

## PPP-PROJEKTE BEI REGIONALEN SOZIAL-WIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG

Sulev Mäeltsemees  
Tallinner Technische Universität

### Abstract

The purpose of this paper is to analyze the legal and economical problems of the PPP-projects (mainly in Tallinn) and the comparative analysis of the PPP-projects in some EU countries. Unfortunately the PPP-projects in Estonia is such a new topic that there have been no scientifically qualifying publications written about it. Quite many topic-related articles have been published in journalism but the purpose of them has been mainly political. In Estonia (mainly in Tallinn) the PPP-projects have been exercised since year 2000. Since then the PPP-projects have been debated over by the state (Ministry of Finance) and the City of Tallinn about whether the PPP-projects should be counted into the debt obligations of the city or not? According to the Rural Municipality and City Budget Act a rural municipality or city may take loans, on the following conditions, the total amount of unrepaid loans shall not exceed 60 percent 20 per cent of proposed budget revenue for that budgetary year. Until 2008 Tallinn counted the costs of the PPP-projects only as yearly payments to the private sector but not as a loan. Since 2009 the new bookkeeping rules were enacted and the PPP-projects were counted upon the local government dept obligations. Thereat it is relevant to mention that the methodics of the Eurostat don't calculate PPP-projects as dept obligations of the public sector. Until now the PPP-projects in Estonia have been exercised only for some years and it has been done only for renovation of the social infrastructure objects (schools) or construction (dwelling houses, sport structures). Although the PPP-projects have been planned to be used in development of the technical infrastructures (roads) these plans haven't been accomplished yet. PPP-projects have been Tallinn-centered and the reason for this is that Tallinn has compared to other cities a lot more potential to administer and finance the complicated projects. More extensive use of the PPP-projects has been obstructed by the lack of the statewide regulations.

**Keywords:** Public Private Partnership, PPP-Model, co-operation, New Public Management, economic development, government, capital city, city council, school, dwelling house, rural municipality and city budgets act, borrowing, financial supervision

**JEL classification:** H, J, R

### Einleitung

Viele sozialwirtschaftliche Aufgaben im Bildungswesen, öffentlichen Transport usw. gehören in Estland zum Zuständigkeitsbereich von Kommunalverwaltungen. In Estland mit seiner einstufigen Kommunalverwaltung sind es Gemeinden und Städte, die nach Lösungen der Entwicklung der Infrastruktur dieser Wirtschaftszweige zu

suchen haben. Als einer der perspektivreichsten Wege, besonders in der Hauptstadt Tallinn, hat sich die Zusammenarbeit des öffentlichen und privaten Sektors in der Form von PPP-Projekten erwiesen. Leider handelt es sich bei diesen Problemen in Estland noch um eine dermaßen junge Thematik, dass es kaum Untersuchungsarbeiten und wissenschaftliche Publikationen gibt, auf die Rücksicht genommen werden könnte. Es gibt zwar diesbezügliche Artikel, die in der Presse publiziert worden sind, aber sie dienen meistens politischen Zwecken.

Dieser Artikel setzt sich zum Ziel, die rechtlich-wirtschaftlichen Problemen der Entwicklung von PPP-Projekten in Estland (vornehmlich in Tallinn) zu analysieren und in einigen anderen Staaten (vornehmlich in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union) aufzuzeigen.

### **PPP-Projekte in den anderen Staaten**

Das Konzept der PPP hat seinen Ursprung in den USA, wo ein Erfahrungshintergrund besteht, der bis in die 1940er Jahre zurückreicht. In Europa wurde das Konzept der öffentlich-privaten Partnerschaften erst in den 1980er Jahren aufgegriffen. (Glock, S. 330)

Im Jahre 1979 begann mit der Wahl von M. Thatcher zur Premierministerin des Vereinigten Königreiches von Großbritannien und Nordirland ein großflächiger Umbau der öffentlichen Verwaltung, um diese effektiver und effizienter zu gestalten. Diese Reformbewegung hat unter der Bezeichnung „*New Public Management (NPM)*“ weltweite Nachahmer unter den Regierungen gefunden. Der Infrastruktur-Ansatz entwickelte sich in den 80er und 90er Jahren des letzten Jahrhunderts und findet seine ideologische und theoretische Begründung in der Reformbewegung des NPM. Das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland ist als Mutterland des NPM als zugleich Erfinder der *Public Finance Initiative (PFI)*, welche zum weltweiten Vorbild für privat finanzierte Infrastrukturprojekte geworden ist. (Promberger, S. 202-204)

Professor Kurt Promberger (Universität Innsbruck) schreibt: „*Public Private Partnership (Öffentlich-Private Partnerschaft) sind weltweit zu einem beliebten Instrument der Politik geworden. Regierungen, insbesondere die, die sich dem dritten Weg verschrieben haben, betonen mit Nachdruck, daß Öffentlich-Private Partnerschaften ein wichtiges Mittel zur Modernisierung unserer Gesellschaft darstellen und daß die Einbeziehung von privaten Akteuren in die Bereitstellung von öffentlichen Diensten einen essentiellen Beitrag zur Erreichung politischer Ziele leisten können und damit einen gesellschaftlichen Mehrwert schaffen. PPP-s sind aber auch ein Ausdruck des herrschenden Zeitgeistes, der von Modeworten mit Symbolkraft geprägt ist. Die zunehmende Popularität wird vielleicht auch dadurch gefördert, daß das PPP-Konzept sehr projektionsoffen formuliert ist und die Entscheidungsträger – ganz gleich, ob Politiker, Spitzenbeamte, Unternehmer, Interessensvertreter, Bürger, etc – ihre Vorstellungen von Partnerschaft (Kooperation, Kollaboration, Interaktion) zwischen öffentlichem und privatem Sektor darunter subsumieren können.*“ (Promberger, S. 192)

Dr Detlef Lupp definiert: „Wichtig ist, bei Public Private Partnership von einem richtigen Begriffsverständnis auszugehen. Um ein echtes PPP-Projekt handelt es sich nur dann, wenn eine langfristige, vertraglich geregelte und entgeltliche Zusammenarbeit zwischen einem öffentlichen Auftraggeber und einem privaten Partner über den gesamten Lebenszyklus eines Bauwerks vorliegt.“ (Lupp, S. 296)

PPP ist für jene öffentlichen Körperschaften nützlich, die sich in finanziellen Schwierigkeiten befinden, während es eine Chance darstellt, sowohl für private Unternehmen (diese können ihren Gewinn und ihre Synergien mit dem öffentlichem Sektor erhöhen) als auch für Gemeinden, die beabsichtigen die eigenen Kompetenzen zu erhöhen und voll von der Partnerschaft mit dem öffentlichem Sektor zu profitieren. (Gianella, S. 236-237).

Interessant ist die Situation in Österreich. Nach Angaben von Professor K. Promberger ist Österreich eines der wenigen westlichen Industrieländer, denen es weitgehend gelungen ist, den öffentlichen Sektor vor der Auswirkungen der NPM-Reformwelle zu schützen. In vielen Ländern besteht das Hauptmotiv für die Durchführung von PPP-Projekten im öffentlichen Infrastrukturbereich in der Entlastung öffentlicher Budgets durch außerbudgetäre (private) Finanzierung. Diese Überlegungen spielen in österreichischen Bundesverwaltung – wenn überhaupt – eine zumindest untergeordnete Rolle. Im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland gibt es in Österreich keine spezifischen gesetzlichen Regelungen für PPPs. Sie können auf der Grundlage der allgemeinen zivil-, und haushaltsrechtlichen Normen unter Beachtung vergabe-, beihilfen-, gesellschafts-, steuer-, verfassungs- und arbeitsrechtlicher Regelungen und des gemeinschaftlichen Rechtsrahmens errichtet werden. Eine große Bedeutung bei der Durchführung von PPP-Projekten im Infrastrukturbereich spielt das Vergaberecht. Verglichen mit dem Vereinigten Königreich und den Niederlanden, aber auch mit der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich spielen PPP-Projekte in Österreich noch eine untergeordnete Rolle. (Promberger, S. 208-218).

