



Tänavapuhastus- teenuse analüüs

Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalamet

29.07.2020 (Uuendatud 22.09.2020)



Sisukord

Analüüsi kokkuvõte	5
Sissejuhatus	10
Turuülevaade	12
Tänane korraldusmudel	22
Korraldusmudeli alternatiivide analüüs	31
Kulumudeli analüüs	53
Järeldused	55

Lühendid ja mõisted

**AS Tallinna Jäätmete
Taaskasutuskeskus**

TJT

Ca

Circa, ligikaudu

LOV

Linnaosavalitsus

mln

Miljonit

**Omakapitali
puhasrentaablus (ROE)**

Puhaskasum/omakapital *100

SWOT analüüs

Inglise keeles strengths, weaknesses, opportunities, threats

TKK

Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalamet

**Varade puhasrentaablus
(ROA)**

Puhaskasum / varad *100

Toimingute piirangud

Meie toimingute ulatus oli nii ajaliselt kui mahuliselt piiratud. Käesolev aruanne tugineb KPMGle aruande koostamise kuupäevaks antud infole ning selle alusel läbiviidud tööle.

Me toetusime Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalametiga kokkulepitud töövõtukirjale, edastatud informatsioonile ja dokumentidele ning avalikest allikatest kättesaadavale teabele.

Kui peaks ilmnema täiendavat informatsiooni ja/või dokumentatsiooni ja/või andmeid, mida meile ei edastatud või kui mõni meile antud suulistest avaldustest ja/või selgitustest peaks olema ebaõige või eksitav, võivad siin ära toodud tähelepanekud, tõlgendused ja arvamused olla ebatäielikud ning meie töö tulemused teistsugused. Samuti oleks sellisel juhul võinud vajalikud olla täiendavad või teistsugused meiepoolsed toimingud.



Analüüsi kokkuvõte

Analüüsi eesmärk

- **Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalamet** tellis tänavapuhastusteenuse korraldusmodelite õigus- ja majandusanalüüsi.
- **Ekspertanalüüsi eesmärk** on saada selge ülevaate, millised on erinevate tänavapuhastusteenuse korraldusmodelite riskid ja mõjud teenuse kvaliteedile ning maksumusele.
- **Analüüsi tulemusel** koondati soovitusel tänavapuhastusteenuse korraldusmodelite edendamiseks ja probleemide lahendamiseks.

Analüüsi tulemuseni jõudmiseks, viidi läbi järgmised **tegevused**:



Tänavapuhastusteenuse
ekspertintervjuud



Kvalitatiivse analüüsi
läbiviimine



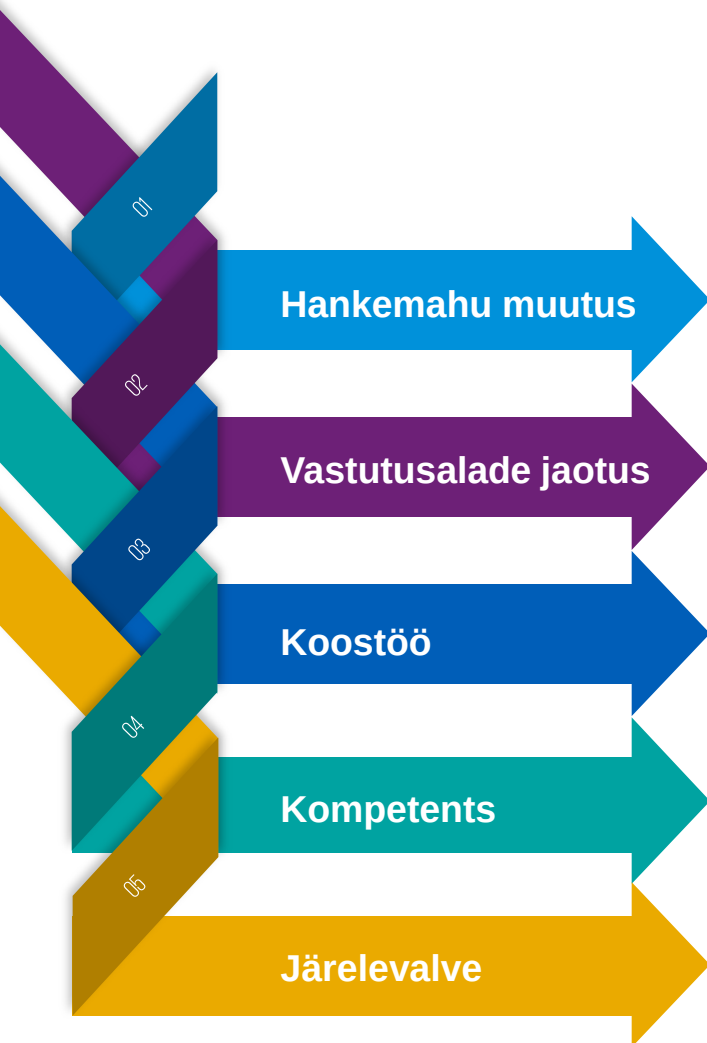
Finantsanalüüsi
läbiviimine



Õigusanalüüsi
läbiviimine



Tänapäevase korraldusmudeli üldine ülevaade



- Tänavapuhastushangetele on osaliselt juurde lisatud ka **haljastustöid**.
- **Nõuded** kvaliteedile on **kasvanud**.
- **Kasvanud** on puhastatavate ja korrastatavate alade **mahud ja puhastustööde teostamise intervall**.



- **TKK vastutab magistraalteede eest** ehk põhitänavate, käigutunnelite, sildade, viaduktide, parklate, sõiduteedega külgnevate ja sellega ühel tasapinnal asuvatel trammiteede, jalgrattateede, teemaal asuvatel haljasalade ning ühistranspordipeatuste ootealade eest.
- **LOV-id vastutavad hooldustööde eest kõrvaltänavatel ja kvartalisisestel teedel**.



- Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalamet toetab LOV-e **hanketingimuste määramisel, hangete läbiviimisel ja vaidluste esinemisel**.



- Keskkonna- ja Kommunaalametis on **suurem kogemuste pagas** tänavapuhastusteenuse hankimisel ja seda puudutatavatest küsimustest.
- **Hanketingimused ja –mahud** on muutunud osapooltele **selgemaks ja üheselt mõistetavaks**.



- Järelevalve teostamine on **jaotatud** linnaosavalitsuste ning Keskkonna- ja Kommunaalameti **vastutusspiirkondade järgi**.
- LOV-ide ja TKK lõikes võivad **nõudmised järelevalvele varieeruda** tulenevalt lepingutingimustest ja subjektiivsusest.

Tänase korraldusmudeli kolm soovitus



Teenusega seotud andmed

- Soovitame süstemaatiliselt analüüsida tänavapuhastusteenusega seotud andmeid, mis võimaldaks teha andmetel põhinevaid otsuseid või välja kujundada indikaatoreid.
- Soovitame analüüsida tänavapuhastusega seotud teenuseid, mida võiks osaliselt teostada Tallinn ise.



Teenuse ühtlustamine

- Soovitame tsentraliseerida teenuse Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalametisse.
- Soovitame jätkata teenustingimuste standardiseerimisega.



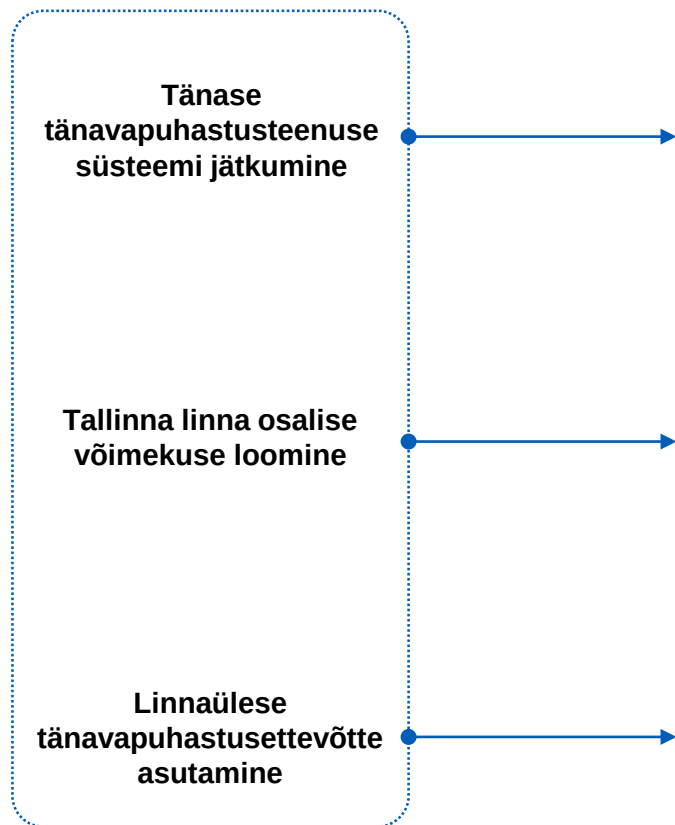
Hangete läbiviimine

- Soovitame pidada turuosaliste ning ekspertidega ümarlauarutelusid hankekvaliteedi tõstmiseks.

*Soovitused põhinevad tänase korraldusmudeli kvalitatiivsel analüüsil (vt lk 25-30).

Korraldusmodelite järelused

Korraldusmodelid



Järeldused

Soovituslik on alustada tänase korraldusmodeli parendamisega läbi teenuse tsentraliseerimise TKK-sse.

Tänapuhastusmodeli tsentraliseerimine TKK-sse peaks hinnanguliselt tõstma teenuse tulemuslikkust ja kvaliteeti. Lisanduvalt tuleb defineerida koostöövormid LOV-ide ja TKK vahel (linnaosade vajaduste arutelud, linnaelanike probleemide delegeerimine jne), et tagada tänapuhastusteenuse kvaliteet.

Osalise tänapuhastusteenuse võimekuse loomine võimaldab suurendada teenuse paindlikkust ja kvaliteeti, kuna linnal on võimalik suunata enda olemasolevat ressursi päevakorras olevate väiksemate tööde teostamisele. Lisaks võib osutada võimalikuks saavutada kulueelis võrreldes väiksemate tööde hankimisega.

Linnale kuuluv äriühing ja asutus on mõlemad sobilikud juriidilised vormid tänapuhastusteenuse osutamiseks, kuid soovituslik vorm on asutus.

Linnaülese tänapuhastusettevõtte asutamine on kõrge riskitasemega. Linnaülese tänapuhastusettevõtte asutamine nõuab suuri lisainvesteeringuid ja kompetentsi loomist. Lisaks jääb eksisteerima risk, et teenust ei suudeta pakkuda soodsamalt ja efektiivsemalt, kui seda teevad tänased turuosalised.

Peale sobiliku korraldusmodeli valimist soovitame läbi viia täiendav detailanalüüs, mis keskendub konkreetse korraldusmodeli spetsiifikale ja erinevatele variatsioonidele. Detailanalüüsi käigus peaks hindama regulatiivseid riske, konkreetseid õiguslikke küsimusi, juhtimismudelit ja muutusteks vajalike kulusid.



Sissejuhatus

Sissejuhatus

Tallinna linna haldusalas korraldab tänavapuhastusteenust Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalamet (edaspidi TKK) ning linnaosavalitsused (edaspidi LOV). Tänavapuhastusteenus hõlmab endas tänavate, käigutunnelite, sildade, viaduktide, parklate, sõiduteedega külgnevate ja sellega ühel tasapinnal asuvate trammiteede, jalgrattateede, teemaal asuvatel haljasalade ning ühistranspordipeatuste ootealade korrashoidu.

Põhiprobleemid, millele soovitakse lahendust leida on:



Operatiivsus – Tallinna linnas esineb ettenägematuid töid ja/ või lisatöid, mille tellimine on piiratud, ajamahukas ja kulukas. Teenuse tervikliku hankimise korral on tänavapuhastusteenuse tingimused ja mahud määratletud lepingutingimustega, riigihangete seaduses lubatud lepingumuudatuste suurusega ning lisatingimused ja/ või -tööd tõstavad teenuse hinda. Läbi operatiivsuse kasvu on võimalik pakkuda puhtamat linnapilti.



Efektiivne tänavapuhastusteenuse korraldusmudel – Üheks peamiseks uurimisküsimuseks on hetkel eksisteeriva korraldusmudeli efektiivsus ning võimalike alternatiivide analüüs. Eesmärgiks on saada selge ülevaade, millised on erinevate tänavapuhastusteenuse korraldusmodelite riskid ja mõjud teenuse kvaliteedile ning maksumusele.

Projekti kirjeldus

Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalamet tellis tänavapuhastusteenuse erinevate korraldusmodelite õigus- ja majandusanalüüsi. Projekti peamiseks uurimisvaldkondadeks on turuolukorra analüüs ja sellealase ülevaate koostamine, korraldusmodelite õigusliku korralduse analüüs, erinevate korraldusmodelite tugevuste ning nõrkuste tuvastamine ning isekorraldusmudeli ülevaatus.



Tänavapuhastusteenuse
ekspertintervjuud



Kvalitatiivse analüüsi
läbiviimine



Finantsanalüüsi
läbiviimine



Õigusanalüüsi
läbiviimine



Korraldusmodelite
analüüs



Lõpptulemuste
presenteerimine





Turuülevaade

Sissejuhatus

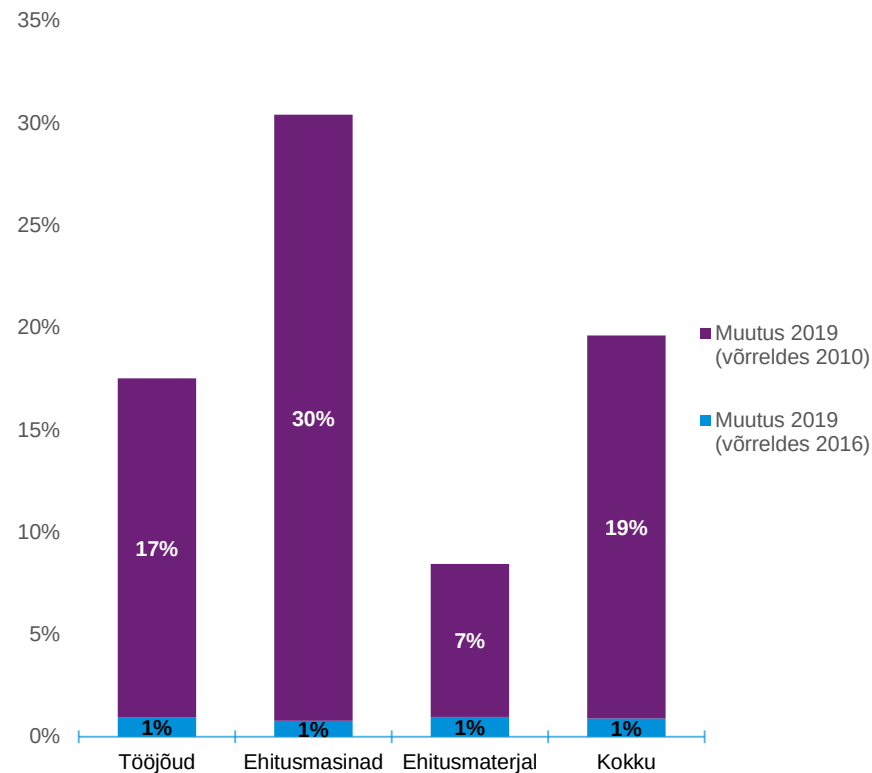
Tänavapuhastusteenust mõjutavad trendid:

- ✓ Tänavapuhastusteenus hõlmab endas **tänavapuhastus- ja haljastustöid**.
- ✓ Tallinna linna rahvaarv on **kasvanud 10%** perioodil 2009-2020 (5x kiiremini Statistikaameti 2014. aasta prognoosist).
- ✓ Maanteede hooldustööde hinnaindeks, mis kajastab teenusepakkujate reaalsete kulude kasvu, on **kasvanud** aastal 2019 (võrreldes aastaga 2016) proportsionaalselt kululiikidega kokku **1%** (Tallinna linnas **6%**, vt lk 14).
- ✓ Viimaste hangetega on kehtestatud tänavatele **kõrgemad** seisunditaseme **nõuded**.
- ✓ **Kasvanud** on puhastatavate ja korrastatavate alade **mahud**.

