

TARTU ÜLIKOOL
Majandusteaduskond

Vadim Konov

AVALIKU JA ERASEKTORI KOOSTÖÖ EESTI KOHALIKES
OMAVALITSUSTES HARIDUSE VALDKONNAS

Bakalaureusetöö

Juhendaja: nooremlektor Kadi Timpmann

Tartu 2022

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Sisukord

Sissejuhatus.....	4
1. Avaliku ja erasektori koostöö teoreetiline käsitlus	6
1.1. Avaliku ja erasektori koostöö definitsioon.....	6
1.2. Avaliku ja erasektori koostöö eelised ja probleemid.....	10
1.3. Avaliku ja erasektori rakendatud koostööd hariduse valdkonnas	14
2. Erasektori kaasamise eelised ning probleemid Eesti kohalikes omavalitsustes hariduse valdkonnas	19
2.1. Uurimismetoodika tutvustus.....	19
2.2. Teiseste andmete analüüs hariduse valdkonna koostööst erasektoriga Eesti kohalikes omavalitsustes.....	22
2.3. Intervjuude analüüsi tulemused ja järeldused.....	27
Kokkuvõte.....	40
Viidatud allikad.....	43
LISA A Ülevaade varasematest uuringutest	47
LISA B Intervjuukava	50
LISA C Eesti kohalike omavalitsuste hariduse valdkonna kulude osakaalude võrdlus	52
Summary	54

Sissejuhatus

Valitsused ning kohalikud omavalitsused on viimastel aastakümnetel olnud raskustes avalike teenuste pakkumisega. Alates 2004. aastal Euroopa Liiduga liitumisest alanud kiire majanduskasv survestab nii mahtude kui ka tempo poolest kohalikke omavalitsusi, kelle ülesanne on oma elanikele kõrge elatustaseme ning selle juurde kuuluvate avalike teenuste heal tasemel pakkumine (Kergandberg *et al.*, 2007). Aina rohkem on vaja riigivara renoveerida, uusi teenuseid ning lahendusi leida, seda kõike piiratud eelarvete raames. Sellest tulenevalt püüavad valitsusasutused oma tegevust optimeerida ning muuta efektiivsemaks, mille raames on püütud kaasata erasektor oma teadmiste, kompetentsi, teadlikkuse ning finantsilise võimekuse tõttu. (Roehrich *et al.*, 2014)

Avaliku sektori ning erasektori vaheline koostöö (*public-private partnership* – PPP) on avaliku sektori teenuste juhtimises aset leidnud uus vorm. Avalikule sektorile on nii kohalikul tasandil seadusandlusega kui ka Euroopa Liidu erinevate nõuete kaudu pandud investeringutele olulised piirangud. Peamiselt piiratakse laenude võtmist ning eelarvesse puudujääkide tekitamist. Need regulatsioonid takistavad vajalike projektide algatamist ja see pärsib arengut. See omakorda paneb vaatama ning otsima uusi võimalusi, millest üks ongi koostöö erasektoriga. Aina rohkem analüüsitakse, mida pakkuda ise ning mille jaoks leida partner. (de Bettignies & Ross, 2004) Erinevate Euroopa näidete alusel võib öelda, et erasektori kaasamine avaliku sektori eesmärkide täitmisel on otstarbekas ning mõistlik (Kergandberg *et al.*, 2007). Alates 2010. aastast nimetatakse Eestis sellist koostööd erasektori ning avaliku sektori vahel ka *averuseks* (Mattson, 2012).

Avaliku sektori teenuste pakkumise puhul soosib koostööd erasektoriga see, et mõlemad osapooled saavad antud koostöövormis välja tuua enda tugevamad pooled ning töötada efektiivselt ühise probleemi lahendamisel. Tulemusena valmib avalikkusele mõni uus teenus või toode. Selle koostöövormi peamiseks eesmärgiks peetakse maksumaksja raha efektiivsemat kasutust, mille tulemusel on uued teenused või tooted madalamate kulutustega kui siis, kui need oleks loonud avalik sektor. (Ke *et al.*, 2010)

Eestis on tänaseks rakendatud juba mitmeid avaliku ja erasektori koostööl põhinevaid projekte. Üheks kuulsamaks nendest on Eesti Maanteeameti Tallinna-Tartu maanteel olev Kose-Mäo teelõik, mis valmib just PPP-projektina. Lisaks on koostööd rakendatud näiteks Rakvere Spordihoonel, Jõhvi Kontserdimajas, Haapsalu veekeskuse ning Pärnu kergejõustikuhalli ehitusteks. (Klandorf, 2018; Mäeltsemees, 2010)

PPP on kahtlemata tähtis osa tänapäeva avaliku sektori töös, kuid sellega kaasnev ebakindlus, mitmed küsimused ning lahkarvamused riikide tasandil paneb sellise koostöö

vormi kahtluse alla. Teema vajab seetõttu täpsemat uurimist. (Hodge *et al.*, 2010) Hariduse valdkonnas tehakse erasektoriga koostööd üldiste teenuste üleandmisega avalikult sektorilt erasektorile, näiteks koolilastele toitlustuse pakkumise valdkonnas (Patrinos *et al.*, 2009). Samuti viiakse läbi suuremahulisi projekte, mis aitavad kiirendada näiteks koolide kaasajastamist (Takmazyan *et al.*, 2019). Antud töö keskendub avaliku sektori ja erasektori koostööle hariduse valdkonnas ning uurib Eesti kohalike omavalitsuste kogemusi antud valdkonna koostöös.

Käesolev töö on aktuaalne, sest avaliku ja erasektori koostööd rakendatakse Eestis juba täna ning tuginedes välismaistele allikatele on see kasvav trend. Töö teema vajab uurimist, sest olenemata PPP vormi populaarsuse kasvust ning selle eelistest on kirjanduses välja toodud ka mitmeid koostöövormiga seotud probleeme. Eesti kontekstis on koostööga seotud probleeme välja toonud Saareoja (2018) ning Sannik (2013). Nende uuringutes on viidatud Tallinna haridusasutuste palju negatiivset kõlapinda tekitanud renoveerimise projektile, mille osas on kahtlusi selle valiku õigsuses, aususes ning vajaduses. Autor on leidnud mõned erasektori ning avaliku sektori koostöö vormi puudutavad magistritööd (näiteks Saareoja, 2018 ja Sannik, 2013), mida antud töö analüüsi puhul ka kaasatakse. Eestis on tehtud mõned avaliku ja erasektori koostööd puudutavad uuringud (näiteks AS PricewaterhouseCoopers Advisors, 2016), kuid nende fookus on suunatud peamiselt riigi tasandile ning kohalike omavalitsuste uurimist on rakendatud vähe. Kuigi hariduse valdkonnas on PPP vormi rakendatud nii rahvusvaheliselt kui ka Eestis, pole Eestis kohalike omavalitsuste hariduse valdkonna probleemide lahendamiseks erasektori kaasamist autorile teadaolevalt uuritud. Samuti ei ole uuritud hariduse valdkonna ülesannete lahendamisel erasektori eeliseid ning võimalikke kaasnevaid probleeme.

Sellest tulenevalt on käesoleva töö eesmärgiks välja selgitada, millised on Eesti kohalike omavalitsuste hinnangul peamised eelised ning probleemid avaliku ja erasektori koostöö rakendamisel hariduse valdkonnas ja anda selle põhjal soovitusi teistele kohalikele omavalitsustele. Töö käigus kogutakse andmeid kohalikelt omavalitsustelt, kes juba on erasektorit ülesannete lahendamiseks kaasanud ning nende kogemuste põhjal antakse soovitusi teistele kohalikele omavalitsustele.

Eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgnevad uurimisülesanded:

- defineerida töö seisukohalt olulised avaliku sektori, erasektori ning nendevahelise koostöö mõisted;

- toetudes kirjandusele tuua välja avaliku sektori ja erasektori koostöö eelised ja võimalikud probleemid;
- anda ülevaade avaliku sektori ning erasektori koostööd käsitlevast kirjandusest hariduse valdkonnas;
- viia läbi teiste andmete analüüs riigiraha andmebaasi ning valitud kohalike omavalitsuste strateegiadokumentide alusel;
- viia läbi intervjuud kohalike omavalitsuste esindajatega, et välja selgitada koostöö eelised ning probleemid;
- analüüsida intervjuudest ning kirjandusest saadud tulemusi, mille põhjal teha järeldused ning anda soovitusid kohalikele omavalitsustele.

Antud töö koosneb teoreetilisest osast ning empiirilise osast. Teoreetilisest osast käsitletakse avaliku sektori ja erasektori koostööga seotud mõisteid, koostöö tausta ning praktikaid nii Eestist kui välismaalt. Töö selgitab sellise koostöö vormi eeliseid ning võimalikke probleeme toetudes rahvusvahelistele uuringutele.

Bakalaureusetöö teises osas tutvustab autor eesmärgi täitmiseks kasutatud metoodikat ning selle valiku põhjuseid. Teiste andmete analüüsi põhjal määratakse intervjueeritavate valim ning analüüsitakse valitud kohalike omavalitsuste strateegilisi dokumente ning arengukavasid. Eesti kohalike omavalitsuste hariduse valdkonna esindajatega läbiviidud intervjuude analüüsi tulemusel esitatakse järeldused koostöö eeliste ning probleemide kohta hariduse valdkonnas ning tuuakse ära ettepanekud teistele kohalikele omavalitsustele.

Töö autor soovib tänada kohalike omavalitsuste esindajaid, kes intervjuudes osalesid. Samuti soovib töö autor tänada juhendaja Kadi Timpmani heade nõuannete, asjakohaste soovitusete ning igakülgse toe eest töö valmimise jooksul.

Märksõnad: avaliku ja erasektori koostöö, kohalikud omavalitsused, haridus

1. Avaliku ja erasektori koostöö teoreetiline käsitlus

1.1. Avaliku ja erasektori koostöö definitsioon

Käesolev alapeatükk toob välja töö seisukohalt olulised mõisted nii avaliku, erasektori kui ka nende koostöö kohta. Esialgu avatakse mõisted rahvusvahelise kirjanduse põhjal ning seejärel analüüsitakse Eesti allikaid. Alapeatüki tulemusel defineeritakse täpsemalt avaliku ja erasektori koostöö vorm ning tuuakse välja käesoleva töö fookus.

Selleks, et avada avaliku ja erasektori koostöö ning selle definitsioon, on kõigepealt oluline selgitada ning defineerida üheselt nii avaliku sektori kui ka erasektori mõiste. Avalik sektor on riigile või kohalikele omavalitsustele kuuluvate asutuste kogu, mis osutab avalikke

teenuseid haldusorganite kaudu (Rahandusministeerium, 2021b). Eestis on 79 kohalikku omavalitsust, millest 15 on linnad ning 64 on vallad. Kohalikud omavalitsused (edaspidi ka KOV) kuuluvad avaliku sektori alla ning nende ülesanne on täita kõikjal Eestis samu ülesandeid ning pakkuda kohalikele elanikele samu teenuseid. Omavalitsuste ülesandeid ja korraldust reguleerib kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. Riik saab jagada ülesandeid omavalitsustele vaid seaduse alusel. (Rahandusministeerium, 2021a) Erasektori, samuti käsitletud ka kui äri sektor, alla kuuluvad eraomandis ettevõtted, mille eesmärgiks on oma tegevusega teenida tulu läbi toodete müümise või teenuste pakkumise (Teeviit, 2018).

Avaliku sektori ja erasektori koostöö (*public-private partnership*, PPP) vorme on väga erinevaid. Koostöö väga erineva rakenduse ja sisu tõttu on seda keeruline üheselt defineerida. Laiemalt defineeritud PPP viitab ülesannetele, mis tavaliselt on avaliku sektori kanda, üle viimist erasektorist ettevõtjale. (Akintoye *et al.*, 2008) Seega võib PPP-ks lugeda mis tahes ülesande lahendamist, mis sisaldab ühelt poolt avaliku sektori ning teiselt poolt erasektori esindajat. Ka Suurbritannia avaliku sektori ühing defineerib PPP-d kui igasugust kokkulepet avaliku sektori ning erasektori vahel (Hodge *et al.*, 2010). Sellised definitsioonid muudavad koostöö osapooltele hästi kättesaadavaks. Kohalikul omavalitsusel on reeglina palju erinevaid ülesandeid ning kaasates nende lahendamiseks erasektori, saabki sellist protsessi nimetada avaliku ja erasektori koostööks. Sellise koostöö ning definitsiooni juures võib olla keeruline määratleda reegleid ning kokkuleppeid koostöö väga erineva ning laiapõhjalise sisu tõttu. Seadusandlus peab olema hästi paindlik, et seda võimaldada. Samas annab see võimaluse ükskõik mis ülesannet lahendada erasektori abiga.

Garvini ja Bosso (2008) sõnul on PPP lepinguline koostöövorm erasektori ning avaliku sektori vahel, mis ühendab pooled pikemaks ajaks ühise eesmärgi saavutamiseks. Koostöö on vähemalt kahepoolne projekt, mille toimimise eest vastutab erasektor juhtimise ja/või finantseerimise teel. Projekti käigus pannakse erasektori partneri finantseering riski alla, mis muidu avalike teenuste puhul on kohaliku omavalitsusüksuse kanda. Sellise koostöö peamine eesmärk on pakkuda avalikke teenuseid, mille eest vastutab üldiselt avalik sektor, läbi erasektori panuse.

Eelnevalt välja toodud definitsioon erineb kahest esimesest selle poolest, et autorid on defineerid koostööd kui pikemaajalist projekti. Selline definitsioon suunab avaliku ja erasektori ühinema ühe projekti raames, ühe kindla probleemi lahendamiseks. Koostöö eesmärk on siiski mõlema definitsiooni puhul sarnane ning on suunatud mõlema partneri eraldiseisvate tugevuste ühendamisele.

Projektidena on PPP koostööd defineerinud ka Maailmapank, tuues välja, et selline koostöövorm on mehhanism avalikule sektorile arendada riigi infrastruktuuri või teenuseid, kasutades selleks erasektori ressursse ja ekspertiisi (The World Bank, 2021).

Maailmapanga definitsioon sarnaneb ka Euroopa Ühenduste Komisjoni (2009) välja toodud definitsioonile, mille kohaselt on avaliku ja erasektori partnerlus koostöö vorm, mille peamine eesmärk on moderniseerida infrastruktuuri toimimist ning strateegilise tähtsusega avalike teenuste osutamist. Lisaks annab selline koostöö vorm võimaluse anda muidu avaliku sektori poolt hallatavad ülesanded üle erasektorile.

Euroopa Ühenduste Komisjoni definitsioon hõlmab enda alla nii projektipõhist koostööd kui ülesande lahendamisele suunatud koostööd. Selline definitsioon jätab rohkem ruumi erinevate koostöövormide rakendamiseks nii mahu kui sisu osas. Käesolev töö käsitleb avaliku ja erasektori koostöö peamise definitsioonina just Euroopa Ühenduste Komisjoni oma. Valiku põhjuseks osutus selle definitsiooni lai haare ning võimalus kaasata nii projekte kui ka ülesandeid erasektorile üleandmiseks.

Eelmist definitsiooni toetab ka Acar, Guo ja Yang (2008), kes on defineerinud PPP-d kui väga laia mõistet, mis hoomab enda alla mitmeid koostöövorme avaliku ja erasektori vahel. PPP-d erinevad oma olemuselt peamiselt selle koostöö rakendamise eesmärgis, struktuuris ning keerukuses.

Tulenevalt kirjandusest on autor jaganud PPP vormi sisu poolest kaheks. Nagu eelnevalt definitsioonina mainitud, on KOV-idel konkreetsed ülesanded, mida neil on kohustus täita. Esimene PPP vorm vihjabki just selliste ülesannete delegeerimisele, mis hõlmab konkreetse kohaliku omavalitsuse ülesande edasi kandmist erasektorile. Näidetena saab tuua koolitoidu pakkumise või prügiveo teenuse. Ülesande lahendamisel saab ajalist mahtu määrata näiteks lepingute pikkustega. Projektipõhine koostöö seisneb konkreetse probleemi lahendamisel erasektori abiga, mille tulemusel valmib kirjandusest tulenevalt mõni suurem ehitis.

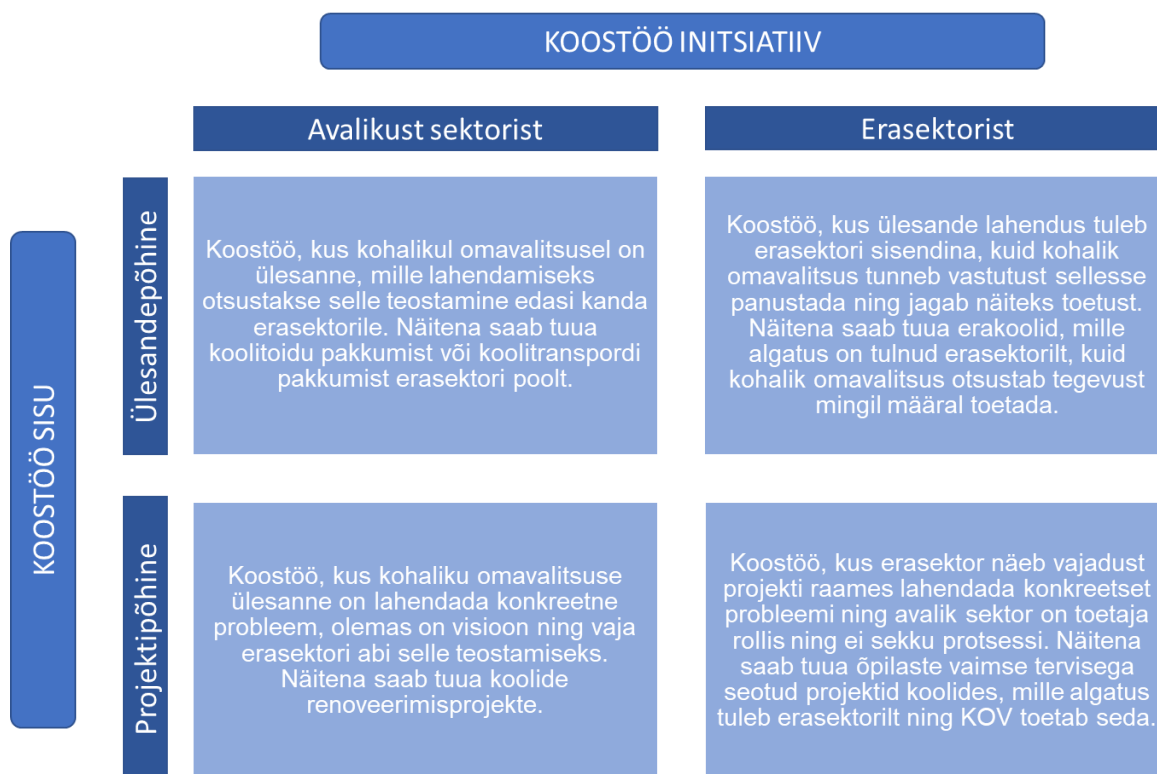
Eestis avaldatud avaliku ja erasektori koostöö õiguslikke aluseid puudutav raamat defineerib PPP projektid üldises tähenduses avaliku ametiasutuse ning eraõigusliku juriidilise isiku vahel sõlmitud partnerlusena. PPP eesmärk on tagada ühelt poolt avalike teenuste parem kättesaadavus ning teiselt poolt aidata vähendada riigi ja kohalike omavalitsuste finantskohustusi. Aina enam kasutatakse avaliku ja erasektori partnerluse mõistet suuremahuliste infrastruktuuri projektide puhul. (Kergandberg *et al.*, 2007) Antud käsitlus võtab arvesse samuti nii projektipõhise kui ka ülesandepõhise koostöö.

