

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Sotsiaalteaduskond

Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Ly Ferenets

**KULUMUDELITE ROLL KOOSTÖÖL PÕHINEVAS VALITSEMISES EESTI
SOTSIAALVALDKONNA TEENUSTE NÄITEL**

Magistritöö

Juhendaja: Piret Tõnurist, MSc

Tallinn 2016

Deklareerin, et käesolev magistritöö,
mis on minu iseseisva töö tulemus,
on esitatud Tallinna Tehnikaülikooli
magistrikraadi taotlemiseks ja selle alusel
ei ole varem taotletud akadeemilist kraadi.

Autor Ly Ferenets

“.....“ 2016

Töö vastab kehtivatele nõuetele

Juhendaja Piret Tõnurist

“.....“ 2016

Kaitsmisele lubatud “.....“ 2016

Avaliku halduse magistritööde kaitsmiskomisjoni esimees

Dr. Veiko Lember

Lühikokkuvõte

Magistritöö eesmärgiks on uurida, missugust mõju avaldab kulumudelite kasutamine kolme Eesti sotsiaalvaldkonna teenuse osutamisele koostööl põhineva valitsemise mudelis. Teoreetilise lähtekoha moodustavad uue haldusjuhtimise alusteooriate – avaliku valiku, tehingukulude ja agendi- ehk esindusteooria – peamised teesid ning vastastikuse sõltuvuse teooria olulisemad ideed, mida avatakse läbi koostööl põhineva valitsemise kontseptsiooni. Teoreetilise raamistiku põhjal püstitatakse kulumudelite kasutamise kohta hüpoteesid, mida Eesti juhtumite põhjal hinnatakse. Töö metoodika aluseks on dokumendianalüüs ning 13 poolstruktureeritud intervjuud teenuste osutamise protsessi erinevate osapooltega. Empiirilise analüüsi tulemusena ilmneb, et kulumudeleid kasutatakse Eesti sotsiaalvaldkonna teenustes erineval määral ja protsessi erinevates etappides, kuid kulumudelite kasutamise roll on üldjoontes kasvav. Eestis on riiklikult võetud suund tegevuspõhisele eelarvestamisele üleminekuks, mis eeldab teenuste täpset kaardistamist ja kaasnevate kulude identifitseerimist, mis omakorda tähendab kulumudelite rakendamist.

Magistritööst selgub, et kui kulumudelite rakendamine põhineb teenuste analüüsile ja kaardistamisele ning toimub läbi erinevate osapoolte vahelise koostöö, võib kulumudelite kasutamine kaasa aidata teenuste ja nende osutamise protsessi edendamisele. Kulumudelite kasutamine annab parema ülevaate teenuse sisust ja tegelikest hindadest – loob läbipaistvamad alused ning konkreetsemad põhjendused eelarveläbirääkimistel. Paindlike kulumudelite kasutamine võib parendada teenuse kvaliteeti ja osapoolte vahelisi partnerlussuhteid, vähendades ühtlasi teenuse ostja tehingukulusid ning minimeerides teatud tingimuste korral ka teenuseosutaja kulusid. Samas võivad jäikade kulumudelite kasutamisega kaasneda mitmed probleemid, mis võivad mõjutada nii teenuse kvaliteeti kui ka kättesaadavust.

Võtmemõisted: kulumudelid, koostööl põhinev valitsemine, avalike teenuse osutamine

Sisukord

Lühikokkuvõte.....	3
Sisukord.....	4
Sissejuhatus	5
1. Kulumudelite roll koostööl põhinevas valitsemises – teoreetiline raamistik	8
1.1. Uue haldusjuhtimise mõju teenuste osutamise praktikatele	8
1.2. Koostööl põhinev valitsemine	10
1.2.1. Juhtimine ja koordineerimine koostööl põhinevas valitsemises.....	13
1.3. Avaliku sektori kulujuhtimine	14
1.4. Kulumudelite roll koostööl põhinevas valitsemises	15
1.4.1. Agendi- ja ratsionaalse valiku teooria	17
1.4.2. Tehingukulude teooria.....	20
1.4.3. Vastastikuse sõltuvuse teooria.....	22
2. Metoodika.....	24
3. Kulumudelite roll kolme Eesti sotsiaalvaldkonna teenuse näitel	27
3.1. Koostööl põhinev valitsemine ja kulumudelite rakendamine Eestis	27
3.2. Ülevaade kolmest sotsiaalvaldkonna teenusest	28
3.2.1. Erihoolekandeteenus	28
3.2.2. Rehabilitatsiooniteenus	30
3.2.3. Kiirabiteenus	31
3.3. Kulumudelite roll kolme sotsiaalvaldkonna teenuse osutamise näitel	33
3.3.1. Kulumudel kui kontrolli- ja järelevalvemehhanism?	33
3.3.2. Kulumudel kui teenuse standardiseerija?	34
3.3.3. Kulumudel kui kulude kasvataja?.....	38
3.3.4. Kulumudel kui teenuse kättesaadavuse mõjutaja?	40
3.4. Järeldused	41
Kokkuvõte	46
Võõrkeelne resüme	49
Kasutatud kirjandus	52
Lisad	66
Lisa 1. Intervjuude loetelu	66
Lisa 2. Poolstruktureeritud intervjuude küsimused	67

Sissejuhatus

Tulenevalt muutuvast sotsiaal-majanduslikust ja demograafilisest olukorrast, globaliseerumisest, tehnoloogilistest arengutest ning eelarvelistest piirangutest on valitsused aina kasvava surve all leidmaks võimalusi avalike teenuste osutamise edendamiseks (Boyne 2003; Kickert *et al.*, 2013; Vedinas 2013). Sellega seoses seistakse silmitsi kolme suurema väljakutsega: 1) kuidas suurendada mõjusust ehk rõhutades tulemuste olulisust sisendite üle, 2) kuidas edendada tõhusust ehk hallates kulusid ning 3) kuidas suurendada vastutust ehk sidudes eelarveid tulemustega (Melese *et al.* 2004, 103). Olukorras, kus avalik sektor peab seadma selged piirid kulutuste jaoks ning loodud piiride siseselt kulusid jaotama, on eelarvestamine muutunud peamiseks strateegilise juhtimise vahendiks, mis on tihedalt seotud planeerimise ja tulemusjuhtimisega (OECD 2005, 12; Pollitt, Bouckaert 2000, 64).

Sageli seostatakse antud tendentse, avaliku sektori muutmise vajadusi ning põhjendusi just uue haldusjuhtimise (ingl *new public management*, edaspidi: NPM) ideedega (Pollitt, Bouckaert 2000; Pollitt, Bouckaert 2011), mille peamised alusteesid pärinevad avaliku valiku (ingl *public choice*), tehingukulude (ingl *transaction cost*) ja agendi- ehk esindusteooriatest (ingl *principal-agent theory*, edaspidi: agenditeooria) (Hood 1991, 5). Olgugi, et tänastes tingimustes ei ole NPM enam akadeemiliselt elujõuline ega edukas kontseptsioon (Drechsler 2005, 95; Drechsler 2009, 10) ning seda on nimetatud aegunud või lausa „surnud“ ideoloogiaks, elavad mõningad antud teooriate ideed ja elemendid avaliku halduse praktikates ning lähenemistes edasi (Dunleavy *et al.* 2006, 468; Lapsley 2009, 5; Drechsler 2009, 11; Pollitt 2007, 113). Eriti võib seda täheldada praktikates, kus avalikus sektoris otsitakse alternatiivseid vorme ja võimaluse avalike teenuste pakkumiseks, et teha seda tulemuslikumalt ja vähemate kuludega. Näiteks on NPM-i üheks peamiseks ilminguks turgude loomine avalike teenuste osutamiseks (Diefenbach 2009, 894).

Käesolev magistritöö uurib, kuidas NPM-i algteesid mõjutavad teenuste osutamist kvaasiturgudel ning teeb seda läbi koostööl põhineva valitsemise (ingl *collaborative governance*)

(Ansell, Gash 2008; Emerson *et al.* 2011; O’Leary *et al.* 2006; Huxham *et al.* 2000; Agranoff, McGuire 2003) teoreetilise prisma. Koostööl põhinev valitsemine kannab endas ideed, et avaliku, era- ja kolmanda sektori koostöö raames on võimalik lahendada probleeme, mida ei oleks (lihtsalt või edukalt) võimalik lahendada ühe eraldiseisva organisatsiooni poolt (Agranoff, McGuire 2003, 4; Bruner 1991, 6). Koostööl põhinev valitsemine arvestab küll koostööpartnerite erinevaid ressursse ning ajendeid (Ansell, Gash 2008, 550), kuid akadeemilises kirjanduses ei keskenduta konkreetselt finantsressursside juhtimisele koostöö protsessis ega eeldustele, et NPM-i instrumentide rakendamine võib omada olulist mõju protsesside juhtimisele.

Magistritöö leiab, et finantsressursside juhtimine – tulenevalt NPM-i teoreetilistest eeldustest – on oluline teenuste juhtimise komponent koostööl põhinevas valitsemise mudelis ning kulumudeleid kasutatakse osana tulemusjuhtimisest avalike teenuste kvaliteedi tagamiseks. Samas ei ole kulumudeleid – ega täpsemalt ressursside juhtimist – konkreetselt koostööl põhinevas valitsemise mudelis varem uuritud. Pigem lähtub koostööl põhinev valitsemine varasemast tööst lepingulise delegeerimise vallas, kuid täpsemalt rahastamist kui tsüklit pärast teenuse „osutada või osta“ otsust (ingl *make or buy*) (Baker *et al.* 2002) ei vaadata. Antud magistritöö püüab täita viimase tühimiku akadeemilises kirjanduses. Kuna avalike teenuste osutamine koostöös era- ja kolmanda sektoriga on aina enam levinud, on töö nii praktiliselt aktuaalne kui ka teaduslikult uudne.

Magistritöö otsib vastust uurimisküsimusele: „Missugust mõju avaldab kulumudelite kasutamine avalike teenuste osutamisele koostööl põhineva valitsemise mudelis?“ Eesmärgi saavutamiseks seab autor endale ülesandeks vastata järgmistele alaküsimustele:

- Kas ja kuidas mõjutab kulumudelite kasutamine teenuse osutamise protsessi osapooli?
- Kas ja kuidas mõjutab kulumudelite kasutamine teenuse arendamist ning kvaliteeti?
- Kas kulumudelite kasutamisega kaasnevad teenuse osutamise protsessi osapooltele lisakulud?

Töö põhiküsimusele vastamiseks kasutab autor koostööl põhineva valitsemise kirjandust ning kolme peamise eelmainitud NPM-i aluseks oleva teooria – avaliku valiku ja sellel põhineva ratsionaalse valiku (Buchanan, Tullock 1962), tehingukulude (Williamson 1979) ja agenditeooria (Jensen, Meckling 1976) – põhieeldusi ning samuti kodanikuühiskonna rahastamisega tegeleva vastastikuse sõltuvuse teooria (Salamon 1987) argumente.

Magistritöö empiirilises osas uurib autor ressursside juhtimist ja kulumudelite kasutamist kolme Eesti sotsiaalvaldkonna teenuse – erihoolekande-, rehabilitatsiooni ja kiirabiteenuse – osutamise protsessi näitel. Kõiki nimetatud teenuseid rahastatakse riigieelarvelistest vahenditest ning kõigi teenuste puhul kasutatakse, vähemalt teatud määral ja etappides, kulumudeleid.

Käesolev töö on jagatud kolmeks peamiseks osaks. Esimeses osas, töö teoreetilises raamistikus, tuuakse välja peamised magistritöö teoreetilised lähtekohad ehk antakse ülevaade uuringuga seondult NPM-i olulisematest suundadest ja kirjeldatakse koostööl põhineva valitsemise protsessi. Seejärel püstitatakse NPM-i alusteesidest lähtuvalt ning läbi koostööl põhineva valitsemise prisma hüpoteese, mida empiiriliste andmete analüüsiga testida. Töö teine osa annab ülevaate uuringu metodikast, mis põhineb alusandmete triangulatsioonil ja kvalitatiivsel analüüsimeetodil. Seejärel, töö kolmandas osas, viiakse püstitatud hüpoteesidele tuginedes läbi empiiriline analüüs kolme Eesti sotsiaalvaldkonna teenuse põhjal ning tuuakse välja analüüsi peamised järeldused. Töö lõpetab kokkuvõtte uuringust.

Töö ületab magistritööde traditsioonilist pikkust (ca 20%), kuna autor soovib anda piisava ülevaate NPM-i aluseks olevate teooriate käsitlesest, ühendades viimase varasemalt tähelepanuta jäänud kulude juhtimise ja kulumudelite kasutamisega, millest tulenevalt on ka töö empiiriline analüüs keerukam ja mahukam.

Autor tänab juhendajat ja kõiki intervjuudes osalenuid olulise panuse eest magistritöö valmimisse.

1. Kulumudelite roll koostööl põhinevas valitsemises – teoreetiline raamistik

1.1.Uue haldusjuhtimise mõju teenuste osutamise praktikatele

Vaatamata kriitikale on uus haldusjuhtimine üks enim riigihaldust mõjutanud haldusjuhtimise paradigmasid. Pollitt ja Dan (2013, 9) defineerivad NPM-i kahetasandilise fenomenina, eristades NPM-i kui paradigmat ning NPM-i kui instrumentide kogumit. NPM üldise teooriana kätkeb endas ideed, et avalikku sektorit on võimalik edendada kandes sinna üle erasektori põhimõtteid ja juhtimismeetodeid (Hood 1991, 3; Lapsley 2008, 77-81; Moynihan 2005, 224; Kettl 2005, 17). Kitsamalt võetuna on NPM aga erinevate praktikate ja instrumentide kogum (Hood 1995, 96; Pollitt, Bouckaert 2011, 10-14; Alonso *et al.* 2015, 646; Christensen, Læg Reid 2011, 130-132), mis paneb muuhulgas rõhu:

- erasektori juhtimisstiilidele;
- konkurentsi edendamisele avalikus sektoris;
- konkreetsetele ja mõõdetavatele tulemusindikaatoritele ja -standarditele;
- tulemuste mõõtmisele;
- kulude kokkuhoiule;
- avaliku sektori detsentraliseerimisele;
- laialdasele turu-tüüpi mehhanismide kasutamisele, sh teenuste väljadelegerimisele ja koordineerimisele läbi lepingute.

NPM-i kõige fundamentaalsemaks ilminguks on avaliku sektori asutuste ja organisatsioonide piiride ümberkujundamine, vähendades traditsioonilise bürokraatia haardeulatust ning osutades avalikke teenuseid läbi alternatiivsete mehhanismide (Weiss 1995, 119-120). Seetõttu on Dunleavy *et al.* (2006, 470) hinnangul NPM-i peamised läbivad teemad avaliku sektori hierarhiate lõhkumine, konkurents ja rahaliste stiimulite loomine (tulemusjuhtimise võtmes).

Sellest tulenevalt on üheks NPM-i peamiseks ilminguks n-ö uute turgude loomine avalike teenuste osutamiseks – avaliku sektori detsentraliseerimise ja konkurentsi retoorika tulemina –, et seeläbi suurendada teenuste osutamise efektiivsust (Grimshaw *et al.* 2002, 477) ning vähendada teenuste pakkumisega seotud kulusid (Lipsky, Smith 1993, 98; Kettl 2005, 48-49). Teisisõnu on NPM-i üheks iseloomulikuks tunnuseks turu-orientatsioon ehk turgude loomine avalike teenuste osutamiseks (Diefenbach 2009, 894), mis hõlmab endas mitmeid erinevaid protsesse ja praktikaid nagu näiteks privatiseerimine, teenuste delegerimine¹ ning muud avaliku ja erasektori partnerlused (Dunleavy *et al.* 2006, 470; Bovaird 2016, 70). Selle tulemuseks on erinevate teenuseosutamise vormide mitmekesisus, avaliku halduse võrgustike tekkimine ning avaliku ja erasektori vaheliste piiride hägustumine (Dunleavy 1994, 46-47). Samas ei ole loodavad turud täiuslikud ja neid nimetatakse kvaasiturgudeks, kuna sageli on seal vaid üks ostja (ehk valitsus) ja ainult väike osa alternatiivseid teenusepakkujaid (Lowery 1998). Seega tarbijate valikuvabaduse suurenemine, mida kvaasiturgude raames rõhutatakse (Le Grand 2011, 81-82) ja mis peaks survestama avalike teenuste kvaliteedi kasvu, ei pruugi realiseeruda (Tõnurist, De Tavernier 2016).

Kirjanduses leidub küll NPM-i või selle mõningate aspektide toetajaid (vt Haque 2007, Hughes 2003), kuid aastatepikkune kogemus avaliku sektori reformimisel näitab tulemustena pigem kahju kui kasu (Van Mierlo 1998, 401) ning NPM-i praktikaid kui avalikku sektorisse sobimatuid (Adcroft, Willis 2005; Drechsler, Randma-Liiv 2015). Kriitika aluseks on muuhulgas väited, et erasektori võtete kasutamine avalikus sektoris võib kahjustada viimase kollektiivset kultuuri; õhema riigi taotlused võivad mõjutada avaliku sektori institutsionaalset mälu ja võimekust; liigne orientatsioon tulemustele võib viia olukorrani, kus keskendutakse pigem lühiajalistele eesmärkidele ja tulemustele, mitte niivõrd pikaajalistele mõjudele (OECD 2005, 12, 63, 164). Lisaks on täheldatud, et turumehhanismide kasutamine – nagu näiteks avalike teenuste delegerimine – võivad ohustada aruandekohustust ja tekitada segadust selle üle, kes on teenuste osutamise eest vastutav (*Ibid.*, 136, 144; Hughes 2003, 273). Samuti võib turukonkurentsi kasutamine kaasa tuua pelgalt näilise kulude vähenemise – kokkuhoid võib tulla teiste, vähem kvantifitseeritavate kulude (nt teenuste kvaliteedi või avaliku sektori eetose langus) arvelt.

