

PPP projektide läbiviimise ja hankimise juhend

25.11.2019, täiendatud 03.12.2019

TGS Baltic

estonia@tgsbaltic.com

+372 626 4300

SISUKORD

1. RAKENDUSALA	3
2. AVALIKU JA ERASEKTORI PARTNERLUS	3
3. AVALIKU SEKTORI ORGANISATOORNE ÜLESEHITUS	5
4. PPP TEHINGU PROTSESS	6
5. I ETAPP: PROJEKTI TUVASTAMINE	6
5.1. Projekti tuvastamine ja valik	7
1) Vajaduste analüüs	8
2) Majanduslik tasuvusanalüüs.....	8
3) Esialgne teostatavusuuring	8
4) Investeerimisvalikute analüüs.....	8
5.2. PPP-na projekti sobivus	9
Esialgne kvalitatiivne hinna ja kvaliteedi suhte analüüs.....	9
5.3. PPP projekti ettevalmistamisega jätkamise otsustamine	10
6. II ETAPP: PPP ETTEVALMISTAMINE	11
6.1. Projekti juhtimine	11
6.2. Nõustajate kaasamine	12
6.3. Projektikava koostamine.....	13
6.4. PPP-d kirjeldava dokumentatsiooni koostamine	13
6.5. Finantsmodelleerimine ja majandusanalüüsid	14
1) Turu-uuring	14
2) Avaliku ja erasektori võrdlusuuring.....	14
3) Taskukohasuse analüüs	15
4) Fiskaalse riski hindamine	15
5) PPP projekti finantssuutlikkuse ja pangakõlblikkuse analüüs	16
6.6. Riskianalüüs, riskide juhtimine ja jagunemine	16
6.7. Projekti statistiline käsitlus	18
6.8. PPP otsus	19
7. III ETAPP: PPP HANGE	19
7.1. Õige hankemenetluse valik	20
7.2. Hanke alusdokumentide koostamine	21

7.3.	Hanketeade/kontsessiooniteade	23
7.4.	Taotlejate kvalifitseerimine ja kõrvaldamine ning pakkumuste vastavuskontroll	23
7.5.	Läbirääkimised pakkujatega	23
7.6.	Hanke alusdokumentide täpsustamine ja lõplike pakkumuste küsimine	24
7.7.	Pakkumuste hindamine ja eduka pakkuja valik.....	24
7.8.	Lepingu sõlmimine.....	24
7.9.	Omanikujärelevalve hange	25
8.	IV ETAPP: PPP LEPINGU TÄITMINE	25
8.1.	Ehitusetapp.....	25
8.2.	Hooldamise etapp.....	25
LISA 1	ÜLEVAADE PPP PROTSESSIST	27
LISA 2	PPP LEPINGU TEEMAD JA TINGIMUSED STATISTILISEL KÄSITLEMISEL.....	28
SOOVITUSLIK KIRJANDUS		35

1. RAKENDUSALA

PPP projektide läbiviimise ja hankimise juhend (edaspidi **juhend**) on koostatud Advokaadibüroo TGS Baltic poolt Rahandusministeeriumi tellimusel.

Juhend on koostatud üksnes abistava soovitusliku materjalina avaliku ja erasektori koostöö tehingu (PPP) kavandajale. PPP tehingu kavandajal tuleb, arvestades õiguslikke ja faktilisi asjaolusid, kavandada oma tegevused vajadusel erinevalt juhendis toodust.

Juhend on koostatud põhimaantee 2+2 realiseks väljaehitamise DBFM-tüüpi (*Design-Build-Finance-Maintain*) PPP tehingu näitel. Juhendi tekstis on toodud konkreetset lepingut silmas pidades näiteid (kaldkirjas).

Juhendi koostamisel on arvesse võetud AS PricewaterhouseCoopers Advisors 2016. aastal läbi viidud „Uuring avaliku ja erasektori koostööprojektide (PPP) raamistiku loomiseks“ lõpparuandes¹ (edaspidi **PwC uuring**) esitatud seisukohti ja suuniseid.

2. AVALIKU JA ERASEKTORI PARTNERLUS

Avaliku ja erasektori partnerluse all tuleb mõista valitsuse ja erasektori partneri pikaajalist lepingut, mille raames viimane pakub ja rahastab oma kapitali kasutades avalikke teenuseid ning millega seonduvad riskid jagatakse.² Avaliku ja erasektori partnerluse ehk PPP projekti on defineeritud ka Raamatupidamise Toimkonna juhendis RTJ 17 „Avaliku ja erasektori partnerlusprojektid“ ning selle kohaselt on PPP projektid sellised lepingul tuginevad pikaajalised koostööprojektid avaliku sektori üksuse ja erasektori üksuse vahel, mille kohaselt:

- 1) erasektori üksus:
 - a. ehitab, renoveerib või soetab spetsiaalselt antud projekti eesmärgil loodava vara (PPP vara); ja
 - b. osutab kokkulepitud ulatuses ja kvaliteediga teenuseid, mis tuginevad loodud vara kasutusel;
- 2) avaliku sektori üksus on põhiliseks erasektori üksuse poolt osutatavate teenuste ostjaks.

Avaliku sektori üksuseks on riik, riigi raamatupidamiskohustuslane, kohaliku omavalitsuse üksus, muu avalik-õiguslik juriidiline isik ja nende otsese või kaudse valitseva mõju all olev muu juriidiline isik. Äriühing võib olla avaliku sektori üksuseks, kui ta on riigi kontrolli all. Käesoleva juhendi tähenduses on käsitletud avaliku sektori üksusena vaid riigi ja riigiasutuse ehk avaliku sektori hankijat riigihangete seaduse (edaspidi **RHS**) § 5 lg 2 p 1 tähenduses.

Erasektori partneriks on erasektori juriidiline isik või juriidiliste isikute konsortsium. Konsortsiumi puhul sõlmivad osalevad ühingud konsortsiumilepingu. Kui PPP lepingu sõlmimiseks moodustavad erasektori

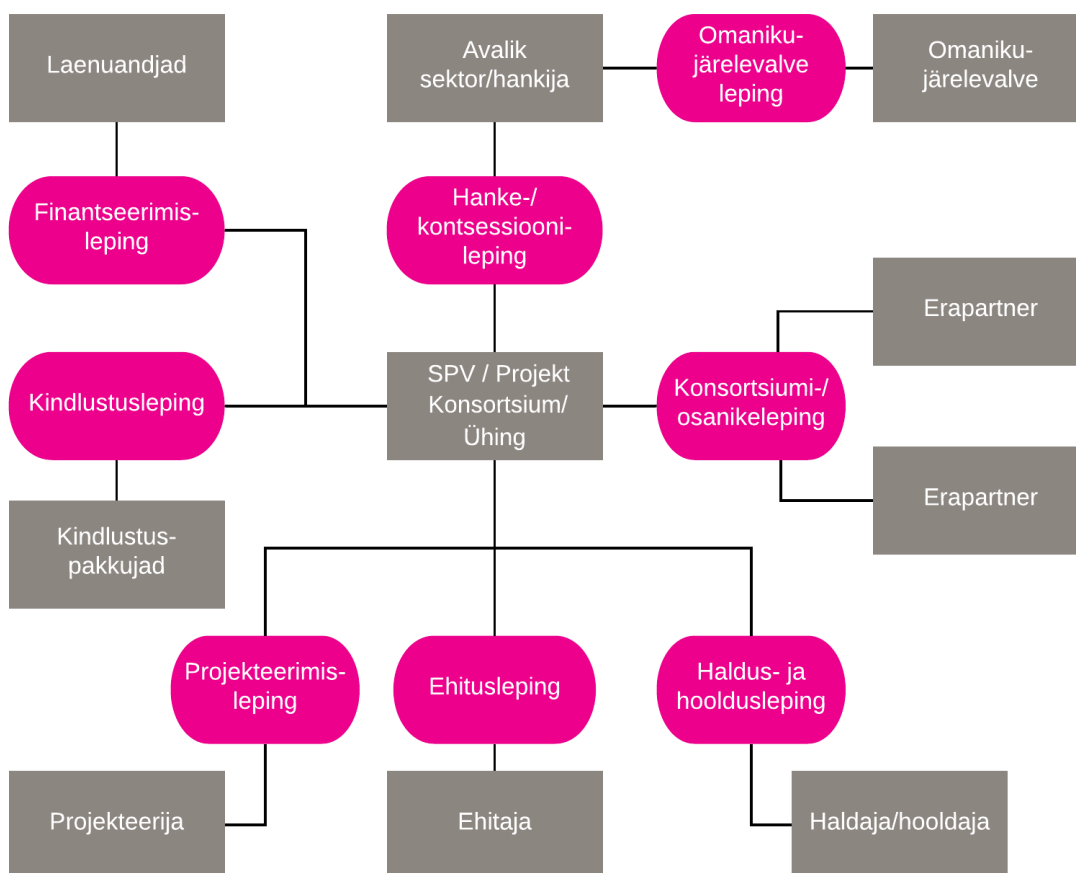
¹ AS PricewaterhouseCoopers Advisors, 13. oktoober 2016, Uuring avaliku ja erasektori koostööprojektide (PPP) raamistiku loomiseks, Lõpparuanne.

² OECD, „Principles of Public Governance of Public-Private Partnerships“, 2012. Selguse huvides tuleb OECD määratluse puhul märkida, et riigihanke direktiividest ei tulene, et hankelingu või kontsessioonilepingu esemeks peaksid olema avalikud teenused nagu sellele viitab OECD määratlus. Seega ei tuleks PPP-sid piiritleda kitsamalt lähtudes „avalike teenuste“ rahastamise kriteeriumist.

ühingud uue ühingu, siis on eelduslikult sellised ühingud seotud osanike lepinguga. Institutsionaalsete PPP tehingute puhul on tegemist olukorraga, kus erasektori partneri üheks osanikuks on avalik sektor.

Avaliku ja erasektori partnerluse tüüpiline struktuur DBFM-tüüpi (*Design-Build-Finance-Maintain*) PPP tehingu näitel on välja toodud alljärgneval joonisel.

PPP tehingu tüüpiline struktuur:



Juhendi koostajad jagavad PwC uuringus toodud soovitus, et potentsiaalse PPP projekti valiku otsustamisel oleks soovituslik lähtuda järgnevatest kriteeriumitest:

- 1) Tegemist on mahuka investeeringuga (minimaalselt 10 miljonit eurot), mis tagab, et tehingukulud ei oleks ebaproportsionaalselt suured võrreldes investeeringu suurusega.
- 2) Objektiks on vara, mille pikaajaliseks optimaalseks omanikuks on riik.
- 3) Objekti loomiseks/korda tegemiseks vajalik investeering ületab 50% antud objekti tulevases kogumaksumusest.
- 4) Eeldatav objekti kasutamise aeg on pikaajaline (võib varieeruda, kuid üldreeglina rohkem kui 20 aastat).

- 5) Objektiks on vara, mis ei ole seotud oluliste eritingimustega (näiteks kõrgendatud salastatuse tase), mida erasektori partneril oleks keerukas adekvaatselt täita.

Peamine põhjus, miks kasutada PPP tehingut, on saavutada projekti väga hea hinna ja kvaliteedi suhe. PPP tehingute eeliseks tavapärase riigihanke ees on³:

- 1) varade parem pikaajaline haldus ja hooldus;
- 2) teenuse parem kvaliteet ja järjepidevus;
- 3) riskide parem pikaajaline juhtimine;
- 4) projekteerimis-, ehitus- ja teenuste osutamise kohustuste integreerimine;
- 5) olemusriingi kulude parem nähtavus ja kindlus;
- 6) suurem kindlus varade õigeaegse tarnimise osas eelarve piires;
- 7) erasektori innovatsiooni võimalus projekteerimise, ehituse ja teenuste osutamise lahenduste osas;
- 8) juurdepääs erasektori oskustele, mis pole avalikus sektoris kättesaadavad;
- 9) avaliku sektori võimalus keskenduda oma peamistele avalike teenuste osutamisele;
- 10) juurdepääs projekti täitmise ettepanekute kontrollimisele kolmanda osapooli (nt finantseerija) poolt;
- 11) avaliku sektori juurdunud praktika reform (nt hangete, projektijuhtimise, varahalduse valdkonnas);
- 12) erasektori kapitali mobiliseerimine, et võimaldada teenuste täiendavat ja/või varasemat osutamist;
- 13) tõhusam tulude teenimine vara parema kasutamise kaudu;
- 14) infrastruktuuri pikaajaliste eeliste ja pikaajalise rahastamise vastavusse viimine.

3. AVALIKU SEKTORI ORGANISATOORNE ÜLESEHITUS

PPP tehingu läbiviimise korraldab PPP tehingu esemega seotud valdkonna eest vastutav riigiasutus (edaspidi **riigiasutus**). Kuigi PPP tehingud on mahukamad ja keerukamad kui nn tavapärased riigihanked, siis eksisteerib Eestis suurim tehniline ja hanke pädevus just valdkonna eest vastutavas riigiasutuses, kes telliks sama töö üldjuhul hankijana RHS § 5 lg 2 p 1 mõttes, mistõttu on kõige otstarbekam viia PPP tehingu korraldamine sellise riigiasutuse juurde. Riigiasutus peaks siiski PPP tehingu läbiviimisesse kaasama teisi osapooli (vt täpsemalt all 6.1 ja 6.2)

³ A Guide to Preparing and Procuring a PPP Project Public-Private Partnerships in the Western Balkans, 2018, lk 9-10.

