

Avaliku ja erasektori koostöö kohalikes omavalitsustes

*Kas omavalitsuste ja nende erapartnerite
koostööprojektid on läbipaistvad?*

Avaliku ja erasektori koostöö kohalikes omavalitsustes

Kas omavalitsuste ja nende erapartnerite koostööprojektid on läbipaistvad?

Mida me auditeerisime?

Riigikontroll analüüsis kohalike omavalitsuste koostööd erapartneritega avalike teenuste pakkumisel. Selleks auditeeriti 15 avaliku ja erasektori koostöö- ehk averusprojekti, mille üheks osapoolaks oli kohalik omavalitsus või tema ühing ja teiseks osapoolaks erakapitalil baseeruv ettevõtte. Auditi käigus hinnati omavalitsuse või temale kuuluva ühingu tegevust projekti elluviimisel: kas erapartner oli välja valitud riigihangete seaduse kohaselt; kas projekti elluviimiseks võetud pikaajalised rahalised kohustused on kajastatud õigesti ning kas projekte on eelhinnatud põhimõtte järgi, et avalike teenuste osutamine peab toimuma soodsaimatel tingimustel. Riigikontroll ei hinnanud, kas averuse rakendamine on mõistlik, säästlik ja teenib lõppkokkuvõttes maksumaksja huve, sest Riigikontrollil puudub seadusandja volitus hinnata omavalitsuse tegevust tulemuslikkuse seisukohast.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Vallad või linnad algatavad averusprojekte tavapäraselt siis, kui on kiiresti vaja ellu viia mõni arenguplaan, mille jaoks neil omal napib raha, teadmisi ja tahet, mida aga on võimalik hankida erasektorist. Omavalitsuse tegevuse üks aluspõhimõtte on osutada avalikke teenuseid soodsaimatel tingimustel, mistõttu tuleks neil ka oma ülesandeid erapartnerile üle andes kaaluda, kas see on maksumaksja jaoks parim ja efektiivseim lahendus. Mida rohkem riske averusprojektis erapartneri õlule pannakse, seda kulukamaks projekt tavapäraselt maksumaksja jaoks muutub.

Maksumaksja vaatevinklist lähtuvalt lasub vastutus averusprojekti korrektse elluviimise eest eeskätt kohalikul omavalitsusel, kes ei pea tagama üksnes objekti võimalikult kiiret valmimist või teenuse osutamist, vaid ka seda, et erasektoriga koostööd tehes peetaks kinni riigihangete seadusest, riigi raamatupidamise üldeeskirjast ja seadusega kehtestatud võlapiirangutest.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontroll leidis, et kohalikud omavalitsused ei ole tihti avaliku ja erasektori koostööle esitatavatest nõuetest teadlikud ega analüüsi, kas projekti elluviimine koos erapartneriga on kõige otstarbekam. Erapartneri valimine koostööks ei toimu läbipaistvalt.

Rohkem kui poolte auditeeritud projektide puhul ei saanud kohalikud omavalitsused aru, et tegu on averusprojektidega, mille elluviimisel tuleb arvestada mitme seadusega. Teadmatuse põhjus on paljuski selles, et averust reguleerivad õigusaktid ei ole üheselt mõistetavad, averuse teoreetiline käsitlus ei ole selge ning seesuguseks koostööks puuduvad vajalikud juhtnöörid.

Rahalisi kohustusi kaasa toonud projektide puhul on regulatsiooni puudumine võimaldanud omavalitsustel sõlmida lepinguid, kus tulevased rahalised kohustused on fikseeritud nii umbmääraselt, et neid ei ole kellelgi võimalik täpselt välja arvutada. Nii ei ole enne projekti lõppu võimalik tihti esitada ka avalikkusele analüüsi selle kohta, kui palju maksab averusprojekt võrreldes alternatiividega (nt projekti elluviimine pangalaenu abil).

Riigikontrolli arvates tuleb Rahandusministeeriumil analüüsida ellu viidud averusprojekte, võtta initsiatiiv projektidega seotud juhiste väljatöötamiseks ja nõustada projektide elluviijaid.

Auditi tulemusel leidis Riigikontroll, et 15 auditeeritud averusprojektist kümnel olid ehitustööde kontsessiooni tunnused (st oli antud pikaajaline lepinguline luba mõne sellise ehitise rajamiseks ja kasutamiseks, kus pakuti avalikke teenuseid). Neist kümnest lepingust kuus tõid omavalitsusele kaasa pikaajalisi rahalisi kohustusi. Kolmel juhul 15 projektist oli tegemist teenuste kontsessiooniga (st oli antud pikaajaline luba mõne avaliku teenuse osutamiseks) ja ühe projekti elluviimiseks olid omavalitsus ja eraettevõtte loonud ühise äriühingu. Ühe projekti elluviimise omavalitsus auditi ajal katkestas, mistõttu Riigikontroll sellele hinnangut ei andnud.

Projektide tegeliku olemuse põhjal leidis Riigikontroll järgmist:

- 14 projektist üheksa puhul ei olnud omavalitsus erapartneri valimisel lähtunud riigihangete seadusest. Kümnest ehitustööde kontsessioonist oli riigihankemenetlus korraldatud ainult ühel juhul (Vändra alev). Kõigil kolmel juhul, kui koostöö erapartneriga seisnes teenuste osutamises, oli riigihangete seadust järgitud.
- Kuuest omavalitsusele pikaajalisi rahalisi kohustusi kaasa toonud projektist nelja ei kajastanud omavalitsus kohustusena oma aastaaruandes (sh oli Kuusalu vald enne auditi algust vea finantsarvestuses parandanud). Viia pikaajalisi rahalisi kohustusi kaasa toonud projektid ellu koostöös erasektoriga oli omavalitsus otsustanud enamjaolt seetõttu, et vältida seaduses neile kehtestatud laenupiiranguid. Otsus averuse kasuks tehakse tavapäraselt siis, kui projekti elluviimiseks ei õnnestu toetust saada ega laenu võtta. Erapartneri valikul oli omavalitsuse jaoks otsustavaks finantsvõimekus, tagaplaanile jäi kompetentsus projektiga seotud valdkonnas. Kuigi averusprojekti kulukus võrreldes pangalaenuga on omavalitsustele hästi teada, tingib soov ehitamisega võimalikult kiiresti peale hakata otsustamise averuse kasuks.
- Enne averuse kasuks otsustamist ei analüüsitud ühelgi juhul, kas averuse eelistamine teistele koostöövormidele on põhjendatud. Samuti ei tehtud põhjalikke riskihindamisi ega üritatud analüüsida, kas on mõistlik siduda omavalitsus pikaajaliste rahaliste kohustustega tulevaste põlvkondade arvelt. Samas oli mõnel juhul põhjalikult analüüsitud projekti ehituslikku ja majanduslikku osa (Tallinna Loopealse elamud, Vändra Tervisekeskus, Värskas Koidula piiripunkti parkla jt).

Auditeeritute vastused

Auditi tulemusel soovitas Riigikontroll rahandusministril töötada välja avaliku ja erasektori koostöö rakenduslik mudel ning üleriigilistel omavalitsusliitudel selles protsessis aktiivselt osaleda.

Rahandusminister lubas teemat analüüsida riigihangete direktiivide eelnõude läbitöötamise käigus ning üleriigilised **omavalitsusliidud** avaldasid oma valmisolekut koostööks rahandusministriga.

Lisaks soovitas Riigikontroll rahandusministril töötada välja kriteeriumid, mis võimaldaksid täpselt määrata, millal on kohustuslik rakendada avaliku ja erasektori koostöö puhul riigihangete seadust.

Rahandusminister täpsemaid kriteeriumeid välja töötada ei soovi ning jätkab seaduse tõlgendamist ja riigihangete alast nõustamist kaasusepõhiselt. Vajalikud muudatused tehakse siis, kui töötatakse välja uus riigihangete seadus kolme riigihankeid reguleeriva direktiivi alusel. See ei toimu varem kui 30.6.2014.

Rahandusminister lubas täiendavalt analüüsida kohalike omavalitsuste koostööprojekte ja otsustada, kas projektiga võetud pikaajalisi rahalisi kohustusi peaks arvestama omavalitsuse võlakoormuse arvestuses või mitte.

Auditeeritud projektidega seotud kohalikele omavalitsustele soovitas Riigikontroll enne selliste tehingute tegemist hinnata, kas tegemist on koostööprojektidega, mille puhul tuleb kohaldada riigihangete seadust, ning analüüsida averusprojekti tasuvust võrreldes muude alternatiividega. Enamik kohalikke **omavalitsusi** nõustusid soovitustega ning üksikud märkisid, et ei soovi tulevikus ette võtta averusprojekte, mis toovad kaasa pikaajalisi rahalisi kohustusi.

Sisukord

Valdkonna ülevaade	5
Auditeeritud averusprojekide liigitus	7
Seadustes ei ole averusega seonduv endiselt selge	9
Ehitustööde kontsessioonid	10
Projekte ei osata määratleda ehitustööde kontsessioonina, mille korral tuleb rakendada riigihanget seadust	10
Projektide elluviimise hilisem võõrandamine ei ole kooskõlas konkursi tingimustega	12
Omavalitsuse püüd vältida laenupiirangut läheb maksumaksjale kalliks maksma	13
Rahalisi kohustusi kaasa toonud averusprojekte ei kajastata raamatupidamises tihti õigesti	16
Omavalitsuse tegevus ja erapartneri suhted ei ole alati piisavalt läbipaistvad ja arusaadavad	17
Ministeerium käsitleb võlakooormuse arvestuses ühetaolisi averusprojekte erinevalt	18
Narva linn andis erapartnerile võimaluse ehitada parkla ja suvekohviku asemel sotsiaalmaja	20
Narva linn võttis keelatud kohustusi	21
Ka ülejäänud ehitustööde kontsessioonide andmisel ei arvestata riigihangete seadusega	21
Teenuste kontsessioonid	25
Teenuste kontsessioonide andmisel olid auditeeritud seadust järginud	25
Koostöö ühissettevõtte kaudu	26
Riigihangete seadus ei võimalda avaliku ja erasektori koostööd ühissettevõtte kaudu	26
Riigikontrolli hinnang omavalitsuste ja nende ühingute tegevusele auditeeritud averusprojektide korraldamisel	28
Riigikontrolli soovitusel ja auditeeritute vastused	30
Auditi iseloomustus	35
Auditi eesmärk	35
Positiivse hinnangu andmise kriteeriumid	35
Riigikontrolli varasemaid auditeid avaliku ja erasektori koostööprojektidega seotud valdkonnas	37
Lisa: auditi käigus tehtud intervjuud	38

Valdkonna ülevaade

Uudissõna **averus** (inglise keeles *public-private partnership*, PPP) tähistab avaliku ja erasektori koostööd. Sõna tunnustati ühena võitjatest 2010. aasta augustis Vabariigi Presidendi väljakuulutatud sõnavõistlusel.

1. Kuigi avaliku- ja erasektori eesmärgid ning lähtepunktid on erinevad, kaasab avalik sektor (riik või kohalik omavalitsus) mõnikord oma ülesannete paremaks lahendamiseks erasektori (erakapitalil baseeruvad eraõiguslikud juriidilised isikud). Sellisel avaliku ja erasektori koostööl ehk **averusel** võib olla mitmeid vorme, mis peamiselt sõltuvad olemasolevast õiguskeskkonnast. Kitsamas tähenduses käsitletakse averusena pikaajalist koostööd, mis on ette võetud seetõttu, et avalikul sektoril ei leidu oma arenguplaanide koheseks elluviimiseks raha ega teadmisi, mida aga suudab pakkuda erasektor.

2. Tüüpilist averust iseloomustab asjaolu, et erapartner osaleb projekti väljatöötamisel ja elluviimisel ning majandab tavapäraselt seda pikema perioodi jooksul ning selle eest maksab lõpptarbija või omavalitsus. Averuse teine iseloomustav joon on riskide jagamine avaliku sektori ja erapartneri vahel selliselt, et valdkonnaga seonduva riski kannab osapool, kellel on valdkonnas rohkem kompetentsust (vt tabel 1). Mida rohkem riske pannakse erapartneri õlule, seda kulukamaks tavapäraselt projekt muutub, kuna erapartner küsib riskide tõttu omavalitsuselt suuremaid makseid. Seetõttu tuleb projektide ettevalmistamisel pöörata riskide jagamisele suurt tähelepanu.

Tabel 1. Averuse tüüpriskid ja nende soovituslik jaotus vastutuse alusel

Risk	Riskide soovituslik kandja
Tehnilised riskid (puudused projektidokumentatsioonis)	Erasektor
Ehitusriskid (ehituslikud lahendused, materjalid või seadmed ei ole sobivad)	Erasektor
Käitamisriskid (projektide elluviimiseks ei ole piisavalt kogemusi)	Erasektor
Tulude riskid (tulubaasi prognoositakse valesti)	Erasektor / avalik sektor
Finantsriskid (projekti elluviimist rahastatakse liiga vähe)	Erasektor
Poliitiline risk (võimukandjate prioriteedid muutuvad)	Avalik sektor
Keskkonnamõjud (keskkonnamõju ei hinnata kõigekülgselt)	Erasektor
Projekti mitteteostumine (pooltest sõltumatutel asjaoludel ollakse sunnitud projekt lõpetama)	Erasektor / avalik sektor

Allikas: Riigikontrolli analüüs, mis põhineb D. Grimsey ja M. K. Lewise 2002. a artiklil „Evaluating the Risks of PPP for Infrastructure Projects”. – International Journal of Project Management, Volume 20

3. Eestis on averusprojekte ellu viinud või kaalunud nende elluviimist nii riigiasutused kui ka kohalikud omavalitsused. Riik on averuse korras kaalunud ehitada Jägala sõjaväelinnaku, Tallinna-Tartu maantee Kose-Mäo lõigu ja Saaremaa silla. Elluviidud projektidest väärivad märkimist

Kas teadsite, et

erasektori ja avaliku sektori toimimise aluspõhimõtted erinevad järgmisel moel:

Avaliku sektori tegevuse aluseks on üldine huvi, **erasektor** aga lähtub oma tegevuses erahuvist.

Avaliku sektori tegevus on avalik, mistõttu peavad olema avalikud ka organisatsioonilised protseduurid. Protseduuride avalikkus peab tagama asutuse võimalikult efektiivse tegevuse.

Erasektor juhindub peamiselt lõppeesmärgist ehk kasumi teenimisest, selle saavutamise viis on neil suuremal või vähemal määral enda otsustada.

Allikas: avalike organisatsioonide juhtimine; Riigikantselei õppematerjal

näiteks Jõhvi Kontserdimaja ehitamine või Tallinna Lennujaama käitamine. Kohalike omavalitsuste ellu viidud projektidest on meedias enim kajastatud Tallinna linna koolide renoveerimist koostöös erapartneriga. Vähem on kajastamist leidnud need koostööprojektid, kus erapartner ei saa tasu mitte omavalitsuselt, vaid lõpptarbijalt. Käesolevas aruandes on keskmes kohalike omavalitsuste eri liiki averusprojektid. Auditiga ei hõlmatud riigi averusprojekte.

Euroopa Liidu toimimise leping on alates 2009 Euroopa Ühenduse asutamislepingu asemel jõustunud uus redaktsioon.

Lissaboni lepingu artikli 2 lõige 1

Euroopa Liidu asutamislepingu põhivabadustest tulenevalt on Euroopa Kohus välja arendanud võrdse kohtlemise, vastastikuse tunnustamise, proportsionaalsuse ja läbipaistvuse põhimõtted.

4. Euroopa Liidus ja Eestis puuduvad averust eraldi reguleerivad õigusaktid ning seni on lähtutud riigihangeteõigusest ja **Euroopa Liidu toimimise lepingu** põhivabadustest. Eestis on oluline järgida eeskätt riigihangete seaduse, raamatupidamise üldeeskirja ning kohalike omavalitsuste algatatud projektide puhul ka valla- ja linnaeelarve seadust (alates aastast 2012 kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus). Riigihangete seadusest kinnipidamine tagab, et averusprojektist huvitatud isikud kutsutakse konkursile, konkursist osavõtjaid koheldakse võrdselt ning võimalikest koostööpartneritest parim valitakse välja läbipaistval ja tagantjärele kontrollitaval viisil. Valla- ja linnaeelarve seaduse ning raamatupidamise üldeeskirja järgimine tagab, et pikaajaliste rahaliste kohustuste võtmisel järgitaks kohustuslikke tingimusi ja seatud piiranguid ning võetud kohustusi kajastatakse raamatupidamislikult õigesti ja õiglaselt.

5. Vaatamata asjaolule, et averusega seonduv on reguleeritud riigihangete seadusega, on tavapärase riigihankega võrreldes teatud erinevused, millega peab projektide elluviimiselt arvestama. Need erinevused on järgmised:

- erapartner ei vastuta tavaliselt mitte üksnes ehitamise eest, vaid ka objekti hilisema aastatepikkuse korrashoiu ja opereerimise eest;
- avalikul sektoril puudub igapäevane juhtimisalane kontroll töö tegemise või teenuse osutamise üle;
- erapartneri tasu tehtavate tööde või osutatavate teenuste eest seisneb õiguses ekspluateerida ehitist või osutada teenust või saada lisaks neile avalikult sektorilt makseid.

6. Kuna esimeste averusprojektidega alustati Eestis 1990. aastatel, pole praegu veel võimalik ühegi pikaajalise projekti põhjal hinnata, kas averuse valimine projekti elluviimiseks on ennast õigustanud. Projektide raamatupidamisliku kajastamise halb kvaliteet ja sõlmitud lepingute mõningate sätete tahtlik ebamäärasus ei võimalda tihti välja arvutada ka averusprojektide täpset rahalist maksumust. Riigil puudub averusprojektidest süsteemne ülevaade, samuti ei tehta projektide üle järelevalvet.