¹ Teenuste lepinguline delegerimine – eesmärgiga rakendada pikaajalisi lepingulisi kokkuleppeid partnerite vahel avalike teenuste osutamiseks (Grimshaw *et al.* 2002, 483; Bovaird 2016, 67) – ongi üks levinumaid NPM-i kontekstist lähtuvaid praktikaid konkurentsi loomiseks, et seeläbi suurendada efektiivsust ja minimeerida kulusid (Alonso *et al.* 2015, 647). Sellise koostöö edu võti on avaliku sektori võimekus efektiivselt lepinguid vormistada ja hallata (Kettl 2005, 50-51). Oma olemuselt on lepinguline delegerimine koostööl põhinev protsess avaliku sektori ja teiste osapoolte vahel, kus avaliku sektori poolt esitatakse leping ja tingimused ning teised osapooled viivad vastavalt lepingule ülesandeid ellu (O'Leary, Vij 2012, 509).

Lisaks võib kulude kokkuhoid mikrotasandil tähendada kulude suurenemist makrotasandil (Grimshaw *et al.* 2002, 479) läbi kaudsete tehingukulude (millest on juttu allpool) või ootamatute tulemuste tõttu (nt kõige markantsemalt koondamiskulud ja töötute toetused).

Kokkuvõtvalt saab välja tuua, et NPM esindab ideoloogiat, kus turg ja konkurents on eelistatuim viis, kuidas avalikke teenuseid kõige mõjusamal ja tõhusamal viisil klientidele osutada (Bryson *et al.* 2014, 446). Samas paneb see avalikule sektorile tunduvalt suurema vajaduse kontrollida erinevate partnertite lepinguid, kulusid ja tulemuslikkust, et tagada avalike teenuste universaalne osutamine. Seega võib eeldada, et läbi NPM-i rakendamise suurenevad oluliselt avaliku sektori kontrollivajadus ning ka kaudsed tehingukulud (Warner, Hefetz 2008). Viimast tutvustatakse järgmises peatükis läbi koostööl põhineva valitsemise teoreetilise prisma.

1.2. Koostööl põhinev valitsemine

Kirjanduses on argumenteeritud, et NPM on olnud möödunud etapp ning 21. sajandi alguseks on sellest välja arenenud uus lähenemine, mida nimetatakse uueks avalikuks valitsemiseks (ingl *New Public Governance*, edaspidi: NPG) (Osborne 2006, 377; Osborne 2010, 1-2; Bryson *et al.* 2014, 446). NPG on välja arenenud vastureaktsioonina NPM-i puudujääkidele ning leidub arvamusi, et see võib olla töötav alternatiiv NPM-ile (Klijn, Koppenjan 2012, 187-188). Siiski ei saa nimetatud kaht lähenemist teineteisest täielikult eraldada, kuna NPG kannab endas mitmeid NPM-i elemente (vt Osborne 2010, 10): nt tulemusjuhtimine, millest oli eelpool juttu. Samas põhineb uus avalik valitsemine võrgustike juhtimisel ning tunnistab pluralistlikku ühiskonnakorraldust ning riigivalitsemist, asetades avaliku sektori ja ametnikud laiemasse konteksti, kus väärtused on poliitika ja teenuste osutamise jaoks tähtsad ning suhted avaliku ja teiste sektorite osapoolte vahel olulised, saavutamaks seatud poliitikaeesmärke (*Ibid.*, 9; Klijn, Koppenjan 2012, 190-191).

Seetõttu näevad Alford ja Hughes (2008) post-NPM-i paradigma avalikku väärtust rõhutava pragmaatilise lähenemisena, kus ei ole (võrreldes NPM-iga) enam selge, missuguse avaliku sektori taseme – programmi, organisatsiooni, terve avaliku sektori – reformimisega tegeletakse. Tulenevalt aina keerulisemast ja mitmetahulisemast keskkonnast, kus avalik sektor oma ülesandeid täitma peab, mõistetaksegi efektiivset valitsemist aina enam kui koostöö tulemust (Kettl 2005; Agranoff, McGuire 2003). Koostöö kui protsess või valitsemisvõtte hõlmab omakorda mitmeid erinevaid viise, kuidas avaliku sektori organisatsioonid töötavad, ületades ja

hägustades traditsioonilisi organisatsioonilisi ja sektorite vahelisi piire (Morse 2008, 2; Kooiman 1999, 73).

Sarnast – kui mitte sama – fenomeni kätkeb endas ka koostööl² põhinev valitsemine (edaspidi: KPV) (Ansell, Gash 2008; Emerson *et al.* 2011; O’Leary *et al.* 2006; Sirianni 2009; Huxham *et al.* 2000). Antud lähenemine on alguse saanud arusaamast, et keerulised sotsiaalsed probleemid hõlmavad mitmeid aspekte ja nüansse, mis on liiga laiaulatuslikud ning mitmetahulised, et neid oleks võimalik lahendada vaid ühe osapoolle – avaliku sektori – poolt (Trist 1983, 269; Agranoff, McGuire 2003, 4; Bruner 1991, 6; Huxham *et al.* 2000, 338; Newman *et al.* 2004, 203-204).

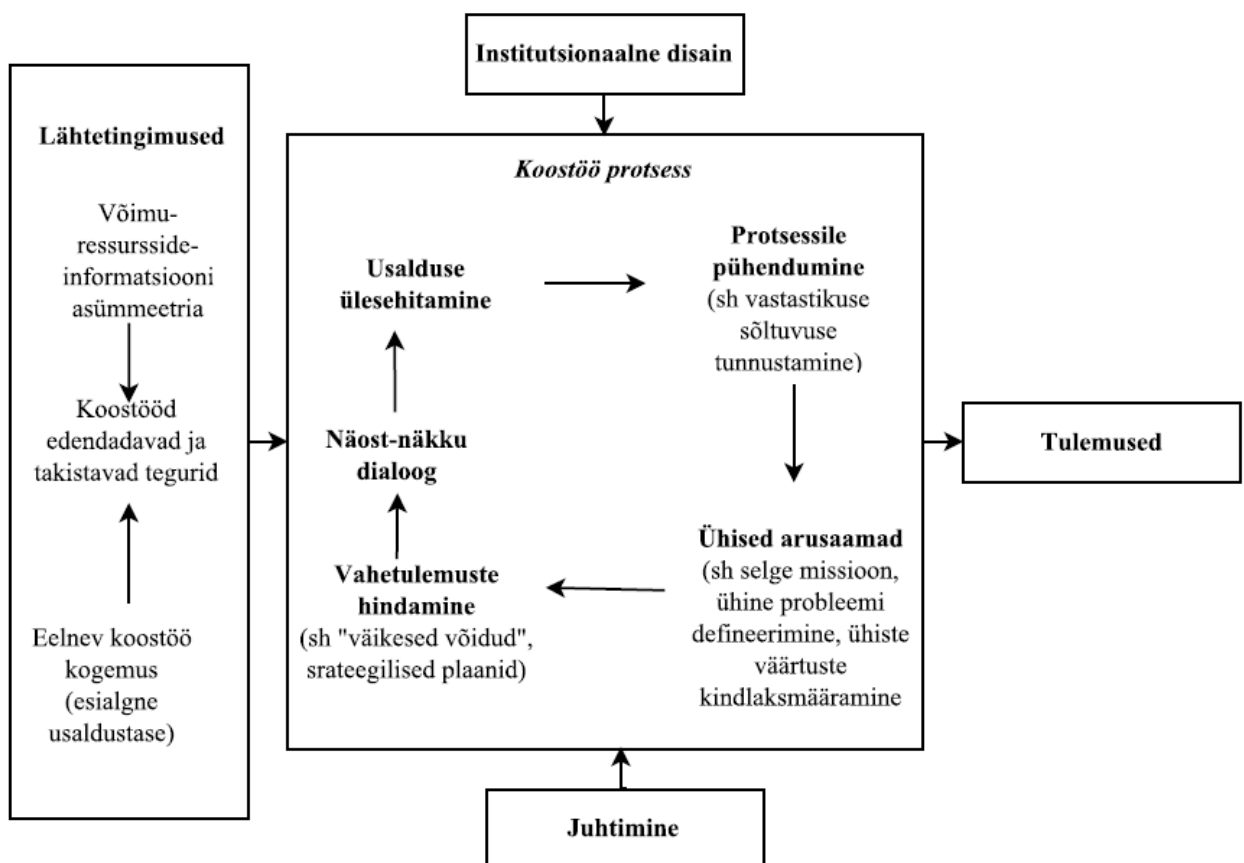
KPV-d käsitletakse kirjanduses erinevalt ning sellel puudub ka üheselt aktsepteeritud definitsioon (Ansell, Gash 2008, 543; Imperial 2005, 286; Emerson *et al.* 2011, 1; O’Leary *et al.* 2006, 7; O’Leary, Vij 2012, 508). Laiemalt võib KPV-d defineerida kui avaliku sektori otsuste vastuvõtmise ja haldamise protsesse ning struktuure, mis kaasavad osapooli³ teistest institutsioonidest ja/või sektoritest, et ellu viia ühiskondlikke eesmärke, mida vastasel juhul ei oleks võimalik saavutada (Emerson *et al.* 2011, 2). KPV protsess on formaalne, suunatud konsensuse saavutamisele (Ansell, Gash 2008, 544-545) ning rõhutab vastastikust sõltuvust kui protsessi olulist komponenti (Lecy, Van Slyke 2013, 197).

KPV tähistab enamasti eesmärgipärast ja ametlikku partnerlust või lepingupõhist korraldust (Agranoff, McGuire 2003, 4), mis hõlmab endas ühiseid tegevusi, ühiseid struktuure, jagatud ressursse (Walter, Petr 2000, 495) ning pikaajaseid vastastikuseid suhteid (Thomson, Perry 2006, 23). Tähtsal kohal KPV-s on ka usaldus, millel põhineb võrgustiku liikmete vaheliste suhete haldamine ja juhtimine (Rhodes 2007, 1246). KPV üheks oluliseks tunnuseks on ka informatsiooni, ressursside, tegevuste ja võimete jagamine protsessis osalevate osapoolte vahel (Bryson *et al.* 2006, 44). Oluline on siinjuures märkida, et KPV-s on avalikul sektoril küll juhtiv roll, kuid protsess eeldab siiski kahe-suunalist kommunikatsiooni ning mõju avaliku ja teiste sektorite organisatsioonide vahel – protsess peab olema kollektiivne (Ansell, Gash 2008, 546). Siiski, protsessi käigus valitsuse roll ei vähene, vaid muutub (Kooiman 1999, 73).

² Kuigi akadeemilises kirjanduses eristatakse erinevaid koostöövorme (nt koostö ja kollaboratsioon), siis antud töös käsitletase neid mõisteid sünonüümina. Sisuliselt on aga kollaboratsioon ja koostöö mõnevõrra erinevad koostöövormid; lisaks kasutatakse kirjanduses tihti kollaboratsiooni sünonüümidega veel ka mõisteid kommunikatsioon, koöperatsioon ja koordineerimine (Huxham *et al.* 2000, 339; O’Leary, Vij 2012, 508-509). Võrreldes teiste analoogsete mõistetega on kollaboratsioon siiski formaalsem ning laiem kontseptsioon, hõlmates endas nii kommunikatsiooni, koordineerimist kui koöperatsiooni (vt Ansell, Gash 2008, 546; Reilly 2001, 55; Choi, Robertson 2014, 497; Bruner 1991, 6; Konrad 1996, 10; Walter, Petr 2000, 495).

³ Osapoolte all mõistetakse siin nii kodanikke ehk indiviide kui ka organiseeritud gruppe nii avalikust, era- kui ka kolmandast sektorist.

Peamine avaliku sektori poolne ajend koostöö edendamiseks on vajadus teenuste osutamise koordineerimise järele – mõnikord tulenedes survest osutada teenuseid kuluefektiivsemalt ja teinekord vajadusest ühtse ja kvaliteetse teenusepakkumise järele (Vangen, Huxham 2003, 61-62; Huxham *et al.* 2000, 340). Teised ajendid hõlmavad tüüpiliselt potentsiaali kombineerida erinevaid ressursse ja oskusi, parimaid praktikaid ning kulude ja riskide jagamist erinevate sektorite vahel (Gazley 2010, 53). Seega saab väita, et vajadus koostöö järele tuleneb osapoolte vahelisest vastastikusest sõltuvusest ja ressursside ebaühtlasest jaotusest: igal osapooltel on erinevat tüüpi ja erineval tasemel ressursse, oskuseid ja ka tehnoloogiaid, mida on vaja seatud eesmärgi saavutamiseks (Huxham *et al.* 2000, 348; Park, Rethemeyer 2014, 351-352). Seega, organisatsioonid osalevad koostöös teiste organisatsioonidega, et vähendada ebakindlust kriitiliste ressursside omandamise pärast (Calanni *et al.* 2015, 905), et seeläbi saavutada paremaid tulemusi. KPV protsessi – koostöö eeldusi, ressursside asümmeetriat ning hindamise rolli koostöö protsessis – illustreerib joonis 1.



Koostaja: Autor Ansell, Gash (2008, 550) põhjal.

Joonis 1. Koostööl põhineva valitsemise mudel.

1.2.1. Juhtimine ja koordineerimine koostööl põhinevas valitsemises

KPV mudeli üheks keskseks ja kriitilise tähtsusega komponendiks on juhtimine (vt ka joonis 1 eelpool), läbi mille on võimalik erinevad osapooled kokku tuua ning neid koostööl koordineerida (Heikkila, Gerlak 2005, 605; Huxham, Vangen 2000, 1160-1162; Imperial 2005, 308). KPV-s on juhtimine see, mis koostöösuhetes nii visiooni kui ka toimimismehhanismid paika paneb. Juhtimine hõlmab omakorda nii koostöö struktuuri, kommunikatsiooni protsessi kui ka erinevaid osapooli (Vangen, Huxham 2003, 62) ning peab võimaldama vastu võtta kõigile osapooltele aktsepteeritavaid otsuseid (Ryan 2001, 241). Juhtimise olulisus tuleb mängu eriti olukorras, kus ajendid koostööks on nõrgad või kui võim ja ressursid on osapoolte vahel väga ebaühtlaselt jaotunud (Ansell, Gash 2008, 555). Teisisõnu saab öelda, et mida suurem on osapoolte vaheline vastastikune sõltuvus (nii vertikaalne kui ka horisontaalne), seda suurem on ka vajadus koordineerimise järele (Agranoff, McGuire 2003, 35). Veelgi enam, juhtimise puudulikkus võib efektiivse koostöö toimumist oluliselt piirata (*ibid.*).

Thomson ja Perry (2006, 22) on kirjeldanud ühises otsuste langetamise protsessis üleskerkivaid küsimusi: kuidas ühiselt juurutada reeglite ja normide kogum otsustamiseks, kes otsuseid langetab, millised tegevused on lubatud või keelatud, millist informatsiooni on vaja koguda ja edastada ning kuidas kulusid ja tulusid jaotatakse. Samuti leiavad nad (*ibid.*, 25), et KPV edukat rakendamist raskendab asjaolu, et antud protsessis ei ole traditsioonilised koordineerimismehhanismid – nagu näiteks hierarhia – edukalt kasutatavad. Tüüpilised probleemid, mis KPV mudelist tulenevad, ongi sageli seotud just juhtimise ja aruandekohustusega (Huxham *et al.* 2000, 347, 352; Marwell, Calabrese 2015, 1032; Kelleher, Yackee 2009, 583). KPV potentsiaalseteks puudusteks võivad olla ülesande väljadelegerimisega kaasnev institutsionaalse autonoomia või avaliku kontrolli vähenemine, koostöö aluseks olevast lepingust tulenev võimalik paindlikkuse vähenemine ning koostöö protsessiga kaasnevad lisakulud (nii finants- kui näiteks ajakulu) (Huxham 1993, 604; Gazley, Brudney 2007, 392).

Traditsiooniliste piiride nihutamine toob kaasa küsimusi vastutuse kohta, eriti probleemide tekkimise korral või olukorras, kus asjad ei lähe vastavalt plaanile (O'Flynn, Wanna 2008, 10). On selge, et töötamiseks erinevate organisatsiooniga ning erinevate organisatsioonide vahel, vajab avalik haldus ka vastavaid oskusi, protsesse, struktuure, vahendeid ning uusi juhtimisvõtteid, et jõuda ühiste eesmärkide ja otsusteni (Huxham, Vangen 2000, 1159-1161; Thomson, Perry 2006, 24). See omakorda tähendab uut sorti juhtimisvõtteid või mehhanisme, mis asendaksid või

täiendaksid traditsioonilisi juhtimis- ja kontrollimehhanisme (Freeman 1997, 22). Eelarveliste piirangute olukorras, kus avaliku sektori kulude haldamine on määrava tähtsusega, ongi eelarvestamine muutunud peamiseks strateegilise juhtimise vahendiks (OECD 2005, 12; Pollitt, Bouckaert 2000, 64).

1.3. Avaliku sektori kulujuhtimine

Erinevate osapoolte olemasolu ja olulisust on avalikus sektoris juba kaua aktsepteeritud, kuid vajadus hoida rahastavaid asutusi maksumaksjate ees vastutavana, on hoidnud esmast fookust ka finantsinformatsiooni kasutamisel (Brignall, Modell 2000, 282). Finantsressursside olemasolu ja juhtimine mõjutab mitmeid avaliku halduse tulemusi – näiteks otsust, kas võtta ette juhtimisreformi või mitte (Moynihan 2005, 238), avalike teenuste osutamise võrgustike efektiivsust (Provan, Milward 1995, 27) ning seda, mil määral on juhid võimelised võrgustike haldamisel poliitikatulemusi mõjutama (Meier, O’Toole 2003, 698). Samuti on oluline identifitseerida teenuste osutamisega seotud kulusid, kuna vastasel juhul on võimatu hinnata, kas ja kuivõrd on eraõiguslikud teenusepakkujad avaliku sektori omadest tõhusamad või edukamad (Randma-Liiv 2009, 76). Avaliku sektori finantsjuhtimine (ingl *public financial management*) on seega oluline osa avalikust haldusest, mis pakub analüütilisi vahendeid, mõõtmisstrateegiaid, juhtimispraktikaid, põhimõttelisi raamistikke ja muid vahendeid, et paremini mõista ja analüüsida avalikku haldust (Kioko *et al.* 2011, 121-122).