Italien stellt bei der Umsetzung der Projektfinanzierung und der Anwendung der Logik des PPP einen Sonderfall dar (Gianella, S. 230). Dies zeigt sich in der unterschiedlichen Fähigkeiten der Entwicklung und Umsetzung dieser Konzepte auf den verschiedenen Ebenen der öffentlichen Verwaltung (national, regional, lokal), in den verschiedenen Landesteilen (Ober-/Mittelitalien *versus* Süditalien) und in den verschiedenen Sektoren der öffentlichen Verwaltung (Netzdienste, öffentliche Infrastrukturen, Gesundheit, Bildung, etc). Im Jahre 2006 belief sich in Italien die Gesamtsumme der im Rahmen von PPP-Projekten und Projektfinanzierungen durchgeführten Investitionen auf ca. 58 Mrd. Euro, von denen gut 32 Mrd Euro im Jahre 2006 realisiert wurden. Die Finanzierung über PPPs beträgt 30 Prozent des nationalen Marktes für öffentliche Arbeiten. Die fünf wichtigsten Bereiche der Anwendung von PPP und Projektfinanzierung sind: Netzgebundene Dienste (Wasser, Gas, Energie und Telekommunikation) 48 Prozent; Verkehr 21 Prozent; Gesundheit 9 Prozent; Parkplätze 4 Prozent und Stadterneuerung 4 Prozent. Italien ist hinter dem Vereinigten Königreich der zweitgrößte europäische PPP-Anwender im Gesundheitswesen. (Gianella, S. 230-231)

Auch in der Schweiz hat sich in den letzten Jahren die Auffassung durchgesetzt, daß es zur Bewältigung der Herausforderungen in der öffentlichen Verwaltung notwendig ist, sehr intensiv mit privaten gewinnorientierten Unternehmen im Rahmen von PPPs zu kooperieren (Gianella, S. 236). In der Schweiz war der private Sektor immer in den Bau und Betrieb von öffentlichen Infrastrukturen involviert (z. B. Abfallwirtschaft und Alptransit AG). Auf jeder Ebene der Verwaltung (föderal, kantonal und kommunal) ist die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren sehr intensiv. Ungeachtet dessen konnte sich das PPP in der Schweiz im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern bis jetzt nicht durchsetzen. Zu den Gründen, die diesen Rückstand erklären, zählt zweifelsohne die Fähigkeit der territorialen Schweizer Gemeinschaften, von den sehr günstigen Finanzierungsmöglichkeiten in der Gesamtheit zu profitieren. Die lokalen Körperschaften in der Schweiz etablieren PPP-Projekte hauptsächlich in den folgenden Sektoren: Sozialdienste (14 Prozent), Transportwesen (11,5 Prozent), Kulturgüter (10,8 Prozent), Wasser und Strom (10,5 Prozent) sowie Sportförderung (10,2 Prozent). (Gianella, S. 242)

Die ausländischen Beispiele zeigen – auf kommunaler Ebene ist es möglich und wünschenswert, PPP als alternative Form für die lokale Wirtschaftsentwicklung einzuführen.

#### **PPP-Projekte in Estnischer Wirtschaftspolitik**

Gesetze und andere staatliche Rechtsakten haben sich in Estland bisher nicht mit Regulation der mit PPP-Projekten verbundenen Problemen befasst. PPP-Projekte sind einmal im Programm der Regierung der Republik Estland erwähnt worden. Nämlich im Koalitionsvertrag der Estnischen Reformpartei, der Estnischen Zentralpartei und der Volksunion Estlands vom 2005 wurde unter Punkt „Staatlichkeit. Rechtspolitik“ gesagt, daß „19. Von der Regierungskoalition eine rechtliche Umwelt für Benutzung der Investitionen des privaten Sektors zwecks Erweisen öffentlicher Dienste geschaffen wird (PPP-Modell).“<sup>1</sup>

Das andere Dokument, worin PPP-Projekte erwähnt werden, ist der Entwicklungsplan des Wohnbaubereichs für die Jahre 2008-2013, wonach die Vision und der Hauptziel des Vorhabens darin bestehen, dass Anschaffung einer Wohnung für jeden Einwohner Estland zugänglich gemacht werden muß. Man ist bemüht, den bisherigen geringen Anteil von kommunalen und Privatwohnungen am ganzen Wohnungsfonds zu erhöhen. In diesem Zusammenhang wurde zum Ziel gesetzt, die Zahl von kommunalen Mietwohnungen bis zum Jahr 2013 um 6000 Einheiten zu erhöhen und im Rahmen von PPP 700 neue Wohnungen zu bauen.<sup>2</sup>

Die Tatsache, daß die Investitionen des öffentlichen Sektors merkbar gestiegen sind, weist auf das Bedürfnis nach Umsetzung unterschiedlicher Investitionsschemata und

---

<sup>1</sup> Koalitionsvertrag der Estnischen Reformpartei, der Estnischen Zentralpartei und der Volksunion Estlands vom 2005. [www.valitsus.ee](http://www.valitsus.ee)

<sup>2</sup> Entwicklungsplan der Wohnungsbranche Estlands für 2008-2013. [www.mkm.ee](http://www.mkm.ee)

unter anderem nach Vergrößerung des Umfanges der PPP-Projekte hin. Als der Geldumfang aller öffentlicher Ausschreibungen in 2000 insgesamt 4,7 Milliarden EEK (300 Millionen EUR) betrug, dann war dieser Betrag im Jahr 2006 auf 22,4 Milliarden EEK (1,43 Milliarden EUR) gestiegen, d.h. um fast 5 Mal<sup>3</sup>. Im Jahr 2006 wurden von Kommunalverwaltungen fast genau so viele Investitionen getätigt (4 Milliarden EEK oder 255 Millionen EUR) wie vom Staat im Jahr 2000 insgesamt. Die Zahl von öffentlichen Ausschreibungen stieg in gleicher Periode von 1 800 bis auf 8 800. Im Jahr 2007 wurden 7 408 öffentliche Ausschreibungen mit einem Gesamtpreis von 21,6 Milliarden EEK (1,38 Milliarden EUR) umgesetzt. Dabei haben Bauarbeiten vom Gesamtumfang aller öffentlichen Ausschreibungen in Jahren 2006/2007 ganze 53% bzw. 39% ausgemacht.

In Tallinn wurde mit Planung von PPP-Projekten in 2001 angefangen, und das Hauptaugenmerk galt dem Ausbau des Straßen- bzw. Wegenetzes. In Rechtsakten der Stadt erschien das Stichwort PPP-Projekt in 2002, als von Tallinner Stadtversammlung die Haushaltsstrategie der Stadt Tallinn für die Jahre 2003-2005 genehmigt wurde.<sup>4</sup>

Unter anderem wurde als eines der Hauptziele der Haushaltspolitik der Stadt gesagt die Einnahmehasis der Stadt ist zu erweitern und zu vergrößern – zu für die Entwicklung der Stadt wichtigen Investitionen sind im größeren Umfang Mittel unterschiedlicher außer-städtischen Fonds und des privaten Sektors einzubeziehen. Die Umsetzung von PPP-Mitteln für die Finanzierung des Straßen- bzw. Wegenetzes gilt als eine der Prioritäten des städtischen Haushalts für 2003. Kurz nach Genehmigung der Haushaltsstrategie der Stadt wurde von Tallinner Stadtversammlung auch der Entwicklungsplan der größeren Straßen der Stadt<sup>5</sup>, worin bei zwei großen Objekten (a) Ausbau einer verkehrsbelasteten Kreuzung zur Kreuzung mit mehreren Ebenen und (b) Ausbau einer neuen Hauptstraße für Umleitung des Verkehrs um das Stadtzentrum, eine konkrete Umsetzung der Grundsätze der Zusammenarbeit des öffentlichen und privaten Sektors (PPP) vorgesehen wurde. Leider teilte das Finanzministerium darauf der Stadt mit, dass die PPP-Projekte zur Kreditbelastung der Stadt zu rechnen sind, und damit ist es für die Stadt unmöglich geworden, diese Objekte auf die geplante Art und Weise auszubauen. Und dies trotz der Tatsache, dass vom Gesetz her (bisher) keine Einschränkungen bezüglich PPP-Projekte festgelegt worden sind.

