

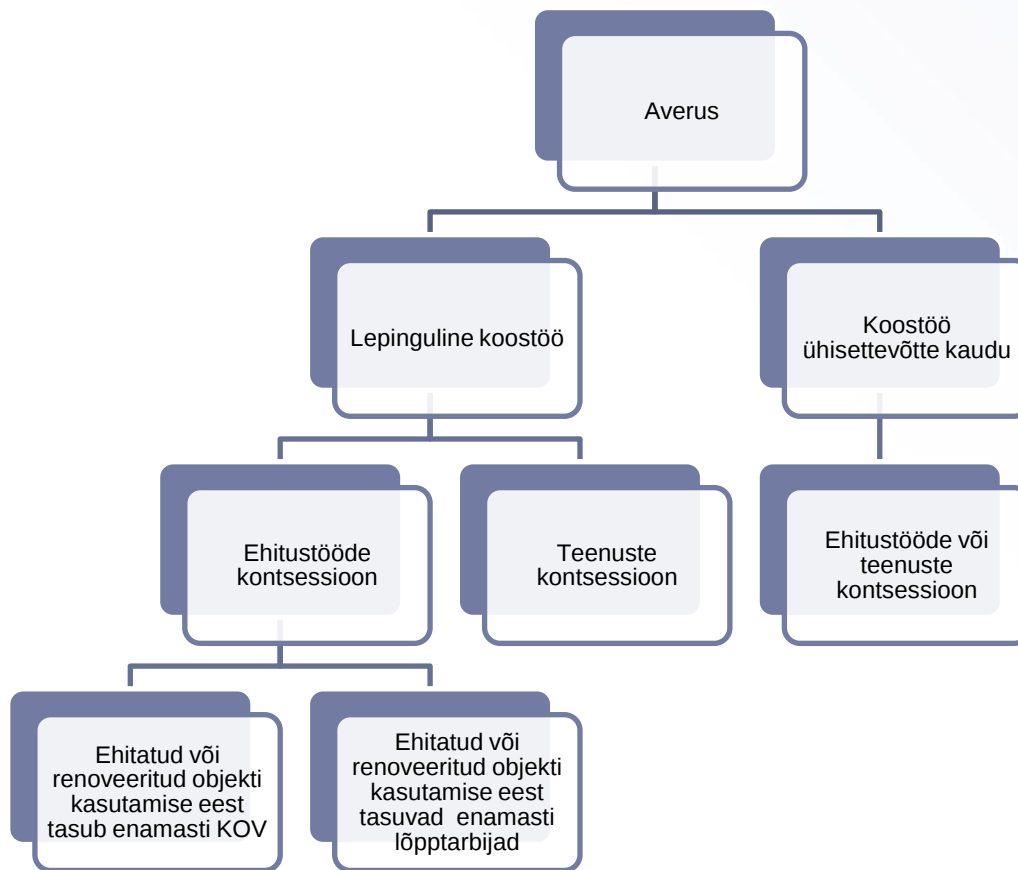
Riigikontrolli audit

“Avaliku ja erasektori koostöö kohalikes omavalitsustes”

Kas omavalitsuste averusprojektid on läbipaistvad?
Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjonis 05.04.2012

Riigikontrolli kohaliku omavalitsuse auditi osakond

Auditeeritud averusprojektide liigid



Auditeeritud averusprojektid (Riigikontrolli käsitluse alusel)

- 1 institutsionaalne partnerlusprojekt (Tallinna Linnahall);
- 3 teenuste kontsessiooni (jäätmavedu Läänemaal; majutusteenus ja toitlustamine Rogosi mõisas; soojatarne Rakveres);
- 10 ehitustööde kontsessiooni, millest:
 - 6 juhul üüris KOV objekti tagasi, võttes endale rahalisi kohustusi (Tallinna Loopealse sotsiaalelamud; Narva hooldekodu; Toila lasteaed; Kuusalu spordikompleks; Viimsi spordiväljakud; Vändra tervisekeskus);
 - 4 juhul tagasiüürimist ei toimunud (Audru ringrada; Jõhvi parkimishoone; Pärnu mudaravila parkla; Koidula piiripunkti parkla)

Põhijäreldused

- Rohkem kui poolte Riigikontrolli poolt auditeeritud projektide puhul ei saanud kohalikud omavalitsused aru, et nende poolt teostatava projekti puhul võiks olla tegemist averusprojektiga, mida ellu viies tuleb arvestada mitmete erinevate seaduste nõudeid.
- Põhjused:
 - averusprojekte reguleeriv ebaselge õigusruum;
 - umbmäärane teoreetiline käsitlus;
 - praktiliseks tegevuseks vajalike juhtnööride puudumine.

Näiteid projektidest – Vändra tervisekeskus



Näiteid projektidest – Vändra tervisekeskus

- Eesmärgiks oli ehitada sotsiaal- ja tervishoiuteenuste osutamiseks alevis ja selle lähipiirkonnas üks multifunktsionaalne hoone. Projekti kaasati omavalitsusasutuse (Vändra Alevi Hoolekandekeskus) kõrval ka perearstid ja hoolekandeteenuseid pakkuv ettevõte.
- 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.

Näiteid projektidest – Vändra tervisekeskus

- Rahandusministeerium asus Vändra tervishoiukeskuse projektist teada saades seisukohale, et projekt on alevile kaasa toonud pikaajalisi võlakohustusi 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 üürnike poolt tasumisele kuuluvate üürimaksetega). Ministeeriumi arvutuse kohaselt tõusis Vändra alevi võlakoormus 2009. aastal 156%-ni alevi eelarvetuludest, kusjuures 2008. aastal oli see vaid 9%.
- Suur laenukoormus põhjustab laenukeelu ja teeb võimatuks järgmiste suurte arenduste elluviimise.

