

**TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL**

Sotsiaalteaduskond

Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Meeli Saksing

**KONTSESSIOONILEPINGUTE MUUTMIST SOODUSTAVAD TINGIMUSED JA  
KÄITUMISLOOGIKAD: EESTI KOHALIKE OMAVALITSUSTE JÄÄTMEVEO  
TEENUSE KONTSESSIOONIDE NÄITEL**

Magistritöö

Juhendaja: dr Veiko Lember

Tallinn 2015

Deklareerin, et käesolev magistritöö,  
mis on minu iseseisva töö tulemus,  
on esitatud Tallinna Tehnikaülikooli  
magistrikraadi taotlemiseks ja selle alusel  
ei ole varem taotletud akadeemilist kraadi.

*Autor Meeli Saksing*

“ ..... “ ..... 2015

Töö vastab kehtivatele nõuetele

*Juhendaja Veiko Lember*

“ ..... “ ..... 2015

Kaitsmisele lubatud “ ..... “ ..... 2015

Avaliku halduse magistritööde kaitsmiskomisjoni esimees

Dr. Veiko Lember

## Lühikokkuvõte

Magistritöö eesmärgiks on analüüsida turukonkurentsitingimustes antud kontsessioonilepingu muutmist soodustavaid tingimusi ning avaliku ja erasektori käitumisstrateegiaid kahepoolsetes läbirääkimistes peale lepingu sõlmimist.

Teenuse kontsessioonide andmine on kasvav trend avalikus sektoris, kuna usutakse, et erasektor suudab tõhusamalt osutada avalikke teenuseid. Kontsessiooni andmisega kaasneb lepingu eseme ekspluatatsiooni õigus, mis loob soodsad tingimused omakasupüüdlikuks käitumiseks. Seega on oluline rakendada abinõusid, et lepingut jõustataks vastavalt lepingu sõlmimisel planeeritule ja ennetama peaks kõiki võimalikke kõrvalekaldeid.

Magistritöö raames läbiviidud juhtumianalüüsi tulemusel jõutakse järeldusele, et vaadeldud juhtumites esinevad järgmised lepingute muutmist soodustavad tingimused: protsessi spetsiifilisus, informatsiooni ebaühtlane jaotus osapoolte vahel, osapoolte vaheline vähene usaldus ning mitte ühilduvad eesmärgid.

Avaliku ja erasektori käitumisloogikad erinevad eelkõige ootuste ja eesmärkide erinevuse tõttu, kuid esineb ka omakasupüüdliku käitumise tunnuseid. Erasektor teeb alapakkumisi, et turgu võita eeldusel, et hiljem on võimalik teenustasusid tõsta. Avalik sektor loodab hanke tulemusel saada püsivaid hindu, stabiilset ja kvaliteetset teenuse pakkumist terve lepingu perioodi jooksul. Avalikule sektorile on esmatähtis, et teenuse pakkumine ei lakkaks ning erasektor kasutab seda kohati ära, et saada endale soodsamad lepingutingimusi. Avalik sektor eeldab, et erasektoril on huvi turu vastu isegi kui teenustasu ei kata kõiki kulusid, kuid erasektor on valmis turult lahkuma, kui kasumit ei ole võimalik teenida.

**Võtmemõisted: kontsessioonid, oportunist, avalik teenus.**

## Sisukord

Lühikokkuvõte.....	3
Sissejuhatus.....	5
1. Teoreetiline raamistik.....	8
1.1 Kontsessioonileping ja selle muutmise loogikad.....	8
1.2 Lepingu osapoolte käitumisloogikad.....	12
2. Empiiriline analüüs.....	16
2.1 Eesti jäätmehoolduse korralduse süsteem.....	16
2.2 Metoodika.....	17
2.3 Juhtumites aset leidnud lepingu muudatuste kirjeldused.....	19
2.4 Lepingu muutmist soodustavate tingimuste esinemine.....	21
2.5 Osapoolte käitumisloogikate analüüs.....	25
2.6 Järeldused.....	31
Kokkuvõte.....	36
Summary.....	38
Kasutatud kirjandus.....	41
Lisa 1 Intervjuude andmed.....	44
Lisa 2. Kohalike omavalitsustega intervjuu käigus käsitletud küsimused.....	45
Lisa 3 Jäätmeveo teenuse pakkujaga intervjuul käsitletud küsimused.....	47
Lisa 4 Andmed valikusse kuuluvate valdade kohta.....	48
Lisa 5 Lepingute perioodide kirjeldused.....	49
Lisa 6. Lepingu muutmise regulatsioon.....	50

## Sissejuhatus

Avaliku ja erasektori koostöö teenuste osutamisel on muutunud trendiks, sest eeldatakse, et erapakkujad suudavad konkurentsitingimustes teenuse hinda alla viia, kvaliteeti parandada ning kapitalimahukad investeeringud jäävad samuti erapartneri finantskohustuseks (Bel et al. 2007; Bult-Spiering, Dewulf 2006, 72; Cooper 2003, 5). Kontsessioon on avaliku ja erasektori koostöövorm, mis annab eraettevõttele loa osutada avalikku teenust ning küsida selle eest fikseeritud summas teenustasu tarbijalt. Teenuste kontsessiooni andmine toimub reeglina konkurentsipõhiselt (sh riigihanked) (Farley, Pourbaix 2015, 16). Võrreldes viie aasta taguse ajaga on riigihangete arv märkimisväärselt tõusnud. Koostöö eeldab võimekust seda ka hallata, kuid siit saavad alguse mitmed probleemid.

Kontsessioonilepingute puhul on tõenäoline, et lepingu mittetäielikkus, kus lepingu eset ja kvaliteedifaktoreid on keeruline lõplikult defineerida, võib viia erahuvide eelistamise, korrupsiooni ja lepingu jõustamise probleemideni (Greve 2008, 37). Kui tootmise tulemusel saadakse kindel toode, mida on reeglina võimalik enne kasutamahakkamist kontrollida, siis teenus on protsess, kus nõ tootmine ja kasutamine toimuvad samaaegselt, mis võimendab lepingute mittetäielikkuse probleeme (Osborne 2010, 2-3). Kontsessioonilepingud on järjest enam sattunud kriitika alla, kuna nende puhul on lepingu muutumiste juhtumite arv väga kõrge (Athias 2007, 4; Guasch 2004; Klopets 2009, 12).

Lepingu muudatuste lubatavus muudab kogu eelneva, seadusega üksikasjalikult reguleeritud ning nii hankijale kui ka pakkujatele kuluka ja aeganõudva hankemenetluse mõttekuse küsitavaks. Seega on oluline rakendada abinõusid, et lepingut jõustataks ilma kõrvalekalleteta nii, nagu see on planeeritud lepingu sõlmimisel.

Lepingu muutmine võib teatud tingimustel osutada vajalikuks ka objektiivsetel põhjustel, kuid on kaheldav, et selliste juhtumite uurimisele ja lahtimõtestamisele pööratakse piisavalt tähelepanu ning avalik sektor teadvustab erasektori poolseid käitumisloogikaid ja eesmärke. Suurem osa avaliku sektori tähelepanust on tavaliselt pööratud hankemenetluse läbiviimisega seotud riskidele ning lepingu täitmise faasi vastu on väiksem huvi. Magistritöö eesmärgiks on analüüsida turukonkurentsitingimustes antud kontsessioonilepingu muutmise tõenäosust suurendavaid tingimusi ning avaliku ja erasektori käitumisstrateegiaid kahepoolsetel läbirääkimistel peale lepingu sõlmimist (sh vaadatakse ka hankel esitatud hinna kujundamist). Töö annab vastuse küsimustele, a) millistel tingimustel on lepingu muudatuste esinemise tõenäosus suurem ning b) millised on lepingu osapoolte käitumisloogikad turukonkurentsitingimustes pakkumiste esitamisel ning hilisemal lepingu jõustamise perioodil lepingu muudatuste läbirääkimistesse astudes.

Töö teoreetilises osas avatakse kõigepealt kontsessioonilepingu olemus antud töö kontekstis. Seejärel tuuakse välja varem avaldatud lepingu teoorias kirjeldatud lepingu muudatustega seostatud eeltingimused (põhiliselt volitaja-agendi probleemi ja mittetäielike lepingutega seostatud tehingukulude kontseptsioonidest tuntud käsitlused). Sellele järgneb detailsem teenuse pakkuja ja hankija käitumisloogika analüüs, mis kasutab juba eelnevas osas välja toodud eeldusi. Järgnev empiiriline osa sisaldab Eesti konteksti ning valitud juhtumite analüüsi.

Rahandusministeeriumi 2011. aasta andmetel puututakse Eestis kõige enam kokku teenuse kontsessioonidega, mis antakse jäätmeveo hankelepinguga. Töö empiirilises osas analüüsitakse kuue kohaliku omavalitsuse jäätmeveo lepingute muutmiste juhtumeid. Uurimismeetodina kasutatakse olemasoleva dokumentatsiooni analüüsi ja poolstruktureeritud intervjuusid. Kokkuvõtvalt vaadatakse, millised sündmused algatavad lepingu muutmise protsessi, s.o kuidas seda on põhjendatud, mida on muudetud ning millises ajavahemikus, kes on olnud initsiaator ja milline on osapoolte reaktsioon.

Valikusse kuuluvate lepingute jõustamise perioodil toimusid mitmed muudatused seadusandluses, mille mõju väljendub ka käitumisloogikatest. Samuti langeb valitud perioodi majanduskriisi perioodi, kuid jäätmeveo korralduse omapärast (ennekõike tarbijate sundliitumine) lähtudes sai selle mõju olla marginaalne. Sellest lähtuvalt ei uurita töös majanduslanguse mõju käitumisloogikatele.

Magistritöoga soovib autor tõsta avaliku sektori teadlikkust kontsessioonilepingu elluviimisel tekkida võivatest kõrvalekalletest ning aidata kaasa nende ärahoidmisele ja ennetuslike abinõude rakendamisele enne lepingu sõlmimist.

## 1. Teoreetiline raamistik

### 1.1 Kontsessioonileping ja selle muutmise loogikad

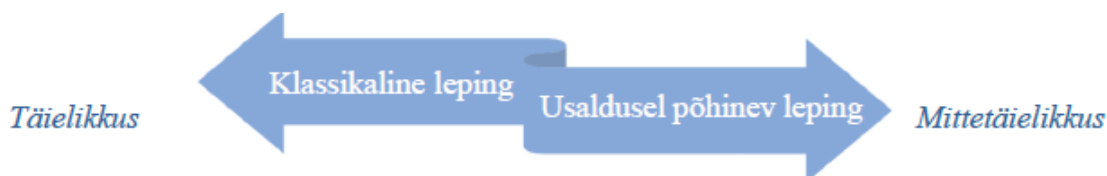
Avaliku sektori eesmärk on teenuse kontsessiooni andmisel tagada läbipaistvus, aus konkurents ning tarbijatele õiglane hind (Gómez-Ibañez 2003, 12). Läbipaistvus peaks olema tagatud terve kontsessiooni vältel, sest avalik sektor on otseselt vastutav teenuse tarbija raha otstarbeka kasutamise eest (Cruz *et al.* 2014, 300). Konkurentsitingimustes teenuse kontsessiooni andmisega erasektorile loodetakse saada võimalikult madal hind ja parem efektiivsus teenuse osutamisel (Athias, Nunez 2008, 20; Walls *et al.* 2005, 607). Kontsessioonilepingute (edaspidiselt leping) puhul sätestatakse üldjuhul vähemalt lepingu ese, lepingu maksumus (teenustasu, mida võib nõuda tarbijalt) ja lepingu periood (Williamson 1996, 377).

Teenuste kontsessioon on sisult samalaadne lepinguline suhe nagu teenuste hankeleping. Erinevus seisneb aga eelkõige selles, et lisaks teenuse pakkumise võimalusele antakse avaliku sektori poolt erapartnerile ka õigus tulevaste teenustasude kogumiseks (Bult-Spiering, Dewulf 2006, 73). Teiseks erinevuseks tavapärase hankelepinguga on teenuse osutamisega seotud majanduslike ja finantsiliste riskide üleandmine kontsessioonäärile (Mihkelson 2012, 5).

Üldiselt muudetakse lepingut, kui osapooled ei suuda enam lepingut täita või lepingu tingimused ei kehti enam (Guasch 2004, 14). Lepingu muutmine viitab antud töö kontekstis peale lepingu sõlmimist selle elluviimise ajal toimuvate läbirääkimiste protsessile, mille eesmärk on muuta teenustasu või lepingu kehtivuse aega. Traditsiooniliselt uuritakse lepingu tingimuste muutmist (sh kontsessionääri ja hankija suhteid) lepingu teooria (*contract theory*) ja lepingu mittetäielikkuse (*contract incompleteness*) perspektiivist (Perrut, Roodenbeke 2012, 49). Lepingu täielikkuse aste loob spektri, mille ühes otsas on klassikaline leping (*classical contract*) ja teises usaldusel põhinev leping (*relational contract*) (Joonis 1).



## Joonis 1 Lepingulise suhte kaks äärmust



Allikas: Perrot, Roodenbeke (2012)

Koostaja: Autor

Klassikalist lepingut iseloomustab selgelt defineeritud lepingu ese, mille kestvus on piiratud, lepingu osapooltele on ette teada, mida lepingu perioodilt oodata ja mis on lepingu tulemus (Perrot, Roodenbeke 2012, 50; Brown *et al.* 2006, 326). Usaldusel põhineva lepingu puhul ei ole oluline lepingut viimse detailini kirjeldada (Alford, O’Flynn 2012, 127; Athias, Saussier 2007, 13; Bel *et al.* 2007, 512), kuna usaldus vähendab motivatsiooni oportunistlikult käituda ning suurendab tõenäosust, et lühiajalisest kasumist loobutakse pikaajalise ühise kasu nimel (Fernandez 2009, 72). Samas kaasneb just viimasega suurem vastutusele võtmise probleem.

Volitaja-agendi teooria on kirjanduses domineeriv klassikalise lepingu osapoolte käitumist kirjeldav käsitlus, mille kohaselt käitub agent alati ratsionaalselt, osapoolte eesmärgid ei ühildu ning lepingu üle peetavad läbirääkimised on olemuslikult oportunistlikud, sest agent üritab maksimeerida oma tulusid. (De Brux 2010, 77) Volitaja-agendi teooria nõrkusena on välja toodud, et see ei võta arvesse lepingute institutsioonilist keskkonda ning piiratud ratsionaalsusest tingitud mõjusid (Greve 2008, 40). Reaalsuses on volitajal raskem saada täielikku informatsiooni teenuse pakkumise kohta, kuna seda ei pakuta majasiseselt (Ancarani 2009, 199). Teenuse pakkuja ja hankija vahel on informatsioon ebaühtlaselt jaotunud ning see võib soodustada käitumist, mis on konfliktis volitaja huvidega. Agent võib varjata informatsiooni, mis on tema käsutuses või seda manipuleerida esitades vaid enda jaoks kasulikku teavet. See võib juhtuda juba enne lepingu sõlmimist kui eeldatakse, et volitajal ei ole kindlat teadmist riskide ja tegelike kulude kohta. (Fernandez 2009, 69) Volitaja üritab läbi lepingu mehhanismide leida viise, kuidas vähendada agendi informatsioonile

ligipääsu eelist ja tõkestada oportunistlikku käitumist (Alford, O'Flynn 2012, 85; Ancarani 2009, 199; Lane 2000, 132).