Von da an ist eines der größten finanzrechtlichen Streitprobleme zwischen der staatlichen Zentralmacht (Finanzministerium) und der Hauptstadt Tallinn die Frage gewesen, ob der Umfang von PPP zur gesetzlich eingeschränkten Kreditbelastung

---

<sup>3</sup> Benutzt sind hier die Angaben bis die Wirtschaftskrise (ab Jahre 2008-2009), weil diese Zahlen zeigen (hoffentlich) besser die Investitionsmöglichkeiten für die Zukunft.

<sup>4</sup> Verordnung der Tallinner Stadtversammlung Nr. 36 vom 13. Juni 2002 "Haushaltsstrategie der Stadt Tallinn 2003-2005" [www.tallinn.andmevara.ee](http://www.tallinn.andmevara.ee)

<sup>5</sup> Verordnung der Tallinner Stadtversammlung Nr. 43 vom 20. Juni 2002 „Genehmigung der ersten und zweiten Etappe des Entwicklungsplanes des Tallinner Hauptstraßennetzes“ [www.tallinn.andmevara.ee](http://www.tallinn.andmevara.ee)

der Gemeinde oder der Stadt zu rechnen ist oder nicht? Gemäß Gesetz über Gemeinde- und Stadthaushalt darf eine Einheit der Kommunalverwaltung in Estland einen Kredit aufnehmen, dessen Höhe keine 60% des Haushaltes des laufenden Jahres dieser Einheit übersteigt und für deren Rückzahlung in keinem der Rückzahlungsjahre mehr als 20% des Haushaltes der Einheit benötigt werden (Gesetz ...). Der Haushalt der Stadt Tallinn für 2008 beträgt mehr als 7 Milliarden EEK (447 Millionen EUR) und die ganze Kreditbelastung ca. 3 Milliarden EEK (192 Millionen EUR), was weniger als die Hälfte des Haushaltes des betreffenden Jahres bildete<sup>6</sup>. Bisher sind die Kosten der PPP-Projekte von der Stadt Tallinn nur als jährliche Zahlungen an den Privatsektor berechnet worden, und nicht als Kredit. Gemäß neuen Regeln der Berechnung buchhalterischer Kreditverbindlichkeiten, die ab 2009 in Kraft treten, ist auch der Umfang der PPP-Projekte zu Schulden der Kommunalverwaltung zu rechnen (Partnerschaftsprojekte ...).

PPP-Projekte gelten in Estland als Auslöser von diametral entgegengesetzten Meinungen sowohl unter Politikern als auch in Medien. Einerseits ist zu lesen und zu hören, dass der öffentliche Sektor in Estland zukünftig mehr Investitionen und Know-how bräuchte, um effektiver über den Staat verwalten zu können. Über PPP könne der öffentliche Sektor die Innovationskapazität des Privatsektors ausnutzen, optimale Bau- und Nutzungskosten der Objekte gewährleisten, Aufgaben zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor je nach ihrer Zuständigkeit verteilen, zur Entstehung der Konkurrenz beitragen, die Qualität der Dienstleistungen sichern und noch vieles mehr. Für den privaten Sektor sei PPP aber eine zusätzliche Möglichkeit für Geschäfte und Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze. Es gibt aber auch diametral entgegengesetzte Stellungnahmen. In der Presse sind Artikel gerade zu PPP-Projekten unter Überschriften „Tallinn ins Schuldgefängnis – wird gemacht“<sup>7</sup> oder „Partei vergoldet ihre Goldsponsoren“<sup>8</sup> usw. erschienen, in denen die PPP-Projekte der Hauptstadt kritisiert und die Behauptungen ausgesprochen werden, daß alle Ausschreibungen dieser Projekte von Unterstützern der in der Stadt regierenden Partei (der Estnischen Zentralpartei) gewonnen werden.

Im Artikel „PPP in Tallinn – Mythos und Wirklichkeit“<sup>9</sup> steht geschrieben, dass beim guten Management von PPP-Projekten sowohl Unternehmer als Stadtbevölkerung einen Nutzen davon ziehen werden. Beim schlechten Management das Ganze aber in der Regel so endet, dass die ganzen Kosten von der Stadt getragen und Einnahmen von Geschäftsleuten in ihre Tasche gesteckt werden. Gerade und vor allem Immobilienmarkt sollte ein besonderes Interesse für PPP-Projekte haben, weil ab 2008 ein gewisser Rückgang auf diesem Markt eingetreten ist, und dies für

---

<sup>6</sup> Der Finanzminister bestätigte am 30. Mai 2008 vor dem Parlament, daß die Kreditbelastung von Tallinn in mit momentan gültigen Gesetzen vorgeschriebenen Grenzen liegt. Laut Angaben der Tallinner Stadtverwaltung betrug die Kreditbelastung der Stadt Ende 2007 49,4% und gemäß Haushaltsplanstrategie der Stadt sollte sich diese Zahl bis Ende 2012 auf 43,5% reduzieren.

<sup>7</sup> „Tallinn ins Schuldgefängnis – wird gemacht“, Tageszeitung „Eesti Päevaleht“, 30.04.2008

<sup>8</sup> „Partei vergoldet ihre Großsponsoren“, Wochenzeitung „Eesti Ekspress“, 05.07.2007

<sup>9</sup> „PPP in Tallinn – Mythos oder Wirklichkeit“, Wochenzeitung „Eesti Ekspress“, 05.07.2007

Unternehmen dieser Branche besonders schwer zu überleben ist, weil man bis dahin nur Früchte der extrem schnellen Wachstumsperiode genossen<sup>10</sup>. Natürlich muß man zugeben, daß die Firmen, die mit der Stadt (besonders mit der Hauptstadt) einen großen PPP-Projekt schließen, bestimmt ein glückliches Los gezogen haben. Für diese Firmen sind Geschäfte für eine längere Periode garantiert. Ein langfristiger Vertrag und Geldflüsse der Stadt mit ihren (niedrigen) Risiken sollten auch Privatpartner von der Attraktivität des Projektes, deren Notwendigkeit kaum ignoriert werden kann, überzeugen. Im Entwicklungsplan der Stadt Tallinn für die Jahre 2006-2015<sup>11</sup> wird bei Förderung der Zusammenarbeit mit dem Privatsektor eine Qualitätskontrolle über die Erfüllung der PPP-Projekte vorgeschrieben, um eine höhere Qualität der zu erweisenden Leistungen zu garantieren.

Das Verhalten seitens Medien zu PPP-Projekten der Kommunalverwaltungen ist in offensichtlicher Abhängigkeit davon, welche politische Kraft in betreffender Kommunalverwaltung an der Macht ist. So ist es in Tallinn ziemlich gewöhnlich, daß zur Koalition diese Parteien gehören, die im Parlament (*Riigikogu*) in Opposition sind. Und dementsprechend hat fast jede Aktivität der Tallinner Stadtverwaltung in Richtung Umsetzung der PPP-Projekte Warnungen seitens der Oppositionspolitiker mitgebracht, im Stil, dass Tallinn am Rande der Finanzkrise ist oder daß Tallinn sich tot leiht usw. Und dies trotz der Bestätigung des Finanzministers im Mai 2008, dass die Kreditbelastung von Tallinn durchaus in gesetzlichen Grenzen liegt (s. auch die Anmerkung unten). Der auf Staatshaushalt bezogene Streit zwischen staatlicher Zentralmacht und der Hauptstadt verschärfte sich ganz besonders im Winter 2008, als die Estnische Wirtschaft, die sich seit Ende der 1990-er schnell entwickelt hatte (Zuwachstempo vom BIP zum Teil sogar bis zu 11%), plötzlich in Depressionsperiode geriet. In diesem Zusammenhang wurde Tallinn wegen seiner großen Kreditaufnahmen und konsequenter Umsetzung der PPP-Projekte, u.a. wegen Einleitung neuer Projekte, scharfer Kritik unterzogen.

