

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL  
Majandusteaduskond  
Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Kätlin Strikholm

**AVALIKU JA ERASEKTORI PARTNERLUSE  
TULEMUSLIKKUS: TALLINNA ÜLDHARIDUSKOOLOIDE  
RENOVEERIMISE PROJEKTI NÄITEL**

Magistritöö

Avaliku sektori juhtimine ja innovatsioon

Juhendaja: Veiko Lember, PhD

Tallinn 2023

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

Töö pikkuseks on 9614 sõna sissejuhatuses kuni kokkuvõtte lõpuni.

Kätlin Strikholm .....

(kuupäev)

# SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE .....	4
SISSEJUHATUS .....	5
1. AVALIKU JA ERASEKTORI PARTNERLUS .....	8
1.1. PPP projekti lepingute sõlmimine .....	12
1.1.1. Projekti elutsüklid .....	13
1.1.2. Projekti riskid .....	14
1.2. PPP projektide tulemuslikkus .....	16
1.2.1. PPP projektide tulemuslikkust negatiivselt mõjutavad tegurid .....	18
2. METOODIKA .....	22
3. TALLINNA ÜLDHARIDUSKOOLIDE RENOVEERIMISE PROJEKT .....	23
3.1. Projekti algusaastad .....	23
3.2. Projekti lepinguliste tingimuste muutmine .....	25
3.3. Projekti tulemuslikkuse hindamine .....	27
3.3.1. Piiratud läbipaistvus .....	28
3.3.2. Madal kulutõhusus .....	28
3.3.3. Ebapiisav eelanalüüs erasektori kaasamise otstarbekusest .....	29
3.3.4. Konkurentsi olemasolu .....	29
3.3.5. Ebatõhus riskide jaotus osapoolte vahel .....	30
4. JÄRELDUSED .....	32
KOKKUVÕTE .....	37
SUMMARY .....	39
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU .....	40
LISAD .....	47
Lisa 1. PPP partnerluse protsess .....	47
Lisa 2. Intervjueeritavad .....	48
Lisa 3. Intervjuude poolstruktureeritud küsimused .....	49
Lisa 4. Lihtlitsents .....	50

## LÜHIKOKKUVÕTE

Magistritöö keskendub avaliku ja erasektori partnerluse tulemuslikkuse uurimisele 2006. aastal Tallinna linna ja kahe erapartneri vahel sõlmitud PPP lepingute kaasuse põhjal.

Töö eesmärgiks oli teaduskirjandusele toetudes määrata kindlaks võimalikud tegurid, mis mõjutasid avaliku ja erasektori partnerluse tulemuslikkust Tallinna üldhariduskoolide renoveerimise kaasuse põhjal. Töö eesmärgist lähtuvalt püstitas autor järgmised uurimisküsimused: 1) Kuidas määratleda avaliku ja erasektori partnerluse tulemuslikkust? 2) Millised tegurid mõjutasid avaliku ja erasektori partnerluse tulemuslikkust negatiivselt Tallinna üldhariduskoolide renoveerimise PPP projektis?

Uurimisküsimustele vastamiseks on erialasele kirjandusele toetudes seletatud avaliku ja erasektori partnerluse mõistet ja käsitlust kirjeldades sektorite vaheliste koostöölepingute sõlmimise protsessi ja elutsükli. Lisaks on eraldi käsitletud ka projektide tulemuslikkust ning tuletatud kõnealuse kaasuse analüüsimiseks viis tulemuslikkust negatiivselt mõjutavat tegurit.

Magistritööst selgus, et tulemuslikkus on oma olemuselt abstraktne ja subjektiivne, mistõttu on tulemuslikkuse määratlust keeruline defineerida. Samuti selgus, et antud PPP projekti puhul mõjutas tulemuslikkust negatiivselt madal kulutõhusus, ebatõhus riskide jaotus osapoolte vahel ning lisaks tuvastati, et projekti käigus teostati ebapiisavat järelevalvet erapartneri tegevuse suhtes.

Võtmesõnad: avaliku ja erasektori partnerlus, sektorite vaheline koostöö, PPP, tulemuslikkus, koolide renoveerimine, Tallinn.

## SISSEJUHATUS

Avaliku ja erasektori partnerlus (ingl.k. *public-private partnership*, edaspidi PPP) ehk eesti keeli averus kui koostöövorm saavutas oma populaarsuse 1980. aastatel, kui kerkis esile uue haldusjuhtimise (New Public Management) reformisuund, mille ideede kohaselt tuleks kaasata era- ja kolmandat sektorit poliitika kujundamisse ja avalike teenuste pakkumisse (Pollitt & Bouckaert, 2017). PPP projektide kasutus on peamiselt levinud taristuobjektide ehituses, näiteks avalike hoonete ja infrastruktuuri rajatiste arendamisel, mille käigus sõlmitakse osapoolte vahel pikaajaline leping, kus pannakse paika osapoolte õigused ja kohustused konkreetse projekti raames (Witt & Liias, 2011, lk 54; van Herpen 2002, lk 1).

Eestis hakati avaliku ja erasektori koostööprojektidega tegelema alates 2000. aastate algusest ning Tallinna linnas 2001. aastal (Mäeltsemees, 2010, lk 575). Kohalike omavalitsuste seast paistab suuremate PPP projektide käivitajana silma just Tallinna linn, millel on teiste linnadega võrreldes märkimisväärselt rohkem ressursse hallata ja finantseerida keerulisi PPP projekte (*Ibid.*). Suurim ning avalikkuses kõige enim tähelepanu pälvinud avaliku ja erasektori koostööprojekt sõlmiti 2006. aastal Tallinna linna ja kahe erafirma vahel 10 Tallinna üldhariduskooli renoveerimiseks ning tehniliseks haldamiseks ja hooldamiseks vastavalt linna poolsetele juhistele. Lepingud sõlmiti 30 aastaks ning linnal lasus eraettevõtete ees igakuine maksekohustus. (Tänavsuu & Toomet, 2006) Tegemist oli esimese säärase koostööprojektiga Tallinna linnas, mille rakendamine võimaldas renoveerida koolihooneid kiiresti ja võrdlemisi lühikese ajaperioodi jooksul, suunates ehitus- ja hooldustöödega seonduvad riskid erapartnerile avaldades seejuures formaalselt olematut mõju linna võlakoormusele (Mäeltsemees, 2010, lk 575).

Peatselt selgus, et koostööprojekt on linnakassale liiga koormav ning piirab Tallinna linna krediitdivõimalusi, mistõttu alustati läbirääkimistega, et teha erapartneritega sõlmitud halduslepingute osas muudatusi. Läbirääkimiste tulemusena sõlmisid Vivatex Holding OÜ ja Tallinna linn 2022. aasta kevadel kokkuleppe, millega vähenes linna aastane üürimakse 11 protsendi võrra ning vastutasuks oli linn kohustatud loobuma õigusest leping erapartneriga igal hetkel lõpetada, mis tagas erapartnerile pikaajalise rahavoo kindluse. Ettevõttega OÜ BCA Center

ei ole seni kompromissini jõutud, mistõttu on linn kaalunud käivitada väljaostumenetluse. (Peezel 2022) Eelnevalt mainitud silmas pidades peetakse laiema avalikkuse silmis antud PPP projekti läbikukkunuks, mille valguses on viidatud puudustele koostöölepingutes ja piiratud läbipaistvusele ning kritiseeritud on ka linna otsuseid ja tegevusi, näiteks eraettevõtjate valikul ja neile makstavate tasude suuruse mõistlikkuses (Raun 2007; Tamme 2019). Vihjatud on ka lepingute pikaajalisusele ehitushindade määramatuse taustal ehk teisisõnu on erapartnerid kohustatud 30 aastase lepinguperioodi vältel teostama koolimajades kapitaalremonti vähemalt kolmel korral ning tulevased ehitushinnad ei ole seejuures ette ennustatavad. (Tallinna rahakotti ... 2013)

Kuna PPP projektide tulemuslikkuse määratlemisel ei eksisteeri üheseid ja kõikide projektide puhul rakenduvaid universaalseid tulemusmõõdikuid ja kriteeriume, siis osutub keeruliseks ka vastava hinnangu andmine konkreetse projekti tulemuslikkusele (Zayyanu & Johar, 2017). Hulgaliselt eksisteerib avaliku ja erasektori vahelisi koostööprojekte, mille lepingulised eesmärgid said küll saavutatud (näiteks teenuse osutamise või valminud infrastruktuuri objekti näol), kuid laiema avalikkuse või teaduskirjanduse seisukohalt on projekt ühel või teisel põhjusel tembeldatud läbikukkunuks. Käesoleva kaasuse raames puudub linnal täna asjakohane analüüs projekti tugevuste ja nõrkuste ning õnnestumiste ja ebaõnnestumiste põhjuste üle (Saareoja 2018, lk 29). Küll aga valmis 2017. aastal Tallinna linna poolt koostatud finantsanalüüs, milles kajastati kõiki linna kohustusi, sh avaliku- ja erasektori koostöös sõlmitud PPP lepinguid, mis oleks võimaldanud tutvuda eeldatava prognoosiga erapartneritele makstavate üürimaksete „... suuruse kohta koolide ja kuude lõikes“, kuid seni teadaolevalt ei ole linn analüüsi tulemusi avalikustanud väites, et tegemist on teabega, millel on piiratud juurdepääs (Kuul 2017; Vaideotsus nr 2.1-3/19/3365).

Eelnevast lähtudes puuduvad hetkel antud projekti tulemuslikkuse määratlemiseks linna ja erapartneri poolt sätestatud tulemusindikaatorid ja vastav mõjuanalüüs, mis aitaks lähemalt kirjeldada PPP projektiga saavutatud tulemusi ning mõju. Magistritöö piiratud mahu tõttu ei ole võimalik määrata kõnealusele PPP projektile kriitilisi tulemusindikaatoreid, kuid projekti tulemuslikkust on siiski võimalik analüüsida toetudes teaduskirjanduse abil tuletatud PPP tulemuslikkust mõjutavatele teguritele.

Magistritöö eesmärgiks on seega teha teaduskirjandusele toetudes kindlaks võimalikud tegurid, mis mõjutasid avaliku ja erasektori partnerluse tulemuslikkust Tallinna üldhariduskoolide renoveerimise kaasuses.

Töö eesmärgist lähtuvalt on töö autor püstitanud järgmised uurimisküsimused:

1. Kuidas määratleda avaliku ja erasektori partnerluse tulemuslikkust?
2. Millised tegurid mõjutasid avaliku ja erasektori partnerluse tulemuslikkust negatiivselt Tallinna üldhariduskoolide renoveerimise PPP projektis?

Magistritöö esimeses peatükis annab töö autor ülevaate avaliku ja erasektori partnerlusest, PPP lepingute sõlmimisest, selle elutsüklist ja riskidest. Samuti kirjeldatakse PPP projektide tulemuslikkust tuues välja võimalikke mõjutegureid toetudes rahvusvahelisele kirjandusele. Töö teises peatükis kirjeldatakse töö metoodikat. Kolmandas peatükis antakse ülevaade 2006. aastal Tallinna linna ja kahe erapartneri vahel sõlmitud koolimajade renoveerimise PPP projektist, mis tugineb dokumendianalüüsil ja poolstruktureeritud intervjuudel, mis on läbi viidud nii endiste kui ka praeguste Tallinna linna ametnikega. Töö viimases osas proovib autor jõuda järeldusteni ning vastata töö alguses püstitatud uurimisküsimustele.

## 1. AVALIKU JA ERASEKTORI PARTNERLUS

1980. aastate algul kerkis avalikus sektoris esile uus mõtteviis - *New Public Management* (edaspidi NPM) ehk „uus haldusjuhtimine“, mille eesmärgiks oli muuta riigijuhtimine erasektori sarnaseks kasutades erasektorile omaseid meetodeid efektiivsuse tõstmiseks. NPM-i iseloomustab avaliku sektori kulude kokkuhoid, tulemuste mõõtmine, efektiivsuse tõstmine ning avaliku- ja erasektori koostöö. (Pollitt & Bouckaert, 2017, lk 6, 9-10) Avaliku ja erasektori koostöö tähtsus kerkis esile 1990. aastate alguses, mil avalik sektor hakkas üha enam kaasama era- ja kolmandat sektorit avalike teenuste osutamisse ja poliitika kujundamisse eesmärgiga rahuldada tõhusamalt ja tulemuslikumalt laiemat üldsuse huve (Rakić & Rađenović, 2011, lk 207). PPP puhul on sisuliselt tegemist riigihanke vormiga, mis seisneb pikaajalises lepingulises kokkuleppes riigiasutuse ja erasektori vahel (Witt & Liias, 2011, lk 174). Sellise partnerluse osas ei eksisteeri ühte üldtunnustatud määratlust, kuid tüüpilise PPP raames on erapartneri kohustus finantseerida, projekteerida, ehitada ja hooldada näiteks infrastruktuuri objekti või osutada teenust, mille vajaduse on eelnevalt tuvastanud avalik sektor, kellel lasub omakorda kohustus tasuda erapartnerile teenuse osutamise eest lepingus fikseeritud summa ulatuses (van Herpen, 2002, lk 2; Witt & Liias, 2011, lk 174). Tuleb märkida, et PPP mõistet võib kasutada erinevate hankemenetluste puhul, mistõttu osutub avaliku ja erasektori koostööle universaalse tähenduse määramine keeruliseks. (Witt & Liias, 2011, lk 174)

Avaliku ja erasektori partnerlust ehk PPP-d kui sektorite vahelist institutsionaalset koostööd rakendati esmakordselt transpordisektoris, kuid selle kasutus on nüüdseks levinud ka teistesse eluvaldkondadesse. Näiteks on rakendatud PPP-d transpordi- ja keskkonnasektoris, vee- ja jäätmemajanduse kui ka keskkonnakaitse ja rahvatervise edendamisel ning avalike hoonete (koolide, haiglate ja munitsipaalelamute) rajamisel (Song *et al.*, 2016). Ehitusökonoomika ja ehitusjuhtimise vaatenurgast on avaliku ja erasektori partnerluse esile kerkimine aidanud kaasa ka erinevate PPP hankevormide (*Design-Build-Finance-Operate* [DBFO], *Lease-Develop-Operate* [LDO], *Buy-Build-Operate* [BBO], jne) levikule ning suurendanud huvi ehitusprojektide riskide ning nende ülekandmise võimaluse vastu ehitusprojektides (Witt & Liias, 2011, lk 173).



Vaadatuna ajaloolisest vaatenurgast on avaliku ja erasektori vaheline koostöö eksisteerinud juba sajandeid, kuid huvid ja motiivid partnerluse rakendamise suhtes on aja jooksul muutunud, mistõttu erineb tänapäevane käsitlus sektorite vahelisest partnerlusest olulisel määral varasemast (Asian Development Bank, 2008). Kuna selge määratlus avaliku ja erasektori koostöö osas puudub, siis on ka riigiti käsitletud PPP mõistet erinevalt (Mihkelson, 2012, lk 2). Sõltuvalt riigist võib PPP mõiste sisaldada tehingute korraldamist, mille puhul antakse erasektorile õigus osutada pikema ajaperioodi jooksul teenuseid valdkondades, mis kuuluvad reeglina üksnes riigi või kohaliku omavalitsuse pädevusse ja vastutusalasse. Alates lühiajaliste halduslepingute (millel on madalad või olematud kapitalikulud) ja kontsessioonilepingute (mis võivad endas hõlmata projekteerimist, ehitust ja finantseerimist) sõlmimisest kuni ühissettevõtete loomiseni, kus avalik ja erasektor jagavad omandiõigust. (Grimsey & Lewis, 2005) Avaliku sektori poolne partner on reeglina valitsusasutus (sh ministeerium), kohalik omavalitsus või riigiettevõtte. Erapartneriks võib seevastu olla kohalik või rahvusvaheline ettevõtte või investor, kellel on projekti jaoks vajalikud tehnilised- ja/või finantsteadmised. PPP projektid võivad hõlmata ka valitsusväliseid või kogukonnapõhiseid organisatsioone, kes esindavad konkreetseid sidusrühmi, keda projekt otseselt mõjutab. (Asian Development Bank, 2008)

Antud magistritöö raames on avaliku ja erasektori partnerlust ehk PPP-d defineeritud kui üht avaliku ja erasektori koostöövormi, mida iseloomustab kõrge reguleerituse aste, pikaajalisus ja vastastikuse lisandväärtuse loomine. Selle koostöö raames ühendavad avalik ja erasektor oma ressursid ja teadmised, et rahuldada kõige optimaalsemal viisil laiemat üldsuse huve jagades seejuures vastutust, riske ja kasumit. (Rakić & Rađenović, 2011, lk 209; TGS Baltic, 2019, lk 3) Erasektor osutab teenust võttes enda peale juhtimis-, finants- ja ehitustehnilised riskid ning kohustused, mis on vajalikud saavutamaks projekti eesmärke võimaldades avalikul sektoril osutada samaaegselt tõhusamalt ja kvaliteetsemalt avalikke teenuseid praktilise juhtimiskogemuse, tipp tehnoloogia ning muude lisahüvede toel (Rwelamila *et al.*, 2014; Grimsey & Lewis, 2005; Wang, 2021). Teenuse osutamise eest saab erapartner avaliku sektori üksuselt regulaarseid makseid.

