

PPP PROJEKTID REGIONAALSES SOTSIAALMAJANDUSLIKUS ARENGUS

Sulev Mäeltsemees
Tallinna Tehnikaülikool

Paljud sotsiaalmajanduslikud ülesanded hariduses, ühistranspordis jne on Eestis kohaliku omavalitsuse ülesanne. Seetõttu peavadki nende majandusharude infrastruktuuri arendamise lahendusi otsima ühetasandilise kohaliku omavalitsusega Eestis eelkõige just vallad ja linnad. Üheks perspektiivsemaks teeks, eriti pealinnas Tallinnas on seejuures kujunenud avaliku ja erasektori koostöö PPP (*Public Private Partnership*) projektidena. Kahjuks on see temaatika Eestis veel nii noor, et puuduvad vähegi arvestatavad uurimistööd ja teaduslikud publikatsioonid. Sellekohaseid artikleid on üsna palju avaldatud ajakirjanduses, kuid need teenivad enamasti poliitilisi eesmärke.

Artikli eesmärk on ühe esimese eestikeelse teaduspublikatsioonina analüüsida PPP projektide õiguslikke ja majanduslikke probleeme seonduvalt Tallinna linnaga. Taustaks antakse ka lühike ülevaade PPP projektide rakendamisest mõningates teistes riikides (eelkõige Euroopa Liidu liikmesriikides).

PPP projektid said alguse 1940. aastatel USAs. Euroopas saavutas PPP populaarsuse 1980. aastatel (eelkõige Suurbritannias M. Thatcheri peaministriks oleku ajal), kui kujunes suur usk Uue Majanduse (*New Economy*) ja Uue Avaliku Halduse (*New Public Management*) kõikvõimsusse.

Eestis hakati PPP-projektidega tegelema alles 2000. aastate alguses. Tallinnas hakati PPP-projekte kavandama 2001. aastal, kusjuures peamisi objekte nähti teedevõrgu ehitamises. Ühekordseid ja väiksema mahuga PPP-projekte on sel eesmärgil realiseeritud ka väljaspool Tallinna. Näiteks koostöös erasektoriga rajas 2003. aastal Haapsalu Linnavalitsus veepargi koos 25-meetrilise kuue rajaga ujulaga. 2004. aastal rajas Rakvere Linnavalitsus 2 400-istekohaga spordikeskuse, kus saab korraldada ka kontserte. 2006. aastal rajas Pärnu Linnavalitsus 3 300 m² pindalaga spordihalli.

Seadused PPP-projektidega seonduvaid probleeme Eestis ei reguleeri. PPP-projekte on üks kord nimetatud Vabariigi Valitsuse programmis. Nimelt Eesti Reformierakonna, Eesti Keskerakonna ja Eestimaa Rahvaliidu 2005. aasta koalitsioonileppes märgiti osas „Riiklus. Õiguspoliitika“, et „19. Valitsusliit loob õigusliku keskkonna erasektori investeringute kasutamiseks avalike teenuste osutamiseks (PPP-mudel).“

Teine üleriigiline dokument, kus märgitakse PPP-projekte on Eesti eluasemevaldkonna arengukava 2008-2013, mille visiooniks ja põhieesmärgiks on muuta eluase kõigile Eesti elanikele kättesaadavaks. Püütakse suurendada munitsipaal- ja eraürieluasemete senist vähest osakaalu eluasemefondist. Aastaks 2013 on plaan suurendada munitsipaal-ürieluasemete arvu 6000 eluaseme võrra ja PPP raames luua 700 eluaset.

Tallinna õigusaktidesse jõudis märksõna PPP-projekt 2002. aastal, kui Tallinna Linnavolikogu kinnitas Tallinna linna eelarvestrateegia aastateks 2003-2005. Muuhulgas märgiti seal linna eelarvepoliitika ühe olulisema eesmärgina „*laiendada ja suurendada linna tulubaasi – kaasata linna arenguks vajalike investeeringute tegemisel enam erinevate linnaväliste fondide ja erasektori vahendeid ... linna 2003. aasta eelarve üks prioriteet on teedevõrgu finantseerimisel kasutada PPP vahendeid.*“ Peagi pärast linna eelarvestrateegia kinnitamist kiitis Tallinna Linnavolikogu heaks linna suuremate teede arendamise kava, kus nähti konkreetselt kahe suure objekti puhul (a) ühe enamkoormatud liiklusega ristmiku mitmetasandiliseks ehitamiseks ning b) linnakeskusest liikluse möödasaunamiseks ühe uue magistraalteede rajamiseks) rakendada avaliku ja erasektori koostöö (PPP) põhimõtteid. Paraku Rahandusministeerium teatas seejärel Tallinna linnale, et PPP-projektid tuleb arvestada linna laenukoormuse sisse ja seega pealinn ei saa neid objekte kavandatud viisil ehitada. Seda hoolimata sellest, et seadus PPP-projektide osas piiranguid (veel) ei olnud kehtestanud.

