

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Monika Korolkov

KORRALDATUD JÄÄTMEVEEO RAKENDAMINE TALLINNA LINNA NÄITEL

Magistritöö

Juhendaja: Veiko Lember, PhD

Kaasjuhendaja: Jana Pöldnurk, PhD

Tallinn 2019

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 9852 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Monika Korolkov

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 096966 HAHMM

Üliõpilase e-posti aadress: monika.korolkov@gmail.com

Juhendaja: Veiko Lember, PhD:

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaasjuhendaja: Jana Põldnurk, PhD:

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees:

Lubatud kaitsmisele

.....

(nimi, allkiri, kuupäev)

LÜHIKOKKUVÕTE

Käesolev magistritöö on kirjutatud teemal „Korraldatud jäätmeveo rakendamine Tallinna linna näitel”. Magistritöö eesmärk on hinnata korraldatud jäätmeveo rakendamist Tallinnas ja seadusandlusest tulenevate kohustuste täitmist aastatel 2012-2018, mil toimus enim muudatusi süsteemi rakendamisel.

Jäätmeveo korraldamisega Tallinnas on olnud probleeme aastaid. Sellest tulenevalt on oluline välja selgitada, millised tegurid mõjutavad enim korraldatud jäätmeveo rakendamist. Teoreetilises osas keskendutakse kahele jäätmekäitluse korraldamise mudelile ning jäätmevedu mõjutavatele teguritele. Teises osas kaardistatakse olemasolevat olukorda ja hinnatakse intervjuude põhjal korraldatud jäätmeveo rakendamist Tallinnas ning jäätmekäitluse korraldamise mudelite tugevusi ning nõrkusi. Samuti tuuakse välja peamised jäätmeveo korraldamist mõjutavad tegurid ning tehakse järeldusi.

Korraldatud jäätmeveo rakendamisel on oluline osa avaliku ja erasektori koostööl ning lepingulisel delegeerimisel. Teenuse kvaliteet sõltub sellest, kui hästi koostöö sujub. Magistritöös jõutakse järelduseni, et peamised soodustavad tegurid reguleeritud turu korral on reguleerimise võimekus, vajalikud jäätmealased regulatsioonid ja kvaliteetne teenus ning takistavad tegurid on seotud puudulike ressurside, monopoli ja konkurentsi puudumisega. Lepingulist delegeerimist soodustavad avaliku ja erasektori koostöö ning usalduslikud suhted ja takistavad KOVi haldussuutlikkus, puudulik järelevalve ning konkurentsi puudumine.

Võtmemõisted: jäätmevedu, regulatsioon, koostöö, konkurents, järelevalve.

SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE.....	3
SISSEJUHATUS	5
1. JÄÄTMEHOOLDUSE KORRALDAMISE TEOREETILINE RAAMISTIK.....	8
1.1. Jäätmekäitluse olemus.....	8
1.2. Jäätmekäitluse korraldamise mudelid	10
1.2.1. Erasektori teenus kui reguleeritud turg.....	10
1.2.2. Avaliku ja erasektori koostöö.....	14
1.2.3. Kokkuvõte	19
2. EMPIIRILINE ANALÜÜS	21
2.1. Uurimismeetod.....	21
2.2. Jäätmehoolduse korraldamine Tallinnas	22
2.2.1. Korraldatud jäätmeveo rakendamine Tallinnas.....	22
2.2.2. Korraldatud jäätmeveo rakendamise hinnang	29
2.3. Korraldatud jäätmeveo rakendamise tugevused ja nõrkused	32
2.4. Järeldused ja poliitikasoovitused.....	36
KOKKUVÕTE	41
SUMMARY.....	44
KASUTATUD ALLIKAD	47
LISAD.....	54
Lisa 1. Poolstruktureeritud intervjuu küsimustik	54

SISSEJUHATUS

Jäätmehooldusega seonduv on viimaste aastakümnete jooksul muutunud järjest olulisemaks. See on üks peamine avalikkuse tähelepanu pälviv teema, mille põhjuseks on iga päevaga suurenev jäätmeteke (Salhofer *et al.* 2007) ning kiirelt arenev majandus. Kõik majandusega seonduv sisaldab tootmist, tööstust ja tarbimist ning paratamatult tekivad jäätmed, mis mõjutavad meid ümbritsevat elukeskkonda (Dinis 2010, 34). Jäätmetest tingitud keskkonnaprobleemid on globaalsed (Teisen 1999).

Lisaks jäätmetekke suurenemisele on probleeme jäätmehoolduse kavandamise ja seda reguleeriva seadusandlusega (Tinmaz, Demir 2006, 310). Organiseerimata jäätmekäitlus on üks tõsisemaid keskkonnavalaseid muresid, millega kohalikud omavalitsused kokku puutuvad (Bel, Warner 2008, 1338). Eestis on jäätmealane seadusandlus pidevas muutumises, mistõttu on omavalitsusel jäätmekäitlust keeruline korraldada. Seda tõestavad elanike kaebused teenuse vahelduva kvaliteedi üle, vähene paindlikkus teenuse osutamisel ning pidevad vaidlused hangete korraldamisel. Siinkohal on lepinguline delegeerimine üks võimalus erasektori kaasamiseks jäätmekäitluse kui avaliku ülesande täitmise. Erasektori kaasamise peamine eeldus on avaliku teenuse pakkumise tõhususe suurendamine (Hodge 2000, 24).

Toimiv jäätmemajandus eeldab süsteemset lahendust, eelkõige võimaluste loomist korraldatud jäätmeveo süsteemi väljatöötamiseks ning erinevate osapoolte kaasamist. Jäätmehoolduse eesmärk on jäätmetekke ennetamine ja vähendamine, mille saavutamiseks KOVid vastutavad lõpptulemuse eest ning peavad tagama maksimaalse jäätmete taaskasutuse. Eesti on Euroopa Liidu (EL) liige, seega tulevad mitmed nõuded jäätmehoolduse korraldamiseks ja kavandamiseks EL institutsioonidelt. EL-i riikidel on ühine seadusandlik raamistik, kuid institutsionaalne korraldus ja avalike teenuste pakkumine on riigiti erinev (Bel *et al.* 2010, 479), mh ka jäätmehoolduses, kus EL direktiivid seavad üldised nõudmised ning riiklikul tasandil sätestatakse jäätmeseadus ning jäätmekava. Kohalikul tasandil toimub jäätmehoolduse

korraldamine reeglina vastavalt KOVi jäätmekavale ja jäätmehoolduseeskirjale. Lisaks arvestatakse piirkonna eripäraga ning kohandatakse süsteeme vastavalt elanike vajadustele. KOVid püüdleval üha enam paindlikuma ja mitmekesisema teenuse osutamise poole (McAdam, Walker 2004, 183) ning otsivad paremaid võimalusi jäätmehoolduse arendamiseks.

Jäätmeveo korraldamine Eestis on tekitanud kohalikele omavalitsustele mitmeid probleeme. Puuduvad vajalikud regulatsioonid ning raskusi on lepingute juhtimise ja järelevalvega (Riigikontroll 2016). Ebaselged on olnud ka omavalitsuste õigused ja kohustused jäätmete taaskasutuse korraldamisel ning jäätmete ringlussevõtu eesmärkide täitmisel (Riigikontroll 2016). Mitmed kohaliku omavalitsuse tegevusvaldkonnad on seadustes kirjas vaid formaalsete nõuetena (Riigikontroll 2012). Seetõttu on oluline hinnata jäätmeveo korraldamisel esinenud takistusi ning tuua välja võimalikud muutmist vajavad aspektid süsteemi jätkusuutlikuks toimimiseks. Antud teema on Eestis päevakohane juba alates 2004. aastast, kui võeti vastu uus jäätmeseadus.

Käesoleva magistritöö eesmärk on hinnata korraldatud jäätmeveo rakendamist Tallinnas ja seadusandlusest tulenevate kohustuste täitmist aastatel 2012-2018, mil toimus enim muudatusi süsteemi rakendamisel. Hinnangu põhjal pakutakse välja soovitusi jäätmehoolduse tõhustamiseks.

Magistritöö eesmärgi täitmiseks on püstitatud uurimisküsimus: *Millised jäätmeveo korraldamisega seotud tegurid soodustavad ja takistavad jäätmeveoga seotud eesmärkide täitmist Tallinnas?*

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks on töö jaotatud kahte ossa. Töö esimeses osas antakse ülevaade jäätmehoolduse korraldamise teoreetilisest raamistikust ja pööratakse tähelepanu kahele jäätmekäitluse korraldamise mudelile ning jäätmevedu mõjutavatele teguritele. Teises osas antakse esmalt ülevaade empiiriliste andmete kogumise meetodikast. Seejärel kaardistatakse dokumendianalüüsile baseeruvalt olemasolevat olukorda Tallinnas ning hinnatakse intervjuude põhjal korraldatud jäätmeveo rakendamist Tallinnas ja jäätmekäitluse korraldamise mudelite tugevusi ning nõrkusi. Samuti tuuakse välja peamised jäätmeveo korraldamist mõjutavad tegurid ning tehakse järeldusi ja antakse poliitikasoovitusi. Töö empiiriline osa tugineb õigusaktidel ja korraldatud jäätmeveoga seonduvatel dokumentidel ning kaheksal poolstruktureeritud intervjuul keskkonnaministeriumi, kohaliku omavalitsuse,

jäätmekäitlejate liidu ning erinevate jäätmekäitlusettevõtete esindajatega. Empiirilise osa lõpus esitatakse konkreetsed ettepanekud ja tegevussuunad, mida edaspidisel korraldamisel arvesse võtta.

Autor püüab magistritöös jõuda järelduseni, milline on sobivaim korraldatud jäätmeveo rakendamise mudel Tallinnale, lähtudes erinevatest mõjuteguritest ning tänasest kontekstist.

Autor tänab juhendajaid ja intervjuudes osalenuid olulise panuse eest magistritöösse.

1. JÄÄTMEHOOLDUSE KORRALDAMISE TEOREETILINE RAAMISTIK

1.1. Jäätmekäitluse olemus

Jäätmekäitus on jäätmete kogumine, transport ja ümbertöötlemine kasutuskõlblikuks materjaliks või tooteks (Williams 2005, 130). Jäätmetega tegelemine on olnud väljakutse läbi ajaloo (Barbalace 2003), sest erinevatel pooltel, kes on kaasatud jäätmekäitusprotsessi, on oma huvid ja tõekspidamised. Aastakümneid ei sorteeritud olmejäätmeid üldse, vaid veeti lihtsalt prügilasse. Puudusid teadmised ja kogemused, mida prügiga teha ning eelarvelised vahendid olid piiratud. Kui jäätmeid hakati ressursina nägema, viis see jäätmete taaskasutamise ja ümbertöötlemiseni, ent põhiprobleem, mis sundis jäätmekäitlussüsteemi muutma, oli prügilate poolt tekitatud keskkonnakahju ja pidevalt suurenev olmejäätmete maht, mis on muutunud globaalseks (Salhofer *et al.* 2007). Samuti on probleeme lahenduste leidmisega jäätmeveo paremaks korraldamiseks. Puudub universaalne süsteem, mis sobiks igale piirkonnale ja jäätmevaldajale.

Tehnoloogia areng ja inimeste suurenevad nõudmised mõjutavad teenuste pakkumist (Hulst, Van Montfort 2007a). Seoses suureneva tarbimise ja jäätmetekkega, on oluline jäätmehoolduse valdkonnas süsteemne lähenemine. Samuti eeldab jäätmehoolduse korraldamine poliitilist heakskiitu, mis on sageli mõjutatud kohalike poliitikute valmidusest kulutada KOVi ressursse algatustele, millele pole antud poliitilisi lubadusi (Garkowski, Hostovsky 2011, 99). Poliitikakujundajatel on oluline roll jäätmekäitluspoliitika elluviimisel ning toimimisel, sest võim on enamasti poliitikute käes.

Avalikule sektorile osutatakse pidevalt survet, et pakkuda elanikele kvaliteetseid teenuseid võimalikult soodsa ressursikuluga (Scupola, Zanfei 2014, 1; Rodrigues *et al.* 2014, 9), sest kui

turg ei suuda ise soodsama lahenduseni jõuda, on tegemist turutõrkega (De Jong *et al.* 2008, 25). Kohaliku omavalitsuse organisatsioonidel võib olla probleeme poliitikate rakendamisega tänu puudulikele ressurssidele ja oskusteabele (Flynn 2000, 77). Lisaks on kohalikul tasandil sageli rõhk avaliku sektori osatähtsuse ja töötajate arvu vähendamisel (Stein 1990, 88), mis takistab koostöö edendamist ja regulatsioonide välja töötamist. Edaspidine korraldus ja tegevus sõltub sellest, kui hästi on õigusaktides jäätmekäitlus reguleeritud.

Nõuetele mittevastav jäätmekäitlus on kaasa toonud vee, pinnase ja atmosfääri saastumise, mis avaldab suurt mõju rahva tervisele (Boroş, Albulescu 2011, 2). Oluline on käidelda olmejäätmeid õigesti ja järgida säästva arengu põhimõtteid (Kruljac 2012, 222) nagu keskkonna kaitsmine, turvalise ning puhta elukeskkonna säilitamine. Lihtsalt jäätmete ümbersuunamisest ei piisa lahendamaks probleeme kaasaegses jäätmekäitluses (O'Connell 2011, 114). Seega tuleb avalikkuse teadlikkust suurendades tähtsustada rohkem jäätmete vähendamise viise, taaskasutamise võimalusi ning rõhutada nende keskkonnasõbralikkust (Ibid.). Selles osas saab iga omavalitsus anda oma panuse, kaasates piirkonna elanikke erinevatesse jäätmetekke vähendamise seotud ettevõtmistesse sh infopäevad, kampaaniad, teavitusmaterjalid jms.

Läbi aegade on arendatud erinevaid jäätmekäitlusmeetmeid ning püütud tõhustada jäätmehooldust. Integreeritud jäätmekäitlussüsteem nõuab muutusi eelkõige linna piirkonnas, kus pidevalt kasvavad keskkonnavalased probleemid sunnivad jäätmekäitlejaid rõhku panema võimalikult paljude materjalide taaskasutusele ning energia taastootmisele (Li, Huang 2011, 842). Selleks, et tagada jäätmete nõuetekohane käitlemine ja süsteem toimiks, peab jäätmete liigiti kogumine olema elanikele võimalikult lihtne ja mugav.

Säästva arengu edendamiseks ja selle saavutamiseks peab olema kaasatud nii avalik, era- kui ka kolmas sektor. Selleks, et keskkonnapoliitika oleks efektiivne, peab avalikkus järgima kehtivaid norme (Dinis 2010, 35) ning tegelema jäätmetekke ennetamise ning vältimisega. Jäätmekäitluse planeerimisel ja jäätmekavade koostamisel saab järgida säästva arengu põhimõtteid (Marchettini *et al.* 2007). Kui jäätmetekke vältimine ja vähendamine on rakendunud ülemaailmselt, aitab see oluliselt kaasa heitkoguste vähendamisele ning kliimamuutuste leevendamisele (Gentil *et al.* 2011).

Jäätmeveole loob raamistiku organisatsiooniline korraldus ning riigis kehtiv seadusandlus (Tinmaz, Demir 2006, 310). Jäätmete kogumine ja vedu on jäätmemajanduses üks suurim kuluallikas. Kulutused nendele tegevustele moodustavad rohkem kui 50% jäätmemajanduse

kogukuludest (Williams 2005, 130). Seega on oluline pöörata nendele tegevustele suuremat tähelepanu, sest hästi korraldatud jäätmemajandus tähendab puhtamat keskkonda ja keskkonnateadlikumat elanikkonda. Jäätmeveo korraldamisel on oluline roll kogu ühiskonnal ja keskkonnasäästu saab suurendada, kui vedada jäätmed selleks ette nähtud kohta või suunata korduvkasutusse.

1.2. Jäätmekäitluse korraldamise mudelid

Jäätmevedu on võimalik korraldada kolmel viisil: erasektori teenus, avaliku sektori teenus või avaliku ja erasektori koostöös osutatud teenus (Bel, Warner 2008, 1338). Käesolevas töös kirjeldatakse lähemalt erasektori ning avaliku ja erasektori koostöös osutatud teenust ning tutvustatakse jäätmekäitluse korraldamisega seotud tegureid. Tulenevalt Eesti eripärast keskendutakse avaliku ja erasektori koostöö avamisel spetsiifiliselt lepingulisele delegeerimisele. Jäätmevedu kui puhtalt avaliku sektori teenust autor antud töös ei käsitle, kuna seda teenust Tallinnas ei osutata ja Eesti seadusandlus seda hetkel ei võimalda, kuigi EL on selles osas paindlik (Antonioli, Massarutto 2011, 19) – nii KOVi üksusel kui ka tema osaluses olevatel ettevõtetel on võimalus turul konkureerida läbi in-house ehk siseteenuse (Ibid., 20).