Avaliku sektori kulujuhtimist (ingl *public expenditure management*) ja avaliku sektori finantsjuhtimist kasutatakse tihti sünonüümidena (Allen *et al.* 2004). Avaliku sektori kulujuhtimine on juhtimise vahend, mida kasutatakse eelarvestamisega seotud kitsaskohtade lahendamiseks. Nimelt täiendab avaliku sektori kulujuhtimine traditsioonilist eelarvestamist, rõhutades, et vaid korrektsete eelarveprotseduuride rakendamisest ei piisa poliitikaeesmärkide tõhusaks saavutamiseks (Schick 1998, 1-11). Kulujuhtimine võtab lisaks eelarvestamise formaalsele protsessile arvesse ka eelarvestamise mitteformaalseid aspekte – kuidas osapooled käituvad, nendepoolseid ajendeid ning kuidas see eelarvestamist mõjutab (*ibid.*).

Avaliku sektori kulujuhtimine hõlmab riigi eelarvestamise protsessi kõiki komponente ning sisaldab raamistikke ning juhiseid järgmisteks tegevusteks (Allen *et al.* 2004, 2):

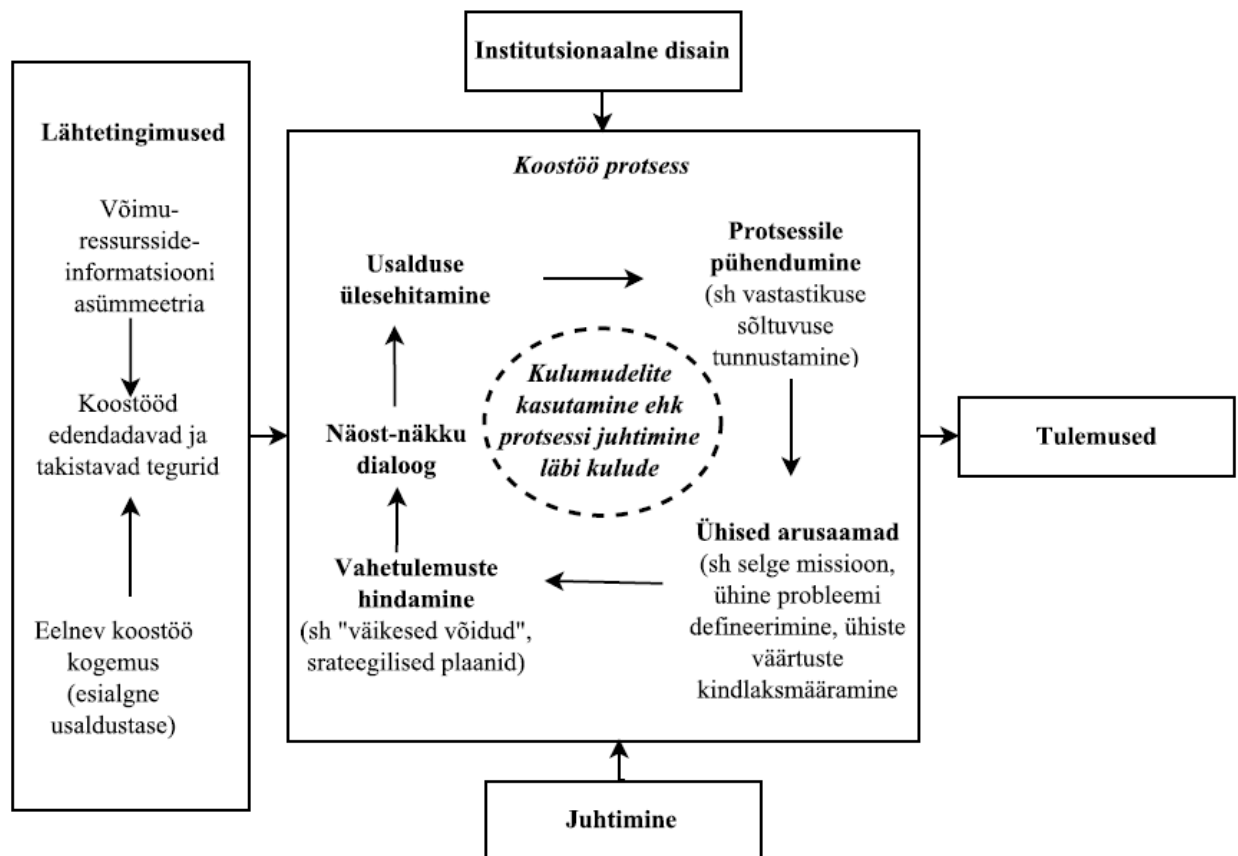
- eelarveliste vahendite sidumiseks poliitikakujundamisega;
- eelarve ettevalmistamiseks;

- rahavoogude juhtimiseks;
- kontrolli ja auditi läbiviimiseks;
- raamatupidamiseks ja aruandluseks;
- avalike kaupade ja teenuste sisseostmiseks ja varade haldamiseks;
- tulemuslikkuse hindamiseks;
- tulude ja kulude prognoosimiseks.

Kulujuhtimise aluseks on kuluarvestussüsteemid või -meetodid, mis põhinevad kulumudelitele ning mille kasutamine aitab mõista tegevusi, komponente või muid faktoreid, mis kulusid tekitavad (Cokins 2007). Kulumudelite kasutamine muutub eriti aktuaalseks olukorras, kus avalik sektor on teenuse osutamise välja delegeerinud ehk teenuse pakkumine toimub sõlmitud lepingu alusel ning teenuse juhtimiseks ja kontrollimiseks saab avalik sektor seega kasutada vaid kaudseid hoobasid – st ka koostööl põhinevas valitsemises. Selline olukord on kaasa toonud vajaduse parendatud kuluarvestussüsteemide järele (Brignall, Modell 2000, 286-287), kuna selle eelduseks on ülevaade kõigist kuludest, mis teenuse osutamisega seotud on (Mogyorosy, Smith 2005, 20). See omakorda eeldab kulude defineerimist ja mõõtmist – teisisõnu, „mida saab mõõta, see saab ka tehtud“ (Lapsley 1999, 203). Teisalt pakub kuluarvestussüsteemide rakendamine – ehk juhtimine läbi kulude – koostööl põhinevas valitsemises ka vajalikke hoobasid teenuste osutamise juhtimiseks ja haldamiseks.

1.4. Kulumudelite roll koostööl põhinevas valitsemises

Kuigi KPV mudel (vt illustreerivat mudelit: joonis 1) võtab arvesse informatsiooni- ja ressursside mitteühtlase jaotuse koostööprotsessis ning partnerite erinevad stiimulid koostööks, siis enamasti ei keskenduta seonduvas kirjanduses konkreetselt ressursside, eriti finantsressursside, juhtimise rollile kogu protsessis. Võib väita, et antud kirjandus on teatud mõttes normatiivne, keskendudes NPM-i positiivset vastukaja leidnud tunnustele – kliendikesksus, teenuste kvaliteet jms – ja NPG põhialustele ehk laiemale koostööle ning kaasamise olulisusele. Samas on mõneti unustatud, et NPM-i praktikas rakendamine toob kaasa olulised eeldused ning mõju protsesside juhtimisele (vt argumentatsiooni peatükis 1.1). Ressursside – täpsemalt kulude – juhtimist koostööl põhineva valitsemise protsessis ilmestab joonis 2.



Koostaja: Autor Ansell, Gash (2008, 550) põhjal.

Joonis 2. Kulumudelite kasutamine koostööl põhineva valitsemise mudelis.

Teisalt kirjeldati eespool, kuidas eelarvestamine ja ressursside juhtimine on muutunud oluliseks komponendiks koostööl põhinevas valitsemise mudelis. Seega üheks oluliseks faktoriks turusituatsioonis, mis ka KPV tegelikult on, on teenuste järelevalve ja kontroll, mida forsseeritakse läbi lepingute ja finantseerimise. Sellest tulenevalt tuleks ka koostööl põhineva valitsemise raames vaadata täpsemalt teenuste rahastamise, lepingute haldamise ja sellega kaasnevate tehingukulude mõju kogu protsessile, erinevatele osapooltele ning teenuste kvaliteedile läbi kogu teenuse arengu. Kuna nende suhete juhtimiseks kasutatakse avalikus sektoris aina formaalsemaid kulumudeleid, siis tuleks täpsemalt uurida, mida viimaste kasutamisega avalikus sektoris püütakse saavutada ja mis mõju omavad need koostööl põhineva valitsemise protsessile.

Järgnevalt keskendub töö kolmele eelneva debati jaoks olulisele komponendile – lepingute haldamine, tehingukulud ja rahastamine – läbi NPM-i aluseks olevate teooriate: agenditeooria

(Jensen, Meckling 1976), ratsionaalse valiku teooria⁴ (vt ülevaade Lowery 1998), tehingukulude teooria (Williamson 1979) ja ka vastastikuse sõltuvuse teooria (Salamon 1987) (viimast ei ole küll otseselt seostatud uue avaliku halduse alustaladega, kuid seda on rakendatud koostööl põhineva valitsemise ja täpsemalt valitsuse-kolmanda sektori omavahelise sõltuvuse uurimiseks (nt Lecy, Van Slyke 2013; Marwell, Calabrese 2015; O’Leary, Bingham 2009). Antud töö ei eelda, et nimetatud teooriad on oma eelduste poolest õiged või et nimekiri uue avaliku halduse alusteooriatest on ammendav, kuid viimaste eelduseid rakendatakse varjatult NPM-i edasiarendustes ja eriti viimasel põhinevas tulemusjuhtimises ja kulude juhtimises kõige enam. Antud teooriatele ning viimaste kriitikatele tuginedes on võimalik luua hüpoteese ressursside (täpsemalt kulude) juhtimise rolli kohta koostööl põhinevas valitsemismudelil.

1.4.1. Agendi- ja ratsionaalse valiku teooria

KPV kui koostöö formaalsem vorm eeldab enamasti osapooltevahelisi lepingulisi suhteid – kuna teenuse tellija ja osutaja on eraldatud –, mille haldamises mängib olulist rolli agenditeooria. Jensen ja Meckling (1976, 310) on agendisuhteid defineerinud kui lepingut, mille alusel üks osapool (printsipaal) kaasab teise osapoole (agendi) osutamaks esimesele vajalikke teenuseid ning delegeerides selle jaoks ka osa oma otsustusõigusest agendile. Sisuliselt kirjeldab agenditeooria seega lepingulist suhet ostja (printsipaali) ja osutaja (agendi) vahel, kus printsipaal soovib mõjutada agendi käitumist (Waterman, Meier 1998, 174; Dixit 2002, 697; Rho 2013, 327).

Agendisuhete tekkimise aluseks on agendi oskused, tema kasutuses olev informatsioon või kogemused, mis toovad printsipaalile kasu (Jensen, Meckling 1976, 310; Kivistö 2008, 340). Teooria keskseks ideeks on eeldus, et delegeerimisprotsessis on keeruline kontrollida agendi (omakasupüüdlikku) käitumist. Esiteks erinevad agendi eesmärgid tihti printsipaali omadest ning teiseks võib agendil olla oma tegevustest ja võimekusest parem ülevaade kui printsipaalil. Teisisõnu esineb lepingupartnerite vahel informatsiooni asümmeetria ning printsipaalil on keeruline või kulukas kontrollida, mida agent täpselt teeb ja kuidas käitub. (Eisenhardt 1989, 58; Bilodeau *et al.* 2007, 122) Agenditeooria keskendubki viisidele, kuidas printsipaalid üritavad kontrolliprobleemi vähendada, valides konkreetset tegevuse hindamise viisid ja kasutades

⁴ Ratsionaalse valiku mudel on avaliku valiku teooria keskseks põhimõtteks. Üldistatult tähendab see majandusteaduse rakendamist poliitikateadusesse ning teooria hõlmab seisukohta, et inivid on ratsionaalne ning lähtub omakasu maksimeerimise püüdlustest. (Hill 1999, 1-5; vt ka Ostrom, Ostrom 1971, Hay 2004, Aligica 2015)

erinevas mahus ja ulatuses majanduslikke ajendeid agendi käitumise mõjutamiseks (Kiser 1999, 146; Kivistö 2008, 339-341).

Agenditeooria eeldab niisiis, et ilma kontrollita võib agendil tekkida motivatsioon oportunistlikuks käitumiseks (Kivistö 2008, 342). Viimased eeldused tulenevad ratsionaalse valiku teooriast, mis ütleb, et osapooli ajendab majanduslik ratsionaalsus: osapooled reageerivad eelkõige stiimulitele või ajenditele eesmärgiga maksimeerida oma isiklike huve (Page 2013, 584-585). Seega eeldab ratsionaalse valiku teooria, et kuna osapoolte huvid ja informatsiooniallikad on erinevad, on osapoolte vaheline koostöö õigustatud, kuid ühtlasi ka alati ebastabiilsusele ja omakasupüüdlikule käitumisele (Eisenhardt 1989). Kuigi akadeemilises kirjanduses on antud eeldusi mitmekordselt ümber lükatud (näiteks ei saa eeldada mittetulundussektorilt ainuüksi majandusliku kasu taotlemist) (nt Lipsky, Smith 1993, 23), on viimased eeldused tugevalt esindatud avaliku sektori järelevalve ning tulemusjuhtimise süsteemides.

Agenditeooria kohaselt on printsipaalil kaks peamist võimalust kontrollimaks agendi lepingutingimuste järgimises: valides tegevus- või tulemuspõhise lepingu (Eisenhardt 1989, 60). Ühest küljest võib tegevuspõhine leping printsipaalile kaasa tuua lisakulutusi agendi kontrollimiseks, kuna agendil ei pruugi sellistes tingimustes olla niivõrd kõrge motivatsioon käituda vastavalt lepinguga ettenähtud tingimustele. Teisalt võib tulemuspõhine leping kaasa tuua lisakulusid agendile, näiteks juhul, kui lepingutingimuste täitmiseks hakkavad rolli mängima välised, agendist sõltumatud tegurid, mille haldamise kulud peab agent kandma. Veelgi enam, kui informatsiooni asümmeetria, vastastikune sõltuvus ja määramatus on kõrged, siis on väga raske tulemuspõhiseid juhtimismeetodeid kasutada (vt viiteid relevantsele kirjandusele Alford, Hughes 2008, 139). Seega, kui avalik sektor on teenuse välja delegeerinud, siis eeldavad ratsionaalse valiku ja agenditeooria seda enam, mida avaliku sektori ja teenusepakkuja eelistused või eesmärgid lahknevad, et paigas peavad olema korralikud kontrollimehhanismid, et teenusepakkujaid kontrollida (Gilardi 2008, 58).

Eelnevast lähtuvalt saab sõnastada järgmise hüpoteesi:

H¹: Kulumudel on teenuseostja kontrolli- ja järelevalvevahend teenuseosutaja üle informatsiooni asümmeetria ja omakasupüüdliku käitumise vähendamiseks.

Agendi autonoomiat ja seega tõenäosust tema omakasupüüdlikuks käitumiseks võib suurendada ka olukord, kus erasektori põhimõtete rakendamine vähendab poliitilist kontrolli, aga ei suurenda

samaaegselt märkimisväärselt turukontrolli (Bilodeau *et al.* 2007, 123; Bel *et al.* 2010, 556). Antud riski (ja ühtlasi ka kaasnevaid tehingukulusid) oleks teoreetiliselt võimalik madalana hoida, kui valitsused suudaksid sõlmida detailseid lepinguid, mis kirjeldaksid täpselt ära teenusepakkujalt oodatavad tegevused ja tulemused (Schepker *et al.* 2014, 195) – standardiseeriks teenuse osutamise protsessi ehk tagaksid universaalse teenuse osutamise kvaliteedi. Tegelik delegerimise keskkond on aga keeruline: kõiki aspekte ei ole võimalik ette ennustada ning kõiki detaile ei ole seega võimalik koheselt lepingusse kirja panna (Brown, Potoski 2003a, 277). Seetõttu pole ka üllatav, et detailsete järelevalve- ja tulemusjuhtimissüsteemide arendamine on klassikaline lähenemine lahendamaks delegerimisega seotud kitsaskohti ja vähendamaks riski teenusepakkuja võimalikuks oportunistlikuks käitumiseks (st agent muudab teenuse osutamist efektiivsemaks teenuse kvaliteedi arvelt) (Rho 2013, 328; Hart *et al.* 1997, 1131). Seega võivad kontrollisüsteemid, mille hulka võime paigutada ka nt tegevuspõhised kulumudelid, viia aina enam teenuste standardiseerimiseni. Seetõttu võib eeldada, et:

H²: Kulumudel on koostööl põhinevas valitsemises koostöö standardiseerimise vahend, et tagada teenuse osutamise ühtlane kvaliteet.

Kuna aga NPM-i kontekstis on valitsemismudelite peamiseks eesmärkideks kujunenud mitte ainult suurendada kodanike huvidega arvestamist, innovaatsilisust teenuste osutamisel, valitsemise efektiivsust ja produktiivsust, vaid ka suurendada teenusepakkujate autonoomiat turusituatsioonis (Overman 2015, 9-11), siis võib väita, et KPV-ga kaasnevad juhtimis- ja kontrolliprobleemid ning nendega seonduvad lisakulud võivad eesmärkide saavutamise protsessi ja tulemust oluliselt muuta. Mida kitsamaks muutuvad tulemused ja väljundid, mida järelevalvesüsteemides kirjeldatakse (algse eesmärgiga tagada kvaliteeti), seda enam võivad teenuseosutajad keskenduda mõõdetavatele tulemustele ning mitte laiemale teenuse kvaliteedile (nt Pidd 2008, 70; Diefenbach 2009, 905-906; vt ka pikemat arutelu Kattel *et al.* 2014, 19-22). Eriti ilmneb selline tendents olukordades, kus teenuste kvaliteeti on raske mõõta (Hart *et al.* 1997, 1128). Seega võime ka vastupidiselt eeldada, et:

H³: Standardiseeritud ja jäigad kulumudelid piiravad teenuse kvaliteeti.

