

Sisekaitseakadeemia

Piret Otsatalu

AVALIKE TEENUSTE LEPINGULINE DELEGEERIMINE
VÕRUMAA OMAVALITSUSTES

Lõputöö

Juhendaja:

Tanel Oppi, MA

Tallinn 2010

ANNOTATSIOON

	Kuu ja aasta: Mai 2010.a
Töö pealkiri: AVALIKE TEENUSTE LEPINGULINE DELEGEERIMINE VÕRUMAA OMAVALITSUSTES	
Töö autor: Piret Otsatalu	Olen nõus oma lõputöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas. Allkiri:
<p>Lühikokkuvõte: Käesolev lõputöö on 52 lehel (koos lisadega). Töö põhiosa koosneb kolmest peatükist. Lõputööl on üks lisa, milleks on uurimuse läbiviimisel kasutatud ankeetküsitluse vorm. Lõputöö on kirjutatud eesti keeles, millele on lisatud inglisekeelne kokkuvõte (<i>Summary</i>).</p> <p>Lõputöö eesmärgiks oli tänase praktika kaardistamine Võrumaa kolmeteistkümnes omavalitsuses avalike teenuste lepingulisel delegeerimisel, samuti tulemuste analüüs ning erinevate lahenduste ja soovitude väljapakkumine delegeerimise protsessi edukaks läbiviimiseks kohalikus omavalitsus.</p> <p>Lõputöö raames viis autor läbi küsitluse Võrumaa omavalitsustes, saamaks ülevaadet lepingulisest delegeerimisest protsessist konkreetses Võrumaa omavalitsuses. Uurimus toob välja küsitluse kirjelduse ja tulemuste analüüsi. Lõputöös teostatav uurimus annab ülevaate avalike teenuste delegeerimisest kohalike omavalitsuste poolt Võru maakonnas, tuues välja probleemid ja lahendused, arvestades omavalitsuste kogemusi. Uurimus on mõeldud abivahendina kohalike omavalitsuste ametnikele mõistmaks avalike teenuste delegeerimise vajadust, protsessi, ulatust ning aitab kaasa avalike teenuste lepingulise delegeerimise protsessi parima praktika juurutamiseks.</p>	
Võtmesõnad: Kohalik omavalitsus, era- ja kolmas sektor, avalike teenuste üleandmine, avalik teenus, lepinguline delegeerimine	
Võõrkeelsed võtmesõnad: <i>Local government, private and non-profit sector, contracting out, public service, contractual delegation</i>	
Säilitamise koht:	
Kaitsmisele lubatud	
Kolledži direktor:	Allkiri:
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja Tanel Oppi, MA:	Allkiri:

SISUKORD

ANNOTATSIOON	2
SISUKORD	3
MÕISTETE JA LÜHENIDTE SELGITUS	4
SISSEJUHATUS	5
1. AVALIKUD ÜLESANDED JA LEPINGULINE DELEGEERIMINE	8
1.1. Avalikud ülesanded.....	8
1.2. Lepinguline delegeerimine	10
1.3. Lepingulise delegeerimise protsess	12
1.4. Era- ja kolmanda sektori kaasatus avalike teenuste pakkumises.....	18
1.5. Lepingulise delegeerimise tulemuslikkus ja probleemid.....	19
2. EMPIIRILINE UURING	23
2.1. Probleemipüstitus ja osalejad.....	23
2.2. Küsitlustulemuste kokkuvõte.....	26
2.3. Tulemuste analüüs	33
3. JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD	36
KOKKUVÕTE	39
TABELITE JA JOONISTE LOETELU	42
SUMMARY	43
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU	45
LISA 1. ANKEETKÜSIMUSTIK.....	48

MÕISTETE JA LÜHENIDTE SELGITUS

Avalikud teenused - avaliku halduse asutuse poolt osutatav teenus, kaup, info, hüve (Altnurme 2002:10)

Avalikud ülesanded - avalike huvide poolt determineeritud, objektiivselt eksisteerivad ülesanded, mis on seaduseandja poolt sellistena tunnetatud ja seadustes sätestatud kui riigiülesanded või antud täitmiseks ühiskonna erinevatele institutsioonidele või viimase poolt võetud vabatahtlikult täitmisele (Altnurme 2002:10)

HKS - Halduskoostööseadus (Lühendite ... 01.12.2009)

Kohalik omavalitsus - on põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse - valla või linna - demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi (KOKS)

KOKS - Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (Lühendite ... 01.12.2009)

Kolmas ehk mittetulundussektor – on erinev äriühingutest, sest kasumit ei või jaotada (liikmete vahel) ning tulu saab kasutada üksnes põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks (Altnurme 2002:19)

Lepinguline delegeerimine – avaliku teenuse osutamise üleandmine lepingulisel teel äri- või kolmanda sektori subjektile tingimustel, kus avalik sektor tagab teenuse osutamise, säilitades nii teenuse järelevalve- kui ka finantseerimisfunktsiooni (Altnurme 2002:14)

PS – Põhiseadus (Lühendite ... 01.12.2009)

RHS - Riigihangete seadus (Lühendite ... 01.12.2009)

SISSEJUHATUS

Nõudlus avalike teenuste järele on toonud endaga kaasa vajaduse võtta kasutusele uusi mudeleid avalike teenuste pakkumisel. Sellega seoses on avalikus sektoris järjest enam tähelepanu pöördunud era- ja kolmanda sektori rakendamisele avalike teenuste osutamisel, et vastata elanike kasvavatele vajadustele kohaliku omavalitsuse vägagi piiratud eelarvemahu juures.

Ühe võimalusena nähakse ette avalike teenuste delegeerimist era- ja kolmanda sektori organisatsioonidele. Sellist lahendust on nii Euroopas kui ka teistel mandritel toimunud haldusreformide käigus väga laialdaselt kasutatud. Teiste riikide kogemustest lähtudes tuleb aga kindlasti arvestada, et erinevate ideoloogiliste traditsioonidega riikides on delegeerimise poliitilised eeltingimused ja eesmärgid erinevad. Seetõttu ei ole võimalik laiendada ühtki reformi kohalikesse oludesse ilma, et eelnevalt analüüsitaks nende reformide tekkepõhjuseid ja eesmäärke.

Senised antud valdkonda puudutavad uurimused Eestis on analüüsinud delegeerimist üldisemalt avalike teenuste lõikes, sealjuures juriidilisest aspektist lähtuvalt või siis käsiraamatu vormis, küll aga rakenduspraktika Eesti kohalikes omavalitsustes on väga mitmekesine.

Käesoleva lõputöö autor puutub igapäevaselt kokku avalike teenuste lepingulise delegeerimisega kohalikus omavalitsuses, seega keskendub autor käesolevas töös avalike teenuste delegeerimise problemaatikale Võrumaa omavalitsustes, püüdes välja tuua selle valdkonna eripärad ja probleemid.

Lepinguline delegeerimine kui avalike ülesannete teostamise vahend on Eesti avaliku sektori süsteemis endale koha leidnud, kuigi omavalitsustes kasutatakse lepingulist delegeerimist erinevalt. 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.

Mõnedes omavalitsustes kasutatakse võrdlemisi rangelt reglementeeritud lepinguid. Teistes jäetakse tingimused lahtisemaks (kõige püsivam koostöövorm), et lepingu täitja saaks ise kõige efektiivsema meetodi eesmärgi saavutamiseks valida. Kolmandates on leping suusõnaline ja jätab teenuse osutajale võrdlemisi vabad käed. Suusõnalise lepingu sõlmimine võib toimida hästi väiksemates omavalitsuses seni, kui ei teki konflikti teenuse ostja ja pakkuja vahel. Vaidluse tekkides aga puudub teisele poolele nõudmiste esitamiseks kirjalik alus.

Teenuste delegeerimist on tihti seostatud sooviga kaasata era- ja kolmanda sektori ühendusi avalike teenuste kujundamisse ja osutamisse. Üldises plaanis seostub see arenenud riikides laialt levinud kontseptsiooniga, kus era- ja kolmanda sektori ühendustele on tagatud võimalused ja vahendid osalemiseks ühiskonna ees seisvate probleemide lahendamisel.

Tulenevalt eelpooltoodust keskendun oma lõputöös kolmele põhilisele aspektile: välja selgitada omavalitsusüksuste praktika avalike teenuste delegeerimisel, delegeerimise mehhanismid ja kord.

Minu lõputöö eesmärgiks on tänase praktika kaardistamine Võrumaa omavalitsuses avalike teenuste lepingulisel delegeerimisel, samuti tulemuste analüüs ning erinevate lahenduste ja soovituste väljapakumine delegeerimise protsessis edukaks läbiviimiseks kohalikus omavalitsus.

Avalike teenuste delegeerimise protsessi vaatlen eelkõige omavalitsuste haldussuutlikkuse vaatenurgast, puudutades väga vähese osana õiguslikku analüüsi. Teema käsitus on suunatud eelkõige omavalitsuste toetamiseks, tutvustamaks erinevaid kogemusi ja praktikat avalike teenuste delegeerimisel, tuues välja põhilised probleemid, mille vastu eksitakse teenuste delegeerimise protsessis. Samuti toob välja erasektori osa ja kaasatuse avalike teenuste delegeerimisel.

Käesolev lõputöö annab vastuse alljärgnevatele küsimustele: milline on avalike teenuste lepingulise delegeerimise praktika Võrumaa omavalitsusüksustes täna? Milline on avalike teenuste delegeerimise mõistlikkus ja ulatus? Kuidas suhtuvad omavalitsused avalike teenuste lepingulise delegeerimise protsessi?

Hüpoteesid, millised töö autor püstitab, on järgmised:

- Avalike teenuste lepingulise delegeerimise praktika Võrumaa omavalitsustes on süsteemitu ja juhuslik.
- Omavalitsustel on vähene huvi teenuste delegeerimisest era- ja kolmandale sektorile.

Lõputöö raames viis autor läbi küsitluse Võrumaa omavalitsustes, saamaks ülevaadet lepingulisest delegeerimisest protsessidest konkreetses Võrumaa omavalitsuses. Uurimus toob välja küsitluse kirjelduse ja tulemuste analüüsi. Seega peaks lõputöös teostatav uurimus andma ülevaate avalike teenuste delegeerimisest kohalike omavalitsuste poolt Võru maakonnas, tuues välja probleemid ja lahendused, arvestades omavalitsuste kogemusi.

Uurimus on mõeldud abivahendina kohalike omavalitsuste ametnikele, mõistmaks avalike teenuste delegeerimise vajadust, protsessi, ulatust ning aitab kaasa avalike teenuste lepingulise delegeerimise protsessi parima praktika juurutamiseks.

1. AVALIKUD ÜLESANDED JA LEPINGULINE DELEGEERIMINE

1.1. Avalikud ülesanded

Mõiste „avalikud ülesanded” määratlemisel on oluline tähtsus käsitletava probleemi analüüsimisel nii õiguslikust aspektist lähtudes kui ka ülesannete üleandmise objekti piiritlemisel (Merusk 2000:499).

Avalikke ülesandeid võib Eesti õigusruumis määratleda kui vahetult seadusega või seaduse alusel haldusorganitele pandud ülesandeid, või ülesandeid, mis on interpreteerimise teel vastavast õigusnormist tuletatud. Avalikke ülesandeid võib tinglikult jagada kaheks: avaliku võimu teostamisega e võimuhaldusega seonduvad ülesanded ja avalike teenuste osutamine elanikkonnale. (Altnurme 2002:7)

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

Avaliku halduse ülesanded jagunevad põhiosas riigi ja kohaliku omavalitsuse ülesanneteks. Riigi- ja kohaliku omavalitsuse poolt täidetavate avalike ülesannete puhul tuleb arvestada Eesti kui transformatsiooniühiskonna eripära, sest Eesti taasiseseisvumisel jäid riigi ja kohaliku omavalitsuse kanda suur hulk mittevajalikku tootmist ja ülesandeid. Avalike ülesannete üleandmise õiguslike piiride kindlakstegemisel tuleb eelkõige lähtuda põhiseadusest: milliste ülesannete puhul on põhiseadus kehtestanud absoluutse keelu, milliste puhul suhtelise keelu ja milliste puhul selline keeld puudub. (Merusk 2000:500-501)

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 ülekantud pädevusse. (Olle 2002:524)

Kui vaadata Eesti Vabariigi põhiseadust (PS), siis põhiseadus eristab kohaliku elu küsimusi (§ 154 lg 1) ja riigielu küsimusi (§ 154 lg 2). Kuid kohaliku omavalitsuse ülesanded on sätestatud ka kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses (KOKS) (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 02.06.1993) (Eesti Vabariigi Põhiseadus, 28.06.1992).

Omavalitsuslikke ülesandeid liigitatakse mitmeti. Keskseks printsiibiks on omavalitsuslike ülesannete liigitamine vabatahtlikeks ja kohustuslikeks ülesanneteks. Vabatahtlikud omavalitsuslikud ülesanded on sellised, mida kohalik omavalitsus ei ole kohustatud täitma, kuid mida ta igal ajal võib endale täitmiseks võtta (näiteks koostöö teiste kohaliku omavalitsusüksustega, elanike 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. (Ets 2003:11)

KOKS § 6 lg 1 sätestab ära kohaliku omavalitsuse kohustuslikud ülesanded, milledeks on korraldada antud vallas või linnas sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita. Nimetatud seaduse § 6 lg 2 kohaselt on kohalikul omavalitsusel kohustus korraldada antud vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses. Nimetatud asutuste osas võidakse seadusega ette näha teatud kulude katmist kas riigieelarvest või muudest allikatest.

Lisaks nimetatud paragrahvi lõigetes 1 ja 2 nimetatule otsustab ja korraldab omavalitsusüksus ka neid kohaliku elu küsimusi, mis on talle pandud teiste seadustega ja mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada.

KOKS-i § 22 määratleb ära ka volikogu ainupädevusse kuuluvad ülesanded ning valla- ja linnavalitsuse pädevus on fikseeritud nimetatud seaduse §-s 30.