1.2.1. Erasektori teenus kui reguleeritud turg

Alates 1980. aastatest on avaliku sektori juhtimises üha enam domineerinud uusliberalism, kus keskse eeldusena on turupõhisus kui lahendus igale probleemile ning avaliku sektori tegevus on *a priori* ebaefektiivne (Hall 2012, 3). Uusliberaalse poliitika jaoks tundus erastamine ja turupõhiste otsustusmehhanismide kasutuselevõtt oluline võimalus laiendada turgu, vähendada avaliku sektori rolli ning survet avaliku sektori kapitalikulutustele (Ibid.).

Erasektori teenuse puhul sekkub avalik sektor jäätmeveo teenusesse ainult kaudselt, luues jäätmeveo turgu ning reguleerides selles toimetavate osapoolte suhteid. Seega räägime siin reguleeritud turust, kus jäätmeveo korraldamine toimib erinevate regulatsioonide abil. Teenusepakkujate ja jäätmevaldajate õigused ning kohustused on suuremal või vähemal määral reguleeritud ning avalik sektor teenust ise ei korralda ja teenusepakkuja valimine jäetakse täielikult jäätmevaldaja otsustada.

Korraldatud jäätmeveo süsteemi loomiseks on vaja vastavaid õigusakte ning kehtestada erinevaid regulatsioone ja nõudeid, lähtudes keskkonnasäästlikest põhimõtetest ning efektiivsusest. Seoses klientide ootustega, konkurentsi laienemisega ja regulatsioonide karmistumisega peavad ettevõtted leidma võimalusi efektiivsuse suurendamiseks (Allway, Corbet 2002, 46). Ettevõtjalt nõuab regulatsioonide muutmine sageli lisaressursse (Ibid.) ning peab arvestama, et majandusharu kasvuga suureneb regulatsioonidest tulenevate kulude kasv (Stigler 1971, 12).

Regulatsiooni mõistet on võimalik liigitada järgmiselt (Baldwin, Cave 1999):

- regulatsioon kui spetsiaalne valitsemise vorm, mis tähendab konkreetset kogumit sundivaid reegleid ning millega kaasneb järelevalve ja täitmise jaoks sageli administratiivse agentuuri olemasolu,
- regulatsioon kui sotsiaalse kontrolli mehhanism, kuhu kuuluvad ka mittetahtlikud ja mitteriiklikud protsessid.

Reguleerimise saab jagada järgmiselt (Wienert 1997):

- majanduslik reguleerimine – turu efektiivsuse suurendamine läbi erasektori ressursside jaotamise. Turule sisenemine ja väljumine, monopoolse või oligopoolse võimu kasutamine, hindade, toodangumahu ja teenuste reguleerimine;
- sotsiaalne reguleerimine – valitsuse sekkumine eraettevõtjate sotsiaalsete õiguste kaitseks. Teenuste tootmise ning müügi tingimuste reguleerimine, sh riskide vähendamine ning keskkonnakaitse küsimuste lahendamine;

Tavapäraselt nähakse vajadust avaliku sektori reguleerimise järele järgmistel põhjustel (Baldwin *et al.* 1999):

- monopolid – arvatakse, et kui tekib monopol, siis on turg ebaõnnestunud, sest puudub konkurents. Võimalik lahendus on konkurentsiseaduse olemasolu;
- konkurentsi puudumine – turg ei toimi, kui puudub konkurents või ettevõtete käitumine takistab vaba konkurentsi;
- informatsiooni asümmeetria – turul peab olema piisavalt informatsiooni ja võimalik hinnata konkureerivaid tooteid. Reguleerimine võimaldab informatsiooni vahetust suurendada, et vältida turutõrke olukorda ning kaitsta tarbijaid puuduliku teabe eest;
- teenuse kättesaadavus ja jätkuvus – vahel ei paku turud teenust soovitud tasemel ning võimalus on reguleerida hinnamehhanismi kaudu;

- planeerimine – võimaldab täita individuaalseid tarbimisvajadusi. Reguleerimine aitab sealjuures lahendada kaasnevaid probleeme.

Avalikkuse tähelepanu jäätmekorralduse osas on oluliselt tõstnud turupõhiste instrumentide nagu keskkonnatasud jms stiimulite kasutamine, millega püütakse suurendada jäätmete vältimist, korduvkasutust ning ringlussevõttu (Dinis 2010, 42). Nendel teguritel nähakse potentsiaali efektiivsemate keskkonnaalaste väljundite tagamiseks, suurema paindlikkuse saavutamiseks ja kulude vähendamiseks ning kvaliteetse teenuse osutamiseks. Jäätmekorraldusega seotud eesmärkide saavutamiseks üritatakse suunata turupõhiste instrumentide (kauplemine, hinnasignaalid jne) kasutamist, mis omakorda peaksid muutma inimeste käitumist keskkonnasõbralikumaks (Ibid.). Turg muutub siis, kui osalised tunnevad, et tehingud on olnud edukad.

EL on üha enam suunanud oma liikmeid arendama jäätmekäitluse kriteeriume ja mõjutusmehhanisme, et muuta turgu. Turupõhised instrumendid on efektiivsemad, kui kodanikel on võimalus neid juhtida (Ibid.). Reguleeritud turu mudeli puhul ei ole jäätmeveo hind paigas, samuti saab iga jäätmevaldaja endale partnerit valida. Seetõttu võivad ühes piirkonnas inimesed maksta teenuse eest erinevat hinda. Eelduste kohaselt konkurents teenuselepingute pärast vähendab kulusid ja suurendab tõhusust (Boyne 1998, 695, 709). Mistõttu on iga teenusepakkuja huvitatud kliendiga lepingu sõlmimisest ning valmis turul oma teenuse pakkumiseks konkureerima, sest kasum sõltub teenuse kasutajate arvust (Buxbaum, Ortiz 2008, 129).

Kvaliteetse teenuse tagamisel on oluline kliendi huvidega arvestamine. Kvaliteediks nimetatakse kliendi nõuete täitmist, sealhulgas teenuse kättesaadavust, töökindlust, hooldatavust ja tulusust ning selle tõestuseks on rahulolev klient (Oakland 2006, 4). Teenuse juures on olulised järgmised tegurid (Grönroos 2007, 461-465):

- üldine rakendus – oluline osa on heal klienditeenindusel, mis saavutatakse tänu motiveeritud töötajatele;
- nõudluse analüüs – olulised on kliendi ootused ja vajadused, mille analüüsimine võimaldab teenust paremini pakkuda;
- kvaliteedi kontroll – kvaliteedi kontrollimine on oluline teenuse pakkumisel ja eksimuste korral tuleb koheselt reageerida;

- turundus – teenust reklaamitakse teenindamisprotsessis, mille põhjal klient kujundab oma arvamuse ja seisukoha ning teeb edaspidised otsused;
- tehnoloogia – kvaliteetse teenuse osutamiseks on oluline tehnoloogiline lahendus, mis võimaldaks kliendil teenust kasutada;
- organisatsiooniline toetus – sobilik organisatsiooni struktuur ja üheselt arusaadav teenuse kontseptsioon on kvaliteetse teenuse eelduseks ning kliendiga koostööd tehes vajab töötaja organisatsiooni toetust.

Teenuse kvaliteedi saab jagada järgmiselt (Grönroos 1984, 36-37):

- tehniline kvaliteet – teenusega saadud tulemust hinnatakse, kui teenus on tarbitud ja saab objektiivselt hinnata.
- funktsionaalne kvaliteet – teenuse osutamist hinnatakse teenuse tarbimise ajal, kuidas ja kus klienti teenindatakse ning saab subjektiivselt hinnata.

Teenuse kvaliteeti ja tarbimist mõjutab teenusepakkuja maine, mis määrab klientide lojaalsuse. Teenusepakkujale on oluline teenuse kvaliteedi hinnang, sest sellest sõltub teenuse tarbimine ja konkurentide eelistamine.

Konkurentsist lähtuvalt saab turutüübid abstraktselt liigitada järgmiselt: täielik konkurents ja mittetäielik konkurents. Kuigi reaalses elus täielikku konkurentsi ei eksisteeri ning seda lähenemist saab pidada väga lihtsustatuks, siis antud dihhotoomiat kasutatakse siinkohal seetõttu, et seda järgib suurem osa jäätmekorralduse analüüsides, mida käesolevas töös on kasutatud. Lihtsustatult võib öelda, et täielikku konkurentsi iseloomustavad järgmised omadused (Saar 2010, 40):

- väga palju firmasid,
- identne toodang,
- palju ostjaid,
- puuduvad turule sisenemise ja väljumise takistused,
- müüjatel ja ostjatel on kontroll hindade üle.

Mittetäieliku konkurentsiga turge saab liigitada järgmiselt (Samuelson *et al.* 1988, 488-489):

- monopol
- oligopol
- monopolistlik konkurents

Monopoolset turgu iseloomustavad järgmised omadused: tootjaid on üks, toodang unikaalne, väga suured turule sisenemise barjäärid.

Oligopoolset turgu iseloomustab väga väike firmade arv, turule sisenemine on raskendatud, toodang võib erineda, kuid samas olla ka täiesti identne (nt kütus, teras). Oligopoolset turgu eristab teistest turgudest see, et optimaalne käitumine sõltub konkurentide käitumisest (Ibid., 522-523). Konkurendid ei soovi alati konkureerida (Harding, Joshua 2003, 16) ja seda enamasti ei avalikustata.

Monopolistlik konkurents on turuvorm, kus suur hulk tootjaid toodavad sarnast, kuid samas natuke eristatavat toodet (Samuelson *et al.* 1988, 524). Monopolistlik konkurents sarnaneb täieliku konkurentsiga, st seal on palju firmasid, turule sisenemine ja turult lahkumine ei ole piiratud ning ostjaid on palju.

1.2.2. Avaliku ja erasektori koostöö

Avaliku ja erasektori koostöö on loodud ühendama mitut valdkonda ja juhtima sotsiaalseid ning majanduslikke muutusi (Grossman 2012, 576) ning kus on võimalik kaasata nii eraettevõtteid kui ka kodanikuühendusi riigi ja KOVi ülesannete täitmisesse.

Pikaajaliste infrastruktuuriobjektide rajamise, ühissettevõtete loomise ning erinevatel vastastikkuse printsiibil põhinevate partnerlussuhete kõrval on avaliku ja erasektori koostöö levinumaid vorme lepinguline delegerimine. Uusliberalismi laineharjal sai ka lepingulise delegerimise alguse 1980. aastatel ärijuhtimise põhimõtete toomisega haldusjuhtimisse (nõ *New Public Management* ehk NPM lähenemine). Lepingulisel delegerimisel annab riik või kohalik omavalitsus avaliku teenuse elluviimise üle eraõiguslikule juriidilisele isikule ja säilitab kontrolli teenuse täitmise üle (Brown *et al.* 2006, 325). Eeldus on vähendada avaliku sektori kulutusi erasektori praktikate kasutusele võtmisega (Hughes 2003, 51). Samas tekib küsimus, kas avalike teenuste delegerimine aitab jõuda soovitud tulemuseni teenuse kvaliteedi vähenemisel ja järelevalve suurenemisel teenusepakkuja üle (Hood 1996, 125). Võib juhtuda, et lepinguline delegerimine viib kuluefektiivsuse asemel täiendavate avaliku sektori kulutusteni (Van Slyke 2003), mistõttu on oluline tagada järelevalve lepingu täitmisel.

Lepinguline delegerimine on konkreetsete majandustegevuste avamine konkurentsile (Domberger 1998). Võimuesindaja kujundab ise teenuse kvaliteedi ja hindamise kriteeriumid, mille täitmise eest vastutab lepingupartner (Ibid.). Oluline on mõista, et avalik sektor ise teenust ei osuta, küll aga rahastab ja teostab järelevalvet, sest teenuseid osutatakse avalikust huvist lähtuvalt. Avalik sektor selgitab välja teenusega seotud vajadused ja hangib teenusele osutaja ning teeb järelevalvet, et olla kursis teenuse pakkumise olukorraga (Peat, Costley 2001, 58) ning kvaliteediga. Mistõttu peavad teenuse delegerimisel olema teenusepakkuja kontrollimiseks väga head kontrollimehhanismid (Gilardi 2008, 58).

Sageli toimub avaliku sektori teenuste lepinguline delegerimine erasektorile teede ehituse ja jäätmekorralduse valdkonnas (Work 2002, 6). Eelistatakse delegerida vähem poliitilisi teenuseid, sest neid võib edukalt osutada erasektor (Hulst, Van Montfort 2007b). Avaliku sektori koostöö väliste osapooltega eeldab tugevat partnerlust ja suhete väärtustamist (Bovaird 2007). Enamasti otsustatakse avalikus sektoris lepingulise delegerimise kasuks omavalitsuse suurema autonoomia ja paindlikkuse tõttu (Savas 1987). Samuti nähakse lepingulise delegerimise eelistena võimalust jõuda erinevate sihtrühmadeni ja teenuste paremat kvaliteeti ning soodsamat teenuste maksumust (Praxis 2009, 45), kuigi avaliku sektori teenuste puhul on väga raske kvaliteeti määrata ja säilitada, sest see sõltub igast tarbijast.

Lepinguliseks delegerimiseks on võimalik kasutada konkurentsil, läbirääkimistel ja koostööl põhinevaid mudeleid (DeHoog 1990). Klassikaline delegerimise vorm on konkurentsil põhinev mudel, mille eelduseks on konkreetne ja mõõdetav ülesanne ning piisav teenusepakkujate arv (Ibid.). Läbirääkimised võimaldavad leida parimaid tingimusi teenuse osutamiseks ning jõuda kokkulepeteni. Pikaajaliste ja eriliste teenuste osutamiseks sobib koostööl põhinev mudel, mis on alternatiiv eelpool nimetatud mudelitele (Ibid.). Antud mudeli puhul on teenuse osutamisel mõned kõrvalekalded lubatud, sest hea suhe on olulisem kui kvaliteedi tagamine (Ibid., 336). Puuduliku konkurentsi korral sobib läbirääkimistel põhinev delegerimine või koostöö teiste erasektori organisatsioonidega (Hefetz, Warner 2011, 4). Ametiasutusel on õige mudeli leidmine keeruline, sest delegerimise viis on teenusega seotud sisemiste ja väliskeskkonnast tulenevate eripäradega piiritletud (DeHoog 1990, 318).

Avalike teenuste lepingulisel delegerimisel on kolm peamist etappi: 1) ettevalmistamine, 2) partneri väljavalimine ja lepingu sõlmimine, 3) juhtimine ja järelevalve (Lember *et al.* 2011, 15). Ettevalmistamise protsessis on oluline välja selgitada avaliku sektori

valmisolek teenuse delegeerimiseks, kaasnevad kulud, teenuse olemus, võimalikud teenusepakkujad, õiguslik lubatavus ning kaasnevad riskid (Ibid., 16). Vajadusel võib teenust ka osaliselt delegeerida. Riske aitab vältida omavalitsuste poolt lepingusse kirjutatud detailne teenuse kirjeldus, mis võimaldab teenusepakkujal saada täpsemat teavet teenuse osutamiseks ja vältida alapakkumiste tegemist.

Lepingulisel delegeerimisel kasutatakse erinevaid juriidilisi võimalusi, sh halduslepingut kui ka tsiviilõiguslikke lepinguid (Lember *et al.* 2011, 14). Halduslepingute sõlmimisel tuleb arvestada, et teenusepakkujal võib väheneda huvi täita lepingutingimusi ning ametiasutuse kulud järelvalve teostamiseks teenusepakkuja üle suurenevad (Eisenhardt 1989, 60). Sageli kasutatakse teenuse osutamiseks ka kontsessioonilepingut, mis on üks hankelepingu liik. Teenuste kontsessiooni andmiseks tagatakse lepingu saamiseks konkurents (Farley, Pourbaix 2015, 16), millega saavutatakse soodsaim hind ja võimalusel ka efektiivsus, ent mis annab lepingu saajale lepingu kehtivuse ajaks ainuõiguse teatud olukorras või valdkonnas tegutsemiseks.

Avalike teenuste lepingud on sageli üldsõnalised (Brown *et al.* 2006, 325) ja samuti on oodatavat mõju keeruline kirjeldada. Usaldusel põhinevat lepingut ei pea üksikasjalikult kirjeldama (Alford, O'Flynn 2012, 127; Athias, Saussier 2007, 13; Bel *et al.* 2007, 512), sest usaldus vähendab võimalikku oportunistlikku käitumist ning pikaajalise kasumi nimel loobutakse lühiajalisest kasumist (Fernandez 2009, 72). Eduka suhte aluseks on usaldus (Bennet, Ferlie 1996, 50) ja kokkulepetest kinnipidamine. Lisaks peab arvestama, et usaldusel põhinev koostöö on kergesti haavatav ning usaldust on keeruline tekitada. Samuti mõjutab partnerite vaheline usaldus pöördumatute investeeringute tegemist (Alford, O'Flynn 2012). Kõiki osapooli tuleb võrdselt kohelda ja luua usalduslik õhkkond, mis aitab jõuda vajalike lahenduste ja teenuste pakkumisteni.

