

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
Majandusteaduskond
Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Tamur Vaher

**ERASEKTORI KAASAMINE RIIKLIKU JÄRELEVALVE
TOIMINGUID TOETAVATESSE TEGEVUSTESSE
PÄÄSTEAMETI NÄITEL**

Magistritöö

Avalik haldus HAAM 02/16

Juhendaja: Ringa Raudla, PhD

Tallinn 2018

Deklareerin, et olen koostanud töö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele töö koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks.

Töö pikkuseks on 10 859 sõna sissejuhatuses kuni kokkuvõtte lõpuni.

Tamur Vaher

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 163330 HAAM

Üliõpilase e-posti aadress: tamur.vaher@gmail.com

Juhendaja: Ringa Raudla, PhD:

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees: Dr. Erkki Karo

Lubatud kaitsmisele

.....

(nimi, allkiri, kuupäev)

SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE	4
1.1. Avaliku ja erasektori koostöömehhanismid.....	9
1.2. Avaliku ja erasektori koostöö väljakutsed	14
1.2.1. Esindusteooria	15
1.2.2. Tehingukulude teooria.....	19
1.2.3. Riikliku järelevalve funktsioon ja erasektori kaasamine.....	21
2. AVALIKU JA ERASEKTORI KOOSTÖÖMEHCHANISMID RIIKLIKU JÄRELEVALVE TEOSTAMISEL PÄÄSTEAMETIS	26
2.1. Metoodika kirjeldus	26
2.2. Avalike teenuste pakkumine koostöös erasektoriga. Suundumused Eestis.....	28
2.3. Ülevaade ohutusjärelevalve tuleohutuse kontrolli teenusest ja erasektoriga koostöö hetkeseisust	29
2.4. Erasektori kaasamine ohutusjärelevalve tuleohutuse kontrolli teenuse pakkumiseks.....	32
3. JÄRELDUSED	40
KOKKUVÕTE	44
CONCLUSION	47
KASUTATUD ALLIKAD	50
LISAD	56
Lisa 1. Uurimuse käigus läbiviidud intervjuud.....	56
Lisa 2. Poolstruktureeritud intervjuude küsimused	57

LÜHIKOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada Eesti Päästeameti ohutusjärelvalve tuleohutuskontrolli teenuse juhtumi näitel, kas erasektori kaasamine riikliku järelvalve toiminguid toetavatesse tegevustesse on võimalik ning millised on koostöö korraldamisest tulenevad ohud.

Teoreetiline raamistik kirjeldab erinevaid avaliku ja erasektori koostöömehhanismide kasutamise võimalusi ning selgitab riikliku järelvalve funktsiooni ja erasektori kaasamise võimalikkust. Täiendavalt kirjeldatakse erinevaid esindus ja tehingukulude teooriatest tulenevaid väljakutseid. Töö empiirilises osas viidi läbi dokumendianalüüs ning poolstruktureeritud intervjuud. Intervjuud viidi läbi ohutusjärelvalve valdkonnaga seotud erinevate tasandite ametnikega.

Magistritööst selgub, et erasektori kaasamine riiklikku järelvalvet toetavatesse toimingutesse on võimalik ja teostatav, kuid tuleohutuse kontrolli teenuse lõikes saab rääkida vaid erasektorile osaliste protsesside ja tegevuste üleandmisest. Magistritöö toob välja, et koostöö korraldamiseks erasektoriga on vajalik muuta seadusandlust, kehtestada nõuded standardiseeritud tuleohutuse ülevaatus teenusele ning tagada toimiv kutse omistamise süsteem kutseseaduse tähenduses. Loodava tuleohutuse ülevaatus teenuse puhul on tegemist spetsiifilisi investeeringuid nõudva teenusega, mis võib tõsta tuleohutuse ülevaatus teenuse hinda teenuse tarbijale. Ühtlasi ilmnes, et lisaks teenusepakkuja oportunistlikule käitumisele võib koostöö korraldamine erasektoriga tuua nii Päästeametile, teenusepakkujale kui ka teenuse tarbijale täiendavaid lisakulutusi. Samas võib standardiseeritud tuleohutuse ülevaatus teenuse väljatöötamine vähendada nii Päästeameti, kui ka teenuse tarbija *ex-ante*-ja *ex-post*-kulusid, luues selgemad põhimõtted pakutavale teenusele ja teenuse kvaliteedile. Samuti võivad väheneda teenusepakkuja ja teenuse tarbija vahel läbirääkimistega seonduvad ressursikulud ja minimaliseeruda võimalikud vaidlused teenuse osutamise osas.

Võtmemõisted: riiklik järelvalve, avaliku ja erasektori koostöö, avalike teenuste osutamine

SISSEJUHATUS

Arenenud riikides on avaliku sektori ja avaliku halduse reformid keskendunud avalike teenuste osutamisel sarnastele eesmärkidele, nagu kvaliteedi ja tulemuslikkuse tagamine. Eesmärkide saavutamiseks kasutatud meetodid on riigiti erinevad, kuid järjest suuremat tähelepanu pööratakse avaliku sektori kulutuste vähendamisele ning otsitakse võimalusi suurendada avaliku ja erasektori vahelist koostööd avalike teenuste pakkumisel. (Pensiero 2017, 334–348)

Valdavalt seostatakse avaliku sektori muutuste vajadusi uue haldusjuhtimise (ingl *new public management*) ideoloogiaga (Pollitt, Bouckaert 2011). Uue haldusjuhtimise doktriini peamiseks tunnuseks oli soov kaotada hierarhilise avaliku sektori monopoliseeritus, mis põhines avaliku valiku (ingl *public choice*), tehingukulude (ingl *transaction cost*) ja esindusteooria (ingl *principal agent theory*) alustaladel (Hood 1994 viidatud Pollitt *et al.* 2007, 2; Van de Walle, Hammerschmid 2011, 192). Uus haldusjuhtimine eraldas poliitika ja haldamise ning suunas rohkem tähelepanu detsentraliseerimisele, luues hierarhiliste kontrollide asemele rohkem lepingulisi suhteid, nagu konkurentsil põhinev pakkumine ja allhanked (Pollitt 2007, 112). Uus haldusjuhtimine põhines üldisemas tähenduses eeldusel, et kui avalik sektor tegutseb rohkem nagu erasektor, on avalike teenuste osutamine tõhusam, kõrgema kvaliteediga ja paremini vastavuses avalike vajadustega (Savas 1987; Osborne and Gaebeler 1992 viidatud Lember 2008, 3). Üheks peamiseks tööriistaks mida uue haldusjuhtimise doktriin propageeris oli allhange (ingl *outsourcing*), kus avaliku sektori valitsusasutus sõlmib lepingu erasektori äriühinguga, kes täidab avalikku ülesannet või protsessi valitsusasutuse nimel, võimaldades seeläbi avalikul sektoril keskenduda oma põhiliste funktsioonide täitmisele (Argentino 2009, 4; Hunter, Healy 2002 viidatud Ofoegbu *et al.* 2015, 42).

Avalike teenuste pakkumiseks sõlmitud lepingud ning korraldatud allhanked suurendasid valitsusasutuste killustatust ning vähendasid nende kui avalike teenuste pakkujate mõjuvõimu ja kaalutlusõigust. Tekkinud turutõrgete tagajärjel olid mitmed organisatsioonid avalike teenuste

pakkumiseks sunnitud tegema omavahel koostööd, mis soosis aga uute võrgustike teket. Kontroll teenusepakkujate üle muutus kaudsemaks ning muutus ka keskvalitsuste roll. (Dickinson 2016, 43) Võrgustikepõhine turu tekkimine tähendas uut olukorda avalike teenuste pakkumisel, mida iseloomustasid järjest keerulisemad koostöömise suhted ja protsessid erinevate partnerite vahel. Uuele haldusjuhtimisele omased väärtused, nagu tulemuslikkus ning tõhusus asendusid laiemal valitsuse eesmärgi saavutamiseks avaliku väärtuse loomisel. Üleminek võrgustikepõhisele valitsemisvormile tähendas paradigma muutust uue avaliku sektori valitsemise suunas, mille keskmes olid koostöö ja horisontaalsed suhted üksikisikute ja asutuste vahel. (O'Flynn 2007, 358; Dickinson 2016, 43)

Ei avalike teenuste lepinguline delegeerimine, allhangete korraldamine ega ka teiste uue haldusjuhtimise tööriistade rakendamine avalike teenuste pakkumisel ei andnud loodetud tulemust riikide arendamisel ja ümberkujundamisel (Lember 2008, 4). Uue haldusjuhtimise reformi puhul ei saa üheselt öelda, et see kukkus täielikult läbi või oli edukas, vaid uue avaliku halduse põhimõtted töötavad, kui neid kombineerida valitsuse keskse rolli ja tegevustega, rakendades valikuliselt uue haldusjuhtimise tööriistu (Lember 2008, 4; Dan, Pollitt 2015, 1316). Seega saab pigem rääkida uue avaliku halduse järgsest ajastust avalike teenuste pakkumisel koostöös erasektoriga, kasutades turgude teket ja selle eksistentsi vajaduspõhiselt (Lember 2008, 4). Kui uus haldusjuhtimine soovis luua detsentraliseeritud ja ühetaolisi üksusi, siis uue avaliku valitsemise põhimõtete kohaselt peab üksuste struktuur vastama konkreetse probleemi olemusele, millega see tegeleb (Pollitt, Bouckaert 2011, 9–20). Avalikus halduses üha rohkem leviv valitsemise idee viitas ennekõike vajadusele leida uusi ja modernsemaid lahendusi teenuste pakkumiseks (Pier 2009, 4–8).

Avalike teenuste delegeerimisel seisneb peamine probleem selles, kuidas säilitada kontroll teenuse kvaliteedi ja teenusepakkujate üle. Allhanke korras avaliku teenuse sisseostmine võib mõjutada pakutava teenuse kvaliteeti, kuna võimaldab paindlikult kasutada spetsialiseeritud teenuseid vastavalt vajadusele, selmet tekitada sisekompetentsi arendamise kulutusi, kui teenust alaliselt ei pruugita vajada (Hood 1996, 120–131). Kvaliteedi säilimine ning kontroll teenusepakkujate üle tõstatab aga küsimuse, kas avalike teenuste delegeerimine tagab oodatud tulemuse, kui võimalikeks ohtudeks on hoopiski kvaliteedi langus ning täiendav koormus teenusepakkujate üle järelevalve teostamisel (*Ibid.*, 125).

Avalike teenuste delegeerimist on käsitletud väga mitmetes uurimustes küll lepingulise delegeerimise kui ka PPP-vaatest (ingl *public-private-partnership*) lähtuvalt. Samas, mis puudutab erasektori kaasamist riikliku järelevalvega seotud toimingutesse on vähe analüüsitud. Siinse magistritöö eesmärk on välja selgitada Eesti Päästeameti (edaspidi Päästeamet) ohutusjärelevalve tuleohutuskontrolli teenuse juhtumi näitel, kas erasektori kaasamine riikliku järelevalve toiminguid toetavatesse tegevustesse on võimalik ning millised on koostöö korraldamisest tulenevad ohud.

Magistritöös otsitakse vastuseid uurimisküsimustele:

1. Milline on sobivaim koostöömehhanism kaasamaks erasektorit riiklikku järelevalvet toetavatesse toimingutesse?
2. Kuidas mõjutab erasektori kaasamine riiklikku järelevalvet toetavatesse toimingutesse Päästeameti ohutusjärelevalve tuleohutuskontrolli teenuse kvaliteeti ning sellega seonduvaid kulusid?

Magistritöö uurimisküsimustele vastamiseks kasutab autor avaliku ja erasektori koostööd käsitlevat kirjandust ning esindusteooriast ja tehingukulude teooriast tulenevaid väljakutseid ja põhieeldusi.

Magistritöö on jaotatud kolmeks osaks. Esimene osa kirjeldab teoreetilist raamistikku, kus tuuakse välja erinevad avaliku ja erasektori koostöömehhanismide kasutamise võimalused ning selgitatakse riikliku järelevalve funktsiooni ja erasektori kaasamise võimalikkust. Täiendavalt käsitletakse esindusteooriast ja tehingukulude teoreetilisest raamistikust tulenevaid avaliku ja erasektori koostöö väljakutseid. Teoreetilise osa viimane peatükk panustab teoreetilistesse diskussioonidesse, analüüsides süstemaatiliselt erasektori kaasamise võimalusi riikliku järelevalve funktsiooni puhul. Töö teise osa moodustab empiiriline analüüs Päästeameti näitel, kus kirjeldatakse magistritöö metoodikat ning ohutusjärelevalve tuleohutuse kontrolli teenuse olemust. Seejärel antakse ülevaade, kuidas on planeeritud kaasata erasektorit riiklikku järelevalvet toetavatesse tegevustesse. Empiirilise osa aluseks on dokumendianalüüs ja läbiviidud poolstruktureeritud intervjuud. Kolmandas osas tehakse järeldusi ning seostatakse töö

empiirilist ja teoreetilist osa. Samuti arutletakse, miks on koostöö avaliku ja erasektori vahel oluline, seda avaliku sektori piiratud ressursi tingimustes.

1. AVALIKU JA ERASEKTORI KOOSTÖÖ OLEMUS JA MEHCHANISMID

Avaliku ja erasektori koostööl on mitmeid avaliku sektori jaoks võimalikke eeliseid (European Commission 2003, 6). Erasektori kaasamine avaliku sektori teenuste pakkumisse võib kaasa tuua uuenduslikke tehnoloogiaid, suurendada juhtimistegevuse tõhusust ja tagada juurdepääsu täiendavatele rahalistele vahenditele (The World Bank 2009, 9–17). Avalike teenuste pakkumine koostöös erasektoriga võimaldab vähendada teenuse pakkumiseks tehtavaid kulutusi ning konkurentsivõimelise turu tekkimine võib suurendab avalike teenuste väärtust veelgi (Savas 2001, 1737; Mori 2015, 139).

Koostöö ei tähenda oma olemuselt erastamist. Erastamist saab mõtestada kui protsessi, mille käigus suunatakse erasektorile kas osaliselt või täielikult valitsusasutuste teenuste pakkumine, tegevuse juhtimine ja haldamine (European Commission 2003, 6). Peamine erinevus koostöö ja erastamise vahel seisneb selles, et vastutus konkreetse teenuse osutamise ja rahastamise eest lasub privatiseerimise puhul erasektoril vastupidiselt avaliku ja erasektori koostööle, kus teenuse osutamise eest lasub vastutus valitsusasutustel. Erastamise korral jäävad kõik äritegevusega seotud riskid erasektorile, samas kui avaliku ja erasektori koostöös jagatakse riske ja hüvesid osapoolte vahel. (*Ibid.*, 6)

1.1. Avaliku ja erasektori koostöömehhanismid

Avaliku ja erasektori koostöö olemuse defineerimisel on võimalik lähtuda erinevatest teooriatest. Hodge määratleb avaliku ja erasektori koostööd kui kokkulepet avaliku ja erasektori osapoolte vahel projektide tõhusamaks elluviimiseks (Hodge 2006, 319). Alford ja O’Flynn (2012) loovad koondraamistiku avaliku ja erasektori koostöö olemusest, arvestades erinevaid teenuse osutaja ja teostaja vahelisi rolle ning erinevaid koostöömehhanisme (Alford, O’Flynn 2012, 5 – 14; Praxis

2014, 12). Mõistmaks avaliku ja erasektori koostöömehhanisme on vajalik tuvastada ennekõike avaliku teenuse osutaja ja teostaja vahelisi rolle (Alford, O’Flynn 2012, 15).

Avalike ülesannete delegeerimisel on vajalik analüüsida, mis liiki ülesannet soovitakse delegeerida ning millist koostöömehhanismi kasutada, sest tulenevalt koostöömehhanismidest sõltub, kas ülesande täitmine jääb avaliku halduse funktsiooniks või liigitub eraõiguslike suhete valdkonda. Samuti on oluline määratleda ja teada, kelle vahel tekib õigussuhe. (Lang 2010, 61) Alford ja O’Flynn (2012) kirjeldavad nelja erinevat teenuse osutaja ja teostaja rolli avaliku ja erasektori koostöö korraldamisel. Esimene roll koostöö korraldamisel, kus valitsusasutusel säilib otsustusõigus, kuid teostamine on jagatud (tabelis 1 lahtrid 1 ja 5), viitab tüüpilisele avaliku ja erasektori partnerlusele, kus mõlemad osapooled teevad jõupingutusi, kuid kokkulepete täitmine sõltub valitsusasutuse määratud lepingust (Alford, O’Flynn 2012, 17). Olukorras, kus valitsusasutus otsustab ning väline osapool teostab (tabelis 1 lahtrid 1 ja 6), on tegemist tüüpilise lepingulise delegeerimisega, kus valitsusasutusel on juhtiv (ingl *principal*) ning välis osapoolel elluviija (ingl *agent*) roll (*Ibid.*, 17). Otsustuse ja teostamise rolli jagamine (tabelis 1 lahtrid 2 ja 5) viitab arhetüüpsele koostööle ja partnerlusele, kus valitsusasutus ja väline osapool kujundavad koos teenuse olemust ning viivad selle ka koos ellu (*Ibid.*, 17). Viimase rollina kirjeldavad Alford ja O’Flynn (2012) jaotust, kus otsustamine on jagatud, kuid väline osapool teostab ehk pakub teenust ühisel valitsemise korraldusel (tabelis 1 lahtrid 2 ja 6), kus nii väline osapool kui ka valitsusasutus on esindatud (Alford, O’Flynn 2012, 17). Osapoolte vaheliste suhete mõistmiseks aga ei piisa ainuüksi rollide tuvastamisest. (*Ibid.*, 17).

