

**Estonian Business School**

**Õiguse ja avaliku halduse õppetool**

Magistritöö

**AVALIKE TEENUSTE LEPINGULINE DELEGEERIMINE  
HARJUMAA KOHALIKES OMAVALITSUSTES**

Autor Aare Ets

Juhendaja professor Arno Almann

Tallinn 2003

## SISUKORD

Referaat .....	3
Sissejuhatus .....	5
1. Avalikud ülesanded ja lepinguline delegeerimine .....	9
1.1. Avalike ülesannete olemus .....	9
1.2. Lepingulise delegeerimise olemus .....	15
1.3. Lepingulise delegeerimise protsess .....	23
1.4. Kokkuvõte .....	32
2. Küsitluse kirjeldus ja tulemuste analüüs .....	38
2.1. Probleemipüstitus ja osalejad .....	38
2.2. Küsitlustulemuste kokkuvõte .....	41
2.3. Tulemuste analüüs .....	46
2.4. Järeldused ja soovitused.....	50
Kokkuvõte .....	55
Allikate loetelu .....	58
Lisad .....	61
Lisa 1: Küsimustik kohalikele omavalitsustele .....	61
Lisa 2: Küsimustikule vastanud omavalitsuste karakteristikud.....	66
Summary .....	67

## Referaat

Tiitelandmed: Ets, A. Magistritöö „Avalike teenuste lepinguline delegeerimine Harjumaa omavalitsustes“. Tallinn 2003. 68 lk, kasutatud allikate arv: 35, eesti keeles.

Võtmesõnad: avalikud teenused, avalikud ülesanded, lepinguline delegeerimine, kohalik omavalitsus, munitsipaalomand, haldamine, hooldamine.

### Tekst:

Magistritöö koostamise eesmärgiks oli tänase praktika kaardistamine Harjumaa omavalitsustes avalike teenuste lepingulisel delegeerimisel ning tulemuste analüüsimise järel soovitude esitamine senisest tulemuslikuma soorituse saavutamiseks. Teema käsitus oli suunatud ühelt poolt omavalitsusjuhtide toetamiseks, tutvustades sellekohaseid praktikaid Eestis ja võõrsil, ning teisalt era- ja kolmanda sektori julgustamiseks, taotlemaks kõnealuste teenuste delegeerimist omavalitsuselt. Keskseks meetodiks oli küsitluse läbiviimine Harjumaa omavalitsusjuhtide seas.

Peamised järeldused, mis autor tegi, on järgmised. Esiteks, küsimus on kohalikes omavalitsustes seadusandlikul tasemel reguleerimata, sõltumata omavalitsusüksuse suurusest ja eelarvemahust. Teiseks, avalike teenuste lepingulise delegeerimise protsessi ainsaks reaalseks kontrollivõimaluseks on kohalike volikogude revisjonikomisjonide poolt läbi viidav auditeerimine. Kolmandaks, kogemuste ja spetsialistide nappus Eesti suhteliselt väikestes kohaliku omavalitsuse üksustes tingib vajaduse tulevikus senisest enam kasutada väliste pakkujate teenuseid. Neljandaks, mitmetes omavalitsustes on turg teenuste delegeerimiseks liialt väike, st on vähe potentsiaalseid teenuste pakkujaid.

Autori soovitus edaspidiseks: rohkem avalikkustamist, mis aitab kaasa konkurentsi suurendamisele ja avaliku arvamuse kujundamisele omavalitsuses; rohkem paindlikkust pakkumiste korraldamisel ja lepingupartneritega suhtlemisel, ühtse teenuste lepingulise üleandmise korra väljatöötamine (ka ühe regiooni/maakonna

tasandil), mis hõlbustaks konkursside korraldamise eest vastutavate ametnike tööd ja võimaldaks omavalitsustel standardi piires tulemusi võrrelda; tasub kaaluda piirkondlike või regionaalsete ühisasutuste asutamist omavalitsuste poolt eesmärgiga koordineerida ja korraldada senisest efektiivsemalt munitsipaalomandi haldamist ja hooldamist. Autori hinnangul konstruktiivseim lahendus tänastele probleemidele on koostöö professionaalsete kinnisvarahalduse ettevõtetega, koondades kõik munitsipaalobjektid ning korraldades nende haldamiseks ja hooldamiseks konkursi.

Kokkuvõtteks tõdeb autor, et ökonoomsuse ja efektiivsuse suurendamiseks avaliku sektori väliselt osutatavate teenuste osas on suhteliselt palju ruumi.

## SISSEJUHATUS

Viimastel aastakümnetel on paljudes riikides hakatud tõsiselt tähelepanu pöörama avaliku sektori ökonoomikale ja eraettevõtluse komponentidele. Teravalt on päevakorraile tõusnud avaliku sektori organisatsioonide eelarvete koormuse vähendamine, mille poole on püritud mitmete traditsiooniliste avaliku sektori teenuste osutamise delegerimisega eraõiguslikele juriidilistele isikutele.

Ka Eestis on detsentraliseerimise käigus mitmeid avaliku sektori ülesandeid antud riigilt üle kohalike omavalitsuste pädevusse. Ühelt poolt on see olnud positiivne, sest kohalikul tasandil on võimalik paremini rahuldada elanikke vajadusi, samuti on see kooskõlas Euroopas tunnustatud subsidiaarsusprintsipiga. Teisalt aga on see seadnud omavalitsused kasvava surve alla, kuna elanike vajadused ja ootused on sageli suuremad kui omavalitsuste suutlikkus ja võime tagada teenuste osutamine kvaliteetselt ja efektiivselt. Altnurme (2002, 10) märgib, et avalike ülesannete täitmise eest vastutuse jagamine riigi ja kohaliku omavalitsuse vahel Eestis ei ole veel püsivalt paika saanud. Seadusandja on vastutuse mitmete avalike ülesannete täitmise eest nihutanud kord riigilt kohalikule omavalitsusele ning jälle tagasi (näiteks toimetulekutoetused).

Lisaks riigile ja kohalikule omavalitsusele osutatakse osa avalikest ülesannetest kui teenustest ka avalik-õiguslike juriidiliste isikute ning eraõiguslike juriidiliste ja füüsiliste isikute poolt, kes täidavad neile seadusega pandud ülesandeid. Neid käesolev töö ei käsitle.

Avalikke ülesandeid võib jagada tinglikult kaheks: avaliku võimu teostamisega ehk võimuhaldusega seonduvad ülesanded ja elanikkonnale osutatavad teenused. Avaliku võimu teostamist selle klassikalises tähenduses edasi delegerida ei saa. Eeltoodust tulenevalt räägitakse lepingulise delegerimise puhul põhiliselt avalike teenuste osutamise üleandmisest ehk delegerimisest. Avalike teenuste lepinguline delegerimine era- ja kolmandale sektorile on protsess, mille käigus teenust või osa

teenusest, mida kohalik omavalitsus peab rahvale osutama, hakkab täielikult või osaliselt osutama eraldi tööttevõtja.

Teenuste lepingulise delegerimise idee baseerub eeldusel, et erasektor on teatud tüüpi teenuste pakkumisel efektiivsem ning raha eest saadav väärtus on avaliku sektoriga võrreldes suurem. See peaks kaasa tooma teenuste odavnemise ja/või kvaliteedi paranemise, mis lõppkokkuvõttes viib tarbija (s.o kohaliku omavalitsuse elaniku) rahulolu kasvule.

On väga oluline, et avalike teenuste lepinguline üleandmine oleks hoolikalt kavandatud ning korraldatud, arvestades kõiki erinevaid aspekte. Eelkõige tuleb lähtuda vastavast seadusandlusest ning muudest riigipoolsetest regulatsioonidest, kuid oluline on ka kohalike omavalitsuste eneste suutlikkus ja võime rakendada vajalikke meetmeid avalike teenuste lepinguliseks üleandmiseks erasektorile.

Seadusandlik maastik, milles käesolev temaatika asetseb, on mitmekülgne. Ühelt poolt kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, mis käsitleb kohaliku omavalitsuse toimimise põhimõtteid ja fikseerib omavalitsuse ülesanded. Teisalt halduskoostöö seadus, mis jõustub 01.juulil 2003.a., olles seega väga aktuaalne. Halduskoostöö seadus määrab kindlaks füüsilistele ja juriidilistele isikutele riigi ja kohaliku omavalitsuse haldusülesannete iseseisvaks täitmiseks volitamise tingimused ja korra ning haldusorganite vahelise ametiabi osutamise alused ja korra. Halduslepingule, mille ese on riigi ja kohaliku omavalitsuse haldusülesannete täitmiseks volitamine, kohaldatakse haldusmenetluse seadust, arvestades kõnealuse seaduse erisusi. Kindlasti väärib märkimist haldusmenetluse seadus, mis sätestab nõuded halduslepingu õiguspärasusele, samuti halduslepingu sõlmimise, kehtivuse, muutmise ja lõpetamise alused. Samuti riigihangete seadus, mis sätestab riigihangete teostamise korra, riigihangetega seotud subjektide õigused ja kohustused ning vastutuse.

Erialane kirjandus keskendub peamiselt kolmele alateemale: teenuse üleandmise keskkond, üleandmise protsess ja hindav uurimus. Eestis kirjutatu piirneb eeskätt a) juriidilis-filosoofiliste aspektide käsitlemisega erialaajakirjade artiklites või b) jagab soovitusi, kuidas *peaks* (käsiraamatu stiil), aga sisuliselt puuduvad omavalitsustes teostatud praktikat analüüsivad tööd.

Magistritöö eesmärgiks on tänase praktika kaardistamine Harjumaa omavalitsustes avalike teenuste lepingulisel delegeerimisel, tulemuste analüüs ning soovitude välja pakkumine. Probleemistikule lähenemine autori poolt toimub eeskätt majanduslikust ja juhtimisteoreetilisest vaatenurgast johtuvalt. Teema käsitus on suunatud ühelt poolt omavalitsuste toetamiseks, tutvustades sellekohaseid praktikaid Eestis ja võõrsil, ning teisalt era- ja kolmanda sektori julgustamiseks, taotlemaks kõnealuste teenuste delegeerimist omavalitsuselt.

Magistritöö esimene peatükk käsitleb avalike ülesannete olemust. Fikseeritakse avalike ülesannete põhiliigid ning keskendutakse seejärel omavalitsuslike ülesannete struktuurile ja olemusele. Avaliku halduse ülesanded jagunevad põhiosas riigi ja kohaliku omavalitsuse ülesanneteks. Omavalitsuslikud ülesanded kuuluvad kohaliku omavalitsuse omapädevusse ehk olemuslikku pädevusse; riiklikud ülesanded pannakse kohalikule omavalitsusele aga seadusega ja need kuuluvad ülekantud pädevusse. Omavalitsuslike ülesandeid liigitatakse mitmeti. Autori hinnangul on keskne omavalitsuslike ülesannete liigitamine vabatahtlikeks ja kohustuslikeks ülesanneteks. Peatüki teine pool käsitleb lepingulist delegeerimist lähtuvalt teooria põhiseisukohtadest ja enamlevinud praktikatest. Lugeja saab ülevaate teenuste üleandmise protsessist. Etapid, mida autor lähemalt kirjeldab, on teenuse kirjelduse koostamine, pakkumise vormi koostamine, avaliku konkursi korraldamine, saabunud pakkumiste hindamine, halduslepingu ettevalmistamine ja sõlmimine ning halduslepingu täitmine ja järelevalve teostamine. Autor mõnab, et protsessi jaotamine konkreetseteks etappideks on mõnevõrra tinglik. Käesolevas töös kirjeldatud jaotus baseerub eeskätt Eestis avaldatud teenuste üleandmise kirjeldustel, tagamaks rakenduslikumat ülevaadet avalike teenuste üleandmise protsessist.

Teine peatükk käsitleb küsitluse kirjeldust ja tulemuste analüüsi. Käesoleva töö autor viis Harjumaa kohalike omavalitsuste seas läbi küsitluse ja peatükk peaks andma ülevaate uurimuses osalejatest ja küsitlusankeedi komponentidest, samuti respondentide tagasisidest. Harjumaa kohalikest omavalitsustest osales uuringus 19 omavalitsust 24st. Tallinna linna välja jätmise tingis soov välistada mastaapidelt liialt eriline omavalitsusüksus ülejäänud suhteliselt ühtlasest valimist. Uurimuse läbiviimise ja tulemuste analüüsimisega kaardistab autor mõnevõrra heitliku delegeerimismaastiku Harjumaal, toob välja peamised probleemid ja kitsaskohad ning pakub välja võimalikke lahendusi.

Töö annab vastuse alljärgnevatele küsimustele: kuidas on korraldatud avalike teenuste lepinguline delegerimine omavalitsusüksustes täna? Kuidas senist praktikat omavalitsusjuhtide poolt hinnatakse? Mil määral oleks üldse mõistlik avalike teenuste osutamist delegerida?

Hüpoteesid, millised autor püstitab, on järgmised:

- \* Teenuste osutamise üleandmise tänane praktika omavalitsustes on süsteemitu ja mitteküllaldaselt õiguslikult reguleeritud.
- \* Peamiseks ajendiks teenuste osutamise üleandmisel näib olevat omavalitsusjuhtide soov vabaneda vastutusest. Teenuste osutamise üleandmine ei ole mitte niivõrd elanikule orienteeritud, vaid elanikust distantseerumiseks.
- \* Tegemist on juhtimisprobleemiga kohalikul tasandil; omavalitsusüksused ei taha või ei oska teenuste üleandmise teematikat käsitleda.

Seega peaks uurimustöö reflekteerima kogemusi, õnnestumisi ja ebaõnnestumisi; määratlema probleeme, selgitama põhjuseid ja otsima erinevaid lahendusideid, mis võimaldaks omavalitsustel uusi teguviise katsetada, arvestades teiste kogemusi. Uurimus on mõeldud abivahendina lepingulise delegerimise protsessi mõtestamiseks eeskätt kohalikes omavalitsustes töötavatele inimestele.

Autor loodab siiralt, et see magistritöö aitab kaasa avalike teenuste lepingulise delegerimise parima praktika juurutamisele Eestis.



# 1. AVALIKUD ÜLESANDED JA LEPINGULINE DELEGEERIMINE

Käesolev peatükk käsitleb avalike ülesannete olemust. Fikseeritakse avalike ülesannete põhiliigid ning keskendutakse seejärel omavalitsuslike ülesannete struktuurile ja olemusele. Peatüki teine pool käsitleb lepingulist delegeerimist lähtuvalt teooria põhiseisukohtadest ja enamlevinud praktikatest. Lugeja saab ülevaate lepingulise delegeerimise olemusest, protsessist ja seadusandlikust baasist. Peatükk lõpeb kokkuvõttega lepingulise delegeerimise teooriast; toodud teese võrdleb autor töö lõpus empiirilisest uurimusest saadud tulemustega.

## 1.1. Avalike ülesannete olemus

Üldistavalt võib avalikke ülesandeid jagada kaheks: avaliku võimu teostamisega ehk võimuhaldusega seonduvad ülesanded ja elanikkonnale osutatavad avalikud teenused (Merusk, 2000, 499-500; Altnurme, 2002, 7).

Olemuslikult võib avalikke ülesandeid käsitleda kui avalike huvide poolt determineeritud, objektiivselt eksisteerivaid ülesandeid, mis on seadusandja poolt sellistena tunnetatud ja seadustes sätestatud kui riigiülesanded või antud täitmiseks ühiskonna erinevatele institutsioonidele või viimaste poolt võetud vabatahtlikult täitmisele. Merusk (2000, 499) jätkab, et „olemuslikult jäävad avalikud ülesanded avalikeks ülesanneteks ka siis, kui riik neist loobub – annab üle eraõiguslikele isikutele.“

Avaliku halduse ülesanded jagunevad põhiosas riigi ja kohaliku omavalitsuse ülesanneteks. Eesti taasiseseisvumisel jäid riigi ja kohaliku omavalitsuse kanda suur hulk mittevajalikku tootmist ja ülesandeid, millest oli vaja vabaneda. Omandireformi käigus on Eesti riik suutnud kiiresti erastada riigile mittevajaliku tootmise ning vara. Poolleli oleva haldusreformi käigus on ülevaatamisele võetud avalikud ülesanded. (Merusk, 2000, 500-501)

Avalike ülesannete liigituse kahe põhilise alusmudelina tuntakse monistlikku ja dualistlikku mudelit (Olle, 2002, 523). Monistliku mudeli kohaselt on kohalikud omavalitsused kohustatud oma territooriumil täitma kõiki avalikke ülesandeid oma vastutusel, kui seadus ei sätesta teisiti. Dualistliku mudeli kohaselt tuleb kohaliku omavalitsuse ülesannete osas eristada omavalitsuslikke ülesandeid ja riiklikke ülesandeid. Omavalitsuslikud ülesanded kuuluvad kohaliku omavalitsuse omapädevusse ehk olemuslikku pädevusse; riiklikud ülesanded pannakse kohalikule omavalitsusele aga seadusega ja need kuuluvad ülekantud pädevusse. (Olle, 2002, 524).

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (1985) ei rajane ei monistlikul ega dualistlikul teoorial, aga harta artikli 4 lõige 3 sisaldab subsidiaarsusprintsipi, sätestades: „Riigi kohustusi täidavad üldjuhul eelistavalt kodanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid. Kohustuste määramisel mõnele teisele võimuorganile peaks arvestama ülesande ulatust ja iseloomu ning efektiivsuse ja majanduslikkuse nõudeid.“ Harta jõustus Eesti suhtes 1. aprillil 1995.a. Koostoimes põhiseaduse normidega annavad harta kui Euroopa demokraatlike riikide mitmekesisest kogemusest üldistava rahvusvahelise lepingu normid kohalikule omavalitsusele kindla õigusliku aluse. (Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2002, 642)

Kohaliku omavalitsuse õiguslik regulatsioon põhiseaduses rajaneb teatud teoreetilisel kontseptsioonil selle õiguse instituudi olemusest. Kui Eesti varasemates põhiseadustes juhinduti eeskätt riikliku omavalitsuse teooriast, siis täna kehtiva kohaselt see enam nii ei ole. (Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2002, 639) Põhiseadus eristab kohaliku elu küsimusi (§ 154 lg 1) ja riigielu küsimusi (§ 154 lg 2). Kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja korraldamisel on kohalikul omavalitsusel *universaalpädevus*. Universaalpädevuse põhimõte tähendab seda, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduse alusel iseseisvalt. Anton (1998, 308-309) täpsustab, et „määrangut „iseseisvalt“ saab sisustada mõistega „omal vastutusel“, mis tähendab õigust ilma riigi ettekirjutuseta otsustada selle üle, milline on kohaliku omavalitsuse ülesanne, milline mitte.“ Põhiseaduse kommenteeritud väljaande (2002, 646) kohaselt „kohaliku omavalitsuse iseseisvus ülesannete lahendamisel seisneb õiguses vabalt otsustada, kas üldse, millal ja kuidas tegutseda. Seejuures peab kohalik omavalitsus arvestama põhiseaduse nõuetega ning seadustega.“ *Ülekantud pädevus* (riigielu küsimused) moodustub

seaduse alusel või riigi ja kohaliku omavalitsuse vahelise kokkuleppe korras (haldusleping). Seega võib öelda, et põhiseaduses on avalike ülesannete liigitamisel lähtunud dualistlikust teooriast. (Olle, 2002, 524)

Omavalitsuslikke ülesandeid liigitatakse mitmeti. Autori hinnangul on keskseks printsiibiks omavalitsuslike ülesannete liigitamine vabatahtlikeks ja kohustuslikeks ülesanneteks. Vabatahtlikud omavalitsuslikud ülesanded on sellised, mida kohalik omavalitsus ei ole kohustatud täitma, mida ta aga igal ajal võib endale täitmiseks võtta (näiteks koostöö teiste kohaliku omavalitsuse üksustega, elanikele puhkeaja veetmise võimaluste loomine jne). Kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded on aga sellised omavalitsuslikud ülesanded, mille täitmist riik lähtuvalt seadusandlusest ja kõrgendatud avalikust huvist kohalikult omavalitsuselt nõuab. Põhimõtteliselt on kohalik omavalitsus kohustuslike omavalitsuslike ülesannete puhul vaba otsustama üksnes seda, kuidas ülesannet täita, mitte aga seda, kas seda teha. Merusk (2000, 500) nimetab kohustuslike ülesannete klassikalise näitena teeseadusest tulenevaid kohaliku omavalitsuse ülesandeid nagu neile kuuluvate teede ehitamine, remont, teekasutuse korraldamine jne. Kohustuslikud ülesanded on sätestatud näiteks KOKSi § 6 lõigetes 1 ja 2. Nii sätestab § 6 lõige 1, et omavalitsusüksuse ülesandeks on korraldada antud vallas või linnas sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, territoriaalplaneerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu, kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita. Paljuski on eelloetletud valdkonnad reguleeritud vastavate eriseadustega, mis täpsustavad ka seda, kuidas kohalik omavalitsus teatud valdkonda korraldama peab. KOKS § 6 lõige 2 täiendab, et “omavalitsusüksuse ülesandeks on korraldada antud vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvialakoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses.” Altnurme (2002, 9-10) hinnangul “tähendab see täisvastutust omandi haldamise eest.” Oluline on siiski lisada, et nimetatud asutuste osas võidakse seadusega ette näha teatud kulude katmist kas riigieelarvest või muudest allikatest.