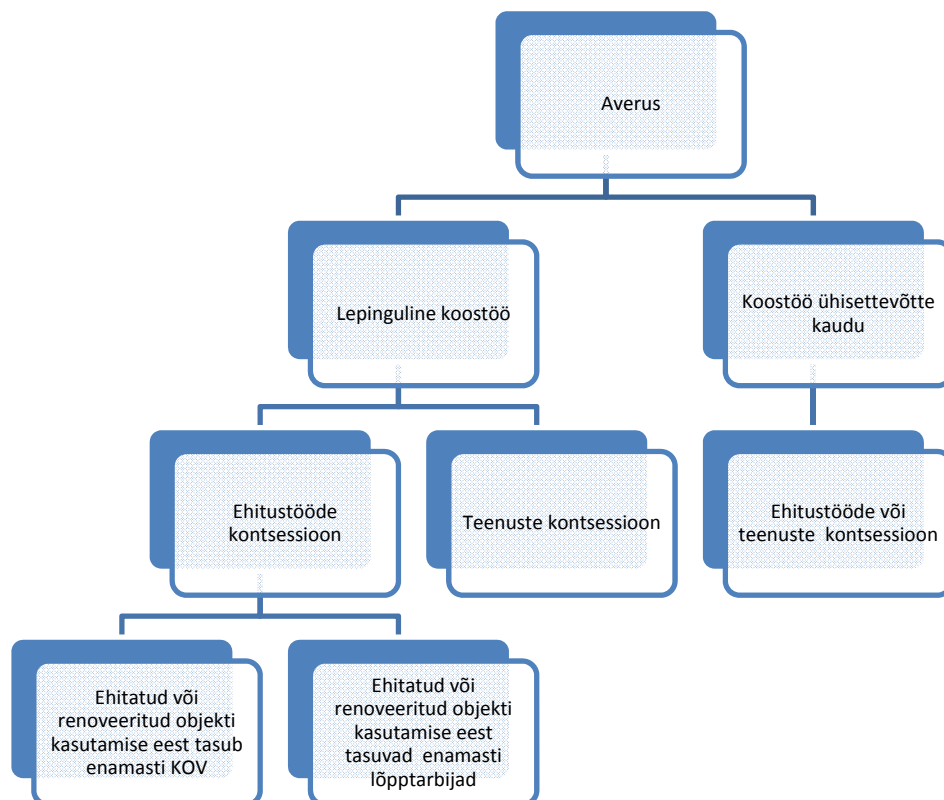
7. Riigikontroll soovis auditi käigus hinnata averusprojektis osaleva omavalitsuse või temale kuuluva ühingu tegevust projekti elluviimisel. Seejuures oli eesmärgiks kaasata võimalikult eriilmelisi ja erinevatel alustel toimivaid projekte. Kuna kõikehõlmav andmestik averusprojektide kohta puudub, kasutas Riigikontroll projektide valimiseks kinnistusraamatu ja riigihangete registri andmeid ning kohalikus ja üleriiklikus meedias avaldatud infot. Kokku valiti auditeerimiseks välja 15 projekti.

Auditeeritud averusprojekide liigitus

8. Averuse käsitlemisel võib eristada kaht peamist koostöö vormi (vt joonis 1):

- **Lepinguline koostöö** – koos tegutsevad partnerid ise ning koostöö eesmärk, poolte õigused ja vastastikused kohustused on reguleeritud lepingutega.
- **Koostöö ühissetevõtte kaudu** (institutsionaalne koostöö) – partnerid loovad ühiselt juriidilise isiku. Partnerid määravad kindlaks projekti üldised eesmärgid, moodustavad ühiselt juriidilise isiku vara ning osalevad selle juhtimises. Kõik edasised tegevused on ühissetevõtte ülesandeks.

Joonis 1. Averuse liigitus



Allikas: Riigikontrolli analüüs, mis tugineb Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee arvamusele „Roheline Raamat avaliku ja erasektori koostöö ning ühenduse õiguse kohta riigihangete ja kontsessioonide alal” COM(2004) 327 final

9. Eesti kohalikud omavalitsused on teadaolevalt eraettevõttega koostööks ühissetevõtte loonud väga harva. Riigikontrolli auditi valimis oli vaid üks selline projekt (Tallinna Linnahalli arendus) ja kuna ka selle elluviimine on alles algusjärgus, ei ole võimalik kirjeldada sellise koostöövormi toimimist tegelikus praktikas.

Kontsessioon on majanduslikus mõistes lepinguline luba millegi kasutamiseks.

Allikas: ÕS 2006

Kontsessiooni andmine on sisult samasugust tüüpi leping kui riigihanke tulemusel sõlmitud ehitustööde või teenuste hankel, välja arvatud asjaolu, et tasu tehtavate ehitustööde või osutatavate teenuste eest seisneb kas ainult õiguses kasutada seda tööd või sellises õiguses koos tasuga.

Allikas: Direktiiv 2004/18/EÜ

CPV – Euroopa Liidus kohaldatav ühtne riigihangete klassifikaator, et ühtlustada viiteid, mida ametiasutused ja tellijad lepinguobjekti kirjeldamiseks kasutavad.

CPV lisas VI ja VII on toodud näiteks järgmised teenused:

- hoonete koristamise ja kinnisvarahalduse teenused;
- reovee- ja jäätmeäritluste teenused;
- reklaamiteenused;
- transpordi abiteenused;
- hotelli- ja restoraniteenused.

10. Peamiselt teevad kohalikud omavalitsused erasektoriga lepingulist koostööd: erapartnerile (kontsessioonäärile) antakse **kontsessioon** ehitustööde tegemiseks või teenuste osutamiseks ning nende eest tasub omavalitsus või teenuse lõpptarbijaja või mõlemad.

11. Ehitustööde kontsessiooni korral antakse erapartnerile õigus lisaks ehituse püstitamisele või rekonstrueerimisele ka seda ekspluateerida. Kui sel perioodil, mil ehitist ekspluateerib erapartner, võtab omavalitsus selle tasu eest erapartnerilt üürile või ostab temalt ehitises pakutavat teenust, toob see omavalitsusele kaasa pikaajalise rahalise kohustuse.

12. Teenuste kontsessioonilepinguga antakse erapartnerile õigus osutada avalikes huvides mingit teenust. Teenuste kontsessiooni andmisel peab silmas pidama, et riigihangete seaduse sätted laienevad vaid nendele teenustele, mis on ära toodud **klassifikaatori CPV** lisades VI ja VII. Riigikontrolli auditi valimis oli kolm klassikalist teenuste kontsessiooni (hotelli- ja toitlustusteenus, soojusenergiaga varustamise teenus ja prügiveoteenus).

13. Auditi valimisse kuulunud kahe projekti (spordiväljakud Viimsis ja soojatarnimine Rakveres) puhul ei olnud selle elluvijaks mitte kohalik omavalitsus, vaid talle kuuluv ühing. Ridala valla jäätmeveo kontsessioonina käsitletud projekt puudutas tegelikkuses jäätmevedu kogu Läänemaal. Riigihanke korraldas omavalitsuste kokkuleppel Ridala vald. Riigikontrolli algselt valitud 15 averusprojektist lõpetati ühe projektiga seotud lepingud (kaubandus- ja ärihoone rajamine Kohila alevisse) auditi ajal, ilma, et nende täitmist oleks alustatud, mistõttu Kohila valla projekti kohta auditis hinnanguid ei antud (vt tabel 2).

Tabel 2. Auditeeritud averusprojektid

KOV	Erapartner	Projekt	Aeg (aastates)	Averuse liik
Audru vald	MTÜ A2 Racing	Audru ringraja väljaarendamine kaasaegseks motosporti võistlus- ja treeningkohaks	50	Ehitustööde kontsessioon, kus objekti kasutamise eest tasuvad lõpptarbijad
Haanja vald	OÜ Lilywhite	Majutusteenuse pakkumine ja toitlustamine Rogosi mõisas	10	Teenuste kontsessioon
Jõhvi vald	Jõhvi HKT Keskus OÜ	Maa-alune ühekorraline parkimishoone	36	Ehitustööde kontsessioon, kus objekti kasutamise eest tasuvad lõpptarbijad
Kuusalu vald	AS Oma Ehitaja	Kuusalu Keskkooli spordikompleksi (sh ujula) ehitamine	32	Ehitustööde kontsessioon, kus objekti kasutamise eest tasub KOV
Narva linn	OÜ Castnix Invest	Narva hooldekodu ehitamine	25	Ehitustööde kontsessioon, kus objekti kasutamise eest tasub KOV
Pärnu linn	Mudaravila Investeeringud OÜ	Mudaravila hoone restaureerimine ja parkla ehitamine	50	Ehitustööde kontsessioon, kus objekti kasutamise eest tasuvad lõpptarbijad

AS Rakvere Soojus	OÜ NSV Fram Ehitus	Katlaseadmete paigaldus ja soojatarnimine linna kaugküttevõrku	12,5	Teenuste kontsessioon
Ridala vald	AS Veolia Keskkonnateenused	Jäätmeveo korraldamise ainuõigus Läänemaal	3	Teenuste kontsessioon
Tallinna linn	Skanska EMV AS	Korterelamute ehitamine Loopealse elamurajooni	30	Ehitustööde kontsessioon, kus objekti kasutamise eest tasub KOV
Tallinna linn	Tallinn Entertainment LLC	Tallinna Linnahalli ja selle lähiümbruse arendus	99	Koostöö ühissettevõtte kaudu
Toila vald	OÜ Foronte	Lasteaia ehitamine ja pidamine Toila alevikus	50	Ehitustööde kontsessioon, kus objekti kasutamise eest tasub KOV
OÜ Viimsi Haldus	AS Esmar Ehitus	Viimsi mõisaparki spordikompleksi rajamine	6	Ehitustööde kontsessioon, kus objekti kasutamise eest tasub KOV
Vändra alev	Facio Ehituse AS	Vändra Tervisekeskuse ehitamine	26	Ehitustööde kontsessioon, kus objekti kasutamise eest tasub KOV
Värskla vald	Paldiski Sadamate AS	Koidula piiripunkti parkla ehitamine	50	Ehitustööde kontsessioon, kus objekti kasutamise eest tasuvad lõpptarbijad

Allikas: Riigikontrolli analüüs lepingute põhjal

Seadustes ei ole averusega seonduv endiselt selge

14. Seni ei ole riigi tasandil peetud vajalikuks averusprojektide analüüsimisega laiemalt tegeleda, kuigi Rahandusministeerium pidi Vabariigi Valitsuse ülesandel hakkama nende projektide kohta infot koguma ning seda oma veebilehel kättesaadavaks tegema juba 2007. aastal. Samuti ei ole senini olemas averuse rakenduslikku mudelit, mille väljatöötamise vajadust tuli samuti Rahandusministeeriumil analüüsida.

15. Küll aga muudeti 2011. aastal Kaitseministeeriumi ettepanekul riigihangete seadust, et averusega seonduvat osaliselt reguleerida. Eesmärk oli teha võimalikuks vahetada erapartnerit, kes on osaline **hankemenetluse** korraldamise või kontsessiooni andmise tulemusel sõlmitud lepingus, et anda pikaajaliste koostöösuhete kestmisele täiendavat kindlust. Erapartnerit võib vahetada lepingu puhul, mida seaduse kohaselt on käsitletud avaliku ja erasektori koostööna ja mis vastab järgmistele tingimustele:

- koostöö eesmärgiks on ehitustöö tegemine või teenuse osutamine avalikes huvides;
- koostöö kestab vähemalt 20 aastat;
- **hankija** ja **pakkuja** kasutavad ühiselt koostööks vajalikke vahendeid, näiteks asju, raha, oskusteavet ja kogemust;
- hankija ja pakkuja jagavad koostöö käigus vastutust ning riske.

Hankemenetlus on riigihangete seaduses sätestatud toimingute kogum parima pakkuja väljaselgitamiseks.

Hankemenetluse liigid on näiteks avatud hankemenetlus, piiratud hankemenetlus, võistlev dialoog, väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetlus ja väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus.

Hankijad on isikud ja asutused, kes peavad järgima riigihangete seadust. Hankijate loetelu sätestab samuti riigihangete seadus.

Pakkuja on isik, kes on esitanud hankemenetluses pakkumise.

Vt ka riigihangete seadus

16. Riigikontroll leiab, et tähtaja kaudu sõnastatud definitsioon võib põhjustada segadust ja kitsendada praktikas oluliselt avaliku ja erasektori koostöö käsitlust. Juba eelnõu menetlemise ajal juhtis Riigikontroll tähelepanu riskile, et 20 aastast lühema kestusega projekte ei hakata pidama üldse riigihankeõigusele alluvaks.

17. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile: Töötada 2012. aasta jooksul välja averuse ehk avaliku ja erasektori koostöö rakenduslik mudel ja avalikustada see Rahandusministeeriumi veebilehel.

Rahandusministri vastus: Nõustamise raames averusega seotud küsimustele antud vastused kuvatakse e-riigihangete keskkonnas korduma kippuvate küsimuste rubriigis. Teemat analüüsitakse riigihangete direktiivide eelnõude läbitöötamise raames. 2012. aastal avaldatakse e-riigihangete infoportaaliks kontsessioone ja averusprojekte tutvustav dokument (sh Euroopa Kohtu seisukohad ning seisukohad erialasest kirjandusest).

18. Riigikontrolli soovitus Eesti Linnade Liidule ja Eesti Maaomavalitsuste Liidule: Osaleda aktiivselt averuse ehk avaliku ja erasektori koostöö rakendusliku mudeli väljatöötamisel ja anda oma panus, et koguda infot projektide kohta, mida omavalitsused on ellu viinud koostöös erasektoriga.

Eesti Linnade Liidu vastus: Eesti Linnade Liit on valmis koostööks Rahandusministeeriumiga, et koostada võimalikeks edaspidisteks koostöövormideks avaliku ja erasektori vahel reeglid, mis aitaksid vältida maksumaksjale ebamõistlikult koormavat järelmit. Lisaks riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste seniste koostöölepete analüüsimisele tuleb analüüsida partnerluse euroopalikke põhimõtteid ja mudeli või reeglite väljatöötamisel neid rakendada.

Arvame, et küsitavate majanduslike tagajärgedega otsuste tegemisele või tegemisele kallutamisele järgneva vastutuse sätestamine hajutaks soovimatuid olukordi mudeli koostamisest intensiivsemalt.

Eesti Maaomavalitsuste Liidu vastus: Eesti Maaomavalitsuste Liit on valmis koostööks Rahandusministeeriumiga, kellele on suunatud soovitus töötada välja averuse rakenduslik mudel ja avalikustada see Rahandusministeeriumi veebilehel. Loodetavasti aitab nimetatud mudeli väljatöötamine kaasa puuduste ja vigade vältimisele, mis on välja toodud kontrolliaruandes.

Ehitustööde kontsessioonid

Projekte ei osata määratleda ehitustööde kontsessioonina, mille korral tuleb rakendada riigihanget seadust

19. Riigihangete seaduse kohaselt tuleb ehitustööde kontsessiooni andmisel lähtuda samadest nõuetest kui tavaliste ehitustööde tellimisel. Averusprojekti ehitustööde eeldatav maksumus määratakse seejuures kõigi projekti elluviimiseks tehtavate ehitustööde eeldatavate maksumuste liitmise teel. Kui see maksumus ületas alates 2008. aastal alustatud projektide puhul 250 000 eurot (ja varem alustatud

Riigihangete register on riigihangete andmete töötlemiseks peetav riigi infosüsteemi kuuluv andmekogu.

Euroopa Liidu andmebaas (TED) on Euroopa Liidu Teataja lisa *online*-versioon, kus avalikustatakse hanketeated (*Tenders Electronic Daily*): <http://ted.europa.eu/>

Kas teadsite, et

kui hoonestusõigus tahetakse seada maaüksusele, mille riik on valla või linna omandisse andnud sotsiaalmaana, tuleb maa hoonestusõigusega koormamiseks saada keskkonnaministri või Vabariigi Valitsuse luba. Loa andmise otsustamisel on valitsusel seega võimalus selgitada välja omavalitsuse edasised kavatsused ja mõjutada seeläbi averusega seonduvat.

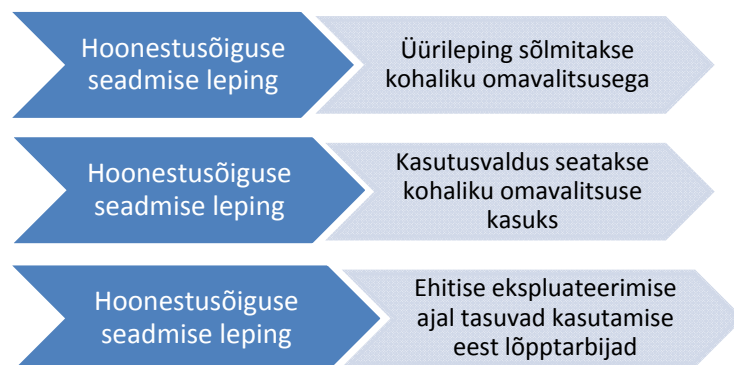
kontsessioonide puhul 190 000 eurot), tuleb korraldada kontsessiooni andmise menetlus riigihangete seaduse tähenduses.

20. Ehitustööde kontsessiooni andmiseks tuleb kõigepealt esitada **riigihangete registrile** kontsessiooni teade ning rahvusvahelise piirmäära ületamise korral esitada teade ka **Euroopa Liidu andmebaasile**. Pärast vastava teate avaldamist saavad riigihankest huvitatud isikud esitada taotlusi kontsessioonilepingu sõlmimiseks kontsessiooni teates sätestatud tingimustel.