Tänavapuhastusteenuse peamised turuosalised:

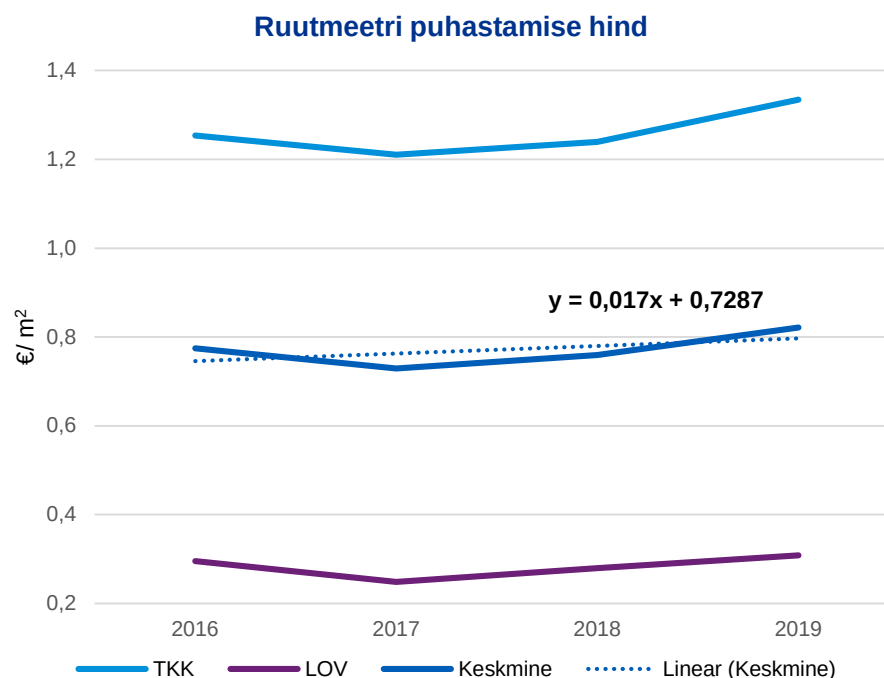
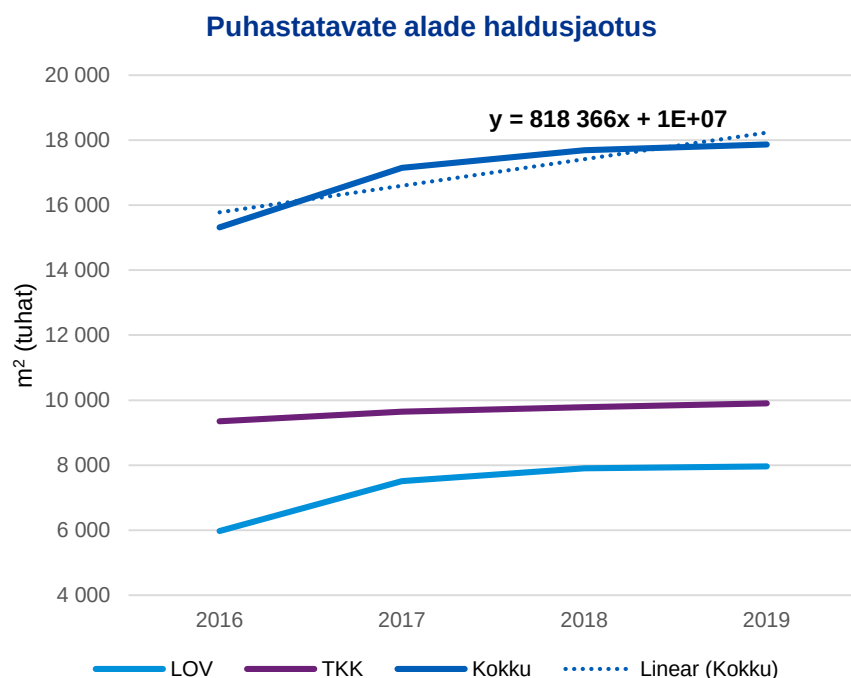
- Eesti Keskkonnateenused AS
- Mustamäe Haljastus AS
- Hong OÜ
- GT4U Eesti OÜ
- Tallinna Teede AS
- Tallinna Kommunaalteenused OÜ
- Tänavapuhastuse AS

Maanteede hooldustööde hinnaindeksi muutus



Turuülevaade

- Puhastavate alade mahud on perioodil 2016-2019 **kasvanud** LOV-is keskmiselt **665 tuhat ruutmeetrit (11%)** aastas ja TKK-s **185 tuhat ruutmeetrit (2%)** aastas.
- Tänavapuhastuse kulud on perioodil 2016-2019 **kasvanud** LOV-is keskmiselt **231 tuhat eurot (13%)** aastas ja TKK-s **497 tuhat eurot (4%)** aastas.
- Tallinna linnas on 2019. aastal (võrreldes aastaga 2016) ruutmeetri puhastamise hind LOV-is **kallinenud 4,4%** ja TKK-s **6,4%** (keskmiselt **6,0%**).



*Suurema võrreldavuse tagamiseks on võetud suvistest ja talvistest puhastusmahtudest maksimaalne väärtus.

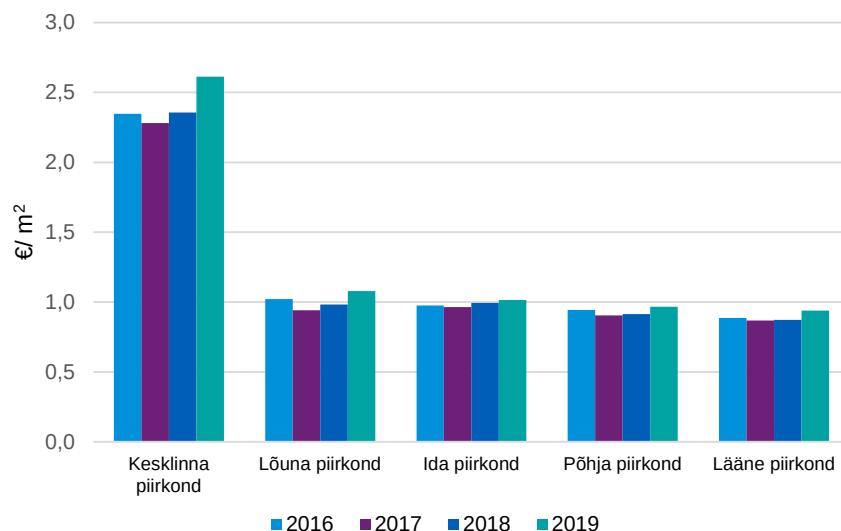
*Linnaosavalitsuste alusandmete edastamisel võib piirkondade lõikes olla arvestuspõhimõttelisi ning lepingutest tulenevaid erinevusi.

*Keskonna- ja Kommunaalameti alusandmetes esineb piirkondade lõikes lepingulisi erinevusi.

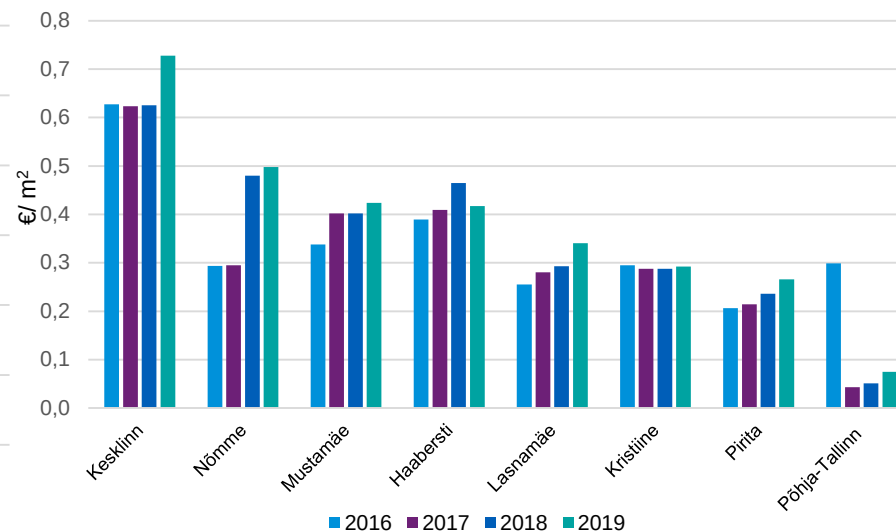
*Haabersti linnaosavalitsuse hallatavas piirkonnas on võetud 2016. aasta puhastatavateks mahtudeks 2017. aasta mahud.

Ruutmeetri puhastamise maksumus

Ruutmeetri puhastamise maksumus TKK



Ruutmeetri puhastamise maksumus LOV



- TKK haldusalas olevate pindade ruutmeetri puhastamise maksumus on kõrgem linnaosavalitsuste kõrgeimast teenuse maksumusest. TKK tänavapuhastuse maksumus on stabiilsem piirkondade lõikes kui linnaosavalitsustes.
- Linnaosavalitsuste ja Tallinna Kesklinna- ja Kommunaalameti hallatavatest piirkondades on **kulukaim Kesklinna piirkond** (2019. aastal LOV puhul 0,73 €/m² ja TKK puhul 2,61 €/m²). Vanalinnas on kõrgemad kulud tulenevalt kõrgendatud nõuetest, töö spetsiifikast ning lume äraveost olenemata mahust. Vanalinna tänavate puhtus on kõrgema prioriteetsusega.
- **Nõmme linnaosavalitsuse** hallatavas piirkonnas on puhastatavate alade **mahud jäänud samasse suurusjärku**, aga **2018. aastal on kulud kasvanud hüppeliselt**. Alates 01.12.2017 sõlmiti uus leping.
- **Põhja-Tallinna linnaosavalitsuse** hallatavas piirkonnas on **teenuse maksumus väga madal** võrreldes teiste linnaosadega (2019. aastal 0,07€/m²). 2017. aastal kasvasid Põhja-Tallinnas haljastuse hooldusmahud 1,4-le miljonile ruutmeetri.

*Suurema võrreldavuse tagamiseks on võetud suvistest ja talvistest puhastusmahtudest maksimaalne väärtus.

*Linnaosavalitsuste alusandmete edastamisel võib piirkondade lõikes olla arvestuspõhimõttelisi ning lepingutest tulenevaid erinevusi.

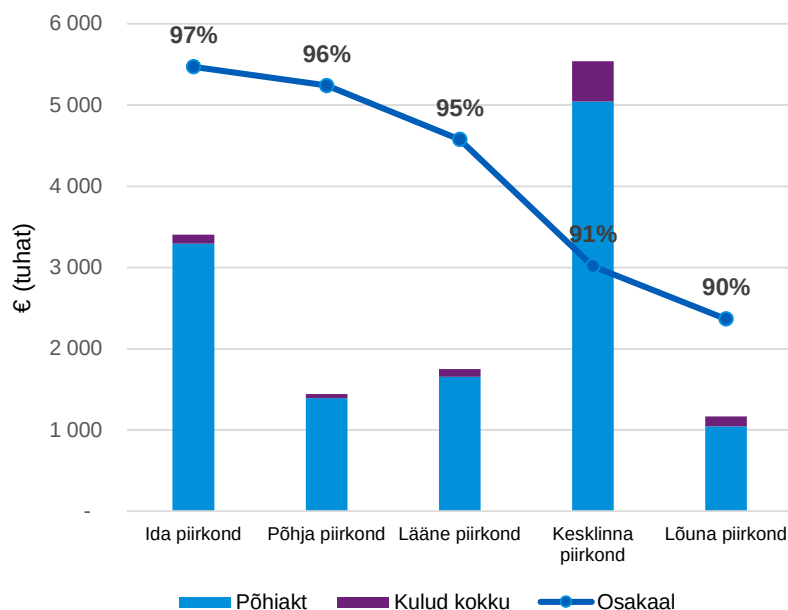
*Kesklinna- ja Kommunaalameti alusandmetes esineb piirkondade lõikes lepingulisi erinevusi.

*Haabersti linnaosavalitsuse hallatavas piirkonnas on võetud 2016. puhastatavateks mahtudeks 2017. aasta mahud.

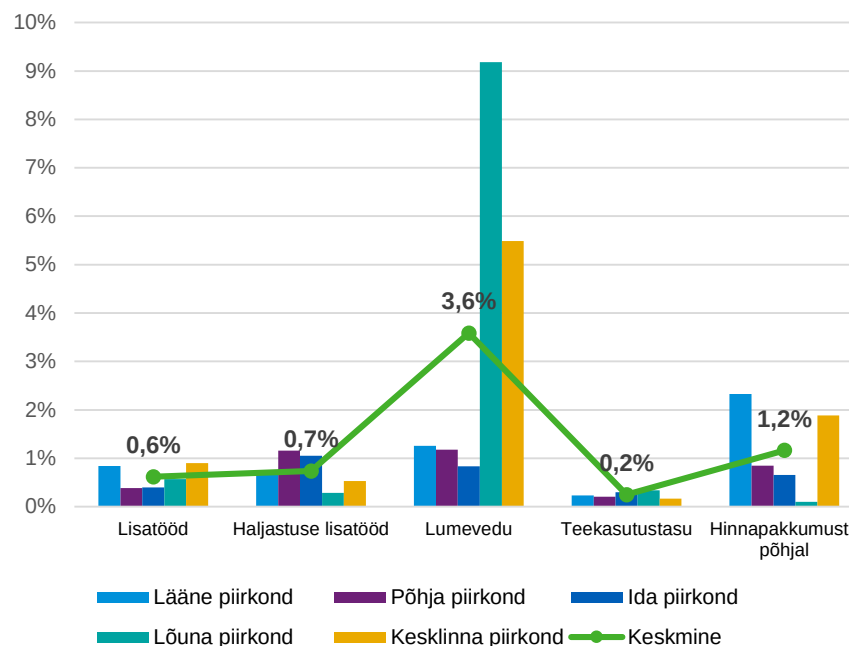
TKK kulude analüüs

- Kõigis piirkondades on vähemalt **90%** kogukuludest kaetud **lepinguliste teenuste (põhiakti) alusel** tekkivate kuludega. Seost kulustruktuuri ja ruutmeetri puhastamise hinna vahel 2019. aastal ei tuvastatud.
 - Madalaima osakaaluga lepingulistest teenustest on kaetud **kesklinna (91%)** ja **lõuna piirkond (90%)**. See on tingitud suures osas lepinguvälistest kulutustest lumeveo teostamisele.
 - Lumeveole tehtavad kulutuste osakaal **kesklinna** ja **lõuna piirkonnas** on vastavalt **9,2%** ja **5,5%** kogukuludest (**piirkondade keskmine 4%**).
- Enamasti moodustavad tööd, mis teostatakse põhiakti väliselt, keskmiselt alla 1% kogukuludest.
- Hinnapakkumuste põhjal tellivad lääne ja kesklinna piirkond umbes 1% rohkem tööd teistest piirkondadest.