Avalikus sektoris, kus pakkumiste võtmine on kohustuslik, peab arvestama konkurentsi, hinnaregulatsiooni ning keskkonna- ja kvaliteedi nõuetega. Ebamäärase konkurentsi tõttu on teenuse osutajatel raske teenuseid arendada (Rodrigues *et al.* 2014, 12), sest edukaks teenuse arendamiseks on vaja ootustele vastavat tehnoloogiat, aega ja kliente ning pühendunud töötajaid, kes panustavad kliendisõbralikku teenindusse (Grönroos 2007, 34-35), sest motiveeritud töötajatega suudetakse pakkuda kvaliteetsemat teenust.

Delegeriv organisatsioon peab tagama pakutava teenuse kvaliteedi ja kättesaadavuse ning vajadusel tegema pakkumises korrekture (Huque 2005, 78), mis võimaldaks paljudel teenust pakkuda. Teenusepakkujate vähesuse tõttu võib olla teenuse kättesaadavus piiratud (Brown, Potoski 2005, 329). Samuti peab arvestama teenuste eriliste investeeringute vajaduse juures võimalike teenusepakkujate oportunistlikku käitumist tõsta ühepoolset teenuse hinda, mis võib vähendada teenuse kvaliteeti ja soodustada monopoolse turu tekkimist (Brown, Potoski 2005, 329). Monopoolne jäätmekäitlus otsese või kaudse avaliku sektori kontrolliga tagab stabiilsema olukorra, võrreldes vabaturu tingimustes tegutsemisega (Mildred, Bel 2008, 733). Enamasti tegutsevad riigi ja rahvusvahelisel tasandil suured ettevõtted, kellel on vajalik võimekus, suurus, professionaalsus, finantstagatis, tehnilised teadmised ja maine ning suutlikkus teha võimalikult palju tehinguid (Antionioli, Massarutto 2011, 19). Teenusepakkujad võivad teiste pakkujate turult tõrjumiseks omavahel eelnevalt kokku leppida madalamate hindadega teenuse pakkumiseks või kordamööda hanke võitmiseks (Mu *et al.* 2010, 48).

Regulatsioonid ja struktuur mõjutavad osapoolte vahelist käitumist lepingu jõustamise perioodil (Mueller 1986, 23). Avaliku sektori esindajad peavad lepingute sõlmimisel tähelepanu pöörama juriidilistele varjunditele ning peamine, et lepingute sõlmimisel oleks riskid maandatud (Ibid., 34). Ametiasutusel on võimalik riske maandada, täites kehtestatud järelevalve eeskirja ning kontrollides teenusepakkuja lepingu täitmist (Amirkhanyan *et al.* 2007, 8). Samuti võib ametiasutus lepingust tulenevate riskide vähendamiseks kasutada erinevaid järelevalve strateegiaid nagu elanike kaebuste uurimine, elanike rahulolu-uuringute läbiviimine ja teenusepakkujate võimekuse analüüsimine ning teenusepakkuja tegevuse auditeerimine (Brown, Potoski 2003, 278).

Teenuse parendamiseks on vaja objektiivset tagasisidet, mida saab nii organisatsiooni sisestelt kui ka välistelt klientidelt (Grönroos 2007, 355-356). Teenuse kvaliteedi ja olemuse kohta on võimalik saada tagasisidet elanike rahulolu-uuringust, mis aitab välja selgitada olulised suunad kvaliteedi suurendamiseks. Samas on uuringutulemuste analüüsimine väga ressursimahukas (Brown, Potoski 2003, 279) ja keeruline. Mistõttu peab olema piisavalt aega uuringu läbiviimiseks ja andmete töötlemiseks. Raskesti mõõdetava teenuse hindamisel võib analüüsi andmeid kasutada kombineerituna teenusepakkuja tegevuse kohta ning kaaluda auditi korraldamist (Ibid.). See võimaldab kiiremini ja kohapealse ülevaatus tulemusel saada vajalikku teavet teenuse kvaliteedi ja elanike rahulolu kohta. Teenuse kvaliteedi hindamine

näitab omavalitsuse võimekust kontrollida teenusepakkuja suutlikkust järelevalve teostamiseks (Brown, Potoski 2005, 330).

Lähtudes erinevatest probleemidest, millega KOVid peavad kokku puutuma, peaks delegerimisel arvestama, kas tegemist on poliitiliselt tundliku temaga ning kas võim soosib turukeskseid lahendusi (Lember *et al.* 2011, 16). Avalikus sektoris sõltub väga palju poliitilisest tahtest ja haldussuutlikkusest.

Lepingulisel delegerimisel peab arvestama, et teenuse kättesaadavus ja kvaliteet ei väheneks, säiliks teenuse universaalsus ning tagatakse läbipaistvus ja järelevalve (Altnurme 2002, 31-32). Lepinguid on raske ennetähtaegselt lõpetada, sest sellega kaasnevad suured tehingukulud (Lember *et al.* 2011, 42). Lepingulistest suhetest tulenevad tehingukulud saab jagada kaheks: ex-ante ja ex-post kulud (Williamson 1981, 1544). Ex-ante kulud on lepingu sõlmimise ja ettevalmistamisega seotud nn otsingukulud ning ex-post kulud tekivad lepingu rakendamise ja haldamise ning muutmisega sh läbirääkimised teenusepakkujaga teenuse hinna üle ning täpsustused detailide ja kvaliteedi osas (Williamson 1981, 1544; Artz, Brush 2000, 338-339). Peamised ex-post kulud on järelevalvekulu, mis on seotud lepingust tulenevate kohustuste täitmisega ja jõustamiskulu, mis tuleneb sanktsioonide kehtestamisega lepingutingimuste rikkumisel (Williamson 1981; Jobin 2011, 446).

Peamised probleemid, mis teenuste lepingulisel delegerimisel esinevad on järgmised (vt tabel 1):

- turu ja konkurentsi probleemid;
- üldine haldussuutlikkus;
- regulatsioonide ja teenusestandardite puudumine;
- delegerimise lähtumine lühikestest perspektiividest;
- delegerimise keskendumine tulemuste asemel protsessile;
- ühtse koordineerimise ja monitooringusüsteemi puudulikkus;
- vähene tähelepanu teenuse edasisele arendustegevusele (Praxis 2009, 18-19).

Konkurentsi puudumine võib suurendada teenuse maksumust ja kvaliteedi halvenemist (Siegel 1999, 368; Young 2008, 448). Probleeme tekitab ka puudulik eelarveraamistik, bürokraatia ning ebapiisav tulemuste hindamine ja tasustamine (Kjell, Kooiman 2002, 261).

Tänu erasektori läbikukkumistele jäätmeveos on Euroopa riikides avalikus sektoris püütud leida lahendusi re-munitsipaliseerimise kaudu, kus omavalitsus omab ise jäätmeveo ettevõtet või suuremat osa sellest (Antonioli, Massarutto 2011). KOV, kellel on seadusjärgne õigus tegeleda jäätmeveoga, võib seda soovi korral teha ise või volitada erasektorit. Selline võimalus soodustab re-munitsipaliseerimist ja motiveerib omavalitsusi ning ettevõtteid tegema pikaajalisi investeeringuid jäätmehoolduse tõhustamiseks.

1.2.3. Kokkuvõte

Eelpool kirjeldatud mudelid aitavad mõista, millised teoreetilised ja praktilised võimalused on jäätmehoolduse korraldamiseks ning efektiivsuse suurendamiseks. Teooriast selgub, et mõlemal mudelil on positiivsed ja negatiivsed tunnused, mis aitab omavalitsusel leida sobiva lahenduse. Selgub, et regulatsioonid aitavad nii era- kui ka avaliku sektori osapooltel teenuseid paremini juhtida. Avalikus sektoris on teenuste üleandmiseks enim levinud lepinguline delegeerimine, mis võimaldab kaasata erasektorit avaliku teenuse pakkumise tõhustamiseks. Erasektori teenuse ja lepingulise delegeerimise põhimõtteline erinevus seisneb selles, et erasektor saab valida, kellele teenust osutab. Lepingulisel delegeerimisel osutatakse avalikke teenuseid avalikust huvist lähtudes ning teenuse kättesaadavus tagatakse kõigile. Teoreetilises osas kirjeldatu võtab kokku tabel 1.

Tabel 1. Valitud jäätmeveo mudelite võrdlus

Mudelid	Tunnused	Eeldused	Probleemid
Reguleeritud turg	teenust korraldatakse jäätmevaldaja ja jäätmevedaja kokkulepete alusel, seda osutavad eraettevõtjad	vajalikud regulatsioonid, konkurentsi olemasolu, reguleerimise võimekus, teenuse kättesaadavus, teenusepakkujate olemasolu, usaldus, koostöö, teenuse kvaliteet	puudulikud regulatsioonid, puudulik teenus, monopolide teke, puudulik konkurents, puudulik koostöö, puudulik teenuse kvaliteet
Lepinguline delegerimine	teenust korraldab avalik sektor, seda osutab lepingute alusel erasektor	järelevalve olemasolu, teenuse kvaliteet, koostöö, konkurentsi olemasolu, usaldus, vajalikud regulatsioonid	puudulik järelevalve, poliitiline tahe, haldussuutlikkus, suured tehingukulud, puudulik konkurents, puudulikud regulatsioonid

Allikad: Oakland 2006, 4; Baldwin, Cave 1999; Wienert 1997; Grönroos 1984, 36-37; Saar 2010, 40; Domberger 1998; Mildred, Bel 2008, 733; Brown, Potoski 2005, 330.

Koostaja: Autor

Reguleeritud turg annab jäätmevaldajale võimaluse olemasolevate regulatsioonide raames teenusepakkujat ise valida ning piirab kohaliku omavalitsuse sekkumist teenuse korraldamisse. Erasektoril on üsna suur vabadus otsustada, kuidas ja kellele teenust pakkuda. Eraettevõtte eesmärk on ärihuvi ja saada võimalikult suurt kasumit, avalik sektor peab aga kaitsma avalikku huvi ning jälgima, et teenus oleks kõigile kodanikele vabalt kättesaadav. Avaliku ja erasektori koostööst tulenevalt võimaldab lepinguline delegerimine KOVil reguleerida jäätmekäitluse korraldamist märksa otsesemalt.

Täna on Tallinnas ja Eestis mindud korraldatud jäätmeveo süsteemi rakendamise teed, mis oma olemuselt tähendab jäätmeveo kui avaliku teenuse lepingulist delegerimist. Samas on mitmes Tallinna piirkonnas endiselt kasutusel ka nõ vabaturg, mis tähendab reguleeritud turu mudeli kasutamist. Sellest tulenevalt tugineb autor korraldatud jäätmeveo rakendamise hindamisel Tallinnas just neile mudelitele ja neid mõjutavatele teguritele.

2. EMPIIRILINE ANALÜÜS

2.1. Uurimismeetod

Magistritöös kasutatakse kvalitatiivset andmete analüüsi meetodit. Kvalitatiivsed meetodid võimaldavad põhjalikult uurida konkreetset juhtumit ning pakkuda sealjuures üksikasjalikku teavet (Rossi *et al.* 2004, 127).

Töö empiiriline osa põhineb dokumendianalüüsil ja intervjuudel ning hindab läbiviidud intervjuude vastustele tuginedes teoreetilises raamistikus esile toodud kriteeriumite mõju jäätmeveoga seotud eesmärkide täitmisele Tallinnas. Dokumendianalüüsil keskendutakse jäätmeveo rakendamise protsessi käigus koostatud dokumentidele: protokollid, seletuskirjad, aruanded ning teemaga seonduvad õigusaktid, sh riigikontrolli ülevaated, keskkonnaministeeriumi raportid, keskkonnaameti protokollid ning seletuskirjad.

Poolstruktureeritud intervjuud võimaldavad saada autentset arusaamist ja põhjalikku informatsiooni inimeste tunnetest, kogemustest ja ettekujutustest (Silverman, 2001, 13). Intervjuude läbiviimise miinuseks on ajakulu uurimismaterjali läbitöötamisel ning intervjuueeritava suundumus vastata ühiskonna silmis ootuspäraselt (Hirsjärvi *et al.* 2004, 192). Uurimuse raames viidi perioodil 10.01-01.04.2018 läbi kaheksa poolstruktureeritud intervjuud keskkonnaministeeriumi, Tallinna keskkonnaameti ja linnaosade, Eesti Jäätmekäitlejate Liidu ning jäätmekäitlusettevõtete esindajatega. Intervjuudega püüti saada ülevaade jäätmehoolduse korraldamisest ning intervjuueeritavatel paluti hinnata korraldatud jäätmeveo rakendamist ja sellega seonduvat. Intervjuu põhiosa sisaldas kaheksat küsimust ning vastavalt intervjuu kulgemisele esitati ka täpsustavaid küsimusi. Intervjuu läbiviimiseks kasutati suulist intervjuueerimist. Nimetatud meetod on sobilik, kuna võimaldab nii intervjuueeritaval kui intervjuueerijal vabalt mõtteid vahetada ning täpsustusi saada. Intervjuude põhjal saab hea ülevaate erinevate osapoolte seisukohtadest ning arvamustest. Intervjuu kestis keskmiselt tund

aega. Intervjueeritavad on valdkonnaga tihedalt seotud ning puutuvad iga päev nimetatud teemaga kokku. Intervjueeritavate andmed on esitatud kasutatud allikate loetelus. Lisas 1 on toodud välja intervjuudega seotud teemad ja küsimused.

2.2. Jäätmehoolduse korraldamine Tallinnas

Jäätmehoolduse korraldamine Tallinnas toimub Euroopa Liidu poolt kehtestatud nõuete ja juhiste järgi. ELi jäätmekäitluspoliitika põhineb jäätmetekke ennetamisel, toodete ja materjalide ümbertöötlemisel ning jäätmete kõrvaldamisel sh põletamine ning prügilasse viimine (Euroopa Liidu teataja 2008). ELi poliitika eesmärk on arendada jätkusuutlikumat jäätmekäitlust liikmesriikides, panustades samal ajal keskkonnakaitsesse ja loodusressursside säilitamisse (Euroopa Komisjon 2008). Korraldatud jäätmeveo süsteemi välja töötamiseks tuleb tagada teenuse jätkusuutlikkus. Peamine suund on jäätmetekke ja majanduskasvu omavahelise seose katkestamiseks vajalike meetmete väljatöötamine (Riigi jäätmekava 2014-2020), millega peavad tegelema kõik liikmesriigid.

2.2.1. Korraldatud jäätmeveo rakendamine Tallinnas

Tallinna Keskkonnaamet (edaspidi keskkonnaamet) on Tallinna linna ametiasutus, mille üheks ülesandeks on linna elukeskkonda parandavate protsesside korraldamine, sealhulgas korraldatud jäätmeveo rakendamine (Tallinna Keskkonnaameti põhimäärus). Täpsemalt tegeleb jäätmemajandusega Tallinna Keskkonnaameti jäätmeholde osakond koostöös linnaosavalitsuste ja Tallinna Jäätme keskusega.

Eesti Vabariigi jäätmeseaduse tähenduses on korraldatud jäätmevedu olmejäätmete kogumine ja vedamine määratud piirkonnast määratud jäätmekäitluskohta või -kohtadesse kohaliku omavalitsuse üksuse valitud ettevõtja poolt (JäätS § 66 lg 1). Kui jäätmevaldaja on korraldatud jäätmeveoga liitunud, ei teki vajadust jäätmetest ebaseaduslikult vabaneda ning muid põhjendusi otsida.

Korraldatud jäätmeveo rakendamise eesmärk on tõhustada kontrolli jäätmekäitluse üle ja piirata jäätmete ebaseaduslikku käitlemist (Korraldatud jäätmeveo eesmärgid 2018). Korraldatud

jäätmeveo süsteemile seab kindla raamistiku jäätmeseadus, KOVi määrus, jäätmekava ja jäätmehoolduseeskiri.

Korraldatud jäätmeveo süsteemi väljatöötamine toimub koostöös:

- keskkonnaministeeriumiga, kus töötatakse välja jäätmeseaduse eelnõu;
- kohalike omavalitsustega, kes vastutavad oma regulatsioonidega õigusaktide täitmise eest;
- jäätmekäitlusettevõtetega, kes aitavad lepingute alusel KOVil seadusest tulenevaid kohustusi täita.

Korraldatud jäätmevedu on Tallinnas rakendatud alates 2006. aastast. Korraldatud jäätmeveoga on hõlmatud järgmised jäätmeliigid (Tallinna jäätmehoolduseeskiri):

- segaolmejäätmed,
- paber ja kartong,
- biolagunevad jäätmed,
- suurjäätmed.

Kohaliku omavalitsuse üksus korraldab oma haldusterritooriumil olmejäätmete, eelkõige prügi ehk segaolmejäätmete, nende sortimisjääkide ja olmejäätmete tekkekohas liigiti kogutud jäätmete kogumise ja veo (JäätS § 66 lg 2). Tulenevalt riigihangete seadusest võib hankija volitada kedagi teist riigihanke korraldamisega tegelema (RHS § 42).