21. Lisaks eeltoodule peab averusprojektide elluviimisel arvestama, et kui erapartner ei ole ise ehitustetvõtja, peab ta projektis asuma hankija rolli ja on kõigi projektiga seotud ehitustööde tellimisel kohustatud lähtuma riigihangete seadusest.

22. Eestis valitseva praktika kohaselt on ehitustööde kontsessioonide osaks seada hoonestusõigus erapartneri kasuks. Juhul kui kohalik omavalitsus katab kulutused, mida erapartner projekti elluviimiseks teeb, sõlmitakse lisaks hoonestusõiguse seadmise lepingule ka üüri/rendi või kasutusvalduse leping, millega vald või linn saab endale õiguse ehitist kasutada ühes kohustusega tasuda igakuiseid makseid. Juhul kui ehitist kasutavad kolmandad isikud, kes ka ühtlasi tasuvad erapartnerile selle eest, siis omavalitsus ja erapartner omavahel üüri/rendi või kasutusvalduse lepingut tavapäraselt ei sõlmi (vt joonis2).

Joonis 2. Ehitustööde kontsessioonideks liigituvad averusprojektid Eesti valdades ja linnades



Allikas: Riigikontrollialaliitus lepingute põhjal

23. Riigikontrolli hinnangul on auditeeritud 15 projektist 10 juhul tegemist ehitustööde kontsessiooniga. Nendest kuuel juhul on kohalik omavalitsus sõlminud erapartneriga lisaks hoonestusõiguse seadmisele ka kasutuslepingu ja nelja projekti puhul omavalitsus erapartneriga sellist lepingut ei sõlminud. Ainukesena andis ehitustööde kontsessiooni seaduse tähenduses korrektselt Vändra alev ja sõlmis selleks kontsessioonikokkuleppe. Ülejäänud juhtudel riigihangete seadust ei järgitud.

24. Riigikontroll tuvastas, et valdav osa omavalitsusi oli ehitustööde kontsessioonidena käsitletavaid projekte alustades jätnud rakendamata riigihangete seaduse ning lähtunud hoonestusõiguse konkursside korraldamisel enda kehtestatud nõuetest. Mõnel juhul võivad need nõuded oma olemuselt sarnaneda riigihangete seaduse üldpõhimõtetega,



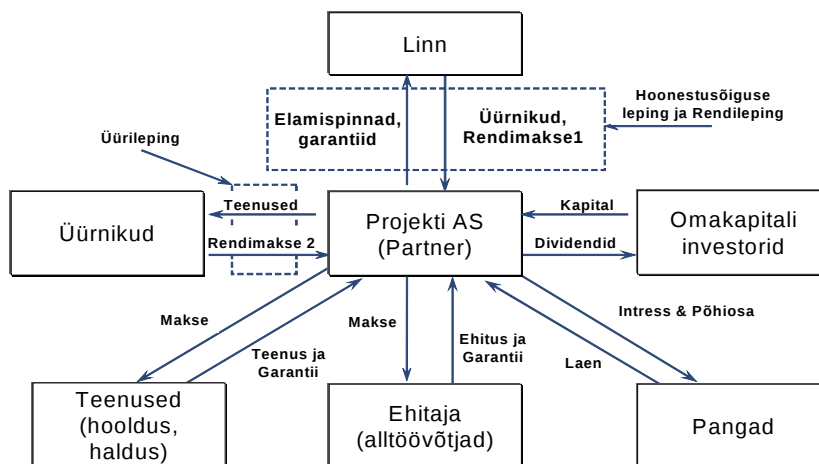
Tallinna linna Loopealse munitsipaalmajad

Foto: Tallinna Linnavalitsus

kuid ei asenda riigihangete seaduses ette nähtud menetlust. Auditeeritute selgituse kohaselt ei osanud nad arvata, et hoonestusõiguse seadmisel peaks lähtuma riigihangete seaduse sätetest, mistõttu lähtuti üksnes oma valla- või linnavara kasutamist reguleerivatest kordadest.

25. Tüüpiliseks ehitustööde kontsessiooniks, kus ei lähtutud riigihangete seadusest, võib pidada Tallinna linna averust Loopealse sotsiaalkorterite ehitamiseks. Erapartneri leidmiseks korraldati kirjalik eelläbirääkimistega konkurss hoonestusõiguse seadmiseks tingimusel, et erapartner annab linnale sotsiaalkorterid 30 aastaks üürile. Objektide haldamist ja hooldamist sisaldanud projekti kogumaksumuseks oli hinnanguliselt ca 70 miljonit eurot, millest ehitustööd moodustasid 29 miljonit eurot. Koostöö raames anti erapartneritele lisaks õigus ehitada kaks korterelamut kommertslikel eesmärkidel ehk teenida täiendavat tulu korterelamute ehitamisest ja võõrandamisest. Millist õiguste, kohustuste ja riskide jagamise skeemi Tallinna linn selle projekti puhul rakendas, võib näha jooniselt 3.

Joonis 3. Tallinna Loopealse koostööprojekti üldine struktuur



Allikas: Tallinna Linnavalitsuse 1.6.2005. a korraldus 1070-k lisa 1

26. Olles analüüsinud kõiki auditeeritud projekte, juhib Riigikontroll tähelepanu, et ehitustööde kontsessiooni andmise alternatiivina võiks kaaluda ka selliste riigihangete seaduse menetlusnormide kohaldamist nagu võistlev dialoog ja väljakuulutatavate läbirääkimistega hankemenetlus. Mõlemad menetlused sobivad, et sõlmida sisult just keerulisemaid hankelepinguid, mille kõik tingimused pole menetluse algstaadiumis veel lõplikult välja selgitatud.

Projektide elluviimise hilisem võõrandamine ei ole kooskõlas konkursi tingimustega

27. Selleks et erapartneri leidmisel oleks tagatud protsesside läbipaistvus ja hilisem kontrollitavus, tuleb menetlus vormistada kirjalikult protokollide ja otsustega ning konkurss korraldada kõikidele huvilistele võrdsetel tingimustel. Ühtegi osalejat ei tohi eelistada näiteks sel teel, et tingimusi muudetakse pärast konkursi võitjaga lepingu sõlmimist.



1927. aastal valminud Pärnu mudaravila hoone

Foto: Pärnu Linnavalitsus

28. Riigikontroll analüüsis kõigi auditeeritud projektide puhul ka seda, kas erapartneri leidmiseks korraldatud konkursside tingimustest on pärast võitjaga lepingu sõlmimist kinni peetud, ja tuvastas, et mitmel juhul (Kuusalu Spordikompleks, Pärnu Mudaravila, Loopealse Elamud, Vändra Tervisekeskus) võõrandati projekti elluviimine kas kohe või pärast ehitise valmimist edasi kolmandatele isikutele, kes ei oleks aga konkursil osaleda saanud oma nõrkade majandusnäitajate tõttu. Peamine põhjus koostööprojektide võõrandamiseks oli erapartneri soov lahutada projektiga seonduv tegevus oma muudest äritegevustest. Üldjuhul toimus see sel teel, et erapartner asutas averusprojekti haldamiseks eraldi äriühingu, kellele projekt võõrandati. Tavapäraselt sellisel haldamisfirmal eelnev kogemus ja märkimisväärne vara puudub.

29. Kui projekte soovitakse pärast lepingu sõlmimist võõrandada kolmandatele isikutele, saab see toimuda üksnes riigihangete seaduses lubatud tingimustel ja selline võimalus peaks Riigikontrolli hinnangul olema sätestatud juba konkursi tingimustes. Kui konkursi tingimused otsesõnu võõrandamist ei luba, aga projekt siiski võõrandatakse, on tegemist konkursi tingimuste tagantjärele muutmisega, mis ei ole kooskõlas riigihangete seaduse põhimõtetega.

30. Projekti edasimüügis nõusoleku andmisel peab omavalitsus olema veendunud, et uue koostööpartneri taust on piisavalt selge ja ta on suuteline võetavaid kohustusi täitma. Isegi juhul, kui esialgne koostööpartner käendab uue erapartneri kohustusi omavalitsuse ees, võib esineda risk, et käendaja ei ole suuteline kohustust täitma. Seda näiteks põhjusel, et majandustegevus on võtnud teise iseloomu ja/või varasid pole piisavalt.

31. Näiteks andis Vändra alev oma erapartnerile nõusoleku võõrandada Vändra Tervishoiukeskuse averusprojektiga seotud õigused ja kohustused uuele ettevõttele tingimusel, et müüja käendab uue ettevõtja võimalikke kohustusi. Samas ei teavitanud esialgne partner Vändra alevit oma jagunemisest, mille käigus enamik tema varadest ja majandustegevusest anti üle hoopis kolmandale äriühingule ja esialgne partner kui käendaja muutus sisuliselt varatuks.

32. Riigikontrolli arvates on suure averusprojekti edasimüük majanduslikult nõrgale äriühingule seotud riskiga, et uus äripartner pole suuteline oma kohustusi nõuetekohaselt täitma.

Omavalitsuse püüd vältida laenupiirangut läheb maksumaksjale kalliks maksma

33. Kuna kohaliku omavalitsuse tegutsemise üks seadusest tulenev aluspõhimõte on osutada avalikke teenuseid soodsaimatel tingimustel, tuleb ka averusprojekte ette võttes teostada neid majanduslikult võimalikult efektiivselt. Selleks tuleb projekti tingimuste määratlemisel välja valida projekti jaoks sobivaim partnerlus- ja finantseerimisvorm ja teha vajalikud eelanalüüsid, et selgitada välja projekti võimalik maksumus.

34. Kohalikele omavalitsustele on seadusega antud õigus võtta laenu või muid võlakohustusi ja kasutada kapitalirenti ainult oma ülesannete täitmiseks. Seejuures peavad omavalitsused jälgima, et need kohustused

Ehitustööde kontsessioonid, kus kohalik omavalitsus võtab ehitatud või renoveeritud objekti üürile

ei ületaks seadusega määratud piirnormi eelarveaastaks kavandatud tuludest.

Kas teadsite, et

võlakohustusi kaasa toonud
averusprojektide puhul ei mänginud
erapartnerite valikul kordagi olulist rolli
selline kriteerium nagu kompetentsus
projektiga seotud valdkonnas.
Kompetentsuse olemasolu küll eeldati,
kuid see ei saanud kordagi otsustavaks
faktoriks võimaliku partneri väljavalimisel.

35. Kõik auditis käsitletud kuus ehitustööde kontsessiooni, kus kohalik omavalitsus võttis ehitatud või renoveeritud objekti erapartnerilt kasutusele, tõid omavalitsustele kaasa pikaajalisi rahalisi kohustusi, seda kuuest aastast (Viimsi projekt) kuni 50 aastani (Toila valla projekt). Intervjuudest auditeeritavatega selgus, et pikaajalise rahalise kohustusega projekti kasuks otsustati peaauslikult seetõttu, et projekti poleks eelarveraha nappuse ja laenupiirangute tõttu saanud mingil muul viisil ellu viia. Sellest johtuvalt oli erapartneri valikul otsustavaks tema finantsvõimekus, mis tegelikkuses tähendas piisava hulga omavahendite olemasolu ja võimet saada projekti finantseerimiseks pangalt laenu. Üldjuhul just seetõttu leidsid omavalitsused, et alternatiivvariantide analüüsi peale polnud mõtet aega kulutada ning olulisem oli veenduda, et tulevased projektiga seotud kohustused ei koormaks ülemäära omavalitsuse eelarvelt ega kannataks teiste ülesannete lahendamise.

36. Näiteks oli Viimsi vald tulevaste võlakohustuste näiliseks vältimiseks rakendanud Viimsi alevikku spordikompleksi (jalgpalliväljak, kaks tenniseplatsi, rularamp, korvilaud ja parkimisplats) ehitamiseks järgmist skeemi:

- Spordikompleksi ehituse finantseerimiseks polnud valla eelarves vaba raha, mistõttu otsustati projekt ellu viia erakapitali kaasates. Laenupiirangute vältimiseks anti projekti elluviimise korraldamine üle valla loodud eraõiguslikule juriidilisele isikule (Viimsi Haldus OÜ), kelle laenukoormus ei läinud varasemalt omavalitsuste laenuarvestusse.
- Viimsi Haldus OÜ korraldas 2007. aastal avaliku konkursi erapartneri leidmiseks (sh puudusid kuulutuses viited tennise- ja jalgpalliplatsi kohta, otsiti hoonestajat mõisaplatsi rajamiseks). Konkursi tulemusena sõlmiti ainsa pakkujaga kuueks aastaks hoonestusõiguse seadmise leping maksumusega ca 1,26 miljonit eurot. Valmiva rajatise kasutamiseks koormati hoonestusõigus kasutusvaldusega Viimsi Haldus OÜ kasuks. Vald ja tema osaühing leppisid kokku, et kasutusvalduse tasu maksab vald.
- Viimsi valla finantsjuht esitas Riigikontrollile tagantjärele tehtud analüüsi, mille kohaselt oleks juhul, kui ehitust oleks finantseeritud valla võetud pangalaenuga, kujunenud projekti maksumuseks ca 830 000 eurot. Laenupiirangu vältimise tõttu ette võetud averusprojekt aga muutis kompleksi maksumaksjale lõppkokkuvõttes ca 50% kallimaks.

37. Kuigi peale Viimsi valla ja Vändra alevi teised auditeeritavad oma võrdlevaid finantsanalüüse Riigikontrollile ei esitanud, võib auditeeritute teatud intervjuude põhjal väita, et averusprojekti kulukus (võrreldes näiteks pangalaenuga) on omavalitsustele hästi teada. Paraku on soov lahendada omavalitsuse ees seisev probleem võimalikult kiiresti tinginud ikka otsustamise averuse kasuks.

38. Riigikontrolli arvates pole averuse kasutamine õigustatud üksnes sel motiivil, et sel ajahetkel ei saanud muid finantseerimisskeeme ühel või teisel põhjusel rakendada, ja seda peaks vältima. Maksumaksja jaoks

koormava averusvormi kasutamist võib lugeda põhjendatuks, kui sellega kaasneb positiivne mõju näiteks erapartneri unikaalse kogemuse ärakasutamise näol omavalitsuse hüvanguks.

39. Riigikontrolli soovitus auditeeritud projektidega seotud valla- ja linnavolikogudele: kaaludes, kas otsustada vallale või linnale pikaajalisi rahalisi kohustusi kaasa toova averusprojekti kasuks, nõuda vastava otsuse eelnõu juurde alati lisamaterjale, kus on rahalisest küljest analüüsitud projekti tasuvust võrreldes muude alternatiividega.

Viimsi Vallavalitsuse vastus: Vald on alati hinnanud kohustuste võtmise korral võimalikke kaasnevaid kulusid ning hinnanud ka alternatiive soovitud eesmärkide realiseerimiseks. Samas tuleb tõdeda, et sellised hinnangud ei ole alati vormistatud viisil, mis võimaldaks neid igakordselt siduda (ja ka tagantjärele tuvastada) kohustuse võtmiseks tehtud otsustusega. Kuna juba praegu analüüsitakse iga kohustuse võtmise juures selle lühi- ja pikaajalist mõju valla eelarvele, ei ole vajalik ette võtta märkimisväärsed lisasamme, tuleb langetada selge otsus edaspidi võetavate kohustuste arutelude juurde lisada dokumenteeritud kujul hinnang/analüüs projekti kulukuse ja alternatiivide kohta.

Toila Vallavolikogu vastus: Jah, enne vallale pikaajaliste rahalisi kohustusi kaasa toova averusprojekti kasuks otsustamist nõuda otsuse eelnõu juurde lisamaterjale projekti tasuvusanalüüsi kohta võrreldes muude alternatiividega.

Kohila Vallavalitsuse vastus: Vastavale otsusele lisatakse seletuskiri, milles tuuakse välja projekti rakendamiseks vajalikud kulutused ja eeldatavad tulud. Käsitletavas osas kirjeldatakse ka projekti mõjusid kohalike omavalitsuste eelarvetele ning esitatakse kaudsete kulutuste prognoosid. Haldusakti põhjenduses märgitakse kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud. Rakendatakse koheselt.

Ridala Vallavolikogu vastus: Rakendatakse jooksvalt, vastavalt vajadusele.

Kuusalu Vallavalitsuse vastus: Enne uute averusprojektide kasuks otsustamist lisame otsuse juurde alternatiivsed tasuvust võrdlevad analüüsid.

Jõhvi Vallavalitsuse vastus: Vallavalitsus koostab eelnõu juurde averusprojekti tasuvusanalüüsi.

Audru Vallavolikogu ja Vallavalitsuse vastus: Audru vald ei plaani sõlmida averusprojektide lepinguid, mis tooksid endaga kaasa pikaajalisi rahalisi kohustusi.

Värska Vallavalitsuse vastus: Auditeeritud averusprojekt ei toonud omavalitsusele juurde rahalisi kohustusi. Eelnevalt oli koostatud objekti teostavus- ja tasuvusanalüüsid. Samas tuleb väga põhjalikult kaaluda ja analüüsida iga averusprojekti põhjendatust ja tasuvust kaasates selleks erinevaid spetsialiste. Riigikontrolli poolt antud soovitusel võtame arvesse ja vajadusel täiendame vallavara kasutamise ja käsutamise korda.

Rakvere Linnavalitsuse vastus: Lisame ka täna linnale kohustusi toova projekti juurde materjalid, kus täpselt selguvad linnale kaasatoovad

kohustused. Kajastame jätkuvalt võetavad kohustused linna raamatupidamises. Otsuses toome välja põhjendused, miks on kohustuste elluviimiseks vajalik kaasata erakapitali ja milline on omavalitsuse enda võimekus iseseisvalt tegevust ellu viia. Hindame alternatiivi viia projekt ellu, kaasates laenukapitali omavalitsuse või omavalitsusele kuuluva ühingu poolt.

