiline käsitus ei ole selge ning seesuguseks koostöökks puuduvad vajalikud juhtnöörid.<sup>22</sup>

#### **SOOVITUSED:**

#### **RKAS nimetamine ehituse valdkonna ja kinnisvara haldamise valdkonna keskseks hankijaks.**

Arvestades RKAS-i keskset positsiooni<sup>23</sup> riigi kinnisvara korraldamisel täna ja käesolevas standardprotsessis, soovitame nimetada RKAS ehituse valdkonna ja kinnisvara haldamise valdkonna keskseks hankijaks. Kas RKAS tuleks nimetada vabatahtlikuks keskseks hankijaks või (Riigiasutuste puhul) teatud projektides (näiteks 10 milj. € ületava mahuga kinnisvara-alastes projektides) kohustuslikuks keskseks hankijaks vajab täiendavat analüüsi.

#### **Kohalike omavalitsustel võimalus sõlmida koostööleping RKAS-i kui keskse hankijana tegutseva ühinguga.**

Oleme arvamusel, et RKAS-i määramine ehituse ja kinnisvaravaldkonna keskseks hankijaks võimaldaks Riigikontrolli raportis tõstatatud probleemi lahendamisele kaasa aidata, kuna kohalikel omavalitsustel on seeläbi võimalik sõlmida RKAS-i kui kompetentsikeskusega koostööleping (teenusleping) PPP-projektide korrektseks läbiviimiseks.

Eelnõu § 42 lg 7 kohaselt võib Eelnõu § 5 lõike 2 punktis 2 nimetatud hankija (kohaliku omavalitsuse üksus, kohaliku omavalitsuse asutus või kohaliku omavalitsuse üksuste ühendus) volitusel tema eest riigihanke korraldada kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 62 lõike 1 punktis 3 sätestatud koostöövormis asutus või muu **keskse hankijana tegutsev ühing**.

Eelnõu seletuskirjas on keskkete hangete täpsustatud regulatsiooni kohta märgitud muuhulgas järgmist:

*„Muu hulgas on klassikalises direktiivis säte, mis sõnaselgelt vabastab riigihankeõiguse kohaldamisalast keskse hankija teenused ja tugiteenused seoses riigihangete korraldamisega, mida keskne hankija teistele hankijatele osutab. Arvestades, et selline vabastus ei ole klassikalise direktiivi kohaselt piiratud teatud hankijate ringiga, vaid on võimalik kõigi hankijate puhul (sõltumata, kas tegemist on Riigiasutuse või kohaliku omavalitsuse asutusega), on eelnõus valitud sellise regulatsiooni kasuks, et kõik hankijad saaksid sellest vabastusest osa. Selleks võimaldatakse hankijatel, keda ei saa neile teistest seadustest tuleneva teatava tegutsemis- ja otsustamise autonoomia<sup>24</sup> tõttu allutada keskse hankimise kohustusele Vabariigi Valitsuse keskse hankijaga vastav koostööleping, millega hankija lepib kokku keskse hankija pädevuse ulatuses ja uudse lähenemisena ka riigihangete korraldamise kulude katmises. Sisuliselt on tegemist teenuste hankelepinguga, mille sõlmimisele on aga sätestatud erand.“*

#### **PROBLEEM 3: ARENGUKAVADES KINNISVARAVAJADUSE IDENTIFITSEERIMINE**

Probleem seondub otseselt käesoleva uuringu raames kujundatava standardprotsessiga ja kaudselt vajadusega selgema õigusliku raamistiku järele, mida juba mainisime Probleemi 1 kirjelduses.

PPP rakendamise protsess saab oma teoreetilise alguse hetkel kui Riigiasutusel tekib konkreetne vajadus mingi konkreetse Kinnisvaraobjekti järele. Kui Riigiasutus on jõudnud otsusele teatud Kinnisvaraobjekti hankimise menetlemiseks, pöördub Riigiasutus vastava sooviga Rahandusministeeriumi poole. Kuigi protsessi seisukohalt on selline tegevuste käik ratsionaalne, võib kaasneda oht, et Riigiasutused hakkavad oma kinnisvara-alaseid vajadusi esitama Rahandusministeeriumile suvalisel ajahetkel. Samas – lähtudes Rahandusministeeriumi tagasisidest – ei ole suvalisel ajahetkel Rahandusministeeriumi poole pöördumine isenesest probleem, kui kinnisvaravajadusega Riigiasutused mõistavad, et kinnisvara-alased otsused sõltuvad siiski riigieelarve

<sup>22</sup> Riigikontrolli raport, lk 1.

<sup>23</sup> RKAS-i põhikiri p 3.1. kohaselt on Aktsiaseltsi eesmärgiks peamiselt riigile kui ainuaktsionärile kinnisvarateenuste osutamine ja riigi nõustamine kinnisvaraga seotud küsimustes.

<sup>24</sup> Silmas on peetud kohaliku omavalitsuse üksuseid, kellel on põhiseadusjärgne enesemääratlusõigus, ja põhiseaduslikke institutsioone nagu õiguskantsler.

protsessi ajakavast. Rahandusministeerium on arengukavade koostamisel probleemina identifitseerinud kinnisvaravajaduste määratlemata jätmist arengukavades.

#### **SOOVITUS:**

Protsessi tõrgeteta sujumiseks oluline Vabariigi Valitsuse 17.10.2014.a. määruses „Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord“<sup>25</sup> sätestatud arengukavade koostamise ja esitamise põhimõtete järgimine.

PPP-tehingute standardprotsessis tegevuste õnnestumiseks oleks mõistlik kaaluda kõnealuse määruse üksikasjalikumaks muutmist eelkõige arengukavas esitatud strateegiliste eesmärkide saavutamiseks kavandatavate meetmete ja maksumuse prognoosi osas, selliselt, et arengukava väljatöötav ministeerium või riigiasutus püüaks ette näha ka eesmärkide saavutamiseks vajaliku kinnisvaravajaduse.

Arengukavade koostamise kohta puuduvad nn üksikjuhtumitele keskendunud Varasematest Uuringutest tulenevad sisendid, aga vajadust konkreetsuse järele on korduvalt rõhutatud Koondaruandes<sup>26</sup>.

#### **PROBLEEM 4: PROJEKTEERIMISHANGE**

Probleem 4 seondub otseselt käesoleva uuringu raames kujundatava standardprotsessiga (eelkõige hanke ettevalmistamise faasiga).

Oleme standardprotsessi tegevuste kirjelduses muuhulgas toonitanud, et Kinnisvaraobjekti nõutavaid vajadusi ei tohiks hanke ettevalmistamise faasis liiga selgelt ära piiritleda. Selline lähenemine jätab pakkujatele loominguvabaduse ning võimaldab leida riigile lahendusi, mille peale riik ise eelnevalt ei pruukinud tulla.

Probleem seisneb selles, et Rahandusministri 12.02.2016.a. määruses „Riigi eelarvestrateegia ja ministeeriumi valitsemisala eelarve projekti koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise kord“ § 12 on detailselt kirjeldatud, kuidas toimub kinnisvarainvesteeringute planeerimine<sup>27</sup> Nimetatud määruse kohaselt viiakse kinnisvara-alase investeeringu projekteerimise etapis ehk ehitusotsuse ettevalmistamisel läbi projekteerimishange ning **pärast positiivse otsuse tegemist Vabariigi Valitsuses teostatakse investeering otsustatud projekti järgi ja mahus.**

Seletuskirja kohaselt pandaks kinnisvarainvesteeringu projekt selles faasis piltlikult öeldes „lukku“ ning meie hinnangul ei sobi see kokku PPP-tehingu standardprotsessi loogikaga.

#### **SOOVITUS:**

Kaaluda Rahandusministri 12.02.2016.a. määruses „Riigi eelarvestrateegia ja ministeeriumi valitsemisala eelarve projekti koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise kord“ § 12 regulatsiooni kokkusobivust käesolevas uuringus esitatud standardprotsessi tegevuste valguses ja vajadusel teha PPP-tehingute määruse kohaldamisalast välja jätvad muudatused määruse teksti.

---

<sup>25</sup> Vabariigi Valitsuse 17.10.2014.a. määrus „Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord. Teemavälise märkusena juhime tähelepanu, et määruse kehtiva redaktsiooni vastuvõtmise ajal oli reguleeris Riigieelarve seaduse § 10 lg 2 Keskkvalitsuse juriidilise isiku võlakohustuste ja likviidsete varade arvutusmetoodika kehtestamist

<sup>26</sup> Põhjalikumalt Koondaruanne, lk 107 jj.

<sup>27</sup> Riigi eelarvestrateegia ja ministeeriumi valitsemisala eelarve projekti koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise kord“ § 12 (5) näeb ette, et ehitamisotsuse ettevalmistamisel viiakse läbi projekteerimishange. Etapi lõpuks valmib põhiprojekt. Valminud põhiprojekti alusel prognoositakse ehitusmaksumus. Rahandusministeerium edastab taotluse Vabariigi Valitsusele ehitushanke läbiviimise otsustamiseks. Pärast positiivse otsuse tegemist Vabariigi Valitsuses teostatakse investeering otsustatud projekti kohaselt.

## **PROBLEEM 5: RIIGIVARA ERAPARTNERILE KASUTADA ANDMINE TASUTA VÕI HARILIKUST KASUTUSTASUST VÄIKSEMA TASU EEST**

Kose-Mäo uuringust selgub, et tuleks muuta RVS-i selliselt, et see võimaldaks selgesõnaliselt anda riigivara erapartnerile kasutamiseks ka avaliku ülesande majanduslikult efektiivsema täitmise eesmärgil ja avaliku ülesande majanduslikult efektiivsema täitmise eesmärgil anda riigivara kasutada tasuta või harilikust kasutustasust väiksema tasu eest<sup>28</sup>.

Võrreldes Kose-Mäo uuringu teostamise ajaga on RVS-i muudetud, kuid põhimõttelisena on Kose-Mäo uuringus toodud soovitus relevantne ka kehtiva RVS-i ning PPP-tehingute kontekstis.

### **SOOVITUS:**

Soovitame muuta RVS § 18 lg 2 selliselt, et see võimaldaks selgesõnaliselt anda riigivara kasutada Vabariigi Valitsuse poolt otsustatud ja riigihangete põhimõtete järgi läbi viidatavates PPP-tehingutes turupõhisest kasutustasust madalama tasu eest või tasuta.

Juhime samas tähelepanu, et soovitatud muudatuse eelduseks peaks olema kindlasti täiendav juriidiline analüüs küsimuses, kas kui selline erand kehtiks vaid hankemenetluses läbiviidatavate PPP-tehingute puhul, võiks sellise erandi puhul etteulatavalt väita, et tegemist ei ole riigiabiga<sup>29</sup>.

## *Vajalikud load PPP-tehingute kontekstis*

Varasematest Uuringutest ei selgu, et PPP-projektide läbiviimiseks oleks vajalik Riigieelarve seaduse (RES) või RES alusel vastuvõetud õigusaktide muutmise.

Küll aga märgiksime täiendavat analüüsi vajavana ära ühe tähelepaneku Kose-Mäo analüüsist, kus ei ole otseselt viidatud küll RES-i muutmise vajadusele, kuid on osundatud PPP-projektide kontekstis olulisele piirangule, nimelt et „[...] Riigisasutustele kehtib üldine laenu võtmise, kapitalirendi kasutamise või muude sarnaste võtmise keeld. [...]“. Sama piirang sisaldub RES § 60 lg 2 p 6 ka täna.

Ka on Kose-Mäo analüüsis analüüsitud Riigile varaliste kohustuste võtmist, sealjuures on osundatud õigusaktidele, millega tuleks PPP-projektide kavandamisel arvestada:

a) eelkõige Eesti Vabariigi põhiseaduse §-st 65 p-le 10, millest kohaselt otsustab Riigikogu Vabariigi Valitsuse ettepanekul riigilaenude tegemise ja riigile muude varaliste kohustuste võtmise<sup>30</sup>;

b) Vabariigi Valitsuse otsus PPP-projekti põhimõttelise heakskiidu osas<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Kose-Mäo analüüs lk 3.

<sup>29</sup> Konkurentsiseadus RT I 2001, 56, 332; RT I, 30.12.2014, 15.

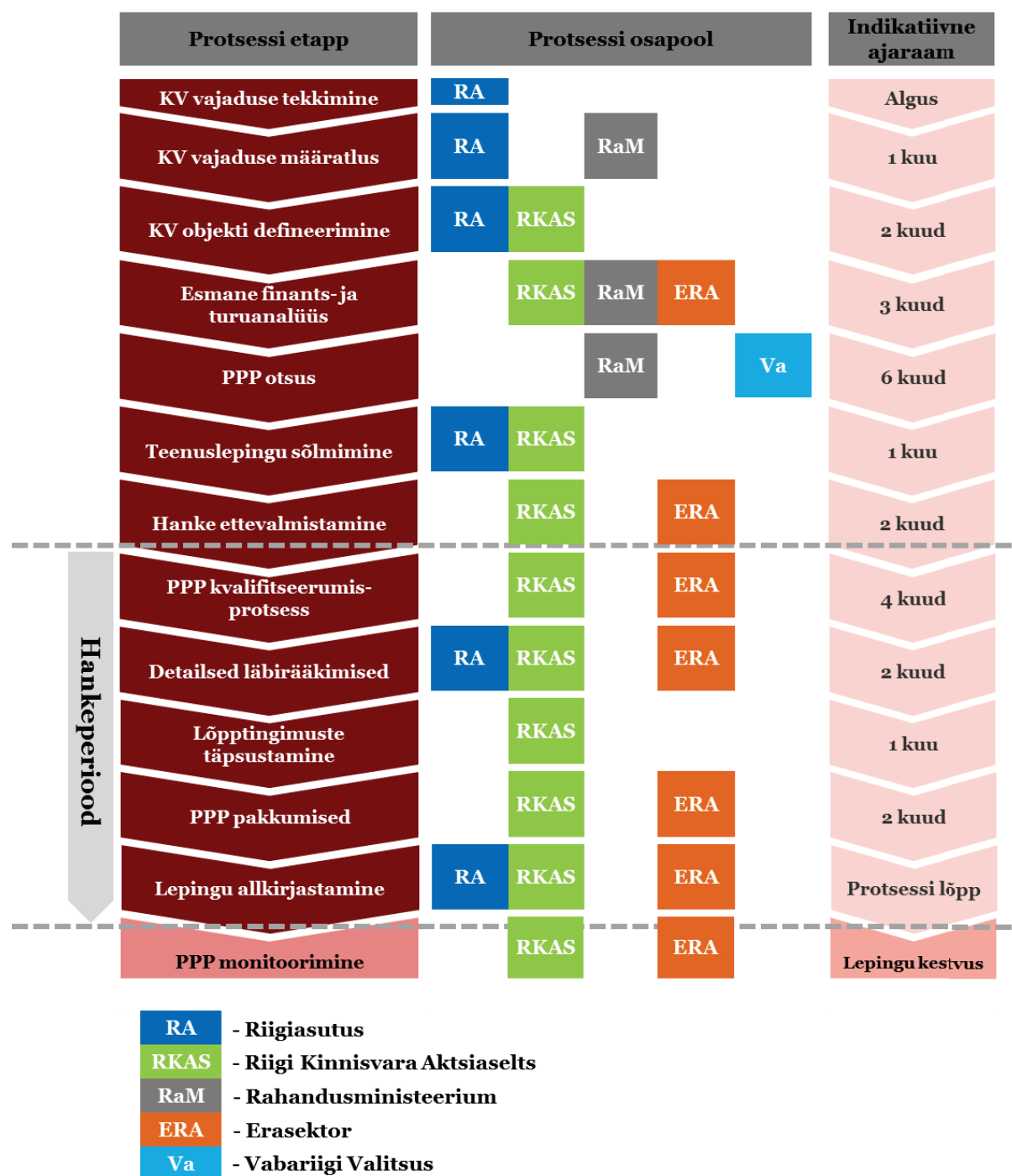
<sup>30</sup> „Kuna Projektdokumentide (PPP-lepingud – PwC märkus) sõlmimisega võetakse riigile varalisi kohustusi, siis on Projektdokumentide sõlmimiseks vaja Riigikogu otsust (eeldatavalt vastava aasta riigieelarve vastuvõtmise vormis). [...]“ Kose-Mäo analüüs lk 2.