Korraldatud jäätmeveo teenuse osutaja leidmiseks korraldab kohaliku omavalitsuse üksus iseseisvalt või koostöös teiste kohaliku omavalitsuse üksustega kontsessioonilepingu sõlmimise menetluse lähtuvalt riigihangete seaduses sätestatust (JäätS § 67 lg 1). Täpsemalt on kontsessioon rahaliste huvidega seotud leping, mille objekt on teenuse osutamine ning mille puhul kontsessioonäärile makstav tasu seisneb õiguses lepingu eset eksploateerida, saades tasu teenust kasutavalt isikutelt (Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014). Jäätmeveopiirkond tuleb määrata arvestusega, et piirkonna minimaalne suurus tagab jäätmeveoki täitumise ühe kogumisringiga ja piirkonna elanike arv ei ole üldjuhul suurem kui 30 000 (Ibid., lg 5). Teenuste kontsessiooni puhul saab eraettevõtte võimaluse osutada avalikku teenust ning selle eest teenustasu.

Jäätmeveo teenuse hind peab sisaldama tasu jäätmekäitluskoha rajamise-, kasutamise-, sulgemise- ja järelhoolduse kuludega seotud toimingute eest (JäätS § 66). Arve peab olema üheselt mõistetav ning arusaadav, mille eest klient tasub. Jäätmevedaja peab teenust pakkuma konkursil esitatud hindadega (SEI Tallinn 2014, 6). Teenuste hinnad ja kvaliteet varieeruvad piirkonniti ning uue hanke korraldamine toob kaasa muutusi nii lepingute sõlmimisel kui ka veograafikutes (Tallinna jäätmekava 2017-2021). Linnavolikogu saab muuta teenustasu piirmäärasid, kui ilmnevad asjaolud, mis mõjutavad jäätmete veokulusid või jäätmekäitluskohaga seonduvaid kulusid (Tallinna jäätmehoolduseeskiri).

Korraldatud jäätmeveo riigihanke tulemusel kohaliku omavalitsuse üksusega hankelepingu sõlminud isikul on õigus osutada korraldatud jäätmeveo teenust määratud jäätmeliikide osas ja veopiirkonnas (JäätS § 68 lg 1). Kui KOV saaks korraldatud jäätmeveo hanke kaudu otsustada, milliseid jäätmeid liigiti kogutakse ja kes hakkab jäätmeid vedama ning käitlema, oleks KOVil võimalik jälgida kogutud jäätmete jõudmist ringlusesse (Riigikontroll 2016). Mis aitaks oluliselt tõhustada pakutava teenuse kvaliteeti ja korraldatud jäätmeveo rakendamist Tallinnas.

Riigihange korraldatakse arvestusega, et ettevõttel oleks võimalik kiiresti alustada jäätmete vedu. Kui vedaja ei ole esitanud korraldatud jäätmeveo jäätmeloa taotlust, on KOVil õigus võtta vedajalt ära jäätmeveo õigus (Tallinna jäätmehoolduseeskiri). Samuti riskib vedaja veoõiguse kaotamisega, kui ta ei alusta kolme päeva jooksul määratud tähtajast korraldatud jäätmeveo teenuse osutamist ning ei taga üürile antavate või müüdavate jäätmekonteinerite tasuta laialipaigutamist (Ibid.). Probleeme tekib kui jäätmekonteinerid on jäetud graafikujärgselt tühjendamata ning rikutakse jäätmekäitlust reguleerivaid õigusakte või linna ja jäätmevedaja vahelist hankelepingut (Ibid.). KOV kontrollib, kas jäätmeveokid vastavad hankedokumendis esitatud tingimustele ja kas teenuse kvaliteet on tagatud.

Korraldatud jäätmeveo lepingute sõlmimisel on oluline jäätmevedajaga sõlmitud jäätmeveo kestvusaeg. Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD – Organization for Economic Co-operation and Development) raporti järgi on Euroopa riikides korraldatud jäätmeveo lepingu pikkuseks enamasti 3-5 aastat (OECD 2000, 176). Tallinnas on korraldatud jäätmeveo teenuse osutajaga sõlmitava hankelepingu kestus kuni viis aastat (JäätS § 68 lg 1). Jäätmevaldaja on korraldatud jäätmeveoga liitunud alates kohaliku omavalitsuse üksuse korraldatud jäätmeveo jäätmeloa kehtima hakkamisest (JäätS § 69 lg 1). Raportis on

täpsustatud, et lepingu pikkus peaks olema just nii pikk, kui on jäätmevedaja/käitleja poolt tehtud investeeringute tasuvusaeg (OECD 2000, 176).

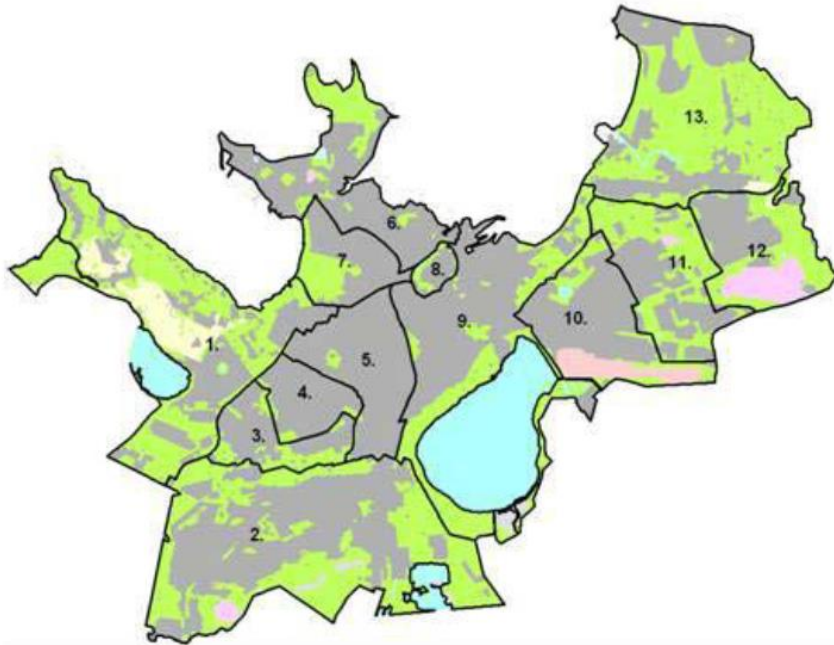
Lepingute sõlmimisel pööratakse olulist tähelepanu liigiti kogumisele, sh biolagunevate jäätmete, paberi ning kartongi tellimisele (Piirkonnad, hinnad ja vedajad 2018). KOV otsustab, kui sageli on vaja jäätmemahuteid tühjendada, keda jäätmeveo kohustusest vabastada jms (Tallinna jäätmehoolduseeskiri). Oluline osa on jäätmeveo teenuse kvaliteedi parandamisel ja teenuse hinna kontrollimisel (Korraldatud jäätmeveo eesmärgid 2018). Liigiti kogumine võimaldab saada teenust soodsamalt, kuna paberi ja kartongi konteinerite tühjendamine on Tallinna Jäätmekeskuse poolt teenindatavates piirkondades tasuta. Pakendijäätmed ei ole korraldatud jäätmeveoga hõlmatud ja see mõjutab oluliselt pakendijäätmete kokku kogumise osakaalu.

Korraldatud jäätmeveo rakendamise üheks peamiseks motivaatoriks on jäätmeveo hinna langemine tulenevalt riigihangetest (SEI Tallinn 2014, 5). Samuti on omavalitsusel parem ülevaade kogumissüsteemist. Korraldatud jäätmeveo konkursiga fikseeritud hinnad on üldjuhul madalamad kui vabaturu tingimustes pakutavad hinnad (Ibid., 11). Vabaturu korral on kõrgemate teenusehindade üheks põhjuseks suuremad logistikakulud, sest ühes jäätmeveopiirkonnas kogub mitu jäätmekäitlusettevõtet (SEI Tallinn 2014, 13). Võimalus on ristsubsideerida jäätmeveo teenuse hinda erinevate jäätmeliikide lõikes (Tallinna jäätmekava 2017-2021). Liigiti kogumisel tekib jäätmevaldajal segaolmejäätmeid vähem ja alati võib vahetada suurema jäätmekonteineri väiksema vastu, mis annab võimaluse majanduslikult säästa. Raha säästmine on üks peamisi põhjuseid, mis paneb inimesi prügi sorteerima. Kõigis omavalitsustes, kus toimib korraldatud jäätmevedu, on veo hind tihti kaks korda odavam kui seal, kus vedu toimub ilma omavalitsuse hanketa (Riigikontroll 2016). Seega peab omavalitsus pingutama korraldatud jäätmeveo täies ulatuses tööle saamiseks ning võimalusel tagama jäätmekonteinerite olemasolu inimestele mugavas kauguses (Ibid.) Samuti aitaks ülelinnaliselt toimiv jäätmeveo mudel teenust paremini reguleerida, mille suunas ka omavalitsused püüdlevad.

Korraldatud jäätmeveost on võimalik erandkorras taotleda vabastust. Selleks peab jäätmevaldaja esitama kirjaliku taotluse KOVile, et kinnistul ei elata ja seda ei kasutata (JäätS § 69 lg 4). Õigusaktide tasandil ei ole siiani üheselt selge, kui suur on omavalitsuse vabadus

otsustada, kuidas käideldakse nende territooriumilt kokku kogutud jäätmeid (Riigikontroll 2016).

Vastavalt jäätmehoolduseeskirjale on Tallinna haldusterritoorium jaotatud kolmeteistkümneks jäätmeveo piirkonnaks nagu joonisel 1 näha (Tallinna jäätmehoolduseeskiri).



Joonis 1. Tallinna linna jäätmeveo piirkonnad: Haabersti linnaosa (1.); Nõmme linnaosa (2.); Mustamäe linnaosa (3. Kadaka; 4. Siili-Sääse-Szolnoki); Kristiine linnaosa (5.); Põhja-Tallinna linnaosa (6. Kopli-Tööstuse; 7. Merimetsa-Pelguranna); Vanalinn (8.) Tallinna Kesklinna linnaosa (9. Südalinn-Keldrimäe-Mõigu); Lasnamäe linnaosa (10., Pae-Ülemiste; 11. Laagna-Tondiraba; 12. Priisle-Mustakivi); Pirita linnaosa (13.).

Tallinnas kasutatakse jäätmehoolduses avaliku ja erasektori koostöös osutatud teenust ning osaliselt ka erasektori teenust ehk reguleeritud turu põhimõttel toimivat süsteemi. Avaliku ja erasektori koostöös osutatud teenus hõlmab kahte järgmist mudelit:

- 1) Korraldatud jäätmeveo mudel – KOVi poolt korraldatud hanke põhjal selgunud jäätmekäitlusettevõtte pakub jäätmevedu ja suhtleb otse jäätmevaldajaga.
- 2) Omavalitsusekeskne jäätmeveomudel – jäätmekäitlust korraldab Tallinna Keskkonnaameti hallatav asutus, kes valib konkursiga käitluskoha ja jäätmeveo pakkuja ning suhtleb otse jäätmevaldajaga ja sõlmib nendega lepingud (Tallinna jäätmekava 2017-2021).

Erasektori teenus hõlmab reguleeritud turu mudelit – jäätmevaldaja saab ise valida jäätmeveoteenust pakkuva nõuetele vastava jäätmekäitlusettevõtte, kellega sõlmitakse teenuse osutamise leping. Korraldatud jäätmeveo teostamiseks on linna ja vedaja vahel sõlmitud lepingus määratud vedajale konkreetset kohustused ja tehnilised tingimused (Tallinna jäätmehoolduseeskiri). Kohustuste rikkumisel on linnal õigus nõuda vedajalt rahatrahvi või võtta ära olmejäätmete vedamise õigus (Ibid.).

Jäätmevedu reguleeritud turu tingimustes toimub seni, kuni ei ole korraldatud jäätmevedu rakendunud. Jäätmetekitaja saab ise valida endale sobiva teenusepakkuja ning otsustada, millal vedu tellib. Eesti praktikas kasutatakse siinkohal tihti terminit „vabaturg“, mis oma olemuselt vastab eelpool kirjeldatud reguleeritud turu mudelile. See tähendab, et piirkonnas võib teenust osutada mitu ettevõtet, kes peavad omama selleks vastavat luba (Tallinna jäätmekava 2017-2021) ning jäätmeveo hind kujuneb vastavalt piirkonna nõudlusele, sest ettevõtted konkureerivad omavahel. Vabaturu tingimustes peavad jäätmeveokid koorma täissaamiseks tegema suuremaid kogumisringe kui korraldatud jäätmeveo puhul (SEI Tallinn 2014, 9), mistõttu on sageli teenuse hinnad kõrgemad.

Vabaturu mudel on väga erandlik lahendus ning selle kasutuselevõttu nägi ette 2015. aastal koostatud Vabariigi Valitsuse tegevuskava (Tallinna jäätmekava 2017-2021). Järgneva aasta tegevuskava aga seda ette ei näinud ja seetõttu ei ole ka mudeli kasutuselevõtt enam päevakorras (Ibid.). Vabaturu tingimustes ei ole omavalitsusel ülevaadet teenusega liitunudest, sest jäätmevaldaja võib igal ajal lepingut muuta (SEI Tallinn 2014, 7). Samuti on erasektori otsustusvabadus oht monopoli tekkimiseks, sest väikesed ettevõtted loobuvad võimaluste puudumisel hankes osalemisest.

Järelevalvet korraldatud jäätmeveo rikkumiste osas teeb Tallinna Munitsipaalpolitsei Amet (Tallinna jäätmehoolduseeskiri), kellel on järelevalve teostamiseks sageli piiratud õigused, sest tavaliselt ei piisa rikkumiste korral vaid ettekirjutusest jäätmevaldajale. Riiklikul tasandil teostab jäätmehoolduse üle järelevalvet keskkonnainspeksioon. Eeskirjade täitmist ja jäätmete liigiti kogumist Tallinna haldusterritooriumil kontrollib Tallinna Keskkonnaamet. Linnaosavalitsuse järelevalve spetsialist jälgib, et nende piirkonnas asuvatel avalikel ettevõtetel nagu turg, müügipaviljonid jms oleks jäätmed liigiti kogutud. Lisaks teostab linnaosa valitsuse spetsialist järelevalvet erandkorras vabastatud jäätmevaldajate üle (Ibid.), sest osadele

jäätmeliikidele on võimalik saada vabastus – nt biolagunevatele jäätmetele eramajade või väikeste kortermajade piirkonnas.

Omavalitsustes süsteemset järelevalvet ei tehta, pigem tehakse järelevalvet juhuslike vaatlustena või reageeritakse kaebustele (Riigikontroll 2016). Suurimaks takistuseks peetakse ametnike ja raha vähesust ning oskuste puudust (Riigikontroll 2016). Omavalitsuse panus jäätmekäitlussüsteemi toimimisse piirduks reeglite kehtestamise ja järelevalve läbiviimisega (SEI Tallinn 2014, 17). Järelevalve raames peaksid KOVi kontrollima (Riigikontroll 2016):

- kas jäätmevaldajad on kogumisringi hõlmatud ning kas neil on olemas vajalikud jäätmekonteinerid ja kas jäätmeid antakse nõuetekohaselt üle;
- kas jäätmeid sortitakse;
- kas kogutakse kokku nii palju jäätmeid, kui jäätmevedajad väidavad;
- kas kogutakse jäätmeid liigiti ega segata kogumisel;
- kas veetakse jäätmed hanke järgi lubatud kohta.

Korraldatud jäätmeveo rakendamise käigus loodi jäätmevaldajate register, mille eesmärk on andmete kogumine jäätmetekkekohtade, sealt kogutavate jäätmete ning jäätmeveolepingu alusel tühjentavate jäätmekonteinerite ja nende tüüpide kohta, samuti arvestuse pidamine jäätmevaldajate ja jäätmevedajate üle (Tallinna jäätmevaldajate registri põhimäärus § 3). Jäätmevaldajate register aitab korraldatud jäätmeveo ülesandeid täita ja on oluline järelevalve teostamise vahend. Vabaturu mudeli puhul on järelevalve eriti oluline. KOVi poolt suureneb teostatava järelevalve vajadus kontrollida vabaturu tingimustes erinevaid registreeritud jäätmeveoettevõtteid ja jäätmevaldajate liitumist kogumissüsteemiga (SEI Tallinn 2014, 19).

Aastatel 2011-2015 toimus Tallinnas üleminek omavalitsusekesksele jäätmeveomudelile, millele andis aluse kuni 06.01.2015 kehtinud JääTS § 66 lõige 1¹ (Tallinna jäätmekava 2017-2021). Selleks sõlmis KOVi hallatav asutus Tallinna Jäätmekeskus jäätmeveolepingud jäätmevaldajatega ning jäätmevedajale ja -kättele tasus Tallinna Jäätmekeskus. Eestis on Tallinn esimene ja ainuke KOV, kellel on jäätmehoolduse teenuse pakkumiseks oma asutus. Tallinna Jäätmekeskuse tegevuse ja hinnakirja kehtestamise üle teostab järelevalvet konkurentsiamet, kes peab Tallinna Jäätmekeskust turgu valitsevat seisundit omavaks ettevõtjaks (Tallinna jäätmekava 2017-2021).