Im Mai 2008 wurde vom Rechnungshof dem Parlament der Bericht „Über Organisation von Ausschreibung für Bauvorhaben in Gemeinden und Städten“<sup>12</sup> vorgelegt, worin unter anderem bekannt gegeben wurde, dass im Fall von Partnerschaftsprojekten des öffentlichen und privaten Sektors das Gesetz über staatliche Ausschreibungen den Partnern breite Möglichkeiten zur selbständigen Deutung des Gesetzes gewährt, und dass diese Projekte deshalb für die Öffentlichkeit nicht unbedingt transparent sein sollen. Bei allen Finanzierungsschemata der Bauprojekte sollte die Kommunalverwaltung darauf achten, daß Gelder sparsam und zielgebunden benutzt werden, daß aus vorhandener Konkurrenz

---

<sup>10</sup> Laut Angaben (2006) von Global Property Guide haben Immobilienpreise in Estland den höchsten Aufstieg (54%) in der ganzen Welt durchgemacht, es folgen Dänemark mit 23% und Norwegen mit 14% (s. Sulev Mäeltsemees. Wirtschaftlicher Erfolg und sozialer Preis. Ost-West Gegeninformationen. Nr. 4/2006, S. 23)

<sup>11</sup> Verordnung der Tallinner Stadtversammlung Nr. 64 vom 16. November 2006 „Änderung des Tallinner Entwicklungsplanes 2006-2015“

<sup>12</sup> Organisation von Bauausschreibungen in Gemeinden und Städten. Bericht des Rechnungshofes ans Parlament (Riigikogu) 2008. [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee)

ausgegangen und daß das eventuell bestmögliche Verhältnis vom Preis und Qualität gewährleistet wird.

Auf die Notwendigkeit nach Ergänzung der mit PPP-Projekten verbundenen Anleitungen und Instruktionen weist gemäß Einschätzung des Rechnungshofes der Umstand hin, dass trotz der Tatsache, daß unterschiedliche Zusammenarbeitsprojekte des öffentlichen und privaten Sektors vom Finanzminister als Konzessionen gedeutet werden, sind Gemeinden und Städte bei Planung dieser Projekte doch nicht aus Anleitungen des Ministeriums ausgegangen. Erst im März 2008 wurde im Estnischen staatlichen Ausschreibungsregister die Mitteilung über Vergabe der ersten Konzession veröffentlicht.

Die in Estland bestehenden widersprüchlichen Meinungen zur Frage, was denn überhaupt als PPP-Projekt betrachtet werden kann, sind anscheinend in so mancher Hinsicht dadurch bedingt, dass PPP-Projekte nicht durch Gesetze geregelt werden. Und bestimmt kann auch nicht jede Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor bei Entwicklung der Infrastruktur als PPP-Projekt bezeichnet werden. Von der Bundes Task Force wird PPP definiert als „... langfristig vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft, bei der die erforderlichen Ressourcen von den Partnern zum gegenseitigen Nutzen in einem gemeinsamen Organisationszusammenhang eingestellt und vorhandene Projektrisiken entsprechend der Risikomanagementkompetenz der Projektpartner optimal verteilt werden.“ (Jacob, S. 121)

Die von Buchhaltungsarbeitsgruppe des Estnischen Finanzministeriums in 2006 ausgearbeitete Anleitung setzt folgende Grundsätze der PPP-Projekte fest (Partnerschaftsprojekte ...):

1. PPP-Projekte werden meistens in solchen Bereichen öffentlicher Dienste umgesetzt, die traditionell von Staat oder Kommunalverwaltung geregelt werden und für die große Startinvestitionen notwendig sind, wie z. B. Bau von Wegen bzw. Straßen, Brücken, Krankenhäusern, Schulen und Gefängnissen sowie ihr weiteres Betreiben während gemäß Vertrag festgesetzten Termine. Als Ziele der Umsetzung eines PPP-Projektes können Benutzung der Kompetenzen des privaten Sektors, Erhöhung der Qualität der Dienstleistung, Kostensparen, Verteilung von Risiken oder andere Gründe gelten.

2. Die Hauptfrage eines PPP-Projektes besteht darin, in welcher Bilanz (ob in der des öffentlichen oder privaten Sektors) das durch Einbeziehung des PPP-Projektes geschaffene Vermögen widerspiegelt werden muss. Das im Rahmen eines PPP-Projektes geschaffene Vermögen wird in der Bilanz dieser Einheit widerspiegelt, von der die hauptsächlich, sich aus dem Vertrag des PPP-Projektes ergebenden Risiken getragen werden. Falls als Träger von hauptsächlich, sich aus dem Vertrag des PPP-Projektes ergebenden Risiken der öffentliche Sektor gilt, werden PPP-Vermögen und PPP-Verbindlichkeiten in der Bilanz der entsprechenden Einheit des öffentlichen Sektors widerspiegelt, und im entgegengesetzten Fall in der Bilanz der Einheit des privaten Sektors. Für Einschätzung der Risiken eines PPP-Projektes ist



eine detaillierte Risikoanalyse durchzuführen. Bei Risikoeinschätzung müssen alle eventuellen Aspekte berücksichtigt werden. Als die wichtigsten Risiken gelten meistens:

- a) Baurisiko;
- b) Risiko der Benutzungsbereitschaft und
- c) Nachfragerisiko.

Wird der größte Teil vom Baurisiko von der Einheit des öffentlichen Sektors getragen, wird das PPP-Vermögen im allgemeinen Fall in der Bilanz der Einheit des öffentlichen Sektors widerspiegelt. In der Bilanz der Einheit des öffentlichen Sektors wird PPP-Vermögen in der Regel auch dann widerspiegelt, wenn dieser Sektor zwar keinen wesentlichen Teil vom Baurisiko trägt, aber das Risiko sowohl der Benutzungsbereitschaft und auch der Nachfrage zum Zuständigkeitsbereich des Sektors gehören.

Bei Einschätzung von Bau-, Benutzungsbereitschafts- und Nachfragerisiko müssen Bedeutungsstufe und Vorkommenswahrscheinlichkeit (oder der eventuelle Einfluss dieser Komponenten auf aus PPP-Projekten kommende zukünftige Geldflüsse) berücksichtigt werden. Größeres Augenmerk sollte diesen Risikokomponenten gelten, deren eventueller Einfluss auf sich aus PPP-Projekten ergebende Geldflüsse als größer einzuschätzen ist. Die Risikokomponenten, deren eventueller Einfluss auf Geldflüsse des ganzen PPP-Projektes unbedeutend oder deren Vorkommenswahrscheinlichkeit äußerst klein ist, sind auch bei Risikoanalyse mit kleinerem Anteil zu berücksichtigen.

3. PPP-Projekte unterscheiden sich von Pachtverträgen dadurch, dass außer Vergabe des Vermögens in Benutzung als eine der Vertragsbedingungen auch Erweisen von mit gleichem Vermögen verbundenen Dienstleistungen innerhalb von der Einheit des privaten Sektors vertragsmäßig festgelegter Zeit, gemäß entsprechendem Umfang und mit geforderter Qualität gilt. PPP-Projekte werden durch den Umstand charakterisiert, dass im Allgemeinen Ausbau oder Anschaffung eines für Zwecke des konkreten Projektes zu schaffenden Vermögens oder Rekonstruierung eines vorhandenen Vermögens durch den Partner des Privatsektors vorausgesetzt wird.

Zweifellos kann man sich mit dem ersten und dritten Prinzip einverstanden erklären. Doch muß darauf hingewiesen werden, daß die im zweiten Prinzip enthaltene Forderung, wonach das vom privaten Sektor errichtete Objekt in der Bilanz der Gemeinde oder der Stadt zu widerspiegeln ist, zweifellos hemmend auf die regionale Wirtschaftsentwicklung wirkt. Kommunalpolitiker (Gemeindeälteste) U. Arumäe hat im August 2008 sogar behauptet, daß dadurch sogar die Zusammenarbeit des öffentlichen Sektors mit dem privaten Sektor (PPP) ausgeschlossen wird.<sup>13</sup> Der Hauptgrund besteht darin, dass die Möglichkeiten der Kreditaufnahme abrupt eingeschränkt werden und wie schon erwähnt, der Umgang der PPP-Projekte ab 2009 innerhalb der Kreditbelastung der Gemeinde oder Stadt (in 20% und 60%)

---

<sup>13</sup> Urmas Arumäe. Kommunalverwaltungen in Erwartung harter Zeiten. Zeitung der Partei Isamaa und ResPublica Liit, 7. August 2008

berechnet werden muß. Und von genauso wichtiger Bedeutung (vor allem bezüglich Tallinn, das PPP-Projekte bisher im größeren Umfang umgesetzt hat) ist die Frage über die rückwirkende Kraft dieser Forderung bezüglich der schon sich im Umsetzungsprozess befindenden PPP-Projekte?

