

Sisekaitseakadeemia

Sisejulgeoleku instituut

Indrek Teras

**KOOSLOOME RAKENDAMINE EESTIS TULEOHUTUSE
KONTROLLI VALDKONNAS**

Magistritöö

Juhendaja: Sander Põllumäe, MA

Tallinn, 2018

ANNOTATSIOON

Kolledž/instituut: Sisejulgeoleku instituut	Kaitsmise kuu ja aasta: juuni 2018.a
Töö pealkiri eesti keeles: Koosloome rakendamine Eestis tuleohutuse kontrolli valdkonnas	
Töö pealkiri võõrkeeles: Implementation of Co-production in Estonia in the field of control of fire safety	
<p>Lühikokkuvõte: Käesoleva magistritöö koosneb 78 leheküljest. Magistritöö koostamisel on kasutatud 59 allikat, millest 42 on teaduallikad. Töö sisaldab 6 tabelit 3 joonist 3 lisa. Magistritöö uurimisprobleemiks on, kuidas kaasata huvitatud kliente ning era- ja kolmanda sektori organisatsioonide tuleohutuse kontrolli haldusülesannete täitmisesse ja teenuste osutamisesse. Magistritöö eesmärk on selgitada välja, millised võimalused on klientide, era- ja kolmanda sektori kaasamiseks tuleohutuse kontrolli teenuste osutamisesse. Tegemist on fenomenograafilise uuringuga. Andmete kogumiseks kasutati poolstruktureeritud intervjuusid. Läbiviidu uuringu intervjueritavate (ekspertide) hoiak tuleohutuse kontrolli alasele koosloomele on positiivne, millest järeldub, et avalik sektor, erasektor ja klientide esindusorganisatsioonid on Eestis valmis osalema ja panustama koosloome rakendamisse tuleohutuse kontrolli teenustesse. Senine tuleohutuse kontrolli alane koostöö on keskendunud avaliku sektori ja erasektoris tuleohutuse kontrolliga seotud teenuste pakkujate vahel. Koosloome rakendamise puhul lisandusid kliendid ja nende esindusorganisatsioonid. Magistritöö autor tegi koosloome arendamiseks ettepaneku esimese sammuna kaardistada era- ja kolmanda sektori organisatsioonidega tuleohutuse kontrolli ühisosad.</p>	
Lisad: CD, DVD jms	
Võtmesõnad: kaasamine, tuleohutus, kliendisuhed	
Võõrkeelsed võtmesõnad: involvement, fire-safety, customer relations	
Säilitamise koht:	
Töö autor: Indrek Teras	
Olen koostanud lõputöö iseseisvalt. Kõik lõputöö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, seisukohad, kirjalikest allikatest ja mujal allikates saadud info on nõuetekohaselt viidatud. Olen nõus oma lõputöö avaldamisega elektroonilises keskkonnas.	
Allkiri:	Kommentaar (soovi korral)
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja: Sander Põllumäe, MA	Allkiri:
Kaasjuhendaja:	Allkiri:
Kaitsmisele lubatud	
Rektor: Katri Raik	Allkiri:

SISUKORD

ANNOTATSIOON	2
MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU	4
SISSEJUHATUS	6
1. KOOSLOOME TEOREETILINE LÄHENEMINE	10
1.1. Koosloome areng ja olemus	11
1.2. Avalikud teenused läbi koosloome	16
1.3. Teenuste pakkumist ja kvaliteeti mõjutavad tegurid.....	22
1.4. Teenuste usaldusväarsus ja demokraatia.....	29
2. TULEOHUTUSE KONTROLI RAKENDAMINE KOOSLOOME ABIL.....	36
2.1. Tuleohutuse kontrolli kujunemine Eestis.....	36
2.2. Uuringu läbiviimise metodoloogia.....	41
2.3. Uuringu tulemused	46
2.4. Uuringutulemuste analüüs.....	51
2.5. Järeldused ja ettepanekud.....	55
KOKKUVÕTE.....	59
SUMMARY	61
KASUTATUD KIRJANDUS	63
Lisa 1: Intervjueeritavatele saadetud e-post küsimustega.....	69
Lisa 2: Intervjueeritavate vastuste lühikokkuvõtted ja võrdlus.....	71
Lisa 3: Tuleohutuse valdkonda reguleerivad õigusaktid.....	75

MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU

EK-Eesti Korstnapühkijate Koda

EKK- Eesti Omanike Keskliit

EKsL- Eesti Kindlustusseltside Liit

ETEL- Eesti Turvaettevõtete Liit

ETHK- Eesti Tuleohutuspaigaldiste Hooldajate Keskliit

Haldusülesanne - tähendab kehtivas õiguses avaliku halduse ülesannet (halduskoostöö seaduse § 3 lõige 3). Asutus, kogu või isik volitatakse haldusülesannet täitma seadusega või seaduse alusel antud määruse või halduslepinguga (haldusmenetluse seaduse § 8 lõige 1). Magistritöö autor mõistab haldusülesandena seadusega või seaduse alusel haldusorganile avalikes huvides pandud ülesannet. Haldusülesande täitmise raames võib haldusorgan seaduse alusel teostada nii riikliku järelevalvet, viia läbi süüteomenetlust, osutada teenust või anda muud soodustust.

KT- Kaubandus- Tööstuskoda

Koosloome (inglise keeles *co-production*) – tähendab haldusülesande täitmist ja teenuse osutamist viisil, et sellesse on kaasatud klient ja huvitatud era- või kolmanda sektori organisatsioonid.

MTÜ- mittetulundusühing

PÄA- Päästeamet

PÄÄPK- Päästeameti Põhja päästekeskus

PäästeS- Päästeseadus

SIM- Siseministeerium

STAK- Siseturvalisuse arengukava

Teenus - tähendab kehtivas õiguses „teenus on ettevõtluse korras hüve osutamine või õiguse, sealhulgas väärtpaberi võõrandamine, mis [---] ei ole kaup, ning tasu eest majandustegevusest hoidumine, õiguse kasutamisest loobumine või olukorra talumine“ (käibemaksuseaduse § 3 lõige 2 punkt 3). Seevastu võlaõigusseaduse § 619 - § 916 käsitletakse teenuse osutamisenä käsunduslepingu, töövõtulepingu, maaklerilepingu, agendilepingu, komisjonilepingu, maksekäsundi ja makseteenuse lepingu, veolepingu, ekspedeerimislepingu, pakettreisilepingu, hoiulepingu ning tervishoiuteenuslepingu täitmist, välistades sellega eelkõige võõrandamislepingud (vt võlaõigusseaduse § 208 lõige 2). Seevastu Vabariigi Valitsuse 25.05.2017 määruse nr 88 „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“ § 2 lõikes 2 määratletakse otsene avalik teenus järgmiselt: „teenus, mida asutus osutab füüsilisele või eraõiguslikule juriidilisele isikule (edaspidi isik) tema tahtel, sealhulgas eeldataval tahtel, teeninduskontakti kaudu mis tahes suhtluskanalis (edaspidi kanal) ja mis võimaldab isikul täita seadusest tuleneva kohustuse või kasutada seadusest tulenevat õigust.“ Magistritöö autor mõistab teenusena ettevõtja poolt lepingu alusel või haldusorgani poolt haldusülesande täitmise käigus mistahes soodustuse andmist, mis võib seisneda töö tegemises (nt haridusteenus) või asja kasutamise võimaldamises (nt ujula kasutamise võimaldamine), v.a rahalise või muu varalise makse sooritamine või kohustusest vabastamine.

Tuleohutuse kontroll- magistritöös kasutatakse terminit „tuleohutuse kontroll“ laialt, tähistades nendega mistahes tegevusi, mis on suunatud tuleohutuse tagamisele ja sellega seotud nõuetest kinnipidamisele.

VVS – Vabariigi Valitsuse seadus

SISSEJUHATUS

Tuleohutus puudutab igäüht ja on turvalise elukeskkonna üks oluline osa. Küsimuseks, millele iga ühiskond peab õiguskorra kaudu vastama, on valik nõ õhukese ja paksu riigi vahel. Ühiskonna ja isikute toimimiseks vajalike ülesannete osutamine võib olla reguleeritud riigi poolt või lahendatud ühiskonna enesekorralduse kaudu. Ülesannete täitmine ja teenuste osutamine võib olla avaliku sektori, erasektori või kolmanda sektori pädevuses. *Eestis on maksukoormus 32,6%, mis on 6,7 % väiksem Euroopa Liidu liikmesriikide keskmisest ning 7,2% suurem kui USA-s* (Atonen, 2006). Kõigi viimaste aastate valimiste keskseks teemaks on olnud maksukoormuse vähendamine ning see on pannud valitsuse olukorda, kus tuleb hakata vähendama avaliku sektori kaudu osutatavaid avalikke teenuseid ja haldusülesandeid.

Praktiline poliitiline probleem, millest klientide ning era- ja kolmanda sektori kaasamise vajadus tuleneb, on ressursside vähenemine. Ühiskonna ootused tuleohutuse kontrolli kvaliteedile ning üldiselt siseturvalisuse valdkonna tegevustele on kõrged ning poliitilistel põhjustel ei olda valmis teenuste hulka ega kvaliteeti vähendada. Samas puuduvad ressursid traditsioonilisel viisil sama teenuste hulga ja kvaliteedi säilitamiseks või parendamiseks. Seetõttu on erinevates strateegilistes dokumentides ning õigusaktide kontseptsioonides (Siseministeerium, 2017, lk. 17) peetud oluliseks era- ja kolmanda sektori kaasamist. Seni ei ole era- ja kolmanda sektori kaasamine eeldanud riigil siiski märkimisväärset rahalist panustamist. Vaatamata isiku enda vastutuse rõhutamisele õigusaktides, ei ole klientide kaasamine tuleohutuse kontrolli valdkonnas seni õnnestunud. Samas on just kliendid kõige laiem tuleohutusest huvitatud sihtrühm, kelle kaasamine, hoiakute ja käitumise muutmine avaldab olulist mõju tuleohutusele.

Päästeamet on alates 2010. a astunud samme selleks, et isikute enda vastutus tuleohutuse tagamise eest suureneks. Samal aastal jõustus tuleohutuse seadus, milles nähti ette enesekontrolli kohustus ning anti rohkem vabadust ja pandi rohkem vastutust isikule enesele. Päästeamet on seadunud eesmärgiks, et 2025. aastaks oleks igäühe kaasabil vähenenud õnnetuste arv ja kahju Eestis Põhjamaade tasemele (Päästeamet, 2016, lk. 21). See eesmärgi püstitus on vähenevate ressursside tingimustes kutsunud esile vajaduse uurida Päästeameti täidetavate haldusülesannete ning era- ja kolmanda sektori osutatavate teenuste korraldust tervikuna. Eelnimetatud Päästeameti strateegia osutab sellele, et kõiki tuleohutuse tagamiseks vajalikke toiminguid ei saa teha vahetu riigihalduse vormis ning

tuleohutuse tagamiseks tuleb kaasata nii isikuid endid, ettevõtjaid ja kolmandat sektorit. Hetkel on näha ka inimeste valmisolek vabatahtlikus vormis osaleda avaliku korra kaitsmisel (vabatahtlikud päästjad, merepäästjad, abipolitseinikud jne), lisaks osalevad laiemas mõttes turvalisuse tagamises eraettevõtjad, pakkudes näiteks tuleohutuslaseid teenuseid (koolitused, õppused, konsultatsioon jne) (Päästeamet, 2016, lk. 37). Veelgi selgemalt on erasektori kaasamise tuleohutuse kontrollimiseks sõnastatud 2016. a välja töötatud "Siseturvalisuse arengukavas". Oodatavaks tulemuseks on eraettevõtete erialase kompetentsi kasutamine tuleohutuse kontrollimisel. Selleks luuakse koostöövormid, mis aitavad vältida riigiasutuste ja eraettevõtete dubleerivaid tegevusi ning võimaldavad koostöös kontrollida tuleohutust võimalikult paljudel objektidel. Seejuures on tagatud, et teavitatakse riiklikku järelevalvet teostavat asutust võimalikes ohuolukordadest. Samuti analüüsitakse arengukavas vajadust muuta õigusakte ning koostada juhendmaterjale. (Siseministerium, 2016, lk. 59)

Magistritöö aktuaalsus seisneb selles, et käsitletakse eelviidatud siseturvalisuse arengukavas ja Päästeameti strateegias seatud eesmärgi kaasata enam era- ja kolmandat sektorit tuleohutuse kontrollimise ülesannete täitmisesse. Selleks, et erasektor tõhusalt kaasata, on vaja töötada läbi erinevad teoreetilised juhtimis- ja organisatsioonimudelid. Magistritöös töötatakse läbi koosloome teooriast lähtuvalt võimalused kaasata erasektorit tuleohutuse kontrollimise ülesannete täitmisesse ja tuleohutuse tagamisse. Magistritöö tulemusena pakutakse välja koosloome teoorial põhinevad tuleohutuse kontrollimise valdkonna ülesannete täitmise võimalused ja tehakse ettepanekud ülesannete täitmise korraldamiseks. Magistritöös kasutatakse terminit „tuleohutuse kontroll“ laialt, tähistades nendega mistahes tegevusi, mis on suunatud tuleohutuse tagamisele ja sellega seotud nõuetest kinnipidamisele.

Tuleohutuse kontrolli haldusülesannete ja teenuste korraldamist ning haldusülesannete võimalikku üleandmist ei ole tervikuna uuritud. Martin Lambing on 2012. a magistritöös analüüsinud riikliku tuleohutusjärelvalve paindlikuma planeerimise ja rakendamise võimalusi. Nimetatud magistritöös võttis autor planeerimismudeli koostamise fookuseks tuleohutuse kontrolli teenuse ning teiste tuleohutusjärelvalve valdkondade teenustega see otseselt ei arvesta (Lambing, 2012, lk. 29). Päästeameti 2013. a tuleohutusjärelvalve hetkeolukorra analüüsis on välja toodud vajadus jätkata ettevalmistust erasektori kaasamiseks tuleohutusjärelvalve haldusülesannete täitmisesse eesmärgiga jaotada koormust ning tõsta ettevõtete, asutuste, organisatsioonide tuleohutuslase teadlikkuse

taset. (Päästeamet, 2013, lk. 32) Päästeameti 2015. a analüüsis „Ettepanekud erasektori ja riikliku tuleohutusjärelvalve koostöö suurendamiseks“ peetakse vajalikuks tuleohutusettevõtete ulatuslikumat kaasamist tuleohutusjärelvalve toimingutesse (Päästeamet, 2016, lk. 4). Käesoleva **magistritöö uudsus** seisneb selles, et magistritöö autorile teadaolevalt tuleohutuse kontrolli valdkonnas ei ole haldusülesandeid ega era- ja kolmanda sektori teenuste korraldamist tervikuna uuritud.

Koosloomest rääkides kasutatakse inglise keeles mõistet *co-production* (Voorberg, *et al.*, 2015, p. 5) Koosloome tähendab haldusülesande täitmist ja teenuse osutamist viisil, et sellesse on kaasatud klient ja huvitatud era- või kolmanda sektori organisatsioonid. Teooria põhiseisukoht on see, et avalikud teenused on paremini osutatud, kui teenuse arendusse on kaasatud ka huvitatud kliendid, era- ja kolmas sektor. Magistritöö **uurimisprobleemiks** on, kuidas kaasata huvitatud kliente ning era- ja kolmanda sektori organisatsioone tuleohutuse kontrolli haldusülesannete täitmisesse ja teenuste osutamisesse. Uurimisprobleemi käsitlemisel vaadeldakse haldusülesannete vahetut täitmist valitsusasutuste kaudu, haldusülesannete eraõiguslikele isikutele volitamist, teenuste osutamise reguleerimist ja muid võimalusi ühtse tervikuna (edaspidi teenused).

Eelnimetatud teoreetilisest põhiseisukohast lähtuvalt on magistritöö uuringu jaoks sõnastatud järgmised **uurimisküsimused**:

1. Kes on tuleohutuse kontrolli teenuste kliendid ja puutumuses olevad kolmanda sektori organisatsioonid, keda võiks tuleohutuse kontrolli teenuste arendamisse kaasata?
2. Kes määravad, milliseid tuleohutuse kontrolli teenuseid osutatakse, kas neid osutatakse avalik- või eraõiguslikus vormis või kaasatakse teenuse osutamisse erasektor?
3. Kuidas on tuleohutuse kontrolli teenuste väljatöötamisse kaasatud kliendid ja puutumuses olev kolmas sektor?
4. Millisel määral saab tuleohutuse kontrolli teenuse osutaja otsustada, kellele teenust osutada või millistel tingimustel teenust osutatakse?
5. Millisel määral saab teenuse klient või puutumuses olevad kolmanda sektori organisatsioonid mõjutada tuleohutuse kontrolli teenuse osutamist või selle tingimusi teenuse osutamise ajal?

Magistritöö eesmärk on selgitada välja, millised võimalused on klientide, era- ja kolmanda sektori kaasamiseks tuleohutuse kontrolli teenuse osutamisse. Magistritöö eesmärgi saavutamiseks on magistritöö autor seadnud järgmised **uurimisülesanded**:

- 1) analüüsida koosloome teooria olemust ja rakendamise võimalusi tuleohutuse kontrolli teenuste osutamisel;
- 2) analüüsida ekspertide seisukohti koosloome rakendamise kohta tuleohutuse kontrolli valdkonnas;
- 3) sünteesida analüüsides tulemusi ning sõnastada koosloome teoorial põhinevad ettepanekud Siseministeriumile ja Päästeametile klientide, era- ja kolmanda sektori kaasamiseks tuleohutuse kontrolli tegevustesse.

Magistritöö koosneb kahest peatükist. Esimeses peatükis käsitletakse koosloome teooriat üldisemalt ning avalikke teenuseid läbi koosloome. Teises peatükis antakse ülevaade tuleohutuse korraldusest Eestis, läbiviidud intervjuude tulemustest ning käsitletakse intervjuude tulemustele tuginedes erinevaid võimalusi tuleohutuse valdkonnas Päästeameti haldusülesannete ja avalike teenuste korraldamiseks koos era- ja kolmanda sektoriga.

Magistritöö uurimismetoodika Andmete kogumise meetoditena kasutatakse intervjuusid Andmete analüüsimisel toetatakse teoreetilistele lähteoletustele. Intervjuude valimiks on valdkonna organisatsioonide juhid (eesmärgipärane valim). Magistritöö uurimismetoodika on täpsemalt lahti kirjutatud alapeatükis 2.2.

1. KOOSLOOME TEOREETILINE LÄHENEMINE

Põhiolemuselt on koosloome eesmärgiks luua uusi sidemeid ning ühisosa valitsuse ja kodanike vahel. 1980-ndate käsitluse kohaselt hõlmas koosloome kombineeritud ja tootlikku panustamist. See võis väljenduda otseselt koordineeritud tegevuses või kaudselt iseseisvuses. Mõlemad lähenemised lähtusid seosest teenuste tootjate ja klientide vahel. Koosloome võis väljenduda tehnoloogilise, majandusliku, institutsioonilise mõjuna. Tehnoloogiast olenes, kas kliendid said panustada läbi erinevate tegevuste neile pakutavasse lõpptulemusse või mitte (Parks, *et al.*, 1981, p. 1002). Uuemad käsitlused keskenduvad eelkõige kogukonna ja kolmanda sektori kaasamise avalike teenuste osutamisse ja avaliku võimu ülesannete täitmisesse väljaspool demokraatlikult moodustatud esinduskogu liikmete valimise protsessi.

Konstruktiivsed sidemed aitavad lahendada sotsiaalseid probleeme ja parandada avaliku sektori teenuste kvaliteeti. Albert Meijer (2012, p. 193) leiab, et oleme praegu tunnistajad uuele lainele, milleks on kodanike soov osaleda avalike teenuste osutamises. Mõte koosloomest viitab nii kodanike kui ka avalikus sektori professionaalide seotusele avalikku sektori sooritusega. Koosloomet tehakse enamikes riikides ning selle tähtsus avalike teenuste kujundamisel ja pakkumisel kasvab (Uus, *et al.*, 2014, lk. 31). Steen jt (2016, p. 3) leiavad, et kuigi riigid erinevad ulatuse, kui palju mängivad kodanikud rolli avalike teenuste järelevalves, osas, suurendab koosloome kandepinda kogu maailmas. Koosloome lähenemine võimaldab teenuste väljatöötamise, täiendamise, muutmise protsessis kokku tuua teenusepakkuja, teenuse sihtgrupi ja ülejäänud asjassepuutuvad osapooled (näiteks rahastaja).

Käesolevas peatükis käsitleb magistritöö autor koosloome kui teoreetilise kontseptsiooni kujunemist ning selle rakendamise võimalusi avalike teenuste korraldamisel. Esimeses alapeatükis antakse ülevaade koosloome teoreetilisest lähenemisest üldiselt ning selle arengust. Teises, kolmandas ja neljandas alapeatükis käsitletakse koosloome kasutamist avalike teenuste pakkumisel, koosloome mõju teenuste kvaliteedile, usaldusväärsele ja klientide rahulolule.

1.1. Koosloome areng ja olemus

Inglisekeelses teaduskirjanduses kasutatakse koosloomest rääkides mõistet „co-production“. Koosloome teoreetiline lähenemine sai alguse ja seda hakati arendama 1970-ndatel (Löffler, *et al.*, 2008, p. 10; Ostrom, 2012, p. XV; Pestoff, 2012, p. 13; Bovaird, *et al.*, 2016, p. 48; Filipe, 2017, p. 1; Brandsen, *et al.*, 2012) Taco Brandsen jt (2012, p. 2) on välja toonud, et mõiste koosloome loodi 1970-ndatel Elinor Ostromi ja tema kolleegide poolt, kes uurisid linnastumise reforme USA suurtes linnades. Ostromi ja tema kolleegide uurimistööst järeldus, et enamuse avalikest teenustest ei ole ellu viidud ainult avaliku sektori asutuste poolt, vaid pigem avaliku- ja erasektori koostöös. Paljud avalikud teenused sõltuvad suuresti teenuste klientide ja kodanike enda aja ja soorituspanusest teenusesse.

Albert Meijer (2012, p. 194) kirjeldab koosloome algust selliselt, et alguseks oli avalike teenuste pakkumisel traditsiooniline valitsusekeskne mudel, mis põhines oletusel, et riigiteenistujad peavad lähtuma avalikule teenistusele seadusega määratud kohutustest ja erapooletuse põhimõttest. Avalikus teenistuses olevaid ametnikke ei huvitanud avalike teenuste klientide rahulolu ega kodanike panus teenuste pakkumisse ja väljatöötamisse. Olukord on muutunud, poliitika tegemist (sh teenuste kujundamist) ei nähta enam puhtalt ülevalt alla protsessina, vaid pigem kujundamisega kokku puutuvate osapoolte vahel läbirääkimistena. (Bovaird, 2007, p. 846)

Algselt olid avalike teenuste pakkumisel kesksel kohal bürokraatlikud protseduurid, teenuste kvaliteeti mõõdeti õiguslikust regulatsioonist, mis kirjeldasid protseduure, lähtuvalt klientide rahulolu või mõju klienditele arvestamata. Sellele käsitlesele järgnes uus avaliku valitsemise käsitlus. Uus valitsemise käsitlus rõhutas teenuste klientide rahulolu. Keskseks ideeks oli, et avaliku teenistuse ametnikud ei pea ainult tagama jäigalt bürokraatlike protseduuride järgimist, vaid on olemas ka klientide teenistuses. Seda ideed esitleti ka erasektorile kui ideaali, mida järgida. Laiem eesmärk oli tõsta elanike rahulolu avaliku sektoriga tervikuna. (Meijer, 2012, p. 194)

Vajadus kasutada mõistet "koosloome" tulenes sellest, et saaks kirjeldada potentsiaalset suhet avalike teenuste pakkujate (näiteks pääste, politsei, kooli või sotsiaaltöötajad) ja nende teenuste tarbijate, kasutajate, kodanike või elanike (edaspidi *klient*) vahel. Tekkis arusaam, et klientide käitumise ja harjumuste muutmise abil saab luua turvalisemat ja paremat elukeskkonda. Ühtlasi saadi aru, et teenuste pakkumine võrreldes toodetega on

raskem, kui protsessis ei osale kliendid. Kirjeldati ja piiritleti klientide seotust ja panust avaliku sektori sooritusse. Koosloome teoreetiline lähenemine on levinud USA-st Euroopasse, Aasiasse, Austraaliasse, kus uuritakse ja analüüsitakse klientide osalemise võimalusi avalikes teenustes (Parks, *et al.*, 1981, p. 1002; Brandsen, *et al.*, 2012, p. 2; Ostrom, 2012, p. XV; Pestoff, 2012, p. 15) Klientide osalemise ulatus võib erineda alates otsesest juhtimisest (kuigi väga tavapäratu) kuni koosloomeni, kus on minimaalse vajadus palgatud tööjõu järele. Kliendid võivad osaleda teenuse osutamise regulaarsetes tegevustes, olla nõukogu liikmeks või abistada koristus- ja remonditööde tegemisel. (Vamstad, 2012, p. 308) Tõhus partnerlus kodanike ja avaliku võimu toimijate vahel põhineb neljal selgel väärtusel: 1) igaühel on midagi, millega kaasa aidata, 2) vastastikkus on keskse tähtsusega, 3) sotsiaalsed suhted on tähtsad ja 4) sotsiaalne toetus on enam julgustatud kui rahaline. Sellised partnerlused annavad inimestele jõudu kasutada oma ressursse ja võimaldab neile suuremat kontrolli avalike ressursside kasutamise üle teatud eesmärkide saavutamisel. (Calabro, 2012, p. 321)

Kuigi käsitlus koosloomest on olnud olemas aastakümneid, on viimastel aastatel teoreetilise lähenemise vastu huvi kasvanud. Avaliku halduse uuringud pööravad üha rohkem tähelepanu kodanike ja kolmanda sektori rollile, mis omakorda esitab uusi väljakutseid avalikule sektorile (Brandsen, *et al.*, 2012, p. 1) Bovaird (2007, p. 847) toob välja, et koosloome teoreetilise lähenemise puhul ei ole koosloome oluline ainult teenuste pakkumine ja halduse juures, vaid oluline on kaasata kliendid ka teenuste planeerimisse, disainimisse, hindamisse ja ka kontrollimisse.