Volitaja ei ole suuteline piisavalt täpselt määratlema lepingu eset ning lepingu sõlmimise keskkonda muutvate sündmuste tõenäolisuse ennustamine on peaaegu võimatu (Hong, Shum 2002; Lohmann, Rötzel 2014, 388). Avalike teenuste lepingud on üldjuhul nii kompleksed, et ootusi nende esemele ei olegi võimalik määratleda kõrge detailsusastmega (De Brux 2010, 78). Siit võib järeldada, et avalike teenuste lepingud on oma olemuselt pigem mittetäielikud ning sõltuvalt lepingu esemest tihti üldsõnalised (Brown *et al.* 2006, 325).

Mittetäielikke lepinguid sobib pigem kirjeldama tehingukulude teooria. Lepingu osapoolte eesmärk on vähendada tehingukulusid, mis tekivad lepingu koostamisel, läbirääkimistel, kokkuleppest kinnipidamise tagamisel ning lepingu tingimuste jõustamisel (Williamson 1996, 379). Tehingukulude teooria rakendub, kui tehinguid tehakse ebakindlas keskkonnas, kus usaldus lepingu osapoolte suhetes on problemaatilisem. Käsitlusel on kaks eeldust lepingu osapoolte käitumise kohta: 1. agendid on piiratud ratsionaalsusega; 2. (vähemalt osadel) agentidel on kaldumus oportunistlikele. (Shafritz *et al.* 2015, 212) See aga ei tähenda, et mittetäielikud lepingud oleksid vähem efektiivsed. Vastupidi, kui enne ja pärast lepingu sõlmimist tagatakse konkurentsi mõju, siis võib ka mittetäielik leping olla efektiivne.

Lepingu efektiivsus peale selle sõlmimist sõltub järgmistest tingimustest: ebakindlus, informatsiooni asümmeetria, varade spetsiifilisus (Bartle, Ma 2001, 172). Varade spetsiifilisuse all mõistetakse tehtud investeeringuid, mida ei saa enam kasutada muuks otstarbeks ilma, et ressursi produktiivsus languseks (Williamson 1996, 377). Kui on tehtud pöördumatuid investeeringuid või võetud pikaajaline kohustus, siis on varad kõrge spetsiifilisusega (Bartle, Ma 2001, 174). Protsessi spetsiifilisus viitab olukorrale, kus hankijal on keeruline lepingu jõustamise ajal vahetada pakkujat, sest uuel pakkujal võtaks kaua aega, et teada saada kõike, mida senine partner juba teab. See aga tõstab kulusid ja võib lükata edasi teenuse pakkumise. (Chan 2010, 9) Seega vara ja protsessi spetsiifilisus võib tugevdada teenuse pakkuja positsiooni lepingu läbirääkimistel. Kuna kontsessioonilepingud on mittetäielikud, siis tehingukulude teooria kohaselt peaksid varade spetsiifilisuse tingimuse esinemisel lepingu tingimused olema paindlikumad ning tagantjärele

muudetavad (Kosnik, Lange 2011, 156-157). Muudatuste tegemise võimalus hajutab ebamäärasusest tulenevat riski ja selle maandamisega seotud kulusid (mis vastasel juhul arvutatakse hinnapakumisse sisse).

Vastupidiselt volitaja-agendi ja tehingukulude teooriale väidab De Brux (2010, 78), et osapooled võivad tegutseda ka kollektiivselt tulevase koostöö ja bilateraalse suhte huvides. Seega pakkujal võib olla soov lepingut hästi täita, kui pikemas perspektiivis on sel moel võimalik garanteerida lepingu pikendamise ja järgmiseks perioodiks. Meijer *et al.* (2014, 569) läbiviidud juhtumianalüüsi tulemused näitasid, et lepingu muutmise loob võimaluse parandada lepingu disaini vigasid ja joondab osapoolte huvisid ning ootusi. Suhte struktuur ja reeglid mõjutavad seda, kuidas osapooled hakkavad lepingu jõustamise perioodil käituma (Mueller 1986, 23). Usaldus mõjutab osapoolte valmidust teha pöördumatuid investeeringuid (Alford, O'Flynn 2012). Samas tuleks meeles pidada, et erasektor ei ole valmis pühendama pikaajalisse lepingulisse suhtesse, kus on kõrged riskid, oma oskuseid ja varasid ilma, et ta tegutseks mingis osas ettevõtte huvides (Lawrence, Corey 2009, 708).

Siinkohal muutuvad oluliseks era- ja avaliku sektori erinevad arusaamad lepingulise suhte juhtimisest. Cooper (2003, 12) näitab, et lepingute haldamises on kaks olemuslikult erinevat arusaama: avalik sektor eeldab, et lepinguid hallatakse vertikaalselt, kuid erasektor horisontaalselt. Avaliku sektori ootus on, et kõik lepinguga seotud otsused tehakse võttes aluseks õigusnorme, kuid erasektori ootus põhineb läbirääkimistes. Lisaks on avalikul ja erasektoril erinevad nägemused üksteise käitumisest. Avalik sektor arvab, et ettevõtjad on alati võtma riske, kui uus turg avaneb, kuid erasektor, kelle primaarne huvi on ellu jääda, ei võta kergekäeliselt riski, et siseneda avalike teenuste turule, kus tingimused võivad muutuda iga valimisperioodi järgselt. (Greve 2008, 98) Seega on pakkujal ja hankijal erinevad huvid ja eeldused üksteise suhtes. Sellest tulenevalt kaasneb teenuste lepingulise sisseostmisega ka kõrge pettuste risk. Näiteks võivad pakkujad omavahel pakkumise hindades kokku leppida, pakutakse teadlikult turuhinnast madalamat hinda, et teisi pakkujaid välja tõrjuda või pakkujad lepivad kokku, et hanked võidetakse kordamööda. (Mu *et al.* 2010, 48)

## 1.2 Lepingu osapoolte käitumisloogikad

Eelnevalt tuvastatud teoreetilised lepingu muudatuste ajendid ilmnevad tavaliselt läbi konkreetsete osapoolte käitumisloogikate. Siinkohal võib eristada järgmisi loogikaid.

### **Alapakkumise esitamine**

Omavahel võistlevad pakkujad on erinevalt informeeritud lepingu eseme väärtuse osas. Hanke planeerimise ajal ei pruugi ka hankijal endal olla kindlat teadmist teenuse tulevase nõudluse kohta (Søreide 2014, 246). Tavapärane nähtus, mis sellega kaasneb on niinimetatud võitja needus (*winner's curse*). Võitjaks tulnud pakkuja kaldub olema see, kes on liigselt optimistlik kontsessiooniväärtuse suhtes. (Hong, Shum 2002, 871) Kui osapooltele saab teatavaks tegelik olukord, siis alustatakse läbirääkimisi lepingu muutmiseks, et hoida ettevõtjat pankroti minemast. Ka hanke hindamiskriteeriumid võivad pakkuja käitumist mõjutada. Pakkuja on motiveeritud tegema alapakkumise kui peamine kriteerium on madalaim hind lootuses, et hiljem saab ta pakutud teenustasu muuta. Enamasti alustabki lepingu läbirääkimisi teenuse osutaja. (Guasch 2004, 15) Omakasupüüd lepingu muutmisel võib olla aimatav kui kasutatakse venitustaktikat, tõlgendatakse õigusnorme mitmetähenduslikult, levitatakse valikuliselt kallutatud, mittetäielikku ja suures koguses informatsiooni (Mu *et al.* 2010, 43).

Lepingu muutmise vajaduse tekitanud probleem ei ole tavaliselt kontsessionääri kontrolli all ja sellega tõuseb tema läbirääkimiste jõud (Cruz, Marques 2013, 364). Kui pakkumisega reguleeritud hinnad on madalamad, kui tegelik turuhind, siis on võimalik hindu tõsta ükskõik millisel ettekäändel (Lohmann, Rötzel 2014, 391). Lepingu muutmist võib põhjendada näiteks nõudluse muutusega või kütuse hinna tõusuga. Määramatus on kõrge, kui kasum on suures osas sõltuvuses tarbijatelt saadavast teenustasust ning seega tõenäosus lepingut muuta suurem (Cruz, Marques 2013, 358). Alapakkumise esitamine küll ei tähenda üksüheselt, et lepingu osapool käitub oportunistlikult, kuid on selgeks signaaliks, et turg võib olla võidetud ebaausal moel.

De Bruz (2010) ütleb, et alapakkumiste põhjus on pigem hankijast tingitud, sest see on võimetu lepingu eset piisava detailsusega kirjeldama. Lepingu muudatused saaks ära hoida, kui pakkuja oleks piisavalt informeeritud enne pakkumise tegemist (*Ibid.*, 78). Bajar ja Tadelis (2001, 401) on leidnud, et taolise informatsiooni asümmeetría probleemi lahendab turukonkurentsi mehhanism. See

tähendab, et hankemenetluse käigus saab hankija piisavalt informatsiooni, et pakkumisi avades ära tunda alapakkumise.

### **Teenuse kvaliteedi langemine**

Kuigi konkurentsimehhanismidega loodetakse saavutada madalaim hind kardetakse, et see võib endaga kaasa tuua teenuse kvaliteedi languse (Bel, Fageda 2007, 518). Kvaliteet võib aga ka tõusta, kui selgub, et eraettevõtte teenuseosutamise võimekus ning standardid on kõrgemad kui varasemad avaliku sektori omad (Szymanski 1996, 12). Samuti räägib kvaliteetse teenuse osutamise kasuks ettevõtjate soov saada võimalikult palju tulu, sest kasum sõltub otseselt teenuse kasutajate arvust (Buxbaum, Ortiz 2008, 129).

### **Tulevase riski maandamise kuluga (mitte) arvestamine**

Läbirääkimiste alustamine sõltub ka lepingus sätestatud tingimustest. Hong ja Shum (2002, 877) eeldavad, et kui lepinguprojektis on sätestatud lepingu muutmise võimalus, siis esitatakse muutmistaotlus esimesel võimalusel. Seega võib regulatsiooni olemasolu julgustada pakkujaid esitama ebaharilikult madalaid pakkumisi - eesmärk on võita hange, mitte esitada reaalseid siduvaid lubadusi (Engel *et al.* 2009, 21). Lohmann ja Rötzel (2014, 391) väidavad, et erasektoril on kalduvus esitada alapakkumisi ja pakkuja planeerib juba pakkumist tehes seda lepingu elluviimise käigus muuta. Lepingu perioodi pikendamise võimalust teades võinuks hankemenetluses osaleda rohkem ettevõtjaid, kes jätsid pakkumise esitamata ebamõistlikult lühikese perioodi tõttu (Karindi-Kask 2012, 8). Sellistel juhtudel ei ole olemasolevat konkurentsi efektiivselt ära kasutatud.

Kuna eraettevõtjal on rohkem põhjust otsida viise kulude kokkuhoiuks kui avalikul sektoril, siis lepingute muutmise võimalus võib motiveerida ettevõtjat panustama innovatsiooni või oma tegevust tõhustama (Hart *et al.* 1997, 1129). Näiteks leidma viise, kuidas teenuse pakkumisega seotud kulusid vähendada. Järelilikult võib lepingu muudatus tõsta mõlema osapoolde heaolu, kuid ainult seni kuni kumbki pool ei kaldu oportunistlikult käituma (Guasch 2004, 19).

### **Lepingu katkestamine ja pikendamine**

Kõrge varade ja protsessi spetsiifilisuse puhul on esmatähtis leida viis, kuidas lepingulises suhtes ette tulevatest häiretest üle saada ja säilitada lepinguline suhe (Fernandez 2009, 73). Osapooled

võivad olla kompromissialtimad, kui lepingu kohandamist on vaja lepingu eluvõime tagamise eesmärgil (De Brux 2010, 84). Kuna aga pakkuja läbirääkimispositsioon paraneb oluliselt peale lepingu sõlmimist, siis võib ta lepingu tingimusi enda jaoks soodsamaks kaubelda (Lohmann, Rötzel 2014, 390). Cruz ja Marques (2013, 364) täiendavad eelpool toodut öeldes, et lepingu muudatus on kasulik mõlemale osapoolle, seni kuni muudatus puudutab ainult seda probleemi, mis tekitab vajaduse muuta, kuid kui kasutatakse võimalust läbi suruda ka teised muudatused, siis ei ole see enam mõlemapoolne kasu. Avalik võim, kes esindab maksumaksja huve, on sellises situatsioonis kaotaja. Sotsiaalne kasum väheneb, kui teenuse pakkuja kasutab väljapressimise tehnikat ähvardades lepingu katkestada või teenuse osutamise peatada, kuni pole saavutanud endale paremaid tingimusi (De Brux 2010, 79). Poliitilise ja avalikkuse surve tõttu ei saa valitsus lihtsalt katkestada lepingut, sest esiteks oleks see kulukas ja teiseks, tähendaks see ebaõnnestumise tunnistamist (*Ibid.*, 78).

Pakkujad tahavad pikendada oma teenuse osutamise perioodi, et teenida lisakasumit. Pikendamist põhjendatakse väites, et esinesid ette nägematud või kontrollimatud faktorid, mille tõttu jäi oodatud kasum saamata. (Mu *et al.* 2010, 49) Samas võib pikendamine toimuda ka hankija initsiatiivil, kui kardetakse, et teenuse pakkumine vastasel juhul lakkab.

### **Maine väärtustamine**

Reputatsiooni võib toimida stiimuli ja sanktsiooni mehhanismina. Pakkujad tahavad hoida head mainet, sest esiteks võib madal reputatsioon viia jäikade lepinguteni (Athias, Saussier 2007, 13). Lepingu karmistamine võib tähendada aga, et riskid ei saa maandatud (Bel *et al.* 2007, 512). Teiseks, kui tõenäosus uuteks lepinguteks või nende pikendamisteks tulevikus on suur, siis kontsessioonäär võib olla pigem leplik lepingu muudatuste osas või siis vastupidi ei taotle lepingu muudatusi, et säilitada nõ oma reputatsiooni (Cruz, Marques 2013, 357). Saadavat lühiajalist kasu ei peeta pikas perspektiivis oluliseks.