<sup>31</sup> „a. Otsus enne hanke väljakuulutamist. Vältimaks hilisemat võimalikku poliitilist vastuseisu Projektile (nt mõne ministeeriumi poolt), soovitame saada enne hanke väljakuulutamist Projektile Vabariigi Valitsuse põhimõttelise heakskiidu protokollilise otsuse vormis.

b. Otsused enne PPP lepingu sõlmimist. PPP lepingu sõlmimisele peab eelnema punktis 2.a.i. nimetatud Riigikogu otsuse vastuvõtmine ja punktis 2.a.ii nimetatud Vabariigi Valitsuse luba [...]“ Kose-Mäo teelõigu projekt. Õigusliku analüüsi lühikokkuvõte.

# PPP tehingute standardprotsess

Uurimistöö käigus on olnud meie ülesandeks luua PPP rakendamise protsess valitsusasutustele. Oma töö tulemusel oleme jõudnud protsessini, mis algab Kinnisvaraobjekti vajaduse tekkimisest Riigiasutuses ning läheb PPP lepingu allkirjastamisega erasektori partneriga üle lepingu rakendamise faasi (protsess ei erine sellest, kas Kinnisvaraobjekti alusvaraks on üks hoone, hoonete kompleks või mitu hoonete kompleksi). Alljärgneval joonisel 1 on kujutatud PPP rakendamise protsess, koos protsessi osapoolte ning indikatiivse ajaraamiga (Lisa 2-s on protsess kirjeldatud BPMN standardi kohaselt).



Joonis 1. PPP protsessikaart, PwC

Järgnevat esitatakse kirjeldame etappide sisendeid, peamisi tegevusi, protsessi osapoolte rolle, väljundeid ning muid relevantseid asjaolusid. Märkime siinkohal, et protsess ning sellele vastavalt eeldatavad toimingud on sündinud teoreetiliste diskussioonide tulemusel erinevate protsessi osapooltega (eelkõige selle tõttu, et Eestis on praktiline kogemus piiratud). Tulenevalt eelnevast tasub protsessikirjeldusse suhtuda eeldusega, et tegemist on parima eelteadmisega, milline võiks PPP rakendamise protsess Eestis välja näha. PPP täpsem rakendamise protsess kujuneks välja tekkiva praktika põhjal.

### **PPP RAKENDAMISE PROTSESSI EELDUSED**

PPP protsessi raamistiku loomisel oleme seadnud järgmised eeldused:

**a) Eestis luuakse kinnisvaraliste PPP projektide kompetentsikeskus.** Meie hinnangul võiks selliseks kompetentsikeskuseks olla RKAS.

PPP rakendamise raamistiku pikaajalist eesmärki silmas pidades on oluline, et PPP-dega seotud teadmine koonduks ühte kompetentsikeskusesse ning meie hinnangul võiks selliseks kompetentsikeskuseks Eestis olla RKAS, kellel juba täna on olemas kinnisvaras ulatuslikud teadmised (eriti arvestades asjaolu, et antud protsessiraamistik käsitleb kinnisvaraga seotud PPP projekte).

PPP alase kompetentsikeskuse loomine on oluline, kuna oma olemuslikult on PPP-d pikad ja keerulised protsessid. Kompetentsikeskuse näol koondub spetsiifiline teadmine ühte asutusse ning selle tõttu on tehtavaid vigu (mida paratamatult tekib) tulevikus lihtne vältida. Oleme siinjuures uuringu raames konsulteerinud ka PwC võrgustiku kontoritega Hollandis, Taanis ja Ühendkuningriikides ning sealne praktika on näidanud, et PPP kompetentsikeskuste loomine on olnud mõistlik ning omab endas pikaajalist kasu.

**b) PPP rakendamise protsessi edukal läbimisel sõlmib erasektori partner lepingu RKAS-ga,**

Meie tänastel eeldustel jääb PPP rakendamise protsessi edukal lõppemisel erasektori otseseks partneriks RKAS, kes omakorda sõlmib teenusvahenduslepingu Riigiasutusega.

**c) RKAS-i teenusvahendusleping Riigiasutusega samaväärne,** mis RKAS-i PPP leping erasektoriga.

Selleks, et pikaajalised suhted toimiksid nii erasektori partneri, RKAS-i kui ka Riigiasutuse vahel on oluline, et keegi kolmest osapooltest ei kannaks põhjendamatuid riske. See tähendab, et RKAS-i leping Riigiasutusega peab ole põhimõtteliselt sama, mis RKAS-i leping erapartneriga (ehk RKAS on teenuse vahendaja). PPP toimise seisukohalt ei ole häid põhjendusi olukorrale, kus Riigiasutuse leping RKAS-ga on erinev sellest (mis on meie arusaamise kohaselt tänane laialdane lepingute praktika), mille RKAS sõlmib erasektori PPP partneriga.

Meie täpsemad ideed ning mõtted PPP protsessi rakendamise ning selle komponentide implementeerimise osas on esitatud järgnevatel lehtedel olevatel PPP protsessi etappide kirjeldustel.

## KV vajaduse tekkimine

PPP rakendamise protsess saab oma teoreetilise alguse hetkel kui Riigiasutusel tekib konkreetne vajadus mingi konkreetse Kinnisvaraobjekti järele. Siinkohal on oluline, et tegemist ei pruugi veel ilmtingimata olla Kinnisvaraobjektiga, mis vastaks PPP tingimustele (ning see ei ole ka oluline), kuna vastav määratlus tekib hilisemates etappides.

### SISULINE TEGEVUS

#### Tegevused

- Kinnisvaraobjekti vajaduse tõstatamine

Etapi olulisus seisneb teoreetilises Kinnisvaraobjekti vajaduse määratlemises Riigiasutuses eneses. Kinnisvaraobjekti vajaduse määratlemise tulemusel käivitub käesolev PPP rakendamise protsess (mis aga ei pruugi viia PPP rakendamiseni).

### VÄLJUND

**Väljunddokument:** Riigiasutuse sisemine kirjalik otsus koos üldise Kinnisvaraobjekti vajaduse kirjeldusega.

**Vastutaja:** Riigiasutus

Etapi väljundiks on Riigiasutuse **dokument, mis määratleb Kinnisvaraobjekti vajaduse Riigiasutuse siseselt**. Vastu on võetud otsus teatud kinnisvaraobjekt kasutusse hankida.

### ROLLID

**Osapool:** Riigiasutus

Sisulist rolli täidab antud etapis Riigiasutus, kellel on kujunenud vajadus konkreetse Kinnisvaraobjekti järele.

### JURIDILISED ASPEKTID

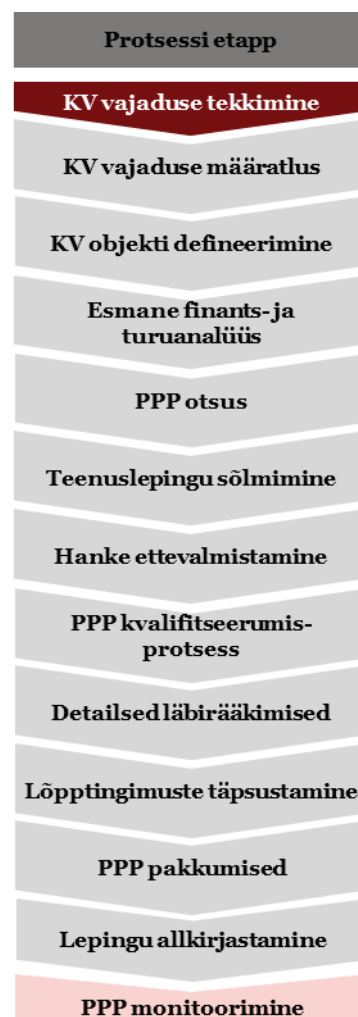
PPP-tehingute standardprotsessis tegevuste õnnestumiseks oleks mõistlik kaaluda Vabariigi Valitsuse 17.10.2014.a. määruse „Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord“ üksikasjalikumaks muutmist kinnisvaravajaduse määratlemise osas. Soovituse oleme sõnastanud Relevantsete Varasemate Uuringute õigusliku analüüsi peatükis [Rahandusministeeriumi poole kinnisvaravajadusega pöördumise ajalise raami probleemi](#) all.

### AJALINE RAAMISTIK

Tegemist on tinglikku protsessi käivitava etapiga ning selle tõttu ei ole ligikaudset ajaraami antud juhul mõistlik sätestada.

### TÄIENDAVID TEGEVUSED

Täiendavad tegevused antud etapis puuduvad.



## KV vajaduse määratlus

Hetkel, mil Riigiasutus on jõudnud otsusele teatud Kinnisvaraobjekti hankimise menetlemiseks, pöördub Riigiasutus vastava vajadusega Rahandusministeeriumi poole, mis käivitab Vajaduse määratluse etapi. Etapi eesmärgiks on selgitada soovitava Kinnisvaraobjekti esmased omadused ning konsolideerida riigi kui terviku vajadusi. Rahandusministeerium on esimeseks filtriks, kes vastavad avaldused läbi vaatab.

### SISULINE TEGEVUS

#### Tegevused

- Kinnisvaraobjekti vajaduse kirjeldamine Riigiasutuse poolt
- Rahandusministeeriumi ettepanek Kinnisvaraobjekti finantseerimise suhtes

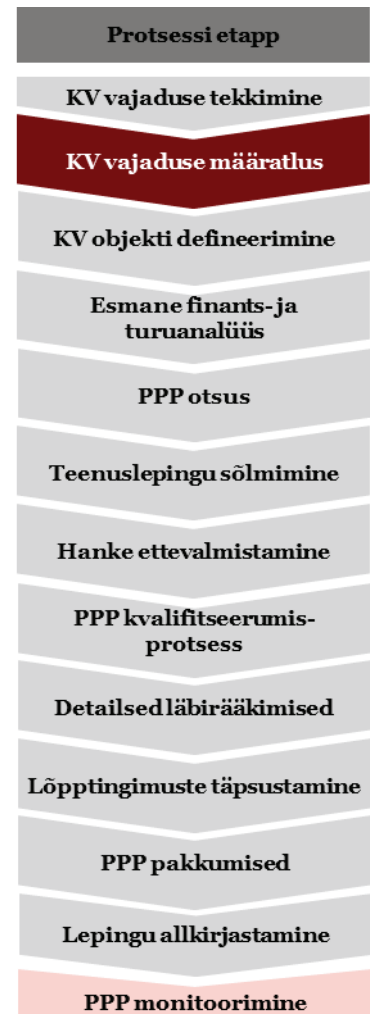
Antud etapi eesmärgiks on teostada esmane analüüs, millise Kinnisvaraobjekti ning vastavate teoreetiliste lahendusvõimalustega Riigiasutuse vajaduse näol on tegemist. Esmase vajaduspõhise analüüsi viib läbi Rahandusministeerium. See tähendab, et pöördudes Rahandusministeeriumi poole tuleb Riigiasutusel eelnevalt üldisel tasandil kirjeldada, millist Kinnisvaraobjekti ta soovib (**Rahandusministeeriumi poolt etteantud vormi alusel**), samas peab Kinnisvaraobjekti vajadus olema kirjeldatud piisavalt, et selle põhjal on võimalik aru saada, mida soovitakse hankida.

Esmase analüüsi tulemusel peab Rahandusministeerium olema võimeline tuvastama, kas tegemist on potentsiaalse PPP projektiga või on Riigiasutuse esitatud vajadus potentsiaalne osa mõnest Kinnisvaraobjektide kogumist, mis moodustab tervikuna potentsiaalse PPP projekti. Kui Riigiasutuse kirjeldatud kinnisvaravajadus nõutud tingimustele ei vasta väljub vastav kinnisvaravajaduse menetlemine antud PPP rakendamise protsessist ning seda menetletakse näiteks kasutus- või kapitalirendina või ka otse riigieelarvelistest vahenditest finantseerituna.

Rahandusministeeriumil on soovitatav potentsiaalse PPP projekti valiku otsustamisel lähtuda näiteks järgnevatest kriteeriumitest:

- Tegemist on mahuka investeeringuga (minimaalselt 10 miljonit eurot), mis tagab, et tehingukulud ei oleks ebaproportsionaalselt suured võrreldes investeeringu suurusega.
- Riigiasutus on pöördunud Rahandusministeeriumi poole mitme sarnase funktsiooniga Kinnisvaraobjekti vajadusega või Rahandusministeerium on avaldusi konsolideeriva üksusena tuvastanud riigi tasandil mitme sarnase funktsiooniga Kinnisvaraobjekti vajaduse, mille investeeringu kogumahuks on üle 10 miljoni euro.
- Kinnisvaraobjektiks on vara, mille pikaajaliseks optimaalseks omanikuks on riik.
- Kinnisvaraobjekti loomiseks/korda tegemiseks vajalik investeering ületab 50% antud Kinnisvaraobjekti tulevases kogumaksumusest.
- Eeldatav Kinnisvaraobjekti kasutamise aeg on pikaajaline (võib varieeruda, kuid üldreeglina rohkem kui 20 aastat).
- Kinnisvaraobjektiks on vara, mis ei ole seotud oluliste eritingimustega (näit. kõrgendatud salastatuse tase), mida erasektori partneril oleks keerukas adekvaatselt täita.