Laut Autors dieses Artikels können ohne irgendwelche Zweifel als PPP-Projekte solche Vorhaben bezeichnet werden, wie z. B. die eingeleiteten Projekte der Renovierung der Tallinner allgemeinbildenden Schulen sowie die des Wohnungsbaus, wo man sich nicht nur auf Renovierung oder Bau beschränkt, sondern es folgt auch eine langfristige Instandhaltung und Wartung des Objektes innerhalb längerer Zeit.

Die Chancen von PPP im Bildungssektor hat in der Region Ingolstadt (Bundesrepublik Deutschland) Prof Harald Pechlaner mit seinen Kollegen analysiert. Sie schreiben (Bachinger, S. 139-155): *„Die häufigste Form von unternehmerischem Engagement im Bildungsbereich ist das Schulsponsoring. Hintergrund für die Entwicklung von PPP-Modellen ist der Umstand, daß ... aufgrund der Schwerpunktverlagerung staatlicher Pflichten auf untere kommunale Ebenen zustande kommt. Auf der anderen Seite hat sich die öffentliche Einnahmesituation verschlechtert. Um ihren Aufgaben trotzdem auf ausreichendem Niveau nachkommen zu können und in manchen Fällen auch Spielraum für innovative Projekte zu haben, greifen Kommunen immer häufiger auf eine Kooperation mit der Privatwirtschaft zurück. Bringt man die so definierten Begriffe CSR<sup>14</sup> und PPP in Bezug zum Bildungssponsoring, so zeigt sich, daß unternehmerisches Engagement in Schulen sowohl CSR-orientiert (Unterstützung von Schulveranstaltungen) als auch PPP-zentriert (Sanierung eines Schulgebäudes) sein kann.“* Die Autoren kommen zur Schlußfolgerung (Bachinger, S. 161), daß die Zusammenarbeit zwischen Schule und Wirtschaft in der Region Ingolstadt durch vielfältige Weise gefördert werden könnte. Beide Seiten sind konzeptionell nicht weit voneinander entfernt. Beide bevorzugen Arrangements, die eher in Richtung PPP-Modell gehen und damit gekennzeichnet sind von einer langfristigen Zusammenarbeit, die auf oberster Ebene der Schule oder des Unternehmens koordiniert wird.

### **Die größten PPP-Projekte in Tallinn**

Bei Umsetzung von PPP-Projekten ist zu berücksichtigen, daß die Einheiten der Kommunalverwaltung über einen ausreichenden Umfang sozialwirtschaftlicher Dienstleistungen und *last but not least* über eine ausreichende Verwaltungskompetenz verfügen bildet<sup>15</sup>. Um es anschaulicher auszudrücken, ist es

---

<sup>14</sup> Unter Corporate Social Responsibility (CSR) versteht man im Allgemeinen die Wahrnehmung einer gesellschaftlichen Verantwortung durch ein Unternehmen (Bachinger, S. 144)

<sup>15</sup> Als einen der wichtigsten Einflußfaktoren auf die Verwaltungskompetenz gilt zweifellos die Bevölkerungszahl der kommunalen Einheit. Davon sind abhängig sowohl die Höhe des lokalen Haushalts, die Möglichkeiten der Anstellung von zuständigen Beamten, Umsetzung von PPP als auch eigentlich der ganze Bedarf nach Investitionen überhaupt. Die Einheiten der

wichtig, daß der öffentliche Sektor nicht in die „Falle“ des privaten Sektors gerät. Da es in Estland bisher keine gesetzlichen PPP-Regulationen gegeben hat, ist es ganz besonders wichtig, zu gewährleisten, dass Kommunalbeamten und Politiker, die Schlußentscheidungen zu treffen haben, nicht Opfer der Desinformation des Privatsektors mit seinen tatkräftigen Juristen werden. In dem Zusammenhang sei erwähnt, daß sogar Tallinn mit seiner starken rechtswissenschaftlichen Kompetenz vor Ausnahme von PPP-Projekten juristische Gutachten bestellt hat.

Zu größten PPP-Projekten in Tallinn gehören das Projekt für Renovierung von allgemeinbildenden Schulen und das Projekt für den Bau von kommunalen Wohnhäusern, die auch schon eingeleitet worden sind. Bei Schulhäusern hat die Stadt sich zum Ziel gesetzt, innerhalb von einer maximal kurzen Zeit für Schüler eine moderne Lernumwelt und für Lehrer richtig motivierende Arbeitsbedingungen zu schaffen.

In Wohnungsbauwesen hat und hatte man mit einem Bedarf anderer Art zu tun – nämlich schnell und mit mäßigem Preis Mietwohnungen zu bauen.

Das größte PPP-Projekt, das unter Politikern und durch sie auch in Öffentlichkeit am meisten Aufsehen erregt hat, wurde 2006 zwischen Tallinner Stadtverwaltung und zwei Privatfirmen über Renovierung von allgemeinbildenden Schulen der Hauptstadt und ihre spätere technische Instandhaltung vereinbart.

Von der Stadt wurde beschlossen, dieses PPP-Projekt umzusetzen, weil es eine Möglichkeit gibt: 1) die Renovierung von Schulen in Bedingungen eingeschränkter Finanz- und Verwaltungsressourcen zu beschleunigen; 2) die mit Renovierung und Verwaltung von Schulen verbundenen Handlungen und die größten Risiken wie z. B. das Finanzierungs-, Bau-, Verwaltungs-, Instandhaltungs- und andere Risiken, an professionelle Partner zu übertragen, von denen gewisse Risiken besser verwaltet werden können als von der Stadt; 3) die Renovierungs- und Verwaltungsarbeiten effektiver auszuführen als die Stadt es tun könnte, weil die Mehrheit der im Laufe der Lebensdauer des Projektes gemachten Kosten vom privaten Partner getragen werden und diese Kosten deshalb zeitlich besser geplant und ausgeglichen werden können.

---

Kommunalverwaltungen in Estland sind relativ klein. In diesem Land mit einer Fläche von 45 000 km<sup>2</sup> und mit einer Einwohnerzahl von 1,35 Millionen Menschen gibt es 193 Gemeinden und 33 Städte (im Jahre 2010), also insgesamt 226 Einheiten von Kommunalverwaltungen. Die Hauptstadt Tallinn zählt 400 000 Einwohner (1/3 der Bevölkerungszahl des ganzen Landes). Die relative Bedeutung der Estnischen Hauptstadt an der Bevölkerungszahl gehört zu bedeutendsten auf europäischen Festland (nur in Lettland ist dieser Index noch höher). In der zweitgrößten Stadt von Estland (Tartu) gibt es 100 000 Einwohner. 80% aller Einheiten der Kommunalverwaltungen in Estland haben unter 5 000 Einwohner, und für Umsetzung von PPP-Projekten haben sie praktisch gar keine Perspektive. Mindestens zehn Jahre lang ist in Estland über die verwaltungs-territoriale Reform gesprochen worden. Ergebnisse (d.h. Zusammenschlüsse von Gemeinden und Städten) hat es aber relativ wenig gegeben.

Durch die Rolle der Stadt als Pächter und durch die Übertragung wesentlicher Risiken auf den privaten Partner bekommt die Stadt die Möglichkeit, die Erhöhung der Verschuldung der Stadt über die im Gesetz über den Haushalt der Gemeinden und Stadt vorgeschriebene Obergrenze zu vermeiden.

Zwecks Lösung komplizierter rechtlicher Fragen und unter anderem auch um eine Wiederholung der Bestreitung seitens des Finanzministeriums der PPP-Projekte auszuschließen, wie es 2002 beim Entwicklungsprojekt des Tallinner Straßennetzes der Fall war, wurden aus dem städtischen Haushalt dem Tallinner Bildungsamt 1,6 Millionen EEK (100 000 EUR) bereitgestellt für den Einkauf von Rechtshilfe und Finanzberatung im Zusammenhang mit Renovierung und Verwaltung der Schulen im Rahmen des PPP-Projektes.<sup>16</sup> Mit nachfolgendem Beschluß der Stadtversammlung<sup>17</sup> erhielten Privatfirmen das Recht auf Renovierung von insgesamt zehn Schulen und ihre Verpachtung an die Stadt für die nächsten 30 Jahre.