Bovaird ja Loeffler eristavad korra loomiseks neid mõisteid teenuse kujundamise ja pakkumise kui protsessi etappide alusel (2012c, p. 1124):

- koosplaneerimine (co-planning) – kaasamine strateegiate ja arengukavade koostamisse jms;
- koos teenuste välja töötamine, teenusekujundamine (co-design) – kasutajatega konsulteerimine;
- koos prioriteetide seadmine (co-prioritisation) – nt kaasav eelarvestamine;
- koos-finantseerimine (co-financing) – annetuste kogumine, teenuse kasutamise tasud, maksutõusudega nõustumine vms;
- koosjuhtimine (co-managing) – koolide ja lasteaedade hoolekogud, individuaalsete eelarvete juhtimine kogukonnas jt;

- koospakkumine (co-delivery) – sihtrühmasisesed tugigrupid (nt vähihaiged nõustamas ja toetamas teisi sarnases olukorras), naabrivalve, vabatahtlikud päästjad;
- kooshindamine (co-assessment, co-evaluation) – *online* tagasisidestamine, kodanikest vaatelejad avalikes haiglates vms.

Koosloome kui mõiste laia tähendusvälja tõttu on vaja on lähenemist, mis aitab koosloomet teenuse osutamise vormina mõtestada. Praxise 2014. a analüüsis „Avalike teenuste delegeerimine vabaihendustele“ leitakse, et „tasub eristada personaalset ja kollektiivset koosloomet, kuna see aitab eristada vabaihenduste ja kodanike otse teenuseloomesse kaasamist. Personaalne koosloome iseloomustab sageli vertikaalset suhet riigi ja kodaniku vahel ning tähendab, et tegevust on võimalik ellu viia teenuse kasutaja poolt üksi. Sellele tuginevad paljud e- ja tele-teenused sotsiaal- ja tervishoiu valdkondades, nt patsient on nõus kodus endale ise dialüüsi tegema. Kollektiivne koosloome aga hõlmab olukorda ja teenuseid, kus on vajalik vähemalt kahe või enama inimese osalus, nt kaasav eelarvestamine, toetus- ja tugigrupid teatud sihtrühmale vms.“ (Uus, *et al.*, 2014, lk. 29-31)

Teenuse korraldamisel koosloome mudelist lähtuvalt muutuvad nii teenust korraldava avaliku võimu kandja kui ka kliendi rollid või rollide piirid. See, milline on kliendi roll konkreetse teenuse osutamisel, sõltub nii teenusest, teenust korraldava avaliku võimu kandja valmisolekust klienti kaasata, kui ka kliendi enda valimisolekust ja võimekusest osaleda. Koosloomes võivad kliendid teenuste saajatena olla erinevates rollides (Bovaird & Loeffler, 2012c, p. 1122):

1. kliendid kui kriitilised edutegurid. Kliendid on esmatähtsad, et panna teenus tegelikkuses tööle ja minna kaasa selle nõuetega;
2. kliendid kui mõtlevad inimesed. Kliendid teavad asju, mida paljud professionaalid ei tea;
3. klientidel on ressursse. Kliendid omavad aega ja energiat, mida nad on valmis panustama, et aidata ka teisi, nt oma perekonda, lähedasi, naabreid;
4. kliendid kui väärtuste hoidjad. Kliendid omavad erinevaid võimeid ja oskusi, mis teevad neist potentsiaalselt väärtuslikud panuse andajad oma kogukondadesse, mitte lihtsalt passiivsed ootajad, kes soovivad, et avalik sektor lahendaks mingi nende probleemi;

5. kliendid kui legitiimsuse pakkujad. Kliendid suudavad edendada saadavate avalike teenuste väärtust nii, et ka teised kliendid oleksid valmis nende teenustega (kaasa-) töötama, neid kasutama ja oma aega, teadmisi või raha edasisse pakkumisse pühendama.

Koosloome lähenemist vaadeldakse üha enam tähtsamaks muutuva protsessina, mis saab suurendada nii klientide kui ka avalike asutuste kasusid, proovides parandada avaliku sektori teenuste kvaliteeti ja seda oluliste kulude kasvuta. Koostööd teevad ja panustavad üksikisikud ja organisatsioonid, kes ei ole osa avalikust sektorist, see tähendab osa nendest institutsioonidest, mis vastutavad avalike teenuste kvaliteedi ja pakkumise eest (Ostrom, 2012, p. XV). Koosloome võib seisneda ka pelgalt senise formaalse suhtluse kliendi ja professionaali vahel muutmist sisulisemaks ja vähem formaalseks.

Mitmete teenuste puhul on oluline suhe professionaalsete teenuste pakkujate ja klientide vahel. Suhtlustasandid ja suhtlusvormid võivad olla erinevad. Mõnedel juhtudel on füüsiliselt kohal nii teenuste pakkuja kui ka klient. Sellisel juhul on lahutamatud teenus, selle pakkumine ja teenindus. Kuna paljud avalikud teenused põhinevad vajadusel, siis on kliendi kaasamisel oluline ajaline aspekt – kaasamine teenuse kujundamisse ja vajaduste tuvastamisse peab toimuma enne teenuse saamist või tagasisidena pärast teenuse saamist. Victor Pestoff (2012, pp. 19-20) leiab, et klient võib olla täienduseks professionaalsele teenusepakkujale. Täiendus sõltub kliendi tahtest ja võimest panustada. Näiteks organisatsiooni pakutavate teenuste võtme- või põhitegevusi teevad professionaalid, kliendid aga teevad toetavaid tegevusi.

Heaton jt (2016, p. 3) on koosloome erinevatest põhimõtetest ja elementidest eristanud viis, mida selgitab järgnev joonis.



Jooniselt nähtuvad järgmised koosloome teooria olulised tegurid:

- kliendid on koosloome protsessis aktiivsed osalejad, mitte passiivsed tarbijad;
- suurem võrdsus professionaalide ja klientide vahel, mis muudab teenust kliendikeskseks, klientide kogemusi ja teadmisi võrreldakse paralleelselt koos professionaalidega;
- professionaalide ja klientide arusaam, et koos panustades saab saavutada rohkem kui eraldi, jagatud vastutus muudab koosloome protsessis suhtluse vastastikku kasulikuks;
- klientide suurem osalus väljendub viisidel, kuidas on avalikud teenused välja töötatud ja kättesaadavaks tehtud, laiendades klientide võimekust olemasolevate ja esilekerkivate vajaduste rahuldamisel;
- klientide osalemine koosloomes on julgustatud ja lihtsustatud organisatsioonide võrgustike poolt, kes toetavad protsessis osalemist.

Joonis 1. Lähema koostöö mehhanismide ja koosloome põhielementide vaheliste seoste mõistekaart (Heaton, *et al.*, 2016, pp. 3-5)

Koosloome rakendamine võimaldab lisaväärtusena läbi protsessi sisevaate kasulikku teadmise saamist. Aitab välja selgitada koostöötamise omadused, mis inspireerivad vajalike mehhanisme, ja tekitavad uut teadmist, mida on võimalik "tõlkida" praktikasse rakendamise näol. (Heaton, *et al.*, 2016, p. 9)

Koosloome lähenemise käsitlemine on viimastel aastatel laienenud. Algselt kirjeldas teoreetiline lähenemine ainult kindlaid suhteid avalike teenuste pakkujate ja klientide ehk kodanike vahel. Viimastel aastatel on koosloomet kasutatud kirjeldama üha enam suurenevat seotust poliitika kujundajate ja praktikute vahel (Heaton, *et al.*, 2016, p. 3). Eestis iseloomustabki koosloomet kõige paremini erinevate arengukavade ja teiste strateegiliste dokumentide, planeeringute ja õigusaktide vastuvõtmise protsess, kus teadaolevad huvigrupid, sihtrühma kuuluvad isikud, ühingud ja ettevõtjad ning nende esindusorganisatsioonid kaasatakse dokumendi väljatöötamise ja kooskõlastamise

protsess võimalikult varajases staadiumis ning nende esitatud ettepanekuid arutatakse sisuliselt. Vabariigi Valitsuse reglemendi § 4 lõike 2 kohaselt kaasatakse eelnõu või muu küsimuse ettevalmistamisse asjassepuutuvad huvirühmad vastavalt kaasamise heale tavale (Vabariigi Valitsus, 2011). Selline kaasamine eelnõude ja muude dokumentide väljatöötamisse vastab pigem koosarendamise (*co-design*) kontseptsioonile. Koosloome läheb koosarendamisest veel nõ sammu kaugemale ning kliendid (huvigrupid, asutused, ettevõtjad ja esindusorganisatsioonid) kaastakse ka õigusaktide, arengukavade ja muude dokumentide rakendamisse.

Kokkuvõtvalt koosloome tekkimise laiem eesmärk oli tõsta elanike rahulolu avaliku sektoriga. Lisaks toetas koosloome algust uus valitsemise käsitlus, mis rõhutas klientide rahulolu. Märkimisväärne suunamuutus, sest seni oli kesksel kohal riik kogu oma bürokraatiaga, nüüd aga võeti suund kliendi poole. Teoreetilise lähenemise arendamisega on rohkem hakatud pöörama tähelepanu kodanike ja kolmanda sektori rollile, millele viimastel aastatel on lisandunud poliitika kujundajate roll. Koosloome on üldine raamistik, mis käsleb avalike teenuseid, puutumuses olevaid osapooli. Eristatakse erinevaid etappe, millest igaüks ise on omaette teema. Koosloome kontekstis ei ole kliendil ühte kindalt rolli. Rollid võivad olla erinevad. Koosloome otsib uusi lahendusi, et tõsta avaliku sektori kvaliteeti.

1.2. Avalikud teenused läbi koosloome

Avalik sektor on ajas muutunud. 1980-ndatel mõisteti avalikku sektorit eelkõige tegevustena, mida tegid professionaalid. Tegevuste eesmärkideks oli saavutada tulemusi ja seda lähtuvalt avalikust huvist. Tänapäeval ei ole avalik sektor ainult tulemustele orienteeritud. Järjest rohkem hinnatakse oma tegevust laiemalt, sealhulgas arvestatakse oma tegevusega kaasnevat mõju ühiskonnas, majanduskeskkonnale, riigivõimu teostamisel jms. Just mõju puhul mängivad suurt rolli need, keda lisaks poliitikutele, teenuste korraldajatele ja professionaalidele näevad väärtuslikena ka kliendid. (Bovaird & Löffler, 2012a, p. 35) Koosloome toob välja, et kliendid osalevad suurema tõenäosusega avalikes teenustes juhul, kui tegevused on lihtsad ja on individuaalselt teostatavad. (Bovaird, *et al.*, 2016, p. 47)

Nõudmised avalikule sektorile ja avaliku sektori poolt osutatavatele avalike teenustele on kõrged. Põhjuseks on pidevalt kasvavad ootused kvaliteetsete teenuste järele. Kui ootused on kõrged ja neid ei suuda avalikud teenused täielikult rahuldada, on ka rahulolematust suurem. Siit järeldub koosloome tähtsus ja võimalus. Riik ja ühiskond peavad töötama koos - kui sa tahad kõndida kiiresti, siis reisi üksinda; kui sa tahad kõndida kaugele, siis reisi koos (Bovaird & Löffler, 2012b, p. 35). Steen jt (2016, p. 2) viitavad koosloomele, kui segatud tegevustele. See tähendab, et mõlemad, nii avaliku sektori professionaalid, kui ka kliendid, panustavad teenuste kvaliteeti.

Samas ei saa tähelepanuta jätta asjaolu, et avalik sektor on kahekümne esimesel sajandil üha keerulisemaks muutuv. Osaliselt on põhjuseks mitmetasandiline korraldus (sh juhtimine ja planeerimine). Avaliku sektori organisatsioonide ja asutuste vastutus on erinev poliitikate ja teenuste elluviimise tsükli erinevates faasides. See omakorda tingib küsimuse, kuhu paigutub nii mitmetahulises keskkonnas koosloome. (Sicilia, *et al.*, 2016, pp. 15-17) Koosloomes osalejate poolt hinnatakse teenuse kvaliteedile hinnangut andes iseenda tegevust. (Vamstad, 2012, p. 304) Näiteks tuleb arvestada, et edukamad ettevõtjad saavad vabatahtlikult lubada endale paremaid ja kallimaid tehnilisi lahendusi - nende kaasamine enesekontrolli nõuete väljatöötamisse ei vasta üldisele valmisolekule vabatahtlikult panustada.

Olemasolevad teadusuuringud toovad välja, et koosloome katab ainult ühe osa avalike teenuste tsüklist. Scilia jt toovad välja olulised aspektid organisatsioonilise ja juhtimise vaatest. Organisatsioonilisest vaatest on erinevate pooltega koosloome rakendamise võimalik saavutada paremad tulemused, kui organisatsiooni üksiku tegevusega. Oluline on klientide, koostööpartnerite ning organisatsioonide vahelise kontakti loomine, mida koosloome rakendamine aitab saavutada. Kontakti on võimalik luua läbi erinevate kanalite (otsesuhtlus, kampaania, reklaam, vabähendused jne). (Sicilia, *et al.*, 2016, pp. 15-17) Koosloome mõiste muutub üha populaarsemaks poliitika kujundamisel, juhtimisel ja teaduses. (Filipe, 2017, p. 1)

Olenevalt teenusest on just hea kontakti olemasolul võimalik klienti kaasata kogu tsükli erinevates faasides sisendi saamiseks. Klientide sisend mängib üha suuremat rolli avalike teenuste kujunemisel. Juhtimise vaatest on koosloome rakendamisel vajalik rakendada uusi juhtimisalaseid oskusi ja tööriistu. Palju kasutatakse juhtide poolt koosloomet, ilma et nad sellest aru saaksid. Seega juhtimise vaates on oluline teadlik koosloome

kasutamine eesmärgi saavutamiseks. Selleks on avaliku sektori juhte vaja koolitada ja arendada. (Sicilia, *et al.*, 2016, pp. 15-17)

19. sajandil puutus avalik sektor kokku suurte väljakutsetega nagu urbaniseerumine, industrialiseerimine ja immigratsioon, mis mõjutasid avalikke teenuseid ja nende pakkumist. Mõlemad, nii valitsus kui ka ühiskond ei olnud valmis olukorraga toime tulema, puudus kogemus ja varasemad näited, mida saaks lahenduste leidmisel eeskujuks võtta. Oli tahe olukorraga kohaneda ja lahendused leida. Kasutati teaduslikku juhtimist, mis pakkus oma aja kõige paremaid tööriistu ja tehnikaid. Samal ajal pingutati selle nimel, et suureneks kodanike teadlikkus, mis võimaldaks kodanikke kaasata ühiskonna sh teenuste jms parandamisse. Infot ja sisendit saadi läbi uuringute, kodanike ehk klientide tagasiside küsimise kaudu. (Manzoor, 2014, p. 4)

Kolmandat sektorit on teaduskirjanduses nimetatud erinevalt nagu näiteks vabatahtlik sektor, mittekasumlik erasektor, sotsiaalmajanduslik, kodaniku ühiskond, mõisted mida kõiki iseloomustavad natuke erinevad karakteristikud, kuid millel on samas päris suur kattuvus. Toodud definitsioonide põhjal on huvi kolmanda sektori vastu kasvamas. Huvi kasvu üheks põhjuseks on kolmanda sektori kaasamine avalike teenuste pakkumise ettevalmistusse. Kolmas sektor on ajalooliselt mõnedes riikides mänginud tähtsat rolli. Näiteks Saksamaal ja Hollandis oli kolmas sektor peale sõda kaasatud heaoluühiskonna ülesehitamisse, samas kui teistes riikides, nagu näiteks on UK, kus 1990-datel kaasati kolmas sektor avalikku haldusesse (Brandsen & Pestoff, 2006, p. 3).

Teine põhjus, mis on suurendanud huvi kasvu kolmanda sektori vastu, on üha vähem eristumine võrreldes avaliku sektoriga. Lepingute sõlmimine, erastamine ja soorituse mõõtmine, mis on olnud traditsiooniliseks piiriks turu, riigi ja kolmanda sektori vahel, on üha enam kadumas, mis viib organisatsiooniliste hübriidideni. See tähendab, et üha enam sarnanevad kolmanda sektori organisatsioonid avaliku sektori organisatsioonidele (Brandsen & Pestoff, 2006, p. 3).

Jälgides üldist arengut, peavad avalikud organisatsioonid tervikuna ümber mõtlema oma rolli avalike teenuste pakkumisel. Liikuma peaks teenuse keskselt lähenemiselt kliendi võimekuse lähenemise suunas. Selleks on vaja ümber mõtestada ühiskonna ja valitsuse rollid, et avalikud teenused vastaksid vajadustele ja pakuksid rahulolu. (Sicilia, *et al.*, 2016, pp. 15-17) Järjest rohkem liiguvad valitsused ja rahvusvahelised organisatsioonid oma tegevustega ja teenustega erinevaid pooli kaasaval suunal. Suunamuutus on

aeganõudev protsess ja tegelikus praktikas ei ole veel päris suuremahulise kaasamiseni jõutud. Klientide ja kolmanda sektori kaasamises on seniajani nähtud kui üht võimalust vähendada avaliku sektori kulusid ja vastutust. Kuigi teenuste klientide ja kolmanda sektori initsiatiivi ja soovi osaleda on raske ellu viia, tasub sellesse panustada, sest tulemus ja võimalik mõju võivad päris suured olla. (Ackerman, 2012, p. 102). Koosloome rakendamine sõltub palju avaliku organisatsiooni avatusest ja huvist kaasata erasektorit ja kliente teenuste pakkumisse alates nende väljatöötamisest. (Fledderus, *et al.*, 2015, p. 2)

Ühtlasi tuleb arvesse võtta, et struktuurid on erinevad ning Fledderus ja teised (2015, pp. 156-157) toovad välja, et suletud süsteemidega lähenemine keskendub organisatsiooni sisestele protsessidele, avatud süsteemiga organisatsioonid kaasavad koosloomega seotud riskide ja vastutuse teemalistesse aruteludesse ka kliente. Kandes mõtte Eesti konteksti, saab Päästeameti näitel väita, et ollakse avatud organisatsiooni mudeli poole liikumas. Üha enam kaasatakse erinevaid osapooli arendusprotsessidesse ja ka teenustesse. Ühelt poolt võib öelda, et institutsioonid võivad luua mitmeid lisandväärtusi, näiteks jagada erinevat teavet, vähendada teenuste ja tehingute maksumust. Samas on institutsioonidel võimalik tõsta usaldusväarsust. Luues koostööks näiteks teabekeskusi, läbi mille on võimalik muuta kohustused usaldusväärsemaks ja üldiselt hõlbustada vastastikkust tegevust. (Keohane & Martin, 1995, p. 42). Teisalt tuleb vaadelda ka muid võimalusi, mudeleid. Katrin Rohtla (2016, lk. 17) on välja toonud, et avaliku sektori organisatsioonis peaksid olema struktuur ja protseduurireeglid sellised, mis võimaldavad koosloome protsessi rakendada ning sihtgrupiga pidevalt suheldes ja vastutust jagades teenuseid välja töötada. Koosloome kontekstis on teenuse arendamisel võtmeküsimuseks jätkusuutliku dialoogi pidamine riigi, teenuse klientide ja teenusepakkujate vahel.

Selleks, et koosloomet avalikus sektoris juurutada, ei saa keskenduda pelgalt üksikutele programmidele, vaid tuleb muuta üldist lähenemist eelarve koostamisele, suhetele kodanikuühiskonnaga, tulemusjuhtimise juurutamisele ja ametialasele kultuurile. Oluline on võimaldada isikutele valikut ja kontrolli ressursside üle, vastastikust toetamist, algatuspõhiseid seltsinguid ja muid partnerlusi ja kodaniku osaluse väärtustamist professionaalse teenuse osutaja poolt. (Calabro, 2012, p. 322). Erasektori, sealhulgas klientide kaasamisega avalike teenuste pakkumisse, loodetakse saavutada efektiivsemad teenused ja parem mõju. Paradoks seisneb selles, et koosloome avalikus sektoris vähendab teenuste klientides ebakindlust, kuid samal ajal tundub suurendavat avaliku

sektori organisatsioonide ebakindlust, mis omakorda vähendab võimalusi erasektoril koosloomes osaleda (Fledderus, *et al.*, 2015, p. 1). Ebakindlus võib tekkida juhul, kui ei omata kogu informatsiooni. Reaalses elus tähendab see, et puudub tervikpilt võimalike lahenduste ja nende tagajärgede üle (Fledderus, *et al.*, 2015, p. 2). Üheks võimaluseks ebakindluse vähendamisel on võimaliku käitumiste ennustamise suurendamine, mida saab teha läbi protsessi lihtsustamise. Selleks tuleb luua ja saavutada rutiinid, reeglid ja harjumused (Fledderus, *et al.*, 2015, p. 3). Näiteks passikontrolli puhul on tegemist kindla protseduuriga, mida on võimalik täpselt kirjeldada, samas on teada nii kontrollitava kui kontrolliva ametniku oodatav käitumine. Tuleohutuse valdkonnas on heaks näiteks ehitise esmase tuleohutusosalase olukorra hindamine (tuleohutusülevaatus), mida on võimalik ära kirjeldada kui protseduuri ja oodatavate tulemuste seost.

Koosloome tähendab avalike teenuste pakkumist võrdsel ja vastastikkusel suhtel professionaalide, klientide (nende perekondade) ja naabrite vahel. Selle definitsiooni järgi on koosloome tõeliselt põimitud tegevus professionaalide ja avalikkuse vahel. Avalikkuse tähelepanu tervikuna on laiem kui klientide oma. Bovaird ja Löffler on arendanud definitsiooni edasi ning nende definitsiooni järgi rakendab avalik sektor klientide ja kogukondade ressursse, et saavutada vähemate kuludega parem väljund ehk mõju, avalikud teenused ei ole iseenesest eesmärgid, vaid nn "vahendid" (Bovaird & Löffler, 2012b, p. 36). Lisaks avalikule sektorile ja selle organisatsioonidele, viitab koosloome klientide kaasamisele avalike teenuste pakkumisel. Eesti kontekstis saab teooriat laiendada erasektorile, tuleohutuse valdkonnas teenuse pakkujatele. Kuigi riigiti erineb klientide kaasatus teenuste pakkumisele, toetab koosloome lähenemist nii üldine finantsolukorra halvenemine ja ühtlasi kasvav võlakoormus. Samas on valitsuste tasemel poliitilised eesmärgid, mida soovitakse saavutada. Vähenevate rahaliste vahendite olukorras pole kõike võimalik täita ja saavutada, mis omakorda suunab avalikku sektorit üha enam koostööle erasektoriga ning klientidega. (Steen, *et al.*, 2016, p. 1)

Järgnevalt on antud ülevaade avaliku teenuse mõistest koosloome teooria ja selle praktilise rakendamise aspektist. Avalikule teenusele ühest definitsiooni ei ole, riigiti

defineeritakse mõistet „avalik teenus“ erinevalt¹. Üldiselt saab öelda, et avalik teenus peab vastama avalikule huvile, sh kodanike, laiemalt ühiskonna ootustele, huvidele (World Bank, 2003). Eesti kontekstis on välja töötatud avalike teenuste roheline raamat. Avalike teenuste rohelises raamatus on avalik teenus defineeritud järgmiselt: "[Avalike teenuste korraldamise roheline raamat] käsitleb seega avaliku teenusena sellist teenust, mida riik või kohalik omavalitsus või avalikku ülesannet täitev eraõiguslik isik osutab isiku tahtel (sh eeldataval tahtel) tema seadusest tulenevate kohustuste täitmiseks või õiguste kasutamise võimaldamiseks" (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2013, lk. 6).