Tänase ühiskonnakorralduse üks võtmeküsimusi on erasektori kaasamine traditsiooniliselt mõistetud riigivalitsemisse. Ühe avaliku sektori kulutuste vähendamise vahendina on välja pakutud ka idee delegeerida avalikke sh kohaliku omavalitsuse ülesandeid era- või kolmandale sektorile. (Aaviksoo 2000:509)

Nagu eespool märgitud, on omavalitsused tulenevalt subsidiaarsusprintsipi ülesannetega koormatud. Autori hinnangul on see üks peamisi põhjusi, miks omavalitsused on hakanud järjest enam pöörama tähelepanu era- ja kolmanda sektori rakendamisele avalike teenuste osutamisel. Tähtis on teenuse osutamise korraldamise ning organisatsiooni toimimise tulemuslikkuse säilitamine ja arendamine. Seega, üks konkreetne ja arvestatav väljund on teenuste valikuline üleandmine lepingulisel teel era- ja/või kolmanda sektori subjektile.

1.2. Lepinguline delegeerimine

Lepinguline delegeerimine on tänapäeval üks levinumaid ideesid uue haldusjuhtimise (*New Public Management*) juhtimisreformide seas. Lepinguline delegeerimine on teatud majanduslike tegevuste avamine konkurentsile. (Domberger, 1998:159) Lepinguline delegeerimine oli seotud ajaloolise arenguga traditsioonilisest avaliku ja erasektori selgest eristamisest sektoritevahelise koostöö propageerimiseks. Teoreetilise tausta avamisel saab tagasi minna *Public Choice* (e.k rahva valik) koolkonna ideede tõlgendamiseni, mille järgi bürokraatial pole motivatsiooni efektiivseks teenusepakkumiseks, kuna puudub konkurents. Turureeglitele allutamine ongi nende arvates edasiviivaks jõuks ja tõhususe tagatiseks. (Deakin, Walsh 1996:33-34)

Valitsuse haldusreformi programmi järgi on avalike teenuste osutamise delegeerimisel kodanikuühendustele ja nende esindusorganisatsioonidele nõutav teenuste teostamise eesmärkide ja ülesannete lepinguline sätestamine koos teenusele esitatud kvaliteedistandardite, teostamise tulemuslikkuse hindamise kriteeriumide ja täitja vastutuse määratlemisega, mille kaudu suureneb ka teenuste osutamise läbipaistvus ja paraneb kontrollitavus (Haldusreformi ... 24.03.2010).

Autor järeldab, et lepingulise delegeerimise näol ei ole tegemist universaalse lahendusega ning erinevad praktikad on erinevates taustsüsteemides andnud ka ebahütlase edukusega tulemusi.

Läbiviidud uuringud industrialiseerunud demokraatiates nii Euroopas kui Ameerika Ühendriikides on näidanud järgmisi trende: a) toimub kiire kolmanda sektori organisatsiooni arvu ja tüüpide kasv, b) levinud on uskumus, et kolmandat sektorit tuleks kasutada valitsuse poolt avalike teenuste ökonoomsemaks pakkumiseks, c) on rida toetavaid institutsionaalseid muutusi, mida kirjeldatakse moderniseerumisena (Kramer, Pasquinelli, Melief, Lorentzen 1993). Seetõttu on loomulik, et lepingulises delegeerimises mõeldakse tihti kolmanda sektori organisatsioonide eelistamisele, eriti kui majandusliku efektiivsuse näol ei ole tegemist ainukese motivaatoriga ning vajalik on pakkuja huvi säilitada või tõsta kvaliteeti.

Levinud arusaama kohaselt on avaliku sektori teenuse delegeerimise peamiseks plussiks olnud alati eeldatav üldine majandusliku efektiivsuse tõstmine läbi konkurentsi (Lane, 2000:65). Täpsemalt lähenedes peaks turutingimustes valitseva konkurentsi kasutamine vähendama kulusid ja parandama kvaliteeti (Lane 1996: 130-131). Mida rohkem on konkurente, kes võistlevad omavahel teenuse pakkumise pärast, seda madalamaks kujunevad hinnad ning lõppkokkuvõttes säästetakse eelarvelisi vahendid.

Teenuste kvaliteedi tõusu tagab kontroll avaliku teenuse delegeerija poolt. Selge on ka see, et eduka delegeerimise puhul teenuse kvaliteet pigem tõuseb kui langeb.

Avalike teenuste lepinguline delegeerimine on otseselt seotud kahe olulise eesmärgiga: tõsta avalike teenuste kvaliteeti (sihtrühmadele ootusele vastavust ja kulutõhusust) kui ka kaasata ja võimestada kodanikeühendusi teenuste osutamisel. (Kohaliku omavalitsuse üksuste...01.03.2010)

Pärast Euroopa Liiduga liitumist püüdleb Eesti Euroopa liikmesriikide tasemele, soovides tagada oma elanikele kõrge elatustase ja selle juurde kuuluvad kvaliteetsed teenused. Euroopa kogemus kinnitab, et eelnimetatud eesmärgi täitmiseks on otstarbekas kaasata erasektor. Erasektori kaasamine ei tähenda ainult finantsabi, vaid ka erasektori teadmiste ja kogemuste kasutamist avalikes huvides. (Kergandberg, Blankin, Lemetti 2007:3) Erasektorit on Euroopas kaasatud juba aastakümneid, kuid ka Eesti on hakanud üha rohkem ja rohkem kaasama avalike teenuste delegeerimisse erasektorit. Samuti on Inglismaal nn „erasektor” saavutamas rohkem ja rohkem populaarsust erinevatel tegevusaladel, näiteks nagu politsei, päästjad jne (Considine 2003:64).

Kui rääkida lepingulise delegerimise olemusest, siis lepingulise delegerimisega on tegu juhul, kui riik annab teatud kauba või teenuse osutamise lepingulisel teel era- või kolmandale sektorile üle, jäädes seejuures nii teenuse finantseerijaks kui ka kvaliteedi tagajaks. (Aaviksoo 2000: 509)

Lepingulisel delegerimisel on kasutatavad mitmesugused mudelid ning nende kombinatsioonid. Nii tunneb näiteks Saksa õigusteooria avalike ülesannete formaalset privatiseerimist. (Aaviksoo 2000: 510)

Lepingulise delegerimise üheks oluliseks eesmärgiks on peetud efektiivsuse tõstmist läbi konkurentsi teenuse osutamiseõigusele. Teisisõnu on siin tegemist sooviga saada ühe rahaühiku eest rohkem kvaliteetsemat teenust või sama teenust optimaalsemate kuludega. Selle eesmärgi realiseerimine sõltub siiski konkreetsest taustsüsteemist. (Altnurme 2002: 16) Samuti toonitavad Kjell ja Kooiman (2002: 261), et avalik sektor on huvitatud avalike teenuste osutamise efektiivsusest ning efektiivsuse hindamisel peab arvesse võtma avaliku sektori ja selle eesmärkide erilist iseloomu.

Lepingulise delegerimise puhul on täheldatud ka soovi vähendada teenuse osutamisel ametnike mõjuvõimu ning vältida ametkonna suurenemist. Seetõttu rakendatakse paljudel juhtudel uute avalike teenuste puhul nende väljadelegerimist kohe, palgata avalikke teenistujaid. Kuna lepingulisele delegerimisele seatavad eesmärgid võivad olla tihti vastandlikud, siis tasub rõhutada ka nende omavahelisi seoseid, nt kulusäästudega võib kaasneda teenuste kvaliteedi langus. Läänes korraldatud uuringud on näidanud, et kulusääst kvaliteedi arvelt on tõenäolisem eeskätt isikuteenuste puhul nt avahooldus. (Ets 2003: 14-15)

1.3. Lepingulise delegerimise protsess

Lepingulise delegerimise protsessis on lepingulise delegerimise otsustamisel erasektorile kõige paremad variandid konkurents, läbirääkimised ja koostöö. Need kolm varianti tagavad eduka avaliku teenuse delegerimise.

Autor toob välja näite DeHoogi konkurentsipõhisest delegerimisest, kus DeHoog (1990: 318) eristab tüüpiliste omaduste järgi kolme lepingulise delegerimise mudelit. Nendeks on konkurentsil, läbirääkimistel ja koostööl põhinevad mudelid, mille alusel on ka käesoleva töö uurimisobjekti suhtes hea hinnata delegerimise erinevaid aspekte. Antud

juhul on võetud eelduseks, et poliitilise juhtimise tasandil on vastavasisuline otsus juba tehtud ning küsimus seisneb vaid erinevate delegeerimisviiside vahel valimises. Valikuvabaduse küsimus on aga enamasti ametnike jaoks problemaatiline kuivõrd delegeerimisviis on juba niigi küllalt täpselt piiritletud nii sisemiste organisatsiooniliste ja teenust puudutavate tingimustega kui ka väliskeskonna iseloomust tulenevate eripäradega. Seega võib öelda, et pärast lepingulise delegeerimise otsuse langetamist on kasulik jälgida konkreetse teenuse ja keskkonna elemente, mis määravad juba ise suuresti ära vajaliku toimimisviisi.

Klassikaline konkurentsitudel DeHoog'i järgi on kolmest variandist esimene, konkurentsil põhinev mudel, mis on lepingulist delegeerimist puudutava teoreetilise kirjanduse meelisnäidiseks, kuna võtab teatud aspektides ideaalina kokku traditsioonilise delegeerimisjuhtumid. Antud mudeli puhul on eelduseks, et delegeeritav ülesanne on piisavalt konkreetne ja mõõdetav, et täpselt paika panna eeldused ja ootused ning tagada hiljem ka tulemuste adekvaatne monitooring. Lisaks on vajalik piisava arvu erinevate potentsiaalsete teenusepakkujate olemasolu ja küllaldane informatsioonivahetus ametivõimude ja lepingut sõlmida soovivate kandidaatorganisatsioonide vahel. Traditsiooniliste hinnangute kohaselt ei sobi käesolev mudel selliste teenuste osutamise puhul, mis on seotud inimfaktoriga, on spetsiifilist professionaalsust eeldavad või puudutavad uuringuid ja arendamist. (DeHoog 1990:320-322)

DeHoog'i teise mudeli aluseks on läbirääkimised, mille abil püütakse luua soodsamad tingimused otsuse langetamiseks. Ka siin algab teenuse üleandmisprotsess lepinguvõimalustest teavitamisega, kuid rõhk ei ole asetatud otsingute abil võimalike partnerite arvu maksimeerimisele. Organisatsioonid, millega kontakteerutakse, on enamasti juba varasemast ajast tuttavad ning on paremal juhul ka varem lepingulisi teenuseid osutanud (DeHoog 1990:328). Oluliseks aspektiks on, et lepingutingimused jäetakse oma detailides ametivõimude poolt üpriski lahtiseks, et teha võimalikuks tulevastel lepingupartneritel antud valdkonnas eeldatavalt olemasoleva ekspertiisi parim ära kasutamine.

Teatud prioriteetsed teemad tuuakse loomulikult juba enne välja, et edasi anda kogu lepinguprotsessi eesmärgid ja visiooni. Käesoleva mudeli ideeks on jõuda suhtlemise kaudu konsensuseni. Eeldatakse, et parimad lahendused sünnivad läbi sektoritevaheliste kogemuste kõrvutamise ja arutelu. Ohtu kujutavad sellisele lähenemisele erinevad subjektiivsed põhjused, mis võivad avaldada ühele või teisele poolele survet lepingu sõlmimiseks, kuigi otsene kohustus seda teha puudub. Valitsusele jääb ka alati lõplik

sõnaõigus lepingutingimuste kohta, mistõttu ei ole garanteeritud ekspertide teadmistest tulenevate eeliste maksimaalne rakendamine. Lisaks võib tekkida probleeme ka võimuesindajate ja mõnede potentsiaalsete teenusepakkujate vahel liiga tihedate suhete väljaarenemisega ning üldise ebaobjektiivsusega. (DeHoog 1990:334)

DeHoog'i poolt välja pakutavaist kolmas ja viimane mudel on alternatiiviks juhul, kui traditsiooniline konkurentsil põhinev delegeerimine ega ka viimatimainitud läbirääkimismudel ei sobi teatud järgnevalt kirjeldatavatel põhjustel kasutamiseks. Esimeseks on aja, rahastamisvõimaluste ja teenuse pakkumiseks valmisolevate organisatsioonide vähesus. Lisaks sellele on tõenäoliselt ka avaliku sektori enda ekspertiis ja kogemus antud valdkonnas teenuse pakkumise osas vähene. Viimasena mõjutab antud mudeli poole kalduma asjaolu, et toimumas on kiired muutused ja tulevikus toimuvate arengute suhtes puudub kindlus nii rahastamise, tehnoloogia kui efektiivsete pakkumismeetodite osas. Tüüpiliselt on sellises mudelis protsessi haaratud vaid üks võimalik lepingupartner. Kuivõrd aga monopoolsesse rolli sattuva organisatsiooni jaoks pole ähvardavat ohtu lepingut kaotada, kasvab tema eksperdistaatusest tulenev võim veelgi. Sobilik on see pikaajaliste ja spetsiifiliste valdkondade jaoks, nagu teatud kapitalipaigutused, konsultatsioonid, uuringud või arendusteenused. Leping ise on antud juhtumil üpriski lahtine ja sõltub paljuski kaasatavast organisatsioonist, kes võib toimida täiesti võrdse partnerina. Kõigest sellest tulenevad ka käesoleva mudeli ohud, kuna teenuse jaoks tõenäoliselt alternatiive pole, vaadatakse ka eksimustele suurema tolerantsiga ning heade suhete hoidmine võib muutuda tähtsamaks kõrge kvaliteedi tagamisest. (DeHoog 1990: 334-336)

Eraõiguslikele isikutele kohaliku omavalitsuse avaliku halduse ülesannete iseseisvaks täitmiseks volitamise tingimused ja korra määrab kindlaks halduskoostöö seadus (HKTS), mis kujutab endast üldseadust. Kohalik omavalitsus võib seadusega või selle alusel pandud haldusülesannet volitada juriidilist või füüsilist isikut täitma seaduse alusel antud haldusaktiga või seaduse alusel halduskoostöö seaduses sätestatud tingimustel ja korras sõlmitud halduslepinguga. (Olle 2004: 199-200)

Kohalik omavalitsus võib juriidilise või füüsilise isiku volitada haldusülesannet täitma kui (Olle 2004: 201-202):

- 1) haldusülesande täitmine juriidilise või füüsilise isiku poolt on majanduslikult põhjendatud, arvestades mh ülesande KOV poolt täitmiseks volitamiseks, võimalikuks rahastamiseks ning järelevalveks tekitavaid kohustusi;

- 2) haldusülesande täitmiseks volitamine ei halvenda selle täitmise kvaliteeti;
- 3) haldusülesande täitmiseks volitamine ei kahjusta avalikke huve ega nende isikute õigusi, kelle suhtes haldusülesannet täidetakse.