Põhiakti kulude osakaal kogukuludest piirkondade lõikes 2019. a



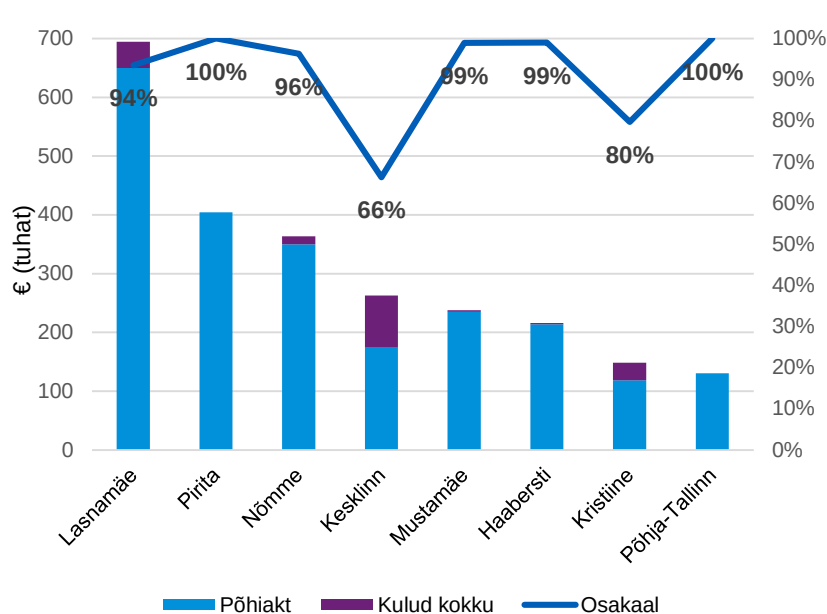
Kulud piirkondade ja kululiikide lõikes 2019. a



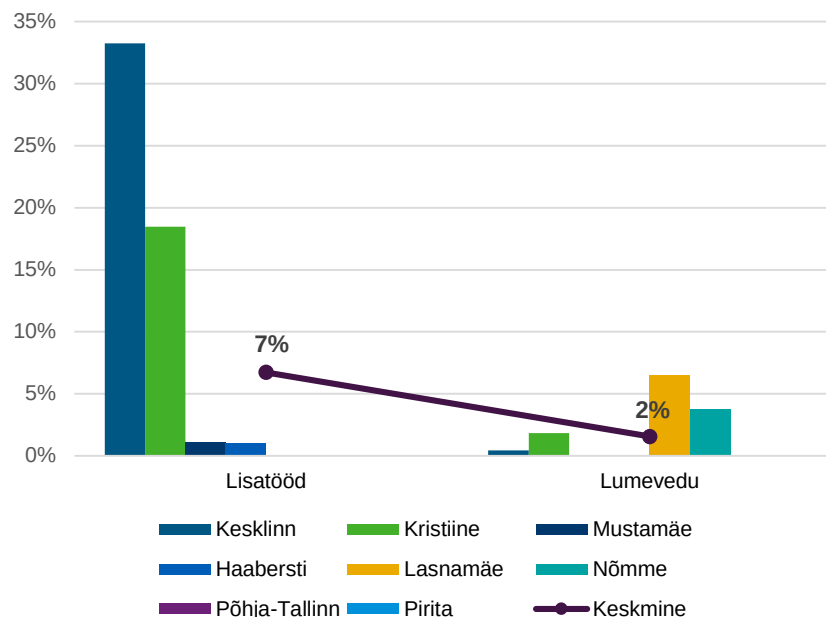
LOV kulude analüüs

- Kõigis piirkondades on vähemalt **66%** kogukuludest kaetud **lepinguliste teenuste (põhiakti) alusel** tekkivate kuludega. Seost kulustruktuuri ja ruutmeetri puhastamise hinna vahel 2019. aastal ei tuvastatud.
 - Madalaima osakaaluga põhiaktiga tekkivatest kuludest on **Kristiine (80%)** ja **Kesklinna piirkonnas (66%)**, mis tuleneb suures osas kuludest **lisatöödele**.
 - Lisatöödele tehtavad kulutused **Kristiine** ja **Kesklinna** piirkonnas on vastavalt **18%** ja **33%** kogukuludest (piirkondade **keskmine 7%**).
- Lume äraveole** kulutavad kõige enam **Lasnamäe** ja **Nõmme** piirkond, vastavalt **6%** ja **4%** kogukuludest (piirkondade **keskmine 2%**).

Põhiakti kulude osakaal kogukuludest piirkondade lõikes 2019. a



Kulud piirkondade ja kululiikide lõikes 2019. a

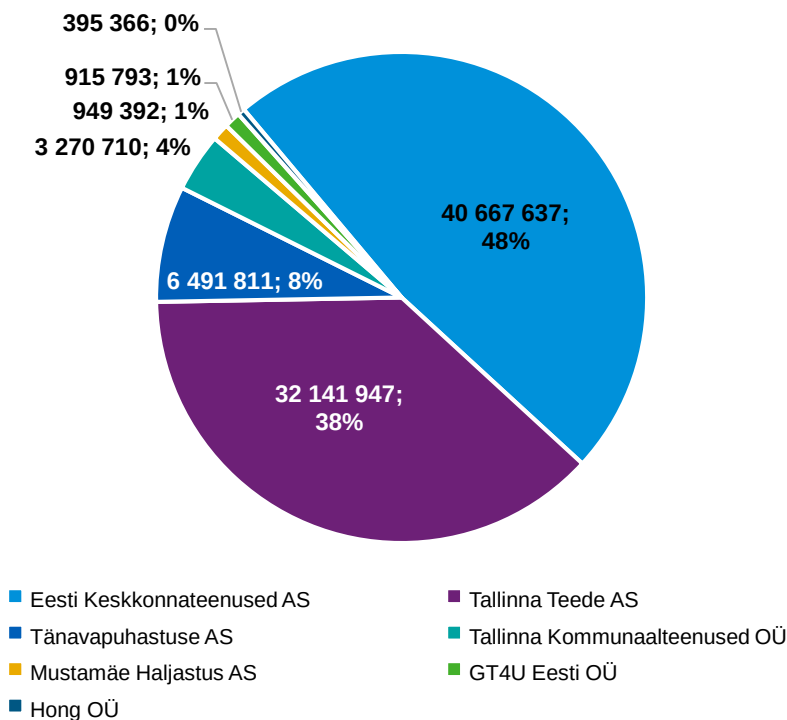


*Alusandmete edastamisel võib piirkondade lõikes olla arvestuspõhimõttelisi ning lepingutest tulenevaid erinevusi.

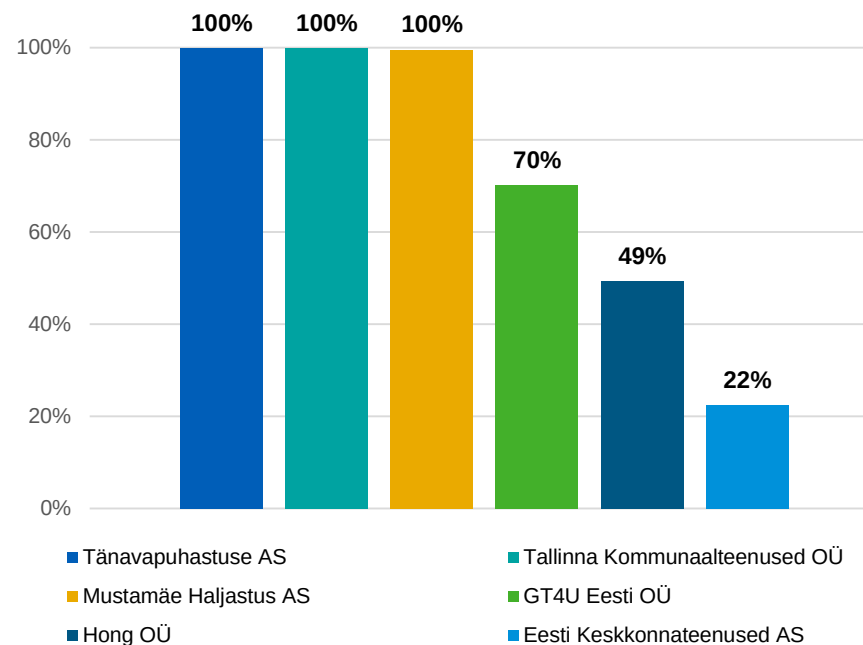
Peamiste osapoolte finantsanalüüs

- Müügitulu poolest on suurimateks ettevõteteks Eesti Keskkonnateenused AS (48%), Tallinna Teede AS (38%) ja Tänavapuhastuse AS (8%), mis **kokku moodustavad 94%** peamiste turutegijate müügitulust.
 - Eesti Keskkonnateenused AS peamiseks tegevusalaks on **tavajäätmete kogumine**, Tallinna Teede AS peamiseks tegevusalaks on **teedeehitus** ehk nimetatud ettevõtted ei teeni müügitulu peamiselt tänavapuhastusteenusest.
- Hinnanguliselt on Tänavapuhastuse AS, Tallinna Kommunaalteenused OÜ ja Mustamäe Haljastus AS antud töö mõistes **100% tänavapuhastusettevõtted**.

Müügitulu 2018. a



Tänavapuhastusteenuse osakaal müügitulust 2018. a



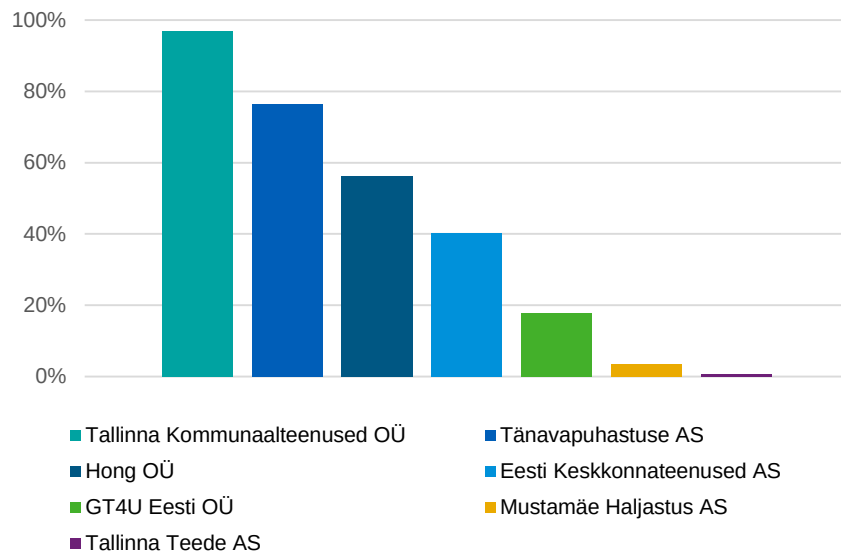
* Tänavapuhastusteenuse osakaalu määramisel müügitulust on hinnanguline.
 * Tallinna Teede AS on graafikult välja jäetud, sest tegevusalade lõikes pole võimalik määrata tänavapuhastusteenuse osakaalu.

Peamiste osapoolte analüüs

- Tallinna Kommunaalteenused OÜ (**97%**), Tänavapuhastuse AS (**77%**) ja Hong OÜ (**56%**) saavad hinnanguliselt **suure osa** tänavapuhastusteenuse **müügitulust** Tallinna linna eelarvest.
 - Müügitulu poolest on tegemist pigem **keskmiste või väiksemate turutegijatega** (müügitulu osakaal peamistest turutegijatest **kokku 12%**, vt lk 18).
- Tänavapuhastuse AS (36%), Tallinna Kommunaalteenused OÜ (33%) ja Eesti Keskkonnateenused AS (25%) hõivavad hinnanguliselt **94%** Tallinna linna tänavapuhastusteenuse turust.
 - 23.05.2018 sõlmitud Tallinna Kommunaalteenused OÜ osakute müük ettevõttele Eesti Keskkonnateenused AS, mille käigus oleks saanud Eesti Keskkonnateenused **ainuvalitseva mõju**, aga tehing jäeti tegemata. Argo Luude BNS-ile antud intervjuus väitis, et tehing poleks olnud mõistlik ja konkurentsiameti nõusolek polnud kindel*. Tehingu toimumisel kuuluks Eesti Keskkonnateenused AS-ile **58%** Tallinna tänavapuhastusteenuse turust.

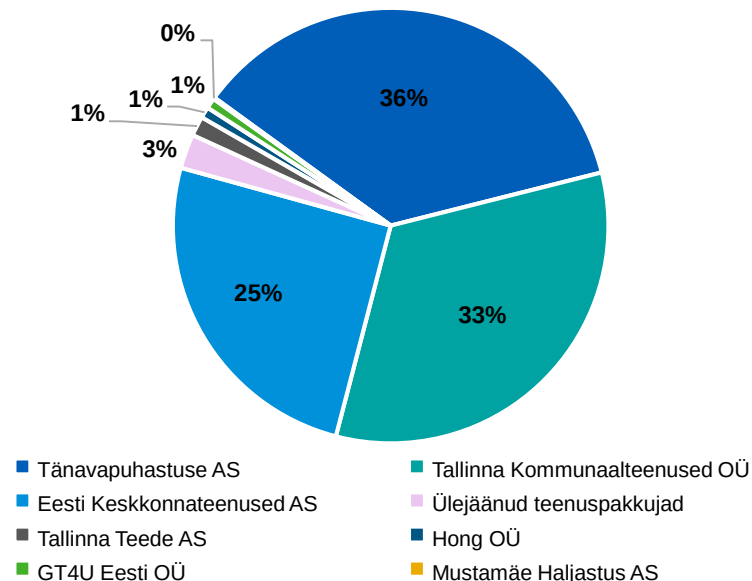
*Allikas: 30.10.2018; <https://majandus24.postimees.ee/6441578/tallinna-tanavapuhastusfirma-muugile-tommati-pole-peal-pidurit>

Tallinna linna eelarvest laekuvad tulud tänavapuhastusteenusesse 2018. a



*Tallinna Kommunaalteenused OÜ info saadud 2018 majandusaasta tegevusaruandest (97%).