Lisaks KOKS § 6 lõigetes 1 ja 2 sätestatud ülesannetele otsustab ja korraldab omavalitsusüksus neid kohaliku elu küsimusi, mis on talle pandud teiste seadustega või mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada. KOKS § 3

sõnastab kohaliku omavalitsuse põhimõtted: kohaliku elu küsimuste iseseisev ja lõplik otsustamine ja korraldamine; igaühe seaduslike õiguste ja vabaduste kohustuslik tagamine vallas ja linnas; seaduste järgimine oma ülesannete ja kohustuste täitmisel; valla- ja linnaelanike õigus osaleda kohaliku omavalitsuse teostamisel; vastutus oma ülesannete täitmise eest; tegevuse avalikkus; avalike teenuste osutamine soodsaimatel tingimustel.<sup>1</sup>

KOKS § 22 määratleb volikogu ainupädevusse kuuluvad küsimused. Nimetatud paragrahvi kohaselt kuulub volikogu ainupädevusse muuhulgas: valla või linna eelarvest finantseeritavate teenuste osutamise korra kehtestamine (p 5); laenude ja teiste varaliste kohustuste võtmine (p 8); valla või linna poolt äriühingu ja sihtasutuse asutamine, lõpetamine ning põhikirja kinnitamine ja muutmine (p 24). Kuna era- või kolmanda sektori organisatsioonidega (valdavalt) pikaajaliste lepingute sõlmimine on vaadeldav vallale või linnale rahaliste kohustuste võtmisena, võib väita, et selliste lepingute sõlmimiseks on vajalik kohaliku omavalitsuse volikogu heakskiit. Tegelikuses seda nõuet sageli ei järgita (vt ka alapeatükk 2.3 lk 46; Lisa 1 küsimus 11).

Valla- ja linnavalitsuse pädevus on fikseeritud KOKSi §-s 30. Valla- või linnavalitsus lahendab ja korraldab kohaliku elu küsimusi, mis volikogu määruste või otsustega või valla või linna põhimäärusega on pandud täitmiseks valitsusele. Paragrahv 34 sõnastab munitsipaalomandi mõiste. Munitsipaalomand on vallale või linnale kuuluv vara. Sama paragrahvi lõige 2 määratleb, et „oma vara valdamise, kasutamise ja käsutamise korra sätestab valla- või linnavolikogu vastavalt seadusele valla või linna põhimääruses.“ KOKSi § 34 lõige 2 sätestab, et oma vara valdamise, kasutamise ja käsutamise korra sätestab valla- või linnavolikogu vastavalt seadusele valla või linna põhimääruses. Seega on oma varaga seonduva korraldamine antud omavalitsuse autonoomseks otsustamiseks, seda muidugi seadustest tulenevaid nõudeid ja võimalikke piiranguid silmas pidades.

Paragrahv 35 KOKSis sedastab omavalitsuse majandustegevuse ja osalemise juriidilistes isikutes. Lõige 1 täpsustab, et „vald või linn võib teenuste osutamiseks asutada valla või linna ametiasutuse hallatavaid asutusi, mis ei ole juriidilised isikud,

---

<sup>1</sup> Autori hinnangul on toodud põhimõtted käesoleva töö kontekstis strateegilise tähtsusega kui kontseptuaalsed eeldused avalike teenuste üleandmisele.

olla osanikuks või aktsionäriks valla või linna arengu seisukohast olulises äriühingus, samuti asutada sihtasutusi ja olla mittetulundusühingu liikmeks.“ Käesoleva uurimustöö kohalt omab kindlasti tähtsust ka lõige 5: „vallal või linnal on õigus oma ülesannete täitmiseks sõlmida lepinguid“, milliste täitmist kontrollib revisjonikomisjon (§ 48 lg 3). Volituse oma ülesannete lepinguliseks delegeerimiseks annab omavalitsusele KOKS § 35 lõige 5, mille kohaselt on vallal või linnal õigus oma ülesannete täitmiseks sõlmida lepinguid. Seejuures määratakse lepingute sõlmimiseks volitatud isikud valla või linna põhimäärusega.

Lühidalt haldusmenetluse seadusest (RT I 2001, 58, 354; 2002, 53, 336; 61, 375). Haldusmenetluse seadus (edaspidi HMS) sätestab nõuded halduslepingu õiguspärasusele, samuti halduslepingu sõlmimise, kehtivuse, muutmise ja lõpetamise alused. Haldusleping on kokkulepe, mis reguleerib haldusõigussuhteid (HMS § 95). Teisisõnu on halduslepingu näol tegemist kokkuleppega, milles pooled lepivad kokku avalike õiguste ja kohustuste suhtes. Samas pole halduslepinguks kõik avalike õiguste ja kohustuste valdkonnas sõlmitavad kokkulepped, vaid üksnes avaliku halduse ülesannete täitmiseks sõlmitavad lepingud. Kuna tegemist on avaliku halduse ülesannete täitmist reguleerivate lepingutega, siis tuleneb siit loogiliselt ka asjaolu, et "vähemalt üks halduslepingu pool on riik, kohaliku omavalitsuse üksus, muu avalik-õiguslik juriidiline isik, eraõiguslik juriidiline isik või füüsiline isik, kes seaduse alusel täidab avaliku halduse ülesandeid" (HMS § 96). HMSi põhimõtteks on koormata haldusmenetluses isikut võimalikult vähe. See põhimõte avaldub kõige üldisemalt HMS § 5 lõigetes 1 ja 2: haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebaseaduslikke osalejatele.

Omavalitsusülesannete lepingulisel delegeerimisel tuleb muuhulgas arvestada riigihangete seadusest (RT I 2000, 84, 534) tulenevate nõuetega. Riigihangete seadus loeb selle seadusega kaetuks muuhulgas ka teenuste tellimise, kui see toimub linna- ja vallaeelarvete rahaliste vahendite arvel. Riigihangete seaduse kord kehtib riigihangetele teenuse tellimise korral 100 000 krooni ja üle selle ning ehitustöö tellimise korral 500 000 krooni ja üle selle (RHS § 2 lg 7). Riigihanke korral, mille maksumus on väiksem kui nimetatud piirmäär, peab ostja, järgides head kommertstava, tagama kasutatavate rahaliste vahendite kõige ratsionaalsema ja

säästlikuma kasutamise. Seega võib väita, et omavalitsusüksused on üldjuhul kohustatud teenuse lepinguliseks delegerimiseks välja kuulutama avaliku vähempakkumise.

2003.a juulis jõustub halduskoostöö seadus (RT I 2003, 20, 117), mis käsitleb muuhulgas haldusülesannete andmist täitmiseks eraõiguslikele isikutele. Halduskoostöö seadus (edaspidi HKS) sätestab riigi ja kohaliku omavalitsuse haldusülesannete üleandmise alused. Kohaliku omavalitsuse ülesannete üleandmise alused teistele isikutele sätestab KOKS, mida täiendatakse vastavalt käesoleva seaduse (HKS-i) rakendussätetega. HKS ei käsitle teiste avalik-õiguslike juriidiliste isikute (sealjuures ka eraõiguslike juriidiliste ja füüsiliste isikute) poolt haldusülesannete üleandmise võimalust, kuna need isikud täidavad riigihalduse ülesandeid riigihalduse detsentralisatsiooni tulemusel ning ei ole ise riigihalduse korralduse määrajaks. HKS reguleerib haldusülesannete üleandmist halduslepinguga. Seadus võib ette näha ka ülesannete üleandmise mitte halduslepinguga, vaid pädeva ametiasutuse haldusaktiga (nt. tegevusluba). Sel juhul reguleerib haldusülesande üleandmise tingimusi ja korda vastav seadus ja selle alusel väljastatav haldusakt. Seadusest võib tuleneda keeld ülesande üleandmiseks juriidilistele või füüsilistele isikutele, kui seadus on otseselt selle ülesande täitmise ette näinud riigiasutuste kaudu. Paragrahv 2 täpsustab, et „halduslepingule, mille ese on riigi ja kohaliku omavalitsuse haldusülesannete täitmiseks volitamine, kohaldatakse haldusmenetluse seadust, arvestades käesoleva seaduse erisusi.“

HKS-i § 3 lõige 2 ütleb, et kohalik omavalitsus võib talle seadusega või selle alusel pandud haldusülesannet volitada juriidilist või füüsilist isikut täitma seaduse alusel antud haldusaktiga või seaduse alusel käesolevas seaduses sätestatud tingimustel ja korras sõlmitud halduslepinguga. Paragrahv 5 lõige 1 määratleb haldusülesande täitmiseks volitamise kaalutlused. Juriidilise või füüsilise isiku võib volitada haldusülesannet täitma, kui haldusülesande täitmine juriidilise või füüsilise isiku poolt on majanduslikult põhjendatud, arvestades muuhulgas ülesande riigi või kohaliku omavalitsuse poolt täitmiseks volitamiseks, võimalikuks rahastamiseks ning järelevalveks tehtavaid kulutusi; haldusülesande täitmiseks volitamine ei halvenda selle täitmise kvaliteeti; ei kahjusta avalikke huve ega nende isikute õigusi, kelle suhtes haldusülesannet täidetakse. Nimetatud paragrahvi lõikes 1 sätestatud tingimuste täitmise tagamiseks korraldab enne haldusülesande täitmiseks volitamise otsustamist

haldusülesande täitmist volitama õigustatud ametiisik või organ *analüüsi koostamise*, mis sisaldab täitmiseks volitamise tingimuste majanduslikke arvestusi ja riigile või kohalikule omavalitsusele kaasnevate kulutuste suurust, haldusülesande täitmise järjepidevuse ja kvaliteedi tagamise abinõusid ning haldusülesande täitmiseks volitamisest tingitud õiguslikku ja faktilist mõju isikutele, kelle suhtes täitmiseks volitatavat haldusülesannet täidetakse.

HKSi paragrahv 9 kohaselt kohaliku omavalitsuse haldusülesande täitmiseks volitamise otsustab volikogu, kes volitab halduslepingut sõlmima valla- või linnavalitsuse. Paragrahv 13 lõige 1 ütleb, et isikuga haldusülesande täitmiseks volitamise halduslepingu sõlmimisel juhindutakse riigihangete seaduses teenuste tellimise hankelepingu sõlmimise tingimustest ja korrast, arvestades käesolevas paragrahvis sätestatud erisusi.

Haldusülesande täitmine riigi või kohaliku omavalitsuse osalusega eraõigusliku juriidilise isiku kaudu on sätestatud paragrahv 14 lõige 2: „Kohaliku omavalitsuse volikogu otsusega volitatakse haldusülesanne täitmiseks äriühingule, mille ainus osanik või aktsionär on vastav kohalik omavalitsus või milles vastaval kohalikul omavalitsusel on enamusotsustusõigus, või sihtasutusele, mille ainuasutaja on vastav kohalik omavalitsus.“ Käesolevas paragrahvis nimetatud isikule haldusülesande täitmiseks volitamise halduslepingu sõlmimisele kohaldatakse riigihangete seaduse §-s 57 ettenähtud menetlust (s.o väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega pakkumismenetlus).

Nagu eespool märgitud, on omavalitsused tulenevalt subsidiaarsusprintsipi ülesannetega koormatud. Autori hinnangul on see üks peamisi põhjusi, miks omavalitsused on hakanud otsima võimalusi teenuste osutamise korraldamise ning organisatsiooni toimimise tulemuslikkuse säilitamiseks ja arendamiseks. Üks konkreetne ja arvestatav väljund sellisele tegevusele on teenuste valikuline üleandmine lepingulisel teel era- ja/või kolmanda sektori subjektile.

## **1.2. Lepingulise delegeerimise olemus**

Lepingulise delegeerimise esiletõus ja rakendamine seondub New Public Management'i ehk NPM-i („uus haldusjuhtimine“) ideede levikuga viimasel kahel kümnendil. Kui klassikaline avalik haldus oli oma olemuselt protsessikeskne,

tähtsustades tsentraliseeritud juhtimist, hierarhilist ja suletud organisatsiooni, siis NPM rõhutab paindlikkust ning majanduslikku ratsionaalsust. Fookus on tulemuste saavutamisel ja juhtide vastutusel; töö toimub fikseeritud ja mõõdetavate eesmärkide järgi. (Hughes, 1994, 58-59) NPMi iseloomustab ka trend avaliku sektori funktsioonide vähendamisele erastamise kaudu ja turule orienteeritus (Ferlie et al, 1996, 9). Peamised muutused, mis NPMi kokkuvõtvalt iseloomustavad, on fookuse koondumine sisendite asemel tulemustele; muutused administratiivsetes sisendites (näiteks lepinguline töösuhe); töötajaskonna vähenemine valitsusasutustes ja poliitilise juhtimise tähtsustamine (Hughes, 1994, 69-73).

Tänase ühiskonnakorralduse üks võtmeküsimusi on erasektori kaasamine traditsiooniliselt mõistetud riigivalitsemisesse, kirjutab ka Aaviksoo (2000, 509) „Ühe avaliku sektori kulutuste vähendamise vahendina on välja pakutud ka idee delegeerida avalikke, sh kohaliku omavalitsuse ülesandeid era- või ka kolmandale sektorile.“ Enne, kui käsitleda detailsemalt omavalitsuse ülesannete üleandmist, tasub pilk heita avalike ülesannete üleandmise mudelitele üldisemalt.

*1) Avaliku võimu pädevusega ülesannete üleandmine eraõiguslikele isikutele.*

Vastavaid ülesandeid täidetakse haldusõiguse normide alusel. Eraõiguslikud subjektid muutuvad sellega haldusekandjateks (kaudne riigihaldus) ning teostavad ülesandeid enda nimel. Selliste ülesannete üleandmise volitus saab tuleneda üksnes seadusest, mistõttu üleandmine toimub kas seadusega või seaduse alusel haldusakti või halduslepinguga (Altnurme, 2002, 10). Näitena võib tuua piletikontrolöre, kellel on õigus trahvida piletita sõitvaid isikuid bussides, trammides jne, notareid, ehitusjärelevalve insenere, eraettevõtjaid ja mittetulundusühinguid, kes teostavad tuletõrje- ja päästetöid. Meruski (2000, 505) kohaselt „võimupädevusega ülesannete üleandmine eeldab riikliku järelevalve sätestamist nende täitmise üle, samuti vastutuse probleemi lahendamist. Nendele probleemidele ei ole aga kehtivas õiguskorras mitte alati piisavat tähelepanu pööratud.“ Altnurme (2002, 11) täpsustab: „Põhiliseks probleemiks selle mudeli kasutamise korral näib kujunevat küsimus, kes hüvitab eraõiguslike isikute poolt järelevalve teostamisel tekitatud kahju.“

*2) Avalike ülesannete üleandmine riigi või omavalitsusüksuste või teiste avalik-õiguslike juriidiliste isikute poolt moodustatud eraõiguslikele isikutele. Selle mudeli puhul kasutatakse ka terminit formaalne privatiseerimine (Altnurme 2002, 11).*



Tegemist on nn eraõiguslikult organiseeritud haldusega ja formaalse avalike ülesannete üleandmisega. Seega üleandmine toimub eraõigusliku juriidilise isiku asutamisega ja see eraõiguslik isik jääb siin avalik-õiguslikesse kättesse. (Merusk, 2000, 505) Nimetatud avalik-õiguslikud isikud võivad asutada aktsiaseltse, osaühinguid, sihtasutusi ja mittetulundusühinguid. Näidetena võib siin esile tuua omavalitsuste poolt haiglate haldamiseks moodustatavad eraõiguslikud juriidilised isikud (sihtasutused, aktsiaseltsid). Seda mudelit on kasutatud ka näiteks haridussfääris.

3) *Avalike ülesannete üleandmine eraõiguslikele isikutele, kusjuures riik või omavalitsusüksus tagab ülesande täitmise ja järelevalve.* Seda mudelit tuntakse nii lepingulise delegeerimisena kui ka avalike ülesannete funktsionaalse üleandmisena, kirjutab Altnurme, ning jätkab: „Selle mudeli kohaselt võib teenuse osutaja olla küll äri- või kolmandasse sektorisse kuuluv eraõiguslik juriidiline isik, kuid teenuse korraldamise, järelevalve ning kättesaadavuse eest jääb vastutama ikkagi kas kohalik omavalitsus või riik. Teenuse osutamine tagatakse avaliku sektori institutsiooni ja teenusepakkuja vahel sõlmitava halduslepinguga, mis reguleerib vastastikuseid õigusi ja kohustusi.“ (Altnurme, 2002, 11-12). Näitena võib tuua ühistranspordiseaduse (RT I 2000, 10, 58), millest tulenevalt ühistranspordi teenust osutab vedaja, kes on vastavat tegevusluba omav ettevõtja või eraõiguslik juriidiline isik. Vedaja ja vastava riigiorgani või omavalitsusüksuse organi vahel sõlmitakse avaliku teenindamise leping (§ 10), millega vedaja võtab endale kohustuse korraldada oma ärihuvist lähtuva rahalise tasu eest avalikku liinivedu riigi või omavalitsusüksuse tellitud mahus ja tingimustel (§ 9 lg 1). Sõidukilomeetri tariifi või sõidupiletihinna kehtestab samuti vastav riigi- või omavalitsusorgan (§ 24). Või näiteks sotsiaalteenuste (ava- e. koduhooldus, päevakeskuste haldamine) osutamine mittetulundusühingute poolt jpm. Merusk (2000, 506) toob välja mudeli kitsaskohad: „ . . . puudub ühtne süsteemne õigusliku regulatsiooni käsitus. Samuti piirdub järelevalve üldjuhul üksnes seaduslikkuse järelevalvega, vähem on tähelepanu pööratud järelevalvele ülesande täitmise kvaliteedi üle, erinevad on ka järelevalve ulatus ja selle käigus rakendatavad meetmed.“

4) *Avalike ülesannete üleandmine eraõiguslikele isikutele ning ülesannete täitmise allutamine täies ulatuses vabale konkurentsile.* Tegemist on nn materiaalse avalike

ülesannete üleandmisega (Merusk, 2000, 506) ehk teenuse erastamisega (Altnurme, 2002, 12). Avalik sektor võõrandab seeläbi seni tema poolt täidetud funktsiooni, jättes selle täitmise turujõudude reguleerida. Põhiliselt on Eestis sellest mudelist lähtunud riigi ja kohaliku omavalitsuse äriühingute erastamisel (Altnurme, 2002, 12-13). Käsitletava mudeli kasutamisse tuleks suhtuda ettevaatlikult, sest avalike ülesannete üleandmisel ei saa lähtuda üksnes majanduslikest kaalutlustest ja eesmärgist vähendada eelarve koormust. Silmas tuleb pidada ka seda, et oleks tagatud ülesande kvaliteetne täitmine. (Merusk, 2000, 506)

Käesoleva uurimustöö kontekstis on eeltoodud mudelitest tähelepanu all eelkõige lepinguline delegeerimine ehk *avalike teenuste üleandmine* (3. mudel). Tehakse vahet (Siseministeerium, 1999) *põhiteenuste* (tervishoid, haridus, veevarustus), *abiteenuste* (koristus, auditeerimine, kontoriseadmed, toitlustamine, paljundamine jt) ning *administratiiv-õiguslike ülesannete* (õigusaktide väljaandmine, sotsiaalabi taotluste ning ehituslubade väljatöötamine) vahel.