Huvi avaliku ja erasektori partnerluse järele on alates 1990. ja 2000. aastatest kasvutrendis eelkõige seoses nõudluse kasvuga infrastruktuuri valdkonnas (van Herpen, 2002, lk 1). Aastatel 1990-2013 rakendati Euroopas ainuüksi pea 1700 PPP projekti, mille raames tehtud investeeringute koguväärtus ulatus üle 318 miljardi euro, millest peaaegu kaks kolmandikku tegi Suurbritannia, kes on ajalooliselt üks silmapaistvamaid riike kasutamaks erakapitali

investeeringuid taristuprojektide arenduseks (Kwilinski *et al.*, 2022, lk 4; Oktavianus *et al.*, 2018, lk 5). 2008. aasta ülemaailmne finantskriis vähendas oluliselt enamikus riikides investeeringute suunamist PPP projektidesse, kuid alates aastatest 2010-2011 toimus taas PPP elavnemine. Nimelt rakendati arengumaades aastatel 2010-2020 kõige enam avaliku ja erasektori partnerluse projekte elektrienergia, teedehituse ning veevaruste ja kanalisatsiooni valdkonnas. (Kwilinski *et al.*, 2022, lk 4). Põhjuseid selleks on mitmeid, kuid esmatähtsaks peetakse eelkõige kulutõhususe printsiipi (ingl.k. *Value for Money*) ehk teisisõnu paremate teenuste saavutamist sama raha eest, mida avalik sektor oleks kulutanud projekti elluviimiseks oluliselt pikemas ajaraamis või sama kvaliteediga teenuse saavutamist madalamate kulude juures. (Grimsey & Lewis, 2005) Sektorite vaheline partnerlus põhineb vastastikuse lisandväärtuse loomisel, kus projekti tehingukulud ei tohiks ületada loodetavat kasu, mistõttu põhineb koostöö avalike teenuste osutamisel kahel motiivil. Eraettevõtte eesmärk on avalike hüvede loomise ja pakkumise kaudu teenida kasumit ning avalik sektor on huvitatud eelkõige valitsuskulude kokkuhoiust läbi erasektori osaluse. (Hammami *et al.*, 2006, lk 4) Sinna lisanduvad ka täiendavad hüved, mis võivad esineda mitmel kujul: rahaline ehk materiaalne kasu või mittemateriaalne ehk maine paranemine ja teadmiste arendamine (Rakić & Rađenović, 2011, lk 209; Klijn & Teisman, 2003).

Avaliku ja erasektori rollid ei ole vastandlikud ega identsed, vaid pigem teineteist täiendavad. Avalik sektor kontrollib partnerluse raames mitmeid olulisi õiguslikke ja regulatiivseid vahendeid ning erasektor toob samaaegselt lauale väliskapitali, tehnilised ekspertteadmised ja majandusliku stiimuli. Tegelik partnerlus hõlmab seega koostööd nii erasektori, kes on majanduslikult konkurentsivõimelisem ja tõhusam, kui ka avaliku sektori, kes on vastutustundlikum eelkõige ühiskonna ees, tugevate külgede ärakasutamist. Kahe sektori vaheline partnerlus võib seega õigete tingimuste juures tuua avalikku haldusesse turudistsipliini ja edendada erinevate sektorite tugevamate külgede, ressursside ja teadmiste kombinatsiooni. (Jamali, 2004, lk 419)

PPP projektide kasutus on Euroopas ja mujal maailmas tänapäeval suhteliselt levinud, kuna partnerluse vormis nähakse üha enam eeliseid ja võimalusi, kuidas läbi erasektori täiendava kompetentsi ja rahastuse investeerida ning hallata suuremahulisi ja keerukaid taristuprojekte, mis nõuavad reeglina suurt alginvesteeringut (Hammami *et al.*, 2006, lk 5). Kuna avalik sektor suunab olulised projektiga seonduvad riskid erasektorile, siis vastutab erasektor ka laiemalt projekti tegevuse ja rahastamise eest (Zimmermann & Eber, 2014, lk 36). Ühtlasi vähendab riigihangete läbiviimine avaliku ja erasektori partnerluse näol projekti elluviimiseks kuluvat rahalist- ja ajalist ressursi, kuna integreeritud lähenemise rakendamine vähendab planeerimise ja projekteerimisele

minevat ajakulu. Ühtlasi kerkib PPP projektide puhul esile ka kulutõhususe printsiip, kus sama hinna eest saavutatakse kõrgem kvaliteet. (Rakić & Rađenović, 2011, lk 214)

Prantsuse valitsuse ja ehituskonsortsiumi (Eiffage) vahelise kontsessioonilepingu alusel ehitati aastatel 2001-2004 valmis 2,5 km pikkune Millau viadukt kogumaksumusega 394 miljonit eurot. Erapartner võttis enda kanda rajatise rahastuse, ehituse, hoolduse ja opereerimise ning suurema osa projekti riskidest kindlustades endale vastutasuks pikaajase rahavoo järgneva 78 aasta jooksul laekuva sillaületusmaksu näol. (Euroopa Komisjon, 2007; Circulator, 2023) 2003. aastal sõlmisid Iirimaa riiklik maanteeamet ja erakonsortsium (Eurolink) esimese PPP taristuprojekti N4/N6 Kilcock-Kinnegad teelõigu ehituseks, mille valmimise järgselt teenib erapartner järgmise 30 aasta jooksul oma ehitus- ja hoolduskulud tagasi läbi teemaksude. (Looney, 2003) Eelnevate näidete näol on PPP loonud olukorra, kus ehitus- ja hooldustööd saab teostatud lühema ajaperioodi jooksul kaasates sellesse lisaressursse (ka ekspertteadmiste näol) ning teenus saadakse kätte kiiremini ja kulutõhusamalt kui pikemas perspektiivis (Rashed *et al.*, 2011). Avaliku ja erasektori vaheliste partnerluslepingute sõlmimise peamine eesmärk on anda stiimul majanduskasvu toetamiseks ning avaliku sektori poolt pakutava infrastruktuuri ja avalike teenuste arendamiseks (Rakić & Rađenović, 2011, lk 209).

Teaduskirjanduses on rõhutatud asjaolule, et avaliku ja erasektori partnerluse kui täiendava rahastamise meetodi puhul ei ole siiski tegemist üdini positiivse nähtusega ning kriitikute seas levib arusaam, et PPP projektid on liiga kallid ja ei saavuta tihtipeale algselt oodatud tulemuslikkust. Näiteks selgus Euroopa Kontrollikoja poolt 2018. aastal läbi viidud auditist, et auditeeritud PPP projektides ilmnis ebatulemuslikku juhtimist ja piiratud kasumlikkust, mille tulemusena esines ligi 1,5 miljoni euro suurust ebatõhusat kulu (Euroopa Kontrollikoda, 2018, lk 48). Lisaks on nii Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon kui ka Rahvusvaheline Valuutafond hoiatanud, et valitsustel on võimalik peaaegu alati kaasata täiendavat kapitali väiksemate kulude juures võrreldes erasektoriga (Lethbridge & Gallop, 2020, lk 11).

Avaliku ja erasektori partnerlus võib aidata ületamiseks väljakutseid infrastruktuuri ja avalike teenuste rahastamisel, loomisel ja osutamisel eeldusel, et erapartneriga kaasneb lisafinantseering ning eraettevõtete näol on tegemist kompetentsete ja võimekate partneritega. (History RePPPeated II ... , 2022) Kuigi PPP projektid võivad näiliselt pakkuda täiendavaid rahastusallikaid tänu sellele, et avaliku sektori asemel võtab laenu erasektor, siis lõppkokkuvõttes tuleneb projekti rahastamine siiski avaliku sektori eelarvest ja/või lõppkasutajate rahakotist. Kuna PPP projektid on pikaajalised

ning nende maksegraafik on jaotatud pikema ajaperioodi peale, siis kajastatakse PPP projekte teatud tingimustel avaliku sektori bilansiväliselt eesmärgiga vältida võlakooormuse suurenemist, mis loob omakorda vale stiimuli erasektori kaasamiseks. (Lethbridge & Gallop, 2020, lk 9) Kahtluse alla on seatud ka kulutõhususe pakkumine, mida illustreerib Euroopa Investeeringispanga poolt koostatud uuring PPP projektidest Euroopas, kus leiti, et hankekulud moodustavad eelduslikult 10 protsenti iga lepingu koguväärtusest (Dudkin & Vällilä, 2005, lk 2). Kõrgete projekti ettevalmistuskulude tõttu on sageli vähe konkurentsi, mis võib omakorda viia kehvema hinna ja kvaliteedi suhteni (Lethbridge & Gallop, 2020, lk 19).

*European Federation of Public Service Unions* ja *European Network on Debt and Development tellimusel* on aastatel 2020 ja 2022 valminud kaks raportit, milles analüüsitakse erinevaid PPP projekte erinevate riikide näitel ning mille eesmärk on suunata tähelepanu sektorite vahelise partnerluse ebaõnnestumisele ja negatiivsele mõjule ning pakkuda soovitusi PPP tulemuslikkuse edendamiseks. 2020. aasta raportis vaadeldi Euroopa Liidu liikmesriikide kogemusi PPP projektide läbiviimisel. Uuringu tulemusena toodi välja kaheksa peamist põhjust, miks avaliku ja erasektori vaheline partnerlus ei tööta: 1) PPP ei loo uut täiendavat finantseerimisallikat, vaid loob varjatud võla; 2) erafinantseeringu kaasamine on kallim kui valitsuse laenamine; 3) avalik sektor kannab projekti ebaõnnestumise riskid; 4) PPP ei loo kulutõhusust; 5) kulutustega koonerdamine viib madala kvaliteedini; 6) PPP ei taga projektide õigeaegset valmimist ega tasakaalus eelarvet; 7) PPP tehingud on läbipaistmatud ning võivad viia korrupsioonini; 8) avaliku ja erasektori partnerlus moonutab avaliku poliitika prioriteete ja sunnib kulusid kärpima. (Lethbridge & Gallop, 2020)

## **1.1. PPP projekti lepingute sõlmimine**

Sarnaselt rahvusvahelisele maastikule, ei ole avaliku ja erasektori projektide puhul ka Eestis kehtestatud eraldi õigusakti, mis reguleeriks PPP korraldamist, mis aga ei tähenda, et selle õiguslik raamistik täielikult puuduks. Nimelt "... reguleerivad PPP projektidega seonduvaid küsimusi peamiselt riigihangete seadus (RHS), halduskoostöö seadus (HKTS) ja raamatupidamise toimkonna juhendid (RTJ) nr 17 ja 9" ning riigivaraseadus (RVS) (Sannik, 2013, lk 16; TGS Baltic 2019). PPP eeldab RHS-st tulenevat riigihanke korraldamist ning selles sisalduvate põhimõtete järgimist, sh piiranguid erapartneri valimisele. Kuna PPP leiab kasutust riigi ja kohalike omavalitsuste avalike ülesannete täitmisel, siis "... kuulub haldusülesannete üleandmisega

seonduv HKTS-se alla”. RTJ nr 17 ja 9 alusel on võimalik juhendada PPP varade hilisemal raamatupidamislikul kajastamisel, et hinnata finantsriske. (Sannik, 2013, lk 16) RVS sätestab kinnisasja võõrandamist erapartnerile või hoonestusõigusega koormamist erapartneri kasuks (RES § 27).

Õigusaktidest ei tulene PPP korraldamiseks eraldi menetluse liiki, vaid hankijal (riigil) tuleb ise asjakohane menetluse liik valida. Tavapäraselt on selleks kontsessioonilepingu menetlus (levinud eelkõige transpordi- ja veesektoris), kuid võib esineda ka tavapärasest hankelepingu sõlmimise menetlust (Hammami *et al.*, 2006). Majanduslikus kontekstis on kontsessioonilepingute näol tegemist rahaliste huvidega seotud “... kokkulepetega, mis annavad ettevõtetele õiguse toimetada mingis kindlas valdkonnas, määratud perioodil ja teatud erilistel tingimustel” (Mihkelson, 2012, lk 2). Hankeleping on hankija ja eraettevõtte vahel sõlmitud leping, mida iseloomustavad püsivad õigused ja kohustused, kus on tasu maksmise alused kokku lepitud ning riskid on üldjuhul põhjalikult kirjeldatud ja maandatud (RHS § 8). Kokkuvõtlikult saab mõlemat menetluse liiki kutsuda riigihankeks.

RHS § 3 lg 1 eeldab PPP puhul riigihanke korraldamist ning selles sisalduvate põhimõtete järgimist, eelkõige läbipaistvust, kontrollitavust ja proportsionaalsust. Ühtlasi tuleb PPP puhul jälgida, et kõiki isikuid koheldakse võrdselt ning hanketingimused oleksid “... riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud”. (RHS § 3)

### **1.1.1. Projekti elutsükkel**

Avaliku ja erasektori partnerlusprojekti edukas läbiviimine nõuab projekti vajaduse tuvastamist ja kaardistamist, tulenevalt projekti keerukusest ja ulatusest põhjalikku ettevalmistust, läbipaistvat ja vormipärast hankemenetlust erapartneri leidmiseks ning tähtajalist ja nõuetekohast projekti täitmist (TGS Baltic, 2019).

Avaliku ja erasektori partnerluse protsessi saab jagada neljaks peamiseks etapiks (EIB, 2012; TGS Baltic, 2019):

- 1) **Projekti tuvastamine.** Selle etapi käigus tehakse esmalt kindlaks, kas üldse eksisteerib vajadus konkreetse objekti järele ning kas projekt tuleks viia ellu PPP või tavapärase hanke raames. Lisaks eelnevale on oluline teostada käesolevas etapis ka kulutõhususe analüüs, mille käigus tuleb teha kindlaks, kas PPP projektiga seonduvad kulutused (ehitus, käitamine ja hooldus) mahuvad kogu makseperioodi ulatuses avaliku sektori eelarve

piiridesse. Antud etappi kuulub ka finantsanalüüsi läbiviimine, mille raames analüüsitakse erapartneri finantssuutlikkuse taset, mis viitab tema võimekusele leida projekti rahastamiseks täiendavaid finantseerimisallikaid. Etapi käigus tuleks tuvastada ka riskid ning suunata need osapooltele, kes oskab neid kõige paremini ja kõige väiksemate kulutuste juures hallata.

- 2) **Projekti ettevalmistus.** Tulenevalt PPP projektide keerukusest ja ulatusest on mõistlik luua varases projekti etapis täiendav projektijuhtimise meeskond, kes tagab projekti koordineerituse. Oluline on projekti kaasata ka väliseid nõustajaid ja eksperte, kes pakuvad abi nii juriidiliste-, tehniliste- kui ka finantsküsimumuste puhul. Kuigi eelnevas etapis on projekti vajadus juba määratletud ning esmased analüüsid teostatud, siis võivad tulemused olla liiga üldised, mistõttu tuleb käesolevas etapis defineerida selgelt konkreetne objekt ja selle ulatuse kirjeldus loodavas projektikavas, mis on vajalik enne hankeprotsessi algatamist läbi analüüsida. Lisaks eelnevale tuvastatakse antud etapi käigus ka konkreetsele projektile omased tulemusmõõdikud, mille alusel hiljem tulemuslikkust hinnata.
- 3) **Projekti hange.** PPP hankeprotsessis viiakse RHS alusel läbi hankemenetlus, mille käigus toimuvad erinevate pakkujatega läbirääkimised ning mille tulemusena sõlmib hankija (avalik sektor) võitnud pakkujaga hankelepingu.
- 4) **Projekti elluviimine** (ehitus, käitamine ja hooldus). Projekti elluviimise etapis toimub vastava objekti ehitus ja/või hooldus vastavalt PPP lepingus sätestatud tingimustele ja kvaliteedistandarditele. Antud etapis on projektijuhtimise meeskonna ülesandeks teostada regulaarset monitoorimist saavutatavate projekti tulemusmõõdikute üle. Käesolevas etapis tuleb samuti pöörata tähelepanu projektist tulenevatele riskidele, mis peavad olema maandatud. Mõningatel juhtudel võib etapi käigus tekkida vajadus PPP lepingu muutmiseks, mis tuleneb muudatustest projekti ulatuses või muudest välismõjudest. Selles etapis tuleks teostada ka projekti järel hindamine.