Samuti avalike teenuste lepingulisel üleandmisel tuleb juhinduda ka riigihangete seadusest (RHS) tulenevate nõuetega. Riigihangete seadus sätestab ära teenuste tellimise, kui see toimub valla- või linnaeelarvete rahaliste vahendite arvel. (Olle 2004: 201-202)

Õigusliku regulatsiooni alusel võib avalike ülesannete üleandmisel eristada järgmisi mudeleid (Merusk 2000: 505-506):

- 1) Avaliku võimu pädevusega ülesannete üleandmine eraõiguslikule isikutele. Vastavaid ülesandeid täidetakse avaliku õiguse (haldusõiguse) normide alusel. Eraõiguslikud subjektid muutuvad sellega haldusekandjateks ning teostavad ülesandeid enda nimel. Vastavate ülesannete üleandmise volitus saab tulla üksnes seadusest ning üleandmine toimub kas seadusega või seaduse alusel haldusakti või halduslepinguga;
- 2) Avalike ülesannete üleandmine riigi või omavalitsusüksuste või ka teiste avalik-õiguslike juriidiliste isikute poolt moodustatud eraõiguslikele isikutele. Tegemist on nn eraõiguslikult organiseeritud haldusega ja formaalse avalike ülesannete üleandmisega. Üldjuhul on sellised eraõiguslikud isikud allutatud eraõiguslikule režiimile, sh konkurentsioigusele. Käsitletavat mudelit kasutatakse haridussfääris;
- 3) Avalike ülesannete üleandmine eraõiguslikele isikutele, kusjuures riik või omavalitsusüksus tagab ülesande täitmise järelevalve. Sellist vormi nimetatakse funktsionaalseks ülesannete üleandmiseks;
- 4) Avalike ülesannete üleandmine eraõiguslikele isikutele ning ülesannete täitmise allutamine täies ulatuses vabale konkurentsile. Siinkohal on tegemist materiaalse avalike ülesannete üleandmisega. Ülesande täitmise mõjutamine riigi poolt on minimaalne. Võib isegi öelda, et antud juhul loobub riik vastavast ülesandest kui avalikust ülesandest.

Enne, kui asuda teenust delegerima, tuleb kõigepealt analüüsida mitmeid organisatsioonisiseseid ja –väliseid tegureid, mis võivad oluliselt mõjutada lepingulise delegerimise tulemust. Delegerimise otstarbekuse hindamist tuleb eelkõige alustada teenusepakkujate väljaselgitamisega. Lepingulise delegerimise ettevalmistamine ning läbiviimine nõuab omavalitsusjuhtidelt ja –ametnikelt võimet planeerida ja analüüsida

teenustega seonduvat nii käesoleval hetkel kui ka tulevikus. Osaliselt seonduv lepinguline delegerimine ka kohaliku omavalitsuse strateegilise planeerimisega, eriti tingimustes, kus teenust soovitakse delegerida pikemaajaliselt. (Altnurme 2002 33)

Eesti kohalikes omavalitsustes on oma ülesannete formaalne üleandmine laialt levinud ning avalike teenuste osutamist kolmanda sektori poolt võib meie omavalitsustes pidada küllaltki tavaliseks, kuigi teenuse osutamise põhimõtted ja delegerimise korraldus on küllaltki erinevad omavalitsusüksuste lõikes. See sõltub aga eelkõige omavalitsusüksuste juhtidest ning omavalitsusüksuste ametnike teadlikkusest ja oskustest ning tahtest delegerida. (Aaviksoo 2000: 509)

Üldjuhul antakse ülesanded peamiselt üle 100%-selt omavalitsustele kuuluvatele eraõiguslikele juriidilistele isikutele, eelkõige kommunaalmajanduse (vee-ettevõtted) ning omavalitsusüksuste sisese ühistranspordi vallas. Tihti otsustatakse teatud juriidilise isiku loomine ning sellele mingi teenuse üleandmine volikogu ja valitsuse tasandil avalikkust teavitamata ehk avaliku konkursi korraldamata. (Aaviksoo 2000: 509)

Minnes tagasi lepingulise delegerimise protsessi juurde, siis võiks nimetatud protsessi jagada tinglikult kuude etappi ning alljärgnev jaotus baseerub eeskätt Eestis avaldatud teenuste üleandmise kirjeldustel, tagamaks rakenduslikumat ülevaadet avalike teenuste lepingulise delegerimise protsessist kui sellisest.

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, sihtgruppi kui ka teenuse kvaliteedile esitatavad nõuded. Teenuse kirjelduses leiab lisaks sellele kajastamist ka teenuse kvantitatiivne sisu. Teenuse kirjeldust on vaja haldusorgani ootuste fikseerimiseks üleantava teenuse osas. (Altnurme 2002: 33-34)

II etapp: Pakkumise vormi koostamine.

Teenuse kirjelduse koostamisele järgneb ajaliselt pakkumise vormi koostamine. Vormis fikseeritakse tingimused pakkujate kvalifitseerimiseks, valikuprotseduuri kirjeldus, pakkumiste hindamiskriteeriumid, lepingu kestvus ning võimalikud eriklauslid teenuse üleandmise osas. Eriklauslite all mõistetakse teenusepakkujale täiendavalt seatavaid tingimusi nt tööhõive, varade kasutamine, nõutavate investeeringute jm osas. Pakkumise vormi oluliseks osaks on hindamisprotseduuri kirjeldus. Protseduur peab olema selge ning

üheselt mõistetav, põhinedes objektiivselt hinnatavatel kriteeriumitel. (Altnurme 2002: 34-35)

III etapp: Avaliku konkursi korraldamine.

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

IV etapp: Saabunud pakkumiste hindamine.

Konkursile laekunud pakkumiste hindamiseks moodustatakse linna- või vallavalitsuse komisjon, kuhu on otstarbekas kaasata lisaks kohaliku omavalitsuse ametnikele ka asjassepuutuvate sihtgruppide esindajaid. Komisjon valib saabunud pakkumiste seast parima, tuginedes pakkumiste vormis seatud otsustuskriteeriumitele. (Altnurme 2002: 37)

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. Halduslepingute sõlmimisele on seatud õiguslikud piirid. Näiteks ei tohi haldusorgan võtta endale halduslepinguga kohustusi, mis ületavad tema pädevuse. HMS § 101 lõike 1 kohaselt üksikjuhtumit reguleeriv haldusleping jõustub tsiviilõiguslike lepingute jõustumiseks ettenähtud korras ja nimetatud seaduse § 102 lõike 1 kohaselt halduslepingut muudetakse ja see lõpetatakse tsiviilseadustes sätestatud korras, arvestades käesolevas paragrahvis kehtestatud erisusi ning sama paragrahvi lõike 2 alusel haldusorgan võib halduslepingut ühepoolset muuta või halduslepingu lõpetada, kui see on tingimata vajalik, et vältida ülekaaluka avaliku huvi rasket kahjustamist.

Vastavalt HKS §-le 10 määratakse halduslepingus kindlaks:

- 1) halduslepingu pooled;
- 2) juriidilisele või füüsilisele isikule antav haldusülesanne;
- 3) haldusülesande täitmise rahastamise alused ja rahastamise ulatus, kui haldusülesande täitmist rahastatakse riigieelarvest või kohaliku omavalitsuse eelarvest;
- 4) juriidilise või füüsilise isiku võetavate tasude arvutamise alused ja piirmäärad, kui seaduses või kohaliku omavalitsuse õigusaktis on ette nähtud võimalus isikutelt, kelle suhtes haldusülesannet täidetakse, tasu võtta;
- 5) haldusülesande täitmise üle järelevalvet teostav valitsusasutus või kohaliku omavalitsuse ametiasutus või organ;

- 6) füüsilisest isikust ettevõtja või juriidilise isiku kohustus esitada majandusaasta aruanne;
- 7) halduslepingu tähtaeg, kui haldusleping on tähtajaline;
- 8) halduslepingu lõpetamise alused ja kord, sealhulgas halduslepingu lõpetamisest etteteatamise tähtaeg, kui haldusleping lõpetatakse ühepoolseti;
- 9) järelevalveasutuse või -organi õigused ning juriidilise isiku ja füüsilise isiku kohustused halduslepingu lõpetamise korral haldusülesande täitmise järjepidevuse tagamiseks;
- 10) eraõigusliku juriidilise isiku või füüsilise isiku antavad tagatised halduslepingu täitmiseks ja nende sissenõudmist võimaldavad sätted;
- 11) seadusest tulenevad või haldusülesande täitmise korraldamiseks vajalikud muud tingimused.

VI etapp: Halduslepingu täitmine ja järelevalve teostamine.

Pärast teenuste delegerimist jääb kohaliku omavalitsuse ülesandeks järelevalve teostamine lepingu täitmise üle. Enamasti määratakse vastutav ametnik. Tuleb ka rõhutada, et ka kohalik omavalitsus peab sõlmitud lepingut korrektselt täitma (nt tasuma teenuste eest õigeaegselt). (Altnurme 2002: 37)

1.4. Era- ja kolmanda sektori kaasatus avalike teenuste pakkumises

Omavalitsused teevad erasektoriga mitmel moel koostööd. Kõige sagedamini küll rahaliste toetuste näol, kuid toimub ka erasektori kaasamine erinevate kohaliku omavalitsuse arengudokumentide koostamisse ning toimub ka konsulteerimist kohaliku elu küsimustes. (Kohalike omavalitsuste üksuste ... 01.03.2010). Väiksemad vallad, linnad hindavad Siseministeeriumi 2009. aasta analüüsi lõpparuande kohaselt oma koostööd erasektoriga isegi tugevamaks kui suuremad linnad ja vallad. Väiksematel linnadel ja valdadel on suurem ülevaade oma territooriumil tegutsevatest ettevõtetest.

Kohalikul omavalitsusel võib tekkida alati küsimus, kas eelistada avalike ülesannete delegerimisel era- või kolmandat sektorit, siis sellise arutelu tekkimisel on kasulik vaadelda erinevusi äri- ja kolmanda sektori vahel, arvestades nende võimalusi ja kogemusi teenuste pakkumisel kui ka kohalike omavalitsuste avalike teenuste üleandmise finantseerimise võimalusi. (Avalike ... 08.01.2010)

Kolmanda sektori organisatsioon on tänapäevaseid trende arvestades kohalikele omavalitsustele väga oluline ja vajalik partner teenuste pakkumisel. Arenenud maailmas

omandavad nad järjest tugevamat mõjuvõimu ja etendavad olulist rolli kodanike elus. (Avalike...08.01.2010)

Kolmanda sektori organisatsioonide kasuks kõneleb ka asjaolu, et nende olemusest tulenevad motivaatorid erinevad erasektori omadest. Kuna rahaline tulu läheb üldjuhul sihtotstarbeliseks kasutuseks, siis omandavad suurema tähenduse initsiatiivi põhjustavad nõ pehmed motivaatorid, nagu kvaliteet, sotsiaalne heaolu jne. Kõik see teeb võimalikuks kasutada mittetulundussektorit valdkondades, kus on kas puudu selged majandusliku kasumi teenimisvõimalused või on need küll olemas, kuid seavad omakorda ohtu kvaliteedi tagamise ja avalikud huvid. (Avalike...08.01.2010)

Kolmanda sektorite organisatsioonide eelistamist erasektori ees on täheldatud juhtudel kui tegemist on sotsiaalse valdkonnaga ja poliitilise huvi tõttu kehtestatakse ka soosivad reeglid. Erinevad mudelid, süsteemid ja võimalused, mida delegeerimiseks kasutatakse, räägitakse täpselt pakkujatega läbi, samas hoiab omavalitsus enda käes peamist otsustusjõudu. Sellisel juhul puudub lai ja avatud konkurents ning toimub lihtsalt tasakaalustatud turu jagamine. (Avalike...08.01.2010)

Oluline erinevus äri- ja kolmanda sektori vahel on keskendumine erinevatele väärtustele. Kui äriettevõtte eesmärgiks on aktsionäride rikkuse suurendamine ning konkreetne tegevus on vaid vahend eesmärgi saavutamisel, siis mittetulundusorganisatsiooni eesmärgiks on põhikirjaliste eesmärkide saavutamine st tegevus ise. (Altnurme 2002: 25)

Kui vaadelda delegeerimise praktikat Eestis, siis kommunaalteenuste osutamisel on eelistatumas olukorras ärisektor, sest neil on paremad võimalused laenude saamiseks ja investeringute tegemiseks, mis on väga oluline kohaliku omavalitsuse seisukohast. Sotsiaalteenuste osutamisel domineerib kolmas sektor. (Altnurme 2002: 40-42)

1.5. Lepingulise delegeerimise tulemuslikkus ja probleemid

Lepingulise delegeerimise tulemuslikkus on väga oluline kohaliku omavalitsuse seisukohast, sest tavaarvamuse kohaselt põhjustab avaliku sektori ebaefektiivsuse turusüsteemiga sarnase eneseregulatsioonimehhanismi puudumine. Ebaefektiivsust võimendavad ka nõrk eelarveraamistik, puudulik töötulemuste hindamine, puudulik tasustamissüsteem ja bürokratlik raiskamine. (Kjell, Kooiman 2002: 261)

Avaliku ja erasektori ühine huvi konkreetse eesmärgi saavutamiseks viibki avaliku ja erasektori partnerluseni. Samuti koostöö avaliku ja erasektori vahel võib pakkuda mikromajanduslikke kasusid, mis võimaldavad ellu viia projekte kohalikul tasandil, millesse tasub investeerida ja mis rahuldab avaliku huvi eesmärke. (Kergandberg jt 2007:13)

Lepingulise delegerimise tulemuslikkus sõltub eelkõige omavalitsusüksusest endast, tema panusest delegerimise protsessi ja tahtest saavutada kindlat tulemust, mis oleks vajalik just tema omavalitsuse haldusterritooriumil. Tähtis on, et lepingulise delegerimise põhilised eeldused oleks täidetud, milledeks on (Altnurme 2002: 31-32):

- 1) teenuse kättesaadavus ja kvaliteet ei tohi väheneda;
- 2) teenuse universaalne säilitamine;
- 3) teenusetarbijalt võetava tasu suurus peab jääma avaliku võimu otsustada;
- 4) haldusorgan peab tagama delegerimisprotsessi läbipaistvuse;
- 5) delegeeritud teenuste suhtes tuleb teostada järelevalvet.