Avalike teenuste lepinguline üleandmine ehk väljakontraktimine era - ja kolmandale sektorile on protsess, mille käigus teenust või osa teenusest, mida kohalik omavalitsus peab rahvale osutama, hakkab täielikult või osaliselt osutama eraldi töötajate või teenuse osutaja (Siseministeerium, 1999). Altnurme (2002, 14-15) täiendab, et „avalikus halduses mõistetakse lepingulise delegeerimisena (contracting out – ingl.k.) avaliku teenuse osutamise üleandmist lepingulisel teel äri- või kolmanda sektori subjektile tingimustel, kus avalik sektor tagab teenuse osutamise, säilitades nii teenuse järelevalve- kui ka finantseerimisfunktsiooni.“

Autori hinnangul on avalike teenuste üleandmine (ka kontraktimine) tänapäeval populaarne. Seda kinnitavad mitmed autorid. „Kontraktimine on *in*”, kirjutavad Behn ja Kant (1999, 470): „kõikide tasandite valitsused kontraktivad kõiksugu kaupu ja teenuseid” . . . avalike teenistujate koolitusest (Lafferty ja Roan, 2001, 76-87) kuni raamatukoguteenuste osutamiseni (Sweetland 2001, 164). Näiteks Ameerika Ühendriikide valitsusel olid kaitselepingud olemas juba enne konstitutsiooni. Teadlased, ajakirjanikud ja praktikud on kirjutanud palju artikleid ja raamatuid selgitamaks, *miks* omavalitsused peaksid teenuseid üle andma, samuti *millal* ja *kuidas* peaks seda tegema. Lisaks on ühed tööd teooriat arendavad, samas napib neis kvantitatiivset analüüsi. Teised on jälle poliitikale orienteeritud, propageerides avaliku halduse uusi suundmusi. Muidugi, „märkimisväärne hulk sellest kirjandusest on

anekdotlik, üksikud case'id teorias lahus, ja tugitooli-analüüsid" (Whelan, 1999, 46-64).

Autor on seisukohal, et ühed teenused sobivad üleandmiseks paremini kui teised. Samuti on ühtedel juhtudel kasutatavam teenuse üleandmine erasektorile, teistel juhtudel kolmandale ehk mittetulundussektorile. Kõikvõimalikud haridus-, kultuuri- ja sotsiaalteenused ehk nn pehmed teenused näivad paremini sobivat kolmandale sektorile, samas kui erasektori roll on suurem kommunaal-, ühistranspordi-, haljasalade hooldamise jt säärase „kõvade“ teenuste osutamisel.

Sageli räägitakse ka kohaliku omavalitsuse ülesannete *privatiseerimisest* ehk erastamisest, kuid lepingulise delegeerimise ja erastamise mõisted ei ole siiski identsed. Erastamise korral kohalik omavalitsus võõrandab mõne seni tema poolt täidetud ülesande (osutatud teenuse), jättes selle turujõudude reguleerida. Kusjuures nii teenuste finantseerimine kui kontroll nende osutamise kvaliteedi üle väljub avalikust sektorist. Seevastu lepingulise delegeerimise korral säilib omavalitsuse kohustus finantseerida kaupa või teenust ning era- või kolmandale sektorile delegeeritakse vaid selle kauba valmistamine või teenuse osutamine. Teiseks kriteeriumiks, mis eristab lepingulist delegeerimist privatiseerimisest, võib pidada kontrolli pakutavate teenuste kvaliteedi üle ning teenuste kättesaadavuse tagamist kodanikele. Seega lepingulise delegeerimise korral jääb omavalitsus nii teenuse finantseerijaks kui kvaliteedi tagajaks. „Tegu on ... tootja ja ostja eraldatusega, mille korral teenuse planeerimine, kirjeldamine ja täitmise kontroll on lahutatud teenuse tegelikust pakumisest“, täiendab Aaviksoo (2000, 509), „Samal ajal kui teenust osutab tootja – harilikult väljaspool avalikku sektorit tegutsev ettevõtja –, jääb vastutus kliendi (kohaliku omavalitsusüksuse elaniku) ees ostja (kohaliku omavalitsuse) kanda.“ Tõepoolest: olgugi, et teenuse osutamine on delegeeritud, jääb haldusorgan teostama ka järelvalvet teenuse kättesaadavuse ja kvaliteedi üle, tagamaks teenuse osutamise vastavust halduslepingus sätestatule. Altnurme (2002, 15) toetab: „ . . . avaliku teenuse osutamine loob paljudel juhtudel õigusi ja kohustusi kolmandatele isikutele. Sellest tulenevalt on vajalik tekkiva haldusõigusliku suhte reguleerimine halduslepinguga . . . halduslepingu funktsioonideks on õiguste ja kohustuste (vastutuse) jagamine lepingupartnerite vahel ning kolmandate isikute (teenuse sihtgrupp) õiguste kaitse teenuse hinna ja kättesaadavusega seotud küsimustes“.

Milleks anda teenuse osutamine üle? Garaventa ja Tellefseni (2001, 28-31) hinnangul on selle peamiseks põhjuseks „soov kokku hoida kulusid ja suurendada paindlikkust.“ Erasektoris on igapäevane teha valikuid: kas teha ise või osta sisse? Straighti (1999, 18-28) hinnangul on sisse ostmine üha enam levimas, kuna ettevõtjad soovivad keskenduda oma tuumikkompetentsile (Vt näiteks ka Cunningham 2001, 13-17). Autori hinnangul võiks kohalikus omavalitsuses teenuste osutamise üleandmist kaaludes samuti lähtuda mainitud tuumikkompetentsi põhimõttest ehk säilitada eeskätt need teenused, milliste osutamisel mingil põhjusel eriti edukas ollakse.

Kõige enam põhjendatakse teenuste osutamise üleandmist kokkuhoiu ja vajadusega parandada teenuse osutamise kvaliteeti. Kuid see on ainult n.ö jäämäe veepealne osa. Näiteks Siegel (1999, 365-388) toonitab tööhõive parandamist, riskide hajutamist ja (kohalike) poliitiliste probleemide lahendamist, aga ka seda, et väljaspool avalikku sektorit teenuse pakkujatel/osutajatel on suurem kompetents ja/või kaasaegsem varustus/tehnika. Tööhõivega seonduvalt kirjutab Martin (1999, 59-70) ametiühingute tähtsusest, kelle tegevuse tagajärjel on tulnud ette teenuste osutamise taasmunitsipaliseerimist.

Igal juhul tuleb vigade vältimiseks enne teenuste osutamise üleandmist põhjalikult kaaluda kõiki poolt- ja vastuargumente. Milline on mõju omavalitsuse struktuurile? Milline on mõju teenuse iseloomule? Millised need kaalukeeled täpsemalt on, sellest alljärgnevalt.

Nagu eelpool märgitud, võib avalikke ülesandeid jagada kaheks: avaliku võimu teostamisega ehk võimuhaldusega seonduvad ülesanded ja elanikkonnale osutatavad avalikud teenused. Avaliku võimu teostamist selle klassikalises tähenduses edasi delegeerida ei saa. Selline tegevus oleks vastuolus demokraatia põhimõtetega, muutes küsitavaks kodanike põhiõiguste kaitse ning piirates poliitilise otsustusmehhanismi mõjuulatust. (Merusk 2000, 501). Samuti on piiratud seadusandja poolt omavalitsusele peale pandud riiklike kohustuste (riigi ülesannete) ja seadusega kohustuslikuks tehtud omavalitsusülesannete üle andmine eraõiguslikele isikutele. Seda võib teha üksnes formaalselt seaduse volituse alusel, kirjutab Merusk (2000, 504). „Seevastu vabatahtlike omavalitsusülesannete üleandmine võib toimuda omavalitsusüksuse enda vaba otsustuse alusel.“ Lisaks mainitud kahele kontseptuaalsele eeldusele on lepingulise delegeerimise puhul kasulik silmas pidada ka teisi tingimusi, mis aitavad

vältida enamlevinud eksimusi delegerimisprotsessis. Lihtsustades võib neid tingimusi nimetada **lepingulise delegerimise eeldusteks** (Altnurme 2002, 31-33).

Esiteks, *teenuse kättesaadavus ja kvaliteet ei tohi väheneda*. Haldusorgan vastutab avaliku teenuse (majandusliku) kättesaadavuse eest. Teenuse kättesaadavuse tagamiseks tuleb halduslepingus selgelt fikseerida teenusepakkuja kohustused lepingupartnerist haldusorgani ja ka teenuse sihtgrupi ees.

Teiseks, *teenuse universaalsuse säilitamine*. Haldusorganil on kohustus säilitada teenuse universaalsus. Lääneriikide praktikas on mitmeid näiteid selle kohta, kus pakkuja on olnud huvitatud universaalse teenuse pakkumise asemel üksnes teatud tarbijagruppide või piirkondade teenindamisest. Kujundlikult on seda võimalust hakatud kutsuma ka "koore riisumiseks".

Kolmandaks, *teenusetarbijail võetava tasu suurus peab jääma avaliku võimu otsustada*. Mõttekas on säilitada avaliku võimu poolne kontroll teenusetarbijail võetava tasu osas.

Neljandaks, *haldusorgan peab tagama delegerimisprotsessi läbipaistvuse*. Nagu iga konkursi puhul, tuleb ka lepingulise delegerimise puhul silmas pidada avaliku konkursi korraldamise põhitõdesid. See hõlmab kohustust tagada protsessi läbipaistvus koos võimalikult objektiivsete hindamiskriteeriumite kasutamisega. Pakkumiskonkursile saabunud pakkumised peaks kindlasti üle vaatama komisjon, mille liikmete puhul ei esine huvide konflikti.

Viiendaks, *delegeritud teenuse suhtes tuleb teostada järelvalvet*. Lepingulise delegerimise mõistest lähtuvalt tuleb rõhutada avaliku sektori poolse kontrolli tähtsust teenuse osutamise üle, mis väljendub eeskätt järelvalve teostamises. Kuna haldusorgan on vastutav teenusetarbijate ees pakutava teenuse sisu ja kättesaadavuse osas, siis tuleb tähtsustada ka teenuse kvaliteedi üle järelvalve teostamist.

Enne kui asuda teenust delegerima, tuleb analüüsida mitmeid organisatsiooni siseseid ja väliseid tegureid, mis võivad oluliselt mõjutada lepingulise delegerimise tulemust. Avalike teenuste üleandmise protsessi olulisemad **komponendid** on:

*Turu hindamine ja delegerimisega kaasnevate kulude analüüs*. Tähtis on turu olemasolu. Kui turg on piiratud – teenuseosutajaid napib -, siis tasub korraldada ka majasisene kontrollpakkumine, mida on võimalik võrrelda ühelt või mitmelt väliselt pakkujalt laekunud pakkumistega. Seega tuleb esmalt otsustada, kas kohaliku

omavalitsuse asutused või töötajad võivad osaleda pakkumistel või mitte (vt näiteks Siegel, 1999, 365-388). Kohaliku omavalitsuse osalemisega tekitatakse tihedam konkurents, mis on efektiivseimate lahenduste saavutamise eeltingimus. Selle rakendamine peaks Eestile olema eriti sobiv, kuna paljudes maapiirkondades on vähe potentsiaalseid teenuste osutajaid. Muidugi on oluline, et avalik-õiguslikud teenuste osutajad arvestaksid ka kaudseid kulusid (nt administreerimine, asjaajamine), et tagada õiglane ja võrdne konkurents võrreldes eraõiguslike isikutega. Kontrollpakkumise koostamist on tihti nimetatud turu testimiseks (Siseministeerium, 1999). Kindlasti tuleb kontrollpakkumine koostada ka siis, kui arutluse all on omavalitsusüksuse jaoks uue teenuse delegeerimine (Altnurme, 2002, 29). Sobivate väliste pakkujate puudumisel võidakse sõlmida "sisene" leping, s.o sissekontraktimine väljakontraktimise asemel, mis samuti peaks teenuse osutamise arendamisele kaasa aitama. Kui majasisene kontrollpakkumine on koostatud, siis tuleb realistlikult hinnata *tehingukuluseid*, mis kaasnevad delegeerimisega (sh. konkursi korraldamisega). Tehingukulud hõlmavad nii konkursi läbiviimisega kui ka lepingu täitmise järelvalvega seonduvaid kulusid, aga ka kaudseid kulusid organisatsioonile. Iseäranis kergelt kiputakse välja jätta eelseisvaid kulusid järelevalvele (Siegel, 1999, 365-388), samuti peidetud kulusid (Garaventa ja Tellefsen 2001, 28-31), sest "lisaks tavapärasele majandamiskuludele peab organisatsioon leppima ka esinduskulude, eetiliste kulude jm". Kui on näha, et teenuse hind kas konkurentsi puudumise tõttu või muudel põhjustel võib osutada põhjendamatult kõrgemaks senisest, siis tuleb lepingulise delegeerimise otstarbekust väga tõsiselt kaaluda. Kulude järsk tõus peab olema motiveeritud kvaliteedi tõstmise vajadusega. Kuluaspekti tähtsustamist tingib ka kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, mis sätestab, et "avalikke teenuseid tuleb osutada soodsaimatel tingimustel" (KOKS § 3 lg. 7). Samas ei saa seda võtta kohustusena osutada teenuseid odavaimal viisil, vaid optimaalse hinna-kvaliteedi suhtega. Seetõttu tuleb sõlmitavas lepingus väga selgelt fikseerida ostetava teenuse kvaliteedi- ja kvantiteedinõuded, minimeerimaks tulevase teenusepakkuja võimalusi kokkuhoiduks teenuse kvaliteedi või kättesaadavuse arvelt.

*Teenuse delegeerimisega kaasnevate riskide hindamine.* Need võivad avalduda teenusepakkuja suutmatuses teenust osutada, teha seda õigeaegselt, pakkuda teenust lepingus sätestatud kvaliteediga või kokkulepitud hinna eest. Oluline on teenuste osutamise tagamine ka pärast väljakontraktimist. Kui seda ei suudeta saavutada, siis

tuleks teenuste osutamine jätta kohalikule omavalitsusele. Haldusorgan peaks üritama hinnata nende riskide võtmisega seonduvaid kulusid nii sotsiaalses kui rahalises mõõtnes. Vastata tuleb küsimusele: kui kalliks võivad need riskid maksma minna ning kas neid on võimalik vältida?

*Lepingulise delegeerimise mõju personalile.* Kuidas mõjub personali vähendamine organisatsiooni administratiivsele suutlikkusele ja asjatundlikkusele? Millised on tagajärjed organisatsiooni arengu seisukohalt? Kas sõlmitav haldusleping peaks tagama seniste töötajate tööhõive uue pakkuja juures? Delegeerimisega seonduvate kulude kalkuleerimisel tuleb arvestada ka personaliga seonduvate kuludega, sh. töölepingute muutmise vajadusega ning omavalitsuse poolt varem osutatud teenuste delegeerimise korral koondamistasude maksmise vajadusega.

Martin (2002, 59-70) osundab veel ühele, avalikult vähe räägitud probleemile: "Omavalitsuse struktuur on jätkuvalt hierarhiline, põhinedes juhi võimutäiuse printsiibil. Pärast paljude teenuste üleandmist ei ole juhil enam alluvaid, kellega (ja kelle peal) võimu teostada." Autori hinnangul peitub siin strateegiliselt kontseptuaalne oht, sest kui teenuse üleandmise (ainu-)otsustaja ei soovi omavalitsuse poolt vahetult osutatavate avalike teenuste mahu vähenemist, siis seda ka ei toimu.

Nüüd, kus peamised tegurid, mis võivad oluliselt mõjutada lepingulise delegeerimise tulemust, on üle vaadatud, järgneb kõnealuse *protsessi* kirjeldus.

### **1.3. Lepingulise delegeerimise protsess**

Protsessi jaotamine etappideks on mõnevõrra tinglik. Garaventa ja Tellefsen (2001, 28-31) näiteks tähtsustavad viite etappi, need on: detailne situatsiooni analüüs; pakkumisdokumentatsiooni ettevalmistamine; infopäeva korraldamine pakkumistingimuste selgitamiseks huvilistele; pakkujate eelkvalifitseerimine ning pakkumiste hindamine ja lepingu sõlmimine. Autori hinnangul on märkimisväärne kolmas etapp ehk infopäeva korraldamine, mida meil praktikas eriti ei kasutata. Alljärgnev jaotus etappideks baseerub eeskätt Eestis avaldatud teenuste üleandmise kirjeldustel, tagamaks rakenduslikumat ülevaadet avalike teenuste üleandmise protsessist.

### ***I etapp: Teenuse kirjelduse koostamine***

Teenuse üleandmise puhul on vajalik teada, mida üleantav teenus endast kujutab. „Selleks koostatakse *teenuse kirjeldus*, mis sõnastab nii teenuse olemuse, osutamise tingimused, sihtgrupi kui ka teenuse kvaliteedile esitatavad nõuded. Teenuse kirjelduses leiab lisaks sellele kajastamist ka teenuse kvantitatiivne sisu (nt. teenuse maht, sihtgrupi suurus, osutamise sagedus jne.)“ (Altnurme, 2002, 33-34).

Tüüpiliste "*soft*" teenuste (nt. vanurite eest hoolitsemine) korral peaks teenuse kirjeldus olema üksikasjalikum (Siseministerium, 1999). Tavaliselt põhineb see omavalitsuse poolt juba osutataval teenusel, aga senist tegevust tuleks hinnata hoolikalt ja kriitiliselt ning määrata täpselt kindlaks tulevikus vajatavad minimaalsed teenused. Tegemist võib olla hoopis teistsuguse teenusega, kui praegune. Kirjeldus peab sisaldama minimaalse kvaliteeditaseme kirjeldust, samas ei tasuks nõuda vajalikust kõrgemat kvaliteeti, kuna see oleks tõenäoliselt lihtsalt raha raiskamine. Teenuse osutamise aja ning teostamismäära kindlaksmääramine on samuti tähtis, näiteks kui sageli tuleb täita mingeid kindlaid funktsioone.

Tüüpilise "*hard*" teenuse (nt. teedeehitus) lepingu jaoks on sageli vaja kõigepealt tehniline projekt koostada. Suuremad omavalitsused võivad seda ise teha, aga tavaliselt võtavad selle ette omavalitsusevälised konsultandid, insenerid või arhitektid. Sellisel juhul defineeritakse teenus tervet teenuse protsessi iseloomustavas sõnalise kirjelduse, ehitustööde loetelu ja jooniste komplektis (Siseministerium, 1999). Spetsifikatsioonides näidatakse ära materjalide tarnimise ja osutatava teenuse mõõtmiseks ja arvestamiseks vajalikud kogused ning erinevate artiklite tehnilised definitsioonid.

Iga teenuse käsitlemisel peaks lisaks teenuse hetketaseme kirjeldamisele kindlaks tegema, millisel tasemel teenust vajatakse tulevikus (kvantiteet, kvaliteet). Teenused tuleks muuta mõõdetavaks, kalkuleerides teenuse aastase maksumuse. Neid kulusid peaks võrdlema teenuste üleandmisel tõenäoliselt tekkivate kuludega.

Milline on teenuse sobivus üle andmiseks? Millised eelised ja puudused kaasnevad selle teenuse sisseostmisega eraettevõtjail? Millised on riskid (näiteks tööttevõtja pankrot, seadusandlus, sotsiaalse turvalisuse aspektid, poliitilised tagamaad)? Samuti peaks kaaluma, millised on võimalikud alternatiivid teenuste sisseostmisele. „Need võivad olla organisatsiooni ümberorganiseerimine või moderniseerimine; koostöö



teiste omavalitsustega või riiklike agentuuridega; konkurentsi tekitamine omavalitsuses; erastamine, s.t. vara ja teenusega seotud vastustuse . . . müük . . .“ (Siseministeerium, 1999).

Seega teenuste üleandmise eeltingimuseks on täidetavate ülesannete võimalikult täpne määratlemine. Teenuseid detailselt kirjeldamata ei ole võimalik sõlmida lepingut, mis oleks piisavalt täpne, et teostada tõhusat järelevalvet väljakonkraktitud teenuste üle. Peckenpaugh (2001, 81-82) võtab asja lihtsalt: "vaata objektiivseid fakte, arvesta eeskirju ja teenuse sobilik kirjeldus loksib iseenesest paika."

Esimese etapi tulemusena peaksid selgeks saama teenused/tegevused, mida:

- ei ole otstarbekas üle anda;
- võib täielikult lepinguga üle anda;
- võib ainult osaliselt lepinguga üle anda.

### ***II etapp: Pakkumise vormi koostamine***

Teenuse kirjelduse koostamisele järgneb ajaliselt pakkumise vormi koostamine. Pakkumise vormis fikseeritakse tingimused pakkujate kvalifitseerimiseks, valikuprotseduuri kirjeldus, pakkumiste hindamiskriteeriumid, lepingu kestvus ning võimalikud eriklauslid (täiendavad tingimused nt. tööhõivele, varade kasutamisele jms) teenuste üleandmise osas. Altnurme hinnangul pakkumise vormi oluliseks osaks on hindamisprotseduuri kirjeldus. Protseduur peab olema selge ning üheselt mõistetav, põhinedes objektiivselt hinnatavatel kriteeriumitel (2002, 34-35)

Hindamiskriteeriumitest olulisimaks võib pidada teenuse hinda, kuivõrd KOKS sätestab kohalikule omavalitsusele kohustuse osutada avalikke teenuseid majanduslikult soodsaimatel tingimustel. Teine väga oluline hindamiskriteerium on teenuse kvaliteet. Pakkumiste hindamisel tuleb analüüsida ka raskesti mõõdetavaid kriteeriume, näiteks võimalike teenuseosutajate eelnevad kogemused projektide või teenuste osas.