Kokkuvõtlik PPP partnerluse protsessi skeem on leitav ka käesoleva magistritöö lisas (vt lisa 1).

### 1.1.2. Projekti riskid

Sektorite ülesed koostööprojektid pakuvad arvukalt eeliseid mõlemale osapooltele, kuid selle partnerlusega võivad kaasneda ka olulised riskid, mis peavad koostöö toimimise eelduseks olema nii kliendi kui ka teenusepakkuja vahel maandatud (Rakić & Rađenović, 2014, lk 91; Rwelamila *et al.*, 2014). Riskide kaardistamiseks tuleks eelnevalt läbi viia detailne riskianalüüs, kus tuvastada

esmalt projektiga seonduvad peamised riskid, hinnata seejärel riski taset, ning lõpuks suunata risk osapoolle, kelle pädevusvaldkonda see kuulub ning kes suudab vastavat riski kõige paremini hallata kõige väiksemate tehingukuludega, saavutades seejuures parima hinna ja kvaliteedi suhte (Karim, 2011, lk 13; van Herpen, 2002, lk 3).

Riskianalüüs tuleks läbi viia kolme peamise riskikategooria alusel (Rakić & Rađenović, 2014, lk 215; RTJ 17 avaliku ja erasektori ... , 2005):

- 1) ehitusrisk - hõlmab vara algseisundiga seotud küsimusi alates lepingu sõlmimisest, nt objekti mittetähtaegne valmimine, lepingus määratletud standardite ja tingimuste täitmata jätmine, objekti ehitusmaksumuse kallinemine, objekti ehitusel üles kerkinud negatiivsed välismõjud;
- 2) kasutusvalmiduse risk - hõlmab juhtumeid, kus osutatavate teenuste kvaliteet jääb allapoole lepingus määratletud standardeid; nt erapartner ei suuda osutada lepingus fikseeritud ulatuses kvaliteetseid teenuseid;
- 3) nõudluse risk - hõlmab nõudluse kõikumist, nt nõudluse muutus seoses uute turutrendidega või konkurentsi muutusega. Valdavalt on tegemist avalikule sektorile kuuluva riskiga.

Siinkohal muutub oluliseks küsimus, kumba sektori üksuse bilansis tuleks PPP varad kajastada. PPP vara võib liigitada väljapoole valitsussektori bilanssi juhul, kui kaks eeltingimust on täidetud, st kui erapartner võtab enda kanda ehitusriski ja vähemalt ühe kahest järelejäänud riskist. Vastasel juhul tuleb varad kajastada avaliku sektori bilansis. (*Ibid.*)

Erasektori partner on tundlik eelkõige tuluga seotud riskide suhtes, kuna on huvitunud projekti rahalisest elujõulisusest. Seevastu on avalik sektor orienteeritud majanduslikule, sotsiaalsele ja poliitilisele kasule, mida projekti realiseerimine endaga kaasa toob. Avaliku sektori eesmärk on tagada erapartneri suutlikkus pakkuda läbipaistvaid, kulutõhusaid ja tähtaegseid teenuseid kokkulepitud hinnaklassis ning mis on kooskõlas PPP lepingus kindlaksmääratud tingimuste ja standarditega. (Rakić & Rađenović, 2014, 92)

## 1.2. PPP projektide tulemuslikkus

Alates 1990. aastatest on Alates 1990. aastatest on nii arenenud riikides kui ka arengumaades praktiseeritud infrastruktuuri arendamisel erinevat tüüpi avaliku ja erasektori partnerlusprojekte, millel on oluline mõju sotsiaalsele või majanduslikule arengule ning mis on tihedalt seotud erinevate sidusrühmade huvidega (Liang & Jia, 2018). Ühest küljest on mõned riigid partnerluse kaudu edukalt välja töötanud mitmeid suuremahulisi projekte erinevates valdkondades alates tervishoiust ja haridusest kuni transpordi sektorini. (Zhang, 2005, lk 3; Public Private Partnerships ... , 2017) Teisalt on vaatamata PPP projektide laialdasele edukusele avaliku- ja erasektori koostöövorm pälvinud teaduskirjanduses palju kriitikat. Nimelt kerkivad peamiste PPP projektide ebaõnnestumist soodustavate teguritena esile maandamata riskid ja ebakindlus, mis tulenevad PPP lepingute pikaajalisusest ja kompleksisusest, osapoolte rohkusest, varasema koostöö kogemuse ja teadmiste puudumisest ning negatiivsest mõjust avalikule sektorile (Zhang, 2005, lk 3).

Kuigi projektide tulemuslikkuse hindamine moodustab olulise osa avaliku ja erasektori partnerlusest, siis ei ole siiani suudetud paljude PPP projektide väljundeid ja tulemusi hinnata piisavalt objektiivselt (Zayyanu & Johar, 2017). Tulemuslikkus kui termin on üks abstraktsemaid ja subjektiivsemaid mõisteid projektijuhtimise käsitluses, sest projektiga seotud osapooltel võib olla erinev arusaam projekti eesmärkidest ja kriteeriumitest, mistõttu on keeruline üksikute PPP projektide pinnalt teha lõplikke järeldusi projekti edukuse või ebaedukuse osas (Zayyanu & Johar, 2017; Lember, 2021, lk 4) Enne konkreetse projekti tulemuslikkuse hindamist tuleks siiski teha kindlaks, mida tulemuslikkus kui mõiste endas sisaldab eelkõige PPP projektide kontekstis.

Ali *et al.*, (2020) koostasid süstemaatilise kirjanduse analüüsi, mille raames tutvusid 107 artikliga, mis avaldati vahemikus 2000-2016, eesmärgiga täita n-ö halli ala PPP projektide tulemuslikkuse määratluse osas. Analüüs keskendus peamiselt kolmele valdkonnale, milleks olid: 1) avaliku ja erasektori partnerluse tulemuslikkuse määratlemise võimalused; 2) meetodid tulemuslikkuse mõõtmiseks, ja c) avaliku ja erasektori tulemuslikkust selgitavad teooriad. (Ali *et al.*, 2020, lk 104) Analüüsi tulemusel selgus, et mitte ükski artikkel ei määratlenud selgelt, mida tulemuslikkus endast PPP kontekstis kujutab. Ühtlasi leidsid autorid, et seoses erinevate meetoditega, mida teadlased kasutasid tulemuslikkuse mõõtmiseks, eksisteerib väga vähe uuringuid, mille järeldused tuginevad rangele empiirilisele analüüsile. (*Ibid.*, lk 119) Seega eksisteerib endiselt vajadus kontseptuaalsete ja empiiriliste uuringute järele PPP projektide tulemuslikkuse määratlemisel.



Lisaks tulemuslikkuse kui üheselt mõistetava termini puudumisele osutub PPP projektide tulemuslikkuse hindamine samuti oluliselt keerulisemaks võrreldes tavaliste ehitusprojektidega, kuna kätkeb endas mitmeid eri komponente alates määramatutest riskidest kuni tõrgeteni projekti finantseerimises, mis tulenevad pikaajalise lepingulise kokkuleppe keerukusest, mida mõjutab ka asjaolu, et lepingus sisalduvad tingimused võivad projekti elutsükli jooksul muutuda (Grimsey & Lewis, 2002). Tihti peale puuduvad ka selged mõõdikud ning terviklik hindamissüsteem, mille alusel PPP projekti tulemuslikkust hinnata (Liu *et al.*, 2013; Lember, 2021, lk 3). Lisaks ei ole paljude avaliku ja erasektori partnerluse projektide puhul teostatud põhjalikku (*ex-post*) järel hindamist selle osas, mida on projektiga tegelikult saavutatud (Liu *et al.*, 2013). Ühtlasi võib projekti tulemuslikkuse määratlemine erineda ka sõltuvalt projekti kontekstifaktoritest. Näiteks võib projekt osutada edukaks rahaliste eesmärkide saavutamise lähtekohast, kuid võib seevastu olla ajalisi eesmärgi arvestades ebaõnnestunud. Samuti võib projekt olla tulemuslik erapartneri vaatenurgast, kuid võib oluliselt erineda lõppkasutaja hinnangust. (Romero & Liyanage, 2016, lk 373) Edukas PPP projekt peaks seega vastama enamiku sidusrühmade, sh lõppkasutajate eesmärkidele ja ootustele (Liang & Jia, 2018).

Teaduskirjanduses on mitmed autorid arutlenud erinevate meetodite üle, kuidas projekti tulemuslikkust mõõta nii üldisemas võtmes kui ka seoses mõne konkreetse PPP projektiga. Mõned autorid on välja töötanud ka vastavad raamistikud avaliku ja erasektori partnerlusprojektide tulemuslikkuse mõõtmiseks (Zhang, 2005). Sellele vaatamata on PPP projektide sõltumatut hindamist teostatud pigem vähe, mistõttu eksisteerib lisaks tulemuslikkuse üldisele määratlusele vajadus ka objektiivsete tulemusmõõdikute järele PPP-de tulemuslikkuse hindamisel (Liang & Jia, 2018). Tulemusmõõdikute välja töötamisel on oluliseks sammuks tulemust mõjutavate tegurite tuvastamine, analüüsimine ja kategoriseerimine (Zhang, 2005, lk 3).

Infrastruktuuriprojekti edukuse või ebaedukuse seisukohast on mitmete tegurite koosmõju määravaks faktoriks. Chua *et al.*, (1999) arutles selle üle, et ehitusprojekti tulemuslikkusel osutuvad määravavaks neli aspekti: projekti omadused, lepingulised kokkulepped, projektis osalejad ning vastastikusel mõjul tuginevad protsessid. Projekti omadused võivad hõlmata väliseid (nt poliitilisi ja majanduslikke riske, piisava rahastuse olemasolu, asukohast tulenevaid piiranguid, jne) ja sisemisi omadusi (nt ehituslik teostatavus ja projekti ulatus), mis viitavad teatud projekti riskidele, sh finantsriskidele ja hilinemistele projekti ajakavas (Diekmann & Girard 1995). Lepingulised kokkulepped hõlmavad lepingu tüüpi, lepingu sõlmimise meetodit ning riskide jaotust. Vastastikusel mõjul tuginevad protsessid viitavad kommunikatsioonile, järelevalvele ja

kontrollile ning projekti korraldusele hõlbustada tõhusat koordineerimist kogu projekti vältel. (Zhang, 2005, lk 4)

### **1.2.1. PPP projektide tulemuslikkust negatiivselt mõjutavad tegurid**

Tuginedes erinevate autorite käsitlusele teaduskirjanduses ja PPP protsessi etappidele on töö autor kaardistanud avaliku ja erasektori partnerluse kontekstis viis kõige sagedamini esinevat tegurit, mis võivad negatiivselt mõjutada PPP projekti tulemuslikkust.

PPP projektide tulemuslikkust negatiivselt mõjutavad tegurid on järgnevad:

1. piiratud läbipaistvus;
2. madal kulutõhusus;
3. ebapiisav eelanalüüs erasektori kaasamise otstarbekusest;
4. konkurentsi olemasolu;
5. ebatõhus riskide jaotus osapoolte vahel.

Alljärgnevalt on põhjalikumalt lahti seletatud eelnevalt mainitud tegurite sisu.

**Piiratud läbipaistvus.** Empiirilised tõendid on viidanud avaliku ja erasektori partnerluse ebaõnnestumisel projektide kulukusele ning asjaolule, et enamikel juhtudel on tegemist riskantse alternatiiviga rahastada projekte eesmärgiga osutada paremini avalikke teenuseid. Kuna PPP-d on oma olemuselt pikaajalised ja rahaliselt nõudlikud, siis taandub nende rahastamise valik vaid pikaajalistele allikatele (Tetřevová & Sabolova, 2010, lk 20). Kõrged kulutused tulenevad eelkõige kõrgetest kapitalikuludest ning keerukate PPP lepingute läbirääkimistega seotud tehingukuludest. Seejuures eksisteerib ka suur tõenäosus, et lepingu tingimuste leevendamise osas tuleb pidada uusi läbirääkimisi. Kuna avaliku ja erasektori koostöö tehinguid kajastatakse sageli bilansivälise kirjetena ehk avaliku sektori üksuse eelarve ei kajasta pikemas perspektiivis projekti kogukulusid, siis seab see ohtu projekti läbipaistvuse puuduliku aruandekohustuse tõttu, mis võib omakorda tekitada “fiskaalse illusiooni” projekti kulutõhususest. (History RePPPeated ... , 2022, lk 12; Vervynckt & Romero, 2017) PPP projektist kujuneb seega avaliku sektori jaoks varjatud võlg.

**Madal kulutõhusus.** PPP projektide pooldajad viitavad sageli asjaolule, et sektorite vaheline partnerlus pakub paremat hinna ja kvaliteedi suhet traditsioonilise riigihanke kõrval, kuigi projektide kulutõhususele on teaduskirjanduses viidatud võrdlemisi vähe. Kulutõhusus on oma olemuselt pigem kontekstispetsiifiline, kuna sõltub konkreetse projekti ülesehitusest, ulatusest

ning riigi institutsioonilisest ja õiguslikust raamistikust, mis viitab omakorda sellele, et iga PPP projekt on oma olemuselt unikaalne (Romero, 2015, lk 29). Seetõttu puudub ka üksikasjalik määratlus või raamistik kulutõhususe süstemaatiliseks hindamiseks (Desgrées du Loû, 2012, lk 26).

Mitmed autorid on seisukohal, et PPP-d tuleks üksnes rakendada juhul, kui projektid suudavad tagada parema kulutõhususe tavalise hanke ees (Zayyanu & Johar, 2017; OECD, 2012). Traditsiooniliste hangete puhul, st olukorras, kus valitsus võtab laenu, on laenukulu suhteliselt madal, sest finantsturud näevad avaliku sektori laenudes madalamat riski, mistõttu rakenduvad neile ka madalamaid intressimäärad võrreldes erasektoriga (Liebe & Pollock, 2009, lk 6). Avaliku sektori finantssuutlikkuse alahindamine on tihedalt seotud ka järgneva tulemuslikkust mõjutava teguriga, milleks on ebapiisava analüüsi läbiviimine erasektori kaasamise otstarbekusest ning mille tõttu võib tekkida olukord, kus erasektor osutab lepingulist teenust küll ajaliselt kiiremini, kuid lõppkokkuvõttes rahaliselt kallimalt, mis võib omakorda viidata projekti madalale kulutõhususele. Avaliku ja erasektori koostöö eelistamine ei saa seega põhineda üksnes kaalutlusel, et taoline koostöö võimaldab kajastada PPP-ga seonduvaid kulutusi avaliku sektori bilansiväliselt, mis omakorda ei loo ilmtingimata kulutõhusust.

**Ebapiisav eelanalüüs erasektori kaasamise otstarbekusest.** Üldisemalt võttes tuleb PPP projektide hangete puhul olla pigem ettevaatlik ja konservatiivne, kuivõrd projektidega seotud tööde maht on märgatavalt suur ning PPP projektid ei pruugi olla alati parimaks lahenduseks, kuna erafinantseeringu kaasamine võib osutuda kallimaks kui valitsuse laenamine (Matsumoto *et al.*, 2021). Eelnev on samuti tugevalt seotud kulutõhususe printsiibiga, mis võiks eeldada asjakohase eelanalüüsi läbiviimist veendumaks PPP vormi kasutamise põhjendatuses. Olukorras, kus riigiasutus sõlmib PPP lepingu projektile, millel puudub rahaline jätkusuutlikkus, võib avalikule sektorile tekkida lisakohustus, sest avalik surve sunnib neid püüdlema projekti tõhusa rakendamise poole, mis võib omakorda endaga kaasa tuua lepingumuudatuste läbiviimist, mis võib põhjustada täiendavaid eelarvelisi kulutusi (*Ibid.*).