Mõnedes omavalitsustes on olukorda uuritud enne delegerimise otsustamist, et tagada eelpool väljatoodud viit kriteeriumit. Mõningal juhul on pärast pilootprojektiks mõeldud toetusrahade kadumist jõutud tagasi endisse seisuga peamiselt inimestevahelise suhtlusprobleemi tõttu. Enamasti on probleemiks ka vähene konkurents kodanikeühenduste vahel, mis aitaks avaliku sektori raha kokku hoida. Siinkohal aga ei saa monopoolses seisundis olev MTÜ lepingut dikteerida nagu võiks eeldada, sest lõpliku otsuse langetab siiski omavalitsus. (Altnurme 2002: 35)

Omavalitsused on soovinud, et nendega seotud kodanikeühendused leiavad ka muid finantseerimisallikaid ja võimalusi omavahendite teenimiseks, kuid enamikel juhtudel pole see soov täitunud. Delegerimisel on vajalik teha rohkem kui aastapikkuseid plaane ja rahastamisotsuseid, sest esiteks ei võimalda lühiajaline rahastamine investeerida püsivatesse väärtustesse ja teiseks võib ebakindluse tõttu tekkida probleem kvalifitseeritud tööjõu leidmisega ja omakorda probleem teenuse kvaliteediga. Seega peaks omavalitsustel olema korrektne arengukava koos investeeringute plaaniga ja valla arenduse plaaniga, millega seoses kaasneb ka avalike teenuste delegerimine.

Avalike teenuste delegerimisel on põhilisteks probleemideks (Kohalike ... 12.01.2010):

- vähene ühingu arv vastavas valdkonnas, et tekiks teenuse kvaliteedi tõstmiseks piisav konkurents;

- väiksemates omavalitsuses on tihti MTÜ liige seotud ka vallavalitsuse või volikoguga: korrupsiooni oht;
- rahastatakse ebapiisavalt, mistõttu on kvaliteedi tõstmiseks vajalik ühingu omapoolne lisarahastamine, millega satub ohtu ühingu eksisteerimine;
- tihti sõlmitakse lühiajalisi lepinguid, mistõttu ei ole võimalik ühingul tegevust pikemalt planeerida, millega langeb ka teenuse kvaliteet, sest pole võimalik palgata kvalifitseeritud töajõudu;
- teenuse tellimisele ei eelne alati olukorra ja turu analüüs, mis aitaks delegerimist paremini planeerida ja ootamatusi ära hoida.

Nüüd tekib küsimus, kuidas üldse hinnata edu või ebaedu avalike teenuste delegerimisel? See on siiski omavalitsusüksuste poolt läbiviidava teenuse kontrolli tulemus, kus aruandluses tuuakse välja põhilised aspektid teenuse delegerimise protsessis ja saavutatud tulemus. Lisaks eesmärkide saavutamise hindamisele on oluline ka see, et otsusetegijad/hindajad tunneksid tegureid, mis toovad kaasa soovitud eesmärgi. (Kjell, Kooiman 2002: 265)

Samas aga on lepingulise delegerimise protsessi edukust raske hinnata, kuna keeruline on määratleda, kas selle põhjustaja on lepinguline delegerimine või mingi teine, antud hetkel kontrollimatu faktor (Deakin, Walsh 1996:44). Üldisel teoreetilisel tasandil tekib klassikaline konflikt võrdsuse ja efektiivsuse vahel, kuid kontrollida on võimalik nii sisendeid kui väljundeid, ehk siis *ex-ante* ja *ex-post* kontroll. Kummalgi on oma selgelt määratletud kasutusala ja otstarve. Vahel ei ole võimalik kirjeldada selgelt määratletavaid tulemusi ning keskenduda tuleb protsessi ja sisendite kontrollile. Teistes olukordades soovitakse anda, vastupidi, võimalikult vabad käed elluviimise osas ning kirjeldatakse üldisemaid eesmärke, mida partner saavutama peab. Oht seisneb kummagi poole ebaõiges kasutamises. Liialt detailidesse laskuva spetsiifilise ja täpse monitooringuga ning seda kõike toetava protseduurireeglistikuga luuakse piirangute võrgustik, mis takistab formaliseerituse oodatud vähenemist. Teiselt poolt, kontrollides sisendeid ja seda peamiselt eelarve kaudu, on oht, et tegelikult tahetakse keerukad ratsionaliseerimisotsused jätta teenusepakkuja vastutusele ja teatud mõttes ka avaliku huvi ülesandeks (Hoggett 1996:20, 23). Mingil määral võib toimuda vaid ametnikepoolne vastutusekoorma vähendamine, aga reaalselt tulemust ei olegi eriti loota.

Üheks oluliseks elemendiks delegerimise tulemuste hindamisel on, et empiirikas leitud andmete põhjal omab potentsiaalne delegerimine sageli samasugust kulude kokkuhoiu

efekti kui tegelik delegeerimine. Piisab ka kaudse konkurentsi võimalikkusest, et senised teenused vaadataks kriitilise pilguga üle, kuna võrdluses alternatiivsete pakkujatega lähedalseisvates valdkondades tunnetatakse ohtu enda tulevikule. Nii toimib turureeglite tunnetamine teatud „ülesraputajana“, mille tõttu otsitakse ning leitakse uusi lahendusi, kuna teenusepakkumine avardab haldusmeetodite ringi erasektorile omaste võtete suunas. Ametnike käitumise muutumist põhjendatakse ka turureeglite ja konkurentsi omadusega hakata tööle uue diskursusena, raskestiteisenevas kultuuris muutust ei toimu. Viimase jaoks peavad inimesed omaks võtma väärtushinnanguid ja uskumusi, kuid esimese puhul piisab selles praktilisest osalemisest (Hoggett 1996:15). Nii muutub ka nende töötajate käitumine, kelle väärtused on tegelikult teised. Selliselt võib sobiva teenusepakkuja mitteleidmine ja olukorra näiline samaks jäämine tegelikult pidurdada positiivsete tulemustega majanduslikus efektiivsuses ning innovaativsuses.

Arvestades eelpooltooduga, ei tohi lepingulise delegeerimise juures ära unustada kogu delegeerimise protsessi läbipaistvust. Kuna kohaliku omavalitsuse puhul on tegemist avaliku sektoriga, siis peab tema tegevus avalike teenuste pakkumisel olema läbipaistev ja üheselt mõistetav.

2. EMPIIRILINE UURING

2.1. Probleemipüstitus ja osalejad

Käesoleva lõputöö eesmärgiks on tänase praktika kaardistamine Võrumaa omavalitsustes avalike teenuste lepingulisel delegeerimisel, samuti tulemuste analüüs ning erinevate lahenduste ja soovitude väljapakkumine delegeerimise protsessis edukaks läbiviimiseks kohalikus omavalitsus.

Lepingulise delegeerimisena tuntakse põhimõtet, kus riik või kohalik omavalitsus annab avaliku teenuse täideviimise üle erafirmale, kodanikuühendusele või teisele avalikule organisatsioonile, kuid säilitab kontrolli ja vastutuse teenuse pakkumise üle. Teenuse finantseerimise kohustus jaguneb reeglina riigi ning omavalitsuse ja teenuse lõpptarbija vahel.

Avalikud ülesanded saab jagada tinglikult kaheks:

- avaliku võimu teostamisega ehk võimuhaldusega seonduvad ülesanded
- elanikkonnale osutatavad avalikud teenused

Lepingulise delegeerimise puhul räägitakse põhiliselt avalike teenuste osutamise üleandmisest ehk delegeerimisest. Avalike teenuste lepinguline delegeerimine era- ja kolmandale sektorile on protsess, mille käigus teenust, mida kohalik omavalitsus peab rahvale osutama, hakkab täielikult või osaliselt osutama eraldi töövõtja.

Teenuste lepinguline delegeerimise 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 osutatavate teenuste odavnemise ja kvaliteedi paranemise, mis tagab tarbija (s.o kohaliku omavalitsuse elaniku) rahulolu pakutava teenusega.

Delegeerimise tingib ka see, et teravalt on päevakorda tõusnud kohalike omavalitsuste eelarvete koormuste vähendamine, mille poole on pürgitud mitmete traditsiooniliselt avaliku sektori teenuste osutamise delegeerimisega eraõiguslikele juriidilistele isikutele.

Antud lõputöös keskendutakse Võrumaa omavalitsustele. Võru maakond ehk Võrumaa (võru keeles *Võro maakund, Võromaa*) on 1. järgu haldusüksus Eestis, hõlmab endise Võru rajooni ala. Maakond asub Kagu-Eestis. Ta piirneb läänes ja loodes Valga maakonnaga, põhjas Põlva maakonnaga, idas Venemaa Pihkva oblasti ja lõunas Lätiga. (Maakond 31.03.2010). Asustus on piirkonniti väga ebahühtlane, eriti Võru maakonna äärealadel.

Võru maakonnas on 13 omavalitsusüksust: Võru linn ja 12 valda, milledeks on Vastseliina, Meremäe, Misso, Varstu, Võru, Mõniste, Rõuge, Antsla, Haanja, Lasva, Sõmerpalu, Urvaste.

Võrumaa suurimateks omavalitsusteks elanike arvu järgi on Antsla, Rõuge, Võru ja Vastseliina vald ning Võru linn (vt Tabel 1).

Tabel 1. Võrumaa omavalitsusi iseloomustavad andmed

Nr	Omavalitsuse nimi	Elanike arv seisuga 01.01.2010.a	Omavalitsuse eelarve 2008.a. (EEK)
1.	Võru linn	13967	247 327 711,0
2.	Võru vald	4968	78 700 000,0
3.	Antsla vald	3838	61 900 000,0
4.	Rõuge vald	2284	38 719 758,0
5.	Vastseliina vald	2170	71 275 000,0
6.	Sõmerpalu vald	1968	36 886 691,0
7.	Lasva vald	1795	25 371 000,0
8.	Urvaste vald	1411	25 600 000,0
9.	Varstu vald	1251	28 165 526,0

10.	Haanja vald	1182	20 880 980,6
11.	Meremäe vald	1179	27 305 367,0
12.	Mõniste vald	1021	19 608 000,0
13.	Misso vald	779	21 879 447,0

Tabelist 1 on näha, et kõige suuremaks omavalitsuseks Võrumaal on Võru linn, kus elanike arvuks on 13967 ja kõige väiksemaks vallaks elanike arvu järgi on Misso vald, kus elanike 779.

Tabelist 1 on ka näha, et omavalitsuse iseloomustavaks suuruseks on tema eelarve, mis on sõltuvuses elanike arvust valla haldusterritooriumil. Avalike teenuste lepingulise delegerimise puhul on valla eelarve üheks väga oluliseks faktoriks. Alati ei saa väita, et mida suurem vald, seda suurem eelarve, sest väga suurt rolli mängib siin valla võimekus, investeeringute suurus ja laenukoormus.

Käesoleva uurimustöö eesmärkide saavutamiseks, püstitatud hüpoteesi kinnitamiseks viis lõputöö autor läbi ankeetküsitluse Võrumaa 13 omavalitsuses. Autor kasutas uuringu läbiviimiseks just küsitlust, sest leidis, et küsitluse tulemused peegeldavad tänast olukorda Võrumaa omavalitsustes ning seega ka avalike teenuste delegerimise teematikat kõige objektiivsemalt, sest just kohalik omavalitsus on enim kursis sellega, mis tema haldusterritooriumil toimub. Kasutatud küsimustik (vt lisa 1) koosneb 17-st küsimusest. Küsitluse eesmärgiks on välja selgitada omavalitsusüksuste praktika oma funktsioonide delegerimisel, delegerimise mehhanismid ja kord ning samuti funktsioonide lepingulise delegerimise ulatus.

Küsimustiku alusel selgitatakse välja teenuste delegerimise hetkeseis Võrumaa omavalitsustes ning omavalitsuse ametnike hinnangud lepingulise delegerimise küsimustes. Samuti selgitatakse küsimustiku abil välja delegerimisel tekkinud probleemid ning pakutakse lahendeid ja ettepanekuid lepingulise delegerimise tõhustamiseks omavalitsustes.

Küsitlustulemuste alusel kaardistatakse Võrumaa omavalitsuste delegerimise praktika, tuues välja põhilised probleemid ja kitsaskohad, samas pakkudes välja ka uusi võimalikke lahendusi.

Autor saatis küsimustiku koos kaaskirjaga laiali elektronposti vahendusel 13-le Võrumaa omavalitsusele. Valim sai koostatud selgepiirilisel regionaalsel printsiibil ega hõlma juhuslikult valitud omavalitsusüksusi üle terve vabariigi. Küsimustik on suunatud eelkõige neile kohalike omavalitsusüksuste ametnikele, kelle otsustuspädevusse kuulub avalike teenuste delegeerimine.

Küsimustik saadeti kõikidele Võrumaa omavalitsustele elektroonilisel teel. Autorile laekus tagasi 12 vastust 13-st, seega 92 %, vastamata jättis Võru linn. Enamus vastuseid küsimustikule laekus e-maili teel, kuid vastati ka paber kandjal, mis laekusid lõputöö autori kätte.