Etapi tegevuste raames peab tekkima Rahandusministeeriumil arusaam, kas Kinnisvaraobjekti on riigi funktsioone arvestades on vaja ning kas seejuures vastab see potentsiaalse PPP kriteeriumitele. Kui tegemist on esialgsetele PPP kriteeriumitele mittevastava projektiga, väljub protsess antud protsessiraamistiku piiridest.



## VÄLJUND

**Väljunddokument:** Soovitus Kinnisvaraobjekti potentsiaalseks finantseerimiseks, või mittefinantseerimiseks PPP meetodil.

**Vastutaja:** Rahandusministeerium

Etapi tegevuste tulemusel formuleerub **Rahandusministeeriumi seisukoht, kas Kinnisvaraobjekt on potentsiaalne PPP projekt või mitte**. Kui tegemist on potentsiaalse PPP projektiga teeb Rahandusministeerium ettepaneku Kinnisvaraobjekti vajaduse täpsemaks analüüsiks, mida hakkab läbi viima RKAS. RKAS-i ülesandeks on järgmises etapis kinnisvaraobjekti vajaduse määratluse järgnevate analüüside teostamiseks.

## ROLLID

**Osapooled:** Riigiasutus, Rahandusministeerium

Riigiasutuse rolliks antud etapis on kirjeldada enda Kinnisvaraobjekti vajadus Rahandusministeeriumi poolt soovitud vormis. Antud vormi põhjal tuleb Rahandusministeeriumil omakorda hinnata, kas tegemist on potentsiaalse PPP projektiga või mitte. Vajadusel soovitame Rahandusministeeriumil konsulteerida RKAS-ga.

## JURIIDILISED ASPEKTID

Juriidilised tähelepanekud kattuvad nendega, mis esitatud eelnevas etapis.

## AJALINE RAAMISTIK

Antud etapp hõlmab endas suhteliselt standardiseeritud tegevusi, mis tähendab, et osapoolte hinnangul ei tohiks etapp üldjuhul võtta rohkem aega kui 1 kalendrikuu.

## TÄIENDAVALD TEGEVUSED

Soovitame Rahandusministeeriumil koostada **standardvormi** Riigiasutuste Kinnisvaraobjektide **taotluste menetlemiseks**. Vorm peaks võimaldama kiiret avalduste menetlemist ning sisaldama informatsiooni, mis selgitab, mida soovitakse hankida. Vormi peab võimaldama ka otsustamist, kas tegemist on potentsiaalse PPP projektiga või mitte.

Kinnisvaraobjektide taotluste efektiivseks menetluseks soovitame Rahandusministeeriumil välja töötada **standardprotseduur Kinnisvaraobjektide taotluste menetlemiseks** (rohkem kirjeldatud peatükis [Soovitused edaspidiseks](#)).

## KV objekti defineerimine

Vajaduse defineerimise etapi sisendiks on eelnevas etapis saadud Rahandusministeeriumi hinnang, mille kohaselt võib tegemist olla potentsiaalse PPP projektiga. Rahandusministeeriumi hinnangu tulemusel suundub protsess RKAS-ile, kelle ülesandeks on koos Riigiasutusega määratleda täpne Kinnisvaraobjekti vajadus.

### SISULINE TEGEVUS

| Tegevused   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>Kinnisvaraobjekti vajaduse detailne kirjeldamine Riigiasutuse poolt</li></ul> |
| <ul style="list-style-type: none"><li>Intervjuud ja nõupidamised RKAS-i ja Riigiasutuse vahel</li></ul>             |
| <ul style="list-style-type: none"><li>Kinnisvaraobjekti vajaduse dokumenteerimine</li></ul>                         |

Antud etapp on olulise tähtsusega protsessi eduka läbimise seisukohast. Riigiasutuse ülesandeks on etapis RKAS-le detailselt kirjeldada, millistele tingimustele Riigiasutuse poolt vajatav Kinnisvaraobjekt peab vastama. RKAS-i ülesandeks on Riigiasutuse suunamine ja nõustamine Kinnisvaraobjekti vajaduse kirjeldamisel.

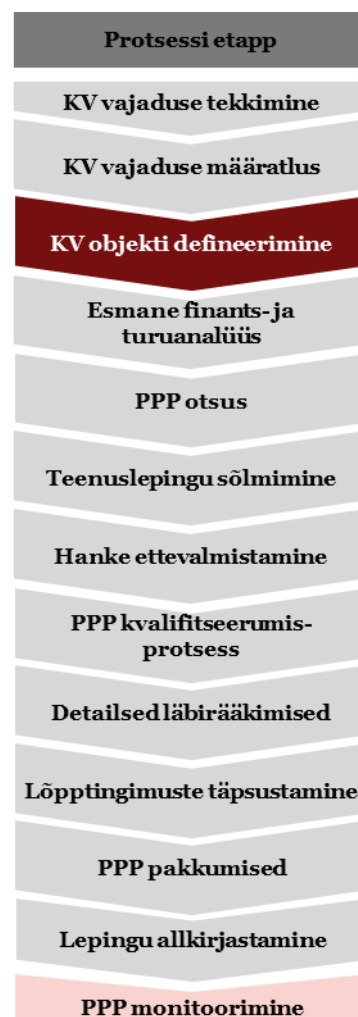
Kinnisvaraobjekti vajaduste defineerimine toimub kahes formaadis:

- Kinnisvaraobjekti vajaduste defineerimine Riigiasutuse poolt RKAS-i ette antud vormil;
- Täpsustavad intervjuud ja nõupidamised Kinnisvaraobjekti täidetud vajaduste vormi põhjal.

Edaspidine analüüs ning optimaalsete rahastamisvõimaluste otsimine saab toimuma siin etapis kirjeldatud vajaduste baasil. Pealiskaudne töö antud etapis raskendab oluliselt RKAS-i tööd tulevastel etappidel (või tingib vajaduse ehitusliku eelprojekti või projekti koostamiseks, mis PPP lähenemist arvestades oleks tarbetu aja- ning raha kulu, samuti limiteeriks see ka oluliselt PPP potentsiaalseid kasusid). Hilisemas faasis vajaduste muutmine võib halvata kogu protsessi seda oluliselt aeglustades või üldse katkestades.

Hangitava Kinnisvaraobjekti vajaduse defineerimisel peab valmima põhjalik kirjeldav dokumentatsioon, millel saab tugineda protsesside järgmistes etappides. Antud dokumentatsioon peab aitama vältida hilisemate küsimuste tekkimisel tagasipöördumist Riigiasutuse kui tellija poole. Eelnevat silmas pidades tasub märkida, et pole oluline, et dokumentatsioon sisaldab Kinnisvaraobjekti täpset tehnilist kirjeldust vaid pigem seda, millisele funktsionaalsusele Kinnisvaraobjekt peab vastama, milliseid spetsiifilisi kasutusotstarbeid täitma. Selline lähenemine võimaldab nii RKAS-il kui ka teistel osapooltel otsida parimat võimalikku lahendust probleemile, tegelemata samas probleemi lahendamise tehniliste/ehituslike küsimustega.

Vaatamata eelöeldule ning arvestades suhteliselt piiratud PPP kogemusi Eestis, võib olla mõistlik esimeste PPP projektide menetlemise käigus antud etapis ka Kinnisvaraobjekti eelprojekti tellimine. Vastav otsus peaks meie hinnangul jääma RKAS-i spetsialistidele, küll aga soovitame vältida kergekäeliselt eelprojektide ja projektide tellimist varastes etappides. Eelprojektide koostamine piirab PPP-de innovaativsust ning selle tõttu võib riik ilma jääda PPP-dega kaasnevatest kasudest. Lisaks on eraldi eelprojekti koostamine alati aja- ning rahakulukas, mis võtab riigilt PPP kontekstis põhjendamatut ressursi.



## VÄLJUND

**Väljunddokument:** Kinnisvaraobjekti vajaduspõhine kirjeldus.

**Vastutaja:** Riigiasutus

Vajaduste defineerimise tulemusel valmib **Kinnisvaraobjekti funktsionaalset vajadust kirjeldav dokumentatsioon** (inglise keelses PPP terminoloogias viidatud kui *Output Specification*, vaata ka [Soovitused edaspidiseks](#) peatükki). Antud dokumentatsioon saab olema aluseks sellele, millest lähtutakse nii järgnevas etapis Kinnisvaraobjekti finants- ja turuanalüüsi teostamisel kui ka hilisemates etappides (nt hankemenetluse korraldamisel). Tegemist on PPP protsessi efektiivse ja eduka lõpule viimise seisukohalt äärmiselt olulise dokumentatsiooniga. Etapp lõppeb, kui RKAS on andnud hinnangu, et Kinnisvaraobjekti vajaduste kirjeldamine on lõppenud ning vastav kirjeldus on ka dokumenteeritud.

## ROLLID

**Osapooled:** Riigiasutus, RKAS

Kinnisvaraobjekti vajaduse defineerimisel on oluline roll Riigiasutusel, kelle ülesandeks on enda Kinnisvaraobjekti vajaduste kirjeldamine, kui ka RKAS-il, kelle ülesandeks on tagada, et Kinnisvaraobjekti vajadused saaksid põhjalikult kirjeldatud. Vajadusel soovitame RKAS-l konsulteerida Riigiasutusega, kes andis esialgse potentsiaalse PPP hinnangu.

## JURIIDILISED ASPEKTID

Antud etapi juriidilised tähelepanekud on seotud RKAS-i positsiooniga kinnisvara-alase keskse nõustajana, probleemide täpsem õiguslik analüüs ja soovitused on esitatud Relevantsete Varasemate Uuringute õigusliku analüüsi peatükis [Õiguslikult määratletud kompetentsikeskuse puudumise probleemi](#) all.

## AJALINE RAAMISTIK

Vajaduse kirjeldamine ja defineerimine sõltub hangitava kinnisvaraobjekti kompleksusest ning võib seega varieeruda, kuid konsulteerides protsessi osapooltega võib see aega võtta ligikaudu 2 kalendrikuud (esimeste projektide puhul suure tõenäosusega rohkem).

## TÄIENDAVALD TEGEVUSED

Selleks, et KV objekti defineerimine kujuneks efektiivselt ja süstematiseeritud tuleks RKAS-il välja töötada **Kinnisvaraobjekti detailse vajaduse kirjeldusvorm**. Antud vorm määratleks Kinnisvaraobjektile kohalduvad vajaduspõhised tingimused (rohkem kirjeldatud peatükis [Soovitused edaspidiseks](#)). Kui on olemas konkreetne vorm Kinnisvaraobjekti vajaduse kirjeldamiseks on võimalik Riigiasutusel eelnevalt ette valmistada informatsioon RKAS-le. Kuna detailse vajaduse kirjeldamiseks on oluline mõlema osapoolte omavaheline täielik mõistmine on informatsiooni kindlasti tarvis vahetada ka intervjuude ja nõupidamiste vormis.

## Esmane finants- ja turuanalüüs

Ajahetkeks, mil on defineeritud Kinnisvaraobjekti vajadus alustatakse RKAS-i poolt vajaduskirjelduse dokumentatsiooni põhjal esmast finants- ja turuanalüüsi hangitava Kinnisvaraobjekti suhtes. Esmane finants- ja turuanalüüs on oluline, et tuvastada majanduslikult efektiivseim meetod soovitud Kinnisvaraobjekti hankimiseks.

### SISULISED TEGEVUSED

| Tegevused  |
|--|
| • Kinnisvaraobjekti maksumuse väljaselgitamine                 |
| • Finantseerimisvõimaluste analüüs                             |
| • Turuanalüüsi teostamine                                      |
| • Statistikaameti seisukoha selgitamine                        |
| • Arvamuse koostamine Kinnisvaraobjekti finantseerimise suhtes |

Esmase finants- ja turuanalüüsi eesmärgiks on välja selgitada vajadustele vastava Kinnisvaraobjekti majanduslikult optimaalne lahend nii avalikule kui erasektorile. Seega antud etapis analüüsitakse, millisel konkreetsemal viisil peaks hanget erasektorile suunama, et tellija vajadused saaks parimal võimalikul viisil tagatud. Analüüsi tuleb välja selgitada:

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

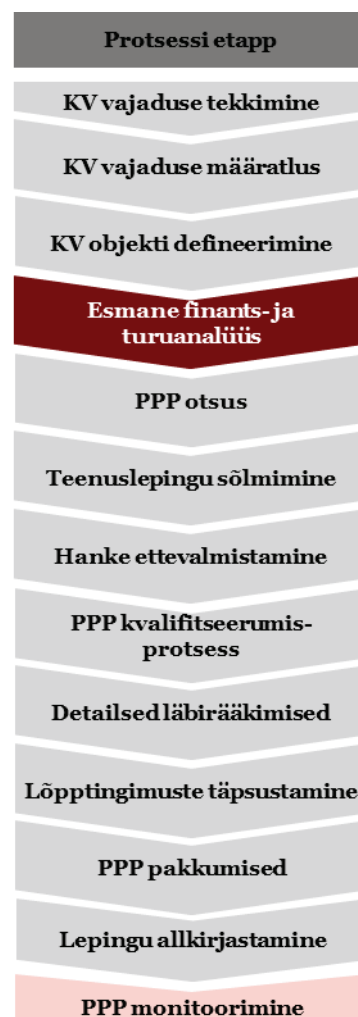
**Finantsanalüüsi** käigus viiakse läbi Kinnisvaraobjektiga seotud rahavoogude analüüsimine ja modelleerimine. Töö peab suutma andma hinnangu kasutatava majanduslikult soodsama finantseerimisvahendi otsustamiseks kui ta tulevaste rahavoogude prognoosimiseks.

**Turuanalüüsi** eesmärgiks on erasektori testimine küsimuses, millistel tingimustel on erasektor valmis riigile Kinnisvaraobjekti hankimisel partneriks tulema. Tegeletakse ka potentsiaalsete partnerite kaardistamisega. See loob turule parema valmisoleku protsessi hilisemates etappides ning võimaldab avalikul sektoril juba eos täpsemini arvestada erasektori võimalustega. Turuanalüüsi käigus saadud sisendid on tihtipeale olulisteks sisenditeks mitte ainult teenussuhte formuleerimisel vaid ka finantsanalüüsi läbiviimiseks.

Juhul kui analüüsi tulemusel selgub, et Kinnisvaraobjekti majanduslikult mõistlikumaks hankimiseks võib olla PPP meetod, tasub luua ka vastav finantsmudel PPP erinevate parameetrite modelleerimiseks, mis võimaldaks PPP nii sisemist modelleerimist, kuid oleks abiks ka potentsiaalsetes hilisemates etappides erasektori pakkumisi analüüsides. Sellest tulenevalt peaks loodav PPP finantsmudel olema võimalikult paljude erinevate sisenditega modelleeritav nii ajas kui ka erinevate tegurite lõikes (nt ehituskulud, halduskulud, kommunaalkulud, renoveerimiskulud, jne.).