### **Poliitiline kaalutus muudatuste tegemisel**

Pakkuja ei ole ainus, kelle käitumine võib olla oportunistlik. Avaliku sektori partner võib olla motiveeritud muutma teenustasusid enne valimisi või võimu vahetuse järgselt mitte kinni pidama varasemalt kokku lepitud hinna tõusust ettekäändel, et eelmine võim käitus avaliku huvi vastaselt (Guasch 2004, 9). Avaliku sektori väited on reeglina seotud valitsuse prioriteetide muutumisega,

teenuse osutamise rahulolematuse ja lepingu rikkumistega (*Ibid.*, 18). Poliitiline oportunist võib sõltuda ka institutsionaalse keskkonna ebastabiilsusest, mis halvimal juhul võib viia ettevõtja pankrotini (De Brux 2010, 80).

Tabelisse 1 on koondatud lepingu muutmist soodustavate tingimuste loetelu ja nende esinemise korral lepingu osapoolte valitud käitumisloogikad lepingu muudatuste tegemisel, mida on esile toodud erinevates lepingulist delegeerimist ja kontsessioonide muudatusi kajastavates teadusallikates. Tabel aitab analüüsida valitud juhtumeid ning hinnata lepingu partnerite käitumisstrateegiate valikut. Tabelis on käitumisloogikad jaotatud kuue erineva märksõna alla, kus osad kirjeldavad avaliku sektori käitumist ning teised pigem erasektori.

### Tabel 1

#### Teooria peamiste punktide kokkuvõte

Soodustavad tingimused lepingu muudatuste algamiseks	⇒	Käitumisloogikad
Lepingupartnerite eesmärkide erinevus		Alapakkumise esitamine
Varade ja protsessi kõrge spetsiifilisus		Tulevase riski maandamise kuluga (mitte) arvestamine
Informatsiooni asümmeetriline jaotus		Teenuse pakkumise lakkamine
Lepingu partnerite vaheline (mitte) usalduslik suhe		Teenuse kvaliteedi langemine
		Maine väärtustamine
		Poliitiline kaalutus muudatuste tegemisel

Allikas: Alford, O’Flynn (2012), Bartle, Ma (2001), De Brux (2010), Hart et al. (1997), Guasch (2004), Cruz, Marques (2013), Lohmann, Rötzel (2014), Hong, Shum (2002), Bajari, Tadelis (2001) jt.

Koostaja: Autor

## 2. Empiiriline analüüs

Töö empiirilise analüüsi keskmeks on Eesti kohalike omavalitsuste lepingute muutmise praktikad avaliku teenuse kontsessioonide andmisel jäätmeveo ettevõtetele. Sestap võetakse fookusesse kohalikud omavalitsused (edaspidiselt KOV) kui teenuste hankijad ja KOVi osaluseta eraettevõtted kui teenuse pakkujad.

### 2.1 Eesti jäätmehoolduse korralduse süsteem

Selleks, et mõista raamistikku, mis töö järelduste üldistamisvõimet hakkab piirama, antakse ülevaade seadusandlusest, millest juhendatakse jäätmehoolduse korraldamisel Eestis. Vastavalt kohaliku omavalitsuse korralduse seadusele ja jäätmeseadusele (edaspidiselt JäätS) korraldab jäätmehooldust KOV ja seda põhimõttel, et avalikke teenuseid tuleb osutada soodsaimatel tingimustel (KOKS § 3 lõige 7 ja § 6 lõige 1).

Alates 2005. aastast on kõik KOVid kohustatud ostma sisse jäätmeveo teenust läbi avaliku konkurssi<sup>1</sup>, mille tulemusel antakse teenuse pakkumise õigus piirkonnas ainult ühele ettevõtjale. Konkurssi korraldatakse riigihangete seaduse (edaspidi RHS) alusel (JäätS § 67 lg 1). Kusjuures kõik piirkonna jäätmevaldajad liidetakse automaatselt korraldatud jäätmeveoga hoolimata sellest, kas neil on hankel võitnud jäätmevedajaga leping sõlmitud või mitte.

---

<sup>1</sup> Kuni 2011. aastani oli tegemist eri- või ainuõiguse andmisega konkurentsiseaduse alusel kehtestatud korras, alates 2011. aasta teenuste kontsessioon lähtuvalt riigihangete seaduses sätestatust. Sõrm (2014) oma magistritöös leiab, et tegemist on sisult ja vormilt teenuste kontsessiooniga ka eri- või ainuõiguse andmise puhul ning seega kasutatakse edaspidiselt töös läbivalt ka avaliku konkursside puhul RHSi sätestatud termineid.



KOV-i ja vedaja vahelise jäätmeveo lepingu kestvus võib olla kuni viis aastat.<sup>2</sup> Tavaliselt ei ole KOV ise teinud investeeringuid masinaparki ning veokite olemasolu on üks hankel kvalifitseerumise tingimus. Seda seletab RHS, mis ütleb, et sisetehingu võib sõlmida, kui sellega ei anta teenuse kontsessiooni (RHS § 14<sup>1</sup> lg 3 p 1). Seega võib mõista, miks KOV-id ei ole peale selle sätte jõustumist enam investeeringuid teinud.

Kuni aastani 2010 nõudis JäätS KOV-i volikogu poolt teenustasu piirmäära sätestamist, kuid peale selle lõike kaotamist seadusest määratakse teenustasu hanke läbiviimisega ning igasugune hinnalagi puudub. Lepingu muutmise taotluse võib rahuldada volikogu, aga see ülesanne võib olla ka delegeeritud linna-/vallavalitsusele.

RHS sätestatud nõuete keskne idee on rahaliste vahendite säästlik ja läbipaistev kasutamine ning konkurentsitingimuste efektiivne ärakasutamine (RHS § 1 ja § 3). Hankelepingut võib muuta ainult objektiivsetel asjaoludel, mida ei olnud hankijal võimalik ette näha pakkumisi hinnates, ning hankelepingu eesmärki ei ole võimalik ilma muudatuse tegemiseta saavutada (RHS § 69 lg 3). Muutmist piiravate meetmete eesmärk on ära hoida korruptiivsete suhete tekkimist. Hankelepingu muutmine on lubatud ainult siis, kui lepingu muutmine ja vastav regulatsioon on hankedokumentides määratletud ning hankemenetluse algusest teada (Karindi-Kask 2012, 16). Paralleelselt hankelepingutega eksisteerivad ka KOV-ide kehtestatud määrused, mis täpsustavad korraldatud jäätmeveo korda, sealhulgas ka teenustasude muutmise tingimusi.

## **2.2 Metoodika**

Magistritöö teostamisel on kasutatud kvalitatiivseid uurimismeetodeid. Andmeid on kogutud viies läbi dokumendianalüüsi ja poolstruktureeritud intervjuud. Dokumendianalüüsi käigus koguti andmeid (määrus „korraldatud jäätmeveo tingimused ja kord“, hankelepingud, lepingu muutmise taotlused ja otsused), mis andsid sisendinformatsiooni poolstruktureeritud intervjuude läbiviimiseks. Empiirilise analüüsi fookuses olid kohalike omavalitsuse poolt sõlmitud lepingud jäätmeveo teenuse osutamiseks. Kokku tehti analüüs kuue KOV-i juhtumi põhjal, mis on vastajate anonüümsuse tagamiseks kodeeritud järgmiselt: vald A, B, C, D, E ja F.

---

<sup>2</sup> Algselt anti kontsessioone kuni kolmeks aastaks. Alles 2007. aastal tõsteti lubatud kestvuse aega viiele aastale

Juhtumite valiku tegemiseks viidi läbi meediamonitooring Eesti kolme suurima jäätmeveo ettevõtte - AS Eesti Keskkonnateenused (endine Veolia), AS Ragn-Sells, Ekovir OÜ - kodulehtedel. Oluline oli välja selgitada, millistes valdades ja linnades on lepingu muudatused ja/või pikendamised esinenud alates 2005. aastast. Seega otsiti kodulehtedelt teavet eelkõige lepingu perioodi pikendamiste ja teenustasude muutmise kohta. Magistritöö autor lähtus siin eeldusest, et KOV teavitab oma elanikke nende eluolu puudutavatest muudatustest. Meediamonitooringu tulemusena ei pruugi tuvastada kõiki KOVe, kus muudatused on toimunud. Teadetena kajastuvad vaid need muudatused, millega KOVid on nõustunud ja kõigist katsetest lepingut muuta ei ole võimalik ülevaadet saada. Lisaks ei välista teate mitteilmumine jäätmevedaja kodulehel, et muudatus ei ole tehtud.

Meediamonitooringu tulemusel leiti 57 KOVi, kus lepingu muudatus oli toimunud. Neist 30 juhul teatas jäätmevedaja lepingu pikendamisest ja 27 juhul teenustasu tõstmisest, 14 juhul oli muudetud mõlemat. Kuna töö eesmärk on analüüsida osapoolte käitumist terve lepinguperioodi jooksul, siis juhtumite valikut on kitsendatud valides välja nende 14 seast need, kus leping on juba lõppenud ja seega võimalik analüüsida ka lepingu lõpetamise põhjuseid.

Edasine valik tehti andmete kättesaadavuse tõenäosuslikkuse alusel. Valiti need KOVid, kus informatsioon on avalikustatud dokumendiregistris ning KOV on nõustunud kohapealse intervjuuga. Intervjuust keelduti eelkõige põhjusel, et ametnik, kes valdkonnaga tegeles lepingu muudatuste ajal, oli töölt lahkunud. Kõigis lõplikku valikusse kuuluvates KOVides olid intervjuueeritavad samad isikud, kes puutusid otseselt kokku analüüsitavate lepingu muudatustega. KOVide kohta on koostatud kokkuvõtlik tabel (Lisa 4), kus on toodud eelarve maht, elanike arv, asustustihedus ning jäätmeveohind elaniku kohta.

Kõik vaadeldavate lepingute sõlmimise ajad jäid vahemikku 2005 – 2009. Tol perioodil viidi läbi avalikke konkursse konkurentsiseaduse alusel ning suurem osa arvestas veel KOVi poolt kehtestatud korraldatud jäätmeveo teenustasu piirmääradega. Oportunistliku käitumise laialdane levik võib olla tõenäolisem piirmäära kaotamise järgselt. Selle asjaolu lükkas aga ümber fakt, et teenustasu hinnad

olid intervjuueeritavate hinnangul märkimisväärselt alla piirmäärade ning hüppelist tõusu peale piirmäärade kaotamist ei ole esinenud.

Perioodi kirjeldas ka teadmatus tulevase korraldatud jäätmeveo praktika osas, sest kavandamisel oli JäätSi muudatus, mille jõustumisel pidi edaspidiselt lähtuma RHSi sätetest teenuse kontsessiooni andmisel. Samuti leidsid sel perioodil aset mõningad suuremad makromajanduslikud muutused: palga alammäära tõus (2007), kütuse aktsiisimäära tõusis (2009), uued saastetasu määrad (2009), käibemaksumäära tõus (2009).

Lepingute muutmise empiirilise analüüsi viis autor läbi kolmes üksteist täiendavas osas. Esmalt teostas autor sõlmitud lepingute ja KOVi poolt kehtestatud korraldatud jäätmeveo tingimuste kordade kontentanalüüsi, et tuvastada kas ja millistel tingimustel on lepingu muudatuste tingimused sätestatud. Selle tulemusena valmis tabel (Lisa 6), mis kirjeldab lepingutes sätestatud formaalseid muudatuse protseduure ja nende rakendamise sagedusi. Seejärel viidi läbi avalikest andmebaasidest<sup>3</sup> tuvastatud dokumentide analüüs, mis hõlmas endas jäätmevedajaga peetud korrespondentsi ning KOVi poolt tehtud otsuseid, et välja selgitada muudatuse põhjendused ning hankija vastureaktsioon. Kõigi KOVide puhul ei olnud materjalid vabalt kättesaadavad. Nendele esitas autor teabepäringu. Seejärel viidi läbi KOVide (Lisa 2) ja jäätmeveo ettevõtte esindajatega (Lisa 3) poolstruktureeritud intervjuud, et saada lepingute muudatuste kohta täiendavat teavet. Poolstruktureeritud intervjuu meetod oli kõige sobivaim intervjuu tüüp, sest see jättis võimaluse muuta küsimuste järjekorda ja küsida täpsustavaid küsimusi. Intervjuud toimusid ajavahemikus 30.märts 2015 kuni 09. aprill 2015 (Lisa 1).<sup>4</sup>

### **2.3 Juhtumites aset leidnud lepingu muudatuste kirjeldused**

Järgnevalt on kokku võetud juhtumites aset leidnud lepingu muudatuste taotluste esitamise sagedused, sisu ja realselt kokkulepitud muudatuste arv (Lisa 5).

---

<sup>3</sup> Põhiliselt kasutati avalikku dokumendiregistrit, mis võimaldas tutvuda avalike dokumentide sisuga.

<sup>4</sup> Intervjuudes käsitletud peamised teemad: a) KOVi ja jäätmevedaja eesmärgid ja huvid; b) hankemenetlus ja pakkumiste hindamine; c) ettevõtja ja kohaliku omavalitsuse vahelised suhted; d) hankeleping ja muudatuste regulatsioon; e) lepingu muudatuste juhtumid; f) lepingu katkestamise stsenaarium

Vald A: 2006. aastal sätestati korraldatud jäätmeveo teenustasu piirmäärad (edaspidiselt KOJV piirmäärad). Teenustasu muutmise regulatsioon võeti vastu määruse täiendusena 2009. aastal. Varasemalt oli see võimalus sätestatud lepingus. Leping sõlmiti 2007. aasta detsembris, vedu algas paar kuud hiljem ning esimene taotlus teenustasu tõstmiseks esitati 2008. aasta oktoobris. Järgmine taotlus laekus 2009. aastal. Kolmas taotlus teenustasude tõstmiseks tuli 2012. aasta oktoobris. Taotlusi ei rahuldatud. Seejärel 2012. aasta detsembris tegi KOV ettepaneku pikendada lepingut.

Vald B: 2007. aastal kehtestati KOJV piirmäärad, mida KOV tõstis 2008. aastal, kui valmistas ette korraldatud jäätmeveo hanget. Leping sõlmiti 2008. aasta oktoobris, vedu algas 2009. aasta jaanuarist ja esimene taotlus teenustasu tõstmiseks esitati 2009. aasta detsembris, mida ei rahuldatud. Järgmisena esitas omavalitsus lepingu pikendamise taotluse 2011. aastal, millega vedaja nõustus. 2012. aastal esitas omavalitsus taaskord taotluse, et lepingu perioodi pikendada.