Um die Umfänge der Renovierungsarbeiten und ihre Stelle im städtischen Bildungssystem einschätzen zu können, muß erwähnt werden, daß es in Tallinn 55 kommunale Gymnasien (*ca.* 39 000 Schülern) gibt, in denen in Klassen 1-12 unterrichtet wird, und 11 im kommunalen Eigentum befindende Grundschulen (*ca.* 3 000 Schüler), wo in Klassen 1-9 unterrichtet wird<sup>18</sup>. Mit Ausnahme von einigen wenigen Schulen im Stadtzentrum, die schon vor 1940-er Jahren (vor sozialistischer Periode) gebaut wurden, stammt die absolute Mehrheit der Schulen aus der sowjetischen Zeit und ist, wie für diese Zeit üblich, von relativ schlechter Bauqualität. Obwohl viele dieser Schulen vor Jahrzehnten errichtet worden sind, d.h. während des extensiven Wachstums der Stadt in 1960-1970-er Jahren oder sogar früher, ist da bis zu letzten Jahren keine Grundrenovierung vorgenommen worden. In wieder selbständig gewordener Republik Estland hatten Kommunalverwaltungen, einschließlich der Stadt Tallinn, keine Mittel, um mit Sanierung dieser öfters stark amortisierter Gebäude anzufangen.

Um die Ergebnisse von PPP deutlicher zu machen, kann in diesem Zusammenhang erwähnt werden, dass allein im Herbst 2008 ganze 5 800 oder 15% aller Schüler der Tallinner Kommunal Schulen ihr Schuljahr in neurenovierten beginnen können.

Von Bedingungen der PPP-Projekte für Renovierung der Tallinner allgemeinbildenden Schulen können folgende wichtige Grundsätze hervorgehoben werden. Zu Gunsten als Ergebnis der von der Stadt durchgeführten öffentlichen Ausschreibung zum Projekt einbezogener Privatfirma wird ein entgeltliches und auf

---

<sup>16</sup> Anordnung der Tallinner Stadtverwaltung Nr. 614-k vom 29. März 2006 über Bereitstellung von Mitteln an das Tallinner Bildungsamt für den Einkauf von Rechtshilfe und Finanzberatung im Zusammenhang mit Renovierung und Verwaltung der Schulen im Rahmen des PPP-Projektes.

<sup>17</sup> Beschluß der Tallinner Stadtversammlung Nr. 184 vom 1. Juni 2006 „Über die Renovierung und Verwaltung sowie Instandhaltung Tallinner Schulen auf Grund der PPP-Projekte“

<sup>18</sup> Neben kommunalen Schulen gibt es in Tallinn auch 11 allgemeinbildende Privatschulen mit insgesamt 2 200 Schülern, aber bei diesen Schulen handelt es sich in der Regel um neue oder innerhalb der letzten 10-15 Jahre renovierte Gebäude.

30 Jahre terminiertes Erbbaurecht bestellt, und für jede Schule wird ein separater Vertrag geschlossen. Die privatrechtliche Firma übernimmt als ihre Verpflichtung den wesentlichen Teil mit Renovierungsarbeiten des Schulgebäudes verbundenen Tätigkeiten (Beschaffung der Baugenehmigungen, Projektierung, Untersuchung vom Grund und Boden, Bauarbeiten). Zu Aufgaben der Privatfirma als Verpächter der Schule gehört Verwaltung des Schulgebäudes während der ganzen Vertragsperiode. Innerhalb dieser Zeit ist die Privatfirma verpflichtet, notwendige Renovierungsarbeiten durchzuführen und eine Aufbewahrung des Gebäudes im guten Zustand zu gewährleisten.

Die Privatfirma hat das Schulgebäude gegen wichtigste Risiken (Brand, Vandalismus, Naturkatastrophen) zu versichern und eine technische Überwachung in der Zeit, wenn das Gebäude nicht benutzt wird, zu organisieren. Auch ist die Firma verpflichtet, die Vorschriften für Instandhaltung, einschließlich der Reinigung und Aufräumung der Gebäude zusammenzustellen und diese der Stadt bekannt zu geben. Zum Zuständigkeitsbereich der Privatfirma gehört auch Pflege des außerschulischen Territoriums, mit Ausnahme der Schneeräumung auf Stadien. Die Stadt nimmt die Schulen im deren vollen Umfang zur Pacht und organisiert bei Bedarf ihre Unterpacht an Dritte. Im PPP-Projekt werden hauptsächlich drei Typen von Gebühren vorgesehen: Pachtgebühren, Nebenkosten und Gebühren im Zusammenhang mit eigentümerbezogenen Verpflichtungen (Gebühr für Erbbaurecht und Grundsteuer). Von der Stadt wird an die Privatfirma monatlich Miete bezahlt, deren Änderungen an Verbraucher-Preisindex gebunden ist. Die Stadt hat auch alle Nebenkosten zu zahlen und Verträge mit Trägern kommunaler Dienstleistungen abgeschlossen. Von der Stadt werden auch die Risiken im Zusammenhang mit eventuellen Änderungen des Wechselkurses vom Euro und Änderungen vom Verbraucherpreisindex übernommen. Nach Auslaufen des Erbbaurechtes wird das Schulgebäude ins Eigentum der Stadt übertragen und die Stadt hat der Privatfirma eine Entschädigung in einem Betrag, der sich als Ergebnis des bei Beendigung des Vertrags (Auslaufen des Erbbaurechts) durchzuführenden Gutachtens herausstellt, zu bezahlen. Schulen müssen sich während der ganzen Vertragsperiode in einem für ihre Benutzung geeigneten Zustand befinden. Die Stadt ist berechtigt, das Erbbaurecht von der Privatfirma vor Ablauf der Frist zurückzukaufen.

Das zweite große Tallinner PPP-Projekt befasst sich mit Wohnungsbau. Als Hintergrund und Erläuterung der Notwendigkeit dieses Projektes muß erwähnt werden, dass im Laufe der Wohnungsreform der 1990-er Jahre in Estland und darunter in Tallinn fast alle Wohnungen privatisiert wurden. Damit wurde Estland im Vergleich zu anderen Ländern Europas zu einem der Länder, die einen sehr hohen Anteil vom Privatsektor (über 90%) in Wohnwirtschaft haben. Außerdem kamen auch sog. Zwangsmieter in den an ehemalige Eigentümer zurückgegebenen Wohnhäusern hinzu, mit denen der Eigentümer den Mietvertrag relativ schnell auflösen konnte. In Tallinn gab es 5 000 Familien, die als Ergebnis der Restitution gefährdet waren, auf Straße gesetzt zu werden. Es gab praktisch keine kommunalen Wohnungen. Bei den wenigen vorhandenen kommunalen Wohnungen handelte es sich um in den Jahren 1945-1990 gebaute und aus unterschiedlichen Gründen nicht privatisierte Wohnungen. So bildete die im Jahr 2005 im städtischen Eigentum

befindliche Wohnfläche in Tallinn nur 2,5% der ganzen in der Stadt vorhandenen Wohnfläche. In den ersten zehn Jahren nach Wiederherstellung der Selbständigkeit wurde nirgendwo, weder in Tallinn noch woanders, eine Kommunalwohnung gebaut. Erst 2002 wurde von Tallinner Stadtversammlung das erste Programm des kommunalen Wohnungsbaus „5 000 Wohnungen in Tallinn“ verabschiedet.<sup>19</sup>

Wie die ganze Wirtschaftspolitik Estlands gilt auch hiesige Wohnpolitik als äußerst liberal, und dementsprechend dominieren hier Mechanismen des freien Marktes, d.h. daß für viele Menschen (Bevölkerungsgruppen) die Möglichkeiten der Anschaffung einer Wohnung trotz dem schnellen Wachstum in der Wohnungsbaubranche sich sogar verschlechtert haben. Vor allem sind davon betroffen junge Familien und aus dem Kommunalhaushalt bezahlte Lehrer, Kulturarbeiter usw., deren Vermögensstand und Einnahmen es nicht ermöglichen, sich auf freiem Markt eine Wohnung anzuschaffen oder zu mieten. Um diesen Bevölkerungskategorien Wohnungen bereitzustellen, wurde von Tallinner Stadtversammlung am 6. Oktober 2005 das Wohnbauprogramm „Jeder jungen Familie eigenes Heim“<sup>20</sup> eingeleitet und am 12. Juni 2008 das zweite Tallinner Wohnbauprogramm<sup>21</sup> verabschiedet. Im Rahmen des PPP-Projektes „Jeder jungen Familie eigenes Heim“ werden in einem der in der sowjetischen Zeit entstandenen Wohnbezirke noch weitere 650 Wohnungen gebaut und diese für 30 Jahre an die Stadt verpachtet. Die Stadt hat ihrerseits dort einige Kommunikationen auszubauen und den Eingang der Mietgebühren zu sichern. Gemäß Haushaltsstrategie kostet dieses Projekt der Stadt um die 1,2 Milliarden EEK (77 Millionen EUR).