Sõltumatu organisatsioonina teostas Euroopa Kontrollikoda ajavahemikul mai 2016 kuni september 2017 auditi, mille eesmärgiks oli uurida avaliku ja erasektori vaheliste PPP projektide elluviimise tulemuslikkust ja rahastamise kulutõhusust nelja liikmesriigi näitel. Euroopa Kontrollikoda leidis auditi tulemusena, et avaliku ja erasektori partnerluse valik toimus valdava enamuse auditeeritud PPP projektide puhul ilma eelnevalt kavandatud võrdleva analüüsita,

mistõttu puudusid tõendid erasektori kaasamise majanduslikust otstarbekusest ja kulutõhususest traditsioonilise hanke ees. (Euroopa Kontrollikoda, 2018, lk 9)

**Konkurentsi olemasolu.** Konkurentsivõimelise hankemenetluse raames peaks igal kvalifitseeritud pakkujal olema õigus õiglasele ja võrdsele võimalusele osaleda hankeprotsessis, kuid kuna PPP projektid on oma olemuselt pikaajalised, kompleksed ja kulukad, siis on ainult vähestel eraettevõtetel võimalik esitada hankeprotsessi raames pakkumisi, mistõttu eksisteerib turul vähe konkurentsi. Konkurentsi puudumist on tuvastatud ka pärast hanke võitnud partneriga lepingu sõlmimist. Nimelt saavad PPP lepingutes osalevad eraettevõtted sõlmida konkurentsivabalt lepinguid oma tütaettevõtetega alltöövõtu korras samas kui avalik sektor on kohustatud alltöövõtu lepingu raames välja kuulutama vastava avaliku konkursi. (Hall, 2015, lk 44) Piisava konkurentsi puudumine võib aga põhjustada olukorra, kus kompetentsete ja võimekate erapartnerite puudumise tõttu osutuvad konkursil valituks väiksemad eraettevõtted, kellel puudub nii rahaline kui ka tehniline kompetents teostada PPP projekti.

**Ebatõhus riskide jaotus osapoolte vahel.** Taristuprojektidega kaasnevad reeglina mitmed riskid: nii lepingulised, mis hõlmavad endas projekti valmimis-, toimimis-, finants- ning keskkonna- ja tehnoloogiaga seonduvaid riske, kui ka lepinguvälised riske, milleks on poliitilised-, juriidilised-, majanduslikud- või opereerimisega seonduvad riskid (Nallathiga *et al.*, 2008, lk 2). Euroopa Kontrollikoja auditist selgus, et PPP projektide tulemuslikkust mõjutas ka avaliku ja erasektori vaheline ebaõige riskide jaotus vastavalt põhimõttele, et riski kannab osapool, kes on kõige paremini suuteline seda haldama (Euroopa Kontrollikoda, 2018, lk 9).

Avaliku ja erasektori partnerluse peamiseks edukuse teguriks on "... suutlikkus projekti riskid õigesti määratleda ja [osapoolte vahel] jaotada, et saavutada optimaalne tasakaal riskide jaotamise ja riski juhtivale poolele selle eest makstava tasu vahel". Selle tegemata jätmisel võivad avaliku sektori partnerile kaasneda täiendavad rahalised kohustused, mis takistavad projektiga seatud eesmärkide saavutamist. (Euroopa Kontrollikoda, 2018, lk 37) Mitmed autorid on seisukohal, et avaliku ja erasektori partnerid peavad enne lepingu sõlmimist teostama õiglase riskide jaotuse, et saavutada projekti kulutõhusus (Karim, 2011, lk 13). Olukorras, kus riske ei ole kõige optimaalsemal viisil jaotatud võib erapartner olla seega vähem motiveeritud, mis võib omakorda viia suurenenud projekti maksumuseni. (Euroopa Kontrollikoda, 2018, lk 37)

Tõhus riskide jaotus osutub avaliku ja erasektori partnerluses siiski keeruliseks ning eeldab eelnevalt kavandatud ja läbiviidud riskianalüüsi. Olukorras, kus avalik sektor suunab erasektorile riski, mida avalik sektor ise suudaks paremini hallata, võib osapoolte vaheline ebatõhus riskide jaotus tõenäoliselt kahjustada projekti üldist kulutõhusust. Lisaks eelnevale tulevad siinkohal mängu ka PPP lepingute pikaajalisus ja riskide ennustamatus, sest projekti riskid on olemuselt dünaamilised ning võivad projekti elutsükli jooksul muutuda. (Hovy, 2015, lk 1)

## 2. METOODIKA

Magistritöös kasutatakse uurimisstrateegiana juhtumianalüüsi, mis keskendub oma olemuselt üksikjuhtumi ehk Tallinna linna ja erapartnerite vahel sõlmitud Tallinna üldhariduskoolide renoveerimise PPP projekti tulemuslikkuse analüüsimisele. Tegemist on esimese suurima Tallinna linnataristu arendamist puudutava avaliku ja erasektori koostööprojektiga, mille täiendav analüüs võimaldaks kirjeldada rikkalikumalt seda, kuidas projekti püüti ellu viia ning milliseks osutus selle tulemuslikkus.

Magistritöö empiiriline osa põhineb dokumendianalüüsil ning intervjuudest saadud infol. Dokumendianalüüsi abil kaardistatakse Tallinna üldhariduskoolide renoveerimise projekti olulisemad pidepunktid alates lepingute sõlmimisest kuni käesoleva ajahetkeni, mille koostamisel tugines autor peamiselt ajakirjanduses avaldatule viimase 17 aasta jooksul. Lisaks eelnevale kasutas autor ka Tallinna linna poolt avaldatud pressiteateid ja õigusaktide tekste.

Tallinna üldhariduskoolide renoveerimise kaasuse analüüsimiseks kasutas autor andmekogumise meetodina intervjuusid, mis viidi läbi poolstruktureeritult nii endiste kui ka praeguste Tallinna linnaametnikega, kes omavad üksikasjalikumalt ülevaadet antud projekti ajaloost ja võtmesündmustest (vt lisa 2). Intervjuude poolstruktureeritus võimaldas intervjuu läbiviimisel muuta küsimuste järjekorda ning küsida täpsustavaid küsimusi teema edasi arenduse eesmärgil (Van Thiel, 2014). Läbiviidud vestluste tulemusena saadi ülevaade Tallinna linnaametnike endi arvamustest ja seisukohtadest. Kuna antud kaasuse näol on tegemist ühiskondlikult tundliku teemaga, siis piirdus intervjuueeritavate arv üksnes nelja ametnikuga, kes olid nõus anonüümselt oma seisukohti magistritöö tarbeks esitama. Eeltoodut mõjutab ka asjaolu, et aastate lõikes on projektiga tegelenud isikute koosseis oluliselt muutunud. Oluline on siinkohal mainida, et ühe intervjuueeritava puhul ei õnnestunud intervjuud läbi viia ning vastavale isikule edastati küsimused meili teel, millele ta ka vastas. Intervjuueeritavate seisukohtade eristamiseks kasutati nende tähistamisel tähti (A, B, C ja D). Intervjuude küsimused on esitatud lisa 3.

## **3. TALLINNA ÜLDHARIDUSKOOLOIDE RENOVEERIMISE PROJEKT**

### **3.1. Projekti algusaastad**

2004. aastal alustas Tallinna linn koostööd Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsiga (edaspidi RKAS) sõlmides õigusbüroo ja audiitorfirma kaasabil lepingud kuue kooli renoveerimiseks läbi riigi investeringute programmi “Koolid korda” (Tallinna linna eelarvestrateegia ..., 2007; KAART: Keskerakond ..., 2008). Paraku otsustas Rahandusministeeriumi juures asuv Raamatupidamistoimkond muuta aastal 2006 Raamatupidamise Toimkonna juhendit number 17 (edaspidi RTJ 17), mille kohaselt tuleb RKAS kaudu tehtavaid investeringuid kajastada linna laenukoormuses ning kuna enamate koolide renoveerimist RKAS kaudu jätkata ei saanud otsustati koolide laiaulatusliku renoveerimise projekti raames liikuda edasi koostöös erasektoriga. Tollase abilinnapea Kaia Jäppineni sõnul oli koolide renoveerimise programmi eesmärgiks teha avaliku ja erasektori koostöös aastaks 2009 korda kõik kehvast seisusest Tallinna koolimajad. (Alas 2006) Lisaks eelnevale põhjendas Tallinna linn PPP projektile üleminekut faktiga, et erapartneril on n-ö vabamad käed suutmaks renoveerida 10 koolihoonet võrdlemisi lühikese ajaperioodi jooksul, nagu seda on 2 aastat, samal ajal kui linnal endil kuluks selleks oma piiratud laenumahu ja ehitushindade iga-aastase kasvu juures ligikaudu 15 aastat. (Hussar, 2007)

Tallinna Linnavolikogu kiitis 1. juuni 2006. aasta otsustega nr 183 ja 184 heaks hoonestusõiguse- ja üürilepingutingimused, pärast mida kuulutati välja avalik konkurss remondi- ja haldusfirma leidmiseks, kuhu laekus neli pakkumist (Hussar, 2007). Sama aasta 1. novembril teatas linnavalitsus, et on sõlminud kahe erafirmaga 10 Tallinna üldhariduskooli (pinnaga kogumahu ca 52 000 m<sup>2</sup>) renoveerimiseks lepingud kestvusega kolmkümmend aastat. Linna partnereiks osutusid Urmas Sõõrumaa osalusega OÜ Vivatex Holding, kelle renoveerida jäid Pelgulinna Gümnaasium, Tallinna Laagna Gümnaasium, Tallinna Kristiine Gümnaasium, Tallinna 32. Keskkool ja Kalamaja Põhikool, ning toona Oliver Kruuda ja nüüd Jaanus Otsale ning Olaf Hermanile kuuluva osalusega OÜ BCA Center, kellele loovutati Tallinna Sikupilli Keskkool,

Haabersti Vene Gümnaasium, Karjamaa Gümnaasium, Tallinna Ühisgümnaasium ja Tallinna Nõmme Gümnaasium. (Tänavsuu & Toomet, 2006)

Avaliku- ja erasektori partnerlusprojekti raames seadis linn kinnistutele, kus koolimajad asuvad, erapartneri kasuks pikaajalise hoonestusõiguse, mille käigus kohustused hoonestajad koolimaju haldama ja hooldama (sh. teostama vajadusel jooksvaid kapitaalremonditöid) kogu lepingus fikseeritud ajaperioodi vältel ehk aastani 2036 vastavalt kehtivatele ehitusnormidele saades selle eest Tallinna linnalt kuupõhiseid rendimakseid keskmiselt 155-162,2 krooni ruutmeetri kohta. (Viivik, 2006; Tänavsuu & Toomet, 2006) Rendi tagasimaksete suurused olid fikseeritud ning rendilepingu kohaselt on võimalus neid vajadusel korrigeerida tarbijahinnaindeksiga (Hussar 2007).

2007. aasta 14. märtsil andis Tallinna linnavalitsus "... korraldusega nr 445-k [Urmas Sõõrumaale kuuluvale] Vivatex Holding OÜ-le nõusoleku seada ühishüpoteek suurusega 750 000 000 krooni Tallinna linna omandis olevate Mulla tn 7, Mooni tn 100, Vabriku tn 18, Vikerlase tn 16 ja Nõmme tee 32 kinnistute seatud hoonestusõigustele" (Korraldus nr 445-k; Õiguskantsleri 2007. aasta ..., lk 46). Õigepea hakkas aga ajakirjanduses levima kahtlus, et linnavalitsuse korraldus ei olnud legitiimne, kuna seda ei arutatud eelnevalt linnavolikogus piisavalt põhjalikult ning volikogu liikmed ei olnud väidetavalt teadlikud munitsipaalkoolidele seatavast hüpoteegist (link). Ajakirjanduses avaldatud informatsioonist tingituna alustas toonane õiguskantsler, Allar Jõks, omaalgatuslikult menetluse ning esitas Tallinna Linnavalitsusele teabenõude selgitamiseks, millisele õiguslikule alusele tugineti kinnistutele hoonestusõiguse seadmise osas ning kuidas on ühishüpoteegi seadmise järgselt tagatud koolide tegevuse jätkumine olukorras, kus erafirma ei suuda täita oma kohustusi hüpoteegipidaja ees (Õiguskantsleri 2007. aasta ..., lk 46).

Tallinna linn põhjendas oma vastuses Õiguskantsleri teabenõudele, et kuna antud koolide hooned vajasisid rekonstrueerimist ning koolipidamise ja õppetöö täitmine ei olnud sealsete tingimuste tõttu võimalik, siis ei osutunud ka koolihooned avalike ülesannete täitmiseks vajalikuks ning sealsetele kinnistutele sai seada hoonestusõiguse vastavalt Linnavolikogu 2. juuni 2005. aasta määruse nr 28 "Tallinna linna omandis olevatele kinnistutele hoonestusõiguse seadmise kord" § 2 alusel. Seevastu märkis Õiguskantsler, et vastava määruse § 2 kohaselt ei hakatud antud juhul "... hoonestusõiguse alusel püstitada mitte uusi ehitisi, vaid hoonestusõigus seati juba olemasolevate koolimajade suhtes omandiõiguse üleandmiseks". (*Ibid.*, 46-47) Õiguskantsler leidis, et kooli



ehituslik seisund ei saa olla määravaks faktoriks kinnistu avaliku otstarbekuse seisukohalt. Lisaks eelnevale tuvastas ta rikkumise seaduslikkuse põhimõtte vastu.

Hüpoteegi seadmise küsimuses märkis Tallinna Linnavalitsus oma vastuses, et Tallinna Linnavolikogu määruse nr 28 § 44 lg 2 kohaselt on sätestatud tingimusena hoonestusõiguse koormamise võimalus, milles on seatud eeltingimuseks kinnistu omaniku ehk Tallinna linna nõusolek (Tallinna linna omandis ... 2005, § 44). Juhul kui Vivatex Holding OÜ ei suuda oma rahalisi kohustusi panga ees täita, siis on hüpoteegi pidajal ehk Tallinna linnal võimalik hüpoteeki realiseerida. Oluline on siinkohal märkida, et kui hüpoteegi realiseerimise protsessi käigus selgub, et hoonestusõigused lähevad üle isikule, kelle puhul on Tallinna linnal kahtlus, et ta pole suuteline koole haldama ja hooldama, on linnal võimalik kahte moodi edasi tegutseda. Ühe võimalusena oleks Tallinna linnal võimalik linnale kuuluva ostueesõiguse alusel hoonestusõigused ära osta või kasutada Vivatex Holding OÜ-ga sõlmitud võlaõiguslikus müügilepingus sätestatud õigust hoonestusõiguse ostmiseks. Seega, on tagatud, et antud koolihooneid ei koorma hüpoteegid ka olukorras, kus linn peaks need tagasi ostma. (*Ibid.*, 46; Hussar, 2007) Õiguskantsler pöördus täiendava teabe järgselt Tallinna Linnavalitsuse poole soovitusel järgida edaspidises tegevuses hea halduse tava.

Esimene PPP projekti tulemusena täielikult rekonstrueeritud kool oli Pelgulinna Gümnaasium, mis avati taas õppetöök 2007. aasta 1. septembril. Aasta hiljem järgnesid ülejäänud 9 kooli, mis anti kõik linnale üle tähtaegselt ehk eesmärk renoveerida koolihooned kahe aasta jooksul peale lepingute sõlmimist saavutati. (Niitra, 2008; Renoveeritud ja uued ..., 2022) Peale renoveerimistöde lõppu liiguti erafirmadega edasi koolide haldus ja hooldus etappi.

### **3.2. Projekti lepinguliste tingimuste muutmine**

Linna otsust rakendada koolimajade renoveerimise puhul PPP projekti peeti esmalt üsnagi positiivseks, kuna taoline rahastamisskeem võimaldas teha koolid korda võrdlemisi lühikese aja jooksul piiratud finants- ja haldusressursside tingimustes. Lisaks kaasnes sellega ka ehitus-, hooldus- ja finantsriski suunamine teenusepakkujale, kelle pädevusvaldkonda kuulub. PPP mudeli kaudu oli võimalik kaasata erasektori kompetentsi ka efektiivsemasse projekti juhtimisse. (Mäeltsemees 2010, lk 578) Üheks ajendiks rakendada koolide renoveerimisel avaliku- ja erasektori koostööprojekti osutus ka asjaolu, et kuni 2013. aastani ei arvestatud PPP projektide

kulusid omavalitsuse laenukoormusesse ning linn määratles projektide raames tehtavaid makseid hoopis kasutusrendina (Saareoja 2018, lk 34).