Sellest ajast alates on olnud üks riigi keskvõimu (eelkõige Rahandusministeeriumi) ja Tallinna linna vahelisi eelarvealaseid peamisi vaidlusteemasid – kas PPP maht arvestatakse linna seadusega piiratud laenukoormusesse või mitte? Vastavalt Vallaja linnaeelarve seadusele võib Eestis kohaliku omavalitsuse üksus võtta laenu, mille maht ei ületa 60% selle üksuse jooksva aasta eelarvest ning mille tagasimaksmiseks ei vajata ühelgi laenu tagasimaksmise aastal üle 20% üksuse eelarvest. Seni on Tallinn arvestanud PPP-projektide kulusid üksnes iga-aastaste maksetena erasektorile, kuid mitte laenu. 2009. aastast jõustunud uute raamatupidamislike võlakohustuste arvestamise reeglite kohaselt tuleb aga hakata kohaliku omavalitsuse laenude sekka arutama ka PPP-projektide mahtu. Seejuures on omapärane, et Eurostati meetodika ei arvesta PPP-projekte avaliku sektori laenukoormuse hulka.

PPP-projektid põhjustavad Eestis diametraalselt erinevaid arvamusi nii poliitikute hulgas kui meedias. Ühelt poolt võib kuulda ja lugeda, et Eesti avalik sektor vajavat tulevikus rohkem investeeringuid ja oskusteavet, et riiki efektiivsemalt hallata. PPP kaudu saavat avalik sektor kasutada erasektori innovaativsust, tagada projektide optimaalne ehitamise ja kasutamise maksumus, jagada ülesandeid avaliku ja erasektori vahel vastavalt kummagi pädevusele, tekitada konkurentsi, tagada teenuste kvaliteet ja palju muud. Erasektorile olevat aga PPP täiendav äri ja töökohtade loomise võimalus. Kuid on ka risti vastupidiseid seisukohti. Ajakirjanduses on ilmunud just PPP- projekte käsitlevad artiklid pealkirjadega „Tallinn võlavanglasse – saab tehtud“ või „Partei kuldab oma suursponsoreid“ jne, kus arvustatakse pealinna PPP-projekte ja väidetakse, et nende projektide konkursse võidavad linnas võimaloleva erakonna toetajad.

Paljuski ilmselt seetõttu, et seadused PPP-projekte ei reguleeri, on Eestis ka vastuolulisi arvamusi, mida üldse lugeda PPP-projektideks? Kindlasti mitte iga avaliku sektori koostööd erasektoriga oma infrastruktuuri arendamisel ei saa lugeda nende hulka.

Eesti Rahandusministeeriumi raamatupidamistoimkonna välja töötatud ja 2009. aastast rakendatud juhend fikseerib järgmised PPP-projekti printsiibid:

1. PPP-projekte viiakse enamasti läbi sellistes avalike teenuste valdkondades, mis on traditsiooniliselt riigi või kohaliku omavalitsuse poolt reguleeritavad ja mis nõuavad suurt alginvesteeringut, nagu näiteks teede, sildade, haiglate, koolimajade ja vanglate ehitamine ja nende edasine opereerimine lepingus ettenähtud aja jooksul. PPP-projekti läbiviimise eesmärkideks võivad olla erasektori kompetentsi kasutamine, teenuse kvaliteedi tõstmine, kulude kokkuhoid, riskide jagamine või muud põhjused.

2. PPP-projekti kajastamise põhiküsimuseks on, millise üksuse (kas avaliku või erasektori üksuse) bilansis kajastada PPP-projekti eesmärgil loodud vara. PPP-projekti käigus loodud vara kajastatakse selle üksuse bilansis, kes kannab põhilisi PPP-projekti lepingust tulenevaid riske. Juhul, kui avaliku sektori üksus kannab põhilisi PPP-projekti lepingust tulenevaid riske, kajastatakse PPP-varad ja -kohustused avaliku sektori üksuse bilansis, ning vastasel juhul erasektori üksuse bilansis.