Omavalitsusekeskse jäätmeveomudeliga saab KOV oma territooriumil pakkuda terviklikku jäätmeveoteenust ning ristsubsideerida jäätmeveo teenuse hinda jäätmeliikide osas, nt määrata ühe jäätmekonteineri tühjendamiseks kõrgem ja teise tühjendamiseks madalam hind (Ibid.). See võimaldab tõhustada jäätmete liigiti kogumist ja hoida teenuse hinda madalamal. KOVi tegevus järelevalve tõhustamisel ja teavitamisel ning kogumisviiside korraldamisel peaks tagama aktiivsema jäätmete liigiti kogumise (Riigikontroll 2016). Parima teenuse tagamiseks töötati välja veebipõhine iseteeninduskeskkond e-prügi (<https://www.prugi.ee/portal/>).

Aastatel 2014–2015 läbi viidud riigihangete tulemusel sõlmiti jäätmeveolepingud kogu Tallinnast korraldatud jäätmeveo raames kogutavate jäätmete käitlemiseks, kuid 2017. aastal lõpetati lepingud kesklinna ja vanalinna veopiirkondades (Tallinna jäätmekava 2017-2021). Osad lepingud lõpetati 2018. aastal seoses lepingurikkumiste tõttu. Seega on 2018. aasta lõpu seisuga viies piirkonnas ajutiselt vabaturu olukord ja ülejäänud piirkondades korraldab jäätmevedu Tallinna Jäätmekeskus (Piirkonnad, hinnad ja vedajad 2018). Vabaturg kehtib piirkondades, kus korraldatud jäätmevedu pole rakendunud või lepingud on lõppenud ja uusi lepinguid pole jõutud sõlmida. Peale JäätS § 66 lõike 1¹ kehtetuks tunnistamist ei tohi omavalitsused uusi hankeid läbi viia, kuid pooleliolevad menetlused viiakse lõpuni ja olemasolevad lepingud kehtivad tähtaja lõpuni (Tallinna jäätmekava 2017-2021). Tulenevalt JäätSMS rakendussätetest on omavalitsuskeskse jäätmeveomudeli rakendamist jätkatud ka pärast JäätS § 66 lõike 1¹ kehtetuks tunnistamist (Ibid.). Mistõttu on jäätmeveo olukord tuleviku osas ebaselge ja teadmata, milline suund korraldatud jäätmeveo rakendamisel võetakse. See sõltub poliitilistest otsustest ja osaliselt ka omavalitsuse haldussuutlikkusest. Lahendusi aitab leida koostöö teiste KOVidega, kus on olemas praktiline kogemus jäätmekäitluse korraldamisel, sealhulgas korraldatud jäätmeveo rakendamisel. Viimase põhimõte on liita kogu elanikkond ühtsesse jäätmeveo süsteemi ning seeläbi ennetada prügistamist.

2.2.2. Korraldatud jäätmeveo rakendamise hinnang

Tänu suurenevale jäätmemahule vajab taaskasutamine ja ringlussevõtt täpseid ning konkreetsete piirangutega õigusakte (Euroopa Komisjon 2008). KOV saab lisaks jäätmete taaskasutusse suunamisele mõjutada jäätmete ringlussevõttu kontrollides jäätmevaldajatele ja jäätmevedajatele kehtestatud nõuete täitmist (Riigikontroll 2016).

Jäätmekäitlusturul valitseb tihe konkurents, sest teenuse pakkujad käitleks suurema koguse jäätmeid, kui tekib (Ibid.), seega on jäätmevedajale oluline iga klient. Tuleviku osas on eesmärk jäätmete tõhusam sorteerimine ja taaskasutamine ning inimeste teadlikkuse suurendamine (Eesti keskkonnastrateegia aastani 2030). Jäätmete sortimine ja liigiti kogumine ning jäätmealane teavitustöö aitab kaasa jäätmehoolduse eesmärkide saavutamisele (Intervjuu 8, 2018). Ligikaudu 90% inimestest tunnistab jäätmete sortimise vajalikkust, kuid sellele vaatamata ei sordi enam kui pooled inimesed pakendijäätmeid segaolmejäätmetest välja (Riigikontroll 2016). Mistõttu on oluline tõhustada järelevalvet ja kaasata kvalifitseeritud järelevalve spetsialiste. Jäätmehoolduse järelevalve tõhustamiseks peaks kohalikud omavalitsused moodustama koostööpiirkonnad, et koondada teadmised ja raha ning saada parem ülevaade jäätmevaldajatest (Riigikontroll 2016). Jäätmeveo korraldamine on seadusest tulenev omavalitsuse kohustus.

Dokumentide ja intervjuude analüüsist selgub, et avaliku sektori regulatiivne võimekus ja jäätmehoolduse korraldamine on avalikkuse tähelepanu pälvinud pikka aega ja probleemid korraldatud jäätmeveo rakendamisel on pidevalt päevakorras. Eesti Statistikaameti andmetel kasvab elanike tarbimine iga aastaga (Statistikaamet 2017), seoses võimaluste suurenemisega ja vähese teadlikkusega. Sellest tulenevalt on keskkonnasäästlike tarbimisharjumuste juurutamine ja teavitustöö jäätmehoolduse tõhustamiseks eriti oluline.

Tallinn on Eesti suurim omavalitsus ja korraldatud jäätmeveo rakendamine täies ulatuses on võtnud aega ning nõudnud pingutusi ja vajalikke otsuseid (Intervjuu 1, 2018). Olenemata suurtest pingutustest ei ole tänaseks lõpuni selge, milline mudel Tallinnas kasutusele jääb. Samuti seaduste muudatused on takistanud süsteemi korrapärast rakendamist (Intervjuu 7, 2018) ning puudulikud regulatsioonid, mis võimaldavad seadustest kõrvale hoida. Mudelid, mida püütakse süsteemi rakendamisel kasutada, on tekitanud erinevaid probleeme. Peamisteks takistusteks on omavalitsuste vaheline koostöö ning vaidlused jäätmeveo konkursi tulemuste üle jäätmeveo ainuõiguse andmiseks (SEI Tallinn 2014, 6). Kõige aeganõudvam on vaidluste lahendamine ja jäätmealaste regulatsioonide muutmine ning kehtestamine.

Riigi sekkumine majandusse ja vabaturu reeglite kohendamisse on riigi ja erasektori koostöös igapäevane (Teder 2010). Riigikontroll esitas 2016 auditi aruandes keskkonnaministrile soovitusel algatada jäätmeseaduse muutmine, et määrata kindlaks riigi ning omavalitsuste vastutuse jagunemine jäätmete taaskasutamise ja ringlussevõtu eesmärkide täitmisel

(Riigikontroll 2016). Samuti soovitati täpsustada seaduses omavalitsuste õigusi ja kohustusi seoses jäätmehooldusega. Eesti Jäätmeäitajate Liidu (edaspidi EJKL) hinnangul ei ole senine korraldus end õigustanud, sest KOVID kehtestavad jäätmeäitluseks erinevaid reegleid ning praktikas nende täitmist keegi ei kontrolli (EJKL 2017). Probleeme on sageli hangete vaidlustamisega, mis takistab jäätmeveoteenuse osutamist ning üleminekut omavalitsuskesksele jäätmeveomudelile (Tallinna jäätmekava 2017-2021). Samuti tehakse suurlinnas hangete võitmiseks alapakkumisi. Hangete vaidlustamise põhjuseks on eraettevõtete ärihuvid või ebatäpsused hankedokumentides (Intervjuu 1, 2018). Eraettevõtete eesmärk on peatada jäätmeveo hanke protsess ja püüda ise hange võita.

Vabaturu mudeli väljatöötamiseks koostas keskkonnaministeerium jäätmeseaduse muutmise seaduse eelnõu, mis mõjude hindamise järel sai väga negatiivse hinnangu (Tallinna jäätmekava 2017-2021). Põhiline probleem oli suurenev keskkonnamõju, samuti puudub jäätmevaldajatel kindlus teenusehinna osas ja piiratud konkurentsi tõttu suureneb järelevalve vajadus ning häiritud on üldine jäätmehoolduse areng (Ibid.). Vabaturu tingimustes kaob vedajatel kohustus esitada registriandmeid ning olemasolevad registriandmed muutuvad kehtetuks iga jäätmevaldaja kohta, kes vahetab jäätmevedajat (Intervjuu 1, 2018). Samuti kaoks võimalus registri abil kontrollida, kas jäätmevaldaja on jäätmeveoga liitunud või mitte. Keskkonnaametil peab elanike huvidest lähtuvalt olema objektiivne ülevaade registriandmetest (Intervjuu 1, 2018). Oluline on, et vedaja garanteerib registrisse kantavate andmete tõepärasuse.

Tehnoloogia areng pakub suuremaid võimalusi, kuid tänu teadmatusetele tuleviku osas, ei saa ettevõtted pikaajalisi plaane teha, sest riigil puudub kaugem plaan (Intervjuu 3, 2018). Omavalitsused peaks täpsed juhised välja töötama (Intervjuu 2, 2018). Samuti peaks KOVID tegema rohkem koostööd, mis võimaldaks teiste KOVIDe poolt läbitud takistusi ennetada ja leida koostöös paremaid lahendusi.

2017. aasta Tallinna elanike rahulolu uuring näitas, et inimeste rahulolu jäätmeveoga on hea ning võrreldes eelneva aasta uuringuga jäänud samaks (Elanike rahulolu Tallinna linna avalike teenustega 2017). See näitab, et jäätmeäitluses toimuvad muutused väga aeglaselt.

2.3. Korraldatud jäätmeveo rakendamise tugevused ja nõrkused

Keskkonnaamet on järjepidevalt tegelenud korraldatud jäätmeveo rakendamise süsteemi tõhustamisega, püüdes pakkuda elanikele parimat teenust. Seda tehakse nii vabaturu tingimustes kui ka avaliku ja erasektori koostöös läbi lepingulise delegerimise.

Lepingulisel delegerimisel tagab erasektor vajaliku teenuse osutamise vastavate regulatsioonide alusel ja teeb KOViga koostööd. Protsessi kaasatud osapoolte vahel peab olema usaldus, mis on vajalik stabiilse partnerlussuhte saavutamiseks (Praxis 2009). Lepingulisel delegerimisel võib tekkida ettekujutus, et jäätmevedajale on garanteeritud kliendibaas ja vedaja võib teha järeleandmisi teenuse kvaliteedis. Teenuse kvaliteet sõltub konkreetsest jäätmekäitlusettevõttest ja selle võimekusest (Intervjuu 4, 2018). Lepingulisel delegerimisel tagatakse teenuse kvaliteet linnapoolse järelevalvega (Intervjuu 1, 2018).

Reguleeritud turul on samuti oluline osa regulatsioonidel, mis annavad jäätmevedajale konkreetseid õigused ja juhised linnas jäätmete vedamiseks. Erasektoril on suur vastutus, sest jäätmevaldajal on võimalus endale kvaliteetsem ja soodsaim teenus valida (Intervjuu 4, 2018). Samas võib kvaliteedis järeleandmine lõppeda kliendi kaotamisega (Intervjuu 3, 2018). Praktiline kogemus on näidanud, et vabaturu tingimustes on elanikud teenusega rahulolevamad, mis on sageli tingitud jäätmevaldajate puudulikust keskkonnateadlikkusest (Intervjuu 5, 2018). Erasektor on huvitatud suurest mahust, et teha suuremaid investeeringuid ning tagada kvaliteetsem teenus (Intervjuu 4, 2018).

Korraldatud jäätmeveoga on vähenenud prügiautode poolt tekitatud liikluskoormus ja müratase ning tagatud on olmejäätmete keskkonnahoidlik käitlemine, sest vedaja on seotud linnavedaja lepinguga ning kohustatud järgima jäätmehoolduseeskirjast ja korraldatud jäätmeveo rakendamise juhendist tulenevaid nõudeid (SEI Tallinn 2014, 18). Lepingu järgi peab vedaja tagama jäätmevaldaja vajadustele vastava jäätmekonteinerite tühjendussageduse (Intervjuu 3, 2018). Samas on kliente, kes soovivad tühjendust üle päeva ja seetõttu muutuksid veopäevad iga nädal ning vedajad ei saa sellega nõustuda (Intervjuu 4, 2018). See tekitaks logistilisi probleeme ja jäätmevaldajale pakutakse näiteks suuremaid jäätmekonteinereid.

Korraldatud jäätmevedu on taganud üldjuhul olmejäätmete kokkukogumise, kuid jäätmehooldusnõuete kesine rakendamine ja jäätmeveoteenuse madal hind ei motiveeri inimesi

jäätmeid sortima ning seetõttu ei jõua jäätmed uuesti ringlusse (Riigikontroll 2016). Eestis tekib aastas ligikaudu 470 000 tonni olmejäätmeid (Ibid.) Ringlussevõtu edendamiseks on vaja jäätmeid võimalikult suures ulatuses tekkekohas liigiti koguda (Tallinna jäätmekava 2017-2021), et täita aastaks 2020 seatud eesmärged, tuleb liikmesriikides võtta materjalina ringlusse 50% olmejäätmetest (Riigikontroll 2016). Eestis võeti 2015. aastal ringlusse 29% olmejäätmetest, seda on 3% vähem kui aastal 2014 (Ibid.). Mis näitab, et omavalitsus peab tegema suuri pingutusi vajalike sihtarvude täitmiseks.

Teenuse osutamise juures on oluline kaasata erinevaid huvigruppe ning arvestada nende ettepanekutega (Intervjuu 2, 2018). Koostöös selgitatakse välja peamised takistused ja väljakutsed. Lepingute täitmisega on esinenud probleeme, kuid keskkonnaamet on kõikidest esinenud puudustest teinud järeldused ja uutes lepingutes probleeme ennetanud (Intervjuu 1, 2018). Lepingulisel delegeerimisel pööratakse tähelepanu haldussuutlikkusele, sest on teada, et üheks takistuseks avalike teenuste delegeerimisel on kolmanda sektori organisatsioonide madal haldussuutlikkus (Praxis 2009).

Lepingulisel delegeerimisel on omavalitsus teenuse finantseerija ja kvaliteedi tagaja (Praxis 2009, 15) ning teenuse kontrollija. Lepingute ettevalmistamine on suur töö ja partneri leidmine ning lepingute sõlmimine eeldab KOVi haldussuutlikkust. Seetõttu on ajagraafikus püsimine keeruline, kuna keskkonnaametis tegeleb korraldatud jäätmeveo teemaga ainult üks osakond.

Teadaovalt ei ole Tallinna linnas mitte ühtegi lepingut sõlmitud nii, et selle üle ei oleks kohtus vaieldud (Intervjuu 1, 2018). Kui omavalitsus teeb koostööd jäätmevaldajatega ning teavitab neid ja rakendab korraldatud jäätmeveo aluspõhimõtteid, võidab sellest kogu ühiskond (Intervjuu 6, 2018). Võrreldes reguleeritud turu tingimustes tegutsemisega on omavalitsuse sekkumisel hinnad kontrolli all (Intervjuu 7, 2018). Täna kasutusel olev reguleeritud turu mudel toimib siis, kui lepinguline delegeerimine ei ole õnnestunud.

Korraldatud jäätmeveo süsteemi välja töötamist takistab vajaliku kompetentsi puudumine (Intervjuu 4, 2018). Süsteemi rakendamisega seotud probleemid on igapäevased ja tekitavad elanikes pahameelt (Intervjuu 1, 2018). Kui jäätmevaldaja on sõlminud lepingu jäätmete äraveoks, siis eeldatakse, et see nii toimub, kuid veo sagedust ei saa klient otsustada, sest kogumissagedus on juba KOVi poolt määratud. Selline süsteem ei pruugi kõigile sobida ja

tekitab elanikes rahulolematust. Korraldatud jäätmeveo jõustamine piirkondades on keeruline (Intervjuu 1, 2018), sest jäätmevedaja vahetused ja piirkonna ülevõtmised ning probleemid tühjendamata jäätmekonteinerite või sõlmimata lepingute pärast on igapäevased (Intervjuu 4, 2018). Uus vedaja ei tunne piirkonda ja ei leia kliendi jäätmekonteinerit üles. Eramajade piirkonnas unustab klient veopäeval jäätmekonteineri välja tuua jms probleemid, mis takistavad sujuvat tööd (Intervjuu 5, 2018). Teenusepakkuja võib küsida tasu erinevate lisateenuste eest, sest vastav kontroll ja järelevalve puudub (Intervjuu 6, 2018). Kõrge hinnaga lisateenused ei ole korraldatud jäätmeveo lepingu objektiks, kuid on teenuse osutamisega vahetult seotud (nt jäätmekonteinerite rent ja pesu) (Tallinna jäätmekava 2017-2021). Süsteem peab ideaalis toimima nii, et jäätmevaldaja ei saa jäätmevedaja vahetusest aru (Intervjuu 6, 2018). Kui süsteem ei tundu elanikele usaldusväärne, on väga keeruline süsteemi muuta, veel raskem uut luua. Regulaarselt läbiviidavad rahulolu uuringud aitavad välja selgitada jäätmeveo teenusega rahulolu elanike seas.