2009. aastal jõustunud RTJ nr 17 muudatuste kohaselt tuleks PPP koostööprojekte kui pikaajalisi võlakohustusi kajastada avaliku sektori üksuse bilansis, kui vara kasutatakse avaliku teenuse osutamiseks ehk teisisõnu kajastuksid nii tänased kui ka tulevased PPP projektid linnaeelarves. (Pillak, 2007) Tallinna linna jaoks oli tegemist olulise muudatusega võlakoormuse arvestuses, sest tulenevalt uute raamatupidamisereeglite kohaselt tuleks erapartnerile antud koolide renoveerimisprojektid kajastada nüüdsest ka Tallinna laenude hulgas (Poom, 2008). Kuna riik ei luba omavalitsusel laenu võtta üle 60% kavandatavast eelarve kogumahust, siis oli linn jõudnud hüppelisel kiirusel lubatud võlapiirini, mis tähendas omakorda seda, et piiratud krediitdivõimalustega ei oleks Tallinna linnal järgenvate aastate lõikes võimalik sentigi laenata ning laenueelarve maht ületatakse mitmekordselt.

Projekti kasumlikkust kaaludes on Tallinna linn teinud korduvalt viimase 10 aasta jooksul erapartneritele ettepanekuid halduslepingute ülevaatamiseks eesmärgiga vähendada linna poolt makstavat üürisummat (Müürsepp, 2009). 2017. aastaks oli linn jõudnud kahe valikuni - muuta rendilepingu tingimusi või kasutada lepingust tulenevat õigust koolimajad hoonestajatelt varem tagasi osta ning lõpetada sellega linnakassat koormavad halduslepingud ennetähtaegselt. Linn oli koostanud ka ekspertiisi viiele halduslepingule kümnest, mille tulemusel selgus, et linnal oleks lõppkokkuvõttes otstarbekam lepingud välja osta ja hakata koole taaskord ise haldama kui tasuda jätkuvalt kõrge intressimääraga lepingumakseid arvestades asjaolu, et linnal on nüüdseks selleks piisavad eelarvelised vahendid ning pangalaenu saamise tingimused on odavamad kui ajal, mil lepingud sõlmiti. (Ellermaa, 2017)

2021. aastal laekus Tallinna linnale Vivatex Holding OÜ poolt halduslepingute muudatusettepanek. OÜ BCA Center eelistas seevastu lepingu tagasi müümist Tallinna linnale eeldusega, et linn tasub “.. jääkasendusmaksumuse ning hoonestusõiguse leping lõpetatakse poolte kokkuleppel”. Väljaostu määramiseks kaasasid mõlemad lepingu osapooled protsessi vastavad eksperdid, et selgitada välja koolihoonete tegelikku väärtust, millest on maha arvatud amortisatsioon. (Tooming, 2021; Pärl, 2021)

Ligi kahe ja poole aasta pikkuse läbirääkimise tulemusena kiitis Tallinna linnavolikogu 2022. aasta 10. märtsil heaks linna ja Vivatex Holding OÜ vahel sõlmitud viie kooli halduslepingute

muudatused, mis jõustusi tagasiulatuvalt 1. jaanuarist ning millega vähenes linna aastane üürimakse 11 protsendi võrra ehk linn hoiab uue tehinguga kokku pea 20 miljonit eurot. Vivatex Holding OÜ jätkab koolihoonete korrashoiu tagamist lepinguperioodi lõpuni teostades koolides iga kaheksa aasta möödudes kapitaalremonti. (Volikogu kinnitas ..., 2022) “Vastutasuks loobus linn õigusest lepingu haldusfirmaga igal hetkel lõpetada” (Peege, 2022).

Teise lepingupartneri, BCA Center OÜ-ga pole linn seni kompromissini jõudnud, kuna too ei nõustunud lepingut muutma samadel tingimustel nagu tegi seda Vivatex Holding OÜ. BCA Center OÜ poolt tellitud ekspertiis ei olnud Tallinna linna silmis põhjendatud ning ainsa alternatiivina kaalub linna realiseerida lepingutes fikseeritud koolide väljaostuvõimalust. (*Ibid.*)

### **3.3. Projekti tulemuslikkuse hindamine**

Tallinna linna ja kahe erapartneri vahel sõlmitud PPP projekt koolide renoveerimisel on Eestis tekitanud negatiivset kõlapinda ning seda on kogunisti peetud PPP maine kahjustajaks, kuid “samas puudub linnal sügavam analüüs õnnestumiste ja ebaõnnestumiste põhjuste üle” (Saareoja, 2018, lk 29). Lähtudes projekti negatiivsest alatoonist kaardistas töö autor teoreetilises raamistikus avaliku ja erasektori partnerluse kontekstis viis kõige sagedamini esinevat tegurit, mis võivad avaldada negatiivset mõju PPP projekti tulemuslikkusele. Eelnevalt mainitud tegurite abil püüab töö autor toetudes intervjuueeritavate seisukohtadele välja selgitada, kas ja millises ulatuses avaldasid tegurid mõju projekti tulemuslikkusele.

Negatiivne hoiak projekti suhtes sai Tallinna linnaametnike sõnul alguse juba projekti planeerimise varajases staadiumis, kus tekitati valimiste eelselt arusaam, et linn on pankrotti minemas, kuna on end lõhki laenamas. Teisalt oli tekkinud surve seoses asjaoluga, et Tallinna linnas vajab rekonstrueerimist 60 koolihoonet ning nende korda tegemiseks oleks linn pidanud võtma suurema laenu. Võlakoormuse mõttes oli linnal selleks võimekus olemas, kuid seejuures mängis rolli asjaolu, et linn ei soovinud tunnustada, et laene tuleks juurde võtta. “Kogu protsess oli vastuseisu otsiv lähenemine” (Intervjuueeritav C). Seetõttu osutus PPP üheks võimaluseks, mille kaudu oli võimalik vältida linna lepinguliste kohustuste kajastamist avaliku sektori võlaarvestuses.

Sarnaselt teaduskirjanduses välja toodule, leidsid ka intervjueeritavad, et antud PPP projekti puhul ei ole võimalik defineerida, kas projekt on läbikukkunud või mitte. Esiteks juba seetõttu, et linnal puuduvad konkreetset tulemusindikaatorid, mille alusel projekti edukust mõõta. Teisalt täitsid erapartnerid lepingust tulenevaid kohustusi fikseeritud ajaraamis ehk koolihooned said renoveeritud tähtaegselt. “Projekt ei kuku seetõttu läbi, et hind ei vasta tänastele ootustele. Varasemalt ei tajutud seda, milliseks hind lõppastmes kujuneb, aga põhiline on lepingu täitmine, mida erapartner ka endiselt teeb” (Intervjueeritav B)

### **3.3.1. Piiratud läbipaistvus**

Projekti piiratud läbipaistvus lükati ümber väitega, et “läbi lepingumuudatuste muutusid kohustused linnale nähtavamaks” (Intervjueeritav B). Avalik konkurss koolide renoveerimiseks tehti omal ajal eesmärgiga leida piisavalt võimekas ja kompetentne erapartner, kes suudaks kiiresti koolihooned korda teha. PPP lepingu pikaajalisest tulenevalt ei pea linn muretsema hoolduskohustuste ja renoveerimise eest, kuna need riskid on lepinguliselt suunatud erapartnerile. (Intervjueeritav C) Seetõttu eelistas linn 2021. aastal ka lepingu jätkamist lepingu välja ostmise asemel. “Tallinn on heas tuluolukorras nende lepingutega” (*Ibid.*).

Lisaks töid intervjueeritavad välja, et antud hetkel on käimas läbirääkimised ka teise lepingupartneri, BCA Center OÜ-ga, kellega soovib linn lepingu tingimuste muutmisel lähtuda sarnastest printsiipidest nagu on sõlmitud Vivatex Holding OÜ-ga. Seda põhjendati asjaoluga, et “mudeli sarnasus peab käima läbi, sest osapooltega ei saa teha erinevaid tingimusi arvestades partnerite võrdse kohtlemise põhimõtteid” (Intervjueeritav B).

### **3.3.2. Madal kulutõhusus**

Põhjus, miks Tallinna linn erapartneritega läbirääkimisi alustas seisnes selles, et esimesed lepingud, mis said 2006. aastal sõlmitud, osutusid järgnevate PPP lepingutega (mis sõlmiti aastal 2009 ettevõtete OÜ Kooliarendus, K&L arendus OÜ) võrreldes liiga kalliks, mida illustreerisid ka ettevõtete kasumiaruanded läbi aastate. Tallinna linna soov muuta lepingu tingimusi või rakendada väljaostuõigust oli ametnike sõnul vähem seotud muudatustega võlakoormuse raamatupidamislikus kajastamises. (Intervjueeritav A; Intervjueeritav D)

Seoses muudatusega RTJ 17 tingimustes, mille kohaselt muutus PPP lepingute raamatupidamislik kajastamine, ei ole linnal motivatsiooni PPP lepingutega selliselt jätkata, kuid samas ei välista linn edasisi koostööprojekte erasektori ettevõtetega PPP raames (Intervjueeritav A; Intervjueeritav D). “Kui on projekt, mille puhul näeme, et erasektori partnerlusega kaasneb innovatsioon või teistsugune lahendus, kui linn ise suudaks välja pakkuda, siis on seal kokkupuutepunkt olemas sõltumata sellest, kas leping läheb võlakooormuse arvestusse või mitte” (Intervjueeritav A).

Projekti kulutõhususe ja kallinemise osas selgitasid linnaametnikud, et üürihinna muutus on lepingus selgelt fikseeritud. PPP lepingud koosnevad põhiosast ja muutuvosast, millest viimast korrigeeritakse igal aastal vastavalt tarbijahinnaindeksi muutusele. Linna poolsest vaatest jaguneb leping kaheks: 1) igakuine üüri summa, mida makstakse erapartnerile ning; 2) lepingu lõpus olev kokkulepitud väljaostu mehhanism, mis põhineb, kas jääkasendusmaksumusel või koolimajade amortisatsiooni arvutamisel lineaarse meetodi abil. Tegemist oli üsna keerulise teemaga, sest erapartneri ja linna ekspertide poolt tuletatud suurusjärgu hinnangud jääkasendusmaksumuse osas erinesid teineteisest kolm kuni neli korda. Tegemist oli üsna kõrge riskiga, mis suudeti lahendada Vivatex Holding OÜ-ga, kellega saavutati kokkulepe, mille kohaselt ei maksa linn lepingu lõppedes koolide eest rohkem kui 12 miljonit eurot kokku. (Intervjueeritav A; Intervjueeritav B) Kokkuleppele jõudmine Vivatex Holding OÜ-ga kindlustas Tallinna linnale stabiilse olukorra, mille puhul ei saa tulevikus koolide väärtust ülehinnata.

### **3.3.3. Ebapiisav eelanalüüs erasektori kaasamise otstarbekusest**

Linnaametnike sõnul ei teostatud erasektori kaasamise majanduslikust otstarbekusest silmas pidades vastavat eelanalüüsi, kuna tegemist oli üldjoontes poliitilise otsusega. Küll aga mainisid nad, et tol ajal oli Tallinna Finantsteenistus tugevalt projekti vastu, sest leidis, et Tallinna linn saab laenata oluliselt odavamatel tingimustel kui seda teeks erasektor. (Intervjueeritav A) Eelanalüüsi teostati seevastu lepingu tingimuste ja potentsiaalselt võimekate erapartnerite osas. (Intervjueeritav C)

### **3.3.4. Konkurentsi olemasolu**

Siinkohal muutub oluliseks asjaolu, et 2006. aastal remondi- ja haldusfirma leidmiseks välja kuulutatud avaliku konkursi järgselt osutusid konkursi võitjateks samal kalendriaastal asutatud erafirmad, kelle osanikeks olid just Keskerakonna suurtoetajad (Tänavsuu & Toomet 2006). Sellele järgnevalt seati kahtluse alla konkurentsitingimused, mis olid võrdlemisi ranged. Endine abilinnapea Kaia Jäppinen põhjendas meedias tolleaegseid renoveerimiskonkursi tulemusi

asjaoluga, et konkursi tingimused olid üpriski karmid arvestades projekti ulatust ning väiksematel firmadel, kellel olid väiksemad ehitusmahud ja kel nappis varasemat valdkondlikku kogemust ei saanud seetõttu konkureerida (Hussar 2007). „Konkursi tingimused oleksid võinud olla teistsugused, kuid kas siis oleks keegi tulnud ka lepingusse?“ (Intervjueeritav C).

Riskide õiglase jaotuse kontekstis toodi olulise riskina välja konkurentsi tagamise küsimus ehk asjaolu, et turul ei pruugi olla piisava suuruse ja võimekusega erapartneri, kes suudaks suuri projekte realiseerida. (Intervjueeritav A & Intervjueeritav D). Probleemi leevendamiseks pakkusid linnaametnikud välja, et PPP projekte tuleks teha rohkem ning usaldada seejuures rohkem ka erasektorit. “Kui seal on rohkem tegijaid ja kompetentsi, on võimalik riske paremini maandada ja hindasid alla tuua” (Intervjueeritav D).

### **3.3.5. Ebatõhus riskide jaotus osapoolte vahel**

Lisaks toodi välja, et sarnaselt teiste PPP projektidega, jääb ka käesoleva kaasuse puhul lõplik risk avaliku sektori kanda. Olukorras, kus erapartner ei saa oma töid teostatud mistahes tõrgete tõttu, tuleb avalikul sektoril riskide juhtimine üle võtta, sest tegemist on objektidega, mida avalik sektor vajab oma teenuste osutamiseks (Intervjueeritav A). Küll aga toodi välja, et riskide jagamise osas oli eelnevalt teostatud piisavas ulatuses riskianalüüs.

Täiendava riskina toodi välja olukord, kus tellija teab, mida ta tellib. Keerulisemate PPP projektide puhul peab tellija olema teenuse osutajast teadlikum eesmärgiga kindlustada hea teenuse saamine läbi partnerluse. Teisisõnu, peaks avalik sektor valdama kõrgemaid majandus- ja ärialaseid teadmisi võrreldes erapartneriga, sest vastasel korral võib tekkida olukord, kus erapartner osutab teenust enda äranägemise järgi ning tellija ei pruugi saada soovitud teenust, sest ta lihtsalt ei oska seda nõuda. “Seetõttu on oluline ära määratleda, mida tellija täpselt hangib. Hanketingimustes tuleb valida jätkusuutlik partner, kellega ei kaasne pankroti ohtu” (Intervjueeritav B). Erapartneriga kaasnevat riski saab maandada läbi konkreetsete hanketingimuste seadmise, kuid seejuures peab säilima konkurents RHS § 3 kohaselt.

Olulise riskitegurina toodi välja ka majandusliku olukorraga kaasnev ennustamatu mõju ning seadusandlusest tulenevad muudatused. Nimelt alustas 2004. aastal Tallinna linn koostööd RKAS-ga, mille puhul olid PPP lepingud linnale oluliselt soodsamad võrreldes olemasolevatega, kuid RTJ muudatuste tõttu, ei olnud linnal võimalik lepinguid sellisel moel jätkata. (Intervjueeritav A) Ka järgmised lepingud pole soodsad olnud, kuna riskide maandamise seisukohalt ja RTJ 17 muutmise

osas oli küsimus selles, kuidas riske maandada äriühingu seisukohalt. “Kuidagi oli vaja leida näitajad, mille abil riske maandada ja toona tundus tarbijahinnaindeksi teatud komponentide arvestamine pikas perspektiivis mõistlik mõlemale poolele. Tarbijahinnaindeks ongi kõige keerukam küsimus, mille tulemusel on lepingud oma väärtust muutnud” (Intervjueeritav C).

Ühtlasi tõid linnaametikud välja, et projekti käigus teostati ebapiisavat järelevalvet erapartneri tegevuse suhtes. Lepingu muutmise protsessi ettevalmistamise käigus lasi Tallinna linn teostada koolimajadele täiendava ekspertiisi, mille tagajärjel selgus, et erapartner oli jätnud mõningad tööd tegemata ning osaliselt polnud hooldust korrektselt teostatud. “See on kivi enda kapsaada selles mõttes, et linnal peaks olema järelevalve erapartnerite tegevuse üle tugevam” (Intervjueeritav A). Antud juhu ei saa siiski süüdistada ainult erapartnerit, sest olukorras, kus keegi erapartneri tegevuse üle järelevalvet ei teosta, võib paratamatult esined teatud tööde läbiviimisel või ehitusmaterjalide kasutamisel koonerdamist ja n-ö “üle jala laskmist”.