Kindlasti peaks küsima teenuse arenguvisioni, mis kujutab endast pakkujapoolset visioni teenuse arengust. Arenguvision annab konkureerimisvõimaluse tegevuse alustajatele, luues samas kriteeriumi hindamiseks võistlevaid ideid teenusearenduse vallas.

Konkreetsed hindamiskriteeriumid saab haldusorgan, vastavalt teenuse iseärasustele, ise valida. Otstarbekas on seada kõigile kriteeriumitele hindekaalud, mis võimaldab

järjestada saabunud pakkumised ning vältida võimalikke vaidlusi otsustuse objektiivsuse osas.

Pakkumise vormis tuleb fikseerida ka lepingu kestvus ning maksetingimused. Lepingu kestvuseks on mõistlik määrata vähemalt 3-4-aastane periood, mis tagaks teatava kindluse nii haldusorganile kui ka teenusepakkujale. Eelarveaastast pikem periood võimaldab teenusepakkujal paremini planeerida oma tööd ning teostada vajalikke investeeringuid, samuti eeldavad pikemaajalised lepingud teatavat poliitilist konsensust. Pikaajaliste lepingute nõrgaks küljeks on samas kokkulepe teenuse hinna osas.

Kõigi kirjelduste, spetsifikatsioonide, jooniste ja aruannete kogum moodustab tegeliku lepingu dokumendi, mis vastab kõigile seaduslikele nõudmistele. Leping peab samuti sisaldama selgeid eeskirju, mille põhjal lahendatakse konflikte. Kui pakkumisdokument on koostatud ja täidetud, siis tuleb terve pakett juriidilisest vaatenurgast läbi vaadata, et tagada selle täielikkus ehk kitsaskohtade puudumine, mis võiksid tulevikus eriarvamusi tekitada.

Pakkumisprotsessi ajakava tuleb hoolikalt kindlaks määrata, et iga üksiktegevuse sooritusel probleeme ei tekiks, samuti maksetingimused. Tähtsal kohal on lepingu kindlustused: peab tegema vahet kindlustusel, mille peab muretsema tööttevõtja ja kindlustusel, millega omavalitsus ise peab oma riskid katma.

Kui pakkumisdokument on valmis, võib alustada omavalitsuse sisese planeerimisega, mis seisneb eelarve koostamises, siseressursside määratlemises ja konkursikomisjoni moodustamises (Siseministeerium, 1999). Eelarve peab sisaldama orienteeruvat pakkumise hinda, mida omavalitsus loodab saada, samuti sisemiste kulude kalkulatsiooni. Seejärel jaotatakse kogu eelarve ajaliselt, et määrata kindlaks, millal raha vaja on. Vajalikud sisemised ressursid sisaldavad pakkumisprotsessi juhtimiseks vajalikku personali ning lepingu haldamiseks ja järelevalveks vajalikku personali.

Lõpetuseks on vaja volikogu või volitatud organi aktsepti.

### ***III etapp: Avaliku konkursi korraldamine***

Pakkumise vormi koostamisele järgneb avaliku konkursi korraldamine sobivaima teenusepakkuja leidmiseks. Avaliku konkursi korraldamisel on otstarbekas aluseks võtta riigihangete seaduses sätestatud protseduur (Altnurme, 2002, 36). Riigihangete

seadusest tuleneb näiteks ka pakkumiste esitamise miinimumaeg 14 päeva (§ 40 lg.1). Protseduurid tuleb paika panna selleks, et kindlustada kõigi pakkujate õiglane kohtlemine, kaitsta pakkujat põhjendamatu sekkumise eest ja kehtestada usalduslik õhkkond, mis kutsub pakkujaid õiglaseid hindu esitama.

Pakkumisprotsessiga peaks kaasnema asukohakülastus või kokkusaamine võimalike pakkujatega, kus näidatakse asukohta ja antakse selle kohta selgitusi ning kus pakkujad saavad küsimusi esitada ja selgitavaid vastuseid saada. Kõik teised küsimused peaks esitama kirjalikult ning küsimused ja vastused saadetama kõigile asjassepuutuvaile isikuile. (Siseministerium, 1999)

Konkursikomisjon peab enne pakkumist kokku leppima valikukriteeriumides ja võimalusel tuleks need kriteeriumid esitada pakkujatele. Valikukriteeriumid võivad juhtida tähelepanu sellele, et valik põhineb mitmete faktorite hindamisel. Kui pakkujad on eelnevalt välja valitud, võib rakendada teistsugust kriteeriumide komplekti, kuna sel juhul eeldatakse, et kõigil pakkujail on vajalikud kogemused olemas ja seega ei anta neile eraldi hinnangut.

#### ***IV etapp: Saabunud pakkumiste hindamine***

Peale pakkumiste kättesaamist tuleb kõigepealt kontrollida nende vastavust eeskirjadele. Kas pakkumine esitati õigeaegselt? Kas kõik leheküljed on korrektselt täidetud ja allkirjastatud? Kas hindade kalkulatsioonid on õiged? Kas pakkuja esitas nõutud garantiid? (Siseministerium, 1999) Pakkujate soovituskirju tuleks kontrollida selleks, et määrata kindlaks, kas pakkujal on vajalikud kogemused ja saada eelmistelt klientidelt hinnanguid selle kohta, kuidas too eelmisi projekte sooritas (lepinguid täitis).

Pakkumise tegelikul hindamisel peab arvestama alljärgnevat: milline üldmulje on jäänud pakkujast? Millised on tööettevõtja juhtkonna kogemused? Milline on pakkuja rahaline stabiilsus?

Lõpetuseks tuleks kalkuleerida kogumaksumus, mida tuleks võrrelda kalkulatsiooniga omavalitsuse siseste kulude osas, kuna need võivad erinevate pakkujate korral olla erinevad.

Kui eelistatud pakkuja on kindlaks määratud, siis võib konkursikomisjon tööettevõtja kohtumisele kutsuda, kus selgitatakse mistahes lahendamata küsimusi. Peale pakkumise lõplikku läbivaatamist komisjoni poolt esitatakse kindla tööettevõtja

määramiseks soovitus volikogule või muule instantsile, kes otsuse teeb. Soovituse põhjendamiseks tuleb esitada aruanne, milles selgitatakse valiku põhjuseid.

### ***V etapp: Halduslepingu ettevalmistamine ja sõlmimine***

Pärast parima pakkuja valikut valmistatakse ette ja sõlmitakse omavalitsuse ja võitnud äri- või mittetulundusühingu vahel kahepoolseid õigusi ja kohustusi reguleeriv haldusleping. „Senini on Eesti kohalikes omavalitsustes eelistatud sõlmida teenuse ostu- müügilepinguid, kuivõrd olemasolev seadusandluslik regulatsioon on olnud halduslepingu puhul lünklik. Juhul, kui teenuse delegeerimine mõjutab kolmandate isikute õigusi ja kohustusi, on seadusandlusega kooskõlas halduslepingu sõlmimine.“ (Altnurme, 2002, 37)

Oluline on rõhutada ka avalike ülesannete edasidelegeerimise võimatust lepingu alusel avaliku halduse ülesannet täitva eraõigusliku isiku poolt. Viimati mainitud võimalus tooks lubatavuse korral kaasa vastutuse hajumise avaliku halduse ülesande täitmise eest, mistõttu haldusõigust reguleerivad õigusaktid on sellise skeemi välistanud. Eesti õiguskord tunneb halduslepingutena põhiliselt impersonaalselt kolmandatele isikutele õigusi või kohustusi tekitavaid lepinguid. Võimalus on sõlmida halduslepinguid ka üksikjuhtumite reguleerimiseks, kuid enamasti eelistavad haldusorganid sellekohase haldusakti väljaandmist. (Altnurme, 2002, 38) Halduslepingute sõlmimisele on seatud õiguslikud piirid. Näiteks võib piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks halduslepingu sõlmida vaid seaduses sisalduva volitusnormi alusel. Ka ei tohi haldusorgan võtta endale halduslepinguga kohustusi, mis ületavad tema pädevuse (HMS § 97). Nimetatud paragrahv peaks välistama olukorra, kus haldusorgan delegeerib seadusliku volituse enda funktsioone teistele isikutele.

Halduslepingu jõustumine on mõnevõrra erinev tsiviilõigusliku lepingu jõustumisest. Nimelt hakkab piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks sõlmitud haldusleping kehtima määruse jõustumiseks ettenähtud korras (HMS § 101) ehk haldusleping hakkab kehtima alles kolmandal päeval pärast kehtivas korras avaldamist (HMS § 93 lg. 2). Olulise erinevuse tsiviilõigusliku lepinguga võrreldes tekitab haldusorganile antud õigus halduslepingut ühepoolset muuta või haldusleping lõpetada, "kui see on tingimata vajalik, et vältida ülekaaluka avaliku huvi rasket kahjustamist" (HMS § 102 lg. 2). Sellest tulenevalt on haldusorganil teatud eesõigused, mis eeldab halduslepingult ka suuremat õiguskindlust. Halduslepingust tulenevad õiguslikud

vaidlused lahendatakse halduskohtus, tsiviilõiguslikust lepingust tulenevad vaidlused linna- või maakohtus. (Altnurme 2002, 39).

Vastavalt halduskoostöö seaduse §le 10 määratakse halduslepingus kindlaks nii halduslepingu pooled kui haldusülesanne ja selle täitmise rahastamise alused; samuti juriidilise või füüsilise isiku võetavate tasude arvutamise alused ja piirmäärad (kui kohane) ning muud seadusest tulenevad või haldusülesande täitmise korraldamiseks vajalikud muud tingimused.

Peale lõplikku kinnitust teatatakse tööttevõtjale tema valimisest ja teistele pakkujatele sellest, et nad ei olnud edukad. Lepingule, millesse on vajadusel muudatusi tehtud, kirjutavad seejärel alla mõlemad osapooled ja tööttevõtja esitab oma garantiid, kindlustuspoliisid ja üksikasjaliku töögraafiku.

### ***VI etapp: Halduslepingu täitmine ja järelvalve teostamine***

Pärast teenuse delegeerimist jääb kohaliku omavalitsuse ülesandeks järelevalve teostamine lepingu täitmise üle. Enamasti määratakse vastutav ametnik, kelle tööülesannete hulka lisandub kohustus kontrollida teenusepakkuja poolt esitatavaid aruandeid ning reageerida operatiivselt teenuse sihtgrupilt laekuvatele kaebustele. Selle nn projektijuhil volitused peavad olema selgelt kindlaks määratud. Ta peaks olema volitatud igapäevaseid otsuseid vastu võtma, aga mitte kinnitama lepingu pikendamist või hinnatõuse. Samas ei saa lootma jääda üksnes teenuse sihtgrupilt tulevatele tagasisidele, ega piirduda üksnes tegevus- ja finantsaruannete analüüsimisega, vaid tugineda enam klassikalistele meetoditele nagu juhuslik külastus, küsitlus jms, (vt ka Garaventa ja Tellefsen, 2001, 28-31). Tuleb rõhutada, et ka omavalitsus ise peab sõlmitud lepingut korrektselt täitma, näiteks tasuma teenuste eest õigeaegselt. (Altnurme 2002, 37)

Rahaliste vahendite ja väljamaksete kontrollimiseks tuleb sisse viia kindlad korraldused ning koostada selged juhised selle kohta, kuidas süsteemis kinnitusi antakse.

Kasutusele tuleks võtta regulaarsed aruanded töö edenemise kohta. Kõigi lepinguga seotud tegevuste kirjalikud aruanded on äärmiselt tähtsad tulevaste teenuslepingute sõlmimise seisukohast või juhul, kui lepingu suhtes tekib tööttevõtjaga juriidilisi vaidlusi.

Kasutusele tuleks võtta kvaliteedi- kui kvantiteedikontrolli meetmed. Kvaliteedikontrolli süsteem võib nõuda omavalitsust esindavate kvaliteediinspektorite

ametisse määramist. Sageli võib kvaliteedikontrolli mingis kindlas ulatuses teostada tööettevõtja, kes esitab kohalikule omavalitsusele vastavaid kvaliteediaruandeid. Sellisel juhul on vaja ainult etteteatamata kontrollkäike ja katsetusi. Kuna enamus maksetingimusi on seotud kvantiteediga, siis usaldusväärse ja täpse kvantiteedikontrolli süsteemi sisseaseadmine on äärmiselt tähtis.

Töö edenemise kontroll on samuti tähtis aspekt. Tööde ajakavast mahajäämise vältimiseks on vaja jooksvalt tööde edenemist kontrollida ja seda pidevalt algse ajakavaga võrrelda. Kui viivitustest on kujunemas probleem, siis oleks hea, kui sellised viivitused avastatakse juba varakult ning saaks asja parandamiseks operatiivseid meetmeid tarvitusele võtta.

Kui tööettevõtja teavitab lepingu täitmisest, siis viiakse tavaliselt läbi lõplik kontroll. Selle kontrolli ajal on esindatud mõlemad osapooled ning koostatakse nimekiri töödest, mis tuleb täiendavalt teostada. Kui ka need tööd on lõpetatud, võib tööettevõtja viimase makse kätte saada, kuid sellest arvestatakse maha kinnipeetav summa, millega kaitstakse omavalitsust hooldusperioodi jooksul ilmsiks tulla võivate vigade ja puuduste eest.

Peale lepingu täitmist on väga tähtis viia läbi lõpetatud lepingu hoolikas hindamine. Seda võib teha omavalitsuse siseselt, aga objektiivse ülevaate koostamiseks võib olla kasulikum mõne omavalitsusvälise organisatsiooni palkamine. Ülevaates peaks võrdlema avalike teenuste sisseostmisest saadud kogemusi endise teenuse osutamise süsteemiga.

Eeltoodu kinnitab veelkord Garaventa ja Tellefseni (2001, 28-31) manitsust: „teenuse üleandmine ei tähenda, et teenuse pakkumise eest seisab üksnes (uus) teenusepakkuja.“ Pigem kujuneb situatsioon, kus omavalitsusüksuse poolne teenuse üldmanageerimine eeldab tollest hetkest sootuks laiemat kompetentsispektrit.

Kuigi käesolev töö käsitleb teenuste üleandmise traditsioonilist mudelit, soovib autor põgusalt peatuda ka ühel teisel mudelil, mis Eestis, tõsi, sootuks vähe levinud. Kui traditsioonilise mudeli korral on lepingus detailselt kirjas, kuidas asju teha tuleb, siis **teostuskontraktimine** (ingl. k. *performance contracting*) on mudel, mille korral keskendutakse eeskätt tulemustele: lepingus fikseeritakse soovitud tulemused, jättes teenuseosutajale vabaduse otsustamiseks, *kuidas* neid tulemusi saavutada. Tasumine

teenuse osutajale toimub üksnes fikseeritud tulemuste saavutamise puhul. Traditsiooniline teenuse üleandmine baseerub teatavatel eeldustel (Behn ja Kant, 1999, 470-489). Esiteks, on ainult üks sobilik viis täitmaks lepingu eesmärki; üksnes omavalitsus teab seda täpselt ja fikseerib kõik vajaliku detailselt lepingus. Teiseks, teenuse osutaja soovib tellijat petta igal võimalikul moel, järelilikult on tellija mure kõiki neid võimalusi ette näha ja see ka lepinguga välistada. Kui siis teenuse osutaja peaks mingi "riuka" ikkagi leiutama, tuleb tellijal lepingut vastavalt täiendada. Ja nii lepingu pikkus, detailsus ning komplekssus üha kasvab. Kõrge reguleerituse tase on vajalik ka selleks, et lepingu täitmisega vahetult seotud ametnikud ebamoraalseid tegusid ei teeks. Paraku on kõrgel reguleerituse määral ka omad puudused, näiteks ei õhuta see teenuse osutajat lepingus fikseeritud eesmärkidest rohkemat saavutama. Miks? Sellepärast, et (lisa-) pingutuste eest talle auhinda ei anta ega ka karistata täiendava panuse andmata jätmise eest. Samas on traditsioonilisel teenuse üleandmise mudelil ka omad vourused. Selged reeglid, mis võimaldavad eelseisvaid lepingust tulenevaid arenguid ette näha, lisavad lepingupooltele kindlust. Kuna lepingus ja selle lisades on kõik detailideni kirjas, teab teenuse pakkuja täpselt, mida ta peab lepingutingimuste täitmiseks tegema. Niisiis tähendab traditsiooniline mudel mõlemale lepingu poolele suhtelist kaitstust, kindlustunnet ja minimeeritud võimalusi süüdi olekuks.

Kontrastina, teostuskontraktimine võib olla ohtlik ettevõtmine. Iseäranis sotsiaalteenuste korral võib soovitud tulemuste saavutamine raskendatuks kujuneda ja teenuse osutaja peaks sellisel puhul leppima tasuta jäämisega ... Seega on teostuskontraktimise korral tegu riskantse lepinguga, millega kaasneb palju vastutust ja vähe ennustatavust. On ka mõned vourused. Esiteks see, et mudel keskendub tulemustele, spetsiifiliste avalike eesmärkide saavutamisele. Teiseks julgustab teostuskontraktimine omavalitsusi suuremale koostööle teenuse osutajatega, mis on ka õige, sest eesmärgid ja vastutus nende saavutamise eest on siiski ühised.

Kokkuvõtteks, selle asemel, et maksta teenuse osutajale mingite sisendite kasutamise või protsessi läbimise eest, tähendab teostuskontraktimine tasumist üksnes tootlikkuse või spetsiifiliste resultaaside eest. Ka Martini hinnangul (2002, 55-71) toimub teenuste üleandmisel järjepidev nihe traditsioonilise kontraktimise juurest teostuskontraktimise suunas ehk „selle asemel, et rääkida teenuse osutajatele, kuidas peaks tööd läbi viima,

räägitakse nüüd oma soovidest tulemuste osas ja jäetakse tulemusteni jõudmise teed teenuse osutajate valida.“

Niisiis eksisteerib alternatiive mudeli valikul ja igal üksikul juhul langetatakse kohalikus omavalitsuses iseseisev otsus. Autor julgustab siinkohal omavalitsusjuhte teenuste üleandmisele innovaatilisemalt lähenema: tähtis on ikkagi tulemus, mitte protsess ise.

## **1.4. Kokkuvõte**

Esimeses alapeatükis peatus autor pikemalt avalike ülesannete olemusel, samuti fikseeriti avalike ülesannete põhiliigid. Avaliku halduse ülesanded jagunevad põhiosas riigi ja kohaliku omavalitsuse ülesanneteks. Avalike ülesannete liigituse kahe põhilise alusmudelina tuntakse monistlikku ja dualistlikku mudelit. Monistliku mudeli kohaselt on kohalikud omavalitsused kohustatud oma territooriumil täitma kõiki avalikke ülesandeid oma vastutusel, kui seadus ei sätesta teisiti. Dualistliku mudeli kohaselt tuleb kohaliku omavalitsuse ülesannete osas eristada omavalitsuslikke ülesandeid ja riiklikke ülesandeid. Omavalitsuslikud ülesanded kuuluvad kohaliku omavalitsuse omapädevusse ehk olemuslikku pädevusse; riiklikud ülesanded pannakse kohalikule omavalitsusele aga seadusega ja need kuuluvad üle kantud pädevusse. Omavalitsuslikke ülesandeid liigitatakse mitmeti. Autori hinnangul on keskne omavalitsuslike ülesannete liigitamine vabatahtlikeks ja kohustuslikeks ülesanneteks. Vabatahtlikud omavalitsuslikud ülesanded on sellised, mida kohalik omavalitsus ei ole kohustatud täitma, mida ta aga igal ajal võib endale täitmiseks võtta. Kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded on aga sellised omavalitsuslikud ülesanded, mille täitmist riik lähtuvalt seadusandlusest ja kõrgendatud avalikust huvist kohalikult omavalitsuselt nõuab. Põhimõtteliselt on kohalik omavalitsus kohustuslike omavalitsuslike ülesannete puhul vaba otsustama üksnes seda, kuidas ülesannet täita, mitte aga seda, kas seda teha.