Samuti saab eeldada, et sellised süsteemid muudavad teenuste muutmise ja innovaatiliste lahenduste kasutamise raskemaks (vt nt Surva *et al.* 2016):

H⁴: Kulumudel raskendab teenuse muutmist ja vähendab seetõttu teenuse osutamise innovatiivsust.

1.4.2. Tehingukulude teooria

Valitsusepoolne rahastamine – ning täpsemalt rahastamissüsteemi haldamine erinevate osapoolte jaoks – võib tekitada märkimisväärseid lisakulusid. Rahastamissüsteemi ja selle aluseks olevate lepingute haldamisel mängivadki olulist rolli tehingukulud (Williamson 1979; Williamson 1981): lepinguliste suhete ja teenuse osutamisega seotud planeerimise, rakendamise, koordineerimise ja teenuse delegeerimise lepingu järelevalve kulud (Brown *et al.* 2006, 324), mida kannavad seotud osapooled (Obermann 2007, 480-481).

Tehingukulude teooria seletab, kuidas organisatsioonid otsustavad lepinguid sõlmida – antud juhul teenuseid lepinguliselt välja delegeerida – võrreldes teenuse osutamisega seotud kulusid (põhivara, tööjõu jms kulud) tehingukuludega, mis kaasneksid teenuse väljadelegeerimisega (planeerimise, järelevalve jms kulud) (Williamson 1981, 1544). Otsus lepingu sõlmimise kohta tuleks teha kulude võrdlusest lähtuvalt. Tehingukulude kõrvaldamiseks või vähendamiseks võib organisatsioon võtta vastu otsuse toota toodet või osutada teenust ise organisatsioonisiselt (Rho 2013, 328).

Lepingulistest suhetest tulenevad tehingukulud võib omakorda jagada kaheks – *ex-ante* kulud, mis on seotud lepingu sõlmimisega, ning *ex-post* kulud, mis tulenevad sõlmitud lepingute rakendamisest ning tingimuste uuesti läbivaatamisest ja kohandamisest (Williamson 1981, 1544; Artz, Brush 2000, 338). *Ex-post* kulud tekivad peamiselt lepingutingimuste muutmisest nagu näiteks läbirääkimistest teenusepakkujaga teenuse hinna, osutamise detailide ja kvaliteedi üle (Artz, Brush 2000, 339). Lepingute haldamine ning oskus läbirääkimisi pidada, järelevalvet teostada ja oma ootusi ning tehnilist informatsiooni edastada on seega olulised oskused, mida avaliku sektori juhid peavad omama, et saavutada privatiserimisest lubatavat kasu (Van Slyke 2003, 296-297; Van Slyke 2007, 158; Brown, Potoski 2005, 328; Vedinas 2013, 347).

Lepingutega seotud kitsaskohti ja tehingukulusid aitab teatud määral seletada ka eelnevalt käsitletud agenditeooria ja ratsionaalse valiku teooria, mis eeldavad lepingu täitjatelt omakasupüüdlikkude käitumist. Nagu eelnevalt käsitletud, on tüüpiliseks vastuseks sellistele lepingutest tulenevatele kitsaskohtadele välja arendada ja rakendada paremaid järelevalvesüsteeme (Brown, Potoski 2003a, 275). Samas, selliste süsteemide kasutamisega

kaasneb mitmeid tehingukulusid, kuna valitsusepoolsed lepingud eeldavad enamasti professionaalset haldamist (Schepker *et al.* 2014, 195), järelevalvet kvaliteedi kindlustamiseks, teenuste koordineerimist ja kodanike kaasamist. Lisaks on edukas järelevalve enamasti tihedalt seotud tulemuste mõõtmisega (Warner *et al.* 2003, 35). Sellised detailsed järelevalvesüsteemid võivad muuta lepingulise delegeerimise tarbetuks, kuna on kulukad ning võivad maksta rohkem kui sääst, mida delegeerimise pealt saavutatakse (Rho 2013, 329). Seetõttu võiks eeldada, et:

H⁵: Kulumudel suurendab osapoolte tehingukulusid.

Samas võib eeldada, et kui standardiseeritud kulumudelid vähendavad printsiiaalile hilisemaid järelevalve kulusid, kuna need lihtsustavad tulevasi läbirääkimisi nii tänaste kui ka tulevaste teenuseosutajatega teenuse hinna, osutamise detailide ja kvaliteedi üle, siis:

H^{5.1}: Kulumudel vähendab teenuse rahastaja ehk avaliku sektori ex-post kulusid.

Viimane võib samas tähendada, et märkimisväärne osa tehingukuludest langeb teenuseosutajatele. Teenuse delegeerimise või koostöö lepingud on tihti keerulised, nõudes teenusepakkujalt spetsiaalseid administratiivseid ja õiguslikke teadmisi ning oskusi (Brown *et al.* 2006, 326). Lisaks võib lepingute haldamine sisaldada ka nõuetele vastavat aruandekohustuse täitmist, mis kõik suurendab teenusepakkuja jaoks veelgi tehingukulusid (Lipsky, Smith 1993, 80-81). Lõpuks viib see aga olukorrani, kus valitsus võib küll teenust delegeerides teataval määral vähendada endapoolseid kulusid, suurendades tegelikult samaaegselt teenusepakkuja omi, kes kannab iseseisvalt suure osa lepingutest tulenevatest kuludest. Seega saab siit järeldada, et kui valitsus ei kata õiglaselt kõiki sotsiaalselt motiveeritud teenusepakkuja (nt sotsiaalvaldkonna huvikaitse organisatsiooni) kulusid, võib teenusepakkuja sattuda olukorda, kus ta peab seda rohkem kulusid ise kandma, mida rohkem ta saab valitsusepoolseid ressursse (Marwell, Calabrese 2015, 1037-1038). Viimasest tulenevalt saab sõnastada hüpoteesi:

H^{5.2}: Kulumudel suurendab teenuse osutaja ex-post kulusid.

Samuti võivad tehingukulud oluliselt mõjutada teenuste kättesaadavust. Nimelt võivad standardiseeritud teenuseosutamise olukorras teenusepakkujad otsida lihtsamaid ja odavamaid võimalusi teenuse osutamiseks – vältides raskemaid juhtumeid –, kus kaasnevad kulud oleksid võimalikult väikesed (vt nt Koning, Heinrich 2013; Tummers *et al.* 2013). Näiteks võib seetõttu olla teenuse kättesaadavus tunduvalt parem linnaruumis, kus teenuseosutamise mastaabiefekt on suurem kui väiksemates regioonides (Brown, Potoski 2003b, 446). Samas võib kõrgem elukallidus (nt tööjõu hind) erinevates piirkondades muuta teenuseosutamise majanduslikult

mõttetuks, mis võib omakorda mõjutada teenusosutamise asukohta ja kättesaadavust. Viimasest tulenevalt võib kirja panna ka järgneva hüpoteesi:

H⁶: Standardiseeritud ja jäigad kulumudelid piiravad teenuse ühtlast kättesaadavust.

1.4.3. Vastastikuse sõltuvuse teooria

Nagu eelpool arutletud, on lepingulise delegeerimise puhul peamine printsipaalipoolne stiimul agendile teenuse osutamiseks raha. Samas seostatakse teenuste riigipoolse rahastamisega koostööl põhinevas valitsemises mitmeid probleeme, mis tüüpiliselt tulenevad rahastatava organisatsiooni iseseisvuse vähenemisest (Guo 2007, 466-467; Lipsky, Smith 1993, 100) ning tehingukulude (nt aruandluskohustuse) suurenemisest teenusepakkujate jaoks (Lipsky, Smith 1993, 109; vaata ka eelmine ptk). Teisalt saab teenuseosutamise riigipoolset rahastamist vaadata ka teistsugusest perspektiivist. Nimelt, Marwell ja Calabrese (2015, 1032) argumenteerivad, et kui avalik sektor on teenuste osutamine delegeerinud era- või kolmandale sektorile, ei tuleks nimetatud osapooli enam võtta mitte kui täiesti iseseisvaid üksusi, vaid käsitleda neid kui vastastikuses sõltuvuses olevaid osapooli. Teisisõnu, KPV edendab ühtlasi ka vastastikust sõltuvust protsessis osalevate osapoolte – avaliku-, era- ja kolmanda sektori – vahel (Lecy, Van Slyke 2013, 197). Nimelt on valitsus sõltuv teiste osapoolte asjatundlikkusest ja kogemustest ning ühtlasi on teised osapooled sõltuvad valitsusepoolsest rahastamisest, kuna neil ei pruugi olla võimekust iseseisvalt vajalikke ressursse hankida (*Ibid.*, Salamon, Anheier 1998, 225). Selline lähenemine lähtub väitest, et vastastikune sõltuvus on avaliku sektori ja kolmandate osapoolte koostöös peamine suhtevorm (Salamon 1987, 39). Akadeemilises kirjanduses on ka välja toodud seisukohti, et selline vastastikustest ressurssidest sõltumine on kui liim, mis hoiab poliitika võrgustiku osapooli koos (Park, Rethemeyer 2014, 350). Seega viitab varasem kirjandus ressursside juhtimisele, kui olulisele valitsemise võrgustike juhtimise komponendile, millest võib sõltuda erinevate osapoolte koostöö tulemus.

Vastastikust sõltuvust edendab seega eelpool kirjeldatud olukord, kus valitsused mõistavad, et nad pole võimelised üksi osutama vajalikus mahus ja kvaliteediga avalikke teenuseid ning teevad aina enam koostööd kolmandate osapooltega teenuste osutamiseks (Milward, Provan 2000, 359-360). Samas on leitud, et teenuse osutamise detsentraliseerimine ning väljadelegeerimine võivad piirata avaliku sektori edaspidist võimekust avalikke teenuseid välja töötada ja osutada, kuna kogemus ja tagasiside teenuste arendamisest ning elluviimisest jääb suuresti teenuseosutajatele

(Lecy, Van Slyke 2013, 191-192). Mida rohkem avalik sektor teenuseid välja delegeerib, seda rohkem ta samaaegselt vähendab oma avaliku halduse võimekust, ohustades samaaegselt ka oskust olla teenuste „tark ostja“ (Van Slyke 2003, 295; Gazley, Brudney 2007, 392). Kuna avalik sektor annab pidevalt võimu teistele osapooltele ära, siis eeldab vastastikuse sõltuvuse teooria, et mida enam tõuseb valitsuse toetus kolmandatele osapooltele koostöös põhinevas valitsemises, seda enam kasvab ka rahastuse maht (Lecy, Van Slyke 2013, 192). Kuna avalik sektor ei suuda enam kulusid adekvaatselt hinnata, võib eeldada, et:

H^{7.1}: Kulumudeli kasutuselevõtt signaliseerib teenuse osutamise rahastamise suurenemist koostööl põhineva valitsemise mudelis.

Samas võib see ka tähendada, et teenuse rahastamine stabiliseerub, kuna valitsusepoolsed kulutused on ainuke vorm, kus avalik sektor on võimeline koostööl põhinevas valitsemise mudelis kaasa rääkima (*Ibid.*). Seega, kui avalik sektor ei ole võimeline enam teenusearengut sisuliselt suunama, siis keskendutakse eelarvestamise protsessile ning tõhusa teenuseosutamise tagamisele läbi kulude kontrollimise (vt nt Diefenbach 2009). Seega võib ka vastastikuse sõltuvuse teooriast lähtudes eelnevaga vastupidiselt eeldada, et:

H^{7.2}: Kulumudeli kasutuselevõtt signaliseerib teenuse osutamise rahastamise stabiliseerumist koostööl põhineva valitsemise mudelis.

Järgnevas empiirilises analüüsis vaatab antud magistritöö eelnevate hüpoteeside paikapidavust Eesti sotsiaalvaldkonna teenuste näitel. Kõigepealt kirjeldab töö analüüsi aluseks olevat meetodikat, liikudes edasi juhtumite kirjeldamiseni ning hüpoteeside testimiseni.

2. Metoodika

Magistritöö empiirilise osa fookuses on ressursside – ja täpsemalt kulude – juhtimine Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas olevate teenuste osutamise näitel. Empiirilise analüüsi eesmärk on välja selgitada kulude juhtimise mõju avalike teenuste osutamisele ning kinnitada või ümber lükata töö teoreetilises osas püstitatud hüpoteesid (vt alapeatükid 1.4.1-1.4.3). Tegemist on eksploratiivse uurimusega (Yin 2003, 3), mis kasutab püstitatud hüpoteese raamistikuna, mille alusel esialgset uurimust edendada – luues seoseid, kogudes informatsiooni hüpoteeside kinnitamiseks või ümberlükkamiseks ning tuues uurimuse edasiseks arendamiseks välja olulisi fakte ja aspekte (Shields, Tajalli 2006, 318-320).

Valimis on kolm Sotsiaalministeeriumi haldusalas olevat avalikku teenust – kiirabi-, erihoolekande- ning rehabilitatsiooniteenus –, mille näitel kulude juhtimise mõju uuritakse. Valimi moodustamiseks korraldati Sotsiaalministeeriumi esindajaga eelintervjuu, mille käigus koguti informatsiooni ministeeriumi poolt väljadelegeeritavate teenuste ning nende rahastamismudelite kohta. Kogutud andmete põhjal tehti valik eelnimetatud kolme teenuse kasuks tulenevalt variatiivsusest kulude juhtimise praktikas. Nimelt, kui kiirabiteenuse puhul on formaalne kulumudel ressursside juhtimise ja jaotamise alusena määrusega sätestatud ja kasutuses aastast 2007⁵ ning seda kasutatakse kogu teenuse osutamise protsessi vältel (Intervjuu B), siis erihoolekande- ja rehabilitatsiooniteenuse osutamiseks töötati kulumudelid välja vastavalt aastatel 2013 ja 2014 ning hetkel kasutatakse mudeleid vaid teenuse rakendusasutuse siseselt ning hinnakujundamise eesmärgil (Intervjuu A). Kuna võrreldes erihoolekande teenuse osutajatega on rehabilitatsiooniteenuse osutajate võrgustik tunduvalt laiem, siis käsitletakse magistritöös mõlemat teenust.

Töö eesmärgi täitmiseks läbi viidud uuring on sisult kvalitatiivne, mis võimaldab uuritavale nähtusele sügavuti läheneda (Patton 2002, 227). Andmete kogumiseks on kasutatud triangulatsiooni ehk empiiriliste andmete kogumiseks on kasutatud erinevaid meetodeid ja

⁵ Sotsiaalministri 26. veebruari 2007. a määrus nr 25 (RTL 2007, 20, 345) „Kiirabi rahastamise kord“.

andmeallikaid (Patton 2002, 247). Probleemistiku uurimise üheks eelduseks on dokumendianalüüsi läbiviimine, mis hõlmab erinevate õigusaktide, halduslepingute ja tegevuskavade analüüsimist, vajaliku taustinformatsiooni kogumist.

Teise peamise andmete kogumise meetodina on kasutatud poolstruktureeritud intervjuusid. Valitud vorm on sobilik, kuna võimaldab intervjuud läbi viies lisaks struktureeritud küsimustele vajadusel ka täpsustavaid ja täiendavaid küsimusi esitada. Nii on võimalik intervjuueeritavaga dialoogi astuda ning seeläbi täiendavat kvalitatiivset informatsiooni koguda (May 2011, 133). Magistritöö empiirilise analüüsi aluseks on 13 poolstruktureeritud intervjuud, millest 12 viidi läbi magistritöö raames ning üks on läbi viidud projekti LIPSE⁶ raames (Lisa 1). Magistritöö käigus läbi viidud intervjuude küsimustiku põhiraamistikku (Lisa 2) kohandati vastavalt intervjuueeritava rollile teenuse osutamise protsessis. Kuna kulumudelitega seotud või tegelevate isikute ring on võrdlemisi kitsas ning pole alati avalikult tuvastatav, kasutati kõigi oluliste osapoolte kindlaksmääramiseks ja valimiseks lumepallimeetodit (Noy 2008, 330), küsides igal intervjuul ka soovitusi järgmiste jaoks. Vastajate anonüümsuse tagamiseks on intervjuud kodeeritud. Intervjuud viidi läbi teenuse osutamise protsessi kõigi osapoolte esindajatega: teenuse tellija ehk Sotsiaalministeeriumiga, rakendusasutustega ehk Sotsiaalkindlustus- ja Terviseametiga ning teenuseosutajatega. Lisaks viidi intervjuu läbi ka Rahandusministeeriumiga kui teise tasandi partneriga teenuse osutamise võrgustikus.

Kiirabiteenuse osutajate valim moodustus kiirabibrigaadide pidajatest, kellega Terviseamet on sõlminud halduslepingud.⁷ 11 kiirabiasutusest, kellega selle tarbeks ühendust võeti, oli nõus uuringus osalema kolm asutust – kaks suuremat ja üks väiksem teenuseosutaja, moodustades kokku 42% kogu brigaadide mahust ning kattes geograafiliselt Harjumaa, Virumaa ja Läänemaa. Erihoolekandeteenuse osutajatest viidi intervjuu läbi kahe asutusega, kellest üks opereerib pea kõigis Eesti maakondades ning hõlmab ligi poolt erihoolekandeteenuste osutajate turust⁸ ning teine osutab teenust Põlva maakonnas. Rehabilitatsiooniteenuste osutajatest⁹ moodustati valim asutustest, kellega on Sotsiaalkindlustusamet sõlminud teenuse osutamiseks halduslepingu.

⁶ LIPSE (ingl *Learning from Innovation in Public Sector Environments*), rohkem informatsiooni: <http://lipse.org/>.

⁷ Eestis tegutseb 11 kiirabibrigaadi pidajat. Kättesaadav: <http://terviseamet.ee/tervishoid/kiirabi/kiirabibrigaadi-pidajad.html>, 04.12.2015.

⁸ Erihoolekandeteenuste osutajad. Kättesaadav: <http://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/halduslepingud-hoolekandeteenuse-osutamiseks-3/>, 05.12.2015.