Eestis on avaliku ja erasektori koostöö mõistet põhjalikult uurinud oma magistritöös Jõerand (2015), kes uuris avaliku ja erasektori koostööd avalike ülesannete üleandmise võtmes. Tema on jaganud PPP koostöövormi peamiselt kaheks ning kasutanud eristamise tegurina riigi rolli. Ühel juhul on riigil domineeriv ja defineeriv roll. Sellisel juhul suunab avalik sektor erasektorit, mis täidab avaliku sektori tellimust. Vajadus tuleb avaliku sektori poolt ning erasektor on probleemi lahendajaks. Teisel juhul on erasektor ülesande defineerija ning avalik sektor on passiivses rollis. Antud juhul ei sekku riiklik pool teenuse osutamise või kontrollimise protsessi. Selline koostöö on laiemalt tuntud klassikalise toetuste eraldamisena. Vajadus tuleb erasektori poolt ning edasi on avaliku sektori otsus seda toetada või mitte.

Kohalike omavalitsuste teenuste jagamist ning koostööd teenuseosutamisel on uurinud põhjalikult Praxis, mis uuris 2014. aastal kohalike omavalitsuste teenuste delegeerimist vabäühendustele. Üheks töö tulemuseks oli ka avaliku sektori ja vabäühenduste koostöövormide defineerimine. Töös toodi välja, et PPP puhul on oluline see, kes teenuse välja töötab ja kas teenust hakkab pakkuma KOV ise või vabäühendus. (Praxis, 2014)

Kahe viimase allika põhjal on käesoleva töö autor määranud PPP definitsiooni teiseks tasandiks koostöö initsieerimise poole. Nii Jõerand (2015) kui ka Praxis (2014) toovad välja osapoolte rolli konkreetsetes koostöodes ning sellise koostöö esialgse vajaduse sisendi. Vastavalt sellele, kas esialgne soov tuleb avalikult sektorilt või erasektorilt, kujuneb ka edaspidine protsess. Seda aspekti on käesoleva töö autori hinnangul oluline arvesse võtta, sest see määrab koostöö puhul nii rahastamise, vastutuse kui ka teenuse pakkumise osa.

Autor on avaliku ja erasektori koostöö defineerimiseks loonud ülevaatliku joonise 1. Koostöö on jagatud maatriksi abil neljaks, mida mõjutavad peamiselt kaks tegurit. Esimeseks teguriks on Jõerand (2015) ning Praxis (2014) töödest tulenevalt koostöö initsiatiiv, mis väljendab seda, kas koostöö algatajaks oli avalik sektor või erasektor. Teiseks tasandiks on autor valinud eelnevatele allikatele toetudes koostöö sisu ning jaganud ka selle kaheks. Igale koostöövormile on lisatud ka üks näide, mis tulenevalt töö fookusest on toodud välja hariduse valdkonnast.



Joonis 1. PPP projektide liigitus kohaliku omavalitsuse rolli ning projekti sisu alusel

Allikas: Autori koostatud

Antud töös uuritakse sellist koostööd, mille initsiatiiv tuleb kohalikust omavalitsusest. Sellise valiku kasuks oli autori jaoks mitu sisendit. Esmalt on haridus avaliku sektori vastutus, mis tähendab, et selle ülesannete jaotuse üle vastutab samuti avalik sektor. Seega on hariduse valdkonna puhul erasektori kaasamine peamiselt kohaliku omavalitsuse otsus. Samuti on erasektori initsieeritud koostöö tavaliselt juhtumipõhine, mis tähendab spetsiifilisi aspekte. Käesoleva töö eesmärk oli jagada ka soovitusi, mida erasektori initsieeritud koostöö juhtumipõhisuse tõttu oleks raske teha. Ka hiljuti tehtud PPP juhendi fookuses on just riigi poolt algatatud projektide läbiviimine erasektori abiga (TGS Baltic, 2019). Samuti on töö eesmärk uurida just kohalike omavalitsuste kogemusi PPP projektide läbiviimisel. Seega sellised projektid, mida on algatanud avalik sektor ise on töö seisukohast asjakohased.

1.2. Avaliku ja erasektori koostöö eelised ja probleemid

Erasektori kaasamine avaliku sektori ülesannete täitmiseks on üks võimalikest lahendustest kohalike omavalitsuste jaoks. Avalik sektor ei ole kohustatud oma ülesannete täitmiseks kaasama erasektorit ning esineb ka olukordi, kus erasektori kaasamine võib olla piiratud seadusandlusega (Jõerand, 2015). Siiski rakendavad aina rohkem erinevad avaliku sektori allasutused üle maailma oma ülesannete täitmiseks just erasektorit.

Vajadus võib olla tingitud ühelt poolt sellest, et piiratud eelarvete juures on raske säilitada nii soovitud majanduslikku kasvu kui korraga ka sotsiaalsete ning keskkonnaalaste probleemide lahendamist. Samuti tuntakse, et erasektor suudab avalikke teenuseid pakkuda paremini või efektiivsemalt. (Kergandberg *et al.*, 2007)

Euroopa Komisjoni raporti sõnul on PPP edukuse kohta märkimisväärselt tõendeid ning kogemusi, mis näitavad, et koostöö parandab projektide elluviimist ning nende kulude ja tulude suhet, hajutab riske ning suurendab säästlikkust ja jõupingutusi innovatsiooni ning teadus- ja arendustegevuse vallas (Euroopa Ühenduste Komisjon, 2009). Järgnevalt on välja toodud PPP projektide peamised eelised, mida on kõige enam erinevate allikate põhjal kajastatud.

Avaliku ja erasektori koostöö üheks peamiseks eeliseks on teenuste pakkumise efektiivsuse tõstmine. Avaliku ja erasektori jõudude ühendamisel suudavad kohalikud omavalitsused oma elanikele pakkuda sama eelarvega rohkem teenuseid, mis valmivad kiiresti ning kuluefektiivselt (Halqachmi, 2013; Tilak, 2016). Üheks peamiseks PPP eeliseks Halqachmi (2013) sõnul on võimalus laiendada vajalike projektide mahtu ilma maksude tõstmiseta ja samal ajal riigivõlga suurendamata. Tema sõnul on hästi läbi mõeldud projektid oluliselt kulutõhusam alternatiiv tavalistele avaliku sektori lahendustele. Seda kinnitab ka Euroopa Ühenduste Komisjon (2009), mis toob PPP eelisena samuti välja avaliku sektori rahanduse surve leevendamist, pakkudes sektorile täiendavaid finantseerimisallikaid erasektorist. Selline eelarvete ühendamine toob endaga kaasa majanduse elavdamist ning arendab turge, mis on majandusarengu eelduste alus.

Lisaks projektide mahu suurendamisele ning kulutõhususele tuuakse välja ka asjaolu, et projektid valmivad koostöös tavaliselt kiiremini ning efektiivsust suurendab ka konkurentsipool (European Court of Auditors, 2018; Halqachmi, 2013). Kaasates erasektori ülesande lahendamise faasi juba lahenduse leidmise protsessis, võib käesoleva töö autori hinnangul tekkida olukord, kus erasektori ettevõtted peavad üksteisega konkureerima. See omakorda toob kaasa olukorra, kus ettevõtted peavad võimalikult efektiivselt oma pakkumised läbi mõtlema, sest muidu valitakse töö teostamiseks konkurent.

Väga oluline eelis PPP rakendamisel avaliku sektori jaoks on ka projektiga seonduvate riskide jagamise võimalus. Euroopa Ühenduste Komisjon on välja toonud PPP projektide tugevustena just võimaluse edendada avaliku sektori teenuste tõhusust läbi riskijagamise (Euroopa Ühenduste Komisjon, 2009). Euroopa Kontrollkoda on samuti eelisena välja toonud erasektorile riskide kandmise võimalusele. Selle põhjuseks peetakse seda, et riske peaks kandma osapool, kes seda oskab kõige paremini juhtida ning erasektorit

peetakse selles valdkonnas pädevamaks. Riskide kandmisega kaasneb ka tasu riske juhtivale osapoolele, mis muudab sellised koostööprojektid erasektori jaoks atraktiivseks. (European Court of Auditors, 2018)

2010. aastal valmis riskide juhtimise uuring, mille eesmärk oli selgitada välja infrastruktuuri PPP projektide riskide eelistatav jaotus nelja riigi näitel. Uuringu raames koguti andmeid Hiina ning Hong Kongi kohta ja nende riikide andmed lisati juba varasemalt uuritud Ühendkuningriikide ja Kreeka andmetele. Uuringu raames jaotati peamised riskid kolme tasandi vahele: makro-, mikro- ning mesotasandi riskideks. Tulemused näitasid, et makrotasandi riskide puhul ei ole üldist eelistust kumma osapoole kanda riskid jätta ning see sõltub väga riski tüübist. Makrotasandi riskideks peeti erinevaid õiguslikke probleeme projekti perioodi jooksul nagu näiteks muutuseid seadustikes, mille puhul peaks riski kandma peamiselt avalik sektor või mõlemad. Majanduslikeks riskideks on inflatsiooni- ja intressitaseme muutused ning looduslike probleemide seas ilmastiku ning keskkonnaga seotud mured. Mesotasandi kohta selgus, et kõikide riikide hulgas on arvamus viia enamus antud riskidest üle erasektorile. Hinnatavate riskide hulka kuulusid lepingu viiteaja ning muudatustega seotud probleemid, rahastuse ja nõudlusega seotud takistused. Mikrotasandi riskide puhul on arvamus, et enamuse riskist ei peaks võtma avalik sektor, peamiselt soovitakse riske kahe sektori vahel jagada ning mõne probleemi puhul kanda see üle erasektorile. Mikrotasandi probleemide hulka kuulusid suhtlusega seotud probleemid nagu näiteks projektijuhtimine. Lisaks olid välja toodud ka kolmandate osapooltega seotud probleemid, mis pigem peaksid jääma erasektorile. Nendeks olid tööjõuga seotud mured ning vastutuse mured. (Ke *et al.*, 2010)

PPP koostöövorm on kasulik ka selle poolest, et projektidesse kaasatakse erasektori kompetents, sest avaliku sektori oma jääb tihti puudulikuks. Halqachmi (2013) on välja toonud, et peamine väärtus sellisel koostööl on erasektori juhtimisoskuste kaasamine, mis avalikul sektoril jääb oma töös tihtipeale vajaka. Erasektori ekspertteadmiste kaasamist on välja toonud ka Euroopa Ühenduste Komisjon (2009) ning European Court of Auditors (2018). Avaliku sektori ebaefektiivsust ning vähest paindlikust toob välja ka Tilak (2016), kelle hinnangul saab PPP kaudu erasektor neid puuduseid oma kogemustega likvideerida. Erasektor lisab oma kompetentsi nii pikaajaliste kogemustega spetsiifilises valdkonnas kui ka teadmistega, kuidas esile kerkinud probleeme lahendada (Kergandberg *et al.*, 2007).

Allikatele toetudes saab PPP peamiste eelistena välja tuua just kahe sektori tugevuste ühendamise, mille tulemus on efektiivsem ressursside jaotus. PPP on nagu kesktee kahe sektori vahel, ühendades nende tugevused ning parimad omadused ühise eesmärgi

saavutamisel. Selle tulemusel valmivad kulutõhusad teenused või rajatised, mille läbiviimise riskid on hajutatud. Riski kandmise eest saab kandja, kelleks tavaliselt on erasektor tänu oma riskijuhtimise paremale kogemusele, ka parema tasu. PPP projekte rakendades peaks teoreetiliselt olema need lahendused odavamad, efektiivsemad ja kiiremini teostatavad.

Avaliku ja erasektori koostöö vorm on kogunud ka palju kriitikat ning kirjandusest leiab mitmeid välja toodud probleeme. Kuigi tavaliselt tuuakse riskide jaotust välja PPP tugevusena, võib halb riskide jaotus olla valus tagajärg nii erasektorile kui ka avalikule sektorile. Eriti võib välja lüüa finantsiline risk, mis on otseselt seotud nii omavalitsuste kui ka erasektorist ettevõtja eelarvega. Eelarvet koostatakse tihti aasta kaupa ning väheneva eelarvega on keeruline ennustada väga pikaajalisi rahavooge, kui peaksid tekkima ootamatud kulud. (Kolesnikov *et al.*, 2018)

Ka Euroopa Kontrollkoda on auditite käigus leidnud, et PPP projektidega tekib tihti viivitusi, kulude suurenemist ning projektide alakasutust. Peamiseks põhjuseks peetakse selle juures vähest analüüsi enne erasektoriga koostöö alustamist. Lisaks puudub väga paljudes Euroopa Liidu riikides õiguslik raamistik PPP-de läbiviimiseks. Selle tulemusel ei ole ka Euroopa Liit paljusid riike julgenud finantsiliselt toetada. (European Court of Auditors, 2018)

AS PricewaterhouseCoopers Advisors (2016) poolt läbiviidud uuringust avaliku sektori ja erasektori koostöö kohta Eestis selgub, et omavalitsustel on tihti raskusi averusprojektide ja koostöö kohtade tuvastamisel. Tihti ei osata või lihtsalt ei analüüsita, kas erasektori kaasamine oleks või on otstarbekas ning partneri valimine ei toimu läbipaistvalt, selgub auditeeritud projektidest.

Aastal 2019 valmis Eesti kontekstis oluline dokument, mis võib viia PPP projektide populaarsuse ning rakenduslikkuse uuele tasemele. Rahandusministeeriumi tellimisel koostas Advokaadibüroo TGS Baltic PPP projektide läbiviimise ja hankimise juhendi (TGS Baltic, 2019). Juhendi koostamise eesmärk on pakkuda avaliku ja erasektori koostöö tehingu kavandajatele abistavat ning juhendavat materjali. Kuigi juhend on koostatud põhimaantee neljarealiseks ehitamise tehingu näitel, on tegemist siiski tugeva suunanäitajaga ka teiste valdkondade projektide jaoks.

Nimetatud juhendis on PPP projekt jagatud nelja etappi. Esmalt suunab juhend tuvastama projekti ning selle sisu, mille juures peetakse oluliseks ka eelnevat analüüsi projekti teostamise vajaduse selgitamiseks. Soovitus on teha nii vajaduste analüüs, majanduslik tasuvusanalüüs, teostamisuuring, investeerimisvalikute analüüs ning esialgne hinna ja kvaliteedi suhte analüüs. Analüüsides eesmärk on koguda põhjalikku informatsiooni, mille alusel vastata vajalikele küsimustele ning sellega tagada ka projekti õnnestumine.

Teiseks etapiks on põhjalik ettevalmistusperiood, mis sisaldab täiendavaid analüüse ning nõustajate kaasamist. Kolmandaks teostatakse hange, millele samuti eelneb hanke põhjalik ettevalmistamine, läbirääkimised ning lõpuks õige pakkuja valik. Viimane etapp on töö teostamine, mis sisaldab ehitust ning vastavalt kokkulepetele hooldamist. (TGS Baltic, 2019)

Alapeatüki kokkuvõtteks saab järeldada, et edukate projektide taga on väga põhjalik eeltöö ning analüüs, mis tugineb ning arvestab endas nii koostööga kaasnevaid nõrkusi kui ka tugevusi. Kaaluda tuleb riske ning nende jagamise mehhanismi. Lisaks on oluline aru saada, kes mille eest vastutab. Mitme allika puhul on näha, et väga suurteks tugevusteks peetud tegurid on kujunenud projekti nõrkusteks. Seda põhjusel, et varasemalt pole tehtud piisavalt analüüse, mõeldud läbi projektide plaane ning analüüsitud ka seda, kas üldse on mõistlik lahendada antud ülesannet PPP vormis.

1.3. Avaliku ja erasektori rakendatud koostööd hariduse valdkonnas

Järgnevas alapeatükis toob autor välja kirjandusest leitud avaliku ja erasektori koostöö praktikaid hariduse valdkonnas välismaalt ning Eestist. Alapeatüki sisu algab projektipõhise praktika ülevaatega, millele järgneb ülesandepõhise praktika avamine. Mõlema osa sisu algab maailma praktikate tutvustamisega, millele järgneb Eesti kogemuste avamine.

Varasemad uuringud on käsitlenud avaliku ja erasektori koostööga seotud probleemide ja tugevuste uurimist peamiselt dokumendianalüüsi meetodiga. Nende töödega on uuritud ning analüüsitud olemasolevaid allikaid, milleks on eelarved, hinnangud, projektide ning koostööde kirjeldused. Lisaks on läbiviidud ka telefoni teel andmete kogumist, intervjuusid ning küsimustiku vormis andmekorjet. Detailsem uuringute ülevaade on välja toodud lisas A.