Tabel 1. Avaliku ja erasektori koostöö võimalik rollide jaotus

	OTSUSTAMINE	TEOSTAMINE
Ainult avaliku sektori poolt	1	4
Jagatud avaliku ja erasektori vahel	2	5
Ainult erasektori poolt	3	6

Allikas: Alford ja O’Flynn 2012, 16

Koostaja: Autor

Avalikul sektoril puudub otsene kohustus või vajadus eelistada erasektori ettevõtteid ja ka vabaihendusi avalike teenuste osutamisel partnerina. Pigem tõstatub küsimus, kas valitsusasutus peaks koostöös erasektoriga avalikke teenuseid pakkuma, millised teenused on koostööna viljakamad ning kuidas neid kõige paremini hallata. (Lember *et al.* 2011, 11; Entwistle 2014, 5)

Alford ja O’Flynn (2012) kirjeldavad avaliku ja erasektori koostöö vahelist taksonoomiat, mis arvestab peamiselt olukorraga, kus valitsusasutus on vähemalt osaliselt otsustaja rollis ning väline osapool pakub vähemalt mõnda avalikku teenust (Alford, O’Flynn 2012, 22). Valitsusasutuse ja välise osapoole koostöös saab eristada erinevaid mehhanisme, milleks on teenuste allhange, partnerlus, vabatahtlikkus, regulatsioonid, koosloome ning koostöövõrgustikud (*Ibid.*, 23). Valitsusasutuste ja väliste osapoolte koostöömehhanismid koos koordineerimise viisidega on kokkuvõtvalt esitatud tabelis 2.

Tabel 2.

Valitsusasutuste ja väliste osapoolte koostöömehhanismid

Mehhanism	Instrument	Teenusepakkuja	Otsustaja	Koordineerimise viis
Allhange	Lepinguline delegerimine	Eraettevõtte, MTÜ, avaliku sektori asutus	Avalik sektor	Leping ja/või läbirääkimine
Partnerlus	Avaliku ja erasektori sisuline partnerlus	Avalik sektor ja erasektor	Avalik sektor ja erasektor	Leping
	Koostööl põhinev partnerlus	Avalik sektor ja MTÜ	Avalik sektor ja MTÜ	Koostöö
	Ühtne valitsemine	Avalik sektor koos teise avaliku sektori asutusega	Avalik sektor koos teise avaliku sektori asutusega	Koostöö
Vabatahtlikkus		Vabatahtlik	Avalik sektor	Tööleping
Regulatsioonid		Avalik sektor koos erasektoriga või MTÜ	Avalik sektor	Sund, läbirääkimine ja/või koostöö

Koosloome		Avalik sektor koos kodanikuga	Avalik sektor koos kodanikuga	Infovahetus, koostöö, läbirääkimine
Koostöövõrgustik		Avalik sektor ja erasektor, MTÜ, teised avaliku sektori asutused	Avalik sektor ja erasektor, MTÜ, teised avaliku sektori asutused	Erinevad koordineerimise viisid üheaegselt

Allikas: Alford ja O’Flynn 212, 23–24; Praxis 2014, 17

Koostaja: Autor

Keskseimaks mehhanismiks avaliku ja erasektori koostöö korraldamisel on lepinguline delegeerimine, mis oma olemuselt tähendab avaliku teenuse või avaliku funktsiooni elluviimise andmist valitsusasutuselt erasektorile (Lember *et al.* 2011, 10). Lepinguline delegeerimine on sobivaim lahendus, kui erasektori teenusepakkuja pakub teenust sama kvaliteediga kui avalik sektor, kusjuures erasektori teenuse pakkumise eelduseks on konkurentsivõimelise turu olemasolu ja avaliku sektori võimalus lepingupartnerit vajadusel vahetada (Lember *et al.* 2011, 9–11; Alford, O’Flynn 2012, 122; Praxis 2014, 15). Juhul, kui eeltingimused ei ole täidetud, võib lepinguline delegeerimine osutada kahjulikumaks, kui sellest saadav kasu. Koostöös erasektoriga peab riik omama ülevaadet oma vahenditest ja tagama avalike ülesannete täitmiseks vajalikud minimaalsed ressursid, säilitades samaaegselt oma identiteeti ning kasutades kaalutusõigust ilma sisemiste või väliste piiranguteta. (Parrest 2009, 50)

Lepinguline delegeerimine avaliku ja erasektori koostöö korraldamisel ei andnud alati loodetud tulemusi (Alford, O’Flynn 2012, 110). Struktureeritud konkurentsi puudumise ja teenuste üle järelevalve teostamise probleemide tõttu tõusetusid teenusepakkuja isiklikud huvid avalike huvide asemele, õõnestades avaliku sektori võimekust teenuse pakkumist koordineerida (Sullivan, Skelcher 2002 viidatud Alford, O’Flynn 2012, 112; Ranade, Hudson 2003, 35). Lepingulise delegeerimise asemel soositi pigem partnerluse ja koostöö vormi. Partnerluse eelisteks lepingulise delegeerimise ees on osapoolte võrdne juurdepääs informatsioonile ning arvamuste ja ettepanekute vaba tagasisidestamine (Alford, O’Flynn 2012, 115). Partnerluse ja koostöö mehhanismis kuuluvad otsuste tegemise protsessi kõik osapooled: valitsusasutus, erasektori ettevõtted, mittetulundusühingud, vabatahtlikud organisatsioonid ja ka teised valitsusasutused. Samamoodi toimub ka teenuse elluviimine, kuhu on kaasatud kõik osapooled (*Ibid.*, 113 – 115). Partnerluse ja koostöö mehhanism on keskendunud ühele või mitmele

eesmärgile (Entwistle 2014, 5). Partnerluse vorm on laialdaselt levinud koostöömehhanism, mis soodustab teadmiste loomist ja levitamist paremini, kui seda teeb hierarhia ja turg (Thompson 2003, 119; Entwistle 2007 viidatud Entwistle 2014, 5). Partnerlust kasutatakse erinevate valdkondade koostöö ja õppimise edasiarendamiseks, et parandada poliitike, strateegiate ja otsuste kvaliteeti (Entwistle 2014, 5). Mis puudutab aga koostööd erinevate samas valdkonnas tegutsevate organisatsioonide vahel, nagu politsei- ja päästeteenused, võib see võimaldada ulatuslikku majanduslikku kasu mastaabisäästu abil (Lowndes, Skelcher 1998 viidatud Entwistle 2014, 5).

Vabatahtlikkus on kodanikuühendustes ja ühiskondlikus elus osalemise vorm, mõjutades nii selles osalejaid, kogukonda kui ka majandust ennast (Ertas 2012, 257). Uuringud avaliku sektori vabatahtlikkusest ei ole nii ulatuslikud ja laiahaardelised kui vabatahtlike tegevus üldisemalt, kuid vabatahtlikud moodustavad olulise partneri valitsusasutuse jaoks (Alford, O'Flynn 2012, 139). Vabatahtlik koostöö hõlmab erinevaid tahke, nagu kogukonna partnerlust, võrgustike loomist, vabatahtlikkuse propageerimist, selle rahastamist ja toetamist (Wu 2011, 6). Vabatahtlikkuse puhul on otsustajateks kas valitsusasutused, nende organisatsioonid või mittetulundusühingud, samas kui elluviimine toimub vabatahtlike poolt (Alford, O'Flynn 2012, 140).

Regulatsioonid avaliku ja erasektori ühe koostöömehhanismina kätkevad endas kohustuste kehtestamist eeskirjade ja määruste järgimiseks, toetades seeläbi mõne avaliku eesmärgi saavutamist (Alford, O'Flynn 2012, 157). Regulatsioonide puhul on otsustamise õigus puhtalt valitsusasutuse käes, kuid elluvijateks võivad olla nii valitsusasutuste organisatsioonid, eraettevõtted, mittetulundusühingud kui ka üksikisikud. Regulatsioonid võivad olla aga erinevates vormides. Mõistmaks erinevaid vorme, on pidevalt vajalik analüüsida erinevaid lähenemisi regulatsioonidele, kõvadest tüüpidest pehmeteni. Kõva tüübi poolses otsas paiknevad käskude ja kontrolli regulatsioonid, pehme tüübi otsas aga eneseregulatsioonid. Kõva tüüpi regulatsioonide puhul teostab reguleerija järelevalvet reeglite järgimise üle, tuvastab rikkumised ning karistab õigusrikkujaid. Pehme tüüpi regulatsioonide puhul kehtestab näiteks ühing oma eeskirjade ja reeglite kogumi, teostab järelevalvet ühingu liikmete üle ning mõjutab seeläbi liikmeid käituma kehtestatud reeglite kohaselt. Kahe ekstreemse tüübi vahel paikneb nende

hübriid, sunnitud isereguleerimine, mis võimaldab tööstusharul ennast ise reguleerida koos sekkumise pädevusega, kui regulatsioonid muutuvad ebapiisavaks. (*Ibid.*, 157 – 158)

Koosloome mehhanismi puhul on avaliku teenuse pakkumisel otsustajateks nii klient kui ka valitsusasutus ning seda ka teenuse elluviimise protsessis (Alford, O’Flynn 2012, 176). Koosloome puhul väärtuspõhise teenuse pakkumisel arendavad ja täiendavad klient ja organisatsioon teineteist avalike teenuste paremaks pakkumiseks kliendi vajadustest lähtuvalt (*Ibid.*, 180). Klientide aktiivne osalemine avalike teenuste loomisel ja arendamisel on äärmiselt oluline demokraatia väljendamiseks, sest klientide ja kogukondade osalemine avalike teenuste väljatöötamisel aitab muuta otsuste tegemise protsessi kliendikeskseks (Petukiené 2010, 138).

Kaasaegses võrgustikeühiskonnas seisavad valitsusasutus, ettevõtjad ja kodanikuühiskond silmitsi keeruliste ühiskondlike probleemidega, millega tegelemata jätmine võib põhjustada püsivaid puudujääke poliitika kujundamisel ja ka avalike teenuste pakkumisel (Klijn, Koppenjan 2016, 3). Valitsusasutus, ettevõtted ja kodanikuühiskond ei suuda sageli neid probleeme ise lahendada, sest neil puuduvad ressursid või võimalused. Küsimuste keerukus ja osapoolte vastastikune sõltuvus toovad kaasa osapoolte intensiivse suhtlemise, poliitika või avalike teenustega seotud probleemide lahendamise valdkonnas tegutsevate osapoolte vahel (Marin, Mayntz 1991; Thompson 1991; Marsh, Rhodes 1992; Kickert 1997 viidatud Klijn, Koppenjan 2016, 5). Valitsemissektori võrgustike tugevus võrreldes teiste valitsemisvormidega, nagu hierarhia ja turg, seisneb selles, et nende vormi ja koosseisu saab kohandada viisil, mis sobiks konkreetse eesmärgi ja sündmusega (Sørensen 2014, 6). Võrgustikud on vähem valitsusasutuse kontrollile ja mõjule allutatud ning hõlmavad rohkem osapooli kui üks ühele suhted seda teevad (Alford, O’Flynn 2012, 195). Võrgustike puhul kuuluvad nii otsustajate kui ka elluviijate rolli kas valitsusasutus, mitu eraettevõtet, mitu mittetulundusühingut või mitu teist valitsusasutust, kui ka ainult valitsusasutused (*Ibid.*, 195).

1.2 Avaliku ja erasektori koostöö väljakutsed

Avalike teenuste pakkumisel koostöös erasektoriga peavad valitsusasutused väga selgelt teadma, keda kaasata, millist teenust soovitakse erasektori kaasamisega pakkuda ning hilisema järelevalve käigus hindama, kas teenuse pakkumine oli ka eesmärgipärane ehk valitsusasutus

peab olema n-ö tark ostja (Kettl 1993 viidatud Greve 2008, 6). Lepingute sõlmimine avalike teenuste pakkumiseks erasektoriga on strateegiline tööriist, saavutamaks paremaid ja odavamaid tooteid või teenuseid (*Ibid.*, 6).

Alljärgnevalt keskendutakse avaliku ja erasektori koostöö väljakutsetele, lepingute haldamise, teenuse kvaliteedi ja rahastamise perspektiivist, esindusteooriast ja tehingukulude teoreetilisest raamistikust tulenevalt.

1.2.1 Esindusteooria

Avaliku sektori riigihangete korraldamist ja ka avalike teenuste delegeerimist on võimalik analüüsida esindusteooria (ingl *agency theory*) perspektiivist lähtuvalt, kus valitsusasutus kui teenust osutav avaliku sektori osapool (printsipaal) delegeerib teatavaid kohustusi erasektorile (agendile), kes on lepinguliselt kohustatud esindama avaliku sektori huve, saades selle eest lepingus sätestatud tasu (Eggertson 1990 viidatud Raudla 2007, 209). Esindusteooria peamiseks eelduseks on, et koostöö korraldamise protsessis on printsipaalil raskendatud kontrollida agendi omakasupüüdlikku käitumist (Ross, 1973; Eisenhardt 1989; Gomez-Mejia 2005; Brown 2006; Nyman 2005 viidatud Amagoh 2009, 7). Lisaks erinevad üksteisest printsipaali ja agendi eesmärgid ning olukord, kus agent omab enda võimekusest paremat ülevaadet, viitab printsipaali ja agendi vahelises suhtes informatsiooni asümmeetriale (Gomez-Mejia 2005; Brown 2006; Nyman 2005 viidatud Amagoh 2009, 7; Eisenhardt 1989). Informatsiooni asümmeetria võib põhjustada omakorda moraalse ohu probleemi, kus agent järgib oma isiklike eesmärke kokkulepitute asemel (McAfee, McMillan 1988 viidatud Raudla 2007, 209). Printsipaali ja agendi eelistuste erinevades või kui agendil on selge informatsiooni eelis, suureneb tõenäosus, kus agent oma kohustustest kõrvale hiilib. (Waterman, Meier 1998, 175) Eeldades, et printsipaalide puhul on tegemist ratsionaalse kasumlikkuse maksimeerijatega, peavad nad oma eelistuste elluviimiseks tegema kulutusi agendi üle järelevalve teostamiseks (Waterman, Meier 1998, 175).

Informatsiooni asümmeetria ja eesmärkide konflikt ilmneb nii poliitikute ja bürokraatide, ministriumide ja ametite, ametite juhtide ja ametnike kui ka ametiasutuste ja lepinguliste töövõtjate omavahelistes suhetes (Page 2013, 586). Selged ja mõistetavad juhised võivad vähendada informatsiooni asümmeetriat (Lowi 1979; Mazmanian, Sabatier 1983 viidatud Page 2013, 586), kuid ei soodusta ühiste eesmärkide teket (Clark, Wilson 1961; Matland, 1995

viidatud Page 2013, 586). Poliitika elluviija aruandekohustus mitme juhi (printsipaali) ees ning erinevad poliitilised juhised võivad viia edasiste konfliktideni. Lahkhelid võivad tekkida poliitika väljatöötaja (printsipaali) ja elluviija (agendi) eesmärkide ja informatsiooniallikate vahel, sõltumata sellest, kui hea on rakendatud järelevalve või kui hästi on korraldatud motivatsioonimehhanismid. (Bertelli, Lynn 2004 viidatud Page 2013, 586; Waterman, Meier 1998, 178) Lihtne printsipaal-agendi suhe, üks printsipaal üks agent on küll mugav agendi üle järelevalve teostamisel, kuid paraku on selline üks tellija üks pakkuja suhe ebarealistlik (Moe 1987, 482 viidatud Waterman, Meier 1998, 178). Nii poliitikud poliitika kujundajatena, ministriumid poliitika väljatöötajatena ning ministriumide allasutused poliitika elluviijatena konkureerivad kõik omavahel, mõjutamaks agenti oma tegevustes, kes omakorda on sunnitud tegema kompromisse, eelistades üht printsipaali ideed ja vajadust teisele, asetades valitsuseametnikud teineteise vastu kui konkurente. Mitmikprintsipaali olemasolu näitab, et mitte kõik printsipaalide eesmärgid ei realiseeru (Waterman, Meier 1998, 178).

Lepingute sõlmimine erasektoriga avalike teenuste pakkumiseks töötab paremini lihtsamate ja tehnilisemate teenuste puhul, kus tulemused on mõõdetavad ja turul eksisteerib konkurents (Lane 2000 viidatud Lember 2005, 3). Keerulised avalikud teenused, nagu hoolekandeteenus ja haridusvaldkonda kuuluvad teenused hõlmavad suures koguses kvaliteedikriteeriume, mida on raske määratleda ja mõõta (Lember 2009, 19). Tekkivaid probleeme on võimalik ületada, kui kasutada partnerlust teenuse pakkumisel või pakkuda teenust majasiseselt (Lember 2009, 19). Majasisene teenusepakkumine ei kõrvalda aga raskuseid järelevalve tagamisel teenuse kvaliteedi üle. Majasisese teenuse pakkumine võimaldab juhtidel kasutada teisi, pigem mitteametlikke juhtimisvõtteid töötaja käitumise suunamiseks. (Brown, Potoski 2005, 330)

Avaliku ja erasektori vahel sõlmitud lepingulistes suhetes on mõningate teenuste puhul keeruline tuvastada ja määratleda teenuse kvaliteediomadusi, millest tulenevalt võib koostöö erasektoriga halvendada avalike teenuste osutamist nii haldus kui ka poliitilise vastutuse osas (Hart *et al.* 1997, 1129; Moe 1992; Shichor 1998; Johnston, Romzek 1999 viidatud Lember 2004, 426). Teenuse kvaliteedimõõdikute kehtestamata jätmise tagajärjel on raske kontrollida, kas valitud teenusepakkuja ikka täidab lepingus kehtestatud kvaliteedinõudeid või mitte. (Hart *et al.* 1997, 1129) Teenuse mõõdetavus viitab valitsusasutuse pädevusele hinnata teenusepakkuja võimekust, teostada järelevalvet teenuse osutamise üle (Brown, Potoski 2005, 330). Esindusteooria kohaselt

saab printsipaal agendi tegevust kontrollida ning järelevalvet teostada sõlmides kas tegevus- või tulemuspõhiseid lepinguid (Eisenhardt 1989, 60).