Haanja Vallavalitsuse vastus: Haanja vald, võttes pikaajalisi rahalisi kohustusi averusprojektide raames, lisab eelnõu juurde rahalise analüüsi, kus võrreldakse averusprojekti tasuvust muude alternatiividega.

Narva Linnavalitsuse vastus: Saab rakendada järgmiste averusprojektide puhul.

Pärnu Linnavalitsuse vastus: Edaspidiselt esitada eelnõu juurde alternatiivsete võimaluste finantsanalüüs.

Tallinna Linnavolikogu vastus: Tallinna linn on averusprojektide kavandamisel alati analüüsinud averusprojekti tasuvust ning otstarbekust võrreldes muude võimalike alternatiividega. Tulevikus kaaluda igakordselt.

Rahalisi kohustusi kaasa toonud averusprojekte ei kajastata raamatupidamises tihti õigesti

40. Averusprojektidega seonduvad valla või linna rahalised kohustused tuleb kajastada kooskõlas seaduste ja raamatupidamise hea tavaga.

41. Riigikontroll analüüsis rahalisi kohustusi kaasa toonud projektide raamatupidamislikku kajastamist alates lepingu sõlmimisest kuni 31.12.2010. Kuuest sellisest projektist olid kohustused õigesti kajastatud vaid kahe auditeeritud raamatupidamises. Kolme auditeeritud omavalitsuse (Kuusalu, Toila, Vändra) raamatupidamises oli projekte kajastatud maksetena perioodi kuludes (üür/rent), et mitte näidata oma pikaajalisi võlakohustusi. Sellest tingituna on nende bilansis nii põhivara kui ka kohustused alakajastatud. Ühe auditeeritud (Narva linn) puhul ei olnud averusprojekti elluviimine jõudnud 31.12.2010 sellisesse seisu, mis oleks eeldanud projektiga seotud pikaajaliste võlakohustuste kajastamist bilansis (vt ka p-d 65–68).



Kuusalu Spordikeskus

Foto: www.kuusalu.ee

42. Näiteks Kuusalu vald otsustas koostöös erakapitaliga rajada Kuusalu Keskkooli jaoks spordikompleksi, mis sisaldaks spordisaali, võimlat ja siseujulat. Selleks kuulutati 2007. aastal välja konkurss spordikompleksi projekteerimiseks ja ehitamiseks. Konkursi võitjaga sõlmiti hoonestusõiguse seadmise leping spordikompleksi rajamiseks. Samuti sõlmiti leping, et valmiva spordikompleksi võtab üürile vald. Spordikompleks anti vallale üle novembris 2008. Sõlmitud lepingutega võttis vald endale kohustuse tasuda 30 aasta vältel igakuiste maksetena kokku ca 3,46 miljonit eurot, kusjuures viimane makse (10% kogumaksetest) tehakse kompensatsioonina hoonestusõiguse lõppemisel. Nimetatud summadele lisandub intress ja kasumimarginaal.

43. Kuusalu vald tõlgendas erapartnerile tasutavaid igakuiseid makseid kasutusrendina ja hakkas spordikompleksi averusprojekti kajastama rendikuluna perioodi kuludes, mis aga ei vastanud projekti olemusele ega sõlmitud lepingute sisule. Alles 2010. aasta lõpul otsustas Kuusalu vald

muuta arvestuspõhimõtet ja hakkas spordikompleksi averusprojekti kapitalirendina kajastama. Kuna eelneva aruandeperioodi kajastamist tagantjärele ei muudetud, on 2009. aasta lõpu seisuga bilansis põhivara ja kohustused alahinnatud ja tulemiaruaandes kulud vastavalt üle hinnatud.

44. Riigikontrolli hinnangul on raamatupidamislik soovtõlgendamine seoses averusprojekti kajastamisega lubamatu. Erapartneri ees võetud pikaajalisi ja oma iseloomult vältimatuid rahalisi kohustusi tuleb kajastada bilansis, mitte perioodi kuludes.

Omavalitsuse tegevus ja erapartneri suhted ei ole alati piisavalt läbipaistvad ja arusaadavad

45. Toila vallavalitsus jõudis 2000. aastate alguses järeldusele, et olemasoleva munitsipaallasteaia olud on kitsad. Seetõttu asuti otsima teid, kuidas lasteaia pidamisega jätkata, ja telliti konsultatsioonifirmalt asjakohane analüüs. Aruanne valmis 2004. aasta alguses ja paljuski just selles esitatud arvamustele tuginedes otsustas Toila vallavolikogu samal aastal kuulutada välja enampakkumise lasteaia hoone müügiks.



Toila lasteaia Naerumeri eskiis

Foto: Toila valla leht

46. Ajalehes avaldati kuulutus, mis teatas, et Toila Vallavalitsus võõrandab eelläbirääkimistega kirjalikul enampakkumisel vallale kuuluva hoone Toila alevikus. Kuulutuses polnud sõnagi sellest, et tegelikult on eelläbirääkimiste sisuks ehitada uus lasteaed ja alustada seal eralasteaia pidamist, et hakata müüma Toila vallale lasteaiateenust. Kuna kuulutus ei kajastanud valla tegelikke kavatsusi, oli huvi vana hoone müügi vastu väike. Ainuke pakkuja oli eelanalüüsi koostanud konsultatsioonifirma, kellele oli projekti konsultandina teada kavandatava kinnisvaraarenduse tegelik sisu ja võimalused.

47. Konsultatsioonifirmaga jätkunud eelläbirääkimiste tulemusena võttis vald endale kohustuseks toetada eralasteaia ehitust ca 288 000 euroga, millele hiljem ehituse käigus lisandus veel ca 51 000 eurot. Lisaks lubas vald erapartneri kasuks seada tasuta hoonestusõiguse munitsipaalmaale uue lasteaiahoone ehitamiseks. 2005. aastal sõlmis vald konsultatsioonifirmaga kolm lepingut, millega müüdi vana lasteaia hoone ca 192 000 euro eest, seati tasuta hoonestusõigus uue lasteaiahoone ehitamiseks ja kohustuti erapartnerilt ostma lasteaiateenust vähemalt 20 aasta vältel. Seejuures oli Toila Vallavolikogu oma otsuses andnud loa tasuta hoonestusõiguse seadmiseks 50 aastaks ja seda tingimustel, et hoonestaja osutaks seal koolieelse lasteasutuse teenust hoonestusõiguse tähtaja lõpuni (s.o 2055. aastani). Toila vallavanem sõlmis aga lasteaiateenuse osutamise lepingu ainult 20 aastaks.

48. Valla ja erapartneri ühistegevuse tulemusena alustas augustis 2006 tegevust Toila uus eralasteaed Naerumeri. Toila vald on igal aastal kohustatud tasuma lasteaia 60 koha eest ja samuti sõlmib vald ise ka kõik kokkulepped lasteaeda võetavate laste osas. Vald ja erapartner leppisid ka kokku, et lasteaiateenuse osutamise aastatasu kuulub iga-aastaselt suurendamisele vastavalt Statistikaameti avaldatavale tarbijahinnaindeksile, kuid pole sellest kokkuleppes kinni pidanud, vaid on tasu tõstnud märkimisväärselt suuremas ulatuses: tasu, mis 2006. aastal oli 1840 eurot iga lasteaia kohta pealt, on 2011. aastal tõusnud 4218 euroni ehk 129%, kuigi tarbijahinnaindeks on samal ajal tõusnud vaid 27%.

49. Riigikontrolli hinnangul on Toila vallavalitsuse lasteaia projekti elluviimisel mitmeid vajakajäämisi:

- Lasteaia enampakkumise korraldamisel ei teavitatud võimalikke huvitatud isikuid, et enampakkumise tegelik eesmärk on leida erapartner, kellega koostöös pakkuda Toilas lasteaiateenust.
- Vallavalitsus ei pidanud teenuse osutamise lepingu sõlmimisel kinni volikogu otsusest.
- Vallavalitsus sõlmis lasteaiakoha maksumuse kokkuleppeid erapartnerile soodsamalt, kui lepingutingimustes ette nähtud oli.
- Vallavalitsus jättis pikaajalise võlakohustusena bilansis kajastamata lasteaiateenuse ostmisega seotud kohustused. Kui teenust ostetakse sisse 20 aastaks, nagu lepingus on ette nähtud, oleks kajastamata summa ligikaudu 2,88 miljonit eurot ([nüüdisväärtuses](#)). Juhul kui lasteaiateenust ostetakse sisse 50 aastat vastavalt Toila Vallavolikogu otsusele, siis on vääralt kajastatud summa ligikaudne suurus vähemalt 3,94 miljonit eurot ([nüüdisväärtuses](#)).

Nüüdisväärtus – prognoos selle kohta, kui suur on tulevikus tasumisele kuuluva rahasumma väärtus täna

50. **Riigikontrolli soovitus Toila Vallavolikogule:** võtta seisukoht, kas Toila lasteaia averusprojekti käigus tehtud tehingud on õiguspärased, ja tagada finantsaruandluses projektiga seotud rahalise kohustuse suuruse täpne kajastamine.

Toila Vallavolikogu vastus: Rahandusministeeriumi nõudel ning audiitori arvamusele toetudes kavatses Toila vallavalitsus teha vajalikud korrektuurid finantsaruandluses. Kohustuste kajastamise muutmise vajadusel tehakse vajalikud muudatused majandusaasta aruandes.

Ministeerium käsitleb võlakoormuse arvestuses ühetaolisi averusprojekte erinevalt

51. Kohaliku omavalitsuse ja temast sõltuva üksuse finantssuutlikkust peab hindama ning laenupiirangutest kinnipidamist kontrollima Rahandusministeerium, kes vastutab riigis eelarvetasakaalu eest. Info rahaliste kohustuste kohta peaks ministeeriumile olema kättesaadav aruandluse kaudu, lisaks on tal õigus saada analüüsiks lepingute ja muude dokumentide ära kirju.



Vändra Tervishoiukeskus, kus piirkonna elanikel on võimalik saada kvaliteetset esmatasandi arstiabi, intensiivravi ja vanuritega seotud vajalikku hooldust.

Foto: Vändra Alevivalitsus

52. Vändra alev plaanis ajakohase tervishoiukeskuse rajamist juba alates aastast 2003, otsides selleks finantseerimisvõimalusi ja koostööpartnereid. Projekti kaasati omavalitsusasutuse (Vändra Alevi Hoolekandekeskus) kõrval ka perearstid ja hoolekandeteenuseid pakkuv ettevõtte, kes kõik olid huvitatud oma teenuste paremaks muutmisest ajakohaste ruumide kasutamise kaudu. Eesmärgiks oli ehitada sotsiaal- ja tervishoiuteenuste osutamiseks alevis ja selle lähipiirkonnas üks multifunktsionaalne hoone.

53. Omavalitsustele kehtestatud laenupiirangute vältimiseks ehitas omavalitsus tervishoiukeskuse koostöös eraettevõttega. See toimus kontsessiooni andmise teel, milleks Vändra alev korraldas nõuetekohase menetluse. Selle tulemusel seadis alev 2008. aastal erapartneri kasuks hoonestusõiguse tähtajaga 26 aastat ja kohustusega püstitada sinna tervishoiukeskuse hoone vastavalt Vändra alevi tellitud projektile. Lisaks

sõlmiti erapartneri ja hoone kasutajate vahel üürilepingud. Sõlmitud lepingutega võttis alev endale erapartneri ees kohustuse tagada ruumidele üüriks ja üüri maksmise ajavahemikul, kui valla poolt mittekasutatavatele ruumidele pole leitud maksevõimelist üüriks.

54. Alev ise üürib tervishoiukeskuses Vändra Alevi Hoolekandekeskuse tarbeks 1715 m² pinda, mis moodustab hoone üldpindalast ca 34%. Alev kohustub maksuma erapartnerile üüri ühes kuus ruutmeetri kohta ca 5,24 eurot (kontsessiooniperioodi algaastal) kuni 11,44 eurot (perioodi lõpuaastal). Oma 2009. ja 2010. aasta majandusaasta aruannetes kajastas Vändra alev üürilepingujärgseid makseid kasutusrendi tasuna vastavalt ca 26 960 eurot ja 107 000 eurot, andes ühtlasi teada, et 25 aasta jooksul tasutakse üürilepingu kohast üüri, mille suurus nominaalväärtuses ilma käibemaksuta on ca 4,52 miljonit eurot.

55. Rahandusministeerium asus Vändra tervishoiukeskuse projektist teada saades teistsugusele seisukohale ja kajastab alates jaanuarist 2011 oma kodulehel olevas tabelis „Kohalike omavalitsuste võlakohustused 2004–2010“ tervishoiukeskusega seotud Vändra alevi kohustusi täies mahus (s.o koos kõigi teiste üüriks poolt tasumisele kuuluvate üürimaksetega) pikaajalise võlakohustusena. Ministeeriumi arvutuse kohaselt tõusis Vändra alevi võlakoormus 2009. aastal 156%-ni alevi eelarvetuludest, kusjuures 2008. aastal oli see vaid 9%.

Kas teadsite, et

Vändra alevivanem kirjutas oma 16.5.2011. a kirjas Rahandusministeeriumile muu hulgas järgmist: „Meie ei teadnud ning ei pidanudki teadma, et hinnanguliselt aasta pärast vastava riigihankemenetluse algatamist ja hilisema hankelingu sõlmimist otsustatakse Vabariigi Valitsuse tasandil muuta seesuguste projektide raamatupidamislikke arvestuspõhimõtteid, rakendatakse neid tagasiulatuvalt ka varem sõlmitud tehingutele, luues sellega pinnase äärmiselt negatiivsete mõjude tekkele.“

56. Kuna suur laenukoormus põhjustab laenukeelu ja teeb võimatuks järgmiste suurte arenduste elluviimise, püüdis Vändra alev ministeeriumile selgitada, et tervishoiukeskuse ehitamisega seotud kohustusi ei saa käsitleda pikaajalise võlakohustusena. Rahandusministeerium jäi oma seisukoha juurde ja teatas, et tervishoiukeskuse rajamisega võetud kohustust tuleb kajastada bilansis põhivara ja pikaajalise võlakohustusena vastavalt riigi raamatupidamise üldeeskirja 2009. aastal jõustunud muudatusele, olenemata sellest, et leping sõlmiti 2008. aastal.

57. Riigikontroll ei võta seisukohta, kas Vändra alev oleks saanud juba projekti planeerimisel teha asjakohased järeldused, kuidas tulevasi kohustusi raamatupidamises õigesti kajastada. Küll aga leiab Riigikontroll, et kontsessioonikokkulepetest tulenevate kohustuste raamatupidamislik kajastamine peab olema ühtne ja ühetaoline kõigis omavalitsustes. Kui omavalitsused infot oma lepingute kohta ministeeriumisse ei edasta, peab ministeerium tegema ise jõupingutusi, et saada teada omavalitsuste võimalikud kohustused.

58. Sarnaselt Vändra aleviga peaks Rahandusministeerium ka näiteks Toila valla puhul (vt p-d 45–49) arvestama, et uue lasteaiahoone ehitamise ja lasteaia teenuse pikaajalise sisseostmise korral erapartneri käest on tegemist samalaadse ehitustööde kontsessiooniga ja seda peaks sarnaselt ka kajastama. Toila valla pikaajalisi lasteaia seotud finantskohustusi aga Rahandusministeerium omavalitsuste võlakohustuste arvestuses kajastanud ei ole, kuna ministeeriumil ei olnud kõiki asjakohaseid Toila lasteaia projektiga seotud dokumente, mille põhjal oleks olnud võimalik teha õiged järeldused valla tegelike võlakohustuste suuruse kohta.

Vändra alevi kommentaar: Kuniks antud ühtne metoodika puudub, on nõue kajastada antud averusprojekte ministeeriumi poolt nõutud moel

Rahandusministeeriumi suvaotsus, mis ei ole kooskõlas omavalitsuste põhiseaduslike tagatiste ja õigusriigi põhimõtetega. Metoodika puudumine võimaldab sõltuvalt kasutatavast arvestusmeetodist kohustuse suurust kunstlikult kujundada, mistõttu ei pruugi tulem olla objektiivne ja seeläbi ei võimalda situatsioon kõiki omavalitsusi võrdselt kohelda. Olgu siinkohal mainitud, et ka Vändra alevile ministeeriumi poolt üles võetud kohustuse suuruse arvestamise põhialused ei ole meile selgelt teada ja arusaadavad ning mingit seletuskirja kasutatud arvestuskäigu kohta meile ei ole teadaolevalt esitatud.

59. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile: Võtta Toila lasteaia averusprojektiga seotud pikaajalised rahalised kohustused arvesse omavalitsuse võlakooormuse arvestuses.

Rahandusministri vastus: Oleme võtnud töösse Toila lasteaia lepinguga sarnaste tehingute analüüsi. Selle tulemusena on võimalik teha otsus, kas Toila lasteaia averusega seotud pikaajalisi rahalisi kohustusi tuleb arvestada omavalitsuse võlakooormuse arvestuses või mitte.

Narva linn andis erapartnerile võimaluse ehitada parkla ja suvekohviku asemel sotsiaalmaja

60. Narva linna aastal 2007 kehtestatud arengukavas aastateks 2008–2011 oli ette nähtud rajada uued sotsiaalasutused ja muu hulgas sotsiaalmaja. Sotsiaalmaja all peeti silmas asutust, mis võimaldaks abivajajaid ööpäev läbi hooldada, arvestades inimeste vajadusi, aga ka rehabilitatsiooni ja muud abi.