⁹ Majandustegevuse registri kohaselt on Eestis tegutsevad rehabilitatsiooniteenuse osutajaid 130. Kättesaadav: https://mtr.mkm.ee/juriidiline_isik, 05.12.2015; Sotsiaalministeeriumi andmetel (Teabenõude vastuskiri nr 1.5-1.1/4896) on hetkel rehabilitatsiooniteenuse osutamiseks sõlmitud haldusleping neist 114 asutusega. Kättesaadav ka: <http://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/rehabilitatsiooniteenuse-osutajate-nimekiri-2/>, 05.12.2015.

Valimi moodustamisel võeti arvesse lepingu mahtu ja teenuseosutaja geograafilist paiknemist,¹⁰ et tagada võimalikult suur representatiivsus. Valimi moodustas 53 erineva lepingumahuga rehabilitatsiooniteenuse osutajat üle Eesti, kellega võeti kahel korral ühendust e-maili teel. Paraku nõustus uuringus osalema vaid kaks asutust,¹¹ esindades vastavalt lepingumahu järgsele jaotusele „keskmisi“ ja „väikeseid“ teenuseosutajaid ning hõlmates geograafiliselt Harjumaa ja Virumaa. Oluline on siiski ära märkida, et üks uuringus osalenud rehabilitatsiooniteenuse osutajatest on ühtlasi ka vastava ala kompetentsikeskus.

Antud uurimuse puudusena on seega oluline välja tuua asjaolu, et töö empiiriline osa tugineb vaid kolmele juhtumile, kusjuures juhtumite siseselt ei ole valimid representatiivsed. Seega ei taotle antud uurimus mitte üldistavate järelduste tegemist, vaid seoste ja hinnangute andmist püstitatud uurimisprobleemistikule, andes aluse edasiseks teadustööks.

¹⁰ 114 teenuseosutajat jagati kategooriatesse vastavalt lepingu mahule – „suured“ (üle 1000 riigi poolt rahastatud rehabilitatsiooniteenuse saaja), „keskmised“ (999-300 teenuse saajat) ja „väikesed“ (299-50 teenuse saajat). Alla 50 riigi poolt rahastatud rehabilitatsiooniteenuse saajaga asutused jäeti valimist välja, kuna eelduslikult ei ole nende asutuste põhitegevus rehabilitatsiooniteenuse osutamine. Teise sammuna valimi moodustamiseks sorteeriti teenuse osutajad igas kategoorias vastavalt geograafilisele paiknemisele eesmärgiga kaasata vähemalt üks teenuse osutaja igast Eesti maakonnast või võimalikult paljudest erinevatest maakondadest.

¹¹ Erihoolekande- ja rehabilitatsiooniteenuste osutajate vähest osalejate määra uuringus võib seletada ka asjaolu, et vastavate teenuste rahastamise alusena käesoleva töö valmimise hetkel kulumudeleid ei kasutata.

3. Kulumudelite roll kolme Eesti sotsiaalvaldkonna teenuse näitel

Kõigepealt annab magistritöö empiiriline osa ülevaate sellest, kuidas Eesti riik on võtnud suuna koostööl põhineva valitsemise suunas läbi avatud valitsemise protsessi ning kuidas paralleelsed protsessid eelarvestamises mõjutavad kulumudelite kasutuselevõttu antud valitsemismudelid. Järgnevalt kirjeldab töö lühidalt kolme analüüsitava sotsiaalvaldkonna teenust, millele järgneb analüüs kulumudelite rollist valitsemise protsessis vastavalt töö teoreetilises osas püstitatud hüpoteesidele.

3.1. Koostööl põhinev valitsemine ja kulumudelite rakendamine Eestis

Sarnaselt teiste OECD riikidega seisab Eesti silmitsi mitmete suurte väljakutsetega: elanikkonna vananemisest tingitud kasvavad finantskohustused ja tööealise elanikkonna vähenemine, globaalse majanduskriisi mõjud ning kasvavad regionaalsed erinevused (OECD 2011, 13). Viimasest tulenevalt on Eesti võtnud suuna koostööl põhineva valitsemise poole, millest annab märku ka riigi liitumine avatud valitsemise partnerlusega¹² (edaspidi: AVP) 2012. aastal. Avatud valitsemine antud kontekstis tähendab võimu teostamist ausalt, läbipaistvalt ja dialoogis kodanikega (Riigikantselei 2015).¹³ AVP tegevuskava lähiaastateks sisaldab Eesti valitsuse tegevusi kolmes prioriteeritud valdkonnas: kaasamise edendamine poliitikakujundamise protsessis (sh tõsta valitsusasutuste ja valitsusväliste partnerite suutlikkust koostööd teha), eelarvestamise läbipaistvus ja avalike teenuste arendamine (Lemmik, Pehk 2014, 4-7).

Koostöö ei ole Eesti avalikule sektorile võõras mõiste, kuid põhineb tihti mitteformaalsetel võrgustikel ning personaalsetel suhetel või sidemetel (OECD 2011, 26-28). Väga levinud on ka

¹² Avatud valitsemise partnerlus (ingl *Open Government Partnership*) on rahvusvaheline algatus hea riigivalitsemise edendamiseks maailmas. Avatud valitsemine tähendab võimu teostamist ausalt, läbipaistvalt ja dialoogis kodanikega. Rahvusvahelisel tasandil juhib AVP-d 18-liikmeline juhtkomitee, hõlmates 9 riigi ja 9 valitsuvälise organisatsiooni esindajaid. Eesti on tunnistanud vastavaks AVP miinimumnõuetele. Vaata lisaks: <http://www.avatudvalitsemine.ee/>, 29.12.2105.

¹³ Märtsis 2014 ametisse astunud valitsus on veelgi rõhutanud vajadust muuta Eesti riigivalitsemine avatumaks (Lemmik, Pehk 2014, 3).

mitmed formaalsed koostöö ja partnerluse vormid avalike teenuste osutamiseks nagu näiteks lepinguline delegeerimine ning koostöö kolmanda sektori organisatsioonidega (*Ibid.*, 2011, 276). Avalike teenuste lepinguline delegeerimine on küllaltki levinud eriti kohaliku omavalitsuse (edaspidi: KOV) tasandil ning kõige suurema hulga KOV-ide delegeeritavatest teenustest moodustavad sotsiaalteenused (Praxis 2009, 8). Siiski esineb (sotsiaalvaldkonna) teenuseid, mille osutamine ja rahastamine on antud riigi pädevusse. Seega võib öelda, et nii Eesti kõrgemas riigivalitsemise protsessis (läbi AVP protsessi) kui ka teenuste osutamisel riigitasandil võib leida koostööl põhineva valitsemise ilminguid.

Tulles kulumudelite juurde, siis kulumudelite kasutamine Eestis avalike teenuste osutamise ja rahastamise protsessis ei ole veel väga levinud praktika: enim leidubki (formaalsete) kulumudelite kasutamist tervishoiu valdkonnas. Riiklikul tasandil on suund kulumudelite kasutamise poole võetud seoses eesmärgiga minna riigieelarvega üle tegevuspõhisele eelarvestamisele aastaks 2020 (Intervjuu C, D). Ideaalis peaks seega ka iga riigiasutus teadma, milliseid teenuseid valitsemisalas osutatakse ning see tähendabki kulumudelite väljatöötamist ja tegevuspõhist kulude juhtimist (Intervjuu I). Samas pole kindel, kas seda saab rakendada igas valitsemisalas, kuid Rahandusministeeriumi eesmärk on saada kõik valitsemisalad samu üldisi põhimõtteid järgima. Järgnevalt vaadataksegi kulumudelite kasutamist kolme Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas oleva teenuse lõikes.

3.2. Ülevaade kolmest sotsiaalvaldkonna teenusest

Käesoleva magistritöö raames on keskendunud riikliku tasandi avalike teenuste – ehk erihoolekande-, rehabilitatsiooni- ja kiirabiteenuse – osutamisele ja välistatud on KOV-i tasandi avalikud teenused. Sellise lähenemise eesmärk on olnud valida juhtumid, mille osapooled oleksid selgemalt määratletavad, kus oleks vähem erinevaid tasandeid ning seega juhtimise ja rahastamise rolli lihtsam tuvastada.

3.2.1. Erihoolekandeteenus

Esimeseks töös käsitletavaks sotsiaalvaldkonna teenuseks on *erihoolekandeteenus*. Tänapäevaste erihoolekandeteenuste arendamine algas Eestis 1990. aastate lõpul ning kuni 2000. aastate keskpaigani haldas hoolekandetasutusi 11 erineva organisatsioonikulutuuriga maavalitsust, mis

tingis asutuste juhtimisel administratiivse dubleerimise, juhtimisskeemide hägususe ning ebäühtlase järelevalve. Juhtimise detsentraliseeritus pärssis ka oluliselt hallatavate asutuste tööd ja arengut. (Kokk ja Kurves 2006, 6) 2006. aastal koostati Riiklike erihoolekandeesutuste ja -teenuste reorganiseerimise kava, milles seati eesmärgiks üle vaadata ja ühtlustada elamistingimuste standardid ja riikliku investeerimise põhimõtted ning koondada riiklike hooldekodude juhtimine ja koordineerimine maakonnast suurematesse koostööstruktuuridesse (Riigikontroll 2008). Nimetatu saavutamiseks asutati 2007. aastal riigile kuuluv AS Hoolekandeteenused, mille eesmärk on koondada üle Eesti paiknevate erihoolekodude juhtimine ja haldamine ühe katuse alla, et tagada parem kompetents ning teenuse ühtlasem kvaliteet. Kuigi AS Hoolekandeteenused omas 2014. aasta seisuga turul juhtivat positsiooni,¹⁴ moodustavad teise osa teenuspakkujatest era- ja kolmanda sektori asutused (Sotsiaalkindlustusamet 2015a). Seega löi riik erihoolekandeteenuse osutamiseks turu, mida võib lugeda kvaasituruks, kuna riigi omanduses olev ettevõtte pakub suure osa ostetavast teenusest (ca 80%) (Intervjuu L).

Erihoolekandeteenuse korraldust ja rahastamist reguleerib sotsiaalhoolekandeseadus. Teenust võib osutada füüsilisest isikust ettevõtja, juriidiline isik, kohalik omavalitsus ja riik täidesaatva riigivõimu asutuste kaudu, kui ta vastab kehtestatud nõuetele ning omab vastavat tegevusluba.¹⁵ Teenuse osutamiseks sõlmitakse teenuseosutaja ja Sotsiaalkindlustusameti (edaspidi: SKA) vahel haldusleping, millega määratakse kindlaks osutatavad teenused ja teenuskohtade arv (Intervjuu A). Erihoolekandeteenust rahastatakse üldiselt teenuse osutaja ja SKA vahel sõlmitud halduslepingu ning teenuse osutaja esitatud arvete alusel.¹⁶ Vabariigi Valitsuse määrusega¹⁷ on sätestatud ka riigipoolse rahastamise täpsem kord – erihoolekandeteenuste kulude koosseis, teenuste maksimaalsed maksumused ja kulude hüvitamine. Igale teenusele on määratud konkreetne hind, mida makstakse isiku kohta ning hüvitatakse halduslepingule vastavalt kuupõhiselt (Intervjuu A). Teenusosutajal on kohustus esitada SKA-le igal kuul osutatud teenuste eest koondarve, mille alusel konkreetselt kulude hüvitamine toimub (Intervjuu E).

¹⁴ Sotsiaalkaitseministri 16. detsembri 2014. a käskkirjaga nr 233 kinnitatud erihoolekande arengukava rakendusplaani 2015-2020 lisa „Investeeringuvajaduse kaardistus psüühilise erivajadusega isikute hoolekande taristu arendamiseks“, lk 5.

¹⁵ Sotsiaalhoolekande seadus (RT I 1995, 21, 323) § 11¹⁵.

¹⁶ Sotsiaalhoolekande seadus (RT I 1995, 21, 323) § 11¹⁸ lg 1, lg 3. Seaduse alusel toimub teenuse rahastamine olenevalt teenusest kas riigieelarvest SKA eelarve kaudu ja teenusepakkujaga sõlmitud halduslepingu alusel, teenusesaaja enda poolt või teatud juhtudel ka kohaliku omavalitsuse eelarve kaudu.

¹⁷ Vabariigi Valitsuse 29. jaanuari 2009. a määrus nr 20 (RT I 2009, 8, 56) „Erihoolekandeteenuste maksimaalsed maksumused, kulude koostisosad ja riigieelarvest makstava tasu maksmise täpsemad tingimused ja kord“.

Teenuse osutamise ja rahastamise protsessis on kulumudelite kasutamine hetkel limiteeritud, kuid võib väita, et on võetud selge suund kulumudelite ulatuslikuma rakendamise poole. Erihoolekandeteenuste kulumudel on SKA-s välja töötatud 2013. aasta lõpus ning mudel põhineb teenuse kulukomponentidel. Kulumudelit kasutatakse teatud määral hinnaläbirääkimistel SKA ja Sotsiaalministeeriumi vahel (Intervjuu A), kuid mitte raha jaotamise alusena teenusepakkujate vahel (Intervjuu A, E). Kulumudelite olulisusest erihoolekandeteenuste osutamisel annab märku ka Sotsiaalministeeriumis 2015. aasta sügisel käivitatud erihoolekandeteenuste disainiprojekt, mille üheks eesmärgiks on välja töötada teenuste detailne kirjeldus ning pikemas perspektiivis ka nende sidumine kulukomponentidega (Intervjuu D).

3.2.2. Rehabilitatsiooniteenus

Teiseks analüüsitavaks sotsiaalteenuseks on *rehabilitatsiooniteenus* – sotsiaalteenus, mille eesmärk on parandada puudega inimese iseseisvat toimetulekut, suurendada ühiskonda kaasatust ja soodustada töötamist või tööle asumist (Sotsiaalkindlustusamet 2015b). Rehabilitatsiooni mõistet tutvustati Eestis esmakordselt 1995. aastal ning olulisemate sündmustena rehabilitatsiooni arengus võib välja tuua 1999. aasta, mil töötati välja ühtne rehabiliteerimiskontseptsioon ning 2000. aasta, mil jõustus puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus, mis oli ühtlasi aluseks riiklikult koordineeritud rehabilitatsioonisüsteemi loomisele. Aastatel 2002-2004 rahastas teenuseid Sotsiaalministeerium maavalitsustele eraldatud raha kaudu ning alates 2004. aastast toimub teenuste koordineerimine ja rahastamine SKA kaudu. (Hanga 2012, 25-27)

Teenuse korraldus sarnaneb üldjoontes erihoolekandeteenuse omaga: teenuse osutamise korraldust reguleerib sotsiaalhoolekandeseadus ning teenuse osutamist ja halduslepingute sõlmimist teenuseosutajatega – vastava tegevusloa alusel – korraldab SKA.¹⁸ Oluline erinevus esineb siiski konkreetsetel teenuse osutamises. Kui erihoolekandeteenuste puhul hõlmab suurima osa turust riigipoolne monopol, siis rehabilitatsiooniteenuseid osutavad erineva juriidilise vormi ja suurusega teenusepakkujad üle Eesti, kellest 114 asutusega on SKA 2014. aasta seisuga sõlminud ka halduslepingu teenuse osutamiseks (vt ka ptk 2).¹⁹

¹⁸ Sotsiaalhoolekande seadus (RT I 1995, 21, 323) § 11¹, § 11³, § 11⁵, § 11⁸

¹⁹ Sotsiaalministeeriumi vastus teabenõude nr 1.5-1.1/4896

Rehabilitatsiooniteenuse raames osutatavate teenuste loetelu ja kirjeldused, teenuste hinnad ning teenuste maksimaalne maksumus on sätestatud Vabariigi Valitsuse määrusega²⁰ ning teenuse osutamist finantseeritakse riigieelarvest SKA eelarve kaudu. Rehabilitatsiooniteenuse osutajale hüvitatakse sotsiaalhoolekandeseadusega sätestatud teenuse osutamise kulu ning lisaks sõidukulu, kui teenust on vajalik osutada isiku elukohas. Kulude hüvitamise täiendavad tingimused on sätestatud halduslepinguga, kuid hüvitamise alusena peab teenuseosutaja SKA-le teenuse lõppedes vormikohased arved esitama.²¹

Üheks erinevuseks erihoolekandeteenuste korraldusega on asjaolu, et rehabilitatsiooniteenuste maksimaalne maksumus on arvestatud isikupõhiselt ühe kalendriaasta kohta.²² Teiseks erinevuseks on teenuse tasustamine halduslepinguga sätestatud mahu põhiselt. Lepingu maht on täitja poolt lepingu jõustumisest kuni käesoleva aasta lõpuni osutatud rehabilitatsiooniteenuse arvete summa (Sotsiaalkindlustusamet 2015c).²³ Rehabilitatsiooniteenuste kulumudel töötati välja 2014. aastal ning selle rakendamine on analoogne erihoolekande kulumudelile. Teisisõnu, rehabilitatsiooniteenuse kulumudelit kasutatakse vaid hinnakujundamise alusena SKA siseselt ning eelarveläbirääkimistel Sotsiaalministeeriumiga (Intervjuu A).

3.2.3. Kiirabiteenus

Kolmandaks magistritöös käsitletavaks teenuseks on *kiirabiteenus*²⁴. Kiirabi tänapäevases mõistes on Eestis arendatud alates aastast 1995, mil kehtestati kiirabi litsentseerimise nõuded (Sotsiaalministeerium 2006). Aastatel 1991-2001 oli kiirabiteenuse korraldus maavalitsuste ülesanne ning iga maavalitsus haldas seda oma parima äranägemise järgi. Seda perioodi iseloomustas teenuse osutamise protsessi puudulik koordineerimine ja alareguleeritus (Sarapuu, Lember 2015, 1029). Ajavahemikus 2001-2013 võeti vastu Tervishoiuteenuste korraldamise seadus ning teenuse korraldamise ja koordineerimise kohustus läks üle vastset loodud

²⁰ Vabariigi Valitsuse 20. detsembri 2010. a määrus nr 256 (RT I 2007, 71, 443) „Rehabilitatsiooniteenuse raames osutatavate teenuste loetelu, teenuste hindade ja teenuse maksimaalse maksumuse kehtestamine“.