Tegevuspõhise lepingu üheks olulisemaks komponendiks on kokkulepitud ja kindlaksmääratud ülesanded printsipaali ja agendi vahel, mis vähendavad agendi võimalusi omakasupüüdlilikult käituda (Eisenhardt 1989, 60; Finkle 2005, Brown 2006, Khalil 2007 viidatud Amagoh 2009, 8). Teisalt võib tegevuspõhine leping vähendada agendi motivatsiooni käituda lepingus kokkulepitud tingimuste kohaselt, tuues printsipaalile kaasa täiendavaid kulutusi agendi tegevuse kontrollimiseks (Eisenhardt 1989, 60). Pikaajaliste lepinguliste suhetega väheneb informatsiooni asümmeetria, sest printsipaalil on lihtsam agendi kohta informatsiooni koguda (Amagoh 2009, 8). Lisaks saavad printsipaalid teostada järelevalvet oma agentide üle, kohaldades sanktsioone või vastupidi neid ergutades, suunates agente tagasi soovitud teele (Waterman, Wood 1993; Mitnick 1980 viidatud *Ibid.*, 177).

Tulemuspõhine leping koondab agendi ja printsipaali eelistusi, kuid tulemuste mittesaavutamise risk lasub siiski agendil (Eisenhardt 1989, 61). Tulemuste mittesaavutamise risk võib suurened, sest muutuda võivad nii valitsuse poliitika, majanduslik keskkond, kui ka konkurentide tegevused, mis võivad tulemustes põhjustada kontrollimatuid muutusi (*Ibid.*, 61). Teisisõnu on printsipaali ja agendi suhetesse sisse kodeeritud kontrolli kaotamise paratamatus (Waterman, Meier 1998, 176). Piiratud kognitiivsete võimete puudumise tõttu sündmuste prognoosimiseks ning informatsiooni töötlemiseks ei ole inimesed alati võimelised ratsionaalselt tegutsema (Bech, Pedersen 2005, 7; Jobin 2011, 446). Käitumuslikult on tegemist piiratud ratsionaalsusega, kus inimene käitub ettekavatsetult ratsionaalselt, kuid siiski piiratud, millest tulenevalt on võimatu sõlmida lepinguid, mis sisaldavad kõikvõimalikke keskkonnamuutustest tulenevaid ja partnerite tegevust reguleerivaid tingimusi (Simon 1997 viidatud Bech, Pedersen 2005, 7; Jobin 2011, 446). Piiratud ratsionaalsuse ja informatsiooni kuludest tulenevalt on avaliku huvi kasumlikkusest lähtudes tulemusi raskem mõõta ja prognoosida (Waterman, Meier 1998, 176). Eelduste muutumine tähendab seda, et oma olemuselt on lepingud ebatäiuslikud ning lepinguid tuleb analüüsida enne nende sõlmimist ja ka pärast lepingu lõppemist (Bech, Pedersen 2005, 7). Mittetäielike lepingute sõlmimisel võivad sageli suurened tehingukulud, sest lepingu osapooled on sunnitud järgima teineteise võimekusi ning looma mehhanisme kokkulepete jõustamiseks (Bech, Pedersen 2005, 7; Jobin 2011, 446).

Avaliku ja erasektori vahelise koostöö lepinguliste suhete reguleerimisel peavad valitsusasutused võimalike probleemide leevendamiseks arendama ennekõike asutusesisest suutlikkust lepingulisi suhteid hallata (Kettl 1993, 80 viidatud Lember, Kriz 2010, 243; Brown, Potoski 2003). Lepingujärgne avaliku teenuse pakkumine erasektori poolt hõlmab endas riske, nagu eriteadmiste kadumine peale lepingute sõlmimist töövõtjatega, mis võib aga viia lepingujärgse järelevalve suutlikkuse vähenemiseni. Valitsusasutused saavad riske vähendada, võttes vastu ja täites kehtestatud järelevalvereglementi ning kontrollides teenusepakkuja tegevust lepingu täitmisel (Amirkhanyan *et al.* 2007, 8).

Printsipaali ja agendi vaheliste informatsiooni asümmeetria ja eesmärkide konflikti vältimiseks saavad printsipaalid oma eesmärkide saavutamiseks ja agentide üle järelevalve teostamiseks kehtestada erinevaid kontrollimehhanisme (Bendor *et al.* 1985 ja 1987; McCubbins *et al.* 1989 viidatud Waterman, Meier 1998, 176–178). Mõningaid järelevalvestrateegiaid nagu kodanike kaebuste jälgimine, kodanike rahulolu-uuringute läbiviimine, teenusepakkuja võimekuse analüüs ning teenusepakkuja tegevuse auditeerimine sobivad paremini lepingutega seotud erinevate riskide käsitlemiseks, mida valitsusasutus saab ja võib lepingust tulenevate riskide leevendamiseks kasutada (Brown, Potoski 2003, 278).

Teenusepakkuja tegevusele hinnangu andmiseks on võimalik läbi viia rahulolu-uuringuid pakutava teenuse kvaliteedi kohta, kogudes teenuse kohta süsteemsemat ja vähem sõltumatut tagasisidet. Ühelt poolt annavad rahulolu-uuringud vahetut tagasisidet teenuse olemuse ja kvaliteedi kohta, kuid teisalt on uuringutulemuste analüüsimine ressursi mahukas, eriti just teenindusvaldkonna teenuste pakkumisel. (Brown, Potoski 2003, 279)

Valitsusasutusel on võimalik otseselt keskenduda teenusepakkujate tegevusele, analüüsides nende võimekust teenust pakkuda (Brown, Potoski 2003, 278; Williamson 1985 viidatud Jobin 2011, 446). Analüüsi läbiviimine on tõhus ja annab tulemusi, kui teenus on lihtsasti mõõdetav ning sõlmitud leping on konkreetne eeldatavate väljundmõõdikute ja tulemite osas. Nagu rahulolu-uuringute analüüsimine, eeldab ka teenusepakkujate tegevuse analüüs valitsusasutuselt kompetentset personali andmete kogumiseks ja analüüsimiseks. Tulemusinfo edastamise kohustus koormab aga teenusepakkujat, mis omakorda võib suurendada teenuse maksumust tarbijale. (Brown, Potoski 2003, 279)

Kulukaim, kuid vähem ekspertteadmisi nõudev mehhanism järelevalve teostamiseks teenusepakkuja tegevuse üle on auditi läbiviimine ja korraldamine. Nagu ka lepingutingimuste täitmise üle järelevalve teostamine regulatiivsel tasandil võib valitsusasutuse personal korraldada auditeid teenusepakkuja juures kohapeal, saades otsest teavet teenuse kvaliteedi, teenusepakkuja püüdlikkuse ja kodanike rahulolu kohta. Nimetatud järelevalvega tegelevad valitsusasutused valikuliselt, kuna valitsusasutuse järelevalve mõju teenuse tulemusmõõdiku hindamise osas on komplitseeritum ning kulukas. Kui teenus on lihtsasti mõõdetav, ei ole kulukas järelevalve teostamine vajalik, kuna andmeid on lihtne kätte saada. Raskesti mõõdetava teenuse tulemuslikkuse hindamisel on võimalik kasutada kombineerituna analüüsi andmeid teenusepakkuja tegevuse kohta ning auditi korraldamise võimalust. (Brown, Potoski 2003, 279)

1.2.2 Tehingukulude teooria

Lepingute sõlmimisel peab valitsusasutus tegema tasakaalustatud valikuid, sest ta teeb märkimisväärseid investeeringuid teenusepakkuja valimise, läbirääkimise, vormistamise, järelevalve ja hindamise protsessis. Teatud taseme ületamisel võivad tehingukulud ületada lepingu sõlmimisest saadavat kasu. (Domberger, 1998; Williamson, 1996 viidatud Lember 2004, 427) Tehingukulude teooria võimaldab hinnata lepinguliste suhetega kaasnevat planeerimise, rakendamise ja lepingute üle järelevalve teostamise kulusid võrrelduna teenuse osutamisega seotud kuludega (põhivara kulud, tööjõukulud jms) (Brown, Potoski 2003, 276; Williamson 1981, 1544). Tehingukulude kontseptsioon lähtus algselt eraettevõtete analüüsist, kus ettevõtted püüdsid optimeerida kulutusi ning selgitada välja, kas osta teenust sisse või pakkuda seda ise. Tehingukulude kontseptsiooni on võimalik kohaldada ka valitsusasutuste tegevuste analüüsile lepingute sõlmimisel. (Maakay 2000 viidatud Raudla 2007, 207; Brown, Potoski 2003, 276)

Williamsoni käsitluse kohaselt jagunevad tehingukulud kaheks: *ex-ante*- ja *ex-post*-kuludeks (Williamson 1981, 1544). *Ex-ante*-kulud, nagu lepingu koostamine, läbirääkimine ja selle kaitsmine tekivad koostöö korraldamisel enne lepingu sõlmimist. *Ex-ante*-kulusid jagatakse otsingukuludeks ja lepingute sõlmimise kuludeks, kus otsingukulud sisaldavad potentsiaalsete partnerite tuvastamise ja hindamise kulusid ning lepingulised kulud on seotud partneritevahelise kokkuleppe üle peetavate läbirääkimistega. *Ex-post*-kulude hulka kuuluvad lepingu haldamine ja selle valitsemine, mis tekivad lepingu sõlmides koostöö ajal. (Jobin 2011,446) Sarnaselt *ex-ante*-kuludele jagunevad ka *ex-post*-kulud kaheks. *Ex-post*-kulude hulka kuuluvad järelevalvekuulu,

mis on seotud lepingu järgimisega, et kõik osapooled täidaksid kindlaksmääratud kohustusi ning jõustamiskulu, mis on seotud edaspidiste läbirääkimistega ja sanktsioonide kehtestamisega osapoolele lepingutingimuste mittetäitmisel (North, 1990; Williamson, 1985 viidatud Jobin 2011,446).

Kuigi *ex-ante*- ja *ex-post*-tehingukulud ilmnevad erinevates etappides tehingute protsessis, ei ole nad üksteisest sõltumatud (Bech, Pedersen 2005, 7). Mittetäieliku lepingu puhul võivad *ex-ante*-tehingukulud olla väiksemad, kuid võivad põhjustada suuremaid *ex-post*-tehingukulusid, kui tekib vaidlus, kas lepingut on tegelikult rikutud (Croxson 2000 viidatud Bech, Pedersen 2005, 7). Lepingu koostamise kulud on jällegi seotud selle jõustamise kuludega, sest mida täpsemalt on lepingus kirjeldatud eriolukorrad, seda lihtsam on järelevalve lepingu täitmise üle, mis omakorda hoiab kokku tehingukulusid (Tirole 1999; Williamson 2000 viidatud Bech, Pedersen 2005, 7).

Lepingute sõlmimise ja haldamise perspektiivist lähtuvalt keskendub Williamson kahele laiemale teenuse iseloomuomadusele, milleks on varade spetsiifilisus ja teenuse mõõdetavus (Williamson 1981, 1546; Brown, Potoski 2003, 277). Lepinguliste suhete juhtimiseks ja haldamiseks on oluline mõista varade spetsiifilisust. Varade spetsiifilisus viitab selgelt investeeringute kasutamisele, millises ulatuses saab seda ümber paigutada alternatiivsetele kasutusviisidele ja/või alternatiivsetele kasutajatele, ilma et tema produktiivne väärtus kahaneks. (Williamson 1995, 179) Teenuste osutamiseks, mis nõuavad spetsiifilisi investeeringuid ning mida on raske muudeks eesmärkideks kohandada, leidub vähe pakkujaid. Probleem süveneb, kui teenuse ainukeseks ostjaks on valitsusasutus. Sellistel juhtudel, kui teenusepakkujad on teinud spetsiifilisi investeeringuid, omandades vajalikke ressursse, ei saa nad oma teenust hiljem väljapoole valitsusasutust pakkuda. Spetsiifiliste investeeringute hulka kuulub spetsiaalne asukoht teenuse pakkumiseks, mille liigutamise eelduseks on suured kulud; spetsiifilised oskused ja teadmised, mida ei ole võimalik kasutada muuks otstarbeks; spetsiifiliste töövahendite üheotstarbeline kasutamine ning teenuse piiratud ajaline kättesaadavus. Turu monopoliseerituse vältimiseks saavad valitsusasutused kõrgeid spetsiifilisi investeeringuid nõudvatest teenuste ostmisest loobuda ja pakkuda teenuseid ise majasiseselt. (Brown, Potoski 2005, 329)

Varade kõrge spetsiifilisus ja teenuse raskestimõõdetavus, mida käsitleb alapeatükk 1.2.1 võivad tõsiselt raskendada lepingute täpsustamist, täitmist ja järelevalvet, mis omakorda suurendab

tehingukulused. Et sõlmitavad lepingud ei ebaõnnestuks ja tehingukulud püsiks võimalikult madalal, ei ole otstarbekas sõlmida lepinguid monopoolse teenuse ostmiseks ning vajalik on suurendada valitsusasutuse lepingute haldamise võimekust. (Brown, Potoski 2005, 330) Seaduste tasanditel kehtestatavad reeglid ja sanktsioonid osapoolte käitumise suunamiseks vähendavad samuti tehingukuluseid ning lihtsustavad lepingute täitmist (Raudla 2007, 207).

1.2.3 Riikliku järelevalve funktsioon ja erasektori kaasamine

Avaliku teenuse tähendust defineerivad nii Praxis (2009) kui ka Lember *et al.* (2011), kui avalikkusele osutatavat teenust, kaupa või hüve, mida pakub avalik sektor ning mis on suunatud kas konkreetsele sihtgrupile või kõigile (Praxis 2009, 11; Lember *et al.* 2011, 9). Avalike teenuste pakkumist iseloomustab lähtumine poliitilistest eesmärkidest, elanikkonnale hüvede ja teenuste osutamine ning ressursside ümberjaotamine, et teenused oleksid kättesaadavad ka neile, kes ei ole võimelised selle eest maksma (Spicker 2009, 970).

Avalike ülesannete valdkonnad, mille puhul on tegemist riigi tuumikfunktsioonidega, kuuluvad riigi ainupädevuse ja jõumonoopoli alla (Parrest 2009, 45; Liiv 2013, 10). Riigi põhifunktsioonide hulka kuuluvad isikute põhiõiguste ja põhivabaduste kaitse ning tegevused, mis on seotud põhiõiguste kaitsega (PricewaterhouseCoopers 2016, 16; Liiv 2013, 13; Joamets 2003, 159). Kui riigivõim tagab seadusest tulenevate kohustustena igapäevaste õiguste ja vabaduste kaitse, siis seadusandliku võimu kohustus on luua õiguste ja vabaduste kaitseks regulatsioonid, mida täidesaatev võim seadusandliku järelevalve raames nende täitmiseks teostab ning kus kohtuvõim täidesaateva võimu regulatsioonide täitmise üle järelevalvet teeb. Riikliku järelevalve teostamine kuulub üheselt mõistetavalt täidesaateva võimu ülesannete hulka, kontrollides seadusandja kehtestatud reeglite kinnipidamist. (Joamets 2003, 159)

Kuigi avalike ülesannete täitmine kuulub riigi tuumikfunktsioonide hulka, viiakse paljusid avalikke ülesandeid ellu kaudse riigihalduse kaudu, kus riik ei täida ise haldusülesandeid oma ametite kaudu, vaid delegeerib avalike ülesannete täitmise eraõiguslikele isikutele, seal hulgas ka riikliku järelevalve toimingute suunamine erasektorile (Liiv 2013, 13). Otsused erasektori kaasamiseks avalike teenuste pakkumiseks on enamjaolt poliitilised, kuid selliste otsuste tegemisel ei saa tähelepanuta jätta põhiseaduslikku mõõdet. Ühelt poolt saab küsida, kas teenuste pakkumise kohustuse üleandmine tuleneb põhiseadusest, st kas kohustuse üleandmine põhineb

subsidiaarsuspõhimõttel või riiklike vahendite tõhusal kasutamisel või on pigem küsimus põhiseaduses sätestatud piirides, kuidas ja millistel tingimustel võib avaliku teenuse pakkumist anda üle erasektorile. (Parrest 2009, 45) Oluline on mõista, et avalike ülesannete täitmise suunamisel erasektorile ei tohi väheneda isikute õiguste ega avalike huvide kaitstus, kelle huvides ülesandeid täidetakse (Lang 2010, 63). Hoolimata sellest, et avalike ülesannete täitmine on suunatud erasektorile, jäävad need siiski põhiolemuselt avalikeks ülesanneteks, sest avalike ülesannete täitmine lasub siiski avaliku halduse institutsioonidel (*Ibid.*, 64). Eelnimetatud toetab ka peatükis 1 avaliku ja erasektori rollide jaotuse käsitlus, viidates tüüpsele avaliku ja erasektori partnerlusele, mille kohaselt osutab avalikku teenust erasektor, seda eeldusel, et valitsusasutusel säilib täielik otsustaja roll teenuse olemuse üle ning erasektori osapool tagab ainult teenuse pakkumise (Alford ja O’Flynn 2012, 17).

Avalikud ülesanded, mis sisaldavad endas riigi põhiülesannete tunnuseid, ei tähenda automaatselt, et nimetatud teenuste pakkumisel ei tohiks kaasata erasektorit. Riigi ülesanded, mille puhul on tegemist riigi tuumikfunktsioonidega ning mis tagavad põhiseaduslikke õigusi ja vabadusi ei ole võimalik erasektorile suunata (Parrest 2009, 45; PricewaterhouseCoopers 2016, 17). Küll aga sedastab Joamets (2003), et seaduse kohaselt väljastatud haldusakti, halduslepingu või tsiviilõiguslepingu kohaselt eraõiguslikule juriidilisele või füüsilisele isikule võib riikliku järelevalve ülesandeid volitada (Joamets 2003, 163).