Potentsiaalse PPP korral soovime läbi viia ka **Value-For-Money analüüsi** (vaata ka [www.eib.org](http://www.eib.org)) ja **Public Sector Comparator** (vaata ka [www.eib.org](http://www.eib.org)) 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.

Käesolevas etapis soovime läbi viia ka esmane konsultatsiooni Statistikaametiga hindamaks projekti potentsiaalset mõju riigi võlakoozumusele ja valitsussektori tasakaalule, s.t. kas antud potentsiaalne analüüsi



tulemusel leitud PPP projekt kajastuks riigi seisukohalt tasakaalarvestuses või mitte. Siinkohal tasub märkida, et Statistikaamet saab anda lõplikuid hinnanguid vaid sõlmitud lepingutele, mistõttu ei ole „Esmase finants- ja turuanalüüsi“ käigus võimalik lõplikult määratleda, kuidas potentsiaalne PPP projekt kajastub riigi tasakaalarvestuses. Seda riski ei ole võimalik elimineerida, ent on võimalik maandada pidevate konsultatsioonidega ning muudatuste mõju hindamisega koostöös Statistikaametiga.

Analüüside läbiviimisel soovitame vajadusel kasutada allhankevormis erasektori abi. Seda eriti esimeste PPP projektide rakendamisel, kui pole RKAS-isse veel piisavas mahus erialast kompetentsi tekkinud.

## VÄLJUND

**Väljunddokument:** Kinnisvaraobjekti finantseerimisanalüüsi aruanne, koos soovitatava hankimismeetodiga.

**Vastutaja:** RKAS

Antud etapi väljundiks on analüüsi käigus koostatav aruanne, mis annab Vabariigi Valitsusele aluse otsuse langetamiseks. **Aruanne** peaks **Kinnisvaraobjekti hankimismeetodika valimiseks** andma ühe järgnevatest soovitudest:

- a) hankida Kinnisvaraobjekt PPP meetodil,
- b) hankida Kinnisvaraobjekt kasutusrendina,
- c) hankida Kinnisvaraobjekt kapitalirendina,
- d) hankida Kinnisvaraobjekt Euroopa Liidu investeringute toel või
- e) hankida Kinnisvaraobjekt riigieelarveliste vahenditega.

Kui soovituseks ei ole PPP meetodi kasutamine väljub protsess PPP rakendamise raamistikust. Oluline on, et aruandes on välja toodud projekti finantsinformatsioon, riskid/võimalused, kokkuvõtte Statistikaameti konsultatsioonidest (PPP kontekstis, eelduslikult Statistikaameti eelhinnanguna) ning ülevaade turuosaliste huvist ja võimekusest. Aruanne peaks andma selge vastuse, milline on potentsiaalse projekti indikatiivne maksumus (aastaste maksete tasemenähtus), mis saab olema aluseks Rahandusministeeriumil järgmises etapis rahaliste piiride seadmisel.

## ROLLID

**Osapooled:** RKAS, Rahandusministeerium, Erasektor

Sisuliseks esmase finants- ja turuanalüüsi läbiviijaks on RKAS. Rahandusministeeriumil on konsulteeriv, nõuandev ja ka suunav roll, sest nende teada on, millised on riigi rahalised võimalused ning nende menetleda on järgmises faasis ka PPP potentsiaalne rakendamisotsus. RKAS viib analüüsi läbi eelkõige selleks, et oleks olemas põhjalik alus vastavasisulisel otsusel langetamiseks Rahandusministeeriumi eestvedamisel järgmises etapis.

Etapis leiavad olulist kaasatust ka erasektori osapooled, kelle sisendid on olulised realistliku ning võimalikult täpse finants- ja turuanalüüsi läbiviimisel.

## JURIIDILISED ASPEKTID

Käsitletavas etapis Relevantsetest Varasematest Uuringutest tulenevaid juriidilisi tähelepanekuid ei ole.

## AJALINE RAAMISTIK

Tulenevalt sellest, et antud etapile eelnevalt on läbi viidud hangitava Kinnisvaraobjekti põhjalik vajaduse määratlemine ja defineerimine on antud etapi ülesandeks vaid finants- ja turuanalüüsi läbiviimine. Tulenevalt eelnevast võib eeldada, et analüüsi teostamiseks kulub ligikaudu 3 kalendrikuud (sõltuvalt projekti mahust ja kompleksisusest).

---

## **TÄIENDAVID TEGEVUSED**

Soovitame välja töötada RKAS finantseerimise kord Rahandusministeeriumi poolt esmase finants- ja turuanalüüsi teostamisel. Kulude katmine Rahandusministeeriumi poolt on oluline seetõttu, et lõpliku otsuse Riigiasutuse kinnisvaravajaduse katmiseks tehakse projekti mahtu arvestades riigi tasandil, mistõttu ei vastuta telliv Riigiasutus olukorras, kus finantseerimisotsust ei võeta vastu valitsuse tasandil (näiteks mõne teise vajaduse katmise kasuks). Ühe alternatiivina võib Rahandusministeerium või RKAS ennetavalt vastava analüüsi koostamise täpse juhendi välja töötada, aga alternatiiviks on ka see läbi viia esimese projekti käigus ning hiljem juba vajadusel täiendada.

## PPP otsus

Ajahetkeks kus, esmane finants- ja turuanalüüs on läbiviidud ning mille sisuliseks soovitusel on, et majanduslikult mõistlikuks valikuks on PPP tüüpi finantseerimine suunatakse otsustuskoht edaspidise projekti jätkamise osas (PPP kontekstis) Rahandusministeeriumile.

### SISULINE TEGEVUS

#### Tegevused

- Rahastamisotsuse ettepaneku tegemine Rahandusministeeriumi poolt
- Vabariigi Valitsuse otsus PPP projektiga jätkamise osas

Antud etapp käivitub hetkel, kui RKAS-i poolt on valminud objekti käsitleva esmase finants- ja turuanalüüsi järelduseks on olnud, et majanduslikult mõistlikumaks objekti finantseerimisvormiks oleks PPP. Sellisel juhul kandub potentsiaalse PPP projekti rakendusprotsess töösse rakendamisotsuse läbiviimiseks Rahandusministeeriumi kätte, kelle ülesanne on Kinnisvaraobjektiobjekti, koos selle soovitusliku finantseerimisvormiga menetleda riigieelarve kontekstis.

Tulenevalt sellest, et varasemalt on Rahandusministeerium andnud sisulise soovitusel Kinnisvaraobjekti vajaduse katmiseks, on Rahandusministeeriumi ülesandeks pakkuda välja ka vajalike rahaliste vahendite allikas riigieelarves (eelseatud rahalistes raamidest). Vastavasisulise ettepaneku edastab Rahandusministeerium Vabariigi Valitsusele. Lõplik otsus PPP projektiga jätkamise osas langetatakse valitsuse tasandil, mille juures on Rahandusministeeriumil abistav roll.

Juhul kui Kinnisvaraobjekti finantseerimine PPP formaadis ei leia poliitilist tuge, ei leita piisavalt rahalisi vahendeid PPP eeldatavaks finantseerimiseks või ei õnnestu positiivset otsust objekti rahastamiseks saada muudel põhjustel, PPP rakendamise protsess katkeb. Positiivse finantseerimisotsuse korral suunatakse edaspidine protsess täpsemaks koordineerimiseks RKAS-le.

### VÄLJUND

**Väljunddokument:** Otsus Kinnisvaraobjekti finantseerimiseks või mittefinantseerimiseks.

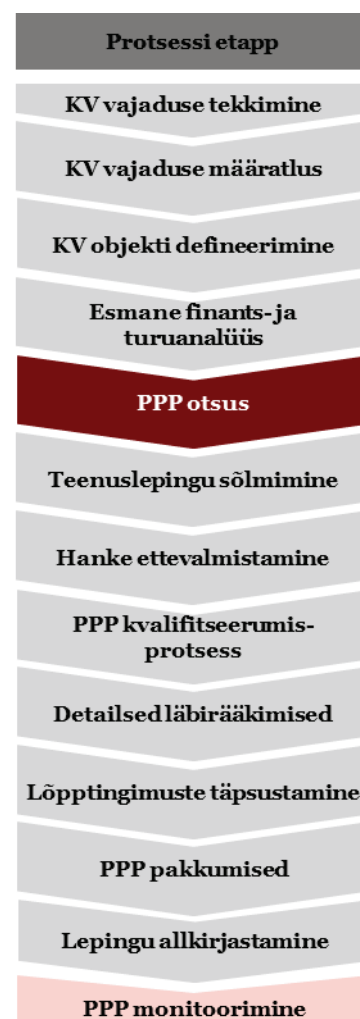
**Vastutaja:** Vabariigi Valitsus

Etapi väljundiks on Vabariigi Valitsuse **otsus Kinnisvaraobjekti finantseerimiseks või mittefinantseerimiseks** (eelarveprotsessi raames). Mittefinantseerimise korral PPP protsess katkeb. Finantseerimisotsuse korral saab RKAS-i ülesandeks tagada Kinnisvaraobjektiga seotud PPP projekti edukas lõpule viimine.

### ROLLID

**Osapool:** Rahandusministeerium, Vabariigi Valitsus

Kõige olulisemat rolli antud etapis täidab Rahandusministeerium, kelle ülesanne on eelnevalt läbiviidud analüüsi põhjal menetleda objekti finantseerimise otsustamist riigieelarve kontekstis. PPP rakendamise raamistiku üldises kontekstis teistel osapooltel antud etapis olulised rollid puuduvad.



---

## **JURIIDILISED ASPEKTID**

PPP-otsuse tegemisel on olulised Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse vastavasisulised otsused, mida käsitleme Relevantsete Varasemate Uuringute peatüki [vajalikud load PPP-tehingute kontekstis](#) sektsioonis.

## **AJALINE RAAMISTIK**

Tulenevalt riigieelarve pikast menetlusprotsessist on konsulteeritud spetsialistide hinnangul otsustusprotsessi minimaalseks kestuseks kuus kalendrikuud (sõltuvalt ajast, millal esitatakse Rahandusministeeriumile esmast finants- ja turuanalüüsi käsitlev aruanne).

## **TÄIENDAVAD TEGEVUSED**

Täiendavad tegevused antud etapis puuduvad.

## Teenuslepingu sõlmimine<sup>32</sup>

Olles eelnevas etapis saadud Kinnisvaraobjekti PPP projektile positiivse finantseerimisotsuse, saab olema RKAS-i ülesandeks antud PPP projekti edukas lõpule viimine. Tulenevalt asjaolust, et RKAS on sisuliselt tellivale Riigiasutusele teenuspakkujaks, sõlmitakse antud etapis leping, mis sätestab tellija (Riigiasutuse) ja RKAS-i vahelised ülesanded ja kohustused.

### SISULINE TEGEVUS

#### Tegevused

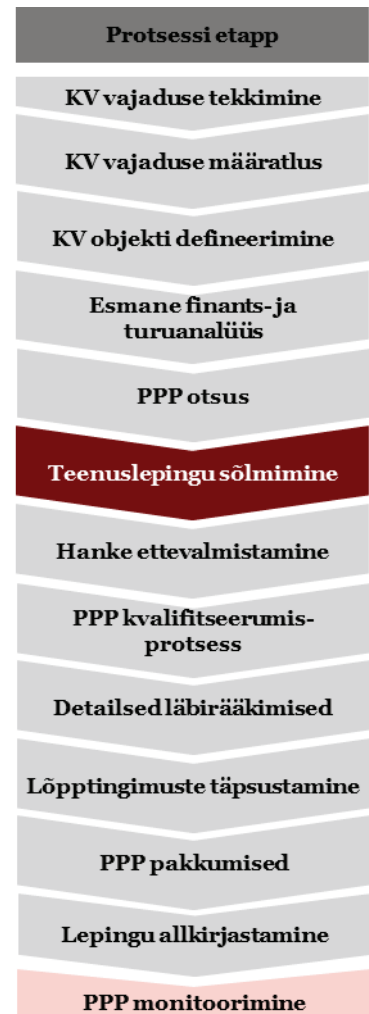
- Projektijuhtimislepe sõlmimine RKAS-i ja Riigiasutuse vahel

Etapi sisuliseks tegevuseks on teenuslepingu määratlemine tellija (Riigiasutuse) ja RKAS-i vahel. Oluline on märkida, et antud teenusleping katab vaid tegevusi, mis kestavad väljatöötatava hankeperioodi lõpuni. Juhul kui PPP hange osutub tervikuna edukaks sõlmitakse eraldi leping RKAS-i ja Riigiasutuse vahel Kinnisvaraobjekti kasutamiseks.

Oluline on teenuslepingu vormistamisel tähele panna, et sõnastataks kord, millal ja millistel tingimustel saab Riigiasutus sekkuda hankemenetluse läbiviimisesse. Antud kord on oluline kokku leppida selleks, et tagada sujuv töövoog ning ülesanded lepingu osapoolte vahel, mis omakorda võimaldaks teenuse osutajal (RKAS-il) protsessi efektiivselt juhtida ning tulevastes etappides erasektoriga selgetel alustel läbirääkimisi pidada. PPP protsessi raamistikku arvestades on Riigiasutus varasemalt teinud RKAS-le detailselt selgeks, mida hangitakse ning milliseks otstarbeks, mistõttu peaks vältima edasist Riigiasutuse poolset õigust tellimust pidevalt muuta. See motiveerib meie hinnangul Riigiasutuse täpsemat tööd protsessi varastes etappides ning vähendab projekti ajalise- ja rahalise kulu kontrollimatut kasvu edasistes etappides. RKAS-i ülesanne on tagada, et lahendus saadaks efektiivselt ning vastavaks varem kirjeldatud vajadustele. Kuigi RKAS-i koordineerida on protsess, lasub sisuline vastutus Kinnisvaraobjekti tellimisel siiski Riigiasutusel.

Märgime, et teenuslepingu sõlmimisel tasuks tellijapoolsete tasude kehtestamisel, PPP projekti katkestamisel tellija poolsele tahtel, arvestada potentsiaalse kulude kompenseerimisega erasektorile ette määratud ulatuses. Antud asjaolu vähendab tellija huvi projekti katkestada hilisemas faasis, mis omakorda survestab teda varasemas faasis sisulisemalt panustama. Samuti vähendab see erasektori riske, mis loob suurema tõenäosuse rohkemate pakkumiste saamiseks hilisemas faasis ning vähendab potentsiaalselt projekti hinda. PPP projekt on siiski kulukas ka pakkujatele juba enne PPP lepinguni jõudmist.

Teenuslepingu sõlmimisel antud etapp lõppeb ning RKAS hakkab ette valmistama vastavasisulist Kinnisvaraobjekti käsitlevat PPP hanget.