Autor mõnab, et Eesti hetkeolukorra adekvaatseks peegeldamiseks peaks küsitlus hõlmama võimalikult paljusid erinevaid omavalitsusi, samas aga oli autori taotlus kaardistada konkreetse regiooni omavalitsuste teenuste delegeerimise praktika ja selle baasil teha ka järeldusi tulevikuks. Kuidas Võrumaa kohalike omavalitsuste esindajad ankeedis toodud küsimustele vastasid, kirjeldab autor alljärgnevas alapeatükis.

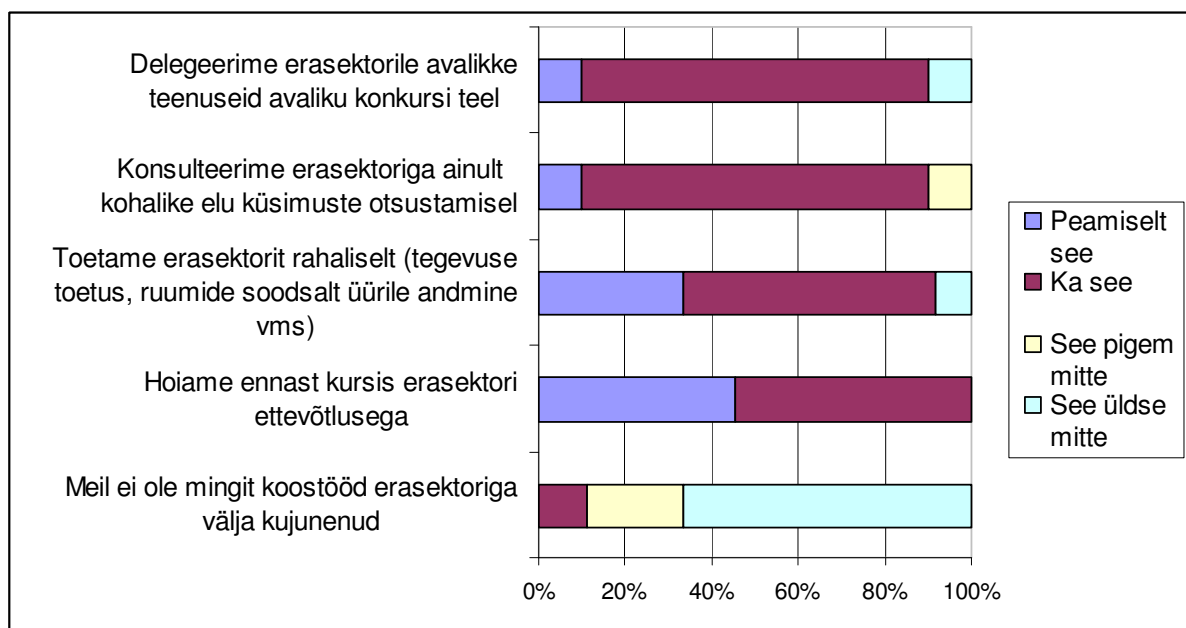
2.2. Küsitlustulemuste kokkuvõte

Küsimused, mille vastustele tuginedes on käesolev kokkuvõte ja analüüs koostatud, on ära toodud lõputöö lisas nr 1.

Autor saatis küsimustiku laiali Võrumaa 13 omavalitsusele, millest vastasid küsimustikule 12 omavalitsust. Vastajateks olid ühel juhul vallavanem, pearaamatupidaja ja kultuuriosakonna juhataja ning üheksal juhul vallasekretär. Küsimustiku vastamist segas ametike pidev ajapuudus ja töökoormus, mis takistas küsimustikule vastamist. Tagasiside saamiseks tuli autoril pidevalt suhelda omavalitsuste ametnikega tagasiside saamiseks.

Küsimusele „Milliseid koostöövorme Teie omavalitsus erasektoriga kasutab“, märgiti vastuseks hulgaliselt erinevaid variante. Peamiselt kasutavad omavalitsused koostöövormina erasektori toetamist rahaliselt ning samuti hoitakse kursis ennast erasektori ettevõtlusega. Ühel juhul vastati ka, et peamiselt delegeeritakse avalikke teenuseid erasektorile avaliku konkursi teel, samuti konsulteeritakse ainult kohalike elu küsimuste otsustamisel. Ülejäänud vastused antud küsimuses olid väga erinevad. Märgiti vastusteks, et pigem konsulteeritakse erasektoriga, samuti hoitakse kursis erasektori tegevustega. Välja tuli ka üks juhtum, kus ei ole erasektoriga mingit koostööd. Ühel juhul

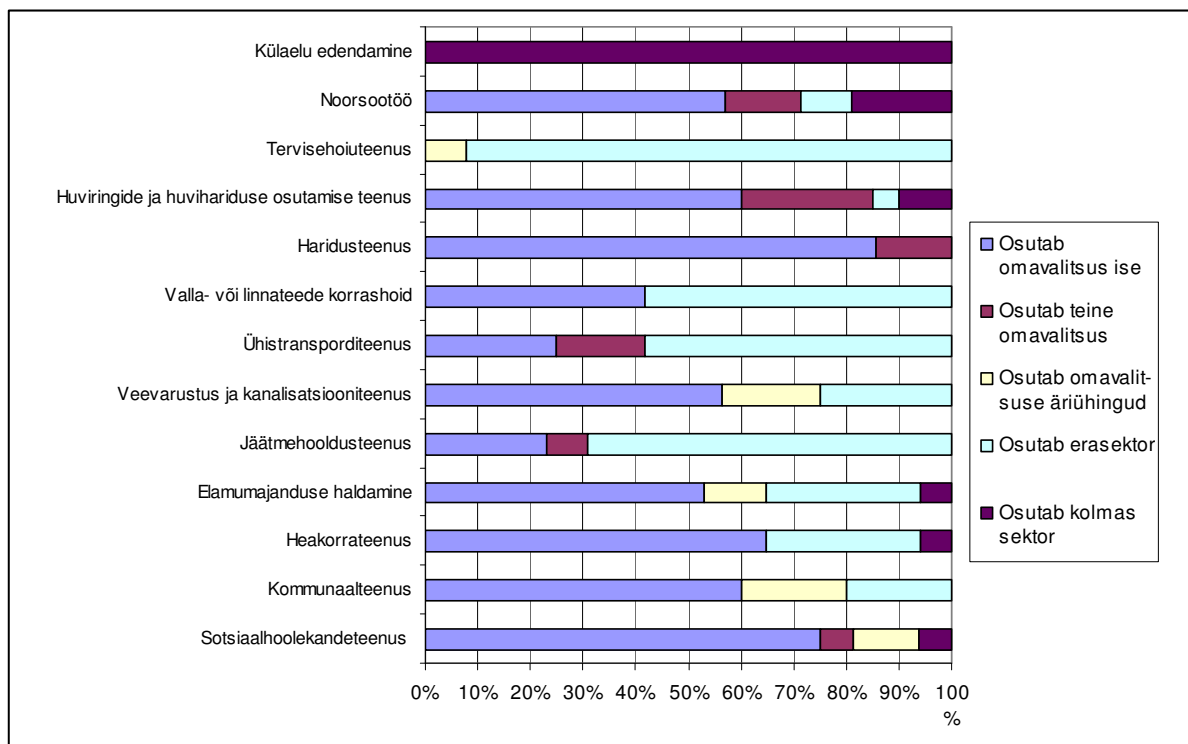
vastati, et erasektorit ei toetata üldse valla poolt rahaliselt. Alljärgnevalt autori poolt koostatud joonisel 1 on näha kohaliku omavalitsuse ja erasektori erinevate koostöövormide jaotus laekunud andmete kohaselt.



Joonis 1. Kohaliku omavalitsuse ja erasektori erinevate koostöövormide jaotus

Küsimusele, kuidas on korraldatud teenuste osutamine teie omavalitsuses, siis vastustest nähtub, et sotsiaalteenust, haridusteenust ja noorsootööd teostab 100% e. kaksteist Võrumaa omavalitsust ise. Heakorrateenuse pakkumisel vastasid 5 omavalitsust, et pakuvad seda teenust nii ise kui ka osaliselt on delegeeritud erasektorile. Elamumajanduse puhul, kolm omavalitsust pakuvad seda teenust ise kui ka on delegeerinud erasektorile. Jäätmete teenuse puhul, on 9 omavalitsust delegeerinud erasektorile ja 3 osutab seda veel käesoleval ajal ise. Mis puudutab veevarustus- ja kanalisatsiooniteenust, siis 4 omavalitsust pakuvad seda ise kui ka on osaliselt delegeerinud erasektorile. Ühistransporditeenuse puhul, 7 omavalitsust on delegeerinud erasektorile, 3 omavalitsust teostavad seda ise ning 2 omavalitsuse puhul osutab seda teenust teine omavalitsus. Valla- ja linnateede korrashoid on 7 omavalitsuse puhul delegeeritud erasektorile ja 5 omavalitsust teostavad korrashoidu oma haldusterritooriumil ise. Mis puudutab huviringe ja huvihariduse teenuse pakkumist, siis vastustest selgus, et omavalitsused pakuvad seda teenust ise, 2 juhul pakub seda teenust kolmas sektor, 5 juhul teine omavalitsus ja 1 juhul erasektor. Tervishoiuteenust osutab 12 omavalitsuses 100% ulatuses erasektor. Külaeluedendamine on delegeeritud

kõigi 12 omavalitsuse puhul kolmandale sektorile. Parema ülevaate vastustest annab joonis 2.



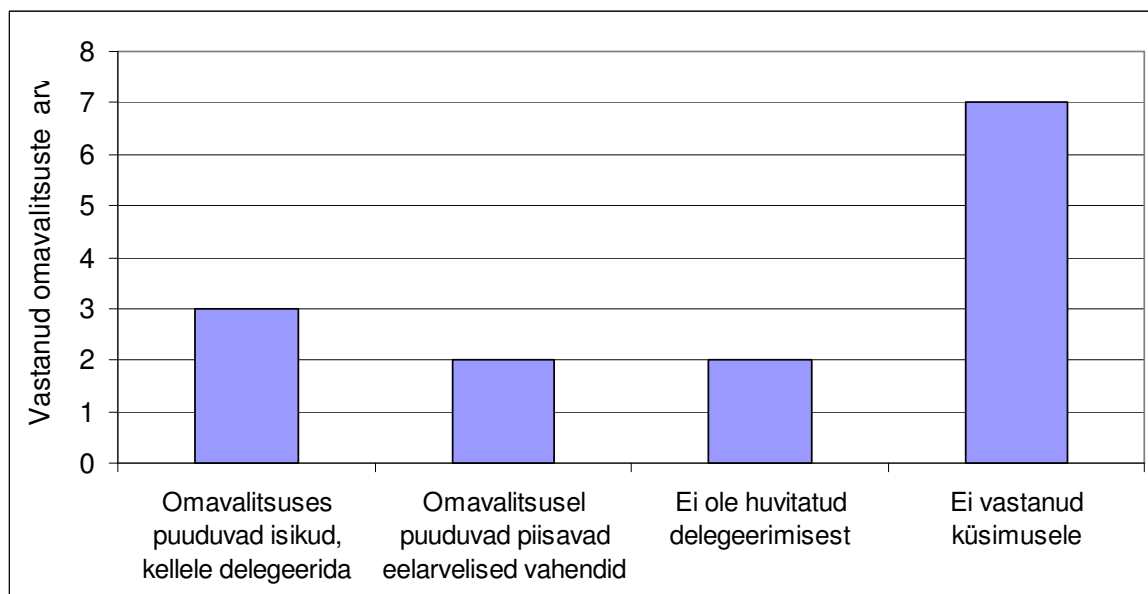
Joonis 2. Kohaliku omavalitsuse poolt delegeeritavate avalike teenuste jaotus

Küsimustikust nähtub, et avalike ülesannete täitmiseks sõlmitakse peamiselt võlaõiguslikke lepinguid (10 juhul), seejärel toetuslepinguid (6 juhul) ja halduslepinguid (5 juhul).

Mis puudutab küsimustikus küsitud lepingute arvu, siis siinkohal autor möönab, et lepingute arv on suhteliselt kesine. Ainult kahel omavalitsusel on lepingute arv üllatavalt suur, mis näitab, et lepingulisse delegerimisse suhtutakse tõsisemalt ja sellega tegeletakse pidevalt valla huvides. Neli omavalitsust jätsid antud küsimuse lepingute arvu kohta vastamata, mis näitab, et kas neil omavalitsustel pole lepinguid sõlmitud avalike teenuste delegerimiseks või puudub ülevaade sõlmitud lepingute arvust.

Küsimusele, juhul kui teie omavalitsuses ei delegeeri avalike teenuste osutamist, siis mis põhjustel vastas 2 omavalitsust, et ei ole huvitatud delegerimisest, 3 omavalitsust vastas, et ei ole kellelegi delegeerida avalikke ülesandeid, 2 omavalitsust vastas, et omavalitsusel puuduvad piisavad eelarvelised vahendid delegerimiseks, 7 omavalitsust jättis antud

küsimusele vastamata. Seega tundub, et valdades, just väikevaldades, on siiski probleem kellele avalikke ülesandeid delegeerida ja määravaks on ka valla mittepiisav eelarve.



Joonis 3. Ülevaade kohalike omavalitsuste poolt mittedelegerimise põhjustest

Kui vaadata joonisel 3 toodud statistilisi andmeid, siis on näha, et kolmel omavalitsusel puuduvad organisatsioonid, kellele delegeerida avalikke ülesandeid. Kaks omavalitsust vastas, et ei ole huvitatud avalike teenuste delegeerimisest ning kolm omavalitsust vastas, et puuduvad selleks eelarvelised vahendid. Seega tundub, et valdades, just väikevaldades, on siiski probleem, kellele avalikke ülesandeid delegeerida ja määravaks on ka valla mittepiisav eelarve. Kui vaadata käesoleva lõputöös toodud tabelit 1, mis kajastab Võrumaa omavalitsuste eelarve mahtusid, siis tundub, et omavalitsused võiksid siiski delegeerida oma funktsioone, sest see vähendaks koormust valla pingestatud eelarvele. Seitse omavalitsust jättis antud küsimusele vastamata. Autor järeldab, et ei taheta vastata või ei taheta öelda mõjuvat põhjust, miks ei delegeerita. Väikevaldadel on kindlasti raskem oma ülesandeid delegeerida, eriti kui planeeritakse oma valla arengukava raames investeeringuid, sest ka väikevallad soovivad areneda võrdväärselt suuremate valdadega, kelle eelarvemaht on mitmeid kordi suurem.