Kuigi avalik sektor on jätkuvalt põhiline hariduse pakkuja maailmas, eriti alg- ja põhihariduses, kasutatakse aina enam erasektori sisendit ka seal. Haridus on väga kiiresti kasvav ning populaarsust koguv valdkond avaliku ja erasektori koostöö puhul. Soomes on alles hiljuti loodud esimene PPP rahastamisprojekt riigis üldse, mida hakkab haldama kohaliku tasandi valitsusüksus *Espoo*. Projekti eesmärgiks on rajada uued koolid ning päevahoiuasutused noortele. Uued hooned valmivad 2024. aastaks ning kuni aastani 2042 on ettevõtte *Kumppanuuskoulut* vastutav projekti finantseerimise, planeerimise, ehituse ning hoolduse eest. Projekti elluviimist rahastab ka Euroopa Liit ning seda peetakse oluliseks sammuks Soome PPP projektide stardiks. (European Commission, 2020)

Kreeka riigi läbi aegade teine PPP projekt viidi läbi just hariduse valdkonnas ning selle käigus valmis Ateena piirkonda 24 kooli, mille tulemusel sai omale õppekoha 6500 õpilast. Kõikide nende koolide rajamiseks vormistati vaid kaks PPP projekti, millest esimese

raames valmis 14 kooli ning teise projekti raames 10 kooli. Projekti finantsiline pool seisneb selles, et kohalik omavalitsus maksab kuutasu erasektori ettevõttele väga kindla ning detailse rahastusplaani alusel. Erasektor ehitab ja haldab antud koole. Finantseerimist toetas nii Euroopa Liit, kohalikud finantsinstitutsioonid kui erakapital. Projekte peetakse väga tulemuslikuks ja edukaks ning 24 kooli projekt nimetati ka ajakirja World Finance 2014 aasta haridusteoks. Peamiste eelistena on välja toodud õigeaegne ja kvaliteetne koolide valmimine, parem koolide haldamine, soovidest lähtuv lähenemine ning märkimisväärne energiasääst. (Mantzoufas, 2017)

Infrastruktuuri investeeringute vajadust hariduse valdkonnas nähakse ka Venemaal läbiviidud uuringus, kus hariduseksperdid märkisid empiirilise uuringu käigus, et erasektori kaasamine hariduse infrastruktuuri on kõige efektiivsem viis selle arenguks. Riigi poolt tehtavad väljamaksed haridussüsteemi on piisavad vaid tavapärase töö üleväljapidamiseks, kuid arenguks jääb rahast puudu. Uuringu käigus selgus aga tõsiasi, et olgugi 80% ekspertidest on erasektori kaasamise poolt, vaid 4% reaalselt kasutavad seda. Peamisteks põhjusteks on avaliku sektori negatiivne eelarve, puudulik õiguslik raamistik ning teadmatus antud koostöövormist. (Frolova & Rogach, 2017)

Eestis on viimasel ajal rakendatud avaliku ja erasektori koostööd aina rohkem. Projektid on arenenud erinevatesse valdkondadesse ning eelkõige teeb koostööd erasektoriga just omavalitsuste tasand. Riiklikul tasemel koostöö on jäänud tahaplaanile. (Sannik, 2013)

Mäeltsemees (2010) on oma artiklis avaldanud, et Eestis on omavalitsuste tasandil juhtinud avaliku ja erasektori koostööd enim just Tallinn. Seda võib põhjendada Tallinna suurema eelarve ning kompetentsi omamisega. Erasektorit on kaasatud näiteks pealinna üldhariduskoolide remondiks ning tehniliseks hooldamiseks. Siiski tunneb ta, et Eesti kohalikel omavalitsustel oleks vaja teha rohkem koostööd erasektoriga, et sotsiaal-majanduslikke teenuseid läbi PPP projektide efektiivsemalt ja kvaliteetsemalt teostada.

Äsja mainitud PPP projekt on Eestis hariduse valdkonnas ainulaadne. Projekti käigus renoveeriti Tallinna munitsipaalkoole PPP mudeli abil. Triniti büroo partner Tamme (2019) on pidanud seda projekti Eesti mõistes PPP vormi maine kahjustajaks. Tema sõnul ei ole aga ebaõnnestumise probleem PPP lahenduste põhimõtteline kontseptsioon, vaid varasemalt läbi analüüsimata lepingulised aspektid, mis on projekti käigus üles tõusnud ja sellega projekti kulgu takistanud. Tema hinnangul on halvad kogemused Tallinna näitel takistanud viimasel ajal suuremate projektide planeerimist PPP vormis. Eelanalüüsi olulisus tuli välja ka eelmises alapeatükis, mis käsitles PPP eeliseid ja probleeme. Siinkohal on oluline märkida, et nii projektide toimumise ajal kui ka Tamme arvamuseartikli avaldamise hetkel ei olnud veel TGS

Baltic (2019) tehtud PPP juhist väljastatud. Tänapäevaks valminud juhised võivad aidata vältida varasemalt probleeme tekitanud olukordi.

Ebaõnnestunud renoveerimisprojekti üle on arutlenud ka Saareoja (2018). Läbiviidud uuringu käigus intervjueris ta Tallinna linna juhte koolide renoveerimise projekti teemal. Linnajuhtide hinnang sellele koostööle on olnud negatiivne ning seda peetakse ebaõnnestunuks. Samas puudub linnal analüüs projektide õnnestumiste või ebaõnnestumiste põhjuste üle.

Tallinna Linnavalitsus on pidanud eelnevalt mainitud projekte siiski edukaks. Tallinna linna ametlikul kodulehel on märgitud, et PPP projektid koolide renoveerimise eesmärgil on olnud edukad ning koostöölepinguid soovitakse laiendada. PPP projekti sisu on koostöös Riigi Kinnisvara AS-iga koolide remontimise ning haldamise leping, mille eest tasub linn ettevõttele igakuist renti. Tallinna Haridusameti juhataja sõnul ei oleks linn suutnud ilma erasektori abita lühikese ajaga teha ära sellises mahus koolide renoveerimist. (Jürisaar, 2015)

Viimased kaks allikat lähevad siinkohal vastuollu, sest ühe linna kabinetist tulevad välja erinevad arvamused ning hinnangud projektide edukuse kohta. Ühelt poolt kiidavad nii Haridusameti töötaja kui ka koolide esindajad projekti asjalikkust ning koostööd, kuid teiselt poolt avaldavad linnajuhid meelt, et koostöö on olnud negatiivne. Erinevus võib tulla ühelt poolt sellest, et pole kindlalt defineeritud, milline osa koostööst osapooltele negatiivne või positiivne tundub. Positiivsete hinnangute taust tuleb peamiselt sellest, et linn on saanud finantsilist tuge ning rahulolu osutatud teenustega on positiivne. Samuti on viidatud kiiruse aspektile. Linn on suutnud klassikalisest lähenemisest oluliselt kiiremini koole korrastada. Negatiivsete hinnangute tausta avatud ei ole, samuti puudub ka linnal analüüs projekti tugevuste või nõrkuste üle. Tallinna munitsipaalikoolide renoveerimisprojekti põhjalikum autoripoolne dokumendianalüüs on välja toodud empiirilises osas peatükis 2.2.

Projektipõhise lähenemise kokkuvõtteks on märgata, et tegemist on peamiselt just hariduskeskkonna infrastruktuuri projektidega. Sellise koostöö eesmärk on koole renoveerida PPP mudeli kaudu, mis vähendab kohaliku omavalitsuse finantsilist koormust ning annab võimaluse kaasata erasektori kompetents nii riskide jagamiseks kui ka projekti juhtimisse. Järgnevalt on välja toodud ülesandepõhise koostöö praktikad nii maailmas kui ka Eestis.

Hiljuti on populaarsust kogunud ka erasektori pakkujate kaasamine haridusse efektiivsuse eesmärgil. Eesmärk on tuua sektorisse uusi pedagoogilisi teadmisi ning juhtimisoskusi. Efektiivset juhtimise puudumist on välja toodud ühe olulise põhjusena üleüldise PPP vormi populaarsuse kasvule ning seda on ta ka hariduse valdkonnas. (Patrinos *et al.*, 2009)

Väga populaarne on PPP vorm hariduse valdkonnas just arengumaades, kus erasektori kaasamisega avatakse uusi koole ning pakutakse õppimisvõimalusi kohtades, kus neid varem ei ole olnud. Näiteks Pakistanis maksis valitsus erasektorile tasu iga õpilase kohta, kellele selle tulemusel pakuti tasuta haridust. Laste kaasatus haridusse tõusis 32% võrra seal piirkonnas ning nende õppetulemused paranesid märkimisväärselt. (Barrera-Osorio *et al.*, 2020) Ka Brasiilias on PPP tulemusel tekkinud varasemast efektiivsemad ning tulemustele orienteeritud koolid, mille rahastamise eest vastutab avalik sektor, kuid mis on erasektori poolt juhitud (Chattopadhyay & Nogueira, 2014).

Lisaks arengumaadele on hariduse pakkumine avaliku sektori ning erasektori koostöö vormis populaarne ka USAs, kus on tekkinud nn tšarterkoolid. Tšarterkoolid on maksumaksja raha peal üleval hoitud tavalistest munitsipaalkoolidest väiksemad koolid, mis moodustavad eraldi nišikategooria era ja avalike koolide vahele. Sellised koolid erinevad oma erasektori kaasatuse poolest tavalistest maksudel ülal peetavatest koolides. (Halqachmi, 2013) Tuuakse välja, et selliste koolide puhul on tavaliselt kulutus ühe õpilase kohta madalam, kuid õpitulemused on tavaliselt paremad (Flaker, 2014).

Üks tavalisemaid PPP vorme hariduse valdkonnas on olemasoleva erakooli rahastamine avaliku sektori poolt. Sellisel juhul on tavaks tasuda avaliku sektori poolt õpilaste kohamaks seal õppivate laste arvu järgi. Näiteks Hollandis on kogu haridus finantseeritud avaliku sektori poolt, kuid 2/3 õpilastest õpib erakoolides. Antud juhul on ka nende õppemaksud finantseeritud omavalitsuste poolt. (Patrinós *et al.*, 2009) Selline lähenemine sarnaneb ka Eesti erakoolide süsteemile, kus initsiatiiv tuleb erasektorilt ning kohalik omavalitsus ja riik toetavad seda vastavalt seaduses sätestatud reeglitele.

Eestis on erakool erasektori poolt pakutav asutus, mis juhindub Põhikooli- ja Gümnaasiumiseadusest ning Erakooli seadusest. Erakool on eraldi eelarvega haridust pakkuv asutus, millel on oma õppekava ning strateegia. Erakoolile väljastab tegevusloa Haridus- ja Teadusministeerium tingimustele vastava taotluse esitamisel. Erakooli tegevuse üle peab järelevalvet samuti Haridus- ja Teadusministeerium. (Riigi Teataja, 2019)

Erakooli finantseerimine toimub nii eraisiku kui ka avaliku sektori kaudu. Eraisikult küsitakse õpingute eest õppemaksu. Igal aastal nähakse riigi eelarvest ette sihtotstarbelisi toetusi erakoolidele, mille abil kaetakse osaliselt tööjõukulusid, täienduskoolituste kulutusi, õppekirjanduse ning koolilõuna kulutusi. Eraldi saab erakool taotleda riigilt või kohalikult omavalitsuselt sihtotstarbelist toetust, mida võib kasutada vaid õppetegevuseks, investeeringute tegemiseks või infrastruktuuri kulutuste katteks. (Riigi Teataja, 2019)

Omaavalitsused on otseselt seotud seega erakoolide rahastusega, sest just nende otsustada on toetuse määramine. Sellise koostöö võib töö alguses välja toodud maatriksil (vt Joonis 1) liigitada erasektori initsiatiivil alustatud ülesandepõhiseks koostööks. Seda kirjeldab erasektori sisend ja soov pakkuda piirkonnale haridust ning kuna avalik sektor näeb selle väärtust, toetab ta seda finantsiliselt. Siin ei panusta KOV ülesande lahendamisele aktiivselt kaasa, vaid on pigem passiivses rollis.

Erakooliseadusele (Riigi Teataja, (2019) tuginedes järeltab käesoleva töö autor, et kohaliku omavalitsuse initsieerimisel erakoolide loomine on Eestis seadusega piiratud ning tegemist on erasektorist tuleneva sooviga. Seaduses tuuakse välja vaid olukorrad, kus KOV saab erasektori ideed vajadusel toetada, kuid kohustus selleks puudub. KOV saab käituda vastavalt koolikohtade vajadusele oma piirkonnas. Selline lähenemine erineb varasemalt välja toodud välismaa praktikatest, kus avalik sektor ostab hariduse pakkumise teenust kui tervikut erasektorilt sisse, tulenevalt näiteks vajadusest mõnes piirkonnas koolikohti rohkem tekitada või hariduse kvaliteeti edendada.

Tuginedes äsja analüüsitud koostööde praktikale ei võeta erakoolidega koostööd käesoleva töö empiirilise osa fookusesse. Kuigi välismaa praktika näitab, et erakoolid saavad olla üks potentsiaalne avaliku sektori initsiatiivil algatatud koostöö vorm, on Eestis selgelt piiritletud erakoolide algatamine just erasektori initsiatiiviks. Käesolev töö keskendub avaliku sektori initsiatiivil tekkinud koostööle. Autor ei välista, et intervjuude käigus selgub siiski, et erakoolidest on kohalike omavalitsuste hinnangul oluline rääkida ka antud töö kontekstis.

Erasektorit kaasatakse hariduses ka erinevate haldamiste ning ülalpidamistega seotud koormuste vähendamiseks. Eriti arenenud maades, kus suur enamik koolidest ostab nii söökla, koristamise kui ka hoone ülalpidamisega seotud teenused sisse erasektorilt. Ka selline vorm on koostöö erasektoriga. Koostöö tegemise põhjuseks on tavaliselt ise majandamisega ning teenuste pakkumisega kaasnevad kõrged kulud. Koostöö abil on võimalik kulusid vähendada, kui laiendada teenuse pakkumine omavalitsuse mitme kooli peale, samale teenusepakkujale. (Luthra & Mahajan, 2013; Patrinos *et al.*, 2009)

Hariduse valdkonna avamine erasektorile võib endaga kaasa tuua mitmeid täiendavaid eeliseid. PPP projektide loomine võib aidata kaasa suurema konkurentsi tagamisele ka hariduse valdkonnas. Kui avalik sektor rahastab erakoole õpilaste arvu järgi, loob see võimaluse eraettevõtjatel võistelda õpilaste nimel, mis omakorda paneb koolid pingutama. Lisaks survestab see avalikult hallatavaid koole enda teenust parandama. Täiendavalt on PPP projektidena hallatavad koolid paindlikumad oma õpetajate värbamises, mis võimaldab vajadusel õpetajaid vahetada. Kolmas aspekt ning kasutegur PPP puhul hariduse valdkonnas

on hanke raames tellitav erasektori teenus hariduse pakkumisel. Sellisel juhul saab koolipidajast omavalitsus täpselt määratleda tingimused, nõuded ning vajadused, mida kooli juhtimisel näha soovitakse ja värvata sobivaim kandidaat. (Patrinos *et al.*, 2009)

Hariduse valdkonnas erasektori osakaalu suurendamine võib endaga kaasa tuua ka mitmeid murekohti ning probleeme. Hariduse valdkonna spetsiifilised puudused võivad olla erasektorile üle andmisega kaasnev vähene ülevaade või kontroll koolipidaja poolt. Lisaks võib selline süsteem süvendada segregatsiooni edukamate õpilaste ning vähem edukate õpilaste vahel. Täiendavalt võivad PPP mudeliga koolid jätta ukse taha vaesemad õpilased ning kaotada sellega haritud lastevanematega õpilased. (Patrinos *et al.*, 2009)

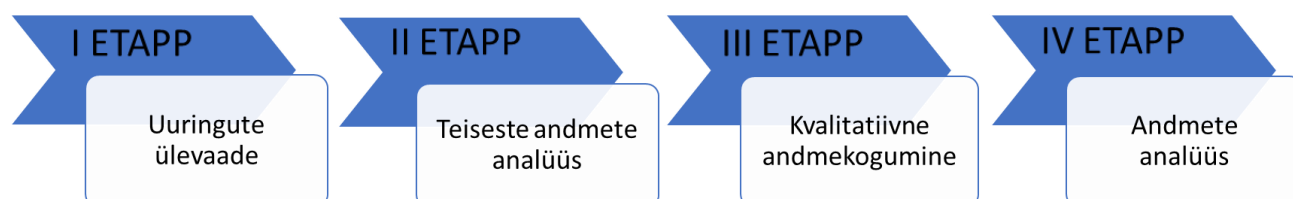
Alapeatüki kokkuvõttes võib öelda, et avaliku ja erasektori koostööd esineb hariduse valdkonnas nii projektipõhises lähenemises kui ka ülesandepõhises lähenemisel. Kui välismaal on projektipõhist lähenemist kasutatud arvukamalt, siis Eestis on tänaseks läbi viidud üks suuremahuline projekt Tallinnas. Ülesandepõhist koostööd kasutatakse välismaal nii sisulise hariduse pakkumiseks kui ka selle mitmekesistamiseks. Samuti leidub praktikaid, kus erasektor kaasatakse hariduse pakkumise toetavate ülesannete lahendamiseks nagu haldamine ning toitlustus.

2. Erasektori kaasamise eelised ning probleemid Eesti kohalikes omavalitsustes hariduse valdkonnas

2.1. Uurimismetoodika tutvustus

Järgnevas alapeatükis tutvustatakse bakalaureusetöö koostamiseks rakendatud metoodikat ning selle valiku põhjendusi. Tulenevalt töö eesmärgist, milleks on välja selgitada Eesti kohalike omavalitsuste hinnangul avaliku ja erasektori koostöö eelised ning probleemid, osutus valituks kvalitatiivne metoodika. Töö raames viidi läbi esmalt teiseste andmete analüüs, millele järgnes andmekorje poolstruktureeritud intervjuude meetodil.

Tulenevalt uuringu eesmärgist ning uurimisülesannetest jagatakse metoodika nelja etappi. Ülevaade metoodika etappidest on välja toodud joonisel 2.



Joonis 2. Metoodika etapid tegevuste järjekorras

Allikas: autori koostatud

Töö esimeses etapis analüüsiti avaliku sektori ja erasektori koostöö defineerimiseks erinevaid asjakohaseid rahvusvahelisi ning Eesti uuringuid, kodulehti ning dokumente. Olemasoleva olukorra kaardistamiseks töötati läbi koostööd puudutav teaduskirjandus, seadusandlus ning arengu- ja rakenduskavad nii rahvusvahelisel tasandil kui ka Eesti kohta. Esimese etapi tulemusel kujunes ülevaade koostöö definitsioonist, antud koostöövormi eelistest ning probleemidest, rahvusvahelisest praktikast ning Eesti kogemusest koostööd rakendada hariduse valdkonnas. Antud etapp on oluline, sest see loob konteksti edasise töö ümber ning võimaldab autoril olla teemaga väga kursis ning esitada järgnevatel etappidel nii relevantseid küsimusi kui ka informeeritud järeldusi, mis tuginevad kogutud andmetele.