Teine alapeatükk käsitles avalike teenuste üleandmist. Esmalt peatus autor avalike ülesannete üleandmise mudelitel (4). Esimese mudeli korral toimub avaliku võimu pädevusega ülesannete üleandmine eraõiguslikele isikutele, kes muutuvad sellega haldusekandjateks ning teostavad ülesandeid enda nimel. Selliste ülesannete



üleandmise volitus saab tuleneda üksnes seadusest, mistõttu üleandmine toimub kas seadusega või seaduse alusel haldusakti või halduslepinguga. Võimupädevusega ülesannete üleandmine eeldab riikliku järelevalve sätestamist nende täitmise üle, samuti vastutuse probleemi lahendamist. Teise mudeli puhul toimub avalike ülesannete üleandmine riigi või omavalitsusüksuste või teiste avalik-õiguslike juriidiliste isikute poolt moodustatud eraõiguslikele isikutele. Tegemist on nn eraõiguslikult organiseeritud haldusega ja formaalse avalike ülesannete üleandmisega. Seega üleandmine toimub eraõigusliku juriidilise isiku asutamisega ja see eraõiguslik isik jääb siin avalik-õiguslikesse kätte. Näidetena võib siin esile tuua omavalitsuste poolt haiglate haldamiseks moodustatavad eraõiguslikud juriidilised isikud (sihtasutused, aktsiaseltsid). Kolmas mudel tähendab avalike ülesannete üleandmist eraõiguslikele isikutele, kusjuures riik või omavalitsusüksus tagab ülesande täitmise ja järelevalve. Seda mudelit tuntakse nii lepingulise delegerimisena kui ka avalike ülesannete funktsionaalse üleandmisena. Mudeli kohaselt võib teenuse osutaja olla küll äri- või kolmandasse sektorisse kuuluv eraõiguslik juriidiline isik, kuid teenuse korraldamise, järelevalve ning kättesaadavuse eest jääb vastutama ikkagi kas kohalik omavalitsus või riik. Teenuse osutamine tagatakse avaliku sektori institutsiooni ja teenusepakkuja vahel sõlmitava halduslepinguga, mis reguleerib vastastikuseid õigusi ja kohustusi. Neljandas mudelis toimub avalike ülesannete üleandmine eraõiguslikele isikutele ning ülesannete täitmise allutamine täies ulatuses vabale konkurentsile. Tegemist on nn materiaalse avalike ülesannete üleandmisega ehk teenuse erastamisega. Avalik sektor võõrandab seeläbi seni tema poolt täidetud funktsiooni, jättes selle täitmise turujõudude reguleerida. Põhiliselt on Eestis sellest mudelist lähtunud riigi ja kohaliku omavalitsuse äriühingute erastamisel. Käesoleva uurimustöö kontekstis on eeltoodud mudelitest tähelepanu all eelkõige lepinguline delegerimine ehk *avalike teenuste üleandmine* (3. mudel). Avalikus halduses mõistetakse lepingulise delegerimisena avaliku teenuse osutamise üleandmist lepingulisel teel äri- või kolmanda sektori subjektile tingimustel, kus avalik sektor tagab teenuse osutamise, säilitades nii teenuse järelevalve- kui ka finantseerimisfunktsiooni.

Autor võttis kokku lepingulise delegerimise põhilised eeldused (lk 21). Esiteks, teenuse kättesaadavus ja kvaliteet ei tohi väheneda. Teiseks, teenuse universaalsuse säilitamine. Kolmandaks, teenusetarbijailt võetava tasu suurus peab jääma avaliku võimu otsustada. Neljandaks, haldusorgan peab tagama delegerimisprotsessi läbipaistvuse. Viiendaks, delegeritud teenuse suhtes tuleb teostada järelevalvet. Samuti

üleandmise protsessi komponendid, milleks on turu hindamine ja delegeerimisega kaasnevate kulude analüüs; teenuse delegeerimisega kaasnevate riskide hindamine ja lepingulise delegeerimise mõju personalile.

Kolmas alapeatükk keskendus teenuste üleandmise protsessile. Etapid, mida autor lähemalt kirjeldas, olid teenuse kirjelduse koostamine, pakkumise vormi koostamine, avaliku konkursi korraldamine, saabunud pakkumiste hindamine, halduslepingu ettevalmistamine ja sõlmimine ning halduslepingu täitmine ja järelevalve teostamine. Autor mõõnis, et protsessi jaotamine etappideks on mõnevõrra tinglik. Käesolevas töös kirjeldatud jaotus etappideks baseerub eeskätt Eestis avaldatud teenuste üleandmise kirjeldustel, tagamaks rakenduslikumat ülevaadet avalike teenuste üleandmise protsessist.

Eesti kohalikud omavalitsused on kasutanud teenuste lepingulist delegeerimist sellistes valdkondades nagu sotsiaalhoidus, ühistransport, veevarustus ja kanalisatsioon, prügiveedu, koolieelsed lasteasutused, huviala- ja spordikoolid, aga ka näiteks parkimiskorraldus ja rannavalve. Võib väita, et teenuste üleandmisel on Eesti kohalikes omavalitsustes märkimisväärne roll. Erinevatel hinnangutel umbes 15–25% omavalitsuse eelarvetest hõlmavad lepingulisel alusel teenuseid osutavatele firmadele ja füüsilisest isikust ettevõtjatele väljamakstavad summad. Tänapäevase seisuga on peamiselt erasektorile üle antud enamik kasumitootvatest ettevõtetest, vähem silmapaistev on trend sotsiaal- ja teistes vähese kasumilootusega valdkondades. Avaliku võimu peamiseks partneriks on erasektor, sotsiaalvaldkonnas hakkab tugevnema ka kolmas sektor. Peaasjalikult on lepingupartnerite näol tegu kohalike ettevõtjatega, suuremates linnades tuleb kõne alla ka teenuse ostmine väliskapitalil põhinevatelt rahvusvahelistelt firmadelt.

(Aaviksoo, 2000, 508-517): Linna või valla funktsioonide lepinguline delegeerimine eeldab avaliku raha kasutamist (toimedes omavalitsusüksuse eelarveliste vahendite arvel) ning poliitilist otsustust (otsuse delegeerimiseks peab langetama valla- või linnavolikogu või-valitsus). Seega on olemas eeldused võimaliku korrupsiooni tekkeks. Seda enam, et lepinguline delegeerimine õigusliku kategooriana on välja töötamata ning vastavasisuline (praktikas ometi laialdaselt levinud) tegevus toimub peamiselt omavalitsusüksuste endi parema äranägemise kohaselt. Ühised printsiibid ja protseduurireeglid teenuste lepingulisel üleandmisel puuduvad, muretseb ka Merusk (2000), kes kritiseerib eraõiguslike juriidiliste isikute asutamist ja nende

funktioneerimisega seonduvat: „Nii näiteks puudub ühtne lähenemine tervishoiuasutuste organisatsioonilise vormi valikul. Praktikas kohtab nii sihtasutusi, osaühinguid, aktsiaseltse kui ka mittetulundusühinguid, mis muudab tervishoiukorralduse süsteemi väga kirjuks. Igaühel nimetatud vormidest on omad head küljed, mis suuremal või vähemal määral on sobilikud tervishoiuteenust osutavale haiglale.“ Sama tendents valitseb näiteks soojamajanduses, kus katlamajad ja soojavõrgud on üle antud omavalitsuse poolt moodustatud äriühingutele, millised mõnikord erinevatel põhjustel ei majanda endid ära. „Tegemist on valdkonnaga, mis on determineeritud kõrgendatud avaliku huvi poolt. Tulenevalt KOKSist on omavalitsusüksuse ülesandeks korraldada elamu- ja kommunaalmajandust, seega ka vastava äriühingu pankrotistumisel ei vabane omavalitsusüksus selle ülesande täitmisest.“ Merusk (2000, 505)

Siegeli (1999, 365-388) järgi saab „rahvusvaheliste uuringute tulemusel . . . väita, et teenuse üleandmisega saavutab keskmiselt 8-14% kulude kokkuvõidu ja seda sõltumata sellest, kas teenuse osutamine läks üle erasektorile või omavalitsuse-sisesele kontraktorile. Seega mõnel pool väidetud 20%-line sääst ei ole kuigi reaalne“. Teenuste lõikes on kulude kokkuvõid erinev; „kõige suurem edu on saavutatud puhastusteenuste ja prügimajanduse alal. Omavalitsuse puhul on kulude kokkuvõid väiksem kui keskvalitsuse puhul. Austraalias ja Suurbritannias olid tulemused praktilised samad, aga märkimisväärselt paremad kui USAs.“ (Siegel, ibid)

Järgnevalt toob autor kokkuvõtvalt ära paradigmad, milliseid erialases kirjanduses teenuste üleandmise tulemusi käsitledes rõhutatakse:

*Konkurents*, sõltumata teenuse osutaja juriidilisest vormist, on peamine faktor teenusega seotud kulude vähendamiseks ja kontrolliks. Ja vastupidi, konkurentsi nappus põhjustab ebaefektiivsust ja kõrgeid kulusid (elektrienergia, vesi ja kanalisatsioon). Teenuse üleandmine ei saa olla *kuluefektiivne*, kui on vähe pakkujaid, kui eesmärgid on raskesti defineeritavad või kui tehnoloogiad on ebamäärased. Vastupidised variandid juhivad eduka teenuse üle andmiseni (sotsiaalteenused, jäätmehooldus).

Omavalitsused üldiselt näevad teenuste üleandmises alternatiivi, et väheneva või konstantse eelarvemahu juures tulla toime elanike kasvavate nõudmistega (Siegel, 1999, 365-388). Paljudes maades on pikk väljakontraktimise kogemus, kuid suhteliselt

väikese võistleva pakkumise kaasamisega. Väljakontraktimine rajaneb pigem traditsioonidel ja vastastikusel usaldusel kui võistleva pakkumisel.

Omavalitsused on tihti *poliitilise dilemma* ees, kus teenuse osutaja kvaliteet ei ole aktsepteeritav, aga samas valitseb võimetus osta kõrgekvaliteetset teenust sisse omavalitsuse "seest". Teenuse osutamise arendamine on iseäranis komplitseeritud siis, kui omavalitsusel puudub tahe (eraldi/piisavalt) maksta raskesti teenindatavate tarbijate eest.

*Madala maksumusega pakkumised* kipuvad perspektiivis teenuse kvaliteeti kahjustama; selliste pakkumiste korral kiputakse kehtivat lepingut (korda) muutma, et omadega välja tulla. Madala maksumusega lepingud eeldavad eriti põhjalikku tingimuste defineerimist; säärase lepingute administreerimine on sageli keerukam. (Cotts, 2003, 28)

Ühe olulisema puudusena võib välja tuua korrektsete *teenusekirjelduste puudumise*. Teenusekirjeldus on väga oluline komponent sõlmitavas lepingus, mistõttu selle puudumine toob kaasa ebamäärasuse vastastikuste ootuste fikseerimisel teenuse suhtes. Teenusekirjeldusega kaasnevalt esineb probleeme ka delegeerimist reguleeriva lepinguga. Kuna avalike teenuste puhul on paljudel juhtudel tegemist haldusõigusliku suhtega, siis tuleb eelistada *halduslepingu* sõlmimist. Samas on esinenud juhtumeid, kus haldus- või ostu- müügilepingu sõlmimise asemel on piiratud vaid rendilepinguga vastastikuste õiguste ja kohustuste fikseerimisel.

Probleemne on samas ka omavalitsuste poolt teostatava *kvaliteedikontrolli* ulatus delegeerimise-järgselt. Teenuste kvaliteedi hindamisel lähtutakse eelarveliste võimaluste piiratusest ega seata teenusepakkujatele selgeid standardeid, millele teenus peab vastama. See võib lepingulise suhte puhul kaasa tuua teenuse kvaliteedi languse, ehkki ka avalikus sektoris tervikuna ei pöörata piisavat tähelepanu teenuse kvaliteedile. Standardiseeritud nõuded avalike teenuste kvaliteedile on seetõttu pigem erand kui reegel.

*Kapitalimahukad teenused* kipuvad olema *omavalitsuse poolt osutatuna kallimad* kui erasektori poolt (elamumajandus, heitvete käitlus, veevarustus, ühistransport).

Kui teenuste osutamine on omavalitsuselt üle läinud ja teenuse osutamise *kvaliteet* sellest paremaks ei ole muutunud, on põhjuseks sageli puudulik eeltöö teenuse üleandmisel. Kontraktimise eelne töö kätkeb endast mitmeid tegevusi, sh teenuse arendamist majasiseselt.

*Kohalik omavalitsus on teenuse hinna dikteerija.* Võistupakkumistega kaasnevaks probleemiks Eesti omavalitsusüksustes, eriti maapiirkondades, on teenusepakkujate vähesus ning konkurentsi puudumine. See toob kaasa olukorra, kus sisuliselt otsustavad valla/linnajuhid, kui palju nad on valmis konkreetsele teenusele raha kulutama.

Seega on *avaliku rahastamise stabiilsus* kriitilise tähtsusega kvaliteetse teenuse osutamisel. Teenuste kadumist ebapiisavast finantseerimisest tulenevalt võib osaliselt pidada *nn perifeersete teenuste* probleemiks. Perifeersete teenuste all võib mõista teenuseid, mille osutamine ei ole seadusandlusega tehtud otseselt kohustuslikuks omavalitsuse jaoks või mis ei oma omavalitsusjuhtide arvates avalikkusele olulist tähendust. Teenuste kadumist põhjustab samas ka omavalitsusüksuse kehv rahaline seis, mis tuleneb nii kehtivast omavalitsuste finantseerimise korrast kui ka avaliku sektori ebapiisavast rahastatusest üldiselt.

Kuidas üldse hinnata edu või ebaedu teenuste delegeerimisel? Hodge (1999, 455-469) toob välja 5 dimensiooni, need on majanduslik, sotsiaalne, demokraatlik, seadusandlik ja poliitiline teostus (ingl. k. *performance*). Majanduslik hõlmab suurenenud konkurentsi, majanduslikku efektiivsust, suurenenud tulisid, erasektori kasvu. Sotsiaalsesse dimensiooni on kätketud kogukonna parem teenustega varustus, madalamad hinnad, suurem valik. Demokraatlik dimensioon tähendab avatust ja ühiskonnas aktiivsete kodanike määra suurenemist. Juriidiline dimensioon määratleb kontraktimise seaduspärasust ombudsmani kaudu (Eestis osaliselt Riigikontrolli kompetents). Poliitiline dimensioon sisaldab endas usaldust ettevõtluskeskkonna suhtes, vähenenud korrupsiooni, tasakaalustatud eelarvepoliitikat.

Kokkuvõttes autor nendib, et kõiki teenuseid on võimalik üle anda / sisse osta, aga mõned on lihtsalt paremad kandidaadid (eeskätt need teenused, milliste osutamisele saab seada selge eesmärgi; mis on hästi mõõdetavad ja monitooritavad). Kuidas Harjumaa kohalikud omavalitsused avalike teenuste üleandmise praktikat hindavad, sellest allpool.

## 2. KÜSITLUSE KIRJELDUS JA TULEMUSTE ANALÜÜS

Käesolev peatükk käsitleb uurimisobjektide ja –meetodite kirjeldust. Fikseeritakse eesmärk, kirjeldatakse meetod ja püstitatakse probleem. Lugeja saab ülevaate uurimuses osalejatest, küsitlusankeedi komponentidest, samuti respondentide tagasisidest. Harjumaa kohalikest omavalitsustest osales uuringus 19 omavalitsust 24st. Tallinna linna välja jätmise tingis soov välistada mastaapidelt liialt eriline omavalitsusüksus ülejäänud suhteliselt ühtlasest valimist. Uurimuse läbiviimise ja tulemuste analüüsimisega kaardistab autor mõnevõrra heitliku delegerimismaastiku Harjumaal, toob välja peamised probleemid ja kitsaskohad ning pakub välja võimalikke lahendusteid.

### 2.1. Probleempüstitus ja osalejad

Käesolevas uurimustöös on autor korduvalt rõhutanud, et Eesti omavalitsusüksused täidavad paljusid ülesandeid alates planeerimisest lõpetades spordiväljakute hooldamisega. Lisaks võib neile omistada mitmeid sotsiaalmajanduslikke rolle nagu (Kala, 2001, 4): *koolitaja* (alus -, põhi – ja keskhariduse kindlustaja), *investor* (sotsiaalsete, tehniliste ja informatsiooniliste infrastruktuuride arendaja), *ettevõtja* (kommunaalmajanduse korraldaja), *valitseja* (piirkonna haldaja) ja *teenindaja* (piirkonna elanike teenindamine sotsiaalhoolekande, kultuuri, spordi jm. alal). Kõik need rollid vajavad nii kvalitatiivset (teenuste liigid, kvaliteet), kvantitatiivset (saavutatud tulemused, rahuldamata vajadused, olemasolevad ressursid) ja süsteemset (tulemuste ja kulutuste suhe, struktuurid, arengutasemed ja –tempod, konkurentsivõime jne.) hindamist. Kala jätkab: “Põhimõtteliselt oleks võimalik igale omavalitsusüksusele koostada kolm põhireitingut – arengureiting, haldusreiting ja elukvaliteedi reiting, millede integreerimine annaks linna või valla konkurentsivõime koondd hinnangu (Kala 2001, 26).

Niisiis võib hinnata erinevaid aspekte ja teha seda erinevate kriteeriumide alusel. Käsitleva uurimuse eesmärgiks oli selgitada välja kohaliku omavalitsuse funktsioonide lepingulise delegerimise ulatus, praktika ja mehhanismid Harjumaa

omavalitsusüksustes. Töös kasutatavaks meetodiks oli küsitlus, mille viis 2003. aasta aprillis läbi magistritöö autor. Küsitluse peaesmärgiks oli välja selgitada omavalitsusüksuste praktika oma funktsioonide delegeerimisel: delegeeritavate ülesannete spekter, olemasolevad ja potentsiaalsed partnerid, delegeerimise mehhanismid ja kord.

Küsimustik (vt lisa 1) koosnes 19st küsimusest, jaotatuna 3 blokki. Esimesse blokki kuuluvad küsimused puudutasid teenuste delegeerimise hetkeseisu ja tuleviku väljavaateid ning omavalitsusjuhtide hinnanguid nendes küsimustes. Teine blokk käsitleb munitsipaalomandi haldamist ja hooldamist, kus autor palus respondentidel hinnata ühiskondlike hoonete haldamise ja hooldamise korraldust esindatavas omavalitsusüksuses. Kolmanda bloki küsimused täpsustasid omavalitsusüksuse ja respondendi karakteristikuid. Selline rõhuasetus munitsipaalomandi haldamisele-hooldamisele oli autori poolt taotluslik, sest Harjumaa kohalikel omavalitsustel on keskmiselt 9 hallatavat asutust, mis tähendab mahukat kinnisvaraportfelli, millise haldamine ei peaks autori hinnangul olema omavalitsuse strateegiline ülesanne. Kuidas omavalitsused ise probleemile vaatavad, sellest allpool.

Autor saatis küsimustiku koos kaaskirjaga laiali elektronposti vahendusel 24le Harjumaa omavalitsusele, s.o kõikidele Harju maakonna omavalitsustele v.a Tallinna linn. Tallinna linna välja jätmise tingis soov välistada mastaapidelt liialt eriline omavalitsusüksus ülejäänud suhteliselt ühtlasest valimist. Kuigi valim sai koostatud selgepiirilisel regionaalsuse printsiibil, ega hõlma juhuslikult valitud omavalitsusüksusi üle terve vabariigi, peaks see sellele vaatamata andma ülevaate kogu Eesti omavalitsusülesannete delegeerimise praegusest praktikast. Konkreetse vastaja tasandilt vaadatuna on tegu nn juhiküsimustikuga, kuna uurimuse sisuks olevate operatiivotsustuste tegemine on/peaks üldjuhul olema kõrgeima astme omavalitsusametnike (valla-/linnaomavalitsuse liikmed) pädevuses. Enne küsimustiku (lõplikku) välja saatmist korraldas autor ka testi, paludes isikuliselt kolmel Harjumaa omavalitsustegelasel hinnata küsimustiku projekti.

Harju maakond asub Põhja-Eestis, hõlmates Soome lahe rannikuala Keibu lahest Eru laheni ning ulatudes merest kuni 56 km kaugusele. Maakonna maismaaosa piirneb

Lääne-, Rapla-, Järva- ja Lääne-Virumaaga. Harju on pindalaga 4333 km<sup>2</sup> suuruselt teine maakond Eestis. Elanike arvu poolest on Harju kõige suurem maakond Eestis.