Kui järgmisena vaadelda delegeerimise initsiatiivi, siis selgub, et 7 juhul tuleneb initsiatiiv nii omavalitsuselt endalt kui ka väljastpoolt omavalitsust. 4 vastajat vastas, et initsiatiiv tuleneb ainult omavalitsusest endast ning 1 vastaja ei osanud öelda, kellepoolne initsiatiiv on.

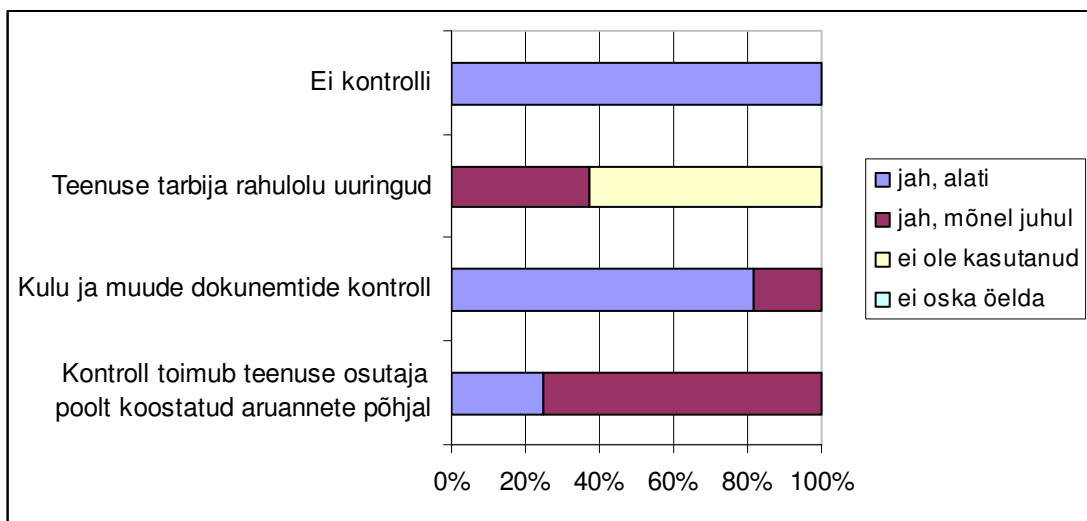
Järgmisena küsis autor, kas otsustajaks teenuse lepingulise delegerimise üle on vallavolikogu, vallavalitsus, struktuuriüksuse juht või muu, siis 4 omavalitsust vastas, et otsustajaks on nii vallavolikogu kui vallavalitsus. 3 omavalitsust vastas, et otsustajaks on vallavolikogu ning 4 omavalitsust vastas, et otsustajaks on vallavalitsus.

Küsimusele, millised on peamised põhjused, miks omavalitsus otsustas teenuseid delegerida erasektorile, siis kahel juhul märgiti peamiseks põhjuseks piisava kompetentsi puudus teenuste osutamiseks, neljal korral märgiti peamiseks põhjuseks, et erasektor võimaldab leida paremaid lahendusi teenuste osutamisel. Viiel korral märgiti ka see, et soovitakse toetada erasektorit ning see, et erasektor võimaldab leida paremaid lahendusi. Kahel korral märgiti, et pigem ei soovita toetada erasektorit ning kahel korral märgiti ära üldse mitte puuduv kompetents.

Küsimusele, kas Teie meelest on omavalitsusteenuste lepingulisel delegerimisel alati õigustatud avaliku pakkumise väljakuulutamise, vastas 8 omavalitsust, et mitte alati ei õigusta ennast lepinguline delegerimine, 1 korral vastati, et delegerimine ei anna soovitud tulemust ning 3 korral vastati, et ei oska öelda.

Ülevaate kohta omavalitsuse territooriumil tegutsevatest organisatsioonidest, nimetati 4 juhul, et omavalitsus omab ülevaadet organisatsioonidest ja nende pädevusest, 1 juhul nimetati, et omavalitsus omab ülevaadet organisatsioonidest, kuid ei oska hinnata nende pädevust, 6 juhul nimetati, et omavalitsusel on osaline ülevaade organisatsioonidest ja nende pädevusest ja 1 juhul nimetati, et ei oska öelda.

Küsimusele, kuidas Teie omavalitsus hindab ning kontrollib delegeritud teenuste osutamist erasektori poolt, siis selgus, et 2 vastajat vastas „Jah, alati“ toimub kontroll teenuse osutaja poolt koostatud aruannete põhjal. Samuti vastati 9 juhul „Jah, alati“ kulude ja muude dokumentide kontrollimise kohta. Kontrolli toimumise kohta teenuse osutaja poolt koostatud aruannete puhul vastati „Mõnel juhul“ 6 omavalitsust, kulu ja muude dokumentide kontroll „Mõnel juhul“ vastati 2 korral, teenuse tarbija rahulolu uuringute teostamine mõnel juhul vastati 3 korral ning 3 vastajat vastas, et ei kontrollita teenuste osutamist erasektori poolt. 6 vastajat vastas antud küsimuse raames, et ei teosta tarbija rahulolu uuringuid, kindlasti võib see tingitud olla ka valla piiratud eelarvest. Ülevaade saadud tulemustest on kujutatud joonisel 4.



Joonis 4. Teenuse osutamise hindamis- ja kontrolliviiside praktika

Küsimusele, et kui võrd ollakse rahul erasektori poolt osutavate avalike teenustega, siis väga rahul ei olnud keegi, pigem rahul nimetati 11 korral ja 1 korral vastati, et ei oska öelda.

Küsimusele, kas pakutava teenuse hind on võrdne pakutava teenuse kvaliteediga, siis 3 omavalitsust vastas, et alati rahul, 6 omavalitsust vastas, et vahepeal ja 3 korral vastati, et ei oska öelda.

Küsimusele, kus paluti hinnata, kas omavalitsuse territooriumil erasektoris tegutsevatel ettevõtetel on piisavalt pädevust täitmaks avalikke ülesandeid, siis selgus, et 5 omavalitsust vastas, et erasektoris tegutsevatel ettevõtetel on piisavalt pädevust. 3 omavalitsust arvas, et ilmselt puudub ettevõtjatel vastav pädevus, 3 omavalitsust arvas, et mingis osas on eraettevõtjatel pädevust küll, kuid teenuste osutamisel jäävad üldjuhul nõrgaks ja 1 vastaja arvas, et pädevust võib hinnata rahuldavaks.

Arvamuse saamiseks lepingulise delegeerimise kohta konkreetses omavalitsuses, siis 1 juhul arvati, et vajadused saavad rahuldatud, 2 vastajat vastas, et lepinguline delegeerimine on hea, 2 vastajat arvas, et siiani on olnud delegeerimine rahuldav, 2 vastajat arvas, et võiks olla paremini delegeeritud ja 5 vastajat ei osanud hinnangut delegeerimisele anda.

Autor, küsides hinnangut, millisena nähakse avalike teenuste delegeerimist tulevikus konkreetses omavalitsuses, siis 4 omavalitsust jättis antud küsimuse vastamata, 6 omavalitsust arvas, et kindlasti tuleb delegeerimise mahtu suurendada, 1 vastaja vastas, et

see sõltub volikogust ja 1 omavalitsus vastas, et on vajaduste ja nende rahuldamisega tasakaalus ning töö tulemust ja kvaliteeti saab alati parandada.

Küsimusele, millist tuge ja arendustegevust oleks vaja, et teenuste üleandmine oleks tulevikus edukam, siis vastati 8 korral „Jah kindlasti“, et vajatakse juhendmaterjale ja näidiseid, kuidas teenuseid delegeerida, samuti korraldada koolitusi KOV ametnikele avalike teenuste delegeerimiseks. „Jah kindlasti“ vastati 6 korral, et korraldada koolitusi erasektotile, 8 korral vastati, et pakkuda KOV ametnikele nõustamist ja tuge teenuste delegeerimisel, 6 korral pakkuda erasektori organisatsioonidele nõustamist ja tuge teenuste delegeerimisel ja 8 korral vastati, et tarvis oleks täpsustada teenuste delegeerimist erinevates seadustes. Samas küsimuses vastati ka „Pigem jah“ 4 korral, et vajatakse juhendmaterjale teenuste delegeerimiseks, 4 korral koolituse vajadust KOV ametnikele, 4 korral koolituse vajadust erasektorile teenuste delegeerimiseks, 5 korral vastati, et pakkuda erasektorile nõustamist ja 3 korral on vajalik täpsustada teenuste delegeerimist erinevates seadustes.

Tabel 2. Kohaliku omavalituste lõikes vajalikud tugi- ja arendustegevused

Vajadused	Jah, kindlasti	Pigem jah	Pigem ei	Kindlasti mitte
Juhendmaterjale ja näidiseid, kuidas teenuseid delegeerida	67%	33%	-	-
Korraldada koolitusi KOV ametnikele avalike teenuste delegeerimiseks	67%	33%	-	-
Korraldada koolitusi erasektori organisatsioonidele avalike teenuste osutamiseks	50%	33%	-	-
Pakkuda KOV ametnikele nõustamist ja tuge teenuste delegeerimise teemadel	67%	0%	-	-
Pakkuda erasektori organisatsioonidele nõustamist ja tuge teenuste delegeerimise teemadel	50%	42%	-	-
Tarvis oleks täpsustada teenuste delegeerimist erinevates seadustes	67%	25%	-	-

2.3. Tulemuste analüüs

Antud uurimustöö raames läbiviidud küsitlus kaardistas Võrumaa omavalitsuste avalike teenuste delegerimise praktika.

Küsimustike vastamisel selgus, et põhilisteks vastajateks avalike teenuste delegerimise osas olid vallasekretärid, mis annab ka alust arvata, et põhiliselt tegeleb väikeses omavalitsuses avalike teenuste delegerimisega või korraldamisega vallasekretär. Muidugi on see ka ühest küljest mõistlik, sest vallasekretäril on juriidilise hariduse või juristi kvalifikatsiooni nõue kohaliku omavalituse korralduse seaduse mõistes.

Esimese küsimusega palus autor märkida, milliseid koostöövorme omavalitsus erasektoriga kasutab. Antud vastuse osas oli põhiliseks vastuseks erasektori toetamine rahaliselt ning ülevaate omamine erasektori tegevusest. Ülejäänud vastused antud küsimuses olid väga erinevad, küll märgiti vastusteks, et pigem konsulteeritakse erasektoriga, samuti hoitakse kursis erasektori tegevustega. Välja tuli ka üks juhtum, kus ei ole erasektoriga mingit koostööd. Ühel juhul ei toetata erasektorit valla poolt rahaliselt. Seega võib öelda, et koostöö piirneb üldjuhul ainult rahalisel tasandil, mitte aga eesmärgiga delegerida avalikke teenuseid erasektorile.

Kui vaadelda vastuseid avalike teenuste korraldamise kohta omavalitsuses, siis selgus, et küsimusele, kuidas on korraldatud teenuste osutamine teie omavalitsuses, vastati, et sotsiaalteenust, haridusteenust ja noorsootööd teostab 100% kaheteistkümnest Võrumaa omavalitsust ise. Külaelu edendamine on 100% delegeritud kolmandale sektorile, sest kolmas sektor suudab osutada sellist spetsiifilist teenust, kaasates endaga väga erinevaid vanusegrupe ning tagades väikeste vahenditega maksimaalse tulemuse, kas siis läbi projektimajanduse või siis valla elanike abiga. Tervishoiuteenus on aga 100 % antud erasektori kätte kõikides Võrumaa valdades. Kolm teenuste valdkonda nagu elamumajandus, jäätmemajandus ja kommunaalmajandus delegeritakse kas era- või kolmandale sektorile.

Erasektor osutab põhiliselt küsitluse tulemusena jäätmehooldusteenust, veevarustus- ja kanalisatsiooniteenust, ühistransporditeenust, valla- või linnateede korrashoidu. See on ka mõistlik, sest erasektoril on rohkem võimalusi investeeringute teostamiseks kui omavalitsusel endal või siis kolmandal sektoril.

Kui autor võrdles sõlmitavate lepingute tüüpe, siis läbivateks lepinguteks on võlaõiguslikud lepingud, sest see annab võimaluse kokkoleppida tingimustes poolte vahel ja jätab ka läbirääkimistele ruumi. Kindlasti ei tohiks olla omavalitsus jäik, sest see ei annaks teenuse pakkumisel parimat tulemust ja kvaliteeti. Omavalitsused kasutavad palju ka toetuslepingute sõlmimist ja vähesel määral ka halduslepingute sõlmimist. Mis puutub aga lepingute arvu, siis lepingute arv on suhteliselt kesine. Ainult kahel omavalitsusel on lepingute arv väga suur, mis näitab, et lepingulisse delegeerimisse suhtutakse tõsisemalt ja sellega tegeletakse pidevalt valla huvides. Neli omavalitsust jätsid antud küsimuse lepingute arvu kohta vastamata, mis näitab, et kas neil omavalitsustel pole lepinguid sõlmitud avalike teenuste delegeerimiseks või puudub ülevaade sõlmitud lepingute arvust.

Autor püüdis välja selgitada, et juhul kui omavalitsus ei delegeeri avalikke teenuseid, siis mis põhjustel. 2 omavalitsust vastas, et ei ole huvitatud delegeerimisest, 3 omavalitsust vastas, et ei ole kellelegi delegeerida avalikke ülesandeid, 2 omavalitsust vastas, et omavalitsusel puuduvad piisavad eelarvelised vahendid delegeerimiseks. 7 omavalitsust jättis antud küsimuse vastamata. Seega tundub, et valdades, just väikevaldades, on siiski probleem, kellele avalikke ülesandeid delegeerida ja määravaks on ka valla mittepiisav eelarve. Vastamata jätmisel tundus autorile, et ei taheta vastata nii nagu tegelikult asjad on, sest kui vaadata eelnevalt välja toodud sõlmitud lepingute mahtu, siis toimub delegeerimist vähe, kas siis huvitatus puudub või lihtsalt ei osata antud toimingut läbi viia või puuduvad rahalised vahendid selleks.