Vald C: 2008. aastal kehtestati KOJV piirmäärad, hankeni jõuti 2009. aastal ning leping sõlmiti sama aasta juulis. Vedamisega tehti algust septembris ja 2009. aasta detsembris esitas vedaja esimese teenustasude muutmise taotluse, mille omavalitsus peale mõningast kirjavahetust ka rahuldas. Sellele järgnes 2012. aastal omavalitsuse initsiatiivil taotlus pikendada jäätmeveo lepingut. Järgmine taotlus tuli taas omavalitsuse initsiatiivil eesmärgiga pikendada lepingut. Jäätmevedaja oli pikendamisega nõus.

Vald D: 2008. aastal kehtestati KOJV piirmäärad. Sama aasta juulis sõlmiti jäätmevedajaga leping ja vedu algas septembrist. 2008. aasta oktoobris esitas vedaja esimese teenustasude muutmise taotluse, mida omavalitsus ei rahuldanud. Sellele järgnes taotlus 2009. aasta detsembris ja kolmas taotlus tuli 2010. aasta märtsis, mida kumbagi ei rahuldatud. 2010. aasta oktoobris esitas jäätmevedaja lepingu ülesütlemise avalduse peale mida, omavalitsus nõustus teenustasu tõstma. Aasta hiljem sai omavalitsus jäätmevedajalt meeldetuletuse, et jäätmeveo leping on lõppemas ning vedaja on soovi korral valmis lepingut pikendada. Omavalitsus andis välja korralduse lepingut pikendada.

Vald E: 2009. aastal kehtestati KOJV piirmäärad. Jäätmevedajaga sõlmiti leping 2009. aasta juunis. Esimene taotlus teenustasu muutmiseks esitati 2009. aasta detsembris ja teine 2012. aasta aprillis, millele vahetult järgnes omavalitsuse lepingu pikendamise taotluse. Järgmise pikendamise taotluse

esitas 2014. aasta mais omavalitsus, millega jäätmevedaja nõustus tingimusel, et veetakse vähemalt kolm kuud.

Vald F: 2005. aastal kehtestati KOJV piirmäärad. Jäätmevedajaga sõlmiti leping 2005. aasta detsembris. Jäätmevedaja oli alates 2007. aasta oktoobrist esitanud kolm teenustasude muutmise taotlust, kuni 2008. aasta aprillis viimane neist rahuldati. Sama aasta juulis esitas omavalitsus taotluse lepingu pikendamiseks. Vedaja andis nõusoleku lepingu tingimuste läbirääkimiste alustamiseks ning 2008. aasta detsembris esitas taotluse teenustasude suurendamiseks, mida siiski ei rahuldatud. Teenuse pakkuja ja tellija leppisid omavahel kokku, et lepingut pikendatakse kuni korraldatud jäätmeveo konkursi korraldamise läbi uue vedaja leidmiseni.

## **2.4 Lepingu muutmist soodustavate tingimuste esinemine**

### **Lepingupartnerite huvide erinevused**

Korraldades jäätmehooldust lähtub avalik sektor muuhulgas ka keskkonnahoiu ja reostuse kontrolli eesmärkidest. Avalik huvi on puhas elukeskkond. Selle tagamiseks korraldatakse jäätmevedu. Esialgu võis see olla vabatahtlik ülesanne, kuid hiljem on sellest kujunenud seadusega ettenähtud kohustus. (Antonioli, Massarutto 2012, 509) Keskkonnahoidu kui eesmärki toodi välja valdade C, E ja F puhul. Samuti tõi puhta elukeskkonna kui huvi välja jäätmevedaja (Intervjuu G). Pakkuja ja hankija huvid on selles aspektis ühildunud, kuid siiski enam rõhutati hinnakriteeriumi olulisust. Jäätmevedaja tõi ootuspäraselt välja, et põhiline eesmärk on kasumit teenida ning kõik vallad (v.a vald F) kinnitasid, et jäätmeveo hind on kõige olulisem kriteerium. Veel toodi välja seadusega pandud kohustuste täitmist kui eesmärki omaette.

### **Varade ja protsessi spetsiifilisus**

Jäätmeveo teenuse osutamiseks on vaja spetsiaalseid veokeid, mille kasutusiga on ligikaudu viis aastat. Jäätmeveo puhul on hinnatud kaasnevaid kapitali investeeringuid keskmisteks (Domberger, Jensen 1997, 70). Jäätmevedaja hinnangul on jäätmeveost kujunenud pigem siiski investeeringute mahukas tegevus, sest lisaks sellele, et veokid peavad vastama kõrgetele kvaliteedistandarditele, peab vedaja soetama ka jäätmepressid, kaamerad, jälitusseadmed ja muu taolise. Kui kontsessioon on antud suurema piirkonna teenindamiseks, siis tuleb soetada uued veokid. Kontsessiooni pikkus

peab olema vähemalt viis aastat, et ainuüksi veoki soetuskulu tasa teenida. (Intervjuu G) Lisaks toodi intervjuudes välja, et ka protsessi endaga kaasneb teatud spetsiifilisus. Jäätmevedaja sõnul võtab uues veopiirkonnas kõigi jäätmevaldajate tuvastamine ja konteinervõrgustiku sisseseadmine aega kuni kaks aastat. (Intervjuu G) Seda kinnitasid ka vald C ja D esindajad öeldes, et endise veoettevõtte autojuhid teavad juba, kus jäätmevaldajad aadressipõhiselt asuvad ja asjaajamisega ollakse harjunud. Uuel teenuse pakkujal võib olla hoopis erinev teeninduskultuur (Intervjuu C, D). Vald A ja E tõid välja, et jäätmevaldajad harjuvad vedajaga ära ning tihtipeale ollakse vastumeelsed muutustele, kui lepingu perioodi lõppedes võidab hanke mõni teine ettevõtte (Intervjuu A, E).

Vald F esindaja kommenteeris, et vedajal on kõrged turult väljumisbarjäärid, sest piirkonnast lahkudes peab kokku koguma kõik välja renditud konteinerid ja logistika ümber arvutama, sest ühe veokiga teenindatakse mitut piirkonda korraga. Ka KOVidele ei ole vedaja vahetus lihtne protsess, kuna uue lepingupartneri leidmiseks kulub aeg (sõltuvalt hankedokumentide vaidlustuste tõenäosusest) võib ulatuda mõnest kuust kuni pooleteise aastani.

### **Informatsiooni asümmeetria**

Valdade A, B, C esindajad ei arvanud, et neil on piisavalt oskusteavet, et teenustasu kohta hinnangut anda ning hindasid vedaja positsiooni informatsiooni jaotumise osas paremaks. Intervjuudes toodi välja mitmeid näiteid pakutud hindadest, mille kujunduse loogika jäi valdade esindajatele hoomamatuks. Valla C esindaja mainis, et jäätmevedajal on hinnapakumiste tegemiseks terve osakond ning vallas ei ole sellist ressursi, et kulukomponentide osakaaludest selget pilti omada. Samas kõikide valdade esindajad väitsid, et nad on võimelised tuvastama põhjendamatult madalat hinda. Vald E esindaja tõi aga välja, et alati ei saa öelda, et pakumine on liiga madal, sest kokku kogutud jäätmed müüakse edasi ja vedaja võib ka tasuta ära viies kasumit teenida. Jäätmevedaja esindaja hindas omavalitsuse kui hankija teadmisi pigem keskpäraseks.

Teenustasude muutmise taotluste hindamisel võrdlevad ametnikud jäätmevedu mõne muu valdkonnaga, mida nad paremini tunnevad, kuid tihtipeale on tegemist meelevaldsete paralleelide tõmbamisega. Lisaks saavad KOVid informatsiooni varem korraldatud hangetest ning teistelt naaberomavalitsustelt. Kuna kõigi valdade puhul leiti vedaja ajal, kui kehtis veel piirhindade nõue, siis enamasti uuriti just hindu erasektorilt. Vald A esindaja tõi välja, et kuna väikestes valdades teeb

keskkonnaspetsialist kõike ja ei tegele ainult jäätmehooldusega, siis ei saa eeldada, et ta on sama pädev kui jäätmevedaja (Intervjuu A).

Tehnilise kirjelduse (sh nõudluse prognoos) seadmisel hindasid vallad enda positsiooni paremaks (Intervjuu A, B). Vald D tõi välja, et esimese hanke puhul oli informatsiooni oluliselt vähem, sest omavalitsusel puudus tegelik ülevaade jäätmevaldajatest, kuid iga jäätmeveo perioodiga lähevad andmed täpsemaks. Vedaja oli skeptiline omavalitsustelt saadava info suhtes öeldes, et enne hanget tehakse piirkonna nõudluse kohta täiendavaid päringuid, sest tihti ei anna omavalitsuselt saadavad andmed adekvaatset kirjeldust lepingu esemest (Intervjuu G).

Vald F hindas enda positsiooni teistest erinevalt, sest vallas oli varem oma munitsipaalettevõtte (Intervjuu F). Seega peeti informatsiooni jaotust osapoolte vahel võrdseks. Samas nõustuti, et mida aeg edasi, seda rohkem on vaja konsultante, et hinnata teenustasu adekvaatsust. Vallas F peeti seda normaalseks arenguks. Kui teenust enam ise ei pakuta, siis pidev kompetentsi tõstmine muutuks liigselt kulukaks, sest sellisel moel nagu eraettevõtjal, ei ole vallal võimalik spetsialiseeruda.

### **Lepingu partnerite vaheline suhe**

Fernandez (2009, 72) ütleb, et lepingute muutmise detailne reguleerimine on seotud lepingu osapoolte vaheliste suhete usalduslikkusega. Kõigis KOVides oli lepingu muutmine varem või hiljem reguleeritud (Lisa 5). Valdade B ja E puhul oli täpne regulatsioon kehtestatud enne hanke välja kuulutamist. Väidetavalt vaadatakse lepingu muutmist reguleerivad määrused üle enne iga hankemenetluse algust, et olla veendunud õigusakti ajakohasuses (Intervjuu B). Jäätmevedaja sõnul on lepingud nii detailselt ära reguleeritud, et isegi kui hankija ise eksib näiteks nõudluse prognoosiga, ei saaks vedaja seda tuua kui põhjendatud alust hinnatõusuks. A, C ja D puhul sätestati lepingu muutmise tingimused lepingus ning lepingu elluviimise ajal täpsustati lepingut oluliselt määrusega. Regulatsioonides toodi välja ka konkreetseid tingimusi, mille muutudes võib teenustasu tõstmist taotleda. Näiteks seadusandlusega seotud muudatused, jäätmekäitluskoha värvahinna muutus, kütuse hinna oluline suurenemine. Seega valdade A, B, C, D ja E puhul oli pakkujatel hankemenetluse ajal teada, millistel tingimustel ja kas saab lepingut muuta. Vald F oli ainuke, kes algselt mingit regulatsiooni ette ei näinud.

Siinkohal on autori arvates oluline tähelepanu pöörata ka lepingu muutmise sagedusele. Eranditult kõigi juhtumite puhul leiti, et teenustasu ei peaks muutma rohkem kui korra aastas. Valdade A, B, D esindajad tõid intervjuude käigus välja, et jäätmevedaja taotlus peale vähem kui aastast veo rakendamise aega tuli suure üllatusena ning tekitas pahameelt. See võib seletada, miks enamus (v.a vald C) juhtumite puhul oli kehtestatud ka ajaperiood, mille jooksul teenustasu ei või tõsta peale lepingu sõlmimist.

Mõnevõrra üllatuslikult pidasid kõik vallad (v.a D) suhteid teenuse pakkujaga usalduslikeks. Vald C ja E esindajad mainisid, et teenuse pakkuja on olnud vastutulelik ja paindlik, mis loob usalduslikumad suhted. Valdade A ja B esindajad tõid välja, et ettevõtjalt eeldataksegi käitumist, mis viimase kasumit suurendab. Samas valla B esindaja põhjendas, et seetõttu tuleb ka detailsemad regulatsioonid sätestada. Sellest teeb autor pigem järelduse, et nendes valdades ei olnud tegemist kuigivõrd usaldusliku suhtega. Valla D esindaja arvas, et viie aastane periood on usaldusliku suhte kujunemiseks liiga lühike aeg. “Jäätmevedaja töötab ju selle nimele, et saada kasumit ja meie [selle nimel, et] inimesele võimalikult odava raha eest hea teenus saada. Juba selles valemis on konflikt sisse kirjutatud.” (Intervjuu D) Vald F oli ainuke, kelle puhul võis tõepoolest arvata, et tegemist oli usaldusliku suhtega. Väidetavalt olid suhted vedajaga pigem mitteformaalsed ja neid kirjeldati kui “aumehelikke.” (Intervjuu F) Jäätmeveo ettevõtte esindaja nendib, et suhted on ajajooksul muutunud vähem usalduslikemaks.

Järgnevas tabelis (Tabel 2) on kokkuvõtlikult esitatud KOVides esinenud tingimused, mis võisid soodustada lepingu muudatuste tegemist.

**Tabel 2**  
**Juhtumites esinenud lepingute muudatusi soodustavad tingimused**

Soodustavad tingimused	Vald A	Vald B	Vald C	Vald D	Vald E	Vald F
Lepingupartnerite huvide erinevused	+	+	-/+	+	-/+	-
Varade ja protsessi spetsiifilisus	+	+	+	+	+	+
Informatsiooni asümmeetria	+	+	+	+	+	-
Lepingu partnerite vaheline suhe	-/+	-/+	-/+	-	-/+	+

Koostaja: Autor



## 2.5 Osapoolte käitumisloogikate analüüs

### Alapakkumiste esitamine

Kõikide valdade puhul oli hindamiskriteeriumiks madalaim hind, teenuselt saadav kasum sõltus tarbijatelt saadavast tasust ja jäätmevedaja initsieeris teenustasu tõstmise protsessi. Pakkumused tehti kõik märkimisväärselt alla KOJV piirmäära. Kõik intervjuueeritavad tunnistasid, et pakkumisi avades võis järeldada, et kõikide konteinerite puhul ei olnud tegemist tühendamise turuhinnaga, kuid pakkumist sellepärast tagasi ei lükatud. Valla B esindaja ütles küll, et pakkumisi võrreldes oli pakutud hindade tase suhteliselt ühtlane ja ükski pakkumine ei olnud oluliselt madalam teistest (Intervjuu B). Jäätmevedaja sõnul võis see olla tingitud hankija poolt esitatud lepingu eseme kirjeldusest. Vedaja küll tunnistab, et alapakkumiste tegemine võib olla pakkuja strateegiline valik, kuid pigem on siin korrelatsioon detailselt esitatud lepingu eseme kirjelduse ja üksteisele lähedaste hinnapakumiste vahel (Intervjuu G). Valla F esindaja selgitas, et põhjendamatult madalat hinda vaidlustavad tavaliselt konkurendid ja mitte tellija (Intervjuu F). „Jäätmevaldajad on rahul, kui saavad veo odavamalt.“ (Intervjuu D) Valdade E ja F esindajate ütluste kohaselt isegi kui omavalitsus on ise välja arvutanud tegeliku veo-, käitlemis- ja ladestamiskulu ning leidnud, et see on tunduvalt suurem, kui esitatud hinnad, ei saa öelda, et tegemist on põhjendamatult madala hinnaga, sest omavalitsus ei tea, mis hinnaga jäätmeid edasi müüakse (Intervjuu E, F). “Pakkuja arvestab väga paljude asjadega ja töötab ka mõningas osas kahjumiga /.../ Sõltub sellest, kellele ta need jäätmed pärast müüb.” (Intervjuu F) Valla D esindaja on samuti teadlik, et esitatakse alapakkumisi, kuid arvas, et jäätmevedajal on vaja pigem jäätmemahut kätte saada ja teenustasu suurus omab vähem tähtsust. Valla C esindaja seevastu tunnistab, et hanke tühistamist isegi kaaluti, kuid sellest loobuti, kuna kardeti kohtuvaidlust vedajaga ja veoteenuse alustamisega venitamist (Intervjuu C). Ka valla F esindaja mainis pakkujate valmidust kohtu poole pöörduda.