- *Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas tegutseva Maanteeameti põhiülesanneteks on muu hulgas riigiteede planeerimine ja korrashoid, tingimuste loomine ohutuks, säästlikuks ja toimivaks liiklemiseks riigiteedel ning inimeste ja sõidukite liikuvuse kavandamine (Maanteeameti põhimääruse § 7). Ehitusseadustiku § 92 lg 6 järgi on riigitee riigile kuuluv tee, mille osas omaniku ülesandeid täidab Maanteeamet.*

Seepärast on soovitatav, et 2+2 põhimaanteega seonduva PPP korraldamise eest vastutab Maanteeamet.

Riigiasutus peab PPP ettevalmistamisel tegema koostööd valdkonna ministeeriumi, Rahandusministeeriumi, Statistikaameti ja muude PPP valdkonnast lähtuvate asjaomaste riigiasutuste esindajatega. See on vajalik, et PPP projektide valdkonnaülesed ja laiemad poliitilised mõjud oleksid teadvustatud ja arusaadavad konkreetse PPP projekti läbiviijatele.

Soovitame moodustada PPP-spetsiifilise kompetentsikeskuse, mis koondab PPP infot, arendab ja võtab vastu juhendmaterjale, kujundab PPP poliitikat ning konkreetsetes PPP projektides on nõustajana konkreetse PPP projekti hankija juures. Arvestades Rahandusministeeriumi tegevusvaldkondi (sh riigihangete poliitika, riigi eelarvepoliitika, majandusanalüüs ja majandusprognoos, riigi kinnisvara- ja kindlustuspoliitika) on igati mõistlik, kui selline PPP kompetentsikeskus moodustatakse Rahandusministeeriumi juurde. Alljärgnevalt lähtume juhendis eeldusest, et selline PPP kompetentsikeskus on moodustatud. Juhendi kasutamisel olukorras, kus sellist PPP kompetentsikeskust ei ole veel asutatud, tuleb juhendis tehtud viited PPP kompetentsikeskuse kaasamisele asendada põhimõttega, et PPP kompetentsikeskuse pädevuse osas tuleb konkreetse PPP projekti hankijal need ülesanded täita ise või võimalusel koostöös teiste avaliku sektori üksustega.

4. PPP TEHINGU PROTSESS

PPP projekti edukas läbiviimine eeldab PPP projekti läbimõeldud tuvastamist, projekti põhjalikku ettevalmistamist, läbipaistvat ja nõuetekohast erapartneri otsimist (hange/kontsessioon) ning õigeaegset ja nõuetekohast projekti täitmist. Seepärast käsitleb juhend alljärgnevalt üksikasjalikumalt neid PPP projekti nelja etappi:

- 1) projekti tuvastamine;
- 2) projekti ettevalmistamine;
- 3) projekti hange;
- 4) projekti täitmine.

Kokkuvõtlik PPP tehingu protsess on leitav ka käesoleva juhendi lisa 1.

5. I ETAPP: PROJEKTI TUVASTAMINE

Projekti tuvastamise etapp on kogu PPP protsessi käivitav etapp. Selle raames kaardistatakse suuremahulist investeringut vajav projekt, analüüsitakse selle teostamise tehnilist, rahalist ja majanduslikku võimalikkust ning hinnatakse, kas on võimalik kasutada selleks tehinguks PPP tehingut.

- *Näiteks vajadus suuremahulise 2+2 põhimaantee järele konkreetses teelõigus on kirjeldatud Maanteeameti teehoiukavas ning esimese etapi analüüside raames saab selgeks, et tegemist on realselt teostamist vajava projektiga ja selleks on sobiv kasutada PPP tehingut.*

Kogu etapi tulemused soovitame riigiasutusel kokku võtta kirjalikult vormistatud otsusena koos järeldusega jätkata projekti ettevalmistamist PPP-na või sellest loobuda. Otsuses tuleb kajastada ka projekti raames teostatud kõigi analüüside tulemusi. PPP-na projekti jätkamise otsus tuleb kooskõlastada vastava valdkonna ministeeriumi, PPP kompetentsikeskuse ja Rahandusministeeriumiga.

Ajaraam: Tegemist on protsessi käivitava etapiga ning selle tõttu ei ole etapi ligikaudset ajaraami võimalik mõistlikult määratleda. Seejuures ei ole võimalik ajaliselt täpselt määratleda erinevate analüüside peale kuluvat aega, sest see on sõltuv erinevatest asjaoludest, nagu sisendi kvaliteet, kättesaadavus jne.

Järgnevalt on täpsemalt kirjeldatud tegevusi projekti tuvastamise alaeetappide lõikes.

5.1. Projekti tuvastamine ja valik

I etapp algab sellest, et valdkonna eest vastutav riigiasutus või vastava valdkonna minister tõstatab küsimuse, kas esineb vajadus konkreetse objekti järele. Vajadus objekti järele peab üldjuhul olema väljendatud juba valdkondlikus arengukavas ning hankeplaanis (RHS § 9).

- *Näiteks liiklusseaduse § 1¹ tulenevalt on Maanteeamet tõstatanud vajaduse konkreetsete 2+2 põhimaantee teelõikude ehituse järele juba teehoiukavas ning seab need võimalusel tähtsuse järjekorda.*

Kuigi selles etapis ei ole veel selge, kas objekti tellimine on võimalik või millises vormis tehinguga tuleb objekt tellida, siis selles etapis sõnastatud vajadus aitab optimaalselt korraldada PPP projekti alates selle tellimisest kuni teostamiseni. Juba selles etapis on soovitatav saada laiapõhjaline toetus projektile ning kaasata avalikkust ja huvigruppe.

Pealiskaudne vajaduste sõnastamine, ühtse toetuse puudumine projektile ning avalikkuse ja huvigruppide kaasamata jätmine tähendab järgmistes etappides aja- ja ressursikulu ning vähendab oluliselt PPP võimalikke eeliseid või võib koguni viia protsessi venimise või katkemiseni.

Selles etapis on soovitatav, et riigiasutus teeb koostöös PPP kompetentsikeskusega alltoodud analüüsid. Eelnev ei tähenda, et analüüsid peaks ilmtingimata läbi viima riigiasutus või PPP kompetentsikeskus ise, vaid selleks on võimalik kaasata vastavaid partnereid – teisi avaliku sektori üksuseid, kus eksisteerib vastav pädevus või ka erasektori partnereid (eelduslikult läbi riigihanke) – näiteks audiitorid, õigusnõustajad jne. Täiendavalt märgime, et isegi juhul, kui PPP kompetentsikeskust ei ole veel Rahandusministeeriumi juures moodustatud, tuleb riigiasutusel küsida Rahandusministeeriumilt I etapi lõpus PPP-na jätkamise otsuse kooskõlastamise raames ka hinnang esmaste analüüside, sh ka allpool punktis 5.2 nimetatud analüüside tulemustele.

Selguse huvides tuleb märkida, et kõik analüüsid ei pea tingimata olema läbi viidud eraldiseisvatena, vaid neid on võimalik koondada, lähtuvalt uurimisesemest. Oluline on, et läbiviidavate analüüsides

antakse vastused kõikidele alltoodud analüüsidest nimetatud peamistele uurimisküsimustele (sama kehtib ka all punktis 6.5 nimetatud analüüside puhul).

1) Vajaduste analüüs

Vajaduste analüüsi (inglise keeles *needs assessment*) raames hinnatakse sotsiaalseid ja majanduslikke vajadusi projekti järele tunnustatud süstemaatilise lähenemisviisi järgi. Vajaduste analüüs on vajalik, et kinnitada investeringu tegemiseks objektiivse vajaduse olemasolu.⁴

- Näiteks kinnitab vajaduse analüüs, et olemasolev põhimaantee on ülekoormatud, tehniliselt vananenud ning esineb terav vajadus uue 2+2 põhimaantee järele.

2) Majanduslik tasuvusanalüüs

Majandusliku tasuvusanalüüsi (inglise keeles *economic cost-benefit analysis*) raames hinnatakse, kas konkreetse investeringuga avalikkusele saadavad eelised õigustavad ja kaaluvad üles selle rakendamisega seotud kogukulud. Lisaks projekti tegelikele rahalistele kuludele ja tuludele peaks analüüs arvestama investeringu sotsiaalsete, keskkonnavaluste ja majanduslike eeliste ning puudustega. Analüüsi peamine tulemus on investeringu praeguse majandusliku puhasväärtuse (nn ENPV) hinnang, mis on väljendatud erinevusena projekti kogu majanduslike eeliste (st kasu) ja kogu majandusliku miinuse (st kulude) vahena võrreldes projekti eluajaga.⁵

- Näiteks taristuprojektis võivad rahalised eelised hõlmata ka reisi aja kokkuhoiu hinnangulisi väärtusi, ohutuse suurendamist, reostuse vähendamist, õnnetuste vähenemist ja infrastruktuuri hoolduskulude vähenemist.

3) Esialgne teostatavusuuring

Esialgse teostatavusuuringu (inglise keeles *pre-feasibility study*) raames koostatakse projekti analüüs üldistatud tasemel, mis võib endas hõlmata nii eespool viidatud vajaduste analüüsi kui ka majanduslikku tasuvusanalüüsi. Esialgses teostatavusuuringus on soovitatav käsitleda nii tehnilise, õigusliku kui ka majandusliku teostatavuse küsimusi.⁶ Muuhulgas võiks esialgne teostatavusuuring endas hõlmata ka esmast riigiabiõiguslikku analüüsi, mis annaks vastuse küsimustele, kas üldse ja millistes aspektides võib konkreetse projekti puhul riigiabi küsimus tõusetuda, millised on võimalikud teostatavusstenaariumid ja kas mõni neist võimaldaks paremini riigiabi riske maandada. Esialgne teostatavusuuring annab selliselt piisavalt teavet, kas projektiga on põhjust üldse edasi minna.⁷

- Näiteks Maanteeamet hindab, kas tehniliselt on 2+2 põhimaantee projekt teostatav ilma igasuguse kahtluseta või näiteks analüüsib, kas on vajalik muuta õigusakte projekti teostamiseks või on vaja saada ametkondlike kinnitusi.

4) Investeerimisvalikute analüüs

Investeerimisvalikute analüüsi (inglise keeles *investment options analysis*) raames kaardistatakse erinevaid tehnilisi, juriidilisi ja rahalisi valikuvõimalusi konkreetse avaliku

⁴ *Ibid*, lk 15-16.

⁵ *Ibid*, lk 16-17.

⁶ *Ibid*, lk 18-19.

⁷ *Ibid*, lk 18-19.

infrastruktuuri teenuse nõuetekohaseks osutamiseks. Analüüsi käigus tehakse kindlaks võimalikud teostatavusviisid, hinnatakse esialgselt iga variandi rahalist mõju, võrreldakse erinevate variantide tasuvusanalüüse ja esialgselt hinnatakse taskukohasust. Investeeringuvõimaluste analüüsis tuleb arvestada lisaks eesmärgile ka kvalitatiivsete ja strateegiliste aspektidega. Analüüs võimaldab riigiasutusel võrrelda alternatiivseid teostusvõimalusi ja valida konkreetse teenusevajaduse rahuldamiseks parima teostusvõimaluse.⁸

- Näiteks Maanteeamet hindab esialgselt, kas eksisteerib põhjuseid, miks 2+2 põhimaantee projekti peaks läbi viima PPP tehinguna või nn tavapärase hankemenetlusena ning hindab esialgselt nende variantide rahalist mõju ja tasuvust.

5.2. PPP-na projekti sobivus

Selles etapis viiakse läbi PPP sobivustest, milles analüüsitakse, kas projekti, mille järele projekti tuvastamise ja valiku alaeapis on vajadus tuvastatud (vt punkt 5.1), elluviimiseks sobib PPP tehing või tuleb eelistada nn tavapära riigihanget. PPP sobivustest annab vastuse, kas projektil on elementaarsed omadused, mis on vajalikud selle ostmiseks PPP-na.

Analüüsi võib kasutada kas üksikute projektide puhul või võimalusel mitmete valdkondlikus arengukavas kavandatud projektide puhul, et luua potentsiaalselt sobivate PPP projektide nimekiri (nn *pipe-line*). Analüüsi eesmärk ei ole välja selgitada ainult kõige sobivamad PPP projektid, vaid jätta kõrvale kõik kindlasti ebasobivad projektid.

Esiagne kvalitatiivne hinna ja kvaliteedi suhte analüüs

Sisuliselt viiakse läbi esialgne kvalitatiivne hinna ja kvaliteedi suhte analüüs⁹ (inglise keeles *qualitative Value for Market Assessment*), mille käigus hinnatakse, kas projektil on elementaarsed omadused, mis on vajalikud selle ostmiseks PPP-na. Selle käigus vastatakse õiguslikele, poliitilistele küsimustele, analüüsitakse avaliku ja erasektori suutlikkust ning projektipõhiseid omadusi. Siinkohal märkusena, et ka HKTS § 5 järgi on enne haldusülesande täitmiseks volitamist vajalik koostada analüüs, mis peab tõendama, et haldusakti asemel halduslepingu sõlmimine on majanduslikult, õiguslikult jm aspektidest mõistlik ja vajalik.

Esielses kvalitatiivse hinna ja kvaliteedi suhte analüüsis tuleb vastata järgmistele küsimustele:

Õiguslikud ja poliitilised küsimused

- Kas konkreetset projekti saab hankida avaliku ja erasektori partnerlusena olemasoleva õigusliku raamistiku alusel?
- Kas õiguslik ja regulatiivne raamistik lubab erasektoril osutada vastavaid avalikke teenuseid?
- Kas riigiasutusel on PPP lepingu ja sellega seotud lepingute ettevalmistamiseks, hankimiseks ja sõlmimiseks nõutavad õiguslikud volitused?