²¹ Sotsiaalministri 28. veebruari 2005. a määrus nr 35 (RTL 2005, 29, 406) „Rehabilitatsiooniteenuse taotluse vorm ja nõutavate dokumentide loetelu, rehabilitatsiooniteenusele suunamiskirja vorm, rehabilitatsiooniteenuse kulude hüvitamise arve andmete loetelu ja kulude hüvitamise kord ning rehabilitatsiooniplaanis sisalduvate andmete loetelu“ § 3.

²² Sotsiaalhoolekande seadus (RT I 1995, 21, 323) § 11³ lg 3.

²³ Iga teenuseosutaja taotleb kalendriaastaks teatud lepingu mahtu ehk maksimaalset summat, mille eest osutatavaid teenuseid hüvitatakse. Lepingu maht jaotub omakorda seaduste alusel määratletud sihtgruppide vahel – näiteks eristatakse erivajadustega täiskasvanute ja laste jaoks mõeldud teenuste tasustamise maksimaalseid summasid (Sotsiaalkindlustusamet 2015c).

²⁴ Antud magistritöö raames käsitletakse kiirabiteenust sotsiaalvaldkonna osana, kuivõrd töö lähtub eeldusest, et sotsiaalvaldkond hõlmab sotsiaal- ja tervishoiuteenused.

Terviseametile. Erakorralise meditsiini reformimise keskseks ideeks sai sisse viia kvaasituru süsteem, kus erineva juriidilise staatusega kiirabiteenuse pakkujad konkureeriksid omavahel halduslepingu nimel. (*Ibid.*, 1030-1031) Alates aastast 2013 alustati süsteemi reformimisega (jõustus 2014. aastal), mille käigus vähendati teenusepakkujaid ning -piirkondi ja suurendati brigaadide arvu (Terviseamet 2015a).

Tänast kiirabiteenust reguleerib tervishoiuteenuste korraldamise seadus,²⁵ mis sätestab kiirabiteenuse sisu ning teenuse korralduse üldised põhimõtted. Sarnaselt eelpool kirjeldatud sotsiaalteenustele toimub ka kiirabiteenuse osutamine rakendusamet – ehk Terviseameti – ja teenuseosutaja vahel sõlmitud halduslepingu alusel.²⁶ Halduslepingutega määratakse kindlaks teenuse osutamise piirkond – kusjuures selles piirkonnas on konkreetne teenusepakkuja monopol – ning reguleeritakse teenuse osutamise sisulised ja kvaliteedistandardid (näiteks piirkond, brigaadide tüüp ja arv, reageerimiskiirus jms). Eesti kiirabiteenuse korraldus on osa laiemast tervishoiuteenuste süsteemist, mille aluseks on turupõhine koordineerimine ning lepingulised suhted. (Sarapuu, Lember 2015, 1028) Kiirabi brigaadi pidaja võib olla vastava tegevuslooga äriühing, füüsilisest isikust ettevõtja, sihtasutus, riigi või kohaliku omavalitsuse asutus.²⁷ Hetkel tegutseb Eestis kokku 11 kiirabi asutust varasema 24 asemel (Terviseamet 2015b).

Kiirabi rahastamist reguleerib sotsiaalministri määrus.²⁸ Määruse alusel toimub rahastamine riigieelarve vahenditest ning Terviseameti poolt kiirabi brigaadi pidajatega sõlmitud halduslepingutes sätestatud tingimustel. Kiirabi rahastamise kord on sätestatud ministri määrusega ning põhineb määruses nimetatud kulukomponentidele.²⁹ Rahastamise ja raha jaotamise alusena on kasutusel kiirabi kulumudel, mida tutvustati esmakordselt 2006. aastal (Sarapuu, Lember 2015, 1030) ning mis võeti kasutusse 2007. aastal (Intervjuu B). Täna kasutatakse kulumudelit läbivalt teenuse osutamise protsessi kõigis etappides – alustades eelarveläbirääkimistest Rahandusministeeriumiga ja lõpetades hinnakujundamise ning raha jaotamisega teenuseosutajate vahel (*Ibid.*).

²⁵ Tervishoiuteenuste korraldamise seadus¹ (RT I 2001, 50, 284) 3. Jagu.

²⁶ Tervishoiuteenuste korraldamise seadus¹ (RT I 2001, 50, 284) § 17.

²⁷ Tervishoiuteenuste korraldamise seadus¹ (RT I 2001, 50, 284) § 18.

²⁸ Sotsiaalministri 26. veebruari 2007. a määrus nr 25 (RTL 2007, 20, 345) „Kiirabi rahastamise kord“.

²⁹ Sotsiaalministri 26. veebruari 2007. a määrus nr 25 (RTL 2007, 20, 345) „Kiirabi rahastamise kord“ § 2-3.

3.3. Kulumudelite roll kolme sotsiaalvaldkonna teenuse osutamise näitel

3.3.1. Kulumudel kui kontrolli- ja järelevalvemehhanism?

Erihoolekande-, rehabilitatsiooni- ja kiirabiteenuse puhul on lepinguliste suhete osapoolteks teenuseosutaja ehk agent ja teenuse rahastaja ehk printsipaal. Kuna nimetatud teenuste rahastamine toimub küll riigieelarvelistest vahenditest, kuid läbi rakendusasutuse eelarve,³⁰ käsitletakse antud töös printsipaalina rakendusasutust. Veelgi enam, kuna rakendusasutused on antud valdkondades vastutavad ka teenuse järelevalve eest,³¹ on lähenemine põhjendatud.

Kuigi vaadeldavate teenuste puhul kasutatakse kulumudeleid rahastamise tsükli erinevates etappides ning erineval määral, selgus uuringust, et valdavalt ei nähta kulumudelite kasutamist riigipoolse järelevalvemehhanismina teenuse osutajate üle. Üks respondentidest küll leidis, et kui kulumudeliga on paika pandud komponendid, millest teenus koosneb ja mille alusel teenust rahastatakse, siis tegelikult riik kirjutab sellega ette, mida ta teenuselt ja teenusepakkujalt eeldab, mis omakorda on teatud mõttes järelevalve teostamine teenuse osutamise üle. Lisaks leiti, et väga jäika kulumudelit võib pidada kontrollivahendiks, kuna liiga kitsalt defineeritud mudel ei jäta teenuseosutajale ruumi otsustamiseks ega arenemiseks.

Ka praktikas kulumudeleid kontrollimehhanismina pigem ei kasutata. Näiteks kiirabiteenuse kulumudeli kokkupanemiseks tuleb info suuresti kiirabipidajate poolt, kel on kohustus esitada kord kvartalis kuluaruanne ning aastaaruanne. Hinnad arvutatakse peamiselt keskmiste põhjal ning printsiipide alusel, mis on eelnevalt kooskõlastatud teenuseosutajatega. Kiirabiteenuse kulumudeli üheks eesmärgiks võib nimetada ka õiglast rahajaotamist kiirabiteenuse osutajate vahel. Samas on kulumudel küll aluseks raha jagamisele kiirabiasutuste vahel, kuid ei reguleeri nende asutusesisest finantstegevust. Kiirabidele esitatud nõuded on kirjas halduslepingus ning kulumudeli alusel jaotatud rahaga saab iga asutus individuaalselt nende nõuete täitmist korraldada.

„Kulumudeli puhul ja kiirabi halduslepinguga on hea see, et ei pea kogu raha ära kulutama. Kui teenus on 24/7 kvaliteetselt osutatud, siis seda raha tagasi ei küsita. See on

³⁰ Nimetatud teenusevaldkondades on koostöö korraldatud halduslepingute alusel ning reguleeritud eelnevalt kirjeldatud õigusaktidega, millega sätestatakse osapoolte õigused ja kohustused ning koostöö eesmärgid.

³¹ Tervishoiuteenuste korraldamise seadus¹ (RT I 2001, 50, 284) § 60; Sotsiaalhoolekande seadus (RT I 1995, 21, 323) § 37¹.

motiveeriv – kui oled ökonoomselt elanud ja hoiad kokku, siis seda raha sult ära ei võeta. “ (Intervjuu F)

Kuna teenuseosutajate kuluaruandeid arvestatakse järgmise aasta kulumudeli koostamisel, siis on äärmiselt tähtis, et nende esitatud andmed oleksid õiged. See on ka põhjus, miks on otsustatud nende asutusesiseseid finantse mitte juhtida, sest kui riik hakkaks rohkem sekkuma või asutusesisest käitumist dikteerima, tekib oht, et teenusepakkujad võivad hakata kulusid simuleerima, näidates neid aruannetes tegelikest suurematena või tehes kulutusi, mida teenuseosutamiseks tegelikult vaja ei ole.

„Nad ise juhivad ja mulle tundub, et see on väga aus. Nad elavad oma elu, näitavad tõesti olukorda, mis neil on ... “ (Intervjuu B)

Lisades siia juurde erihoolekande- ja rehabilitatsiooniteenuse kogemuse, kus kulumudeleid kasutatakse peamiselt rakendusasutuse ja ministeeriumi vahelistel eelarveläbirääkimistel, siis võib väita, et **kulumudeli kasutamine ei ole mitte niivõrd kontrolli- ja järelevalvevahend teenuseosutaja üle informatsiooni asümmeetria ja omakasupüüdliku käitumise vähendamiseks, kuivõrd pigem teenuse hinnastamise ja raha jaotamise arvestuslik alus.** Sisuliselt aitab kulumudel kvaasituru tingimustes luua õiglase hinna teenuse osutamiseks ning kindlustada selleks ka riigi rahastuse (õiguspärastades kulusid eelarveläbirääkimistes) ning seda eriti olukorras, kus tegemist on väga spetsiifilise ning elutähtsa teenusega, mille ühtlast osutamist peab riik tagama. Teisalt on väga spetsiifiliste ja spetsialiseerunud teenuste puhul (nagu seda on kiirabiteenus) ekspertteadmised peamiselt teenuseosutajal ehk neil on ka tunduvalt suurem roll kulumudelite sisu, kulukomponentide määramisel. Seega saab kulumudeli eelnevalt kirjeldatud kasutamise praktikast järeldada, et kulumudeli (edukaks) rakendamiseks ning kasutamiseks on olulise eeldusena vajalik usalduse olemasolu koostööl põhineva mudeli osapoolte vahel.

3.3.2. Kulumudel kui teenuse standardiseerija?

Kulumudelite kasutusele võtmiseks on äärmiselt olulise eeldusena vajalik eelnevalt teenused detailselt defineerida ning kirjeldada komponendid ja/või tegevused (või sõltuvalt kulumudelist muud aspektid), mida teenuse osutamine hõlmab. Seega eeldab kulumudelite rakendamine üksikasjalikku ülevaadet teenuse sisu ning selle kohta, millised kulud protsessiga kaasnevad ning mis on teenuse hind. See omakorda annab printsiipaalile aluse olla „tark ostja“ ning agendile olla „tark osutaja“. Mõlemal juhul on eelduseks täpne ülevaade teenuse osutamise seonduvatest

kuludest, mis on omakorda aluseks korrektsele eelarvestamisele, finantsjuhtimisele ning pädevate ja jätkusuutlike juhtimisotsuste langetamisele.

Uuringust selgus, et kuigi kulumudelite kasutamine eeldab teataval määral teenuse standardiseerimist läbi teenusekomponentide täpset kirjeldamist, ei nähta seda takistusena teenuse muutmiseks ja arendamiseks. Ühtse kulumudeli kasutamine teenuse osutamise protsessis annab osapooltele võrdsed ja läbipaistvad alused läbirääkimisteks ning vähendab seega potentsiaalselt sellega kaasnevat aja- ning muud ressursikulu. Kulumudeli põhjal on võimalik teenuse tellijal täpselt põhjendada hinnakujundamise lähtekohti ning teenuse osutajale annab see konkreetsema aluse endapoolsete ettepanekute tegemiseks ja argumenteerimiseks. Hälbe tekkimise korral on kulumudeli alusel seda võimalik efektiivselt ja ausalt defineerida ja põhjendada. Teisalt:

„... on aga kulusid, mida Rahandusministeerium ei aktsepteeri, kuna riigil on teised prioriteedid. Eelarve koostamise aluseks ongi see sama kulumudel. Tihti on meie soov suurem, kui eelarvega eraldatud vahendid ... [autori kommentaar: kulumudel] oligi tehtud vajadusega tõestada rahavajadust.“ (Intervjuu B)

Oluline on siinkohal rõhutada, et nimetatud eeldused kehtivad küllaltki paindliku kulumudeli korral, mis võimaldab muudatusi arvesse võtta ja ellu rakendada. Lisaks tuleb mõista, et kulumudelist üksi ei sõltu teenuse muutmine – selle taga on alati ka riigi esindaja, kes üldiselt lõpliku otsuse langetab. Seega on lisaks kulumudelile oluline ka teenuse tellija ja/või rakendusasutuse nägemus teenuse osutamisest üldiselt. Siiski võib uuringuga kogutud andmete põhjal järeldada, et **kulumudel üksi ei raskenda teenuse muutmist ega vähenda seetõttu teenuse osutamise innovatiivsust.**

„See [autori kommentaar: teenuse muutmise võimalikkus] ei tulene kulumudelist, see tuleneb riigi suhtumisest kogu teenuse osutamisse ... mudel on vahend, millega tehtud otsus viiakse rahasse ... “ (Intervjuu G)

Näite antud argumendi toetuseks annab erandlik muudatus kiirabiteenuse osutamises, kus vajadusest tulenevalt ja brigaadipidaja algatusel jõuti koostöös rakendusasutusega kokkuleppele, millega kehtestati erand kiirabitöös ehk kaheliikmeline – tavaliselt koosneb kiirabibrigaad kolmest inimesest – brigaad vastavasse teeninduspiirkonda. Seega ei saa väita, et kulumudel pärsiks teenuse optimaalsemaks ja innovatiivsemaks muutmist. Kulumudel võib esitada teenuse muutmise protsessile konkreetseid nõudeid (näiteks tegelike kulude kasvu korral selle tõestamise

kulumudeli põhjal), kuid uuringu põhjal võib öelda, et teenuse muutmisel mängib suuremat rolli printsipaali suhtumine ja nägemus (ning agendi ekspertteadmistest tulenev positsioon); kulumudel on pigem seda toetav vahend.

Teise olulise aspektina selgus intervjuudest ning dokumendianalüüsi tulemusena, et kulumudelitega ei kehtestata otseselt teenuse kvaliteedistandardeid ega muid oodatavaid tulemusi. Lepingupoolte õigused ja kohustused ning teenuseosutajale esitatavad nõuded on sätestatud lepingute ja õigusaktidega. Selline suund lähtub seisukohast, et (uurimuse käigus analüüsitavate) teenuste efektiivsust on keeruline hinnata ja mõõta ning seega ei ole lihtne ega otstarbekas tulemusi rahastamisega siduda. Kulumudelite kasutamine – näiteks kiirabiteenuse puhul – lähtub eeldusest, et teenuse paremat kvaliteeti tagab ühtsete rahastamisaluste kasutamine kõigi teenuseosutajate puhul ning andes kõigile võrdsed võimalused teenust parimal ja kvaliteetseimal viisil osutada. Samas on kiirabiteenuse endaga seotud mitmeid kvaliteedinõudeid ja standardeid väljaspool kulumudelit. Kuna sellised normid on juba paigas, siis saab teenuseosutaja ise otsustada, kuidas ja mil viisil ta riigipoolse rahastuse alusel lepingus ja õigusaktidega seatud tingimused täidab. Seega saab öelda, et **paindlike kulumudelite kasutamine võib teenuse kvaliteeti edendada**, kuna annavad teenusepakkujale samuti võimaluse olla paindlik ning osutada teenust oma oskustest ja teadmistest lähtuvalt ilma, et riik konkreetseid protsesse liiga kitsalt ette kirjutaks.

Vastupidiselt kiirabiteenuse küllaltki kõrgele standardiseeritusele on erihoolekande- ja rehabilitatsiooniteenuste puhul olukord teistsugune. Erihoolekande valdkonnas on teenuste komponendid määruse tasandil küllaltki detailselt lahti kirjutatud,³² kuid rehabilitatsiooniteenuste puhul ei ole niivõrd detailset kirjeldust sellisel tasandil välja toodud.³³ Kulumudelite rakendamise sellistest tingimustest lähtuvalt on aga komplitseeritud, kuivõrd kulumudeli kasutamise eelduseks on teenuste detailne kirjeldus.

„... erihoolekandeteenuste kulumudel võeti justkui hästi vastu ja rehabilitatsiooni oma miskipärast mitte. Ja kui nüüd ausalt öelda, siis ma ei saa aru, milles see probleem on. ... Selles mõttes, et kuivõrd rehabilitatsioonis pole komponendid kuskil määruse tasandil, siis ministeerium justkui ei nõustu nende komponentidega päriselt, aga samas nad ka ei ütle, et ükski neist on vale.“ (Intervjuu A)

³² Vabariigi Valitsuse 29. jaanuari 2009. a määrus nr 20 (RT I 2009, 8, 56) „Erihoolekandeteenuste maksimaalsed maksumused, kulude koostisosad ja riigieelarvest makstava tasu maksmise täpsemad tingimused ja kord“.

³³ Vabariigi Valitsuse 20. detsembri 2010. a määrus nr 256 (RT I 2007, 71, 443) „Rehabilitatsiooniteenuse raames osutatavate teenuste loetelu, teenuste hindade ja teenuse maksimaalse maksumuse kehtestamine“.