Töö teiseks etapiks oli teiste andmete analüüs. Kõigepealt analüüsis autor riigiraha andmebaasi. Analüüsi eesmärk oli kuluridade põhjal välja selgitada, millistes kohalikes omavalitsustes on hariduse valdkonnas erasektorit kaasatud. Analüüsi tulemusel sai autor eristada omavalitsusi, mis on rohkem koostööd rakendanud ning millised on vähem. Andmete põhjal valis autor välja kuus kohalikku omavalitsust, kes on koostööd rakendanud nii üldiselt kui ka koolitoidus või transpordis. Valitud omavalitsusteks said Tartu linn, Rakvere linn, Tallinna linn, Saue vald, Märjamaa vald ning Kambja vald. Valitud kohalike omavalitsuste strateegiliste dokumentide põhjal viis autor läbi dokumendianalüüsi. Töö autor tutvus strateegiatega, et aru saada, millistes aspektides hariduse valdkonnas planeeritakse erasektorit kaasata ning millisel määral. Riigiraha andmebaasi analüüsi ning dokumendianalüüsi tulemused on välja toodud järgmises alapeatükis 2.2.

Uuringu kolmas etapp koosnes primaarandmete kogumisest. Andmeid koguti kvalitatiivse andmekogumise meetodil, mille raames viidi läbi personaalsed ekspertintervjuud poolstruktureeritud intervjuu meetodil. Poolstruktureeritud intervjuu annab uuringu autorile võimaluse juhtida intervjuud sobivas suunas, kuid säilitab seejuures ühtse struktuuri, mis võimaldab hiljem tulemusi võrrelda, andes samas piisava paindlikkuse keskenduda iga intervjuu juures kõige olulisemale (Kolb, 2008).

Intervjuude valimi moodustavad kohalike omavalitsuste esindajad. Omavalitsuste esindajate intervjuuerimine on oluline, et saavutada uuringu eesmärk, milleks on välja selgitada just omavalitsuste hinnangul peamised koostöö rakendamise eelised ning koostööga esile kerkinud probleemid. Omavalitsuste esindajad on antud töös käsitletud kui eksperdid ning nendega viiakse läbi ekspertintervjuud. Ekspertintervjuu puhul on intervjuueritavaks individ, kes omab spetsiifilisi teadmisi oma valdkonnas ning tema küsitlemise eesmärk on saada faktipõhiseid teadmisi kindla sektori või valdkonna kohta üldiselt (Kolb, 2008).

Intervjuu on autori silmis sobilik meetod, sest annab võimaluse personaalselt küsida asjakohaste inimeste käest nende arvamusi reaalsete probleemide kohta. Lisaks annab see võimaluse vestluse käigus fookust muuta ning keskenduda aspektidele, mis on töö valmimise seisukohalt eriti olulised või pakuvad suurt huvi. Samuti on töö autoril varasemaid kogemusi intervjuude läbiviimisel.

Intervjuud viidi läbi perioodil 27. aprill kuni 3. mai haridusosakondade esindajatega valitud kohalikest omavalitsustest. Intervjuud salvestati intervjuueritavate nõusolekul ning kõikidest intervjuudest tehti transkriptsioon. Intervjuudesse kaasati haridusega seotud võimalikult kõrged ametnikud valitud kohalikest omavalitsusest. Selle eesmärk oli kaasata eksperte, kes teavad nii hariduse pakkumise sisulist poolt, kui ka strateegilist poolt, sest erasektori kaasamine on üks potentsiaalsetest strateegiatest. Täpsem informatsioon intervjuude kohta on välja toodud järgnevas tabelis 1.

Tabel 1

Läbiviidud intervjuud

Intervjuueritav	Aeg	Koht	Kestvus minutites
Tartu linna esindaja	27.04.2022	ZOOM	72
Rakvere linna esindaja	27.04.2022	ZOOM	75
Saue valla esindaja	02.05.2022	ZOOM	40
Märjamaa valla esindaja	02.05.2022	ZOOM	41
Tallinna linna esindaja	03.05.2022	ZOOM	62
Kambja valla esindaja		JÄI ÄRA	

Allikas: autori koostatud

Planeeritud kuuest intervjuust viis autor läbi viis. Viimast intervjuud ei õnnestunud läbi viia intervjuueritava ootamatute töökohustuste tõttu. Intervjuu lükkus mitmel korral edasi ning lõpuks ei olnud võimalik intervjuud enam töö valmimise raamides läbi viia intervjuueritava tiheda kalendri tõttu. Autor ei tundnud vajadust uut intervjuud planeerida, sest intervjuudes hakkasid teemad juba korduma ning tulemused kujunema.

Intervjuude läbiviimiseks koostas autor intervjuukava (vt lisa B), mis jagunes neljaks ploki. Esimene plokk on sissejuhatav ning avab intervjuueritava tausta ning kohaliku omavalitsuse kogemusi erasektori kaasamisel hariduse valdkonnas. Teises teemaploki räägitakse eelnevalt välja toodud kogemuse põhjal sellise koostöö eelistest ning kolmandas ploki koostöö probleemidest. Viimases teemaploki räägitakse erasektori kaasamise trendist ning tuleviku plaanidest kohalike omavalitsuste seas.

Uuringu neljanda etapi moodustas kogutud andmete terviklik analüüs. Intervjuude alusel viidi läbi sisuanalüüs, mis tugineb uuringu eesmärgile. Analüüsi tulemused kategoriseeritakse sarnaste kogemuste alusel ning hinnangud viiakse kokku teaduskirjanduse ja dokumendianalüüsi tulemustega. Neljanda etapi tulemusel valmisid soovitused, mis on sisendiks teistele kohalikele omavalitsustele hariduse valdkonna koostöö tegemiseks.

2.2. Teiseste andmete analüüs hariduse valdkonna koostööst erasektoriga Eesti kohalikes omavalitsustes

Käesolevas alapeatükis kasutatud arvandmed on võetud riigiraha andmebaasist (Rahandusministeerium, 2022). Andmebaasist võeti välja 2021. aasta andmed 79 kohaliku omavalitsuse kohta ning teostati nende põhjal analüüs, mille eesmärk oli välja selgitada erasektori kaasamise kogemusega kohalikud omavalitsused. Analüüsi tulemusel valmis empiirilise osa valim.

Kõigepealt analüüsis autor üldisi kulutusi erasektorile hariduse valdkonnas ning arvutas nende määrad võrreldes kõikide kulutustega haridusele. Tulemused on välja toodud lisa C. Tulenevalt riigiraha andmebaasi olemusest ei ole võimalik andmetest välja lugeda konkreetseid tegevusi või partnereid, kellega koostööd tehti. Erasektorile tehtud hariduskulud sisaldavad kõiki kuluridu, mis on seotud erasektori partneritega. Nende hulgas on nii kulutused, mis on tehtud bürootarvete ostmiseks, elektrienergia jms eest maksmiseks kui ka hoonete amortiseerimisest või ehitamisest tingituna.

Eestis kulutasid kohalikud omavalitsused haridusele 2021. aastal kokku ligi 1,2 miljardit eurot, millest suurima osa moodustas Tallinn 326 miljoniga. Tallinnale järgnesid Tartu ligi 100 miljoniga, Pärnu 50 miljoniga ning Narva linn ja Rae vald mõlemad ligi 36 miljoniga. Hariduse valdkonnas tegid kohalikud omavalitsused 2021. aastal väljaminekuid erasektori partneritele ligi 300 miljoni euro väärtuses, mis moodustab kõikidest kulutustest haridusele ligi 25%. Kõige rohkem, ligi 100 miljoni väärtuses tegi väljamakseid erasektorile Tallinn. Suuruselt järgmised oli Tartu Linn 23 miljoniga ning Rae vald 10 miljoniga. Pärnu linn ning Harku vald tegid mõlemad ligi 9 miljoni väärtuses tehinguid erasektoriga hariduse vallas.

Hariduse valdkonna kulutuste osakaal erasektorile oli suurim Vormsi vallas (52%), Luunja vallas (50%), Kuusalu ja Haljala (39%) valdades. Vaadates suure erasektori osakaaluga kohalike omavalitsuste andmetele täpsemalt sisse on näha, et tegemist on väiksemate omavalitsustega, kus on erakorraliselt tehtud erasektorile mõni suurem väljaminek näiteks ehitamise või renoveerimise eesmärgil. See ei ole aga antud töö kontekstis oluline. Sellest tulenevalt ei ole vaid selliste kulutuste alusel valimi moodustamine autori

arvates otstarbekas, sest kulutused on tugevalt seotudühekordsete projektidega, kuid see ei näita soovi erasektorit oma ülesannete lahendamiseks kaasata.

Seega valis autor veel kaks sisendit, mille alusel valimit määrata. Ülesandepõhise koostöö hindamiseks on autor valinud andmebaasist koolitoidu teenuse sisseostu ning koolitranspordi teenuse sisseostu kuluread kohalike omavalitsuste seas. Valiku põhjuseks on see, et riigiraha andmebaasis on need eraldi välja toodud ning ainukesed konkreetsete teenused, mida saab sealt üheselt välja võtta ning KOVide lõikes eristada. Andmed võimaldavad eristada toitlustusteenust ja toitlustuse pakkumist Autori hinnangul mõeldakse toitlustuse pakkumise all KOVi enda teenuse pakkumist. See tähendab oma köögi haldamist, toiduainete sisseostu ning koka palkamist, mis ei ole erasektorilt teenuse ostmise. Toitlustusteenust on erasektorilt ostnud 79-st KOVist 49. Mahu poolest kõige suuremad kulud on Tallinnal.

Koolitranspordi teenuse pakkumise puhul eraldati samuti transpordikuludest kõik muud kulud (näiteks kütus, sõiduki majandamiskulud jne) ning jälgimise alla võeti vaid transporditeenuse kulurida. Põhjuseks on see, et muud kulud seostuvad autori jaoks kooli enda transpordivahendi kasutamisega seotud kuludega ning ei ole erasektorilt ostetud teenus. Toitlustusteenuse ja transporditeenuse kulude osakaalud vastavalt kõigist koolitoidu ja transpordi kuludest KOV-ide lõikes on toodud lisas C.

Riigiraha andmebaasile tuginedes valis autor välja kuus kohalikku omavalitsust, keda intervjuudesse kaasata. Valim moodustus koolitoidu teenuse ning koolitranspordi teenuse sisseostu andmete alusel. Arvesse võeti nii osakaalu määra kui ka summaarseid koguseid. Lisaks kaasati Tallinn projektipõhise koostöö kogemuse alusel koheselt, sest autori hinnangul on sellise kogemusega omavalitsuse kaasamine oluline.

Teiseks soovis autor kaasata nii linnasid kui ka valdasid, mis tooksid välja omavalitsuse tüübist tulenevad aspektid. Lisaks valis autor ka valdade ja linnade seas suuruse poolest erinevad omavalitsused haridusele tehtud kulutuste võtmes. Samuti olid üks linn ja üks vald sellised, kus näiteks koolitoitu ei oldud täielikult üle viidud erasektorile, et tekiks võrdlusmoment eeliste ja probleemide osas. Valikusse jäid Tallinna linn, Tartu linn, Rakvere linn, Märjamaa vald, Saue vald ning Kambja vald.

Järgnevalt on välja toodud iga valitud kohaliku omavalitsuse strateegiliste dokumentide analüüs. Analüüsi eesmärk oli tutvuda potentsiaalsete koostöökohtadega avaliku ja erasektori vahel intervjuueeritavates kohalikes omavalitsustes. Strateegiatega kurssi viimine võimaldas autoril paremini vestlust suunata ning olla valmis potentsiaalseteks

jututeemadeks. Seoses sellega, et Kambja esindajaga jäi eespool toodud põhjustel intervjuu ära, ei ole töös Kambja dokumendianalüüsi tulemusi välja toodud.

Tallinna linn

Tallinna linna avaliku ja erasektori koostöö kohta leiab hariduse valdkonnas mitmeid viiteid. Tallinna Haridusameti strateegia sisaldab erasektori panust hariduse edendamiseks. Ühtse haridusruumi kujundamiseks nähakse senisest suurema sidususe loomist omavalitsuse, riigi ning erasektori haridusteenuste vahel. Tallinna Haridusamet näeb ette, et linn on avatud mitmekesise õppega ruum, mille arengut toetab peale avaliku sektori ka erasektor.

Varasemalt käesoleva töö kirjanduse ülevaates välja toodud juhtimise struktuuri parandamiseks erasektori kasutamist mainitakse ka Tallinna Hariduse arengukavas, kuid täpsemat selgitust sellele pole märgitud. (Tallinna Haridusamet, 2020)

Järgnevalt on välja toodud analüüs, mis on teostatud koolide renoveerimise projekti hanke dokumendi alusel (Tallinn, s.a.). Hanke dokument näitab, et projekti alustamise sisu oli varasemalt analüüsitud ning riskijagamise eeltöö tehtud. Projekti eesmärk oli Tallinnas paljude koolide põhjalik renoveerimine ning erasektori kaasamise eesmärk oli jaotada paremini ehitustööde ja haldamisega seotud riske ning kasutada erasektori professionaalseid oskusi. Projekt määrati 30 aastaseks lepinguks ning leping sisaldas linna kuupõhist maksmist erasektori ettevõttele. Tähtaja lõppedes lähevad kõik koolid linnale. Projekti kaasati erasektor põhjusel, et

- kiirendada koolide renoveerimise protsessi kitsa eelarve tingimustes;
- kanda koolide renoveerimisega seotud olulised riskid professionaalsele partnerile, kes oskab riske paremini hallata, kui seda teeks linn;
- teostada antud tööd efektiivsemalt kui linn seda suudaks.

Antud põhjused on väga sarnased varasemalt välja toodud PPP projektide eelistega, mis on esitatud alapeatükis 1.2. Sellest tulenevalt võib järeldada, et linn on teinud eeltöö ning on teadlik PPP vormi kasutamise eelistest ja sellest tulenevalt on soovitud PPP projekti rakendada ka Tallinnas koolide efektiivseks renoveerimiseks.

Riskijagamise eeltöö oli linnal enne partneri leidmist autori hinnangul tehtud suhteliselt põhjalikult ning linna huvidest lähtuvalt. Tallinna linn jagas enne partneri leidmist matrikstabeli abil ära projektiga seonduvad riskid, jagades need viie kategooria vahel. Kategooriateks olid ehitusperiood, kasutusvalmidus, turu riskid, seadusandlus ning finantseerimine ja jääkväärtus. Kõik kategooriad olid omakorda jaotatud alamkategooriateks. Alamkategooria erinevate tegevustega seotud riskid olid jaotatud kolme riskikandja vahel,

milleks olid a) linn, b) partner ning c) linna ja partneri jagatud. Lisaks olid toodud põhjendused ning kommentaarid, miks üks või teine osapool endale antud riski saab. Kokku jagati 20 riskitegurit, millest seitse olid vaid linna kanda, üheksa partneri kanda ning neli riskitegurit olid omavahel jagatud.

Põhjalikku eeltööd kirjeldab ka projektiga seonduvate maksete tasumiste analüüs, mis on otseselt seotud tarbijahinnaindeksiga. Makstav üür on jaotatud kaheks, millest esimene on püsiv hind ning teine pool, mis on muutuv osa ning sõltub peamiselt just THI muutustest. Välja on toodud ka erinevad võimalikud stsenaariumid, kus linn võib peatada koostöö ning kirjeldatud iga juhtumi tagajärjed.

Hiljuti jõuti koolide halduslepingu osas uute kokkulepeteni, mille raames vähenes linna aastane üürimakse 11 protsenti. Ehitusjärgselt on renoveerimisprojekti käigus korrastatud koolide haldamisega tegelenud kaks ettevõtet, Vivatex Holding OÜ ning BCA Center, millest esimene tuli üürihinna osas linnale vastu. Põhjuseks olid uued analüüsid, mis näitasid, et koolid lähevad linnale liiga kalliks maksma. Osapoolte läbirääkimiste tulemusel sai linn odavama üürihinna ning loobus selle arvelt õigusest leping iga hetk katkestada, mis andis erapartnerile pikaajalise rahavoo kindluse. Seni maksis linn viie kooli eest OÜ Vivatex-ile viis miljonit eurot aastas ning portfelli investeeringute tootlus on erapartneri jaoks olnud 12 protsenti. Erapartneri hinnangul võidab uue lepinguga ja selle muudatustega linn 20 miljonit eurot. Teise erapartneriga ei ole kokkulepeteni jõutud. (Peegel, 2022) Käesolev täiendus näitab hästi analüüsivajadust, sest varasemalt tehtud analüüsid on vaja uutes tingimustes täiendada. Analüüsivajadust näitab tellija pika perioodi jooksul teha ettepanekuid lepingu muudatuste jaoks, mis käesolevas koostöös tõi linnale kaasa kulude kokkuhoiu. Samuti on oluline partnerite läbirääkimine ning üksteisele vastu tulemine. Selle tulemusel säilitab erapartner piisavas hulgas tootlikkust, kuid samal ajal säilitab projekti head mainet. Võib eeldada, et vastu tulnud partnerit võib tellija eelistada ka tulevikus esinevate projektide puhul.

Tulenevalt analüüsist võib järeldada, et Tallinna linn on avaliku ja erasektori koostööst teadlik ning omab ka läbiviimise kogemust. Linn on teinud põhjalikud analüüsid, mis tähendab, et erinevad situatsioonid ning aspektid erasektori kaasamisel on läbi analüüsitud. Linna saab pidada kogenud erasektori kaasajaks

Tartu linn (Tartu, 2021)

Tartu linna arengukava näeb samuti ette valikuterohke, kodulähedase ning lapsevanemate eelistusi arvestava hariduskeskkonna, mille loomiseks on vajalik kaasata ka erasektor. Selleks, et hoida Tartu hariduse pakkumise taset kõrgena ning võimaldada

kodulähedast ja mitmekesisist hariduse omandamise võimalust, näeb Tartu linn ka erasektori panust. Üheks aspektiks on alusharidus, kus erasektorit nähakse väga tugeva partnerina õppekohtade arvu loomisel. Linn on võtnud eesmärgi eralasteaedu toetada ning kaasata lastele kohtade leidmiseks erasektori abi. Põhjuseks on välja toodud laste arvu kiire kasv ning munitsipaalasutuste kohtade puudus.

Rakvere linn (Rakvere, 2021)

Rakvere linna arengustrateegia käsitleb erasektori kaasamist mitmes võtmes. Näiteks on märgitud, et vajadusel ostetakse alusharidust sisse erasektorist. Erasektorit kaasatakse ka haridusasutuste ülese õppenõustamissüsteemi mudeli välja töötamiseks. Linn on tugevavajavate laste vajaduspõhiste õppevõimaluste loomiseks samuti märkinud erasektorit oma partneriks. Linn ootab erasektorilt ka projekte, mis tooksid mitmekesisust õppeprotsessidesse. Samuti on eraldi välja toodud nii infotehnoloogia kaasajastamine linna haridusasutustes erasektori abil kui ka linna ühine, kõikide munitsipaalasutuste vaheline IT vahendite rendihange, mida tehakse erasektori abil.