Igasugune koostöö osapoolte vahel eeldab lepingulist suhet, koos kindlaksmääratud kohustuste ja õigustega. Lepingute sõlmimise ja haldamise perspektiivist lähtuvalt on vajalik mõista ja keskenduda kahele laiemale teenuse iseloomuomadusele, milleks on varade spetsiifilisus ja teenuse mõõdetavus (Williamson 1981, 1546; Brown, Potoski 2003, 277). Teoreetilise raamistiku peatükist 1.1 tulenevalt on partnerluse puhul tegemist koostöömehhanismiga, mida kasutatakse pigem valdkondade vahelise õppimise edasi arendamiseks, parandamaks poliitikate, strateegiate ja otsuste kvaliteeti (Entwistle 2014, 5). Partnerlust saab kasutada teenuste pakkumiseks, mida on lihtne mõõta ning on pigem tehnilisemad ja minimaalsete vajalike kvaliteedikriteeriumitega sisustatud (Lane 2000 viidatud Lember 2005, 3). Riikliku järelevalve funktsiooni puhul on tegemist täidesaatva võimu ülesandega, hõlmates hulga kvaliteedikriteeriume isikute õiguste ja avalike huvide kaitseks, mis välistab partnerluse mehhanismi riikliku järelevalve funktsiooni, kas siis osalisel või täielikul üleandmisel

erasektorile. Vabatahtlikkust mõistetakse kui kodanikuühendustes ja ühiskondlikus elus osalemise vormi. (Alford ja O’Flynn 2012, 139). Vabatahtlikkuse mehhanism, reguleerimaks avaliku ja erasektori koostööd riikliku järelevalve perspektiivist oleks justkui ideoloogiliselt sobilik. Riikliku järelevalve funktsiooni osutamisel erasektori poolt on selle teenuse puhul tegemist spetsiifilisi investeeringuid nõudva teenusega eriteadmiste mõistes, mida on käsitletud peatükis 1.2.2 (Brown, Potoski 2005, 329). Olukorras, kus teenusepakkuja peab tegema veel investeeringuid teenuse pakkumiseks vabatahtlikuse korras teenusepakkujaid ei leidu (Williamson 1995, 179). Koosloome puhul on tegemist kliendikeskse lähenemisega, kus nii valitsusasutus, kui ka teenusetarbija koos otsustavad millist teenust ning kuidas pakkuda (Alford, O’Flynn 2012, 176). Avaliku teenuse pakkumisel riiklikku järelevalve funktsiooni perspektiivist tulenevalt võivad koosloome puhul erineda valitsusasutuse ja teenusetarbija eesmärgid teenusest ja selle pakkumise korraldamisest. Eesmärkide konfliktist tulenevalt ei pruugita suuta kokku leppida teenuse olemuses ja protsessides, tekitades võimaliku informatsiooni asümmeetria osapoolte vahel, põhjustades moraalse ohu probleemi, kus teenuse tarbija järgib oma isiklike eesmärgi, arvestamata ühiskonna heaolu teenuse tagamisel. (McAfee, McMillan 1988 viidatud Raudla 2007, 209) Koostöövõrgustikud on vähem valitsusasutuse kontrollile ja mõjule allutatud, hõlmates rohkem osapooli kui üks ühele suhted seda teevad, mis muudab valitsusasutuse poolse järelevalve teostamise ja haldamise võrgustike üle ressursi mahukaks (Alford, O’Flynn 2012, 195).

Alford ja O’Flynn (2012) taksonoomia võimaldab korraldada erasektori kaasamist riikliku järelevalve toimingutesse, kas allhanke korras lepingulise delegeerimise või siis regulatsioonide põhised (Alford, O’Flynn 2012, 23–24). Nii lepinguline delegeerimine kui ka regulatsioonidel põhinev koostöömehhanism hõlmab endas erinevaid väljakutseid. Teooria peatükk 1.1 sedastab lepingulist delegeerimist, kui avaliku teenuse või avaliku funktsiooni elluviimise üleandmist valitsusasutuselt erasektorile (Lember *et al.* 2011, 10). Teooria peatükk 1.1 toob välja, et lepinguline delegeerimine on sobivaim lahendus, kui erasektori teenusepakkuja pakub teenust sama kvaliteediga kui avalik sektor, kusjuures erasektori teenuse pakkumise eelduseks on konkurentsivõimelise turu olemasolu ja avaliku sektori võimalus lepingupartnerit vajadusel vahetada (Lember *et al.* 2011, 9–11; Alford, O’Flynn 2012, 122; Praxis 2014, 15). Küll aga eeldab lepinguline delegeerimine väga selgete eesmärkide ja kehtestatud mõõdikutega lepinguid, milleks sobivad tegevuspõhised lepingud. Nagu alapeatükk 1.2.1 ka välja toob, on tegevuspõhise

lepingu üheks olulisemaks komponendiks kokkulepitud ja kindlaksmääratud ülesanded printsipaali ja agendi vahel, mis omakorda vähendavad agendi võimalusi omakasupüüdliselt käituda (Eisenhardt 1989, 60; Finkle 2005, Brown 2006, Khalil 2007 viidatud Amagoh 2009, 8). Lepingulise delegerimise puhul võib mittetäieliku lepingu sõlmimisel olla *ex-ante*-tehingukulud väiksemad, kuid võivad põhjustada suuremaid *ex-post*-tehingukulusid, kui tekib vaidlus, kas lepingut on tegelikult rikutud või mitte (Croxson 2000 viidatud Bech, Pedersen 2005, 7). Lepingulist delegerimist riikliku järelevalve funktsiooni üleandmisel erasektorile, kas täielikult või osaliselt saab rakendada, sõlmides erasektoriga halduslepinguid teenuse pakkumiseks, milles valitsusasutus määrab selged nõuded teenuse pakkuja ja teenuse kvaliteedile. Teooriast tulenevalt võib halduslepingute sõlmimisel väheneda aga teenusepakkuja motivatsioon käituda lepingus kokkulepitud tingimuste kohaselt, suurendades omakorda valitsusasutuse kulutusi teenusepakkuja üle järelevalve teostamisel (Eisenhardt 1989, 60). Teoreetilise raamistiku peatükk 1.2.2 toob välja, et peale teenuse delegerimist erasektorile võib ohukohaks osutuda eriteadmiste kadumine valitsusasutusest, mis võib aga viia lepingujärgse järelevalve suutlikkuse vähenemiseni, eeldades valitsusasutusest tõhusaid järelevalve mehhanisme (Amirkhanyan *et al.* 2007, 7).

Võimalike järelevalve mehhanismidena, mida on käsitletud teoreetilise raamistiku alapeatükis 1.2.1, on võimalik kasutada nii teenuse tarbijate tagasisidestamise võimalust kui ka rahulolu-uuringute läbiviimist (Brown, Potoski 2003, 279). Vahetu tagasisidestamine on parim indikaator teenuse kvaliteedi tagamiseks. Kaebuste menetlemine eeldab süsteemset lähenemist, mis aitab kokku hoida aja- ja inimressurssi. Ühelt poolt annavad rahulolu-uuringud vahetut tagasisidet teenuse olemuse ja kvaliteedi kohta, kuid teisalt on uuringu tulemuste analüüsimine jällegi ressursikulukas, kuid aitab koguda teenuse kohta süsteemsemat ja vahetumat tagasisidet. Nii kaebuste kui ka rahulolu-uuringute formaadi juurutamine võib olla finantsiliselt kulukas, kuid järjepidev ja süsteemne rakendamine võib vähendada jällegi hilisemaid järelevalvekulusid valitsusasutusele. (*Ibid.*, 279) Optimeerimaks aga ressurside kasutamist on otstarbekas valitsusasutusel korraldada koostööd avaliku ja erasektori vahel regulatsioonide põhised, sest seaduste tasanditel kehtestatavad reeglid ja sanktsioonid vähendavad osapoolte käitumise suunamiseks tehingukulusid ning lihtsustavad lepingute täitmist (Raudla 2007, 207) lepingulise delegerimise asemel.

Riikliku järelevalve funktsiooni täielikul või osalisel suunamisel erasektorile, kasutades lepingulist delegerimise, kui ka regulatsioonidel põhinevat koostöömehhanismi, muutub erasektor aruandluskohtlaseks nii valitsusasutuse, kui ka samal ajal teenuse tarbija ees. Tekkiv olukord viitab esindusteooriast tulenevalt mitmikprintsipaali väljakutsele, mis tähendab, et kõikide printsipaalide eesmärgid ei pruugi realiseeruda, vaid hoopiski võib langeda pakutava teenuse kvaliteet või ei täideta seadusandluses kehtestatud nõudeid (Waterman, Meier 1998, 178). Olukorra ennetamiseks ja vältimiseks peavad kehtestatavad juhised nii lepingutes, kui ka seadusandluses olema selged ja mõistetavad, mis vähendavad omakorda informatsiooni asümmeetriat osapoolte vahel ning mitmikprintsipaalidest tulenevaid väljakutseid, mida käsitleb teooria alapeatükk 1.2.1 (Lowi 1979; Mazmanian, Sabatier 1983 viidatud Page 2013, 586).

2. AVALIKU JA ERASEKTORI KOOSTÖÖMEHCHANISMID RIIKLIKU JÄRELEVALVE TEOSTAMISEL PÄÄSTEAMETIS

2.1. Metoodika kirjeldus

Käesoleva magistritöö empiirilise analüüsi fookuses on tuleohutuma keskkonna saavutamiseks Päästeameti ohutusjärelvalve tuleohutuskontrolli teenuse osalistesse tegevustesse erasektori kaasamise protsess. Päästeameti alustati erasektori kaasamise protsessi analüüsima 2013. aastal ning analüüside tulemusena formuleerus 2017. aasta lõpuks tuleohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus, mis käsitleb ka erasektori kaasamise võimalust ohutusjärelvalve toimingutesse. Tegemist on *ex-ante* eksploratiivse ühe juhtumi uuringuga (Yin 1984, 5).

Magistritöö eesmärgi täitmiseks viidi kahes etapis läbi kvalitatiivne uurimus. Andmete kogumiseks on kasutatud erinevaid meetodeid ja andmeallikaid, nagu dokumendianalüüs ning poolstruktureeritud intervjuud (Patton 2002, 247).

Esimese etapina analüüsiti erasektori kaasamist käsitlevaid riiklikke poliitikaid ja Päästeameti poolt läbiviidud uuringuid avalike teenuste pakkumiseks, kui ka siseturvalisuse valdkonda kitsamalt puudutavaid strateegilisi dokumente ja arengukavasid, sealhulgas tuleohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsust, mõistmaks vajadust kaasata erasektorit riikliku järelvalvet toetavatesse toimingutesse.

Teise etapina kasutati juhtumi analüüsiks andmete kogumise meetodina poolstruktureeritud intervjuud, mis viidi läbi ajavahemikul 12.03 – 04.04.2018. Poolstruktureeritud intervjuud viidi läbi anonüümselt ohutusjärelvalve valdkonna seitsme ametnikuga, kelleks oli Siseministeriumi ametnik kui ohutusjärelvalve poliitika kujundaja, Päästeameti ohutusjärelvalve valdkonna

esindajad kui poliitika elluviijad, päästkeskuste ohutusjärelvalve ametnikud kui otseselt teenuse elluviimise eest vastutavad (vt lisa 1). Poolstruktureeritud intervjuude vorm on asjakohane, kuna intervjuu käigus avanevad intervjuueeritavate enda seisukohad ja arvamused ning lisaks struktureeritud küsimustele võimaldab intervjuu täpsustavaid küsimusi juurde küsida (Flick 2009, 166). Intervjuueeritavate valikul lähtus autor põhimõttest intervjuuerida erinevate tasandite ametnikke, kes on otseselt kokku puutunud erasektori koostööprotsessi ettevalmistamisega, seda nii Siseministeeriumi kui Päästeameti tasandil. Tulenevalt aga protsessi kaasatud ametnike vähesusest, kasutati kõikide oluliste intervjuueeritavate valimiseks lumepallimeetodit, küsides intervjuueeritavalt, keda tema järgmise intervjuueeritavana soovitab (Noy 2008, 330).

Intervjuude teemad ja küsimused on esitatud lisa 2. Intervjuueeritavate vaated ja mõtted on empiirilises osas välja toodud anonüümselt. Intervjuueeritavate tsitaatide kasutamisel on kasutatud kodeeringut, omistades intervjuueeritavatele poliitika kujundamise tasandil akronüümi PK1, poliitika elluviimise tasandil PE1 ja PE2 ning teenuse elluviimise eest vastutavate tasandil TE1, TE2, TE3 ja TE4.

Siinse uuringu analüüsi võib mõjutada asjaolu, et erasektoriga koostöö väljatöötamise protsessi oli kaasatud piiratud arv ametnikke, kelle seisukohad võivad ekslikult kujundada protsessi olemust ning seeläbi kallutada ka uuringu tulemusi. Lisaks tugineb empiiriline analüüs vaid ühele juhtumile, mistõttu ei ole see üldistatav kõikidele riiklikku järelvalvet teostavatele ametitele Eestis.

2.2. Avalike teenuste pakkumine koostöös erasektoriga. Suundumused Eestis.

Siinses peatükis antakse ülevaade järjest sagedasematest suundumustest Eestis paindlikuma ja avatuma riigi valitsemise suunas, püüdes leida võimalusi läbi erinevate poliitikate, arengukavade ja strateegiatega kaasata erasektorit avalike teenuste pakkumiseks.

Elanikkonna vananemisest ja tööealise elanikkonna vähenemisest põhjustatud järjest suurenevad finantskohustused ning ebaühtlane haldusvõimekus on väljakutsed, millele Eesti sarnaselt teiste OECD riikidega peab oma jätkusuutlikkuse tagamiseks lahendusi leidma (OECD 2011, 13; Rahandusministeerium 2016, 4). Avalike ressursside vähenemise tõttu peab Eesti piiratud inim- ja finantsvahenditega parandama avaliku halduse paindlikkust ja reageerimisvõimet, kaasates avaliku sektori teenuste pakkumiseks kõiki osapooli valitsuse eesmärkide täitmiseks ning uute väljakutsete leidmiseks. Ühtse valitsemise saavutamise algab ühise arusaama väljatöötamisega, hõlmates teatavaid muudatusi seadusandluses, kuid peamiselt nõuab see muutust organisatsioonikultuuris, võimaldades olemasolevate võrgustike tugevdamist ja suunamist. (OECD 2011, 13)

Valitsussektori jätkusuutlikkuse tagamiseks on vajalik analüüsida riigi ülesandeid ja selgitada välja rollid, mida riik peab ise täitma ning mida on võimalik erasektorilt sisse osta või riigi tasandil pakkumata jätta (PricewaterhouseCoopers 2016, 7). Rahandusministeeriumi eestvedamisel koostati „Valitsussektori asutuste ülesannete analüüs”, leidmaks võimalusi säilitada riigi tuumikfunktsioonide kvaliteetne täitmine, sest vajalik on töötajate arvu vähenemisest tulenevalt ümber kujundada avalikke ülesandeid ning nende osutamise protsesse (Rahandusministeerium 2017, 2). Eelnimetatud eesmärkide saavutamiseks keskendub „Valitsussektori asutuste ülesannete analüüs” muuhulgas ka dubleerivate tegevuste vähendamisele ja välistele osapooltele (era ja kolmas sektor) ülesannete üleandmisele (*Ibid.*, 2). Eelnevast tulenevalt suundub Eesti järjest rohkem koostööl põhineva valitsemise suunas. 2012. aastal liitus Eesti avatud valitsemise partnerlusega, mille puhul on tegemist rahvusvahelise algatusega suurendada avaliku võimu teostamise avatust, läbipaistvust ja kodanikukesksust (Riigikantselei 2016). Avatud valitsemise partnerluse tegevuskava sedastab valitsuse kaks peamist tegevust: avalike teenuste arendamine ja poliitika kujundamise avatus ning osapoolte

kaasamine, et tõhustada valitsusasutuste ja valitsusväliste osapoolte koostööd (Riigikantselei 2016, 4–5).

Riiklikud suundumused koostööpõhisele valitsemisele kanduvad edasi ka kitsamatesse valdkondlikesse arengukavadesse ja strateegiatesse. 2016. aastal valminud „Valitsussektori asutuste juriidiliste vormide ja ülesannete analüüsimetoodika” analüüsis Päästeameti näitel võimalikku tuleohutusjärelvalve funktsiooni delegeerimist erasektorile (Rahandusministeerium 2016, 4–5). Analüüsi eesmärgiks oli välja selgitada valitsussektori kui terviku tasemel, kas pakutavate ülesannete jaotus on loogiline ja optimaalne ning kas erinevate valitsemisalade lõikes kasutatakse samu juriidilisi tegevusvorme/tasandeid võrreldava vastutusega ülesannete täitmiseks (PricewaterhouseCoopers 2016, 5). 2015. aastal kehtima hakanud siseturvalisuse arengukava aastateks 2015–2020 näeb tõhusama päästevõimekuse tagamise ühe meetmena ette ohutusjärelvalve valdkonnas senisest enam erasektori kaasamist, seda eelkõige tuleohutusnõuete kontrollimisse (Siseministeerium 2014, 42). Samuti on Päästeameti strateegiast tulenevalt Päästeameti üheks oluliseks tegevussuunaks tuleohutuse valdkonnas partnerluse ja koostöö suurendamine erasektoriga (Päästeamet 2016, 22–40).

2.3. Ülevaade ohutusjärelvalve tuleohutuse kontrolli teenusest ja erasektoriga koostöö hetkeseisust

„Päästeseadusest tulenevalt on päästeasutuse tegevuse eesmärk turvalise elukeskkonna kujundamine ja hoidmine, ohtude ennetamine ning operatiivne ja professionaalne abistamine.” (Päästeseadus §2). „Päästeameti missiooniks on ennetada õnnetusi, päästa elu, vara ja keskkonda ning aastaks 2025 on Eestis vähenenud õnnetuste arv ja kahju Põhjamaade tasemele, kus tulekahjudes hukkunute arv väheneb minimaalselt 12-ni ning hoonetulekahjude arv minimaalselt 1300-ni.” (Päästeamet 2016). Nimetatud tasemeni jõudmiseks ei piisa pelgalt päästemeeskondade kiirest reageerimisest, vaid eesmärkide toetamiseks on vajalik laiapõhjaline ning efektiivne ennetustegevus (PE1).