61. Et saada linna kasutusse hooldekodu pidamiseks sobivaid ruume, kuulutas Narva linn välja avaliku rendikonkursi. Konkursi võitjaks kuulutati osaühing, kellega sõlmiti juunis 2009 leping, kus lepiti kokku, et projekteeritakse ja ehitatakse hooldekodu ning valminud hoone antakse rendile Narva linnale 25 aastaks. Seejuures osales sama osaühing konkursil kinnistutega (Daumani 4b ja 4c), mida kasutati Narva linnalt saadud hoonestusõiguse alusel.

Kas teadsite, et

kuigi mõlemad hoonestusõiguste edasimüüjad ei teinud midagi, mis oleks kinnistuid mõningalgi määral vääristanud, teenisid mõlemad hoonestusõiguste müügist kopsakat tulu: esimene edasimüüja 77 000 eurot ja teine edasimüüja 52 000 eurot. Linn andis müükidele oma heakskiidu.

62. Narva linn oli nendele kahele linna kinnistule (Daumani 4b ja 4c) seadnud 2005. aastal hoonestusõiguse 50 aastaks tingimusel, et sinna püstitataks parkla ja suvekohvik. Hoonestaja oma kohustust ei täitnud ja müüs aastal 2007 mõlema kinnistu hoonestusõigused linna loal edasi teisele äriühingule. Ka uus hoonestaja ei ehitanud kinnistutele midagi, vaid müüs pool aastat hiljem hoonestusõigused linna heakskiidul oluliselt kallimalt edasi linna praegusele erapartnerile, s.o osaühingule, kes 2009. aastal võitis hooldekodu rendikonkursi.

63. Hooldekodu pidamiseks sobivate ruumide konkursil ignoreeris Narva linn asjaolu, et võitjale ei kuulunud omandiõiguse alusel sellist kinnisasja, millele oleks olnud võimalik püstitada hooldekodu, nagu see oli ette nähtud rendikonkursi tingimustes. Rendikonkursi võitjale kuulunud hoonestusõigus kohaselt võis ta rajada linna kinnistule (Daumani 4b ja 4c) autoparkla ja suvekohviku. Võimaldades tal osaleda rendikonkursil, läks linn vastuollu konkursi kvalifitseerimistingimuste ja varem enda seatud hoonestusõiguste põhitingimustega.

64. Riigikontrolli arvates ei ole Narva linna tegevus Daumani 4b ja 4c kinnistute arendamisel selge ega läbipaistev. Selle asemel, et kiita heaks

tehingud munitsipaalmaaga, oleks linn võinud lõpetada Daumani 4b ja 4c hoonestusõigused põhjusel, et erapartner jättis oma hoonestamis-kohustused täitmata ning linnal oli vaja hooldekodu ehitamiseks maad.

Narva linn võttis keelatud kohustusi

65. Majanduslanguse tõttu sätestati valla- ja linnaeelarve seaduses kohalikele omavalitsustele kohustuste võtmise tähtajaline piirang. Alates 1.3.2009 võisid kohalikud omavalitsused kuni 2011. aasta lõpuni võtta pikaajalisi kohustusi (sh sõlmida kapitalirendilepinguid) peamiselt tõukefondidest saadavate toetuste katteks ja sedagi üksnes kooskõlastatult Rahandusministeeriumiga.

66. Kuigi käesoleva auditaruande kirjutamise ajal ei olnud hooldekodu hoone veel valminud, on üsna tõenäoline, et hiljemalt 2012. aasta teiseks pooleks on hooldekodu ruumid linnale üle antud. See toob Narva linna jaoks kaasa märkimisväärsed finantskohustused: pärast hoone üleandmist on linn kohustatud vastavalt erapartneriga sõlmitud hooldekodu üürilepingule maksma 25 aasta jooksul üüri igal aastal 341 000 eurot, makstavate summade nüüdisväärtus kokku on vähemalt 4,35 miljonit eurot.

67. Sõlmides juunis 2009 hooldekodu ruumide üürilepingu, võttes endale pikaajalised võlakohustused (kapitalirent), rikkus Narva linn seadusest tulenevat pikaajaliste võlakohustuste võtmise piirangut.

68. Võetud kohustus ei ole mingilgi viisil leidnud lahtikirjutamist ka Narva linna 2010. aasta majandusaasta aruandes. Majandusaasta aruande koostamise juhendi kohaselt on oluline anda selgitusi lähitulevikus planeeritavate investeeringute kohta, seejuures on soovitatav eristada investeerimistegevus (investeeringuprojektid) selgelt jooksvast tegevusest.

Ka ülejäänud ehitustööde kontsessioonide andmisel ei arvestata riigihangete seadusega

69. Ka muude ehitustööde kontsessioonide puhul sõlmitakse Eestis üldjuhul hoonestusõiguse (või ka mõne muu piiratud asjaõiguse) seadmise tehing, millega antakse erapartnerile õigus ja kohustus püstitada kohaliku elu seisukohalt olulisi ehitisi. Kui omavalitsus neid ehitisi oma ülesannete täitmiseks kasutusele ei võta, siis ka üüri- või rendilepingut erapartneriga ei sõlmita. Erapartneri tehtud kulud hüvitavad sellisel juhul ehitist kasutavad või sellega seotud teenuseid tarbivad isikud.

70. Ehitustööde kontsessioone, kus omavalitsus erapartneriga üürilepingut ei sõlmi, on mõnikord küllaltki raske eristada tavalistest valla või linna seatud hoonestusõigusest. Seepärast on ehitustööde kontsessiooni äratundmiseks oluline tuvastada, kas hoonestusõiguse (või ka mõne muu piiratud asjaõiguse) seadmisel lähtutakse kriteeriumitest, mis on omased ehitustööde kontsessioonidele, või on tegemist hoonestusõiguse seadja sooviga teenida munitsipaalmaad pikaajaliselt kasutusse andmisega tulu (vt tabel nr 3).

Ehitustööde kontsessioonid, kus objekti kasutamise eest tasuvad lõpptarbijad

Kas teadsite, et

munitsipaalmaad on hoonestusõiguse seadmisega antud kasutusse ka elamuehituseks. Selliste tehingute eesmärgiks ei ole tulu teenida, vaid omavalitsuse soov, et elamuehituseks ette nähtud maale ka tõepoolest elamud ehitatakse. Pärast elamu valmimist on hoonestajal võimalus saada kinnistu täieõiguslikuks omanikuks. Kui aga elamuarenduseks sobivale suuremale munitsipaalmaale kinnistu(te)le on seatud hoonestusõigus eraõigusliku juriidilise isiku kasuks, võib üldjuhul eeldada, et tegemist on ehitustööde kontsessiooni andmisega erapartnerile, et lahendada mõnda valla/linna ees seisvat ülesannet.

Tabel 3. Ehitustööde kontsessioonide, kus objekti kasutamise eest tasuvad lõpptarbijad, ja hoonestusõiguse eristamine

Lepinguline suhe või eristav tegur	Hoonestusõigus	Ehitustööde kontsessioon, kus objekti kasutamise eest tasuvad lõpptarbijad
Kes paneb paika hoonestusõiguse seadmise eesmärgid?	Erapartner kui hoonestaja	Vald või linn kui hoonestusõiguse seadja
Kes otsustab ehitise eksploateerimisviisi?	Erapartner kui hoonestaja	Vald või linn kui hoonestusõiguse seadja koostöös erapartneriga
Kes paneb paika ehitise tulevased omadused?	Erapartner kui hoonestaja	Vald või linn kui hoonestusõiguse seadja koostöös erapartneriga
Milline on hoonestusõiguse esmane eesmärk valla või linna jaoks?	Hoonestusõiguse tasu saamine	Mingi valla või linna ees seisva ülesande lahendamine
Kas hoonestusõigus sisaldab ka mõnda otseselt kogukonna vajaduste rahuldamiseks mõeldud tegevust või teenust?	Tavaliselt ei sisalda	Tavaliselt sisaldab
Kas hoonestusõiguse tasu suurus on valla või linna jaoks oluline?	Väga oluline	Suhteliselt väheoluline

Allikas: Riigikontrolli analüüs

71. Tavalise hoonestusõiguse ja hoonestusõigusena vormistatud ehitustööde kontsessiooni eristamisel on praktiline tähendus üksnes seetõttu, et kui tavalise hoonestusõiguse seadmisel saab omavalitsus lähtuda oma munitsipaalvara valitsemise korrast, siis ehitustööde kontsessiooniks liigituvate tehingute puhul tuleb rakendada riigihangete seadust.

72. Riigikontrolli selles auditis vaadeldud projektidest liigitusid ehitustööde kontsessioonideks, kus erapartneri kasuks oli seatud hoonestusõigus, kuid ehitist kasutasid ja selle eest tasusid kolmandad isikud, neli projekti (vt tabel 4). Ehitustööde kontsessiooni eelduseks on avaliku huvi olemasolu ja omavalitsuse ees seisva ülesande lahendamine, mille täitmise viisi ja mahu määrab vald või linn koostöös erapartneriga.

Tabel 4. Auditeeritud muud ehitustööde kontsessioonid

Vald/linn	Esmane eesmärk valla/linna jaoks	Kontsessiooni sisu erapartneri (hoonestaja) jaoks
Audru vald	Anda erapartnerile üle Audru Ringraja kinnistu väljaarendamine ajakohaseks motosporti võistlus- ja treeningkohaks.	Erapartner püstitab Ringraja kinnistul hooned ja rajatised, mis on vajalikud võistluste korraldamiseks ja treeningute läbiviimiseks, rekonstrueerib ringraja katte, ehitab hotelli(d) ja muu infrastruktuuri sportlaste ja külaliste majutamiseks ning toitlustamiseks, korraldab ringraja ja infrastruktuuri käigushoidmise.
Jõhvi vald	Lahendada liiklus- ja parkimisprobleemid Jõhvi linna keskuses maa-aluse parkla ehitamise teel.	Erapartner püstitab Jõhvi linnas Keskväljaku kinnistule maa-aluse parkla ja korraldab selle käigushoidmise.
Pärnu linn	Leevendada parkimisprobleeme Pärnus Ranna puiestee kandis.	Mudaravila rekonstrueerimise ja uue spaakeskuse ehitamise käigus rajab erapartner muu hulgas ka parkla, mille 100 kohast 30 on ette nähtud üldiseks kasutamiseks linlaste ja linna külaliste jaoks. Erapartner korraldab parkimisteenuse osutamise.
Värskas vald	Lahendada heakorra, turva- ja parkimisprobleemid Koidula piiripunkti lähikonnas piiriületajate ja kohaliku elanikkonna jaoks.	Erapartner ehitab Koidula piiripunkti transpordikeskuse (veo- ja sõiduautode parkla koos kommunikatsioonidega, toitlustuspunkti, mitmesugused hooned ja rajatised logistika-teenuste osutamiseks) ning korraldab selle käigushoidmise.

Allikas: Riigikontrolli analüüs

73. Riigihangete seaduse rakendamise mõttes on olukord keeruline siis, kui omavalitsuse ees seisva konkreetse ülesande lahendamine moodustab tervikprojektist ainult ühe osa ja on võrreldes projekti ülejäänud mahuga tunduvalt väiksem või koguni tähtsusetu. Sel juhul ei üritagi omavalitsus tavapäraselt määrata projekti täitmise viisi ega mahtu, vaid jätab täpsema sisustamise täielikult erapartneri otsustada.

74. Käesolevas auditis käsitletud kolme projekti (Audru, Pärnu, Värskas) iseloomustas just asjaolu, et valla või linna ees seisva ülesande lahendamine moodustas kogu projektist väiksema osa ning seetõttu ei tajutudki, et projektide ettevalmistamisel oleks pidanud kaaluma riigihangete seaduse rakendamist.

75. Riigikontrolli arvates ei ole seadusandja avanud ehitustööde kontsessiooni andmise mõistet riigihangete seaduses piisavalt konkreetset, et averusprojekti elluviijal oleks võimalik aru saada, millal peab kinni pidama riigihangete seadusest ja millal piisab oma vara kasutamise ja käsutamise korra järgimisest. Kuna selles küsimuses pole seni selgeid seisukohti välja töötatud, lähtus Riigikontroll hinnangu andmisel asjaolust, et nii Audru, Pärnu kui ka Värskas projekt sisaldasid mingis osas kohaliku omavalitsuse ees seisva ülesande lahendamist ja auditeeritud oleksid selles osas pidanud lähtuma riigihangete seaduse ehitustööde kontsessioonide andmist käsitlevatest menetlusnormidest.

76. Riigikontrolli soovitus auditeeritud projektidega seotud valdadele ja linnadele: enne kui sõlmitakse tehing, mis sisaldab hoonestusõiguse konkursi korraldamist, hinnata, kas tegemist on averuse ehk avaliku ja erasektori koostööga, mille puhul tuleb kohaldada riigihangete seadust.

Viimsi Vallavalitsuse vastus: Vald ootab huviga vastavaid täpsustavaid sätteid riigihangete seaduses. Samas on võimalik Riigikontrolli aruandes toodud määratlust kasutades selgemini piiritleda averusprojekte ning seeläbi valida ka õige menetlusviis. Ei vaja eraldi meetmeid ega tähtaega, vaid tuleb iga projekti sisu analüüsida, kasutades Riigikontrolli suuniseid.

Toila Vallavolikogu vastus: Enne kui sõlmitakse tehing, mis sisaldab hoonestusõiguse konkursi korraldamist, hinnatakse, kas tegemist on averusega, mille puhul tuleb kohaldada riigihangete seadust. Rakendatakse enne igat samalaadset projekti.

Kohila Vallavalitsuse vastus: Juhul, kui tegemist on averusega, siis korraldatakse riigihange. Rakendatakse koheselt.

Ridala Vallavolikogu vastus: Rakendatakse jooksvalt, vastavalt vajadusele.

Kuusalu Vallavalitsuse vastus: Rakendatavaks meetmeks on Riigihangete seaduse § 131 alusel kehtestatav „Hangetekord”. Ellurakendamise tähtaeg: 1.6.2012

Jõhvi Vallavalitsuse vastus: Enne tehingu ettevalmistamist esitab vallavalitsuse õigusnõunik igakordselt vastava õigusliku hinnangu.

Audru Vallavolikogu ja Vallavalitsuse vastus: Täiendame vallahangete korda. Audru vallavolikogu määrus „Audru Vallavalitsuses ja valla hallatavates asutustes hankemenetluse läbiviimise kord“, 11.2.2008, nr 37.

Värska Vallavalitsuse vastus: Riigikontrolli aktis on välja toodud see, et averust reguleerivad õigusaktid ei ole üheselt mõistetavad ja teoreetiline käsitus ei ole selge ning seesuguseks koostööks puuduvad juhtnöörid. Ootame seadusandjalt riigihangete seadusesse ehituse kontsessiooni andmise mõiste täpsustust, et selgelt aru saada, millal peab kinni pidama riigihangete seadusest ja millal piisab oma vara kasutamise käsutamise korra järgimisest. Vajadusel töötada välja kriteeriumid riigihankemenetluse kohustuslikkuse osas. Täpsustuste siseseviimisel vaatame üle enda õigusaktid ja viime sisse vastavad parandused.

Rakvere Linnavalitsuse vastus: Soovitust täidame ka täna. Analüüsimine pidevalt seaduse alusel riigihanke väljakuulutamise vajadust ja viise. Arvestame riigihanke protsessi erisustega projektide elluviimisel.

Haanja Vallavalitsuse vastus: Haanja vald, enne kui sõlmib tehingu, mis sisaldab hoonestusõiguste konkursi korraldamist, hindab, kas tegemist on averusega, mille puhul tuleb kohaldada riigihangete seadust.

Narva Linnavalitsuse vastus: Praktikas on kogemus sellise protseduuri jaoks juba olemas. Kuid need toimingud ei olnud omavahel seotud, vaid tekkisid majanduslanguse tõttu.

Pärnu Linnavalitsuse vastus: Edaspidiselt vastava põhjenduse esitamine eelnõus või selle seletuskirjas, millega korraldatakse hoonestusõiguse seadmise konkurss.

Tallinna Linnavolikogu vastus: Tallinna linn on averusprojektide kavandamisel alati analüüsinud, kas kavandatava projekti elluviimisel on vajalik järgida riigihangete seaduse sätteid.

Tallinna linn on analüüsi teostamisel pöördunud seisukoha saamiseks ka hankijaid riigihangete seaduse rakendamise küsimustes nõustava valitsusasutuse poole, kes on asunud seisukohale, et hoonestusõiguse seadmine ei ole riigihanke objekt, ega allu RHS-i regulatsioonile ning RHS § 14 lg 1 p 6 kohaselt ei ole hankija kohustatud RHS-is sätestatud korda rakendama, kui leping sõlmitakse kinnisasja või sellega seotud õiguste omandamiseks, üürimiseks või rentimiseks, sõltumata lepingu liigist.

Tulevikus hinnata igakordselt.

77. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile: töötada välja kriteeriumid, mille alusel oleks võimalik hinnata riigihankemenetluse korraldamise kohustuslikkust juhul, kui projekt sisaldab endas nii tavalise maakasutuse tunnuseid (rendile andmine või hoonestusõiguse seadmine ilma täpselt piiritlemata kohustusteta) kui ka averuse ehk avaliku ja erasektori koostöö tunnuseid (rendile andmine või hoonestusõiguse seadmine koos selgelt piiritletud kohustusega püstitada just see ehitis või osutada just sellist teenust, et lahendada mõnda omavalitsuse ees seisvat probleemi).

Rahandusministri vastus: Leiame, et soovitud kriteeriumide väljatöötamine ei ole mõistlik ega võimalik, kuivõrd iga konkreetne juhtum on iseloomulike tunnustega ning sellise juhise üldistusaste oleks kaasu põhiseks kasutamiseks liiga kõrge.