<sup>32</sup> Teenuslepingu sõlmimise on võimalik asendada üldise raamlepingu sõlmimisega, mille alusel RKAS-le tasutakse läbiviidava projektijuhtimise eest.

---

## VÄLJUND

**Väljunddokument:** Teenusleping PPP hanke läbiviimiseks.

**Vastutaja:** Riigiasutus

Etapi tegevuste tulemusel **sõlmitakse teenusleping** RKAS-i ja teenust telliva Riigiasutuse vahel. Teenuslepingu sõlmimise järgselt hakkab RKAS läbi viima PPP hanke ettevalmistamist, mis on põhjalikumalt lahti seletatud järgmises etapis.

## ROLLID

**Osapooled:** Riigiasutus, RKAS

Antud etapis on roll Riigiasutusel kui tellijal ja RKAS-il, kes sõlmivad omavahel teenuslepingu PPP raames Kinnisvaraobjekti hankemenetluse läbiviimiseks.

## JURIIDILISED ASPEKTID

Varasemates Uuringutes on järeldatud, et protsessides on mõistlik kasutada standardiseeritud praktikat<sup>33</sup>. Sellest tulenevalt on mõistlik ära standardiseerida ka vastav teenusleping RKAS-i ja Riigiasutuse vahel.

## AJALINE RAAMISTIK

Juhul kus on varaemalt välja töötatud teenusleping projektijuhtimisteenuse osutamiseks ei tohiks lepingu sõlmimine võtta rohkem aega kui 1 kalendrikuu. Märgime, et hangitava Kinnisvaraobjekti vajadused on detailselt kirjeldatud juba varasemalt ning sellele täiendavat aega ei kulu.

## TÄIENDAVID TEGEVUSED

Soovitame RKAS-l välja töötada standardleping PPP tüüpi hangete korraldamise/projektijuhtimise osutamiseks. Lepingu väljatöötamisel tuleks silmas pidada järgnevaid asjaolusid:

- Volitus tellija (Riigiasutuse) nimel riigihanke korraldamiseks;
- Poolte õigused ja kohustused;
- Projektijuhtimise tasu arvestamise ja maksmise kord juhul kui ei jõuta määratud ajal positiivse hanketulemuseni ning juhul kui tellija ise taganeb PPP raamistiku raames kinnisvaraobjekti tellimisest<sup>34</sup>;
- Lepingu ülesütleamise alused.

Teenuslepingu sõlmimisel on alternatiivina võimalik ette näha ka üldine raamleping, mille alusel RKAS-le projektijuhtimise ees tasutaks. Selline raamleping peaks endas sisaldama põhimõtteid, mis välja toodud ka standardlepingu soovitude juures.

---

<sup>33</sup> RKAS finantseerimise restruktureerimine lk 10.

<sup>34</sup> Juhul kui Kinnisvaraobjekti hankeprotsess PPP raamistiku raames osutub edukaks saab kava kohaselt RKAS tasu läbi antud Kinnisvaraobjekti vahendustegevuse tellijale.

## Hanke ettevalmistamine

Hetkel, kui Riigiasutus ja RKAS-i on omavahel teenuslepingu sõlminud, algab PPP hankeprotsessi ettevalmistamine. Tulenevalt asjaolust, et PPP oma olemuselt on küllaltki kompleksne ning pikaajaline, tuleks antud etapis tegeleda ka erasektori võimaluste detailsema kaardistamisega (eduka hanke läbiviimiseks).

### SISULINE TEGEVUS

#### Tegevused

- Hankedokumentatsiooni ettevalmistamine
- Erasektoriga konsulteerimine

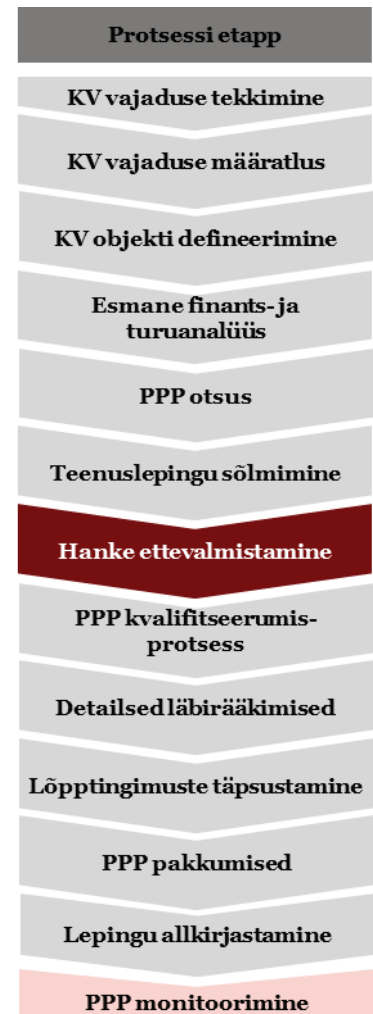
Põhiline tegevus antud etapis seisneb RKAS-i poolt juhitava hankemenetluse korraldamises. Kehtestada tuleb nii miinimumnõuded hankes osalejatele, seada minimaalsed pakkumistingimused, kui ka hanke hindamiskriteeriumid. Antud etapi töö tulemusel valmib hankedokumentatsioon PPP hanke läbiviimiseks.

Oluline on toonitada, et väljakuulutatav hange peaks eelkõige tagama selle, et tulevastes etappidesse kaasatakse tõsiseltvõetavad erasektori pakkujad ning detailsete pakkumislahenduste väljaselgitamine toimub hilisemas hankeperioodis. Selline lähenemine jätab pakkujatele loominguvabaduse ning võimaldab leida riigile lahendusi, mille peale riik ise eelnevalt ei pruukinud tulla.

Samas peaks hankedokumentatsioon endas kindlasti sisaldama nõuet Pakkujate poolseks esialgseks kirjelduseks, kuidas kavatsevad pakkujad hankes kirjeldatud vajaduspõhiseid tingimusi täita. Selline pakkujate poolne kirjeldus peaks endas sisaldama piisavalt detaile (sh. näiteks esialgset finantsplaani), mille alusel oleks võimalik algatada PPP projekti detailsemad läbirääkimised. Detailsusastmet määratlus sõltub projekti keerukusest, mida RKAS projektijuhina peaks olema võimeline hindama. Hankedokumentatsiooni ettevalmistamine võib endas hõlmata ka PPP lepingu projektversiooni vormistamist, mis oleks eelkõige sisendiks erasektorile riigi soovlahenduse vormi mõistmisel.

Tulenevalt sellest, et oluline on eelkõige kaasata tõsiseltvõetavad erasektori pakkujad tulevikus määratletava lõpplahendi loomisesse tuleks pakkumiskriteeriumitena arvesse võtta ka vastavaid tegureid (nt. referentsid, finantsvõimekus ja muud kvalitatiivsed pakkuja tegurid). Lisaks võib hankesse seada ka tingimuse, et kui laekub alla teatud arvu pakkumisi, võib lugeda hanke hilisemalt läbikukkunuks ning seejärel tullakse tagasi hanke ettevalmistamise etappi. Vaid ühe pakkuja kvalifitseerimisel võib juhtuda, et hilisem lõpplahendus saab olema tugevalt kallutatud ning riigile pikas perspektiivis majanduslikult kahjulik.

Soovitame antud etapis kindlasti konsulteerida erinevate erasektori osapooltega, vajadusel nii eriala konsultantide kui potentsiaalsete pakkujatega. Konsulteerimine erasektoriga on oluline, kuna PPP hange oma iseloomult on küllaltki ajakulukas ning rahaliselt kallis, mis tähendab, et hanke ebaõnnestumine mõnes hilisemas etapis läheb erinevatele osapooltele suhteliselt kulukaks. Seega tuleks riigil hanke ettevalmistamisel arvestada ka erasektori võimalustega, mitte ainult riigi vajadustega.



---

## VÄLJUND

**Väljunddokument:** Kinnisvaraobjekti PPP hankedokumentatsioon.

**Vastutaja:** RKAS

Etapi väljundiks on valminud **hankedokumentatsioon**, mille põhjal kuulutatakse välja Kinnisvaraobjekti PPP hange. Hankedokumentatsioon sisaldab endas miinimumnõuded hankes osalejatele, minimaalseid pakkumistingimusi ning hindamiskriteeriume, mille alusel lõplik PPP erasektori partner välja valitakse. Hankedokumentatsiooni osana võib esitada ka PPP lepingu projektversiooni, mis ei oleks siduvaks dokumendiks, kuid annaks võimaluse erasektoril paremini mõista tellija soove. Hanke väljakuulutamine tähistab antud etapi lõppu.

## ROLLID

**Osapooled:** RKAS, Erasektor

Etapi juhtrollis on antud juhul RKAS. Oluline roll on ka erinevatel erasektori osapooltel, kes konsulteerivad RKAS-st kui hanke korraldajat.

## JURIIDILISED ASPEKTID

Antud etapi õnnestumiseks oleks tarvilik Rahandusministri 12.02.2016.a. määruse „Riigi eelarvestrateegia ja ministeeriumi valitsemisala eelarve projekti koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise kord“ muutmine. Nimetatud määruse kohaselt viiakse kinnisvara-alase investeeringu projekteerimise etapis ehk ehitusotsuse ettevalmistamisel läbi projekteerimishange ning pärast positiivse otsuse tegemist Vabariigi Valitsuses teostatakse investeering otsustatud projekti järgi ja mahus. Meie hinnangul ei sobi see kokku PPP-tehingu standardprotsessi loogikaga. Soovitud oleme esitanud Relevantsete Varasemate Uuringute peatükis projekteerimishanke probleemi all.

Antud etapis on meie hinnangul oluline RVS § 18 lg 2 selliselt, et see võimaldaks selgesõnaliselt anda riigivara kasutada Vabariigi Valitsuse poolt otsustatud ja riigihangete põhimõtete järgi läbi viidatavates PPP-tehingutes turupõhisest kasutustasust madalama tasu eest või tasuta. Õigusakti muutmisega seonduv taust ja täiendavad kaalutlused on esitatud Relevantsete Varasemate Uuringute peatükis riigivara erapartnerile kasutada andmine tasuta või harilikust kasutustasust väiksema tasu eest probleemi all.

## AJALINE RAAMISTIK

Hanke ettevalmistamine võtab eelduslikult aega ligikaudu 2 kuud, kuid selle täpne kestus sõltub suuresti hanke aluseks oleva Kinnisvaraobjekti funktsioonist, asukohast, mahust ja mitmest muust spetsiifilisest tegurist.

## TÄIENDAVID TEGEVUSED

Täiendavad tegevused antud etapis puuduvad.

## PPP kvalifitseerumisprotsess

PPP kvalifitseerumisprotsess hakkab hetkest, kui on välja kuulutatud vastavasisuline PPP hange. Etapi eesmärgiks on välja selgitada olulised erasektori partnerid, kellega minnakse edasi detailsete avatud läbirääkimistega kõiki osapooli rahuldava lõpptulemuse määratlemiseks.

### SISULINE TEGEVUS

#### Tegevused

- Kinnisvaraobjekti hanke läbiviimine
- Erasektori pakkuja kvalifitseerimine

PPP kvalifitseerumisprotsessi etapis toimub Kinnisvaraobjekti PPP hanke läbiviimine ja erasektori pakkuja välja valimine. See tähendab, et erasektori pakkujad koostavad potentsiaalsed lahendused Kinnisvaraobjekti vajaduste täitmiseks ning esitavad need koos nõutud referentside ning muude nõutud kvalitatiivsete teguritega tähtjaks hankekomisjonile.

Ajahetkeks kui on laekunud kvalifitseerimistaotlused koos potentsiaalsete lahendustega, hinnatakse eelnevalt sätestatud kriteeriumite järgi pakkujad, keda kaasatakse edasisse protsessi. Oluline on siinkohal, et erasektori poolt moodustuks konkreetne rühm partnereid, kes on abiks järgnevas etapis sisulistel läbirääkimistel. Juhul kui pakkumisele laekub alla teatud arvu kvalifitseeruvaid pakkumisi võib lugeda vastavalt vajadusele ka hanke ebaõnnestunuks.

### VÄLJUND

**Väljunddokument:** Kvalifitseerimisprotokoll.

**Vastutaja:** RKAS

Etapi tulemusel selguvad konkreetset erasektori pakkujad, kellega alustatakse järgmises etapis detailseid läbirääkimisi Kinnisvaraobjekti lõpplahendi kujundamises PPP kontekstis. Etapi lõpuks loetakse hetke, kui on **kinnitatud konkreetset kvalifitseerunud erasektori osapooled.**

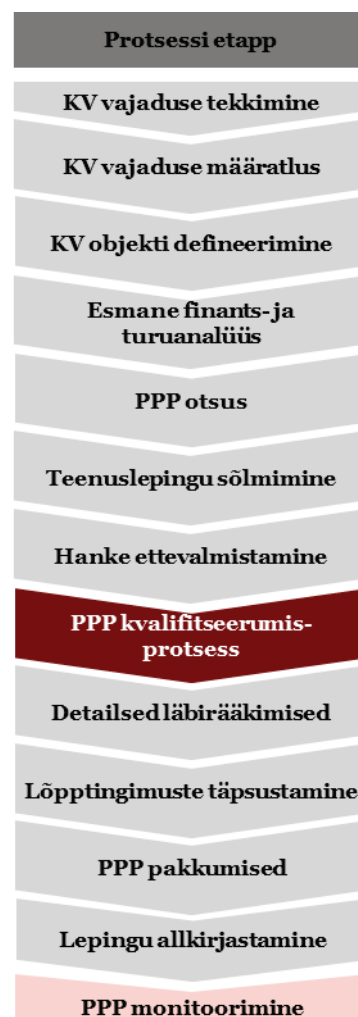
### ROLLID

**Osapooled:** RKAS, Erasektor

Hanget viib läbi RKAS-i projektimeeskond, kes teostab ka pakkumiste kvalifitseerimise. Erasektori rolliks on vastavate pakkumiste esitamine.

### JURIIDILISED ASPEKTID

Relevantsetel Varasematel Uuringutel põhinevad PPP kvalifitseerumisprotsessi puudutavad tähelepanekud õigusaktide muutmiseks puuduvad. Antud etapi õnnestumiseks on meie hinnangul oluline Eelnõu seadusega vastuvõtmine, mida oleme täpsemalt kirjeldanud Relevantsete Varasemate Uuringute peatükis [ebaselge õiguslik raamistik probleemi](#) all.



---

## **AJALINE RAAMISTIK**

Sõltuvalt hangitavast Kinnisvaraobjektist võib antud etapi kestus oluliselt varieeruda. Lihtsamatel (ulatuslikumalt eelmääratletud) Kinnisvaraobjektidel kulub erasektoril pakkumiste esitamiseks ja pakkumiste hindamiseks vähem aega kui komplekssetel Kinnisvaraobjektidel. Spetsilistide hinnangul kestab antud etapp kokku ca 4 kalendrikuud.