Saue vald (Saue Vald, 2021)

Saue vald teeb koostööd eralasteaedade ning lastehoidudega, toetades nende tegevust. Vallal on lepinguid kokku 68 eralasteaia- ja hoiuga. Vajadus tuleb taaskord kohtade puudustest ning kohalikul omavalitsustel on vajadus sellise koostöö rakendamiseks. Saue valla arengustrateegia puhul on autori jaoks oluline märkida, et strateegias on eraldi välja toodud PPP rakendamine. Tegemist ei ole hariduse valdkonna spetsiifilise projektiga, kuid välja on toodud, et PPP projektidega soovitakse leida lahendusi avaliku huvi teenuste toomiseks. Sellisel viisil pole ükski teine analüüsitud vald või linn oma arengustrateegiasse avaliku ja erasektori koostööd lisanud. Sellest tulenevalt oli autori hinnangul Saue valla kaasamine oluline, et välja selgitada selle koostöö sisu ning potentsiaal tulevikus ka hariduse valdkonnas.

Märjamaa vald (Märjamaa Vallavolikogu, 2021)

Märjamaa valla arengukava jääb erasektori kaasamisel teistest kohalikest omavalitsustest tagasihoidlikumaks. Hariduse valdkonnas ei ole planeeritud kuidagi erasektorit kaasata. Välja on toodud vaid fakt, et vallas tegutsevad erakoolid ja -lasteaiad. Erasektorit kaastakse vaid muude infrastruktuuri projektide raames. Autor otsustas valda siiski kaasata, sest neil on märkimisväärne osa eelarvest suunatud koolitransporditeenusesse. Samuti on see üks omavalitsustest, kus koolitoiduteenust rakendatakse osaliselt erasektori abiga ning osaliselt enda köökidega. Sellisel juhul saab autor eeldatavalt uurida eeliste ning probleemide erinevusi.

Strateegiliste dokumentide aluselt teostatud dokumendianalüüsi põhjal saab väita, et erasektori kaasamise võimalusi kajastatakse arengukavades pigem vähe. Tallinna linna kohta leiab infot nende rakendatud PPP projekti kohta. Strateegias on üldsõnaliselt välja toodud, et erasektori kaasamine haridusse on vajalik. Tartu, Rakvere ning Saue toovad välja erasektori vajadust alushariduse pakkumisel, kuid nende strateegiates on erasektori mainimist vähem. Märjamaa dokumentides on erasektori mainimine väga minimaalne, kuid riigiraha andmebaasi põhjal on toitlustuse ning transporditeenuse puhul nii määrad kui ka mahud valla kohta suhteliselt suurelt. See võib viidata teoreetilises osas välja toodud erasektori koostöö tuvastamise probleemile Eestis (AS PricewaterhouseCoopers Advisors, 2016).

2.3. Intervjuude analüüsi tulemused ja järeldused

Selles alapeatükis annab autor ülevaate läbiviidud intervjuude tulemustest, seostab need teoreetilise ülevaatega ning esitab nendest tulenevaid järeldusi. Lisaks jagab autor tulemustele ning järeldustele toetudes ettepanekuid teistele omavalitsustele. Tulemused esitatakse neljas osas, tulenevalt intervjuukava ülesehitusest. Esiteks antakse ülevaade sellest, millist koostööd erasektoriga on intervjuueeritud kohalikud omavalitsused hariduse valdkonnas teinud. Teiseks analüüsitakse intervjuude tulemusi, et välja selgitada peamised eelised ning kolmandaks peamised probleemid erasektori kaasamisel hariduse valdkonnas. Neljandaks avatakse kohalike omavalitsuste plaane ning hinnangut erasektori kaasamisele tulevikus. Alapeatüki lõpus tuuakse välja ühised ettepanekud koostöö rakendamiseks teistele kohalikele omavalitsustele. Tabel 2 toob välja esimese teemaploki kategooriad ning kodeeringud.

Tabel 2

Kohalike omavalitsuste esindajate koostöö kogemused

Koostöö sisend	Koostöö tüüp	Intervjuude koodid
Võimekuse puudumisest tingitud koostöö	Projektipõhine	Koolide renoveerimine
	Ülesandepõhine	Alushariduse kohtade puudus Õpetajate puudus
Eeliste saamise eesmärgil algatatud koostöö	Projektipõhine	Juhtide kompetents Tugiteenused Õpingute mitmekesistamine
	Ülesandepõhine	Koolitransporditeenus
		Koolitoiduteenus
		Õpetajate kompetents
		Koostöö erakoolidega

Allikas: autori koostatud

Intervjuude esimese etapina küsiti kohalike omavalitsuste esindajatelt nende praktikast erasektorit kaasata kohaliku omavalitsuse hariduse valdkonna ülesannete või probleemide lahendamiseks. Intervjuude tulemusel saab öelda, et erasektori kaasamine hariduse valdkonnas on vähe praktiseeritud. Seda järeldust toetab asjaolu, et osalejatel oli raske välja tuua kohad, kus koostööd on rakendanud. Mõned osalejad tõid välja, et pidid intervjuu eel tükk aega mõtlema, millest üldse rääkida võiks. Selline olukord käib kokku ka Eestis läbiviidud analüüsiga, mis tõi välja, et kohalikel omavalitsustel on raskusi avaliku ja erasektori koostöö tuvastamisel (AS Pricewaterhouse-Coopers Advisors, 2016). Intervjuueerija abiga said osapooled siiski koostööst ning selle eelistest ja probleemidest rääkida.

Kohalike omavalitsuste haridusvaldkonna esindajad tõid intervjuude käigus välja mitmeid kogemusi erasektoriga koostöö tegemisel, kuid võrreldes välismaiste praktikatega, on üldiselt kohalike omavalitsuste initsieeritud praktikad Eestis hariduse valdkonnas vähe. Kõige enam toodi välja just koolitoiduteenuse ostu erasektorilt nii alusharidust kui ka põhiharidust pakkuvates õppeasutustes. Koolitoidu pakkumine kantakse üle erasektorile tavaliselt mitme õppeasutuse kaupa korraga ning hanke kaudu tehakse leping üldiselt kuni viieks aastaks. Koolitoidu pakkumine on ajas aina enam liikunud erasektori kätte ning igasse kooli kokkasid palgatakse aina vähem.

Märkimisväärselt on koostööd tehtud ka alushariduse pakkumisel nii Tartus, Rakveres, Saue kui ka Tallinnas. Alushariduse pakkumisel on koostöö rakendamise edasiviiv jõud just kohalike omavalitsuste vajadus pakkuda lastele seadusest tulenevalt kohta lasteaias või lastehoius. Kohalikel omavalitsustel jääb puudu võimekusest kõikidele lastele pakkuda võimalust munitsipaalasutuses lastehoiuteenust saada. Kõikuv laste arv ning analüüsid, et tulevikus ei pruugi enam kohtade vajadus olla nii suur, ei soodusta ka uute lasteaedade või lastehoiu asutuste ehitamist. Kuigi eralastehoiud ning lasteaiad on algatatud erasektori poolt, siis initsiatiiv lapsed jaotada munitsipaalasutuste ning eraasutuste vahel tuleb peamiselt kohalikult omavalitsuselt. Lastevanemate nõusolekul viiakse lapsed erasektori poolt hallatavasse asutusse. Sellega seonduvad kulud katab kohalik omavalitsus ära sellisel määral, et kohatasu koos toitlustusega jääks vanema jaoks munitsipaalasutusega samaks. Sellisel juhul ei ole kummaski asutuses olemisel eelist ning lapsevanem saab valiku teha vastavalt oma vajadustele, milleks on näiteks kodulähedus või töökohaga sobiv marsruut.

Erasektorilt on koostöö raames ostetud sisse ka transporditeenust, kuid selle vajadus on tugevalt seotud kohaliku omavalitsuse geograafilise paigutusega. Täna tegutseb Märjamaa vallas kolm ettevõtet, kes viivad lapsi hommikul ja peale koolipäeva kindla marsruudi alusel piirkonna erinevatesse punktidesse. Teenuse ostmise vajadus tuleb seadusest, mis määrab

koolitee maksimaalse pikkuse. Koolitransporditeenust ostab sisse ka Saue vald, kuid nemad kasutavad seda erivajadustega õpilaste jaoks.

Mitmed intervjueritud kohalike omavalitsuste esindajad töid koostööna välja ka koolide koristusteenuse sisseostu erasektorilt. Tegemist on sarnase koostööga nagu on koolitoidu pakkumine, sest mitme kooli peale otsitakse teenusepakkuja, kes vastutab koolide korrashoiu eest.

Vähesed intervjuus osalenud kohalike omavalitsuste esindajad töid välja koostööna ka olukorra, kus mõne õpetaja saamiseks pöörduakse erasektori poole. Üheks näiteks on Rakvere, kus kehalise kasvatus õpetajatel jääb kompetentsist puudu ujumise õpetamises. Selle raames korraldatakse hange erasektorist, kust tänaseks on koolile abi pakkunud kohaliku veekeskuse instruktor. Samuti on erasektorist kaasanud õpetajaid Saue vald, kus osteti sisse asendusõpetajate teenust perioodil, kus COVID-19 pandeemiast tulenevalt jäid korruga haigeks mitmed õpetajad. Samuti pöörduakse erasektori poole ka tugiteenuste ostmiseks. Igasse kooli ei võeta personaalset psühholoogi, logopeedi jne. Mõnelt ettevõttelt ostetakse teenus sisse ning rakendatakse vajaduspõhiselt. Tugiteenuste koostöö on siiski pigem vähe levinud praktika intervjueritud kohalike omavalitsuste seas.

Erasektoriga tehakse koostööd ka selleks, et muuta õppetöö mitmekesisemaks. Siinkohal on autori hinnangul asjakohane välja tuua aspekt, et loetletud asutused ei ole tihti erasektor, vaid avaliku sektori allasutused. See tähendab, et kohalikel omavalitsustel on vahel keeruline eristada lihtsalt ametiasutusest väljaspool tehtavat koostööd erasektoriga tehtavast koostööst.

„...me õpime kõikjal, täna on üsna selge, et lepingulised suhted on meil Tallinna erinevate muuseumitega, botaanikaaed, loomaaed [...]. Me mitmekesisetame nende õppekeskkonda.“ (Tallinn)

Sellist lähenemist otsib ka intervjueritav Märjamaalt, kes tunnistas, et varasemalt ta nii palju ei mõelnud erasektori kaasamisele, kuid intervjuu käigus mõistis, et lastele praktika või õppemalevate raames peaks rohkem pöörduma erasektori poole.

Kuigi erakoolide algatamise sisend ning esialgne initsiatiiv tuleb erasektorilt, tunnevad mitmed intervjueritavad, et erakoolide järgi on vajadus ka kohaliku omavalitsuse tasandil. Koolivõrgu planeerimisel arvestatakse tugevalt erakoolide tegevusega. Erakoole toetatakse omal soovil nii finantsiliselt kui ka materiaalselt. Näiteks pakub Rakvere linn erakoolidele tasuta võimalust kasutada nende sportimiseks loodud võimalusi ujula või spordihoone näol. Samas toetab Saue vald ning Tartu linn erakoole ka finantsiliselt. Ise initsieerida haridusteenuse sisse ostmist erasektorilt intervjueritavad väga ei näe, sest selle

järgi pole otseselt vajadust. Intervjuudest selgub, et põhihariduse nõudlus ning pakkumine on täna tasakaalus munitsipaalkoolide ja erakoolide üleselt ning puudust koolikohtades ei esine. Täna on kohtade puuduse olukord alushariduses ning seal koostööd ka rakendatakse.

Projektipõhised koostööd hariduses on rakendanud oma initsiatiivil intervjueritud omavalitsustest vaid Tallinn, kes kaasas PPP mudeliga erasektorit renoveerima, korrastama ning haldama mitut kohalikku kooli. Tallinna esindaja sõnul oli see äärmiselt mahukas ning teadmatusi täis ettevõtmine, mille eesmärk oli võimalikult kiiresti korda teha korraka kooli. Renoveerimisele ning hankele eelnes äärmiselt suures mahus analüüs, kuhu kaasati nii analüüsi teostavad firmad, advokaadibürood kui ka muud partnerid.

„...ühe aastaga renoveerisime kümme kooli, mis on tegelikult kakskümmend viis protsenti võrgust...“ (Tallinn)

Projektipõhise lähenemise juures mainis Tallinna esindaja koostööpraktikana ka hiljuti haridusameti juhtkonna ning koolide juhtkonna seas pilootprojektina läbiviidud ettevõtmist. Tegemist oli küll teoreetiliselt erasektori initsiatiiviga, kuid Tallinna esindaja sõnul oli selline idee temal juba ammu, kuid avaliku sektori valmisolek jäi realiseerimise takistuseks. Koolide ja haridusameti juhid viidi erasektori ettevõtetesse juhtimispraktikale, mille raames said juhid konkreetse ettevõtte struktuuris praktikat. Projekti eesmärk oli parandada juhtimiskompetentsi ning saada uusi kogemusi. Tegemist on sarnase koostööga, mida teoreetiliselt osas käsitleti juhtimiskompetentsi puudumise juures (Halqachmi, 2013).

Intervjuude tulemustele tuginedes saab järeldada, et peamiselt tehakse hariduse valdkonnas erasektoriga koostööd ülesandepõhiselt. Enim kaasatakse erasektor toitlustuse pakkumiseks ning alushariduses lasteaia või lastehoiu teenuse puudusel. Samuti koristusteenuste, tugiteenuste ning transporditeenuste ostmise näol. Transporditeenuse ning tugiteenuse koostöö on autori hinnangul seotud koolide suuruse ning asukohaga, millest tulenevalt rakendatakse sellist koostööd just valdades. Ühelt poolt on vallas vaja viia lapsi bussiga kooli ning teiselt poolt on koolid piisavalt väiksed, et tugiteenuseid on vaja vähem, mistõttu ostetakse teenus sisse. Projektipõhine lähenemine on Eestis väga vähe levinud ning ainukesteks näideteks on tänaseks Tallinna munitsipaalkoolide renoveerimisprojekt ning erasektoriga tehtud juhtimiskompetentside parandamise projekt.

Tulenevalt intervjuude analüüsist jõuti järeldusele, et erasektori poole pöördumine on tingitud peamiselt kahest põhjusest. Esimesel juhul rakendatakse koostööd siis, kui enda võimekus ülesannet pakkuda on piiratud (nt alushariduse kohtade puudus, koolide renoveerimine). Teisel juhul on koostöö kohaliku omavalitsuse initsiatiivil algatatud konkreetse eesmärgiga saada koostöö kaudu mõnda eelist. Sellisteks näideteks on

toitlustusteenus ning transporditeenus. Eeliste analüüs koos järeldestega on välja toodud järgmise teemaploki osas. Teemaploki kodeerimistabel on välja toodud tabelis 3. Tulenevalt sellest, et eelised ei erinenud oluliselt ülesande- ja projektipõhises lähenemises, ei ole tabelis koostöö tüüpi välja toodud, sest kategooriad sobivad mõlemale.

Tabel 3

Erasektori kaasamise eelised

Intervjuude koodid	Kategooriad
Kuluefektiivsus	Kuluefektiivsus
Kulude optimeerimine	
Efektiivsus	
Halduskoormuse vähendamine	Halduskoormuse vähendamine
Konkurents	Konkurents
Kiired lahendused	Kiirus ja paindlikkus
Paindlik kaasamine	
Erasektori kompetents	Erasektori kompetents
Kompetentsi kaasamine	

Allikas: autori koostatud

Kõige rohkem välja toodud eelis erasektori kaasamisel on kuluefektiivsus ning kulude optimeerimine. Erasektori kaasamisel saab kohalik omavalitsus hariduse valdkonna probleemi lahendamiseks efektiivsema lahenduse ning saab sellisel moel ka kuludest säästa.

„...erasektor pakub võimalust tegelikult kuusid optimeerida, efektiivsemalt teha...“ (Tallinn)

Sellisteks teenusteks on peamiselt välja toodud näiteks koolitoidu pakkumine või koolitransport. Koolitoidu puhul on erasektoril paremad võimalused toitu odavamalt kätte saada, seega sisend on odavam. Üheks põhjuseks on suuremamahulised tellimused kui iga kooli kaupa eraldi tellides. Näiteks on tänaseks toitlustuse pakkumise hangete abil suudetud toitlustusteenuse hinda madalana hoida nii Sael, Tallinnas, Tartus kui ka Rakveres ning esimesed sammud on tehtud ka Märjamaal.

„...hinna odavus, see on võib-olla kõige suurem selline eelis, mis suurfirma saab pakkuda...“ (Märjamaa)

Lisaks ei ole vaja igasse kooli korraldada väga heal tasemel köögitehnikat, vaid piisab ühest suuremast keskusest. Samuti ei pea köögid seisma suure osa ajast tühjana ning ka töötajatele on rohkem tööd pakkuda. Kõik see muudab toidu pakkumise protsessi efektiivsemaks.

Efektiivsuse poole tugev toetaja on ka konkurentsi pool. Konkurents väljendub ühelt poolt hanke pakkujate näol. Ettevõtted peavad läbi mõtlema hinnastamise poliitika, et mitte jääda teistest pakkujatest maha. Samuti on oluline kvaliteedi määramine ning selle tagamine. Konkurentsi pool toob hea hinna kvaliteedi suhte, sest ettevõtted peavad hanke võitmiseks olema parim võimalik pakkuja turul.

„Praepäeval pakutakse erinevatest komponentidest kuni kuus praadi.

Et lapsel on tekkinud võimalus valida tänu konkurentsile. „ (Tallinn)

Samuti on konkurentsi pool ka hariduse pakkumises erakoolidega. Tallinna ja Tartu esindajad tõid välja, et olgugi koolivõrk on avaliku ja erasektori ühine, siis mingil määral käib alati koolide vahel ka konkurents. Tuleb pakkuda hariduse omandamist heal tasemel, sest säilitada tuleb nii hea maine kui ka edukad tulemused. Samas on sellise lähenemise vastu Rakvere esindaja, kelle sõnul hariduse pakkumise võtmes ei saa konkurents olla motivaator. Erakoolid tegutsevad omaette ning täiendavad koolivõrku, kuid konkurentsi kui sellist nad munitsipaalkoolidele ei paku.