Päästeamet teostab riiklikku ohutusjärelvalvet, mis jaguneb kolme põhiteenuse vahel: tuleohutuse kontrolli teenus, ehituskontrolli teenus ning tulekahjude menetlemise teenus, millest

riikliku järelevalve teostamise tähenduses suurima põhimahu moodustab tuleohutuse kontrolli teenus (edaspidi TKT). Päästeameti puhul on tegemist seaduse alusel ministeeriumi haldusalas tegutseva ametiga, millel on juhtimisfunktsioon ning ta teostab riiklikku järelevalvet (Vabariigi Valitsuse seadus §70).

TKT puhul on tegemist teenusega, mis hindab ehitiste, nendes toimuva tegevuse ja avaliku ürituse tuleohutusnõuetele vastavust, mille tulemusena kontrollitud objektid vastavad kehtestatud tuleohutusnõuetele. Kehtestatud teenuskaardist tulenevalt on määratud teenuse taseme saavutamiseks vajalik kontrollida tuleohutusnõuete täitmist 4500 ehitises. Teenuse kvaliteedimõõdikutena on kehtestatud tulekahjude ning hukkunute ja vigastatute arv kontrollitud ehitistes. Kontrolli teostatakse ohuprognoozi ja avalduste alusel ning tuleohutusnõuete täitmise tagamiseks kasutatakse haldus – ja väärteomenetlust ning rakendatakse riiklikku sundi. (TKT teenuskaart)

Tulenevalt haldusmenetluse seaduses sätestatust, alustab ametnik haldusakti andmiseks haldusmenetlust ehitise kontrolli läbiviimiseks. „Haldusmenetlus haldusakti andmiseks või haldustoimingu sooritamiseks algab kas taotluse esitamisega haldusorganile, haldusorgani initsiatiivil menetlusosalise teavitamisega või haldusorgani initsiatiivil algatatud haldusmenetluses menetlusosalise suhtes esimese menetlustoimingu sooritamise.” (TKT töökorraldusjuhhis 2017) Valdavalt algab haldusmenetlus ennekoike haldusorgani, s.o Päästeameti initsiatiivil menetlusosalise teavitamisega. Tuleohutuse ülevaatus teostamisel ehitises on ametnikul kohustus täita ka paikvaatluse protokoll, et ehitises toimuvat ning tuvastatud puudused fikseerida. Kui puudusi ei tuvastatud, on võimalik alustatud menetlus lõpetada, fikseerides menetluse lõpetamise märges paikvaatluse protokollis või teavitades järelevalve subjekti haldusmenetluse lõpetamisest kirja teel. (TKT töökorraldusjuhhis 2017)

Kui tuleohutuse ülevaatusel tuvastati rikkumisi, koostatakse järelevalve subjektile koormav haldusakt rikkumiste kõrvaldamiseks. Ettekirjutuse koostamisel rakendatakse järelevalve subjekti ärakuulamise kohustust selgituste andmise ja tuvastatud puuduste kõrvaldamise tähtaegade osas. Tähtaegade möödumisel, kui järelevalve subjekt ei ole teavitanud ametnikku puuduste kõrvaldamisest, on ametnikul kohustus teostada järelkontroll ning kui kontrollil

tuvastatakse jätkuv rikkumine, pööratakse täitmisele ettekirjutuses sätestatud sunniraha nõue. (TKT töökorraldusjuhhis 2017).

Lisaks eelnevale on ohutusjärelvalve ametniku üheks täiendavaks tööülesandeks menetleda enesekontrolli tuleohutusaruandeid. Enesekontrolli tuleohutusaruande esitamise kohustus on kehtestatud tuleohutuse seadusega ehitistele, kus esineb kõrgendatud tulekahjuoht, viibib palju inimesi ja võib tekkida suur varaline kahju (Tuleohutuse seadus §4). Esitatud tuleohutusaruannet töötlev ametnik tuvastab aruande põhjal ehitise tuleohutusala olukorra ning tal puudub kohustus ehitise perioodiliseks kontrolliks, kui aruandluses ei ilmne selleks eraldi vajadust. Aruande menetlemiseks on ametnikul aega 30 päeva, pärast mida on ta kohustatud aruande esitajale andma tagasisidet aruande läbivaatamise tulemuste kohta. Tuleohutusaruande esitamise kohustus lasub ehitise valdajal, mida tuleb esitada Päästeametile kord aastas. (TKT töökorraldusjuhhis 2017)

Kehtiva seadusandluse kohaselt lasub vastutus ehitise tuleohutusnõuete täitmise eest ehitise omanikul, välja arvatud juhul, kui lepinguga ei ole kohustused üle antud ehitise valdajale (Tuleohutuse seadus §3). Juhul kui ehitise omanik või valdaja ise ei suuda hallata tuleohutusnõuete täitmist, on võimalik teenus sisse osta erasektori tuleohutusteenuse pakkujalt. Kehtiva seadusandluse kohaselt ei ole reguleeritud tuleohutusteenuseid pakkuvate ettevõtete kompetents, mis tähendab, et teenuse ostmisel lasub omanikul/valdajal suur risk tarbida ebakvaliteetse teenust, mis võib viia ettekirjutuse koostamise ja sunniraha tasumiseni. Sama kehtib ka enesekontrolli tuleohutusaruande esitamise kohustuse osas, kus sagedased ei ole olukorrad, kui aruannet esitab tuleohutusettevõte.

Lisaks Päästeametile osalevad ehitiste tuleohutusnõuete kontrollimisel ka erasektori tuleohutusettevõtted, kelle on kaasanud ehitise omanikud/valdajad, kuna neil endil puuduvad tuleohutusala teadmised (PE1), kuid eesmärgistatud ja pidev koostöö Päästeameti ja erasektori teenusepakkujate vahel puudub ning ehitiste tuleohutusnõuete kontrollimisel toimub dubleerimine (PE2). Tänapäevane koostöö toimub piirkonniti erinevalt ning on peamiselt välja kujunenud ametnike ja tuleohutusteenust pakkuvate ettevõtete vahel juhtumipõhiselt (PE1). Tuleohutusteenuseid pakkuvad ettevõtted on väljendanud soovi ja tahet teha rohkem ja laiapõhjalisemat koostööd kui ainult tänased Päästeameti poolt korraldatud infopäevad (PE2).

Päästeameti poolt korraldatud koostöökohtumistel töid tuleohutusteenuse pakkujad välja, et koostööd soodustavaks käivitajaks oleks ennekõike vajalik seaduse tasandil sisse viia tuleohutusteenuse pakkumiseks kutse omistamise süsteem ning defineerida tuleohutusteenused (PE2).

2.4. Erasektori kaasamine ohutusjärelvalve tuleohutuse kontrolli teenuse pakkumiseks

Siinses peatükis analüüsitakse Päästeameti ohutusjärelvalve tuleohutuse kontrolli teenuse elluviimist koostöös erasektori tuleohutusteenuste pakkujatega: millised on väljakutsed koostöö korraldamisel ning mida toob kaasa erasektoriga koostöö avaliku teenuse pakkumisel riikliku järelvalve teostamise tähenduses. Peamiselt tuginetakse läbiviidud intervjuudele.

Koostöö korraldamise vajadus

Tuleohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsusest (edaspidi VTK) nähtub, et Eestis on seaduslikult ehitatud ja arvel 600 000 ehitist, millele on kehtestatud ning kehtivad tuleohutusnõuded ehitise elukaare jooksul (Siseministeerium 2017). Sisekaitseakadeemia poolt 2012. aastal välja töötatud „Riskihindamise meetodika riskipõhise riikliku tuleohutusjärelvalve ” juhendi kohaselt selekteeritakse objektid, mille tuleohutusele pööratakse kokkulepitud ajavahemikul senisest suuremat tähelepanu. Meetodikast tulenevalt keskendub Päästeamet riskipõhises järelvalves ennekõike suurte rahvahulkadega kogunemishoonetele. (Sisekaitseakadeemia 2012; Siseministeerium 2017) Avalikud ühiskondlikud hooned moodustavad ca 12,5% ehtisregistris arvel olevatest ehitistest, milledele kehtivad tuleohutusnõuded ning milledele on erinevatel ajahetkedel ehitamisest kuni kasutamiseni vajalik Päästeameti sekkumine riikliku järelvalve raames (Siseministeerium 2017). Sisekaitseakadeemia (2012) koostatud riskihindamise meetodika kohaselt peaks Päästeamet korraliselt kord kahe aasta jooksul kontrollima 15 600 ehitist, teostades järelvalvet ca 8000 objektil aastas. 2017. aastal teostati ülevaatusi 3222 objektil. (Siseministeerium 2017) Päästeameti ohutusjärelvalve valdkonnas töötas 2017. aastal 104 inimest, kellest 55 pakuvad tuleohutuse kontrolli teenust üle Eesti (Päästeamet 2018). Arvestades eeltoodut, ei võimalda

olemasolev ressurss teostada ehitiste tuleohutuse ülevaatusi eeldatavas mahus. (Siseministeerium 2017). Järjepidev IT arenduste võimekuse suurendamine ja menetlusprotsesside lihvimine ei võimalda saada olulist kokkuhoidu tööprotsesside arvelt. Vajalik on vaadelda tuleohutusvaldkonda tervikuna ja tekitada senisest suurem sünergia riikliku ohutusjärelvalve ja tuleohutuse valdkonnas tegutsevate tuleohutusettevõtete vahel. Koostöö tuleohutusettevõtetega võimaldab vähendada dubleerivaid tegevusi tuleohutusnõuete täidetuse tagamiseks kontrollitavates ehitistes (PE2) ning vabastada ametniku tööaega suunates seda riskipõhisemate objektide kontrollimisse (PE1).

Tingimuste loomine erasektori kaasamiseks

VTK-st tulenevalt kehtestatakse seadusandlikul tasandil ehitiste loetelu, mille omanikel on kohustus tellida tuleohutuse ülevaatus kord kolme aasta jooksul erasektori tuleohutusteenuse pakkujalt. Kui teenuse tarbija tuleohutusnõuet kokkulepitud ajaks ei täida, teavitab teenusepakkuja sellest Päästeametit, kes rakendab eesmärgi saavutamiseks riiklikku sundi. Enne, kui tuleohutusteenuse pakkuja hakkab oma teenuseid pakkuma, peab ta aga tõendama oma kvalifikatsiooni ja pädevusnõudeid (TE2). Samuti on vajalik kehtestada seadusandlikul tasandil tuleohutusteenuste loetelu ning luua standard tuleohutuse ülevaatus teenuse pakkumiseks (PE2).

Intervjuueritavad tõid välja, et pädevusnõuded erasektori tuleohutusteenuse pakkuja osas on täidetud, kui teenusepakkuja omab kutset kutseseaduse tähenduses, st kas tuleohutusspetsialist tase 5 või tuleohutusekspert tase 6. Kutse omamine suurendab usaldust Päästeameti suhtes, sest teenust pakub kvalifitseeritud isik ja seda seadusandlikul tasandil kokku lepitud standardi kohaselt (PE2). Standardiseeritud tegevused lihtsustavad nii riiklikku kui ka teenuse tarbija poolset järelvalvet teenusepakkuja üle, kuna tingimused teenuse pakkumiseks on seadusandlikult kehtestatud. Samaaegselt vähenevad ka hilisemad *ex-post* järelvalve kulud, kuna ei teki mittetäielikust lepingust tulenevaid vaidlusi selle üle, kas kohustus on täidetud või mitte (Croxson 2000 viidatud Bech, Pedersen 2005, 7). Kui teenust pakutakse kokkulepitud tingimustel kvalifitseeritud isiku poolt, siis Päästeameti nägemusena teenuse tase ega kvaliteet ei lange, sealhulgas turvalisuse tase teenuse tarbija vaatest. Intervjuude käigus ilmnis, et hetkel puudub selge teadmine ja arusaam, kuidas ja millisel kujul hakatakse tuleohutuse ülevaatuses Päästeametile informatsiooni edastama. „Tuleohutusala informatsiooni kogumine ehitistel ja

selle esitamine peaks olema võimalikult konkreetne, et oleks välistatud n-ö hallide alade tekkimine ning küsimustele saaks vastata ainult ei või jah.” (PE1). Selgitati, et informatsiooni hakkab koguma loodav veebipõhine infosüsteem, kuhu on võimalik sisestada teostatud tuleohutuse ülevaatuste informatsioon. „Kindlasti kehtestatakse seadusandlikult teenusepakkujale aruandluskohustus Päästeameti ees, mis tähendab, et teostatud ehitiste tuleohutuse ülevaated, avastatud puudused ning kokkulepped omanikuga edastatakse infosüsteemi.” (PK1).

Ühe hirmuna tõid intervjueeritavad välja esitatavate aruannete rohkuse ja sellest tulenevalt ka töökoormuse tõusu. Näitena tõid intervjueeritavad välja korstnapühkijate ettepanekute esitamise kohustuse Päästeametile. Korstnapühkijatel on seadusandlik kohustus esitada Päästeametile küttesüsteemide puhastamisel avastatud tuleohutusnõude rikkumise ja tuleohu kohta ettepanek avastatud rikkumiste kirjelduse ja meetmetega nende kõrvaldamiseks (Tuleohutuse seadus §11). Tulenevalt eelnevast kohustusest, toodi intervjuu käigus välja, et korstnapühkijate ettepanekute maht aasta-aastalt suureneb, mis tähendab ka ametnike töökoormuse suurenemist (TE1). Küll on võimalik kohaldada riikliku sündi, kasutada korstnapühkijate ettepanekute esitamise analoogiat, kus Päästeamet ettepanekut saades ehitist kontrollima ei lähe, vaid alustab koheselt haldusmenetlust. Kuigi ametnik omab kaalutusõigust minna objektile või mitte, on võimalik ametnikul alustada haldusmenetlust, ilma ehitist kontrollimata, juhul, kui tuleohutusteenuse pakkuja aruannetest tulenevalt ilmnevad ehitistel tuleohutusalsed puudused (PE1).

„Päästeamet ei välista ennast ühegi järelevalve sihtgrupi osas ning samuti peab riiklikule ohutusjärelevalvele säilima võimalus teostada tuleohutuse ülevaatusid omal initsiatiivil” (PE1). On selge, et riikliku järelevalve funktsiooni säilimine on vajalik ja seda nii ehitiste kui ka teenusepakkujate üle. Kui aga säilib reguleerimata võimalus, kus ametnik omal initsiatiivil võib täiendavalt tuleohutuse ülevaatusi teostada, tähendab see jällegi dubleerimist ning loodetud ajalise kokkuhoiu võimalus väheneb. Samuti ei suurene kontrollitavate ehitiste maht.

Koostöö korraldamise võimalused

Erasektori kaasamine ohutusjärelevalve toimingutesse Päästeameti strateegiliste eesmärkide täitmiseks peab hõlmama ühisosa leidmist teostatavates tegevustes (PE1) ning põhimõtted

koostöö korraldamiseks peavad olema selgelt kirjeldatud (PE2). Nagu ka Lember *et al.* (2011) sedastasid, ei ole avalik sektor kohustatud kaasama oma teenuste pakkumisse erasektorit, vaid pigem tõstatub küsimus, kas avalik sektor peaks üldse tegema koostööd erasektoriga avalike teenuste pakkumiseks ning millised teenused on koostööna viljakamad. Nagu ka teooria peatükis 1.1 sõnastatud, on avalike ülesannete delegeerimisel ennekõike vajalik analüüsida, mis liiki ülesannet soovitakse delegeerida ning millist koostöömehhanismi kasutada (Lang 2010, 61). Koostöö korraldamiseks tuli ennekõike välja selgitada ühisalad teenuse pakkumise tähenduses ja kaardistada sarnased toimingud Päästeameti ja tuleohutusteenuste pakkujate tegevustes (PE1). Intervjuudest ilmnnes, et kõige suurem kattuvus sarnaste toimingute osas on tuleohutusteenuste pakkujatel just Päästeameti tuleohutuse kontrolli teenuse tööloikudes.

Intervjueeritavad viitasid, et riikliku järelevalve puhul on vaieldamatult tegemist võimuhaldusülesandega, mistõttu ei saa seda täielikult tuleohutuse kontrolli teenuse tähenduses erasektorile suunata. Alapeatükis 1.2.3 käsitletud teoreetiline raamistik sedastab, et riikliku järelevalve puhul on tegemist riigi põhifunktsiooniga ning põhiseadusest tulenevalt on välistatud riigi ülesannete pakkumiseks erasektori kaasamine (Parrest 2009, 45). „Kehtestatava seaduse tasandil ei ole võimalik valida, kas tellida erasektori teenusepakkuja või mitte, see on kohustus.” (PK1). Alford'i ja O'Flynn'i taksonoomia käsitluse kohaselt on sellisel juhul tegemist regulatsioonipõhise koostöömehhanismiga, kus kehtestatakse kohustused avaliku eesmärgi täitmiseks seadusandlikul tasandil (Alford, O'Flynn 2012, 157). Regulatsioonidel põhineva koostööformaadi puhul on seadusandlikul tasandil vajalik sisustada teenusepakkujate tegevused ja aruandekohustuse nõue nii Päästeameti, kui ka teenusetarbija ees. Ühelt poolt kohustab riik teenusepakkujat täitma aruandluskohustust riigi ees, kui samal ajal nõuab teenuse tarbija lepinguliste kohustuste kvaliteetset täitmist. Tekkiv situatsioon viitab esindusteooriast tulenevalt mitmikprintsipaali väljakutsele, mis tähendab, et kõikide printsipaalide eesmärgid ei pruugi realiseeruda, vaid hoopiski võib langeda pakutava teenuse kvaliteet või ei täideta riigi ees kehtestatud nõudeid (Waterman, Meier 1998, 178). Kehtestatavad juhised peavad olema selged ja mõistetavad, mis vähendaksid informatsiooni asümmeetriat osapoolte vahel ning mitmikprintsipaalidest tulenevaid väljakutseid, millele viitab teooria alapeatükk 1.2.1 (Lowi 1979; Mazmanian, Sabatier 1983 viidatud Page 2013, 586).