Lepinguline delegeerimine on oluliselt suurenenud tänu KOVi suuremale valmidusele nende pädevusse kuuluvate teenuste delegeerimiseks (Praxis 2009). Korraldatud jäätmeveo rakendamise korda ei ole muudetud algusest peale, on ainult natuke täiendatud – põhiprintsiibid on samad (Intervjuu 1, 2018). Liigiti kogumise osas on mõned täiendused – liigiti kogutud jäätmed peavad olema odavamad ning eraldi arvestus segaolmejäätmete ja liigiti kogumise osas (Intervjuu 2, 2018). Kehtiva regulatsiooni juures on mitmeid kitsaskohti, mis vajavad parandamist, kuid kahe erineva huvigrupi vahel kompromissi leidmine on keeruline.

Lepingulisel delegeerimisel ilmnevad probleemid eelkõige hanke võitnud vedaja tegevuse alustamisega veopiirkonnas (Intervjuu 1, 2018). Piirkonna ülevõtmine peab toimuma vähem kui nädala jooksul, et välistada massilist prügistamist (Intervjuu 5, 2018). Vedaja, kellel on leping antud piirkonnas, kaotab õiguse selles piirkonnas jäätmete veoks alates sellest, kui jõustub uue veoõiguse saanud vedaja korraldatud jäätmeveoluba. Jäätmevaldajad enamasti rendivad jäätmekonteinereid, seega lahkub eelmine vedaja koos oma konteineritega (Intervjuu 6, 2018). Mistõttu peab uus vedaja operatiivselt asendama kogu piirkonna konteinerid ning sõlmima lepingud jäätmevaldajatega. Samuti peab vedaja teavitama jäätmevaldajaid antud piirkonnas teenusepakkuja vahetumisest.

Korraldatud jäätmeveo sujuvaks üleminekuks peab uuel vedajal olema täielik ülevaade piirkonnas asuvatest jäätmevaldajatest (Intervjuu 7, 2018). Riik ja KOV peaks üksnes kontrollima, kas jäätmevaldajad on liitunud jäätmeveoga (Intervjuu 4, 2018). Selleks on vaja

üleriigilist ühtset jäätmevaldajate registrit, kuhu kõik litsentsi omavad turul tegutsevad ettevõtted kannaksid kohustuslikus korras andmeid (Intervjuu 3, 2018).

SEI Tallinn eksperdid, kes on aastaid jäätmekäitlust analüüsinud, toovad välja, et põhilised takistused jäätmekäitluses on konkurentsi puudumine, monopolid ja oligopolid (SEI Tallinn 2014, 13). Peamise ohuna nähakse siinjuures jäätmekäitluse koondumist suurte firmade kätte ja väikeste ettevõtete turult lahkumist. Samas ei ole süsteemi rakendamist piisavalt uuritud, seetõttu puuduvad lahendused piirkondade ülevõtmiseks ja takistuste ületamiseks (Ibid., 14). Ettevõtted võivad konkurentsi moonutada konkurentidega koostöös, hindu fikseerides või turgu omavahel jagades nii, et iga osaline on oma turuosas monopoolses seisus (Euroopa Komisjon 2012). Konkurentsiamet oli 2017. aastal seisukohal, et riik ja KOV ei peaks sekkuma, kui ettevõtjate vaheline konkurents on olemas (Konkurentsiamet 2017). SEI uuringust selgub, et Eesti olmejäätmete veoturu väike maht on peamine põhjus turuolukorra konsolideerimisel (SEI Tallinn 2014, 19). Väike jäätmeturg ei anna rahvusvahelistele jäätmekäitlusettevõtetele põhjust turule sisenemiseks ja uutel teenusepakkujatel on raske konkurentsivõimelist teenusehinda pakkuda, tegemata suuri investeeringuid jäätmekogumissüsteemide arendamiseks (Ibid.). Reguleeritud turu tingimustes on konkurentsieelis juba tegutsevatel ja suurtel jäätmekäitlusettevõtetel (Intervjuu 1, 2018). Seega on tänaseks jäänud jäätmeveoturule vähe jäätmekäitlusettevõtteid, mis on oligopolistliku turu tunnus (SEI Tallinn 2014, 13). Samuti on osalejate arvu vähenemise veoturul tinginud omavalitsustele kuulunud veoettevõtete erastamine ning väikeprügilate sulgemine (Ibid.). Mistõttu on oht turutõrgeteks ja sellest tulenevalt ka hinnatõusuks.

Kohalikul omavalitsusel on kohustus korraldatud jäätmevedu reguleerida ja selleks on oluline poliitiline tahe (Intervjuu 1, 2018), mis võimaldab vastu võtta vajalikke otsuseid ja õigusakte. Samuti on vaja koostööpartnereid, kellel on vastavad võimalused ja vahendid teenuse osutamiseks. Iga süsteemi rakendamine nõuab põhjalikku ettevalmistust ning jõupingutusi kõigilt osapooltelt. Süsteemi rakendamiseks on oluline teha enne igat etappi põhjalik analüüs. Korraldatud jäätmeveo rakendamisel tuleb arvestada erinevate teguritega ja kõigi eelpool nimetatud tugevuste ja nõrkustega.

2.4. Järeldused ja poliitikasoovitused

Käesolevas alapeatükis annab töö autor ülevaate uuringu tulemustest, teeb järeldusi ning annab poliitikasoovitusi.

Tööst selgub, et korraldatud jäätmeveo rakendamist mõjutavad mitmed tegurid, mis sõltuvad vastava mudeli kasutusest. Peamised soodustavad tegurid reguleeritud turu korral on, reguleerimise võimekus, vajalikud jäätmealased regulatsioonid ja kvaliteetne teenus ning takistavad tegurid on seotud puudulike ressurside, monopoli ja konkurentsiga. Lepingulist delegeerimist soodustavad avaliku ja erasektori koostöö ning usalduslikud suhted ja takistavad KOVi haldussuutlikkus, puudulik järelevalve ja konkurentsi puudumine.

Korraldatud jäätmeveo rakendamiseks on vaja jäätmealaseid regulatsioone ja teenuse reguleerimise võimekust, mis aitab omavalitsusel täita ELi jäätmehoolduse poliitika eesmärgid. ELi poolt kõigile liikmesriikidele ette antud direktiivide alusel juhitakse jäätmekäitlust ühtsetel alustel. See võimaldab suurendada teabevahetust ja vältida turutõrkeid ning lihtsustada reguleerimist. Majandusliku reguleerimisega saab suurendada turu efektiivsust läbi erasektori ressurside ning kasutada monopoolset või oligopoolset võimu. Reguleeritud turu puhul aitavad konkreetsete regulatsioonid korrastada turgu vastavalt teenusepakkuja ja jäätmevaldaja vajadusele. Reguleeritud turu tingimustes on elanike rahulolu teenusega seotud sellega, et jäätmevaldajal on võimalus olemasolevate regulatsioonide raames teenusepakkujat ise valida. Erasektor valib ise, kuidas ja kellele teenust pakub ning mis hinnaga, sest turupõhise korraldusmudeli puhul ei ole hind paigas. Uuringust selgus, et jäätmealased regulatsioonid on sageli puudulikud, mis takistavad järjepidevust ja süsteemse lahenduse loomist.

Lepinguline delegeerimine võimaldab KOVil korraldatud jäätmeveo teenust lepingute alusel juhtida. Keskkonnaamet eelistab lepingulist delegeerimist paindlikkuse ja autonoomia tõttu. Tulenevalt jäätmeseadusest on jäätmekorraldusega seotud eesmärkide saavutamiseks liitumine korraldatud jäätmeveoga kohustuslik. Lepingulisel delegeerimisel sõlmitud leping aitab ennetada võimalikke probleeme, mis seonduvad jäätmekonteinerite paigutamisega jäätmevaldaja kinnistule, tühendamisega, lisateenustega, maksetingimustega jms. Igas piirkonnas korraldatakse eraldi hange, seega võivad Tallinnas hinnad ja teenusepakkujad piirkonniti erineda. Teenusepakkuja sõlmib tähtajalise lepingu otse jäätmevaldajaga ja

vajadusel nõustab. Teenuse osutamise üldised tingimused on sätestatud Tallinna linna ja jäätmevedaja vahel sõlmitud korraldatud jäätmeveo lepingus.

Protsessid korraldatud jäätmeveo rakendamise lõpptulemuse saavutamiseks on nõudnud pingutusi ja osutunud keeruliseks, sest igal piirkonnal on oma eripära ning sellest tulenevad takistused. Tööst selgub, et pealinnas ei ole õnnestunud ühtegi hanget korraldada ilma vaidlusteta. Alati on mõni kaebus, mis pikendab hanke protsessi ja segab järjepidevust, sest Tallinn on suurlinn ja igal jäätmevedajal on huvi teenust pakkuda ning konkurss võita.

Tööst selgub, et jäätmevedajal on huvi teenust osutada, kui tehingud on edukad ja ex-ante ning ex-post kulud madalad. Kvaliteetse teenuse pakkumiseks peab jäätmevedaja arvestama jäätmevaldaja vajadustega. Jäätmevaldajate rahulolu tagamiseks peab teenus olema kättesaadav ja nõuetekohaselt täidetud. Teenuse kvaliteedi tõhustamiseks peavad jäätmevedajad motiveerima oma töötajaid ning pöörama tähelepanu heale klienditeenindusele ja organisatsiooni sisesele toetusele, sest sellest sõltub organisatsiooni maine. Jäätmevedajale on tähtis teenuse kvaliteedi hinnang, kuna see mõjutab jäätmevaldajate arvamuse kujundamist ja teenuse tellimist. Jäätmevaldaja vajaduste analüüsimine ja teenuse kvaliteedi kontrollimine aitab jäätmevedajal teenust paremini pakkuda. Jäätmevedaja peab kvaliteedi tagamisel arvestama, et jäätmevaldaja teeb oma valiku teenindamisprotsessis. Tehnoloogilised lahendused võimaldavad jäätmevedajal pakkuda jäätmete liigiti kogumiseks erinevaid jäätmemahuteid, mis võimaldavad tõhustada teenuse kvaliteeti. Jäätmevedajal peab tehnilise kvaliteedi tagamiseks olema vajalikud jäätmeveokid ja kvalifitseeritud töötajad. Funktsionaalse kvaliteedi tagamiseks peab jäätmevedaja arvestama jäätmeveoki juurdepääsuga kinnistuni.

Koostöö tõhustamine ja usalduslike suhete loomine ning KOVi valmisolek teenuse delegerimiseks soodustab korraldatud jäätmeveo rakendamise eesmärkide täitmist. Oluline roll on poliitikute kaasamisel, sest poliitiline tahe aitab süsteemi edendada. Tänu korraldatud jäätmeveo rakendamisele ja hea koostöö tulemusena on paranenud jäätmemajanduse üldine olukord. Vähenenud on prügistamine ja suurenenud on elanike keskkonnateadlikkus. Elanike rahulolu jäätmeveoteenusega näitab, kas süsteem toimib.

Korraldatud jäätmeveo teenuse lepingulisel delegerimisel saab jäätmevaldaja olla kindel, et jäätmed on regulaarselt ja õigeaegselt veetud ning teenust osutatakse vastavalt sõlmitud lepingule. Korraldatud jäätmevedu soodustavad tegurid aitavad vältida prügistatud teeääri,

parke, võõrastesse jäätmekonteineritesse jäätmete viimist, matmist, põletamist jms keskkonda saastavat tegevust.

Intervjuudest selgus, et korraldatud jäätmeveo rakendamise eesmärkide täitmiseks ja järjepidevuse tagamiseks tuleb veelgi suurendada koostööd riigi, KOVi, jäätmekäitlejate ja jäätmevaldajate vahel, sest usaldusväärsed suhted on eduka koostöö aluseks. Kui jäätmevaldajad näitavad huvi jäätmekäitluse keskkonnasõbraliku korraldamise vastu ja teevad koostööd KOViga, on võimalik üheskoos süsteemi tõhustada. Oluline osa on omavalitsuse võimekusel, sest suuremad võimalused tagavad paremad tulemused.

Korraldatud jäätmeveo teenuse lepingulisel delegeerimisel on põhiprobleem konkurentsi tagamisel, sest turule pääsevad kergemini suured ettevõtted, kellel on majanduslik võimekus. Korraldatud jäätmeveo rakendamist lepingulisel delegeerimisel takistab KOVi ja jäätmetekitaja erinevad arusaamad teenuse osutamisest. Eeskirja järgi peab korraldatud jäätmeveoga liituma olenemata jäätmetekkest. Sellest tulenevalt tekivad erimeelsused ja KOV peab leidma lahenduse. Samuti tuleb lahendada probleeme, mis on tingitud jäätmekonteinerite õigeaegse tühjendamata jätmisega ja tühisõiduarvetega. Erasektori eesmärk on teenuse osutamisel kasumi teenimine ja kulude kokkuhoid. Lepingulisel delegeerimisel võib tekkida oht, et hoitakse liigselt kokku tehnilise varustuse ja teenuse kvaliteedi tagamise pealt. Erasektor soovib suuremat otsustusvabadust jäätmetekitajatega suhtlemisel, mistõttu on KOV sunnitud sekkuma, et hoida teenuse hinda madalamal. Erasektorile suurema otsustusvabaduse andmine on oht monopoli tekkimiseks, sest sageli ei suuda väikesed ettevõtted suures mahus teenust pakkuda ja pigem loobuvad hankes osalemisest. Monopoli tekkimist aitab vältida lepingulise süsteemi sisseviimine. KOVi pakutud lahendus, kus jäätmete kogumiseks ja käitlemiseks korraldatakse eraldi hange, on andnud võimaluse väikestel ettevõtetel pakkumistel osaleda.

Teine suurem takistus on seotud kvaliteedi tõhustamisega ja järelevalvega. Reguleeritud turu mudeli puhul on jäätmevedajatel eeldatavalt huvi tõhustada jäätmeveo teenust ja selle kvaliteeti, kuna see aitab suurendada kliendibaasi. Samuti võimaldab turupõhiste instrumentide kasutamine saavutada kulude kokkuhoidu ja teenust paindlikumalt osutada. Lepingulisel delegeerimisel kandub vastutus enamasti avalikku sektorisse nn teenuse tellijale, seega on oluline osa ohtude ära tundmisel ning riskide maandamisel. Sõltub, kuidas lahendatakse ootamatuid probleeme ja ettenägematuid olukordi. Võimalik, et riskide määratlematus sisaldub hiljem pakkumise kõrgemas hinnas. Peab arvestama, et väikesed riskid jäävad alati. Kohalik

omavalitsus peab jälgima, et teenuse kvaliteet ning hind oleks nõuetele vastav. Siinkohal on oluline osa teavitusel, sest jäätmevaldajal puudub teave, kui jäätmeveok ei pääse jäätmekonteineri juurde või mõnda regulatsiooni on muudetud. Intervjuudest selgus, et kõige sagedamini on elanikel probleeme jäätmeveolepingute sõlmimisega, kvaliteetse teenuse puudumisega, jäätmekonteinerite suuruse ja tühjendamissagedusega ning jäätmeveo teenustasu piirmääradega. Jäätmevaldaja, kes tasub süsteemi toimimise ja prügi tekitamise eest, ootab kvaliteetset ja soodsat jäätmekäitlusteenust.

Järelevalve puhul peetakse suurimaks takistuseks ressursi ning kompetentsi puudumist ja seda nii reguleeritud turu mudeli kui ka avaliku ja erasektori koostöös osutatud teenuse puhul. Järelevalve peab tagama kontrolli kõigi osapoolte üle alates jäätmeveoga liitumisest kuni lõppkäitluseni välja. Kvaliteetse teenuse tagamiseks peab omavalitsus pingutama, sest tänaseks ei ole süsteemset järelevalvet loodud. Järelevalvega seotud kitsaskohti mainisid ka enamus intervjuueeritavaid. Järelikult seni, kuni osutatakse teenust, on vaja lahendada sellega kaasnevaid probleeme, sest kõiki takistusi ei ole võimalik ette näha.

Lähtudes eelpool toodust, võib autori arvates välja tuua esimese soovitusena vajaduse täpsustada ja täiendada olemasolevaid jäätmealaseid regulatsioone. Selleks peab omavalitsus koostöös keskvalitsusega kehtestama vajalikud regulatsioonid, mis võimaldavad tõrgeteta rakendada korraldatud jäätmevedu pealinnas. Põhjaliku eeltöö tegemiseks peab omavalitsus arvestama vajalike ressurssidega, et kaardistada olemasolev olukord ja analüüsida piirkondade eripärasid.

Teise soovitusena võib välja tuua vajaduse rakendada ülelinnaliselt toimiv mudel. Kohalikul omavalitsusel on kohustus korraldada oma territooriumil jäätmevedu, mis on jäetud suuresti omavalitsuse otsustada. Selleks, et ülelinnalist süsteemi luua, on vaja kaasata erinevaid osapooli nii avalikust kui ka erasektorist korraldatud jäätmeveo süsteemi arendamisse ning teha koostööd kõigi seotud osapooltega. Koostöö suurendamine võimaldab jagada omavahel jäätmeveo alast teavet ja jõuda soovitud lahenduseni.