Teoreetilisest käsitlusest tuli samuti välja selge eelisena kuluefektiivsus, mida toetab üldine efektiivsus ning konkurents. Seega saab erasektori kaasamise puhul kuluefektiivsust pidada kindlaks eeliseks.

Väga tugev eelis ise teenuse pakkumise asemel on kaasata erasektor ka majandamisega ja haldamisega kaasneva koormuse vähendamiseks. Seda tõid välja nii Tallinna, Märjamaa kui ka Saue valla esindajad. Näiteks toitlustusvaldkonnas on erasektori kaasamise üks eelistest ka see, et kogu protsessi haldamise võtab üle erasektori partner. Nii kaob töötajate otsimine ning toiduainete otsimine koolidest ning koolipidajate õlult ära. See annab võimaluse tegeleda rohkem sisulise tööga.

„...direktor vastutab kogu selle toitlustamise muu asja eest, julgen öelda selline 30-40 protsenti tema tööajast kulubki toiduainete hankimisele, töötajate otsimisele.“ (Saue)

Sama haldamise eelis tuleb välja ka koristusteenuse sisseostul, mida mõned kohalikud omavalitsused on ka koolidesse ostnud. Kogu inimeste töögraafiku ning koristusvahendite haldamise pool läheb erasektori ettevõttele ning vabastab nii koolid kui ka koolipidajad sellest murest.

Projektipõhine koostöö on samuti seotud halduskoormuse vähendamisega. Tallinna linna esindaja tõi välja, et erasektori kaasamise üks oluline eesmärk oli ka renoveerimisega seotud haldamise üleandmine erasektorile, mis vabastas linna nendest ülesannetest ning võimaldas tegeleda sisulise tööga.

„...kui linn oleks hakanud neid investeringuid teostama oleks pidanud looma eraldi struktuuriüksus, et selleks oleks vaja vähemalt kümme eraldi inimest...“ (Tallinn)

Teoreetiline käsitlus toetab samuti halduskoormuse vähendamist tugeva eelisenä. Haldusega seotud koormuse vähendamine on välja toodud hariduse valdkonna spetsiifilise eelisenä. Erasektori kaasamisega antakse näiteks toitlustuse ja koristuse haldamine üle, mille tulemusel väheneb koolide ning koolipidajate koormus. Sellest tulenevalt on haldamise koormuse vähendamise aspekt autori hinnangul mõjukas ning tugev eelis eriti ülesandepõhises koostöös, kuid oluline ka Tallinna renoveerimisprojekti puhul ehk projektipõhises koostöös.

Erasektori kompetents probleemide lahendamisel on samuti tähtis tegur miks koostööd rakendatakse. Erasektori partneri otsimisel mõne probleemi lahendamiseks kaasatakse vajamineva valdkonna tegija, kes tunneb valdkonda ning on seal juba tegutsenud. See tähendab, et erasektoril on selles valdkonnas kompetents ning oskus probleemi lahendada.

„...spetsialiseerunud toitlustaja, siis teevad, mida nad hästi oskavad, eks ole. [...] iga kingsepp jäägu oma liistude juurde eksju.“ (Tartu)

Kompetents väljendub ka näiteks Rakvere poolt välja toodud ujumisõpetuse näitel. Oma koolitöötajatel jääb teadmistes, kompetentsis ning kvaliteedis puudu ning selle kompenseerimiseks saab pöörduda inimese poole, kes seda erasektoris teab spetsialisti tasemel. Selline lähenemine viib õpetamise taseme kõrgemale.

Lisaks on oluline eelis ka erasektori tegutsemise kiirus võrreldes avaliku sektoriga. See väljendub eriti ajutiste lahenduste puhul, bürokraatias ning otsuste vastu võtmisel. Näiteks Tallinna esindaja tõi välja, et erasektor suudab kõiki protsesse ning ülesandeid nii sisuliselt läbi viia kui ka protsesse planeerida oluliselt kiiremini kui avalik sektor. Avalikul sektoril kulub otsuste tegemisel nii bürokraatlikult kui ka sisuliselt rohkem aega kui erasektoril.

Kiirusega saab siduda ka paindlikkuse aspekti, mille puhul on võimalik näiteks õpetajate haigestumise näitel kiirelt ning paindlikult uusi õpetajaid erasektorist kaasata. Selline lähenemine on ka efektiivne, sest õpetajad saavad oma tööaega näiteks mitme kooli peale jagada. Tekib võimalus planeerida oma päevi koolide vaheliselt ning jagada oma koormust vastavalt soovile.

„...erasektor võibki öelda, et sul on koolis A näiteks ma ei tea, kolm päeva tööd ja noh, siis järgmised kaks päeva oled koolis B näiteks.“ (Saue)

Erasektorit kaasatakse ajutiste lahenduste jaoks näiteks alushariduses. Nagu eelnevalt välja toodud, on suurel osal intervjueritud kohalikest omavalitsustest probleem alushariduse kohtadega. Erasektorilt on tellitud konteinerid või muud ajutised lahendused, et lasteaia- ning lastehoiukohtade arvu suurendada. Sellisel viisil saab ehitamise asemel, mis muidu võtaks rohkelt aega, kaasata erasektori ning lahendada probleeme ajutiselt. Lisaks kiirusele saab sellise lahenduse siduda ka eelnevalt välja toodud kuluefektiivsuse aspektiga, sest kohtade puudusel ei ehitata uusi kalleid hooneid, vaid rajatakse ajutised odavamad lahendused.

Kiiruse aspekt tuleb selgelt välja ka projektipõhises koostöös Tallinnas. Omavalitsuste esindaja tõi kiiruse välja peamise aspektina, sest projekt võeti ette eesmärgiga Tallinna koolivõrk uuendada võimalikult kiiresti. Ise majandades ei oleks Tallinn saanud koolivõrku nii kiiresti uuendada, sest finantsiline ja kompetentsi pool oleks jäänud vajaka. Antud koostöö ühendab erasektori kompetentsi, finantsilist tuge ning efektiivsust, mille tulemusel valmis koolivõrgu uuendamine kiiresti. Nagu varasemalt mainitud, suutis linn projekti abil korrastada 25% kogu linna koolivõrgust, mis on märkimisväärne osa nii suure linna kohta.

Teemaploki kokkuvõtteks saab öelda, et empiirilises osas tuvastatud nii konkurentsi kui ka efektiivsuse pool vastab töö teoreetilises osas toodud tugevustele. Selle tulemusel võib järeldada, et erasektori kaasamine toob väga tõenäoliselt kaasa endaga ülesande pakkumise protsessi efektiivsuse tõstmist. Efektiivsus väljendub nii kulutõhususe aspektina kui ka efektiivse ülesande lahendamise kiiruse aspektis. Samuti saab erasektor tuua teenuse pakkumisse kompetentsi aspekti. Kompetents oli välja toodud teoreetilises osas nii üldise eelisena kui täiendava eelisena hariduse valdkonnas. Konkureerimise tulemusel tõuseb teenuse hinna ja kvaliteedi suhe ning sellest võib kohalik omavalitsus finantsiliselt kui ka lapsed, kes saavad paremat teenust. Parem teenus väljendub näiteks rohkete valikutega koolitoidus. Eeliste empiirilise osa võrdluseks teoreetilise osaga on autor loonud ülevaatliku tabeli 4.

Tabel 4

Eeliste kategooriate võrdlus teoreetilise osaga

Kategooria	Teoreetilise osa sisend
Kuluefektiivsus	Vastab teoreetilises osas toodud kuluefektiivsuse, optimeerimise ning üldise efektiivsuse aspektile. (European Court of Auditors, 2018; Halqachmi, 2013; TGS Baltic, 2019; Tilak, 2016)
Erasektori kompetents	Ka teoreetiline osa toob eelisenä välja erasektori kompetentsi kaasamise avaliku sektori ülesannete rakendamiseks. (Halqachmi, 2013; Roehrich <i>et al.</i> , 2014)
Konkurents	Konkurents tõstab teenuste kvaliteeti ning toetab kuluefektiivsuse aspekti ka teoreetilises osas. (Halqachmi, 2013; Patrinos <i>et al.</i> , 2009)
Halduskoormus	Erasektori kaasamise tulemusel väheneb avaliku sektori haldamisega seotud töökoormus. (Luthra & Mahajan, 2013; Patrinos <i>et al.</i> , 2009)
Kiirus ja paindlikkus	Kiiruse ning paindlikkuse aspekt on toetatud teoreetilise osa tulemustega. (Halqachmi, 2013; Takmazyan <i>et al.</i> , 2019; Tilak, 2016)

Allikas: autori koostatud

Kolmanda teemaploki raames analüüsis autor intervjuude tulemusi avaliku ja erasektori koostöö probleemide vaatest. Teemaga seotud koodid on välja toodud tabelis 5.

Tabel 5

Erasektori kaasamise peamised probleemid

Koostöö tüüp	Intervjuude koodid	Kategooriad
Projektipõhine	Kallim hind	Kulud
	Kaasnevad kulud	
Ülesande- ja projektipõhise lähenemise ühised	Raskem suhtlus	Kommunikatsiooniprobleemid
	Läbirääkimiste keerulisus	
	Halb kvaliteet	Kvaliteediprobleemid
	Ootamatud probleemid	
Ülesandepõhine	Katkestused	Katkestused

Allikas: autori koostatud

Erasektori kaasamisel antakse varem enda poolt juhitud protsessid ning ülesanded üle teenusepakkujatele, millega kaasneb pikem ning keerulisem kommunikatsioon. Enda poolt värvatud inimestega on suhtlus kiirem ning lihtsam, vähem on bürokraatiat. Samuti on oluline lepingute põhjal kindlalt määratleda mõlema poole kohustused. Oma inimese värbamisel

jäävad sellised mured väiksemaks, rohkem leitakse kompromissi ning suhtluse kaudu lahendusi.

„...bürokraatlik pool on nagu keeruline, et oma inimesega nagu on lihtsam asju ajada.“ (Saue)

Saue valla esindaja toob välja, et koostöö on siiski kahe poole soov ning kahe sektori ühine panus. Seega ei saa eeldada, et kohalik omavalitsus on tellija rollis ning erasektor täidab käske. Edukas koostöö tugineb suhtlusele ning vahel ka kompromissidele.

Kommunikatsiooni probleemid erasektoriga on tekkinud näiteks Märjamaal, kus ühel hommikul koolitransporditeenust pakkuv buss ei sõitnud välja. Valla esindaja tõi välja, et tegemist oligi puhtalt suhtluse probleemiga, kus erasektori teenusepakkuja ei andnud vallale teada, et halbade ilmaolude tõttu buss välja ei sõida. Samuti Rakveres, kus toitlustusteenust pakkuv ettevõtte ei väljendanud piisavalt oma majanduslikult rasket seisut. Selle tulemusel ütles ettevõtte päevapealt lepingust ära ning jättis kohaliku omavalitsuste raskesse seisut.

Olulise eelisena välja toodud erasektori kaasamise odavam hind võib mõnel juhul osutuda hoopis probleemiks, kui hind on kallim. Erasektori kaasamise puhul peamine takistus, mis kohalikel omavalitsustel esineb, on teadmine, et erasektor on kasumit teeniv ning odavamaks nende hind kujuneda ei saa. Näiteks Rakvere kohalikul omavalitsusel on kogemus PPP projektidega ujula ehitamise näitel ning selle kogemusel ei usu esindaja, et sellist mudelit haridusvõrgu uuendamiseks kasutatakse. Peamine põhjus on see, et selline lahendus on osutunud tema sõnul kalliks. Konkreetsemaid teadmisi või kogemusi ei jagatud.

Üheks näiteks, kus hind oli kallim, kuid projekt oli siiski väärtuslik, on Tallinna koolide renoveerimisprojekt. Projekti peamine väärtus on haridusameti jaoks see aspekt, et lapsed said väga kiiresti endale uued koolimajad. Kuigi protsess osutus kallimaks ning koostöö on saanud ka negatiivset kõlapinda, on see siiski väga märkimisväärne tulemus. Ilma PPP mudelita ei oleks linn saanud sellise tempoga korda nii palju koole. Selle tulemusel saab järeldada, et hind ei ole alati peamine kriteerium, mille järgi koostöö edukust hinnata.

Kallim hind kinnitab ka teorias välja toodud aspekti, et esialgsed ootused ning plaanid ei täitu ning projektid kujunevad ebaedukateks ning kallimateks (European Court of Auditors, 2018). Kuigi teorias on välja toodud aspekt, et põhjalikud analüüsid võivad selliseid probleeme vältida, on Tallinna näitel näha, et kõike ei saa alati kontrollida. Projektipõhises koostöös tõi Tallinna linna esindaja lisaks välja, et kuna projektid on üldjuhul väga pikad, siis väga suur väljakutse on kaitsta ennast väliste tegurite muutuste eest. Tallinna puhul takistasid projekti sujuvust mitmed välised tegurid, milleks olid näiteks majanduskriis, maksude ning raamatupidamisseaduste muudatused ja muud aspektid, mida tegelikult ei

kohalik omavalitsus ega erasektor ette näha ei oska. Samas ei saa selliseid riske lugeda koostöö spetsiifiliseks probleemiks, sest olenemata PPP rakendamisest oleks majanduskriisis projekti juhtimine olnud keeruline.

PPP praktikas on leidnud aset olukorrad, kus kohalik omavalitsus ei ole jäänud rahule erasektori töö kvaliteediga. Nii on näiteks Märjamaal olnud ebaõnnestumisi koolitransporditeenuse ostmisel, sest busside kvaliteet ei ole vastanud ootustele. Kurtmisi tuli nii lastevanematelt kui ka lastelt ning need olid seotud peamiselt busside tehnilise seisukorraga. Keeruliseks teeb murekoha see, et koostöö on määratud pikemaajaliseks ning lepingust üles ütlemine ei ole nii kerge.

Rakverel on kvaliteediga tekkinud probleeme ka koristusteenuse pakkumisel. Koolide koristusteenus usaldati erapartneri kätte, mis küll aitas haldamisega seotud tööst vabaneda, kuid tõi kaasa uusi probleeme. Nimelt ei oldud teenuse kvaliteediga rahul ning lisaks tekitas erapartneri töötaja koolile ka kahjusid. Detailidesse ei laskutud, kuid tegemist oli teenusepakkuja ebaeetilise käitumisega usaldatud koolivara vastu.

Kvaliteediga on tekkinud probleeme ka Tallinnal. Renoveerimisprojekti käigus selgus juba paari aastaga, et hoone renoveerimise kvaliteet ei vastanud ootustele ning osa varast amortiseerus väga kiiresti. Tallinna esindaja tõi välja, et tööde teostaja ei osanud arvestada sellega, et lapsed liiguvad ja askeldavad rohkem ning tööd ei vastanud sellisele koormusele.

... "pärast esimest aastat terve koolimaja uued taas uuesti üle värvima..."

(Tallinn)

Erasektori kaasamisel on avalikul sektoril risk ootamatuteks katkestusteks, millest mõned on ka realiseerinud. Üks realiseerunud näide on koolitoiduteenuse ära ütlemine väga lühikese aja peale Rakveres. Selliseid ootamatusi ei oska alati kohalik omavalitsus ette näha ning nende juhtumisel on jätkuvalt avalik sektor see, kes nii pakkumise järjepidevuse kui kvaliteedi eest vastutab. Seega peab avalik sektor leidma kiirelt uue viisi, kuidas ootamatustega tegeleda.

„...lasteaedade toitlustaja reede õhtul kell neli helistas ja ütles, et esmaspäevast ei saa toitlustada.“ (Rakvere)

Nii Tallinn kui Tartu tõi välja ka erakoolide aspekti ühe potentsiaalse ohuna ootamatuks katkestuseks. Siin peetakse silmas just seda, et kui erakool sulgeb ootamatult oma ukse, on kohalik omavalitsus kohustatud pakkuma lapsele kohta munitsipaalkoolis, olenemata sellest, et laps on varasemalt valinud erakooli.

Teemaploki kokkuvõtteks saab öelda, et probleemid erasektoriga koostööl seisnevad peamiselt teoreetilises osas välja toodud riskide realiseerumises. Nii on näiteks ootamatute

katkestuste probleem suuresti just erasektori riskide realiseerumine, mille tagajärgi peab lahendama avalik sektor. Siinkohal ei saa välistada ka avaliku sektori puhul selliste riskide realiseerumist, seega otsest viidet just koostööst tulenevale probleemile ei ole. Peamine erinevus seisneb aga selles, et erasektoriga tehtud partnerlused on pikemaajalised ning nende lahendamine on omavalitsuse jaoks keerulisem. Peamised murekohad erasektori kaasamisel on ka kommunikatsiooniprobleemid, sest suhtlus on olnud keeruline ning sellest tulenevalt on jäänud mõningal määral teenused pakkumata. See seostub kaudsetel ka kvaliteediprobleemiga, kus erasektori panus ei ole vastanud ootustele, sest teenus on olnud halb või projekti kvaliteet Tallinna näitel. Teoreetilises osas välja toodud probleemid toetavad empiirilises osas leitud puuduseid. Tulemuste illustreerimiseks on autor loonud ülevaatliku tabeli 6.

Tabel 6

Probleemide kategooriate võrdlus teoreetilise osaga

Kategooria	Teoreetiline osa
Kommunikatsiooniprobleemid	Teoreetilises osas on samuti leitud hariduse teema spetsiifiliselt, et erasektorile ülesannete andmisel võib kohalikul omavalitsusel tekkida probleeme, mis empiirilises osas on ka realiseerunud. (Patrinos <i>et al.</i> , 2009)
Kulud	Projektide mahtudest välja minek ning erasektori kaasamisega seonduvad kõrged kulud on teoreetilises osas leidnud aset mitmes allikas. (Ke <i>et al.</i> , 2010; Kolesnikov <i>et al.</i> , 2018)
Kvaliteediprobleemid	Kvaliteediga seotud probleemid on välja toodud teoreetilise osa riskide analüüsis. (Ke <i>et al.</i> , 2010)
Katkestused	Katkestuste ilmnemist saab seostada teoreetilises osas välja toodud riskide analüüsiga. (Ke <i>et al.</i> , 2010)

Allikas: autori koostatud

Viimases teemaplokis uuriti kohalike omavalitsuste hinnanguid erasektori kaasamisel hariduse valdkonna ülesannete lahendamiseks tulevikus.

Üldiselt on enamik intervjueritud kohalike omavalitsuste esindajatest erasektori kaasamise osas positiivselt meelestatud. Erasektori kaasamisel on mitmeid eeliseid ning eriti ajutiste lahenduste puhul on erasektor väga hea partner kohalikele omavalitsustele.