Tallinna tänavapuhastusteenuse eelarve jaotus ettevõtete vahel 2019. a



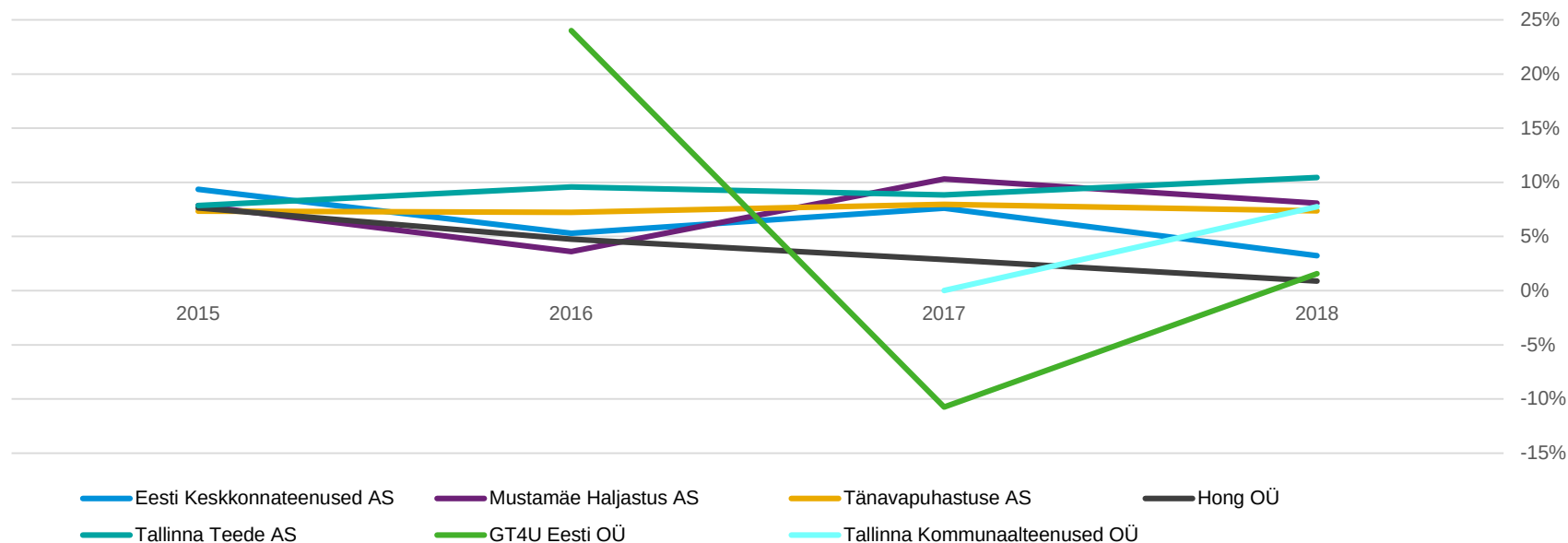
Tänavapuhastusettevõtete finantsanalüüs (1/2)

- Teenusepakkujate ärikasumi marginaal on perioodil 2015-2018 **suuresti varieeruv**.
- Tallinna Kommunaalteenused OÜ, Tänavapuhastuse AS, Mustamäe Haljastus AS ja Tallinna Teede AS ärikasumi marginaal 2018. aastal on vahemikus 7-10%.
- Eesti Keskkonnateenused AS, GT4U Eesti OÜ ja Hong OÜ ärikasumi marginaal 2018. aastal on vahemikus 1-3%.

Ettevõtted, kelle müügitulu on vähemalt 49% tänavapuhastusteenusest ja saavad suure osa oma tuludest Tallinna linnale tänavapuhastusteenust osutades:

- Tänavapuhastuse AS ärikasumi marginaal on perioodil 2015-2018 olnud stabiilselt vahemikus 7-8%.
- Hong OÜ ärikasumi marginaal on perioodil 2015-2018 olnud vahemikus 1-8% ning näitab langustrendi.
- Tallinna Kommunaalteenused OÜ ärikasumi marginaal on 2018. aastal olnud 8%.

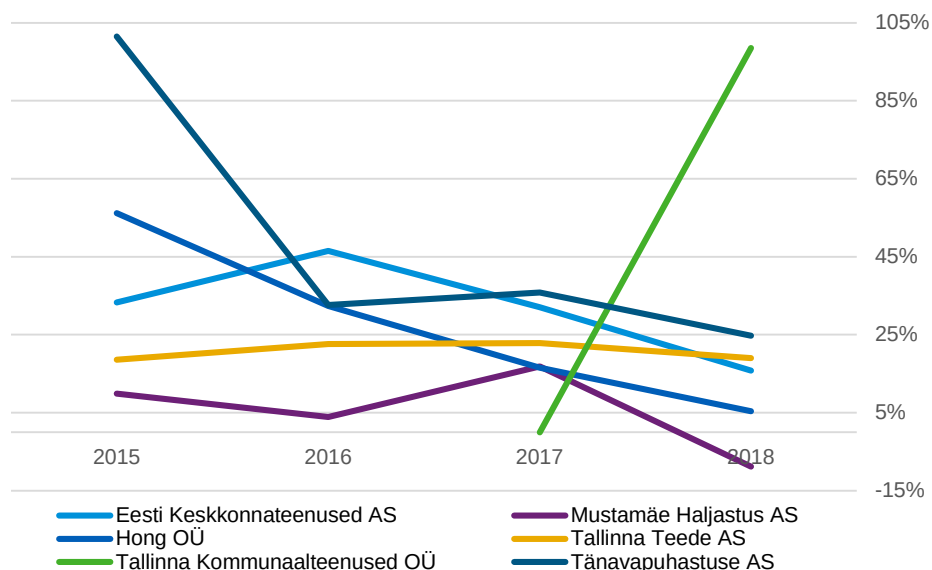
Ärikasumi marginaal



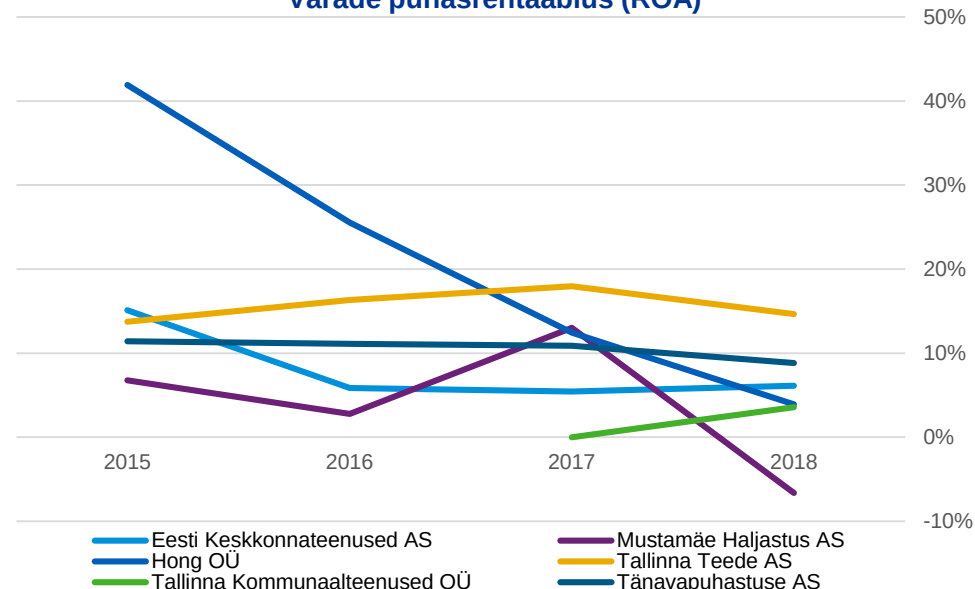
Tänavapuhastusettevõtete finantsanalüüs (2/2)

- Ettevõtete omakapitali puhasrentaablus (ROE) ja varade puhasrentaablus (ROA) on perioodil 2015-2018 **suuresti varieeruvad**.
- Tänavapuhastuse AS, Tallinna Teede AS ja Eesti Keskkonnateenused AS omakapitali puhasrentaablus jääb 2018. aastal vahemikku 16-25%, mida peetakse heaks.
 - **Graafiku tipp:** Tallinna Kommunaalteenused OÜ omakapitali puhasrentaablus 2018. aastal on 98%, mis võib olla põhjustatud suurest laenuvõimendusest.
 - **Graafiku põhi:** Hong OÜ ning Mustamäe Haljastus AS omakapitali puhasrentaablus on vastavalt 2018. aastal 5% ja -9%.
- Tallinna Kommunaalteenused OÜ, Hong OÜ, Eesti Keskkonnateenused AS ja Tänavapuhastuse AS varade puhasrentaablus jääb 2018. aastal vahemikku 4-9%, mida peetakse heaks.
 - **Graafiku tipp:** Tallinna Teede AS varade puhasrentaablus 2018. aastal on 15%.
 - **Graafiku põhi:** Mustamäe Haljastus AS varade puhasrentaablus 2018. aastal on -7%.

Omakapitali puhasrentaablus (ROE)



Varade puhasrentaablus (ROA)





Tänane korraldusmudel

Tänase korraldusmudeli üldine ülevaade

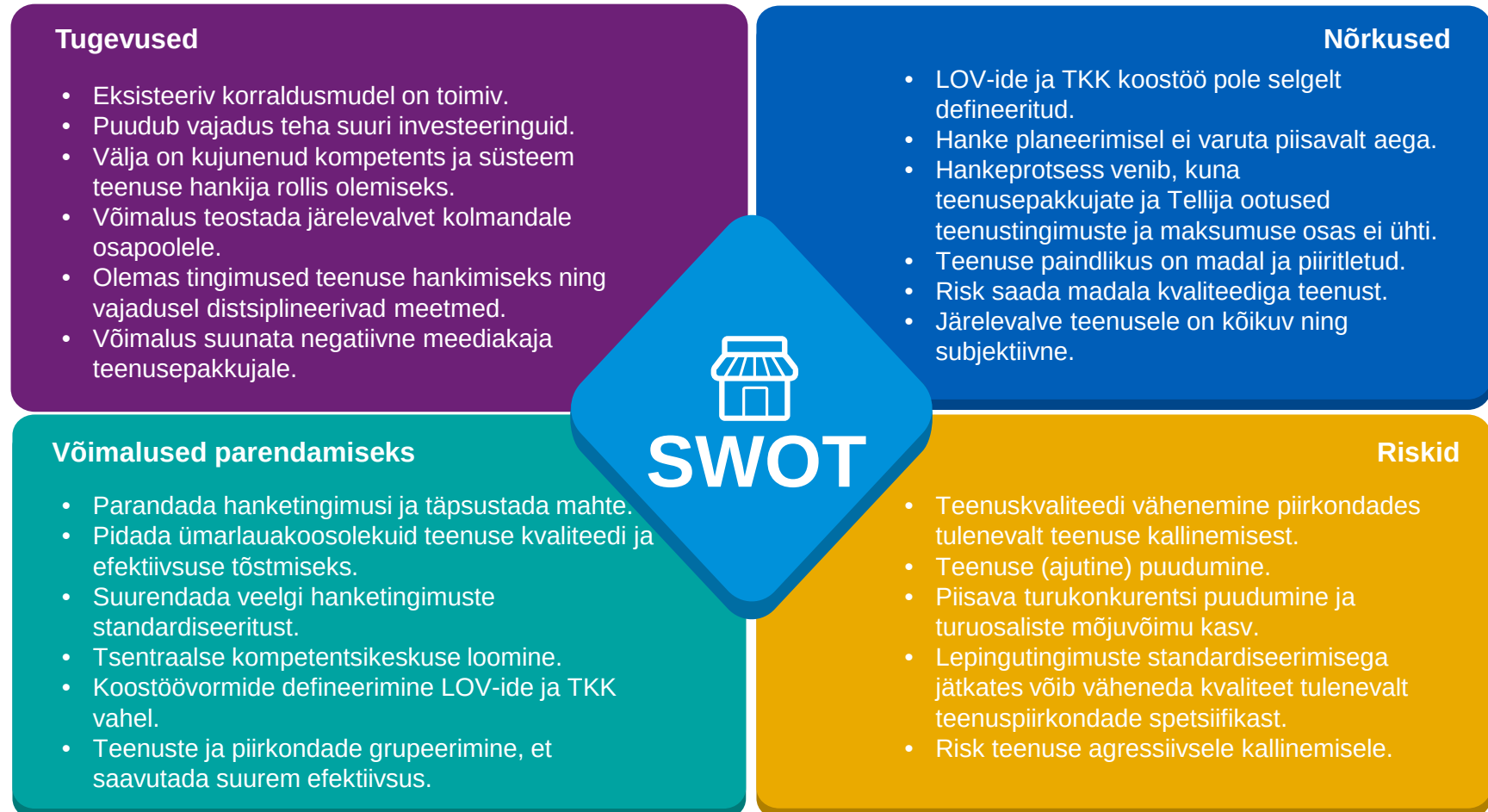
- Tallinna linna tänavapuhastusteenuse korralduse eest vastutavad **Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalamet** ning **linnaosavalitsused**.
- Korraldusmudeli muutustrendina võib välja tuua **ameti suuremat rolli hangete läbiviimisel ja nõustamisel**. Standardiseeritud hanke alusdokumendid, sh lepingutingimused, on muutnud hanketingimusi ja –mahte selgemaks ning üheselt mõistetavamaks. Mis omakorda lihtsustab teenusepakkujatele, TKK-le ja LOV-ide **hankeprotsessi ja järelevalvealaseid tegevusi** ning **lepingute haldamist**.

Järgnevalt on välja toodud Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalameti ning linnaosavalitsuste korraldusmudeli kirjeldus.

Vastutusalade jaotus	• TKK vastutab magistraalteede ehk põhitänavate, käigutunnelite, sildade, viaduktide, parklate, sõiduteedega külgnevate ja sellega ühel tasapinnal asuvate trammiteede, jalgrattateede, teemaal asuvatel haljasalade ning ühistranspordipeatuste ootealade hooldustööde ja puhastuse eest. • LOV-id vastutavad hooldustööde ja puhastuse eest kõrvaltänavatel ja kvartalisisestel teedel.
Hanke koostamine	• TKK annab sisendit standardiseeritud hanke alusdokumentide näol. • LOV-del on võimalik koostöös ametiga täiendada hanke alusdokumente vastavalt linnaosade spetsiifilisele vajadusele. • Tänavapuhastuse intensiivsuse tase ja mahud on mõjutatud eelarvelistest vahenditest. • Vaidluste puhul toetab amet kui kompetentsikeskus linnaosavalitsusi, osaledes ka vaidlustuskomisjonides.
Nõuded kvaliteedile	• Hankedokumentide standardiseerimisel koostas amet ühtsed lepingutingimused tuginedes asjakohastele seadustele. • Järelevalve teostamisel lähtutakse lepingutingimustest, asjakohastest seadustest ning määrustest.
Järelevalve	• Järelevalve teostamine on jaotatud LOV-ide ja TKK vastutusalade järgi. • Ametil on kindel protsess järelevalve teostamiseks. Periooditi pannakse paika prioriteedid, mille alusel puhastuspiirkonna eest vastutav isik keskendub kindlatele aspektidele. Kui kvaliteet ei vasta nõuetele, siis väljastatakse vastav akt. • LOV-ide ja TKK lõikes võivad nõudmised järelevalvele erineda ning varieeruda tulenevalt lepingutingimustest ja subjektiivsusest. • Järelevalvet teostatakse koos teenusepakkuja esindajaga.

Tänase korraldusmudeli SWOT analüüs

Tänase korraldusmudeli puhul tuvastati kolm teemagruppi, milleks on hankemahu suurenemine, teadmised ja teenusjaotus ning hangete läbiviimine. Antud teemagruppe toodi korduvalt esile ning mõjutavad nii teenuse kvaliteeti kui ka hinda. Ülevaate saamiseks on tänavapuhastuse kirjeldamiseks kasutatud SWOT analüüsi metoodikat ning teemagruppe on detailsemalt kirjeldatud lk 25 – 30.