Rahandusministeerium tegeleb riigihangete seaduse (RHS) nõustamise raames seaduse tõlgendamisega ning nõustab asjaomaseid isikuid vastavates raamides. See tähendab, et me nõustame isikuid muu hulgas ka kaasusepõhiselt ja anname juhtnööre konkreetsetele asjaoludele tuginedes. Eelnimetatud nõustamisfunktsiooni raames ei tee ministeerium hankija eest otsuseid ega hajuta seeläbi hankija riske – konkreetse kaasuse osas teeb lõpliku ja siduva otsustuse hankija ise.

Teenuste kontsessioonid

Teenuste kontsessioonide andmisel olid auditeeritud seadust järginud

78. Teenuste kontsessioonilepinguga antakse erapartnerile õigus osutada avalikes huvides mingit teenust. Erapartneril on õigus saada tema osutatava teenuse eest tarbijatelt tasu, millele mõnel juhul lisandub ka hankijapoolne täiendav rahaline makse. Üldjuhul siiski hankija teenuste eest erapartnerile ei maksa, vaid annab õiguse sellist teenust osutada teatud perioodi jooksul. Vastavalt Euroopa Kohtu kohtupraktikale on teenuste kontsessiooniga tegemist üksnes juhul, kui olulise osa teenuse osutamisega seotud riskist kannab ettevõtja¹.

79. Teenuste kontsessiooni regulatsiooni puhul on oluline erinevus võrreldes teiste riigihangete seaduse menetlustega. Erinevus seisneb selles, et teenuste kontsessiooni andmisel ei ole sätestatud konkreetseid piirmäärasid ega piirmäärast sõltuvaid menetlusreegleid. Teenuste kontsessioon tuleb üldjuhul korraldada riigihangete seaduse üldpõhimõtetest lähtuvalt olenemata selle rahalisest maksumusest.

80. Teenuste kontsessioonideks liigitusid kolm auditeeritud projekti, millest ükski ei toonud auditeeritute jaoks kaasa pikaajalisi rahalisi kohustusi. Need projektid on järgmised:

- Haanja vallale kuuluva Rogosi mõisa ruumides kohustus erapartner pakkuma majutus- ja toitlustusteenust valla külalistele. Lisaks oli erapartneri ülesandeks toitlustada lasteaia- ja koolilapsi. Vald andis erapartnerile sobivad ruumid koos sisseseadega nimetatud teenuste pakkumiseks. Erapartneri kohustuseks on ka iga-aastase sanitaarremondi tegemine ja kommunikatsioonide korrashoiu tagamine.
- Rakvere linna enamusosalusega äriühing AS Rakvere Soojus sõlmis kontsessioonikokkuleppe erapartneriga, kelle ülesandeks sai toota biokütteil põhinevat odavat soojust. Rakvere Soojus andis erapartneri kasutusse kinnistu Rakvere linnas koos hoonete ja tehnovõrkudega. Erapartner seadestas omal kulul katlamaja ning hakkas linna soojusvõrku sooja tarnima.
- Ridala vald sõlmis koostöös veel seitsme Läänemaa vallaga (Oru, Risti, Nõva, Lihula, Hanila, Taebla, Vormsi) kokkuleppe jäätmevedajaga, mille kohaselt kohustub see sõlmima kohalike jäätmevaldajatega jäätmekäitluslepingud, varustama soovijaid jäätmekonteineritega ning teostama korraldatud jäätmevedu vastavalt kokkulepitud hindadele. Vallad omakorda kohustusid pidama jäätmevaldajate registrit.

¹ Euroopa Kohtu 11.6.2009. a otsus C-300/07: Oymanns ja 10.9.2009. a otsus C-206/08: Eurawasser, 77–80.

Kas teadsite, et

jäätmeseaduse kohaselt peab hankija korraldama jäätmeveoteenuse andmise vastavalt riigihangete seaduse nendele sätetele, mis käsitlevad teenuste kontsessiooni.



Rogosi mõis

Foto: www.haanja.ee

Kas teadsite, et

alates 2012. aastast peavad hankijad arvestama, et kui teenuste eeldatav maksumus on võrdne riigihangete piirmääraga või ületab selle, peab kontsessiooni andmiseks korraldama avatud või väljakuulutatavate läbirääkimistega riigihankemenetluse.

81. Riigikontrolli hinnangul oli kõigi kolme projekti puhul järgitud kontsessioonide andmisel seadusest tulenevaid kohustuslikke nõudeid:

- Haanja vald oli Rogosi mõisakeskuse hotelli ja toitlustusteenuse kontsessiooni andmisel kinni pidanud riigihangete seaduse üldpõhimõtetest, mis on riigihangete seaduse lisas loetletud teenuste konkursside korraldamisel ainsaks kohustuslikuks nõudeks.
- AS Rakvere Soojus korraldas soojusenergia tarnimiseks Rakvere linna kaugküttevõrku nõuetekohaselt väljakuulutatud läbirääkimistega hankemenetluse vastavalt riigihangete seadusele, kuna hankija on võrgustikuga seotud valdkonnas tegutsev ettevõtja ja hankelepingu eeldatav maksumus ületas rahvusvahelise piirmäära.
- Ridala vald korraldas konkurentsiseaduse alusel jäätmeveolepingu sõlmimiseks avaliku konkursi. Vaatamata sellele, et jäätmeveo-teenuse kontsessiooni andmine kuulub praegu riigihangete seaduse reguleerimisalasse, oli konkursi korraldamise hetkel võimalik seda teha ka jäätmeseaduse alusel jäätmeveo konkursina.

Koostöö ühisettevõtte kaudu

Riigihangete seadus ei võimalda avaliku ja erasektori koostööd ühisettevõtte kaudu

82. Avaliku ja erasektori koostööks luuakse ühiselt äriühing, mille ülesandeks on projekt ellu viia. Seejuures on partnerid esindatud ühisettevõtte juht- ja kontrollorganites. Praktikas on seesugused koostööprojektid üks vähem kasutamist leidnud averuse vorme.

83. Täpsem regulatsioon, kuidas avalik ja erasektor ühisettevõtte kaudu koostööd peaksid tegema, riigihangete seaduses puudub, kuid Euroopa Liidu õiguse järgi tuleb ühisettevõtte asutamisel lähtuda asutamisevabaduse, teenuste osutamise vabaduse ja konkurentsivabaduse ning diskrimineerimine keelu ja võrdse kohtlemise põhimõtetest, mis oma kogumis tähendab, et kõigile projektist huvitatud isikutele võimaldatakse osa võtta konkursist, mille eesmärgiks on valida erapartner.

84. Auditeeritud projektidest oli otsustanud erapartneriga ühisettevõtte kaudu koostööd teha Tallinna linn, et rekonstrueerida Tallinna Linnahall ning arendada selle lähikinnistuid. Auditi ajal oli alustatud otsustuskorras läbirääkimisi erapartneriga, kuid siduva põhilepingu sõlmimiseni ja ühisettevõtte asutamiseni veel jõutud ei olnud, mistõttu Riigikontroll riigihangete seaduse järgimisele hinnangut anda ei saanud.

85. Tallinna linn põhjendas erapartneri valikut otsustuskorras asjaoluga, et kuna varasemad avalikud konkursid linnahalli võõrandamiseks või hoonestusõiguse seadmiseks olid nurjunud, siis oli linnal õigus valida erapartneriks investor, kes avaldas soovi teha linnaga koostööd sisuliselt samadel tingimustel, nagu need olid seatud eelnevatel nurjunud konkurssidel.

86. Riigikontrolli arvates on olemasolevate eelkõkkulepete alusel võimalik väita, et Tallinna linn kavatseb koos erapartneriga teostada averusprojekti, mille käigus soovitakse asutatavale ühisettevõttele anda kontsessioon linnahalli arendamiseks. Selleks et vältida eraõiguslikule partnerile võimalike konkurentide ees põhjendamata eeliste andmist,



Tallinna Linnahalli hoonekompleks valmis 1980. aastal. Originaalse arhitektuurilise lahenduse eest pälvisid autorid Rahvusvahelise Arhitektide Liidu presidendi kuldmedali.

Allikas: www.linnahall.ee

tuleb hinnata, kas erapartneri valimine on kooskõlas riigihangete seaduses ja Euroopa Liidu direktiivides ette nähtud hankemenetlusega. Kuigi projekti elluviimiseks on põhileping veel sõlmimata ega ole teada, millise koostöövormi kasuks pooled tegelikult otsuse langetavad, on Riigikontroll seisukohal, et erapartnerit ei oleks tohtinud välja valida otsustuskorras. Üks võimalikke lahendusi oleks olnud korraldada riigihankemenetlus, et valida erapartner ja anda kontsessioon kas erapartnerile või moodustatavale ühissettevõttele. Taoline lahendus oleks kooskõlas Euroopa Komisjoni asjakohase õiguspraktikaga.

87. Kuna riigihangete seaduses puuduvad täpsed reeglid, kuidas avalik sektor peaks tegema erapartneriga koostööd ühissetevõtte kaudu, mõonab Riigikontroll, et omavalitsustel on selliste projektide elluviimiseks raske leida õiguskindlat viisi, mis järgiks Euroopa Liidu direktiivi suuniseid ja soovitusi. Riigikontroll leiab, et riigihangete seadus peab tagama selge ja arusaadava regulatsiooni, mis võimaldaks leida õige ja sobiva menetlusviisi seesuguste averusprojektide korraldamisel ühissetevõtteks partnerite leidmiseks.

Tallinna linna kommentaar: Tallinna Linnahalli ja selle lähiümbruse arenduse kontrolli osas rõhutate õigesti vajadust vältida eraõiguslikule partnerile võimalike konkurentide ees põhjendamata eeliste andmist, selleks tuleb hinnata, kas erapartneri valimine on kooskõlas riigihangete seaduses ja Euroopa Liidu direktiivides ette nähtud hankemenetlusega.

Tallinna linn ei saa siiski nõustuda seisukohaga, et erapartnerit ei oleks tohtinud välja valida otsustuskorras. Tallinna linn tegi korduva katseid kinnistu või selle hoonestusõiguse võõrandamiseks avaliku enampakkumise korras, kahjuks nimetatud enampakkumised nurjusid eelkõige piisava pakkujatepoolse huvi puudumise tõttu. Otsustuskord on Tallinna linna õigusaktidega ette nähtud kord ning sarnane kord on laialdaselt kasutusel paljudes Eesti omavalitsustes.

88. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile: Täiendada riigihangete seadust, arvestades Euroopa Liidu õigust ja kohtupraktikat, et hankija saaks avaliku ja erasektori koostöös ühissetevõtte kaudu tugineda riigihangete seadusele.

Rahandusministri vastus: Kõik riigihangete seaduse muudatused teostatakse Euroopa Komisjoni poolt välja töötatud kolme uue riigihankeid reguleeriva direktiivi ülevõtmisega koos. Esialgne direktiivide ülevõtmise tähtaeg on 30.6.2014.

Riigikontrolli hinnang omavalitsuste ja nende ühingute tegevusele auditeeritud averusprojektide korraldamisel

KOV/ühing	Kas riigihangete seadust või/ja ELi asutamislepingu üldpõhimõtteid on järgitud?	Kas pikaajalised rahalised kohustused on raamatupidamises kajastatud õigesti ja järgitud soovitud tulevased võlakohustused avalikustada aastaaruandes	Kas projekti eelhindamise käigus on selgitatud välja, et avaliku ja erasektori koostöövorm on muude võimaluste kõrval parim?
Audru vald	Ei ole olulises osas järgitud. Ehitustööde kontsessiooni andmine ei toimunud kooskõlas riigihangete seadusega.	Projekt ei toonud kaasa pikaajalisi rahalisi kohustusi.	Ei ole olulises osas järgitud. Eelhindamist ei tehtud.
Haanja vald	On olulises osas järgitud.	Projekt ei toonud kaasa pikaajalisi rahalisi kohustusi	Ei ole olulises osas järgitud. Eelhindamist ei tehtud.
Jõhvi vald	Ei ole olulises osas järgitud. Ehitustööde kontsessiooni andmine ei toimunud kooskõlas riigihangete seadusega. Samuti ei ole järgitud riigihangete seaduse üldpõhimõtteid, hankeleping sõlmitud ilma avalikku konkurssi korraldamata.	Projekt ei toonud kaasa pikaajalisi rahalisi kohustusi.	Ei ole olulises osas järgitud. Eelhindamist ei tehtud.
Kuusalu vald	Ei ole olulises osas järgitud. Ehitustööde kontsessiooni andmine ei toimunud kooskõlas riigihangete seadusega.	Ei ole olulises osas järgitud. Pikaajalised rahalised kohustused on valesti kajastatud: rendimaketena; alates 31.12.2010 kajastatud õigesti põhivara ja võlakohustustena.	Ei ole olulises osas järgitud. Eelhindamist ei tehtud.
Narva linn	Ei ole olulises osas järgitud. Ehitustööde kontsessiooni andmine ei toimunud kooskõlas riigihangete seadusega.	Ei ole olulises osas järgitud. 2010. a raamatupidamisaruandes ei avalikustatud teavet projekti kohta, kuigi leping erapartneriga oli juba sõlmitud.	Ei ole olulises osas järgitud. Eelhindamist ei tehtud.
Pärnu linn	Ei ole olulises osas järgitud. Ehitustööde kontsessiooni andmine ei toimunud kooskõlas riigihangete seadusega.	Projekt ei toonud kaasa pikaajalisi rahalisi kohustusi.	Ei ole olulises osas järgitud. Eelhindamist ei tehtud.
AS Rakvere Soojus	On olulises osas järgitud. Teenuste kontsessiooni andmisel korraldati riigihangete seaduse tähenduses rangemate reeglitega hankemenetlus.	Projekt ei toonud kaasa pikaajalisi rahalisi kohustusi.	Ei ole olulises osas järgitud. Eelhindamist ei tehtud.
Ridala vald	On olulises osas järgitud. Teenuste kontsessiooni andmisel korraldati konkurentsiseaduse tähenduses konkurss.	Projekt ei toonud kaasa pikaajalisi rahalisi kohustusi.	Averusvormi kasutamine on tingitud seadusest.
Tallinna linn (sotsiaalkorterid)	Ei ole olulises osas järgitud. Ehitustööde kontsessiooni andmine ei toimunud kooskõlas riigihangete seadusega.	Olulises osas järgitud. Projekt on raamatupidamislikult õigesti kajastatud.	Ei ole olulises osas järgitud. Eelhindamist ei tehtud.

Tallinna linn (linnahalli piirkonna arendus)	Hinnangut ei antud, kuna põhileping koostööks ühisettevõtte kaudu on sõlmimata.	Hinnangut ei anta, kuna põhileping erapartneriga koostööks ühisettevõtte kaudu on sõlmimata.	Ei ole olulises osas järgitud. Eelhindamist ei tehtud.
Toila vald	Ei ole olulises osas järgitud. Ehitustööde kontsessiooni andmine ei toimunud kooskõlas riigihangete seadusega.	Ei ole olulises osas järgitud. Pikaajalisi rahalisi kohustusi ei ole kajastatud.	Ei ole olulises osas järgitud. Eelhindamist ei tehtud.
OÜ Viimsi Haldus	Ei ole olulises osas järgitud. Ehitustööde kontsessiooni andmine ei toimunud kooskõlas riigihangete seadusega.	Olulises osas järgitud. 31.12.2010. a seisuga on pikaajalised võlakohustused Viimsi valla konsolideeritud aruandluses kajastatud õigesti.	Ei ole olulises osas järgitud. Eelhindamist ei tehtud.
Vändra alev	On olulises osas järgitud. Ehitustööde kontsessiooni andmine korraldati kooskõlas riigihangete seadusega.	Ei ole olulises osas järgitud. Pikaajalised rahalised kohustused on kajastatud valesti: rendimaksetena.	Ei ole olulises osas järgitud. Eelhindamist ei tehtud.
Värska vald	Ei ole olulises osas järgitud. Ehitustööde kontsessiooni andmine ei toimunud kooskõlas riigihangete seadusega.	Projekt ei toonud kaasa pikaajalisi rahalisi kohustusi.	Ei ole olulises osas järgitud. Eelhindamist ei tehtud.

/allkirjastatud digitaalselt/

Airi Mikli
kohaliku omavalitsuse auditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Rahandusministeeriumile, Eesti Linnade Liidule, Eesti Maaomavalitsuste Liidule ja auditeeritud omavalitsustele mitmeid soovitusi. Minister, omavalitsusliidud ja omavalitsused saatsid märtsis 2012 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Eesti Linnade Liit: Täname Riigikontrolli omapoolse arvamuse esitamise võimaluse eest.

Seni ei ole riigi tasandil peetud vajalikuks avaliku ja erasektori koostööprojektide analüüsimisega laiemalt tegeleda. Rahandusministeeriumi poolt kogutav ja veebilehel kättesaadav info alates aastast 2007 oleks abiks olnud avaliku ja erasektori koostöö paremal korraldamisel ja partnerluse eripära mõistmisel.

Oleme seisukohal, et avaliku ja erasektori koostööprojektide rakendusliku mudeli väljatöötamine peab põhinema üleriigilisel kogemusel, st riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste senised partnerlusprojektid tuleb kokkuvõtvalt kaardistada ja analüüsida projektide mõju majandusele ja maksumaksjale.

Riigikontrolli kontrolliaruandes viidatud olulised puudused partnerluse rakendamisel annavad hea ettekujutuse põhjustest, mis ebaefektiivsete või lausa moonutustega tulemuseni juhatavad.