Riigi vaates on üha olulisem sihipärane ressursi (raha, inimeste) kasutamine, see tähendab maksimaalse tulemuse ehk mõju saavutamiseks on oluline hea teenuste läbimõeldus, planeerimine, elluviimine. Aktuaalne on üha suurem kaasatus teenuste väljatöötamisest kuni nende sihtrühmani jõudmiseks. Jutt käib avalike teenuste osas vabaühendustest ja ka kodanikest, kes lisaks väljatöötamise protsessis osalemisele saavad panustada ka avalike teenuste pakkumisse (Uus, et al., 2014, lk. 29). Ressursi kasutamisel ja teenuste arendamisel ei saa tähelepanuta jätta ühiskonna arengut, mis sunnib analüüsima riiklikul tasandil halduskorraldust, õigusruumi jms. Näiteks on perioodil alates 1991. a toimunud Eesti avalikus halduse institutsionaalses ülesehituses väga suured muutused (Sarapuu, 2012, lk. 269) ning see tingib vajaduse pidevalt korraldada ümber ka avaliku halduse ülesannete täitmise korraldust, isiku ja riigi suhteid ning ülesannete täitmiseks valitavat õiguslikku vormi.

Varasemalt on Külli Sarapuu (2010, p. 30) illustreerinud väikeste riikide erinevust suurtest riikidest ministrite näitel. Põhiline erinevus seisneb haldusalade jagunemises. Näiteks kui Eesti sotsiaalministril oli vastutusallas tervis, tööhõive, pension, sotsiaalne turvatunne, perepoliitika, võrdsed võimalused, siis suuremates riikides jaguneb analoogne vastutusala vähemalt kolme erineva ministri vahel. Toodud näide illustreerib multifunktsionaalsust, mille põhjuseks on nii piiratud inimressurss kui ka rahaline

¹ Kehtivas õiguses on termin "avalik teenus" määratletud Vabariigi Valitsuse 25.05.2017 määruse nr 88 "Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused" § 2. Käesolevas magistritöös on kasutatud terminit "avalik teenus" selliselt, nagu see vastavas erialakirjanduses on määratletud.

ressurss. Teatud üldtunnustatud valitsemise ja avalike teenuste pakkumiste vormid, mis on olnud omased avalike teenuste pakkumisele, on muutumas. Uuel haldusjuhtimiselt on üha enam suund koostöö-, suhete- ja kodanikukesksele valitsemismudelile, mis omakorda on loonud soodsa keskkonna uudsete avalike teenuste osutamise viiside levimiseks (Uus, *et al.*, 2014, lk. 13). Eesti jaoks on Riigikantselei välja toonud kolm prioriteetset valdkonda: kaasamise edendamine poliitikakujundamise protsessis, eelarvestamise läbipaistvus ja avalike teenuste arendamine. (Riigikantselei, 2014a)

Kokkuvõtvalt tänapäeva avalik sektor ei ole ainult tulemustele orienteeritud, vaid oluline on ka mõju, mida oma tegevusega saavutatakse. Steen jt (2016, p. 2) viitavad koosloomele, kui segatud tegevustele. See tähendab, et mõlemad, nii avaliku sektori professionaalid, kui ka kliendid, panustavad teenuste kvaliteeti. Üha enam on suurenenud kolmanda sektori roll, mille esindusorganisatsioonid sarnanevad üha enam avaliku sektori organisatsioonidega. Avalik sektor peaks liikuma teenuse keskselt lähenemiselt kliendi võimekuse lähenemise suunas. Selleks on vaja ümber mõtestada ühiskonna ja valitsuse rollid, et avalikud teenused vastaksid vajadustele ja pakuksid rahulolu. Järjest rohkem liiguvad valitsused ja rahvusvahelised organisatsioonid oma tegevustega ja teenustega erinevaid pooli kaasaval suunal. Koosloome puhul saab rääkida tõeliselt põimitud tegevusest professionaalide ja avalikkuse vahel. Tähtis aspekt riigi vaates (üha olulisem on sihipärane ressursi raha, inimeste kasutamine). See tähendab maksimaalse tulemuse ehk mõju saavutamiseks on oluline hea teenuste läbimõeldus, planeerimine, elluviimine.

1.3. Teenuste pakkumist ja kvaliteeti mõjutavad tegurid

Oluline aspekt, mis mõjutab teenuste pakkumist ja kvaliteeti, on infovahetus. Informatsiooni liikumine üha kiireneb, muutuvad ka info edastamise vormid. Uued tehnoloogiad loovad võimalusi, kuidas suhelda ja olla ühenduses 24/7. Samuti vähendab veebiülene suhtlemine oluliselt kulusid ja tõstab suhtlemise kiirust. (Meijer, 2012, p. 193). Urmas Arumäe (2010, lk. 52) on toonud välja, et alates interneti võidukäigust ei ole kogukonna kontseptsioonil enam territoriaalseid piiranguid, kuna inimesed võivad koguneda *online* kogukondadesse ja jagada ühiseid huvisid sõltumata füüsilisest aukohast, kõik see mõjutab inimeste vahelist suhtlust, info liikumist ja koostöö vorme.

Enamus avaliku teenistuse organisatsioone tahavad oma pakutavate teenuste kohta informatsiooni jagamisega toetada kliente. Selleks on loodud erinevaid võimalusi nagu näiteks kõnekeskused ja veebileheküljed. Samas on praktikas kasutatud ka veebipõhise foorumite loomist. Sellise formaadi kasutamine annab hea võimaluse luua kahepoolne suhtlus avaliku organisatsiooni ja kliendi vahel. Lisaks on kliendile võimalus anda omapoolne sisend teenuse, protsess vms väljatöötamiseks või parandamiseks. (Meijer, 2012, p. 197) Kahepoolne suhtlus võib suurendada kliendi rahulolu ja mõjutada sellega tema hinnangut teenuse kvaliteedile.

Tõhus infovahetus mõjutab teenuse kvaliteeti. See, mida mõistetakse teenuse kvaliteedina, on muutumas. Avalikud sektori organisatsioonid vastutavad avalike teenuste kättesaadavuse eest, olenemata kodaniku elatustasemest. Samas on avaliku sektori organisatsioonidele igal tasemel suureks väljakutseks efektiivsuse saavutamine. Efektiivsuse hindamisel on väljakutseks lisaks klassikalise kulu-tulu hindamisele ka teenuse mõju hindamine läbi kodanikele pakutava väärtuse (Manzoor, 2014, p. 1). Päästeameti seisukohast tähendab see kodanikele turvatunde ja objektiivse turvalisuse pakkumist. Tõhus infovahetus kliendiga võimaldab eelkõige suurendada kliendi poolt subjektiivselt tajutavat turvatunnet. Samas, kui sellega suurendatakse tema motivatsiooni ja valimisolekut ise panustada turvalisuse tagamisele, siis suurendab infovahetus ka turvalisust objektiivselt.

Koosloome puhul on pidev ja üldine arutelu nii avaliku sektori rolli üle, kui ka pakutavat teenuste efektiivsuses üle. Nii teadvustavad ja hindavad avaliku sektori organisatsioonid sh Päästeamet toimivat infovahetust, milleni jõudmiseks peab pingutama. (Radnor, *et al.*, 2014, p. 402) Isik võib saada teadlikumaks ohtudest ning nende ennetamise võimalustest, parandada oskusi ohu või õnnetuse korral tegutsemiseks või olla varmam andma Päästeametile teavet ohtude ja rikkumiste kohta enda lähiümbruses (naabrite eluruumid ja mitteiluruumid, kogunemishooned, büroohooned, tööstushooned, kaubanduskeskused jt).

Organisatsioon peab hindama enda ja oma liikmete sooritust, mis on vajalik võrdluseks ja eesmärkide seadmiseks. Sooritus on alati seotud organisatsiooni missiooniga ja tegevustega. Samas on oluline ka keskkond, kus tegutsetakse. Võrdluseks saab tuua erasektori ja avaliku sektori vahelise erinevuse. Erasektoris toimivatel äriislastel organisatsioonidel mõõdetakse pidevalt sooritusvõimet. Hindamise kriteeriumid on üheselt paika pandud. Hindamise eesmärk on suurendada maksimaalselt kasumit. Kasum

on kriteerium, mida on lihtne mõõta. Avaliku sektori organisatsioonide puhul hindamine nii lihtne ei ole, kuna need ei ole ellu kutsutud kasumi teenimise eesmärgil, sellisel juhul on organisatsioonil efektiivsuse hindamisel rohkem kaalutulusruumi. Kuigi sisendid on mõõdetavad rahalises vääringus, ei ole väljundit nii lihtne konverteerida rahalisse vääringusse. Kui lisada siia ka fakt, et avalike organisatsioonide eksisteerimise põhjuseks ei ole rahalise kasumi teenimine, jõuamegi mõtteni, milleks on, et efektiivsust avaliku sektori organisatsioonide puhul tasub eraldi uurida. (Manzoor, 2014) Selleks, et ettevõtja jaoks nõ „tõlkida väärtused kasumi keelde“ on vaja väliseid mõjutajaid, kes enda huve silmas pidades on valmis teatud väärtustest lähtuvalt enda hinnapoliitikat kujundama. Nii võivad kindlustusseltsid või üürileandjad olla ise majanduslikult huvitatud sellest, et enda vara kindlustav isik või üürnik järgiks tuleohutusnõudeid ja tõhusalt ennetaks ohtu (hinnapoliitika, leppetrahvid, kindlustusjuhtumi välistamine vms mõjutusvahendid). Ka klientide käitumine võib mõjutada teenuse pakkujat järgima oma majandustegevuses hoolsamalt tuleohutusnõudeid ja ennetama ohtu.

Ühiskonna kiire areng tekitab vajaduse erinevate lahendust järele. Heaks näiteks on digitaalvaldkond, millega koos on arenemas e-valitsemine. E-valitsemine on võimaldanud omakorda luua uut laadi suhtlusvormi avaliku võimu ja kodanike vahel. Kui eelpool toodud areng panna efektiivsuse konteksti, siis selgub, et see ei ole ainult võimaldanud aega kokku hoida, vaid on muutnud avalikku sektorit usaldusväärsemaks. Tehniliselt arenenud ühiskonnas sündinud ja kasvanud inimesed ei pruugi hinnata avaliku sektori, sh avalike teenuste efektiivsust, mida võimaldab tehnoloogia areng. (Manzoor, 2014, p. 4). Digitaalset keskkonda vaadeldakse loomuliku osana sotsiaalsest taristust ja seda tunnetatakse alles siis, kui selle taristu kasutamine on rikke, ründa või muul põhjusel häiritud. Siis ilmneb selgelt, et nii kliendi kui teenuse pakkuja poolel puuduvad ressursid teenuse osutamiseks või tarbimiseks ilma digitaalse keskkonna pakutavate lahendusteta.

Digitaalsete võimaluste oskuslik kasutamine avalike teenuste pakkumisel, aitab ühelt poolt tõsta avalike organisatsioonide efektiivsust, samas võimaldades oma eesmärkide saavutamiseks piiratud ressursi (inimesi ja maksumaksja raha) sihipärasemalt ja fokuseeritumalt planeerida ja kasutada. Näiteks võimaldavad internetiga ühenduses olevad infosüsteemid kiirendada protsesse. Toiming, milleks muidu võis kuluda päevi, nädalaid (koostamine, saatmine posti teel või ise kohale viimine), on võimalik teha minutitega. Kui kasutatakse süsteeme, siis on oluline, et see oleks tõhus, süsteeme peab olema mugav kasutada ja nende kasutamisele ei tohi kuluda liigselt aeg. (Manzoor, 2014,

p. 4). Digitaalse keskkonna pakutav ressursisääst võib realiseeruda kulude kokkuhoidmisena, aga selle võib suunata ka kliendi vajaduste parema arvestamise, proaktiivse teenuse osutamise või kliendi tõhusama kaasamise eesmärkide saavutamisele.

Avalike teenuste tõhususele keskendutakse nende privatiseerimisel, kuid samas vaadatakse mööda kodanikega arvestamise vajadusest. Avalike teenuste ja kaupade pakkumisel koosloomes on võimalik saada üle eetilistest ja vastutavuse probleemidest, mis on sageli seotud avalik teenuste osalise erastamisega. Koosloomes arendatakse alternatiivset struktuuri, milles on kliendiorganisatsioonidel oluline sisend juhtimisotsustesse, tootmise korraldusse ja teenuste osutamisse läbi täiustatud läbirääkimiste süsteemi. Koosloomes tõhususe saavutamiseks tuleb teha struktuurseid muudatusi eelarvete koostamisel, andes suurema kontrolli klientidele ja teenust vahetult osutavatele asjatundjatele, toetada kodanikuühiskonda ja vastastikkust abistamist ning professionaalselt koolitust ja kultuuri. (Calabro, 2012, p. 321) Digitaalne keskkond võimaldab luua nii ühise otsustamise lahendusi (e-foorumeid, -koosolekuid ning muid digitaalseid küsitlus- ja hääletuslahendusi), mis muudab võimalikuks otsustus- ja rakendamise protsessi juhtimise koosloomes.

Jätkuks erinevate lahenduste vajaduste kasvule digitaalvaldkonnas ja üldiste organisatsioonide muutuste trendile on viimastel aastakümnetel teenuste uurimisel üheks oluliseks analüütiliseks fenomeniks olnud teenuste eraldamine komponentideks. See on vajalik, et mõista teenuste arhitektuuri (ehitust) ja välja selgitada tegevused, mis on kombineeritud, et saavutada teenuste väljundi näol tulemus. Kõige tuntuma lähenemise järgi on võimalik eristada avaliku sektori organisatsioonide teenuste loomise juures esmatähtsaid ja toetavaid tegevusi. Esmatähtsad tegevused on need, mis on ellu viidud järjestikku eesmärgiga saavutada võimalikult hea kvaliteedi ja kättesaadavusega teenus. Toetavad tegevused on need, mida on vaja selleks, et kindlustada esmaste tegevuste tagamine. (Bovaird & Löffler, 2012b, p. 40). Seetõttu on ka oluline, kuidas mõjutab koosloome teenuste erinevate komponentide omavahelisi seoseid.

Koosloome teenuste pakkujate ja klientide vaheline suhe erineb oluliselt klassikalises majandustegevuses eeldatavast teenuste pakkujate ja klientide suhtest. Tavalise majandustegevuse puhul on teenuste pakkuja roll oluline ja ajendatud majanduslikust huvist, samas kui kliendi roll on väike. Teenuse pakkuja roll on välja töötada toode (teenus) ja müüa seda. Kliendi roll on näidata oma eelistust, mille puhul tasutakse küsitud hind. Koosloome puhul lisandub kliendilt teenuse pakkujale sisend: ressurss,

motivatsioon ja oskused. Koosloome lisab teenustele kvaliteeti isegi juhul, kui klientidelt ei ole saadud sisendit. Näiteks on detsentraliseeritud organisatsioonide puhul võimalik koosloome avalike teenuste väljatöötamisel tõhustada valitsemist. See võimaldab avalike teenuste pändlikkust, uute sisendite saamise puhul teenust paremaks ja kvaliteetsemaks muutmist, mis tähendab ka klientide paremat kaasatust (Porter, 2012, pp. 147-149) Väikesed vabatahtlikud ühendused ja vormid võivad olla oluliseks üldise suurema sotsiaalse sidususe saavutamisel. Selleks on aga vaja aru saada kogukondade sotsiaalsest dünaamikast. (Brandsen & Helderma, 2012, p. 172)

Koosloomes organisatsioonide strateegilistele eesmärkide elluviimisel kohalikul tasandil on oluline usaldusväärse töstmise. See tähendab, et avalike teenuste pakkumine peab olema läbipaistev. Oluline on, et avalikud organisatsioonid oleksid avatud ja valmis kaasama kliente ja muid võimalikke osapooli. Heaks näiteks on vaesuses elavad isikud, kes olenemata elatustasemest on huvitatud koostööst, panustamisest ja mis kõige tähtsam igapäevane panus loeb, kui on soov ühiskonnas esile kutsuda muutusi, nt suurendada tuleohutusala turvalisust. (Ackerman, 2012, p. 101) See eeldab suhtumise, et kliendi ainuke sisend on tema makstav rahaline tasu, muutmist ja mõistmist, et väärtuslik võib olla ka kliendi muu panus.

Traditsiooniline erasektori käsitlus "väärtusest" viitab kahele aspektile, kõigepealt kasu ettevõtte klientidele ja teisalt väljamaksed aktsionäridele. Nüüdisajal on lisandunud surve ettevõtete sotsiaalse vastutuse osas, mis on muutnud ka erasektoris mõiste "väärtus" käsitlemist. Avalikule sektorile ja kolmanda sektori organisatsioonidele on avalik väärtus üha olulisemaks muutumas, mis tähendab ühtlasi ka kliendi väärtuste ja tähtsuse suurenemist, mis on omakorda oluline koosloome seisukohast. Kliendid võivad avaldada soovi koosloomet teha, puhtalt kindlustamaks enda olulisust. Samas võib kliente motiveerida osalema avalikes teenustes koosloomes muu eesmärk nagu näiteks turvalisus, loodus jms. (Bovaird & Löffler, 2012b, p. 43)

Vaadates ühiskondlikult avaliku väärtust saab koosloome kontekstis välja tuua olulised komponendid (Bovaird & Löffler, 2012b, p. 40):

- kasutajate väärtus;
- laiemate gruppide väärtus (perekonnd, sõbrad, kliendid ja muud, kes on kaudselt mõjutatud);
- sotsiaalne väärtus (suhtlus);

- keskkondlik väärtus;
- poliitiline väärtus.

Nüüdisaja käsitluses on sotsiaalne sidusus küsimus, mis on üha enam sotsiaalteadustes esile kerkinud ja on tihedalt väärtustega seotud. Täpsemalt on küsimuseks sotsiaalse sidususe kahanemine. Samas ei ole täpselt teada millised protsessid ja mis ulatuses toimuvad, kui kaugele on uut tüüpi sotsiaalne sidusus arenenud ja milliseid sotsiaalse sidususe vorme tegelikult soovitakse. Märk muutusest on fakt, et vanad seosed ei toimi enam nii nagu eeldatakse. Viimastel aastatel on esile kerkinud arutelu, kas ise korraldamist ja kodanikuaktiivust peaks toetama ja julgustama. Sama kehtib ka näiteks eluaseme (eramud, üüripinnad, sotsiaalpinnad) temaatika kohta. Vähe on vastaseid mõtteid, et üha rohkem kodanike sooviksid kaasa rääkida elukeskkonna kujunemisel. Hetkel puudub teadmine, kuidas saab suurendada kodanike kaasatust. Näiteks kas elanikud saaksid osaleda eluasemega seotud küsimustes ja otsustusprotsessides mitte ainult individuaalsete klientidena, vaid kogukonnana. Oluliseks osaks selles diskussioonis on kerkinud koosloome, kuna räägitakse osalusest ja klientide aktiivsusest. Eluasemete temaatika on avalike teenuste pakkumisel oluline, sest eluasemete otsene olukord ja nendes olev elukeskkond on faktorid, mis mõjutavad otseselt elukvaliteeti, mis aga mõjutab otseselt ka elanike käitumist sh tuleohutust. (Brandsen & Helderma, 2012, p. 169) Koosloome rakendamise seisukohast on oluline erinevus, kas kaasata tuleks iga individuaalset klienti või puudutab koosloome eelkõige esindusorganisatsioonide kaasamist.

Ühiskondlikust vaatenurgast eeldatakse, et kliendi käituvad ajendatult isikliku kasu saamise eesmärgist. Selle mõttekäigu järgi koondab kliente ühendav kollektiivne huvi individuaalseid huviseid. Kollektiivset käitumist on raske mõista ja selgitada. Reaalsuses on võimalik jälgida, et kliendi on võimelised organiseeruma viisil, mis võimaldab saavutada eesmärgi, mida üksikisikuna ei oleks võimalik saavutada. Samas on teada, et tegemist võib olla ka segatud motivatsiooniga. Kui tahetakse saavutada midagi enda ja teiste jaoks ja on olemas kindlus, et teised tahavad sama ja käituvad vastavalt, siis ollakse valmis ühiselt panustama. (Brandsen & Helderma, 2012, p. 171)

Klientide kollektiivne ja individuaalne huvi on üldiselt erinev, kuid samas võib olla ka olukord, kus huvid kattuvad. Näiteks võib üksikisiku panus mõjutada positiivselt kogukonna üldist elukeskkonna kvaliteeti, ehk ühist "investeeringut". Läbiviidud uuringutest on selgunud, et selguse huvides vajavad inimesed struktuuri ja reegleid.

Küsimus on, et millised peaksid reeglid olema, et kollektiivse ja individuaalse huvi piir oleks võimalikult väike. See on tähtis nii sotsiaalteaduse seisukohalt kui ka esitab suuri väljakutseid poliitikate kujundajatele. Traditsiooniline lahendus on olnud luua üleriigilistele professionaalsetele organisatsioonidele tasakaaluks väiksemaid vabatahtlike vorme kohalikel tasanditel. (Brandsen & Helderma, 2012, p. 171) Siin on oluline eeldus, et isikute individuaalsed huvid ja vajadused on võimalik koondada kogukonna huvideks ning need kogukonna huvid on vastavad, terviklikud ja oluliste vastuoludeta.

Brandsen ja Helderma kirjeldavad kuidas on võimalik ühendada individuaalsed huvid kogukonna huvidega. Elinor Ostromi poolt kirjeldatud "Common pool resources" (edaspidi ühishuvi) on seotud kindla kogukonna tegevuse probleemiga ja faktiga, et kaup või teenus vms on selle definitsiooni järgi osaliselt kollektiivne. Nagu jagatud ressurssidega, on ka ühishuvi puhul oluline, et kõigil kellele on õigus kasutada neid saaksid seda teha. Probleemiks võib kujuneda see, et üksikliikmed võivad ressursse kasutada enda tarbeks niipalju, et teised liikmed ei saa piisavalt, või jäävad üldse ilma. Kaks peamist viisi kuidas ühishuvi individuaalseks kasutamiseks juhtida on kas riigistamine või erastamine. Riigistamise puhul on ressursi isikliku kasutamise õigused efektiivselt elimineeritud. Erastamise puhul ei ole enam tegemist ühishuvi kaubaga. Põhiküsimus on, et millistel institutsionaalsetel ja sotsiaalsetel tingimustel on võimalik koos koosloomega päriselt ühishuvi luua. (Brandsen & Helderma, 2012, p. 172) Tuleohutuse tagamise valdkonnas koosloome rakendamisel tuleb arvestada, et enamus kinnisvarast on erastatud ning selles valdkonnas valitsevad iga omaniku individuaalsed huvid. Praktikas on nende individuaalsete huvide pinnalt ühishuvi loomise näiteks korteriühistud. Ühistu vorm mõjutab korteriomandite omanikke mõtlema ja arvestama oma individuaalsetest huvidest kaugemale ning loob sellega eeldused ka koosloomeks. Koosloome rakendamise eelduseks on ühishuvi tekitamine mistahes valdkonnas ka siis, kui seadusega ei ole surutud isikute grupile ühistu vormi peale.

Kokkuvõtvalt on koosloome seisukohalt teenuste kvaliteeti ja pakkumist mõjutavad tegurid:

- **infovahetus** mõjutab teenuse pakkumist ja kvaliteeti. Avalik sektor peab arvestama, et informatsiooni liikumine üha kiireneb, muutuvad ka info edastamise vormid. Samas on oluline kvaliteetse teenuse puhul suhelda oma kliendiga;

- **sooritus** on alati seotud organisatsiooni missiooniga ja tegevustega. Mõõdetakse pidevalt, et saada hinnangut, tagasisidet oma tegevusele;
- **erinevad lahendused**, mille vajadus tuleneb ühiskonna kiirest arengust. Koosloomes arendatakse alternatiivset struktuuri, milles on kliendiorganisatsioonidel oluline sisend juhtimisotsustesse, tootmise korraldusse ja teenuste osutamisse läbi täiustatud läbirääkimiste süsteemi;
- **usaldusväärsus** aitab organisatsioonide strateegilistele eesmärkide elluviimisel kohalikul tasandil. Oluline on avaliku sektori usaldusvääruse tõstmine. See tähendab, et avalike teenuste pakkumine peab olema läbipaistev;
- **väärtus** on avalikule sektorile ja kolmanda sektori organisatsioonidele üha olulisemaks muutumas. Mis tähendab ühtlasi ka kliendi väärtuste ja tähtsuse suurenemist;
- **sotsiaalne sidusus** on teema, mis üha enam sotsiaalteadustes esile kerkimas. Viimastel aastatel on arutelu küsimuseks, et kas ise korraldamist ja kodanikuaktiivust peaks toetama ja julgustama;
- **kollektiivne ja individuaalne huvi**. Läbiviidud uuringutest on selgunud, et selguse huvides vajavad inimesed struktuuri ja reegleid. Küsimus on, et millised peaksid reeglid olema, et kollektiivse ja individuaalse huvi piir oleks võimalikult väike.

1.4. Teenuste usaldusväärsus ja demokraatia

Kuigi omandi erastamine vähendab ühishuvi, on isikute eraomand koosloome eelduseks. Omanikul on huvi enda omandit kaitsta, säilitada ja selle väärtust suurendada. Sellest huvist ajendatult võib omanik olla valmis ise andma oma panuse avalike teenuste osutamisse. Koosloome seisukohalt on oluline, kuidas heaoluriik, demokraatia areng, teenuste usaldusvääruse kriteeriumid, eraomand ja individuaalne valikuvabadus omavahel seotud.