## **TÄIENDAVID TEGEVUSED**

Täiendavad tegevused antud etapis puuduvad.

## Detailed läbirääkimised

Kui eelnevas etapis toimunud PPP kvalifitseerumisprotsess on tunnustatud edukaks ning välja on selgitatud konkreetset erasektori pakkujad jätkatakse protsessi detailsemate läbirääkimistega loodava Kinnisvaraobjekti ja sellega kaasnevate finantseerimistingimuste üle. Antud etapi eesmärgiks on potentsiaalseid lahendusi läbirääkida, analüüsida erasektori ettepanekuid ning konsulteerida erinevate osapooltega tekkinud ideede üle.

### SISULINE TEGEVUS

| Tegevused  |
|--|
| • Detailsete vajaduste kirjeldamine erasektorile       |
| • Nõupidamine pakutud erasektori lahenduste üle        |
| • Statistikaameti arvamuse küsimine                    |
| • Potentsiaalse lahenduse valideerimine Riigiasutusega |
| • Lõplike Kinnisvaraobjekti vajaduste formuleerimine   |

Antud protsessiosas astutakse arutellu kvalifitseerunud erasektori pakkujatega. Diskuteeritakse nende pakutud lahendite üle ning täpsustatakse avaliku sektori vajadusi.

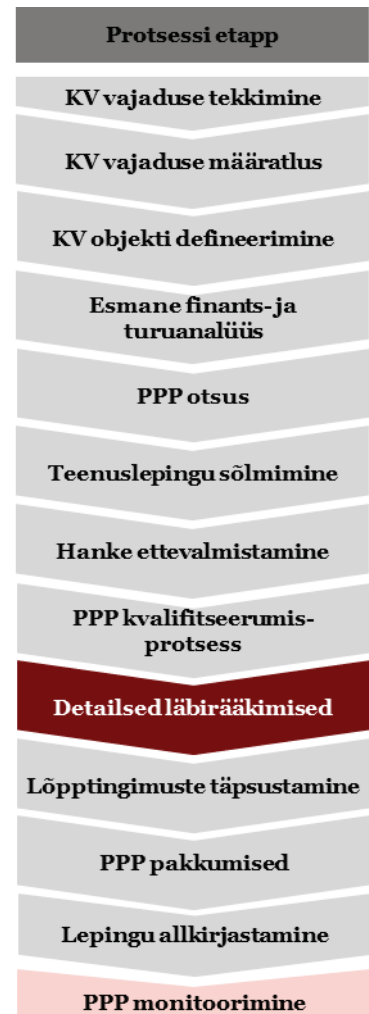
Diskussiooni kvalifitseerunud pakkujate vahel on võimalik sisuliselt läbi viia nn. **konsultatsioonivormis**, mis tähendab, et kvalifitseerunud pakkujatega suheldakse eraldi, kuid iga kvalifitseeruja poolt esitatud küsimus, koos vastava vastusega tehakse kõigile osapooltele avalikuks. Oluline on, et tellija säilitaks erapoolikuse ning avaldaks tema poolt välja käidud mõtted kõigile, isegi kui need mõtted on tingitud mõne erasektori osapoolte päringust.

Läbirääkimiste lõppfaasis kvalifitseerunud erasektori pakkujatega, tuleb diskussiooni kaasata Statistikaamet arvamuse avaldamiseks riigivõla ja tasakaalarvestuse suhtes. Samuti tuleks antud hetkel veelkord suhelda Riigiasutusega, et ta saaks veenduda hangitava Kinnisvaraobjekti sisulises sobivuses ning kuulata põhjendusi pakutud lahenduste kohta.

Eelnevast nähtub, et antud etapis leiavad kaasamist mitmed erinevad osapooled. Oluline on ühendada nende erinevate osapoolte huvid ja võimekused ning läbi rääkida potentsiaalsed probleemkohad. Välisriikide kogemused on näidanud, et üheks suurimaks ebaõnnestumise põhjuseks PPP projektide puhul on ebapiisavad konsultatsioonid seotud osapooltega. Lisaks on Eestis varasem kokkupuude PPP projektidega väike, mistõttu varajased ning põhjalikud läbirääkimised omandavad veelgi suurema tähtsuse. Konsultatsioonide olulisust iseloomustavad ka järgnevad punktid<sup>35</sup>:

- Läbirääkimiste käigus tekib erasektoril suurem kaasatuse tunne, mille abil on neilt võimalik saada väärtuslikku sisendit, mis omakorda võib viia **innovaatiliste lahenduste väljapakumiseni**.
- Projekti läbipaistvus ning projekti uuendusliku lähenemise kommunikeerimine suurendavad tellija ehk **Riigiasutuse pühendumust ja seotust projektiga**.
- Informatsiooni **vahetamine** osapoolte vahel suurendab partnerite vahelist usaldust.

Vaatamata eelnevalt mainitud põhjustele, on välisriikide kogemus näidanud, et avalik sektor näeb läbirääkimiste avamises riske. Nendeks riskideks võivad olla kontrolli kaotamine informatsioonivoo üle või



<sup>35</sup> Asian Development Bank, „Public-Private Partnership Handbook“

hirm, et koostöös erasektoriga ei suudeta erinevusi ületada. Sellegipoolest, detailsete läbirääkimiste käigus tekkiv arusaam ning uued ideed pigem kaaluvad üles läbirääkimistega seotud riskid.

Üldises plaanis näeme, et põhietappidena võiks kommunikatsioon antud PPP rakendamise etapis kulgeda järgneval järjestuses:

- a) Detailide täpsustamine erasektori ja avaliku sektori vahel.
- b) Konsultatsioon Statistikaametiga
- c) Riigiasutuse kaasamine PPP lahenduse valideerimiseks
- d) Lõpliku sisulise raamistiku formuleerimine

Antud etapi tegevuste eesmärgiks on jõuda olukorrani, kus nii avalik sektor kui erasektor saavad PPP projektist samamoodi aru. Siinjuures on võetud arvesse mõlema osapoolte huvisid ning võimalusi. Peab tekkima tunnetus, et tulevases koostööst sünnib partnerlussuhe.

## VÄLJUND

**Väljunddokument:** Detailne Kinnisvaraobjekti vajaduspõhine kirjeldus.

**Vastutaja:** RKAS

Detailsete läbirääkimiste tulemusel formuleerub osapoolte vahel ühine arusaam projekti sisust ning erinevate osapoolte õigustest ja kohustustest. Antud ühine arusaamine vajadusest ning vastavatest mehhanismidest kirjeldatakse RKAS-i, kui projektijuhi, poolt dokumenti, mis saab olema aluseks vastavate **lõplike pakkumiste korraldamise alusdokumendiks**.

## ROLLID

**Osapooled:** RKAS, Riigiasutus, Erasektor

Detailsete läbirääkimiste etapis leiavad rakendust mitmed erinevad osapooled. Protsessi vedavas rollis peaks siin olema projektijuhirollis olev RKAS, kelle ülesandeks on kommunikatsiooni juhtimine erinevate osapoolte vahel. Ulatuslikul määral kaasab RKAS siin erasektori osapooli lahenduse formuleerimisel. Antud etapis on tellijal (Riigiasutusel) ka võimalus öelda enda viimane arvamus PPP projekti lahenduse osas. Kuigi tellijal on võimalus kogu protsess siin katkestada (sellisel juhul rakenduvad eelnevalt määratletud trahvid), ei tohiks tellija ettepanekud olla väljaspool eelnevalt kirjeldatud vajadusi (tellija sekkumise ning potentsiaalse protsessi katkestamise soovitage ära reguleerida vastavas teenuslepingus).

## JURIIDILISED ASPEKTID

Relevantsetel Varasematel Uuringutel antud etappi puudutavad tähelepanekud õigusaktide muutmiseks puuduvad. Antud etapi õnnestumiseks on meie hinnangul oluline Eelnõu seadusega vastuvõtmine, mida oleme täpsemalt kirjeldanud Relevantsete Varasemate Uuringute peatükis [ebaselge õiguslik raamistik probleemi](#) all.

## AJALINE RAAMISTIK

Detailsed läbirääkimiste kestus võib varieeruda tulenevalt PPP projekti keerukusest, avalikust huvist ja mahust, kuid konsulteerides erinevate osapooltega saame ligikaudseks kestuseks pakkuda 2 kalendrikuud. See eeldab, et RKAS projektijuhina on pühendanud tööse vastava juhtrühma ning kommunikatsioon erinevate osapoolte vahel toimub suhteliselt vahetult ning eriliste viivitusteta.

## TÄIENDAVIDA TEGEVUSED

Täiendavad tegevused antud etapis puuduvad.

## Lõpplingimuste täpsustamine

Etapi eesmärgiks on detailsete läbirääkimiste põhjal kujunenud vajaduskirjelduse baasil dokumentatsiooni ettevalmistamine PPP lõplike pakkumiste küsimiseks.

### SISULINE TEGEVUS

#### Tegevused

- Dokumentatsiooni koostamine pakkumiste küsimiseks
- PPP lepingu koostamine

Lõpplingimuste täpsustamise raames valmistatakse ette juriidiline dokumentatsioon pakkumiste küsimiseks. Sellisteks dokumentideks on erinevad PPP Kinnisvaraobjekti vajaduskirjeldused detailsusega, mis võimaldab tagada tellijale (Riigiasutusele) soovitud lahenduse. Samuti valmistatakse antud etapis ette lepingupõhi PPP projekti rakendamiseks. PPP leping esitatakse erasektori partneritele koos vajaduskirjeldusega lõplike pakkumiste formuleerimiseks.

Dokumentatsioon tuleb vormistada viisil, mis võimaldab saadavate pakkumiste hindamist ka sisulisel baasil. Sisuline hindamine toob endaga kaasa võimalusi, mis võib viia majanduslikult efektiivsemate lahendusteni.

Oluline on siin etapis tähele panna, et dokumentatsiooni ei lisata olulisi asjaolusid, mis eelnevas etapis jäi läbi kommunikeerimata. Vastasel juhul võib see tähendada, et lõplike pakkumiste voor osutub tellija seisukohast läbikukkunuks ning kogu eelnev protsess kaotab enda sisulise mõtte. Kui töö käigus ilmuvad olulised PPP projekti mõjutavad asjaolud tuleks pöörduda tagasi eelnevasse etappi ning need läbi kommunikeerida huvigruppidega.

### VÄLJUND

**Väljunddokument:** Alusdokumentatsioon PPP hanke pakkumiste küsimiseks.

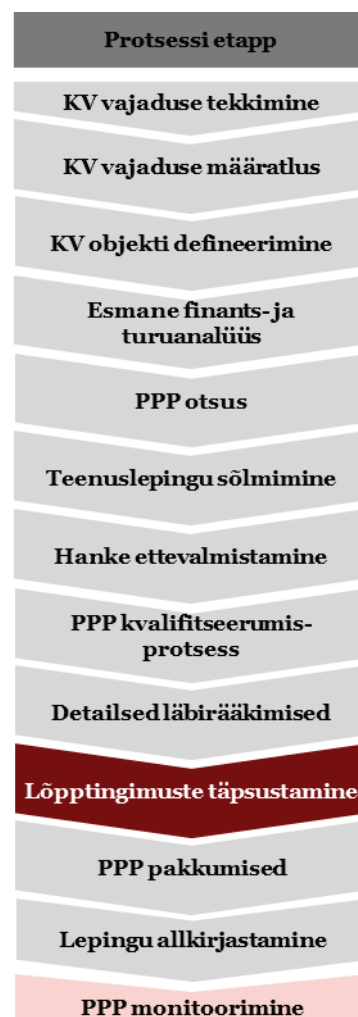
**Vastutaja:** RKAS

Etapi tulemusena valmib vajalik **dokumentatsioon pakkumuste küsimiseks**, sealhulgas Kinnisvaraobjekti käsitleva **PPP projekti leping**. Dokumentatsiooni valmides etapp lõpeb ning kuulutatakse välja pakkumiste voor, mida käsitleb PPP rakendamise raamistuke järgmine etapp.

### ROLLID

**Osapool:** RKAS

Antud etapp on RKAS-i kui projektijuhi vedada. Tema ülesandeks on koostada dokumentatsioon, mille alusel erasektori pakkujad esitavad PPP pakkumised. Teisi osapooli antud etapis ei kaasata.



---

## **JURIIDILISED ASPEKTID**

Relevantsetel Varasematel Uuringutel põhinevad antud etappi puudutavad tähelepanekud õigusaktide muutmiseks puuduvad. Antud etapi õnnestumiseks on meie hinnangul oluline Eelnõu seadusega vastuvõtmine, mida oleme täpsemalt kirjeldanud Relevantsete Varasemate Uuringute peatükis [ebaselge õiguslik raamistik probleemi](#) all.

## **AJALINE RAAMISTIK**

Kuna siinkohal on dokumentatsiooni sisuline pool eelnevalt paika pandud detailsete läbirääkimiste etapis, siis ei ole siinkohal konsulteeritud spetsialistide hinnangul tarvis pikemat aega kui 1 kalendrikuu.

## **TÄIENDAVALD TEGEVUSED**

Soovitame RKAS-il ja/või Rahandusministeeriumil välja töötada PPP standardleping.

## PPP pakkumised

Etapi eesmärgiks on pakkumiste vooru läbiviimine. Etapp saab lähte kui on valminud alusdokumentatsioon vooru väljakuulutamiseks ning vastav teade ning dokumendid esitatakse erasektori pakkujatele. Pakkujad kujundavad lõpliku dokumentatsiooni põhjal endapoolsed pakkumised, mille järel RKAS viib läbi nende hindamise.

### SISULINE TEGEVUS

#### Tegevused

- Pakkumiste vooru läbiviimine
- Hankeprotsessi võitja valik ja väljakuulutamine

Sisuliseks tegevuseks antud juhul on pakkumiste vooru väljakuulutamine. Põhiline tegevus siinkohal saab olema erasektoril vastavate pakkumiste kokkupanemisel, mis võtab etapis ka kõige rohkem aega. Tähtpäeval kui pakkumised on saabunud tuleb RKAS-il tegeleda saabunud pakkumiste hindamisega.

Pakkumiste hindamisel tuleks arvestada, et erinevate pakkumiste hindamise viiks läbi hankekomisjon, sest vaid nii saab kindlusega tagada, et tulemused on hinnatud ühtsetel alustel. Hindamise lõppedes selgitatakse välja majanduslikult parim pakkumus, kes tunnistatakse hankeprotsessi võitjaks.