Regulatsioonide mittetundmine. Kahjuks ei ole see vajakajäämine omane vaid käsitletud valdkonnale. Reeglite sage muutmine ja tekstide keerukus ei taga, et täitmise kohustusega isikutel oleks aja- ja asjakohane ülevaade õigusi, kohustusi ja vastutust reguleerivatest normatiivaktidest. „Auditeeritute selgituse kohaselt ei osanud nad arvata, et hoonestusõiguse seadmisel peaks lähtuma riigihangete seaduse sätetest, mistõttu lähtuti üksnes oma valla- või linnavara kasutamist reguleerivatest kordadest.“ (Riigikontrolli aruanne p 24)

Raamatupidamises ebaõige kajastamine. Partnerluse kajastamise nõuded raamatupidamises muutusid ja muudetud reeglid omavad tagasiulatuvat jõudu, mistõttu on edaspidi väga paljudel omavalitsusüksustel võimatu laenu võtta, kuigi laenuvõimalus võib olla ülesannete täitmisel kriitilise tähtsusega.

Riigikontrolli aruandes kajastub tõsiasi, et kohalik omavalitsus on lubamatus olukorras ja võimalus omavalitsuslike ülesannete täitmiseks on olnud majanduslikult kahjuliku partnerluslepe sõlmimine. Riigikohtu lahend 3-4-1-8-09 sedastab, et PS § 154 lõikest 1 tulenevat õigust ja kohustust otsustada ning korraldada seaduse alusel iseseisvalt kõiki kohaliku elu küsimusi, sealhulgas otsustada, kuidas kulutada kohaliku elu küsimuste lahendamiseks eraldatud raha, on omavalitsusüksusel võimalik järgida üksnes juhul, kui tal on selleks piisavalt raha. Seetõttu eeldab PS § 154 lõikes 1 sätestatud enesekorraldusõigus juba olemuslikult, et omavalitsusüksustele oleks tagatud õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks. Seejuures peab kõnealuse õiguse kohaselt olema tagatud nii seadusest tulenevate kui ka muude, seadusega sätestamata omavalitsuslike ülesannete piisav rahastatus. PS § 154 lõike 1 sellist tõlgendust toetab harta artikkel 9, mis nõuab, et kohalikel võimuorganitel oleks riikliku majanduspoliitika raames õigus piisavatele rahalistele vahenditele, mida nad võivad oma volituste piires vabalt kasutada, (lg 1) ning et kohalike võimuorganite rahalised vahendid oleksid vastavuses neile põhiseaduse ja seadusandlusega seatud kohustustega (lg 2). Samasugusele seisukohale on PS § 154 lg 1 mõtte avamisel varem asunud ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 9. juuni 2009. a otsust asjas nr 3-4-1-2-09, p 42). Omavalitsusüksuste õigusele piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks vastab riigi kohustus luua selline rahastamissüsteem, mis kindlustab omavalitsusüksustele piisavad rahalised vahendid omavalitsuslike ülesannete täitmiseks. Seadusandja otsustada on, millistest allikatest (nt riiklike maksude otse kohaliku eelarvesse laekumisest, riigieelarvest tehtavatest eraldistest, kohalikest maksudest) piisavad rahalised vahendid peavad laekuma.

Eesti Maaomavalitsuste Liit: Peame vajalikuks viidata kontrolliaruandes märgitule, et seni ei ole riigi tasandil peetud vajalikuks averusprojektide analüüsimisega laiemalt tegeleda, kuigi Rahandusministeerium pidi Vabariigi Valitsuse ülesandel hakkama nende projektide kohta infot koguma ning seda oma veebilehel kättesaadavaks tegema juba 2007. aastal. Samuti ei ole senini olemas averuse rakendusliku mudelit, mille väljatöötamise vajadust tuli samuti Rahandusministeeriumil analüüsida.

Ühtlasi peame vajalikuks lisada, et nõustume Riigikontrolli viitega seaduste ebaselgusele. Nimetatud asjaolu koos seaduse regulatsioonide sageda muutumisega võib viia mitmesugustele puudustele ja vigadele, mis aruandes on esitatud.

Kontrolliaruandes on viidatud averuse rakendamise põhjustele, sh kohaliku omavalitsuse eelarvevahendite puudumisele. Leiame, et olukorda, kus averus võib olla kohalike omavalitsuste ainus võimalus saada vahendeid oma ülesannete täitmiseks, ei saa pidada normaalseks. Juhul kui riik järgiks põhiseaduses sätestatud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust, sh finantstagatist, mida täpsemalt on käsitletud Riigikohus oma lahendis 3-4-1-8-09, oleksid tõenäoliselt paljud puudused averuse kasutamisel välistatavad. Samas riik, muutes averuse raamatupidamises kajastamise reeglistikku, on pannud osa omavalitsusi laenuvõimekuse osas raskesse olukorda, kuigi laen võiks olla võimalus seadusega pandud ülesandeid täita.

Pärnu Linnavalitsus: Lisaks märgime, et ei nõustu kontrolliaruandes toodud käsitlusega, mille kohaselt Pärnu linna ja Mudaravila Investeeringud OÜ vahel 2.7.2008 sõlmitud lepinguga kinnistule Ranna pst 1b seatud realservituudi seadmise eesmärgiks oli linnale 30-kohalise avaliku parkla ehitamine. Nii lepingust kui ka selle aluseks olnud kirjaliku enampakkumise tingimustest nähtuvalt seati tasuline servituut hoonestusõiguse alusel püstitatava kuurortravi ja/või spaa puhkuse- ja lõõgastuse kompleksi (ravikompleksi, toitlustusasutused, spordikompleksi, konverentsikeskused, kultuurikeskus, ilusalongid, kauplused, majutusasutused jms, mis on mõeldud aastaringseks kasutamiseks ja teenuse osutamiseks) ning külastuskeskuse külastajate transpordivahendite parkimise korraldamiseks ligikaudu seitsmekümnel (70) parkimiskohal ja avalikkusele suunatud parkimisteenuse osutamiseks ülejäänud kohtadel. Õiguslikult vaadatuna on tegemist eraparklaga. Hoonestaja ei ole kohustatud võimaldama parkimist muudele sõidukitele kui hoonestusõiguse alusel püstitatava kompleksi külastajate sõidukitele, kuid talle on jätetud võimalus seda teha vabade parkimiskohtade olemasolul ka mitte kompleksi külastajatele. See ei anna alust vaadelda parklat osaliselt avaliku parklana. Servituudialal rajatava parkla näol ei ole tegemist avaliku parkimisalaga ja linn ei ole hoonestajale servituudi seadmisega üle andnud haldusfunktsioonina parkimisjärelevalve teostamist. Piirang tasule parkimise

eest muudele sõidukitele seati põhjusel, et hoonestaja ei rakendaks madalamat tasu kui linn, millega soodustaks parkimist servituudi alal asuvas parklas.

Vändra Alevivolikogu ja Alevivalitsus:

1. Aruande lisana olevas tabelis on kohalikele omavalitsustele esitatud üldine soovitus (puudutab ka Vändra alevit) enne averusprojekti tehingu sõlmimist hinnata, kas selle puhul ei ole vajalik kohaldada riigihangete seadust. Arvamusena oodatakse kohalike omavalitsuse vastust selle täitmise kohta jah/ ei vormis.

Soovitusena esitatu saab olla suunatud üksnes isikutele, kes ei ole soovitusel tulenevat eelnevalt täitnud.

Vändra alevi osas on kontrolliaruande punktis 23 esitatud Riigikontrolli väide, et „Ainukesena andis ehitustööde kontsessiooniseaduse tähenduses korrektselt Vändra alev ja sõlmis selleks kontsessioonikokkuleppe. Ülejäänud juhtudel riigihangete seadust ei järgitud.“

2. Keeruline on anda vastust tabelist tuleneva rakendatava meetme ellurakendamise tähtsaja kohta. Soovituse kohaselt mõeldakse selle all tegevusi, mis leiavad aset enne tehingu sõlmimist. Konkreetset täitmise tähtaega on anda võimatu, kui sarnaseid averusprojekte lähitulevikus ei plaanita.

3. Kontrolliaruande punktis 37 on avaldatud omavalitsuste osas teine üldine väide, kus Riigikontroll leiab, et „... paraku on soov lahendada omavalitsuse ees seisev probleem võimalikult kiiresti tinginud ikka otsustamise averuse kasuks.“

Ka see ei ole Vändra alevi suhtes korrektne. Kiirustamisest ei saa juttu olla, kui samal ajal on aruande punktis 52 selgelt välja toodud, et „Vändra alev plaanis ajakohase tervishoiukeskuse rajamist juba alates aastast 2003, otsides selleks finantseerimisvõimalusi ja koostööpartnereid.“

Järelikult on tõendatud, et Vändra alev püüdis enne averuse kasuks otsustamist leida pikka aega teisi alternatiivseid lahendusi investeeringuks, mis paraku ei õnnestunud. Seda selgitati ka Riigikontrollile antud intervjuus. Averus oli viimaseks võimaluseks Vändra alevi jaoks elanikkonnale osutatavate elutähtsate teenuste kvaliteedi tõusuks.

4. Audituaruandes on Riigikontroll asunud seisukohale, et Vändra alev ei ole olulises osas kajastanud raamatupidamises õigesti rahalisi kohustusi. Ettepanekuid meile selles osas eraldi tehtud ei ole. Leiame, et tervikuna on ebaselge, mida averusprojekti puhul, eriti Vändra alevi juhtumil, saab üldse pidada „õigeks“ kajastamiseks.

- Raamatupidamise üldeeskirja (edaspidi eeskiri) § 48 lg 1 kohaselt tuleb kohustuste kajastamisel lähtuda RTJ 3, RTJ 8 ja RTJ 9 (mitte RTJ 17) kehtestatud põhimõtetest.

- Eeskirja § 48 lg 11 reguleerib teenuste kontsessiooni infrastruktuuri objektide arvelevõtmist, mis jõustus 13.3.2009.

- Eeskirja rakendussätete § 58 lg 4 tuleneb, et määruse § 48 lõikes 11 sätestatud arvestuspõhimõtteid kohaldatakse aruandeperioodide kohta, mis algavad 2009. aasta 1. jaanuaril või hiljem.

- Vändra alev on oma Tervishoiukeskuse ehituseks korraldanud ehitustööde kontsessiooni riigihanke 2008. aasta esimeses kvartalis.

- Hankemenetlus lõpetati hankalepingu sõlmimisega septembris 2008.

- Tol ajahetkel antud põhimõtteid kajastanud RTJ 17 osutus riigikohtu otsuse nr 3-4-1-14-08 järgi omavalitsuste jaoks soovituslikuks.

Ei saa raamatupidamislikult pidada kohustuse „õige“ kajastamise kriteeriumiks ainult seda, et rendimaksete asemel kajastataks kohustus pikaajalise kohustusena. „Õige“ saab siinjuures olla raamatupidamislik kajastatus lisaks veel siis, kui sealjuures on ka kohustuse suurus leitud õigesti.

Oleme arvamusel, et eeskirja § 48 lg 11 tulenevat kohustust ei saa tehniliselt rakendada enne, kui Rahandusministeeriumi poolt töötatakse välja ka ühtne vastav arvestusmetoodika.

Sama seisukohta on kontrolliaruandes väljendanud sisuliselt ka Riigikontroll aruande punktis 57, väites, et „... kontsessioonikokkulepetest tulenevate kohustuste raamatupidamislik kajastamine peab olema ühtne ja ühetaoline kõigis omavalitsustes.“

Pikaajaliste kohustuste maht on tänaseks omavalitsuse tuleviku ja arengu jaoks olulise tähtsusega arvnäitaja, mida aluseks võttes tehakse otsuseid edaspidiste arengustrateegiade osas pikas perspektiivis. Samas on finantsspetsialistide hinnangul võimalik seda arvnäitajat leida erinevate meetodike järgi, jõudes seejuures ka erinevate tulemusteni. Olgu võrdluseks siinkohal esitatud näide, kus ühisveevärgi- ja kanalisatsiooniseaduse § 6 kohustab samal ajal vee-ettevõtjat töötama välja ühtse arvestusmetoodika isegi ühisveevärgi ja kanalisatsiooniga liitumistasu kehtestamise jaoks. Ühtse meetoodika puudumine ühisveevärgi- ja kanalisatsiooniseaduse sätte kõrval tunduvalt olulisemas küsimuses on absurdne.

Leiame, et kuniks antud ühtne meetoodika puudub, on nõue kajastada antud averusprojekte ministeeriumi poolt nõutud moel Rahandusministeeriumil suvaotsus, mis ei ole kooskõlas omavalitsuste põhiseaduslike tagatiste ja õigusriigi põhimõtetega. Meetoodika puudumine võimaldab sõltuvalt kasutatavast arvestusmeetodist kohustuse suurust kunstlikult kujundada, mistõttu ei pruugi tulem olla objektiivne ja seeläbi ei võimalda situatsioon kõiki omavalitsusi võrdselt kohelda. Olgu siinkohal mainitud, et ka Vändra alevile ministeeriumi poolt üles võetud kohustuse suuruse arvestamise põhialused ei ole meile selgelt teada ja arusaadavad ning mingit seletuskirja kasutatud arvestuskäigu kohta meile ei ole teadaolevalt esitatud.

5. Averusprojektide kajastamine ja sellega seotud detailid ja põhimõtted ei ole lõplikult ja üheselt selged ka Rahandusministeeriumil. Seega pole võimalik otsustada, milline kajastus on õige ja milline mitte. Aruande punktis 58 on Riigikontroll ka ise välja toonud asjaolu, et Vändra aleviga analoogilise skeemiga ellu viidud projekti Toilas ei ole ministeeriumi poolt peetud vajalikuks kajastada selle omavalitsuse pikaajalise kohustusena. Antud asjaolu on otseseks kinnituseks, et ühtsete põhimõtete puudumine võimaldab omavalitsusi samas olukorras erinevalt kohelda, luues ühe jaoks kaugeleulatuvaid tagajärgi, teise jaoks mitte. Kuna antud küsimuse püstitamine puudutab ka Vändra alevi projekti, vajaks paralleelselt kaalumist antud näite puhul mitte üksnes see, kas ministeerium peaks kajastama Toila projekti analoogiliselt Vändra alevi tervishoiukeskuse projektiga, vaid ka see, et sarnaselt Toila lasteaiaga ei peaks kajastama omavalitsuse pikaajalise kohustusena ka Vändra alevi averusprojekti.

6. Auditi aruandes olevas tabelis on Riigikontrolli asunud seisukohale, et Vändra alev ei ole olulises osas projekti eelhindamise käigus selgitanud välja, kas avaliku ja erasektori koostöövorm on muude võimaluste kõrval parim. Leiame, et antud seisukoht ei ole korrektne just käesoleva arvamuse punktis 2 tulenevat arvesse võttes. Et averus ei pruugi olla kõige paremaks vormiks, oli meile teada. Seda kinnitab selgelt asjaolu, et eelnevalt püüti Vändra alevi poolt antud projekti elluviimiseks hankida rahalisi vahendeid hoopis erinevatest toetusfondidest. Lisaks algatati projekt averusena kindlas teadmises, et sarnased kontsessioonid ei suurenda omavalitsuse võlakohustust. Esitasime Riigikontrollile intervjuu käigus ka tunnustatud auditiortfirma Ernst & Young poolt koostatud ja levitatud infolehe, milles tutvustati n-ö PPP eeliseid ja kinnitati, et sellised projektid ei suurenda omavalitsuste kohustusi.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
Avaliku ja erasektori koostöö ebaselgus seadustes 17. Soovitus rahandusministrile: Töötada 2012. aasta jooksul välja averuse ehk avaliku ja erasektori koostöö rakenduslik mudel ja avalikustada see Rahandusministeeriumi veebilehel. (p 14–16)	Rahandusministri vastus: Nõustamise raames averusega seotud küsimustele antud vastused kuvatakse e-riigihangete keskkonnas korduma kippuvate küsimuste rubriigis. Teemat analüüsitakse riigihangete direktiivide eelnõude läbitöötamise raames. 2012. aastal avaldatakse e-riigihangete infoportaalis kontsessioonide ja averusprojekte tutvustav dokument (sh Euroopa Kohtu seisukohad ning seisukohad erialasest kirjandusest).
18. Soovitus Eesti Linnade Liidule ja Eesti Maaomavalitsuste Liidule: Osaleda aktiivselt averuse ehk avaliku ja erasektori koostöö rakendusliku mudeli väljatöötamisel ja anda oma panus, et koguda infot projektide kohta, mida omavalitsused on ellu viinud koostöös erasektoriga. (p 14–16)	Eesti Linnade Liidu vastus: Eesti Linnade Liit on valmis koostööks Rahandusministeeriumiga, et koostada võimalikeks edaspidisteks koostöövormideks avaliku ja erasektori vahel reeglid, mis aitaksid vältida maksumaksjale ebamõistlikult koormavat järeldust. Lisaks riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste seniste koostöölepete analüüsimisele tuleb analüüsida partnerluse euroopalikke põhimõtteid ja mudeli või reeglite väljatöötamisel neid rakendada. Arvame, et küsitavate majanduslike tagajärgedega otsuste tegemisele või tegemisele kallutamisele järgneva vastutuse sätestamine hajutaks soovimatuid olukordi mudeli koostamisest intensiivsemalt. Eesti Maaomavalitsuste Liidu vastus: Eesti Maaomavalitsuste Liit on valmis koostööks Rahandusministeeriumiga, kellele on suunatud soovitus töötada välja averuse rakenduslik mudel ja avalikustada see Rahandusministeeriumi veebilehel. Loodetavasti aitab nimetatud mudeli väljatöötamine kaasa puuduste ja vigade vältimisele, mis on välja toodud kontrolliaruandes.
Projektide eelhindamine 39. Soovitus auditeeritud projektidega seotud valla- ja linnavolikogudele: kaaludes, kas otsustada vallale või linnale pikaajalisi rahalisi kohustusi kaasa toova averusprojekti kasuks, nõuda vastava otsuse eelnõu juurde alati lisamaterjale, kus on rahalisest küljest analüüsitud projekti tasuvust võrreldes muude alternatiividega. (p 33–38)	Viimsi Vallavalitsuse vastus: Vald on alati hinnanud kohustuste võtmise korral võimalikke kaasnevaid kulusid ning hinnanud ka alternatiive soovitud eesmärkide realiseerimiseks. Samas tuleb tõdeda, et sellised hinnangud ei ole alati vormistatud viisil, mis võimaldaks neid igakordselt siduda (ja ka tagantjärele tuvastada) kohustuse võtmiseks tehtud otsustusega. Kuna juba praegu analüüsitakse iga kohustuse võtmise juures selle lühi- ja pikaajalist mõju valla eelarvele, ei ole vajalik ette võtta märkimisväärseid lisasamme, tuleb langetada selge otsus edaspidi võetavate kohustuste arutelude juurde lisada dokumenteeritud kujul hinnang/analüüs projekti kulukuse ja alternatiivide kohta. Toila Vallavolikogu vastus: Enne vallale pikaajaliste rahalisi kohustusi kaasa toova averusprojekti kasuks otsustamist, nõuda otsuse eelnõu juurde lisamaterjale projekti tasuvusanalüüsi kohta võrreldes muude alternatiividega. Kohila Vallavalitsuse vastus: Vastavale otsusele lisatakse seletuskiri, milles tuuakse välja projekti rakendamiseks vajalikud kulutused ja eeldatavad tulud. Käsitletavas osas kirjeldatakse ka projekti mõjusid kohalike omavalitsuste eelarvetele ning esitatakse kaudsete kulutuste prognoosid. Haldusakti põhjenduses märgitakse kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud. Rakendatakse kohe. Ridala Vallavolikogu vastus: Rakendatakse jooksvalt, vastavalt vajadusele. Kuusalu Vallavalitsuse vastus: Enne uute averusprojektide kasuks otsustamist lisame otsuse juurde alternatiivsed tasuvust võrdlevad analüüsid. Jõhvi Vallavalitsuse vastus: Vallavalitsus koostab eelnõu juurde averusprojekti tasuvusanalüüsi. Audru Vallavolikogu ja Vallavalitsuse vastus: Audru vald ei plaani sõlmida averusprojektide lepinguid, mis tooksid endaga kaasa pikaajalisi rahalisi