⁸ *Ibid*, lk 17.

⁹ *Ibid*, lk 22, 37, 83.

- Kas poliitikud ja valdkonna ametnikud toetavad projekti rakendamist avaliku ja erasektori partnerlusena?
- Kas on tõendeid selle kohta, et projekti tulevased potentsiaalsed kasutajad ja muud asjaomased avalikud sidusrühmad toetavad projekti rakendamist avaliku ja erasektori partnerlusena?

Avaliku ja erasektori suutlikkus

- Kas riigiasutusel on juurdepääs PPP ettevalmistamiseks, hankimiseks ja haldamiseks vajalikele oskustele, kogemustele ja teadmistele?
- Kas erasektor saab pakkuda juurdepääsu vajalikele oskustele/kogemustele, mis pole avalikule sektorile hõlpsasti kättesaadavad?
- Kas sarnaseid avaliku ja erasektori partnerluse projekte on riigis või piirkonnas edukalt rakendatud?

Projektipõhised omadused

- Kas projekt pakub võimalust integreerida infrastruktuuri projekteerimine, ehitamine, rahastamine, käitamine ja hooldus, et vähendada projekti elutsükli kulusid?
- Kas projekti kui avaliku ja erasektori partnerluse ettevalmistamise ja hankimise tehingukulud on projekti väärtusega võrreldes õigustatud?
- Kas väiksemate üksikprojektide puhul on võimalusi kogu tehingukulude hajutamiseks või vähendamiseks projektide komplekteerimise abil?
- Kas projekt vastab pikaajalisele, prognoositavale ja stabiilsele avalike teenuste vajadusele, mis eeldatavasti avaliku ja erasektori partnerluse lepingu kehtivuse ajal oluliselt ei muutu?
- Kas on selge, et riigiasutuse senises töökorralduses muudatustega (vajadusel laiendamisega) ei kaasne mingeid ilmseid eeliseid ega sünergiaid?

5.3. PPP projekti ettevalmistamisega jätkamise otsustamine

Kogu I etapi tulemused soovitame riigiasutusel kokku võtta kirjalikult vormistatud otsusena koos järeldusega jätkata projekti ettevalmistamist PPP-na või sellest loobuda. Otsuses tuleb kajastada ka projekti raames teostatud kõigi analüüside tulemusi.

Kui analüüside tulemusena otsustab riigiasutus jätkata PPP ettevalmistamisega (II etapp vt ptk 6), tuleb vastav otsus kooskõlastada valitsemisala ministeeriumiga, PPP kompetentsikeskuse ja Rahandusministeeriumiga.

- *Näiteks Maanteeametil tuleb selles etapis kindlaks teha, kas konkreetset teelõiku on sobiv hankida PPP tehinguna. Analüüsi koostamisel tuleb Maanteeametil teha koostööd PPP kompetentsikeskuse ning Rahandusministeeriumiga, et teha kindlaks, kas riigiasutus peaks minema järgmise etappi või tuleks PPP-na projekti läbiviimisest loobuda.*

6. II ETAPP: PPP ETTEVALMISTAMINE

PPP projekti ettevalmistamise etapis määratakse projekti juhtiv meeskond, kaasatakse nõustajad, koostatakse projekti ajakava, viiakse läbi põhjalikud majandusanalüüsid ning otsustatakse lõplikult PPP-na projekti läbiviimine.

- *Näiteks konkreetsetes teelõigus põhimaantee 2+2 realiseks väljaehitamise PPP tehinguna tellimiseks moodustatakse projekti juhtmeeskond ning Maanteeamet koostab põhjalikud majandusanalüüsid.*

PPP ettevalmistav etapp lõpeb Vabariigi Valitsuse otsusega läbi viia PPP tehing ning sellele järgnevalt saab riigiasutus jätkata juba III etapi tegevustega.

Ajaraam: Ajaliselt on realistlik, et selle etapi tegevustele kulub 6-9 kuud. Siiski ei ole võimalik täpsemalt määratleda erinevate analüüside peale kuluvat aega, sest see on sõltuv erinevatest asjaoludest, nagu sisendi kvaliteet, kättesaadavus jne.

Järgnevalt on täpsemalt kirjeldatud tegevusi PPP ettevalmistamise alaetappide lõikes.

6.1. Projekti juhtimine

PPP projektide keerukuse tõttu on mõistlik ja otstarbekas luua juba selles etapis PPP projekti ettevalmistamiseks ja juhtimiseks avaliku sektori poolne juhtmeeskond.

Projekti hea juhtimine eeldab otsustusmehhanismide loomist, mille abil vastavate teadmiste, oskuste ja kogemustega isikutele antakse piisavad volitused, et projekti oleks võimalik tõhusalt ja tulemuslikult ellu viia.

PPP projekti optimaalseks juhtimiseks on soovitatav lähtuda järgmisest struktuurist:

- 1) **riigiasutuse juht**, kellel on vajalikud volitused ja vastutus projekti ettevalmistamise etapis (II etapp vt ptk 6) ja hanke etapis (III etapp vt ptk 7) sisuliste otsuste vastuvõtmisel;
- 2) **juhtkomitee**, kes on nõuandev ning kes annab soovitusi, arvamusi ja hinnanguid riigiasutuse juhile projekti ettevalmistamisel ja sisuliste otsuste vastuvõtmisel;
- 3) **projektimeeskond**, kes vastutab PPP projektikava koostamise ning PPP projekti igapäevaste tegevuste korraldamise eest vastavalt PPP projektikavale ning annab oma tegemistest aru riigiasutuse juhile ja lähtub oma tegevuses riigiasutuse juhi korraldustest.

Juhtkomitee liikmeteks on soovitatav nimetada konkreetse PPP projekti valdkonna asjatundjad kui ka eksperdid finantsvaldkonnast.

Õiguslikult on tegemist *ad hoc* komisjoniga ning seda saab moodustada vastava riigiasutuse, kes lõppastmes (III etapp vt ptk 7) peab läbi viima PPP hanke, juurde. Arusaamatuste vältimiseks tuleks koostada ka dokument, mis määratleb selgelt juhtkomitee koosseisu, rolli, ülesanded ja vastutuse.

- *Näiteks põhimaantee 2+2 realiseks väljaehitamise PPP projekti puhul on soovitatav moodustada juhtkomitee viisil, et juhtkomiteeliikmetena on kaasatud nii Rahandusministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kui Maanteeameti esindajad.*

Projekti meeskond koosneb ekspertidest riigiasutustest ja/või asjaomastest ministeeriumidest. Soovitatav on kaasata isikud, kellel on varasem kogemus PPP projektides osalemisel. Projekti meeskond tuleks koostada võimalusel nii, et esindatud oleks finants-, majandus-, tehniline ja riigihangete läbiviimise pädevus ning et kaasatud on isikud, kes tunneksid valdkonna turgu ja omaks praktilist kogemust turul tehingute sõlmimisel ja lepingu läbirääkimistel. Mitmekesine kompetents tagab, et konkreetse PPP projekti valdkonnaspetsiifilised riskid on hallatud ning probleemid jooksvalt lahendatud. Riigiasutusele ehk mõnevõrra ebatüüpilise kompetentsina on PPP projektide puhul kindlasti oluline tagada võimekus erasektori partneriga sõlmitava PPP lepingu tingimusi läbi rääkida, mille eelduseks on põhjalikud teadmised valdkonna turupraktikast. Sellise pädevuse toomiseks projekti meeskonda võib olla vajalik kaasata inimesi projektipõhiselt avaliku sektori väliselt.

- *Näiteks põhimaantee 2+2 realiseks väljaehitamise PPP projekti juhul on soovitatav määrata projektimeeskonda Maanteeameti õigus- ja hankemeeskonna esindajad ning Rahandusministeeriumi ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindajad. Kaaluda tuleks võimalust tuua projektipõhiselt meeskonda esindajaid nendest valdkondadest, mille kompetents eeltoodud avaliku sektori üksustes puudub.*

Riigiasutusel on soovituslik määrata projekti meeskonna liikmete hulgast projektijuht. Projektijuht on peamine kontaktpunkt riigiasutuse juhi ja juhtkomiteega, hoides viimast oluliste küsimustega kursis ning teisalt vahendades riigiasutuse juhi korraldusi ja juhtkomitee soovitusi projekti meeskonnale.

Projektijuhil peaks eelkõige olema pikaajaline kogemus riigihangete läbiviimisel, et tagada PPP projekti ettevalmistus ja kooskõlastus kõikide teiste valdkondade esindajate vahel nii, et ilma tõrgeteta oleks võimalik läbi viia PPP projekti hankimise etapp (III etapp).

- *Näiteks põhimaantee 2+2 realiseks väljaehitamise PPP projekti juhul on soovitatav määrata projektijuhiks Maanteeameti kogenud teenistuja, kelle peamised tugevused on just riigihangete korraldamise valdkonnast.*

Projekti juhtmeeskonna moodustamisel tuleb vältida huvide konflikti. Kui PPP kompetentsikeskusele jäetakse otsustusprotsessis eraldi kooskõlastamiskohustus, siis ei tohi PPP kompetentsikeskuse liikmed huvide konflikti vältimiseks olla ei juhtkomitees ega ka projektimeeskonnas.

Soovitatav on projektimeeskonda (vähemalt osaliselt) säilitada ka lepingu täitmise etapis (IV etapp vt ptk 8), et lepingu täitmise käigus jooksvalt tekkivaid küsimusi lahendada meeskonnas, mis omab teadmisi projekti ettevalmistamise etapist ning seetõttu on võimeline efektiivsemalt selliseid küsimusi lahendada.

6.2. Nõustajate kaasamine

PPP tehingu keerukuse tõttu on soovitatav riigiasutusel kaasata juba PPP ettevalmistamise etapis tehingunõustajaid finants-, tehnilistes, keskkonnaalastes, õiguslikes või muudes küsimustes sõltuvalt PPP projektist ja valdkonnas avaliku sektori enda kogemuste ja teadmiste tasemest. Nõustajad võivad olla kaasatud ka PPP projekti juht- ja projektimeeskonna tasandil, kuid see ei ole tingimata vajalik.

Nõustajate kaasamine võib toimuda nii käesoleva etapi raames PPP ettevalmistavate tegevuste kui ka hanke läbiviimisel nõustamiseks.

Nõustajate kaasamisel tuleb järgida riigihangete seaduse nõudeid, st vajadusel kaasata nõustajad läbi riigihankemenetluse.

6.3. Projektikava koostamine

Soovitav on, et projektimeeskond koostab projektikava, mille kinnitab riigiasutuse juht juhtkomitee soovitusel. Projektikava määrab kindlaks edasised tegevused ja aitab tegevusi hoida planeerituna ning jälgida protsessi kulgemist.

Projektikavas on soovituslik riigiasutusel võtta arvesse kõiki protsessi põhietappe, sealhulgas:¹⁰

- projekti ajakava koos peamiste ülesannetega ning nende algus- ja lõppkuupäevad;
- kogutavad andmed ja tehtavad analüüsid;
- koostatavad peamised dokumendid või aruanded;
- nõutavad sisemised ja välised võimekused;
- rahastamine ja rahastamisallikad;
- konsulteerimine projekti tulevaste potentsiaalsete kasutajatega ja muude asjaomaste avalike sidusrühmadega;
- vajalikud õiguslikud või regulatiivsed meetmed, sealhulgas vajalikud load;
- pakkumismenetlus ja erasektori liides; ja
- valitsuse otsustus- ja kinnitamisprotsess.

6.4. PPP-d kirjeldava dokumentatsiooni koostamine

Selles etapis on riigiasutusel projekti juhtkomitee soovitusel vajalik määratleda selgelt PPP lepingu objekt ja ulatus ning koostada vajaduspõhine kirjeldus (*Output Specification*). PPP-d kirjeldav dokumentatsioon on aluseks riskide hindamisel, PPP tehingu tüübi määratlemisel ning ka vajalike majandusanalüüside koostamisel ja statistilise käsitluse hindamisel.

Vajaduspõhise kirjelduse koostamisel saab silmas pidada vastavat tüüpi lepingu tavapäraseid tingimusi. DBFM tüüpi PPP lepingu teemad ja tingimused leitav ka käesoleva juhendi lisas 2.

PPP-d kirjeldav dokumentatsioon ei pea sisaldama objekti täpset tehnilist kirjeldust, kuid see peab olema piisav, et kirjeldada, millisele funktsionaalsusele objekt peab vastama, milliseid spetsiifilisi kasutusotstarbeid täitma. Selline lähenemine võimaldab nii riigiasutusel kui ka teistel osapooltel otsida parimat võimalikku lahendust projekti elluviimiseks ja PPP tehingu tüübi määratlemiseks.

Selles etapis on liiga vara asuda tegelema projekti teostamise tehniliste ja/või ehituslike küsimustega. Teatud juhul võib olla mõistlik isegi objekti eelprojekti tellimine. Siiski tuleb vältida kergekäeliselt eelprojektide ja projektide tellimist varastes etappides, sest eelprojektide koostamine piirab PPP-de

¹⁰ A Guide to Preparing and Procuring a PPP Project Public-Private Partnerships in the Western Balkans, 2018, lk 30.

innovaatilisust ning selle tõttu võib riik ilma jääda PPP-dega kaasnevatest kasudest ning see on aja- ja ressursikulukas¹¹.

6.5. Finantsmodelleerimine ja majandusanalüüsid

Finantsmudeli loomine on PPP projekti ettevalmistamisel tõhus meede PPP erinevate finantsparameetrite modelleerimiseks. Lisaks võimaldab see hilisemates etappides erasektori partnerite pakkumusi analüüsida. Loodav PPP finantsmudel peab hõlmama võimalikult paljusid erinevaid sisendeid nii ajas kui ka erinevate tegurite lõikes (nt ehituskulud, halduskulud, kommunaalkulud, renoveerimiskulud, jne.).