„...mina ise nagu väga toetan selles mõttes koostööd erasektoriga...“ (Saue)

Tallinna linna esindaja toob samuti välja, et erasektori kaasamine on kohaliku omavalitsuse tasandil võimalik väga mitmes aspektis. Hariduse valdkonna spetsiifiliselt näeb ta kolme peamist valdkonda, milleks on hariduse pakkumine sisuliselt, infrastruktuur ning

muud toetavad teenused. Igasse aspekti on võimalik erasektorit kaasata, kuid siinkohal on oluline arvestada enda kompetentsiga ning ka seadusandlusega.

Tänane peamine takistus erasektori kaasamisel on mitme kohaliku omavalitsuse esindaja hinnangul just seadusandlus, mis piirab ülesannete delegeerimist erasektorile. Nii Saue kui ka Tallinna esindaja hinnangul on liiga kitsalt defineeritud mitmed seaduse punktid, mille tulemusel on kohalik omavalitsus ise ainuke võimalus konkreetseid ülesandeid lahendada. Ka alushariduse eralastehoidude koostöö on tema hinnangul peamiselt erand, mille raames on seaduse osas silma kinni pigistatud. Ka Rakvere toob välja, et erasektori kaasamine peab olema väga läbimõeldud ning tuginema seadusandlusele, vastasel juhul võivad tekkida pikad kohtuvaidlused, mis tegelikult tekitavad osapooltele probleeme.

Rakvere esindaja toob ka välja, et erasektori kaasamise vajadus võib tema hinnangul olla eriti suur just valdades ning linnades, mis on kasvava rahvastikuga. Seal tuleb ette kohtade puudust, mille raames on erasektori kaasamine vajalik. Linnad ning vallad, kus olukord on stabiilne, erasektori panust tema sõnul pigem ei otsi.

Kohaliku omavalitsuse õlul on maksumaksja raha kasutamine, mida tuleb teha võimalikult korrektselt. Ühelt poolt otsivadki just efektiivsuse eesmärgil kohalikud omavalitsused oma ülesannete lahendamiseks erasektorit, kuid oluline on riske vältida. Koostöö puhul tuleb olla ettevaatlik ning teha väga läbimõeldud otsuseid.

Järgnevalt on välja toodud töö tulemuste ning järelduste põhjal tehtud soovitusel. Esimene soovitus tuleb otseselt intervjuudest, sest see on antud kohalike omavalitsuste enda poolt. Ülejäänud on töö tulemuste põhjal autori loodud, mis tuginevad intervjuude ning teoreetilise ülevaate sisenditele.

- Vaadata üle riigi tasemel seadusandlus, mis võimaldaks kohalikel omavalitsustel rohkem ise otsustada

Tegemist on intervjuueeritavate sisendist tuleneva ettepanekuga avalikule sektorile üldiselt. Erasektori kaasamiseks on võimalusi väga mitmeid, kuid tänane seadusandlus piirab oluliselt kohalike omavalitsuste võimalusi erasektorit kaasata. Seadusandlust tuleks muuta sellises suunas, et kohalikel omavalitsustel oleks rohkem võimalusi ise otsustada kuidas ning kes konkreetseid ülesandeid lahendab. Seadusandluse probleeme on välja toonud ka Sannik, (2013) oma töös.

- Erasektori kaasamisel määrata ootused kvaliteedile lepingu tingimustesse, mida võiksid toetada eelnevad analüüsid. Vastasel juhul ei pruugi osata kõiki nüansse arvesse võtta.

Lepingu tingimuste sõnastamisel ning määramisel on oluline ennast kaitsta potentsiaalselt realiseeruvate riskide eest. Kvaliteedi puhul on suur osa ka tellijal, mis tähendab, et konkreetset määratletud ootused kvaliteedi osas välistavad võimaluse hiljem kvaliteedis pettuda.

- Kaasates erasektor teenusepakkumisel, jaotada teenus vähemalt kahe pakkuja peale, et ühe partneri ära ütlemisel oleks võimalik pöörduda ajutiselt teise pakkuja juurde

Autori hinnangul on mõistlik jaotada ülesande teostamine paari teenusepakkuja vahel, et ootamatu olukorra puhul oleks ajutiselt võimalik pöörduda teise pakkuja poole. Autori mõtet toetab ka Tallinna linna esindaja, kes on seda juba rakendanud ning sellega riske hajutanud. Siiski ei ole mõistlik teenus jaotada väga mitme erapartneri peale, sest sellega väheneb mastaabiefekt ning väheneb koos muude eelistega ka efektiivsuse aspekt.

- Kommunikatsiooni puhul valmis olla läbirääkimisteks ning kompromissideks. Edukas koostöö tugineb mõlema osapoole heal suhtlusel.

Soovitus tuleb nii Tallinna strateegiliste dokumentide analüüsi tulemusel kui ka intervjuude põhjal. Edukas kommunikatsioon tagab jätkusuutlikkuse ning rahulolu mõlemale osapoolele. Selge kommunikatsioon ning teavitamine potentsiaalsetest muudatustest on hea omavahel selgeks rääkida, et vältida konflikte ning ootamatuid katkestusi. Tuleb arvestada, et hariduse valdkonna tegevuste väljund on otseselt seotud laste heaoluga ning tegevuse mõju kandub edasi ka lapsevanemateni.

- Selgitada välja planeeritava koostöö peamised riskid ning koostööle eelnevalt leppida kokku nende riskide realiseerumisel probleemi lahendaja või lahendus.

Soovitus tuleneb teoreetilises osas välja toodud riskitegurite jaotamise põhimõttest ning empiirilises osas leitud tulemuste põhjal. Praktika näitab, et koostöö ajal võivad esile kerkida riskid, mida muidu ei oskaks välja tuua. Sellest tulenevalt oleks vaja koostööle eelnevalt analüüsida sarnaseid praktikaid ning selle põhjal määrata riskide kandjad nii projektipõhises kui ka ülesandepõhises koostöös. Riskide määramiseks on abiks kirjanduse allikad, mis selgitavad soovituslikud riskide kandjad, millest üks näide on ka antud töös käsitletud uuring (Ke *et al.*, 2010).

Kokkuvõte

Avaliku ja erasektori koostöö (*public-private partnership* – PPP) on maailmas populaarsust koguv koostöövorm. Koostöö defineeris autor kahe peamise sisendi alusel, mis omakorda jagunesid kaheks. Esmalt on oluline mõista kellelt tuleb koostöö initsiatiiv, kas

tegemist on erasektorilt tuleneva koostöö sooviga või tuleb soov avalikult sektorilt. Samuti on avaliku ja erasektori koostöö oma sisu poolest erinev, millest tulenevalt jaotati koostöö projektipõhiseks ning ülesandepõhiseks. Antud töös käsitleti just kohaliku omavalitsuse initsiatiivil algatatud koostööd.

Koostöö eelised on peamiselt kahe sektori tugevuste ning oma ala pädevuste ühendamise. Koostöö tugevused avalduvad õigeaegselt valminud projektides, mis on odavamad, efektiivsemad ning targalt juhitud. Peamised puudused on õigusliku raamistiku puudumine paljudes riikides, mis pärsib koostööd ja tekitab jooksvaid probleeme. Projektide partneri valiku puhul ei ole otsused alati põhjalikult analüüsitud ja seega valitakse ebaefektiivne lahendus, mis toob omakorda hiljem suuremad kulutused, venivad projektid ning ebaefektiivse tulemuse. Seega võivad kõik muidu averuse tugevusteks peetavad omadused osutada halva praktika korral selle vormi nõrkusteks.

Hariduse maastikul on koostööd praktiseeritud üle maailma arvukalt. Eriti usinad on Aasia riigid, kus panustatakse erasektori kaudu laste hariduse pakkumisse. Lisaks viiakse läbi infrastruktuuri projekte koolide kiiremaks renoveerimiseks. Seda on rakendatud ka Eestis, Tallinna munitsipaalkoolide korrastamisega, mis tõi kaasa tavalisest stsenaariumist oluliselt kiirema lahenduse.

Bakalaureusetöö empiirilises osas viidi läbi riigiraha andmebaasi analüüs ning dokumendianalüüs kuue kohaliku omavalitsuse erasektori kaasamisest hariduse valdkonnas. Analüüsi tulemusel tuvastati, et Tallinn on Eesti edukaim koostöö rakendaja ning teiste omavalitsuste soov kaasata erasektorit on vähesem. Lisaks viidi empiirilises osas läbi poolstruktureeritud ekspertintervjuud kohalike omavalitsuste hariduse valdkonna esindajatega.

Intervjuude tulemused näitasid, et Eestis on erasektori kaasamine hariduse valdkonna ülesannete rakendamisesse pigem vähene. Samuti on soov erasektorit kaasata üsna tagasihoidlik ning selle järgi vajadust väga ei ole. Siiski rakendatakse koostööd osades kohalikes omavalitsustes toitlustuse, koristuse või koolitransporditeenuse ülesannete eraldamiseks.

Peamisteks eelisteks avaliku ja erasektori koostöö puhul saab nii teoreetiliste allikate kui ka empiiriliste andmete põhjal pidada võimaluse hoida kulusid kokku, viia koolidesse teenused efektiivsemalt, tõsta teenuste kvaliteeti ning kaasata erasektori kompetentsi avaliku sektori ülesannete lahendamiseks.

Peamisteks probleemideks avaliku ja erasektori koostöö puhul on teenuse pakkumisega realiseeruvad riskid. Nendeks on viivitused ning ootamatud katkestused

erapartneri poolt. Samuti võib väljakutset pakkuda kommunikatsioon, mille tulemusel kannatab ka teenuse kvaliteet.

Töö tulemusel valmis ülevaade eelistest ning probleemidest, mis kaasnevad erasektori kaasamisel hariduse valdkonna ülesannete lahendamiseks Eesti kohalike omavalitsuste näitel. Lisaks anti ülevaade koostöö praktikatest ning visioonist tulevikus erasektorit kaasata. Kokkuvõtlikult saab öelda, et erasektori kaasamine võib tuua endaga kaasa mitmeid eeliseid, kuid tuleb olla ettevaatlik, et vältida riskide realiseerumist.

Töö tulemused on kasulikud kohalikele omavalitsustele ning erapartneritele, kes on avaliku sektoriga koostööd teinud või omavad soovi seda teha. Uuringu edasiarendusena on võimalik eeliseid ning probleeme uurida suurema valimiga ning tuua töösse ka regionaalseid ning spetsiifiliselt omavalitsuste suurusest tulenevaid erinevusi. Samuti saab sarnase metoodikaga uurida avaliku ja erasektori koostööd mõnes teises valdkonnas nagu näiteks meditsiin.

Viidatud allikad

1. Acar, M., Guo, C., & Yang, K. (2008). Accountability When Hierarchical Authority Is Absent: Views From Public–Private Partnership Practitioners. *The American Review of Public Administration*, 38(1), 3–23.
<https://doi.org/10.1177/0275074007299481>
2. Akintoye, A., Beck, M., & Hardcastle, C. (2008). *Public-Private Partnerships: Managing Risks and Opportunities*. John Wiley & Sons.
3. AS PricewaterhouseCoopers Advisors. (2016). *Uuring avaliku ja erasektori koostööprojektide (PPP) raamistiku loomiseks*.
4. Barrera-Osorio, F., Blakeslee, D. S., Hoover, M., Linden, L., Raju, D., & Ryan, S. P. (2020). Delivering Education to the Underserved through a Public-Private Partnership Program in Pakistan. *The Review of Economics and Statistics*, 1–47.
https://doi.org/10.1162/rest_a_01002
5. Chattopadhyay, T., & Nogueira, O. (2014). Public–Private Partnership in Education: A Promising Model from Brazil. *Journal of International Development*, 26(6), 875–886.
<https://doi.org/10.1002/jid.2930>
6. de Bettignies, J.-E., & Ross, T. W. (2004). The Economics of Public-Private Partnerships. *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, 30(2), 135–154.
<https://doi.org/10.2307/3552389>
7. Euroopa Ühenduste Komisjon. (2009). *Era- ja avaliku sektori investeringute kasutamine majanduse elavdamiseks ja pikaajalise struktuurimuutuse saavutamiseks: Avaliku ja erasektori partnerluse arendamine*.
[https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2009\)0615_/com_com\(2009\)0615_et.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2009)0615_/com_com(2009)0615_et.pdf)
8. European Commission. (2020). *European and Nordic support for first Finnish PPP financing* [Text]. European Commission - European Commission.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1026
9. European Court of Auditors. (2018). *Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits*. 79.
10. Flaker, A. (2014). *School management and efficiency: An assessment of charter vs. traditional public schools* / Elsevier Enhanced Reader.
<https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2014.07.001>
11. Frolova, E., & Rogach, O. (2017). Municipal-Private Partnership in Education: Infrastructural Aspect. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast* /

- Экономические и Социальные Перемены: Факты, Тенденции, Прогноз, 1 (49).*
<https://doi.org/10.15838/esc.2017.1.49.8>
12. Garvin, M. J., & Bosso, D. (2008). Assessing the Effectiveness of Infrastructure Public—Private Partnership Programs and Projects. *Public Works Management & Policy, 13*(2), 162–178. <https://doi.org/10.1177/1087724X08323845>
13. Halqachmi, A. (2013). Charter schools in the USA: A strategy to increase responsiveness, service quality and stretch resources. *International Journal of Productivity and Performance Management, 62*(4), 420–435.
<https://doi.org/10.1108/17410401311329643>
14. Hodge, G. A., Greve, C., & Boardman, A. E. (2010). *International Handbook on Public-Private Partnership*. Edward Elgar Publishing.
15. Jöerand, S. (2015). *AVALIKU JA ERASEKTORI KOOSTÖÖ AVALIKE ÜLESANNETE TÄITMISEL KOHALIKU OMAVALITSUSE ÜKSUSTES*.
http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/47711/joerand_siiri.pdf
16. Jürisaar, L. (2015). *Kümme aastat edukaid PPP-projekte Tallinnas*.
<https://www.tallinn.ee:443/est/Uudis-Kumme-aastat-edukaid-PPP-projekte-Tallinnas-2>
17. Ke, Y., Wang, S., & Chan, A. P. C. (2010). Risk Allocation in Public-Private Partnership Infrastructure Projects: Comparative Study. *Journal of Infrastructure Systems, 16*(4), 343–351. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)IS.1943-555X.0000030](https://doi.org/10.1061/(ASCE)IS.1943-555X.0000030)
18. Kergandberg, E., Blankin, P., & Lemetti, M. (2007). *Avaliku ja erasektori partnerlus*. Äripäev.
19. Klandorf, K. (2018, juuni 25). *Mis asub kolme P taga?* Hea Kodanik.
<https://heakodanik.ee/uudised/mis-asub-kolme-p-taga/>
20. Kolb, B. M. (2008). *Marketing research: A practical approach*. SAGE.
21. Kolesnikov, Yu. A., Pavlyuk, A. V., Radachinsky, Yu. N., & Rodionova, N. D. (2018). Problems of Implementation of Public-Private Partnership in Russia. *EUROPEAN RESEARCH STUDIES JOURNAL, XXI*(Special Issue 1), 187–197.
<https://doi.org/10.35808/ersj/1171>
22. Luthra, M., & Mahajan, S. (2013). *Role of Public Private Partnership in School Education in India*. 3(7), 10.
23. Mantzoufas, N. (2017, juuli). *The 24 Schools PPP in Greece: A lesson in perseverance and innovative funding*. <https://blogs.worldbank.org/ppps/24-schools-ppp-greece-lesson-perseverance-and-innovative-funding>

24. Mattson, T. (2012, aprill 11). *Avaliku ja erasektori koostöövormi valik ja rahaliste kohustuste võtmine tulevaste põlvkondade arvelt on läbi analüüsimata*.
<https://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/ItemId/630/amid/557/language/et-EE/Default.aspx>
25. Mäeltsemees, S. (2010). *PPP PROJEKTID REGIONAALSES SOTSIAALMAJANDUSLIKUS ARENGUS*.
http://www.mattimar.ee/publikatsioonid/majanduspoliitika/2010/41_Sulev_Maeltsemees.pdf
26. Märjamaa Vallavolikogu. (2021). *Märjamaa valla arengukava 2018-2030*. 54.
27. Patrinos, H. A., Osorio, F. B., & Guáqueta, J. (2009). *The Role and Impact of Public-private Partnerships in Education*. World Bank Publications.
28. Peegel, M. (2022, mai 9). Sõõrumaa sõlmis Tallinnaga lõpliku kokkuleppe koolide halduslepingute kohta. *ERR*. <https://www.err.ee/1608591361/soorumaa-solmis-tallinnaga-lopliku-kokkuleppe-koolide-halduslepingute-kohta>
29. Praxis. (2014). *Avalike teenuste delegeerimine vabaihendustele 2014* (lk 138).
30. Rahandusministeerium. (2021a). *Kohalik omavalitsus*.
<https://omavalitsus.fin.ee/omavalitsus/>
31. Rahandusministeerium. (2021b). *Riigihaldus*.
<https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigihaldus>
32. Rahandusministeerium. (2022, mai 2). *Riigiraha*.
<https://riigiraha.fin.ee/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=riigiraha.qvw&lang=en-US&host=local&anonymous=true/>
33. Rakvere. (2021). *RAKVERE LINNA ARENGUKAVA*. 54.
34. Riigi Teataja. (2019). *Erakooliseadus*.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/130052012002?leiaKehtiv>
35. Roehrich, J. K., Lewis, M. A., & George, G. (2014). Are public–private partnerships a healthy option? A systematic literature review. *Social Science & Medicine*, 113, 110–119. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2014.03.037>
36. Saareoja, U. (2018). *AVALIKE TEENUSTE ERASEKTORILE DELEGEERIMISEST TALLINNA LINNA PRAKTIKATE NÄITEL*. 84.
37. Sannik, R. (2013). *AVALIKU JA ERASEKTORI PARTNERLUSE ALUSED EL RIIGIHANKEÕIGUSE PARADIGMAS*. 79.
38. Saue Vald. (2021, august). *Saue valla arengukava 2021-2030*.
https://www.riigiteataja.ee/akt/4080/9202/1013/Lisa1_arengukava.pdf#

39. Takmazyan, A. S., Rukina, S. N., Samoylova, K. N., & Gerasimova, K. A. (2019). Public Private Partnership as a Tool for the Development of Educational Infrastructure. *International Journal of Economics and Business Administration*, VII(Special Issue 1), 535–544. <https://doi.org/10.35808/ijeaba/299>
40. Tallinn. (s.a.). *Tallinna Munitsipaalmaajade Erapartnerluse Projekt*. Salvestatud 8. aprill 2022, https://aktal.tallinnlv.ee/static/Eelnoud/Dokumendid/ddok5530.htm#_Toc133302464
41. Tallinna Haridusamet. (2020). *Tallinna Haridusstrateegia 2020-2030*. <https://www.tallinn.ee/suur-pae-lasteaed/Tallinna-haridusstrateegia-2020-2030>
42. Tartu. (2021). *Tartu linna arengukava 2018—2025*. 144.
43. Teeviit. (2018, veebruar 9). *Mis on avalik-, era- ja kolmas sektor?* Teeviit. <https://www.teeviit.ee/mis-on-avalik-era-ja-kolmas-sektor/>
44. TGS Baltic. (2019). *PPP projektide läbiviimise ja hankimise juhend*. [file:///C:/Users/vadim/Downloads/ppp_projektide_labiviimise_juhendmaterjal%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/vadim/Downloads/ppp_projektide_labiviimise_juhendmaterjal%20(1).pdf)
45. The World Bank. (2021, aprill 16). *PUBLIC-PRIVATE-PARTNERSHIP LEGAL RESOURCE CENTER*. PUBLIC-PRIVATE-PARTNERSHIP LEGAL RESOURCE CENTER. <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/>
46. Tilak, J. (2016). Public Private Partnership in Education. *THF Discussion Paper*.