Paljudes riikides ei ole avaliku sektori teenuste osutamisel olnud konkurentsi või see konkurents on olnud väga väike ning teenuse osutamise erastamine ei ole andnud soovitud tulemusi. Teenuste erastamine võib läbi kukkuda korrupsiooni, järelevalve puudumise või mitmetel muudel põhjustel. Nendel juhtudel võib koosloome olla mõistlik alternatiiv avalike kaupade ja teenuste erastamisele. (Calabro, 2012, p. 317) Koosloome

võib mõjutada teenuste kvaliteeti ja klientide usaldust ka muul viisil, kui teenuse professionaalne osutamine.

Heaoluriigis on valikuvabadus alles hiljuti muutunud poliitiliseks eesmärgiks. Avalike teenuste kvaliteedi tagamine on seetõttu olnud avalike teenuste osutajate enda korraldada ja seda on peamiselt saavutatud läbi teenuse osutajate teadmiste ja asjatundlikkuse. Teenuse kvaliteet on tagatud teadmiste ja erialaste kogemuste kogumisega tervishoiu, vanurite hoolduse, koolide ja lastehoiu ja teistes sellistes valdkondades. Asjatundlikkus on sellistes valdkondades muutunud kvaliteedi sünonüümiks. Seevastu koosloome põhineb teenuste osutamisel nende teenuste klientide osalusel. Kliendid ei ole professionaalsed teenuse osutajad ning seetõttu on nende osalemine väljakutse teenuste kvaliteedile, nii nagu seda traditsioonilise avaliku sektoriga riigis mõistetakse. (Vamstad, 2012, p. 297) Eestis on peamiselt hariduse ja tervishoiu valdkonnas olnud avaliku debati esemeks see, kas inimese tegelikke vajadusi oma laste harimisel, enda või oma laste tervise küsimustes teab paremini inimene ise (klient) või teenuse osutaja (asjatundja, spetsialist).

Eestis on sarnaselt Põhjamaade ja teiste riikidega koolides ja lasteaedades lapsevanemate hoolekogud, aga sarnase näite üldsuse kaasamisest leiab ka vanglasüsteemist. Koolieelse lasteasutuse seaduse § 24 lõike 2 kohaselt kuuluvad koolieelse lasteasutuse hoolekogusse ka iga rühma vanemate esindaja. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 73 lõike 1 kohaselt kuuluvad kooli hoolekogusse muu hulgas õpilaste, lastevanemate ja vilistlaste esindajad (Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, 2010). Vangistusseaduse § 108¹ kohaselt võib vanglakomisjoni liikmeks olla iga nõuetele vastav vähemalt 21-aastane teovõimeline Eesti Vabariigi või Euroopa Liidu liikmesriigi kodanik (Vangistusseadus, 2000). Koosloome lõhub traditsioonilise ülevalt alla poliitika tegemise ja teenuste osutamise korralduse ning toob kliendid teenuste osutamise protsessi sisse. Samas nähakse koosloomet traditsioonilise heaolu riigi demokraatliku otsustusprotsessi elavdava nähtusena. Sealjuures keskendutakse eelkõige koosloome ja teenuse kvaliteedi seosele. (Vamstad, 2012, p. 298) Kvaliteet võib seisneda selles, et koosloome kaudu muudetakse teenuse tarbimisel kliendi huvi väljendamine ja arvestamine ka tegelikult võimalikuks.

Hirschman'i selgituse kohaselt ei ole avalike teenuste puhul reeglina võimalik kasutada ei väljumise ega hääle jõudu, kui pakutav avalik teenus ei ole piisavalt kvaliteetne. Koosloome teenuse pakkuja ja kliendi vahel on viis, kuidas jagada omavahel teavet ja muuta hääle jõud võimalikuks, mis on oluline eelkõige seetõttu, et väljumine teenusest ei

ole realistlikult võimalik. Seetõttu on koosloomel oluline instrumentalistlik väärtus teenuse kvaliteedi tagamisel. (Vamstad, 2012, p. 298)

Koosloome üheks üldiseks probleemiks on teenistujate, töötajate ja teiste asjatundjate vastuseis koosloomele. Asjatundjate hinnangul on oluline säilitada olukorda, kus väljaõpe, treening ning kogemus on suurema tähtsusega kui klientide seisukohad. Organisatsioonid suudavad üldiselt võtta koosloome omaks. Erandiks on oma valdkonna tippasjatundjad, kelle jaoks on palju raskem lubada amatööridest kliente teenuse osutamise juurde. Sellest nähtub, et asjatundlikkuse tase on koosloome seisukohalt oluline. Mida kõrgem on asjatundlikkuse tase organisatsioonis, seda raskem on neile lubada koosloomet. Sellega on selgitatav ka tavaliselt kõrgel asjatundlikkuse tasemel heaoluriigi teenuste osutamisel esinevad raskused koosloome rakendamisel. (Vamstad, 2012, p. 300) Seetõttu ei ole koosloome sobiv nendes valdkondades, kus on erialased teadmised, oskused ja kogemused olulised.

Koosloome on üle kogu maailma nurgakiviks avalike poliitikate sh teenuste kujundamisel ja reformimisel. (Osborne, *et al.*, 2016, p. 639) Koosloome võib mõjutada ka avalike teenuste osutajate soolist struktuuri ning toetada seetõttu soolist võrddõiguslikkust kui demokraatliku ühiskonna alusväärtust. Uuringute tulemusena on väidetud, et haridus- ja sotsiaalteenuste osutamise sfääris, kus tavaliselt on väga väike osa teenuse vahetatust osutajatest mehed, on koosloomes teenuse osutamisel meeste ja naiste osakaalud ligikaudu võrdsed. Kuigi meeste ja naiste võrdsus teenuse kvaliteedi hindamisel on vaieldav, on sooline võrddõiguslikkus siiski üks poliitikatest, mida paljud asutused peavad soovitavaks avalike teenuste osutamisel. (Vamstad, 2012, p. 312) Isegi kui sooline võrdsus või muu koosloome vahetu mõju ei muuda objektiivselt teenuse kvaliteeti, võib see siiski mõjutada seda, kuidas isikut tajuvad teenuse kvaliteeti.

Uuringutest on ilmnenu, et koosloome mõjutab ka seda, kuidas töötajad tajuvad enda füüsilist ja psühhosotsiaalset töökeskkonda. Nii tajus Rootsi munitsipaal- ja ühistegevuslikes lasteaedades läbi viidud uuringu käigus 79,5% ühistegevuslike lasteaedade töötajatest enda füüsilist töökeskkonda väga hea või heana, samas kui munitsipaallasteaedades oli sama näitaja 55,6%. Veelgi suurem erinevus oli psühhosotsiaalse keskkonna tajumisel, kus ühistegevuslikes lasteaedades pidas seda heaks või väga heaks 97,7% töötajatest, samas kui munitsipaallasteaedades oli sama näitaja 71,3%. Töötajate ja klientide vastastikuse tiheda suhtlemise kõrge tase tagab hea vastastikuse arusaamise töötingimuste tagamise olulisusest ning võimaldavad kiiresti ja

kohaselt probleeme lahendada. Selle tulemusena tunnevad ühistegevuslikes lasteaedades töötavad inimesed ennast töö juures hästi. (Vamstad, 2012, p. 313) Motiveeritud teenuse osutaja osutab teenust eelduslikult paremini ning seda tajub ka klient.

Paljudes riikides on heaoluriigi teenused muutunud riigi ülesanneteks ühiskonna liberaliseerimise, ilmalikustumise ja demokratiseerumise käigus. Kui Saksamaal või Hollandis pakutakse suurt osa heaolu teenustest mittetulundusühingute kaudu, siis Rootsis on valitsev roll avaliku sektori käes. (Vamstad, 2012, p. 302) Eestis on ajaloolistel põhjustel olnud riigi roll kõigi teenuste osutamisel suur, kuid erastamise tulemusena on suur osa endistest riigi ülesannetest antud üle erasektorile ning riik on jäänud kontrollijaks (majandustegevus, üldhuviteenused, telekommunikatsioon jt) ning rahastajaks (nt sotsiaal- ja tervishoiuteenused).

Niivõrd, kui selliseid teenuseid osutati enne Teist Maailmasõda, osutasid neid peamiselt heategevuslikud organisatsioonid, kes andsid samuti inimestele moraalseid juhiseid, kuidas kliendid, kes kasutasid vanurihoolduse, lapsehoiu ja teisi teenuseid, peaksid enda elu elama. (Vamstad, 2012, pp. 300-301) Paremat tulemust aitab saavutada organisatsioonide vaheline koostöö. (Poocharoen & Ting, 2015, p. 588)

Heaoluriigi teenuste areng oli olulises osas ajendatud sellest, et muuta heaolu teenused üldiselt kättesaadavaks ja välistada sellega vajadus heategevusorganisatsioonide järgi. Teiste sõnadega ei olnud avaliku sektori kasv üksnes vastutulek nõudlusele heaolu teenuste järele, vaid viis, kuidas muuta kogu ühiskond demokraatlikumaks, asjatundlikumaks ja modernsemaks. Teenuseid osutati asjatundliku töötajaskonna kaudu, kellel ei olnud moraalseid ahelaid. Eeldati, et moraalsed väärtused ja subjektiivsed arvamused tuleb asendada arukate argumentide ja objektiivse tõega. (Vamstad, 2012, pp. 300-301) Riik ja kliendid on küll erineva positsioonil, kuid kui targalt koostööd arendada, võib see oluliselt lõpptulemust parandada. (Watson, 2014, p. 64)

Ühtlasi tähendas see, et heaoluriigi arengu seisukohalt, et subjektiivsed arvamused selle kohta, mida riik peaks tegema, tõrjuti kõrvale ja usuti, et objektiivselt õiged poliitikad on võimalikud läbi ilmaliku, ratsionaalse ja arutleva poliitilise otsustusprotsessi. Samal põhjusel heideti kõrvale ka arusaamad, et riigi pürgimused võiksid olla määratletud selle kaudu, mida pelgalt enamus inimesi tahaks, vaid riigi tegevus peab lähtuma arutlusest ning inimeste ühistest soovidest selguvast kõrgemast arusaamisest ehk objektiivselt tõest. Teisiti öeldes oli heaoluriik hästi toimiv ja moderne ühiskond, kus konservatiivsed

moraalsed väärtused ja metafüüsilised ideed sellest, kuidas ühiskond peaks toimima, olid asendatud ratsionaalse ja demokraatliku probleemide lahendamisega. Praktikas tähendas see asjatundjatest professionaalide eelistamist vabatahtlikele amatööridele sellepärast, et nende kõrgemad teadmised tagasid parema teenuste osutamise kvaliteedi. (Vamstad, 2012, p. 301) Avaliku sektori teenuste rahastamise teiseks põhjuseks oli toetada suurenevat hõivatust tööturul, mis puudutas eelkõige naisi. Teiste sõnadega oli eesmärgiks, et sellel ajal, kui isad ja emad saavad käia täistööajaga tööl, hoolitsevad elukutselised nende laste eest - asjaolu, mille tõttu koosloomet nähti põhimõtteliselt kontraproduktiivsena. (Vamstad, 2012, p. 304) Eelkirjeldatud viisil mõistetud heaoluriigi kontseptsiooni seisukohalt võiks koosloomet käsitleda sammuna eemale parimatest praktikatest kvaliteetse teenuse osutamisel. Koolitamata isikute osalemist teenuste osutamisel vaadeldakse täiendava väärtuse allikat, mis ei võta ega saagi võtta teenistustelt endalt vastutust teenuse osutamise ega kvaliteedi eest. (Vamstad, 2012, p. 303)

Kui neljakümne aastast perioodi peale Teist Maailmasõda iseloomustas usk riikliku sekkumisse, siis viimased kakskümmend viis aastat on toimunud turupõhise mudeliga leppimine. Uut arengule suunatud mõtlemist toetavad kindlalt kodanike kaasamine ja valitsemise läbipaistvus. Selline paradigma muutus annab võimaluse protsessid ümber mõelda ja otsida uusi kontseptsioone. See eeldab hetkeolukorra ja eesmärkide analüüsi, samuti tuleb läbi mõelda kuhu tahetakse jõuda (nt suurenda avaliku organisatsiooni mõju ühiskonnas). (Ackerman, 2012, p. 101) Riigi olemuses ja avalike teenuste osutamise toimetehhanismis viimastel aastatel toimunud muutuste eesmärgiks on olnud avalike (Vancoppenolle & Verschuere, 2012, p. 337) teenuste tõhususe ja mõjususe suurendamine. Kumar räägib lepinguid sõlmivast riigist, milles riik on muutunud eraõiguslike teenuste osutajate poolt teenuste ostjaks, Smith ja Grønbjerg mainivad tulemusele suunatud ja lepingulisi suhteid „rahastaja“ ja „rahastatava“ vahel ning Pestoff ja Brandsen väidavad, et „usaldusel põhinevad pikaajalised suhted on asendatud lühiajaliste lepinguliste suhetega, mis muudab valitsuse ja kolmanda sektori partnerluse loomust“. (Vancoppenolle & Verschuere, 2012, p. 337) See omakorda tõstatab küsimuse vastutusest.

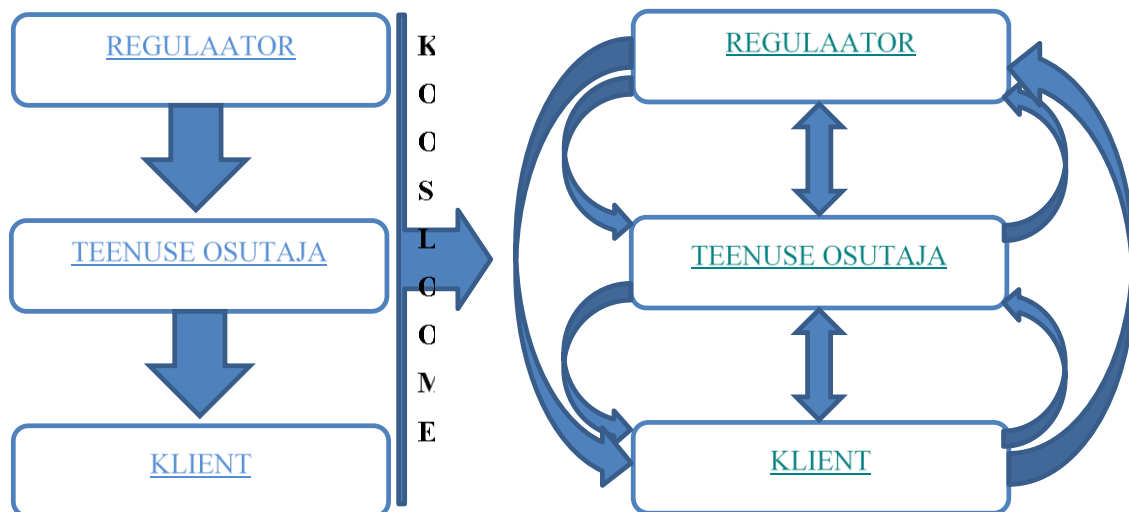
Vastutusena mõistetakse olukorda, kus üks isik tunnetab kohustust selgitada ja õigustada enda käitumist teisele isikule ning see teine isik tunnetab, et tal on õigus nõuda informatsiooni, uurida ja kontrollida teise vastutava isiku käitumist. Avalikus sektoris on nõudmised vastutusele väga suured ning seetõttu on seda ka keeruline määratleda.

(Vancoppenolle & Verschuere, 2012, p. 339) Vastutuse seisukohalt on oluline, kas kliendil on võimalik teenuse tingimusi või hinda vaidlustada kohtus, nõuda teenuse osutajalt selgitusi ja aruandeid osutatava teenuse kohta või kaevata teenuse osutajale, tema üle järelevalvet teostavale asutusel või lõpetada pakkuja teenuse tarbimine. Siiski pole ükski nendest strateegiatest riskivaba, kuna võib kahjustada häid suhteid teenuse osutaja ja kliendi vahel ning jätta kliendi sootuks ilma teenuseta. See oht on eriti suur, kui nõudlus teenuse järgi on suurem kui pakumine. (Vancoppenolle & Verschuere, 2012, p. 341) Avaliku sektori ja eraettevõtluse ühise teenuste pakumise võrgustik esitab väljakutse nende teenuste seire ametkondadele ning eeldab sageli kahetasemelist seiret teenuste osutamise valdkonna üle – otsest seiret individuaalsel tasemel teenuste osutajate üle ning kogu teenuse osutamise valdkonna turuseiret. Vastutussuhe tuleb tuvastada nii teenuseosutajate võrgustiku tasemel kui ka teiselt poolt kliendi ja järelevalveorgani tasemel. (Vancoppenolle & Verschuere, 2012, p. 357) Vastutuse komponendi lahendamiseni jääb küsitavaks, kas riik saab koosloomes täita selliseid haldusülesandeid, mis oluliselt mõjutavad inimeste põhiõigusi ja -vabadusi.

Vastavalt Eesti Vabariigi põhiseaduse § 14 on riigivõim kohustatud tagama isikute põhiõigused ja vabadused (Eesti Vabariigi põhiseadus, 1992). Riigivastutuse seaduse § 12 lõike 3 järgi jääb riik vastutavaks põhiõiguste ja -vabaduste tagamise eest sõltumata sellest, millist organisatsioonilist vormi ta kasutab (Riigivastutuse seadus, 2001). Kuigi kehtiva õiguse järgi on kliendil võimalik teenuse osutamise osas saada kohtulikku õiguskaitset kaebuse esitamisega riigi vastu, siis konkreetse teenuse komponendi osas võib vastutus erineda (nt teenuse osutamise käigus sõlmitud tsiviilõigusliku lepingu täitmise küsimustes tuleb esitada hagi maakohtule, isegi kui teenuse osutamise küsimused üldiselt kuuluvad halduskohtu pädevusse). Õigusliku vastutuse kõrval on oluline seetõttu vaadelda ka koosloomes osalevate inimeste isiklikku sotsiaalset vastutust klientide ees, eriti kui klient ise osaleb teenuse osutamises.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et sageli on koosloomele vastu asjatundjad. Nende hinnangul on oluline säilitada olukord, kus väljaõpe, treening ning kogemus on suurema tähtsusega kui klientide seisukohad ning nende jaoks on palju raskem lubada amatööridest kliente teenuse osutamise juurde. Siiski on viimase kahekümne viie aasta jooksul asendunud usk riikliku sekkumisse toetusega kodanike kaasamisele ja valitsemise läbipaistvusele. Jooniselt 2 nähtub, et varasem arusaam, et teenuse tingimused määravad kindlaks riik ja teenuse osutaja, on asendanud mitmel tasandil toimuva dialoogi ja tagasiside

mehhanismiga, kus klient on aktiivselt kaasatud teenuse tingimuste kujundamisse ja osutamisse.



Joonis 2: Traditsioonilise teenuse osutamise ja teenuste osutamise koosloomes võrdlus (autori koostatud)

2. TULEOHUTUSE KONTROLLI RAKENDAMINE KOOSLOOME ABIL

2.1. Tuleohutuse kontrolli kujunemine Eestis

Käesolev peatükk annab ülevaate tuleohutuse kontrollist Eestis. Tuleohutuse kontroll hõlmab tuleohutuse tagamise eest vastutavaid riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutusi, tuleohutuse valdkonnas tegutsevaid mittetulundusühinguid ja klientide esindusorganisatsioone, vabatahtlikke päästjaid ja inimesi, kes enda käitumisega peavad tagama tuleohutuse, samuti nende tegevust reguleerivaid õigusakte ja rahastamist.

Vabariigi Valitsuse seaduse § 66 lg 1 kohaselt on riigi sisejulgeoleku, avaliku korra, pääste ja hädaabiteadete menetlemisega seotud küsimused ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine Siseministeriumi valitsemisalas (Vabariigi Valitsuse seadus, 1995). VVS § 66 lg 2 p 5 ning lg 3 kohaselt kuuluvad Siseministeriumi valitsemisalasse Päästeamet ja Häirekeskus (Vabariigi Valitsuse seadus, 1995). Päästeseaduse § 4 lõike 1 kohaselt on Päästeamet ja Häirekeskus päästeasutused (Päästeseadus, 2010). Päästeseaduse § 2 lõike 1 kohaselt on päästeasutuse tegevuse eesmärk turvalise elukeskkonna kujundamine ja hoidmine, ohtude ennetamine ning operatiivne ja professionaalne abistamine (Päästeseadus, 2010). Päästeasutuse tegevus on suunatud inimeste elu, tervist ja vara ning keskkonda ohustavate päästesündmuste ennetamisele, ohu väljaselgitamisele, ohu tõrjumisele ning päästesündmuse tagajärgede leevendamisele (Päästeseadus, 2010). Päästeameti peamiseks ülesandeks on järelevalve tuleohutuse seaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuete täitmise üle ning teistes seadustes tuleohutuse tagamiseks ettenähtud nõuete täitmise üle (Päästeseadus, 2010). Lisaks on Päästeamet tuleohutuse tagamisega seotud ülesanded päästesündmuste ennetamine, üld- ja detailplaneeringu kooskõlastamine ning ehitus- või kasutusloa kooskõlastamine, kui ehitise suhtes on õigusaktiga kehtestatud tuleohutusnõuded (Päästeseadus, 2010). Tänapäevaste päästeasutuste süsteemi kujunemisel on läbitud 1990-datest alates mitu arengufaasi.

Eesti Vabariigi Valitsuse 04.12.1991 määrusega nr 256 "Eesti Vabariigi ühtse päästeteenistuse kontseptsiooni" kinnitamise kohta" määrati kindlaks päästesüsteemis

korraldamise põhialused (Vabariigi Valitsus, 1991). Selle kohaselt moodustati üldriiklik Eesti Vabariigi kodanikukaitse on süsteem, mis koosnes: 1) haldusterritooriumidel, ettevõtetes, asutustes ja muudes organisatsioonides seaduste ja muude normatiivaktidega ettenähtud korras moodustatud kodanikukaitse juhtimisstruktuuridest ja enesekaitse tegevkonadest; 2) ametkondlikest ja territoriaalsetest päästeteenistustest; ning 3) otseselt Eesti Päästeametile alluvatest päästeüksustest. Vabariigi Valitsus 10.06.1996 määrusega nr 159 moodustati 12 maakonnas maavalitsuste hallatavad riigiasutused -- päästeteenistused. Ülejäänud kolmes maakonnas ja Tallinnas jätkasid tuletõrje- ja päästetööde tegemist munitsipaalpäästeasutused. Riigikogu võttis 25.02.1998 vastu tuletõrje- ja päästeseaduse muutmise ja täiendamise seaduse (RTI 1998, 28, 355; jõustunud 20.03.1998), millega korraldati olulises osas ümber ja tsentraliseeriti tuleohutus- ja päästeala. Muudeti tuleohutus- ja päästetööde korralduse jaotust riigi ja kohaliku omavalitsuse tasandite vahel, viies selle kohalikult tasandilt riigi tasandile (maakondlikud päästeteenistused).

01.01.2005 alates korraldati maavalitsuse valitsemisalas olevad hallatavad asutused (päästeteenistused) ümber Päästeameti valitsemisalas olevateks kohalikeks täidesaatva riigivõimu volitusi omavateks asutusteks. **01.03.2006** koondati senised maakondlikud päästeteenistused neljaks regionaalseks päästekeskuseks Päästeameti valitsemisalas: Põhja-Eesti Päästekeskus, Lõuna-Eesti Päästekeskus, Lääne-Eesti Päästekeskus ja Ida-Eesti Päästekeskus. **01.01.2012** kontsentreeriti siseministri määrusega (Päästeameti põhimäärus vastu võetud 27.12.2011 nr 31) päästekeskused ja moodustati üks asutus, Päästeamet.

Siseministri 03.10.2014 määruse nr 42 „Päästeameti põhimäärus“ (edaspidi *Päästeameti põhimäärus*) § 1 lg 1 Päästeamet on Siseministeeriumi valitsemisala valitsusasutus, kes täidab seadusest ja teistest õigusaktidest tulenevaid ülesandeid, teostab riiklikku järelevalvet ning kohaldab riiklikku sundi seaduses ettenähtud alusel, ulatuses ja korras. Seega on tänaseks tuleohutuse järelevalve korraldus **tsentraliseeritud ja kontsentreeritud Päästeameti pädevuseks. Koosloome mehhanismi juurutamine võib olla tuleohutuse järelevalve funktsiooni tsentraliseerimist ja kontsentreerimist tasakaalustavaks mehhanismiks.** Koosloome mehhanismide rakendamiseks on ka praktiline vajadus.

Päästeameti peadirektori kinnitatud ohuprognoozi kohaselt peaks Päästeamet tegema aastas ligi 8000 tuleohutusülevaatust. Tuleohutuse valdkonna ülesannete korraldamiseks

Päästeameti moodustatud ohutusjärelvalve osakond (Päästeameti põhimääruse § 14). Ohutusjärelvalve osakonna põhiülesanded on järgmised (Päästeameti põhimääruse § 16):

- ohutusjärelvalve valdkonna teenuste arendamine;
- ohutusjärelvalve valdkonna teenuste nõuetele vastavuse ja mõju hindamine;
- ohutegurite analüüs ja sellest tulenevalt ohutusjärelvalve valdkonna teenuste planeerimine;
- järelvalve teostamine ja korraldamine toodete ja teenuste tuleohutusnõuetele vastavuse üle;
- tule- ja kemikaaliohutuse tagamise korraldamine ning koordineerimine tuleohutuse seaduses ja kemikaaliseaduses ning teistes valdkonda reguleerivates seadustes sätestatud ulatuses.