Intervjuudes toodi välja, et Päästeamet ei plaani hakata erasektoriga koostööd korraldama lepingulise suhtena Päästeameti ja teenusepakkuja vahel, viidates võimuhaldusülesandele. Tulenevalt riikliku järelevalve funktsioonide eripäradest ei sobitu partnerlus, vabatahtlikkus, koosloome ega ka koostöövõrgustikud koostöömehhanismidena Päästeameti ja erasektori koostöö korraldamiseks, mida on käsitletud teooria peatükis 1.2.3.

Tulenevalt teooria peatükist 1, mis käsitleb erinevaid avaliku ja erasektori koostöö rolle ja koostöömehhanisme ning alapeatükist 1.2.3, mis kirjeldab riikliku järelevalve ülesannete volitamist eraõiguslikule isikule, loovad eelduse, et koostööd on võimalik korraldada ka muul viisil, kui ainult regulatsioonil põhinevalt. Intervjuudest toodi välja, et Päästeamet ei välista ennast ühegi järelevalve sihtgrupi osas ning samuti peab riiklikule ohutusjärelevalvele säilima võimalus teostada tuleohutuse ülevaatuseid omal initsiatiivil. Eelnimetatu, kui ka kehtiv halduskoostöö seadus ja Alford ja O'Flynn (2012) taksonoomiast tulenev annab võimaluse korraldada erasektori kaasamist Päästeameti ohutusjärelevalve toimingutesse ka allhanke korras lepingulise delegerimise põhised, sõlmides teenusepakkujaga halduslepinguid (Halduskoostöö seadus §3; Alford, O'Flynn 2012, 23–24). Võttes arvesse intervjuudes väljatoodut, et pädevusnõuded erasektori teenusepakkuja osas on täidetud, kui teenusepakkuja omab kutsest kutseeaduse tähenduses, siis toetab teoreetiline käsitlus lepingulist delegerimist veelgi. Küll aga eeldab lepinguline delegerimine väga selgete eesmärkide ja kehtestatud mõõdikutega lepinguid, milleks sobivad teoreetilise raamistiku põhised tegevuspõhised lepingud. Nagu teooria alapeatükk 1.2.1 välja toob on tegevuspõhise lepingu üheks olulisemaks komponendiks kokkulepitud ja kindlaksmääratud ülesanded printsipaali ja agendi vahel, mis omakorda vähendavad agendi võimalusi omakasupüüdliselt käituda (Eisenhardt 1989, 60; Finkle 2005, Brown 2006, Khalil 2007 viidatud Amagoh 2009, 8). Teooria alapeatükk 1.2.3 sedastab, et ressursside kasutamise optimeerimiseks on otstarbekas korraldada koostööd Päästeameti ja erasektori vahel, kasutades regulatsioonidel põhinevat mehhanismi, sest seaduste tasandil kehtestatavad reeglid ja sanktsioonid vähendavad osapoolte käitumise suunamiseks tehingukuluseid ning lihtsustavad lepingute täitmist (Raudla 2007, 207).

Üks pool erasektori kaasamisest on seadusandlikul tasandil kohustuse loomine ja ohutuse taseme suurendamine, sealhulgas tuleohutuselase informatsiooni saamine ehitistelt. Teine pool protsessist aga viitab sellele, et Päästeamet justkui looks eeliseid teatavale grupile isikutele ja

ettevõtetele monopoolse teenuse pakkumiseks turul. (TE1) Teoreetilise käsitluse alapeatüki 1.2.2 kohaselt on tuleohutusteenuse puhul tegemist spetsiifilisi investeeringuid nõudva teenusega, seda spetsiifiliste oskuste ja teadmiste poolest. Teoreetiline käsitlus toob alapeatüksi 1.2.2 välja, et teenuste osutamiseks, mis nõuavad spetsiifilisi investeeringuid, see tähendab investeeringuid, mida on raske muudeks eesmärkideks kohandada, leidub vähe pakkujaid. Millele ka Brown ja Potoski (2005) on viidanud, võib teenusepakkujate vähesus põhjustada turul vaakumi teenuse kättesaadavuse osas ning probleem süveneb, kui teenuse ainukeseks ostjaks on valitsusasutus. (Brown, Potoski 2005, 329) Siinkohal ei oma tähtsust, kas koostööd korraldatakse lepingute või regulatsioonide põhised. Vältimaks spetsiifilisi investeeringuid nõudvate teenuste pakkumisel tekivaid turule sisenemise tõrkeid ning teenusepakkuja oportunistlikku käitumist ja pakutava teenuse hinna suurenemist, tasuks kaaluda teenuse ostmisest loobumit ning pakkuda teenust jätkuvalt majasiseselt.

Järelevalve teostamise vajadus teenusepakkuja tegevuse üle

Kaasates enam tuleohutustevõteteid ohutusjärelevalve toimingutesse, peab suurenema ka järelevalve teenusepakkujate üle teenuse kvaliteedi tagamiseks. Intervjueeritavad sedastasid, et ühelt poolt on kehtestatud kutse omistamise nõuded, mis määravad isiku kvalifikatsiooni, kuid teisalt oldi arvamusel, et äriliste huvide tõttu on vajalik ka teenuse kvaliteedi üle järelevalvet teostada. Nagu eespool alapeatükis 1.2.1 kirjeldatud, on kvaliteedimõõdikute kehtestamata jätmisel raske kontrollida, kas teenusepakkuja täidab kehtestatud nõudeid või mitte (Hart *et al.* 1997, 1129). Teenuse kvaliteedi mõõtmine viitab valitsusasutuse pädevusele hinnata teenusepakkuja võimekust, teostada järelevalvet teenuse osutamise üle (Brown, Potoski 2005, 330), mis eeldab aga Päästeametilt kompetentseid ametnikke. „Ametniku ülesanne ei ole otseselt teenusepakkuja üle järelevalvet teostada, vaid järelevalve vajadus tekib siis, kui ametnik ise kontrollib ehitist ning nähtub, et teenusepakkuja esitatud informatsioon ei ole tõene ning tuleohutusnõuded on täitmata.” (PE2).

„Seadusandlikul tasandil tekivad tuleohutuse teenused, sinna kõrvale isikute loetelu, kes teenust pakkuda võivad, ning alles siis on võimalik rääkida teenuse üle järelevalve teostamisest.” (PE2). Järelevalve mehhanismidena tõid intervjueeritavad välja nii pisteliste kontrollide läbiviimist ehitises kui ka kontrolli teostamist esitatud dokumentatsiooni põhjal. Järelevalve vajadust toetab

ka teoreetiline raamistik, kus tõhusate järelevalve mehhanismide väljatöötamine vähendab teenusepakkuja omakasupüüdlikku käitumist (Waterman, Meier 1998, 175; Brown, Potoski 2003, 279). „Selle mahu üle, mida kontrollib erasektor, teostab ohutusjärelveeametnik pistelist kontrolli infosüsteemis sisalduvate andmete kohaselt nii ehitise tuleohutusnõuete täidetuse kui ka teenuse kvaliteedi üle.” (PE1). Täiendavate võimalike järelevalve mehhanismidena, mida on käsitletud teoreetilise raamistiku alapeatükis 1.2.1 ja on sidustatud lepingulise ja regulatsioonide põhise koostöömehhanismiga alapeatükis 1.2.3 on võimalik kasutada nii teenuse tarbijate tagasisidestamise võimalust kui ka rahulolu-uuringute läbiviimist (Brown, Potoski 2003, 279). Kuna tegemist on seadusandluse muudatuse kavatsusega, tõid intervjuueeritavad välja, et nii järelevalve kui ka ametnike töökorralduslike protsesside kujundamine on edasine samm, millele hetkel ei ole tähelepanu pööratud. „Töökorralduslikud protsessid on ametniku töö seisukohast erasektori tegutsemise protsessi võimalustest vähem läbi mõeldud.” (PE1).

Väljakutsed ja riskid Päästeameti ja erasektori koostöö korraldamisel

Ühe võimaliku koostööriskina märkisid intervjuueeritavad tuleohutuse ülevaatusandmete õigsust, mis viitab teenusepakkuja omakasupüüdlikule käitumisele. Teenusepakkuja ja teenuse tarbija eesmärkide erinevusest tulenevalt võib teenusepakkuja lepingus tulenevatest kohustustest hakata kõrvale hiilima, mida on käsitletud teoreetilise raamistiku alapeatükis 1.2.2. Pakutava teenuse hind võib ajas muutuda teenusepakkuja jaoks kahjumlikuks, kuid lepingus sätestatud kohustusi on vajalik täita, mis tähendab, et kohustusi täidetakse paberil, mitte realselt kontrollides. Taoline omakasupüüdlik käitumine aitab vähendada kulutusi reaalse kontrolli tegemata jätmiseks ning võimaldab ehitist mitte kontrollides Päästeametile valeandmeid esitada. Tulenevalt sellest, et VTK sõnastas määratud ehitistel tuleohutuse ülevaatusandmete kohustuse üks kord kolme aasta jooksul, võib tekkida olukord, kus ei tehta tegevusi, mis on kokku lepitud ehk n-ö paberil on kõik korras (TE1). Lepingulise delegerimise mehhanism töötab siinkohal tuleohutusnõuete täidetuse kohapealt eesmärgipärasemalt, kuna lepingu tähtaja ning teenuse sisu ja kontrollintervallide osas lepiksid Päästeamet ja teenusepakkuja omavahel kokku. Mida pikaajalisemad lepingulised suhted, seda suurem on võimalus Päästeametil tundma õppida teenusepakkujat ehk väheneb informatsiooni asümmeetria lepingu osapoolte vahel, mis aga regulatsioonidel põhineva mehhanismi puhul võib vastupidiselt suurened (Amagoh 2009,8).

Regulatsioonidel põhinev mehhanism suurendab Päästeameti jälevalve kulusid teenusepakkujate tegevuse ja teenuse kvaliteedi kontrollimisel, kuna Päästeamet ei oma adekvaatset informatsiooni uuest turule tulnud teenusepakkujast, kes kutsest kutseseaduse tähenduses.

Lisaks töid intervjueritavad ühe riskina välja teenuse kättesaadavuse ja ametnike lahkumise Päästeametist, suundudes erasektorisse teenust pakkuma. Ei ole prognoositud, kui palju teenusepakkujaid turule tekib ning milline on võimalik ajaline perspektiiv teenust tellida. Kui seadusandlikult muutub tuleohutuse teenuse ostmine kohustuslikuks erasektorilt, võib turul tekkida olukord, kus teenusepakkujaid võib olla raske leida, seda nii koormava aruandekohustuse tõttu nii Päästeameti, kui ka teenusepakkujate ees. See omakorda muudab võimalikuks olukorra, kus teenuse tarbijal ei ole võimalik teenust osta ning tekib oht saada karistatud tuleohutusnõuete täitmata jätmise eest. Päästeamet eeldab, et tuleohutusteenuste pakkujate turuosa võiks olla umbes 100 kutsega isikut (PE1; PE2).

Erasektoriga koostööst saavutatav võimalik kasu Päästeametile

Intervjueritavad töid välja, et erasektori kaasamine tuleohutuse kontrolli teenuse pakkumise toetamiseks on kindlasti vajalik ja aitab jõuda suurema hulga ehitisteni, milles tuleohutusnõuded saavad täidetud. Intervjuudest selgus, et eeldatavaid kasusid ei ole käsitletud rahalise kasuna, vaid tulu kui selline on seotud Päästeameti strateegiliste eesmärkide täitmise ja ühiskondliku ootusega, milleks on hukkunute arvu vähendamine ja üldise turvalisuse taseme tõstmine (PE1; PE2; TE1). Samuti toodi intervjuude käigus välja, et kulu aspekti on pigem vaadeldud teenuse tarbijast lähtuvalt. „Kui vaadelda erasektori kaasamist ohutusjärelvalve kontekstis laiemalt, siis tõenäoliselt muudab see tänast ametniku tööprofili sootuks, jättes ametnikule pelgalt menetlus- ja sekkumisõiguse, mis pikemas perspektiivis vähendab ametnike ajakulu ehitiste kontrollimise osas, kuid suurendab töömahtu dokumentatsiooni kontrollimise osas.” (PE1). Nagu ka teoreetilise raamistiku peatükis 1.2.2 väljatoodud, viitab lepingutealane teaduskirjandus peale teenuse delegerimist erasektorile ohukohtadele eriteadmiste kadumise osas, mis võib aga viia lepingujärgse järelvalve suutlikkuse vähenemiseni, mis eeldab Päästeametilt tõhustatud järelvalve mehhanismide tekkimist (Amirkhanyan *et al.* 2007, 7).

3. JÄRELDUSED

Eesti suundub avalike teenuste pakkumisel järjest enam koostööpõhisele valitsemisele valitsusväliste osapooltega. Siinse uuringu tulemusena saab teha järeldusi ja ettepanekuid erasektori kaasamise kohta riiklikku järelevalve toiminguid toetavate tegevuste kohta ohutusjärelevalve valdkonna tuleohutuse kontrolli teenuse näitel.

Päästeameti juhtumi puhul näitavad Päästeameti majasisesed analüüsid, et ehitistes kontrollivad tuleohutusnõuete täidetust riikliku järelevalve raames nii Päästeamet ise ning mõnikord ka ehitise omaniku poolt palgatud tuleohutusteenuse pakkujad, kes abistavad omanikku eriteadmistega tuleohutusnõude täitmisel. Empiirilisest analüüsist tuli välja, et nii riik kui ka tuleohutusteenuse pakkujad kontrollivad tuleohutusnõudeid sarnastel põhimõtetel sisuliselt teineteise tegevusi dubleerides. Intervjueeritavad tõid välja, et erasektori kaasamise eesmärk on suurendada erasektori poolt kontrollitud ehitiste hulka ning seeläbi vabastada ametniku tööaega, suunamaks seda riskipõhisematesse ehitiste kontrollimisse.

Tulenevalt VTK-st, kehtestatakse uus tuleohutusnõue ehitistele, millel on kohustus tellida perioodiliselt ehitise tuleohutuse ülevaatus erasektori tuleohutusteenuse pakkujalt. Alford'i ja O'Flynn'i (2012) taksonoomiast tulenevalt iseloomustab Päästeameti juhtumit avaliku ja erasektori koostöö korraldamisel regulatsioonidel põhinev koostöömehhanism. Teoreetiline raamistik tõi välja ja toetas ka allhanke korras lepingulise delegeerimise mehhanismi kasutamist. Lepingupartnerite otsimiseks ja kaasamiseks Päästeametil täiendavad ressursid aga puuduvad. Päästeamet soovib leida võimalusi suurendada ehitistes tuleohutusnõuete täidetust ja tõsta ohutuse taset olemasolevate ressurssidega, kasutades selleks regulatsioonidel põhinevat koostööd. Nii lepingulise delegeerimise kui ka regulatsioonidel põhinev koostöömehhanism nõuab Päästeametilt täiendavaid ressursse teenusepakkujate üle järelevalve teostamiseks.

Käesolev uuring tõi välja, et riikliku järelevalve puhul on tegemist riigi tuumikfunktsiooniga ning nagu ka Parrest (2009) viitab, on riigi tuumikfunktsiooniga seotud teenuse erasektorile üleandmine välistatud, kuigi kehtiv seadusandlus võimaldab riikliku järelevalve volitusi suunata eraõiguslikele isikutele, kasutades haldusakti, haldus- või tsiviillepingut. Empiiriline analüüs sedastas, et tuleohutuse kontrolli teenuse lõikes saab rääkida erasektorile vaid osaliste protsesside ja tegevuste üleandmisest. Intervjuudes toodi välja, et Päästeamet ei välista ennast ühegi järelevalve sihtgrupi osas ning samuti peab säilima võimalus riiklikul ohutusjärelevalvel teostada tuleohutuse ülevaatuseid omal initsiatiivil. Käesoleva juhtumi puhul ei saa kaotada riikliku järelevalve funktsiooni riigi tasandil. Ennekõike peaks koostööst erasektoriga vabanema ametnike tööaeg, mis aga empiirilistest analüüsist tulenevalt dubleeritavate tuleohutuse ülevaatuste läbiviimisel ei juhtu. See omakorda ei loo lisandväärtust ega anna võimalust suunata ametnike ressursi riskipõhisemate ehitiste kontrollimisse. Teisalt on ametnikud kohustatud teostama järelevalvet teenusepakkuja tegevuse üle, mis ei pruugi tähendada samuti ressursi vabanemist ametniku tööaja lõikes. Edaspidistes analüüsides oleks vajalik pöörata tähelepanu ametnike tööprotsessile ning kaardistada ametniku tööaeg erinevate tegevuste lõikes, et nähtuks, milline on eeldatav ajaline kokkuvõtte. Vastasel juhul muutub erasektori teenusepakkuja esitatud aruandluse maht liialt koormavaks ning eeldatavat kasu tööaja vabanemise osas ei teki.