Mis puutub omavalitsuste delegeerimise initsiatiivi, siis on hea meel autoril tõdeda, et initsiatiiv on nii omavalitsusepoolne kui ka omavalitsusest väljastpoolt tulenev. Põhiliseks otsustajaks lepingulise delegeerimise üle on siiski vallavolikogu, mõningatel juhtudel ka vallavalitsus ja väga harval juhul struktuuriüksuse juht. Seega sõltub valla heaolu ja avalike teenuste pakkumine üldjuhul volikogu otsustest.

Autori hinnangul seisneb probleem teenuse üleandmisel, sest kui autor küsis omavalitsustelt, millist tuge nad vajavad, et teenuste üleandmine oleks tulevikus edukam, siis selgus, et soovitakse abi nii juhendmaterjalide näol, samuti soovitakse delegeerimise eest vastutavate ametnike koolitamist, KOV ametnike nõustamist. Seega on kurb reaalsus see, et omavalitsused püüavad ise avalikke teenuseid delegeerida, kuigi jääb paljuski puudu oskustest, mis võib tagada halvasti delegeeritud ülesanded.

Kogemuste ja spetsialistide nappus suhteliselt väikestes kohaliku omavalitsuste üksustes tingib vajaduse tulevikus senisest enam kasutada väliste pakkujate teenuseid. Peamiseks

takistuseks on siinkohal jälle valla vägagi piiratud eelarve ning väikeste omavalitsuste vähene suutlikkus avalike teenuste delegeerimiseks.

3. JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD

Tulenevalt tulemuste analüüsist, on Võrumaa kohalikud omavalitsused kasutanud avalike teenuste lepingulist delegerimist peamiselt sellistes valdkondades nagu jäätmehooldusteenus, veevarustus-ja kanalisatsiooniteenus, ühistransporditeenus, valla-või linnateede korrashoiu teenus.

Paljudes omavalitsustes eelistatakse avaliku pakkumise väljakuulutamisel mingi teenuse osutamiseks pakkujatena kohalikke ettevõtjaid. Õigustusena võib siinkohal välja tuua, et kohaliku omavalitsuse ülesandeks on ka kohaliku tööhõive tagamine ning ettevõtluse soodustamine.

Era- ja kolmanda sektori surve teenuste osutamise ülevõtmiseks on tagasihoidlik. Välise huvi nappuse korral ei saa rääkida konkurentsist vaid pigem omavalitsuse poolsest initsiatiivist avalike teenuste üleandmiseks. Autor tõdeb siinkohal, et just konkurents oleks see, mis tagaks avalike teenuste odavnemise ning vähendaks survet valla niigi väiksele eelarvele (vt Tabel 1).

Kui osades Võrumaa omavalitsustes avalike teenuste lepingulise delegerimise otsustajaks oli vallavolikogu, siis mõnedel valdadel oli otsustajaks vallavalitsus. Siinkohal peaks arvestama, et antud juhul on tegemist vallale rahaliste kohustuste võtmisega ning see kuulub vallavolikogu pädevusse, juhul kui ei ole delegeritud vallavalitsusele.

Mis puudutab aga avaliku teenuse pakkumise väljakuulutamist, siis omavalitsused olid arvamusel, et see ei õigusta ennast ega anna ka soovitud tulemust. Autorile tundub, et järelikult on mitmetes omavalitsustes teenuste välja delegerimiseks turg liiga väike, mis tähendab, et on liialt vähe potentsiaalseid teenuste pakkujaid. Järelikult on palju ruumi efektiivsuse ja ökonoomsuse suurendamiseks avalike teenuste delegerimisel. Kuid üheks põhjuseks on autori hinnangul ka see, et omavalitsustel puudub reaalne ülevaade oma haldusterritooriumil tegutsevatest organisatsioonidest.

Uuringu käigus laekunud vastustest selgus, et on mitmeid probleeme avalike teenuste delegerimisel era- ja kolmandale sektorile. Samuti oli küsitlusele vastanutel võimalus välja tuua, millist tuge ja arendustegevust oleks vaja avalike teenuste üleandmiseks, et see

oleks edukam. Põhiliseks näitajaks oli, et vajatakse juhendmaterjale, näidiseid, kui ka vastavasisulist koolitust ning nõustamist.

Autori ettepanekud kohalikele omavalitsustele avalike teenuste delegeerimiseks edaspidiseks:

1. Avalike teenuste arendamine, kus kohalikud omavalitsused peaksid osutatavad teenused süsteemselt kaardistama, mis võimaldaks avalike teenuste delegeerimist arendada ja regionaaltasandil koordineerida. Halduskoostöö seadus kohustab omavalitsusi enne haldusülesande täitmiseks volitamise otsustamisel koostama analüüsi, mis sisaldab majanduslikke arvestusi, kulutuste suurust, volitamisest tingitud õiguslikku ja faktilist mõju.
2. Rohkem avalikustamist, sest see aitab kaasa konkurentsi suurendamisele, avaliku arvamuse kujundamisele omavalitsusest. Samuti oleks mõistlik siinkohal viia läbi teenuste tarbijate hinnangute saamiseks uuringud avalike teenuste kvaliteedi ja muude sellega kaasnevate nõuete kohta.
3. Rohkem paindlikkust, sest kui teenuste pakkujat ei leita kohapealt, siis tuleks kaaluda teenuse sisseostmist naabervaldadest, mis on iseenesest mõistlik ka konkurentsi suurendamiseks.
4. Koostöö arendamine on üheks tähtsamaks koostöövormiks kohalike omavalitsuste ja ettevõtjate vahel. Kuid siinkohal tahaks autor lisada, et kui kohalik omavalitsus teeb koostööd ainult oma valla tasandil, siis ei too see kaasa ka olulisi muutusi konkurentsi turul ega ka teenuste osutamisel.
5. Eesti majanduslikest ja poliitilistest prioriteetidest tulenevalt võib avalike teenuste üleandmine muutuda üheks olulisemaks vahendiks avaliku sektori poolt osutavate teenuste kvaliteedi tõstmisel. Kuid siinkohal ei tohi unustada ka vastuseisu avaliku sektori kasvule ning valla eelarveliste vahendite piiratust, mis seab ka piirid kohaliku omavalitsuse ametnike arvu kasvule. Seetõttu teistest sektoritest lepinguliste osapoolte leidmiseks on kasulik pidada läbirääkimisi, kuna see on alternatiiviks avaliku sektori poolsele teenuse osutamisele.
6. Kohalike omavalitsuste ametnike koolitamine ja seeläbi professionaalsuse tõstmine avalike teenuste delegeerimisel.

Autor on arvamisel, et avalike teenuste delegeerimisel tuleb eelkõige enne kaalutlevalt arutada, tehes vajadusel nõudluse analüüsi, sest kohalik omavalitsus ei peaks püüdma iga hinna eest avalike teenuste osutamist üle andma. Üldjuhul peaks omavalitsus alles jätma need teenused, mida võib määratleda kui strateegilisi teenuseid, kus loobumine kogu protsessi kontrollimisest võib ohustada valla põhiliste tegevusalade funktsioneerimist, samuti teenuste puhul, mille turu hindamine on raske või võib tekkida monopoolne olukord.

Eeltooduga andis töö autor ülevaate Võrumaal valitsevast olukorrast kohaliku omavalitsuste ülesannete lepingulise delegeerimise valdkonnas. Ühtlasi sai vastatud autori poolt töö sissejuhatuses esitatud küsimusele, kuidas on käesoleval ajal korraldatud avalike teenuste lepinguline delegeerimine Võrumaa omavalitsustes, kuidas hinnati senist praktikat ja kuidas suhtusid omavalitsused lepingulise delegeerimise protsessi.

Antud lõputöö raames autori poolt püstitatud esimene hüpotees, milleks oli, avalike teenuste lepingulise delegeerimise praktika on süsteemitu ja juhuslik, leidis kinnitust küsitlusest laekunud vastuste näol ning eelkõige iseloomustas seda puuduva kompetentsi olemasolu ning avalike teenuste vähene delegeerimine ja vähene lepingute arv.

Teine hüpotees, milleks oli, omavalitsustel on vähene huvitatus teenuste delegeerimisel era- ja kolmandale sektorile, leidis samuti kinnitust, sest küsitlusest selgus, et omavalitsused ei kaasa era- ja kolmandat sektorit avalike teenuste osutamisse. Omavalitsustel puudus täielik ülevaade oma haldusterritooriumil tegutsevatest organisatsioonidest, samuti oli näitajaks see, et era- ja kolmandat sektorit toetati ainult rahaliselt.

KOKKUVÕTE

Lepinguline delegerimine kui avalike ülesannete teostamise vahend on Eesti avaliku sektori arsenalis küllaltki kindla koha leidnud. Seega ei ole enam mõtet küsida, kas peaks delegerima, vaid tuleks juhtida tähelepanu sellele, kuidas seda saaks teha nii, et jääks tasakaalu omavalitsuse eesmärk, hoida kokku eelarve kulusid, säilitades teenuse kvaliteedi põhiprintsiibid. Delegerimine ei ole lahendus iseeneses: see ei vähenda avaliku sektori rolli vaid muudab seda, eeldades teistsugust valitsemist, mis on võimeline erasektorit reguleerima.

Antud lõputöö eesmärgiks oli kaardistada Võrumaa omavalitsuste praktika avalike teenuste lepingulisel delegerimisel.

Omavalitsuste delegerimise praktika kaardistamiseks viis lõputöö autor läbi ankeetküsitluse Võrumaa kohalikes omavalitsustes. Uuringu valimiks olid kõik Võrumaa 13 omavalitsust. Uuringu käigus saadeti küsimustikud laiali e-maili teel. Küsimustikule vastas 12 omavalitsust, vastamata jättis Võru linnavalitsus. Küsimustike tagasi laekumisel teostas autor analüüsi laekunud vastustele ning esitas ka omapoolsed järeldused ja ettepanekud avalike teenuste lepingulise delegerimise osas, mis on välja toodud antud lõputöö teises ja kolmandas peatükis.

Teostatud uuringu analüüsi järel võib autor väita, et küsimustik aitas kaardistada Võrumaa omavalitsuste praktika avalike teenuste lepingulisel delegerimisel ning andis ülevaate hetkeolukorrast. Uuringust selgusid ka probleemid ja vajadused, mis on vajalikud avalike teenuste delegerimiseks era- ja kolmandale sektorile.

Senise teenuste delegerimise peamised probleemid on tulenenud järgnevast:

- puudub pidev ja jätkusuutlik koostöö erasektoriga;
- delegerimise lähtumisest omavalitsuste eelarvelistest võimalustest;
- delegerimise keskendumisest tulemuste asemel protsessile;
- ühtse koordineerimise puudulikkusest;
- suundumusest hinnakonkurentsi alusel lepingupartnerite väljavalimisele;
- vähesest tähelepanust edasisele teenuse arendustegevusele;
- piisava kompetentsi puudumine.

Siiani on delegerimise korralduslikud puudujäägid korvanud Eesti omavalitsuste väiksus ja erasektori ning kolmanda sektori tahe osutada kvaliteetset teenust, sest nad on oma sihtgrupiga seotud ning ei taha kaotada usaldust. Selline praktika ei ole aga jätkusuutlik, ning võib tulevikus kaasa tuua hulga probleeme.

Omavalitsuse peaeesmärgid teenuste delegerimisel on põhiliselt omavalitsuse enda huvidest lähtuvad: vähendada teenuse osutamiseks tehtavaid administratiivkulusi ning eelarve survet. Eeldused era- ja kolmandasektori teenuse osutamisse kaasamisel on küllaltki optimistlikud:

- Era- ja kolmanda sektori kaasamisega muutub teenuse osutamine efektiivsemaks, paindlikumaks ja innovatiivsemaks;
- Era- ja kolmas sektor toovad teenuse osutamisse täiendavaid ressursse ja uusi suundi ning vähendavad koormust valla eelarvele.

Autori seisukohalt on omavalitsuse delegerimise eesmärkide uurimine olnud väga oluline, sest on toonud välja küllaltki olulised probleemid ja vasturääkivused. Reeglina on sellest, millist tulemust väärtustatakse, mõjutatud ka tegevuse praktika. Uurimuses väljendatud eesmärkide puhul tekib lahknevus selle vahel, mida loodetakse saavutada ja kuidas selleni jõuda on üritatud. Uurimuses väljendatud omavalitsuse eesmärkide saavutamise eelduseks on laiapõhine ja pikaajaline koostöö, kus lepingupoolte panustamine on motiveeritud. Käesoleval ajal ei ole lepingusuhted reguleeritud nii, et selle partnerluse tagajärjed võiks vormida ka tulemuseks, et lepingusuhte alusel osutatavad teenused täidaksid paremini oma eesmärgi. Uuringu tulemused kinnitasid töö autori poolt püstitatud hüpoteese.

Praegusel juhul jääb delegerimise praktikat hinnates mulje, et see on suures osas teiste riikide haldusreformide mudelitest inspireeritud. Sealjuures on üle võetud koos positiivsega ka negatiivsed jooned ning mööda lastud olemasolev kriitika juba äraproovitud lahendustele.

Lepingulise delegerimisena tuntakse põhimõtet, kus riik või kohalik omavalitsus annab avaliku teenuse täideviimise üle erafirmale, kodanikuühendusele või teisele avalikule organisatsioonile, kuid säilitab kontrolli ja vastutuse teenuse pakkumise üle. Teenuse finantseerimise kohustus jaguneb reeglina riigi ning omavalitsuse ja teenuse lõpptarbija vahel.

Probleemistikule lähenemine toimus majanduslikust aspektist vaadatuna ning teema käsitus oli eelkõige suunatud kohalike omavalitsuste toetamiseks ning kolmanda sektori rohkemale kaasamisele delegeerimise protsessis.

Käesoleva lõputöö raames on läbiviidud küsitlus kohalike omavalitsuste ametnike seas ning töös on välja toodud ka uuringu tulemused ja analüüs. Uurimustulemustega saavad omavalitsused soovi korral tutvuda saamaks ülevaadet avalike teenuste lepingulise delegeerimise kohta.