Jäätmevedaja kommenteeris ebanormaalseid hindu öeldes, et taolised hinnad ei näita reaalselt kulu, vaid on esitatud selleks, et veopiirkond endale saada (Intervjuu G). Jäätmevedaja esindaja sõnul sõltub kõik hindamiskriteeriumitest: kui enam levinud konteineriliik saab rohkem hindepunkte, siis sellele pakutakse võimalikult odav hind ja kõik ülejäänud konteinerid saavad sellise hinna, mis kataks ka alapakutud hinnaga konteineri tühendamisest tekkinud kulu.

Kõigis valdades põhjendas jäätmevedaja teenustasu tõstmist jäätmekäitluskohaga seotud kuludega (sh saastetasu määra, väravahinna tõus ja/või jäätmekäitluskoha vahetusega seonduvad lisakulud) ja kütuse hinna tõusuga. Valdades A, D ja F toodi põhjenduseks ka miinimumpalga kasv. Vallas D oli jäätmevedaja teenustasu tõstmise taotluse põhjenduseks ka oodatust väiksem nõudlus teenuse järele. Jäätmevedaja esindaja selgitas, et juhul kui tiheasustusosalal jääb iga teine objekt teenindamata, siis prognoositud teenustasu jääb saamata, aga kilometraaž ja kulu sellest ei vähene (Intervjuu G). Vald ei pidanud nõudluse prognoosi valesti arvestamist piisavaks põhjuseks, et teenustasu tõsta ning pigem arvati, et tegemist on otsitud põhjusega (Intervjuu D). Samas tunnistati, et omavalitsus esitas hankel vabatahtlikult lepingu sõlmijate prognoosi, mis võis olla liiga optimistlik. Vald ei tahtnud sundida kõiki jäätmevaldajaid liituma, ehkki see oli kirjas nii määrukses kui ka lepingus, mis omakorda võis vedajale teatud ootusi luua.

Vallad A, E ja F pidasid jäätmekäitluskohaga seotud kulude tõusu piisavaks põhjenduseks, sest jäätmevedaja ei saa reeglina jäätmekäitluskohaga seonduvaid tasusid kontrollida. Vald C ei tahtnud algselt teenustasu taotlust rahuldada, kuna oli teada, et jäätmevedaja ise oli jäätmekäitluskohaga haldava ettevõtte osanik. Kuna aga väravahinna tõus oli seotud saastetasu tõusuga, siis taotlus rahuldati. Valdade B ja D esindajad olid seisukohal, et saastetasu tõuseb iga-aastaselt ning jäätmevedaja võinuks valida endale ka soodsama jäätmekäitluskoha. Kütuse hinna muutust tõlgendati pigem kui kallutatud informatsiooni esitamist, kuna kütuse turuhind pidevalt kõigub. Pigem peeti kütuseaktsiisi tõusu piisavaks põhjenduseks (v.a B). Valla F esindaja selgitas, et kütuse hind moodustab kuni 30% hinnast. „Kui see [kütuse hind] tõuseb 10%, siis 3,3%-line kasumimarginaali langus ei vii kahjumisse“ (Intervjuu F). Vald F esindaja sõnul tehti otsus taotlus lõpuks rahuldada, sest kardeti, et vastasel juhul hakkab vedaja tõstma nende teenuste hindu (sh konteineri rent, värava avamistasu jms), mis lepingus ei olnud fikseeritud (Intervjuu F). Vald E esindaja kommenteeris taotluse rahuldamist öeldes, et kuna oli teada, et vedu on nagunii alla omahinna siis „10 senti maksva konteineri tühjendushinna tõstmine 10% ei muuda jäätmevaldaja jaoks midagi.“ (Intervjuu E)

Järgnevalt on koostatud tabel (Tabel 3), kuhu on koondatud valdadele esitatud teenustasu tõstmise põhjendused ja valdade esindajate hinnangud selle kohta, millistel tingimustel on teenustasu tõstmine põhjendatud ja millistel mitte.

**Tabel 3****Teenustasu tõstmise põhjendused ja valdade hinnangud nende põhjendatusele**

Teenustasu tõstmise taotluse põhjendus	Vald A	Vald B	Vald C	Vald D	Vald E	Vald F
jäätmekäitluskoha värvatasu tõus	+	-	-	-	+	+
kütuse hinna tõus	+	-	+	-	+	-
miinimumpalga tõus	+			-		-
väike nõudlus				-		

Koostaja: Autor

**Teenuse kvaliteedi langemine**

Bel ja Fageda (2007) töid välja, et madalam hind võib endaga kaasa tuua teenuse kvaliteedi languse. Samas ükski vald ei arvanud, et see oleks reaalselt juhtunud. See, et jäätmevedaja esitas taotluse teenustasude tõstmiseks öeldes, et vastasel juhul ei ole tal võimalik enam lepingu tingimusi täita, ei tekitanud omavalitsuste esindajate sõnul hirmu, et teenuse kvaliteet võiks selle võrra langeda. Szymanski (1996, 13) selgitab seda jäätmeveo teenuse eripäraga, kus iga jäätmevaldaja on võtnud endale järelevalvaja rolli ning seetõttu pakkuja ei riski vahelejäamisega. Vald A esindaja selgitas, et kuna teenustasud on veelgi madalamad olnud ja jäätmevaldajaid küsitledes ei ole kurdetud, siis ei nähtud vajadust teenustasusid tõsta. Vald B esindaja küll tunnistas, et mõnikord on probleeme olnud, kuid seda ei saa teenustasude suurusega siduda. Vald C esindaja lisas, et hinnamuutus on reeglina ainult väike ja sellega suuri kvaliteedi kõikumisi ei esine. Valda D esindaja arvates teenustasu tõstmise vajadus autojuhi tasemele ei küündi, mistõttu ei oleks õigustatud arvata, et autojuht meelega mõne konteineri tühjendamata jätaks. Vald F arvas samuti, et kvaliteet tõenäoliselt ei langeks. Lisaks kommenteeriti, et kui ebaloogiliselt madala hinna pakub hea mainega ettevõtja, siis nad ei kahtle selles, et teenus on kvaliteetne (Intervjuu F). Jäätmevedaja esindaja kommenteeris, et kui teenustasu ei tõsteta, siis esmalt proovitakse tegevusi võimalikult palju tõhustada. Kui aga nähakse, et piirkonda ei ole võimalik kasumlikult teenindada, siis loobutakse turust (Intervjuu G).

### **Riskide maandamise kulu (mitte) arvestamine**

Valdade A, B, D puhul esitas vedaja omapoolse tõlgenduse hankedokumentide kirjeldusest tuues välja, et lepingu muutmise regulatsioon tekitas õiguspärase ootuse hindade muutmiseks. Taolisi tõlgendusi võis leida ka teistele valdadele esitatud taotlustes, kus viidati muudele asjakohastele dokumentidele, mis õiguslikku ootust võisid luua. Valla D esindaja väljendas aga vastukaaluks valla elanike õigustatud ootust lepingu perioodi jooksul maksta jäätmeveo eest mitte rohkem kui kehtestatud piirmäärad.<sup>5</sup>

Jäätmevedaja esindaja tunnistab, et pakkumise hind sõltub väga palju lepingu muutmise tingimustest. Kui lepingus on tingimused, mis võimaldavad muuta teenustasu, siis vedaja ei arvesta teadlikult riske pakkumisse. Näiteks kui kaks aastat lepingut muuta ei ole lubatud, siis arvestatakse pakkumisse sisse kahe aastane saastetasu tõus, hoolimata sellest, et lepingu periood on näiteks viis aastat ja on teada, et saastetasu tõuseb iga aasta. Samas kui muutmine on lubatud, siis kasutatakse saastetasude tõusu põhjendusena, sest see on üldiselt kõigile osapooltele teada juba pakkumist tehes ning selle võrra hakataksegi kokkuleppeliselt iga aasta hinda tõstma. (Intervjuu G)

Omaavalitsused (v.a vald E) pigem eelistasid, et teenustasusid üldse ei tõstetaks ja tahtsid, et teenuse pakkuja riski maandamise kulu kohe sisse arvutaks. Valdade A, B, D esindajad ei olnud kategooriliselt teenustasu tõstmise vastu nõustudes, et kolmeks kuni viieks aastaks ei pruugi adekvaatselt prognoose teha, kuid vähemalt aasta (vald B arvates vähemalt kolm aastat) peaks suutma ette planeerida. Valla F esindaja ütles, et jäätmeveos on äririske liiga palju, et neid iga aasta muutma hakata. Kuna riskid on ka vaieldavad, siis pigem peaks need kohe hinna sisse arvestama ja mitte jääma lootma, et teenustasu tõstetakse. Vedaja ei pidanud õigeaks, et vallad tahavad püsivaid hindu viieks aastaks. See tähendaks, et hind oleks küll stabiilsem lepingu periood kestvuse ajal, kuid kõrgem jäätmevaldaja jaoks.

### **Poliitiline kaalutus muudatuste tegemisel**

Valdades B, C, E ja F on teenustasu tõusu küsimused (varasemalt piirmäärade piires) volikogult vallavalitsusele delegeeritud, kuid valdades A ja D on need endiselt volikogu otsustada. Perioodil 2005 - 2009 toimusid kahel kohaliku omavalitsuse volikogu valimised. Guasch (2004) on leidnud,

---

<sup>5</sup> Vedaja teenustasu tõstmise taotlust rahuldades oleks pidanud muutma ka piirmäärasid.

et enne valimisi võib volikogu seisukoht teenustasude tõstmise osas olla teissugune kui peale valimisi. Samas valdade esindajad ei tunnistanud, et taoline seos esineks nende vallas. Väidetavalt on seisukohad alati samasugused olnud (Intervjuu A, D). Valla D esindaja arvas, et kuna hinnatõus ei ole tavaliselt suur, siis kodanikke see küsimus ei huvita nii palju, et peaks volikogu liikmete käitumist mõjutama. Valdade B, C, E, F esindajad kinnitavad, et volikogul on teenustasude küsimuses väga vähe öelda. Jäätmevedaja esindaja väidab, et valimiste perioodil, ei hakka vedaja teenustasu tõusu taotlema, sest siis on väga väike tõenäosus, et see rahuldatakse. Jäätmevedaja esindaja lisab, et kui teenustasu tõusu üle otsustab volikogu ja mitte vallavalitsus, siis tuleb arvestada, et tegemist on rahva poolt valitud esindajatega, kes tahavad ka järgmise volikogu koosseisu kuuluda. „Jäätmeveo teenustasu tõus on pigem poliitiline otsus.“ (Intervjuu G)

### **Teenuse pakkumise lakkamine**

Vald A ja D olid ainukesed, kelle puhul tuli juttu lepingu katkestamisest. Peale pikka kirjavahetust vald D ja jäätmevedaja vahel ei olnud omavalitsus endiselt valmis teenustasusid tõstma. Vedaja pidas seda omavalitsuse poolseks oluliseks lepingu rikkumiseks ja teatas, et samadel tingimustel jätkates on vedaja kaotanud huvi lepingu täitmise vastu. Ülesütlemise avaldusele lisati ka vabaturu hinnakiri, kus hinnad olid oluliselt kõrgemad, kui kehtivad hinnad. Valla esindaja kirjeldas seda kui selg vastus seina situatsiooni. Vald A ei olnud kahel esimesel korral vedaja taotlust rahuldanud ning kolmandal korral vihjas vedaja soovile teenuse pakkumine lõpetada. Vallas oli aga sel hetkel uus hange välja kuulutamata ning KOV esitati hoopis lepingu pikendamise taotlus, mille vedaja ära kasutas, et omapoolse nõusoleku tingimusena tõsta teenustasusid. Taolist käitumist oli ka teiste valdade puhul. Enamus KOVe (v.a vald F) nõustusid, et juhul kui teenustasu tõstmise taotluse mitterahuldamisele järgneb lepingu ülesütlemise avaldus, siis pigem lepatakse kokku teenustasu tõsus, kui lastakse leping katkestada.

Kõik vallad pikendasid vedajaga lepingut. Vallad A, B, D ja E pidasid lepingu pikendamist vajalikuks, sest uut hanget ei olnud veel erinevatel põhjustel (näiteks praktika kontsessioonide osas ei olnud välja kujunenud, jäätmekäitluskoht ei olnud valminud jmt) välja kuulutatud. Teistkordselt pikendasid vallad B, C, E ja F. Valla B puhul oli endiselt hange välja kuulutamata, kuid ülejäänud kolme hanked olid kohtu poolt peatatud ning menetlusega ei saanud edasi minna enne kui kohtuotsus nende asjus oli tehtud.

Pea kõigi valdade puhul (v.a vald D) vastas jäätmevedaja omapoolse lepingu pikendamise tingimusena teenustasu tõstmise taotlusega. Vald E puhul ei tõstetud teenustasusid kohe, kuna jäätmevedaja enne ja pärast lepingu pikendamise taotlust esitatud teenustasude taotlustes esitatud suurused erinesid. See tekitas omavalitsuse volikogus suurt pahameelt ja seetõttu otsustas omavalitsus teenustasusid tõsta alates järgmisest aastast, millega jäätmevedajaga ka nõustus. Vald F oli ainuke, kelle puhul leping küll pikendati, kuid teenustasu koos sellega ei olnud omavalitsus nõus tõstma. KOV esindaja sõnul ei usutud, et vedaja loobub piirkonna teenindamisest, sest turule tahtjaid oli teisigi. Tol hetkel oleks omavalitsus olnud valmis ka lepingu lõpetama. “Eelkõige on meie jaoks tähtis kvaliteet, nii et vabaturu hinnad ei hirmuta.” (Intervjuu F) Intervjuu käigus selgus, et uue vedajaga lepingu sõlmimine võttis ligikaudu kaks aastat aega, sest hanketingimusi vaidlustati kõigis kolmes kohtuastmes. Kusjuures vaidlustajaks oli just endine vedaja, kes võitja väljakuulutamisel oleks piirkonnast ilma jäänud. Kuna aga vahepeal oli korraldatud jäätmeveo viie aastane periood (nagu see juhtus ka valdade A, C ja E puhul) läbi saanud, siis vormiliselt oli tegemist vabaturu olukorraga. Sellest teadlikuna jäätmevedaja hoopis langetas hindu, et luua konkurentidele sisenemisbarjäär (Intervjuu F).