Selles etapis läbiviidavad uuringud ja analüüsid tuleb talletada kirjalikus raportis ning need peavad olema PPP otsuste (vt all punkt 6.8 ja 7.8) vahetuks aluseks, st PPP otsustes tuleks viidata tehtud uuringutele ja analüüsidele, mille põhjal PPP otsused vastu võetakse või jäetakse vastu võtmata.

Kuigi I etapis (vt ptk 5) teostatud esialgsete analüüsidega on juba tehtud suur töö projekti määratlemisega, siis need tulemused on liiga üldised ning ei võimalda riigiasutusel veel teha järeldusi PPP tehingu ja selle raamatupidamisliku kajastamise kohta. Seepärast tuleb II etapis (ptk 6) pärast PPP-d kirjeldava dokumentatsiooni koostamist riigiasutusel (riigiasutuse juhi korraldusel) läbi viia täiendavad analüüsid:

1) Turu-uuring

Turu-uuring võimaldab erasektorilt uurida, millistel tingimustel on erasektor valmis riigile objekti hankimisel partneriks tulema. Tegeletakse ka potentsiaalsete partnerite kaardistamisega.¹² Turuanalüüs annab avalikule sektorile täpsema ülevaate turuosaliste võimalustest ning teisalt annab see turule signaali valmistuda järgmisteks etappideks. Ka RHS § 10 näeb ette turu-uuringu võimaluse riigihanke ettevalmistamisel.

Turu-uuring on oluline, kuna PPP hange oma iseloomult on ajakulukas ning kallis, mis tähendab, et hanke ebaõnnestumine hilisemas etapis läheb osapooltele kulukaks. Seega tuleks riigil hanke etapi ettevalmistamisel arvestada erasektori võimalustega ning mitte ainult riigi vajadustega. Turu-uuringu käigus tuleks välja selgitada ka erasektori partnerite valmidus osaleda erinevat tüüpi hankemenetlustes, st tuvastada, milline hankemenetluse liik oleks eelistatuim erasektori partneri poolt ning mitu etappi läbirääkimisi võiks olla vajalik lõplike pakkumustingimuste määramiseks.

2) Avaliku ja erasektori võrdlusuuring

Avaliku- ja erasektori võrdlusuuringu (inglise keeles *public and private comparator* ehk nn PPC¹³) raames võrreldakse projekti läbiviimiseks erinevaid organisatsioonilisi vorme (avalik vs avalik-era). Uuring aitab mõista, kas PPP meetodil finantseerimine on majanduslikult

¹¹ Vt PwC uuring, lk 18.

¹² *A Guide to Preparing and Procuring a PPP Project. Public-Private Partnerships in the Western Balkans. European PPP Expertise Centre. 2018, lk 43.*

¹³ Vt ka *A Guide to Preparing and Procuring a PPP Project. Public-Private Partnerships in the Western Balkans. European PPP Expertise Centre. 2018, lk 37-28; EPEC (2015), Value for Money Assessment: Review of approaches and key concepts, Rijksoverheid, PPC uuringu näidis. Kättesaadav internetis: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2013/05/03/handleiding-publiek-private-comparator-kopie>*

ratsionaalsem võrdluses tavapärase hankemenetluse kaudu projekti tellimisega. Suuremate ja keerukate projektide puhul tuleb kindlasti viia läbi võrdlusuuring koos kvalitatiivse hinna ja kvaliteedi suhte analüüsiga (viidatud I etapis). Sama analüüsi nimetatakse praktikas ka avaliku sektori võrdlusmõdikuks (inglise keeles *public sector benchmark* ehk nn PSB) ja kvantitatiivse hinna ja kvaliteedi suhte analüüsiks (inglise keeles *quantitative value for market assessment*).

Praktikas kasutatakse ka selle analüüsi modifikatsioone, nt Hollandis kasutatakse avaliku sektori võrdlusuuringut (*public sector comparator* ehk nn PSC¹⁴) just DBFM tüüpi lepingute sõlmimiseks. See võimaldab võrrelda projekti kulusid ja tulusid PPP tehingus ja tavapärase hankemenetluses.

3) Taskukohasuse analüüs

Taskukohasuse analüüsi¹⁵ (inglise keeles *affordability analysis*) raames analüüsitakse, kas PPP projektiga seotud kulutused kogu makseperioodi jooksul on avaliku sektori eelarve piires ehk kas projekt on tasukohane. Taskukohasuse hindamine nõuab projekti eeldatavate kulude ja tulude hoolikat analüüsi, et teha kindlaks avalikult sektorilt ja/või lõppkasutajatelt nõutavad maksed (PPP tehing ja finantseerimiskulud, sponsorite omakapitali tootlus, ehitus-, käitamis- ja hoolduskulud, eraõigusliku partneri maksukohustused). Selles etapis saadakse vastus, kas projekt viiakse ellu kontsessioonimudeli (nt tee kasutamise eest maksab lõppkasutaja teemaksu) kohaselt või kättesaadavuspõhiselt.

Finantsanalüüsi käigus viiakse läbi objektiga seotud rahavoogude analüüsimine ja modelleerimine. Töö peab suutma anda hinnangu kasutatava majanduslikult soodsama finantseerimisvahendi otsustamiseks kui ka tulevaste rahavoogude prognoosimiseks. Taskukohasust tuleks pidevalt hinnata ka kogu projektitsükli jooksul, sealhulgas ka PPP hanke ja hilisemas PPP lepingu täitmise etappides.

4) Fiskaalse riski hindamine

Fiskaalse riski hindamise¹⁶ (inglise keeles *fiscal risk assessment*) raames hinnatakse, milline on PPP finantsmõju eelarve jätkusuutlikkusele. See hõlmab kõigi PPP lepingute hindamist, mis võivad kujutada endast otseseid ja kaudseid kohustusi ning otseseid ja tingimuslikke kohustusi. Avaliku ja erasektori partnerlused loovad pikaajalisi rahalisi kohustusi, mis aja jooksul ja koos muude kohustustega võetuna võivad lõppkokkuvõttes mõjutada riigi eelarve jätkusuutlikkust ja makromajanduslikku stabiilsust. Need riskid võivad ilmneda siis, kui avaliku ja erasektori partnerluste maksekohustusi ei ole selgelt tuvastatud ja mõistetud ning nende kohta ei ole tsentraalselt aru antud ega kajastatud eelarves.

¹⁴ VT ka *A Guide to Preparing and Procuring a PPP Project. Public-Private Partnerships in the Western Balkans. European PPP Expertise Centre. 2018, lk 82; Rijksoverheid, PSC uuringu näidis. Kättesaadav internetis: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/10/28/handleiding-publieke-sector-comparator>*

¹⁵ Vt ka *A Guide to Preparing and Procuring a PPP Project. Public-Private Partnerships in the Western Balkans. European PPP Expertise Centre. 2018, lk 32-33.*

¹⁶ *Ibid.*, lk 35.

5) PPP projekti finantssuutlikkuse ja pangakõlblikkuse analüüs

PPP projekti finantssuutlikkuse ja pangakõlblikkuse analüüsi¹⁷ (inglise keeles *finance-ability and bankability analysis*) raames analüüsitakse, kas erapartneril on võimalik leida PPP projekti rahastamiseks laenuandjaid või investoreid. Kui PPP projekti finantssuutlikkus ja pangakõlblikkus on erapartneri jaoks madal, ei ole projekt teostatav. Nimelt PPP projekte rahastatakse tavaliselt omakapitali ja (pikaajalise) laenu kombinatsioonil. Erapartner peab olema suuteline tagama nii omakapitali kui ka laenu, kui ta soovib projekti rahastada. Riigiasutus peab enne riigihanke etappi hindama projektiga seotud finantsriske. Need võivad hõlmata tulueelduste ja nõudluse taseme usaldusväärsust (nt liiga optimistlikud eeldused), eeldusi rahastamisvajaduste kohta projekti teostatavuse etapis (nt nõutava võla valearvestus), eeldusi refinantseerimisvõimaluste kohta, kui kasutatakse lühiajalist võlga (nt liiga optimistlikud eeldused turuvõime ja hinnakujunduse kohta), intressimäära riski (nt ujuva intressimääraga võla kasutamise kaudu) ja pikemaajalise võla refinantseerimise võimalikke mõjusid.

6.6. Riskianalüüs, riskide juhtimine ja jagunemine

PPP projekti bilansilise kajastamise põhiküsimuseks on, kelle kanda on projektiga kaasnevad riskid. Reeglina tuleb lähtuda sellest, et riske peab kandma see pool, kes suudab neid paremini juhtida ehk oskab kõige paremini maandada riski tekkimise tõenäosust ja/või oskab riskide ilmnemisel nende mõju minimeerida. Vastasel korral ehk juhul, kui PPP projekti valimisel on selle avaliku sektori bilansist väljajätmine peamiseks põhjuseks, suurendab see negatiivsete kõrvalmõjude riski, mis võib vähendada projekti kulutõhusust. Näiteks võidakse PPP projekte eelistada ka siis, kui kulutõhususe kaalutlustel oleks teistsugune valik parem, riskide jaotus ei pruugi olla tasakaalustatud ning avaliku sektori partneri kulud võivad lõppastmes olla suuremad.

Riskide jagunemine on seotud ka PPP projekti eesmärgil loodud vara kajastamisega era- või avaliku sektori bilansis. PPP projekti käigus loodud vara kajastatakse selle üksuse bilansis, kes kannab põhilisi PPP lepingust tulenevaid riske. Üldreeglina tuleb pidada suurima tähtsusega riskideks ehitusriski, kasutusvalmiduse riski ja nõudluse riski. Juhul, kui riigiasutus kannab põhilisi PPP lepingust tulenevaid riske, kajastatakse PPP varad ja kohustused valitsussektori bilansis, ning vastasel juhul erapartneri bilansis.

Allpool esitatud tabel näitab tüüpilist riskijaotuse maatriksit kättesaadavuspõhise PPP projekti jaoks. Riskijaotuse maatriksist lähtuvalt sisustatakse PPP lepingu tingimused (vt ka käesoleva juhendi lisa 2).¹⁸

Risk	Kirjeldus	Avalik sektor	Erasektor	Jagatud
Maa/objekt	Maa omandamine ja tasuta juurdepääs	X		

¹⁷ *A Guide to Preparing and Procuring a PPP Project. Public-Private Partnerships in the Western Balkans. European PPP Expertise Centre. 2018, lk 41-43.*

¹⁸ *A Guide to the Main Provisions of an Availability-based PPP Contract Public-Private Partnerships in the Western Balkans, 2018, lk 15.*

Load	Kohustuslikud litsentsid ja heakskiidud			X
Arheoloogia	Leiud, katkestused, viivitused ja kulud			X
Projekteerimine	Nõuetele vastavus		X	
Ehitamine	Sihtotstarbelisus, vastutus puuduste eest		X	
Valmimine/ lõpuleviimine	Õigeaegselt ja kulude piires		X	
Hooldus	Projekteeritud elutsükli tagamine		X	
Jääkseisund	Vastavus miinimumnõuetele		X	
Täitmine	Teenused vastavad nõuetele		X	
Inflatsioon	Eeldatust suuremad kulud			X
Vääramatu jõud	Hilinemised/täitmise takistatus			X
Kindlustus	Turul kättesaadavus			X
Õigusmaastik	Üksnes PPP projekte mõjutavad muudatused	X		
Keskkond	Reostus, pinnase saaste, ohtlikud materjalid			X
Sotsiaalsed/streigid	Kolmandate isikute sekkumine			X
Kättesaadavus	Vara saab kasutada vabalt ja ohutult		X	
Nõudlus	Nõudluse suurus	X		
Ennetähtaegne lõpetamine	Rahalised tagajärjed			X
Sissetulekud/tulud	Tulud kolmandatelt osapooltelt, refinantseerimine			X
Uus tehnoloogia	Muudab väljakujunenud praktikas tekkivaid kulusid	X		

Riskide juhtimise abil saab projekti riske tuvastada, neid vähendada ja leevendada. Seda saab kasutada riski taseme määramiseks ja see aitab riskide jaotamist avaliku ja erasektori partnerite vahel. Tavapäraselt on suurema tähtsusega ehitusrisk, kasutusvalmiduse risk ja nõudluse risk.

PPP projekti riskide hindamiseks tuleb projektimeeskonnal riigiasutuse juhi kooskõlastusel ja juhtkomitee soovitusel läbi viia põhjalik riski hindamine viies etapis:

- 1) riskide tuvastamine ja prioriteetide seadmine;
- 2) riskide hindamine;
- 3) riskide jaotamine;
- 4) riskide maandamine;
- 5) riskide jälgimine ja läbivaatamine.

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.

Riskianalüüsi tulemused tuleks kanda riskiregistrisse. Riskiregister on standardne projektijuhtimise tööriist riskide jälgimiseks ja juhtimiseks kogu projekti elutsükli vältel. See pakub struktureeritud ülevaadet (sageli arvutustabelina) kõigist projekti olulistest riskidest. Esialgne riskiregister tuleks kõigepealt luua I etapis, kui saab lisada esmase põhiteabe riskide kohta. Riskiregistrit tuleks täiendada ja ajakohastada pidevalt, eriti II etapis, kui viiakse läbi üksikasjalik riskianalüüs.