Tänavapuhastusteenuse kvalitatiivne analüüs - Hankemahu suurenemine (1)

Välja toodud trendid ja probleemkohad	Olukorra kirjeldus	Hinnangulised järeldused
Positiivne		
Tööalamahtude suurenemine.	+ Teenusepakkujatel võimalik paremini jaotada ressursse (peamiselt tööjõudu; näiteks haljastustööd suvel).	+ Saavutatav teenuse kõrgem kvaliteet, kuna suureneb võimalus hoida tööl kogemuste ja kompetentsiga töötajaid. + Teenuse hinna alanemine tulenevalt kogemuste pagasist ja kulutustest personalile.
Hankemahtude määratlemine on muutunud täpsemaks ja üheti mõistetavamaks.	+ Ettevõtjad suudavad teha täpsemaid hinnapakumisi.	+ Täpsemad hinnapakumised vähendavad teenuse maksumust, sest teenusepakkujate riskimäär on madalam. + Täpsemad ja üheti mõistetavad hanketingimused võimaldavad teenusepakkujal saada võrreldavamaid hinnapakumisi, mis peaks kaasa tooma kuluefektiivsuse kasvu.
Teenuse hankimine pikemaks perioodiks.	+ Pikemad hankeperioodid võimaldavad teenusepakkujatel teha madalama riskimääraga investeeringuid.	+ Madalam risk ettevõtjale. + Kvaliteetsem masinapark ja soodsam hind hankijale.
Kõrged kvalifitseerumisnõuded.	+ Kõrgematele nõuetele vastavad suuremad ja parema turuteadmisega ettevõtted, kes saavad vajadusel kaasata väiksemaid teenusepakkujaid.	+ Suurendab kindlustunnet, et saadakse (kvaliteetset) teenust. + Kuluefektiivsem kui killustunud tänavapuhastusteenus.

Tänavapuhastusteenuse kvalitatiivne analüüs - Hankemahu suurenemine (2)

Välja toodud trendid ja probleemkohad	Olukorra kirjeldus	Hinnangulised järeldused
Negatiivne		
Osapooltevaheline teenuse maksumuse konflikt.	- Eksisteerib loogiline konflikt osapoolte vahel, kus hankija soovib saada võimalikult palju ja võimalikult soodsat kõrgkvaliteedilist teenust ning teenusepakkuja soovib selle teenuse eest saada võimalikult palju raha.	- Häiritud on koostöö turuosaliste ja hankijate vahel, mistõttu ei pruugita jõuda parimate lahendusteni. - Võidakse saada ebakvaliteetset teenust. - Võidakse saada kallist teenust.
Kasvanud on nõuded teenuse intensiivsusele ja teenusepakkuja valmisolekule.	- Nõuded teenuse intensiivsusele ja valmisolekule vajavad lisaressursse.	- Teenusmaksumuse ebamõistlik suurenemine tulenevalt spetsiifilistest väiksemahulistest töödest. - Teenuskvaliteedi langus tulenevalt spetsiifilistest töödest ja ettevõtete ressursside puudustest.
Lühemaajalised lepingud (1-2 aastat) võivad osutuda kallimaks.	- Lühem hankeperiood nõuab lühiajaliste ressursside kaasamist. - Teenusepakkujate masinate ja seadmete keskmiseks amortisatsiooniperioodiks on 7-10 aastat.	- Suureneb teenuse maksumus, sest teenusepakkujad peavad ressurssi lühiajaliste lepingute tarbeks ümber korraldama. - Suureneb teenuse maksumus tulenevalt investeringute ebakindlusest (kasutatavad seadmed ja masinapark on spetsiifiline ja nõuab suuri pikaajalisi investeringuid).

Tänavapuhastusteenuse kvalitatiivne analüüs -Teadmised ja teenusjaotus (1)

Välja toodud trendid ja probleemkohad	Olukorra kirjeldus	Hinnangulised järeldused
Positiivne		
LOV-i kogemused ja teadmised piirkonna teenusevajadustest	+ linnaosavalitsused on välja toonud, et neil on parem teadmine ja arusaam linnaosade vajadustest ja probleemidest. + Praeguse korralduse alusel pöörduvad linnaelanikud muredega LOV-ide poole.	+ Linnaosavalitsuste parem arusaam enda halduspiirkonna vajadustest suurendab piirkonnaspetsiifiliste teenuste hankimist. + linnaosavalitsuse piirkonnaspetsiifiline teadmine parandab teenuse kvaliteeti.
LOV-ide ja TKK koostööna on teenustingimused ühtlustunud.	+ Hanketingimusi on ühtlustatud ja osa lepingutingimusi on muutunud selgemaks ja üheselt mõistetavamaks. + Teenusepakkujal on võimalik teha täpsemaid hinnastamisi madalama riski juures.	+ Teenustingimuste ühtlustamine vähendab teenusepakkuja hinnastamisriski, mis peaks vähendama teenuse maksumust. + Ühtlustamine võimaldab teenusepakkujatel ressursse paremini kasutada ja jaotada, mis peaks vähendama teenuse maksumust. + Teenustingimuste ühtlustamine ja üheselt mõistmine vähendab vaidlusi, mis suurendab hangete korraldamise ning pakkumise kuluefektiivsust.
Kõrged trahvid motiveerivad teenusepakkujat pakkuma kvaliteetset teenust.	+ Järelevalve omab suurt rolli teenuse kvaliteedi tagamises.	+ Olemasolevad teenuse kvaliteedikontrollimeetmed võimaldavad saada kvaliteetset teenust.

Tänavapuhastusteenuse kvalitatiivne analüüs -Teadmised ja teenusjaotus (2)

Välja toodud trendid ja probleemkohad	Olukorra kirjeldus	Hinnangulised järeldused
Negatiivne		
Puudub kompetentsikeskus.	- Teenusepakkujad on välja toonud, et TKK-s on parem teadmine ja arusaam tänavapuhastusteenusest. - Välja on pakutud, et TKK võiks hakata keskselt teenust hankima. - Praegune korraldusmudel näeb ette rohkem suhtlust, väljaõpet ning on keerukam kui hankida teenust keskselt.	- Tsentraliseerimata teenuse hankimisel on teenustingimused halduspiirkondades erinevad, mis suurendab kompleksust ning teenuse hinda. - Kompetentsikeskuse puudumine ning teenuse hankimine erinevate üksuste poolt suurendab halduskulusid. - Tsentraliseerimata teenuse hankimisel võib esineda olukord, kus erinevad puhastuspiirkondade eest vastutavad osapooled seavad enda piirkonna huvid esile võrreldes linnaülesest tänavate puhtusest ehk väheneb üldine tänavapuhastusteenuse kvaliteet.
Tänavapuhastusteenuse vastutusjaotus.	- TKK-s on tekkinud kompetents tänavapuhastusteenuse hankimiseks ja järelevalveks, aga samas puudub võimalus teha linnaosavalitsustele ettekirjutusi teenuse puuduste või parandusettepanekute osas.	- Linnaosavalitsuste ja Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalameti vahelised koostöövormid on selgelt defineerimata, mis toob kaasa suuremad kulud ning teenuskvaliteedi halvenemise.
Erinev arusaam kvaliteedist ja järelevalvest.	- Hankijate lõikes on erinev arusaam kvaliteedist ja järelevalvest. - Teenuse kvaliteedinõuded ja järelevalve on kõikuv.	- Halduspiirkondade teenusnõuete erisused ning tänavapuhastusteenuse järelevalve subjektiivsus tõstab teenusepakkuja riske ja teenuse maksumust.

Tänavapuhastusteenuse kvalitatiivne analüüs - Hangele läbiviimine (1)

Välja toodud trendid ja probleemkohad	Olukorra kirjeldus	Hinnangulised järeldused
Positiivne		
Hanketingimused ja mahud on muutunud selgemaks.	- + Hanketingimused on muutunud osapooltele rohkem üheselt mõistetavaks ja arusaadavaks.	+ Teenusepakkujal on võimalik teha täpsemaid ja väiksema riskimääraga pakkumisi, mis peaks vähendama teenuse maksumust. + Hanketingimuste ja -mahtude täpsustamine loob hankijale või teenusepakkujale võimaluse paremini võrrelda ning hallata saadud pakkumisi, lepinguid, järelevalvet ning kvaliteeti.
Hangetes toodud teenuse tööalade jaotus.	+ Tänavapuhastusteenuse tööpiirkondade ja vastutusalade jaotus on selge ja arusaadav kõikidele osapooltele.	+ Tänavapuhastusteenuse tööpiirkondade ja vastutusalade ühtne mõistmine võimaldab saada kvaliteetset teenust. + Lisaks võimaldab täpne vastutusalade jaotus vältida puhastatavate alade kattuvusi ning seetõttu saada kuluefektiivsemat teenust.

Tänavapuhastusteenuse kvalitatiivne analüüs - Hangete läbiviimine (2)

Välja toodud trendid ja probleemkohad	Olukorra kirjeldus	Hinnangulised järeldused
Negatiivne		
Hangetes toodud mahud ebatäpsed või ebaloogilised.	- Teenusepakkujad on välja toonud, et osade teenusmahtude hinnastamismeetod ning teenustingimused pole õiglased või reaalset teostatavad. - Hangetes toodud tööalade jaotuse parendamiseks on tehtud ettepanek liita lasteaedade ja koolide vastutusalasse kuuluvad teenused tänavapuhastusteenuse alla, mis vähendaks koolide ja lasteaedade haldus-koormust ning killustatust tänavapuhastus-teenuse osas.	- Hinnastamismeetod pole teenusepakkujate arvates mõistlik ning tõstab teenusepakkuja riskitaset ning teenuse hinda. - Võimalik lahendus on kaasata teenusepakkujaid hanke-eelsesse protsessi, et paremini mõista turuhinda ja nõudeid, mis peaks kaasa tooma efektiivsema hankeprotsessi ning teenuse.
Kahe hanke vaheline aeg pole piisav.	- Välja on toodud, et hankeprotsess võib venida, seetõttu on vaja olnud teha ajutisi hankeid.	- Lühemaajaliste lepingute sõlmimine võib tõsta teenuse maksumust ning vähendada teenuskvaliteeti. - Probleemid hankekorraldusel võib viia olukorran, kus teenuspakkumine võib puududa või saadakse madala kvaliteediga ja/ või kõrge maksumusega teenust.
Puudub hanke-eelne konsultatsioon.	- Esineb vähest konsulteerimist peamiste teenusepakkujatega ning ekspertidega.	- Konsultatsioon peamiste turuosalistega ning valdkonnapetsialistidega võimaldaks jõuda ühisele arusaamale parimatest turupraktikatest, hinnastamisest ja probleemidest. - Konsultatsioon võimaldaks tagada, et hankeprotsess ei veni. Lihtsustab ka hankija ja teenusepakkuja vahelist suhtlust.



Korraldusmudeli alternatiivide analüüs

Korraldusmudelite liigitus

Järgnevas peatükis hinnatakse tänavapuhastusteenuse võimalikke korraldusmudeleid.

Võimalikud teenuse saamise vormid:

- Teenuse täielik hankimine erasektorilt;
- Teenuse osaline hankimine/ osalise pakkumismõimekuse loomine;
- Teenuse täieliku pakkumismõimekuse loomine.

Pakkumismõimekuse loomise puhul on analüüsitud kahte juriidilist vormi:

- Asutus;
- Äriühing.

Võimalikud koostöövormid:

- Osapooled teevad koostööd;
- Teenuse pakkumine/ hankimine tsentraliseeritakse;
- Osapooled hangivad/ pakuvad teenust piirkonniti;
- Osapooled hangivad/ pakuvad teenust teenusliikide kaupa.

Välistatud korraldusmudelid

Järgnevalt tuuakse välja kaks korraldusmudelit, mis olemasoleva informatsiooni, detailsusastme ning kaardistatud probleemkohtade põhjal ei anna Tallinna linnale efektiivset tänavapuhastusteenust. Üheks korraldusmudeliks on mudel, kus Tallinna linn loob Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalametile lisaks äriühingu, mille ülesandeks on korraldada Tallinna linnas tänavapuhastusteenust. Teiseks korraldusmudeliks on tänavapuhastusteenuse osutamine läbi olemasoleva Tallinna Jäätmete Taaskasutuskeskus AS-i.

- 1. Äriühing korraldab teenust** – Korraldusmudel, kus eksisteerib Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalamet ning lisandub äriühing, mis tegeleb Tallinna linnale tänavapuhastusteenuse hankimisega, pole soovituslik korraldusmudel. Äriühingu peamisteks eesmärkideks on omanikutulu teenimine, kuid tänavapuhastusteenuse puhul on õiglase tasu määratlemine ja küsimine raskendatud. Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalameti halduskuludele lisanduvad aktsiaseltsi loomisest tekkivad halduskulud juhtkonna ning nõukogu näol. Äriühingul on suurem autonoomsus kui ametil. Tallinna linn saab läbi nõukogu aktsiaseltsi tööd kontrollida, et saavutada linnapoolseid tänavapuhastusteenuse eesmärke, aga siiski võib eesmärkide ühildamine ning koostöö Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalametiga olla häiritud. Eeldatavasti tekib aktsiaseltsil ja Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalametil dubleerivaid tööülesandeid.
- 2. Tallinna Jäätmete Taaskasutuskeskus AS osutab teenust** – Läbiviidud kvalitatiivsel analüüsil selgus, et AS-i Tallinna Jäätmete Taaskasutuskeskus varade, inimkapitali ning kompetentsi kattuvus on madal võrreldes tänavapuhastusteenuse osutamiseks vajalikuga. Näiteks on tänavapuhastusteenuseks kasutatavad masinad tänavapuhastuse spetsiifikaga, mis nõuaks turuosaliste saadud informatsiooni põhjal olulisi lisainvesteeringuid. Lisanduvalt toodi välja, et tänavapuhastusteenuseks on vaja koolitada autojuhte, kellel on valdkonnaspetsiifiline kompetents, mida hetkel TJT-s pole. Intervjuude põhjal selgus, et AS Tallinna Jäätmete Taaskasutuskeskuse ärimudel ning finantseerimine ei võimalda liita tänavapuhastusteenust ettevõtte alla, sest TJT tegutseb avatud konkurentsi tingimustes ning pole hankekohuslane. Kõiki eelnimetatud aspekte hinnates leiame, et võimalik on liita tänavapuhastusteenus suuresti ümberkorraldatud TJT alla, aga see pole soovituslik, sest kattuvaid kompetentse on vähe ja eksisteerib kõrge risk, et ei saavutata soovitud sünergiaid.

Hindamisskaala ülesehitus

Tänavapuhastusteenuse korraldusmodelitega kaasnevaid riske on analüüsitud **viie peamise riskikategooria** alusel. Hindamisskaala lähtub tänasest tänavapuhastusteenuse olukorrast. Korraldusmodelite riskipõhise ülevaate saamiseks on hinnatud järgnevaid riske:

Kvaliteedi halvenemise risk - Tänavapuhastusteenusel on üheks oluliseks aspektiks kvaliteet. Kvaliteedi all mõistame Tallinna linnaülest tänavate puhtus ning linnaelanike teenusega rahulolu.

Kuluefektiivsuse risk – Kuluefektiivsuse hindamisel arvestame kapitalikuludid (CAPEX), osapoolte arvu ja osapooltevahelist koostööd.

Kompetentsi risk – Kompetentsi all mõistame võimekust osutada või pakkuda tänavapuhastusteenust. Lisaks hindame antud kategooria all hetkel eksisteerivat kompetentsi jaotust erinevate osapoolte vahel Tallinnas.