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	kohustusi. Värskas Vallavalitsuses vastus: Auditeeritud averusprojekt ei toonud omavalitsusele juurde rahalisi kohustusi. Eelnevalt oli koostatud objekti teostavus- ja tasuvusanalüüsid. Samas tuleb väga põhjalikult kaaluda ja analüüsida iga averusprojekti põhjendatust ja tasuvust kaasates selleks erinevaid spetsialiste. Riigikontrolli poolt antud soovitusel võtame arvesse ja vajadusel täiendame vallavara kasutamise ja käsutamise korda. Rakvere Linnavalitsuses vastus: Lisame ka täna linnale kohustusi toova projekti juurde materjalid, kus täpselt selguvad linnale kaasatootavad kohustused. Kajastame jätkuvalt võetavad kohustused linna raamatupidamises. Otsuses toome välja põhjendused, miks on kohustuste elluviimiseks vajalik kaasata erakapitali ja milline on omavalitsuse enda võimekus iseseisvalt tegevust ellu viia. Hindame alternatiivi viia projekt ellu, kaasates laenukapitali omavalitsuse või omavalitsusele kuuluva ühingu poolt. Haanja Vallavalitsuses vastus: Haanja vald, võttes pikaajalisi rahalisi kohustusi averusprojektide raames, lisab eelnõu juurde rahalise analüüsi, kus võrreldakse averusprojekti tasuvust muude alternatiividega. Narva Linnavalitsuses vastus: Saab rakendada järgmiste averusprojektide puhul. Pärnu Linnavalitsuses vastus: Edaspidiselt esitada eelnõu juurde alternatiivsete võimaluste finantsanalüüs. Tallinna Linnavolikogu vastus: Tallinna linn on averusprojektide kavandamisel alati analüüsinud averusprojekti tasuvust ning otstarbekust võrreldes muude võimalike alternatiividega. Tulevikus kaaluda igakordselt.
Toila lasteaia averusprojekt 50. Soovitus Toila Vallavolikogule: võtta seisukoht, kas Toila lasteaia averusprojekti käigus tehtud tehingud on õiguspärased, ja tagada finantsaruandluses projektiga seotud rahalise kohustuse suuruse täpne kajastamine. (p 45–49)	Toila Vallavolikogu vastus: Rahandusministeeriumi nõudel ning audiitori arvamusele toetudes kavatseb Toila vallavalitsus teha vajalikud korrektuurid finantsaruandluses. Kohustuste kajastamise muutmise vajadusel tehakse vajalikud muudatused majandusaasta aruandes.
Võlakoormuse arvestus 59. Soovitus rahandusministrile: Võtta Toila lasteaia averusprojektiga seotud pikaajalised rahalised kohustused arvesse omavalitsuse võlakoormuse arvestuses. (p 51–58)	Rahandusministri vastus: Oleme võtnud töösse Toila lasteaia lepinguga sarnaste tehingute analüüsi. Selle tulemusena on võimalik teha otsus, kas Toila lasteaia averusega seotud pikaajalisi rahalisi kohustusi tuleb arvestada omavalitsuse võlakoormuse arvestuses või mitte.
Riigihangete seaduse kohaldatavus 76. Soovitus auditeeritud projektidega seotud valdadele ja linnadele: enne kui sõlmitakse tehing, mis sisaldab hoonestusõiguse konkursi korraldamist, hinnata, kas tegemist on averuse ehk avaliku ja erasektori koostööga, mille puhul tuleb kohaldada riigihangete seadust. (p 69–75)	Viimsi Vallavalitsuses vastus: Vald ootab huviga vastavaid täpsustavaid sätteid riigihangete seaduses. Samas on võimalik Riigikontrolli aruandes toodud määratlust kasutades selgemini piiritleda averusprojekte ning seeläbi valida ka õige menetlusviis. Ei vaja eraldi meetmeid ega tähtaega, vaid tuleb iga projekti sisu analüüsida, kasutades Riigikontrolli suuniseid. Toila Vallavolikogu vastus: Enne kui sõlmitakse tehing, mis sisaldab hoonestusõiguse konkursi korraldamist, hinnatakse, kas tegemist on averusega, mille puhul tuleb kohaldada riigihangete seadust. Rakendatakse enne igat samalaadset projekti. Kohila Vallavalitsuses vastus: Juhul, kui tegemist on averusega, siis korraldatakse riigihange. Rakendatakse koheselt. Ridala Vallavolikogu vastus: Rakendatakse jooksvalt, vastavalt vajadusele. Kuusalu Vallavalitsuses vastus: Rakendatavaks meetmeks on Riigihangete seaduse § 131 alusel kehtestatav „Hangetekord”. Ellurakendamise tähtaeg: 1.6.2012 Jõhvi Vallavalitsuses vastus: Enne tehingu ettevalmistamist esitab vallavalitsuse õigusnõunik igakordselt vastava õigusliku hinnangu. Audru Vallavolikogu ja Vallavalitsuses vastus: Täiendame vallahangete korda. Audru vallavolikogu määrus „Audru Vallavalitsuses ja valla hallatavates asutustes hankemenetluse läbiviimise kord”, 11.2.2008, nr 37. Värskas Vallavalitsuses vastus: Riigikontrolli aktis on välja toodud see, et averust reguleerivad õigusaktid ei ole üheselt mõistetavad ja teoreetiline

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	käsitlus ei ole selge ning seesuguseks koostööks puuduvad juhtnöörid. Ootame seadusandjalt riigihangete seadusesse ehituse kontsessiooni andmise mõiste täpsustust, et selgelt aru saada, millal peab kinni pidama riigihangete seadusest ja millal piisab oma vara kasutamise käsutamise korra järgimisest. Vajadusel töötada välja kriteeriumid riigihankemenetluse kohustuslikkuse osas. Täpsustuste sisseviimisel vaatame üle enda õigusaktid ja viime sisse vastavad parandused. Rakvere Linnavalitsuse vastus: Soovitust täidame ka täna. Analüüsimise pidevalt seaduse alusel riigihanke väljakuulutamise vajadust ja viise. Arvestame riigihanke protsessi erisustega projektide elluviimisel. Haanja Vallavalitsuse vastus: Haanja vald, enne kui sõlmib tehingu, mis sisaldab hoonestusõiguste konkursi korraldamist, hindab, kas tegemist on averusega, mille puhul tuleb kohaldada riigihangete seadust. Narva Linnavalitsuse vastus: Praktikast on kogemus sellise protseduuri jaoks juba olemas. Kuid need toimingud ei olnud omavahel seotud, vaid tekkisid majanduslanguse tõttu. Pärnu Linnavalitsuse vastus: Edaspidiselt vastava põhjenduse esitamine eelnõus või selle seletuskirjas, millega korraldatakse hoonestusõiguse seadmise konkurss. Tallinna Linnavolikogu vastus: Tallinna linn on averusprojektide kavandamisel alati analüüsinud, kas kavandatava projekti elluviimisel on vajalik järgida riigihangete seaduse sätteid. Tallinna linn on analüüsi teostamisel pöördunud seisukoha saamiseks ka hankijaid riigihangete seaduse rakendamise küsimustes nõustava valitsusasutuse poole, kes on asunud seisukohale, et hoonestusõiguse seadmine ei ole riigihanke objekt, ega allu RHS-i regulatsioonile ning RHS § 14 lg 1 p 6 kohaselt ei ole hankija kohustatud RHS-is sätestatud korda rakendama, kui leping sõlmitakse kinnisasja või sellega seotud õiguste omandamiseks, üürimiseks või rentimiseks, sõltumata lepingu liigist. Tulevikus hinnata igakordselt.
77. Soovitus rahandusministrile: töötada välja kriteeriumid, mille alusel oleks võimalik hinnata riigihankemenetluse korraldamise kohustuslikkust juhul, kui projekt sisaldab endas nii tavalise maakasutuse tunnuseid (rendile andmine või hoonestusõiguse seadmine ilma täpselt piiritlemata kohustusteta) kui ka averuse ehk avaliku ja erasektori koostöö tunnuseid (rendile andmine või hoonestusõiguse seadmine koos selgelt piiritletud kohustusega püstitada just see ehitus või osutada just sellist teenust, et lahendada mõnda omavalitsuse ees seisvat probleemi). (p 69–75)	Rahandusministri vastus: Leiame, et soovitud kriteeriumide väljatöötamine ei ole mõistlik ega võimalik, kuivõrd iga konkreetne juhtum on iseloomulike tunnustega ning sellise juhise üldistusaste oleks kaaspõhiseks kasutamiseks liiga kõrge. Rahandusministeerium tegeleb riigihangete seaduse (RHS) nõustamise raames seaduse tõlgendamisega ning nõustab asjaomaseid isikuid vastavates raamides. See tähendab, et me nõustame isikuid muu hulgas ka kaasusepõhiselt ja anname juhtnööre konkreetsetele asjaoludele tuginedes. Eelnimetatud nõustamisfunktsiooni raames ei tee ministeerium hankija eest otsuseid ega hajuta seeläbi hankija riske – konkreetse kaasuse osas teeb lõpliku ja siduva otsustuse hankija ise.
Avaliku ja erakoostöö ühisettevõtte kaudu 88. Soovitus rahandusministrile: Täiendada riigihangete seadust, arvestades Euroopa Liidu õigust ja kohtupraktikat, et hankija saaks avaliku ja erasektori koostöös ühisettevõtte kaudu tugineda riigihangete seadusele. (p 82–87)	Rahandusministri vastus: Kõik riigihangete seaduse muudatused teostatakse Euroopa Komisjoni poolt välja töötatud kolme uue riigihankeid reguleeriva direktiivi ülevõtmisega koos. Esialgne direktiivide ülevõtmise tähtaeg on 30.6.2014.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärgiks on anda hinnang omavalitsuste ja nende ühingute tegevusele 15 averusprojekti elluviimisel.

Positiivse hinnangu andmise kriteeriumid

- Averusprojekti korraldamiseks on seaduses ettenähtud juhtudel korraldatud vastav riigihanke menetlus või kontsessioon (RHS § 15 lg 1, § 4 lg 4, § 17 lg 4, § 3, § 26 lg 2 ja 3; EÜ asutamislepingu art 12, 43, 49; direktiivid 2004/17/EÜ, 31. märts 2004, p 9 ja 2004/18/EÜ, 31. märts 2004, p 2; ECJ 7.12.2000, kaasus C-324/98, ECJ 13.10.2005, kaasus C-458/03 Parking Brixen, C-31/87, Beentjees ja C-243/89, Storebelt);
- Finantskohustusi kajastatakse kooskõlas seaduste ja raamatupidamise hea tavaga (riigi raamatupidamise üldeeskiri § 48 lg 1, 10 ja 11);
- Korraldatakse projektide eelhindamine vastavalt põhimõttele, et avalike teenuste osutamine peab toimuma soodsaimatel tingimustel (kohaliku omavalitsuse korralduse seadus § 3 p 7).

Auditi ulatus ja käsitusviis

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI (Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon) auditistandardi rakendussuunisega ISSAI 4100 „Finantsaruannete auditist eraldi tehtava vastavusauditi suunised“. Standardi järgi tuleb audit kavandada ja sooritada viisil, mis võimaldab anda auditeeritud ulatuses piisava kindlustunde, et vead ja ebareeglipärasused auditeeritava tegevuses ning seadusevastased teod avastatakse. Auditi käigus koguti piisavalt asjakohast tõendusmaterjali, et veenduda, kas konkreetset valdkonda puudutav info on olulises osas kooskõlas auditi kriteeriumidega ja toetab ka tehtud tähelepanekuid.

Auditeeritud averusprojektid valiti välja kinnistusraamatu, riigihangete registri ning meedias ilmunud asjaomaste artiklite analüüsimise tulemusel. Kõigi auditeeritud projektide osas viidi läbi intervjuud ja audititoimingud averusprojektiga seotud kohaliku omavalitsuse üksuses või tema ühingu kohapeal, lisaks küsiti analüüsimiseks välja asjaomased materjalid (lepingud, nende aluseks olnud haldusaktid), tehti päringuid asjaomastes andmebaasides.

Auditi lõpetamise aeg:

Audit lõpetati jaanuaris 2012. Peamised audititoimingud tehti maist septembrini 2011.

Auditi meeskond:

Auditijuht Illar Tõnisson, vanemaudiitorid Rait Sannik ja Taavi Mölder, finantsarvestusega seotud toiminguid tegid lisaks vanemaudiitor Katrin Eller ja audiitor Kadri Tenno.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.9/12/50049/48.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid avaliku ja erasektori koostööprojektidega seotud valdkonnas

21.4.2010 – Riigihangete korraldamine valla ja linna asutatud ning osalusega äriühingutes, sihtasutustes ja mittetulundusühingutes

18.9.2009 – Riigi tegevus projekti „Koolid korda!“ elluviimisel

30.5.2008 – Ehitushangete korraldus valdades ja linnades

10.7.2006 – Kultuuriministeeriumi poolt omavalitsustele eraldatud investeeringud

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa: auditi käigus tehtud intervjuud

Kuupäev	Intervjueeritu	Kohtumisel osalejad
10.5.2011	AS Rakvere Soojus	Sven Trofimov (juhatuse liige); Aivar Ljaš (juhatuse liige)
13.5.2011	Ridala vald	Helen Koppa (abivallavanem); Tiit Koel (Läänemaa Omavalitsuste Liidu keskkonnaspetsialist)
18.5.2011	Kohila vald	Heiki Hepner (vallavanem); Argo Luik (abivallavanem); Ahto Järvela (vallasekretär)
20.5.2011	OÜ Viimsi Haldus	Tähve Milt (Viimsi valla rahandusameti juhataja); Heiki Virronen (OÜ Viimsi Haldus juhatuse liige)
1.6.2011	Värska vald	Raul Kudre (vallavanem); Martin Sulp (vallasekretär)
3.6.2011	Haanja vald	Jüri Gotmans (vallavanem); Anu Nirk (pearaamatupidaja)
8.6.2011	Pärnu linn	Karin Pärman (linnavara peaspetsialist)
9.6.2011	Audru vald	Margus Joonas (vallavanem)
10.6.2011	Vändra alev	Piret Müür (arendus- ja õigusnõunik)
16.6.2011	Kuusalu vald	Tõnu Ammusaar (abivallavanem); Eve Mölder (pearaamatupidaja); Kadi Raudla (vallaarhitekt)
29.6.2011	Narva linn	Aleksander Ljudvig (abilinnapea); Movses Martirosjan (jurist); Raissa Lihhuša (rahandusameti direktor)
30.6.2011	Jõhvi vald	Priit-Aulis Kessler (abivallavanem); Jüri Nael (hankespetsialist); Indrek Arming (õigusspetsialist)
20.7.2011	Tallinna Linnavaaramet	Einike Uri (juhataja); Tiit Mäger (õigusosakonna juhataja); Eve Must (eelarve peaspetsialist); Priit Pärtelpoeg (juhataja asetäitja)
30.8.2011	Toila vald	Tiit Salvan (vallavanem); Jana Kangur (vallasekretär)
7.9.2011	Tallinna Linnakantselei	Väino Sarnet (linna sisekontrolöri teenistuse ekspert)