Päästeameti ohutusjärelvalve osakonnas töötab kokku 8 inimest ning Ida Päästkeskuse ohutusjärelvalve büroos 21 inimest, Lõuna Päästkeskuse ohutusjärelvalve büroos 23 inimest, Lääne Päästkeskuse ohutusjärelvalve büroos 15 inimest ja Põhja Päästkeskuse ohutusjärelvalve büroos 27 inimest, mis on kokku ohutusjärelvalve valdkonnas 94 inimest. (Päästeamet, 2018) On ilmne, et ettemääratud struktuuriga ei ole võimalik kõiki ülesandeid täita. Tuleohutuse tagamise ülesannete täitmisel koosloomes erasektori teenuse osutajate, klientide enda ja nende esindusorganisatsioonidega võib olla see siiski teostatav.

Riiklikul strateegilisel tasandil on Vabariigi Valitsus on seadnud üheks ülesandeks teha põhjalik riigiaudit ja korrastada riigihaldust, et tagada avalike teenuste kvaliteet ja kättesaadavus ning kulude kokkuhoid (Vabariigi Valitsuse 29.05.2015 korraldus nr 231 „Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2015-2019“, punkt 4.2). Selle eesmärgi saavutamiseks näeb valitsus ette teenuste omanike koostöövõrgustiku loomise. Samast probleemipüstitusest on kantud Päästeameti tuleohutusjärelvalve valdkonnas isikkoosseisu vähenemine, struktuuri muutmine (Päästeameti viimane struktuurimuudatus 06.06.2016).

Siseturvalisuse arengukavas on välja toodud, et „tuleohutusvaldkonnas ja päästesündmuste ennetamisel on oluline roll erasektoris tegutsevatel partneritel, näiteks korstnapühkijad ja pottsepad, tuleohutuspaigaldiste projekteerijad, paigaldajad ja hooldajad, konsultandid ja koolitajad, ettevõtjad ja isikud, kes teevad tuletöid jne“ (Siseturvalisuse arengukava 2015-2020, lk 47). Päästeameti üheks oluliseks

tegevussuunaks on „partnerluse suurendamine koostöö osas tuleohutuse valdkonnas“ (Päästeameti strateegia 2015-2025, 2014, lk 37). Siseturvalisuse arengukava 2015-2020 (lk 58) toob eraldi välja erasektori kaasamise tuleohutuse kontrollimisse. Erasektori kaasamiseks tuleohutuse kontrollimisse on vajalik, et erasektoris oleks piisavalt vastava kvalifikatsiooniga asjatundjaid, kes oleksid võimelised seda teenust kvaliteetselt osutama. Selleks on oluline roll kutsekvalifikatsioonisüsteemil ja selle alusel väljastatud kutseid omavatel isikutel (vt tabel 1).

Tabel 1: Väljastatud kutsetasemeid kutsekvalifikatsiooniraamistiku järgi (allikas: magistritöö autori poolt koostatud Kutsekoja andmete alusel seisuga 14.01.2018)

	1. tase	2. tase	3. tase	4. tase	5. tase	6. tase	7. tase	8. tase
Tuleohutusspetsialist, tase 5					52			
Tuleohutusekspert, tase 6						19		
Korstnapühkija, tase 3			140					
Korstnapühkija, tase 4,					201			
Korstnapühkija-meister, tase 5-					16			
Pottsepp I	11							
Pottsepp II		37						
Pottsepp III			16					
Pottsepp, tase 4				155				
Pottsepp-sell, tase 3			171					
Pottseppmeister, tase 5					26			
Pottseppmeister-restauraator, tase 5					4			

Eelnevast **järeldub**, et riigi tasemel soovitakse erastamise ja koosloome abil vähendada riikliku järelevalve kulusid ja kaasata täiendavaid ressursse ehiste tuleohutuse tagamiseks. Selleks on kavas kaasata erasektorist seal olemas olevad eriteadmistega spetsialistid, kelle kvalifikatsiooni on tõendatud kutsetunnistuse väljastamisega. Kvalifitseeritud spetsialistide kaasamine tuleohutuse tagamiseks on vajalik seetõttu, et ehituslikud tuleohutusnõuded on suures osas formaliseeritud ja reguleeritud määruste ja standarditega. Selle tõttu on koduomanike ja teiste kolmanda sektori organisatsioonide kaasamine võimalik vaid piiratud ulatuses, mis puudutab kõige lihtsamaid tuleohutuse nõudeid (suitsu-, vingu- ja soojusandur, esmased tulekustutusvahendid, lihtsamad kütteseadme kasutamise ja koldevälise tule tegemise nõuded jms).

Tuleohutuse valdkonnas on reguleeritud ehitistele esitatava tuleohutusnõuded (nt elamud, kontorihooned, tööstushooned jt), isikutele esitatavad tuleohutusnõuded (nt isikute käitumise nõuded, vastutava spetsialisti kvalifikatsiooni nõuded jt) ning spetsiaalsetele

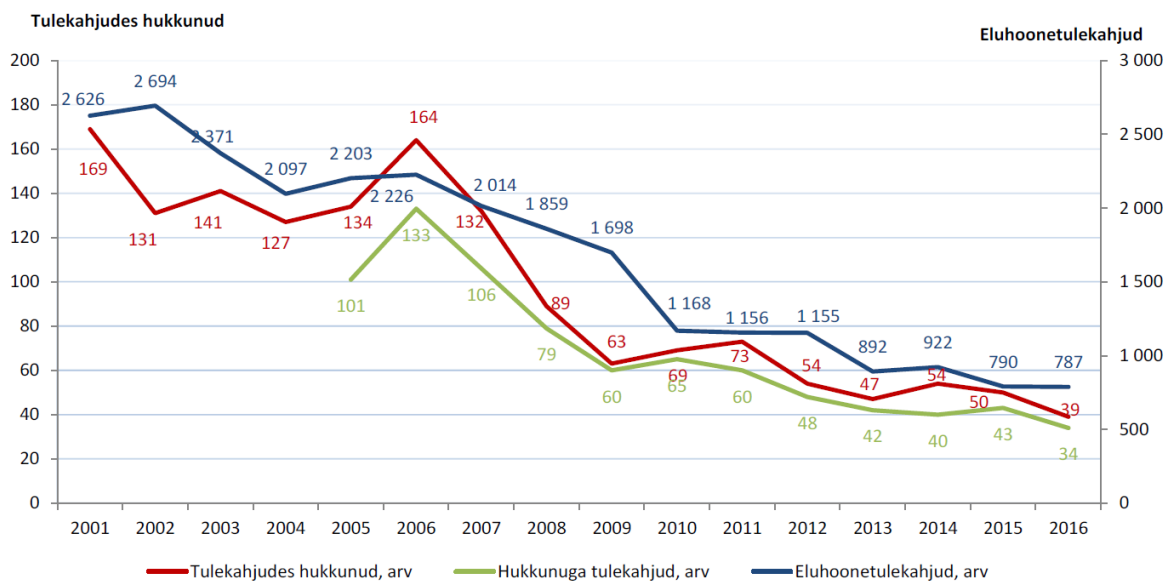
olukordadele (nt massilised kogunemised, tööstuslik tootmine, pürotehnika käitlemine jne) suunatud tuleohutuse nõuded. Peamisteks õigusaktideks on tuleohutuse seadus ja siseministri määrused. Lisaks on tuleohutuse tagamise valdkonnas MTÜ Eesti Standardikeskus koostanud või tõlkinud standardid, millest mõne järgimine on siseministri määrusega muudetud kohustuslikuks (tehniliseks normiks). Tuleohutusnõuded hõlmavad endas nii ehituslikke, korralduslikke, kui ka erinevate tegevustega (nt keevitustööd, metalli lõikamine või muu töö, mille käigus tekib leek, sädemed või kuumus) seonduvaid norme. Kuna tuleohutuse valdkond on tihedalt reguleeritud, siis mõjutab regulatsioon nii pakutavate teenuste sisu kui ka tekitab iseenesest vajadust asjatundliku ja professionaalse nõustamise järgi. Ülevaade tuleohutuse tagamist reguleerivatest õigusaktidest ja standarditest on magistritöö lisas 3.

Järgnevalt on magistritöö autor intervjuude sisu analüüsi põhjal analüüsinud, kuidas koosloome kontseptsiooni aluseks võttes on võimalik korraldada tuleohutuse tagamise valdkonna ülesannete täitmist.

Siseministeeriumi valitsemisala teenusepõhise juhtimise raamistikus on öeldud, et: „Teenus on väärtuse pakkumine sihtrühmadele, võimaldades neil saavutada lõpptulemusi ilma kaasnevaid kulusid ja riske kandmata.“ (Siseministeerium, 2015, lk. 7) Päästeameti siseselt on haldusülesannete teostamiseks Päästeameti peadirektori 29.09.2017 käskkiri nr 1.1-3.1/269 kinnitatud Päästeameti teenuste loetelu koos teenuste arendamise, haldamise ja kvaliteedi eest vastutavate ametikohtadega, teenuste loetelu ja teenuskaartide uuendamise korra, teenuskaardi vormi ning otseste avalike teenuste ja nende kanalite loetelu. Ohutusjärelevalve valdkonnas viis teenust: 1) tuleohutuse kontrolli teenus, 2) ehituskontrolli teenus, 3) tulekahjude menetlemise teenus, 4) tuleohutusteenuste kontrolli teenus ja 5) kemikaaliohutuse kontrolli teenus. Ohutusjärelevalve teenuste kohta on Siseministeeriumi valitsemisala teenusepõhise juhtimise raamistiku järgi koostatud teenuskaardid, mis on kehtestatud Päästeameti peadirektori 29.09.2017 käskkirjaga nr 1.1-3.1/269.

2015. aasta seisuga on ehitisregistri andmetel Eestis arvel üle 600 000 ehitise. Päästeamet teostab aastas ca 4000 ehitise tuleohutusülevaastust ja 2000 kodukülastust. Praktika on näidanud, et 50% teostatud tuleohutusülevaastustel on leitud tuleohutusalasid puudusi. Vastavalt Sisekaitseakadeemia poolt väljatöötatud riskihindamise metoodikale peaks riiklik järelevalve teostama aastas ca 8000-9000 ehitise tuleohutusülevaastust. Riikliku

järelevalve koosseis on 01.11.2016 sisuga 95 teenistujat, ehitiste kontrolliga tegeleb neist 52 (Päästeamet, 2016).



Joonis 3. Tulekahjus hukkunute, hukkunuga tulekahjude ja eluhoonete tulekahjude arv Eestis 2001–2016 (Päästeamet, 2016).

Jooniselt nähtub tulesurmade trend ajavahemikul 2001-2016. Oluline on alates 2006. aastast alanud tules hukkunute arvu vähenemine. 2006. aastal alustas Päästeamet koordineeritud ennetustegevusega, mis tõi tulemusi. Perioodil 2012-2015 tulesurmade arv stabiliseerus. Päästeameti eesmärk on jõuda aastaks 2025 vähendada tulesurmade arvu 12-le. **Ehitiste hulk ja Päästeameti tuleohutuse järelevalvet teostav isikkoosseis ei ole võimeline üksinda saavutama Päästeameti eesmärki, vähendada tulesurmade arvu Põhjamaade tasemele.**

2.2. Uuringu läbiviimise metodoloogia

Käesolev magistritöö on fenomenograafiline uuring, mille eesmärgiks on välja selgitada inimeste erinevaid viise mingit nähtust mõista (Laherand, 2008, lk. 149) ning selles julgustatakse osalejaid kirjeldama kogetut, et teha kindlaks, millised on nende arusaamad mingist nähtusest ehk fenomenist (Forster, 2016, p. 356). Fenomenograafia kui meetodiline paradigma rõhutab isiklike arusaamasid inimeste enda kogetust läbi selle

isikliku tõlgendamise (Feldon & Tofel-Grehl, 2018, p. 1). Fenomenograafia peab tuginema uuringus osalejate läbi elatud kogemustel (Forster, 2016, p. 357).

Fenomenograafilise analüüsi eesmärgiks on leida andmestikust selliseid struktuurseid erinevusi, mis selgitavad uuritava nähtusega seonduvate käsitluste omavahelist seost, millele toetudes moodustatakse erinevad uuritava nähtuse mõistmise viiside kirjelduskategooriad (Laherand, 2008, lk. 149) Seega fenomenograafiline uurismeetod võimaldab välja selgitada Eestis tuleohutuse kontrolli valdkonna ekspertidelt (moodustavad valimi) antud valdkonnas koosloome kui nähtuse (fenomeni) toimimise kogemusi ja arusaamasid. Uuringus kogutud andmetest otsitakse analüüsi käigus tähendusüksused, nendest kujundatakse koodid, mis grupeeritakse kategooriateks ning luuakse koosloome mõistmiste kirjelduskategooriate süsteem. Viimane võimaldab teha järeldusi ja esitada ettepanekuid koosloome rakendamiseks tuleohutuse kontrollis.

Andmete saamiseks viiakse läbi poolstruktureeritud intervjuud (Lagerspetz, 2017, lk. 140) tuleohutuse valdkonnaga puutumuses olevate esindusorganisatsioonide (Eesti Kindlustusseltside Liit, Eesti Turvaettevõtete Liit, MTÜ Eesti Korstnapühkijate Koda, Eesti Tuleohutuspaigaldiste Hooldajate Keskkliit), kliendiorganisatsioonide (Eesti Omanike Keskkliit ja Kaubandus-Tööstuskoda) ning riigiasutuste (Siseministerium, Päästeamet) juhtidega (eesmärgipärane valim).

Intervjuude läbiviimiseks koostati intervjuukava (vt tabel 2), milles sisaldasid kavandatavate intervjuude temaatilised, otsesed ja täpsustavad küsimused. Intervjuu läbiviimise metodoloogia seisukohalt on olulisimad temaatilised küsimused, milles sisaldub kogu üldiste teemade ring, mida intervjuus käsitleda tahetakse. Küsimused on püstitatud piisavalt üldiselt, et vastajal oleks võimalik nende üle arutleda lähtuvalt enda isiklikest kogemustest. Otseseid küsimusi esitatakse asjade kohta, mille kohta on otsustatud intervjuude käigus teavet saada, näiteks faktiküsimused. Täpsustavaid küsimusi esitatakse, kui vastused tunduvad jääda liialt napiks või üldsõnaliseks. (Lagerspetz, 2017, lk. 142) Intervjuude temaatilised ja otsesed küsimused edastati intervjuueeritavatele eelnevalt e-posti teel (vt lisa 1). Intervjuude täpsustavaid küsimusi intervjuueeritavatele eelnevalt ei edastatud, vaid neid küsiti intervjuu käigus vahetult vastavalt vajadusel. Intervjuud salvestati, transkribeeriti, kodeeriti.

Tabel 2: Intervjueeritavatele esitatavad temaatilised küsimused ja otsesed küsimused magistriröö uurimisküsimuste kaupa (autori koostatud)

Uurimisküsimus	intervjuu küsimus
1. Kes on tuleohutuse valdkonna teenuste tarbijad ja puutumuses olevad kolmanda sektori organisatsioonid, keda võiks tuleohutuse valdkonna teenuste arendamisse kaasata?	A. Kes puutuvad Eestis kokku tuleohutuse kontrollimisega? Milline on selle kokkupuute iseloom ja mõju tuleohutuse tagamisele?
2. Kes määravad, milliseid tuleohutuse valdkonna teenuseid osutatakse, kas neid osutatakse avalik- või eraõiguslikus vormis või kaasatakse teenuse osutamisse erasektor?	A. Kes Teie hinnangul määrab, milliseid teenuseid tuleohutuse valdkonnas osutatakse? Kes on peamised otsustajad ja millised on nende omavahelised seosed? B. Milline on klientide nõudluse ja turu osakaal tuleohutuse kontrollimisega seotud teenuste osutamisel? C. Milline on Teie hinnangul riigiasutuste ja õigusaktide mõju tuleohutuse kontrollimisega seotud teenuste osutamisele? D. Millistel juhtudel peaks Teie hinnangul tuleohutuse kontrolli või muud tuleohutuse valdkonna teenust osutama Päästeamet või muu riigiasutus, millisel juhul võiks seda teha äriühing, sihtasutus või mittetulundusühing? E) Milliste tuleohutuse kontrolliga seotud teenuste osutamisel võiks olla otsustav sõna kliendil endal? Kas see mõjutab üksnes teenuse sisu ja kvaliteeti, või ka teenuse osutamist tervikuna?
3. Kuidas on tuleohutuse valdkonna haldusülesannete väljatöötamise kaasatud tarbijad ja puutumuses olev kolmas sektor?	A. Millised erasektoris teenust pakkuvad ettevõtjad on kaasatud avalike tuleohutuse kontrolli alaste teenuste väljatöötamise? Kuidas ettevõtjate kaasamine otsustatakse? B. Millised tarbijate esindusorganisatsioonid ja kolmanda sektori organisatsioonid on kaasatud avalike tuleohutuse kontrolli alaste teenuste väljatöötamise? Kuidas esindus- ja kolmanda sektori organisatsioonide kaasamine otsustatakse?
4. Millisel määral saab teenuse osutaja otsustada, kellele teenust osutada või millistel tingimustel teenust osutatakse?	A. Kas ja kuidas on tuleohutuse valdkonna turg reguleeritud ning kui palju on õigusaktidega teenuse pakkujale teoses teenuse osutamisega ette kirjutatud? Kas teenuse pakkuja on vaba? B. Kas tuleohutuse valdkonnas teenust osutaval ettevõtjal peaks olema kohustus teenust osutada? Kas ja kellele peaks olema kohustus teenust osutada ja kuidas määratakse teenust osutav ettevõtja (esindusorganisatsioon, järelevalveasutus vms)?
5. Millisel määral saab teenuse tarbija või puutumuses olevad kolmanda sektori organisatsioonid mõjutada teenuse osutamist või selle tingimusi teenuse osutamise ajal?	A. Kas kliendid saavad rääkida kaasa tuleohutuse kontrolliga seotud teenuste tingimustele teenuse osutamise ajal? Millised peaksid need tingimused olema ja kuidas need peaksid olema kindlaks määratud? B. Kas kolmanda sektori organisatsioonid saavad rääkida kaasa tuleohutuse kontrolliga seotud teenuste tingimustele teenuse osutamise ajal? Millise peaksid need tingimused olema ja kuidas need peaksid olema kindlaks määratud?

Intervjuude andmete sisu töötlemiseks kasutati tabelprogrammi Microsoft Excel, kuhu sisestati transkribeeritud teksti avatud kodeerimise tulemusel saadud kõik kodeeritud märksõnad. Märksõnadeks on tähendusüksused, mis iseloomustasid teooriast lähtuvalt kategooriaid. Seejärel moodustas magistritöö autor kodeeritud märksõnade ja uurimisküsimuste võrdlemise tulemusena kolm kategooriat, kuhu lahterdati kodeeritud märksõnad (tabel nr 3).

Tabel 3: Kategooriate ja koodide tabel (autori koostatud)

I kategooria, hoiak
Pooldab
Erapooletu
Vastu
II kategooria, võimalused/takistused
teenuse osutamise ressursisääst
teenuse osutaja kompetentsus
teenuse kvantiteet (osutatavate teenuste hulk)
teenuse kvaliteet (teenuse tase, rahulolu)
suhtlus- ja edastuskanaleid
teadlikus tuleohutuse küsimustes
teenuste osutamise mõjus
tehtud otsuste autoriteetsus
klientide kaasatus teenuse osutamisel
järelevalve teenuse osutamise üle
tagasiside ja infovahetus
teenuse osutamise turuhind
III kategooria, Õiguskord (õigusaktide ja riiklik järelevalve)
Reguleerimise vajadus:
Soovitav reguleerimise ulatus:
Õiguskorra mõju teenuste osutamisele üldiselt:
Õiguskorra mõju teenuste sisule ja kvaliteedile:

Magistritöö autor võttis intervjuueeritavatega intervjuu kokkuleppimiseks telefoni teel ühendust. Tutvustati kirjutatava magistritöö teemat ning läbiviidavat uuringut. Peale telefonivestlust edastas magistritöö autor planeeritava intervjuu küsimused ning lühikese tutvustuse magistritöö kohta intervjuueeritava antud e-posti aadressile. Intervjuude toimumiskohad valisid intervjuueeritavad ja nendeks olid intervjuueeritavate tööruumid. Intervjuu alguses küsis magistritöö autor luba vestluses salvestamiseks ning, et kas intervjuueeritav soovib jääda anonüümseks. Üheksast intervjuueeritavast üks soovis jääda anonüümseks, tegemist oli juhtival kohal töötava inimesega. Magistritöö autor jagas intervjuueeritavad kolme gruppi:

1. I grupp -avalik sektor, ehk poliitika ja õigusruumi kujundamine ja haldusülesannete, teenuste elluviimine
2. II grupp – erinevad valdkonnad erasektoris, kellel on kokkupuude tuleohutusega
3. III grupp- tarbijate esindusorganisatsioonid.

Intervjueeriti tuleohutuse kontrolli valdkonna juhte ja asjatundjaid Siseministeeriumist, Päästeametist, Eesti Kindlustusseltside Liidust, Eesti Turvaettevõtete Liidust, MTÜ-st Eesti Tuleohutuspaigaldiste Hooldajate Liit, MTÜ-st Eesti Korstnapühkijate Koda, MTÜ-st Eesti Omanike Keskliit ning Kaubandus- ja Tööstuskojast. Kokku tehti 9 intervjuud. Intervjuu keskmine kestvus oli 39,7 min. Ülevaade intervjuudest on toodud tabelis 4.

Tabel 4: Intervjueeritavad, nende jaotus gruppidesse ning intervjuude toimumise aeg ja kestvus (autori koostatud)

Intervjueeritava ees- ja perekonnanimi	Intervjueeritava organisatsioon ja ameti- või töökoht	Grupp	Intervjuu toimumise aeg; intervjuu kestvus
Priit Laaniste	Siseministeerium, osakonna juhataja	I	14.03.18; 39 min
Tauno Suurkivi	Päästeamet, peadirektori asetäitja	I	09.03.18; 56 min
Marko Rüü	Päästeamet, päästkeskuse juht	I	12.03.18; 24 min
Andres Piirsalu	Eesti Kindlustusseltside Liit, juhatuse liige	II	09.03.18; 41 min
Andre Lilleleht	Eesti Turvaettevõtete Liit, tegevjuht	II	16.03.18; 52 min
Margus Oberschneider	MTÜ Eesti Tuleohutuspaigaldiste Hooldajate Keskliit, juhatuse liige	II	15.03.18; 46 min
Hillimar Heinroos	MTÜ Eesti Korstnapühkijate Koda, juhatuse liige	II	09.03.18; 25 min
Priidu Pärna	MTÜ Eesti Omanike Keskliit, juhatuse esimees	III	22.03.18; 49 min
(anonüümne)	Kaubandus- ja Tööstuskoda,	III	23.03.18; 26 min

2.3. Uuringu tulemused

Intervjueeritavad jaotati sihtrühmade kolme gruppi: avalik sektor, valdkonnad erasektoris ja klientide esindusorganisatsioonid. Intervjuude tulemused on koondatud võrdlustabelisse (vt lisas 2). Gruppidega läbiviidud intervjuude andmete töötlemiseks moodustas magistritöö autor kolm kategooriat ja igas kategoorias koodid. Kategooriad, koodid ja nende järgi klassifitseeritud vastused on toodud järgmises tabelis (tabel 5).

Tabel 5: Koosloomet iseloomustavate tunnuste kategooriad ja koodid sageduse ja hulga järgi (autori koostatud)

KATEGORIADE JA KOODIDE TABEL	Kui paljud vastajatest nimetasid?	Kui palju intervjuudes kokku nimetati?	Intervjuude koodide sagedustabel									
			PÄA	EK	EKsL	PÄAPK	SIM	ETHK	ETEL	EKK	KT	
I kategooria, hoiak												
Pooldab	9	29	6	3	1	4	2	5	3	2	3	
Vastu	1	1								1		
II kategooria, võimalused/takistused												
teenuse osutamise ressursisääst	2	3		1					2			
teenuse osutaja kompetentsus	6	14	3		2	3	3	1			2	
teenuse kvantiteet (osutatavate teenuste hulk)	3	7	3	3	1							
teenuse kvaliteet (teenuse tase, rahulolu)	3	5					1	2				2
suhtlus- ja edastuskanaleid	3	5		1					1	3		
teadlikkus tuleohutuse küsimustes	6	14	5	1				2	2	2	2	
teenuste osutamise mõjus	2	3	2					1				
tehtud otsuste autoriteetsus	3	3	1	1	1							
klientide kaasatus teenuse osutamisel	3	5	2		1			2				
järelevalve teenuse osutamise üle	5	6	1	2	1			1	1			
tagasiside ja infovahetus	3	3	1		1	1						
teenuse osutamise turuhind	1	2								2		
III kategooria, Õiguskord (õigusaktide ja riiklik järelevalve)												
Reguleerimise vajadus:	7	17	2	2	3	2		2	4	2		
Soovitav reguleerimise ulatus:	5	5			1		1	1		1	1	
Õiguskorra mõju teenuste osutamisele üldiselt:	9	24	5	3	2	3	4	2	2	2	1	
Õiguskorra mõju teenuste sisule ja kvaliteedile:	5	14	5	3	1	3		2				

1) **I kategooria „Hoiakud“.** Kõik üheksa intervjueeritavat suhtusid koosloomesse pooldavalt (Kood „pooldab“). „Laiemas mõttes on muidugi see kaasamise hea tava näeb ette, et me kaasame võimalikult laia ringi.“ (Laaniste, 2018). Päästeameti (edaspidi PÄA) intervjuus toodi välja, et koosloome võimaldab tuleohutuse tagamisse kaasata igaüht, alates erasektoris tuleohutusteenuste pakkujatest, lõpetades tarbijatega. „Põhimõtteliselt võib nimetada kontrollijaks ka naabrit, ei ole ju harvad juhtumid, kus ka Päästeameti poole pöörduakse kirja teel ja öeldakse, et vaadake minu naabril on ta kütab valesi, või et näed tema seal tekitab mulle tuleohtu, me ju lahendame neid probleeme. Et iseenesest teoreetiliselt võin kontrollijate hulga laiendada igaüheni.“ (Suurkivi, 2018) MTÜ Eesti Korstnapühkijate Koja esindaja (edaspidi EK) intervjuus lisati, et riik ei peaks osutama erasektoriga sama tuleohutuse alast teenust. (Heinroos, 2018) Eesti Kindlustusseltside Liidu (edaspidi EKsL) intervjuus pakuti koostöömudelina välja „private public partnership“ mudelit (Piirsalu, 2018) Päästeameti Põhja päästkeskus (edaspidi PÄAPK) intervjuu kinnitas tuleohutuse kontrollimisel erasektori ja avaliku

sektori kokkupuutepunkti. Kuna tuleohutus on keeruline, siis tarbijate vaates on hea, kui erasektoris pakutakse nõustavaid teenuseid.