Juhtimisliku efektiivsuse risk – Juhtimisliku efektiivsuse seisukohalt hindame tänavapuhastusteenuse osutamiseks või korraldamiseks vajalikku juhtimisstruktuuri, tegevuskulusid (OPEX) ning halduskulusid.

Alginvesteeringu risk – Alginvesteeringu risk hõlmab endas vajalikke kulutusi praeguse tänavapuhastusteenuse korraldusmodeli muutmiseks või investeeringuid välja pakutud alternatiivide käivitamiseks. Antud puhul on oht üle või all investeerida arvestades teenuse mahtu.

Hindamise legend:



Madal realiseerumise
tõenäosus.



Keskmine realiseerumise
tõenäosus



Kõrge realiseerumise
tõenäosus.

Erinevate korraldusmodelite riskide analüüs

Hindamiskriteerium	Kvaliteet	Kuluefektiivsus	Kompetents	Juhtimislik efektiivsus	Alg-investeering
Korraldusmodel					
TEENUSE KORRALDAMINE					
Tänane tänavapuhastusmodel					
TKK					
LOV					
TEENUSE OSUTAMINE					
Linnaasutus osaliselt					
Linnaasutus täielikult					
Äriühing osaliselt					
Äriühing täielikult					

Põhijäreldused:

Kvaliteedi risk - Teenuse osutamisel hindame, et tänavapuhastusteenuse kvaliteedi languse tõenäosus on madal, sest võimaldab operatiivsemalt suunata ressursse päevakorras olevatele töödele.

Kuluefektiivsuse risk – Kõige madalama kuluefektiivsuse riskiga on teenuse korraldamise tsentraliseerimine TKK-sse, eeldusel, et luuakse väiksemate ressurssidega kompetentsikeskus. Eeldame, et kompetentsikeskusel on võimalik saavutada kuluefektiivsemaid kokkuleppeid teenusepakkujatega (sh ka maksumuse vaatenurgast). Kõrge riski realiseerimise tõenäosusega on teenuse täielik osutamine Tallinna linna poolt, tuginedes Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalameti poolt koostatud teenuse isekorralduskulude mudelile.

Kompetentsi risk – Madalam riski realiseerumise tõenäosus on teenuse tsentraliseerimisel TKK-sse ja osalise võimekuse loomisel linnaasutusse, kuna standardiseeritakse tingimused tänavapuhastusteenusele ning luuakse kompetentsikeskus. Teistes alternatiivides standardiseerimise eeldus puudub. Linnaülese tänavapuhastusettevõtte asutamisel on riski realiseerumise tõenäosus kõrge, sest kogu vajaliku kompetentsi peaks üle ostma konkurentidelt või hakkama koolitama personali.

Juhtimislik efektiivsus – Juhtimisliku efektiivsuse risk on kõrge kui Tallinna linn soovib osutada teenust, kuna võivad lisanduda uued juhtimislikud ja administratiivsed kohustused ressursi ümberkujundamise, tehnika hooldamise, finantsaruandluse jmt näol.

Alginvesteeringu risk – Alginvesteeringu riski seisukohalt on teenuse korraldamise jätkamine madalaima riskitasemega, sest ei nõua suuri investeeringuid.



Võimalike teenuse saamise vormide analüüs

Korraldusmodelite analüüs - Võimalikud teenuse pakkumise vormid

Tänase tänavapuhastusteenuse süsteemi jätkumine	Tallinna linna osalise võimekuse loomine	Linnaülese tänavapuhastusettevõtte asutamine
- Tänane tänavapuhastusteenus on toimiv korraldusmudel, mille peamiseks probleemideks on tänavapuhastusteenuse hankimise jäikus ja vähene ettevõtete vaheline konkurents. Tänase tänavapuhastusteenuse kirjeldus: - Teenust hangitakse täies ulatuses erasektorilt. - Teenus hõlmab endas tänavapuhastus- ja haljastustöid. - Töömaapiirkonnad on jaotatud linnaosavalitsuste ning Keskkonna- ja Kommunaalameti vahel. - Tehtud tööle teostab järelevalvet töömaapiirkonna eest vastutav LOV või Keskkonna- ja Kommunaalamet. - Keskkonna- ja Kommunaalamet toetab LOV-e hanketingimuste määramisel, hangete läbiviimisel ja vaidluste esinemisel.	- Osalise võimekuse tekitamine Tallinna linnas annab linnale võimaluse operatiivsemalt reageerida päevakorras olevatele probleemidele. Osalise tänavapuhastusvõimekuse loomise kirjeldus: - Teenust hangitakse suures osas erasektorilt. - Osalise võimekuse loomisel peab üksusele olema tagatud kindel piirkond/ teenus, mis pakub tööd aastaringselt. - Teenus finantseeritakse Tallinna linna eelarvest. - Luuakse uus äriühing või liitakse üksus olemasolevate organisatsioonide alla (Kadrioru park, Tallinna Botaanikaäed, Tallinna Loomaaed). - Tehtud tööle teostab järelevalvet töömaapiirkonna eest vastutav LOV või Keskkonna- ja Kommunaalamet. - Osaline võimekus on reguleeritud valitsemis ja juhtimistingimustega ning seetõttu paindlikum kui teenuse hankimine.	- Linnaülese tänavapuhastusettevõtte loomisel on linnal võimalik elavdada turukonkurentsi ja suurendada operatiivsuse taset. Linnaülese tänavapuhastusettevõtte loomise kirjeldus: - Luuakse tänavapuhastusettevõtte, mis konkureerib turul eksisteerivate ettevõtetega turutingimustel või antakse ettevõtte ülesandeks Tallinna linnas tänavapuhastusteenuse osutamine. - Teenust finantseeritakse Tallinna linna eelarvest. - Tänavapuhastusettevõtte peab olema konkurentsivõimeline ning tekkima peavad kindlad teenused ja mahud, mis tagavad ettevõttele igapäevased aastaringsed tööülesanded. - Luuakse suure tõenäosusega uus ettevõtte. - Tehtud tööle teostab järelevalvet töömaapiirkonna eest vastutav LOV või Keskkonna- ja Kommunaalamet.

Tänase tänavapuhastusteenuse süsteemi jätkumise positiivsed ja negatiivsed aspektid

Positiivsed tegurid	Riskid	Õiguslikud aspektid
+ Hetkel eksisteeriv tänavapuhastusteenuse korraldusmudel on toimiv. + Suures osas ollakse rahul pakutava teenuse kvaliteediga ja teenuse järelevalvet peetakse efektiivseks kvaliteedi tagamise meetodiks. + Puudub vajadus teha suuri investeeringuid. + Võimalus teostada järelevalvet kolmandale osapoolle (kindlad piirid teenusepakkuja ja hankija vahel). + Teenuse kvaliteedi ja pakkumise korrigeerimiseks määratletud meetmed lepingutingimustes. + Võimalus suunata negatiivne meedia-kajastus teenusepakkujale. + Säilib hetkel eksisteeriv turutegijate kompetents, tehtud investeeringud ning usaldus.	- Tänase tänavapuhastusteenuse korraldusmudeli võimalikuks efektiivsust takistavaks aspektiks on koordineerimatus TKK ja LOV vahel. See tõstab riski saada ebaefektiivset ning kallist teenust. - Eksisteerib risk teenushinna agressiivseks kallinemiseks (vt ka lk 19). TKK hinnangul võib uuel hankeperioodil teenuse hind kasvada kuni 20%. - Puudub täpne teadmine teenuse omahinna kujunemisest ja seetõttu võib osutuda saadav teenus kalliks, mille tõttu praegused turuosaliselised võivad teenida ebamõistlikult suuri kasumeid. - Risk on hankida ebamõistlikult kallilt erakorralisi- ja/ või lisatöid tulenevalt hanketingimuste jäikusest. - Eksisteerib risk teenusepakkujate puudumiseks tulenevalt teenustingimuste lisandumisest, eelarveliste vahendite piirangutest ja õiguslikest vaidlustest.	- Eksisteerivad tavapärased õiguslike vaidluste riskid (hanketingimused ning teenustingimuste täitmine). - Tänapäevased hanketingimused jäigad ning operatiivsuse saavutamine keeruline.

Tallinna linna osalise võimekuse loomise positiivsed ja negatiivsed aspektid

Positiivsed tegurid	Riskid	Õiguslikud aspektid (vt ka lk 48-51)
+ Võimalus parandada tänavapuhastus-teenuse kvaliteeti läbi operatiivsuse kasvu. + Võimalik anda praegustele turuosalistele signaal, et linnal on teenuse rahulolematuse korral võimalik luua kogu linna kattev tänavapuhastusettevõtte. + Võimalik saavutada väiksematel (erakorralistel) töödel kulueelis võrreldes teenuse hankimisega või hanketingimuste laiendamisega. + Investeeringu suurus ja äririsk väiksem võrreldes linnaülese tänavapuhastus-ettevõtte loomisega. + Kindla teenuse või spetsiifikaga piirkonna teenindamine tekitab asutusse/ettevõttesse kompetentsi ning vähendab ja ühtlustab hanketingimusi. + Säilib olemasolev kompetents ja investeeringud turul (sõltub loodava osalise võimekuse suurusest). + Säilib suures osas olemasolev toimiv korraldusmudel (sõltub loodava osalise võimekuse suurusest).	- Jääb eksisteerima risk tänase tänavapuhastus-teenuse korraldusmudeli vaatepunktist, kus efektiivsust takistavaks aspektiks on koordineerimatus TTK ja LOV vahel. Seega võib suureneda teenuseefektiivsuse risk koordineerimatus vaatenurgast, tulenevalt lisanduvast organisatsioonist. - Suureneb risk negatiivsele meedia-kajastusel, sest luuakse erasektoriga konkureeriv võimekus. - Eksisteerib risk saada Tallinna linna tänavapuhastusettevõttelt või -asutuselt ebaefektiivset teenust tulenevalt teenus-mahtude kõikumisest. - Nõuab linnalt lisainvesteeringut. Ala-investeetamise korral ei pruugita saavutada positiivset efekti. - Administratiivsed ja järelevalve kulud jäävad mingil määral alles kuna on vajalik suhelda tehnikapartneritega nii tehnika ostmisel kui ka hooldamisel. - Lisandub ressursi haldamisega seotud kulud, vajaliku kompetentsi üleostmine konkurentidelt ja ressursi jaotamisega seotud kulud kui nõudluse maht suveperioodil langeb.	- Eksisteerivad tavapärased õiguslike vaidluste riskid (hanketingimused ning teenustingimuste täitmine), mis eksisteerisid ka tänase tänavapuhastus-teenuse korraldusmudelil. - Võimalike vaidluste teke osalise võimekusega linnaettevõtte või -asutuse ning teiste tänavapuhastust pakkuvate ettevõtete vahel. - Kaasnevad kulud ja paindlikkuse vähenemine tulenevalt hankekohuslaseks olemisest. - Riigikontroll on aastal 2010 aruandes "Valdade ja linnade osalemine äriühingutes ja sihtasutustes" märkinud, et kohalik omavalitsus peaks osalema äriühingus ainult siis kui ta suudab seeläbi avaliku huvi aluseks olevat avalikku teenust pakkuda soodsaimatel tingimustel. Risk pakkuda teenust olemasolevatest turuosalistest kallimalt. - Jääb eksisteerima riigiabirisk.

Linnaülese tänavapuhastusettevõtte asutamise positiivsed ja negatiivsed aspektid

Positiivsed tegurid	Riskid	Õiguslikud aspektid (vt ka lk 48-51)
+ Võimalus parandada tänavapuhastus-teenuse kvaliteeti läbi operatiivsuse kasvu. + Võimalik keskselt koordineerida Tallinna linna tänavapuhastusteenust (suureneb ühtlustumine ja vaade tervikpildile). + Võib olla võimalik paremini tänaste teenusepakkujate agressiivset teenus-hinna kallinemist kontrollida.	- Administratiivsed ja järelevalvekulud jäävad mingil määral alles kuna on vajalik suhelda tehnikapartneritega nii tehnika ostmisel kui ka hooldamisel. - Lisandub ressursi haldamisega seotud kulud, vajaliku kompetentsi üleostmine konkurentidelt ja ressursi jaotamisega seotud kulud kui nõudluse maht suveperioodil langeb. - Nõuab linnalt suurt investeeringut ning tõenäoliselt iga-aastast eelarve kasvu. - Langeb olemasolev erasektori kompetents ja kasvab usaldamatus, mis võib kaasa tuua erasektori investeeringute languse. - Risk pakkuda teenust ebaefektiivsemalt kui erasektor. - Teenuskvaliteedi languse ning kulude kasvuga võib kaasneda negatiivne meediakajastus, mis langeb linnale. - Linnale tekivad äririskid, mis hetkel on eraettevõtete kanda.	- Eksisteerivad tavapärased õiguslike vaidluste riskid (hanketingimused ning teenustingimuste täitmine). - Võimalike vaidluste teke linnaettevõtte ning teiste tänavapuhastust pakkuvate ettevõtete vahel. - Kaasnevad kulud ja paindlikkuse vähenemine tulenevalt hankekohuslaseks olemisest. - Riigikontroll on aastal 2010 aruandes "Valdade ja linnade osalemine äriühingutes ja sihtasutustes" märkinud, et kohalik omavalitsus peaks osalema äriühingus ainult siis kui ta suudab seeläbi avaliku huvi aluseks olevat avalikku teenust pakkuda soodsaimatel tingimustel. Risk pakkuda teenust olemasolevatest turuosalistest kallimalt. - Jääb eksisteerima riigiabirisk.

2013. aasta riskide võrdlus (1)

Järgnevalt oleme võrrelnud varasemas, 2013. aastal teostatud töös välja toodud riske. Välja toodud riskid on üldise iseloomuga, sõltumatud korraldusmudeli valikust või kattuvad meie poolt välja toodud riskidega ning on adekvaatsed ka aruande koostamise ajal.

Korraldusmudel	2013. aasta koondatud riskid	Riski muutuse suund	Selgitus
Tänane tänavapuhastusteenus	Koordineerimatus erinevate hangete ja piirkondade vahel, administratiivne ebaefektiivsus.		Koostöö on TKK ja LOV-ide vahel paranenud.
	Ebatäpsed teenusmahud.		Teenusmahte on täpsustatud.
	Teenusepakujate ebamõistlikud kasumid.		Ei tuvastatud ebamõistlike kasumeid, aga risk jääb püsima.
	Lisatööde ja lepinguväliste tööde tellimine kulukas.		Kasvanud on puhastuse intensiivsus, aga risk jääb püsima.
	Lume äraveo kallinemine tulenevalt ladustusplatside vähenemisest.		Ladustusplatsid on teenuspakujatele eraldatud.
	Veehinna tõus ning selle kasutuse mõõtmine.		Veehinna risk on jäänud samale tasemele.
	Pakkumuste maksumused ületavad eelarvet.		Kasvanud on puhastuse intensiivsus, aga pole otseselt analüüsitud vajalike eelarveliste vahendite suurust.
	Tänavapuhastusettevõtetal pole võimalik lepingut täita.		Jääb eksisteerima risk, et tänavapuhastusettevõtetal pole võimalik täita lepingut (seisvad autod).
	Teenusepakkuja puudumine või uute turutegijate sisenemisbarjäär.		Risk jääb eksisteerima samale tasemele.
	Inflatsioonirisk.		Kallinenud on tänavapuhastus-teenuseks vajalikud ressursid (suuresti tööjõukulud).
	Õigusaktide muutus ning hankeriskid.		Risk jääb samale tasemele.