Mit dem PPP-Projekt der Wohnwirtschaft ist Schaffung des Systems für den Bau von privaten Wohnungen und ihrer Vermietung eingeleitet worden. Es handelt sich um Wohnungen, in denen alle direkten Kosten durch Mietpreise gedeckt werden. Mit so einem System werden im Vergleich zu Marktmieten niedrigere Mietpreise erreicht, und dies vor allem durch folgende Maßnahmen:

- die Stadt kann im Vergleich zu einer Privatfirma Kredite für beträchtlich längere Periode aufnehmen und auch mit niedrigeren Kreditzinsen;
- in Mietpreisen ist weder der Entwicklungsgewinn noch der spekulative Preis für Grund und Boden enthalten (bei Berechnung des städtischen Mietpreises wird Grundlage für den Preis vom Grund und Boden dessen Besteuerungspreis genommen);
- durch langfristige Bauprogramme werden niedrigere Baukosten gewährleistet;
- durch langfristige Bauprogramme werden niedrigere Baukosten gewährleistet.

Eine Festlegung von diesen Kosten ist bei PPP-Projekten zweifellos kompliziert und auch umstritten, vor allem wegen der Tatsache, dass zukünftige Preise für

---

<sup>19</sup> Verordnung der Tallinner Stadtversammlung Nr 175 vom 18. April 2002 „Tallinner Wohnbauprogramm 5000 Wohnungen in Tallinn“

<sup>20</sup> Beschluß der Tallinner Stadtversammlung Nr. 253 vom 6. Oktober 2005 Initiierung des Wohnbauprogramms „Jeder jungen Familie eigenes Heim“

<sup>21</sup> Beschluß der Tallinner Stadtversammlung Nr. 116 vom 12. Juni 2008 „Genehmigung des zweiten Tallinner Wohnbauprogramms“

Dienstleistungen (Benutzungskosten) mit dem heutigen Stand der Dinge ganz schwer vorauszusagen sind. Dieser Umstand bietet für Kritiker dieser Projekte gute Chancen. Das zweite wichtige Argument für Kritiker der Projekte bezieht sich auf die schon erwähnte ab 2009 in Kraft tretende Änderung, wonach der Umfang der PPP-Projekte zur Kreditbelastung der Kommunalverwaltung gerechnet wird. Gemäß neuer Regelung sollte Tallinn den Gesamtbetrag der an Privatfirmen für den Bau von Schulen und Kommunalwohnungen geleisteten Zahlungen an eigene Darlehen hinzufügen.

Nach dieser Formel können wir eine vereinfachte Berechnung machen, wonach Tallinn nur wegen vorhandener PPP-Projekte seiner bisherigen Kreditbelastung, die 3 Milliarden EEK (172 Millionen EUR) beträgt, noch weitere mindestens 7-8 Milliarden EEK (440-510 Millionen EUR) hinzufügen muss. In diesem Fall würde die Kreditbelastung von Tallinn anstatt der jetzigen 45% des Haushaltes ganze 150% ausmachen. Aber wie schon oben erwähnt, ist die rückwirkende Kraft der ab 2009 in Kraft tretender Vorschrift fraglich, und bezüglich dieser Frage ist auch von dem estnischen Rechtskanzler, dessen Aufgabe es ist, Aufsicht über Rechtsakten auszuüben und Verfassungsmäßigkeit der verabschiedeten Rechtsakten zu überprüfen, keine Antwort gekommen. Inanspruchnahme neuer PPP-Projekte wird aber für Tallinn bald in jedem Fall praktisch unmöglich sein, obwohl die bisher umgesetzte Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor erfolgreich gewesen ist.

In diesem Zusammenhang ist es gar nicht bedeutungslos zu erwähnen, daß Tallinn als die einzige Einheit der Kommunalverwaltungen Estlands ist, die sich auch internationale Einschätzung (*Reiting*) eingeholt hat. Gemäß Beurteilung der Agentur *Moody's* ist die Kreditbelastung von Tallinn mäßig und die Struktur vom Kreditportfolio gut. Als Kritik wurde von der Agentur die Anmerkung gemacht, daß die Kostenseite der Stadt nicht flexibel genug ist. Und diese Feststellung muß wirklich akzeptiert werden, obwohl Einnahmequellen von Kommunalverwaltungen nur durch Gesetze festgelegt werden. Die Einnahmeforschung einer estnischen Kommunalverwaltung ist stark auf Lohnsteuer konzentriert, weil 11,4% dieser Einnahmen (in 2010 beträgt der Lohnsteuersatz 21%) in den Haushalt der Kommunalverwaltung laufen. Im ganzen Land bildet es durchschnittlich mehr als 90% aller Steuereinnahmen der Kommunalverwaltungen. Kommunale Selbstverwaltungen ist kaum Möglichkeit gegeben, Steuersätze zu ändern. Die einzige Ausnahme ist Grundsteuer, die 5% von Einnahmen des lokalen Haushalts bildet und bei der die lokale Abgeordnetenversammlung das Recht hat, den Steuersatz in der Spanne 0,1-2,5% vom Preis vom Grund und Boden zu ändern. Lokale Steuern, die als finanzwirtschaftliche Drehscheibe für die Kommunalverwaltung gelten könnten, bilden in Estland nur 1% von allen Steuereinnahmen lokaler Haushalte, und damit ist dieser Anteil einer der niedrigsten unter europäischen Ländern, was auch in Berichten des Europäischen Rates erwähnt worden ist.

## **Zusammenfassung**

Die Einheiten der Kommunalverwaltungen sind gezwungen, bei PPP-Projekten nach Hilfe zu suchen, unter anderem wegen der Tatsache, daß von staatlicher Zentralmacht den Kommunalverwaltungen immer weitere Aufgaben auferlegt werden, die nicht aus dem Staatshaushalt finanziert werden. Und dies trotz der Tatsache, daß gemäß Grundgesetz Estlands auf Kommunalverwaltungen auferlegte Aufgaben vom Staatshaushalt zu finanzieren sind. Die Einheiten der Kommunalverwaltungen müssen mit dem privaten Sektor noch viel mehr Zusammenarbeit leisten, wenn sie sich vorgenommen haben, auf freiwilliger Initiative entstandene Aufgaben zu lösen und in der Stadt oder Gemeinde Infrastruktur fürs Sporttreiben oder Freizeitgestaltung zu entwickeln. Einmalige PPP-Projekte oder Projekte vom kleineren Umfang sind für diese Zwecke auch außerhalb Tallinns umgesetzt worden. So wurde z. B. in der Stadt Haapsalu von der Stadtverwaltung in Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor in 2003 der Wasserpark mit Schwimmhalle mit einem 25-Meter-Becken gebaut; von der Stadtverwaltung Rakvere in 2004 ein Sportzentrum mit 2 400 Sitzplätzen errichtet, wo auch Konzerte veranstaltet werden können; die Stadtverwaltung Pärnu war Initiator für den Bau der Sporthalle mit einer Fläche von 3 300 m<sup>2</sup> in 2006 usw.<sup>22</sup>