„Väga selgelt Eestis puutub kokku tuleohutuse kontrollimisega nii riik, kui erasektor. Riik teeb riiklikku tuleohutuse järelevalvet Päästeameti inspektorite näol ja erasektor nõu andmisega põhiliselt.“ (Rüü, 2018) Siseministeeriumi (edaspidi SIM) intervjuus lisati, et riikliku järelevalve funktsiooni ära delegeerida ei saa, samas tuleohutusnõuetele vastavuse hindamist saab. (Laaniste, 2018) Eesti Tuleohutuspaigaldiste Hooldajate Keskliidu (edaspidi ETHK) intervjuus juhiti tähelepanu tänasele riigi ressursile. Täna ressursiga ei jõuta kõiki ehitisi kontrollida. Tuleohutusega puutub veel kokku mitmeid osapooli nagu näiteks kindlustus. Kvaliteedi tõstmiseks on vaja kõikide tuleohutusega kokku puutuvatega ühtlustada terminid ja arusaamad, mis on vajalik möödarääkimiste vältimiseks. (Oberschneider, 2018) Eesti Turvaettevõtete Liidu (edaspidi ETEL) intervjuu tõi välja üldise raamistiku (tuleohutusnõuete) olemasolu olulisuse. Loob selguse, mida peab täitma, teenuse seisukohalt ei ole vahet, kas teenust pakub avalik või erasektor. Oluline on, et ehitised oleksid turvalised ja tuleohutus oleks tagatud. (Lilleleht, 2018) Ka Eesti Omanike Keskliit (edaspidi EKK) ei näinud dubleerimisel mõtet. Näiteks korstnapühkimise teenust pakub erasektor, mis on loogiline. Samas on huvi teenuste väljatöötamise protsessi kaasa rääkida, olla kaasatud. (Pärna, 2018) Kaubandus-Tööstuskoja (edaspidi KT) intervjuu tõi välja koostöö olulisuse ja koosloome tähtsuse, et ka ettevõtjad saaksid kaasa rääkida avalike teenuste sh tuleohutuse alaste väljatöötamise faasist (intervjueeritav nr 9, 2018)

Koodi „vastu“ all tõi EKK kehtestatud teenuste osas välja, et kui on juba kehtivad nõuded, siis tuleb neid järgida täielikult, mitte valikuliselt. *„No teenuse osutamise ajal, et kui kellelegi konkreetselt osutatakse juba teenust, et ega see omanike esindusorganisatsioon, mis ta selle, mida ta seal enam kaasa räägib.“* (Pärna, 2018)

2) II kategooria „Võimaluse/takistused“. Kood „teenuse osutamise ressursisääst“: EK intervjueeritav pakkus välja erasektorile eelneva tuleohutusülevaatusse õiguse andmise. (Heinroos, 2018) ETEL intervjuus toodi välja, et riik ei jõua igale poole. Oluline on paika panna „piir“ kus peavad olema avalikud teenused, ülejäänuga saab tegeleda liberaalses turumajanduse tingimustes erasektor. (Lilleleht, 2018) *„Et klientide nõudluse turuosakaal tuleohutuse kontrollimises... on üsna kõrge tulenevalt tuleohutuse seadusest, mis käsib... oma seadmeid kontrollida vähemalt üks kord aastas. Et sellest tekib meil*

nõudlus. Ja, ja teenuse osutamine kõikidele klientidele täna on keeruline kuna ei jõua kõiki kliente kõiki nõudlusi rahuldada.“ (Heinroos, 2018)

Kood „teenuse osutaja kompetentsus“: PÄA intervjueritav tõstis esile mõtte, et igaüks võiks omal moel olla tuleohutuse kontrollija. Üks pool on inimlik, enda ja ümbritseva suhtes, teine pool õiguslik (formaalne) nõuete näol. (Suurkivi, 2018) PÄAPK intervjueritav tõi välja, et erasektoris tuleohutuslaseid teenuseid pakkuvad ettevõtted konkureerivad Päästeametiga. Riigi poolt väljaõpetatud inspektorid meelitatakse erasektorisse. Trend on kasvav, mis tähendab, et on olemas kasvav nõudlus erasektori pakutavate tuleohutuslase teenuste järele. (Rüü, 2018) EKK intervjueritav juhtis tähelepanu, et omaniku vaates riik delegeerib kergekäeliselt erasektorile. Näiteks kasutusloa menetluse puhul ei võta ametnik vastutust ja suunab erasektori spetsialisti juurde ekspertiisi saamiseks, mis suurendab omaniku kulusid. (Pärna, 2018) ETHK intervjuus lisati, et kindlustussektor mõjutab oluliselt tuleohutust ja, et valdkonnas on olemas ka oskusteave. (Oberschneider, 2018)

Kood „teenuse kvantiteet (osutatavate teenuste hulk)“: PÄA poolt toodi välja, et igal kliendil on vaba valik tekitada enda juures rohkem tuleohutust kui riik minimaalselt tuleohutusnõuete näol on ette näinud. (Suurkivi, 2018) EK intervjueritav tõi välja, et kliendi teadlikkus on madal. Näiteks põlevmaterjali ladustamise puhul ei tea klient mida ja kuhu ladustada võib, nii et see oleks tuleohutu. (Heinroos, 2018) EKsL intervjuus märgiti ära, et mida suurem on ettevõtte, seda suurem on motivatsioon tuleohutust järgida. (Piirsalu, 2018)

Kood „teenuse kvaliteet (teenuse tase, rahulolu)“: KT tõi välja, et ettevõtted on erinevad. Sõltub ettevõtte arengutasemest. Madalama tasemega ettevõtted soovivad täita miinimum nõudeid. Suuremates on aga teadlikkuse tase kõrgem, seal võib tekkida küsimus teenuse kvaliteedi osas. Täpsemalt kui pakutav teenus ei ole kvaliteetne, siis miks seda osta, võibolla suudab sama asja ettevõtte enda töötaja ära teha. *„Ma arvan, et üks koht, kus siis see tarbija ei tohiks mõjutada, on see, et kui teenuse osutaja, no algselt lepiti kokku, et ma ei tea, need teenused tuleb ära teha, siis see teenuse osutaja hakkabki vaatama. Ütleb, et selles valdkonnas on sul suuri jamasid, sa pead midagi ette võtma. Ja siis tarbija ütleb, et ei teate jätame selle probleemse valdkonna kõrvale, et seda ma ikkagi ei soovi.*“ (Intervjueritav nr 9, 2018) SIM intervjuus selgitati, et teenuse ostmine on vabatahtlik, läbi mille saab tellija teada, mida on vaja teha. (Laaniste, 2018) ETHK intervjueritav viitas probleemile, et pahatihti arvab ettevõttes otsustusõigusega inimene, et

48

tuleohutusega on kõik korras, kuigi tehelikult ei ole. Üldises plaanis on tuleohutuse teenustega seotud turg tänu tihedale konkurentsile raske, tänu millele on saadaval ka väga erineva kvaliteediga teenuseid. „*No praeguses hetkes on suhteliselt vähe on reguleeritud, sest ja puudub igasugune kontroll ja teenusepakkuja on hetkel täiesti vaba. Paberi peal on olemas mingisugused nõuded, mida täiesti tuimalt ei täideta, sest mitte mingit hirmu ei ole, mitte mingit sanktsioone ei ole.*“ (Oberschneider, 2018)

Kood „suhtlus- ja edastuskanaleid“: EK intervjueritav pakkus välja, et näiteks uue seaduse väljatöötamise osas võiks suhtlus käia erialaliitude kaudu, või siis kaasatakse vabatahtlikkuse alusel ettevõtteid, kes soovivad kaasa rääkida. (Heinroos, 2018) EKK intervjuus toodi välja, et osa informatsiooni kättesaadavus võiks olla parem. Omanik ei tea täna kust teenust pakkuvaid eksperte leida. Nõuete osas riik kommunikeerib, meediakampaaniad jms. (Pärna, 2018) ETEL intervjueritav vastas, et ühel poolt käib kaasamine valdavalt läbi isiklike kontaktide. Teiselt poolt on suur digitaalne areng ja sealt kindal huvigrupi leidmine on keeruline. (Lilleleht, 2018) „*Jah, et praegusel hetkel on seis selline, et kui tuleb riigi poolt mingisugune info katuseorganisatsioonile, siis üldjuhul kogu see info saadetakse üldmeililisti laiali. Kui Päästeamet või riik küsib, et meil on tulemas selline, selline seaduse muudatus, et kas te tahaksite ka sõna sekka öelda. Õnneks seda on aina rohkem küsitakse, siis üldjuhul see info saadetakse laiali, küsitakse kas keegi, kas kellelgi on ideid, ettepanekuid ja korjatakse kokku, saadetakse riigile tagasi*“ (Oberschneider, 2018)

Kood „teadlikus tuleohutuse küsimustes“: PÄA intervjueritav käsitles tuleohutust laiemalt. Teadlikkust määravad valitsevad ohud ja nende teadvustamine, ennetamine. Mõjutajaks saab olla iga inimene. (Suurkivi, 2018) ETEL intervjueritav tõi välja, et ühiskond on harjunud, et tuleohutusteenused on riigi töö. Ei ole harjutud mõtlema enda vastutusele ja huvile. (Lilleleht, 2018) EKK intervjuus öeldi, et viimase 10-15.a jooksul on riik tuleohutuse valdkonnas latti tõstnud. Omanikud tulevad kaasa, teadlikus kasvab. Päästeamet panustab kodude nõustamisega ja läbi kampaaniate. (Pärna, 2018) KT poolt öeldi intervjuus, et kui Päästeamet avastab tuleohutuslase puuduse, siis ei pruugi ettevõtte ise teada kuidas puudusi kõrvaldada. Selleks on võimalik osta nõustamist erasektorist. (Intervjueritav nr 9, 2018) „*...enamus erialaliitused Eestis, nad ikkagi mingisugused oma reeglistiku, oma liikmetele sätestavad. Saavad kaasa rääkida, samamoodi on niimoodi, et kui väga teretulnud on kõiksugused riigipoolsed soovituslikud infomaterjalid, et need ei tohiks olla kohustuslikud, et Ants Päästeametist kirjutab, et*

mina tahan, et see peaks olema selline, vaid et see on soovituslik, et me näeksime asju ühte moodi. No siuke ta ongi nagu juhendmaterjal, aga seal ei tohiks olla seaduse jõudu.“ (Oberschneider, 2018)

Kood „teenuste osutamise mõjus“: PÄA intervjueritav tõi lisaks sellele, et kõik vastutavad, välja ka jõu keskuse vajaduse, keskne koordineerija. (Suurkivi, 2018) ETHK intervjueritav tõstis esile Päästeameti mõju, et kui inspektor objekti külastab, siis hakatakse liigutama (Oberschneider, 2018)

Kood „tehtud otsuste autoriteetsus“: EK intervjueritav tõi välja, et teenuse osutamise ajal otsustab teenuse osutaja, klient ei peaks seadma tingimusi, kuidas teenust osutatakse. (Heinroos, 2018) EKsL intervjuus toodi näide, et kui spetsialist juhib tähelepanu, siis kuulatakse (Piirsalu, 2018)

Kood „klientide kaasatus teenuse osutamisel“: PÄA intervjuus pakuti välja, et klienti saab kaasata läbi teadlikkuse tõstmise – oskab rohkem tuleohutusele tähelepanu pöörata, ostab rohkem teenuseid. (Suurkivi, 2018) EKsL intervjueritav juhtis tähelepanu, et suur osa kliente ei ole üldse tuleohutusest huvitatud. Peab mõtlema kuidas nendeni jõuda. (Piirsalu, 2018) ETHK intervjueritav tõi välja, et klienti saaks teenusesse kaasata lihtsamate asjadega, näiteks vaatlused (Oberschneider, 2018)

Kood „järelvalve teenuse osutamise üle“: PÄA intervjueritav tõi välja, et riigi asi on tekitada turu nõudlus. Turg pakub teenuseid, Päästeamet on turu regulaator. (Suurkivi, 2018) EK ja EKsL intervjueritavad pooldasid Päästeametit kui kontrollijat teenuste pakujate üle. (Heinroos, 2018; Piirsalu, 2018). SIM intervjuus toodi välja, et erasektori teenused on reguleerimata ja klient ise otsustab, kas ostab. (Laaniste, 2018) ETEL intervjueritav tõstis esile kutsete süsteemi. Oht kehva teenuse puhul kutsest ilma jääda, peaks distsiplineerima kvaliteetset teenust pakkuma. (Lilleleht, 2018)

Kood „tagasiside ja infovahetus“: PÄA intervjueritav selgitas, et info andjaks võib olla ka naaber, kes edastab kahtlase info Päästeametile, et tulge palun ja vaadake kas naabril on kõik korras. (Suurkivi, 2018) EKsL intervjueritav tõi erasektori tugevusena välja andmete ja teabe kogumist ja jagamist näiteks riigiga. (Piirsalu, 2018) PÄAPK intervjueritav ütles, et infot jagatakse mitmel tasandil, näiteks korraldab Päästeamet infopäevi jms. (Rüü, 2018)

Kood „teenuse osutamise turuhind“: EKK tõi välja, et riik delegerib, kodu omanikule ahel pikeneb, kulud tõusevad, eksperte ei pruugi olla piisavalt, pikad järjekorrad. (Pärna, 2018)

3) III kategooria „Õiguskord“. Kood „reguleerimise vajadus“: Üheksast intervjueeritavast seitse (PÄA, EK, EKsL, PÄAPK, ETHK, ETEL, EKK) tõi välja, et vajadus on olemas, aitab luua selgust, avaldab mõju turvalisusele, kui seaduses ei ole siis ei tehta. (Suurkivi, Heinroos, Piirsalu, Rüü, Oberschneider, Lilleleht ja Pärna, 2018)

Kood „soovitatav reguleerimise ulatus“: KT intervjueeritav tõi välja, et tuletusteenust osutaval ettevõtjal, ma arvan, et tal ei peaks olema kohustust osutada teenust. (Intervjueeritav nr 9, 2018) EKsL intervjueeritava seisukohast peaks reguleerimine olema piisav, et saaks teostada järelevalvet. (Piirsalu, 2018) EKK intervjuus koduomanike vaatest on ulatus suurenenud, nõuded on läinud järjest rangemaks. (Pärna, 2018) SIM intervjuust tuli välja, et reguleerimisulatust on raske paika panna. Varasemalt on kogemus, et norm ei ole taganud teenuse kvaliteeti, samas tundub et tururegulatsioon ka ei toimi. Pakutakse erineva tasemega teenuseid, on vaja leida tasakaal. (Laaniste, 2018)

Kood „õiguskorra mõju teenuste osutamisele üldiselt“: PÄA, EK, PÄAPK, EKsL, ETHK, ETEL, KT, SIM intervjueeritavad tõi välja, et õiguskorra mõju on suur. See tekitab turunõudluse ning loob teenuste raamistikku (kes teenust pakkuda võib, mida tuleb teenuse pakkumisel järgida jne). (Suurkivi, Heinroos, Rüü, Piirsalu, Oberschneider, Lilleleht, Intervjueeritav nr 9 ja Laaniste, 2018) EKK intervjueeritav lisas, et kutsenõuded on piiravad. (Pärna, 2018)

Kood „õiguskorra mõju teenuste sisule ja kvaliteedile“: PÄA, EK, PÄAPK, ETHK nentisid, et nõuded on suhteliselt täpselt määratud, mis omakorda tagab teenuse miinimumtaseme. (Suurkivi, Heinroos, Rüü, Oberschneider, 2018) EKsL intervjueeritav pooldas reguleeritust, mis mõjutab otseselt teenuse kvaliteeti (Piirsalu, 2018).

2.4. Uuringutulemuste analüüs

Antud alapeatükis analüüsitakse ekspertide intervjuudes esitatud seisukohti Eestis tuleohutuse kontrolli valdkonnas koosloome rakendamise kohta. Selleks kasutatakse intervjuude tulemuste kategooriate koodides ekspertide poolt esitatud isiklikke tunnetusi, arusaamisi ja kogemusi. Magistritöö autor määratleb intervjuude analüüsimiseks

tulemuste koodide esinemissageduste (vastajate arv ning koodi esinemise arv) ulatused, mida kasutab käesoleva magistritöö analüüsi läbiviimiseks, et oleks võimalik teha piisavaid järeldusi. **Oluliseks** ning analüüsis käsitletavaks **sageduseks** loetakse **vastajaid** alates **viiest** intervjueeritavast ning koodide esinemissagedust alates ühest intervjueeritava kohta (käesolev töö, tabel 5).

Uuringu tulemuste tabelist nr 5 eraldati II ja III kategooriast intervjueeritavate- ja koodide esinemissageduste järgi alles jäänud seitse koodi, mis järjestati käesoleva analüüsi käigus koodi „kokku“ esinemissageduse pingerea põhjal (käesolev töö, tabel 6).

Tabel 6: II ja III kategooria koodide esinemissageduse tabel (allikas: magistritöö autori koostatud)

Koodi nr	Koodi nimetus	Koodi esinemissagedus, arv kokku	Kategooria nr (II võimalused/takistused; III õiguskord)
1	Õiguskorra mõju teenuste osutamisele üldiselt	24	III
2	Õiguskorra reguleerimise vajadus	17	III
3	Õiguskorra mõju teenuste sisule ja kvaliteedile	14	III
4	Teadlikkus tuleohutuse küsimustes	14	II
5	Teenuse osutaja kompetentsus	14	II
6	Järelevalve teenuse osutamise üle	6	II
7	Õiguskorra soovitatav reguleerimise ulatus	5	III
	Kokku esinemissagedused	94	

Käesoleva töö teooriast tulenevalt koosloome osapooli (huvigrupid, asutused, ettevõtjad ja esindusorganisatsioonid) kaastakse ka õigusaktide, arengukavade ning muude dokumentide väljatöötamise ja rakendamisse. (käesolev töö, lk 16) Uuringus õiguskorda käsitleva III kategooria koodide nr 1, 2, 3 ja 7 analüüsist nähtub, et tuleohutuse kontrolli valdkonnas peavad eksperdid õiguskorra teemat koosloome kontekstis väga oluliseks. Võrreldes II kategooria „võimalused/takistused“ ja III kategooria „õiguskord“ koodide esinemissagedusi, käsitleti õiguskorra (s.h. õigusaktid ja riiklik järelevalve) teemasid sagedusega 60 ning II kategooria omi sagedusega 34 ehk õiguskorda oluliselt rohkem.

III kategooria „õiguskord“ all esines kõige enam koodi nr 1 ehk õiguskorra mõju. Ekspertide kogemusest nähtub, et õiguskord loob tuleohutusnõuete näol ühtse raamistiku.

Erasektoris on tekkinud tuleohutuse kontrolliga seotud teenuste turg. Koosloome kontekstist tulenevalt võib näha, et viimasel ajal on kasvanud klientide soov osaleda tuleohutusalasest teenustest. Päästeameti praktika kinnitab, et kliendid tunnevad muret ja huvi tuleohutusalasest olukorra üle, esitatakse erinevaid taotlusi jne (käesolev töö, lk 10). Seega Eesti kontekstis on õiguskord peamine mõjutaja tuleohutuse kontrolli puudutavatel teenustel.

Õiguskorra reguleerimise vajaduse (kood nr 2) analüüsist nähtub, et õiguskorra vajadust tajutakse. Ekspertide kogemus kinnitab, et õiguskord avaldab mõju turvalisusele tervikuna, aitab luua selgust, motiveerib tuleohutuse kontrolli teostama (kui seaduses ei ole, siis ei tehta). Koosloome seisukohast võivad kliendid avaldada soovi koosloomet teha kindlustamiseks enda ohutust. (käesolev töö, lk 23) Seega Eesti kontekstis on vajadus õiguskorra järgi olemas, suunab läbi erinevate teenuste ja tegevuste tuleohutuse kontrolli teostamist.

Õiguskorra mõju teenuste sisule ja kvaliteedile (kood nr 3) analüüsimisel nähtus, et tunnetuslikult on õiguskorra mõju tuleohutuskontrolli teenustele suur. Ekspertide arusaama järgi loob õiguskord ühtse raamistikku, tekitab turunõudlust. Samas väljendati, et kutsenõuded on piiravad. Koosloome seisukohast on teenuste kvaliteet oluline, samas toob koosloome välja, et teenuse kvaliteeti aitab tõsta kõigi osaliste panus. (käesolev töö, lk 20) Seega Eesti kontekstis peab tuleohutuse kontrolli puudutava regulatsiooni väljatöötamisel, muutmisel kaasama kõiki puutumuses olevaid osapooli (kliente, era- ja kolmandat sektorit).

Õiguskorra soovitava reguleerimise ulatuse (kood nr 7) analüüsist nähtub, et tasakaalu reguleerimisulatuse vahel on raske leida. Ekspertide kogemus on, et ainult reguleerimisega kvaliteeti ei saavuta. Tajuti ka nõuete rangemaks muutumist. Samas tõid eksperdid välja, et teenuse osutaja peaks olema vaba, tal ei tohiks olla kohustust teenust osutada. Õiguskorra osas väljendati arusaama, et regulatsioon peaks olema piisav järelevalve teostamiseks (sh tuleohutuse kontrolliga seotud teenuste pakkumine). Koosloome lõhub traditsioonilise ülevallalt alla poliitika tegemise ja teenuste osutamise korralduse ning toob kliendid teenuste osutamise protsessi sisse, keskendutakse eelkõige koosloome ja teenuse kvaliteedi seosele. (käesolev töö, lk 26) Seega reguleerimise ulatuses on vaja leida tasakaal (nõuded, tingimused teenustele jms), ainult tuleohutuse kontrolli puudutava reguleerimisega teenuste kvaliteeti ei taga.

Seega III kategoori „õiguskord“ kokkuvõtteks saab välja tuua, et Eesti kontekstis on õiguskord peamine mõjutaja tuleohutuse kontrolli puudutavatel teenustel. Vajadus õiguskorra järgi on olemas, suunab läbi erinevate teenuste ja tegevuste tuleohutuse kontrolli teostamist. Eesti kontekstis peab tuleohutuse kontrolli puudutava regulatsiooni väljatöötamisel ja muutmisel kaasama kõiki puutumuses olevaid osapooli. Reguleerimise ulatuses on vaja leida tasakaal (nõuded, tingimused teenustele jms), mistõttu ainult tuleohutuse kontrolli puudutava reguleerimisega teenuste kvaliteeti ei taga.

Järgnevalt analüüsib magistritöö auor uuringus käsitleva II kategooria „võimalused/takistused“ kood nr 4, 5 ja 6. Teadlikkus tuleohutuse küsimustes (kood nr 4) analüüsis tuuakse ekspertide poolt välja arusaam, et tuleohutuse mõjutajaks läbi tuleohutuse kontrolli saab olla igaüks. Ekspertide tunnetus on, et ühiskond on harjunud, et tuleohutuse kontrolli tagab avalik sektor. Koosloome seisukohast on lisaks avaliku sektori professionaalidele oluline roll ka avaliku sektori välistel organisatsioonidel (sh klientide ja erasektori esindusorganisatsioonid), sealjuures kliendid võivad osaleda erinevates rollides. (käesolev töö, lk 13 ja lk 19) Seega ei ole tuleohutuse kontrolliga seonduv ainult avaliku sektori vastutus, vaid ka klientide, erasektori ja muude kokku puutuvate osapoolte panustamine ja toetamine (sh teadlikkuse tõstmine).