Kui ametnike tööaja analüüs näitab, et eeldatav kasu erasektori kaasamisest on marginaalne, st ei vabane ametniku tööaeg eeldatud mahu, võib ühe ettepanekuna kaaluda VTK-s kirjeldatud ehitistele laiendada enesekontrolli aruannete esitamise kohustust. Alford ja O'Flynn (2012) toovad välja, et regulatsioonidel põhinevas koostöös on võimalik kasutada nii kõva kui ka pehmet tüüpi regulatsioone. Tänapäevane kohustuslik enesekontrolli aruannete esitamise süsteem liigitub kõva tüüpi regulatsioonide poole, kus Päästeamet kui reguleerija teostab järelevalvet reeglite järgimise üle, tuvastab rikkumised ning karistab õigusrikkujaid. Kui seadusandlikult laiendada aruandekohustusega ehitise loetelu, saaks Päästeamet informatsiooni ehitistelt usutavasti väiksema ressursikuluga, sest toimiv ja töötav süsteem on koos välja arendatud aruandluskeskkonnaga olemas. Kui erasektori kaasamise eesmärk on vabastada ametniku tööaega ning suunata see riskipõhisemate ehitiste kontrollimisse, siis ehitiste loetelu laiendamisel oleks eesmärk justkui täidetud. Kui aga erasektori kaasamise eesmärk on korrastada tuleohutusteenuste pakkuja turgu, töötada välja kutse andmise süsteem, sinna juurde ka teenusepakkuja üle järelevalve teostamise mehhanism, siis nimetatud tegevuste kulud ei ole

eeldatavalt väiksemad, kui seadusandluse muudatuse kulud ehitiste loetelu täiendamisega. Lisaks ei anna teenusepakkuja esitatud tuleohutuse ülevaatus aruanded, mis sisaldavad ei/jah stiilis vastuseid, adekvaatset hinnangut ehitise tuleohutusnõuete täidetuse kohta. Samahästi suudab sellise aruande Päästeametile esitada ka ehitise omanik enesekontrolli tuleohutusaruannet täites. Nagu intervjuudes välja toodi, jääb hetkel korraldatud analüüsides arusaam ja mulje, et Päästeamet soovib korraldada erasektoriga koostööd eesmärgiga luua teatavale sihtgrupile eeliseid turul tegutsemiseks. Täiendavates analüüsides peaks Päästeamet pöörama tähelepanu võimalikele kaasnevatele kuludele ning leida võimalusi nende optimeerimiseks nii Päästeameti enda kui ka teenusepakkuja ja teenuse tarbija vaatest.

Empiirilise osa analüüsist selgus, et koostöö korraldamise eesmärk Päästeameti ja erasektori vahel on peamiselt ohutusalane ennetustegevus, mis on suunatud riigi infovajadusele objektide tuleohutusalasest seisukorrast. Kui koostöö korraldamisel on olulisel kohal ohutusalane ennetustegevus, siis intervjuudes sedastati, et tähtsal kohal on ka vajadus järelevalve teostamiseks nii teenusepakkuja kui pakutava teenuse kvaliteedi üle. Hoolimata sellest, et seadusandlikult kehtestatakse standard teenuse pakkumiseks ning teenusepakkuja pädevus on tõendatud kutsega kutseseaduse tähenduses, ei taga eelnimetatud meetmed teenuse kvaliteeti. Küll suurendab kutse omamine teenusepakkuja usaldusväarsust Päästeameti ja teenuse tarbija ees ning võimaldab madalal hoida järelevalve kulusid, mis usalduse puudumise aspektist oleks möödapääsmatu. Antud juhtum demonstreeris, et järelevalvet teenusepakkuja üle peeti küll oluliseks, kuid Päästeameti poolt koostatud analüüsides sellele tähelepanu pööratud ei ole. Kindlasti aitab järelevalve teostamisele kaasa teenuse standardiseerimine ning selgete raamide ja juhiste väljatöötamine. Liiga jäik standard võib aga takistada teenuse edasist arendamist ning raskendada teenuse kättesaadavust ja pidurdada kvaliteeti, sest teenusepakkuja on sunnitud keskenduma standardis kehtestatud nõuete täitmisele, mitte teenuse kvaliteedi tagamisele.

Empiirilisest analüüsist ilmneb, et antud juhtum iseloomustab selgelt esindusteooriast tulenevat mitmikprintsipaali vahelistest suhetest tulenevaid väljakutseid. Olukorras, kus teenusepakkuja on aruandekohuslane nii Päästeameti kui teenuse tarbija ees, muudab mitmikprintsipaali olemasolu osapooltevahelised suhted keeruliseks (Raudla 2007, 210). Sellele kui võimalikule probleemile intervjuudes tähelepanu ei osutatud. Mitmikprintsipaalide olemasolu näitab, et mitte kõikide printsipaalide eesmärgid ei täitu, st Päästeametile ei pruugita esitada nõuetekohaseid tähtajalisi

aruandeid või ei täideta teenusepakkuja ja tarbija vahelises lepingus sätestatud. Teoreetiline raamistik pakub nimetatud väljakutsetele leevendusi, kas siis tegevus – või tulemuspõhiste lepingute sõlmimisega. Mis puudutab teenusepakkuja aruandekohustust Päästeameti ees, on teenuse standardiseerimisel vajalik sõnastada selged kriteeriumid, mida teenusepakkuja on kohustatud järgima ning mis täidavad ka Päästeameti ootusi.

Päästeameti juhtumi puhul ei saa väita, et regulatsioonidel põhinev koostöö ei tooks Päästeametile kaasa lisakulusid. Koostöö korraldamine nõuab Päästeametilt kompetentset ressursi kutsesüsteemi väljatöötamiseks, nagu ka teenusepakkuja üle järelevalve teostamiseks samuti nagu ka aruandluskeskkonna väljatöötamiseks ja loomiseks. Intervjuudest selgus, et võimalikku saadavat kasu ja kokkuhoidu ei ole mõõdetud rahaliselt, vaid eeldatav kasu on seotud Päästeameti strateegiliste eesmärkide ja ühiskondliku ootusega, milleks on hukkunute arvu vähendamine ja üldise turvalisuse taseme tõstmine. Kui Päästeametile toob koostöö korraldamine kaasa täiendavaid kulusi, siis suurenevad tehingu sõlmimise kulud ka teenuse tarbijale tuleohutuse teenuse hankimisel. Teoreetilise raamistiku põhjal saab väita, et erasektori tuleohutuse teenuse puhul on tegemist spetsiifilisi investeeringuid nõudva teenusega, mis võib suurendada teenusepakkuja oportunistlikku käitumist, tõstes ühepoolset teenuse hinda ning vähendades teenuse kvaliteeti soodustades monopoolse turu tekkimist (Brown, Potoski 2005, 329). Kuna siinse juhtumi puhul on tegemist *ex-ante*-analüüsiga ning seadusandlus ei ole veel jõustunud, tuleks edasiste analüüside käigus pöörata suuremat tähelepanu just tuleohutuse teenuse spetsiifiliste investeeringute määramisele ning leida võimalusi, kuidas võimalikke probleeme vältida. Tehingukulude teooria loob eeldused selgete ja läbipaistvate lepingute sõlmimiseks ja järelevalve korraldamiseks, mis võivad vähendada teenuse tarbijale ja Päästeametile kaasnevaid kulusid. Kui aga tuleohutuse teenuse puhul ilmneb, et tegemist on spetsiifilisi investeeringuid nõudva teenusega, on teoreetilisest raamistikust tulenevalt monopoolse turu vältimiseks otstarbekas pakkuda teenuseid majasiseselt (Brown, Potoski 2005, 329).

KOKKUVÕTE

Elanikkonna vananemisest ja tööealise elanikkonna vähenemisest põhjustatud järjest suurenevad finantskohustused ning ebahühtlane haldusvõimekus on väljakutsed, millega Eesti valitsusasutused järjepidevalt tegelevad. Piiratud inim- ja finantsressurssidega on vajalik tõhustada avaliku sektori paindlikkust ja reageerimisvõimet ning leida võimalusi avalike teenuste kvaliteetsemaks muutmiseks ja parandada nende kättesaadavust. Avalike teenuste jätkusuutlikkuse tagamiseks on vajalik kaardistada ja analüüsida riigi ülesandeid ning seejärel teha valikuid, milliseid teenuseid on vaja ja võimalik kolmandate osapooltega koos pakkuda. Tulenevalt riiklikest arengukavadest ja poliitilistest trendidest koostööpõhisema valitsemise suunas, otsitakse võimalusi kaasata erasektorit riikliku järelevalve toiminguid toetavatesse tegevustesse Päästeameti tasandil. Avalike teenuste delegerimise teemadel on akadeemilisi uurimusi koostatud, kuid mis puudutab erasektori kaasamist riikliku järelevalvega seotud toimingutesse on praktikas vähe uuritud. Sellest tulenevalt seati magistritöö eesmärgiks välja selgitada Päästeameti ohutusjärelevalve tuleohutuskontrolli teenuse juhtumi näitel, kas erasektori kaasamine riikliku järelevalve toiminguid toetavatesse tegevustesse on võimalik ning millised on koostöö korraldamisest tulenevad ohud.

Eesmärgi saavutamiseks püstitati uurimisküsimused, millele töös vastuseid otsiti:

1. Milline on sobivaim koostöömehhanism kaasamiseks erasektorit riiklikku järelevalvet toetavatesse toimingutesse?
2. Kuidas mõjutab erasektori kaasamine riiklikku järelevalvet toetavatesse toimingutesse Päästeameti ohutusjärelevalve tuleohutuskontrolli teenuse kvaliteeti ning sellega seonduvaid kulusid?

Magistritöö teoreetiline raamistik baseerub avaliku ja erasektori koostööd käsitleval kirjandusel ning esindusteooriast ja tehingukulude teooriast tulenevatele põhieeldustele. Teoreetiline raamistik toob välja erinevate avaliku ja erasektori koostöömehhanismide kasutamise

võimalused ning selgitab riikliku järelevalve funktsiooni ja erasektori kaasamise võimalikkust. Täiendavalt käsitleb teooria osa koostöömehhanismidest tulenevaid riske läbi esindusteooria ja tehingukulude teoreetilise raamistiku.

Empiirilise analüüsi tulemusena selgus, et erasektori kaasamine riiklikku järelevalvet toetavatesse toimingutesse on võimalik ning teostatav. Analüüs tõi välja, et riikliku järelevalvega seotud teenuse pakkumisel koostöös erasektoriga on otstarbekas kasutada regulatsioonidel põhinevat koostöömehhanismi. Uuringust ilmnes, et koostöö korraldamine erasektoriga eeldab seadusandluse muudatust, standardiseeritud tuleohutuse ülevaatus teenuse nõuete kehtestamist ning lisaks kutse omistamise nõuete olemasolu teenuse pakkumiseks kutseaaduse tähenduses. Nii standardiseeritud tuleohutuse ülevaatus kui ka kutse omistamise nõuded loovad teatava usalduse teenusepakkuja ja teenuse suhtes, kuid regulatsioonidel põhinev koostöö annab võimaluse täiendavaks kontrolliks nii teenusepakkuja kui ka tema poolt pakutava teenuse kvaliteedi üle, kasutades vajadusel riiklikke sunnimeetmeid. Lisaks selgus uuringust, et Päästeameti koostöö korraldamine erasektoriga ilmestab esindusteooriast tulenevaid väljakutseid mitmikprintsipaalidevahelise suhete olemasolul. Informatsiooni asümmeetria ja eesmärkide konflikti vältimiseks on vajalik tõhustada kontrollimehhanisme eesmärkide saavutamiseks ja teenusepakkuja üle järelevalve teostamiseks.

Antud juhtum toob välja, et tuleohutuse ülevaatus teenuse puhul on tegemist spetsiifilisi investeeringuid nõudva teenusega. Teenuste osutamiseks, mis nõuavad spetsiifilisi investeeringuid, mida on raske muudeks eesmärkideks kohandada, leidub vähe pakkujaid. Uuringust ilmnes, et spetsiifilised investeeringud teenuse pakkumiseks suurendavad turule sisenemise tõrkeid ning teenusepakkuja oportunistlikku käitumist, mis tõstab pakutava teenuse hinda ning vähendab kvaliteeti. Nimetatud tegurid soodustavad aga monopoolse turu tekkimist, luues konkurentsieelise esimestena turul olijatele, kes on juba teinud nõutavaid spetsiifilisi investeeringuid. Analüüsist järeldus, et tehingukulude vähendamiseks ja turu monopoliseerituse vältimiseks saavad valitsusasutused kõrgelt spetsiifiliste teenuste ostmisest loobuda, pakkumaks teenuseid ise, majasiseselt. Seaduste tasanditel kehtestatavad reeglid ja sanktsioonid osapoolte käitumise suunamiseks vähendavad samuti tehingukulusid ning lihtsustavad kohustuste täitmist.

Uuringust ilmnes, et lisaks teenusepakkuja oportunistlikule käitumisele võib koostöö korraldamine erasektoriga tuua nii Päästeametile, teenusepakkujale kui ka teenuse tarbijale täiendavaid lisakulutusi. Seadusandluse muutmine, standardiseeritud tuleohutuse ülevaatusteenuse väljatöötamine, kutsesüsteemi loomine ning täiendava aruandluskeskkonna kasutuselevõtmine tähendab Päästeametile olulist kaasnevate kulude kasvu nii planeerimise kui elluviimise protsessis. Samas võib standardiseeritud tuleohutuse ülevaatus teenuse väljatöötamine vähendada nii Päästeameti kui ka teenuse tarbija *ex-ante*-ja *ex-post*-kulusid, kuna loob selgemad põhimõtted pakutavale teenusele ja teenuse kvaliteedile ning vähendab teenusepakkuja ja teenuse tarbija vahel läbirääkimistega seonduvaid ressursikulusid ja võimalikke vaidlusi teenuse osutamise osas. Küll aga võib spetsiifilisi investeeringuid nõudva teenuse pakkumiseks tehtavad investeeringud tõsta tuleohutuse ülevaatus teenuse hinda teenuse tarbijale.

Edaspidistes uurimistöodes tuleks keskenduda esindusteooriast tulenevatele väljakutsetele põhjalikumalt, seda just käesoleva juhtumi valguses mitmikprintsipaalivahelise suhete olemasolul, kus seadusandlikult on teenusepakkuja aruandekohuslane riigi ees ning lepingulises suhtes teenuse tarbijaga. Siinse magistr töö piiratud ulatus ei võimaldanud keskenduda erasektoriga koostöö korraldamisel kaasnevatele kuludele, mis aitaks koostöö korraldamise kasumlikkust veelgi paremini mõista. Sellest tulenevalt võiksid edasised uurimused hõlmata nii *ex-ante*-kui ka *ex-post*-kulude analüüsi, kus koostöö erasektoriga on seadusandlikult standardiseeritud teenuse pakkumisel korraldatud regulatsioonidepõhiselt.

CONCLUSION

INVOLVING THE PRIVATE SECTOR IN GOVERNMENT SUPERVISION RELATED ACTIVITIES: CASE OF THE ESTONIAN RESCUE BOARD

Tamur Vaher

Issues, caused by the aging population and the reduction of the workforce such as increasing financial responsibilities and uneven administrative capacity are challenges the Estonian public sector is constantly working on. With limited personnel and financial resources, it is crucial to increase public sector flexibility, reaction capability and explore novel ways to increase the quality of public services and increase their accessibility. To be able to provide public services sustainably, it is important to map and analyse the state's responsibilities. Decisions need to be made in regards to which services are critical and which services can be provided in cooperation with third parties. Based on national development plans and political trends towards cooperative governance, new solutions are developed to involve the private sector in national supervision activities on the Rescue Board level. There is academic research on the topic of involvement public services, but there is little research on the topic of outsourcing government supervision related functions and activities. Based on the previous, the aim of the master's thesis is to explore Estonian Rescue Board fire safety supervision service, whether involving the private sector in government supervision functions is possible and which are the risks stemming from the outsourcing cooperation mechanism.

The research is based on the following research questions:

1. Which is the suitable cooperation mechanism to involve the private sector in participating in supervision activities?
2. How does involving the private sector in state supervision supplementary activities impact the Rescue Board's fire safety service quality and related costs?

The theoretical framework is based on public and private partnership literature, principal agent theory and the main concepts of transaction costs. The theoretical framework demonstrates multiple forms of cooperation between the private and public sector. In addition, risks stemming from cooperation mechanisms are analysed through principal agent theory and transaction cost theory.

The result of empirical research implies that involving the private sector in government supervision activities is possible and doable. The research concluded that regulatory based mechanism is best fit for government supervision services provided by the private sector. Cooperation with the private sector assumes regulatory changes, standardising fire safety inspection service requirements and requirements for obtaining professional qualification within the qualification system. Standardised fire safety inspection, as well as professional qualification requirements provide a certain trust towards the service provider and the service itself. Cooperation based on regulations provides additional control and accountability in regards to the service provider and the service provided, with the state having the ability to exercise coercive measures. In addition, the research exhibited that cooperation between the Estonian Rescue Board and the private sector poses challenges from the perspective of multiple principals, pointed out by the principal agent theory. Informational asymmetry and conflict of interest can be decreased by making control mechanisms more effective and having supervision capability over the service provider.

The case at hand draws attention to the fact that inspection service requires specific investments. Which can not be used for other purposes. Specific investments increase entry barriers and increase the risk of the service provider engaging in opportunistic behaviour, which increases the cost of the service and can reduce the quality. Aforementioned aspects enable the forming of a monopolised market, creating a competitive advantage to those first to the market, who have already committed to the investments. The analysis presented evidence that government institutions can opt out of the highly specialised investments, providing the training in-house to reduce transaction costs and reduce the risk of market monopolisation. Rules established on the legal level and sanctions that reduce misconduct, result in reduced transaction costs and simplify fulfillment obligations.

The research revealed that in addition to the risk of the service provider engaging in opportunistic behaviour, cooperation with the private sector may entail increased costs for the Rescue Board, the service provider and the service consumer. Updating regulations, standardised fire safety inspection development, professional practice and implementing additional accountability environment are likely to result in increased costs in the planning and executive process. On the other hand, developing a standardised fire safety inspection service may reduce ex-ante and ex-post costs for the Rescue Board and for the customer. A standardised service provides clearer concepts for the service and the quality of the service and reduces bargaining costs and disputes for the service provider and service user. However, specific investments may increase inspection service costs for the end-user.