Samas tõstatab selline olukord küsimuse teenuse tellija kavatsuste kohta teenuse osutamise protsessis ning seda eriti rehabilitatsiooniteenuste valdkonnas, kuivõrd erihoolekandeteenuste puhul algatati 2015. aasta sügisel teenuste disainimise projekt, mille eesmärgiks ka teenuste detailse kirjelduse väljatöötamine. Teenuste puudulik kirjeldus aga takistab kulumudeli juurutamist ja rakendamist, mis omakorda võib pärssida teenuse osutamise kvaliteeti. Uuringu käigus selgus, et viimaste aastate üks suurimaid probleeme on see, et teenuseosutajatele esitatavad nõuded ei ole rahaliselt kaetud ega realiseeritavad, kuna teenuse hind ei vasta tegelikule teenuse osutamise mahule. Seda olukorda võiks parandada teenuse kulumudeli rakendamine ning teenuste osutamise rahastamise vastavusse viimine tegelike kuludega. Selline teenuse ja seega ka protsessi standardiseerimine aga eeldab teenuse tellija tahet ja tegutsemist, mida antud juhtumi puhul paraku täheldada ei saa. Ühest küljest võib see olla selgitatav lähtudes seisukohast, et kulude detailne kirjeldus võib oluliselt tõsta teenuse hinda, mida teenuse tellija võib üritada vältida, samas ei saa välistada vastupidist olukorda, kus kulumudel võib välja tuua võimalused rahakasutuse optimeerimiseks. Lisaks tuleb aga arvestada, et kulumudel võib olla ka tõhusaks vahendiks eelarveläbirääkimistel Rahandusministeeriumiga ning hinnakujundamise argumentatsiooni alusena:

„Eelarve kohast on väga hea, kui kulumudel toob välja erisused. Kui räägime eelarve koostamisest, siis täna on see probleem, et valitsemisalad ei too sellist informatsiooni eelarvemenetlusse, et on kulumudel ja selle järgi sellisel tasemel pole võimalik teenust pakkuda ja see toob [autori kommentaar: probleemi] faktipõhiselt välja. Kui selline asi oleks olemas, siis oleks asutustel oluliselt lihtsam argumenteerida. Täna on see väga suur puudus, sest keskendutakse väga konkreetselt mingile kontogrupile ja tuuakse sinna väga hämmav taust ...“ (Intervjuu I)

Seega võib probleem olla selles, et kulumudelite eeliseid ei mõisteta või kasutatakse kulumudeleid teatud teenuste prioritseerimiseks. Eelneva argumentatsiooni põhjal võib seega ka öelda, et **kulumudel kui teenuse sisu – ja seega teenuse osutamise protsessi – standardiseerimise vahend võib omada olulist mõju teenuse osutamise ühtlasele kvaliteedile**, kuivõrd ilma õiglase rahastuseta pole võimalik teenust nõuete kohaselt osutada ning seetõttu kannatab ka kvaliteet.

3.3.3. Kulumudel kui kulude kasvataja?

Uuringust selgus, et rahastamist peavad avalike teenuste osutamisel väga oluliseks komponendiks kõik teenuse osutamise protsessi osapooled – nii avalik sektor, rakendusasutused ja teenusepakkujad. Ühelt poolt leidis kinnitust väide, et teenuse osutamine ja kvaliteet on mõjutatud teenuse rahastamisest (üks respondent leidis, et seos on olemas, kuid kaudne). Teisalt tõdeti, et rahastamine pole kindlasti ainuke tegur, mis teenuse osutamist mõjutab.

Rahastamise aluseks olevate lepingute haldamise perspektiivist võetuna erinesid oluliselt vastused kiirabi- ning erihoolekande- ja rehabilitatsiooniteenuste lõikes. Kiirabiteenuse osutamise protsessi osapooled ei täheldanud kulumudelil tulenevaid lisanduvaid kulusid ega aruandekohustust, kuivõrd kuluaruannete esitamise kohustus on teenuseosutajatel sõltumata kulumudeli kasutamisest. Kulumudelite kasutamine ega rahastamise protsess ei ole kaasa toonud lisanduvaid tehingu- ega halduskulusid ei teenuse osutajatele ega riigile, kuivõrd kulumudel kiirabiteenuses on teenuse hinnastamise ja raha jaotamise alus. Seetõttu ei kaasne ka riigile kulumudeliga seonduvalt lisanduvat kontrolli- või järelevalvekohustust. Niisiis võib antud juhtumile tuginedes öelda, et **kulumudeli kasutamine ei suurenda teenuseosutaja *ex-post* kulusid**. Samas on kiirabiteenuste osutajate puhul tegemist professionaalsete, suuremate organisatsioonidega, kellelt võib eeldada juba olemasolevat administratiivvõimekust. Teiste teenuste ja väiksemate teenuseosutajate kontekstis ei pruugi antud leid kehtida.

Mõneti teistsugune olukord ilmnes erihoolekande- ja rehabilitatsiooniteenuste valdkonnas, kuigi intervjuudes osalenud eksperdid hindasid hüpoteetilist olukorda, kuna kulumudeleid ei ole antud teenuste puhul veel rakendatud. Kulumudelite kasutuselevõtmine erihoolekande- ja rehabilitatsiooniteenuste valdkonnas võib ühe respondendi hinnangul kaasa tuua teenuseosutajate kulude suurenemise, kuna eeldatavasti tooks mudeli kasutamine endaga kaasa uut sorti aruandekohustused ning raamatupidamislikud nõuded kulude liigitamiseks, mis omakorda nõuaksid pädevust, mida väikesel teenuseosutajal ei pruugi olla. Samas rõhutati, et hetkel on üks peamisi etteheiteid (lisaks liiga madalale hinnale) rehabilitatsiooniteenuse osutamise protsessis see, et praegune teenuse osutamine on liiga bürookraatlik ning nõutav dokumenteerimiskohustus liiga suur. Seega, tuginedes uuringuga kogutud hinnangutele võib eeldada, et kulumudeliga kaasnevad tehingukulud on seotud vastava osapoole kompetentsi ja pädevusega.

„... väiksematel teenusepakkujatel võib see kindlasti probleem olla ja vastavalt pole võimekust, suured saavad kergemini arendada IT-süsteeme jms. Et oluline lisakulu tuleb sellest.“ (Intervjuu E)

Seetõttu ei saa väita, et kulumudeli kasutamine – ja eriti esialgne rakendamine – ei suurenda oluliselt osapoolte tehingukulusid ning võib eeldada, et mõningatel juhtudel kaasnevad kulud suurenevad. Samas võib kulumudelite kasutamine lihtsustada edaspidiseid printsiipaali ja agendi vahelisi läbirääkimisi lepingutingimuste – hinna, kvaliteedi ja muude nõuete – üle, kuna läbirääkimisteks on selged ja üheselt mõistetavad alused. Kulumudel muudab läbirääkimised läbipaistvamaks ning faktipõhiseks ning lihtsustab seega läbirääkimisi nii lepingu sõlmimisel kui ka muutmisel. Samas tuleb siingi rõhutada, et olenevalt teenusest ning teenuseosutajate professionaalsusest ning pädevusest võib kulumudeli kasutamise mõju kaasnevatele tehingukuludele olla mõneti erinev. Üldiselt võib aga eeldada, et **kulumudelite kasutamine vähendab teenuse rahastaja ehk avaliku sektori *ex-ante* ja *ex-post* kulusid.**

Uuringuga selgus kulude jaotamise kohta asjaolu, et kiirabi kulumudeli kasutusele võtmisega suurenes kiirabiteenuse rahastus kordades – kulumudeli rakendamisega ilmnesid komponendid, mille hind ei vastanud teenuse osutamisega seotud tegelikule kuludele. Seega saab küll öelda, et kulumudeli kasutuselevõtt suurendas riikliku rahastamiskohustust ning seega teenuse ostja kulusid, kuid teisalt tuleb mõista, et seda ei saa võtta pelgalt kuluna, kuna kiirabiteenuse osutamisest saadav potentsiaalne kasu – ehk inimeste elu ja tervis – kaalub selle üle. Seega on kulumudeli kasutuselevõtuga ja kasvanud kulude valguses tõusnud ka väärtuspõhisus debatis avaliku teenuse üle. Praktikas on Sotsiaalministeerium kasutanud kulumudelit eelarveläbirääkimistes Rahandusministeeriumiga ehk legitimeerinud valdkonna rahastamist (kvaasi)turul kehtestatud kulumudeliga, kõrvutades viimast loodava avaliku väärtusega, millele on raske vastu vaielda. Eelmises alapeatükis toodud rehabilitatsiooni- ja ka erihoolekandeteenuse näide, kus ministeerium on siiani vältinud kulumudeli kehtestamist, kirjeldab olukorda, kus teenuse tellija näeb ette kulumudeli kehtestamisega kulude kasvu, kuid ei oma viimaseks veel piisavalt katteallikaid.

Teisalt sunnib riigipoolne üldine suund tegevuspõhise eelarvestamise poole kulumudelite rakendamist, tingides vajaduse avalike teenuste detailsema kirjeldamise ning ka tegevuspõhiste kulumudelite rakendamise järele. Riigi eesmärk sellise tegevuse taga on mõista paremini avalikke teenuseid, nende sisu ja kaasnevaid kulusid ning seega vastu võtta pädevamaid otsuseid ning muutuda ühtlasi kuluefektiivsemaks. Seega võib nõustuda väitega, et **kulumudeli kasutuselevõtt signaliseerib kulude stabiliseerumist koostööl põhineva valitsemise mudelis.** Samas tuleb antud väitesse suhtuda kriitiliselt, kuna olukorras, kus riik ei soovi või ei oma piisavat pädevust olemaks „tark ostja“, võib tekkida olukord, kus riik ei suuda hallata tegelikke kulusid, mida teenuste väljajadelegerimine endaga kaasa toob. Teisalt toodi kiirabiteenuse

osutajate poolt kulumudeli kriitikana välja ka asjaolu, et kulumudelite kasutamine võib teenuseosutajad mõnes mõttes riiklikust rahastusest sõltuvaks muuta, kuna vähendavad nende võimalusi kaasata iseseisvalt väliseid finantseerimisallikaid:

„Just see aastapikkune finantseerimise periood on suur takistus, kui keegi tahaks näiteks uuena turule tulla. Olgugi, et reaalselt pole teenusetasud oluliselt muutunud aastate lõikes, siis pank vaatab paberi pealt ja teda ei huvita see kulumudel ... ja osade pankadega me ei saanudki kaubale ...“ (Intervjuu G)

3.3.4. Kulumudel kui teenuse kättesaadavuse mõjutaja?

Avalike teenuste osutamisel on oluline nende ühtlane ja õiglane kättesaadavus inimestele, kes teenust soovivad või vajavad. Tihti mängib teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi küsimus ka rolli otsustes, kas riik peaks teenuse osutamise enda kanda võtma. Nii näiteks korraldati ümber ka magistritöös vaadeldavate kolme teenuse korraldus, kuivõrd maavalitsuste korraldada olnutena ei suudetud tagada ühtlast teenuse osutamist ega piisavalt stabiilset kvaliteeti erinevate teenusepakkujate lõikes. Nimetatud kitsaskohad on aktuaalsed veel tänagi, olgugi, et teenuse osutamise eest vastutab riik tsentraalselt. Kui kiirabiteenuse osutamine on võrdlemisi standardiseeritud ning osutatud sarnastel alustel piirkonnast sõltumata, siis intervjuudest selgus, et sotsiaalteenuste osutamine sõltub oluliselt teenuse osutamise piirkonnast:

„Harjumaal on vähe teenuseosutajaid sellepärast, et antud pearahaga ei jõua palka ära maksta.“ (Intervjuu A)

Lisati, et riik on hakanud Lõuna-Eestis teenuseosutamist üle andma ka teistele teenusepakkujatele, kuid Põhja-Eestis on valdavalt teenuseosutajaks siiski erihoolekandeteenuste riiklik pakkuja.

„Põlvamaal on teenuse osutamine kuni kolmandik odavam kui sama teenuse osutamise Tallinnas.“ (Intervjuu E)

„... tõesti on nii, et ressursikulud on odavamad suuremates piirkondades, kus teenust osutatakse palju kui suurlinnadest väljas maapiirkondades.“ (Intervjuu K)

Kui suurettevõtte saab ühe piirkonna puudujääki kompenseerida teise piirkonna ülejäägiga ja arvestades, et suurem osa era- või kolmanda sektori teenusepakkujaid on pigem väiksed

teenuseosutajad ning sotsiaalhoolekanne pole ala, kus on lihtne tulu teenida, on piirkonnast tulenev erinevus oluline piirang sotsiaalteenuste osutamisele. Veelgi enam, erihoolekandeteenustes on võetud suund deinstitutionaliseerimise poole, mis aga tähendab aina väiksemaid teenuseüksusi ning riigipoolseid täpsustatud nõudeid tegevusjuhendajate kompetentsusele ja töötasule. See kõik tingib ühest küljest vajaduse teenuse komponentide täpsema kirjelduse järele, mis omakorda võiks olla ka aluseks teenuste kulupõhisele rahastusele, kuid ka paindlikkuse järele viimaste lõikes, mis võtaksid arvesse piirkondlikud erinevused.

Ka kiirabiteenuse puhul toodi välja piirkonnast tulenevaid erinevusi, kuid antud valdkonnas on situatsioon siiski mõnevõrra teistsugune. Kiirabitöötajate töötasu – ehk teenuste osutamise protsentuaalselt suurim kulu – on kokku lepitud kollektiivlepinguga ning seega ei olene see kulu teenuse osutamise piirkonnast. Teisalt toodi välja, et äärealadel võib sobilike hoonete ning kvaliteetse tööjõu leidmine olla keerukam. Olulist rolli kiirabiteenuse osutamisel ja kättesaadavusel erinevates piirkondades mängib aga justnimelt kulumudel – kulumudeli kasutamise üheks oluliseks eesmärgiks on teenuse kvaliteedi ühtlustamine. Teisisõnu soovib teenuse tellija ehk riik, et kiirabiteenus oleks samal tasemel osutatud igas Eesti piirkonnas. Samas võib piirkonnast sõltuvalt mõningaid erinevaid kulukohti esineda, näiteks erinev keskmine väljakutse marsruudi pikkus või väljakutsete arv, mis omakorda tingib erinevad kütuse- ja masinate amortisatsiooni- ning hooldekulud. Selliseid erisusi võtab kiirabi kulumudel aga teatud määral arvesse. Sellest aspektist vaadatuna ei ole kiirabi kulumudel mitte jäik, vaid pigem väga muutuv ja paindlik. Eelnevast johtuvalt saab öelda, et **paindlikud kulumudelid soodustavad teenuste ühtlast kättesaadavust**, kuid antud magistritöö raames kogutud informatsiooni põhjal ei saa üheselt väita, et standardiseeritud ja jäigad kulumudelid ei piiraks teenuse ühtlast kättesaadavust. Siiski võib siit omakorda järeldada, et paindlike kulumudelite kasutuselevõtt sotsiaalteenustes võiks teenuse ühtlasele kättesaadavusele positiivselt mõjuda. Samas tuleb rõhutada, et antud järeldused põhinevad teenuse osutamise protsessi osapoolte eksperthinnangutele ning hüpoteesi põhjalikumaks testimiseks oleks vajalik lisauuringu läbiviimine.

3.4. Järeldused

Uuringu tulemusel saab kulumudelite kasutamise kohta Eesti sotsiaalvaldkonna teenuste näitel tuua välja järeldusi ning teha ettepanekuid. Kokkuvõtte akadeemilise kirjanduse põhjal püstitatud hüpoteesidest ning järeldustest vastavalt empiirilisele analüüsile on toodud tabelis 1.

Eestis on võetud suund tegevuspõhisele eelarvestamisele, mis eeldab ka avalike teenuste täpset kaardistamist ning kulumudelite väljatöötamist. Tegevuste täpne defineerimine ja presenteerimine on tegevuspõhise süsteemi funktsioneerimise eelduseks (Kaličanin, Knežević 2013, 103) ning seega on kulumudeli eduka rakendamise esmatähtis eeldus vastavate avalike teenuste detailne kirjeldamine. Kulumudeli aluseks olevate komponentide ebapiisav määratlemine võib niisiis oluliselt pärssida mudeli juurutamist ja rakendamist.³⁴ Ühest küljest võib see toimuda läbi tahtmatuse kulumudelit kasutusele võtta ning seeläbi teenust ja kvaliteeti standardiseerida (H^2), et hoiduda võimalikust rahastamisvajaduse suurendamisest ($H^{7.1}$), teisalt võib ebapiisav komponentide identifitseerimine protsessi pidurdada ka eriarvamuste tekkimise tõttu selle üle, millised peaksid teenusekomponendid olema. Uuringust ilmneb, et sotsiaalteenuste kulumudeli rakendamist pärsib lisaks tehnilistele kitsakohtadele ka ühise ja asutusteülese strateegia puudumine.³⁵ Võib eeldada, et toimub ka mõnetine dubleerimine, kuivõrd omapoolse kulumudeli on välja töötanud rakendusasutus, kuid teenuste kirjeldamise projekti ja kulumudeli väljatöötamist (vähemalt erihoolekandeteenuste puhul) on algatanud ka vastutav ministeerium. Seega saab öelda, et KPV-s on edukateks tulemusteks vaja ka juhtiva asutuse sisene koostöö, mitte pelgalt koostöö koordineerimine ja arendamine väliste partneritega.

³⁴ Esiteks ei ole võimalik asjakohast ja faktipõhist kulumudelit juurutada ilma, et oleks selge ülevaade tegevustest või komponentidest, mis kulusid kaasa toovad. Teiseks, nagu illustreerivad erihoolekande- ja rehabilitatsiooniteenuste juhtumid, võib teenuste ebapiisav kirjeldus ka raskendada kulumudeli kasutusele võtmist laiemalt kui asutusesiseselt.

³⁵ Koostööl põhinevas valitsemises on riigil protsessi juhtiv roll (Ansell, Gash 2008, 546) ning seega peaks ka kulumudelitel rakendamisel riik olema protsessi koordineeriv ja suunav osapool. Eesti sotsiaalvaldkonna teenuste puhul tuleb aga nentida, et riigipoolne juhtiv roll on siiani killustatud erinevate tasandite vahel, kel on ka erinevad tegevussuunad.