## 4. JÄRELDUSED

Kuna PPP projektide tulemuslikkuse määratlemise osas ei eksisteeri üheseid ja kõikide projektide puhul rakenduvaid universaalseid tulemusmõdikuid ja kriteeriume ning teadaolevalt puuduvad ka antud hetkel Tallinna linna ja erapartnerite PPP projekti raames vastavad indikaatorid, siis püstitas töö autor järgneva uurimisküsimuse - kuidas määratleda avaliku ja erasektori partnerluse tulemuslikkust?

Tuginedes teaduskirjanduses käsitletule eksisteerib endiselt vajadus kontseptuaalsete ja empiiriliste uuringute järele PPP projektide tulemuslikkuse määratlemisel, sest üksikute PPP projektide pinnalt ei ole võimalik jõuda lõplike järeldusteni, sest iga projekt on sõlmitud erinevatel tingimustel. Antud kaasuse võtmes on seatud kahtluse alla Tallinna koolide renoveerimise projekti tulemuslikkus, mis on avalikkuse silmis tekitanud aastaid negatiivset kõlapinda. Seda eelkõige põhjusel, et tegemist oli linna jaoks äärmiselt kalli finantstehinguga, mis seadis ohtu linna laenukoormuse. Linnaametnike sõnul sai negatiivne hoiak projekti suhtes alguse juba PPP planeerimise varajases staadiumis, kus sooviti rahuldada avalikkuse poolt tekkinud survet haarates laenuaotluse asemel kinni võimalusest viia projektid läbi avaliku ja erasektori partnerluse raames. Ametnikud tunnistasid, et linnal oli tol ajahetkel piisav võimekus laenu võtmiseks, et koolihooned linnaelarve toel korda teha, ent seejuures oleksid ulatuslikud renoveerimistööd kestnud pea 15 aastat. Koostöö erapartneritega kiirendas koolide renoveerimise protsessi ning tööd said teostatud PPP lepingus fikseeritud ajaraamis ehk kahe aasta jooksul, peale mida on erapartnerid koolimaju hooldanud ning remontinud vastavalt vajadusele.

Tallinna linnaametnikud nõustusid teaduskirjanduses tulemuslikkuse määratluse osas välja tooduga põhjendusel, et antud projekti puhul ei ole võimalik määratleda projekti tulemuslikkust edukuse või ebaedukuse kontekstis. Osaliselt ka seetõttu, et lepinguid ei ole erapartneritega lõpetatud ning koostöö lepingu tingimuste täitmise osas jätkub. Linna silmis said lepingulised eesmärgid täidetud renoveeritud ja toimivate koolide näol. Samuti tõid ametnikud välja, et olukorras, kus linn on otsustanud muuta erapartneritega sõlmitud lepingute tingimusi üürihinna



vähendamise osas, ei osutu projekt veel läbikukkunuks. Pigem muutub siinkohal oluliseks erapartnerite lepinguliste tingimuste täitmine hooldatud ja renoveeritud koolimajade näol.

Kõike eelnevat silmas pidades ei ole antud töö kontekstis võimalik tulemuslikkust kui kontseptsiooni eraldi määratleda, kuid arvestades linnaametnike poolt välja toodule võib siiski järeldada, et partnerlusprojekti jätkumine ja erapartnerite poolt lepinguliste tingimuste täitmine illustreerivad koostöö tulemuslikkust positiivsest aspektist.

Lähtuvalt magistritöö eesmärgist püstitas autor ka teise küsimuse - millised tegurid mõjutasid avaliku ja erasektori partnerluse tulemuslikkust negatiivselt Tallinna üldhariduskoolide renoveerimise PPP projektis?

Uurimisküsimusele vastamiseks koostas autor raamistiku, mis koosneb viiest kõige sagedamini esinevast tegurist, mis võivad negatiivselt mõjutada PPP projekti tulemuslikkust tuginedes selle koostamisel erinevate autorite käsitlusele ning PPP protsessi etappidele. Eelnevalt mainitud tegurid on järgnevad: 1) piiratud läbipaistvus; 2) madal kulutõhusus; 3) ebapiisav eelanalüüs erasektori kaasamise otstarbekuse; 4) konkurentsi olemasolu; 5) ebatõhus riskide jaotus osapoolte vahel.

Piiratud läbipaistvuse osas vihjasid linnaametnikud, et tänu muudatustele lepingu tingimustes muutusid kohustused linna jaoks läbipaistvamaks ning sarnast praktikat soovitakse rakendada lähitulevikus ka teise erapartneriga võrdse kohtlemise põhimõtte alusel. Projekti elutsükli jooksul muutus avaliku ja erasektori koostöö kulutuste raamatupidamislik kajastamine RTJ 17 tõttu, mille järgselt on Tallinna linn kohustatud kajastama PPP koostöö tehinguid avaliku sektori üksuse bilansis. Antud juhul ei esine käesoleva kaasuse puhul piiratud läbipaistvust, mis omakorda ei avalda negatiivset mõju projekti tulemuslikkusele.

Projekti algusaastatel seati projekti üldine kulutõhusus kahtluse alla, sest linnal oli endal teatud finantsvõimekus olemas, mida illustreeris ka Tallinna Linnavolikogu poolt 2003. aasta 11. detsembril kinnitatud koolide remondikava kuni aastani 2012, mis nägi ette, et selle aja jooksul pidi linn enda eelarve ja laenuraha abil tegema korda kõik linna üldhariduskoolid. 2005. aasta 16. oktoobril toimunud kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel pälvis Keskerakond valimiste võidu ning saavutas volikogus enamuse, mille järgselt alustati läbirääkimistega seoses Tallinna koolide andmisega erafirmade kätte. Eelnevat toimingut põhjendati faktiga, et linna

majanduslikud vahendid olid piiratud kuigi sisuliselt pandi toime kõnealuse volikogu määruse rikkumine. (Eesti Rahvusringhääling, 2005) Linnaametnike sõnul oli toona tungivat projekti vastu ka Tallinna Finantsteenistus, kes leidis, et linnal on piisvas mahus finantsvõimekust, et laenata odavamatel tingimustel kui seda oleks teinud erasektor. Eelnev haakub omakorda ka ebapiisava analüüsi teostamisega erapartneri kaasamise majandusliku otstarbekuse seisukohast, mis leidis antud töös ka kinnitust.

Teaduskirjandusest ilmnes, et ka kulutõhusus kui määratlus osutub kontekstispetsiifiliseks ning sõltub eelkõige konkreetse projekti ülesehitusest ja omadustest. Traditsiooniline kulutõhususe printsiip eeldab, et avaliku ja erasektori partnerluse projektis saavutatakse kulutõhusus, kui paremad teenused saadakse sama raha eest, mida avalik sektor oleks kulutanud projekti elluviimiseks pikemas ajaaknas või sama kvaliteediga teenus saavutatakse madalamate kulude juures. Antud kaasuse puhul oli linn jõudnud olukorda, kus 2006. aastal sõlmitud halduslepingud koormasid ebaproportsionaalselt linnakassat, kuigi linnaametnike sõnul ajendas läbirääkimisi erapartneritega lepingu tingimuste muutmise osas asjaolu, et lepingud osutusid oluliselt kallimaks võrreldes uute sõlmitud PPP lepingutega. Projekti kulutõhususe ja kallinemise osas selgitasid linnaametnikud, et üürihinna muutus on lepingus selgelt fikseeritud, mis tulenes iga-aastasest tarbijahinnaindeksist. Saavutades lepingumuudatuste osas kokkulepe ühe erapartneriga, suutis Tallinn oma üürikohustusi märkimisväärselt vähendada, kuid antud juhul jätkub lepingu täitmine esialgsete tingimuste raames veel teise erapartneriga, mis on negatiivselt mõjutanud projekti üldist kulutõhusust. Seevastu esineb kulutõhusust projekti eesmärkide saavutamisel, kus koolimajad said renoveeritud vastavalt lepingus sätestatud tähtajale.

Erasektori kaasamise otstarbekuse tegur sarnaneb oma olemuselt kulutõhususe printsiibile, kuna võiks eeldada eelneva analüüsi läbiviimist veendumaks PPP vormi kasutamise põhjendatuses. Antud kaasuse puhul tõid linnaametnikud välja, et vastavat eelanalüüsi erasektori kaasamisele ei eelnenud. Seevastu leidsid linnaametnikud, et avalik sektor omas toonasel aja ning ka praegusel hetkel piisavas mahus suutlikkust ja rahalisi võimekusi, et koolid ise renoveerida.

Projektide tulemuslikkust võib negatiivselt mõjutada ka konkurentsi olemasolu. Peale avaliku konkurentsi võitjate avalikustamist seati kahtluse alla linna poolt sätestatud konkurentsitingimused, mida peeti võrdlemisi rangeks. Linna sõnul olid tingimused rangemad arvestades PPP projekti ulatust ja mahtu, mis välistas väikeste ehitusmahtudega eraettevõtete konkureerimise, kes ei oleks osutunud piisavalt jätkusuutlikeks partneriteks. Linnaametnikud

mentisid, et toonased konkurentsitingimused oleksid võinud olla teistsugused, kuid sellega oleks omakorda kaasnenud olukord, kus turul ei pruugi olla piisava suuruse ja võimekusega erapartnerit, kes suudaks suuri projekte realiseerida.

Tõhus riskide jaotus võib oluliselt mõjutada avaliku ja erasektori partnerlust, kuna vastasel korral võivad avalikule sektorile kaasnedavad täiendavad rahalised kohustused, mis võivad seada ohtu projekti eesmärkide saavutamise ning projekti üldise kulutõhususe. Seega eeldab tõhus valiku ja erasektori partnerlus eelnevalt kavandatud riskianalüüsi läbiviimist. Riskijagamise eeltöö oli ametnike sõnul siiski piisav. Riskide ebatõhusa jaotuse osas töid ametnikud olulise riskitegurina välja muutuva majandusliku keskkonna, millest tulenevaid muutusi on praktiliselt võimatu ette ennustada, näiteks 2008. aasta majanduskriisi võtmes. Siinkohal tulevad mängu ka muudatused seadusandluses, mida illustreerivad RTJ 17 muudatused.

Linnaametnikud töid täiendava riskitegurina välja olukorra, kus tellija ehk riik teab, mida ta tellib. Teisisõnu, peaks avalik sektor valdama kõrgemaid majandus- ja ärialaseid teadmisi võrreldes erapartneriga, sest vastasel korral võib tekkida olukord, kus erapartner osutab teenust enda äranägemise järgi ning tellija ei pruugi saada soovitud ja kvaliteetset teenust, sest tal puudub oskus seda nõuda, mistõttu osutub oluliseks määratleda täpselt ära, mida tellija täpselt hangib. Lisaks eelnevale töid linnaametnikud välja, et projekti käigus teostati ebapiisavat järelevalvet erapartneri tegevuse suhtes, mistõttu esines koolihoonetes läbiviidud ekspertiisi tulemusena puudusi tegemata tööde näol. Seejuures langeb oluline risk avaliku sektori õlule, kes ei teostanud õigeaegselt erapartnerite ehitus- ja hooldustegevuse suhtes korralikku järelevalvet.

Kuna käesoleva kaasuse raames puudub linnal täna teadaolevalt asjakohane analüüs projekti tugevuste ja nõrkuste ning õnnestumiste ja ebaõnnestumiste põhjuste üle, siis pakub antud magistratöö täiendava analüüsi näol võimalust kirjeldada rikkalikumalt Tallinna koolide renoveerimise PPP projekti kaasuse olemust ja tulemuslikkust ning seda negatiivselt mõjutatavaid tegureid. Magistratöö piiratud mahu tõttu ei olnud võimalik määrata kõnealusele PPP projektile kriitilisi tulemusindikaatoreid, mis oleksid võimaldanud laiemalt avada antud kaasuse probleemistikku, kuid siinkohal võib olla tegemist edasise uurimissuunaga. Lisaks eelnevale võib antud kaasust edasi arendada ka kvaliteedi võtmes. Näiteks intervjuerides mõlema erapartneri poolt renoveeritud koolide juhte, et selgitada välja, kuidas on teenuse lõppkasutajad rahul pakutava teenusega ning seejärel koostada võrdlusmoment, kus intervjueritakse ka mõnda muud linna kooli, mis ei ole PPP lepinguga kaetud.

Edasise analüüsi võtmes oleks võimalik uurida laiemalt ka avaliku ja erasektori partnerluse ebaõnnestumise põhjuseid erinevate riikide ja sektorite lõikes tuvastamaks peamisi kitsaskohti partnerluses. Samuti eksisteerib vajadus ka kontseptuaalsete ja empiiriliste uuringute järel PPP projektide tulemuslikkuse määratlemisel. PPP projektide puhul esineb tihti erinevate loogikate põrkumist (finantsloogika, haldussuutlikkus, kontroll, võimekus, jne), mille puhul hakkab üks või teine loogika domineerima ning ühe võimaliku uurimissuunana oleks seega võimalik mõne PPP kaasuse raames laiemat PPP probleemistikku avada.

## KOKKUVÕTE

Tallinna koolide renoveerimise projekt on viimastel aastatel kujunenud üsnagi aktuaalseks seoses Tallinna linna püüdlustega muuta tingimusi 2006. aastal erapartneritega 30 aastaks sõlmitud halduslepingutes, mis on kulmineerunud olukorraga, kus ühe lepingupartneriga saavutati kokkulepe lepingutingimuste muutmise osas, ent teise erapartneri suhtes on Tallinna linn kaalunud käivitada väljaostumenetlust, juhul kui partneriga kokkuleppele ei jõuta. Kuna antud PPP projekti peetakse Tallinna linna üheks esimeseks suuremaks ja vastuolulisemaks kaasuseks avaliku ja erasektori partnerluse temaatikas, millega seoses on viidatud kogunisti projekti läbikukkumisele. Selles tulenevalt kujuneb oluliseks antud PPP projekti tulemuslikkuse hindamine.

Magistritöö eesmärgiks on seega teha teaduskirjandusele toetudes kindlaks võimalikud tegurid, mis mõjutasid avaliku ja erasektori partnerluse tulemuslikkust Tallinna üldhariduskoolide renoveerimise kaasuse põhjal. Eesmärgist lähtuvalt püstitati töös järgnevad uurimisküsimused: 1) kuidas määratleda avaliku ja erasektori partnerluse tulemuslikkust; 2) millised tegurid mõjutasid avaliku ja erasektori partnerluse tulemuslikkust negatiivselt Tallinna üldhariduskoolide renoveerimise PPP projektis?

Töö eesmärkide saavutamiseks kaardistas töö autor Tallinna üldhariduskoolide renoveerimise projekti tulemuslikkuse hindamisel avaliku ja erasektori partnerluse kontekstis viis kõige sagedamini esinevat tegurit, mis võivad potentsiaalselt avaldada negatiivset mõju PPP projekti tulemuslikkusele. Analüüsitavad tegurid olid järgnevad: piiratud läbipaistvus; madal kulutõhusus; ebapiisav eelanalüüs erasektori kaasamise otstarbekust, konkurentsi olemasolu ning ebatõhus riskide jaotus osapoolte vahel.

Teoreetiline raamistik keskendus avaliku ja erasektori partnerluse käsitlusele kirjeldades seejuures PPP lepingute sõlmimise protsessi, elutsüklit ja peamisi riske. Lisaks kirjeldati ka tulemuslikkuse määratlust PPP projektides tuues seejuures välja võimalikke mõjutegureid seostatuna rahvusvahelisele kirjandusele. Empiirilises osas anti ülevaade Tallinna linna ja kahe erapartneri vahel sõlmitud koolimajade renoveerimise PPP projektist ja selle võtmesündmustest viimase 17

aasta lõikes, mis põhineb dokumendianalüüsil. Seejärel kirjeldati antud PPP projekti tulemuslikkust läbi analüüsitavate tegurite võtmes, kus tugineti intervjuudest saadud infole, mis viidi läbi nii endiste kui ka praeguste Tallinna linna ametnikega.