Näiteid projektidest – Toila lasteaed



Näiteid projektidest – Toila lasteaed

- 2000. aastate alguses jõuti järeldusele, et olemasoleva munitsipaallasteaia olud on kitsad. Telliti konsultatsioonifirmalt OÜ Foronte analüüs, kuidas lasteaia pidamisega jätkata;
- OÜ Foronte üks pakutud alternatiive oli lasteaia pidamise andmine erakätesse;
- Kuulutati välja enampakkumise vana lasteaia hoone müügiks, kuulutuses polnud sõnagi uue lasteaia ehitamisest;
- Ainuke pakkuja enampakkumisel oli eelanalüüsi koostanud OÜ Foronte, kellele oli projekti konsultandina teada kavandatava kinnisvaraarenduse tegelik sisu ja võimalused

Näiteid projektidest – Toila lasteaed

- 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 lasteaia teenust vähemalt 20 aasta vältel.
- 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 kõik kokkulepped lasteaeda võetavate laste osas.
- Lasteaia teenuse osutamise eest peaks vald lepingu järgi tasuma aastatasu, mis kuulub iga-aastaselt suurendamisele vastavalt Statistikaameti avaldatavale tarbijahinnaindeksile.

Näiteid projektidest – Toila lasteaed

- Tasu tõstnud märkimisväärselt suuremas ulatuses: 2006. aastal oli see 1840 eurot iga lasteaiakoha pealt, 2011. aastal on tõusnud 4218 euronni ehk 129%, kuigi tarbijahinnaindeks on samal ajal tõusnud vaid 27%.
- Vallavalitsus jättis pikaajalise võlakohustusena bilansis kajastamata lasteaiateenuse ostmisega seotud kohustused. Kui teenust ostetaks sisse 20 aastaks, nagu lepingus on ette nähtud, oleks kajastamata summa ligikaudu 2,88 miljonit eurot (nüüdisväärtuses).
- Rahandusministeerium Toila valla lasteaiaga seotud kohustusi omavalitsuste võlakohustuste arvestuses kajastanud ei ole.

Põhijäreldused

- Rahalisi kohustusi kaasa toonud projektide puhul on regulatsioonide puudumine võimaldanud omavalitsustel sõlmida lepinguid, kus tulevased rahalised kohustused on fikseeritud nii umbmääraselt, et neid ei ole kellelgi võimalik täpselt välja arvutada.

Tulemus:

- enne projekti lõppu pole avalikkusele teada palju projekt võrreldes alternatiividega (nt projekti elluviimine pangalaenu abil) maksab.

Näiteid projektidest – Narva hooldekodu

- Narva linna soovis ehitada sotsiaalmaja. Et saada linna kasutusse hooldekodu pidamiseks sobivaid ruume, kuulutas Narva linn välja avaliku rendikonkursi. Konkursi võitjaks kuulutati osaühing, kellega sõlmiti juunis 2009 leping, kus lepidi 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. Narva linn oli nendele kahele linna kinnistule (Daumani 4b ja 4c) seadnud 2005. aastal hoonestusõiguse 50 aastaks tingimusel, et sinna püstitataks parkla ja suvekohvik.

Näiteid projektidest – Narva hooldekodu

- Hoonestaja oma kohustust ei täitnud ja müüs aastal 2007 mõlema kinnistu hoonestusõigused linna loal ja kopsaka vaheltkasu eest 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.
- 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.

Põhijäreldused

- 14 averusest üheksa puhul ei olnud erapartneri valimisel lähtutud riigihangete seadusest.
- Kümnest ehitustööde kontsessioonist oli riigihankemenetlus läbi viidud ainult ühel juhul (Vändra alev).
- Kõigil kolmel juhul, kui koostöö erapartneriga seisnes teenuste osutamises, oli riigihangete seadust järgitud.

Põhijäreldused

- Kuuest kohalikule omavalitsusele rahalisi kohustusi kaasa toonud projektist oli neljal juhul jäetud kohustuse olemasolu oma aastaaruannetes näitamata;
- Rahalisi kohustusi kaasa toonud projektide puhul oli otsustamise averuse kasuks tinginud enamjaolt auditeeritavate soovist vältida seaduses kohalikule omavalitsusele 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, tahaplaanile jäi kompetentsus averusprojektiga seotud valdkonnas.

Põhijäreldused

- Enne averuse kasuks otsustamist ei analüüsitud ühelgi juhul, kas averuse eelistamine teistele koostöövormidele on põhjendatud.
- Samuti ei viidud läbi põhjalikke riskihindamisi ega üritatud strateegiliselt lahti mõtestada omavalitsuse sidumist pikaajaliste rahaliste kohustustega, s.o projekti läbiviimist tulevaste põlvkondade arvelt.
- Samas oli mõnel juhul põhjalikult analüüsitud projekti ehituslikku ja majanduslikku osa (Tallinna Loopealse elamud, Vändra Tervisekeskus, Värskas Koidula piiripunkti parkla jt).

Soovitusi

- Töötada 2012.aasta jooksul välja averuse rakenduslik mudel ja avalikustada see Rahandusministeeriumi veebilehel;
- Käsitleda omavalitsuste võlakoormuse arvestuses pikaajalisi rahalisi kohustusi ühetaoliselt;
- Töötada välja kriteeriumid, mille alusel oleks võimalik hinnata riigihankemenetluse läbiviimise kohustuslikkust juhul, kui projekt sisaldab endas nii tavalise maakasutuse tunnuseid kui ka averuse tunnuseid;
- Täiendada riigihangete seadust arvestades Euroopa Liidu õiguse ja kohtupraktikat, võimaldamaks hankijal institutsionaalsete averusprojektide läbiviimisel tugineda riigihangete seadusele.