Future research should focus on the challenges posed by principal agent theory, in the context of multiple principle communication, where service providers are accountable to the state and are in a contractual relationship with the customer. The costs of providing services with the private sector fell out the scope of this master's thesis, although it would allow to assess the benefits of cooperation even better. Therefore, future research should include ex-ante, as well as ex-post cost analysis, where services provided by the private sector is standardised with regulation.

KASUTATUD ALLIKAD

- Alford, J., O'Flynn, J. (2012). *Rethinking Public Service Delivery: Managing with External Providers*. England: Palgrave.
- Amagoh, F. (2009). Information asymmetry and the contracting out process. – *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Vol. 14, No. 2, Art. 3, 1 – 14.
- Amirkhanyan, A.A., Kim, H.J., Lambright, K.T. (2007). Putting the Pieces Together: A Comprehensive Framework for Understanding the Decision to Contract Out and Contractor Performance. – *International Journal of Public Administration*, Vol. 30, No. 6-7, 699 – 725.
- Argentino, P. (2009). Outsourcing and public sector efficiency: How effective is outsourcing in dealing with impure public goods? – *FEP Working paper*. No. 329. Faculdade de Economia do Porto, 1 – 34.
- Bech, M., Pedersen, M. (2005). Transaction Costs Theory Applied to the Choice of Reimbursement Scheme in an Integrated Health Care System. – *Health Economics Paper*, Vol. 2, 3 – 27.
- Brown, T.L., Potoski, M. (2003). Managing contract performance: A transaction costs approach. – *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 22, No. 2, 275 – 297.
- Brown, T.L., Potoski, M. (2005). Transaction costs and contracting: The practitioner perspective. – *Public Performance & Management Review*, Vol. 28, No. 3, 326 – 351.
- Dan, S., Pollitt, C. (2015). NPM Can Work: An optimistic review of the impact of New Public Management reforms in central and eastern Europe. – *Public Management Review*, Vol. 17, No. 9, 1305 – 1332.
- Dickinson, H. (2016). From New Public Management to New Public Governance: The implications for a new public service. – *The Three Sector Solution: Delivering public policy in collaboration with not-for-profits and business*, 41 – 60.
- Eisenhardt, K.M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. – *The Academy of Management Review*, Vol. 14, No. 1, 55 – 74.
- Entwistle, T. (2014). Collaboration and Public Services Improvement. – *Evidence Review Prepared for the Commission on Public Service Governance and Delivery*, No. 2. Wales: Public Policy Institute for Wales, 1 – 12.

- Ertas, N. (2012). Public Service Motivation Theory and Voluntary Organizations. Do Government Employees Volunteer More? – *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 43, No. 2, Sage Journals, 254 – 271.
- European Commission. (2003) *Guidelines for successful public – private partnerships*. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf, 12. veebruar 2018.
- Flick, U. (2009). *An Introduction to Qualitative Research*. 4th ed. London: Sage Publications.
- Greve, C. (2008). *Contracting for Public Services*. New York: Routledge.
- Halduskoostöö seadus. RT I, 04.07.2017, 18.
- Hart, O., Shleifer, A., Vishny, W. (1997). The proper scope of government: Theory and an application to prisons. – *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, No. 4. London: National Bureau of Economic Research, 1127 – 1161.
- Hodge, G. (2006). Public private partnerships and legitimacy. – *UNSW Law Journal*, Vol. 29, No. 3, 318 – 327.
- Hood, C. (1996). Which Contract State? Four Perspectives on Over-Outsourcing for Public Services – *The Australian Journal of Public Administration*, Vol. 56, No. 3, 120 – 131.
- Joamets, K. (2003). Riiklik järelevalve. – *Riigikogu toimetised*, Vol. 8, 159 – 169.
- Jobin, D. (2011). A Transaction Cost-Based Approach to Partnership Performance Evaluation. – *SAGE publications*, Vol. 14, No. 4, 437 – 465.
- Klijn, E.H., Koppenjan, J. (2016). Governance networks in the public sector. – *Routledge*, 1 – 20.
- Lang, K. (2010). Riigi ülesannete eraõiguslikule isikule delegeerimise põhiseaduslikud piirid vangistuse täideviimise näitel. (Magistritöö). Tartu Ülikool. Tartu.
- Lember, V. (2004). Limiting aspects of contracting out in transitional countries: the case of Estonian prisons. – *Public Administration and Development*, Vol. 24, No. 5, 425 – 435.
- Lember, V. (2005). Implementing Contracting Out of Public Services: Lessons from Estonia. – *The XIII NISPAcee Annual Conference*, 19 – 23 May 2005, Russia. Tartu: University of Tartu, 1 – 16.
- Lember, V. (2008). New Public Management Reforms, Contracting out and Emergency Medical Service in Estonia. – *Research Paper European Consortium of Political Research Joint Sessions Workshops*, 1 – 19.

- Lember, V. (2009). Contracting Out Public Services and Public Procurement for Innovation: Revisiting Contracting Limits in Estonia and Beyond. (Doctoral Theses). Tallinn University of Technology. Tallinn, 4 – 217.
- Lember, V., Kriz, K.A. (2010). Purchase-of-Service Contracting in Estonia. – *Halduskultuur – Administrative Culture*, Vol. 11, No. 2, 239 – 254.
- Lember, V., Parrest, N., Tohvri, E. (2011). *Vabaihendused ja avalikud teenused: partnerlus avaliku sektoriga, ülevaade ja juhised*. Tallinn: Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit MTÜ.
- Liiv, M. (2013). Avaliku halduse kandja ja eraõigusliku isiku vahel sõlmitavate halduslepingute ja tsiviilõiguslike lepingute eristamine. (Magistritöö). Tartu Ülikool. Tartu.
- Mori, A. (2015). Outsourcing public services: local government in Italy, England and Denmark. – *The outsourcing challenge Organizing workers across fragmented production networks*. (Toim.) J. Drahekoupil. Brussels: European Trade Union Institute, 137 – 155.
- Noy, C. (2008). Sampling Knowledge: The Hermeneutics of Snowball Sampling in Qualitative Research. – *International Journal of Social Research Methodology*, Vol. 11, No. 4, 327 – 344.
- OECD. (2011). Estonia: Towards a Single Government Approach. – *OECD Public Governance Reviews*, 3 – 395.
- O'Flynn, J. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. – *The Australian Journal of Public Administration*, Vol. 66, No. 3, 353 – 366.
- Ofoegbu, G.N., Onodugo, V.A., Onwumere, J.U. J. (2015). Public Sector Reforms and Outsourcing Services in Nigeria: An Empirical Evaluation. – *Journal of business and management*, Vol. 17, Ver. II, 40 – 52.
- Page, S.B. (2013). Theories of Governance: Comparative Perspectives on Seattle's Light Rail Project. – *Policy Studies Journal*, Vol. 41, No. 4, 583 – 608.
- Parker, D., Waller, K., Xu, H. (2013). Private and public services: productivity and performance migration. – *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol. 62, No. 6, 652 – 664.
- Parrest, N. (2009). Constitutional Boundaries of Transfer of Public Functions to Private Sector in Estonia. – *Juridica International*, Vol. 16, 44 – 55.
- Patton, M. Q. (2002) Designing Qualitative Studies. *Qualitative Research and Evaluation Methods*. 3rd ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 209–257.
- Pensiero, N. (2017). In-house or outsourced public services? A social and economic analysis of the impact of spending policy on the private wage share in OECD countries. –

International Journal of Comparative Sociology, Vol. 58, No. 4, Sage Journals, 333 – 351.

Petukiené, E. (2010). Coproduction of public services: Individual versus collective customer participation. – *Public policy and administration*, No. 32, 137 – 147.

Pier, J. (2009). New Governance, New Democracy? - *QoG Working paper*. Vol. 4, 1 – 28.

Pollitt, C. (2007). The New Public Management: An Overview of Its Current Status. – *Administratie si Management Public*, Vol. 8, 110 – 115.

Pollitt, C., Thiel, S., Homburg, V. (2007). New Public Management in Europe. – *Management Online Review*, 1 – 7.

Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform*. 3rd ed. Oxford: University Press.

Praxis. (2014) *Avalike teenuste delegerimine vabaihendustele*. Kättesaadav: <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/12/teenuste-delegerimine.pdf> , 16. veebruar 2018.

PricewaterhouseCoopers. (2016) *Valitsussektori asutuste juriidiliste vormide ja ülesannete analüüsimetoodika*. Kättesaadav: https://www.rahandusministeerium.ee/et/system/files_force/document_files/vsasutuste_analuusimetoodika.pdf?download=1 , 03. märts 2018.

Päästeamet ohutusjärelevalve tuleohutusteenuse kontrolli teenuse teenuskaart.

Päästeamet ettepanekud Siseministeeriumile erasektori ja riikliku tuleohutusjärelevalve koostöö suurendamiseks 2015.

Päästeamet. (2016) *Päästeameti strateegia aastani 2025*. Kättesaadav: <https://www.rescue.ee/dotAsset/d3ebf2fa-9987-4e6f-8860-6f201c29fb7c.pdf> , 13. märts 2018.

Päästeamet ettepanekud Siseministeeriumile ohutusjärelevalve tegevuste suunamiseks erasektorile 2016.

Päästeamet ohutusjärelevalve tuleohutusteenuse kontrolli teenuse töökorraldusjuhised 2017.

Päästeamet ohutusjärelevalve isikkoosseis 2018.

Päästeseadus. RT I, 28.12.2017, 53.

Rahandusministeerium. (2016) *Riigiülesannete analüüs*. Kättesaadav: https://drive.google.com/file/d/0B2eWQt1DaDp_alJSdUFNMG1sQk0/view , 03. märts 2018.

Rahandusministeerium riigiülesannete analüüsi kokkuvõte 2017.

- Riigikantselei. (2016) *Eesti tegevuskava avatud valitsemise partnerluse osalemisel 2016 – 2018*. Kättesaadav: https://riigikantselei.ee/sites/default/files/contenteditors/Failid/AVP/avp_2016-2018_tegevuskava.pdf , 06. märts 2018.
- Ross, S.A. (1973). The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem. – *The American Economic Review*, Vol. 63, No. 2, 134 – 139.
- Savas, E. S. (2001). Privatization and the New Public Management. – *Fordham Urban Law Journal*, Vol. 28, No. 5, 1731 - 1737.
- Sisekaitseakadeemia riskihindamise meetodika riskipõhise riikliku tuleohutusjärelvalve teostamiseks: juhendmaterjal tuleohutuskontrolli büroole 2012.
- Siseministeerium. (2014) *Siseturvalisuse arengukava 2015 – 2020*. Kättesaadav: https://www.valitsus.ee/sites/default/files/contenteditors/arengukavad/taiendatud_siseturvalisuse_arengukava_2015-2020.pdf , 13.märts 2018.
- Siseministeerium. (2017) *Tuleohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus*. Kättesaadav: <http://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/26fc2501-1f7c-4b5d-9ff6-e6416a7ca5df#Gs10xdaX> , 27. veebruar 2018.
- Spicker, P. (2009). The Nature of a Public Service. – *International Journal of Public Administration*, Vol. 32, No. 11, 970 – 991.
- Sørensen, B.P. (2014). Reforming public service provision: What have we learned? – *Reforming public sector*, 25 – 26 July, Venice. Denmark: University of Copenhagen, 1 – 83.
- The World Bank. (2009). Good Governance In Public-Private Partnerships A Resource Guide for Practitioners. – *The World Bank & Department for International Development of the United Kingdom*, 1 – 366.
- Tuleohutuse seadus. RT I, 30.12.2015, 52.
- Vabariigi Valitsuse seadus. RT I, 28.12.2017, 19.
- Van de Walle, S., Hammerschmid, G. (2011). The Impact of the New Public Management: Challenges for Coordination and Cohesion in European Public Sectors. – *Halduskultuur – Administrative Culture*. Vol. 12, No. 2, 190 – 209.
- Waterman, R.W., Meier, K.J. (1998). Principal-Agent Models: An Expansion? – *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.8, No. 2, 173 – 202.
- Williamson, O.E. (1981). The Modern Corporation: Origins, Evolution, Attributes. – *Journal of Economic Literature*, Vol. 19, No. 4, 1537 – 1568.

Williamson, O.E. (1995) *The institutions and governance of economic development and reform*.
Kättesaadav: <http://documents.worldbank.org/curated/en/333731468739202982/The-institutions-and-governance-of-economic-development-and-reform> , 16. märts 2018.

Wu, H. (2011). Social Impact of Volunteerism. – *Points of Light Institute*, 1 – 22.

Yin, K.R. (1984). *Case study research: Design and Methods*. 2nd ed. London: Sage Publications.

LISAD

Lisa 1. Uurimuse käigus läbiviidud intervjuud

Kõik intervjuud viis läbi magistritöö autor

- Siseministeeriumi esindaja. Helisalvestis. 02. aprill 2018
- Päästeameti esindaja. Helisalvestis. 15. märts 2018
- Päästeameti esindaja. Helisalvestis. 15. märts 2018
- Päästeskuse esindaja. Helisalvestis. 29. märts 2018
- Päästeskuse esindaja. Helisalvestis. 09. aprill 2018
- Päästeskuse esindaja. Helisalvestis. 10. aprill 2018
- Päästeskuse esindaja. Helisalvestis. 11. aprill 2018

Lisa 2. Poolstruktureeritud intervjuude küsimused

Küsimused poliitikakujundaja esindajale

1. Millistel eesmärkidel soovitakse kaasata erasektori tuleohutuse teenuspakkujaid ohutusjärelvalve teenust toetavate tegevuste tagamiseks?
2. Kuidas on planeeritud korraldada erasektori kaasamist?
3. Kas on analüüsitud erasektori kaasamist võimalike kulude-tulude aspektist?
4. Millised on erasektori kaasamisega saadavad võimalikud kasud ja tulemid?
5. Millised peaksid olema kriteeriumid teenuse pakkujale, kes saaksid hakata koostöös Päästeametiga pakkuma Päästeameti jaoks vajalikke tegevusi?
 - Turul tegutsemise aeg, ettevõtte isikkoosseis, kuidas hinnata teenusepakkuja usaldusväarsust?
6. Kuidas on mõeldud reguleerida teenuste pakkujate pädevusnõudeid, kuna tegemist on spetsiifilise valdkonnaga?
 - Kes võib teenust osutada?
7. Kas teenusepakkuja peab esitama oma tegevuse kohta Päästeametile aruandeid vms?
 - Kui aruandekohustus muutub liialt koormavaks, kas jääb turule teenuspakkujaid kellelt teenust osta?
8. Millised piirangud või takistused võivad tekkida erasektori kaasamisega riikliku järelvalve teostamisel?
9. Kelle ülesandeks on planeeritud teenusepakkujate üle järelvalve teostamine ning kuidas on planeeritud seda teostada?
10. Kas erasektori kaasamisega säilib riikliku järelvalve funktsioon senisel kujul?
11. Millistel kaalutlustel peaks/võiks omanik tellima erasektori ettevõtet hindama objekti tuleohutust raha eest, kui seda teostab ka Päästeamet nõ objektile ilma rahata?

Küsimused poliitika elluvijate esindajatele

1. Millistel eesmärkidel soovitakse kaasata erasektori tuleohutuse teenuspakkujaid ohutusjärelvalve teenust toetavate tegevuste tagamiseks?
2. Kas erasektori kaasamise kohta riikliku järelvalve funktsioonide toetamiseks Päästeametis on analüüsitud piisavalt?
 - Kas on teemasid, millele tähelepanu ei ole pööratud?
3. Kas erasektori kaasamise analüüsid kaaluti erinevaid võimalusi ja lahendusi koostöö korraldamiseks?
4. Kas on analüüsitud erasektori kaasamist võimalike kulude-tulude aspektist?
5. Kas koostöö korraldamise protsessi oli Teie hinnangul kaasatud piisavalt osapooli ning ametnikke?
6. Milliseid riske ja ohte näete erasektori ettevõtete kaasamisel ohutusjärelvalve teenuseid toetavate tegevuste tagamiseks?
7. Millised peaksid olema kriteeriumid teenuse pakkujale, kes saaksid hakata koostöös Päästeametiga pakkuma Päästeameti jaoks vajalikke tegevusi?
 - Turul tegutsemise aeg, ettevõtte isikkoosseis, kuidas hinnata teenusepakkuja usaldusväärsust?
8. Mis muutub Päästeameti jaoks, erasektori kaasamisega, milliseks kujuneb ametniku funktsioon?
9. Väljavõte VTK-st - Päästeamet jääb tegutsema riskipõhiselt ja erasektori tehtav tuleohutuskontroll ei välistaks Päästeameti kontrolli. Kui eeldatakse Päästeameti võimalikku kontrolli, loob see olukorra, kus objekti kontrollib eraettevõtte ning siis täiendavalt ka Päästeamet. Koormav ja ressursimahukas nii omanikule ja Päästeametile, sisuliselt topeltkontroll.
 - Kas on väljatöötatud reglement, kuidas vältida topeltkontrolle ning teostada optimaalselt teenuse pakkuja kvaliteedi üle järelvalvet?
10. Kui erasektori ettevõtte kontrollib ehitist ning ilmnevad tuleohutusalsed puudused, mida ehitise omanik ei täide, kas erasektori kontrolli põhjal saab Päästeameti ametnik koostada ettekirjutuse puuduste kõrvaldamiseks ilma, et ta ise objekti täiendavalt kontrolliks?
11. Millistel kaalutlustel peaks/võiks omanik tellima erasektori ettevõtet hindama objekti tuleohutust raha eest, kui seda teostab ka Päästeamet nõ objektile ilma rahata?

12. Kuidas on korraldatud tänased tegevused, see tähendab millises vormis toimub koostöö täna erasektori ja Päästeameti vahel?