Damit sozialwirtschaftliche Dienstleistungen auf eine effektivere Art und Weise und mit höherer Qualität erwiesen und darunter auch PPP-Projekte umgesetzt werden könnten, müssten die Einheiten der Kommunalverwaltungen in Estland entweder sich zu einem Zusammenschluß entscheiden oder Zusammenarbeit miteinander leisten, doch sind bei diesen beiden Prozessen bisher nur bescheidene Fortschritte gemacht worden. Außerdem kann man hier wohl behaupten, dass falls ab 2009 die Umfänge der PPP-Projekte zur Kreditbelastung der Kommunalverwaltung gerechnet werden müssen, die Zusammenarbeit von Gemeinden und Städten in diesem Bereich kaum weiter möglich sein wird.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß PPP-Projekte in Estland erst einige Jahre lang umgesetzt worden sind, und es nur zwecks Renovierung der Objekte sozialer Infrastruktur (Schulgebäude) oder Bautätigkeit (Wohnhäuser, Sportanlagen) gemacht worden ist. Obwohl PPP-Projekte auch für Entwicklung technischer Infrastruktur (des Straßennetzes) geplant worden sind, sind sie bisher nicht umgesetzt worden. Die bisherigen PPP-Projekte haben sich auf Tallinn konzentriert, und einer der Gründe dafür besteht darin, dass Tallinn im Vergleich zu anderen Städten über ein größeres Potential für Verwaltung und Finanzierung komplizierter PPP-Projekte verfügt. Die Umsetzung von PPP-Projekten ist wegen Fehlens staatlicher Regulationen bisher erschwert gewesen. Gleichzeitig besteht auch die Gefahr, dass die ab 2009 in Kraft tretende diesbezügliche Regulation, wonach die Umfänge der PPP-Projekte zur Kreditbelastung der Kommunalverwaltung gerechnet werden, eine hindernde Wirkung auch auf die in Tallinn sich erst im Anfangsphase befindende Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor haben wird.

---

<sup>22</sup> Public Private Partnership Projects. <http://english.yit.ee>



Eurostat teilt die Risiken in die Kategorien Baurisiko, Ausfallsrisiko und Nachfragerisiko ein. Diese Tatsache darf nicht ungeachtet bleiben. Zusammenfassend empfiehlt Eurostat, Vermögenswerte, die im Rahmen von PPP-Projekten entstehen, nicht als Vermögenswerte des Staates zu klassifizieren und folglich nicht in der Bilanz des Sektors des Staat zu verbuchen, wenn der private Partner sowohl das Baurisiko als auch das Ausfalls- oder das Nachfragerisiko trägt. Wenn das Baurisiko vom Staat (der Stadt – S.M.) getragen wird oder wenn der private Partner nur das Baurisiko und kein anderes Risiko trägt, so werden die Vermögenswerte dem öffentlichen Partner zugerechnet. Damit verbunden sind negative Auswirkungen für das Budgetdefizit und den Schuldenstand. (Promberger, S. 214-216)

Die Tallinner Stadtverwaltung unterbreitete im August 2008 der Stadtversammlung den Vorschlag<sup>23</sup>, sich an den Obersten Gerichtshof zu wenden, um die gemachten und ab 1. Januar 2009 in Kraft tretenden Änderungen im Buchhaltungsgesetz und in anderen Rechtsakten der Buchführung (vor allem die Änderungen in der Instruktion der Buchhaltungsarbeitsgruppe beim Finanzministerium „*Konzessionsvereinbarungen der Dienstleistungen*“) als nichtig zu erklären, „*weil sie im Widerspruch zu verfassungsmäßigen Garantien der Kommunalverwaltungen und Prinzipien der Rechtsklarheit stehen*“. Im Fall der Umsetzung dieser Grundsätze werden die Möglichkeiten der Kommunalverwaltungen, sich an PPP-Projekten zu beteiligen, eingeschränkt. Eine rückwirkende Anpassung entsprechender Regulationen wird die Situation für Kommunalverwaltungen äußerst kompliziert machen. Gemäß Tallinner Stadtverwaltung wird das Recht der Kommunalverwaltung auf Umsetzung eigener Entwicklungspläne durch Partnerschaftsprojekte des öffentlichen und privaten Sektors und dementsprechend das Recht auf die Wahl einer passenderen und effektiveren Art und Weise zwecks Erfüllung kommunaler Aufgaben durch die neue Ordnung wesentlich eingeschränkt.

Nach dem Beschluß des Obersten Gerichtshofes (3-4-1-14-08) vom 14. Oktober 2008 wurde ungültig und verfassungswidrig bestätigt § 11 (%) der Verordnung des Finanzministers (Nr 105, vom 11. Dezember 2003). Aber sehr viele mit den PPP-Projekten verbundenen finanzjuridischen Probleme sind nicht gelöst.

Eine interessante Frage „was bedeutet PPP?“ stellt Michael Wübbels (Wübbels, S. 436) – Public Private Partnership oder Public Public Partnership?

#### **Literaturverzeichnis**

1. **Bachinger, Monika; Pechlaner, Harald; Holzschuher, Wolf.** Chancen von Public Private Partnership im Bildungssektor. In: Unternehmertum und Public Private Partnership. Wissenschaftliche Konzepte und praktische Erfahrungen. Hrsg Harald Pechlaner, Wolf von Holzschuher, Monika Bachinger. Gabler Research, 2009, S 137-167.

---

<sup>23</sup> Tallinn verlangt Aufhebung von einschränkenden Buchhaltungsregeln.  
[www.tallinn.ee/est/uudised](http://www.tallinn.ee/est/uudised)

2. Gesetz über Gemeinde- und Stadthaushalt (RT I 1993, 42, 615; ... 2003, 88, 588).
3. **Gianella, Tobio; Meneguzzo, Marco; Bernhart, Josef.** Öffentlich-Private Partnerschaften: eine erste Gegenüberstellung der aktuellen Erfahrungen in Italien und der Schweiz. In: Unternehmertum und Public Private Partnership. Wissenschaftliche Konzepte und praktische Erfahrungen. Hrsg Harald Pechlaner, Wolf von Holzschuher, Monika Bachinger. Gabler Research, 2009, S. 223-244.
4. **Glock, Christian; Schultheis, Julia.** Effizienzsteigerung im öffentlichen Immobilienmanagement durch PPPs – Hintergründe und praktische Erfahrungen. In: Unternehmertum und Public Private Partnership. Wissenschaftliche Konzepte und praktische Erfahrungen. Hrsg Harald Pechlaner, Wolf von Holzschuher, Monika Bachinger. Gabler Research, 2009, S 327-371.
5. **Jacob, Dieter; Schröter, Nadine.** Bedeutung von PPP für ein modernes Infrastrukturmanagement im öffentlichen Sektor. In: Unternehmertum und Public Private Partnership. Wissenschaftliche Konzepte und praktische Erfahrungen. Hrsg Harald Pechlaner, Wolf von Holzschuher, Monika Bachinger. Gabler Research, 2009, S. 109 -136.
6. **Lupp, Detlef.** PPP-Projekte bei öffentlichen Baumassnahmen in Bayern – alte Herausforderungen und neue Perspektiven. In: Unternehmertum und Public Private Partnership. Wissenschaftliche Konzepte und praktische Erfahrungen. Hrsg Harald Pechlaner, Wolf von Holzschuher, Monika Bachinger. Gabler Research, 2009, S.293 -309.
7. **Mäلتsemees, Sulev.** Die Bedeutung von PPP für die regionale wirtschaftliche Entwicklung in Estland. In: Unternehmertum und Public Private Partnership. Wissenschaftliche Konzepte und praktische Erfahrungen. Hrsg Harald Pechlaner, Wolf von Holzschuher, Monika Bachinger. Gabler Research, 2009, S 245-268.
8. Partnerschaftsprojekte des öffentlichen und privaten Sektors (RTJ 17, 20. März 2006).
9. **Promberger, Kurt.** Ökonomische Grundlagen von Public Private Partnership in Österreich. In: Unternehmertum und Public Private Partnership. Wissenschaftliche Konzepte und praktische Erfahrungen. Hrsg Harald Pechlaner, Wolf von Holzschuher, Monika Bachinger. Gabler Research, 2009, S. 191-221.
10. **Wübbels, Michael.** PPP und Stadtwerke-Public Private oder Public Public? In: Unternehmertum und Public Private Partnership. Wissenschaftliche Konzepte und praktische Erfahrungen. Hrsg Harald Pechlaner, Wolf von Holzschuher, Monika Bachinger. Gabler Research, 2009, S. 433-457.

## PPP PROJEKTID REGIONAALSES SOTSIAALMAJANDUSLIKUS ARENGUS

Sulev Mäeltsemees  
Tallinna Tehnikaülikool

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Linn otsustas rakendada PPP-projekti, kuna see võimaldab:

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

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

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

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

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

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

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