Kolmanda soovitusena toob autor välja vajaduse osutada kvaliteetset ja paindlikku teenust. Teenusepakkuja peab tähelepanu pöörama teenuse kvaliteedi ja teenuse osutamise paindlikkuse tõhustamisele. Selleks on vaja kaardistada jäätmemahud ja jäätmete tekkekohad ning jäätmevaldajate vajadused, et pakkuda paindlikku teenust ning ressursside sihipäras

kasutamist. Kvaliteetne ja paindlik teenus motiveerib jäätmevaldajaid teenust kasutama. Samuti suurendab kvaliteetse teenuse pakkumine jäätmevaldajate usaldust, mis on eduka koostöö aluseks.

Viimane soovitus on tõhustada järelevalvet. Järelevalve teostamiseks peab organisatsioonil olema vastav õigus, mis võimaldab kontrollida teenusepakkujat ja jäätmevaldajat jäätmeveoga liitumisest kuni lõppkäitluseni välja. Samuti peab järelevalve spetsialistil olema vastav kvalifikatsioon. Korraldatud jäätmeveo rakendamiseks vajaliku järelevalve süsteemi loomiseks tuleb kaasata erinevaid huvigruppe, kes aitavad muuhulgas täita pikaajalisi eesmärke ning soodustada strateegiliste investeeringute tegemist.

KOKKUVÕTE

Korraldatud jäätmeveo rakendamine on avalikkuse tähelepanu all olnud viimased kaks aastakümnet. Sellest tulenevalt ka avalikkuse kõrgendatud huvi süsteemi rakendamise ja toimimise vastu. Süsteem, mis peab olema kättesaadav kogu elanikkonnale ja toimima ilma tõrgeteta, vajab kindlaid suuniseid. Sageli ei ole seadusandjal võimalik kõiki probleeme ette näha ja tuleb seadusi vastavalt täiendada.

Magistritöö eesmärgi täitmiseks püstitati järgmine uurimisküsimus: *Millised jäätmeveo korraldamisega seotud tegurid soodustavad ja takistavad jäätmeveoga seotud eesmärkide täitmist Tallinnas?*

Uurimustöö eesmärgi saavutamiseks anti esmalt ülevaade jäätmekäitluse olemusest ja mudelitest, mis aitavad mõista millised võimalused on jäätmehoolduse korraldamiseks. Empiirilises osas hinnati korraldatud jäätmeveo rakendamist Tallinnas ja seadusandlusest tulenevate kohustuste täitmist aastatel 2012-2018, kui toimusid suuremad muudatused süsteemi rakendamisel. Hinnangu põhjal selgitati välja peamised tegurid, mis soodustavad ja takistavad korraldatud jäätmeveo rakendamise eesmärkide täitmist. Samuti hinnati korraldatud jäätmeveo süsteemi tugevusi ja nõrkusi ning tugineti teoreetilises osas välja toodud jäätmekäitluse korraldamise mudelitele. Viimases osas anti poliitikasoovitusi, millega saab edaspidisel jäätmeveo korraldamisel arvestada.

Töös hinnatud Tallinna korraldatud jäätmeveo praktikast selgus, et omavalitsus ei ole suutnud tänaseks kõiki eesmärke ning seadusandlusest tulenevaid kohustusi täita. Teenuste kontsessiooni andmisel esines sageli takistusi ja pidevad muutused seadusandluses ei võimaldanud korraldatud jäätmevedu kõigis piirkondades rakendada.

Täna on Tallinnas kasutusel avaliku ja erasektori koostöös osutatud teenus ning osaliselt ka reguleeritud turu põhimõttel toimiv süsteem. Viimane on kasutusel mõnes piirkonnas ainult seetõttu, et ei ole suudetud korraldatud jäätmevedu rakendada või leping on lõppenud. Peamiselt kasutatakse omavalitsusekeskset mudelit, kus üks keskus teenindab kõiki piirkondi, mis aga täna ei ole enam seadusega lubatud. Tulevikus, kui seadusandlus võimaldab, peaks kõigis piirkondades toimima omavalitsusekeskne mudel. Euroopas enim kasutusel olev sisetehing ehk in-house lähenemine on täna samuti Eestis seadusega keelatud. Tänapäevase seisuga puudub jäätmeveo korraldamiseks konkreetne seadusandlik regulatsioon, mistõttu on tuleviku osas ebaselge, milline mudel Tallinnas kasutusele jääb.

Tallinnas kasutusel olevad jäätmeveo mudelid võimaldavad kaasata erasektorit. Erasektor soovib, et oleks vähem ülereguleerimist ning suurem otsustusvabadus. Avaliku- ja erasektori eesmärgid on antud valdkonnas täiesti erinevad ja sageli tuleb erimeelsusi lahendada kohtus. Erasektor teeb kõik, et suurlinnas pakkumisi võita ja saada endale ainuõigus jäätmete vedamiseks ja käitlemiseks. Sageli tehakse hanke võitmiseks alapakkumisi või otsitakse põhjuseid edasi kaebamiseks ning hankemenetluse peatamiseks. Avalikul sektoril on teenuse korraldamiseks kindlad kriteeriumid, erasektor saab teenust paindlikumalt osutada.

Intervjuudest selgus, et korraldatud jäätmeveo rakendamine on olnud vaevaline ja aeganõudev töö ning probleeme oli sageli järelevalvega. Samuti oli piirkondade jõustamine problemaatiline, sest uus vedaja ei tunne piirkonda ja esines mitmeid kaebusi, mida KOV jooksvalt koostöös jäätmevedajaga lahendas. Hangete läbiviimisel esines palju vaidlustusi seoses ebatäpsustega hankedokumentides või vedajate ärihuvidega, mida lahendati enamasti kohtus. Selgus, et huvigrupid ei ole huvitatud koostööst ning KOVil kulub enamus ressursse vaidluste lahendamisele, millest tulenevalt ka vajadus kompetentsi ja suurema meeskonna järele. Koostöö asutuste ja ettevõtete vahel võimaldab kaasata erinevaid huvigruppe ning mõjutab otseselt korraldatud jäätmeveo rakendamist soodustavate eesmärkide täitmist. Edaspidine jäätmeveo korraldus sõltub õigusaktide regulatsioonist ning haldussuutlikkusest. Korraldatud jäätmeveo rakendamine on oluline, sest süsteemi rakendamisest sõltub keskkonna puhtus ning üldine mõju keskkonnale. Korraldatud jäätmeveoga on täna hõlmatud segaolmejäätmed, paber ja kartong, biolagunevad jäätmed ning suurjäätmed. Süsteemi rakendamisega on seotud palju osapooli ja kõigil on omad ootused süsteemi toimimiseks. Sellest lähtuvalt peab avalik sektor arvestama kõigi osapoolte võimaluste ja ettepanekutega.

Kontrolli ja järelevalve tõhustamiseks loodi jäätmevaldajate register, kus toimub arvestus jäätmevaldajate ja jäätmevedajate üle. Seoses eraldi hanke tegemisega jäätmekäitlusele ja jäätmeveole on mõju turu konkurentsile olnud hea, sest väikestel ettevõtetel on lihtsam turule tulla. Prügistamise ja põletamise ärahoidmiseks on korraldatud jäätmeveo süsteem hädavajalik ja võimaldab omada KOVi ülevaadet.

Uuringust selgus, et info kättesaadavus ja elanike teadlikkus jäätmetekke vähendamise osas on suurenenud ning teenusega ollakse üldjuhul rahul. Mõnevõrra tekitas rahulolematust eraettevõtete ja avaliku sektori erinevad eesmärgid, sest ühelt poolt on ärihuvid ning teiselt poolt avalik huvi.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest tulenevalt on KOVi kohustus korraldatud jäätmevedu rakendada. Seega peaks ministerium sekkuma vaid siis, kui KOV ei kasuta talle antud vahendeid sihipäraselt. KOV peab otsustama, mis on otstarbekas teha, kuid põhireeglid peaks tulema riigi poolt ning rakendamine KOVi poolt. Korraldatud jäätmeveo seadust on vaja uuendada, sest kehtivas regulatsioonis on kitsaskohti, mis vajavad parandamist.

Kokkuvõttes võib öelda, et töös püstitatud uurimisküsimus sai vastuse. Jäätmeveo korraldamist soodustavad tegurid reguleeritud turu korral on reguleerimise võimekus, vajalikud jäätmealased regulatsioonid ja kvaliteetne teenus ning takistavad tegurid on seotud puudulike ressursside, monopoli ja konkurentsi puudumisega. Lepingulist delegeerimist soodustavad avaliku ja erasektori koostöö ning usalduslikud suhted ja takistavad KOVi haldussuutlikkus, puudulik järelevalve ning konkurentsi puudumine.

Korraldatud jäätmeveoga on vähenenud prügistamine ning elanikud on teenusega rahul. Peamine on tagada järjepidevus ning elanike rahulolu ja teha koostööd erinevate organisatsioonidega korraldatud jäätmeveo rakendamisel.

SUMMARY

IMPLEMENTATION OF WASTE DISPOSAL SYSTEM IN THE CITY OF TALLINN

Monika Korolkov

As a result of global economic growth and increasing environmental issues the public attention on waste collection has dramatically increased. Implementation and operation of the waste collection system is of vital importance for every member state in the European Union, a member state of which Estonia is. The main fundamental requirements for Estonian waste collection legislation come from European laws and institutions.

The Master's thesis evaluates the implementation of waste disposal system in the capital city Tallinn. The main focus is on the legislation and liability of local government functioning from 2012 to 2018. The author of the thesis is trying to conclude which the most suitable waste collection model for the city of Tallinn would be.

A waste collection system must be accessible to the entire population and function smoothly. Often the legislator is not able to foresee all problems and the laws must be upgraded or modified accordingly.

The following research questions were set to meet the target of the Master's thesis: What are the factors associated with the management of waste transport that facilitate and hinder the fulfilment of waste-related goals in Tallinn?

The evaluation of the practice of organized waste management by Tallinn city revealed the municipality's inability to fulfil all the goals and obligations arising from the legislation. The provision of service concessions due to the Public Procurement Act often encountered obstacles that extended working processes.

The service provided by public-private partnerships is used, and partly also a system operating on the regulated market. A central government model is also used where one centre serves all regions, but it is no longer legally permitted today. In the future, if legislation allows, it is planned to implement one model in all regions. The in-house approach most commonly used in Europe today is prohibited in Estonia.

The models used in Tallinn have enabled the private sector to be involved. The private sector wants to have less overregulation and greater discretion as the organized waste transport system limits its decision-making process. The public and private sector objectives are completely different in this area and often conflicts between law agencies are resolved in court. The private sector is doing everything to win the bids in the metropolitan area and obtain the exclusive right to transport and handle the waste. Often, too many abnormally low tenders were made to win the procurement or the reasons for further prosecution were sought in order to stop the procurement procedure and get an opportunity to win the tender. The public sector has certain criteria for organizing the service, with the private sector being able to provide the service more flexibly.

The implementation of the organized waste transport has been a difficult and time consuming task, and too many problems occurred in the supervision. The enforcement of the regions was also problematic as the new carrier did not know the region and there were a number of complaints that were solved by the local government in co-operation with the waste carriers. There were many disputes concerning procurement inaccuracies in the procurement documents or the commercial interests of the carriers that were mostly resolved in court. It turned out that the interest groups were not interested in cooperation, and the local government spends most of the resources on resolving disputes, which means there is a need for competence and a larger team. Cooperation between different authorities and companies directly affects the implementation of organized waste management. Further arrangements for the waste management depend on the legislation and administrative capacity.

The implementation of organized waste transport is very important as the environmental purity and overall environmental impact depend on the implementation of the system. Today, organized waste transport includes mixed waste, paper and cardboard, biodegradable waste and large waste. A lot of parties are involved in the implementation of the system and everyone has

their own expectations for the system to function. Therefore, the public sector must take into account the possibilities and proposals of all parties.

A register of holders of waste was established to keep records and records for waste holders and waste carriers in order to improve control and supervision. With regard to the separate procurement for waste management and the transport of waste, the impact on market competition has been good since it is easier for small businesses to enter the market. Organized waste transport system is essential for preventing pollution, and it enables to have an overview for the local government.

The thesis revealed that the availability of information and awareness of the public about the reduction of waste have increased and the service is generally satisfying. The dissatisfaction with the controversy of the goals of private companies and the public sector was observed, because commercial and public interests are incompatible.

Proceeding from the Local Government Organization Act, the local government has an obligation to organize the shipment of waste. Therefore, the Ministry of Environment should intervene only if the local governments do not use the funds provided to them to the purpose. The local government has to make rational decisions, but the basic rules should be provided by the state and their implementation by the local government. The Organized Waste Shipment Act needs to be updated because there are bottlenecks in the current regulation that need to be repaired.

In conclusion, the research question set up in the paper was answered. Factors contributing to the organization of waste transport in a regulated market are waste regulations, regulatory capacity and high quality service. Obstacles are linked to lack of resources, monopoly and missing competition. Organized waste transport has reduced littering and residents are satisfied with the service. The main purpose is to ensure continuity and the residents' satisfaction and cooperation in the implementation of organized waste management.

KASUTATUD ALLIKAD

- Alford, J., O'Flynn J. (2012) Rethinking Public Service Delivery: Managing with External Providers. Palgrave Macmillan.
- Allway, M., Corbett, S. (2002) Shifting to Lean Service: Stealing a Page from Manufacturers' Playbooks. – Journal of Organizational Excellence, Vol. 21, No. 2, 45-54.
- Altnurme, A. (2002) Avalike teenuste lepinguline delegeerimine kolmandale sektorile. Tänapäev.
- 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.
- Antonioli, B., Massarutto, A. (2011) The municipal waste management sector in Europe: shifting boundaries between public service and the market. CIRIEC. Kättesaadav: <http://www.ciriec.ulg.ac.be/wp-content/uploads/2015/11/WP11-07.pdf>, 30.09.2018.
- Artz, K. W., Brush, T. H. (2000) „Asset specificity, uncertainty and relational norms: an examination of coordination costs in collaborative strategic alliances.“ Journal of Economic Behavior & Organization, 41 (4), 337–362.
- Athias, L., Saussier, S. (2007) ”Contractual flexibility or rigidity for public private partnerships? Theory and evidence from infrastructure concession contracts.“ MPRA Paper No 10541, University Library of Munich, Germany.
- Baldwin, R., Cave, M. (1999) Understanding Regulation. – Theory, Strategy, and Practice. Oxford, Oxford University Press.
- Barbalace, C. R. (2003). The History of Waste. Do you want to be a garbologist? Kättesaadav: <https://environmentalchemistry.com/>, 30.09.2018.
- Bel, G., Dijkgraaf, E., Fageda, X., Gradus, R. (2010) ”Similar Problems, Different Solutions: Comparing Refuse Collection in the Netherlands and Spain.“ Public Administration, Vol. 88, Issue 2, 479-495.
- Bel, G., Warner, M. (2008) „Does privatization of solid waste and water services reduce costs? A review of empirical studies.“ Resources, Conservation and Recycling, Vol. 52, 1337-1348.
- Bel G., Hebdon R., Warner M. (2007) „Local Government Reform: Privatisation and its Alternatives.“ Local Government Studies, Vol. 33, No. 4, 507-515.

- Bennet, C., Ferlie, E. (1996) Contracting in Theory and in Practice. *Public Administration*, vol 74, 50.
- Boyne, G. A. (1998) „Competitive Tendering in Local Government: A Review of Theory and Evidence.” *Public Administration*, Vol. 76, Issue 4, 695-712.
- Boroş, Z., Albulescu, M. (2011) Waste management aspects of timis county in recent years. *Annals of West University of Timisoara: Series of Chemistry*. Vol. 20 Issue 1, 1-10.
- Bovaird, T. (2007) „Beyond Engagement and Participation: User and Community Co-Production of Public Services.” *Public Administration Review* 67, 846-860.
- 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.
- Brown, T. L, Potoski, M., Van Slyke, D, M. (2006) Managing public service contracts: Aligning values, institutions and markets. *Public Administration Review* 66, 323-331.
- Buxbaum, J. N., Ortiz, I. N. (2008) „Protecting the Public Interest in Long-Term Concession Agreements for Transportation Infrastructure.“ *Public Works Management & Policy*, Vol 13, No 2, 126-137.
- De Jong, J.P.J., Vanhaverbeke, W., Kalvet, T., Chesbrough, H. (2008) Policies for Open Innovation: Theory, Framework and Cases. – Finland, 172, 25.
- Dehoog, R. H. (1990) Competition, negotiation or cooperation. Three Models for Service Contracting. *Administration & Society*, Vol. 22 Issue 3, 317-340.
- Dinis, M. A. P. (2010) Issues, policies and instruments involved in a market based policy for waste management development and the recent organized waste market (MOR) in Portugal. *Revista da Faculdade de Ciência e Tecnologia*. Vol. 7, 32-43.
- Domberger, S. (1998) *The Contracting Organization. A Strategic Guide to Outsourcing*. Oxford University Press.
- Eesti Jäätmeäitajate Liit (2017) Arvamus jäätmeseaduse eelnõu (495 SE) kohta. Kättesaadav: <https://m.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/arvamusd/7800d200-4c2a-4f4b-a9d8-667c2a5cce9b/Jäätmeseadus>, 08.10.2018.
- Eesti keskkonnastrateegia aastani 2030. Kättesaadav: http://www.envir.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/ks_loplil_riigikokku_pdf.pdf, 08.10.2018.
- Eisenhardt, K.M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. – *The Academy of Management Review*, Vol. 14, No. 1, 55 – 74.
- Elanike rahulolu Tallinna linna avalike teenustega (2017). Kättesaadav: <https://uuringud.tallinn.ee/uuring/vaata/2017/Elanike-rahulolu-Tallinna-avalike-teenustega-2017>, 01.10.2018.