6.7. Projekti statistiline käsitlus

Pärast eespool kirjeldatud analüüsi ning arvestades riskide hindamise tulemust on riigiasutuse juhil vajalik suhelda ka Rahandusministeeriumi ja Statistikaametiga hindamaks projekti potentsiaalset mõju riigi võlakooormusele ja valitsussektori tasakaalule, st kas antud PPP projekt kajastuks riigi seisukohalt tasakaalarvestuses või mitte.

Kuigi lõpliku hinnangu statistilise käsitluse kohta saab anda juba sõlmitud lepingule, on võimalik Statistikaameti kaudu Euroopa Liidu Statistikaametilt küsida *ex ante* seisukohta, kuidas potentsiaalne PPP projekt kajastub riigi tasakaalarvestuses. Riski on võimalik maandada pidevate konsultatsioonidega ning PPP projekti muudatuste mõju hindamisega koostöös Statistikaametiga.

Statistilise käsitluse (eel)hinnangu saamiseks tuleb riigiasutusel esitada vastavalt oma raamatupidamise ja statistilise aruandluse põhimõtetele oma rahalised kohustused, sealhulgas seoses avaliku ja erasektori partnerlustega.

Selguse huvides tuleb märkida, et PPP lepingu riigihankeõiguslik kvalifitseerimine hankelepinguks või kontsessioonilepinguks ei mõjuta PPP projekti statistilist käsitlust.

6.8. PPP otsus

PPP projektiga jätkamiseks on vaja otsust Vabariigi Valitsuse poolt. Nimelt kehtib riigiasutustele üldine laenu võtmise, kapitalirendi kasutamise või muude sarnaste kohustuste võtmise keeld. RES § 60 lg 2 punkt 6 kohaselt ei tohi teha tehinguid kapitalirendi tingimustel, sõlmida kontsessioonilepinguid ja teha muid selliseid tehinguid, kui riigieelarvega ei ole selleks luba antud. RES § 60 lg 4 ja 5 näevad ette, millistel juhtudel võib lubada minister ministeeriumi valitsemisala riigiasutusel võtta rahalisi kohustusi ning millisel juhul valdkonna eest vastutava ministri ettepanekul teeb seda Vabariigi Valitsus. Seepärast on vajalik, et juba enne järgmisesse etappi liikumist oleks olemas Vabariigi Valitsuse tasemel heakskiit.¹⁹ Kuigi PPP lepingut on võimalik ja teatud juhtudel ka soovituslik hankida vastavalt nn tavalise hankelepingu sõlmimise tingimustele RHS 2. peatükis sätestatud korras hankemenetluse tulemusena (vt all punkt 7.1), mitte kontsessioonimenetlusena, siis oleks eeltoodud PPP otsustele vajalik igal juhul küsida heakskiitu Vabariigi Valitsuse tasemel, kuivõrd tegemist on pikaajaliste ja suuremahuliste investeringutega, millele on vaja igal juhul tuge kõrgeimal poliitilisel tasemel. Vabariigi Valitsuse otsuse aluseks on riigiasutuse korraldusel koostatud uuringud ja analüüsid ning riigiasutuse poolt koostatud kirjalik raport ning eelnev kooskõlastus PPP kompetentsikeskuse ja Rahandusministeeriumiga.

See alaetapp tuleks läbida ainult juhul, kui kõik eelnevad objekti käsitlevad finants- ja turuanalüüsid ning riskijaotus ja sellest tulenev statistiline käsitus kinnitab, et majanduslikult kõige mõistlikumaks (kulutõhusamaks) objekti finantseerimisevormiks on PPP.

Juhul kui objekti finantseerimine PPP formaadis ei leia poliitilist tuge, ei leita piisavalt rahalisi vahendeid PPP finantseerimiseks või ei õnnestu positiivset otsust objekti rahastamiseks saada muudel põhjustel, tuleb PPP rakendamise protsess katkestada.

7. III ETAPP: PPP HANGE

PPP hanke etapis viib riigiasutus läbi riigihangete seaduse alusel hankemenetluse või kontsessioonilepingu sõlmimise menetluse (edaspidi juhendis nimetatud ühiselt **hankemenetlus**), mille tulemusel sõlmitakse eduka pakkujaga hankeleping/kontsessioonileping.

Hankemenetluse peaks riigiasutus läbi viima selliselt, et hankija otsused langetab riigiasutuse juht projekti juhtkomitee soovitusel, tehnilise töö, sh hankedokumentide ettevalmistamise töö teeb projektimeeskond koos riigiasutuse hankemeeskonnaga. PPP kompetentsikeskus roll selles etapis on vajaduspõhiselt nõustada riigiasutust hankemenetluse läbiviimisel.

Hankemenetluse läbiviimisel tuleb järgida riigihangete seadusest, riigivaraseadusest aga ka halduskoostöö seadusest ja riigieelarve seadusest tulenevaid nõudeid. Arvestades, et PPP projektide puhul on tegemist rahvusvahelist piirmäära ületavate hankemenetlustega, siis tuleb juhendada ka Euroopa Liidu hankedirektiividest (2014/23/EL ja 2014/24/EL).

Erapartneri valikul tuleb silmas pidada, et välistada tuleb ebaseadusliku riigiabi andmine, millega võib tegu olla juhul, kui mõni pakkuja saab valikulise eelise. Valikulist eelist ja seega riigiabi ei esine, kui tehing vastab turutingimustele. Üldreeglina loetakse, et tehing vastab turutingimustele ja eelist ei esine, kui tehing tehakse hankemenetluse käigus ning tagatud menetlus on avatud, konkureeriv, läbipaistev,

¹⁹ Ka PwC uuringus on viidatud juba Kose-Mäo analüüsis välja toodud vajalikele Vabariigi Valitsuse kooskõlastusele.

mittediskrimineeriv ja tingimusvaba.²⁰ Siiski ei pruugi kõik hankemenetluse liigid tagada ebaseadusliku riigiabi vältimist, mistõttu tuleb vastavalt varasemates etappides teostatud riigiabiõiguslikule analüüsile (vt ptk 6.2) (i) valida konkreetsetes olukorras riigiabi vältimist võimaldav hankemenetluse liik ja hankemenetluse tingimused, (ii) vältida riigiabi andmist muul (või täiendaval) viisil, (iii) seada vajadusel hankelepingu kehtivus sõltuvusse riigiabi loa saamisest Euroopa Komisjonist.

PPP hankemenetluse etapp lõppeb hankelepingu/kontsessioonilepingu sõlmimisega.

Ajaraam: Ajaliselt võib hankemenetluse etapi kestuseks hinnata 12-18 kuud²¹, kuigi suuresti sõltub hankemenetluse sujuvus erinevatest projektiga seotud vaidlustamisriskidest (nt pakkujad vaidlustavad otsustusprotsessi erinevaid otsuseid) ning takistustest kooskõlastustel.

Järgnevalt on täpsemalt kirjeldatud tegevusi PPP hanke alaetappide lõikes.

7.1. Õige hankemenetluse valik

Valitud hankemenetluse liik mõjutab oluliselt pakkujate osalemise määra ja pakkumuste konkurentsivõimet. Konkurentsi suurendamist silmas pidades oleks soovitatav vältida asjatult keerulist ja nõudlikku protsessi, mis on pakkujate jaoks liiga kallis ja aeganõudev, samas on PPP projektide puhul reeglina lisandväärtust andvaks võimaluseks pakkumuse sisu üle läbi rääkimine, mis kindlasti muudab hankeprotsessi aeganõudvamaks. Seega olenevalt konkreetse PPP projekti keerukusest tuleb valida sobivaim hankemenetluse liik ehk olukorras, kus läbirääkimiste võimaluse pakkumisel näeb hankija reaalselt lisandväärtust ja seda tuleks kasutada. Samuti on oluline vältida protsessi, mis on osalemiseks liiga avatud ja vähendab sellega osalejate eduvõimalusi või võimaldab osaleda ettevõtetel, kes pole PPP jaoks piisavalt kvalifitseeritud. Sobiva hankemenetluse liigi valikul aitab II etapis läbi viidud turu-uuring.

PPP mõistest nähtuvalt sisaldab PPP õigussuhe endas alati riski jagamise komponenti erasektoriga, kuid mitte alati ei ole tegemist olukorraga, kus risk läheks üle erasektorile selliselt, et oleks alust sõlmida kontsessioonilepingut RHS § 4 punkt 13 mõttes. Just sellistel juhtudel on tegemist küll PPP õigussuhtega, kuid erapartneri leidmine ja lepinguline regulatsioon allub RHS 2. peatükis sätestatud korras hankemenetluse tulemusena sõlmitud hankelepingu ehk nn tavalise hankelepingu omale. Kontsessioonilepingute ja hankelepingute eristamine on praktikas keeruline, sest sõltub riski ülemineku hinnangust, mis on antud varasemate analüüside raames. Kättesaadavuspõhiste ehk nn *availability*-tüüpi PPP projektide puhul on see küsimus eriliselt oluline, sest kättesaadavuspõhiste projektide puhul on Euroopa Liidu praktikas sagedamini leitud, et riski üleminek erasektorile ei ole piisav, et käsitleda sellist suhet kontsessioonilepinguna kontsessioonilepingute direktiivi (2014/23/EL) alusel. Võttes arvesse, et nn tavalise hankelepingu hankimise tingimused RHS kohaselt on rangemad kui kontsessioonilepingu hankimise omad, siis võib olukordades, kus riski ülemineku hindamine on varasemate analüüside pinnalt osutunud problemaatiliseks, olla otstarbekam lähtuda tavalise hankelepingu hankimise tingimustest.

²⁰ Euroopa Komisjoni teatis riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses (2016/C 262/01), p. 90-95 ja seal viidatud kohtupraktika.

²¹ Võrdluseks, ka Läti Vabariigi investeerimisprojekti E67/A7 Kekava ümbersõidu PPP projektis on hankemenetluse ajakava järgi ette nähtud taotluste esitamine 30.01.2019 ning lõpliku lepinguni soovitakse jõuda mai-august 2020.

Riigiasutus ei ole reeglina PPP projektide puhul võimeline hankemenetluse algusetapis PPP projekti puhul lõplikult kindlaks määrama oma vajadusi rahuldavat tehnilist lahendust (RHS § 48 lg 3 p 3); hankelepingu esemeks olevate teenuste või ehitustööde olemus, nendega seotud õiguslikud või rahalised asjaolud või riskid ei võimalda kindlaks määrata hankelepingu tingimusi piisava täpsusega (RHS § 48 lg 3 p 4); hankelepingu ese hõlmab projekteerimisteenuse tellimist ja innovaatiliste lahenduste väljatöötamist (RHS § 48 lg 3 p 5). Sellisel juhul on vähemalt kättesaadavuspõhiste PPP projektide puhul soovitatav kasutada:

- 1) **võistlevat dialoogi**, mille korral vastavalt RHS §-le 63 peab hankija tema poolt objektiivsete ja mittediskrimineerivate kriteeriumide alusel valitud taotlejatega dialoogi vormis läbirääkimisi, et välja selgitada üks või mitu kasutusomaduste ja funktsionaalsuse poolest kõige enam tema vajaduste rahuldamiseks sobivat lahendust;
- 2) **konkurentsipõhist läbirääkimistega hankemenetlust**, mille puhul vastavalt RHS §-le 67 hankija teeb enda poolt objektiivsete ja mittediskrimineerivate kriteeriumide alusel valitud taotlejatele pakkumuse esitamise ettepaneku ning peab nendega läbirääkimisi pakkumuste üle, et parandada nende sisu ja valida välja edukas pakkumus.

Kui varasemate analüüside pinnalt ollakse veendunud riskide üleminekus erasektorile määral, mis võimaldab PPP projekti teostada kontsessioonilepingu alusel, siis on soovitatav valida menetlusliigiks ikkagi kontsessioonilepingu menetlus (RHS § 131 jj), kuivõrd see on hankija vaatest paindlikum menetlus kui võistlev dialoog või konkurentsipõhine läbirääkimistega hankemenetlus. Sellisel juhul tuleb aga kõrgendatud tähelepanu pöörata riigiabi problemaatikale ehk välistatud peab olema erasektori partneri ülekompenseerimine PPP lepingu alusel.

Olukorras, kus hankijal tekib kahtlusi, kas konkreetses PPP projektis on võimalik kasutada kontsessioonilepingu menetluse sätteid, samuti kui selgub, et täidetud ei ole RHS § 48 lõikes 3 nimetatud eeldused võistleva dialoogi või konkurentsipõhise läbirääkimistega hankemenetluse kasutamiseks, siis tuleks ikkagi lähtuda avatud hankemenetluse sätetest. Siinkohal võib tähelepanu juhtida asjaolule, et isegi juhul, kui PPP lepingu puhul on tegemist oma olemuselt kontsessioonilepinguga, siis on ka seda igati võimalik hankida avatud hankemenetluse reeglitest lähtuvalt.²²

Igal juhul tuleb arvestada, et sõltuvalt hankemenetluse liigi valikust võib vastavalt II etapis läbi viidud riigiabiõiguslikule analüüsile olla vajalik kasutada konkreetset hankemenetluse liiki, hankemenetluse tingimusi, täiendavaid meetodeid riigiabi andmise vältimiseks või saada projekti teostamiseks luba Euroopa Komisjonist (hankelepingu jõustumine seatakse sõltuvusse vastava loa saamisest).

7.2. Hanke alusdokumentide koostamine

Projektimeeskond valmistab ette ja riigiasutuse juht kinnitab hanke alusdokumendid, arvestades RHS § 77 juhiseid või kontsessioonilepingu sõlmimise menetluse korral RHS § 138 ja § 139 nõudeid.