PPP-projekti riskide hindamiseks tuleb läbi viia detailne riskianalüüs. Riskide hindamisel tuleb arvesse võtta kõiki aspekte. Tavapäraselt on suurema tähtsusega:

- a) ehitusrisk;
- b) kasutusvalmiduse risk ja
- c) nõudluse risk.

Kui avaliku sektori üksus kannab valdava osa ehitusriskist, siis kajastatakse PPP-varasid üldjuhul avaliku sektori üksuse bilansis. Avaliku sektori üksuse bilansis kajastatakse PPP-varasid üldjuhul ka siis, kui avaliku sektori üksus ei kannab valdavat osa ehitusriskist, kuid kannab valdava osa nii kasutusvalmiduse kui ka nõudluse riskist.

Ehitus-, kasutusvalmiduse ja nõudluse riski hindamisel tuleb võtta arvesse nende riskide erinevate komponentide olulisust ja esinemistõenäosust (ehk nende komponentide võimalikku mõju PPP-projektist tulenevatele rahavoogudele). Suuremat tähelepanu tuleb pöörata nendele riskikomponentidele, mille võimalik mõju PPP-projektist tulenevatele rahavoogudele on suurem. Riskikomponente, mille võimalik mõju kogu PPP-projekti rahavoogude suhtes on ebaoluline või mille esinemistõenäosus on äärmiselt väike, tuleb riskianalüüsis arvesse võtta väiksema kaaluga.

3. PPP-projekte eristab rendilepingutest asjaolu, et lisaks vara kasutada andmisele on lepingu üheks tingimuseks ka sama varaga seotud teenuste osutamine erasektori üksuse poolt lepingus fikseeritud aja jooksul, mahus ja kvaliteedis. PPP-projekte iseloomustab asjaolu, et üldjuhul eeldavad nad konkreetselt antud projekti eesmärgil loodava vara ehitamist või soetamist või olemasoleva vara rekonstrueerimist erasektori partneri poolt.

Kahtlemata võib nõustuda esimese ja kolmanda printsiibiga. Paraku teises printsiibis sisalduv nõue, mille kohaselt erasektori poolt rajatav objekt tuleb kajastada valla või linna bilansis, kahtlemata regionaalset majandusarengut ei soodusta. On koguni väidetud (nt endine Viimsi vallavanem U. Arumäe), et sellega välistatakse avaliku sektori koostöö erasektoriga. Peamine põhjus seisneb selles, et järsult piiratakse kohaliku omavalitsuse laenu võtmise võimalusi. Kuid mitte vähem oluline (eriti PPP-projekte seni suuremas mahus rakendanud Tallinnaga seonduvalt) on küsimus selle nõude tagasiulatuva jõu kohta juba töösolevate PPP-projektide suhtes?

Riigikohtu Põhiseaduslikkuse Järelevalve Kolleegiumi 14. oktoobri 2008.a otsusega (3-4-1-14-08) tunnistati rahandusministri 11.12.2003 määruse nr 105 „Riigi raamatupidamise üldeeskiri“ § 11 lg 5 põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks osas, milles see kohustab kohalikke omavalitsusi lähtuma majandusaasta aruande koostamisel RTJ-des toodud nõuetest.

PPP-projektide rakendamisel tuleb arvestada, et kohaliku omavalitsuse üksused oleksid piisava sotsiaalmajanduslike teenuste mahuga ja mitte vähem tähtsana – piisava haldussuutlikkusega. Piltlikult öeldes on oluline jälgida, et avalik sektor ei langeks erasektori huvide „lõksu“. Kuna Eestis on PPP-regulatsioonid seadustes seni puudunud, siis on eriti oluline tagada, et erasektor oma tugevate juristidega ei saaks desinformeerida kohaliku omavalitsuse ametnikke ja lõppotsuseid tegevaid poliitikuid. Muuhulgas isegi tugeva õigusteadusliku kompetentsiga Tallinn on tellinud enne PPP-projektidega alustamist juriidilisi ekspertiise.

Suuremate PPP-projektidena on Tallinnas käivitunud projektid üldhariduskoolide renoveerimiseks ja munitsipaalelamute ehitamiseks. Koolimajade puhul on linn seadnud eesmärgiks luua võimalikult lühikese ajaga õpilastele kaasaegne õpikeskkond ja õpetajatele tööd motiveerivad töötingimused. Elamumajanduses oli ja on vajadus teine – ehitada kiiresti uusi mõõduka hinnaga üürikortereid.

Suurim ning poliitikute hulgas ja sealt ka avalikkuse ette jõudnult enim tähelepanu pälvinud PPP-projekt sõlmiti 2006. aastal Tallinna Linnavalitsuse ja kahe erafirma vahel pealinna üldhariduskoolide remondiks ja järgneva tehniliseks hooldamiseks.