### VÄLJUND

**Väljunddokument:** PPP hanke hindamisprotokoll.

**Vastutaja:** RKAS

Etapi väljundiks on lõplike pakkumiste põhjal **hankeprotsessi võitja väljakuulutamine**.

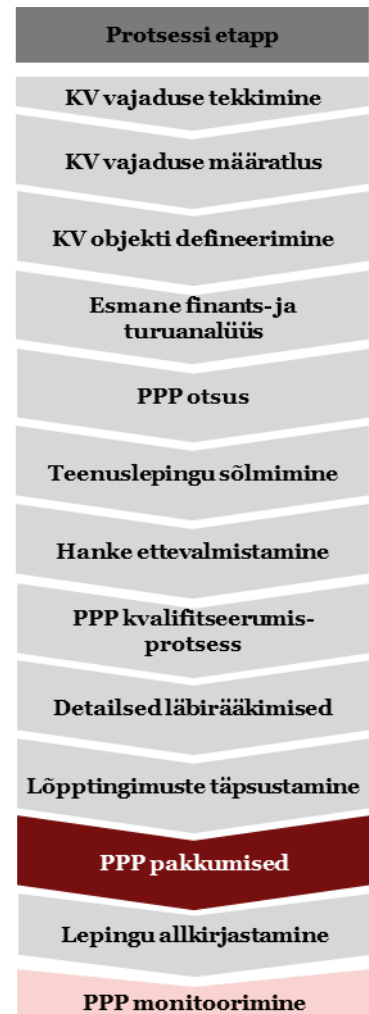
### ROLLID

**Osapooled:** RKAS, Erasektor

RKAS-il on juhtivroll pakkumiste vooru korraldamisel ja koordineerimisel. Samuti on RKAS-i töörühma ülesandeks tagada saabunud pakkumiste õiglane hindamine ning konkursi võitja selgitamine. Sisuliselt olulist rolli mängivad siin ka erasektori osapooled, kelle ülesandeks on pakkumiste kokkupanemine ja esitamine.

### JURIIDILISED ASPEKTID

Relevantsetel Varasematel Uuringutel põhinevad antud etappi puudutavad tähelepanekud õigusaktide muutmiseks puuduvad. Antud etapi õnnestumiseks on meie hinnangul oluline Eelnõu seadusega vastuvõtmine, mida oleme täpsemalt kirjeldanud Relevantsete Varasemate Uuringute peatükis [ebaselge õiguslik raamistik probleemi](#) all.



---

## **AJALINE RAAMISTIK**

Konsulteerinud erinevate spetsilistidega saame hinnanguliselt pakkuda, et etapi läbiviimiseks kulub ligikaudu 2 kalendrikuud. Aeg võib tunduda lühike, kuid arvestada tuleb sellega, et erasektori osapooled on sisuliselt juba enne lõplike pakkumiste vooru väljakuulutamist sisuliste Kinnisvaraobjekti vajadustega kursis.

## **TÄIENDAVAD TEGEVUSED**

Täiendavad tegevused antud etapis puuduvad.

## Lepingu allkirjastamine

Etapi eesmärgiks on kogu läbiviidud PPP hankeprotseduuri lõpetamine ja majanduslikumalt soodsaima pakkujaga lepingu sõlmimine. Etapi käivitab majanduslikult soodsaima pakkuja väljakuulutamine.

### SISULINE TEGEVUS

#### Tegevused

- PPP lepingu allkirjastamine RKAS-i ja erasektori partneri vahel
- Lepingu sõlmimine RKAS-i ja Riigiasutuse vahel

Antud etapi tegevusteks on hankemenetluse lõpetamine ning edukaks osutunud erasektori pakkujaga PPP lepingu sõlmimine. Siinkohal tasub tähele panna, et PPP raamistiku kontekstis sõlmib siin lepingu erasektoriga RKAS, kes saadud teenuse omakorda vahendab edasi algtehtjale ehk Riigiasutusele.

RKAS-i roll saab lepingu sõlmimise järgselt olema PPP lepingu sisuline monitoorimine, teenuse kasutajaks saab siiski olema läbi RKAS-i vahenduse Riigiasutus.

Selleks, et riskid ei jääks ebaproportsionaalselt RKAS-le, tuleks tähele panna, et RKAS-i leping Riigiasutusega sisuliselt peegeldaks (nii ajaliselt kui hüvede ja riskide suhtes) RKAS-i lepingut PPP partneriga. Vastasel juhul võib see kaasa tuua ebavajalikke moonutusi PPP lepingupartnerite kokkulepitud suhetes (näiteks RKAS kannab erapartneri ees oluliselt rohkem riske kui Riigiasutus RKAS-i ees).

### VÄLJUND

**Väljunddokument:** Leping Kinnisvaraobjekti kasutamiseks.

**Vastutaja:** RKAS

Väljundiks on **sõlmitud PPP leping** RKAS-i ja PPP hankeprotsessis edukaks osutunud erasektori partneri vahel. Samuti sõlmitakse **leping RKAS-i** ja Kinnisvaraobjekti kasutava **Riigiasutuse** vahel. Lepingute sõlmimine järel liigutakse PPP lepingu täitmise faasi.

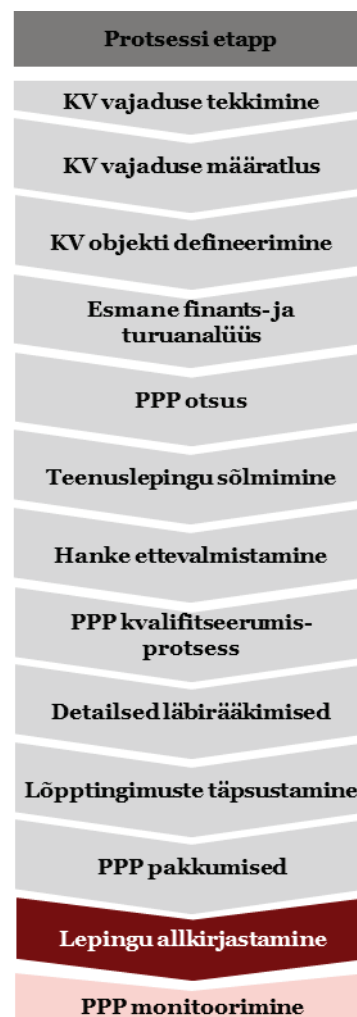
### ROLLID

**Osapooled:** RKAS, Erasektor, Riigiasutus

PPP protsessi raames on RKAS-il roll sõlmida leping edukaks osutunud erasektori PPP partneriga. Kuna RKAS on PPP teenuse vahendaja Riigiasutusele tuleks taustal silmas pidada ka seda, et vastavasisuline leping sõlmitakse ka Kinnisvaraobjekti tellinud Riigiasutusega.

### JURIIDILISED ASPEKTID

PPP toimimise seisukohast on oluline, et leping RKAS-i ja Riigiasutuse vahel oleks riskide seisukohast samaväärne kui RKAS-i leping erasektori partneriga.



---

## **AJALINE RAAMISTIK**

Tulenevalt sellest, et lepingu vorm on eelnevalt teada mõlemale osapoollele ei tohiks formaalselt lepingu allkirjastamine võtta oluliselt aega. Tegemist on protsessi lõpetava sündmusega ning sellest tulenevalt siinkohal eraldi indikatiivset ajaraami ei sätestata.

## **TÄIENDAVAD TEGEVUSED**

Täiendavad tegevused antud etapis puuduvad.

# Soovitused edaspidiseks

1. PPP raamistiku protsessikirjelduste raames oleme välja toonud mitmeid täiendavaid tegevusi, mis tuleb läbi viia selleks, et PPP protsessi saaks tulevikus edukalt rakendada. Esitame siin need tähelepanekud veelkord:
  - a) Rahandusministeeriumil tuleks koostada standardvorm esmaste Kinnisvaraobjektide taotluste menetlemiseks. Vorm peab võimaldama Kinnisvaraobjekti üldist mõistlikkuse hindamist ning otsustamist, kas tegemist on potentsiaalse PPP projektiga või mitte. Standardvorm võiks näitena sisaldada järgnevat küsimusi:
    - Kinnisvaraobjekti asukoht?
    - Kinnisvaraobjekti eesmärk/otstarve?
    - Eeldatav Kinnisvaraobjekti ehituskulu?
    - Eeldatav Kinnisvaraobjekti brutoehituspind (m<sup>2</sup>)?
    - Milliste pindadega hetkel antud Kinnisvaraobjekti vajadust kaetakse (kui kaetakse)?
    - Riigiasutuse pikaajalised eesmärgid Kinnisvaraobjekti suhtes ning kui pikaks ajaks on antud Kinnisvaraobjekti tarvis?
    - Millised on rahalised võimalused Kinnisvaraobjekti finantseerimise suhtes?
    - ...
  - b) Soovitame Rahandusministeeriumil välja töötada standardprotseduur Kinnisvaraobjektide taotluste menetlemiseks. Standardprotseduur võimaldab teostada Kinnisvaraobjektide selekteerimist efektiivsetel ning ühtsetel alustel.
  - c) RKAS-il tuleks välja töötada Kinnisvaraobjekti vorm, mis võimaldaks erinevate Kinnisvaraobjektide vajaduste detailset kirjeldamist. Vajaduspõhine kirjeldusvorm peaks anda vastuse sellele, millist funktsiooni ja millisel viisil peab hangitav Kinnisvaraobjekt täitma, mitte seda, milline peab Kinnisvaraobjekt olema. Samas tuleks vastava vormi koostamisel arvestada ka osapoolte kogemusega ning vastavalt vajadusele ja kogemuse kasvule vormi täiendada. Mõõname, et vähese praktilise kogemuse korral võib olla vajalik algselt nõudeid täpsemalt kirjeldada ning täielikult vajaduspõhiseks saab minna nii tellija kui teenusepakkujate piisava kogemuse korral. (i.k. *Output Specification*, vaata ka [www.eib.org](http://www.eib.org), [A Best Practice Framework of Output Specifications for PPP Projects](#) ja [Factors Affecting Output Specification in PPP Projects](#)). Näide järgnevas tabelis.

Tabel 1. Vajaduspõhise kirjeldusvormi näitlik erinevus mitte vajaduspõhisest kirjeldusvormist.

| Vajaduspõhine kirjeldus:  | Mitte vajaduspõhine kirjeldus:  |
|---|---|
| Klassiruumidel peab olema elektrivarustus, mis võimaldab teostada nõutuid tegevusi. | Klassiruumidel peab olema vähemalt kaks 220V pistikupesa igal seinal. |
| Peab olema tagatud kooli ja selle kasutajate turvalisus.                            | Koolil peab olema 24-tunnine mehitatud valve.                         |
| Kool peab olema piisavalt puhas, et tagada selle ohutus ning hügieeniline keskkond. | Kooli peab puhastama igal tööpäeva hommikul ja õhtul.                 |

Allikas: Factors Affecting Output Specification in PPP Projects

- d) Tulenevalt sellest, et RKAS teostab protsessikohaselt esmast finants- ja turuanalüüsi riigi huve silmas pidades (mida esindab Rahandusministeerium) on mõistlik, et vastava analüüsi eest tasub ka Rahandusministeerium. Selguse huvides tuleks siin seega koostada konkreetne kord, mille alusel Rahandusministeerium RKAS-le analüüsi läbiviimise eest tasub.
- e) PPP hankemenetluse läbiviimiseks RKAS-i poolt tuleks kokku leppida Riigiasutuse ja RKAS-i suhtes, mille alusel RKAS Riigiasutusele projektijuhtimisteenust osutab. Selleks, et see toimuks efektiivsel viisil soovitame RKAS-il sellisteks juhtudeks koostada standardne teenusleping PPP hanke projektijuhtimise läbiviimiseks.

- 
- f) Soovitame RKAS-il välja töötada PPP standardleping, mis oleks aluseks konkreetsete PPP lepingute kujundamisel. Standardlepingu koostamine aitab ette mõista potentsiaalseid PPP-ga kaasnevaid riske ning leping ise on praktiliseks aluseks konkreetsete lepingute sõlmimisel.
2. Lisaks etapipõhiste täiendavate tegevuste soovitudele on meil uuringu käigus selgunud, et analüüsida tuleks potentsiaalset RKAS-i riigi kinnisvara keskseks hankijaks määratlemist (finantseerimismetoodi üleselt). RKAS-il on olemas juba täna ulatuslik kinnisvaraspetsiifiline kompetents ning sellest tulenevalt on ka mõistlik, et vastavasisulisi hankeid viiakse läbi RKAS-i koordineerides.
3. PPP standardprotsessist tulenevalt langeb Rahandusministeeriumile ülesandeid, mille täitmiseks vajalikku kompetentsi ega ka inimressurssi ei pruugi Rahandusministeeriumil veel olla. Selle tõttu soovitame, enne protsessiraamistiku rakendamist analüüsida, kas Rahandusministeerium suudab talle pandavaid kohustusi täita ning kui ei siis viia Rahandusministeeriumi pädevus vastavaks PPP standardprotsessi nõutavate tegevustega.

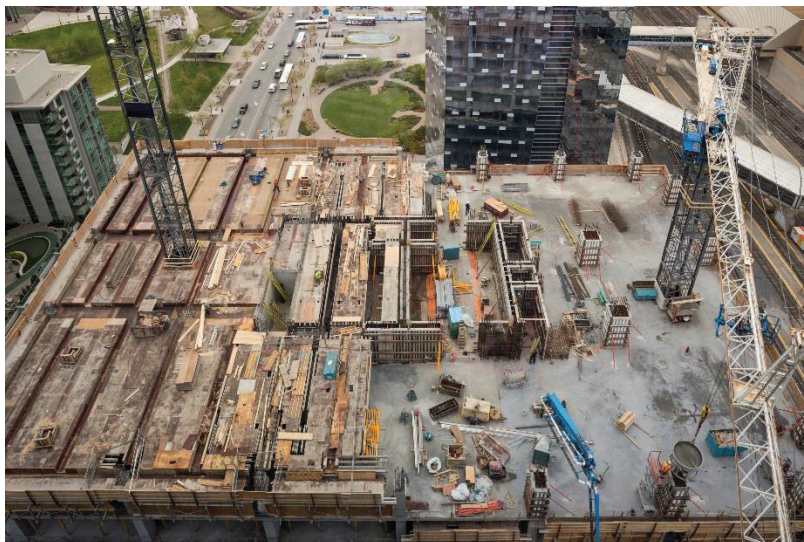
### **PILOOTPROJEKTI TEOSTAMINE**

Käsitletav PPP rakendamise protsessiraamistik on loodud peamiselt välisriikide praktikaid kaardistades, protsessi osapooltega suheldes ning tuginedes tänasele piiratud praktikale. Tulenevalt eelnevast on kirjeldatud protsess pigem hüpoteetiline ning selle tõttu on oluline, et esitatud protsessi testitaks ning kujundataks vastavalt vajadusele tegelikkusega. Selleks, et protsessi kitsaskohti testida soovitame läbi viia nn. pilootprojekti, mille käigus avanevad potentsiaalsed protsessi kitsaskohad. Pilootprojekt on heaks aluseks ka nõutud vormide, lepingute ja muude väljatöötamisel, sest just praktika käigus avanevad põhilised puudused. Pilootprojekti läbimisel soovitame kohandada protsessi vastavalt vajadustele ning kinnitada protsess edaspidiseiks järgimiseks, kui on näha, et see täidab eesmärgi.