Tuginedes teaduskirjanduses käsitletule eksisteerib endiselt vajadus kontseptuaalsete ja empiiriliste uuringute järele PPP projektide tulemuslikkuse määratlemisel, mis tuleneb eelkõige tulemuslikkuse kui termini abstraktsusest ja subjektiivsusest, mis on omakorda tekitanud olukorra, kus ei ole võimalik üksikute projektide najalt määrata PPP projekti tulemuslikkust. Läbiviidud intervjuude tulemusena nõustusid eelnevaga ka intervjuueeritavad põhjendusel, et antud projekti puhul ei ole võimalik määratleda projekti tulemuslikkust pelgalt edukuse või ebaedukuse kontekstis. Veelgi enam, kuna projekt ei ole lõpetatud. Linna silmis said lepingulised eesmärgid täidetud renoveeritud, hooldatud ja toimivate koolide näol. Lisaks õnnestus Tallinna linnal saavutada kokkulepe ühe erapartneriga sõlmitud lepingutingimuste osas, mille tulemusena vähenesid linna rahalised kohustused erapartneri ees. Töö autori hinnangul võib eelnevaid saavutusi pidada antud kontekstis saavutatud tulemuslikkuseks.

Analüüsides kõnealuse kaasuse tulemuslikkust negatiivselt mõjutavaid tegureid kerkis esile madal kulutõhususe printsiip, mida illustreeris asjaolu, et kuigi linn suutis ühe erapartneriga rääkida lepingutingimused soodsamaks, siis on teise eraettevõttega konsensus saavutamise osas tulevik veel lahtine, mis on negatiivselt mõjutanud projekti kulutõhusust. Seevastu esineb kulutõhusust projekti eesmärkide saavutamisel, kus koolimajad said renoveeritud vastavalt lepingus sätestatud tähtajale. Negatiivse tegurina kerkis samuti esile erasektori kaasamise otstarbekus, mille puhul ei olnud linn teostanud eelnevalt kavandatud analüüsi. Negatiivsust ilmestas antud juhul asjaolu, et analüüsi läbiviimise käigus oleks linn saanud kinnitust olemasoleva teadmise osas, mille kohaselt omas linn toonasel aja ning ka praegusel hetkel piisavas mahus suutlikkust ja rahalisi võimekusi, et koolid ise renoveerida. Projekti tulemuslikkust negatiivselt mõjutava tegurina tõid intervjuueeritavad välja asjaolu, et projekti käigus teostati ebapiisavat järelevalvet erapartneri tegevuse suhtes, mistõttu esines koolihoonetes läbiviidud ekspertiisi tulemusena puudusi tegemata tööde näol.

## SUMMARY

The master thesis „The effectiveness of public and private sector partnership: The case of the renovation of general education schools in Tallinn“, focuses on the effectiveness of a public-private-partnership (PPP) based on a case study about the PPP contracts signed between the city of Tallinn and two private partners back in the year 2006. It has since been the largest and by far the most well-known examples of a PPP project carried out in the capital city to renovate and provide the technical management and maintenance of 10 general education schools. However, it soon became clear that the cooperation between the city and the private partners became a burden to the city as it limited the credibility and caused for serious budgetary restrictions to be implemented. Hence, negotiations started to make changes to the PPP contracts which lead to an agreement with one private partner. A compromise has not yet been reached with the other private partner which has caused the city of Tallinn to consider buying the five remaining contracts back.

The aim of the master thesis was to determine the possible factors that influenced the effectiveness of the PPP project based on the renovation case of schools in Tallinn. Based on the aim of the work, two research questions were also proposed to define effectiveness as a general term and determine what specific factors affected the effectiveness of the PPP project in a negative way.

The literature analysis provides an overview of the general education school's renovation project and its key events over the last 17 years based on a document analysis. Furthermore, the effectiveness of the mentioned PPP project was described in terms of the factors to be analysed based on the information obtained through conducted interviews with both current and former city officials. It was concluded that effectiveness is a broad term which requires further conceptual and empirical analysis to define effectiveness in PPP projects. It was also deduced that the factors which affected the public-private-partnership negatively were low value for money, the inappropriate risk allocation between the city and private partners as well as insufficient supervision of the works carried out by the private partners.

## KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

- Alas, A. (2006, 1. november). Tallinn andis koolide 30-aastased remondi- ja hoolduslepingud Sõõrumaale ja Kruudale. *Ärileht*. Kasutatud 7. aprill 2023  
<https://arileht.delfi.ee/artikkel/51062528/tallinn-andis-koolide-30-aastased-remondi-ja-hoolduslepingud-soorumaale-ja-kruudale>
- Ali, Z., Irfan, S., Salman, Y. (2020). Effectiveness of Public Private Partnerships: A Systematic Literature Review. *Journal of Management and Research*, 7(2), 104-145.  
10.29145/jmr/72/070204
- Asian Development Bank. (2008). *Public-Private Partnership (PPP) Handbook*. Kasutatud 10. aprill 2023 <https://www.adb.org/documents/public-private-partnership-ppp-handbook>
- Bouckaert, G., Pollitt, C. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity* (4th ed). Oxford University Press.
- Chua, D. K. H., Kog, Y. C., Loh, P. K. (1999). Critical success factors for different project objectives. de la Garza, J. M. (toim), *Journal of Construction Engineering Management*, 125(3), 142–50. 10.1061/(ASCE)0733-9364(1999)125:3(142)
- Desgrées du Loû, A. (2012). Value for Money evaluation in PPPs: difficulties and developments. Kasutatud 5. mai 2023 <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:527412/fulltext01.pdf>
- Diekmann, J. E., Girard, M. J. (1995). Are contract disputes predictable? De la Garza, J. M. (toim), *Journal of Construction Engineering and Management*, 121(4), 355–363. 10.1061/(ASCE)0733-9364(1995)121:4(355)
- Dudkin, G., Väililä, T. (2005). Costs in Public-Private Partnerships: A First Look at the Evidence. Kasutatud 3. mai 2023 <https://www.eib.org/en/publications/efr-2005-v03>
- Eesti Ekspress. (2008, 11. juuli). KAART: Keskerakond on suurejoonelisest plaanist - kõik koolid korda nelja aastaga - loobunud. Kasutatud 5. aprill 2023  
<https://ekspress.delfi.ee/artikkel/27679419/kaart-keskerakond-on-suurejoonelisest-plaanist-koik-koolid-korda-nelja-aastaga-loobunud>
- Eesti Rahvusringhääling (2005, 17. oktoober). Tallinnas võitis Keskerakond. Kasutatud 22. aprill 2023 <https://www.err.ee/437514/tallinnas-voitis-keskerakond>
- Ellermaa, E. (2017, 19. oktoober). Tallinn tahab lõpetada Sõõrumaaga sõlmitud koolide halduslepingu. *Eesti Rahvusringhääling*. Kasutatud 3. aprill 2023  
<https://www.err.ee/637600/tallinn-tahab-lopetada-soorumaaga-solmitud-koolide-halduslepingu>



- Euroopa Komisjon. (2007). *FRANCE: EIB lends Eur 143 million for the long-term financing of the Millau Viaduct*. Kasutatud 26. aprill 2023  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/et/BEI\\_07\\_73](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/et/BEI_07_73)
- Euroopa Kontrollikoda. (2018). Avaliku ja erasektori partnerlus ELis : palju puudusi ja vähe kasu. Eriaruanne nr 09, 2018, Väljaannete talitus. Kasutatud 28. aprill 2023  
<https://data.europa.eu/doi/10.2865/505165>
- European Investment Bank. (2012). *The Guide to Guidance - How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects*. Kasutatud 25. aprill 2023 [https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/EPEC\\_Guide%20to%20Guidance\\_EN.pdf](https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/EPEC_Guide%20to%20Guidance_EN.pdf)
- Grimsey, D., Lewis, M.K. (2005). Are Public Private Partnerships Value for Money? Evaluating Alternative Approaches and Comparing Academic and Practitioner Views. *Accounting Forum*, 29(4), 345-378. 10.1016/j.accfor.2005.01.001
- Hall, D. (2015). Why Public-Private Partnerships don't work, The many advantages of the public alternative. Kasutatud 5. mai 2023 [https://www.world-psi.org/sites/default/files/rapport\\_eng\\_56pages\\_a4\\_lr.pdf](https://www.world-psi.org/sites/default/files/rapport_eng_56pages_a4_lr.pdf)
- Hammami, M., Ruhashyankiko, J-F., Yehoue, E. (2006). Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure. *IMF Working Papers*. 10.5089/9781451863598.001
- History RePPeated – How Public-Private Partnerships are failing. (2022). *European Network on Debt and Development*. Kasutatud 14. aprill 2023  
[https://assets.nationbuilder.com/eurodad/pages/3071/attachments/original/1671445992/01\\_history-rePPeated-2022-EN\\_19dec.pdf?1671445992](https://assets.nationbuilder.com/eurodad/pages/3071/attachments/original/1671445992/01_history-rePPeated-2022-EN_19dec.pdf?1671445992)
- Hovy, P. (2015). Risk Allocation in Public-Private Partnerships: Maximizing value for money. International Institute for Sustainable Development. Kasutatud 5. mai 2023  
<https://www.iisd.org/system/files/publications/risk-allocation-ppp-maximizing-value-for-money-discussion-paper.pdf>
- Hussar, L. (2007, 22. märts). REPORTERITUND. Tallinna koolide renoveerimisest. *Eesti Rahvusringhääling Arhiiv*. Kasutatud 11. aprill 2023  
<https://arhiiv.err.ee/audio/vaata/reporteritund-reporteritund-tallinna-koolide-renoveerimisest>
- Jamali, D. (2004). Success and Failure Mechanisms of Public Private Partnerships (PPPs) in Developing Countries: Insights From the Lebanese Context. *International Journal of Public Sector Management*, 17(5), 414-430. 10.1108/09513550410546598
- Karim, N. A. A. (2011). Risk Allocation in Public Private Partnership (PPP) Project: A Review on Risk Factors. *International Journal of Sustainable Construction Engineering & Technology*, 2(2), 8-16.

- Klijn, E. H., Teisman, G. (2003). Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases. *Public Money & Management*, 23(3), 137-146. 10.1111/1467-9302.00361
- Kuul, M. (2017). Leht: linnavalitsus võib Tallinna koolide halduslepingud üles öelda. *Eesti Rahvusringhääling*. Kasutatud 22. aprill 2023 <https://www.err.ee/588372/leht-linnavalitsus-voib-tallinna-koolide-halduslepingud-ules-oelda>
- Kwilinski, A., Maslov, V., Luzhna, A. (2023). Economic Features of Public-Private Partnership Development: Global Trends and Domestic Experience of the Pre-War Period. *Socio-economic relations in the digital society*, 4(46).
- Lember, V. (2021). AVALIKU JA ERASEKTORI PARTNERLUS (PPP – Public-Private Partnership) TARISTUPROJEKTIDES. Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut - Teemapaber.
- Lethbridge, J., Gallop, P. (2020). Why public-private partnerships (PPPs) are still not delivering? Kasutatud 22. aprill 2023 [https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/PPPs\\_EN.pdf](https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/PPPs_EN.pdf)
- Liang, Y., Jia, H. (2018). Key Success Indicators for PPP Projects: Evidence from Hong Kong. Zhao, X. (toim), *Advanced Management in Civil Engineering Projects*. <https://doi.org/10.1155/2018/9576496>
- Liebe, M., Pollock, A. (2009). The experience of the private finance initiative in the UK's National Health Service. The Centre for International Public Health Policy. Kasutatud 5. mai 2023 [https://allysonpollock.com/wp-content/uploads/2013/04/CIPHP\\_2009\\_Liebe\\_NHSPFI.pdf](https://allysonpollock.com/wp-content/uploads/2013/04/CIPHP_2009_Liebe_NHSPFI.pdf)
- Liu, H. J., Love, P. E. D., Davis, P., Smith, J., Regan, M., (2013). Performance Measurement Framework in PPP Projects.
- Looney, C. (2003). First public-private road contract signed. The Irish Times. Kasutatud 26. aprill 2023 <https://www.irishtimes.com/news/first-public-private-road-contract-signed-1.468258>
- Matsumoto, C., Monteiro, R., Rial, I., Aydin Sakrak, O. (2021). Mastering the Risky Business of Public-Private Partnerships in Infrastructure. *International Monetary Fund - eLibrary*.
- Mihkelson, M. (2012). *Kontsessioonid*. Kasutatud 1. mai 2023 <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:NKcUxbxZfzAJ:https://www.fin.ee/media/527/download&cd=2&hl=et&ct=clnk&gl=ee>
- Mäeltsemees, S. (2010). PPP projektid regionaalses sotsiaalmajanduslikus arengus. Tallinna Tehnikaülikool. Kasutatud 3. jaanuar 2023 [http://www.mattimar.ee/publikatsioonid/majanduspoliitika/2010/41\\_Sulev\\_Maeltsemees.pdf](http://www.mattimar.ee/publikatsioonid/majanduspoliitika/2010/41_Sulev_Maeltsemees.pdf)

- Müürsepp, E. (2009, 5. august). Erafirma hallata jäetud koolid on linnale topeltkulu. *Eesti Päevaleht*. Kasutatud 8. jaanuar 2023 <https://epl.delfi.ee/artikkel/51174894/erafirma-hallata-jaetud-koolid-on-linnale-topeltkulu>
- Nallathiga, R., Shaikh, H. D., Tauseef, F. S., Sheik, F. (2018). Factors affecting the success/failure of road infrastructure projects under PPP in India. *Journal of Construction Engineering and Project Management*, 11, 1-12.
- Niitra, S. (2008, 3. november). Sõõrumaa firma renoveeris Kalamaja põhikooli. *Postimees*. Kasutatud 11. aprill 2023 <https://www.postimees.ee/45803/soorumaa-firma-renoveeris-kalamaja-pohikooli>
- OECD. (2012). *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*. Kasutatud 15. aprill 2023 <https://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>
- Oktavianus, A., Mahani, I., Meifrinaldi, S.T, M.T. (2018). A Global Review of Public Private Partnerships Trends and Challenges for Social Infrastructure. <https://doi.org/10.1051/mateconf/201814706001>
- Peegel, M. (2022, 11. mai). Tallinna vaidlused koolide halduslepingute üle jätkuvad. *Eesti Rahvusringhääling*. Kasutatud 5. jaanuar 2023 <https://www.err.ee/1608592825/tallinna-vaidlused-koolide-halduslepingute-ule-jatkuvad>
- Pillak, Õ. (2007, september). Koolide remont liigub, aga ... kas ka jätkub? *Tallinna Teataja*. Kasutatud 6. aprill 2023 [https://www.reform.ee/UserFiles/File/reform\\_est\\_rg3\\_28169.pdf](https://www.reform.ee/UserFiles/File/reform_est_rg3_28169.pdf)
- Poom, R. (2008, 30. aprill). Tallinn võlavanglasse – saab tehtud! *Eesti Päevaleht*. Kasutatud 11. aprill 2023 <https://epl.delfi.ee/artikkel/51128043/tallinn-volavanglasse-saab-tehtud>
- Public-Private Partnerships: Global Campaign Manifesto. (2017). Kasutatud 29. aprill 2023 [https://assets.nationbuilder.com/eurodad/pages/245/attachments/original/1588172270/PublicPrivate\\_partnerships\\_GLOBAL\\_CAMPAIGN\\_MANIFESTO.pdf?1588172270](https://assets.nationbuilder.com/eurodad/pages/245/attachments/original/1588172270/PublicPrivate_partnerships_GLOBAL_CAMPAIGN_MANIFESTO.pdf?1588172270)
- Pärli, M. (2021, 24. november). "Status quo pole lahendus": Tallinna koolide halduslepingud muutuvad. *Eesti Rahvusringhääling*. Kasutatud 3. aprill 2023 <https://www.err.ee/1608412493/status-quo-pole-lahendus-tallinna-koolide-halduslepingud-muutuvad>
- Raamatupidamise Toimkonna juhendi RTJ 17 Avaliku ja erasektori partnerlusprojektid kinnitamine. RTL 2005, 25, 348.
- Rakić, B., Rađenović, T. (2011). Public-Private Partnership as an Instrument of New Public Management. *Facta Universitatis Series: Economics and Organization*, 8, 207-220.
- Rakić, B., Rađenović, T. (2014). Real options methodology in public-private partnership projects valuation. *Economic Annals*, 59(200), 91-114.