Võistleva dialoogi ja konkurentsipõhise läbirääkimistega hanke puhul esitab hankija teabe hankemenetluse järjestikuste etappidena korraldamise kohta (RHS § 77 lg 4 p 8). Konkurentsipõhise

²² Vt VAKO 10.01.2018 otsus nr 199-17/192855, p. 8.

läbirääkimistega hanke puhul esitab hankija ka teabe läbirääkimiste pidamise korra kohta (RHS § 77 lg 4 p 7) ja võistleva dialoogi korral kirjeldava dokumendi (RHS § 80).

Väljakuulutatav hange peaks eelkõige tagama selle, et tulevastesse etappidesse kaasatakse tõsiseltvõetavad erasektori pakkujad. Detailsete pakkumislahenduste väljaselgitamine toimub hilisemas hankeperioodis. Selline lähenemine jätab pakkujatele loominguvabaduse ning võimaldab leida avalikule sektorile lahendusi, mille peale avalik sektor ise eelnevalt ei pruukinud tulla.

Hankedokumentatsioon peaks endas kindlasti sisaldama nõuet, mille kohaselt pakkujad peavad esitama esialgse kirjelduse, kuidas nad kavatsevad hankes kirjeldatud vajaduspõhiseid tingimusi täita. Selline pakkujate poolne kirjeldus peaks endas sisaldama piisavalt detaile (sh näiteks esialgset finantsplaani), mille alusel oleks võimalik pidada PPP lepingu detailsemad läbirääkimisi. Detailsusastme määratlus sõltub suuresti projekti keerukusest, mida riigiasutus peaks olema võimeline hindama.

Pidades silmas, et PPP projektide puhul on oluline, et hankemenetluse tingimused oleksid lõpuni arusaadavad ka rahvusvahelistele pakkujatele, seega on soovituslik hankedokumentatsioonis sätestada sõnaselgelt sellised riigihangete seaduse nõuded, mille kajastamine küll kohustuslik ei ole, kuid millele võib sellele vaatamata tugineda. Näiteks võib välja tuua RHS § 122 lõigetes 8-10 toodud hankija õigused ja kohustused, mis võivad olla välismaisele pakkujale võõrad.

Keerukate projektide nagu PPP puhul on hankedokumentide raames hindamiskriteeriumite loomine ning läbimõtlemine ääretult oluline. Riigiasutus peaks hindamiskriteeriumite osas arvestama projekti meeskonna ja võimalike väliste nõustajate ettepanekuid projekti tehniliste, keskkonna- ja majanduslike aspektide kohta, mis võivad hõlmata pakutavate lahenduste tehnilise vastupidavuse ja asjakohasuse hindamist ning nõudluse ja tulemuslikkuse eesmärkidega seotud eeldusi.

Kuigi konkreetse hankedokumentatsiooni nõude määrab valitud hankemenetluse liik, siis reeglina peab PPP projekti hankedokumentatsioon sisaldama vähemalt järgmist:

- 1) **PPP leping.** Hankedokumentidesse soovitame lisada lepingu kavandi, mis aitab taotlejatel paremini mõista projekti eesmärki ja ulatust. Lepingu projekt tuleks koostada selliselt, et selgelt oleksid juba kajastatud tingimused, mille üle läbi rääkima ei hakata (kui sellise võimaluse valitud hankemenetlus annab).
- 2) **Tehniline kirjeldus või tehnilised ja funktsionaalsed nõuded.** Riigiasutuse nõuded infrastruktuurile ja seotud teenustele tuleks sätestada nii, et väljendatud oleks vähemalt pakutava teenuse minimaalne tase. See võimaldab erasektori partneril hinnata pakkumuseks vajalikku minimaalset investeringut. Tehnilise kirjelduse nõuded võivad sisaldada ka kohustust pakkujale teha vara ja teenused konkreetseks kuupäevaks kättesaadavaks.
- 3) **Tasustamine.** Kättesaadavuspõhises PPP tehingus on pakkumismenetluse kutse oluliseks koostisosaks tasustamise kirjeldus, sest PPP lepingu järgne tasu on erapartneri peamine (ja paljudel juhtudel ainus) tuluallikas. Tasustamine toimub tavaliselt perioodiliste maksetena objekti täieliku kättesaadavuse ja toimivuse eest (kättesaadavusmaks ehk nn *availability payment*), mille korrigeerimiseks lepingu täitmise ajal kasutatakse hinnaindeksit.
- 4) **PPP lepingust tulenevad kindlustused.** Tavaliselt nõuab riigiasutus PPP lepingus erasektori partnerilt kindlustust projekti riskide vastu. Kuna tegemist on olulise aspektiga,

mis mõjutab pakkumuse hinda, on oluline, et juba hanke alusdokumendis rõhutataks minimaalseid kindlustusnõudeid.

7.3. Hanketeade/kontsessiooniteade

Sõltuvalt valitud menetlusliigist, avaldab riigiasutus hanketeate/kontsessiooniteate.

Selles etapis tuleb tagada taotlejatele täielik juurdepääs hanke alusdokumentidele

Soovituslik on jagada teadet välja kuulutatud PPP projekti hankest võimalikult paljude kanalite kaudu, st kasutades nii PPP projekti väljatöötamisel tekkinud suhtlusvõrgustikku kui ka avalikku meediat.

7.4. Taotlejate kvalifitseerimine ja kõrvaldamine ning pakkumuste vastavuskontroll

Võistleva dialoogi ja konkurentsipõhise läbirääkimistega hanke puhul esitavad taotlejad riigiasutusele taotluste esitamise tähtjaks oma taotlused koos nõutud referentside ja muude nõutud kvalifikatsiooni ja kõrvaldamise aluste puudumist kinnitavate dokumentidega ning potentsiaalsete lahendustega. Ka kontsessioonilepingu sõlmimise menetluses, kus hankijal on suurem vabadus kujundada menetluse kord, on soovituslik kasutada lahendust, kus enne pakkumuste esitamist toimub pakkujate kvalifitseerimine ehk nn taotluste esitamise voor.

Riigiasutus kontrollib taotlejate vastavust kehtestatud kvalifikatsioonitingimustele, kõrvaldamise aluste puudumist ning valib enda poolt juba hanke väljakuulutamisel kehtestatud objektiivsete ja mittediskrimineerivate kriteeriumide alusel vähemalt kolm taotlejat, kellele ta teeb ettepaneku alustada läbirääkimisi/dialoogi.

Kui hankemenetluses laekub alla teatud arvu kvalifitseeruvaid pakkumusi, võib riigiasutus lugeda vastavalt vajadusele ka hanke ebaõnnestunuks.

7.5. Läbirääkimised pakkujatega

Selles etapis peetakse kvalifitseeritud pakkujatega läbirääkimisi pakutud lahenduse üle. Soovituslik on, et läbirääkimisi juhiks hankija poolt selleks spetsiaalselt projekti meeskonda toodud ekspert, kellel on põhjalikud teadmised valdkonna turupraktikast ning süvateadmised erasektori reaalsest võimekusest lepingu täitmisel.

Võistleva dialoogi korral ei ole läbirääkimiste ulatuse osas selgeid piiranguid – dialoogi peetakse riigiasutuse vajadusi kõige paremini rahuldava lahenduse või lahenduste väljaselgitamiseks (RHS § 65 lg 1). Konkurentsipõhises läbirääkimistega hankemenetluses aga peetakse läbirääkimisi esialgsete, vastavaks tunnistatud pakkumuste üle (RHS § 70 lg 1 ja 2), mis on ka sisuliselt ainsaks erinevuseks võistleva dialoogiga.

Läbirääkimised võivad toimuda mitmes voorus kuni jõutakse hankijale sobiva vajaduseni. Üldreeglina on keerukate PPP projektide korral vajalik arvestada mitme läbirääkimiste vooruga.

Läbirääkimiste ajal protokollib hankija läbirääkimiste tulemused ja tagab kõigi pakkujate võrdse kohtlemise ega avalda läbirääkimiste käigus saadud teavet diskrimineerival viisil, mis võiks anda taotlejatele eeliseid teiste ees.

Läbirääkimiste käigus on erasektorilt võimalik saada väärtuslikku sisendit, mis omakorda võib viia innovaatiliste lahenduste väljapakkumiseni. Läbirääkimiste eesmärgiks on jõuda olukorrani, kus nii avalik sektor kui erasektor saavad lepingu esemest samamoodi aru ning leitud on parimad lahendused objekti elluviimiseks mõlemale osapoolale.

Läbirääkimiste lõppfaasis on tungivalt soovitatav konsulteerida Statistikaametiga, et saada arvamus riigivõla ja tasakaaluarvestuse kohta, võttes arvesse seniseks läbi räägitud lahenduste ja riskijaotuse paketti. Samuti tuleks läbirääkimiste lõppfaasis riigiasutuse juhil juhtkomitee soovitusel veelkord veenduda hangitava objekti sisulises sobivuses ning võtta arvesse täiendavaid seisukohti läbi räägitud lahenduste kohta (nn PPP otsuse valideerimine).

7.6. Hanke alusdokumentide täpsustamine ja lõplike pakkumuste küsimine

Peale läbirääkimiste sulgemist kvalifitseeritud pakkujatega teeb hankija viimased muudatused hankedokumentidesse ning tehakse ettepanek lõplike pakkumuste esitamiseks (RHS § 66, § 71).

Hankija teavitab, et läbirääkimised on lõppenud ning kutsub taotlejaid pakkumusi esitama. Lõplikud pakkumused peavad vastama hanketingimustele ning lõplike pakkumuste üle enam läbi ei räägita (RHS § 66 lg 4, § 71 lg 1). Hankija võib peale lõplike pakkumuste esitamist küsida vaid selgitusi esitatud pakkumuste kohta (RHS § 46).

7.7. Pakkumuste hindamine ja eduka pakkuja valik

Hankija hindab lõplikke pakkumusi hanketingimustes kehtestatud kriteeriumide alusel ning valib parima pakkumuse. Hindamise kriteeriumid on kas madalaim hind või majanduslikult soodsaim pakkumus (RHS § 85). PPP hangetel tähendab projektide keerukus ja otsitavate teenuste laad üldiselt seda, et madalaima hinna kriteeriumiga lähenemisviis ei ole piisav laekunud pakkumuste suhteliste eelduste hindamiseks.

Majanduslikult kõige soodsam pakkumus tehakse kindlaks parima hinna ja kvaliteedi suhte hindamise kaudu. Hinnaga mitteseotud kriteeriumid käsitlevad tavaliselt kavandatava ehitise kvaliteeti (sealhulgas tarneaega), samuti pakutava teenuse standardeid. Valitud hindamiskriteeriumid peavad olema projektiga seotud.

7.8. Lepingu sõlmimine

Antud etapi tegevusteks on hankemenetluse lõpetamine ning edukaks osutunud erasektori pakkujaga PPP lepingu sõlmimine.

Nagu ka II etapi (vt ptk 6) lõpus, tuleb ka siin lepingu sõlmimiseks vajadusel saada Vabariigi Valitsuse nõusolek (RES § 60 lg 2 punkt 6, lg 5). Vabariigi Valitsuse otsusele peab eelnema PPP kompetentsikeskuse ja Rahandusministeeriumi kooskõlastus. Kui PPP projekti kulu ei ole riigieelarves kajastatud ning seda ei ole eelnevalt kajastatud arengukavades (nt teehoiukavas), võib olla vajalik saada ka Riigikogu otsus, sest Eesti Vabariigi põhiseaduse §-st 65 p-le 10 kohaselt Riigikogu otsustab Vabariigi Valitsuse ettepanekul riigilaenude tegemise ja riigile muude varaliste kohustuste võtmise.

7.9. Omanikujärelevalve hange

Infrastruktuuri PPP projektidega kaasneb reeglina ka vajadus korraldada objekti omanikujärelevalve. Sellisel juhul tuleb hankijal arvestada, et läbi tuleb viia eraldiseisev hankemenetlus omanikujärelevalve teostamiseks PPP projekti projekteerimis- ja ehitusetapi jaoks.

8. IV ETAPP: PPP LEPINGU TÄITMINE

Lepingu täitmise etapis toimub vastavalt lepingule PPP projekti täitmine.

Traditsioonilise kättesaadavuspõhise PPP lepingu täitmise etapi saab jagada ehitusetapiks ja hooldamise etapiks. Lepingu täitmise kestel tuleb järgida riigihangete seaduse nõudeid, mis on kohalduvad ka peale hankemenetluse lõppu (nt RHS § 122 ja § 123). Samuti tuleb lepingu kestel pidevalt hinnata, ega riskide tasakaal ei ole muutunud ka rakendatud (või rakendamata jäetud) sanktsioonide tõttu või lepingu muudatustega (vt ülal punkt 6.6) ning lepingu statistilise käsitluse järgi pole muutusi (vt ülal punkt 6.7).

Poolte hea suhtlemise tagamiseks ning lepingus ettenähtud ulatuses erimeelsuste lahendamiseks on soovitatav moodustada (lepingus ettenähtult) konsulteeriv komitee, milles on mõlema poole poolt võrdselt nimetatud liikmeid.

Ajaraam: Ajaliselt kestab etapp kuni PPP lepingust tulenevad poolte kohustused on täidetud.

Järgnevalt on täpsemalt kirjeldatud tegevusi PPP lepingu täitmise alaetappide lõikes.

8.1. Ehitusetapp

Selle etapi peamised tunnused on:

- 1) erapartneri kohustus ehitada (või renoveerida) avalikku infrastruktuuri vastavalt hankedokumentides sätestatud nõuetele;
- 2) kohustus ehitada infrastruktuur kindlaksmääratud kuupäevaks, võttes arvesse muudatusi, mis on lubatud lepingu alusel või mis võivad toimuda kummagi poole kontrolli alt väljas olevate sündmuste korral;
- 3) riigiasutuse õigus muuta spetsifikatsiooni nõudeid; ja
- 4) riigiasutuse kohustus kasutada seadusega antud volitusi (nt varustada erasektori partner vajalik maa ja juurdepääsuga).