Käesoleval ajal on Harju maakonnas 25 omavalitsusüksust, nendest 6 linna: Tallinn, Maardu, Keila, Saue, Paldiski ja Loxsa. Maakonnas on 1 vallasisene linn – Kehra ja 395 küla.

Asustus on piirkonniti väga ebaühtlane: kui Viimsi vallas on faktiline asustustihedus 102,6 in/km<sup>2</sup> ning Aegviidus 91,75 in/km<sup>2</sup>, siis Padise (5,4 in/km<sup>2</sup>) ja Kõue (6,1 in/km<sup>2</sup>) vallad on asustatud hõredalt. Tallinnas ja Tallinna lähiümbruse omavalitsustes - Harku, Saue, Saku, Kiili, Rae, Jõelähtme ja Viimsi vallas ning Maardu ja Saue linnas - elab ligi 90% Harju maakonna elanikest, samal ajal moodustab nimetatud piirkond vaid 30% maakonna territooriumist. Maakonna keskmine asustustihedus on 124,5 in/km<sup>2</sup>, Harjumaal (Tallinnata)<sup>2</sup> 28,5 in/km<sup>2</sup>, kusjuures Eesti keskmine asustustihedus on 33,2 in/km<sup>2</sup>.

Harjumaal on 65 esmatasandi mõjukeskust (asulas asub kool, kauplus ja sidejaoskond või vähemalt kaks neist). Teise tasandi mõjukeskuste kujunemisel on oluline roll lisaks esmatasandi näitajatele veel ka teedevõrgu olemasolul ja transpordiühendusel. Seda arvestades on Harjumaal 22 teise tasandi mõjukeskust, 4 koostööpiirkonda ja maakonna piiri ületav Tallinna mõjupiirkond.

Harjumaa omavalitsustel on 221 hallatavat asutust, keskmiselt 9 asutust iga 24 omavalitsusüksuse kohta. (Allikas: Rahandusministeerium; seisuga 01.04.2003.a). Omavalitsused osalevad aktiivselt ka ettevõtluses, omades osalusi erinevates äriühingutes. Vastavalt Äriregistri andmetele on seisuga 01.04.2003.a. Harjumaal 43 äriühingut, mis kuuluvad 100% omavalitsustele. Lisaks veel sellised, kus omavalitsuse osalus on väiksem kui 100%. Enamuse äriühingute põhitegevusala on kas kommunaalteenuste või haldus- ja hooldusteenuste osutamine. Autori hinnangul on sedavõrd mahukate kinnisvara- ja aktsiaportfellide haldamine vaevanõudev ülesanne. Sellise informatsiooni evimine ja teadvustamine oli üks jõulisemaid signaale käesoleva teema käsitlemise vajalikkusest.

Küsitletavate valikul lähtus autor regionaalsuse printsiibist, st küsimustik saadeti kõikidele Harjumaa omavalitsustele – peamiselt vahetult omavalitsusjuhtidele – elektroonilisel teel. Autorile laekus tagasi 19 vastust 24st, seega 79 %.

---

<sup>2</sup> Siin ja edaspidi tähendab „Harjumaa“ Harju maakonda, välja arvatud Tallinna linn.



Uurimuses osalesid (st küsimustikule vastasid) kokku 19 omavalitsusüksust, valdadest Aegviidu, Anija, Jõelähtme, Keila, Kernu, Kose, Kuusalu, Loksa, Padise, Raasiku, Rae, Saku, Saue, Vasalemma ja Viimsi vald ning Keila, Maardu, Paldiski ja Saue linnad. Osalejate iseloomustamiseks on tabelis (lisa 2) toodud andmed nagu omavalitsuse elanike arv, tulumaks elaniku kohta kroonides, ettevõtete arv 100 elaniku kohta ja hallatavaid asutusi kohaliku omavalitsuse kohta.

Autor mõonab, et Eesti hetkeolukorra adekvaatseks peegeldamiseks peaks küsitlus hõlmama võimalikult paljusid erinevaid omavalitsusüksusi. Samas oli autori taotlus kaardistada ühe konkreetse regiooni omavalitsuste teenuste delegeerimise praktika ja selle baasil teha järeldusi tulevikusuundumusteks. Hoolimata sellest, et Harju on nn pealinna regioon, leidub ka siin eri arengutaseme, elanike arvu ja eelarve mahuga omavalitsusüksusi. Seega peaks üldpilt olema igati võrreldav teiste Eesti regioonidega. Kuidas kohalike omavalitsuste esindajad ankeedis toodud küsimustele vastasid, kirjeldab autor alljärgnevas alapeatükis.

## **2.2. Küsitlustulemuste kokkuvõte**

Alljärgnev on katse küsitlustulemuste alusel üldistusi tehes kaardistada mõnevõrra heitlik delegeerimismaastik, välja tuua peamised probleemid ja kitsaskohad ning pakkuda välja võimalikke lahendusi. Küsimused, mille vastustele tuginedes on käesolev kokkuvõte koostatud, on ära toodud magistritöö lisa nr 1.

### **Küsimustiku kohaliku omavalitsuse blokk**

Suurima grupi küsimustikule vastanutest -6- moodustasid 4000-5999 elanikuga omavalitsuste esindajad. Nende järel võrdselt kolme vastanuga omavalitsused, kus vastavalt 2000-3999 ja 6000-7999 elanikku. Kaks vastanut oli nii 1000-1999 elanikuga omavalitsusüksuse kategoorias kui ka 8000-9999 elanikku ning 10 000 ja rohkem. Üks ankeedi tagastanu sellele küsimusele ei vastanud.

Kümnel juhul oli vastajaks vallavanem ja ühel linnapea, kuuel juhul abilinnapea / -vallavanem, ühel vallasekretär ja ühel osakonna juhataja.

Vastanute haridustee on üldjuhul tipnenud kõrgharidust tõendava diplomi omandamisega (11 juhtu); 3 korral keskharidusega (sh 2 lõpetamata kõrgharidust). Kaks vastanut märkisid ära keskerihariduse, kaks rakendusliku kõrghariduse ja üks jättis vastamata.

Vanusegruppidest oli esinduslikum (9 esindajat) 46-55 aastaste grupp, teise positsiooni hõivasiid vastanud vanuses 25-35 aastat (4 juhtu), kolmandaks positsioneerisid end 36-45 aastased 3 vastanuga. Üks vastanu liigitus 56-65 aastaste gruppi, üks respondent ei vastanud ja üks osutus nooremaks kui autori poolt välja pakutu seda võimaldas – 22 a.

### **Küsimustiku teenuste lepingulise delegerimise blokk**

Küsimusele "Kes osutavad Teie omavalitsuses avalikke teenuseid erasektori poolt?" märgiti vastuseks hulgaliselt erinevaid äriühinguid.

Veevarustuse ja kanalisatsiooni valdkonnas on omavalitsusüksuste partneriteks OÜ Soveska, OÜ Loo Vesi, OÜ Kostivere Elamuhooldus, AS Keila Vesi, AS Segerg, AS K-U Mell, AS Kuusalu Energia, OÜ Kuusalu Soojus, OÜ Kolga Soojus, OÜ Padise Soojus, OÜ Paldiski Vesi, OÜ Raven, AS Maardu Vesi, AS Saku Maja, AS Tallinna Vesi, OÜ Vasalemma Vesi, AS Viimsi Vesi, AS HV Käitlus, OÜ Velko AV, OÜ Kermot, AS Tuula Talu, AS Kindlus, AS Kovek, Pilliroo Veeühistu, AS Tallinna Vesi, AS Desor.

Sotsiaalteenuste osutajatena nimetati selliseid organisatsioone nagu Keila Sotsiaalkeskus, OÜ Karjaküla Sotsiaalkeskus, OÜ Raasiku Ambulatoorium, Sakus FIE, AA Hooldekodu AS, AS Rannapere jt.

Jäätmemajanduses on omavalitsuste põhilised partnerid AS Ragn Sells (märgiti 10 korral), AS Vaania (6 korral), OÜ Cleanaway (6 korral) ja OÜ Radix Hooldus (3 korral). Nimetati veel Cleanaway Keila, I.V.A.P.G. AS, Harko, OÜ Prügivedu, OÜ Veemus, Adelan Prügivedu (kahel korral), OÜ Prügivedu, OÜ Üksi.

Teede ja tänavate korrashoiu eest seisavad OÜ Üle (5 vastanut), FIE Reimo Noor, AS Agrovaru, OÜ Cleanaway Keila, Vallateenuse OÜ, AS Kumari, Padise Grupp, Talbrex OÜ, OÜ Paldiski Kinnisvarahaldus, AS Kiirkandur, AS Teede REV 2, TÜ Seiker, AS Saku Ait, AS Saku Maja, OÜ Saumer, AS Keva, OÜ Soomer Auto, VA Vaheko, AS Kovek, AS Tarn, OÜ Kalsep, OÜ Maardu Linnahooldus, AS Fiord-Insener jt.

Munitsipaalomandi haldamise ja hooldamise valdkonnas tehakse koostööd ettevõtete ja asutustega nagu OÜ Radix Hooldus, AS Saku Maja, Saue Linnavaraamet, AS Kovek, spordiklubid, OÜ Kuusalu Soojus, OÜ Kolga Soojus, VA Vaheko, OÜ Velko AV, OÜ Kermot, Keila linn, osalisalt ka Keila Linnavara Haldamise Asutus, AS Segerg, OÜ Viimsi Haldus, AS Maardu Kinnisvarahaldus.

Märgitud äriühingute senist tegevust hinnati üldiselt heaks. Kõige rohkem ollakse rahul sotsiaalteenuste ja jäätmemajanduse valdkondades avalikke teenust osutajate – äriühingutega: 5-punkti skaalal anti neile keskmiselt vastavalt 4,0 (üheksa vastanut) ja 3,6 punkti (19 vastanut). Munitsipaalomandi haldamine ja hooldamine ning teede ja tänavate korrashoid said mõlemad hindeks 3,4 (vastavalt 11 ja 18 vastanut). Pisut tagasihoidlikumalt hinnatakse veevarustuse ja kanalisatsiooni-ettevõtjate tööd: 5-punkti skaalal 3,3 (17 vastanut). Hindega „4“ peeti silmas ühistransporti, soojamajandust, kultuuri, sporti, kalmistute hooldamist (a 1 vastaja). Turvalisusele pandi ühelt hindajalt hinne „3“. Soovi korral sai oma hinnanguid toetada ka märkusega, ühes märgiti ära, et madalad hinded tulenevad konkurentsi puudumisest.

Teenuste lepingulise üleandmise tuleviku osas ollakse suhteliselt optimistlikud: 16 vastanut 19st leidis, et tegu on „pigem kasvava tendentsiga“. Mitte keegi ei hinnanud tendentsi „pigem kahanevaks“, 3 vastanut „ei osanud öelda“ (sh 1 jättis vastamata).

Potentsiaalselt üleantavate teenustena erasektorile nimetati munitsipaalomandi haldamist ja hooldamist (8 korda), sotsiaalteenuseid (4 korda), veevarustust ja kanalisatsiooni (4), heakorda (3), jäätmemajandust (2), teede ja tänavate korrashoidu (2). Ühel korral märgiti ära ka sadam, ühistransport, teed, soojamajandus, toitlustamine koolides-lasteaedades.

Kolmandat sektorit peeti potentsiaalseks eeskätt sotsiaalteenuste korral (7 hinnangut). Nimetati ka: raamatukogud, muuseum, sadam, prügimajandus, heakord. Kaks respondenti jättis sellele küsimusele vastamata. Üks täiendas oma hinnanguid kokkuvõtlikult nii: „Kogu tasuline teenus tuleks anda erasektorile. Sotsiaalteenus peaks jääma omavalitsusele“.

Küsimusele teenuse üleandmiseks tarviliku initsiatiivi kohta märkis 10 vastanut, et initsiatiiv on olnud „omavalitsuse poolne“, kaks, et initsiatiiv on pärinenud „väljapoolt omavalitsust“ (äriühingult, kolmanda sektori ühenduselt). Neli respondenti leidis, et initsiatiiv on olnud nii omavalitsuse poolne kui omavalitsuseväline. Kaks jättis vastamata ja ühe meelest „igasugune initsiatiiv“ puudub.

Huvigruppide mõju, kes on huvitatud ülesande üleandmisest/ülevõtmisest, hinnati üldiselt keskmiseks (4 arvamust) või arvestatavaks (2). Samas kolme vastaja meelest on huvigruppide mõju peaaegu olematu ning koguni kümnel juhul märgiti, et ei oska vastata (või jäeti vastus märkimata).

Autorit huvitas ka teenuste üleandmisega seonduvate riskide teadvustamine. Potentsiaalsete riskidena toodi välja kõige enam teenuse kallinemine (omavalitsusele ja/või inimestele) – 10 korral ning teenuse kvaliteedi halvenemine – 5 juhul. Muret tunti ka ettevõtete nõrkuse ja ebastabiilsuse pärast (3 vastust) ning järelevalve üle (2 juhtu). Ühel korral märgiti ära: omavalitsuse nõrk haldussuutlikkus; kolmanda sektori nõrkus; riigihangete seadus; nõrgad lepingud; edasise rahastamise teema; tööhõive vähenemine; konkurentsi puudumine. Lisaks kommenteeriti veel, et „lühikese tähtajaga lepingud on kallid ega motiveeri pakkujat, pikad lepingud on riskantsed; hirmu tuntakse selle ees, et ollakse liiga väikesed tellijad ja meie teenindamine ei ole prioriteetne“. Ning veel: „Eialgu oleks ilmselt vajalik siiski 51% osalus strateegiliselt tähtsaid teenuseid osutavates äriühingutes.“ Kolm respondenti jättis sellele küsimusele vastamata.

### **Küsimustiku munitsipaalomandi haldamise ja hooldamise blokk**

Ühiskondlike hoonete (omavalitsuse eelarvest ülalpeetavate) haldamise ja hooldamise korraldust kirjeldati lühidalt alljärgnevalt: „Allasutustel on oma eelarves vahendid, millega allasutuse juht korraldab kogu hoone haldamist ja hooldamist (lisaks muidugi hoonesisene tegevus). Kapitaalremonte ja suuremaid remonttöid korraldab valla-linna vastav struktuuriüksus.“ Ühte gümnaasiumi haldab selleks eraldi loodud haldusasutus ja ühel omavalitsusel on „noor idee asutada valla kinnisvara haldamiseks haldus- ja hooldusettevõtte.“

Munitsipaalomandi haldamise ja hooldamise hetkeseisuga ollakse üldiselt rahul, tulemusi kehvaks ei pidanud ükski vastanutest. Kuus olid tulemustega „rahul“; viie vastanu meelest olukord „võiks parem olla“. Samuti viie vastanu hinnangul on tulemus „keskmine (käib kah)“ ja kolm ankeedi tagastanud jättis sellele küsimusele vastamata.

Palvele täpsustada oma hinnangut (ehk mis võiks olla teisiti), toodi välja - lisaks levinud nurisemisele raha nappuse üle: „Ruumide maksimaalne kasutamine, eriti

koolide ja rahvamajade puhul“; „Tõenäoliselt on erinevate hoonete/objektide haldamis- ning hoolduskulud väiksemad ühtse organiseerimisega ning kulude minimeerimise huviga“; „Projektid, mis on esitatud olukorra parendamiseks, võiks leida rohkem rahastamist.“

Leidus nii enesekriitikat („puudub efektiivne linnajuhtimine“) kui kolleegide kritiseerimist („allasutuste juhtide, sh koolijuhtide kompetents eriti majanduslike otsuste tegemisel võiks olla suurem“). Märgiti ka, et „vaja on paremat tehnoloogiate tundmist“; kui vald oleks käibemaksukohuslane, siis võikski asi nii käia. Praegu läheb maksuna suur hulk raha tuulde“; „funktsioonid ja vastutus vajavad täpsustamist, samas on raske iga pisiasja detailides kirjeldada“; „omavalitsustel on niigi palju funktsioone, riik võiks eraldada teatud summad ühiskondlike hoonete haldamise toetamiseks“; „teenuse omahind peaks olema madalam“ – 2 vastanut; „kvalifitseeritud tööjõu puudumine“; „omavalitsusele on vaja adekvaatset infot, kui palju on haldamiseks tegelikult vahendeid vaja“; „oleks vaja koostada 3-5 aasta perspektiivkava koos eelarvega ning kooskõlastada see vallavalitsusega“.

Teenuse üle andmisel on otsustajaks valdavalt volikogu (8 vastanu hinnangul), kuues omavalitsuses aga valitsus. Kolm vastanut kinnitasid, et mõlemad eelmainitud. Üks ei vastanud ja üks leidis, et „sõltub üksikolukorrast“.

Teenuse üleandmise õiguslikuks regulatsiooniks on enamasti omavalitsuse põhimäärus (7 juhtu), viiel juhul eraldi kord. Kolm respondenti valis variandi „muu“, täpsustades, et „sõltub olukorrast“ ja et „ . . . toimub üksikakti alusel volikogu poolt“. Kaks vastanut leidis, et mõlemad eelmärgitud; kaks jättis sellele küsimusele vastamata.

Teenuste üleandmise temaatikat omavalitsuste arengukavades üldiselt ei käsitleta, nii väitis 8 vastanut. Viis, vastupidi, kinnitas, et nende omavalitsuse arengukavas käsitletakse seda temaatikat. Kolm vastasid küll eitavalt, aga lisasid mingi täpsustuse, näiteks et „koostatavas arengukavas kavatakse/loodetakse seda teha“ ja „kui, siis väga uduselt“. Kolm ankeedi tagastanut jättis sellele küsimusele vastamata.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Samas Kranna väidab oma mittetulundussektori rolli käsitlevas uurimustrahvitas, et „31% arengukavadest on kirjeldatud kolmandat sektorit kui kohaliku omavalitsuse osutatava teenuse ülevõtjat“ (2003, 18-19).

Omavalitsuse poole haldamise-hooldamisega seonduvates küsimustes pöördumine on suhteliselt sage nähtus. Kuue vastanu kinnitusel juhtub seda „tihti“, seitsme hinnangul „mõnikord“. Kaks ei vastanud ja ülejäänud neli leidsid, et „üldse mitte“. Eitavalt vastanud kommenteerisid, et „jooksvad küsimused lahendatakse üldjuhul allasutuste juhtide poolt, kapitaalremont on 85% vallaametniku ülesanne“.

Pöördumise põhjustena (probleemidena) toodi välja teenuse kvaliteet (3 juhtu); teenuse hind ja pöördujate vähene informeeritus (mõlemad 2 juhtu). Kolm vastanut olid seda meelt, et pöördujad on korteriühistud, kes alustavad iseseisvat haldamist ja majandamist; või siis antud majades elavad inimesed; samuti suvilaühistute esindajad. Veel arvati, et „kõik taandub rahale“ või et „pigem on küsimus investeringute rahastamises. Eelarve vahendid on napid“.

Kõik vastanud olid üldiselt seda meelt, et ametnikud leiavad elanike probleemidele lahendusi, v.a üks hinnang: „ametnike huvi ja initsiatiiv probleemidele lahendust leida on väga väike“.

Omavalitsusjuhid olid hinnangute andmises lakoonilised, v.a mõned erandid. Suhteliselt palju jäeti küsimustele vastamata: 34 korral 361st võimalikust. Eriti torkas see silma küsimuse puhul huvigruppide mõju kohta, millele jäeti vastamata koguni 10 korral (vt ka lk 47). Uuringutulemuste analüüs on toodud alapeatükis 2.3.

### **2.3. Tulemuste analüüs**

Käesolev alapeatükk käsitleb uuringu tulemusi ja arutelu nende ümber. Alapeatüki esimeses osas kirjeldatakse lühidalt uurimust, luues uurimusest üldpildi. Teises osas arutleb autor tulemuste üle ning annab neile omapoolse hinnangu.

Keskmine küsimustikule vastanu oli 46-55 aastane kõrgharidusega vallavanem, kes esindas ca 5000 elanikuga omavalitsust.

Esimese küsimusega palus autor nimeliselt märkida äriühingutest avalike teenuste osutajaid omavalitsusüksuses. Seega oli tegu kirjeldava vastusega avatud küsimusele. Kommunaalteenuste vahendajad on äriühingud ning valdavalt omavalitsuse 100%-lise osalusega. Ühelt poolt on äriühingutel paremad võimalused laenuressursi ja

omakapitali investeringute hankimiseks, teisalt on kõnealuse teenuse puhul tegu 100% erafinantseerimisega, kus tarbijad maksavad kogu teenuse ise kinni. Praktiliselt üldse ei osutata avalikke teenuseid äriühingute poolt sotsiaalteenuste valdkonnas, vähe on neid munitsipaalomandi haldamise ja hooldamise osutajate seas. Avaliku ja erafinantseerimise kombinatsioon ei ole levinud.