- Euroopa Komisjon (2008) Handbook for Implementation of EU Environmental Legislation, Chapter 4. Waste management. Kättesaadav: <http://ec.europa.eu/environment/archives/enlarg/pdf/handbook/handbook.htm>, 6.11.2018.
- Euroopa Komisjon (2011) Commission Staff Working Paper. Public-Public Cooperation. Brüssel. <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/21190?locale=en>, 29.09.2018.
- Euroopa Komisjon (2012) Konkurentsi piiravad kokkulepped. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/competition/consumers/agreements_et.html <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/21190?locale=en>, 29.09.2018.
- Euroopa Liidu Teataja (2008) Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2008/98/EÜ. Kättesaadav: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:312:0003:0030:et:PDF>, 30.09.2018.
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/23/EL (2014) Kontsessioonilepingute sõlmimise kohta, ELT L 94, 1-64. Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0023>, 01.10.2018.
- Farley, M., Pourbaix, N. (2015) “The EU Concessions Directive: Building (Toll) Bridges between Competition Law and Public Procurement?” *Journal of European Competition Law & Practice*, Vol 6, No 1, 15.
- Fernandez, S. (2009) „Understanding Contracting Performance: An Empirical Analysis.” *Administration and Society*, Vol 41, No 1, 67–100.
- Flynn, B. (2000) „Is Local Truly Better? Some Reflections on Sharing Environmental Policy Between Local Governments and the EU.” *European Environment: The Journal of European Environmental Policy* (Wiley), Vol. 10, Issue 2, 75-84.
- Garkowski, J., Hostovsky, C. (2011) Policy versus Practice in Municipal Solid Waste Diversion: The Role of the Waste Crisis in Ontario Waste Planning. *Canadian Journal of Urban Research*. Summer 2011, Vol. 20 Issue 1, 81-102.
- Gentil, E., Gallo D., Christensen, T. H. (2011) Environmental evaluation of municipal waste prevention. *Waste Manage* 31(12), 2371-2379.
- Gilardi, F. (2008) *Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Grossman, S. A. (2012) Public-Private Partnerships. *Public Performance & Management Review*. Vol. 35 Issue 4, 575-577.
- Grönroos, C. (1984) A Service Quality Model and its Marketing Implications. *European Journal of Marketing*. 18, 4, 36-44.
- Grönroos, C. (2007) *Service management and marketing: customer management in service competition*. Third Edition. John Wiley & Sons, Ltd.
- Hall, D. (2012) *Re-municipalising municipal services in Europe*. A report commissioned by EPSU to Public Services International Research Unit (PSIRU). PSIRU, University of Greenwich.
- Harding, C., Joshua, J. (2003) *Regulating Cartels in Europe. A Study of Legal Control of Corporate Delinquency*. Oxford University Press, New York.

- Hefetz, A., Warner, M. (2011) Contracting or public delivery? The importance of service, market and management characteristics. - Journal of Public Administration Research and Theory, April 2011, 1-29.
- Hirsjärvi, S., Remes, P., Sajavaara, P. (2005) Uuri ja kirjuta. Tõlk. I. Kraav, T. Kuurme, U. Kala, M.-L. Laherand, V. Maansoo & J. Orn. Tallinn: Kirjastus Medicina.
- Hodge, G. A. Privatization: An international review of performance. Boulder, Westview, 2000, 24.
- 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.
- Hughes, O. E. (2003) Public Management and Administration. An Introduction (Third edition). New York, Palgrave Macmillan.
- Huque, A.S. (2005) „Contracting Out and Trust in the Public Sector: Cases of Management from Hong Kong.“ Public Organization Review: A Global Journal, 5 (1), 69-84.
- Hulst, R., Van Montfort, A. (2007a) Inter-Municipal Cooperation: A Widespread Phenomenon. In R. Hulst & A. Van Montfort (Eds.), Inter-Municipal Cooperation in Europe (1-21). Dordrecht: Springer.
- Hulst, R., Van Montfort, A. (2007b). Comparative Analysis and Conclusions. In R. Hulst & A. Van Montfort (Eds.), Inter-Municipal Cooperation in Europe (211- 238). Dordrecht: Springer.
- Jobin, D. (2011) A Transaction Cost-Based Approach to Partnership Performance Evaluation. – SAGE publications, Vol. 14, No. 4, 437 – 465.
- Jäätmeseadus (RT I 2004, 9, 52). Kättesaadav:
<https://www.riigiteataja.ee/akt/114062013006?leiaKehtiv>, 02.11.2018.
- Kjell, A.E., Kooiman, J. (2002) Avaliku sektori juhtimine. Euroopa riikide kogemused. Eesti Keele Sihtasutus.
- Konkurentsiamet (2017) Konkurentsiamet nõuab Tallinna Linnavalitsuselt jäätmeveo tasude alandamist. Kättesaadav:
<http://www.konkurentsiamet.ee/index.php?id=29090&highlight=Konkurentsiamet,nõuab,Tallinna,Linnavalitsuselt,jäätmeveo,tasude,alandamist>, 02.11.2018.
- Korraldatud jäätmeveo eesmärgid (2018) Tallinna Linnavalitsus. Kättesaadav:
<http://www.tallinn.ee/prygihunt/g6982>, 01.11.2018.
- Kruljac, S. (2012) Public-Private Partnerships in Solid Waste Management: Sustainable Development Strategies for Brazil. Bulletin of Latin American Research. Vol. 31 Issue 2, 222-236.
- Lember, V., Parrest, N., Tohvri, E. (2011) Vabauhendused ja avalikud teenused: partnerlus avaliku sektoriga. Ülevaade ja juhised. Tallinn: EMSL Vabauhenduste Liit, 15-34.

- Li, Y. P., Huang, G. H. (2011) Integrated Modeling for Optimal Municipal Solid Waste Management Strategies under Uncertainty. *Journal of Environmental Engineering*. Vol. 137 Issue 9, 842-853.
- Marchettini, N., Ridolfi, R., Rustici, M. (2007) An environmental analysis for comparing waste management options and strategies. *Waste Management*, Volume 27, Issue 4, 562-571.
- McAdam, R., Walker, T. (2004) Evaluating the best value framework in UK local government services. *Public Administration & Development*, vol. 24 Issue 3, 183-196.
- Mildred, E., Bel, G. (2008) Competition or monopoly? Comparing privatization of local public services in the US and Spain. *Public Administration*, Sep 2008, Vol. 86 Issue 3, 723-735.
- Mu, R., de Jong, M., Heuvelhof, E. (2010) „A typology of strategic behavior in PPPs for expressways: An agency theory approach.“ *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, Vol 10, No 1, 42-62.
- Mueller, D. C. (1986) „Rational egoism versus adaptive egoism as fundamental postulate for a descriptive theory of human behavior.“ *Public Choice*, Vol 51, No 1, 3 - 23.
- Oakland, J. S. (2006) *Terviklik kvaliteedijuhtimine. Teooria ja praktika*. Tallinn, Külim.
- O'Connell, E. (2011) Increasing Public Participation in Municipal Solid Waste Reduction. By: Elizabeth J. *Geographical Bulletin*. Vol. 52 Issue 2, 105-118.
- OECD (2000) Competition in local services: Solid waste management, OECD Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs Committee on Competition Law and policy. Kättesaadav: <http://www.oecd.org/regreform/sectors/1920304.pdf>, 01.10.2018.
- Peat, B., Costley, D. L. (2001) „Effective Contracting of Social Services.“ *Nonprofit Management & Leadership*, 12 (1), 55-74.
- Piirkonnad, hinnad ja vedajad (2018) Tallinna Linnavalitsus. Kättesaadav: <http://www.tallinn.ee/est/Piirkonnad,-hinnad-ja-vedajad>, 01.10.2018.
- Praxis (2009) Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegerimine kodanikeühendustele. Siseministeerium. Kättesaadav: https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/simdel_raport.pdf, 01.09.2018.
- Riigi jäätmekava 2014 – 2020. Kättesaadav: <http://www.envir.ee/et/riigi-jaatmekava-2014-2020>, 10.10.2018.
- Riigihangete seadus (RT I 2007, 15, 76) Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/101072017001>, 09.10.2018.
- Riigikontroll (2012) Riigi ja kohalike omavalitsuste tegevus olmejäätmete kogumisel ja taaskasutusse suunamisel. Tallinn. Kättesaadav: <https://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/ItemId/626/View/Text/amid/557/language/et-EE/Default.aspx>, 10.10.2018

- Riigikontroll (2016) Riigi ja kohalike omavalitsuste tegevus olmejäätmete kogumisel ja taaskasutusse suunamisel. Tallinn. Kättesaadav: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2417/language/et-EE/Default.aspx>, 10.10.2018.
- Rodrigues, R., Leichsenring, K., Winkelmann, J. (2014) The 'Make or Buy' decision in Long Term Care: Lessons for Policy. Final Project Report. European Centre for Social Welfare Policy and Research.
- Rossi, P.H., Lipsey, M.W., Freeman, H.W. (2004) Evaluation: A Systematic Approach, SAGE Publications.
- Saar, I. (2010) Mikroökoonoomika loengukonspekt. Kättesaadav: <http://www.cs.tlu.ee/filcore/wp-content/uploads/2012/05/Mikroökoonoomika.-Konspekt-2010..pdf>, 06.11.2018.
- Salhofer, S., Wassermann, G., Binner, E. (2007) Strategic environmental assessment as an approach to assess waste management systems. Experiences from an Austrian case study. Environmental Modelling and Software, Volume 22, Issue 5, 610-618.
- Samuelson, P. A., Nordhaus, W. D., McCallum, J. (1988) Economics. Sixth Canadian Edition. McGraw-Hill Ryerson Limited, 1988. Toronto.
- Savas, E. S. (1987) Privatization: the Key to Better Government. New Jersey: Chatham House.
- SEI Tallinn (2014) Jäätmeveo reformi raames koostatud jäätmeseaduse muutmise seaduse rakendamise mõju hindamine. Keskkonnaministeerium. Kättesaadav: https://www.envir.ee/sites/default/files/jaats_moju_hinnang_seit_fin.pdf, 24.11.2018.
- Scupola, A., Zanfei, A. (2014) The Changing Organization of Innovation in Public Services: the Case of Digital Library. - Working Papers Series in Economics, Mathematics and Statistics, University of Urbino.
- Siegel, G. (1999) Where Are We on Local Government Service Contracting? Public Productivity & Management Review, 3, 365-388. ProQuest <http://proquest.umi.com> (18.11.2018).
- Silverman, D. (2001) Interpreting Qualitative Data: Methods for Analysing Talk, Text and Interaction.
- Statistikaamet (2017). Kättesaadav: <https://www.stat.ee/ee>, 01.10.2018.
- Stein, R. M. (1990) Urban alternatives. Public and Private Markets in the Provision of Local Services. Pittsburgh. University of Pittsburgh Press.
- Stigler, G. J. (1971) Theory of Economic Regulation. The Bell Journal of Economics and Management Science. Vol. 2, No. 1, 3-21.
- Tallinna jäätmehoolduseeskiri. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/410062014054>, 01.03.2018.
- Tallinna jäätmekava 2017–2021. Kättesaadav:

<https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/4101/0201/7029/1110137107.attachment.pdf>,
01.02.2018.

Tallinna jäätmevaldajate registri põhimäärus (RT IV, 12.04.2013, 26). Kättesaadav:
<https://www.riigiteataja.ee/akt/413052016028>, 30.09.2018.

Tallinna Keskkonnaameti põhimäärus (KO 2006, 244, 2554). Kättesaadav:
<https://www.riigiteataja.ee/akt/12766139>, 01.02.2018.

Teder, I. (2010) „Põhiseadus ja vabaturg”, „Konkurentsipäev 2010”. Kättesaadav:
<http://www.oiguskantsler.ee/et/oiguskantsler/suhted-avalikkusega/koned/ettekannepohiseadus-ja-vabaturg-konverentsil>, kättesaadav 05.09.2018.

Teisen, M. (1999) Waste management strategies: Challenges for the future. European Conference on Waste management planning.

Tinmaz, E., Demir, I. (2006) Research on solid waste management system: To improve existing situation in Corlu Town of Turkey, Waste Management, Volume 26, Issue 3, 307-314.

Van Slyke, D. M. (2003) The Mythology of Privatization in Contracting for Social Services. Public Administration Review, Vol. 63, No. 3: 296-315.

Wienert, H. (1997) Regulation and Industrial Competitiveness. A Perspective for Regulatory Reform. – OCDE/GD (97) 133, Paris: OECD, 55.

Williams, Paul. T. (2005) Waste Treatment and Disposal. Chichester: John Wiley & Sons, 129-130.

Williamson, O. E. (1981) The Modern Corporation: Origins, Evolution, Attributes. – Journal of Economic Literature I, Vol. 19, No. 4, 1537-1568.

Work, R. (2002) Overview of Decentralization Worldwide. A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development. Second International Conference on Decentralization. Manila, Philippines, New York.

Young, Suzanne (2008) „Outsourcing in public health: a case study of contract failure and its aftermath.” Journal of Health, Organization and Management, 22 (5), 446-464.

Läbiviidud intervjuud:

Intervjuu 1 – omavalitsuse osakonna juhataja, üleskirjutis 17.01.2018, Tallinn.

Intervjuu 2 – keskkonnaministeeriumi nõunik, üleskirjutis 18.01.2018, Tallinn.

Intervjuu 3 – eraettevõtte juhatuse liige / tegevjuht, üleskirjutis 19.01.2018, Tallinn.

Intervjuu 4 – eraettevõtte juhatuse liige / tegevjuht, üleskirjutis 29.01.2018, Tallinn.

Intervjuu 5 – omavalitsuse peaspetsialist, üleskirjutis 30.01.2018, Tallinn.

Intervjuu 6 – omavalitsuse osakonna juhataja asetäitja, üleskirjutis 14.03.2018, Tallinn.

Intervjuu 7 – omavalitsuse peaspetsialist, üleskirjutis 20.03.2018, Tallinn.

Intervjuu 8 – Eesti Jäätmeäitajate Liidu spetsialist, üleskirjutis 28.03.2018, Tallinn.

LISAD

Lisa 1. Poolstruktureeritud intervjuu küsimustik

Kas Teie esitatud seisukohad võib lugeda asutuse seisukohtadeks või kes on volitatud kommenteerima?

1. Kuidas korraldatud jäätmeveo süsteem toimib?
 - Milline mudel on rakendatud?
2. Konkursside/hangete läbiviimine.
 - Kas esines takistusi? Millised olid peamised takistused? Kuidas takistused lahendati?
 - Kas vaidlustati? Millised olid peamised vaidlustamise põhjused? Kuidas vaidlused lahendati?
 - Korraldatud jäätmeveo jõustamine piirkonnas. Kas esines tõrkeid üleminekul uuele süsteemile? Milliseid? Klientide rahulolematust ja kaebusi? Kuidas tõrked ja kaebused lahendati?
3. Kas olete rahul korraldatud jäätmeveo rakendamisega?
 - Millised on kontrolli ja seiremehhanismid jäätmevedaja ja jäätmevaldajate üle?
 - Millised on põhilised probleemid? Kuidas lahendatakse?
 - Teenuse pakkumisega seotud vajadused, probleemid, ettepanekud, info piisavus ja kättesaadavus ning mõju turu konkurentsile jms;
4. Kuidas koostöö mõjutab korraldatud jäätmeveo rakendamist?
 - Koostöö teiste omavalitsustega?
 - Koostöö jäätmevedajatega?
 - Koostöö keskkonnaministeeriumiga?
5. Millised jäätmeliigid on korraldatud jäätmeveoga hõlmatud? Miks osad jäätmeliigid (ohtlikud, vedel aia, haljastus jms) ei ole korraldatud jäätmeveoga hõlmatud?
6. Korraldatud jäätmeveo süsteemi hindamine, soovitused, vajadused.
7. Kuidas näete korraldatud jäätmeveo rakendamise tulevikku?
8. Kas ja kui palju peaks keskvalitsus sekkuma korraldatud jäätmeveo rakendamisse?