Teenuse osutaja kompetentsuse (kood nr 5) analüüsimisel nähtub, et tuleohutuskontrolli teostajate ring ulatub tunnetuslikult igaüheni. Samas on olemas arusaam, et lisaks riiklikule järelevalvele on oskusteave olemas erinevates valdkondades (nt kindlustusvaldkond). Ekspertid väljendasid kogemust, et erasektoris tuleohutuse kontrolliga kokkupuutuv turg konkureerib avaliku sektori ehk Päästeametiga (eriteadmistega inspektorid meelitatakse üle). Koosloome seisukohast on kõik (professionaalid, kliendid) avalike teenuste pakkumisel võrdsed, mis tähendab, et koosloome on tõeliselt põimitud tegevus professionaalide ja avalikkuse vahel. (käesolev töö, lk 20) Seega on kompetentsus olulisel kohal. Eesti kontekstis on erasektori tuleohutuse kontrolliga puutumuses olev erasektori turg konkureerimas eriteadmistega spetsialistide osas, samas on olemas omavaheline põimitus, seotus. Nii avalikul sektoril kui ka erasektoril on samad kliendid. Oluline on kõikide osapoolte teadmiste, arusaamade ühtlustamine.

Järelevalve teenuse osutamise üle (kood nr 6) analüüsimisel nähtub, et eksperdid tunnetavad riigi rolli tuleohutuse kontrolli valdkonnas. Eristuvad kaks aspekti, riik kui turu nõudluse tekitaja (sh nõuete kehtestamine, tuleohutuse kontrolli puudutavate

teenuste tingimuste seadmine jne) ja riik kui regulaator (sh pakutavate tuleohutuse kontrolli teenuste kvaliteedi järelevalve, kutsesüsteem jms). Koosloome pöörab tähelepanu kvaliteedile ja kvaliteeti mõjutavatele erinevatele teguritele. (käesolev töö, lk 16) Seega järelevalve teenuse osutamise üle on vajalik. Peab olema keskne regulaator, kes koordineerib ning tagab kvaliteeti läbi järelevalve. Keskne regulaator saab lisaks järelevalvele panustada ka arendamisse ja suunamisse (tingimuste seadmine, nõuded jms).

Seega II kategooria „takistused/võimalused“ analüüsi kokkuvõtteks tuleohutuse kontrolliga seonduv ei ole ainult avaliku sektori vastutus, vaid ka klientide, erasektori ja muude kokku puutuvate osapoolte panustamine ja toetamine (sh teadlikkuse tõstmine). Olulisel kohal on kompetentsus. Eesti kontekstis on erasektori tuleohutuse kontrolliga puutumuses olev erasektori turg konkureerimas eriteadmistega spetsialistide osas, samas on olemas omavaheline põimitus, seotus. Nii avalikul sektoril kui ka erasektoril on samad kliendid kuid oluline on kõikide osapoolte teadmiste ning arusaamade ühtlustamine, vahetamine jms.

2.5. Järeldused ja ettepanekud

Alapeatükis teeb magistritöö autor strateegiliste dokumentide, uuringu analüüsi ja koosloome teoreetilise raamistiku põhjal järeldused, vastab uurimisküsimused ning esitab ettepanekud. Intervjueeritavate (ekspertide) hoiak tuleohutuse kontrolli alasele koosloomele on positiivne (käesolev töö, lk 44), millest järeldub, et avalik sektor, erasektor ja klientide esindusorganisatsioonid on Eestis valmis osalema ja panustama koosloome rakendamisse tuleohutuse kontrolli teenustesse.

Strateegilistes dokumentides nii siseturvalisuse arengukavas kui ka Päästeameti strateegias peetakse oluliseks erasektoris tegutsevate partnerite kaasamist ning koostöö suurendamist partneritega (Siseministeerium, 2016, lk. 47; Päästeamet, 2016, lk. 37). Kõik intervjueeritavad olid nõus sellega, et klientide ja tuleohutusteenuseid osutavate ettevõtjate ning nende esindusorganisatsioonide kaasamine tuleohutuse tagamise valdkonna teenuste osutamisse on vajalik. Eelpool toodust saab järeldada, et koosloomes tuleohutuskontrolli teenuste arendamisel on vaja lisaks erasektorist tuleohutuse kontrolliga seotud teenuste pakujatele (sh esindusorganisatsioone) ka kliente (sh esindusorganisatsioone).

Eksperdid tõid välja, et Eesti kontekstis on õiguskord peamine mõjutaja tuleohutuse kontrolli puudutataval teenustel. Vajadus õiguskorra järgi on olemas, suunab läbi erinevate teenuste ja tegevuste tuleohutuse kontrolli teostamist. Eesti kontekstis peab tuleohutuse kontrolli puudutava regulatsiooni väljatöötamisel, muutmisel kaasama kõiki puutumuses olevaid osapooli. Reguleerimise ulatuses on vaja leida tasakaal (nõuded, tingimused teenustele jms), ainult tuleohutuse kontrolli puudutava reguleerimisega teenuste kvaliteeti ei taga. Koosloome toob välja, et teenuse kvaliteeti on võimalik paranda kui kõik puutumuses olevad pooled on teenuste protsessis alates väljatöötamisest. Sellest järeldub, et tuleohutuse kontrolli alaste teenuste väljatöötamisele on vaja kaasata ka kliendid (esindusorganisatsioonid) ning Eesti kontekstis peab arvestama regulatsiooni eripäruga.

Eksperdid tõid välja, et tuleohutuse kontrolliga seonduv ei ole ainult avaliku sektori vastutus, vaid ka klientide erasektori ja muude kokku puutuvate osapoolte panustamine ja toetamine (sh teadlikkuse tõstmine). Olulisel kohal on kompetentsus. Eesti kontekstis on erasektori tuleohutuse kontrolliga puutumuses olev erasektori turg konkureerimas eriteadmistega spetsialistide osas, samas on olemas omavaheline põimitus, seotus. Nii avalikul sektoril kui ka erasektoril on samad kliendid. Eelnevalt järeldub, et oluline on kõikide osapoolte teadmiste ja arusaamade ühtlustamine, vahetamine jms.

Esimese uurimisküsimusena hindas magistritöö autor, kes on tuleohutuse kontrolli teenuste kliendid ja puutumuses olevad kolmanda sektori organisatsioonid, keda võiks tuleohutuse kontrolli teenuste arendamisse kaasata?

Strateegiliste dokumentide ja tänase tuleohutuse korralduse uuringu põhjal järeldab magistritöö autor, et tuleohutusega puutub kokku nii riik, erasektor kui ka klient. Kõigil osapooltel on oma roll. Päästeametil on kontrolliv, koordineeriv ning kujundav funktsioon. Erasektori puhul moodustab tuleohutus ühe osa pakutavatest teenustest või on üks teenuse osa. Kliendil on tuleohutust puudutavad kohustused, mis on seadusega määratud. Ühtlasi on kliendil võimalus valida, kuidas ta oma kohustusi täidab (kas teeb seda ise või ostab sisse teenuse pakkujalt). Oluline roll on valdkondi ja valdkonna huvigruppe koondavatel esindusorganisatsioonidel, kes esindavad oma valdkonna liikmeid ja samal ajal koordineerivad ja kujundavad vastavat valdkonda. Eestis on üldjuhul tegemist MTÜ-dega.

Seega kui avaliku sektori ja erinevate valdkondade erasektori organisatsioonide vaheline koostöö ja kaasamine on suurenemas, siis klientide esindusorganisatsioonid ei ole sisuliselt kaasatud. Tuleohutuse kontrolli alaste teenuste väljatöötamise, elluviimise, järelevalvesse saab kaasata lisaks erasektoris erinevate valdkondade esindusorganisatsioonidele (Eesti Turvaettevõtete Liit, Eesti Kindlustusseltside Liit, Eesti Tuleohutuspaigaldiste Hooldajate Keskliit, MTÜ Eesti Korstnapühkijate Koda ja MTÜ Eesti pottsepad) ka klientide esindusorganisatsioonid (Eesti Omanike Keskliit, Eesti Korterühistute Liit, Eesti Kaubandus-tööstuskoda).

Teise uurimisküsimusena hindas magistr töö autor, kes määravad milliseid tuleohutuse kontrolli teenuseid osutatakse, kas neid osutatakse avalik- või eraõiguslikus vormis või kaasatakse teenuse osutamisse erasektor?

Läbiviidud uuringu põhjal selgus, et kaudseks mõjutajaks on õiguskord. Õiguskord paneb kliendile kohutused, samas tuleohutuse kontrolli teenuste kohta regulatsioon puudub. Tuleohutuse kontrolliga seotud kohustuse puhul on kliendil valida kas teha ise või osta teenus sisse. Klientide nõudluse põhjal on erasektoris tuleohutuse kontrolliga seotud turg ise kujunenud. Intervjueeritud ekspertide tunnetusel on turu nõudlus kasvavas trendis. Seega saab järeldada, et otsustajaks on klient ning tuleohutuse kontrolli alaseid teenuseid otsustatakse eraõiguslikus vormis.

Kolmanda uurimisküsimusena hindas magistr töö autor, kuidas on tuleohutuse kontrolli teenuste väljatöötamise kaasatud kliendid ja puutumuses olev kolmas sektor?

Koosloome teoreetilise raamistiku järgi on kliendid tuleohutuse kontrolli alaste teenuste väljatöötamisel oluliseks osapoolteks. Läbiviidud uuringust ei selgunud, et klientide esindusorganisatsioonid on kaasatud tuleohutuse kontrolli teenuste väljatöötamise. Kliente ja nende esindusorganisatsioonid ei ole välja toodud ka strateegilistes dokumentides. Seega saab järeldada, et sisulist klientide ja puutumuses oleva kolmanda kaasamist Eesti kontekstis käesoleval ajal ei toimu.

Neljanda uurimisküsimusena hindas magistr töö autor, millisel määral saab tuleohutuse kontrolli teenuse osutaja otsustada, kellele teenust osutada või millistel tingimustel teenust osutatakse?

Kehtiv õiguskord ja strateegilised dokumendid ei piira tuleohutuse kontrolli teenuste pakkujaid. Ka läbiviidud uuringust ei selgunud, et tuleohutuse kontrolliga puutumuses

olevad eksperdid tajusid piiramist selles osas. Seega saab järeldada, et teenuse osutaja saab valida kellele teenust osutab. Tuleohutuse kontrolliga seonduvad teenused on kujunenud kehtivast õiguskorrast, seega tulenevad miinimumnõuded õigusruumist.

Viiendana uurimisküsimusena hindas magistritöö autor, millisel määral saab teenuse klient või puutumuses olevad kolmanda sektori organisatsioonid mõjutada tuleohutuse kontrolli teenuse osutamist või selle tingimusi teenuse osutamise ajal?

Koosloome toob välja, et ühtsed paika pandud reeglid aitavat ennustada käitumist. (käesolev magistritöö, lk 25) Reeglite jms kokkuleppimine aitab mõista teineteisest ja suurendada vastastikkust arusaamist, mis on oluline tuleohutuse kontrolliga seotud teenuste puhul. Kuna klientidel on olemas omad esindusorganisatsioonid, on neil ka võimekus kaasa rääkida tuleohutuse kontrollis. Eesti kontekstis on nõuded ehk miinimum kirjeldatud õigusaktides ja selle osas kaasrääkimise võimalus puudub. Üldiselt saab järeldada, et tuleohutuse kontrollis on kaasrääkimise võimalus nii kliendil endal kui ka esindusorganisatsioonil.

Magistritöös läbiviidud uuringu tulemuste ja teoreetilise lähenemise põhjal sõnastab magistritöö autor klientide, era- ja kolmanda sektori organisatsioonide tuleohutuse kontrolli **koosloomesse kaasamiseks** Siseministeriumile ja Päästeametile järgmised ettepanekud:

1. Määratleda Päästeameti roll, kui keskse regulaatori tegevus ja volitused klientide, era- ja kolmanda sektori organisatsioonid koostöö korraldamisel ning teenuste kvaliteedi tagamisel.
2. Kaardistada era- ja kolmanda sektori organisatsioonidega tuleohutuse kontrolli ühisosad.
3. Korrigeerida õigusaktides klientidele esitatavaid tuleohutuse kontrolliga seonduvaid nõudeid.
4. Viia sisse õigusaktidesse tuleohutuse kontrolliga seonduvate teenuste osutamise tingimused (nt korteriühistu roll korterelamu tuleohutuse kontrollimisel jt).
5. Näha ette siseturvalisuse arengukava uue redaktsiooni koostamisel era- ja kolmanda sektori kõrval ka klientide ja nende esindusorganisatsioonide osalemist tuleohutuse kontrolli teenuste väljatöötamises ja osutamises.

KOKKUVÕTE

Alates 1991. aastast Eesti avalik sektor olnud pidevas muutumises ja arenemises. Tuleohutuse korraldamise areng on samuti olnud pidev. Antud magistritöös on antud ülevaade riiklikul tasandil tuleohutuse arenemisest. Tänapäevaks on tuleohutuse valdkonnas jõutud olukorda, kus tuleohutuskorraldus on tsentraliseeritud ja kontsentreeritud Päästeameti pädevuseks. Päästeamet on olukorras, kus olemasoleva ressursiga ei ole võimalik kõigis ehitistes tuleohutuse kontrolli tagada. Samas on Päästeametil visioon, vähendada tules hukkunute arvu Põhjamaade tasemele.

Tuleohutuse kontrolli ja hukkunute arvu vähendamiseks on vajalik laiendada tuleohutuse kontrolliga kokku puutuvate ringi. Seni on pööratud tähelepanu (strateegilised dokumendid, õigusruum) erasektoris tuleohutuse kontrolliga kokku puutuvatele ettevõtjatele. Tuleohutuse kontrolliga seonduvalt on kasutamata potentsiaal kliendid ja nende esindusorganisatsioonid. Koosloome on üks võimalus kuidas laiendada tuleohutuse kontrolliga tegelevate ringi. Analoogselt avaliku sektori arenguga on laienenud ka koosloome käsitlus, suurenenud on seos poliitika kujundajate, praktikute ja kolmanda sektori vahel.

Magistritöö **uurimisprobleem oli** küsimus, kuidas kaasata kliente ning era- ja kolmanda sektori huvitatud organisatsioone tuleohutuse kontrolli haldusülesannete täitmisesse ja teenuste osutamisesse. Uurimisprobleemi lahendamiseks sõnastati uurimisküsimused. Uurimisküsimustega selgitati välja kes on tuleohutuse kontrolliga puutumuses olevad klientide esindusorganisatsioonid; keda saab teenuste arendamisse kaasata; kes määrab milliseid teenuseid tuleohutuse kontrolli valdkonnas osutatakse; kuidas on kaasatud kliendid ja puutumuses olev kolmas sektor ning millisel määral saab tuleohutuse kontrolli teenuse osutaja otsustada kellel tuleohutuse kontrolliga seotud teenuseid osutab. **Magistritöö eesmärk** oli selgitada välja, millised võimalused on klientide, era- ja kolmanda sektori kaasamiseks tuleohutuse kontrolli teenuse osutamisse.

Käesoleva magistritöö näol on tegemist fenomenograafilise uuringuga. Andmete kogumiseks kasutati poolstruktureeritud intervjuusid. Uuringus kogutud andmetest otsiti analüüsi käigus tähendusüksused, nendest kujundati koodid, mis grupeeriti

kategooriateks ning loodi koosloome mõistmiste kirjelduskategooriate süsteem. Viimane võimaldas teha järeldusi ja esitada ettepanekuid koosloome rakendamiseks tuleohutuse kontrollis.

Läbiviidud uuringu intervjueeritavate (ekspertide) hoiak tuleohutuse kontrolli alasele koosloomele on positiivne, millest järeldub, et avalik sektor, erasektor ja klientide esindusorganisatsioonid on Eestis valmis osalema ja panustama koosloome rakendamisse tuleohutuse kontrolli teenustes. Senine tuleohutuse kontrolli alane koostöö on keskendunud avaliku sektori ja erasektoris tuleohutuse kontrolliga seotud teenuste pakkujate vahel. Koosloome rakendamise puhul lisanduksid klientide esindusorganisatsioonid. Magistritöö autor tegi koosloome arendamiseks ettepaneku esimese sammuna kaardistada era- ja kolmanda sektori organisatsioonidega tuleohutuse kontrolli ühisosad.

Läbiviidud uuring tõi Eesti kontekstis välja regulatsiooni olulisuse. Tuleohutuse kontrolli puudutava regulatsiooni väljatöötamisel ja muutmisel peab kaasama kõiki puutumuses olevaid osapooli. Reguleerimise ulatuses on vaja leida tasakaal (nõuded, tingimused teenustele jms), sest ainult tuleohutuse kontrolli puudutava reguleerimisega ei suudeta teenuste kvaliteeti tagada. Koosloome toob välja, et teenuse kvaliteeti on võimalik paranda kui kõik puutumuses olevad pooled on teenuste protsessis alates väljatöötamisest. Sellest järeldub, et tuleohutuse kontrolli alaste teenuste väljatöötamise on vaja kaasata ka kliendid (esindusorganisatsioonid) ning Eesti kontekstis peab arvestama regulatsiooni olulisuse eripäraga.

Magistritöö autori hinnangul saavutati magistritöö eesmärk. Läbiviidud uuringust selgus üheselt, et kõik intervjueeritud gruppide esindajad pidasid klientide ja nende esindusorganisatsioonide kaasamist tuleohutuse kontrolli teenuste osutamisse võimalikuks ja soovitavaks. Ettepanekud aitavad tuleohutuse kontrolli valdkonnas rakendada koosloomet klientide ja nende esindusorganisatsioonide näol ning laiendada tuleohutuse kontrolliga kokku puutuvate ringi.

SUMMARY

The Estonian public sector has been in the constant change and development since 1991. The development of fire safety management has also been continuous. As the vision of the Estonian Rescue Board is to reduce the number of fire deaths up to the Nordic level, it is necessary to extend the scope of the fire safety check to reduce the number of prospective fire safety checks and fire deaths. So far, the attention has been paid to (strategic documents, legal space) private actors involved in the control of fire safety. As for fire safety checks, clients (citizens) and their representative organizations have untapped potential. Co-production is one way of extending the circle of parties implementing fire safety checks. Similar to the development of the public sector, the combined approach has increased: there is an increasing relationship between policy makers, practitioners and the third sector.

The research problem of the Master's thesis is how to involve clients (citizens) and interested organizations in the private and third sector in the execution of the administrative duties of fire safety and the provision of services. The research questions were formulated to solve the research problem. The research questions identified who are the representative customers organizations in implementing fire safety checks; who can be involved in the development of services; who determines which services will be provided for improved fire safety checks; how are the customers and the relevant bodies of the third sector involved and to what extent the fire safety control service provider can decide who will provide the services related to fire safety checks.

The aim of the Master's thesis is to identify the possibilities for involving customers, the private and third sector in the provision of fire safety control services.

This master's thesis is a phenomenographic study. Semi-structured interviews were used to collect the data. The data gathered during the study sought to identify the meaningfulness of the analysis, to form codes that were grouped into categories and set up a system for describing the categories. The latter made it possible to draw conclusions and submit recommendations for the implementation of combined efforts in fire safety checks.

The interviewed surveyors (experts) attitude to co-production in conducting improved fire safety checks was positive, which implies that the public sector, the private sector

and customer representative organizations are ready to cooperate in Estonia and contribute to the implementation of the design of the fire safety monitoring services. The recent fire safety control activities have been focused on the providers of fire safety related services in the public and private sector. Practicing co-production, client organizations would be added. The author of the thesis put forward a recommendation for mapping the common parts of the fire safety check with private and third sector organizations as the first step towards co-production.

According to the author of the thesis, the aim of the Master's thesis was achieved. The survey conducted revealed unambiguously that all the representatives of the interviewed groups considered the involvement of clients and their representative organizations in the provision of fire safety control services not only possible, but also recommendable.

KASUTATUD KIRJANDUS

Ackerman, J. M., 2012. From Co-Production to Co-Governance. rmt:: V. Pestoff, T. Brandsen & B. Verschuere, toim-d *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*. New York, London: Routledge, pp. 101-126.

Arumäe, U., 2010. *Territoriaalne kogukond ja selle juhtimise õiguslik korraldus. Doktoritöö*. Tallinn: Estonian Business School.

Bovaird, T., 2007. Beyond Engagement and Participation: User and Community Co-Production of Public Services. *Public Administration Review*, 67(5), pp. 846-860.

Bovaird, T. & Loeffler, E., 2012c. From Engagement to Co-production: The Contribution of Users and Communities to Outcomes and Public Value. *VOLUNTAS*, 23(4), p. 1119–1138.

Bovaird, T. & Löffler, E., 2012a. From Engagement to Co-Production. How Users and Communities Contribute to Public Services. rmt:: V. Pestoff, T. Brandsen & B. Verschuere, toim-d *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*. New York, London: Routledge, pp. 35-60.

Bovaird, T. & Löffler, E., 2012b. From Engagement to Co-Production. How Users and Communities Contribute to Public Services. rmt:: V. Pestoff, T. Brandsen & B. Verschuere, toim-d *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*. New York, London: Routledge, pp. 35-60.

Bovaird, T. et al., 2016. Activating collective co-production of public services: influencing citizens to participate in complex governance mechanisms in the UK. *International Review of Administrative Sciences*, 82(1), pp. 47-68.

Brandsen, T. & Helderma, J.-K., 2012. The Conditions for Successful Co-Production in Housing. A Case Study of German Housing Cooperatives. rmt:: B. T. V. B. Pestoff Victor, toim. *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*. New York, London: Routledge, pp. 169-191.

Brandsen, T. & Pestoff, V. V., 2006. Co-production, the third sector and the delivery of public services. *Public Management Review*, 8(4), pp. 493-501.

Brandsen, T., Pestoff, V. & Verschuere, B., 2012. Co-Production as a Maturing Concept. rmt:: V. Pestoff, T. Brandsen & B. Verschuere, toim-d *New Public Governance, teh Third Sector and Co-Production*. New York: Routledge, pp. 1-12.

Calabro, A., 2012. Co-Production: An Alternative to the Partial Privatization Prossess in Italy and Norway. rmt:: V. Pestoff, T. Brandsen & B. Verschuere, toim-d *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*. New York, London: Routledge, pp. 317-336.

Eesti Vabariigi põhiseadus (1992) RT I, 15.05.2015, 2.

Feldon, D. F. & Tofel-Grehl, C., 2018. Phenomenography as a Foundation for Mixed Models Research. *American Behavioral Scientist*, Kõide 07.05.2018, pp. 1-13.

Filipe, A. R. A. M. C., 2017. The co-production of what? Knowledge, values, and social relations in health care. *PLoS Biol*, 15(5), pp. 1-6.

Filipe, A., Renedo, A. & Marston, C., 2017. The co-production of what? Knowledge, values, and social relations in health care. *PLoS Biol*, 15(5), p. e2001403.

Fledderus, J., Brandsen, T. & Honingh, M. E., 2015. User co-production of public service delivery: An uncertainty approach. *Public Policy and Administration*, 30(2), p. 145–164.

Fledderus, J., Brandsen, T. & Honingh, M. E., 2015. User co-production of public service delivery: An uncertainty approach. *Public Policy and Administration*, 30(2), p. 145–164.

Forster, M., 2016. Phenomenography: A methodology for information literacy research. *Journal of Librarianship and Information Science*, 48(4), p. 353 –362.

Heaton, J., Day, J. & Britten, N., 2016. Collaborative reseach and the co-production of knowledge for practice: an illustrative case study. *Implementation Science*, 11(20), pp. 1-10.

Keohane, O. R. & Martin, L., 1995. International Security. *Summer95*, 20(1).

Lagerspetz, M., 2017. *Ühiskonna uurimise meetodid. Sissejuhatus ja väljajuhatus*. Tallinn: Tallinna Ülikooli kirjastus.

Laherand, M.-L., 2008. *Kvalitatiivne uurimisviis*. Tallinn: OÜ Infotrükk.

Lambing, M., 2012. *Riikliku tuleohutusjärelvalve paindlikum planeerimine ja rakendamine. Magistritöö.* Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

Löffler, E., Parrado, S., Bovaird, T. & Ryzin, van, G., 2008. *If you want to go fast, walk alone. If you want to go far, walk together. Citizens and the co-production of public services.* Paris: Ministri of Budget, Public Finances and Public Services, France.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2013. *Avalike teenuste korraldamise roheline raamat.* Tallinn: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

Manzoor, A., 2014. A Look at Efficiency in Public Administration: Past and Future. *SAGE Open*, Kõide October - December, pp. 1-5.

Meijer, A., 2012. Co-Production in an Information Age: Individual and Community Engagement Supported by New Media. *VOLUTAS*, 23(4), p. 1156–1172.

Osborne, S. P., Randor, Z. & Strokosch, K., 2016. Co-production and the co-creation of value in public services. *Public Management Review*, 18(5), p. 639–653.

Ostrom, E., 2012. Foreword. rmt:: V. Pestoff, T. Brandsen & B. Verschuere, toim-d *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production.* Routledge. New York: Routledge, pp. xv-xvii.

Parks, R. B. et al., 1981. Consumers as Coproducers of Public Services: some economic and institutional considerations. *Policy Studies Journal*, 9(7), p. 1001–1011.