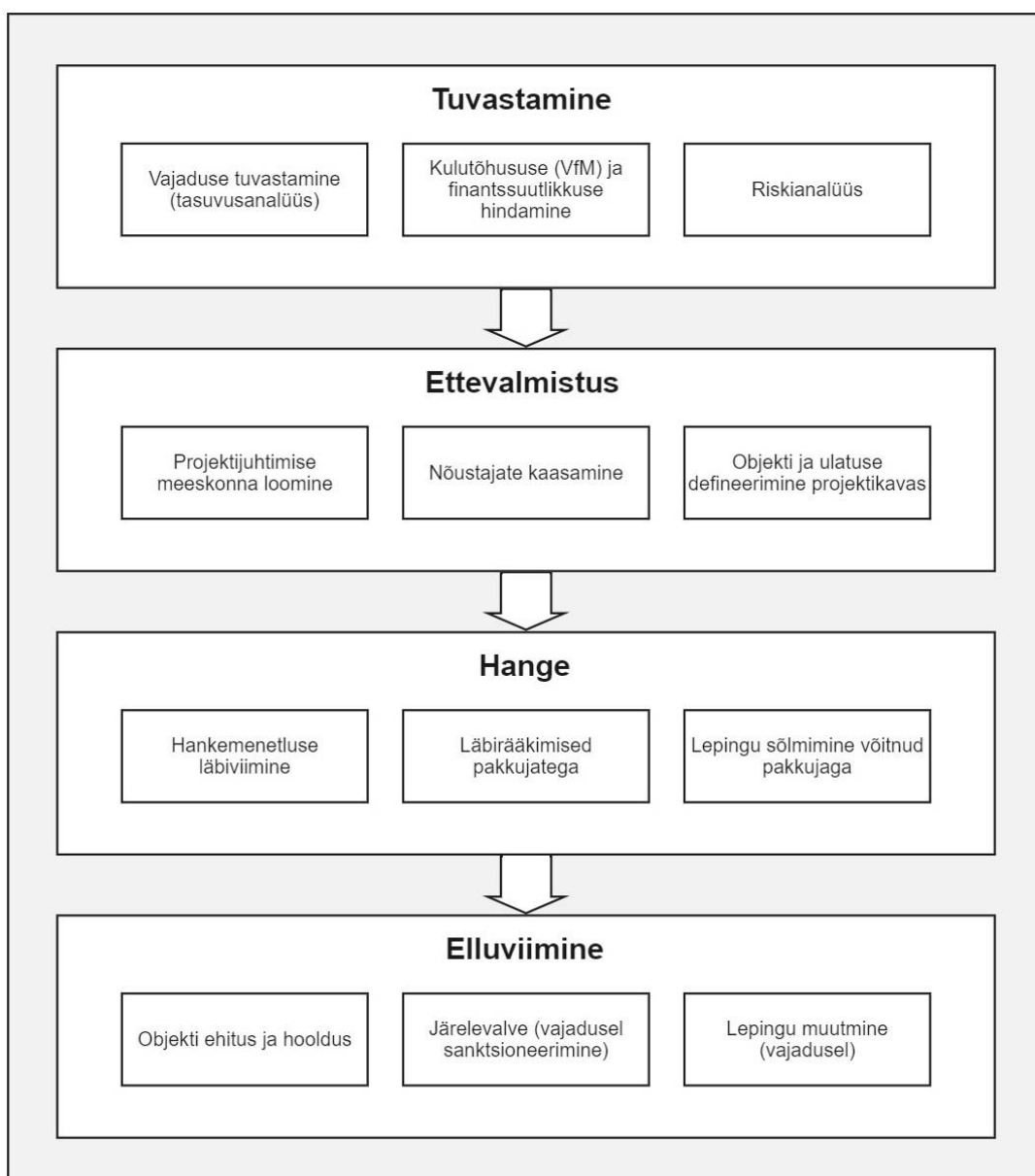
- Rashed, M. A., Mahmudul, A., Toriman, M. I. (2011). Considerable Issues for Sustainable Public-Private Partnership (PPP) Project. *Res Manageria*, 2(4), 57-65.
- Raun, A. (2007, 23. august). Tehingud koolidega tekitasid Tallinna opositsioonis küsimusi. Postimees. Kasutatud 16. aprill 2023 <https://www.postimees.ee/1694573/tehingud-koolidega-tekitasid-tallinna-opositsioonis-kusimusi>
- Riigihangete seadus. RT I, 23.02.2023, 7.
- Riigivaraseadus. RT I, 17.03.2023, 66.
- Romero, F. V., Liyanage, C. (2016). Evaluating Success in PPP Road Projects in Europe: A Comparison of Performance Measurement Approaches. Rafalski, L., Zofka, A. (toim), *Transportation Research Procedia*, 14, 372-381. <https://doi.org/10.1016/j.trpro.2016.05.089>
- Romero, M. J. (2015). What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development. *European Network on Debt and Development*. Kasutatud 14. aprill 2023 [https://d3n8a8pro7vhm.cloudfront.net/eurodad/pages/167/attachments/original/1587578891/A\\_critical\\_assessment\\_of\\_PPPs\\_and\\_their\\_impact\\_on\\_sustainable\\_development.pdf?1587578891](https://d3n8a8pro7vhm.cloudfront.net/eurodad/pages/167/attachments/original/1587578891/A_critical_assessment_of_PPPs_and_their_impact_on_sustainable_development.pdf?1587578891)
- Rwelamila, P., Fewings, P., Henjewe, C. (2014). Addressing the Missing Link in PPP Projects: What Constitutes the Public? *Journal of Management in Engineering*, 31(5). 10.1061/(ASCE)ME.1943-5479.0000330
- Saareoja, U. (2018). Avalike teenuste erasektorile delegerimisest Tallinna linna praktikate näitel [Magistritöö, Tartu Ülikool]. Tartu Ülikool Raamatukogu Digikogu. <https://dspace.ut.ee/handle/10062/61193>
- Sabolová, V., Tetrevo, L. (2010). Alternative forms of financing PPP projects.
- Sannik, R. (2013). Avaliku ja erasektori partnerluse alused el riigihankeõiguse paradigmas [Magistritöö, Tartu Ülikool]. Tartu Ülikool Raamatukogu Digikogu. <https://dspace.ut.ee/handle/10062/30853>
- Song, J., Zhang, H. & Dong, W. (2016). A review of emerging trends in global PPP research: analysis and visualization. Glänzel, W., Zhang, L. (toim), *Scientometrics*, 107, 1111-1147. <https://doi.org/10.1007/s11192-016-1918-1>
- Zayyanu, M., Johar, F. (2017). Measuring the success of public-private partnership projects: a conceptual framework. *Journal of Built Environment, Technology and Engineering*, 2, 90-98.
- Zhang, X. (2005). Critical Success Factors for Public-Private Partnerships in Infrastructure Development. Jaselskis, E. J. (toim), *Journal of Construction Engineering and Management*, 131(1). 10.1061/(ASCE)0733-9364(2005)131:1(3)
- Zimmermann, J., Eber, W. (2014). Consideration of Risk in PPP-Projects. *Business, Management and Education*, 12(1), 30-46. 10.3846/bme.2014.03

- Tallinna linna ametlik koduleht. (2022a). Volikogu kinnitas Tallinna koolide halduslepingute muutmise kokkuleppe. Kasutatud 21. aprill 2023  
<https://www.tallinn.ee/et/uudis/volikogu-kinnitas-tallinna-koolide-halduslepingute-muutmise-kokkuleppe>
- Tallinna linna ametlik koduleht. (2022b). Renoveeritud ja uued õppehooned Tallinnas. Kasutatud 15. aprill 2023 <https://www.tallinn.ee/en/node/10659>
- Tallinna linna eelarvestrateegia aastateks 2008–2011. KO 2007, 128, 1507.
- Tallinna linna omandis olevatele kinnistutele hoonestusõiguse seadmise kord. KO 2005, 170, 1732.
- Tallinna Linnavalitsus 14.03.2007 korraldus number 445-k. Nõusoleku andmine Tallinna linna omandis olevaid Mulla tn 7, Mooni tn 100, Vabriku tn 18, Vikerlase tn 16, Nõmme tee 32 kinnistuid koormavate hoonestusõiguste ühishüpoteebiga koormamiseks.
- Tamme, T. (2019, 19. oktoober). Advokaat selgitab: avaliku ja erasektori äri-koostöö Eestis on võimalik ja vajalik. *Ärileht*. Kasutatud 14. märts 2023  
<https://arileht.delfi.ee/artikkel/87796141/advokaat-selgitab-avaliku-ja-erasektori-ari-koostoo-eestis-on-voimalik-ja-vajalik>
- TGS Baltic. (2019). PPP projektide läbiviimise jahankimise juhend. Kasutatud 4. jaanuar 2023  
<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:XOXEcvSakIEJ:https://www.fin.ee/media/2736/download&cd=2&hl=et&ct=clnk&gl=ee>
- The Circulator. (2023). *Browse the Cases: Millau Viaduct*. Kasutatud 26. aprill 2020  
<https://www.circulator.eu/browse-the-cases/detail/millau-viaduct>
- Tooming, M. (2021, 14. oktoober). Tallinn kaalub kümne koolimaja tagasiostmist 40 miljoni euro eest. *Eesti Rahvusringhääling*. Kasutatud 15. aprill 2023  
<https://www.err.ee/1608369381/tallinn-kaalub-kumne-koolimaja-tagasiostmist-40-miljoni-euro-eest>
- Tänavsuu, T., Toomet, V. (2006, 3. november). Koole hakkavad haldama riulifirmad. *Eesti Päevaleht*. Kasutatud 5. jaanuar 2023 <https://epl.delfi.ee/artikkel/51062721/koole-hakkavad-haldama-riulifirmad>
- VAIDEOTSUS ja ETTEKIRJUTUS-HOIATUS avaliku teabe asjas nr. 2.1-3/19/3365.
- Van Herpen, G.W.E.B. (2002). Public Private Partnerships, The Advantages and Disadvantages Examined. Kasutatud 2. jaanuar 2023 <https://studylib.net/doc/18202293/public-private-partnerships--the-advantages-and-disadvant...>
- Van Thiel, S. (2014). *Research Methods in Public Administration and Public Management: An Introduction*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203078525>
- Wang, Y., Shao, Z., Tiong, R. (2021). Data-Driven Prediction of Contract Failure of Public-Private Partnership Projects. *Journal of Construction Engineering and Management*, 147(8). 10.1061/(ASCE)CO.1943-7862.0002124

- Vervynckt, M., Romero, M. J. (2017). Public-Private Partnerships: Defusing the ticking time bomb. European Network on Debt and Development. Kasutatud 14. aprill 2023  
[https://assets.nationbuilder.com/eurodad/pages/243/attachments/original/1591967865/Defusing\\_the\\_ticking\\_time\\_bomb.pdf?1591967865](https://assets.nationbuilder.com/eurodad/pages/243/attachments/original/1591967865/Defusing_the_ticking_time_bomb.pdf?1591967865)
- Viivik, A. (2006, 2. november). Urmas Sõõrumaa ja Oliver Kruuda remondivad pealinna koole. *Õhtuleht*. Kasutatud 25. märts 2023 <https://www.oh tuleht.ee/209479/urmas-soorumaa-ja-oliver-kruuda-remondivad-pealinna-koole>
- Witt, E., Liias, R. (2011). Comparing Risk Transfers Under Different Procurement Arrangements. *International Journal of Strategic Property Management*, 15(2), 173-188. <https://doi.org/10.3846/1648715X.2011.582750>
- Õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade. RTL 2008, 83, 0.
- Äripäev. (2013, 14. märts). Tallinna rahakotti koormav koostöö. Kasutatud 20. jaanuar 2023  
<https://www.aripaev.ee/uudised/2013/03/14/tallinna-rahakotti-koormav-koostoo>

# LISAD

## Lisa 1. PPP partnerluse protsess



## **Lisa 2. Intervjueeritavad**

Intervjueeritavad:

1. Intervjueeritav A – Tallinna Linnavalitsuse ametnik. Autori intervjuu. Intervjuu läbiviimise koht - MS Teams. Helisalvestis. 26.04.2023. Kestvus 50 minutit.
2. Intervjueeritav B – Tallinna Linnavalitsuse ametnik. Autori intervjuu. Intervjuu läbiviimise koht - MS Teams. 26.04.2023. Kestvus 50 minutit.
3. Intervjueeritav C – pikaajase kogemusega endine Tallinna linna ametnik. Autori intervjuu. Intervjuu läbiviimise koht - MS Teams. 02.05.2023. Kestvus 30 minutit.
4. Intervjueeritav D – Tallinna linna ametnik. Intervjuu küsimused saadetud meilile 20.04.2023.



### **Lisa 3. Intervjuude poolstruktureeritud küsimused**

1. Kuidas kirjeldaksite Tallinna linna ja teenusepakkujate vahelisi suhteid Tallinna koolide renoveerimise ning haldamis- ja hooldamisalase teenuse osutamise kontekstis?
2. Millistel põhjustel peetakse Teie hinnangul antud projekti Eestis laialdaselt PPP maine kahjustajaks?
3. Milline on Teie endi hinnang projekti õnnestumise ja/või ebaõnnestumise osas?
4. Millised välised tegurid takistasid Teie hinnangul efektiivset ja sujuvat projektijuhtimist? (nt linna organisatoorne võimekus ja poliitiline legitiimsus, avalikkuse surve ja usaldamatus, lepingupartnerite ebapiisav koostöövalmidus ja vastutulematus, muud negatiivsed välismõjud)
5. Milliseks hindate projekti elluviimisega kaasnenud halduskoormust Tallinna linnale?
6. Kas Tallinna linn oli teostanud piisavas mahus eeltööd seoses erasektori kaasamisega projekti elluviimisesse majandusliku tasuvuse ja otstarbekuse seisukohalt?
7. Kuidas hindate Tallinna linna ja erapartnerite vahelist koostööd projekti erinevates etappides? (projekti vajaduse tuvastamine, projekti ettevalmistamine, projekti hange, projekti täitmine, projekti muutmine)
8. Kas Tallinna linn omab täna täit ülevaadet rendimaksete ulatusest, mis on viimase 17 aasta lõikes erafirmadele tasutud?
9. Milliseid riske ja ohte näete erasektori kaasamises hariduse infrastruktuuri arendamisel? Kas Tallinna linn kaalub ka tulevikus PPP projektide sõlmimist kui üht avalikke vahendeid kokkuhoidvat võimalust linnataristu arendamisel?
10. Mida peaks Teie hinnangul edasiste Tallinna linna poolt sõlmitavate PPP projektide puhul tegema teisiti? Milliseid õppetunde oskate nimetada antud kaasuse raames Tallinna linna kontekstis?

Alljärgnevaid küsimusi küsiti üksnes antud hetkel ametis olevatelt Tallinna linna ametnikelt.

1. Milliseks on kujunenud partnerlus riigi ja teenusepakkujate vahel täna?
2. Kas halduslepingu jätkamine Vivatex Holding OÜ-ga on pikemas perspektiivis kulutõhusam lahendus võrreldes koolimajade tagasi ostmise ja lepingute ennetähtaegse lõpetamisega?
3. Millised on Tallinna linna lähituleviku plaanid teise lepingupartneri BCA Center OÜ-ga? Kas linn plaanib jätkata lepingupartneriga läbirääkimisi või tehakse ettevalmistusi algamaks kohtumenetlust? Miks?

## Lisa 4. Lihtlitsents

### **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks<sup>1</sup>**

Mina Kätlin Strikholm

1. Annan Tallinna Tehnikaülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Avaliku ja erasektori partnerluse tulemuslikkus: Tallinna üldhariduskoolide renoveerimise projekti näitel“,

mille juhendaja on Veiko Lember,

- 1.1 reprodutseerimiseks lõputöö säilitamise ja elektroonse avaldamise eesmärgil, sh Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu digikogusse lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- 1.2 üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tallinna Tehnikaülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu digikogu kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. Olen teadlik, et käesoleva lihtlitsentsi punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest ning muudest õigusaktidest tulenevaid õigusi.

---

09.05.2023

---

<sup>1</sup> Lihtlitsents ei kehti juurdepääsupiirangu kehtivuse ajal vastavalt üliõpilase taotlusele lõputööle juurdepääsupiirangu kehtestamiseks, mis on allkirjastatud teaduskonna dekaani poolt, välja arvatud ülikooli õigus lõputööd reprodutseerida üksnes säilitamise eesmärgil. Kui lõputöö on loonud kaks või enam isikut oma ühise loomingulise tegevusega ning lõputöö kaas- või ühisautor(id) ei ole andnud lõputööd kaitsvale üliõpilasele kindlaksmääratud tähtajaks nõusolekut lõputöö reprodutseerimiseks ja avalikustamiseks vastavalt lihtlitsentsi punktidele 1.1. jq 1.2, siis lihtlitsents nimetatud tähtaja jooksul ei kehti.