Legend:



Risk on vähenenud.



Risk on jäänud samale tasemele.



Risk on realiseerunud.

2013. aasta riskide võrdlus (2)

Korraldusmudel	2013. aasta koondatud riskid	Riski muutuse suund	Selgitus
Osaline osutamise- võimekuse loomine	Tallinna linn peab võtma ärisiske.		- Väljatoodud riskid on adekvaatsed ka käesoleval hetkel. - Osalise võimekuse loomine ei lahenda tänase korraldusmudeli peamisi probleeme, pigem keskendub teenushinna riski maandamisele (vt ka lk 39).
	Linna poolt osutatava teenuse konkurentsivõimelisus.		
	Ressursside dubleeritus, vastutusalade jagamine.		
	Lisainvesteeringu vajadus.		
	Jääb alles teenuse koordineerimise probleem.		
	Teenusepakujate ebamõistlikud kasumid.		
	Personalirisk, nõutav tehniline valmisolek.		
	Suurem negatiivse meediakajastuse risk kui tänase korraldusmudeli korral.		
	Õigusaktide muutus ning õiguslikud vaidlused osapoolte vahel.		
	Keskkonnariskid.		
	Eelarve vähesuse tõttu kannatab kvaliteet.		
	Masinapargi risk.		
Linna kattev tänavapuhas- puhastusettevõte	Teoreetiliselt on avaliku sektori ning paljude omanikega ettevõtetel kõrgemad juhtimiskulud ning madalam efektiivsus.		Välja toodud riskid on üldise iseloomuga või kattuvad meie poolt välja toodud riskidega ning eksisteerivad ka käesoleval hetkel.
	Hetkel eksisteerivate tänavapuhasust pakkuvate ettevõtete riskide ülekandumine Tallinna linnale.		
	Turuosaliste usalduse ning investeeringute kadu.		
	Hankekulude kasv teenuste ja kaupade ostul.		
	Tellijä, järelvalve teostaja ning teenusepakkuja lahususe hägunesimine.		
	Tallinna linna personalipoliitika ei pruugi kokku sobida tänavapuhasusteenuseks vajaliku personalipoliitikaga.		

Legend:



Risk on vähenenud.



Risk on jäänud samale tasemele.



Risk on realiseerunud.

Kokkuvõte probleemidest ja soovitudest

Efektivsuse kitsaskohad	Soovitus: Teenuse tsentraliseerimine TKK-sse
Koostöö LOV-ide ja TKK vahel ei ole selgelt defineeritud.	Osapoolte paljususe tõttu on efektiivne koostöö ning teenuse korraldamine häiritud ja seetõttu võib osutuda teenuse tsentraliseerimine TKK-sse kuluefektiivsemaks.
Parem teadmine tänavapuhastusteenusest on TKK-s.	Teenusepakkujalt saadud informatsiooni kohaselt on parem teadmine tänavapuhastusteenusest TKK-s ja seetõttu eeldame, et TKK on teenuse korraldamiseks parim võimalik lahendus.
Tingimused teenusele vajavad ühtlustamise jätkamist.	Tsentraliseerimata teenuse hankimisel on teenustingimused halduspiirkondades erinevad, mis suurendab kompleksust ning teenuse hinda.
LOV-ide ja TKK vahel defineerimata järelevalve kvaliteet.	Halduspiirkondade teenusnõuete erisused ning tänavapuhastusteenuse järelevalve subjektiivsus tõstab teenusepakkuja riske ja teenuse maksumust. Tsentraalselt korraldatud teenusel peaks tekkima ühtne arusaam kvaliteedist ja järelevalvest.
Tänavapuhastusteenuse andmete võrreldavuse ning otsuste tegemiseks usaldusväärse tase madal.	Teenuse tsentraliseerimine võimaldaks koguda süstemaatselt andmeid kindlaks määratud põhimõtetel, mis võimaldaks teha andmetel põhinevaid otsuseid või välja kujundada indikaatoreid.
Operatiivsuse kitsaskohad	Soovitus: Osalise võimekusega tänavapuhastusteenuse loomine
Hanketingimused jäigad ning operatiivsuse saavutamine keeruline.	Võimalik on saavutada väiksemate (erakorralistel) töödel kulueelis. Selleks on vaja kaardistada erinevad tänavapuhastustööd (k.a Kadrioru park, Tallinna Botaanikaaed, Tallinna Loomaaed), protsessid ning osapooled Tallinna linnas ning leida optimaalseim lahendus tänavapuhastusteenuse kulude kokkuhoiu ja kvaliteedi tõstmise vaatepunktist.
Linnaülese tänavapuhastusettevõtte/ asutuse loomise äririsk kõrge.	Investeeringu suurus ja äririsk on väiksem osalise võimekusega tänavapuhastusettevõtte või asutuse loomisel võrreldes kogu linna katva tänavapuhastusettevõtte asutamisega. Kindla teenuse või spetsiifikaga piirkonna teenindamine tekitab asutusse/ ettevõttesse kompetentsi ning võimaldab standardiseerida paremini hanketingimusi.
Risk teenuse agressiivseks kallinemiseks.	Võimalik anda praegustele turuosalistele signaal, et linnal on teenusega rahulolematuse korral võimalik luua kogu linna kattev tänavapuhastusettevõte. Säilib olemasolev kompetents ja investeeringud turul ning suures osas olemasolev toimiv korraldusmudel.



Pakkumisvõimekuse loomise analüüs

Tänavapuhastusettevõtte loomine

Tuginedes Rahandusministeeriumi poolt tellitud valitsussektori asutuste juriidiliste vormide ja ülesannete analüüsimetoodikale, on võimalik analüüsida tänavapuhastusteenuse ettevõtte loomise vorme.

Poliitikavaldkonna tundlikkus

- Nii hallatav asutus kui ka äriühing eeldab, et neile antud ülesanded on madala poliitilise tundlikkusega, kuna kõrge poliitiline tundlikkus eeldab tihedat suhtlust ja konsulteerimist poliitilise tasandiga. Mõlema vormi puhul on ülesandeks poliitika elluviimine, mitte poliitikavaldkonna strateegia ja arengusuundade arendamine.
 - Äriühing võimaldab saavutada suurt poliitilise autonoomia taset, kui on soov suurendada sõltumatust poliitilistest mõjutustest. Äriühingutel on nõukogu, mille üks ülesannetest on osaliselt kaitsta asjakohatute poliitiliste mõjude eest, mis võivad pidurdada ettevõtte arengut.
- ➔ Tänavapuhastusteenus on linna poolt pakutav teenus enda elanikele, see tähendab, et tegemist on tehnilise ülesandega. Tänavapuhastusteenuse ei eelda ka operatiivset suhtlemist poliitilise tasandiga, kuna nõuded tänavapuhastusteenuse tagamiseks on määratletud seadusandluses.

Teenuse standardiseerimine

- Hallatava asutuse ja äriühingule antud ülesanded peaksid olema selgelt piiritletud ning nende tulemusi peaks saama mõõta.
- ➔ Tänavapuhastusteenuse pakkumist on võimalik selgelt piiritleda ning eraldiseisvalt täita. Teenuse sisu on võimalik määratleda hanketingimustega ja asjakohase seadusandlusega. Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalamet on standardiseerinud lepingutingimusi linnaosavalitsuste üleselt, tuginedes asjakohastele seadustele. Kvaliteedinõudeid ning reeglistikku on võimalik veelgi standardiseerida koostöös linnaosavalitsustega.

Tänavapuhastusettevõtte loomine

Otsustesse sekkumise vajadus ja juhtimisvabaduse piiramine

- Hallatava asutuse puhul on võimalik vajadusel sekkuda juhtimiskorralduse osas. Võimalik on sekkuda näiteks juhtide valikuga või põhimääruse muutmise kaudu.
 - Äriühingul on kõrge juhtimislik autonoomia, vähendades sekkumise võimalusi. Nõukogu tasandil on siiski võimalik tagada, et omaniku ehk linna soovidega on asjakohaselt arvestatud.
- ➔ Tänavapuhastusteenuse osutamine ei eelda avaliku võimu teostamist. Samas on tegemist elutähtsa teenusega ning vajalik on tagada teenuse osutamine.

Tasu küsimise võimalused

- Hallataval asutusel on kõrgemad finantsjuhtimise piirangud kui äriühingul. See tähendab, et ka kontrollmehhanismid on vahetumad ja selgemad. Linnal on suurem kontroll eelarve üle. Eelarvet tohib kasutada vaid sihtotstarbeliselt. Omatulu teenimine on võimalik ehk lisaks linnaeelarvele on võimalik finantseerida tegevusi ka muudest allikatest.
 - Äriühingud on ettevõtted, kelle eesmärk on omanikutulu teenimine. Selleks peab olema võimalus osutada teenuseid tavapärase majandusloogika alusel ning konkureerida turul olevate konkurentidega.
- ➔ Tänavapuhastusteenuse puhul on teenuse hind võimalik täpselt välja arvutada. Eksisteerib olemasolev toimiv turg, kus munitsipaalettevõtte saaks konkureerida. Samas on teenuse eest tasujaks suure tõenäosusega Tallinna linn. Selleks, et omatulu teenida, peaks ettevõtte pakkuma teenuseid väljaspool Tallinna linna, näiteks teistele kohalikele omavalitsustele ja linna või riigi ametitele. Tulenevalt tegevusvaldkonnast ja finantseerimisest pole dividenditulu teenimine kõrge prioriteetsusega.

Tänavapuhastusettevõtte loomise järelendus

Tuginedes Rahandusministeeriumi poolt tellitud valitsussektori asutuste juriidiliste vormide ja ülesannete analüüsimetoodika kategooriatele, siis nii asutus kui ka äriühing on mõlemad sobilikud juriidilised vormid. Kuid kuna tegemist on elutähtsa teenusega ja tasu küsimise võimalus on madal, siis on asutus sobilikum.

		Asutus	Äriühing
Poliitikavaldkonna tundlikkus	- Arvestades tänavapuhastusteenuse poliitikavaldkonna tundlikkust on mõlemad juriidilised vormid sobivad. - Äriühing võimaldab suuremat poliitilist sõltumatust.	Keskmine rakendumise võimalus	Kõrge rakendumise võimalus
Teenuse standardiseerimine	Kõrge standardiseeritus võimaldab mõlemat juriidilist vormi rakendada.	Kõrge rakendumise võimalus	Kõrge rakendumise võimalus
Otsustesse sekkumise vajadus ja juhtimisvabaduse piiramine	- Kuna tegemist on elutähtsa teenusega, siis peaks olema võimalik ameti poolne operatiivne sekkumine otsustesse. - Äriühingu puhul on juhtimisvabadus suurem, mis võib muutuda takistuseks.	Kõrge rakendumise võimalus	Keskmine rakendumise võimalus
Tasu küsimise võimalused	- Tasu küsimise võimalus oleneb, kas ettevõtte on valmis ka väljaspool Tallinna linna teenust pakkuma. - Teenuse müümine väljaspool Tallinnat tagaks võimaluse omatulu teenida.	Kõrge rakendumise võimalus	Keskmine rakendumise võimalus

Maksuõiguslikud erisused linnaasutuse ja linna äriühingu loomise puhul

Antud slaidil kirjeldatakse maksuõiguslikke erisusi, kui teenust osutatakse linnaasutuse kaudu või kui tänavapuhastusteenust osutatakse linnale kuuluva äriühingus.

Tulumaksuseadusest lähtuvad kaalutlused

Tulumaksuseaduse (TuMS) alusel ei ole olulisi erisusi tegevusega kaasnevate kulude ja väljamaksete maksustamisel, v.a järgnev:

- Kohalik omavalitsusasutus ei ole maksumaksja TuMS §-de 49-52 alusel, st et tulumaksuga ei maksustata asutuse poolt tehtud kingitusi, annetusi ning tulumaksuseaduses loetletud ettevõtlusega mitteseotud kulusid ja väljamakseid.
- Äriühing maksab tulumaksu dividendide või muude kasumieraldistena jaotatud kasumilt.
- Kuna eelduslikult on oodatav dividenditulu madal, võib eeldada, et see ei oma mõju korraldusmudeli valikule ja dividendide maksustamisega seonduv omab väheolulist tähtsust.

Käibemaksuseadusest lähtuvad kaalutlused

- Kuna tänavapuhastusteenuse näol ei ole tegemist avaliku võimu teostamisega ja tänaseni on selle teenuse osutamine olnud täies ulatuses erasektori kanda, siis asutuse loomise järel hakatakse teenuseid osutama juba konkureerival turul.
- Linnaasutuse tegevus on käibemaksuga maksustatav ettevõtlus, kui see on tegevus, mida saavad teha ka teised maksukohustuslased ning selle maksustamata jätmine mõjutab oluliselt konkurentsi (käibemaksuseaduse § 2 lõige 2). Seega sõltumata sellest, kas tööd tellitakse loodavalt asutuselt või äriühingult, peab teenus olema sarnaselt käibemaksuga maksustatud.
- Järelikult käibemaksuga maksustamise seisukohast ei ole erinevust, kas teenuse osutaja tegutseb loodava äriühingu või hallatava asutusena.
- Tänavapuhastusteenus maksustatakse käibemaksuga ka enamuses teistes EL-i riikides (kuigi paljudes riikides rakendatakse sellele alandatud käibemaksumäär).

Õiguslik analüüs (1/4)

Linna asutuse või äriühingu asutamisele kohalduvad reeglid

- Linn kui omavalitsusüksus on kohustatud seadusest tuleneva ülesandena korraldama mh heakorrateenuste osutamist, kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita (KOKS § 6 lg 1). Vallal või linnal on õigus oma ülesannete täitmiseks sõlmida lepinguid (KOKS § 35 lg 5).
- Linn võib teenuste osutamiseks asutada linna ametiasutuste hallatavaid asutusi, mis ei ole juriidilised isikud, samuti võib linn olla osanik või aktsionär äriühingus, samuti asutada sihtasutusi ja olla mittetulundusühingu liige, arvestades kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduses esitatud tingimusi (KOKS § 35 lg 1).
- Nii linna poolt äriühingu asutamine kui linna ametiasutuse moodustamine (samuti nende lõpetamine, põhikirja kinnitamine ja muutmine) on volikogu pädevuses (KOKS § 22 lg 1 p 24 ja p 34). Kui linn loob teenuse osutamiseks linna omandis oleva asutuse, siis on linna ülesanne korraldada vastava asutuse ülalpidamine (KOKS § 6 lg 2).
- Riigikontroll on aastal 2010 aruandes “Valdade ja linnade osalemine äriühingutes ja sihtasutustes” märkinud, et kohalik omavalitsus peaks osalema äriühingus ainult siis kui ta suudab seeläbi avaliku huvi aluseks olevat avalikku teenust pakkuda soodsaimatel tingimustel.