Töö tulemusena on välja toodud avalike teenuste delegeerimise vajadus ja ettepanekud ning autor loodab, et omavalitsusüksustel on kõnealuse teema arendamisel omavalitsuste haldusülesannete korraldamisest kasu.

TABELITE JA JOONISTE LOETELU

Joonis 1. Kohaliku omavalitsuse ja erasektori erinevate koostöövormide jaotus.....	27
Joonis 2. Kohaliku omavalitsuse poolt delegeeritavate avalike teenuste jaotus.....	28
Joonis 3. Ülevaade kohalike omavalitsuste poolt mittedelegeerimise põhjustest	29
Joonis 4. Teenuse osutamise hindamis-ja kontrolliviiside praktika	31
Tabel 1. Võrumaa omavalitsusi iseloomustavad andmed.....	24
Tabel 2. Kohaliku omavalituste lõikes vajalikud tugi- ja arendustegevused.....	32

SUMMARY

Contractual delegation is a principle, where a state or a local government transfers the providing of public services to a private company, a civic association or another public organisation, but maintains control and responsibility for providing the service. The financing liability for providing the service is usually divided between the state and the local government as well as the end user of the service.

Contractual delegation as a means of performing public duties has reached quite a steady position in the arsenal of the Estonian public sector. Thus, there is no point in asking whether to delegate, but rather to focus attention on how it could be done so that a balance existed between the local government's purpose of economising budget expenditure and the necessity of maintaining the main principles of service quality. Delegation is not a solution in itself: this does not decrease the role of the public sector, but changes it, presupposing a different sort of governing that is able to regulate the private sector.

The demand for public services has brought about the necessity to implement new models in providing public services. The attention of the public sector is more and more focused on implementing the private and third sectors in providing public services, with the purpose of addressing the population's increasing necessity within the very limited budget of a local government.

The purpose of the present thesis is to map today's practice in the contractual delegation of public services in thirteen local governments in the Võru Count, as well as analyse the results and offer various solutions and recommendations for successfully conducting the process of delegation in a local government.

Within the framework of the thesis, the author carried out a questionnaire in the local governments in the Võru County in order to get an overview of the processes of contractual delegation in the specific local governments in the Võru County. The research presents a description of the questionnaire and the analysis of the respective results. The research conducted within the framework of the thesis gives an overview of the delegation of public services in the local governments in the Võru County, showing problems and solutions considering the experience of the local governments. The research results are

available to the local governments on request, so they could get an overview of the contractual delegation of public services.

The research is meant as a facility to the officials of local governments in order to understand the necessity, process and scope of the delegation of public services as well as to be helpful in implementing the best practice in the process of the contractual delegation of public services.

KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

Aaviksoo, B. 2000. *Kohaliku omavalitsuse ülesannete lepinguline delegerimine ja korrupsioon*. Juridica VIII, 508-517

Altnurme, A. 2002. *Avalike teenuste lepinguline delegerimine kolmandale sektorile*. Tänapäev

Avalike teenuste delegerimise olukord Eestis. Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtautuste Liidu kodulehelt <http://www.ngo.ee/teenused> välja otsitud 08.01.2010

Brudney, J.L., O'Toole, L.J., Rainey, H.G. 2000. *Advancing Public Management: New Developments in Theory, Methods, and Practice*. Georgetown University Press

Considine, M. *Governance and Competition: The Role of Non-profit Organisations in the Delivery of Public Services*. Australian Journal of Political Science, Vol. 38, No.1, pp.63-77

Deakin, N., Walsh, K. 1996. *The Enabling State: the Role of Markets and Contacts*. Public Administration, vol.74 (1), 317-340

Dehoog, R., H. *Competition, negotiation or cooperation. Three Models for Service Contracting*. Administration&Society, Nov90, Vol. 22 Issue 3, p 317, 24p

Domberger, S.1998. *The Contracting Organization. A Strategic Guide to Outsourcing*. Oxford University Press.

Ets, A. 2003. *Avalike teenuste lepinguline delegerimine Harjumaa kohalikes omavalitsustes*. Publitseerimata magistritöö. EBS, Tallinn

Halduskoostöö seadus 29.01.2003, jõustunud 01.07.2003 – RT I 2003, 82,552 ... RT I 2009, 62, 405

Haldusreformi programm. Riigikantselei kodulehelt <http://www.riigikantselei.ee/index.php?id=831> välja otsitud 24.03.2010

Hoggett, P. 1996. *Control in the Public Service*. Public Administration, vol 74(1)

- Kergandberg, E., Blankin, P., Lemetti, M. 2007. *Avaliku ja erasektori partnerlus*. AS Äripäev
- Kjell, A.E., Kooiman, J. 2002. *Avaliku sektori juhtimine*. Euroopa riikide kogemused. Eesti Keele Sihtasutus
- Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus 02.06.1993, jõustunud vastavalt §-le 67 – RT I 1994, 12, 200 ... RT I 2009, 62, 405
- Kohalike omavalitsuste üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele. Siseministeeriumi kodulehelt http://www.siseministeerium.ee/public/SMIDEL_raport.pdf välja otsitud 07.10.2009
- Kohalikul tasandil omavalitsuse ja riigi pakutavate avalike teenuste kättesaadavuse kaardistamise uuring. Mitte-eestlaste Integratsiooni Sihtasutuse kodulehelt <http://www.meis.ee/> välja otsitud 07.10.2009
- Kramer, R.M., Lorentzen, H., Melief, W.B., Pasquinelli, S. 1993. *Privatization in Four European Countries. Comparative Studies in Government-Third Sector Relationships*. New York: Armouk
- Lane, J.E. 1996. *Avalik sektor. Kontseptsioonid, mudelid, lähenemisviisid*. Kirjastus Külim
- Lane, J.E. 2000. *New Public Management*. New York: Routledge
- Leach, S., Stewart J., Walsh, K. 1994. *The Changing Organisation and Management of Local Government*. Macmillan Press LTD
- Lühendite loetelu lühendi järgi. Justiitsministeeriumi kodulehelt <http://www.just.ee/10695> välja otsitud 01.12.2009.
- Maakond. Võru Maavalitsuse kodulehelt <http://www.werro.ee/maakond> välja otsitud 31.03.2010
- Merusk, K. 2000. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. *Juridica VIII*, 499-507
- Olle, V. 2002. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. *Juridica VIII*, 523-531

Sotsiaalteenuste lepinguline delegeerimine. Juhendmaterjal kohalikele omavalitsustele ja mittetulundusühendustele. Eesti Lastekaitse Liidu kodulehelt www.lastekaitseliit.ee välja otsitud 12.01.2010

LISA 1. ANKEETKÜSIMUSTIK

Minu nimi on Piret Otsatalu. Olen Sisekaitseakadeemia halduskolledži viimase kursuse üliõpilane ja teen uurimustööd teemal „Avalike teenuste lepinguline delegerimine Võrumaa omavalitsustes”.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 sätestab ära omavalitsusüksuse ülesanded. Omavalitsusel on ülesandeks korraldada vallas või linnas sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu. Kohalike avalike ülesannete täitmise võib kohaliku omavalitsuse üksus delegerida seaduse alusel antud haldusaktiga, halduslepingu või ka tsiviilõigusliku lepinguga füüsilisele ja/või juriidilisele isikule.

Minu uurimustöö eesmärgiks on tänase praktika kaardistamine Võrumaa kolmeteistkümnes omavalitsuses avalike teenuste lepingulisel delegerimisel, samuti tulemuste analüüs ning erinevate lahenduste ja soovitude väljapakkumine delegerimise protsessis oodatava tulemuse saavutamiseks.

Palun vastata alljärgnevale küsimustikule tehes sobivasse kasti risti.

Ootan Teiepoolset tagasisidet hiljemalt 23. märtsiks 2010 e-mailile sekr@vastseliina.ee

Küsimustik

Kohaliku omavalitsuse nimi

Küsimustele vastaja ametikoht:

1. Milliseid koostöövorme Teie omavalitsus erasektoriga kasutab?

Koostöövormi nimetus	Peamiselt see	Ka see	See pigem mitte	See üldse mitte
Delegerime erasektorile avalikke teenuseid avaliku				

konkursi teel				
Konsulteerime erasektoriga ainult kohalike elu küsimuste otsustamisel				
Toetame erasektorit rahaliselt (tegevuse toetus, ruumide soodsalt üürile andmine vms)				
Hoiame ennast kursis erasektori ettevõtlusega				
Meil ei ole mingit koostööd erasektoriga välja kujunenud				

2. Kuidas on korraldatud alljärgnevas tabelis toodud teenuste osutamine teie omavalitsuses?

Teenuse nimetus	Osutab omavalitsus ise ¹	Osutab teine omavalitsus	Osutab omavalitsuse äriühingud	Osutab erasektor	Osutab kolmas sektor
Sotsiaalhoolekandeteenus (koduteenus, päevakeskused, asenduskodu, lastekaitse, eakate ja puuetega inimeste abistamine jne)					
Kommunaalteenus					
Heakorrasteenus					
Elamumajanduse haldamine					
Jäätmehooldusteenus					
Veevarustus ja kanalisatsiooniteenus					
Ühistransporditeenus					
Valla- või linnateede korrashoid					
Haridusteenus					
Huviringide ja huvihariduse osutamise teenus					
Tervisehoiuteenus					
Noorsootöö (noorte nõustamisteenus, noortekeskuse haldamine, vaba aeg, erinoorsootöö)					
Külaelu edendamine					

3. Juhul kui teie omavalitsus ostab sisse teenust avalike ülesannete täitmiseks, siis mis liiki lepinguid on sõlmitud?

- Haldusleping
- Võlaõiguslik leping
- Toetusleping
- Muu, nimetage:

¹ Omavalitsus ise – hõlmab hallatavate asutuste kaudu osutatavaid teenuseid

4. Mitu lepingut on teie omavalitsus sõlminud avalike teenuste delegerimiseks erasektorile viimase kolme aasta jooksul?

aasta	Lepingute arv
2007	
2008	
2009	

5. Juhul kui teie omavalitsus ei delegeri avalike teenuste osutamist siis, mis põhjusel (valige välja sobiv(ad) variant(did))?

- Omavalitsusel puudub piisav kompetents
- Omavalitsuses puuduvad isikud, kellele delegerida
- Omavalitsusel puuduvad piisavad eelarvelised vahendid
- Ei ole huvitatud delegerimisest
- Muu, täpsustage:

6. Kas delegerimise initsiatiiv tuleneb omavalitsusest endast st on „omavalitsuse poolne” või initsiatiiv on pärinenud „väljastpoolt omavalitsust” (äriühingutelt, kolmanda sektori ühendustelt)?

- Omavalitsusepoolne
- Väljastpoolt omavalitsust
- Mõlemad eelpoolnimetatud
- Ei oska öelda

7. Kes on otsustajaks teenuse lepingulise üleandmise üle?

- Vallavolikogu
- Vallavalitsus
- Struktuuriüksuse juht
- Muu, täpsustage:

8. Millised olid peamised põhjused miks Teie omavalitsus otsustas teenuseid delegerida erasektorile

Delegerimise põhjused	Peamiselt see	Ka see	See pigem mitte	See üldse mitte
Puudus piisav kompetents teenuste osutamiseks				
Soovime toetada erasektorit				
Erasektor võimaldab leida paremaid lahendusi teenuste osutamisel				
Muu põhjus, täpsustage:				

9. Kas Teie meelest on omavalitsusteenuste lepingulisel delegerimisel alati õigustatud avaliku

pakkumise väljakuulutamise?

- Jah, sest annab soovitud tulemuse
- Mitte alati ei õigusta
- Ei anna soovitud tulemust
- Ei oska öelda

10. Kas teie omavalitsusel on ülevaade teie omavalitsuse territooriumil tegutsevatest organisatsioonidest?

- Jah, omavalitsus omab ülevaadet organisatsioonides ja nende pädevusest
- Jah, omavalitsus omab ülevaadet organisatsioonisest, kuid ei oska nende pädevust hinnata
- Omavalitsusel on osaline ülevaade organisatsioonidest ja nende pädevusest
- Omavalitsus ei oma ülevaadet organisatsioonidest
- Ei oska öelda

11. Kuidas Teie omavalitsus hindab ning kontrollib delegeritud teenuste osutamist erasektori poolt?

Hindamise ja kontrolli viisid	Jah, alati	Jah, mõnel juhul	Ei ole kasutanud	Ei oska öelda
Kontroll toimub teenuse osutaja poolt koostatud aruannete põhjal				
Kulu ja muude dokumentide kontroll				
Teenuse tarbija rahuloru uuringud				
Ei kontrolli				

12. Kuivõrd olete rahul erasektori poolt osutavate avalike teenustega?

- Väga rahul
- Pigem rahul
- Pigem ei ole rahul
- Ei ole üldse rahul
- Ei oska öelda

13. Kas pakutava teenuse hind on võrdne pakutava teenuse kvaliteediga?

- Jah, alati
- Vahepeal
- Harva
- Mitte kunagi
- Ei oska öelda

14. Palun hinnake kas teie omavalitsuse territooriumil erasektoris tegutsevatel ettevõtetel on piisavalt pädevust täitmaks avalikke ülesandeid?

15. Palun andke oma arvamus lepingulise delegerimise kohta teie omavalitsuses

16. Palun andke oma hinnang, millisena näete avalike teenuste delegerimist tulevikus teie omavalitsuses?

17. Millist tuge ja arendustegevust oleks vaja, et teenuste üleandmine oleks tulevikus edukam?

Vajadused	Jah, kindlasti	Pigem jah	Pigem ei	Kindlasti mitte
Juhendmaterjale ja näidiseid, kuidas teenuseid delegerida				
Korraldada koolitusi KOV ametnikele avalike teenuste delegerimiseks				
Korraldada koolitusi erasektori organisatsioonidele avalike teenuste osutamiseks				
Pakkuda KOV ametnikele nõustamist ja tuge teenuste delegerimise teemadel				
Pakkuda erasektori organisatsioonidele nõustamist ja tuge teenuste delegerimise teemadel				
Tarvis oleks täpsustada teenuste delegerimist erinevates seadustes				

Täna vastamast!