Pestoff, V., 2012. Co-Production and Third Sector Social Services in Europe Some Crucial Conceptual Issues. rmt:: V. Pestoff, T. Brandsen & B. Verschuere, toim-d *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production.* New York: Routledge, pp. 13-34.

Poocharoen, O. -o. & Ting, B., 2015. Collaboration, co-production, networks. *Public Management Review*, 17(4), p. 587–614.

Porter, D. O., 2012. Co-Production and Network Structures in Public Education. rmt:: V. Pestoff, T. Brandsen & B. Verschuere, toim-d *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production.* New York, London: Routledge, pp. 145-168.

Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus (2010) RT I, 22.01.2018, 3.

Päästeamet, 2013. *Tuleohutusjärelvalve valdkonna hetkeolukorra analüüs*, Tallinn: Päästeamet.

Päästeamet, 2016. *Päästeameti strateegia 2015-2025*. 2. trükk toim. Tallinn: Päästeamet.

Päästeamet, 2018. *Päästeameti veebileht*. [Võrgumaterjal]
Available at: <https://www.rescue.ee/-et/paasteamet/kontaktid.html>
[Kasutatud 21 03 2018].

Päästeseadus (2010) RT I, 28.12.2017, 53.

Radnor, Z., Osborne, S. P., Kinder, T. & Mutton, J., 2014. Operanolazing co-production in public services delivery. *Public Management Review*, 16(3), pp. 402-423.

Riigikantselei, 2014a. *Avalike teenuste ühtne portfelli juhtimine. Lõpparuanne*. Tallinn: Riigikantselei.

Riigivastutuse seadus (2001) RT I, 17.12.2015, 76.

Rohtla, K., 2016. *Sotsiaalne innovatsioon läbi koosloome Eesti Töötukassa näitel. Magistsriöö*. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool.

Sarapuu, K., 2010. Comparative Analysis of State Administrations: The Size of State as an Independent Variable. *Halduskultuur – Administrative Culture*, 11(1), pp. 30-43.

Sarapuu, K., 2012. Avalik Haldus. rmt.: R. Vettik, toim. *Eesti poliitika ja valitsemine 1991-2011*. Tallinn: Ülikooli Kirjastus, pp. 247-277.

Sicilia, M., Guarini, E., Sancino, A. & Ruffini, R., 2016. Public services management and co-production in multi-level governance settings. *International Review of Administrative Sciences*, 82(1), p. 8–27.

Siseministerium, 2015. *Siseministeriumi valitsemisal teenuspõhise juhitmise raamistik. Kontseptsioon, mõisted ja näited*. Tallinn: Siseministerium.

Siseministerium, 2016. *Siseturvalisuse arengukava 2015-2020*. [Võrgumaterjal]
Available at:
https://www.siseministerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Arengukavad/siseturvalisuse_arengukava_2015-2020_kodulehele.pdf

[Kasutatud 17. 12. 2017].

Siseministeerium, 2017. *Tuleohutusseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus*. [Võrgumaterjal]

Available at: <http://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/26fc2501-1f7c-4b5d-9ff6-e6416a7ca5df#UcAhlT9g>

[Kasutatud 04 03 2018].

Steen, T., Nabatchi, T. & Brand, D., 2016. Introduction: Special issue on the coproduction of public services. *International Review of Administrative Sciences*, 82(1), pp. 3-7.

Uus, M., Tatar, M. & Vinni, R., 2014. *Avalike teenuste delegeerimine vabaihendustele 2014*. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Vabariigi Valitsus, 1991. "Eesti Vabariigi ühtse päästeteenistuse kontseptsiooni "kinnitamise kohta". Määrus nr 256. s.l.:s.n.

Vabariigi Valitsus, 2011. *Vabariigi Valitsuse reglement*. Määrus. RT I, 29.12.2011, 233:

Vabariigi Valitsuse seadus (1995) RT I, 28.12.2017, 19.

Vamstad, J., 2012. Co-Production and Service Quality. A New Perspective for the Swedish Welfare State. rmt:: V. Pestoff, T. Brandsen & B. Verschuere, toim-d *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*. New York, London: Routledge, pp. 297-316.

Vancoppenolle, D. & Verschuere, B., 2012. The Challenge of Co-Management for Public Accountability: Lesson from Flemish Child Care. rmt:: V. Pestoff, T. Brandsen & B. Verschuere, toim-d *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*. New York, London: Routledge, pp. 337-360.

Vangistuseseadus (2000) RT I, 09.03.2018, 19.

Watson, V., 2014. Co-production and collaboration in planning – The difference. *Planning Theory & Practice*, 15(1), pp. 62-76.

Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M. & Tummers, . L. G., 2015. A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), pp. 1-27.

World Bank, 2003. *World Development Report 2004 : Making Services Work for Poor People*. [Võrgumaterjal]

Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5986>

[Kasutatud 05 01 2018].

Tere!

Kirjutan magistritööd teemal „Koosloome rakendamine Eesti tuleohutuse valdkonna haldusülesannete ja teenuste korraldamisel“. Siseturvalisuse arengukava 2015-2020 kohaselt on üheks oodatavaks tulemuseks eraettevõtete erialase kompetentsi kasutamine tuleohutuse kontrollimisel. Koosloome teooria pakub raamistiku üheks võimalikuks klientide ja eraettevõtete erialase kompetentsi ja osaluse hõlmamiseks tuleohutuse kontrollimisel. Koosloome teooria kohaselt on avalikud teenused tõhusamad ja mõjusamad siis, kui teenuse arendamisse ja pakkumisse on kaasatud teenuse tarbijad, eraettevõtjad ja kolmas sektor.

Intervjuu eesmärk on saada ettevõtete, esindusorganisatsioonide ja tuleohutuse valdkonna juhtidelt tagasisidet ja hinnanguid selle kohta, kas ja kuidas mõjutab klientide, erasektori ja kolmanda sektori kaasamine tuleohutuse kontrolliga seotud teenuste osutamist. Intervjuu kavandatud kestvus on 1 tund. Intervjuu tulemused süstematiseeritakse ja esitatakse anonüümselt (välja arvatud, kui intervjueeritav on ise nõus enda nime ja positsiooni avaldamisega).

Intervjuu käigus tahaksin arutada läbi järgmised küsimused:

1. Kes puutuvad Eestis kokku tuleohutuse kontrollimisega? Milline on selle kokkupuute iseloom ja mõju tuleohutuse tagamisele?
2. Kes Teie hinnangul määrab, milliseid teenuseid tuleohutuse valdkonnas osutatakse? Kes on peamised otsustajad ja millised on nende omavahelised seosed?
3. Milline on klientide nõudluse ja turu osakaal tuleohutuse kontrollimisega seotud teenuste osutamisel?
4. Milline on Teie hinnangul riigiasutuste ja õigusaktide mõju tuleohutuse kontrollimisega seotud teenuste osutamisele?

5. Millistel juhtudel peaks Teie hinnangul tuleohutuse kontrolli või muud tuleohutuse valdkonna teenust osutama Päästeamet või muu riigiasutus, millisel juhul võiks seda teha äriühing, sihtasutus või mittetulundusühing?
6. Milliste tuleohutuse kontrolliga seotud teenuste osutamisel võiks olla otsustav sõna kliendil endal? Kas see mõjutab üksnes teenuse sisu ja kvaliteeti, või ka teenuse osutamist tervikuna?
7. Millised erasektoris teenust pakkuvad ettevõtjad on kaasatud avalike tuleohutuse kontrolli alaste teenuste väljatöötamise? Kuidas ettevõtjate kaasamine otsustatakse?
8. Millised tarbijate esindusorganisatsioonid ja kolmanda sektori organisatsioonid on kaasatud avalike tuleohutuse kontrolli alaste teenuste väljatöötamise? Kuidas esindus- ja kolmanda sektori organisatsioonide kaasamine otsustatakse?
9. Kas ja kuidas on tuleohutuse valdkonna turg reguleeritud ning kui palju on õigusaktidega teenuse pakkujale teoses teenuse osutamisega ette kirjutatud? Kas teenuse pakkuja on vaba?
10. Kas tuleohutuse valdkonnas teenust osutaval ettevõtjal peaks olema kohustus teenust osutada? Kas ja kellele peaks olema kohustus teenust osutada ja kuidas määratakse teenust osutav ettevõtja (esindusorganisatsioon, järelevalveasutus vms)?
11. Kas kliendid saavad rääkida kaasa tuleohutuse kontrolliga seotud teenuste tingimustele teenuse osutamise ajal? Millise peaksid need tingimused olema ja kuidas need peaksid olema kindlaks määratud?
12. Kas kolmanda sektori organisatsioonid saavad rääkida kaasa tuleohutuse kontrolliga seotud teenuste tingimustele teenuse osutamise ajal? Millise peaksid need tingimused olema ja kuidas need peaksid olema kindlaks määratud?

Tervitades, Indrek Teras

kontrollimisega seotud teenuste osutamisele?	III	poolt	jah	jah	jah	jah	jah	jah	ei	jah	ei	ei	ei	ei	jah	ei	jah	jah
5. Millistel juhtudel peaks Teie hinnangul tuleohutuse kontrolli või muud tuleohutuse valdkonna teenust osutama Päästeamet või muu riigiasutus, millisel juhul võiks seda teha äriühing, sihtasutus või mittetulundusühing?	I	poolt	jah	jah	ei	jah	ei	jah	jah	jah	ei	jah	jah	ei	jah	jah	jah	jah
	II	poolt	jah	jah	ei	jah	jah	jah	jah	jah	ei	jah	jah	ei	jah	jah	jah	jah
	III	poolt	ei	jah	ei	jah	ei	jah	jah	jah	ei	jah	ei	ei	jah	jah	jah	jah
6. Milliste tuleohutuse kontrolliga seotud teenuste osutamisel võiks olla otsustav sõna kliendil endal? Kas see mõjutab üksnes teenuse sisu ja kvaliteeti, või ka teenuse osutamist tervikuna?	I	poolt	jah	jah	ei	ei	ei	jah	ei	ei	jah	jah	jah	ei	jah	jah	jah	jah
	II	poolt	jah	jah	ei	ei	ei	jah	ei	ei	jah	jah	jah	ei	jah	jah	jah	jah
	III	poolt	ei	jah	ei	ei	ei	jah	ei	ei	ei	jah	jah	ei	jah	jah	jah	jah
7. Millised erasektoris teenust pakuvad ettevõtjad on kaasatud avalike tuleohutuse kontrolli alaste teenuste väljatöötamisse? Kuidas ettevõtjate kaasamine otsustatakse?	I	poolt	jah	jah	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	jah	ei
	II	poolt	jah	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	jah	ei
	III	poolt	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	jah	ei
8. Millised tarbijate esindusorganisatsioonid ja kolmanda sektori organisatsioonid on kaasatud avalike tuleohutuse kontrolli alaste teenuste väljatöötamisse? Kuidas esindus- ja kolmanda sektori	I	poolt	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei
	II	poolt	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei
	III	poolt	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei

organisatsioonide kaasamine otsustatakse?																		
9. Kas ja kuidas on tuleohutuse valdkonna turg reguleeritud ning kui palju on õigusaktidega teenuse pakkujale teoses teenuse osutamise eette kirjutatud? Kas teenuse pakkuja on vaba?	I	poolt	jah	jah	jah	jah	ei	ei	ei	jah	ei	jah	jah	ei	jah	jah	jah	jah
	II	poolt	jah	jah	jah	jah	ei	ei	ei	jah	ei	jah	ei	ei	jah	jah	jah	jah
	III	poolt	ei	jah	jah	jah	ei	ei	ei	jah	ei	jah	ei	ei	ei	ei	ei	ei
10. Kas tuleohutuse valdkonnas teenust osutaval ettevõtjal peaks olema kohustus teenust osutada? Kas ja kellele peaks olema kohustus teenust osutada ja kuidas määratakse teenust osutav ettevõtja (esindusorganisatsioon, järelevalveasutus vms)?	I	poolt	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei
	II	poolt	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei
	III	poolt	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei
11. Kas kliendid saavad rääkida kaasa tuleohutuse kontrolliga seotud teenuste tingimustele teenuse osutamise ajal? Millise peaksid need tingimused olema ja kuidas need peaksid olema kindlaks määratud?	I	poolt	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei
	II	poolt	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei
	III	poolt	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei
12. Kas kolmanda sektori organisatsioonid saavad rääkida kaasa tuleohutuse kontrolliga seotud teenuste tingimustele teenuse osutamise ajal? Millise	I	poolt	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei
	II	poolt	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei
	III	poolt	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei

peaksid tingimused kuidas olema määratud?	need olema need peaksid kindlaks																	
---	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Lisa 3: Tuleohutuse valdkonda reguleerivad õigusaktid

Õigusakti või standardi pealkiri, andmise ja jõustumise andmed	Liik	Õigusakti või standardi reguleerimis- ja kohaldamisala või seos tuleohutuse tagamisega
1) tuleohutuse seadus; vastu võetud Riigikogus 05.05.2010; avaldatud RT I 2010, 24, 116; jõustunud 01.09.2010;	seadus	<p>Tuleohutuse seadus sätestab füüsiliste ja juriidiliste isikute ning riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ja organite (edaspidi isik) kohustused, õigused ja vastutuse tuleohutuse tagamisel ning riikliku järelevalve teostamise.</p> <p>Tuleohutuse seadus § 7 käsitleb küttesüsteemi, kütteseadet ja küttekollet ning toob välja nende mõistelised tähendused. Mõistete defineerimisel on lähtunud Eesti Standardis "EVS 812-3:2007. Ehitiste tuleohutus. Osa 3: Küttesüsteemid" toodud põhimõtetest (Lambing, Laaniste, Kost, 2013). TuOS § 8 lg 1 järgi tuleb küttesüsteem projekteerida ja paigaldada ning seda tuleb kontrollida ja hooldada vastavalt tehnilisele normile ja tootja juhisele ning ohutusnõuetes ettenähtule selliselt, et küttesüsteem täidaks oma otstarvet ja oleks välistatud tulekahju tekkimine ning plahvatuse või muu õnnetuse toimumine.</p>
2) päästeseadus	seadus	<p>Päästeseadus sätestab päästeasutuse ülesanded, korralduse ja õigused, Kaitseväe ja Kaitseliidu kaasamise päästeasutuse ülesannete täitmisse ning päästeasutuse tegevuses vabatahtlikkuse alusel osalevate isikute õigused ja kohustused.</p> <p>Päästeseaduse § 32 kohaselt on vabatahtlik päästja isik, kes vabatahtlikult osaleb päästetööl või ennetustööl seaduses sätestatud alustel ja korras. Seaduses on reguleeritud nii vabatahtlikule päästjale esitatavad nõuded, tervisekontroll ja vaktsineerimine, väljaõpe, tegutsemise alused kui ka sotsiaalsed tagatised.</p>
3) päästeteenistuse seadus	seadus	<p>Päästeteenistuse seadus sätestab päästeteenistuse korralduse ja päästeteenistujate õigusliku seisundi. Seaduses reguleeritakse nii päästeametnike ametinimetuste süsteem, teenistusse võtmise tingimused ja väljaõppele esitatavad nõuded, teenistuse erisätted, väljaõppe korraldamise erisused ja sotsiaalsed tagatised.</p>
4) toote nõuetele vastavuse seadus	seadus	<p>Toote nõuetele vastavuse seadus¹ (TNVS) § 4 lg 1 p 8 järgi on tehniline norm õigusaktis sätestatud toote, protsessi või teenuse suhtes kohaldatav tehniline spetsifikatsioon. Toote nõuetele vastavuse seaduses eristatakse tehnilisi norme (st õigusaktiga kindlaks määratud kohustuslikke nõudeid) ja standardeid (vastavate organisatsioonide väljatöötatud soovituslike nõudeid).</p>
5) ehitusseadustik	seadus	<p>Ehitusseadustikuga reguleeritakse ehitamist, selle kavandamist ja ehitise ehitamisele, asutamisele ja korrashoiule esitatavaid nõudeid nii Eesti maismaal,</p>

		territoriaalmeres kui ka majandusvööndis. Ehitusseadustikku ei kohaldata päästesündmuse toimumisel, ohu tõrjumisel ja kõrvaldamisel ning päästesündmuse tagajärgede leevendamisel viivitamata tehtavale, vältimatu ja edasilükkamatu vajaduse tõttu ehitamisele. Vastavalt ehitusseadustikule peab Päästeamet kooskõlastama projekteerimistingimused, ehitusloa ja kasutusloa andmise, st teostama eelkontrolli ehitiste ohutuse üle.
6) planeerimisseadus	seadus	Planeerimisseadusega reguleeritakse planeerimise põhimõtted ning nõuded planeerimismenetlusele ja planeeringu elluviimisele. Üldplaneeringu üks eesmärke on tuleohu vähendamine (§ 75 lg 1 p 21).
7) „Nõuded tulekahjusignalisatsioonisüsteemile ja ehitised, kus tuleb automaatse tulekahjusignalisatsioonisüsteemi tulekahjuteade juhtida Häirekeskusesse“; siseministri 07.01.2013 määrus nr 1; avaldatud RT I, 18.01.2013, 2; jõustunud 21.01.2013;	määrus	kehtestatakse nõuded tulekahjusignalisatsioonisüsteemi projekteerimisele, paigaldamisele, käitlusele, hooldusele ja automaatsesse tulekahjusignalisatsioonisüsteemi tuleva tulekahjuteate edastamisele Häirekeskusesse, samuti loetelu ehitistest, kus tuleb automaatse tulekahjusignalisatsioonisüsteemi tulekahjuteade juhtida Häirekeskusesse. Määrus § 3 eristatakse temperatuuriandurit, suitsuandurit, leegiandurit, kombineeritud andurit ja muud standardile vastavat andurit. Määruse § 5 lg 7 tuleneb kohustus paigutada korterisse tulekahjuandur.
8) „Ehitisele esitatavad tuleohutusnõuded ja nõuded tuletõrje veevarustusele“; siseministri 30.03.2017 määrus nr 17; avaldatud RT I, 04.04.2017, 14; jõustunud 07.04.2017	määrus	reguleeritakse tulekahju ja selle ohu vältimiseks ehitisele esitatavad tuleohutusnõuded (edaspidi tuleohutusnõuded) ning nõuded tuletõrje veevarustusele. Määrusega reguleeritakse tulepüsivusklassid, nõuded jäigastavatele konstruktsioonidele, kujale ning evakuatsiooni- ja hädävaljapääsudele.
9) „Nõuded tuletõrjehüdrandi tüübi valikule, paigaldamisele, tähistamisele ja korrashoiule“; siseministri 18.08.2010 määrus nr 37; avaldatud RT I, 29.12.2011, 115; jõustunud 01.01.2012,	määrus	kehtestatakse tuletõrjehüdrandi tüübi valiku, paigaldamise, tähistamise ja korrashoiu nõuded, samuti veetorustiku valdaja ja Päästeameti teabevahetuse korra ja asjakohaste dokumentide vormid. Määruse § 6 ja § 7 pannakse tuletõrjehüdrandi ja selle tehnilise korrashoiu ja selle kontrollimise kohustus veetorustiku valdajale, kes esitab kontrolli kohta akti Päästeametile.
10) „Nõuded tuletõõ tegemise koolitusele ja tuletõõtunnistusele; siseministri 30.08.2010 määrus nr 38; avaldatud RT I 2010, 61, 443; jõustunud 04.09.2010	määrus	kehtestatakse nõuded tuletõõ tegemise koolitusele, koolitajale, koolitusel käsitletavatele teemadele, teadmiste kontrollile ja tuletõõtunnistusele. Määruse § 3 kehtestatakse nõuded koolituse korraldajale. Koolitajal peavad olema vastavad õpperuumid, võimalus praktilise tulekustutusharjutuse läbiviimiseks ja erialane ettevalmistus.
11) „Nõuded tulekustutitele ja voolikusüsteemidel, nende valikule, paigaldamisel, tähistamisel ja korrashoiule“; siseministri 30.08.2010 määrus nr 39; avaldatud RT I, 10.02.2016, 4; jõustunud 04.09.2010	määrus	kehtestatakse nõuded tuletõrje voolikusüsteemile ja kantava tulekustuti vajadusele ja valikule, paigutusele ning korrashoiule. Määruse § 3 lg 1 kohaselt peab tulekustuti tagama vähemalt standardiseeriast EVS-EN 3 tuleneva ohutuse taseme ning samast standardist tuleb lähtuda ka tulekustuti nõuetele vastavuse hindamisel. Sellega on standardile antud õiguslikult siduv tähendus ning see on muutunud tehniliseks normiks.

12) „Koldevälise tule tegemise ja grillimise kohale esitatavad nõuded“; siseministri 30.08.2010 määrus nr 40; avaldatud RT I 2010, 61, 445; jõustunud 04.09.2010	määrus	reguleeritakse maa-alal küttekoldevälise tule tegemise, kattega lõkkekohal tule tegemise, avalikul üritusel tule tegemise ning mis tahes maa-alal grilliseadme kasutamise asukohale ja selle ettevalmistamisele esitatavad nõuded. Määruses reguleeritakse ka lõkkekoha ettevalmistamisel, järelevalvele ja tulekustutus-vahenditele esitatavad nõuded ning § 5 avalikul üritusel lõkke tegemise Päästeametiga kooskõlastamise kohustus;
13) „Küttesüsteemi puhastamise nõuded“; siseministri 30.08.2010 määrus nr 41; avaldatud RT I 2010, 61, 446, jõustunud 04.09.201	määrus	reguleeritakse nõudeid tahkekütusel töötava ahju, kamina, pliidi või muu kütteseadme ning korstna ja ühenduslõõri puhastamisele. Määrus reguleerib nii ehitise omanike kui ka korstnapühkijate tegevust. Määruse § 3 tuleneb korstnapühkija kutsekvalifikatsiooni nõue. Määruse § 5 lg 1 p 5 kohaselt kontrollib korstnapühkija ka puhastatud küttesüsteemi tuleohutust. Määruse § 6 lg 3 kohaselt peab korstnapühkija koostama rikkumise avastamisel kirjaliku ettepaneku rikkumise ja selle kõrvaldamise kohta kolmes eksemplaris, millest ühe edastab päästetelekeskusele;
14) „Tulekahju korral tegutsemise plaanile ning evakuatsiooni ja tulekahju korral tegutsemise õppuse korraldamisele esitatavad nõuded“; siseministri 01.09.2010 määrus nr 43; avaldatud RT I 2010, 63, 487; jõustunud 10.09.2010	määrus	reguleeritakse nõuded tulekahju korral tegutsemise plaanile ning evakuatsiooni ja tulekahju korral tegutsemise õppuse korraldamisele. Määruse § 3 - § 12 reguleeritakse tulekahjukorral tegutsemise plaanile esitatavad nõuded ning ettevõtja kohustuse tutvustada inimestele seda plaani. Plaani täitmiseks peab ettevõtte juht määrama vastutava töötaja. Määruse § 15 - § 18 reguleeritakse tulekahjuõppuse läbiviimise ja dokumenteerimise korraldust. Ettevõtja peab säilitama tulekahjuõppuse kirjaliku kokkuvõtte 5 aastat.
15) „Põlevmaterjalide ja ohtlike ainete ladustamise tuleohutusnõuded“; siseministri 02.09.2010 määrus nr 44; avaldatud RT I 2010, 63, 468, jõustunud 10.09.2010	määrus	reguleeritakse põlevmaterjali ladustamise nõuded ja ohtlike ainete ladustamise nõuded. Määruse § 3 kohaselt võib põlevmaterjali paigutada ehitisest vähemalt 4 m kaugusele ning mootorsõidukite parkimisega ehitise läheduses ei või tekitada tuleohtu ehitisele, takistada evakuatsiooni ega raskendada päästetööde teostamise võimalikkust, sealhulgas päästemeeskondade ligipääsemist.
16) „Tuletööde tegemisele esitatavad nõuded“; siseministri 07.09.2010 määrus nr 47; avaldatud RT I 2010, 64, 473; jõustunud 13.09.2010	määrus	reguleeritakse nõuded mis tahes maa-alal ja selle juurde kuuluvates ehitistes tehtava tuletöö tegemisele. Tuletöö tegemise koht on ehitis, ruum, maa-ala või muu koht, kus tuletööd tehakse alaliselt või ajutiselt. Määruse § 8 reguleeritakse järelevalve teostamine tuletöö tegemise ja tuletöö koha üle tingimused ja kord.
17) EVS 620-2:2012/A1:2017 Tuleohutus. Osa 2: Ohutusmärgid	standard	
18) EVS 812-1:2017 Ehitiste tuleohutus. Osa 1: Sõnavara	Standard	
19) EVS 812-3:2013+A1:2015 Ehitiste tuleohutus. Osa 3: Küttesüsteemid	standard	
20) EVS 812-4:2011 Ehitiste tuleohutus. Osa 4: Tööstus- ja	standard	

laohoonete ning garaažide tuleohutus		
21) EVS 812-6:2012/A2:2017 Ehitiste tuleohutus. Osa 6: Tuletõrje veevarustus	standard	
22) EVS 812-7:2008 Ehitiste tuleohutus. Osa 7: Ehitistele esitatava põhinõude, tuleohutusnõude tagamine projekteerimise ja ehitamise käigus	standard	
23) EVS 812-8:2011 Ehitiste tuleohutus. Osa 8: Kõrghoonete tuleohutus	standard	