Potentsiaalselt üleantava teenusena erasektorile nimetati korduvalt munitsipaalomandi haldamist ja hooldamist. Pea pooled vastanutest (8 respondenti 19st) leidsid, et valla- linnavalitsuse strateegiline kompetents ja funktsioon ei ole munitsipaalomandi korrashoiu eest vahetult seismine. Sedavõrd suur määr tuli autorile mõningase üllatusena. Teiste pakutud teenuste nimetamine - sotsiaalteenused ja veevarustus / kanalisatsioon – oli ootuspärane.

Huvigruppide mõju, kes oleksid huvitatud ülesande ülevõtmisest, hinnati üldiselt keskmiseks (4 arvamust) või arvestatavaks (2). Samas kolme vastaja meelest on huvigruppide mõju peaaegu olematu; üheksal juhul märgiti, et ei oska vastata (või jäeti vastus märkimata). Toodud tulemuste baasil oli küsitluse läbiviijal mõnevõrra keeruline hinnata, mis tingis küsimusele vastamata jätmise nii suure hulga respondentide poolt. Ankeedi eelmises küsimuses peeti teenuste üleandmise initsiaatoriks peamiselt omavalitsust (10 juhul 19st), samas ülejäänud jäid kuidagi ebalevaks (vastates eitavalt või jättes üldse vastamata). Või on see termini „huvigrupp“ mittetundmine?

Teenuste üleandmisega seonduvate potentsiaalsete riskidena toodi välja kõige enam teenuse kallinemine – 9 korral ning teenuse kvaliteedi halvenemine – 5 juhul. Muret tunti ka ettevõtete nõrkuse ja ebastabiilsuse pärast (3 vastust) ning järelevalve üle (2 juhtu). Ühel korral märgiti ära: omavalitsuse nõrk haldussuutlikkus; nõrgad lepingud; tööhõive vähenemine; konkurentsi puudumine jm. Öeldi välja ka hinnang, et „esialgu oleks ilmselt vajalik siiski 51% osalus strateegiliselt tähtsaid teenuseid osutavates äriühingutes.“ Autori meelest näitab see ilmekalt omavalitsusjuhtide seas levinud arvamust, et parem (keskpäraste tulemustega) ise teha, selle asemel, et end teenuste üleandmise praktikatega kurssi viia ja teenuse osutamine üle anda põhjaliku eeltöö ja korralike lepingute baasil.

Munitsipaalomandi haldamise ja hooldamise hetkeseisuga ollakse üldiselt rahul, tulemusi kehvaks ei pidanud ükski vastanutest. Viis oli „rahul“ tulemustega; sama arvu vastanute meelest „võiks (seis) parem olla“. Nelja vastanu hinnangul on tulemus „keskmine (käib kah)“ ja kolm ankeedile tagastanud jättis sellele küsimusele vastamata. Autori hinnangul kumas vastustest välja, et terminid „haldamine“ ja „hooldamine“ ei ole igapäevasele selged. Raamatus „Kinnisvara korrashoid: käsiraamat omanikule“ toodud definitsioonide kohaselt „*kinnisvara haldamine* on kas juriidilisel õigusel või lepingulistest kohustustest tulenev vastutus kinnisvara jätkuva olemasolu eest, tagades hallatava kinnisvara füüsilise, juriidilise ja majandusliku säilitamise läbi kinnisvara kasutamise seotud protsesside juhtimise ja kirjeldamise (dokumenteerimise)“ (EKHHL, 2002, 12). *Kinnisvara hooldamine* aga „täheb tegevusi, millega tagatakse ehitise konstruktiivselementide ja tehnosüsteemide või krundi või selle juurde kuuluvate rajatiste (töö) korrasolek, s.o hooldatava kinnisvara või selle üksikute osade säilimine ja vastavus kehtivatele nõuetele, mis on sätestatud õigusaktides, kehtivates ehitusnormides, projektdokumentides ning hoolduslepingu objektiks olevate tehnosüsteemide kasutus- ning hooldusjuhendites. Hooldamine koosneb järgmistest põhitegevustest: ülevaatus, puhastamine-koristamine, (tehno)hooldus ja hooldusremont.“ (Eesti Kinnisvara Haldajate ja Hooldajate Liidu kutseprofessionaalsuse tagamise ja arendamise süsteemi alused, 2000, 6).

Niisiis tervikuna on kinnisvara haldamine ja hooldamine administratiivsete tegevuste kompleks, mis on suunatud korras hoitava vara säilimisele. Autor mõnab, et kõnealusesse küsimusse oli kätketud ka mõõdukas vastuolulisus: kuna munitsipaalvara haldamine ja hooldamine ei ole valdavalt üle antud teenus, vaid selle eest seisab omavalitsus ise, pidid respondendid, kelleks olid peamiselt omavalitsusüksuste (tipp-) juhid, hinnangu andma omaenese tööle. Ehk sellepärast olidki hinnangud pisut üle keskmise? Sellele autoripoolsele oletusele annab tuge järgmises punktis ära märgitu.

Palvele täpsustada oma hinnangut (ehk mis võiks olla teisiti) toodi välja, näiteks, et „allasutuste juhtide, sh koolijuhtide kompetents eriti majanduslike otsuste tegemisel võiks olla suurem“; „ruumide maksimaalne kasutamine, eriti koolide ja rahvamajade puhul“; „Funktsioonid ja vastutus vajavad täpsustamist. Samas on raske iga pisiasja detailides kirjeldada“. Kui nii kontseptuaalsed aspektid omavalitsusjuhtidele ikka veel peavalu valmistavad, on küll kuri karjas. Kuid anti ka optimistlikult pragmaatilisi hinnanguid, nagu „tõenäoliselt on erinevate hoonete/objektide haldamis- ning



hoolduskulud väiksemad ühtse organiseerimisega ning kulude minimeerimise huviga“; „omavalitsusele on vaja adekvaatset infot, kui palju on haldamiseks tegelikult vahendeid vaja“; „oleks vaja koostada 3-5 aasta perspektiivkava koos eelarvega ning kooskõlastada see vallavalitsusega“.

Toodud mõtteavaldused viitavad autori hinnangul selgesti sellele, et asjade tänane seis omavalitsusüksuste juhte ei rahulda ning munitsipaalvara haldamine ja hooldamine vajab uuele tasemele viimist. Kurb on see, et lisaks riigi keskvalitsuse ja omavalitsuste rahastamise disproportsioonile ei arvestata riigieelarvest omavalitsustele toetusraha eraldamisel sotsiaalse infrastruktuuri (rahvamajad, koolimajad, lasteaiad, raamatukogud jne.) olemasoluga. Seetõttu on rahaliselt paremas olukorras need omavalitsused, kus sotsiaalne infrastruktuur on puudulik, sest ülalmainitud asutuste ülalpidamine on omavalitsuse õlul. Samas käesolevas uurimuses osalenud omavalitsuste poolt hallatavate asutuste arv varieerub 1st 18ni (sic!) ühe omavalitsusüksuse kohta. Autori hinnangul on selline olukord taunimisväärne, kus omavalitsusüksuse õlule jäetakse kogu kohaliku sotsiaalse infrastruktuuri ülalpidamine, samas toimub neis nii maakondlikke kui riiklikke üritusi, võistlusi jms. Riiklik investeeringute programm on täna ainus ressursid kõnealuses kontekstis, läbi mille riik osaleb kohaliku elu arendamises (loe: säilitamises).

Teenuste üleandmise temaatikat omavalitsuste arengukavades üldiselt ei käsitleta (7 vastanu kinnitusel). Viis, vastupidi, väitis, et nende omavalitsuse arengukavas käsitletakse seda temaatikat. Autorile jääb mõistetamatuks, kuidas on võimalik eri eluvaldkondade arengut kavandada käsitlemata teenuste arengut. Milleks siis elanikule üldse valla-linna- ja linnavalitsust tarvis, kui ta sealt (otseselt või kaudselt) teenust teenust ei saa?

Avalike teenuste osutamist äri- ja kolmanda sektori organisatsioonide poolt võib Harjumaa omavalitsusüksustes pidada küllaltki tavaliseks. Näib, et Harju maakonna „kuldse ringi“ omavalitsused - ehk need omavalitsused, mis paiknevad ümber Tallinna linna -, on teistest aktiivsemalt ja innovaatilisemalt delegerimise võimalust kasutanud. Samas on teenuste osutamise üleandmise põhimõtted ja korraldus küllaltki varieeruvad omavalitsusüksuste lõikes, sõltudes paljuski linna- või vallajuhtide teadmistest ja oskustest. Konkreetsemad autoripoolsed järeldused ja soovitused on toodud alljärgnevas alapeatükis.

## 2.4. Järeldused ja soovitused

Tulenevalt tulemuste analüüsist Harjumaa kohalikud omavalitsused on kasutanud avalike teenuste lepingulist üleandmist peamiselt sellistes valdkondades nagu ühistransport, veevarustus, prügivedu, sotsiaalhooldus. Arvestatavat osa kohaliku omavalitsuse ülesannetest täidavad endiste munitsipaaltegevõtete baasil moodustatud linna või valla osalusega äriühingud.

Praeguse seisuga ei tulene ühestki õigusaktist teenuste üle andmiseks korraldatava avaliku konkursi nõuet. Omavalitsusi piirab teenuste delegerimisel vaid nõue kasutada kohalikke vahendeid säästlikult. Samas ei saa seda võtta kohustusena osutada teenuseid odavaimal viisil, vaid optimaalse hinna-kvaliteedi suhtega..

Paljudes omavalitsustes eelistatakse avaliku pakkumise väljakuulutamisel mingi teenuse osutamiseks pakkujadena kohalikke ettevõtjaid. Tihti on selline tingimus sisse kirjutatud juba pakkumistingimustesse. Õigustusena võib siinkohal välja tuua asjaolu, et muuhulgas on kohaliku omavalitsuse ülesandeks ka kohaliku tööhõive tagamine ning ettevõtluse stimuleerimine. Teadaolevalt on pakkumiskriteeriumid pahatihti välja töötatud mõne konkreetse pakkumisest huvitatud ettevõtja näitajaid silmas pidades, mis aga on kvaliteetse pakkumise seisukohalt ebaolulised. Kontrolli pakkumistingimuste erapooletu seadmise üle ei teosta praeguses situatsioonis ükski ametiisik ega institutsioon.

Ettevõtjate poolne surve teenuse osutamise ülevõtmiseks on tagasihoidlik. Välise huvi puudumise või nappuse korral ei saa rääkida arvestatavast konkurentsist, pigem on märgatav omavalitsusepoolne initsiatiiv teenuse üleandmiseks. Alus teenuse üleandmiseks muutub seda tugevamaks, mida suurem on konkurents võimalike pakkujate vahel. Teisalt on ettevõtjad sageli seotud kohalike võimustruktuuridega, mis võimaldab aimata teenuste üleandmisega kaasneda võivat korruptiivset kasu.

Kui osades omavalitsuses (8 juhtu 19st) leitakse teenuse väljadelegerimise otsuse tegemiseks vajalik olevat volikogu heakskiit, sest tegu on linnale/vallale rahaliste kohustuste võtmisega, siis mõnes omavalitsuses (6 vastanut) kuulub vastava otsuse tegemine linna-/vallavalitsuse kui täitevorgani kompetentsi. Valitsuse pädevust nimetatud lepingute üle otsustamisel on põhjendatud seejuures seisukohaga, et tegu on rutiinsete ostu-müügi tehingutega, mis ei vaja kõrgemalseisva instantsi heakskiitu.

Autori hinnangul on probleemne ka teenuse üleandmise üle otsustavate isikute pädevus. Kui linna-/vallavalitsuse ametnikkonna keskmiseks suuruseks võtta 15 inimest (kellest arvestatav osa on nn tehnilise iseloomuga tööd tegevad), saab selgeks, et sellise napi inimressursi pealt ei saagi põhjalikult ettevalmistatud ja läbiviidud teenuste üleandmise konkursse eeldada. Oskusteabe ja kogemuste puudumisest tulenevalt ei too väljakontraktimine kaasa olulisi muutusi teenuste loetelus või osutamisel, kuna sellega ei taotletagi olulisi muutusi kohaliku omavalitsuse ja teenust osutava isiku suhetes (nn "distantseeritud" juhtimine). Eeltoodu ei ole mitte omavalitsuste haldussuutlikkuse kritiseerimine, vaid kurb reaalsus.

Kogemuste ja spetsialistide nappus Eesti suhteliselt väikestes kohaliku omavalitsuse üksustes tingib vajaduse tulevikus senisest enam kasutada väliste pakkujate teenuseid. Peamiseks takistuseks on siin kohalike omavalitsusüksuste suhteliselt vähene administratiivne suutlikkus, mis ei võimalda efektiivselt korraldada hangete ja väljakontraktimisega seonduvat. Ei tohi alahinnata nende toimingute teostamiseks vajalike oskuste ja suutlikkuse (nt teenuste määratlemine, pakkujate väljaselgitamine, hindamine ja järelevalve jne) osa. Lepingulise delegeerimise ettevalmistamine ning läbiviimine nõuab omavalitsusjuhtidelt ja -ametnikelt võimet planeerida ja analüüsida teenusega seonduvat nii käesoleval hetkel kui ka tulevikus. Osaliselt seonduv lepinguline delegeerimine ka kohaliku omavalitsuse strateegilise planeerimisega (eelpool käsitletud arengukavad), eriti tingimustes, kus teenust soovitakse delegeerida pikemaajalise lepinguga.

Tõenäoliselt on mitmetes omavalitsustes teenuste väljakontraktimise teostamiseks turg liialt väikene, st on vähe potentsiaalseid teenuste pakkujaid. Kuna teenuste väljakontraktimisel kasutatakse küllaltki vähe avalikke konkursse, siis on suhteliselt palju ruumi ökonoomsuse ja efektiivsuse suurendamiseks avaliku sektori väliselt osutatavate teenuste osas.

Kuna lepingulisele delegeerimisele seatavad eesmärgid võivad olla tihti vastandlikud, siis tasub rõhutada ka nende omavahelisi seoseid, nt. kulusäästuga võib kaasneda teenuse kvaliteedi langus. Läänes korraldatud uuringud on näidanud, et kulusääst kvaliteedi arvelt on tõenäolisem eeskätt isikuteenuste puhul, nn. ava- e. koduhooldus, tervishoiuteenused, laste päevahoid. Kvaliteedi langus võib tuleneda nii haldusorgani poolsest survest finantseerimise vähendamise kaudu kui ka teenusepakkuja sihilikust või ebaprofessionaalsest tegevusest. Seega jääb halduslepingu ja ka

raamseadusandluse eesmärgiks vältida lepingulise delegeerimisega kaasnedavad teenuse kvaliteedi langust.

Ka käesoleva uurimustöö väikese ja väheesindusliku valimi põhjal järeldusi tehes võib väita, et küsimus on omavalitsustes seadusandlikul tasemel reguleerimata, sõltumata omavalitsusüksuse suurusest ja eelarvemahust. Reguleerimatusest tuleneb ka suurem oht erinevateks väärkasutamisteks. Täna on avalike teenuste lepingulise delegeerimise protsessi ainsaks reaalseks kontrollivõimaluseks kohalike revisjonikomisjonide poolt läbi viidav auditeerimine, aga ka demokraatlik kontroll vastasjõudude poliitilise võitluse raames. Alahinnata ei saa ka vaba ajakirjanduse rolli.

Lisaks eeltoodule võib autori hinnangul teenuse üleandmise ohtudena märkida ametnike tähtsuse vähenemist; huvide konflikti; omavalitsusele tähtsa informatsiooni ja kompetentsi kadu; omavalitsuse üleolevat hoiakut (uude) teenuse osutajasse.

Alljärgnevalt esitab käesoleva töö autor mõningad ettepanekud edaspidiseks.

*Ühtse teenuste lepingulise üleandmise korra väljatöötamine.* Säärane ühtne kord ei pea tingimata olema vabariiklik, suur abi oleks tõenäoliselt ka esialgu ühe regiooni tarbeks välja töötatud reeglistikust. See hõlbustaks konkursside korraldamise eest vastutavate ametnike tööd märgatavalt ja võimaldaks omavalitsustel standardi piires tulemusi võrrelda. Ka Harjumaa Omavalitsuste Liidu igakuistel teabepäevadel võiks säärase küsimuste üle arutleda. Milline peaks olema riigi roll? Eestis peaks olema siiski institutsioon, kes kõnealust temaatikat koordineeriks. Riigihangete Amet on pigem vahekohtu (vaidlustuste arutamise) instants.

*Avalike teenuste arendamine.* Kohalikud omavalitsused peaksid osutatavad teenused süsteemselt kaardistama, mis võimaldaks nende standardiseerimist ja arendamist efektiivselt regionaaltasandil koordineerida. Halduskoostöö seadus (jõustub 01.07.2003) kohustab omavalitsusi enne haldusülesande täitmiseks volitamise otsustamist koostama analüüsi, mis sisaldab majanduslikke arvestusi ja kulutuste suurust, volitamisest tingitud õiguslikku ja faktilist mõju jms. Analüüs vormistatakse kirjalikult ning selle järeldused lisatakse haldusülesande täitmiseks volitamise otsusele. Mõistlik oleks sellele varakult mõelda ning töötada välja analüüsi näidisvormid.

*Rohkem avalikkustamist.* Avalikkustamine aitab kaasa konkurentsi suurendamisele, avaliku arvamuse kujundamisele omavalitsusest. Kindlasti tuleks senisest enam küsida

elanike kui teenusetarbijate hinnangut avalike teenuste kvaliteedile jm; nõude sääraseid tarbijauuringuid regulaarselt läbi viia saab soovi korral lisada halduslepingusse.

*Rohkem paindlikkust.* Kui teenuse pakkujat ei ole leitud, siis tasub kaaluda töö jagamist väiksemateks osadeks (kui see on liiga suuremahuline) või, vastupidi, ühendada ühes pakkumises mitu teenust, kui igaüks eraldi on liiga väike; kasutada konkurentsi ergutamiseks omavalitsuse siseseid pakkumisi; õhutada erafirmasid teenuse osutamises osalema, pakkudes esmalepingu sõlmimisel häid finantseerimistingimusi.

*Ühisasutuste asutamine eesmärgiga koordineerida ja korraldada senisest efektiivsemalt munitsipaalvara haldamist ja hooldamist.* Vastavalt põhiseadusele paragrahvile 159 on kohalikul omavalitsusüksusel õigus moodustada teiste omavalitsustega ühisasutusi, mis luuakse ühe või mitme ülesande täitmiseks. Ühisasutuste eesmärk on avalik-õiguslike teenuste osutamine (kool, lasteaed, raamatukogu vms). Ühisasutus ei ole juriidiline isik ning selle moodustamine eeldab asjaomaste kohaliku omavalitsuse üksuste volikogude sellekohaseid otsuseid, samuti poolte vahel sõlmitavat halduslepingut, kus tuleb lahendada ühisasutuse juhtimise, finantseerimise jm küsimused.

*Koostöö professionaalsete kinnisvarahalduse ettevõtetega.* Mõistlik lahendus on munitsipaalomandis olevate hoonete haldamine ja hooldamine koondada „ühe katuse“ alla ning korraldada konkurss haldaja-hooldaja leidmiseks. Alternatiiv siinkohal on muidugi munitsipaalosalusega äriühingu rakendamine sellel eesmärgil. Käesoleva uurimustöö autor seda varianti ei poolda, sest senised praktikad näitavad, et säärestel tingimustel teenuse osutamise üleandmine ei too kaasa olulisi muutusi teenuste osutamisel, kuna sellega ei taotletagi olulisi muutusi kohaliku omavalitsuse ja teenust osutava isiku suhetes.

Poliitilisest keskkonnast ja Eesti majanduslikest ja poliitilistest prioriteetidest tulenevalt võib avalike teenuste osutamise üleandmine muutuda üheks olulisimaks vahendiks avaliku sektori poolt osutatavate teenuste kvaliteedi tõstmisel. Vastuseis avaliku sektori laienemisele seab piirid ka kohaliku omavalitsuse ametnike arvu kasvule. Seetõttu tuleks teistest sektoritest lepinguliste osapoolte leidmist pidada kasulikuks ja poliitiliselt vastuvõetavaks, kuna see on alternatiiv avaliku sektori poolsele teenuste osutamisele.