Selles etapis on vajalik, et toimuksid ehitustöövõtulepingutele omased töökoosolekud, mida pooled protokollivad ning lepingus ettenähtud korras tööde akteerimine.

8.2. Hooldamise etapp

Selle etapi peamised tunnused on:

- 1) erapartneri kohustus pakkuda konkreetset teenust või kohustus tagada infrastruktuuri kättesaadavus;

- 2) riigiasutuse õigus teha lisatöid;
- 3) maksemehhanismi rakendamine;
- 4) vastutuse üleandmine infrastruktuuri eest avaliku sektori asutusele tagasi avaliku ja erasektori partnerluse lepingu lõppemisel; ja
- 5) erapartneri kohustus tagastada infrastruktuur pärast avaliku ja erasektori partnerluse lepingu lõppemist tingimustel ja seisundis, mis vastab lepingus sätestatud miinimumstandarditele.

Lepingu täitmise etapis on oluline, et erapartneri kohustuste täitmise üle toimub regulaarne ja kokku lepitud järelevalve ja ülevaatus. Selles etapis tuleb kriitiliselt pöörata tähelepanu riskide jaotumisele. Selles etapis on soovitatav, et toimuksid regulaarsed mõlema poole partnerite töökoosolekud, mida pooled protokollivad ning mille tulemustest sõltub maksemehhanismi rakendamine.

Nii ehitus- kui ka hooldusetapis peab riigiasutus kontrollima erasektori partneri poolt kaasatud alltöövõtjate suhtes riigihangete seaduses sätestatud kõrvaldamise aluseid (RHS § 122 lg 5).

Nii ehitus- kui ka hooldusetapis peab riigiasutus hankelepingu muutmisel lähtuma riigihangete seaduses sätestatud piirangutest lepingu muutmisele (RHS § 123).

LISA 1 ÜLEVAADE PPP PROTSESSIST

I etapp. Projekti tuvastamine	
Kaardistatakse suuremahulist investeringut vajav projekt, analüüsitakse selle teostamise tehnilist, rahalist ja majanduslikku võimalikkust ning hinnatakse, kas on võimalik seda teostada PPP tehinguna	
1. Projekti tuvastamise ja valiku analüüsid	
	Vajaduste analüüs
	Majanduslik tasuvusanalüüs
	Esialgne teostatavusuuring
	Investeeringuvalikute analüüs
2. PPP-na projekti sobivuse analüüsid	
	Esialgne kvalitatiivne hinna ja kvaliteedi suhte analüüs
3. PPP projekti ettevalmistamisega jätkamise otsus	
	Riigiasutuse juhi otsus (eelnevalt kooskõlastatud valdkonna ministeeriumi, PPP kompetentsikeskuse ja Rahandusministeeriumiga)
II etapp. PPP ettevalmistamine	
Määratakse projekti juhtiv meeskond, kaasatakse nõustajad, koostatakse projekti ajakava, viiakse läbi põhjalikud majandusanalüüsid ning otsustatakse PPP-na tehingu läbiviimine	
1. Projekti juhtimine ja planeerimine	
	Projekti juhtimise meeskonna valik ja määramine
	Nõustajate kaasamine
	Projektkava koostamine
2. PPP-d kirjeldava dokumentatsiooni koostamine ja majandusanalüüsid	
	Turu-uuring
	Avaliku ja erasektori võrdlusuuring
	Taskukohasuse analüüs
	Fiskaalse riski hindamine
	PPP projekti finantssuutlikkuse ja pangakõlblikkuse analüüs
	Riskianalüüs, riskide juhtimine ja jagunemine
	Projekti statistiline käsitus
3. PPP otsus	
	Vabariigi Valitsuse heakskiit (eelnevalt kooskõlastatud PPP kompetentsikeskuse ja Rahandusministeeriumiga)
III etapp. PPP hange	
Viiakse läbi riigihangete seaduse alusel hankemenetlus või kontsessioonilepingu sõlmimise menetlus ning sõlmitakse eduka pakujaga hankeleping/kontsessioonileping	
PPP hange	
	Õige hankemenetluse valik (nt võistlev dialoog, konkurentsipõhine läbirääkimistega hankemenetlus või kontsessioonilepingu sõlmimise menetlus)
	Hanke alusdokumentide koostamine
	Hanketeade/kontsessiooniteade
	Taotlejate kvalifitseerimine ja kõrvaldamine, pakumuste vastavuse kontroll
	Läbirääkimised pakujatega
	Hanke alusdokumentide täpsustamine ja lõplike pakumuste küsimine
	Pakumuste hindamine ja eduka pakkuja valik
	Lepingu sõlmimine (eelnevalt kooskõlastatud PPP kompetentsikeskuse ja Rahandusministeeriumiga ning saadud Vabariigi Valitsuse nõusolek; vajadusel Riigikogu otsus)
Omanikujärelevalve hange	
IV etapp. PPP lepingu täitmine	
1. Ehitusetapp	
2. Hooldamise etapp	

LISA 2 PPP LEPINGU TEEMAD JA TINGIMUSED STATISTILISEL KÄSITLEMISEL

Tuginedes eelkõige EPEC juhendile Balkani riikides kasutatavate PPP lepingute kohta²³ ja Hollandi taristuprojektide DBFM näidislepingule²⁴ ning Läti Vabariigi investeerimisprojekti E67/A7 Kekava ümbersõidu lepingule²⁵ on alljärgnevalt toodud välja põhilised teemad, mis peaksid olema hõlmatud põhimaantee 2+2 realiseks väljaehitamise PPP lepingus:

- 1) PPP projekti alale juurdepääs
 - Erasektori partneri juurdepääsuõigused
 - Omandi küsimused
- 2) Load ja kooskõlastused
- 3) Projekteerimine ja ehitamine
 - Riskide jaotus (ettenägematute riskide haldamine)
 - Kättesaadavuse tingimused (nn *availability conditions*)
- 4) Haldamine ja hooldus
 - Elutsükli vältel teostatavad tööd (teekatte uuendamine jms)
 - Liiklusohutus
 - Kolmandate osapoolte kasutamine (nt reklaami müümine objektile)
- 5) Lepingu hind ja lepingu alusel tehtavad maksed
 - Kättesaadavusel põhinevad maksed
 - Indekseerimine
- 6) Muudatused lepingus
 - Avalikule sektorile vajalikud muudatused
 - Erasektorile vajalikud muudatused
- 7) Finantseerimine
 - Avaliku sektori osalemine projekti rahastamises
 - Intressimäära risk
 - Vahetuskursi risk
- 8) Kindlustustingimused

²³ *A Guide to the Main Provisions of an Availability-based PPP Contract Public-Private Partnerships in the Western Balkans*, lk 3-4 ja 16-17.

²⁴ *Rijkswaterstaat*, DBFMi projektide näidisleping (versioon 5.0). Kättesaadav internetis: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/publiek-private-samenwerking-pps-bij-het-rijk/documenten/richtlijnen/2016/06/01/dfbm-overeenkomst-rijkswaterstaat>

²⁵ *Public – private partnership contract on designing, construction, financing and maintaining of section 7.9 – 25.0 km (kekava bypass) of e67/a7 riga – bauska – lithuanian broder (grenctale)*

- 9) Intellektuaalne omand
- 10) Kinnitused ja hüvitamise kohustus (*representations and warranties*)
- 11) Vastutus ja õiguskaitselahendid
- 12) Ennetähtaegne lõpetamine ja lõpetamise korral hüvitis
 - Erasektori partneri rikkumine ja hüvitis
 - Avaliku sektori partneri rikkumine ja hüvitis
 - *Force majeure* ja hüvitis
- 13) Lepingu täitmisesse sekkumine (*step in rights*)
 - Avaliku sektori õigused sekkuda lepingu täitmisesse
 - Laenuandja õigused sekkuda lepingu täitmisesse
- 14) PPP projekti tagastamine avalikule sektorile lepingu lõppedes
- 15) Mitmesugused sätted
 - Vaidluste lahendamise kord
 - Konfidentsiaalsussätted ja teabevabaduse nõuded
 - Lepingu loovutamise piirangud
 - Kohalduv õigus

PPP lepingu statistilistest käsitlemisest

PPP-de bilansivälise käsitlemise võimalusega seoses tuleb arvestada Euroopa Liidu Statistikaameti (Eurostat) ja EPEC-i koostöös koostatud PPP-de statistilise käsitlemise juhendit²⁶, samuti *European System of Accounts 2010*²⁷ ja valitsemissektori defitsiidi ja võla käsiraamatut (MGDD 2016)²⁸, eriti selle viimast peatükki VI.4 „*Public-Private Partnerships (PPPs)*“.

Statistiline käsitus nõuab väga põhjalikult iga lepingu tingimuse hindamist, et otsustada, kas PPP leping langeb avaliku sektori bilanssi. Mõttekas on igal konkreetsel juhul hinnata võrdluses EPEC juhendiga iga tingimuse mõju lepingule. Eurostati meetodika PPP statistilise käsitluse kohta põhineb kolmel järgmisel sammul:

- 1) **Statistilist käsitlust mõjutavate tingimuste tuvastamine PPP lepingu ja sellega seotud dokumentide, aga ka õigusaktide alusel.** Statistilist käsitlust mõjutavate tingimuste tuvastamisel tuleb tavapäraselt need jagada tähtsuse järjekorras (väga kõrge tähtsusega, kõrge tähtsusega ja mõõduka tähtsusega). Kui selles etapis ei tuvastata ühtegi tingimust, mis mõjutab statistilist käsitlust, on põhjust eeldada, et PPP leping ei

²⁶ Eurostat. *A Guide to the Statistical Treatment of PPPs*. Sept 2016.

²⁷ *The European System of National and Regional Accounts* (ESA 2010). Kättesaadav internetis: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/esa-2010/overview>

²⁸ *Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010 – 2016 edition*. Kättesaadav internetis: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-GQ-16-001>

lange valitsussektori bilanssi. Kui aga vähemalt ühe tingimuse järgi langeb see valitsussektori bilanssi, on leping valitsussektori bilansis. Kui leping ei lange automaatselt valitsussektori bilanssi, kuid vähemalt üks tingimus on väga kõrge, kõrge või mõõduka tähtsusega, tuleb analüüsi jätkata;

- 2) **Tuvastatud väga kõrge, kõrge või mõõduka tähtsusega tingimuste mõju täiendav hindamine.** Selles etapis on vaja analüüsida, kas esimeses etapis antud hinnang on õige või tuleb seda vastavalt asjaoludele kohandada. Eurostat ei hinda oma praktikas kunagi ümber väga kõrge tähtsusega küsimust kõrge või mõõduka tähtsuse peale ega vastupidi.
- 3) **Järelduste tegemine statistilise käsitluse hinnangu järgi.** Olenevalt igast konkreetsest lepingust ja asjaoludest võib järeldus küll olla erinev, kuid peamiste juhistena on Eurostat väljendanud, et valitsussektori bilansist jäävad välja lepingud, milles:²⁹
 - ei ole ühtegi väga kõrge tähtsusega ega kõrge tähtsusega tingimust, kuid on kuni kaks mõõduka tähtsusega tingimust;
 - kui lepingus pole ühtegi väga kõrge tähtsusega tingimust, kuid kuni kaks kõrge tähtsusega ja mitte rohkem kui üks mõõduka tähtsusega tingimust;
 - kui pole ühtegi väga kõrge tähtsusega tingimust, kuid mitte rohkem kui üks kõrge ja neli mõõduka tähtsusega küsimust;
 - mitte ühtegi väga kõrge või kõrge tähtsusega tingimust, kuid mitte rohkem kui seitse mõõduka tähtsusega tingimust.

Iga lepingu juures määravad konkreetse lepingu asjaolud ära lepingu statistilise käsitlemise, siis alljärgnevalt on lähtuvalt praktikast ja ennekõike Eurostat juhistest koondatud ülevaate tüüpilistest olukordadest, mis võivad PPP tehingu statistilist käsitlemist mõjutada.

Projekteerimine ja ehitamine

Tööde valmimise kriteeriumid peavad olema selged ja objektiivsed ning neid ei tohi jätta avatuks, poolte suva järgi käsitletavaks või läbiräägitavaks, ning valmis töid peab olema võimalik riigiasutusel või lõppkasutajal kasutada.³⁰ Tingimused, mis lubavad väikeseid kõrvaltöid välja jätta valmiduse kriteeriumist, on lubatavad, kui need on piiratud vaid töödega, mis ei takista vara kättesaadavust.³¹

Etapiviisiline käsitlemine on võimalik vaid siis, kui iga etapi tulemust saab olemuslikult iseseisvalt kasutada riigiasutuse või lõppkasutaja poolt ning maksete suhe seoses iga etapiga ei ole suurem kui etapi kapitalikulu suhe kogu vara kapitalikulusse.³²

²⁹ Eurostat. *A Guide to the Statistical Treatment of PPPs*. Sept 2016, Lk 136-141.

³⁰ *Ibid*, lk 35-36.

³¹ *Ibid*, lk 36.

³² *Ibid*, lk 35-36.