Vallad A, B, C ja D põhjendasid lepingu pikendamise vajadust sellega, et lepingu lõppemisel oleks piirkonnas teenuse pakkumine lakanud. Vald B tõi välja, et vabaturu tingimustes on vallal väiksem kontroll ettevõtja tegevuse üle ja jäätmevaldajad peavad maksma kõrgemat hinda. See aga ei ole avalikes huvides põhjendatud olukord. Seega nõustusid omavalitsused ka teenustasu tõstmise tingimusega.

### **Maine väärtustamine**

Kuigi Eestis ei ole jäätmeveo ettevõtte valik sugugi strateegiline otsus ja tehakse konkurentsipõhiselt, väidab vedaja esindaja, et reputatsioon on nende ettevõttele väga tähtis. Vedaja esindaja oskas tuua näiteid omavalitsusest, kes on üritanud seada hanketingimusi nii, et need oleksid soodsamad vedajale, keda vald ise tahaks oma piirkonda. Seega võib vedaja motivatsiooni hoida oma mainet pidada kõrgeks. Nagu selgus ei ole ka vallad päris ükskõiksed turul olevate ettevõtete suhtes. Valla B esindaja näiteks tunnistas, et algselt loodeti, et endine vedaja võidab ka järgmise hanke ja seetõttu kehtestati viie aastane lepingu periood. Muidu oleks ilmselt antud kontsessioon

lühemaks perioodiks. Valla esindaja tõi välja, et lepingut endise vedajaga pikendati hea meelega. (Intervjuu B) Küll aga ei ole vedaja ise kunagi lepingu pikendust taotlenud. See initsiatiiv on tulnud omavalitsuste poolt (Intervjuu G). Valla D näite puhul jääb samuti mulje, et maine võib olla oluline. Hoolimata sellest, et tegelikult oli vedajal nii seadusest kui ka hankelepingust tulenevalt õigus nõuda igalt jäätmevaldajalt väikseima lubatud konteineri tühjendamise tasu, ei rakendanud jäätmevedaja oma õigust, vaid pigem eelistas lepingu katkestada. Ühes oma taotluses tunnustab ta omavalitsuse tööd jäätmevaldajate liitmisel lepingutega ning kinnitab, et mõistab valla probleeme jäätmevaldajate liitmisel. Ka vald E esindaja kinnitas, et vedaja on olnud vastutulelik ja ei ole hinda tõstnud isegi kui piirkonnas on tegelikult vabaturg. Samas tunnustab valla esindaja, et ilmselt tahtis vedaja turgu hoida. (Intervjuu E)

## **2.6 Järeldused**

Kõikide valdade puhul olid eesmärkide erinevusega loodud tingimused lepingu muutmiseks. Juhtumite puhul, kus kontsessiooni andja eesmärgid ja huvid lähenesid teenuse pakkuja eesmärkidele, oli teenustasu tõstmine vähem problemaatiline.

Kuivõrd töös uuritud juhtumite puhul oli tegemist võrdlemisi lühiajaliste lepinguliste suhetega, siis ehk seetõttu võib sellele omistada pigem protsessi kui varade spetsiifilisust. Protsess ja teenuse harjumuspärane jätkamine on vaadeldud lepingute puhul osutunud olulisemaks, kui investeringud.

KOVID tunnistasid, et hinnakujundamise küsimustes on vedajal rohkem informatsiooni kui vallal. Samas ei öeldud seda mitte niivõrd jäätmete veokulude kohta, kui pigem järelturult saadavate tulude. Kuivõrd just see hinnakujunduse komponent on avalikule sektorile teadmata. Tehniliste tingimuste seadmisel hinnati oma oskusteavet juba paremaks. Siit järeldub, et ehkki majasisene teadmine teenuse pakkumisest võib küll olla vähenenud, on kompetents hangete läbiviimisel tõusnud.

Jäätmevedaja erinevates taotlustes esitatud infot võrreldes selgus, et mitte kõigis neist ei esitatud võrreldavat infot. Näiteks kui põhjenduseks oli toodud töötasu tõus, siis ühes taotluses toodi välja miinimumpalga muutus piirmäära kehtestamise ajaga võrreldes, siis jällegi riigi planeeritava

miinimumpalga tõus ning ühes taotluses keskmine töötasude kasv. Samamoodi kütuse hinna muutuste puhul toodi välja nii erinevate tanklate hindu, erinevatel aegadel kui ka aktsiisimäära tõusu. Mu *et al.* (2010) järgi viitab taoline valikuliselt kallutatud ja mittetäieliku informatsiooni esitamine oportunistlikule käitumisele. Vallad hindasid objektiivsete põhjustena teenustasu tõstmiseks pigem maksude tõus (st kulusid, mida jäätmevedaja ei saa mõjutada), aga mitte turuhindade muutust. Siinkohal ei tohiks alahinnata vale nõudluse prognoosi ohtlikust vedajale, sest teenuselt saadav kasum sõltub tarbijatelt saadavast tasust. Seega on jäätmevedajal suur nõudluse risk, mille realiseerumist on raske ette näha, sest algandmed tulevad omavalitsuselt, kellel on muuhulgas õigus ka jäätmevaldajaid vabastada jäätmeveost.

Töös selgus, et hoolimata sellest, et üldiselt pidasid kõik vallad lepingupoolte vahelisi suhteid usalduslikeks, näeb hankija siiski vajadust regulatsioonide järele. Seega ei saa siinkohal nõustuda Fernandezi (2007) väitega, et head suhted alati viivad väiksema reguleerituseni. See võib olla aga tingitud ka jäätmeveo kontsessiooni lühikese kestvusest. Viie aasta jooksul ei pruugi usalduslik suhe välja kujuneda. Omavalitsus, kus oli tegemist usaldusel põhineva lepinguga, erines teistest oma suuruse ja asustustiheduse poolest, mis võis tõsta turu-atraktiivsust ning läbi selle ka võrdsustada läbirääkimiste positsiooni vedajaga.

Samas võib seda seletada lepingulise suhte haldamise erinevus. Avalikule sektorile on omane pigem jäik lähenemine, kuid erasektoris eeldab paindlikkust ja lepingu tingimuste üle läbirääkimisi. Seda illustreerib hästi pakkumiste esitamisel vedaja eeldus, et vald on teadlik, et pakutud hinnas riski maandamise kulu ei ole ja tegemist on nõ vaikiva kokkuleppega, et iga-aastaselt võib hinnatõusu läbi rääkida. Töös käsitletud juhtumitest üks vald võis tõenäoliselt taolistel eeldustel lepingulisse suhtesse tõepoolest astunud olla, kuid teised eeldasid, et pakkumise ajal esitatud hind jääb kehtima terveks lepingu perioodiks. Nagu juba eelnevalt välja toodud on regulatsioonide vajadus tingitud ka osapoolte erinevatest eesmärkidest, mis tihti ei joondu – erasektori huvi on kasumit maksimeerida ja avaliku sektori huvi on madalaim hind teenuse tarbijale.

Järgnevalt on koostatud tabel (Tabel 4), kuhu on koondatud dokumendianalüüsi ja intervjuude tulemusel saadud informatsioon lepinguosapoolte käitumisstrateegiate ja/või ootuste üksteise käitumise suhtes esinemise kohta.



**Tabel 4****Lepinguosapoolte käitumisstrateegiate ning üksteise suhtes ootuste esinemine valdades.**

<b>Käitumisstrateegiad</b>	<b>Vald A</b>	<b>Vald B</b>	<b>Vald C</b>	<b>Vald D</b>	<b>Vald E</b>	<b>Vald F</b>
Alapakkumise esitamine	+	-/+	+	+	+	+
taotlus esitati enne pooleteise aasta möödumist lepingu sõlmimisest	+	+	+	+	+	-
Teenuse kvaliteedi langemine	-	-	-	-	-	-
Riskide maandamise kulu mitte arvestamine	+	+	+	+	+	+
(Vedaja) regulatsioonidega loodud õigustatud ootus	+	+	+	+	+	-/+
(Tellija) muutumatu hind terve lepingu perioodi	-/+	-/+	+	-/+	-	+
Poliitiline motivatsioon	-/+	-/+	-/+	-/+	-/+	-/+
otsustab volikogu	+	-	-	+	-	-
Teenuse pakkumise lakkamine	+	+	+	+	+	+
(Vedaja) lepingu katkestamine	-/+	-	-	+	-	-
(Tellija) lepingu pikendamine	+	+	+	+	+	+
(Vedaja) pikendamine teenustasu tõusu tingimusega	+	+	+	-	+	+
(Vedaja) hanke vaidlustamine	-	-	+	-	+	+
Maine väärtustamine	+	+	+	+	+	+

Koostaja: Autor

KOVide primaarseks hindamiskriteeriumiks on madalaim hind. Kuigi pakkumiste võrdlusest saab KOV piisavalt informatsiooni, et tunnistada pakkumine põhjendamatult madalaks, ei leidunud analüüsitud valdade seast ühtegi, kes oleks seda teinud. Omavalitsused on pigem veendunud, et pakkuja on arvestanud kõiki riske ning on võimeline terve lepingu perioodi pakutud hinnaga teenust osutama. Jäätmetel on järelturg ning osasid konteinereid ristsubsideeritakse. Seega on KOVid veendunud, et jäätmevedaja on võimeline piirkonda teenindama ka kahjumiga. KOVid ei teadvusta põhjendamatult madala hinnaga kaasnevaid ohte nii jäätmevaldajatele kui ka vedajale. Liigselt

madal hind seab ohtu teenuse pakkuja majandusliku jätkusuutlikkuse ning läbi selle võib teenuse kvaliteet langeda või pakkumine üldse lakata. Omavalitsused, aga teenuse kvaliteedi langust ei karda (isegi kui on teada, et pakkuja esitas põhjendamatult madala hinna).

Empiirilises osas leidis kinnitust Hart *et al.* (1997) väide, et erasektoril on põhjust otsida viise kokkuhoiduks, kuid erinevalt tema eeldusele, et seda tehakse tingimusel, et lepingu muutmise on võimalik, näitas antud töö analüüs, et taoline tendents võib toimuda ka juhul kui lepingu muutmise ei tundu tõenäoline ja kulude kokkuhoid võib olla tingitud kasumi vähenemisest ja suutmatusest teenustasu tõsta.

Teenuse pakkuja tõi oma taotlustes välja, et kui lepingus on sätestatud lepingu muutmise tingimused, siis sellega on omavalitsus loonud vedajale õiguspärase ootuse hinnatõusuks. Samas isegi kui lepingu tingimused näevad ette teenustasu muutmise võimaluse, võtab jäätmevedaja endale suure riski, kui ta ei arvesta tulevast kulude tõusu hinnapaksumisse. Nagu juba eelpool välja toodud, siis alati ei ole lihtne teenustasusid tõsta, sest omavalitsused eelistaksid pigem stabiilseid hindu terve lepingu perioodi jooksul. Samas sunnitaks sellisel juhul jäätmevaldajat maksma kulude eest, mis võib olla mitte kunagi ei realiseeru. Kuigi siinkohal väljendub vedaja soov pakkuda võimalikult madalat hinda, ei ole tegemist puhtalt altruistliku eesmärgiga, vaid see on seotud võitlusega turu üle. Arvestades paksumisse sisse kõikvõimalikud kulud võib vedaja esitada liigselt kõrge hinna ja jääda piirkonnas teenindamise võimalusest ilma.

Analüüsidest valdade esindajate intervjuudes antud vastuseid selgus, et jäätmevedajale on hinnatõus juba paksumise tegemise ajal teada ning kasutatakse ära hankija teadmatust, kes arvab, et pakutud hinnaga kavatsetaksegi järgnevat kuni viis aastat teenust pakkuda. Järeldust toetab ka mitme valla hinnang, et taotlustes justkui otsitakse põhjust, et hinda tõsta. Samuti ei usutud jäätmevedaja väiteid, et kulusid ei olnud võimalik isegi mitte poolteist aastat ette näha. Kui hankija tõepoolest eeldaks hankemenetluse algusest peale, et hind ei ole püsiv, siis pakkujaga lepingu sõlmides seataks kahtluse alla, kas lepingu aluseks olnud hankemenetluse käigus on antud lepingu jõustamise õigus objektiivselt ja kõigile teadaolevatel tingimustel.

Kuigi ükski valla esindaja ei tunnistanud, et nende omavalitsuses oleks tehtud poliitilisi otsuseid teenustasude tõstmise osas valimiste perioodil, võis jäätmevedaja kogemust arvesse võttes suhtuda antud vastustesse teatava reservatsiooniga. Jäätmevedaja arvas, et kuigi see ei ole reegel, on tõenäosus, et taotlus rahuldatakse suurem kui selle üle otsustab kohapealne täitevvõimu organ. Seda toetab ka juhtumianalüüs. Nimelt neis valdades, kus volikogu tegi otsuseid teenustasu tõstmise üle, oli jäätmevedaja peaaegu et valmis turult lahkuma, sest teenustasusid ei olnud terve lepingu perioodi jooksul tõstetud.

Kõige enam tunnevad vallad ennast survestatult, kui on ohus teenuse osutamise jätkamine. Cruz ja Marques (2013) järgi avaldub sellises olukorras pakkuja parem läbirääkimiste positsioon. Analüüsitud valdade puhul esitas jäätmevedaja lepingu pikendamise vajaduse ilmnemisel nõudmise teenustasude tõstmiseks, mis seab kahtluse alla vedaja poolse käitumise eetilise. Samas leidis ka juhtum, kus teenustasu ei tõstetud. Selle juhtumi puhul märgiti esmatähtsaks teenuse kvaliteeti ja leiti, et piirkond on niivõrd atraktiivne jäätmevedajate jaoks, et pikendamisega ollakse nõus igal juhul. See ilmestab hästi ka jäätmevedaja maine väärtustamist. Mis puutub vedaja vastutulelikkusesse teenuse osutamisel, siis üldiselt olid kõik vallad nõus, et asjaoludes, mis puudutavad otseselt teenuse pakkumist, on vedaja reeglina olnud paindlik.