Linn otsustas rakendada PPP-projekti, kuna see võimaldab:

- kiirendada koolide renoveerimist piiratud finants- ning haldusressursside tingimustes;
- kanda koolide renoveerimise ja haldamisega seotud tegevused ja olulisemad riskid – finantseerimise, ehitamise, haldamise, hooldamise jm. riskid – üle professionaalsele partnerile, kes haldab teatud riske paremini, kui linn seda suudab;
- teostada renoveerimis- ja haldustöid efektiivsemalt kui linn seda suudab, kuna enamus projekti elutsükli jooksul tehtavaid kulutusi jääb erapartneri kanda ning seetõttu on võimalik tehtavaid kulutusi ajaliselt paremini planeerida ja tasakaalustada.

Teine suur PPP-projekt Tallinnas hõlmab elamuehitust. Taustaks ja selle projekti vajaduse selgitamiseks tuleb märkida, et 1990. aastate elamureformi käigus erastati Eestis ja sh Tallinnas peaaegu kõik korterid. Sellega kujunes Eesti Euroopa riikide elamumajanduses ühe kõrgeima erasektori osatähtsusega (üle 90%) riigiks. Näiteks Tallinnas moodustas 2005. aastal linna omandis olev elamispind kogu linnas olevast elamispiinast vaid 2,5%. Ühtegi uut munitsipaalkorterit ei ehitatud Eestis taasiseseisvumise järgse kümne aasta jooksul ei Tallinnas ega ka kusagil mujal. Alles 2002. aastal kinnitas Tallinna Linnavolikogu esimese munitsipalelamuehituse programmi „5 000 eluaset Tallinnasse“.

Elamumajanduse PPP-projektiga on Tallinnas alustatud üürieluasemete ehituse ja väljaüürimise süsteemi loomist, kus üürihinnad katavad kõiki otseseid kulusid. Sellise süsteemiga saavutatakse turuüüridest madalamad üürihinnad eelkõige järgmiste meetmetega: 1) linn saab võrreldes erafirmaga võtta laenu olulisemalt pikemaks perioodiks ja madalama laenuprotsendiga; 2) üürihindades ei sisaldu arenduskasumit ega spekulatiivset maa hinda (linna üürihinna arvutamise kuludes arvestatakse maa hinnaks maa maksustamishind); 3) pikaajalise mahuka ehitusprogrammiga saavutatakse madalamad ehituskulud; 4) välditakse kalleid lahendusi või pakkumisi, samas lähtutakse hoone eluea võimalikult madalatest kasutus- kuludest.

Kahtlemata on PPP-projektide puhul raske ja vaieldav nende maksumuse määramine ning eeskätt seetõttu, et tulevased teenuste hinnad (eksploatatsioonikulud jms) on raskelt prognoositavad. See asjaolu annab ka kerge võimaluse neid projekte kritiseerida.

Kohaliku omavalitsuse üksusi sunnib PPP-projektidest abi otsima ka asjaolu, et riigi keskvõim paneb kohalikele omavalitsusele järjest uusi ülesandeid, mida ei rahastata riigieelarvest. Veelgi enam peavad kohaliku omavalitsuse üksused erasektoriga koostööd tegema siis, kui tahetakse täita vabatahtlikke ülesandeid ja arendada oma linnas või vallas sportimiseks või vaba aja veetmiseks infrastruktuuri.

Sotsiaalmajanduslike teenuste efektiivsemaks ja kvaliteetsemaks osutamiseks, sh PPP-projektide rakendamiseks oleks Eestis kohaliku omavalitsuse üksustel vaja kas liituda või teha koostööd, kuid mõlemad protsessid on Eestis seni olnud tagasihoidlikud.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et Eestis on PPP projekte seni rakendatud alles mõned aastad ning seda on tehtud üksnes sotsiaalse infrastruktuuri objektide renoveerimiseks (koolimajad) või ehitamiseks (elumajad, spordirajatised). Kuigi PPP-projekte on olnud kavandatud ka tehnilise infrastruktuuri (teedevõrgu) arendamiseks, ei ole need seni realiseerunud. PPP-projektid on olnud Tallinna kesksed ja selle põhjuseks on ka asjaolu, et Tallinnal on teistest linnadest oluliselt suurem potentsiaal keeruliste PPP-projektide haldamiseks ja finantseerimiseks. PPP-projektide ulatuslikumat rakendamist on takistanud puuduvad üleriigilised regulatsioonid.