# Kokkuvõte

Uurimistöö tulemusel välja töötatud PPP raamistiku rakendusprotsess loob aluse PPP meetodika rakendamiseks Eesti riigi kinnisvara rajamise või rekonstrueerimise finantseerimisel. Toonitame siinkohal, et tegemist on esialgse rakendusprotsessi kavaga, mis on koostatud tuginedes välisriikide kogemustele, väheste senisele praktikale ning Eesti ametiasutuste spetsialistide professionaalsele arvamusele. Protsessi raamistikku ei ole praktikas testitud ning selle tõttu on oluline, et enne lõpliku PPP protsessi rakenduskava kinnitamist teostatakse kogemuse hankimise ning lõpliku praktika formuleerimise eesmärgil pilootprojekt, mille käigus avalduvad potentsiaalsed kitsaskohad täna kirjeldatud protsessis.

Täiendavalt märgime, et kuna protsess tervikuna on ise veel rakendamisel, puuduvad ka mitmed erinevad protsessi etappide suhtes olulised dokumendivormid. Sellisteks dokumentideks võivad olla nii erinevad standardlepingud etapi osapoolte vahel, kooskõlastatavad koostöövormid, andmepäringu vormid ning paljud muud dokumendid, millede täpse sisu määratlemine on vastavate etapiosapoolte ülesandeks. Samuti võib ilmneda, et luua tuleb ka standarddokumentatsiooni, mille peale pole tulnud teoreetilist protsessikirjeldust luues.



Aruande väljundi põhjal saab Eesti avalik sektor tuge PPP meetodika rakendamisel enda kinnisvara vajaduste finantseerimiseks. PPP-de rakendamise kaudu on võimalik paindlikkust tuua riigi finantseerimisvõimalustesse ning läbi kasvanud investeerimisvõimekuse suurendada riigis olevat heaolutaset. PPP-de rakendamisega suureneb riigi panustamisvõime.

---

# *Lisad*

## *Lisa 1 – Põhimõisted ja lühendid*

**Kinnisvaraobjekt** – Kinnisvara, mis on hangitavaks. Kinnisvaraobjekt võib koosneda nii ühest objektist, kui ka erinevate kinnisvarade kogumist.

**KV** – Kinnisvara

**PPP** – *Public Private Partnership* ehk avaliku ja erasektori koostöö

**RES** - Riigieelarve seadus

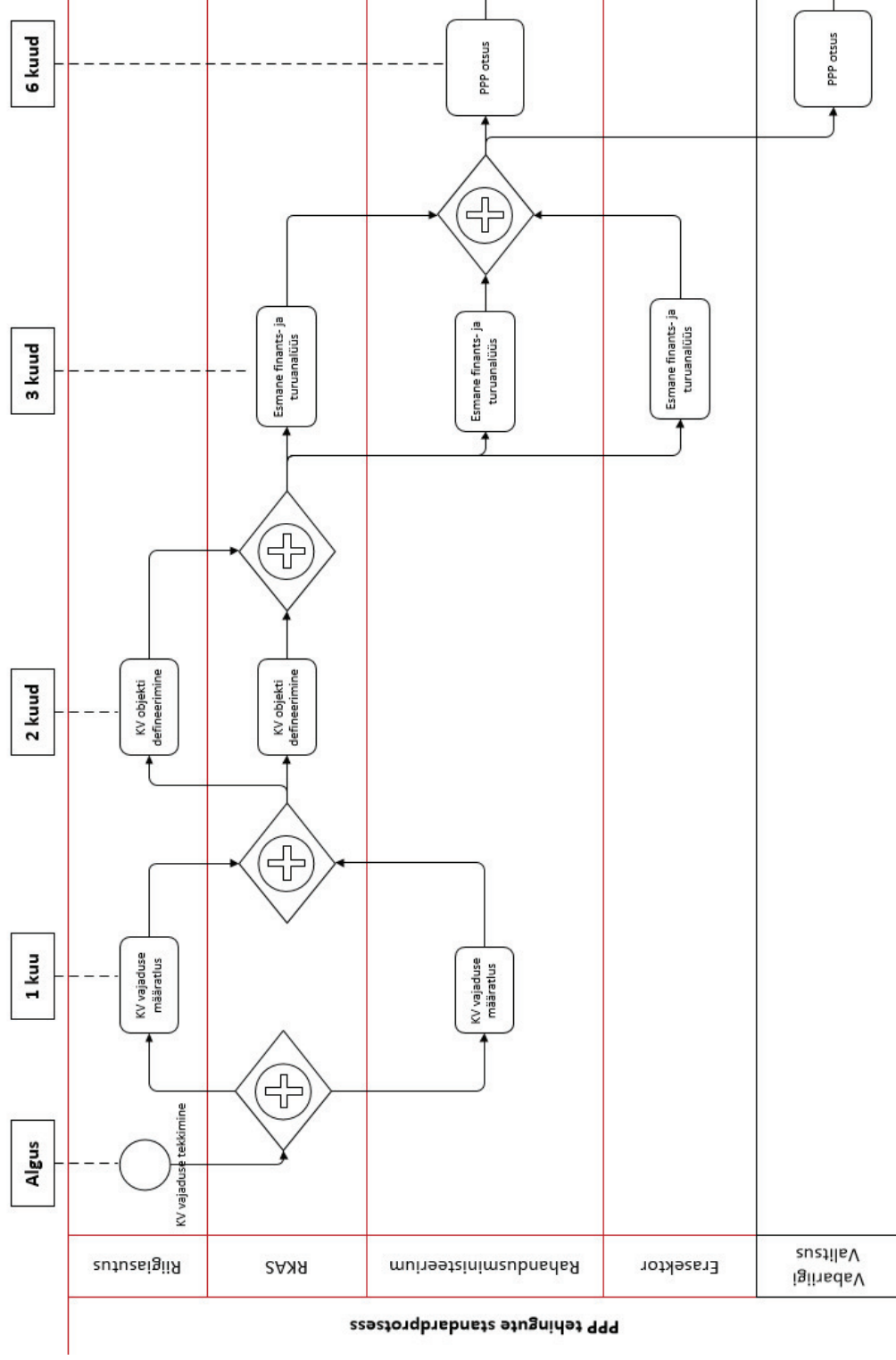
**RHS** - Riigihangete seadus

**Riigiasutus** – Avaliku sektori institutsioon, kes soovib Kinnisvaraobjekti hankida (siinhulgas ministeerium).

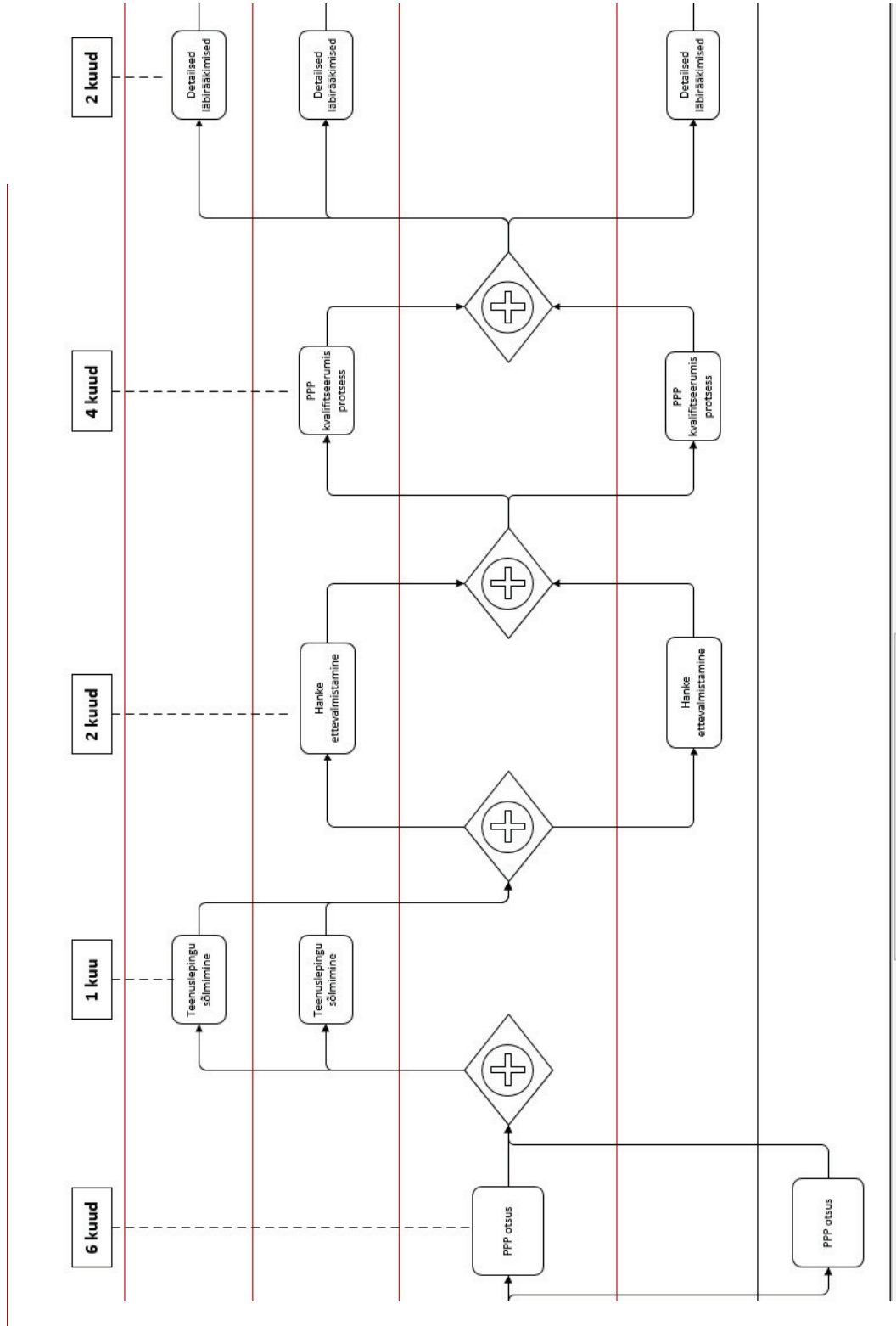
**RKAS** – Riigi Kinnisvara Aktsiaselts

**VTK** – Väljatöötamiskavatsus

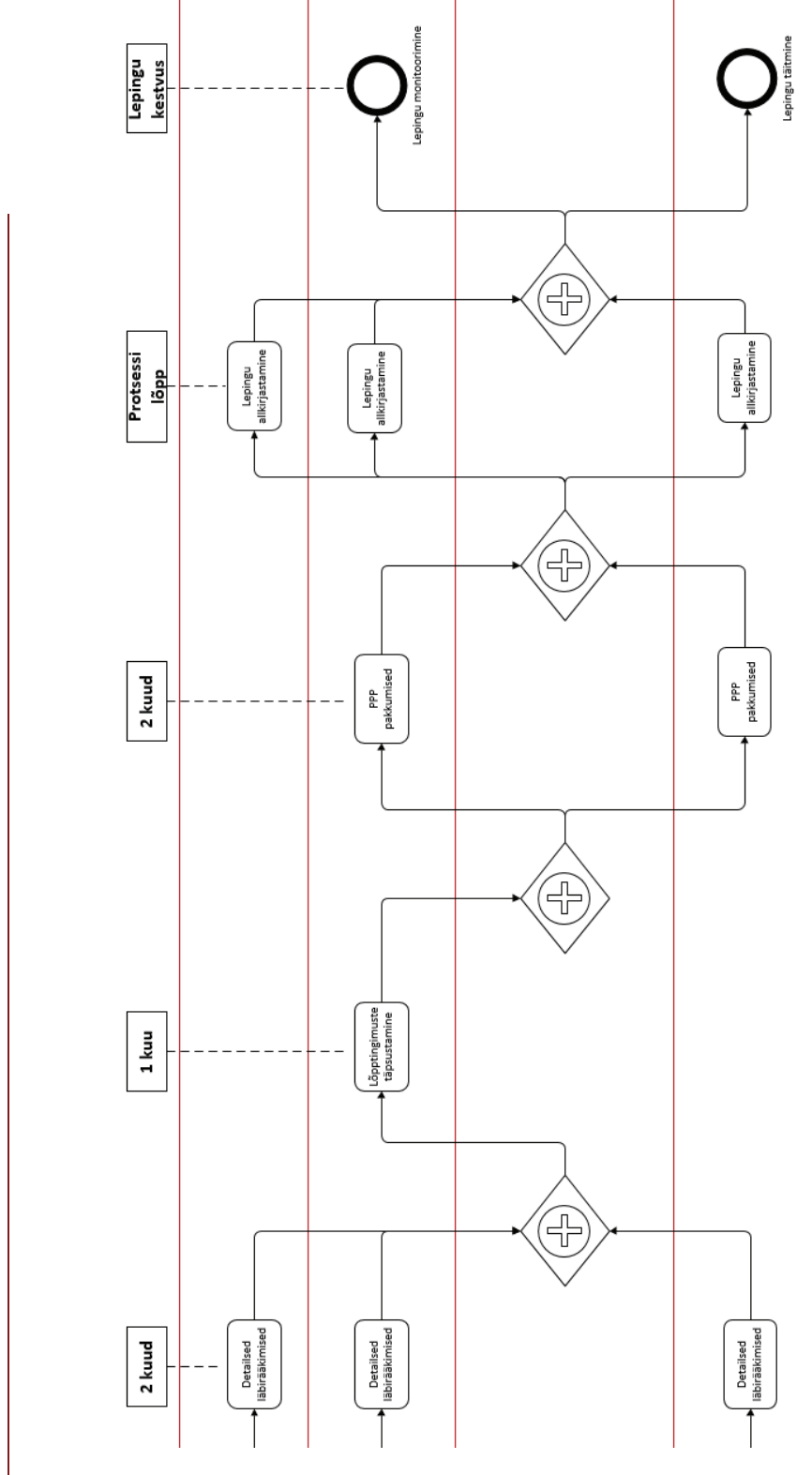
## Lisa 2 – BPMN protsessikaart



Joonis 2. PPP tehingute standardprotsess (1/3)



Joonis 3. PPP tehingute standardprotsess (2/3)



Joonis 4. PPP tehingute standardprotsess (3/3)

---

***www.pwc.ee***