## Kokkuvõte

Kontsessioonide andmine erasektorile on järjest enam populaarsust koguv viis avalike teenuste pakkumise korraldamiseks. Tavapäraselt huvitatakse kontsessiooni andmisel ennekõike teenuse pakkuja valikuprotsessist, mis peab olema läbipaistev ning konkurentsitingimusi arvestav, ning edasine lepingu jõustamise periood pälvib vähem tähelepanu. Samas võib just lepingu elluviimise ajal avalduda lepingupartnerite omakasupüüdlik käitumine, mis seab ohtu ka valikuprotsessi õiguspärasuse. Lähtuvalt sellest on oluline, et avalik sektor teadvustaks rohkem erasektori poolseid käitumisloogikaid ja eesmärke.

Kohalikes omavalitsustes esinenud juhtumite analüüsi tulemusena selgus, et eesmärkide joondumine mõjutab osapoolte käitumist niivõrd, et kus avaliku sektori kontsessiooni andmise eesmärgid lähenesid teenuse pakkuja eesmärkidele (hoolimata sellest, et tegemist ei olnud primaarsete huvidega), oli teenusetasu tõstmine vähem problemaatiline. Üldine suhtumine lepingu muutmise taotlustesse oli aga pigem skeptiline. Enamus KOVe pidas vajalikuks lepingu muutmisi detailselt reguleerida, kuigi suhteid erasektorist lepinguosapoollega peeti heaks. Näidete puhul, kus teatavat eesmärkide lähenemist esines, olid ka lepingu tingimused muudatuste osas vähem reguleeritud.

Eraettevõtte esitab teadlikult alapakkumisi, kuid omavalitsus ei pea seda probleemiks, sest eeldatakse, et esitatud on pakkumised, mis kajastavad hindasid, millega vedaja on realselt valmis teenust osutama. Omavalitsused arvavad, et pakkuja näeb piisavalt ette makromajanduslikke muutusi. Arvestamata sealjuures, et pakkujal on tihti väga piiratud võimalused teenustasu suuruse kujundamisel. Samuti mängib erasektori käitumise kujundamises rolli lepingu pikendamiste ja tulevaste kontsessioonide võimalus. Enamus omavalitsusi, seda aga oma läbirääkimispositsiooni tugevdamiseks ära ei kasuta. Omavalitsuse jaoks on esmatähtis, et teenuse pakkumine ei lakkaks ning ei riski vedaja tingimuste rahuldamataga jätmisega juhtudel, kui lepingut on vaja pikendada või lepingut tahetakse katkestada.

Erasektoris kiputakse omakasupüüdlikult käituma kui teatakse, et lepingu tingimusi on võimalik lepingu elluviimise ajal muuta ning eriti juhtudel, kus pakkuja on initsieerinud lepingu muudatuse, kuna siis ollakse paremal läbirääkimiste positsioonil. Esines ka regulatsioonide ja õigusnormide mitmetiõlgendamist erasektori poolt ning lepingu muutmise põhjendusena valikuliselt kallutatud ja mittetäielikku teabe esitamist. Avaliku sektori puhul on oportunistlik käitumine tõenäolisem juhtuma, kui otsustaja rollis on seadusandlik kogu. Kuigi ühegi valla esindaja ei tunnistanud, et nende omavalitsuses oleks tehtud poliitilisi otsuseid teenustasude tõstmise osas valimiste perioodil, võis jäätmevedaja kogemust arvesse võttes suhtuda antud vastustesse teatava reservatsiooniga. Ettevõtja jaoks on tõenäosus, et teenustasu tõstetakse suurem, kui selle üle otsustab kohapealne täitevvõimu organ.

Töö teoreetiline raamistik jätab lahendamata analüüsi tulemusena selgunud hankevaidlustamise aspekti lepingu muudatuste tegemisel. Mõneti ootamatult selgus, et omavalitused tunnevad end survestatult ka jäätmevedajate vaidlustamise valmisoleku tõttu. Hirm vaidlustamiste eest dikteerib ka lepingu eseme tingimusi. Kindlasti vajaks edasist uurimist ettevõtjate käitumisloogika just hanketingimuste vaidlustamise osas.

Era- ja avaliku sektori käitumisloogikad (nii lepingute sõlmimise kui ka muutmise ajal) on märkimisväärselt erinevad ja seda eelkõige põhjusel, et üksteise osas on teatavad eeldused ja/või ootused, mis ei kirjelda adekvaatselt kummagi osapoole tegelikku strateegilist käitumist. Nii avaliku kui ka erasektori käitumises võib esineda lepingu muudatuste läbirääkimisel oportunisti tunnuseid. Seetõttu prevaleerib lepingute muutmisel pigem klassikalise lepingu käsitus. Hankija eesmärk on läbi regulatsioonide vähendada lepingu mittetäielikkusest tulenevat ebakindlust ja seeläbi vähendada tehingukuluseid. Usaldusel põhinev leping on võimalik, kui täidetud on vähemalt järgmised tingimused: informatsioon ühtlaselt jaotunud, eesmärgid on joondunud, võimalus teenust turul edasi pakkuda.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et töös püstitatud probleem leidis kinnitust. Avalik sektor ei teadvusta piisaval määral erasektori poolseid käitumisloogikaid ja eesmärgi ning seega on igati õigustatud pöörata rohkem tähelepanu just lepingu jõustamise protsessis esineda võivatele kõrvalekalletele.

## Summary

### **“The Conditions Favouring Modifications in the Concession Contracts and Organizational Strategies: The Case of Municipal Waste Management Concessions in Estonia.”**

Giving public service concessions to the private sector is becoming more and more popular, since it is believed that the private sector is more efficient in providing services for the public. However, in the case of concession agreements it is likely that the contract signed is incomplete, the parties may act opportunistically and problems in enforcing the contract may occur, because the object of the contract is difficult to define. The concession gives the right to operate and profit by a specified activity, which incites self-interested behaviour. Therefore it is important for the public sector to take measures against any deflection from what was initially agreed upon in the contract.

The purpose of the master's thesis is to find out what are the conditions that favour modifications in the contracts and which behavioural strategies the contracting parties use when submitting a bid in market conditions and later when bilaterally renegotiating the terms of the contract.

The theoretical part of the thesis gives an overview of the concepts used when discussing contractual relationships. The dominating paradigms are transaction costs and principal-agent theory (Greve 2008, 40). According to the transaction costs theory modifications of contract terms occur more likely when specific preconditions are met: uncertainties, information asymmetry, asset specificity. Principal-agent theory on the other hand assumes that there are no uncertainties, agent behaves always rationally and the goals are non-aligning with the principal. Therefore opportunism is expected to be present in renegotiations. Trust becomes an important component when there is high uncertainty and risks. Since the two main theories are considered to be incomplete in this respect, the research is complemented with the concept of trust between the parties. (Alford, O’Flynn 2012, 124)

Based on the afore mentioned concepts the following behavioural strategies have been described: abnormally low bidding with an intention to win the market and renegotiate the prices once the contract is signed; lowering service quality, risk hedging cost are (not) included in the bid when there are regulations that create legitimate expectations to renegotiate; considering political consequences when renegotiating the terms, discontinuing the service provision.

The author uses qualitative research method to perform the analysis. Data collection was performed by conducting seven semi-structured interviews (including 1 interview with the waste management enterprise), additionally, document analysis was used. The focus of the empirical analysis was on six local governments that had previously modified the service fee and longitude of the contract with waste management enterprise.

Empirical analysis shows that all the preconditions have been present in all the cases. In cases where goals were more aligned the raising of service fees was less problematic. The case of waste management turned out to be more process specific than asset. That might explain also why maintaining a stable and good quality service weighed more than the price in renegotiations. The waste collecting company has more information about the service delivery than the public sector, but this is truer about the secondary market of waste, which makes it difficult for the local government to assess the bids and decide whether renegotiating the price is legitimate.

The thesis found that regardless of the overall good relationship between parties the procurer felt the need to protect itself with detailed regulation. The main discovery of the case studies was that both parties have very different expectations towards one another's behaviour. Even in the bidding process. The procurer thinks that the bidding price is a binding promise for the whole concession period, but concessionaire thinks it will be able to raise the prices according to the changing environment. However there were also implications of opportunistic behaviour amongst the parties. When the public sector feels the need to extend the concession period, the private partner often uses this need to negotiate better terms or force through their own agenda. Furthermore, the public sector is fully aware that the bids are often abnormally low and do not cover the costs, but do not acknowledge the danger of quality decrease or private company leaving the market when it stops

being profitable. Then again if the private company sees an opportunity to maintain the market then it tries to keep a good relationship with the public sector partner. On the part of the public sector there were implications that some political incentives have influenced the way decisions have been made during renegotiations. All in all, the thesis shows how public and private sector have little consideration of the different behavioural strategies that one or the other has.



## Kasutatud kirjandus

- Alford, J., O'Flynn J. (2012) *Rethinking Public Service Delivery: Managing with External Providers*. Palgrave Macmillan
- Ancarani, A. (2008) "Chapter 9: Service sourcing." In *International Handbook of Public Procurement*. Ed. K. Thai. USA: Francis & Taylor.
- Athias, L. (2007) "Political accountability, incentives, and Contractual design of public private partnerships." *MPRA Paper No 17089*, University Library of Munich, Germany
- Athias, L., Nunez, A. (2008) "The more the merrier? Number of bidders, information dispersion, renegotiation and winner's curse in toll road concessions." *MPRA Paper No 10539*, University Library of Munich, Germany
- Athias, L., Saussier, S. (2007) "Contractual flexibility or rigidity for public private partnerships? Theory and evidence from infrastructure concession contracts." *MPRA Paper No 10541*, University Library of Munich, Germany
- Bajari, P., Tadelis, S. (2001) "Incentives versus transaction costs: a theory of procurement contracts." *Rand Journal of Economics*, Vol 32, No 3, 387–407
- Bartle, J. R., Ma, J. (2001) "Applying Transaction Cost Theory to Public Budgeting and Finance." In *Evolving Theories of Public Budgeting*. Ed. J. Bartle. New York: JAI Press.
- Bel, G., Fageda, X. (2007) "Why do local governments privatise public services? A survey of empirical studies." *Local Government Studies*, Vol 33, No 4, 517-534
- Bel G., Hebdon R., Warner M. (2007) "Local Government Reform: Privatisation and its Alternatives." *Local Government Studies*, Vol. 33, No. 4, 507-515
- Brown, T. L., Potoski, M., Van Slyke, D. M. (2006) "Managing Public Service Contracts: Aligning values, institutions, and markets." *Public Administration Review*, Vol 66, No 3, 323-331.
- Buxbaum, J. N., Ortiz, I. N. (2008) „Protecting the Public Interest in Long-Term Concession Agreements for Transportation Infrastructure.“ *Public Works Management & Policy*, Vol 13, No 2, 126-137
- Chan, C. F. (2010) "To Talk or To Fight? Collective Effects of Strategic, Cultural, and Institutional Factors on Investors' Renegotiation Approach in Public-private Concessions." *Doktoritöö*. Juhendaja Levitt, R. E. Stanford University. Civil & Environmental Engineering Department
- Cooper, P. (2003) *Governing by Contract*. Washungton, DC: GQ Press.
- Cruz, C. O., Marques, R. C. (2013) „Endogenous Determinants for Renegotiating Concessions: Evidence from Local Infrastructure.“ *Local Government Studies*, Vol 39, No 3, 352-374

- Cruz, N. F., Simões, P., Marques, R. C. (2014) “The Hurdles of Local Governments with PPP Contracts in the Waste Sector.” *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol 31, No 2, 292-307
- De Brux, J. (2010) “The Dark and Bright Sides of Renegotiation: An Application to Transport Concession Contracts.” *Utilities Policy*, Vol 18, No 2, 77-85
- Domberger, S., Jensen, P. (1997) “Contracting Out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects.” *Oxford Review Of Economic Policy*, Vol. 13, No. 4, 67-78
- Engel, E., Fischer, R., Galetovic, A. (2009) “Soft budgets and renegotiations in public–private partnerships”. *Working Paper 15300*, National Bureau of Economic Research, Cambridge
- Farley, M., Pourbaix, N. (2015) “The EU Concessions Directive: Building (Toll) Bridges between Competition Law and Public Procurement?” *Journal of European Competition Law & Practice*, Vol 6, No 1, 15-25
- Fernandez, S. (2009) “Understanding Contracting Performance: An Empirical Analysis.” *Administration and Society*, Vol 41, No 1, 67–100
- Gómez-Ibañez, J. (2003) *Regulating infrastructure: monopoly, contracts, and discretion*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Greve, C. (2008) *Contracting for Public Services*. London : Routledge
- Guasch, J. L. (2004). *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it Right*. Washington DC: The World Bank.
- Hart, O., Shleifer, A., Vishny, R. (1997) “The proper scope of government: theory and an application to prisons.” *The Quarterly Journal of Economics*, Vol 112, No 4, 1127–1161
- Hong, H., Shum, M., (2002) “Increasing competition and the winner’s curse: evidence from procurement.” *Review of Economic Studies*, Vol 69, No 4, 871–898
- Karindi-Kask, E. (2012) Hankelepingute muutmine. *Analüüs*. Tallinn: Rahandusministeerium. Kättesaadav:[https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document\\_library/get\\_file?p\\_l\\_id=216053&folderId=134422&name=DLFE-19601.pdf](https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_l_id=216053&folderId=134422&name=DLFE-19601.pdf) (26.11.2014)
- Klopets, U. (2009). Hangete korruptsioonitundlikkus. *Analüüs*. Justiitsministeerium. Tallinn
- Kosnik, L., Lange, I. (2011) “Contract renegotiation and rent re-distribution: Who gets raked over the coals?” *Journal of Environmental Economics and Management*, Vo 62, No 2, 155–165
- Lane, J-E. (2000). *New Public Management*. London: Routledge.
- Lohmann, C., Rötzel, P. G. (2014). “Opportunistic Behavior in Renegotiations Between Public-Private Partnerships and Government Institutions: Data on Public-Private Partnerships of the German Armed Forces.” *International Public Management Journal*, Vol 17, No 3, 387-410
- Mihkelson, M. (2012) Kontsessioonid. *Analüüs*. Tallinn: Rahandusministeerium. Kättesaadav:[https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document\\_library/get\\_file?p\\_l\\_id=216053&folderId=134422&name=DLFE-19501.pdf](https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_l_id=216053&folderId=134422&name=DLFE-19501.pdf)
- Meijers, S. J., Dorée, A. G., Boes, H. (2014) “Increased Cooperation Through Immediate Post Contractual Negotiation.” *Journal of Public Procurement*, Vol 14, No 4, 567-583
- Mu, R., de Jong, M., Heuvelhof, E. (2010) „A typology of strategic behavior in PPPs for expressways: An agency theory approach.“ *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, Vol 10, No 1, 42-62

- Mueller, D. C. (1986) "Rational egoism versus adaptive egoism as fundamental postulate for a descriptive theory of human behavior." *Public Choice*, Vol 51, No 1, 3 - 23
- Osborne, S. P. (2010) "Delivering Public Services: Time for a new theory?", *Public Management Review*, Vol 12, No 1, 1-10
- Perrot, J., Roodenbeke, E. (2012) *Strategic Contracting for Health Systems and Services*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Shafritz, J. M., Ott, J. S., Jang, Y.S. (2015) *Classics of Organization Theory*. Boston, MA: Cengage Learning
- Søreide, T. (2014) "Corruption and Competition: Fair Markets as an Anticorruption Device." *Nagoya University Journal of Law and Politics*, Vol 258, 237-262.
- Sõrm, M. (2014) Teenuste kontsessioon avalike teenuste delegeerimise vahendina Eesti ja Euroopa Liidu õiguses. *Magistritöö*. Juhendaja Evelin Pärn-Lee. Tallinna Tehnikaülikool, Tehnoloogiaõiguse õppetool.
- Szymanski, S. (1996) "The impact of compulsory competitive tendering on refuse collection services." *Fiscal Studies*, Vol 17, No 3, 1–19.
- Walls, M., Macauley, M., Anderson, S. (2005) "Private Markets, Contracts, and Government Provision What Explains the Organization of Local Waste and Recycling Markets?" *Urban Affairs Review*, Vol 40, No 5, 590-613.
- Williamson, O. (1996) *The Mechanisms of Governance*. Oxford: Oxford University Press.