Vara hooldamine

Erapartner peab olema kohustatud hooldama vara lepingu kestel selleks, et see oleks kättesaadav riigiasutusele ja lõppkasutajale.³³ Erapartneri opereerimise ja hooldamise standardid peavad olema sellised, mis võimaldab vähemalt vara kasutada. Erapartneri tööde täitmise monitooring ja järelevalve peab võimaldama riigiasutusel erapartneri suhtes õiguskaitsevahendeid kasutada.³⁴

Hooldusplaanide osas peab jälgima, et hooldustööde ja -plaanide kinnitamisel ei vabastaks ega vähendaks riigiasutus erapartneri vastutust puuduste või teenuse osutamise eest.³⁵ PPP leping peab kohustama erapartnerit kandma hoolduskulusid ajakavas ettenähtud ajal, vastasel korral võib järeldada, et hoolduse edasilükkamisel ei ole negatiivset mõju vara seisukorrale, teenusele või vara kasutamisele riigiasutuse või lõppkasutaja poolt. Kui lepingu alusel luuakse hooldusfond, siis ei tohiks riigiasutus võtta riske seoses maksetega sellisesse hooldusfondi (nt kui hoolduskulud osutuvad planeeritust suuremaks) ega saada kasu/tulu hooldusfondi ülejäägist, kui see peaks tekkima, millisel juhul on tegemist valitsussektori bilanssi langeva lepinguga. Riigiasutuse kasu/tulu saamise keeld rakendub tegelikult hooldusfondi üleselt, st riigiasutus ei tohiks teenida tulu, kui erapartneril õnnestub pakkuda hooldust soodsamalt kui planeeritud. Vastasel korral langeb leping valitsussektori bilanssi.³⁶

Tasu

Kättesaadavuspõhiste lepingute puhul tuleb kindlasti silmas pidada, et kui vara või teenus ei ole kättesaadav või tegemist on kehvaga teenusega, siis maha arvestatav summa peab olema objektiivselt määratletud (st summa ei ole jäetud lahtiseks või ühe poole või juhtumi põhise läbirääkimiste objektiks) ja selle sissenõutavaks muutumisel ei ole selle tasumine läbi räägitav. Vastasel juhul on tegemist automaatselt valitsussektori bilansis kajastatava lepinguga.³⁷

Siinkohal on oluline ka rõhutada, et oluline on lepingus määratleda sellised tingimused (standard), millega määratakse ja mõõdetakse nn kättesaadavust (*availability*). Kui PPP lepingus ei ole kättesaadavuse sellist režiimi, siis on automaatselt tegemist valitsussektori bilanssi kuuluva PPP-ga.³⁸

Monitoorimine ja aruandlus peavad võimaldama partneri suhtes kasutada sanktsioone mittetäitmise korral.³⁹ Konkreetne monitoorimise ja aruandluse meetodika ei mõjuta käsitlust, kuid oluline on arvestada, et kui maksemehhanism sõltub partneri enese poolt raporteerimisest ja valitsusasutusel pole õigust monitoorida, auditeerida ja vaidlustada selliseid raporteid, siis tuleb seda pidada kõrge tähtsusega statistilist käsitlust mõjutavaks teguriks.⁴⁰

Mahaarvamiste puhul on proportsionaalsuse printsiip peamine ehk tegevuskulud peavad olema vastavuses sellega, mil määral vara on kasutatav.⁴¹ Seega näiteks 100% ulatuses projekti

³³ *Ibid*, lk 38-39.

³⁴ *Ibid*, lk 39-40.

³⁵ *Ibid*, lk 40.

³⁶ *Ibid*, lk 41.

³⁷ *Ibid*, lk 45.

³⁸ *Ibid*, lk 45-46.

³⁹ *Ibid*, lk 47.

⁴⁰ *Ibid*, lk 47-48.

⁴¹ *Ibid*, lk 48-49.

kättesaadavaks tegemine annab õiguse partnerile saada kogu lepingu järgne makse ja 0% ulatuses kättesaadavaks tegemine peab tooma kaasa partneri kulude katmata jätmise.

Igasugune mahaarvamistele hinnalae panek, mis läheb kõrvale proportsionaalsuse põhimõttest, tähendab automaatselt valitsussektori bilanssi asetumist.⁴²

Rikkumiste ja nendega seotud mahaarvamiste *de minimis* künniste kehtestamine lepingus on lubatud tingimusel, et *de minimis* künnis, mis on seotud projekti kättesaadavaks tegemisega ei ole suurem kui 1% kättesaadavusmaksetest (st mahaarvamiste mittekohaldamine on lubatud kuni summani, mis ei ületa 1% kättesaadavusmaksetest). Vastasel juhul mõjutab tingimus statistilist käsitlust kõrge tähtsusega.⁴³

Mahaarvamiste välistamine juhul, kui partner mahaarvamise tinginud rikkumise eest ei vastuta, ei mõjuta statistilist käsitlust.⁴⁴ Kuid partneri kontrolli all olnud asjaoludest või makromajanduslikest põhjustest tingituna lepingu täitmata jätmised või puudustega täitmine mõjutab statistilist käsitlust kõrge tähtsusega.⁴⁵

Vara kasutuse kohandamine – suurema kasutuse korral tegevuskulude hüvitamise suurendamine (aga ka suurendamata jätmine) kompenseerimaks suuremat vara kasutust ei mõjuta statistilist käsitlust.⁴⁶ Siiski 100% kättesaadavusel põhinevate maksete vähendamine väiksema kasutuse järgi mõjutab statistilist käsitlust ja sellel on kõrge tähtsus.⁴⁷

Erapartnerile rikkumiste kõrvaldamiseks antud periood peab olema mõistlik,⁴⁸ arvestades rikkumise mõju vara kasutusele ja/või projektile tervikuna. Samamoodi tuleks käsitleda mahaarvamistest vabastamise perioodi.⁴⁹

Tähelepanu tuleb pöörata sellele, et erapartner ei saaks opereerimistasusid enne, kui ehitis on valmis. Varasem maksete tegemine viib PPP automaatselt valitsuse bilanssi.⁵⁰

Opereerimistasude kohandamine võrdluste või turutestide alusel ei mõjuta üldiselt statistilist käsitlust, kuid seda vaid juhul, kui neid kohaldatakse teenuste suhtes, mis on teisejärgulised vara kättesaadavaks tegemiseks vajalike hooldusteenuste suhtes. Vastasel juhul läheb PPP automaatselt valitsussektori bilanssi. Pealegi ei tohi kohandusi teha sagedamini kui iga 5 aasta järel ja erapartner peab võtma enda kanda iga võrdlusuuringu või turutesti protsessi vahelise kulude suurenemise ja kokkuhoiu riski.⁵¹

Põhimõtteliselt pole välistatud ka, et erapartner saab lisaks opereerimistasudele ka muud tulu kolmandatelt isikutelt ning jagab seda tulu ka riigiasutusega. Siiski on oluline, et riigiasutuse tulu, mida sellistest maksetest prognoositakse saada lepingu kestvuse ajal, ei oleks võrdne või suurem kui 50% nendest maksetest, mida riigiasutus peab tegema lepingu alusel erasektori partnerile

⁴² *Ibid*, lk 56-57.

⁴³ *Ibid*, lk 55-56

⁴⁴ *Ibid*, lk 53.

⁴⁵ *Ibid*, lk 54.

⁴⁶ *Ibid*, lk 57.

⁴⁷ *Ibid*, lk 58.

⁴⁸ *Ibid*, lk 50-51.

⁴⁹ *Ibid*, lk 55.

⁵⁰ *Ibid*, lk 64.

⁵¹ *Ibid*, lk 65-66.

lepingu jooksul. Vastasel korral langeb leping automaatselt valitsemissektori bilanssi. Kui selline riigiasutuse tulu on vahemikus 20-50% arvestatuna maksetest, mida riigiasutus peab tegema lepingu alusel erasektori partnerile lepingu jooksul, siis on selline tingimus statistilise käsitluse jaoks kõrge tähtsusega.⁵²

Hüvitis ja *force majeure*

Hüvitamise ja *force majeure* olukordade juures on oluline silmas pidada järgmisi nõudeid:⁵³

- a) hüvitamine on piiratud täpselt määratletud arvu sündmustega (st riigiasutus ei tohiks siduda ennast määramata riskidega);
- b) hüvitamise aluseks ei ole muutused makromajanduslikes tingimustes;
- c) hüvitamise aluseks olevad asjaolud ei ole seotud partneri tegevuse või tegevusetusega;
- d) hüvitamise aluseks olevad sündmused või sündmuste tagajärjed ei ole mõistlikult prognoositavad ega hinnatavad.

Hüvitise arvestamisel tuleb jälgida, et hüvitist makstaks vaid konkreetse sündmuse tagajärgede eest ning igal juhul peaks olema välistatud riigiasutuse poolt hüvitise maksmine kahju ulatuses, mida erapartneril on võimalik saada lepingu järgi nõutud kindlustuste või muude tavapärase kindlustuste alusel, mis on tavapärasel turutingimustel kättesaadavad.⁵⁴

Lepingu muudatuste osas tuleb tähelepanu pöörata, et riigiasutuse kohustus kanda partneri muutmistepaneku (välja arvatud sellised muudatused, mida on vaja seaduse järgimiseks) finantstagajärjed, mõjutab statistilist käsitlemist ja on kõrge tähtsusega tingimus.⁵⁵

Lepingu ennetähtaegne lõpetamine ja hüvitis

Lepingutingimused, mille kohaselt partner võib lepingu üles öelda, ei mõjuta statistilist käsitlust. Küll tuleb pöörata tähelepanu, kui ülesütlemise aluseks on olnud riigiasutuse poolt riskide (nt partneri täitmise või makromajanduslik risk) võtmine, siis see mõjutab statistilist käsitlust.⁵⁶

Oluline on tähelepanu pöörata hüvitiste regulatsioonile lepingus. Kui leping ei sisalda üldse midagi hüvitiste kohta, võib see mõjutada statistilist käsitlust.⁵⁷ Lepingu ennetähtaegsel lõpetamisel makstavad hüvitised ei tohi mingil juhul lõpetada enne lõpetamist tekkinud kohustuste kehtivust.⁵⁸

Lepingu lõpetamisel peab riigiasutusele antav PPP vara olema sellises seisundis, mis vastab lepingu järgi nõutud hooldustasemele. Selle riski PPP lepingu alusel erapartnerile üle kandmata jätmise mõjutab statistilist käsitlemist ja on kõrge tähtsusega tingimus.⁵⁹

⁵² *Ibid*, lk 69.

⁵³ *Ibid*, lk 75-76.

⁵⁴ *Ibid*, lk 77-78.

⁵⁵ *Ibid*, lk 81-82.

⁵⁶ *Ibid*, lk 97-98.

⁵⁷ *Ibid*, lk 103.

⁵⁸ *Ibid*, lk 102.

⁵⁹ *Ibid*, lk 115-116.

Rahastamine

Kindlasti tuleb tähelepanelikult suhtuda kogu rahastamise paketti. Riigiasutuse osalemine projekti rahastamisel mis tahes vormis ja mis tahes viisil mõjutab statistilist käsitlemist ning võib viia ka automaatselt PPP tehingu kajastamisele valitsussektori bilansis, nt olukorras, kus riigiasutuse rahastamiskohustus või mõni muu toetus moodustab vähemalt 50% vara ehitamiseks tehtavatest kapitalikulutustest.⁶⁰ Statistilist käsitlemist mõjutavad riigi osalus erapartneris või ka riigi antud või tagatud laenud.⁶¹

⁶⁰ *Ibid*, lk 120-121.

⁶¹ *Ibid*, lk 122-123.

SOOVITUSLIK KIRJANDUS

Avaliku ja erasektori partnerlus ELis: palju puudusi ja vähe kasu. Eriaruanne. – Euroopa Kontrollikoda, ET 2018 nr 09.

M. Burnett. Public-Private Partnerships: A Decision Maker's Guide. – European Institute of Public Administration, 2007.

Establishing and Reforming PPP Units Analysis of EPEC Member PPP Units and lessons learnt. – European PPP Expertise Centre. August 2014.

Eurostat. A Guide to the Stastical Treatment of PPPs. September 2016.

A Guide to the Main Provisions of an Availability-based PPP Contract. Public-Private Partnerships in the Western Balkans. – European PPP Expertise Centre. 2018.

A Guide to Preparing and Procuring a PPP Project. Public-Private Partnerships in the Western Balkans. – European PPP Expertise Centre. 2018.

Guidelines for the Provision of Infrastructure and Capital Investments through Public Private Partnerships: Procedures for the Assessment, Approval, Audit and Procurement of Projects. July 2006.

Guidelines for Successful Public – Private Partnerships. March 2003.

Manual on Government Deficit and Debt. Implementation of ESA 2010. Eurostat 2016 ed. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016.

Market Update. Review of the European PPP Market in 2018. – European PPP Expertise Centre. January 2019.

PPPs and Procurement. Impact of the new EU Directives. – European PPP Expertise Centre. April 2016.

Principles of Public Governance of Public-Private Partnerships. – OECD, 2012.

Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Avaliku ja erasektori koostöö kohalikes omavalitsustes. 03.04.2012.

Rijkswaterstaat, DBFMi projektide näidislepung (versioon 5.0). Kättesaadav internetis: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/publiek-private-samenwerking-pps-bij-het-rijk/documenten/richtlijnen/2016/06/01/dfbm-overeenkomst-rijkswaterstaat>

M. A. Simovart, M. Parind. Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne, 2019.

Uuring avaliku ja erasektori koostööprojektide (PPP) raamistiku loomiseks. Lõpparuanne. – AS PricewaterhouseCoopers Advisors. 2016.

Value for Money and the Public Private Partnership Procurement Process, October 2007, lk 3. Kättesaadav internetis: <https://www.ndfa.ie/wp-content/uploads/2015/04/Value-for-Money-and-the-PPP-Procurement-Process.pdf>.