Samas tuleb üleandmisele läheneda kainelt ja kaalutlevalt, et mitte kahjustada avaliku sektori toimimise printsiipe, sest avalike teenuste delegeerimisel on ka piirid – ei pea iga hinna eest teenuse osutamist püüda üle anda. Tõenäoliselt peaks omavalitsus alles jätma need teenused, mida võib määratleda kui strateegilisi teenuseid, kus loobumine kogu protsessi kontrollimisest võib ohustada omavalitsusüksuse suutlikkust tagada oma põhiliste vastutusalade funktsioneerimist; samuti teenused, mille puhul turu hindamine on raske või eksisteerib monopoolse olukorra tekkimise risk.

Eeltooduga peaks olema antud ülevaade Harjumaal valitsevast olukorrast kohaliku omavalitsuse ülesannete lepingulise delegeerimise valdkonnas. Ühtlasi peaks olema vastatud sissejuhatuses esitatud küsimustele, sh kuidas on tänasel päeval korraldatud avalike teenuste lepinguline delegeerimine omavalitsusüksustes; kuidas senist praktikat omavalitsusjuhtide poolt hinnatakse; mil määral oleks üldse mõistlik avalike teenuste osutamist delegeerida.

## KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärgiks oli tänase praktika kaardistamine Harjumaa omavalitsustes avalike teenuste lepingulisel delegeerimisel, tulemuste analüüs ning soovitude välja pakkumine. Probleemistikule lähenemine autori poolt toimus eeskätt majanduslikust ja juhtimisteoreetilisest vaatenurgast johtuvalt. Teema käsitus oli suunatud ühelt poolt omavalitsuste toetamiseks, tutvustades sellekohaseid praktikaid Eestis ja võõrsil, ning teisalt era- ja kolmanda sektori julgustamiseks, taotlemaks kõnealuste teenuste delegeerimist omavalitsuselt.

Magistritöö esimene peatükk käsitles avalike ülesannete olemust. Fikseeriti avalike ülesannete põhiliigid ning keskenduti seejärel omavalitsuslike ülesannete struktuurile ja olemusele. Peatüki teine pool käsitles lepingulist delegeerimist lähtuvalt teooria põhiseisukohtadest ja enamlevinud praktikatest. Teenuste lepingulise delegeerimise idee baseerub eeldusel, et erasektor on teatud tüüpi teenuste pakkumisel efektiivsem ning raha eest saadav väärtus avaliku sektoriga võrreldes suurem. See peaks kaasa tooma teenuste odavnemise ja/või kvaliteedi paranemise, mis lõppkokkuvõttes viib tarbija (s.o kohaliku omavalitsuse elaniku) rahulolu kasvule. Nende eelduste kehtivus on siiski küsitav, sest praktikas toimub teenuse osutamise üleandmine reeglina ilma konkursita, seega omavalitsus annab ettevõtjale teatud ainuõiguse mingi maksumaksja rahastatud teenuse pakkumiseks. Hindade langus on vähetõenäoline, kui omavalitsus just ei suuda hoolikalt jälgida ja kontrollida pakutavate teenuste (tegelikku) maksumust.

Teine peatükk hõlmas küsitluse kirjeldust ja tulemuste analüüsi. Käesoleva töö autor viis Harjumaa kohalike omavalitsuste seas läbi küsitluse ja peatükk andis ülevaate uurimuses osalejatest ja küsitlusankeedi komponentidest, samuti respondentide tagasisidest. Harjumaa kohalikest omavalitsustest osales uuringus 19 omavalitsust 24st. Tallinna linna välja jätmise tingis soov välistada mastaapidelt liialt eriline omavalitsusüksus ülejäänud suhteliselt ühtlasest valimist. Küsimustik koosnes 19st küsimusest, jaotatuna 3 blokki. Esimesse blokki kuulusid küsimused puudutasid teenuste delegeerimise hetkeseisu ja tuleviku väljavaateid, omavalitsusjuhtide hinnanguid nendes küsimustes. Teine blokk käsitles munitsipaalomandi haldamist ja

hooldamist, kus autor palus retsipientidel hinnata ühiskondlike hoonete haldamise ja hooldamise korraldust esindatavas omavalitsusüksuses. Kolmanda bloki küsimused täpsustasid omavalitsusüksuse ja respondendi karakteristikuid. Autor saatis küsimustiku koos kaaskirjaga laiali elektronposti vahendusel 24le Harjumaa omavalitsusele, s.o kõikidele Harju maakonna omavalitsustele v.a Tallinna linn. Tagasi laekus 19 vastust, seega 79 %.

Uurimuse läbiviimise ja tulemuste analüüsimisega kaardistas autor mõnevõrra heitliku delegerimismaastiku Harjumaal, tõi välja peamised probleemid ja kitsaskohad ning pakkus ka võimalikke lahendusi. See oli ka magistritöö koostamise peaesmärgiks. Keskseks meetodiks oli küsitluse läbiviimine Harjumaa omavalitsusjuhtide seas. Teema käsitus on suunatud ühelt poolt omavalitsusjuhtide toetamiseks, tutvustades sellekohaseid praktikaid Eestis ja mujal, ning teisalt ettevõtjate julgustamiseks, taotlemaks kõnealuste teenuste delegerimist omavalitsuselt.

Peamised järeldused, mis autor tegi, on järgmised. Esiteks, küsimus on omavalitsustes seadusandlikul tasemel reguleerimata, sõltumata omavalitsusüksuse suurusest ja eelarvemahust. Teiseks, avalike teenuste lepingulise delegerimise protsessi ainsaks reaalseks kontrollivõimaluseks on kohalike revisjonikomisjonide poolt läbi viidav auditeerimine. Kolmandaks, kogemuste ja spetsialistide nappus Eesti suhteliselt väikestes kohaliku omavalitsuse üksustes tingib vajaduse tulevikus senisest enam kasutada väliste pakkujate teenuseid. Neljandaks, mitmetes omavalitsustes on turg teenuste delegerimiseks liialt väike, st on vähe potentsiaalseid teenuste pakkujaid. Tõenäoliselt on suhteliselt palju ruumi ökonoomsuse ja efektiivsuse suurendamiseks avaliku sektori väliselt osutatavate teenuste osas.

Autori soovitused edaspidiseks: rohkem avalikkustamist, mis aitab kaasa konkurentsi suurendamisele ja avaliku arvamuse kujundamisele omavalitsuses; rohkem paindlikkust pakkumiste korraldamisel ja lepingupartneritega suhtlemisel, ühtse teenuste lepingulise üleandmise korra väljatöötamine kasvõi ühe regiooni (maakonna) tasandil, mis hõlbustaks konkursside korraldamise eest vastutavate ametnike tööd märgatavalt ja võimaldaks omavalitsustel standardi piires tulemusi võrrelda; tasub kaaluda piirkondlike või regionaalsete ühisasutuste asutamist omavalitsuste poolt eesmärgiga koordineerida ja korraldada senisest efektiivsemalt munitsipaalvara haldamist ja hooldamist. Autori hinnangu konstruktiivseim lahendus tänastele probleemidele on koostöö professionaalsete kinnisvarahalduse ettevõtetega, koondades



kõik munitsipaalvara objektid „ühe katuse“ alla ning korraldades konkursi haldaja-hooldaja leidmiseks.

Sissejuhatuses autori poolt püstitatud hüpoteesid olid järgmised: teenuste osutamise üleandmise tänane praktika omavalitsustes on süsteemitu ja mitteküllaldaselt õiguslikult reguleeritud; peamiseks ajendiks teenuste osutamise üleandmisel näib olevat omavalitsusjuhtide soov vabaneda vastutusest. Teenuste osutamise üleandmine ei ole mitte niivõrd elanikule orienteeritud, vaid elanikust distantseerumiseks; tegemist on juhtimisprobleemiga kohalikul tasandil; omavalitsusüksused ei taha või ei oska teenuste üleandmise temaatikat käsitleda. Autori hinnangul leidsid püstitatud hüpoteesid uuringu tulemusi analüüsides üldiselt kinnitust. Arvestades valitsevat olukorda, kus kohalikud omavalitsused on ülesannetega koormatud ning kus seadusandlus on muutuv ja kohati ebapiisav, on keskpärane tulemus mõisteta.

Teenuste üleandmise temaatikat tuleks kindlasti põhjalikult edasi uurida. On selge, et haldusreformi pooleliolev staatus suisa sunnib selleks. Käesoleva töö autori hinnangul võiksid edaspidiste uurimuste aktsendid olla alljärgnevad: millised muutused toimuvad omavalitsusüksuses teenuste üleandmise eelselt, vältel, järgselt? Miks? Mida peaks tegema, et kõik laabuks suuremate probleemideta? Millised on Eesti parimad näited ehk nn "best practices" teenuste üleandmisel? Kas ühtsed standardid teenuste üleandmise hõlbustamiseks on reaalsed?

Autor loodab, et Eestimaa omavalitsusüksustel – mitte ainult Harjumaa omadel - on kõnealuse teema arendamisest omavalitsuse haldusülesannete korraldamisel kasu.

## ALLIKATE LOETELU

Aaviksoo, B. 2000. Kohaliku omavalitsuse ülesannete lepinguline delegeerimine ja korruptsioon. *Juridica*, 8, 508-517.

Altnurme, R. 2002. *Avalike teenuste lepinguline delegeerimine kolmandale sektorile*. Tallinn.

Anton, Ü. 1998. Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses. *Juridica*, 6, 305-313

Behn, R. ja Kant, P. 1999. Strategies for avoiding the pitfalls of performance contracting. *Public Productivity & Management Review*, 4, 470-489. ProQuest (online database) <http://proquest.umi.com> (14.12.2002).

Cunningham, S. 2001. Outsourcing: The key to adding value. *International Tax Review*, 6, 13-17. ProQuest (online database) <http://proquest.umi.com> (14.12.2002).

Eesti Kinnisvara Haldajate ja Hooldajate Liit. *Kinnisvara korrashoid: Käsiraamat omanikule*. Tallinn 2001.

Eesti Kinnisvara Haldajate ja Hooldajate Liidu kutseprofessionaalsuse tagamise ja arendamise süsteemi alused. Tallinn 2000.

Eesti omavalitsusüksuste hindamise strateegia. Siseministeriumi arendusprojekt. Autor: Kala, Hillar. <http://www.sisemin.gov.ee/atp/> (29.03.2003)

Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. Justiitsministerium; Juura, Õigusteabe AS, Tallinn 2002

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta, RT II, 01.01.1994, 95

Faffel, J., Auger, D. ja Denhardt, K. 1999. Privatization and contracting: Managing for state and local productivity. *Public Productivity & Management Review*, 1999, 4, 430 ProQuest (online database) <http://proquest.umi.com> (14.12.2002).

Ferlie, Ashburner, Fitzgerald ja Pettigrew 1996. *The New Public Management in Action*. Oxford University Press.

Garaventa, E. ja Tellefsen, T. 2001. Outsourcing: The hidden costs. *Review of Business*, 1/2, 28-31. ProQuest (online database) <http://proquest.umi.com> (14.12.2002)

Halduskoostöö seadus, RT I 2003, 20, 117

Haldusmenetluse seadus, RT I 2001, 58, 354; 2002, 53, 336; 2002, 61, 375

- Hodge, G. 1999. Competitive tendering and contacting out. *Public Productivity & Management Review*, 4, 455-469. ProQuest (online database) <http://proquest.umi.com> (14.12.2002).
- Hughes, O.E. 1994. *Public Management and Administration: An Introduction*.
- Kohaliku omavalitsuse kohustuslike ülesannete maksumuse hindamine. Projekti lõpparuanne. Eesti Regionaalarengu Sihtasutus, Taani Kommuunide Liit. Tallinn, 2000. <http://www.sisemin.gov.ee/atp/> (29.03.2003)
- Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, RT I 2003, 4, 22; 2003, 4, 22
- Kohalike omavalitsuste majandusliku olukorra, organisatsiooni juhtimise ja töötajate koolitusvajaduse analüüs. Tallinn 2001 Osühing Arenguprogrammide Keskus EMI-ECO. <http://www.sisemin.gov.ee/atp/> (29.03.2003)
- Kranna, R. 2003. Mittetulundussektori roll Harju maakonna arengus. Uurimusraport. Tallinn. <http://harju.ee> (23.04.2003)
- Lafferty, G. ja Roan, A. 2000. Public sector outsourcing: implications for training and skills. *Employee Relations*, 1, 76-87. ProQuest (online database) <http://proquest.umi.com> (14.12.2002).
- Martin, L. 1999. Public-private competition: A public employee alternative to privatization. *Review of Public Personnel Administration*, 1, 59-70. ProQuest (online database) <http://proquest.umi.com> (14.12.2002).
- Martin, L. 2002. Performance-based contracting for human services: Lessons for public procurement???. *Journal of Public Procurement*, 1, 55-71. ProQuest (online database) <http://proquest.umi.com> (14.12.2002).
- Merusk, K. 2000. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. Konstitutsiooni- ja haldusõiguse aspekte. *Juridica*, 8, 499-507
- Olle, V. 2002. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. *Juridica*, 8, 523-531.
- Peckenpaugh, J. 2001. Contracting: When fair is fair. *Government Executive*, 9, 81-82. ProQuest (online database) <http://proquest.umi.com> (14.12.2002).
- Prizzia, R. 2001. Privatization and social responsibility: A critical evaluation of economic performance. *The International Journal of Public Sector Management*, 6/7, 450. ProQuest (online database) <http://proquest.umi.com> (14.12.2002).
- Riigihangete seadus, RT I 2000, 84, 534; 2002, 99, 577
- Siegel, G. 1999. Where are we on local government service contracting? *Public Productivity & Management Review*, 3, 365-388. ProQuest (online database) <http://proquest.umi.com> (14.12.2002).

Siseministerium. Käsiraaamat *Avalike teenuste lepinguline üleandmine*, Tallinn 1999  
<http://www.sisemin.gov.ee/atp/failid/Body.htm> (29.03.2003)

Straight, R. 1999. Measuring contractors' performance. *Journal of Supply Chain Management*, 2, 18-28. ProQuest (online database) <http://proquest.umi.com> (14.12.2002).

Sweetland, J. 2001 Outsourcing library technical services - what we think we know, and don't know. *The Bottom Line*, 3, 164. ProQuest (online database) <http://proquest.umi.com> (14.12.2002).

Whelan, R 1999. Public administration--the state of the discipline: A view from the urban and local management literature. *Public Administration Quarterly*, 1, 46-64. ProQuest (online database) <http://proquest.umi.com> (14.12.2002).

Worthington, A. ja Dollery, B. 2000. Measuring efficiency in local governments' planning and regulatory function. *Public Productivity & Management Review*, 4, 469-485. ProQuest (online database) <http://proquest.umi.com> (14.12.2002).

## **LISA 1: KÜSIMUSTIK KOHALIKELE OMAVALITSUSTELE**

**LISA 2: KÜSIMUSTIKULE VASTANUD OMAVALITSUSÜKSUSTE  
KARAKTERISTIKUD**

VALD/LINN	ELANIKE ARV 01.01.2002	TULUMAKS EL / KR 2002	ETTEVÖTTEID 100 ELANIKU KOHTA 01.01.2003	HALLATAVAID ASUTUSI KOV KOHTA
Keila linn	10 174	4 174	4	11
Maardu linn	18 395	2 820	4	14
Paldiski linn	5 075	2 470	2	8
Saue linn	7 242	4 227	7	9
Aegviidu vald	1 050	3 307	4	4
Anija vald	3 354	2 901	3	12
Jõelähtme vald	5 229	5 360	5	16
Keila vald	4 901	2 564	4	1
Kernu vald	1 613	2 695	4	8
Kose vald	5 977	3 074	4	18
Kuusalu vald	4 743	3 372	5	12
Loksa vald	2 068	2 735	5	5
Padise vald	2 030	3 034	5	6
Raasiku vald	4 530	3 695	3	10
Rae vald	7 814	5 042	4	14
Saku vald	7 255	5 179	5	11
Saue vald	5 271	6 714	5	7
Vasalemma vald	3 930	1 917	1	8
Viimsi vald	8 313	6 508	9	11

# **„Contracting out public services in local governments of Harju county“**

**By Aare Ets**

## **SUMMARY**

Because contracting out has been a key alternative by which local governments have attempted to cope with their problems of diminished revenue coupled with unrelenting demands for services and for their improvement, and because contracting is an increasingly used alternative by local governments, continuous monitoring of theory, practice, and results in service contracting is worthwhile.

Public services may be divided into two: the duties related to the exercising of public authority, that is, to authority management and public services provided to the public. The constitution, based on the dualistic model of public services classification, distinguishes substantial tasks of local governments (local issues) and transferred powers (state obligations). Local governments' functions may be divided into voluntary and obligatory functions. Voluntary functions of a local government consist of functions that the local government is not obliged to carry out, however, assuming this obligation whenever it wants (for instance, cooperation with other local government entities, establishment of recreational facilities, etc.). Obligatory functions of a local government consist of functions which fulfilment the state demands from the local government due to the increased public interest. Obligatory municipal functions are provided – for instance - by the Local Government Act (§ 6).

Contracting out public services to private and non-profit sectors is a process, in the course of which an individual contractor or service provider will start to provide in full or partially the service or a part of the service that the local government has to provide to the public.

The idea of contracting out is based on the assumptions that, compared to public sector's service provision, private sector is more efficient in providing services of a certain type and value gained for the finances allocated is greater. This should entail the reduction in price and/or the improvement of quality of the service that, in the end, will result in the increase of the end-users' (i.e. local residents') satisfaction. However,

the assumptions may not be valid, because contracting out for service delivery is usually practised without competitive bidding, which means that the local government grants an enterprise the sole right to provide a certain service for the taxpayers' money. The reduction of price is improbable, unless the local government can carefully examine and overhaul the (real) cost of services offered.

In previous years, municipalities of Harju county have contracted out such local services as public transport, water supply, waste management, and social services. Nevertheless, there are plenty of reasons why local governments should promote and support appropriate contracting out.

The purpose of this Master's thesis was to map the present practice of local governments of Harju county in contracting out public services to the private sector, analyse current situation, and make suggestions for the future. The primary method used was performing a survey research among the municipality leaders of Harju county. The selected approach aims, on one hand, to support local government leaders, introducing relevant practices in Estonia as well as abroad, and, on the other hand, to encourage enterprises and non-profit organisations in applying for contracting out the services in question by the local governments.

The questionnaire consisted of 19 questions divided into three blocks. The first block touched upon the current situation and future possibilities of contracting out for service provision, and the evaluations of municipalities' leaders in those questions. The second block treated management and maintenance of municipal property. The respondents were asked to evaluate the organisation of public buildings' management and maintenance in the local government unit they represented. The questions of the third block specified the characteristics of the local government unit and the respondent. Author sent the questionnaire to all Harju county municipalities (24), except to the Municipality of Tallinn, via e-mail. 19 local governments (79 % of total) responded.

Author's main conclusions. For one thing, municipalities have not legally regulated the issue, which does not depend on municipality's size and budget amount. Secondly, the only real opportunity to control the process of contracting out is auditing by local audit committees at councils. Thirdly, the lack of expertise and specialists in Harju



county municipalities will condition the need to exploit the services of outsiders in the future. Fourthly, several municipalities' market is too small for contracting out the services, that is, there are too few potential service providers. There is probably plenty of room for increasing the economic efficiency and effectiveness of service provision by other sectors than public.

Author's suggestions for the future: more publicity that will contribute to widening free competition and the development of public opinion within the local authority; increased flexibility in organising competitive bidding and communicating with counterparties; drawing up common regulations for contracting out on regional (county) level that would considerably facilitate the work of officials responsible for organising competitive biddings and would enable the local governments to compare bidding results within the limits of the standard; the establishment of regional joint institutions of local governments with an aim to more effectively coordinate and organise the management and maintenance of municipal property. The author finds the most constructive solution for today's problems to be co-operation with professional real estate companies, establishing an umbrella unit for all objects of municipal property and finding their manager by way of competition.

Contracting out public services must be sensibly approached after careful consideration to exclude the risk of damaging the public sector's performance principles. Contracting out public services is subject to certain limits and should not be implemented at any cost. Obviously, municipality should keep those services that can be defined as strategic, where giving up the supervision of the whole process might endanger the local authority unit's capability to ensure the functioning of its main areas of responsibility, as well as those services which market evaluation is complicated or which contracting out might involve a risk of the emergence of a monopoly.

Due to the political environment and Estonian economic and political priorities, contracting out public services might turn out to be one of the most vital means for improving the services rendered by the public sector. The resistance to the expansion of public sector sets the borders for a growth of number of municipalities' employees. For this reason, finding counterparties from other sectors should be considered useful and politically acceptable, because it is an alternative arrangement of public service provision.