### **Kasutatud muud materjalid**

Jäätmeseadus (RT I 2004, 9, 52)

Riigihangete seadus (RT I 2007, 15, 76)

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (RT I 1993, 37, 558)

## Lisa1 Intervjuude andmed

<b>Intervjuu tähis</b>	<b>Intervjueeritav</b>	<b>Intervjuu liik</b>	<b>Läbiviimise kuupäev</b>
A	Vald A	Vahetu vestlus	31.märts 2015
B	Vald B	Vahetu vestlus	01.aprill 2015
C	Vald C	Vahetu vestlus	06.aprill 2015
D	Vald D	Vahetu vestlus	07.aprill 2015
E	Vald E	Vahetu vestlus	07.aprill 2015
F	Vald F	Vahetu vestlus	08.aprill 2015
G	Jäätmeveoga tegelev ettevõtja (Vedaja)	Vahetu vestlus	09.aprill 2015

## **Lisa 2. Kohalike omavalitsustega intervjuu käigus käsitletud küsimused**

### **Kohaliku omavalitsuse eesmärgid ja huvid**

1. Mis on kohaliku omavalitsuse huvid jäätmeveo teenuse tellijana?
2. Miks vald ei taha, et hinnad muutuksid? Aga lepingu periood?

### **Hankemenetlus ja pakkumiste hindamine**

3. Kuidas kujunevad tehnilised tingimused?
4. Kui palju konsulteeritakse ettevõtjatega enne hankepakkumise tegemist?
5. Kuidas valiti välja võitja?
6. Kas kaaluti ka põhjendamatult madalat hinda? Kas te oskate välja tuua ka sellised konkreetset juhtumid, kus on jäänud mulje alapakkumisest?
7. Milliseid probleeme/küsitavusi, mis võivad tulevikus viia lepingu muutmiseni, oskate veel seoses hangete korraldamisega välja tuua?

### **Ettevõtja ja kohaliku omavalitsuse vahelised suhted**

8. Kuidas kirjeldaksite kohaliku omavalitsuse ja vaatlusaluse ettevõtja suhteid jäätmeveo teenuse osutamise kontekstis? Kas suhtumine teenuse pakkujasse on ajajooksul muutunud?
9. Kumb osapool on Teie hinnangul paremini kursis teenuse osutamise osas olulise informatsiooniga ettevõtja või KOV? Miks?

### **Hankeleping ja muudatuste regulatsioon**

10. Kas teenuse pakkuja teeb muudatusi vastavalt lepingu tingimustele?
11. Kui teenuse pakkujale on antud lepinguga võimalus hinda tõsta mingi aja jooksul, siis kas selle sätte rakendamine on pigem erand või reegel?

### **Lepingu muudatuse juhtum**

12. Kelle initsiatiivil on lepingut muudetud? Kirjeldage kõiki juhtumeid.
13. Millal tehti ettepanek lepingu muutmiseks? Millise aja jooksul on lepingu muudatus normaalne?  
Kas kolm kuud peale lepingu sõlmimist on piisav väitmaks, et keskkonnas toimunud muudatused olid ettenägematud.
14. Millega on lepingu muutmise vajadust põhjendatud?
15. Kuivõrd õigustatuks peate lepingu muutmist? Palun põhjendage.
16. 21. Kas otsus teenuse hindu tõsta oleks olnud teistsugune, kui tegemist oleks olnud
17. perioodiga vahetult enne valimisi? Kas see mõjutab? (Viimased valimised 20.10.2013:
18. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimised; 18.10.2009: Kohaliku omavalitsuse volikogu
19. valimised; 16.10.2005: Kohaliku omavalitsuse volikogu valimised)
20. Kuidas hindate teenuse kvaliteedi muutust peale teenustasu tõstmist? Teenustasu samaks jäädes?
21. Mis oleks alternatiiv teenuse pakkuja jaoks, kui teenustasusid ei tõsteta?
22. Kes määrab käitluskoha?
23. Kus näete peamiseid ohte ja „võimalusi“ oportunistlikuks käitumiseks?

### **Lepingu katkestamise stsenaarium**

24. Kas teenuse pakkuja on kunagi ähvardanud lepingut ühepoolselt lõpetada?
25. Kui riskialdis olete kui jäätmevedaja ähvardab lepingu katkestada?
26. Kui tõenäoline on leida uus teenuse pakkuja? Kaut see aega võiks võtta? Millised hirmud sellega seonduvad? Mida sellega oleks saavutada?

### **Lisa 3 Jäätmeveo teenuse pakkujaga intervjuul käsitletud küsimused**

1. Mis on erasektori primaarne huvi, kui talle on antud õigus avalikku teenust osutada?
2. Kuidas kirjeldaksite oma suhteid kohalike omavalituste kui tellijatega? Usalduslikud partnerlussuhted või pigem mitte?
3. Kui oluliseks hindate oma ettevõtte reputatsiooni suhetes tellijaga?
4. Kas jäätmevedu on teie hinnangul pigem mahukate investeeringutega tegevusala?
5. KOV esitab hanketingimustes ka andmed nõudluse kohta. Kui adekvaatseks Te neid prognoose peate?
6. Mida ebaadekvaatne nõudluse prognoos võib kaasa tuua?
7. Kas nõudlus on teile teadaolevalt kunagi olnud põhjuseks, et hinda tõsta? Kas sellistel puhkudel on tegemist pigem vale nõudluse prognoosi või liigselt optimistliku hinnaga?
8. Kas te ütleksite, et KOVid on paindlikud teenustasude tõstmise osas?
9. Kui pakkumise ajal on teada lepingu muutmise tingimused, siis kuidas see mõjutab hinnakujundust?
10. Kas 3 aastased lepingud on rangemad kui 5 aastased?
11. Kuidas hindate omavalitsuse kui hankija teadmisi jäätmeveo teenuse hinna kujunemisest? Aga nende argumentatsiooni mitte teenustasusid tõsta, sh kütuse hind, käitluskoha väravatasu?
12. Kui suur on see risk peale kohaliku omavalitsuse valimisi?
13. Kas on kunagi tulnud ette ka teenustasude alandamist?
14. Millised peaksid olema tingimused, et vedaja otsustaks lõpetada teenuse pakkumine?
15. Kas olete kunagi ise taotlenud lepingu perioodi pikendamist?

## Lisa 4 Andmed valikusse kuuluvate valdade kohta

Vald	Eelarve (tuh. eurot, kulud 2013.a)	Elanike arv (2015.a)	Asustustihedus (elanikku km <sup>2</sup> kohta)	Jäätmeveo hind* elaniku kohta (mai 2015)
A	3001-5000	1000-3000	0-20	0,03
B	3001-5000	3001-5000	301-320	0,02
C	5001-8000	3001-5000	21-40	0,01
D	1000-3000	1000-3000	0-20	0,11
E	11 001-14 000	8001-11 000	21-40	0,01
F	11 001-14 000	8001-11 000	861-880	0,01

\* Segaalmejäätmete konteinerite hinnad kokku

Koostaja: Autor



## Lisa 5 Lepingute perioodide kirjeldused

Juhtum	Lepingu periood	Lepingu lõpp	Teenustasu tõstmise taotlus	Pikendamise taotlus	Muudatuste arv
Vald A	01.02.2008- 31.01.2013	01.12.2013	10.2008 2009 2012	2012	2
Vald B	01.01.2009 - 31.12.2011	31.12.2013	12.2009	2011 2012	3
Vald C	01.07.2009- 31.08.2012	31.08.2014	12.2009	2012 2014	4
Vald D	01.09.2008 – 31.08.2011	31.12.2011	10.2008 2009 2010	2011	2
Vald E	29.06.2009- 31.06.2012	16.10.2014	12.2009 2012	2012 2014	5
Vald F	29.12.2005- 31.12.2008	31.12.2010	10.2007 2007 2008 2008	2008	2

Koostaja: Autor

## Lisa 6. Lepingu muutmise regulatsioon

Juhtum i tähis	Otsustaj a	Dokumen t	Lepingu muutmise tingimuste kirjeldus	Sagedus
A	Valitsus	Leping (2007)	Vedaja võib esitada põhjendatud taotlusi (vastavalt määrusele) teenustasu muutmiseks. Tellija tõstab vedaja põhjendatud taotluse alusel teenustasusid kui: Vedu reguleerivaid õigusakte muudetakse Jäätmekäitluskoha tasu oluliselt muutub	
	Volikogu	Määrus (2009)	Kui esinevad objektiivsed asjaolud, sh jäätmekäitluskoha rajamine, kasutamine, sulgemine, järelhooldus ja veokulud Kuni 10% ulatuses senisest teenustasust Ei tohi olla kõrgemad kui KOJV piirmäärad Kui uut vedajat ei ole, siis jätkab vedaja vedu samadel tingimustel kuni uus vedaja on suuteline vedu alustama	1 kord aastas alates lepingu sõlmimisest
B		Määrus (2007)	Kui esinevad objektiivsed asjaolud Ei tohi olla kõrgemad kui KOJV piirmäärad	
		Leping (2008)	Tellija: 5 päeva jooksul teatada vedajale õigusaktide algatamisest, mis võivad muuta lepingut ja ainuõiguse kestuse tähtaja muutumist tingida võivate asjaolude ilmnemisest Kui esinevad (objektiivsed) asjaolud, sh jäätmekäitluskoha rajamine, kasutamine, sulgemine, järelhooldus ja veokulud Vedaja: Kui esinevad asjaolud, mis mõjutavad veo kvaliteeti ja otstarbekat teostamist Õigus leping erakorraliselt üles öelda, kui tellija on oluliselt rikkunud lepingut	

		Määrus (2012)	Kui esinevad objektiivsed asjaolud, mis oluliselt mõjutavad jäätmete veokulusid ja/või jäätmekäitluskohaga seotud kulusid. Kuni 10% ulatuses senisest teenustasust Taotlusele tuleb lisada lisaks kalkulatsioonile: eelnenud majandusaasta auditeeritud raamatupidamise aruanne; eeloleva majandusaasta prognoositavate tulude ja kulude arvestus kehtivates ja taotletavates teenustasudes	12 kuu möödumisel 1 kord aastas
C	Valitsus	Määrus (2005)	(Teenustasud) Ei tohi olla kõrgemad kui KOJV piirmäärad	1 kord aastas*
		Leping (2009)	Õigus leping erakorraliselt üles öelda, kui tellija on oluliselt rikkunud lepingut	
		Määrus (2008)	Kui vedaja kulud või jäätmekäitluskoha tasu on oluliselt muutunud. Kui vedu reguleerivaid õigusakte muudetakse Jäätmekäitluskoha tasu ja/või kütuse hinnad oluliselt (s.o enam kui 10% võrreldes viimase teenustasu kehtestamise ajaga) suurenevad ja ei olnud ette näha pakkumist tehes.	
		Määrus (2010)	Ei tohi olla kõrgemad kui KOJV piirmäärad	1 kord aastas
D	Volikogu	Leping (2008)	Kui esinevad asjaolud, mis oluliselt mõjutavad jäätmeveo teenustasusid	1 kord aastas alates 18 kuud lepingu sõlmimisest
E	Valitsus	Määrus (01.2009)	Kui vedaja kulud või jäätmekäitluskoha tasu on oluliselt tõusnud Juhul kui: 1) Reguleerivate õigusaktide muutmise 2) Jäätmekäitluskoha tasu ja kütuse hindade olulisest (s.o enam kui 10% kehtivast hinnast) muutmisest, mis ei olnud ette näha. Valitsusel on õigus taotleda muutmist, kui ilmneb vedaja kulude oluline vähenemine (kütusehinna kõikumine, jäätmekäitluskoha valik, strateegiline muudatus või muu)	
		Määrus (03.2009)	Kui vedaja kulud või jäätmekäitluskoha tasu on oluliselt muutunud. Kui ilmneb vedaja kulude oluline vähenemine, mis on tingitud kütuse hinna kõikumistest, jäätmekäitluskoha valikust, käitlusstrateegia muudatustest või muudest olulist mõju omavatest asjaoludest.	1 kord aastas alates lepingu sõlmimisest

			Kuni 10% ulatuses senisest teenustasust.	
		Leping (2009)	Tellija: Viivitamatult teatada vedajale õigusaktide algatamisest, mis võivad muuta lepingut ja ainuõiguse kestuse tähtaja muutumist tingida võivate asjaolude ilmnenemisest Taotleda teenustasude langetamist Vedaja: Kui esinevad asjaolud, mis oluliselt mõjutavad veokulusid Kütuse hind fikseeritakse lepingu sõlmimisel Õigus leping erakorraliselt üles öelda, kui tellija on oluliselt rikkunud lepingut	
F	Valitsus	Määrus (2008)	Taotlusele tuleb lisada lisaks kalkulatsioonile eeloleva majandusaasta prognoositavate tulude ja kulude arvestus kehtivates ja taotletavates teenustasudes Kui vedaja kulud või jäätmekäitluskoha tasu on oluliselt muutunud. Kuni 10% ulatuses senisest teenustasust. Ei tohi olla kõrgemad kui KOJV piirmäärad	1 kord aastas alates lepingu sõlmimisest

\*piirmäärasid

Koostaja: Autor