Finantseerimisreeglitest linna asutustele või äriühingutele tulenevad piirangud

- Sarnaselt linnale kehtivad linnast sõltuvate üksuste likviidsetele varadele ja muudele varadele seadusest tulenevad erinõuded, sh nt piirangud hoiuste omandamisele, rahaliste vahendite paigutamisele, laenu andmisele, kohustuste tagamisele, aktsiate ja osade omandamisele.
- Linnast sõltuvateks üksusteks loetakse linna otsese või kaudse mõju all olevad üksused, kes (KOFS § 2 lg 9):
 - 1) on saanud linnalt, riigilt, muult avalik-õiguslikult juriidiliselt isikult või nende valitseva mõju all olevatelt üksustelt üle poole tuludest; või
 - 2) on saanud toetust ja renditulu linnalt ja linna valitseva mõju all olevatelt üksustelt rohkem kui 10 protsenti vastava aasta põhitegevuse tuludest.
- Aktsiate ja osade omandamise korral on linnal keelatud omandada aktsiaid ja osi, mida ei peeta likviidseteks KOFS § 36 kohaselt, v.a juhul kui see on vajalik KOKS § 6 lõigetes 1 ja 2 nimetatud ülesannete (sh heakorrateenuste osutamine, linna asutuse ülalpidamine) täitmiseks (KOFS § 37 lg 1).

Õiguslik analüüs (2/4)

Riigihangete erandite kohaldumine

- Linn ei pea riigihangete seaduses sätestatud korda rakendama sisetehingutele (RHS § 12). Sisetehing on hankeleping, mille linn sõlmib **era- või avalik-õigusliku juriidilise isikuga**, kes vastab **kõikidele** järgmistele tingimustele (RHS § 12 lg 2):
 - 1) juriidilist isikut kontrollib sarnaselt oma osakonnaga linn või muu juriidiline isik, kelle üle linnal on samasugune kontroll (antud tingimus on täidetud, kui linnal või tema kontrollitaval muul juriidilisel isikul on otsustav mõju juriidilise isiku strateegiliste eesmärkide ja oluliste otsuste üle);
 - 2) üle 80 protsendi juriidilise isiku tegevusest on nende ülesannete täitmine, mille temale on usaldanud linn või linna kontrollitav muu juriidiline isik;
 - 3) juriidilises isikus puudub otsene erakapitali osalus, välja arvatud seadusest tulenev kontrolli- ja vetoõiguseta erakapitali osalus ja see ei avalda kontrollitavale juriidilisele isikule otsustavat mõju.
- Riigihangete seaduses sätestatud korda ei pea linn järgima ka juhul, kui ta sõlmib hankelepingu **teise avaliku sektori hankijaga** (nt KOV asutus või teatud juhtudel eraõiguslik juriidiline isik) ning täidetud on järgmised tingimused (RHS § 12 lg 7):
 - 1) hankelepinguga sätestatakse osalevate avaliku sektori hankijate vahelise koostöö alused või selle elluviimise tingimused eesmärgiga tagada, et avaliku sektori hankijad osutavad oma ülesandeks olevaid avalikke teenuseid ühiste eesmärkide täitmiseks;
 - 2) koostöö tegemisel juhendatakse üksnes avaliku huviga seotud kaalutlustest;
 - 3) vähem kui 20 protsenti hankelepinguga hõlmatud tegevustest toimub avatud turul.
- Sisetehingule kohalduvate protsendimäärade kindlakstegemisel lähtutakse avaliku sektori hankija või juriidilise isiku hanke- või koostöölepingu sõlmimisele eelnenud kolme aasta keskmisest kogukäibest või muust asjakohasest tegevuspõhisest näitajast selle aja kohta, nagu näiteks kulud, mis on kantud seoses asjade, teenuste ja ehitustöödega. Kui avaliku sektori hankija või juriidilise isiku kohta puuduvad sellised andmed või ei ole need enam asjakohased, võib nimetatud tegevuste osakaalu hinnata majandustegevuse prognooside abil (RHS § 12 lg 8).
- 2017. aastal kehtetuks muutunud riigihangete seaduse §-s 14¹ sisaldunud sisetehingu sisu piirangud uue riigihangete seaduse sisetehingute regulatsioonis ei sisaldu.

Õiguslik analüüs (3/4)

Riigiabi riski hindamine (1/2)

✓ Riigiabi on lubatud anda ainult juhul, kui selleks on Euroopa Komisjon andnud **eelnevalt** loa. Riigiabiga on tegemist juhul, kui on täidetud **kõik** 4 alljärgnevat kriteeriumit (Euroopa Liidu toimise lepingu art 107 lg 1):

- 1) abi antakse riigi poolt või riigi vahenditest (riigi all mõistetakse ka kohalikku omavalitsust);
- 2) abi annab majandusliku eelise selle saajale võrreldes teiste ettevõtjatega;
 - ✓ Abisaaja näol peab olema tegemist ettevõtjaga, st abisaaja tegeleb majandustegevusega. Majandustegevuseks loetakse mistahes tegevust, mis seisneb kaupade ja teenuste pakkumises turul. Tänavapuhastusteenuse pakkumise puhul võib olla tegu majandustegevusega.
 - ✓ Eelisega on tegu siis, kui ettevõtja saab abi tõttu majandusliku kasu, mida ta ei oleks saanud tavalistes turutingimustes ehk ilma linna poolse sekkumiseta. Eelis võib esineda erinevates vormides, nt rahaline toetus, sooduslaen, tagatise andmine, kapitalisüst, maksuvabastus, vara kasutada andmine alla turuhinna jms.
- 3) abi on valikuline;
 - ✓ Valikulisusele viitab see, kui abi on ette nähtud vaid teatud ettevõtjatele (nt ainult väikestele ettevõtjatele, ainult ühe sektori ettevõtjatele või ainult ühe piirkonna ettevõtjatele). Valikuline on abi ka siis, kui antakse abi vaid ühele konkreetsele ettevõtjale.
- 4) abi moonutab või võib moonutada konkurentsi ja mõjutada kaubandust liikmesriikide vahel.
 - ✓ Üldjuhul on tegemist vähemalt potentsiaalse konkurentsi moonutamisega, kui abi tugevdab või parandab abisaaja positsiooni võrreldes tema konkurentidega. Kui abisaaja hakkab linna toetusel pakkuma tänavapuhastusteenust, mida pakuvad ka erasektoris tegutsevad ettevõtjad võib olla tegemist konkurentsi moonutamisega.
 - ✓ Abimeede võib mõjutada liikmesriikide vahelist kaubandust isegi siis, kui abisaaja ei osale vahetult piiriüleses kaubanduses. Seda seetõttu, et osutatud abi võib muuta teiste liikmesriikide ettevõtjate turule sisenemise keerulisemaks. Samas on Euroopa Komisjon korduvalt leidnud, et liikmesriikide vahelist kaubandust ei mõjuta selliste tegevuste toetamine, millel on vaid kohalik mõju ja mis tõenäoliselt ei meelita ligi investeringuid teistest liikmesriikidest.

Õiguslik analüüs (4/4)

Riigiabi riski hindamine (2/2)

- Riigiabi tuvastamisel ei ole tähtis abisaaja juriidiline vorm. Riigiabiga võib tegemist olla juhul, kui linn annab toetust või soodustust juba tegutsevale äriühingule, kus luuakse uus teenusliin, uuele äriühingule, mis asutatakse tänavapuhastusteenuse osutamiseks, või linnaasutusele, mis hakkaks tänavapuhastusteenust pakkuma.
- Erikorras on võimalik anda vähese tähtsusega riigiabi Euroopa Komisjoni määruse (EÜ) nr 1407/2013 mõistes. Antud abi andmisele on aga sätestatud piirmäärad: ettevõtjale võib anda abi kogusummas kuni 200 000 või kuni 500 000 eurot kolme majandusaasta jooksul. 500 000 eurose piirmääraga abi saab anda vaid siis, kui abisaajaks on üldist majandushuvi pakkuvat teenust osutav ettevõtja (komisjoni määrus (EL) nr 360/2012).

Käesolevas analüüsis sisalduv õiguslik analüüs on koostatud tuginedes üldistele seadustest tulenevatele reeglitele ega käsitle konkreetsetest tegevuskavadest tulenevaid spetsiifilisi õigusküsimusi.



Kulumudeli analüüs

Kulude analüüsi ülevaatus

Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalamet poolt koostatud teenuse isekorralduskulude mudel hõlmab Tallinna üleste tänavapuhastusteenuse mahtusid. Kulude tabeliga on võimalik tutvuda Lisas 1. KPMG poolsed muudatused on ära märgitud oranži värviga.

Ülevaatliku kulumudeli koostamise oluline osa on eelduste kirjeldus ning eelduste kokkuleppimine osapooltega. See tagab, et kõik osapooled mõistavad ühiselt, mis on uue ettevõtte loomise alused, eesmärgid, võimalused ja vajadused.

Aspektid	Tähelepanekud
Hooldatavate alade mahud	▪ Kulumudeli aluseks on kasutatud linnaosavalitsuste 2019. aasta olemasolevaid lepinguid, mis tähendab, et mahud peegeldavad tegelikku olukorda. ▪ Oluline oleks arvestada võimalikku kasvu hooldatavate alade mahtudes, et tagada vajaminev tehnika. Mahtude muutust on võimalik prognoosida olemasolevate ajalooliste lepingumahtude põhjal. ▪ Tootekaardi ja reaalsete haljastusmahtude vahel on välja toodud 5 miljoni ruutmeetri suurune erinevus. Oluline on mõista, millest erinevus tekib, et ennetada võimalikke vigu kulude prognoosimisel.
Tehnika maksumus	▪ Tehnika vajaduse arvutamisel on tuginetud LOV-ide praegustele mahtudele. ▪ Tehnika puhul on oluline läbirääkida täpne masinate vajadus osapooltega (sh linnaosavalitsustega).
Tööjõukulud	▪ Tööjõukulude puhul on ära markeeritud selged eeldused ning maksud, mis kuuluvad palgafondi.
Kulud ja materjalid	▪ Kogumaksumuse arvutamisel oleks vaja lisada kontoritöötajatele vajalikud infotehnoloogiliste lahenduste ning kontorihoonete kulud, mis suurendab ettevõtte igaaastaseid püsikulusid. ▪ Aastaseks kuluks on arvestatud 9,9 miljonit eurot.



Järeldused

Korraldusmodeli analüüsi järeldused (1/2)

NB! Linnale sobilik korraldusmodel nõuab **juhtimislikke otsuseid korraldusmodeli spetsiifika (sh ulatuse) väljaselgitamisel**. Vajalik on valida erinevate korraldusmodelite seast **kaks korraldusmodelit** ning seejärel teostada valitud modelile detailanalüüs, mis keskendub korraldusmodeli spetsiifikale ja erinevatele variatsioonidele (teenuse osutamise ulatus, investeeringud, õiguslikud küsimused, juhtimismudel, personalipoliitika, finantseerimine, järelevalve jne).

Korraldusmodel	Üldine hinnang	Järeldused
Linnaülese tänavapuhastus-ettevõtte asutamine	Pole soovituslik korraldusmodel.	Linnaülese tänavapuhastusettevõtte asutamine on kõrge riskitasemega ning ei ole soovitatav. • Kogu linna katva tänavapuhastusettevõtte asutamine nõuab suuri investeeringuid ja arvestatava kompetentsi loomist. • Tänavapuhastusettevõtte loomise õigustatud huvi esinemisel, oleks mõistlik alustada osalise võimekuse loomisega ning järk-järgult kasvatada kompetentsitaset ja investeeringuid. • Jääb eksisteerima riigiabirisk.
Tänase tänavapuhastus-teenuse süsteemi jätkumine	Soovituslik korraldusmodeli edasiarendus.	Soovituslik on alustada tänase korraldusmodeli parendamisega läbi teenuse tsentraliseerimise TKK-sse. • Soovitame tsentraliseerida teenuse TKK-sse ning defineerida selged korralduslikud koostöövormid linnaosavalitsuste ja TKK vahel (näiteks probleemide kommunikeerimine LOV-idest TKK-sse), mis võimaldaks ühtlustada nõudmisi teenuse sisule, järelevalvele ja kvaliteedile ning peaks omakorda kaasa tooma soodsama tänavapuhastusteenuse. • Lisaks võimaldab teenuse tsentraliseerimine omada linnaülest tervikpilti tänavate seisukorrast ning jaotada paremini ressursse erinevate piirkondade vahel. • Käimasolev tänavapuhastusteenuse ühtlustamise protsess linnaosavalitsuste ja Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalameti vahel on saanud turuosalistelt positiivset tagasisidet. • Teenuse tsentraliseerimisel oleks vaja kaardistada tänavapuhastusteenusega seotud alateenused, protsessid ja osapooled ning analüüsi käigus leida optimaalseim võimalik lahend koostöövormide defineerimiseks ning teenuse tsentraliseerimiseks.

Korraldusmodeli analüüsi järeldused (2/2)

Korraldusmodel	Üldine hinnang	Järeldused
Tallinna linna osalise võimekuse loomine	Keskmise riskitasemega korraldusmodel. Võib koosmõjus tänase tänavapuhastusteenuse korraldusmodeliga efektiivistada teenust ja tõsta kvaliteeti.	Osalise tänavapuhastusteenuse võimekuse loomine võimaldab suurendada teenuse paindlikkust ja kvaliteeti, kui jätkatakse tänase tänavapuhastusteenuse parendamisega. • Osalise tänavapuhastusteenuse võimekuse loomine ei lahenda suures osas praeguse tänavapuhastusteenuse korraldusmodeli probleeme ning sisaldab riske, mille realiseerumisel ei pruugita saavutada soovitud tulemust. • Lisaks võimaldab osaline võimekus koondada teenuse pakkumisega seonduvat kompetentsi. Osalise tänavapuhastusteenuse võimekuse loomine annab turuosalistele signaali, et ebakvaliteetse ja kalli teenuse korral on linnal olemas võimekus teenust ise pakkuda. Osalise võimekuse loomine võib võimaldada saavutada väiksematel (erakorralistel) töödel kuluefektiivsust. • Osalise võimekuse loomisel oleks vaja kaardistada tänavapuhastusteenusega seotud alateenused, protsessid ja osapooled ning läbiviidaval detailanalüüsil tuvastada optimaalseim osalise võimekuse ulatus, mis suurendaks tänavapuhastusteenuse kuluefektiivsust ning kvaliteeti. Linnale kuuluv äriühing ja asutus on mõlemad sobilikud juriidilised vormid tänavapuhastusteenuse osutamiseks linna poolt, kuid soovituslik vorm on asutus. • Tänavapuhastusteenuse näol on tegemist elutähtsa teenusega, siis asutus võimaldaks suuremat kontrolli finantsjuhtimise üle. • Jääb eksisteerima riigiabirisk.



Tarmo Toiger

juhtimiskonsultatsioonide ja
tehnoloogia valdkonna juht

+372 626 8700

ttoiger@kpmg.com

KPMG Baltics OÜ

Narva mnt 5

10117 Tallinn

kpmg.ee

© 2020 KPMG Baltics OÜ, Eesti osaühing ja Šveitsi ühinguga KPMG International Cooperative ("KPMG International") lepinguliselt seotud sõltumatute ettevõtjate võrgustiku liige. Kõik õigused kaitstud.

Esitatud informatsioon on üldise iseloomuga ja ei ole mõeldud ühegi kindla füüsilise või juriidilise isiku probleemide lahendusena. Ehkki soovime anda täpset ja ajakohast informatsiooni, ei saa garanteerida, et esitatud informatsioon on täpne ka selle saamise hetkel või pärast seda. Ükski kasutaja ei tohiks esitatud informatsioonist lähtuda ilma konkreetse situatsiooni põhjalikul analüüsil põhineva professionaalse nõustamiseta.

KPMG nimi ja logo on registreeritud kaubamärgid või ühingu KPMG International Cooperative ("KPMG International") kaubamärgid.