LISA A

Ülevaade varasematest uuringutest

Autor ja aasta	Eesmärk	Metoodika	Tulemus	Riik
(Acar et al., 2008)	Vastutuse jagunemine PPP vormis	Intervjuud PPP rakendanud ekspertidega	Kuna vastutuse kontrolliaspekt muutub PPP kontekstis vähem oluliseks, siis ekspertide poolt tajutud vastutuse rollid ja funktsioonid korraldatakse üha enam pideva õppimise ja vastastikuse kohandamise protsessi alusel.	USA
(AS PricewaterhouseCoopers Advisors, 2016)	Kujundada esialgne raamistik Kinnisvara-objektide finantseerimiseks PPP lähenemist kasutades	Dokumendianalüüs	Tekkis arusaamine, milliseid protsessi-etape tuleb erinevatel osapooltel läbida ning millised on erinevates protsessietappides osapoolte ülesanded.	Eesti
(Barrera-Osorio et al., 2020)	Mõista PPP vormis kooli loomise mõju laste tulemustele	Eksperiment, mille puhul antud uuringu osa koosnes küsitlusest	Laste osalemine koolis tõusis 30% võrra ning tulemused paranesid testi tulemused 0.63 standardhälbe võrra	Pakistan
(Chattopadhyay & Nogueira, 2014)	Analüüsida PPP mudeli rakendamise mõju hariduse pakkumisele	Kaasusanalüüs	Uuendusliku NAVE/NATA PPP mudeli rakendamine annab võimaluse Brasiilia haridust viia järgmisele tasemele.	Brasiilia
(de Bettignies & Ross, 2004)	Avaliku ja erasektori koostöö partnerluse ökonomika mõistmine	Kulu tulu analüüs	PPP rakendamise potentsiaal on suur, kuid seda toetavad analüüsid ei ole alati esinduslikud, sest on tehtud ettevõtete poolt, kes PPP-st kasu teenivad.	Kanada
(Euroopa Ühenduste Komisjon, 2009)	Annab ülevaate PPP raamistikust Euroopas	Dokumendianalüüs	Avaliku ja erasektori partnerluse arendamine muutub väga oluliseks	Euroopa
(European Court of Auditors, 2018)	Analüüsida EL-i kaasrahastatud projektide õigsust ning tulemuslikkust	12 erineva auditi analüüsi raport	9/12 projekti olid heal tasemel, esinesid nii spetsiifilised probleemid kui ka tugevused	Euroopa
(Flaker, 2014)	Massachusettsi tšarterkoolide tõhususe uuring, hinnata laste oskuseid ja õpilase kohta tehtud kulutusi ning võrrelda neid traditsiooniliste riigikoolidega.	Kaasusanalüüs	Tšarterkoolid on edukamad nii kirjanduses kui ka matemaatikas ning ületavad traditsiooniliste koolide tulemusi	USA

(Frolova & Rogach, 2017)	Uurida PPP eripära haridusvaldkonnas, analüüsida võrdlevalt kohalike omavalitsuste juhtide ja ettevõtjate hinnanguid kõnealustes küsimustes.	Dokumendianalüüs ja ekspertintervjuud	Kohalike omavalitsuste suundumused on vastuolus ning PPP rakendamise praktika on vähene.	Venemaa
(Garvin & Bosso, 2008)	Välja selgitada, kas PPP on efektiivne viis infrastruktuuri projektides.	Kaasusanalüüs	Uuritud juhtumid näitasid struktuurilist tasakaalustamatust ja/või suuri pingeid, mille tulemuseks olid üldiselt suured tehingukulud ja halvad tulemused.	USA
(Halqachmi, 2013)	Kirjeldada ja selgitada USA osariikide ja kohalike omavalitsuste arenevat juhtimisstrateegiat.	Dokumendianalüüs	Avaliku ja erasektori partnerluse (PPP) tšarter koolid võivad olla väga soodsad avaliku ettevõtlusstrateegia arendamiseks ja rakendamiseks ning aidata kaasa kohaliku omavalitsuse tootlikkusele.	USA
(Ke <i>et al.</i> , 2010)	Teha kindlaks eelistatud riskide jaotamine PPP projektides Hiinas ja Hongkongis ning võrrelda neid eelistusi UK ja Kreeka eelistustega.	Dokumendianalüüs, küsimustik	Avalik sektor eelistas säilitada enamiku poliitilistest, õiguslikest ja sotsiaalsetest riskidest ning jagada enamiku mikrotasandi riskidest. Suurem osa mitmetasandilistest riskidest eelistati anda erasektorile.	Hiina, Hong Kong, UK ja Kreeka
(Kolesnikov <i>et al.</i> , 2018)	Artikkel on pühendatud PPP põhineva riigi infrastruktuuri loomise ja parandamise probleemi uurimisele.	Dokumendi- ja seaduste analüüs	PPP erineb muudest riigi ja erasektori koostöövormidest (nt rent, erastamine) selle eraõiguslikes põhimõtetes, õiguslikes mehhanismides ja elluviimise vormides.	Venemaa
(Praxis, 2014)	Uuringu eesmärk on anda ülevaade teenuste osutamisest kohalike omavalitsuste ja vabaihenduste koostöös ning kirjeldada nii rahvusvahelisi trende kui ka Eesti arengut.	Dokumendianalüüs ning kvantitatiivne küsitlus kohalikes omavalitsustes	Ülevaade avalike teenuste delegeerimisest, koostöövormide kirjeldused, poliitikasoovitused.	Eesti
(Roehrich <i>et al.</i> , 2014)	Uurida olemasolevaid allikaid ning välja selgitada PPP teadusuuringute tase.	1400 PPP raporti analüüs	Hoolimata nähtuse ulatusest ja tähtsusest on selle kontseptsioon ja põhjalik empiiriline uurimine suhteliselt piiratud.	UK

(Saareoja, 2018)	Teha ettepanekuid edaspidiste avalike teenuste delegeerimise võimaluste osas Tallinna Linnavalitsusele.	Intervjuud Tallinna Linna juhtidega	Välja toodud avalike teenuste delegeerimise valmisolek, vajalikkus ja edaspidiste avalike teenuste delegeerimise võimalused.	Eesti
(Sannik, 2013)	Uurida EL tasandil hetkel kehtiva õigusruumi arengut ning selle mõju siseriiklikule riigihankeõigusele, kus täna PPP õigusraamistik ja nendest tulenevad eeskirjad sisuliselt puuduvad.	Õigusaktide, raportite, juhiste ja seniste kohtupraktikate analüüs	Töö tulemusena selgus, et PPP valdkond on nii EL riigihankeõiguses, kui ka Eestis tervikuna alareguleeritud, mistõttu on olukord turul läbipaistmatu, konkurentsi kahjustav ning EL siseturu kontekstis tõsiseid turutõrkeid tekitav.	Eesti
(Takmazyan <i>et al.</i> , 2019)	Uurida millisel määral on eesmärkide, ülesannete ja näitajate saavutamiseks vaja kaasata erasektori investeeringuid ja pädevust avaliku ja erasektori partnerluse alusel.	Olemasolevate allikate ning dokumentide analüüs	Venemaa piirkonnad vajavad täiendavaid investeeringuid kaasaegse haridusinfrastruktuuri loomiseks ja selle hooldamiseks.	Venemaa
(Tilak, 2016)	PPP projektide ülevaade ning nende analüüs, et selgitada välja PPP reaalsed tulemused India näitel.	Dokumendianalüüs	PPP eksperimendid on Indias väikse mahuga, avaliku sektori kulude vähendamine ei ole ootuspärane ning erasektori finantseerimise võimekus on madal.	India

Allikas: autori koostatud

LISA B
Intervjuukava

Teema	Küsimus	Täiendavad küsimused vajadusel	Allikas
	1. Palun kirjeldage enda tausta oma KOVis.		Autor
Sissejuhatus	2. Kuidas on teie KOVis kaasatud erasektorit hariduse valdkonnas?	Milliseid ülesandeid olete andnud erasektorile? Milliseid projekte olete erasektoriga koostöös hariduse valdkonnas teinud?	Autor
	3. Miks otsustasite teha koostööd erasektoriga?		Autor
	4. Millised olid koostöö esialgsed eesmärgid?		Autor
Eelised	5. Millised olid ootused erasektori kaasamisel?		Autor
	6. Milliseid eeliseid oskate välja tuua erasektori kaasamisel hariduse valdkonna ülesannete või probleemide lahendamiseks?	Kas koostöö on kuluefektiivsem võrreldes ise teenuse pakkumisega?	(Ke et al., 2010; Tilak, 2016)
	7. Kuidas on koostöö erasektoriga õnnestunud?		Autor
	8. Millised probleemid on tekkinud?		(Hodge et al., 2010)
	9. Kuidas on need probleemid lahendatud?		Autor
	10. Milliseid õppetunde oskate jagada seoses probleemide vältimise või lahendamisega?		Autor
Probleemid	11. Kui palju tehakse enne erasektori kaasamist eeltööd selle tasuvuse, kaasamise ja sobivuse osas?		(de Bettignies & Ross, 2004; TGS Baltic, 2019)
		Kas erasektorilt teenuse ostmine on kallim kui ise teenuse pakkumine?	(European Court of Auditors, 2018)
	12. Milliseid probleeme oskate veel tuua erasektori kaasamisel hariduse valdkonnas?	Milline on KOVi võimekus hinnata riskide õiget jagunemist KOVi ja erasektori partneri vahel?	(Ke et al., 2010; TGS Baltic, 2019)

Tulevik	13. Kui suur on KOVide vajadus erasektori teenuste järgi tulevikus?	(Praxis, 2014)
	14. Kas erasektori kaasamine on kasvav trend KOVide ülesannete rakendamisesse?	(Praxis, 2014)
Lõpetamine	15. Kas soovite midagi lisada, millest me ei rääkinud, kuid võib olla töö seisukohalt Teie arvates oluline või millest rääkisime liiga vähe?	Autor

Allikas: autori koostatud

LISA C

Eesti kohalike omavalitsuste hariduse valdkonna kulude osakaalude võrdlus

Kohalik omavalitsus	Kõikidest hariduse kulutustest erasektorile tehtud kulutuste määr	Kõikidest koolitoidu kulutustest erasektorilt ostetud teenuse kulutuste määr	Kõikidest koolitranspordi kulutustest erasektorilt ostetud teenuse kulutuste määr
Vormsi Vallavalitsus	52%	0%	0%
Luunja Vallavalitsus	50%	0%	48%
Kuusalu Vallavalitsus	39%	0%	79%
Haljala Vallavalitsus	39%	81%	78%
Harku Vallavalitsus	38%	8%	0%
Kastre Vallavalitsus	34%	0%	57%
Otepää Vallavalitsus	32%	51%	0%
Kambja Vallavalitsus	31%	57%	82%
Nõo Vallavalitsus	30%	83%	0%
Maardu Linnavalitsus	29%	43%	83%
Rakvere Vallavalitsus	29%	0%	79%
Tõrva Vallavalitsus	29%	56%	0%
Põhja-Pärnumaa Vallavalitsus	29%	0%	67%
Viljandi Vallavalitsus	29%	4%	32%
Rae Vallavalitsus	28%	0%	0%
Tallinna Linnavalitsus	28%	82%	0%
Sillamäe Linnavalitsus	28%	43%	0%
Hiumaa Vallavalitsus	28%	0%	11%
Rakvere Linnavalitsus	27%	78%	0%
Häädemeeste Vallavalitsus	27%	0%	0%
Saue Vallavalitsus	27%	84%	0%
Toila Vallavalitsus	27%	1%	68%
Põltsamaa Vallavalitsus	26%	1%	0%
Anija Vallavalitsus	26%	0%	5%
Raasiku Vallavalitsus	26%	0%	51%
Saku Vallavalitsus	26%	1%	72%
Räpina Vallavalitsus	26%	3%	36%
Märjamaa Vallavalitsus	25%	43%	83%
Kohila Vallavalitsus	25%	0%	0%
Lääne-Nigula Vallavalitsus	25%	2%	48%
Jõelähtme Vallavalitsus	24%	0%	1%
Haapsalu Linnavalitsus	24%	0%	83%
Rõuge Vallavalitsus	24%	0%	50%
Tartu Linnavalitsus	24%	81%	0%
Peipsiääre Vallavalitsus	24%	0%	0%
Kihnu Vallavalitsus	23%	0%	0%
Kadrina Vallavalitsus	23%	79%	83%
Viimsi Vallavalitsus	23%	83%	0%
Muhu Vallavalitsus	23%	0%	3%
Türi Vallavalitsus	22%	0%	67%

Pärnu Linnavalitsus	22%	19%	59%
Viljandi Linnavalitsus	22%	83%	0%
Alutaguse Vallavalitsus	22%	1%	83%
Tapa Vallavalitsus	21%	6%	82%
Järva Vallavalitsus	21%	33%	67%
Saaremaa Vallavalitsus	21%	0%	39%
Põhja-Sakala Vallavalitsus	20%	0%	78%
Rapla Vallavalitsus	20%	48%	71%
Tori Vallavalitsus	20%	0%	0%
Jõgeva Vallavalitsus	20%	0%	83%
Mustvee Vallavalitsus	20%	0%	62%
Võru Vallavalitsus	20%	0%	45%
Mulgi Vallavalitsus	19%	0%	32%
Kose Vallavalitsus	19%	0%	2%
Elva Vallavalitsus	18%	0%	24%
Väike-Maarja Vallavalitsus	18%	9%	83%
Setomaa Vallavalitsus	18%	0%	0%
Lääne-Harju Vallavalitsus	18%	37%	8%
Antsla Vallavalitsus	17%	0%	83%
Kanepi Vallavalitsus	17%	0%	1%
Valga Vallavalitsus	17%	73%	0%
Vinni Vallavalitsus	17%	-	0%
Paide Linnavalitsus	17%	73%	0%
Kehtna Vallavalitsus	17%	32%	52%
Põlva Vallavalitsus	17%	6%	0%
Võru Linnavalitsus	16%	83%	0%
Tartu Vallavalitsus	16%	0%	94%
Lääneranna Vallavalitsus	16%	0%	0%
Loksa Linnavalitsus	16%	0%	0%
Narva Linnavalitsus	15%	83%	0%
Kohtla-Järve Linnavalitsus	15%	0%	83%
Saarde Vallavalitsus	13%	0%	0%
Keila Linnavalitsus	13%	65%	0%
Lüganuse Vallavalitsus	12%	4%	0%
Viru-Nigula Vallavalitsus	12%	0%	0%
Narva-Jõesuu Linnavalitsus	12%	10%	0%
Kiili Vallavalitsus	11%	0%	91%
Ruhnu Vallavalitsus	10%	24%	0%
Jõhvi Vallavalitsus	-21%	0%	82%

Allikas: Autori koostatud Rahandusministeerium (2022) riigiraha andmebaasi põhjal

Summary

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN ESTONIAN LOCAL GOVERNMENTS IN THE FIELD OF EDUCATION

Vadim Konov

The objective of this bachelor thesis is to identify what local authorities consider to be the main benefits and challenges of public-private partnerships in education and to make recommendations to other local authorities.

The author of the thesis defined public-private cooperation based on foreign sources and focused on cooperation that is initiated by the public sector. Theoretical part of the work showed that public-private partnership is widely used in many countries to solve problems related to providing education, helping local governments in schools infrastructure projects as well as offering services to deal with extraneous tasks related to the provision of education. In Estonia, one major PPP project has been done in Tallinn, to renovate multiple schools in a very short time.

Theoretical part as a result showed that public-private partnership can lead to many benefits for public sector compared to offering services themselves. Such advantages include faster, more efficient and thought through services. In addition, local governments can get rid of administrative burdens and make extraneous tasks in education more efficient. However, some problems may occur as well. Theoretical research indicates that projects tend to be delayed, go out of budget, and have problems regarding the quality of the services.

Empirical part of the study was conducted with secondary data analysis and five semi-structured interviews with education representatives from local authorities were carried out. The interviews were coded and analysed.

Public-private partnership has been beneficial for many local governments as it has lowered many administrative burdens as well as made extraneous tasks in education more cost-effective. In many cases private sector competence has benefited the process of education in Estonian local governments. However, local authorities sometimes have a hard time with the quality of the services provided by the private sector. In addition, communication is sometimes problematic. The cost of private sector involvement can be a problem for local authorities as well. One problem that public authorities have experienced is the abrupt break of partnership from private partner.

Still, many representatives of the local authorities feel, that private sector can be very beneficial and have positive mindset towards private sector involvement in the field of

education in the future. Currently, the main obstacle standing in the way of public-private partnerships growth is the legislation.

In conclusion it can be said that public-private partnership in Estonia is still quite young and although many benefits are already in place, many problems occur as well. Lack of practice is felt and the recognition of public-private partnership as part of the education provision is lacking.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Vadim Konov

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose „Avaliku ja erasektori koostöö Eesti kohalikes omavalitsustes hariduse valdkonnas“, mille juhendaja on Kadi Timpmann, reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada digitaalarhiivi DSpace kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
2. Annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 3.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
3. Olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
4. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Vadim Konov
12.05.2022