Tabel 1. Teoreetilise raamistiku põhjal püstitatud hüpoteesid ning nende järeldused

	Nr	Hüpotees	Järeldus	Selgitus
Agendi- ja ratsionaalse valiku teooria	H ¹	Kulumudel on teenuseostja kontrolli- ja järelevalvevahend teenuseosutaja üle informatsiooni asümmeetria ja omaka supüüdliku käitumise vähendamiseks	Ei leidnud kinnitust	Kulumudel on pigem teenuse hinnastamise ja raha jaotamise arvestuslik alus kui teenuseosutaja kontrolli- ja järelevalvevahend; nõuded ja normid sätestatakse lepingute ja õigusaktidega; kulumudeli toimimise aluseks pigem usaldus, mitte kontroll ja järelevalve
	H ²	Kulumudel on koostööl põhinevas valitsemises koostöö standardiseerimise vahend, et tagada teenuse osutamise ühtlane kvaliteet	Jah	Kulumudel on aluseks teenuste kaardistamisele, mis ühest küljest standardiseerib teenuse sisu ja osutamise protsessi (kuigi ei välista teisi kvaliteedinorme ja -nõudeid) ning teisalt võib olla aluseks teenuse õiglasele hinnastamisele ning seega kvaliteedi tagamisele
	H ³	Standardiseeritud ja jäigad kulumudelid piiravad teenuse kvaliteeti	Puudub piisav info	Uuringu käigus ei leitud informatsiooni kasutusel olevate jäika kulumudelite kohta, kuid kiirabiteenuse näide annab tunnistust paindlike kulumudelite positiivsest mõjust teenuse kvaliteedile
	H ⁴	Kulumudel raskendab teenuse muutmist ja vähendab seetõttu teenuse osutamise innovatiivsust	Ei leidnud kinnitust	Kulumudel üksi ei raskenda teenuse muutmist ega vähenda seetõttu teenuse osutamise innovatiivsust; samas põhineb järeldus kiirabiteenuse näite põhjal, kuna sotsiaalteenuste puhul vastav informatsioon puudub
Tehingukulude teooria	H ⁵	Kulumudel suurendab osapoolte tehingukulusid	Jah (kui administratiivne võimekus on puudulik)	Kulumudel võib suurendada osapoolte tehingukulusid: piisava administratiivse pädevuse puudumisel võib suurendada teenuseosutaja tehingukulusid; järelevalve- ja kontrollimehhanismide kasutamisel võib suurendada teenuse rahastaja tehingukulusid
	H ^{5.1}	Kulumudel vähendab teenuse rahastaja ehk avaliku sektori <i>ex-post</i> kulusid	Jah	Kulumudel vähendab teenuse rahastaja ehk avaliku sektori <i>ex-ante</i> ja <i>ex-post</i> kulusid; eeldusel, et kulumudel pakub läbipaistva ja faktipõhise aluse läbirääkimisteks ning teenuseosutajad on pädevad seal osalema
	H ^{5.2}	Kulumudel suurendab teenuse osutaja <i>ex-post</i> kulusid	Ei leidnud kinnitust	Piisava administratiivse pädevuse ja professionaalsuse tingimustel ning eeldusel, et kulumudeliga ei lisandu olulisel määral aruandekohustust; antud järeldus põhineb kiirabiteenuse näitel
	H ⁶	Standardiseeritud ja jäigad kulumudelid piiravad teenuse ühtlast kättesaadavust	Puudub piisav info	Uuringu tulemusel saab väita, et paindlikud kulumudelid soodustavad teenuse ühtlast kättesaadavust (kiirabiteenuse põhjal), kui jäigad kulumudelid (teiste sotsiaalteenuste näitel) võivad teenuste kättesaadavust mõjutada
Vastastikuse sõltuvuse teooria	H ^{7.1}	Kulumudeli kasutuselevõtt signaliseerib teenuse osutamise rahastamise suurenemist koostööl põhineva valitsemise mudelis	Jah	Esialgelt suurendab kulusid tõenäoliselt õiglasem kulukomponentidega arvestamine; samas, kui riik ei oma adekvaatsed ülevaadet teenuste kaasnevatest tegelikest kuludest – ei suuda käituda „targa ostjana“ –, siis pole ka edaspidi faktipõhise aluse teenuse kulude optimeerimiseks
	H ^{7.2}	Kulumudeli kasutuselevõtt signaliseerib teenuse osutamise rahastamise stabiliseerumist koostööl põhineva valitsemise mudelis	Jah (eeldusel, et riik on „tark ostja“)	Kulumudeli kasutuselevõtt signaliseerib riigi tahet oma ülevaadet teenuste tegelikest kuludest ning neid vaja dusel ja võimalusel optimeerida; kulumudel võimaldab kulukomponente arvesse võtta ja kontrolli all hoida

Koostaja: Autor.

Kiirabi kulumudel ning selle rakendamine toob aga välja koostööl põhineva valitsemise olulise eelduse – usalduse (Rhodes 2007, 1246). Antud juhtum demonstreeris, et kulumudeleid ei kasutata koostööl põhinevas valitsemises mitte kontrolli- ja järelevalvemehhanismina (H^1), vaid teenuste õiglaselt hinnastamiseks ning raha jaotamise alusena. Esmapilgul ehk mitte väga ilmse seosena rõhutab antud kulumudeli kasutamine tegelikult ka partnerite kaasamist kogu teenuseosutamise protsessi, kuivõrd teenuseosutajate sisend informatsiooni ja ettepanekute näol on kulumudeli toimimise üks olulisemaid eeldusi. Ühtlasi annab sellise kulumudeli kasutamine teenuse osutamise protsessis ka eeldused teenuseid kiiremalt, paindlikumalt ja vajadusest lähtuvalt muuta, edendades nii teenuste innovaativsust ja kvaliteeti (vastupidiselt H^3 eeldusele). Selline lähenemine panustab seega partnerlussuhte arenemisse, mis põhinevad vastastikusel sõltuvusel ja usaldusel. Usaldus on KPV-s oluline aspekt ka seetõttu, et usaldades teenuseosutajaid jaotatud ressursidega oma parima äranägemise järgi teenust osutama, toob kaasa küll teatava riski, kuid võimaldab potentsiaalselt madalana hoida kontrolli- ja järelevalve kulusid (vt tabel 1 tehingukuludega seonduvaid hüpoteese H^5 - $H^{5.2}$), mis eeldatavasti usalduse puudumise situatsioonis oleksid vältimatud.

Siiski ei saa öelda, et kulumudelid igas situatsioonis kaasnevaid tehingukulusid vähendaksid (vt $H^{5.2}$). Kulumudelite kasutamine nõuab teatavat kompetentsi ning administratiivseid oskuseid vastavalt nõuetele kulusid eraldada, jagada ning raporteerida. Kuigi Eesti juhtumi põhjal ei saa väita, et kulumudeli kasutamine tooks teenuse osutamise protsessi käigus teenuseosutajale kaasa märkimisväärseid lisanduvaid kulusid, tuleb rõhutada, et erinevate teenuste ja asutuste lõikes võivad need kulud märkimisväärselt erineda. Samas annab kulumudel eeldused ühetaolisemateks ja läbipaistvamateks läbirääkimisteks teenuse ostja ja osutaja vahel, mis võib vähendada teenuse ostjale kaasnevaid tehingukulusid seoses lepingute sõlmimise ja muutmisega.

Kulumudelite kasutamisel on oluline roll sellel, kas mudel on paindlik või jäik. Kui liialt standardiseeritud kulumudelid võivad teoreetiliselt teenuse kättesaadavust ja kvaliteeti pärssida (H^3 , H^4 , H^6), kuna ei võimalda teenuse osutajal keskenduda mitte kvaliteedile vaid nõuete täitmisele, siis kiirabi kulumudel ilmestab olukorda, kus küllaltki standardiseeritud kulumudeli eesmärk on osutada teenust, mis oleks ühtlaselt kättesaadav ja kvaliteetne piirkonnast olenemata. Seega on oluline vahet teha, kas kulumudel on standardiseeritud, kuid sellegipoolest paindlik või standardiseeritud ja jäik. Teatud määral standardiseerimine on kvaliteedi tagamiseks vajalik, kuna sellega kaardistatakse teenuse sisu, määratakse teenuse hinna ja ostetava mahu suhe ehk teenust standardiseerides saab riik ülevaate, mida ta ostab ja mis on sellega kaasnevad täpsed kulud. See võimaldab omakorda riigil vastu võtta pädevamaid ja objektiivsemaid otsuseid ning

olla teenuse „tark ostja“, koordineerides ja juhtides teenust faktidele põhinedes. Viimasest sõltub ka kulude suurenemine edasisel teenuse rahastamisel ($H^{7.1}$, $H^{7.2}$). Kulumudeli kasutamisel tuleb aga leida tasakaal standardiseerituse ja paindlikkuse vahel – liigselt standardiseeritud kulumudelid võivad hakata teenuse kättesaadavust pärssima (H^6), kuna ei võta arvesse teenuse osutamise seotud kulusid, mis võivad piirkonnast või teenuse olemusest tulenevalt olla väga erinevad. Samuti ei pruugi liialt standardiseeritud kulumudel arvestada muutmisvajadustega ning seega võib takistada teenuse parendamist ja kaasajastamist.

Uuringu tulemusel võib väita, et Eesti sotsiaalvaldkonna teenuste analüüsi tulemusel on kulumudelitel koostööl põhinevas valitsemises oluline roll. Antud hetkel on viimane seotud peamiselt eelarvestamise protsessi (sotsiaalvaldkonna rahastamise suurendamise legitimeerimisega) ja „õiglase“ hinna kujundamisega teenuse osutamiseks ning rahastamise alusena teenuseosutajate vahel. Samas on see roll kasvav, kuna kulumudelite kasutamist ajendab ka üleriigiline suund tegevuspõhise eelarvestamise poole. Kulumudelite kasutamine võib KPV-s teenuse osutamist ja vastavat protsessi suuresti mõjutada ning seetõttu on äärmiselt vajalik kulumudelite juurutamine ja rakendamine läbi viia vastavalt teenuse sisule, eesmärgile ja vajadustele.³⁶

³⁶ Ei olema üht parimat või universaalset kuluarvestusmetoodikat (Mogyorosy, Smith 2005, 23) ning sobilikuma valiku tegemine peaks olema koostöö tulemus teenuse osutamise protsessi erinevate osapoolte vahel, kusjuures riik peaks olema suuteline seda protsessi mitte ainult algatama, vaid ka tugevalt koordineerima ning toetama.

Kokkuvõte

Üha levinum praktika avalike teenuste osutamiseks on need kolmandatele osapooltele välja delegeerida. Muutuva sotsiaal-majandusliku olukorra ning eelarveliste piirangute tingimustes on aga valitsused otsimas viise, kuidas avalikke teenuseid ja nende osutamise süsteeme parendada ja tõhusamaks muuta. Selleks peab avalik sektor omama detailset ülevaadet teenuste sisust, osutamise protsessist ja kaasnevatest kuludest. Teisisõnu on päevakajaliseks muutunud avaliku sektori kulujuhtimise protsessid ning kulumudelite väljatöötamine ning rakendamine avalike teenuste osutamisel. Kuigi Eestis on riiklikul tasandil võetud suund tegevuspõhisele eelarvestamisele üleminekuks ning mõnedki asutused juba juurutavad või rakendavad avalike teenuste kulumudeleid, ei ole kulumudelite rolli teenuste osutamisel laiemalt analüüsitud. Samuti pole akadeemilises kirjanduses antud teemat KPV mudelist lähtuvalt uuritud. Panustamiseks selle tühimiku täitmisesse, seadis käesolev magistritöö eesmärgiks uurida kulude juhtimise mõju koostööl põhinevas valitsemises Eesti sotsiaalvaldkonna teenuste – erihoolekande-, rehabilitatsiooni- ja kiirabiteenuste – näitel. Eesmärgi saavutamiseks otsis töö vastust järgmistele uurimisküsimustele:

- Kas ja kuidas mõjutab kulumudelite kasutamine teenuse osutamise protsessi osapooli?
- Kas ja kuidas mõjutab kulumudelite kasutamine teenuse arendamist ning kvaliteeti?
- Kas kulumudelite kasutamisega kaasnevad teenuse osutamise protsessi osapooltele lisakulud?

Magistritöö teoreetilise raamistiku lähtekoha moodustasid NPM-i aluseks olevate teooriate – ratsionaalse valiku, tehingukulude ja agenditeooria – peamised teesid ning partnerlussuhteid hõlmava vastastikuse sõltuvuse juhtmõtted, mida avati läbi koostööl põhineva valitsemise kontseptsiooni. Koostööl põhinev valitsemine tähendab formaalset suhet avaliku sektori ja teiste osapoolte vahel, mida ajendab teadmised, et ühe partneri valduses on ressursse, mida teine vajab ning selliste suhete koordineerimiseks kasutatakse sageli lepinguid. Avalike teenuste osutamine läbi koostööl põhineva valitsemise toob endaga kaasa ka teenuste rahastamise, arendamise,

kontrolli ja järelevalvega seotud küsimused. Uurimaks, milline roll on kulujuhtimisel ja täpsemalt kulumodelite kasutamisel koostööl põhineva valitsemise protsessis avalikele teenustele, püstitati akadeemilisele kirjandusele ja teooriate sünteesile põhinedes kümme hüpoteesi, mida testiti empiiriliste andmete analüüsist lähtuvalt.

Empiirilise analüüsi tulemusena selgus, et kulumodelite kasutamine omab Eesti sotsiaalvaldkonna teenuste osutamisele mitmekülgset mõju, kuid mõneti on see teoreetilistest ootustest erinev. Näiteks ei kasutata kulumodeleid mitte kontrolli- või järelevalvemehhanismina teenuseosutajate üle, vaid eelkõige eelarveläbirääkimistel, teenuste hinnastamisel ja raha jaotamise alusena teenuseosutajate vahel. Analüüsist järeldus, et kui kulumodeli kujundamisel kasutatakse sisendina teenuseosutajate informatsiooni ning ettepanekuid, on mudeli edukaks rakendamiseks äärmiselt oluline usalduse olemasolu protsessi osapoolte vahel. Lisaks edendab selline lähenemine teenuseosutajate kaasamist protsessi, mille käigus kujundatakse teenuse sisu ja hinda. Seega võib kulumudel vastavalt rakendatuna olla oluline vahend, mille abil edendada koostööd osapoolte vahel, mis omakorda panustab ka teenuste ja nende korralduse arengusse.

Eesti juhtumite põhjal järeldus, et kulumodeli juurutamine ja rakendamine eeldab teenuste detailset kaardistamist, mis omakorda aluseks teenuste ja teenuste osutamise protsessi standardiseerimisele.³⁷ Kulumudel võimaldab ka identifitseerida teenustega seotud tegelikke kulusid ning viia teenuse rahastus sellega kooskõlla. Lisaks ilmnes uuringust, kulumodeli kasutamine rahastamise alusena võib olla eelduseks kvaliteetse teenuse osutamisele, kuivõrd annab teenuseosutajatele võimaluse keskenduda seatud eesmärkide täitmisele parimal viisil, mitte nõudes keskendumist rahastamise aluseks olevatele nõuetele ja standarditele. Samas võivad jäigad kulumodelid eksperthinnangute põhjal mõjutada ka negatiivselt teenuste arendamist ja kvaliteeti, kuid Eesti lühiajalise praktika põhjal ei ole seda veel võimalik uurida.

Uuringust ilmnes, et kulumodeli kasutamine võib tuua osapooltele kaasa lisakulusid järgmistel tingimustel: kui teenuseosutaja ei oma piisavat pädevust ja administratiivset võimekust, et hallata kulumodeliga kaasnevat aruandekohustust; või, kui teenuseostja kasutab kulumodelit kontrollimehhanismina, mis eeldab järelevalvega seonduvaid kulusid. Samas võib kulumudel vähendada teenuse ostja *ex-ante* ja *ex-post* kulusid, kuna loob selgemad alused läbirääkimisteks, mis minimeerib läbirääkimistega seonduvad ressursikulu ning vähendab potentsiaalseid

³⁷ Kiirabi näide illustreeris, kuidas paindlik ja võrdlemisi standardiseeritud kulumudel edendab teenuse arendamist ja kvaliteeti – ühest küljest annab kulumudel selgemad ja põhjendatud alused parendusettepanekute tegemiseks teenuseosutajate poolt ja teisalt kogutakse osutajate käest informatsiooni ka mudeli täiustamise ja hindade kujundamise tarbeks.

vaidluskohti. Teisalt võib tähendada kulumudeli kasutuselevõtt riigile oluliselt teenuse rahastamisega kaasnevate kulude kasvu, kuna nii luuakse (kvaasi)turustituatsioonis teenusele ühtne hind, mis enamasti kergitab viimast. Need järeldused loovad olulist sisendit ka teoreetilisse debatti, kuna avalike teenuste kvaasiturude edasise toimimise ühe praktilise põhjendusena võib näha just kulude legitimeerimise võimalust, mitte niivõrd kokkuhoiupoliitikat.

Seetõttu tuleks edaspidistes uurimustes analüüsida kulumudelite rolli konkreetse näite põhjal pikema perioodi vältel, et täpsemalt hinnata kulude juhtimise mõju teenuste kvaliteedile ja kättesaadavusele. Lisaks tuleks keskenduda kulumudeli väljatöötamise, rakendamise ja tagasiside protsessidele, et hinnata kulumudeli mõju võimalikult varajasest staadiumist alates ning erinevate teenuse osutamise võrgustike (nt võimuhete) olulisust kulumudelite enda kujundamisel. Uurimusele võib anda olulise lisapanuse, kui uurija ise oleks nimetatud etappidesse kaasatud aktiivse osalusuuringuga, omades kõige otsemat informatsiooni protsessi kohta. Selline lähenemine võiks panustada kulumudelite mõju täpsemasse määratlemisse, kuivõrd aitaks identifitseerida nii protsessis osalejate huvid kui ka kulumudeli rakendamisega kaasnevad kulud (nii tehingukulud kui ka võimaliku teenuse hindade muutmise) erinevates etappides.

Võõrkeelne resüme

The role of cost models in collaborative governance: the example of social services in Estonia

Summary

Changing socio-economic environment and demographic changes coupled with fiscal constraints and budgetary pressures are forcing governments to revise their public service delivery systems to improve quality, while reducing costs. One of the remedies could be to enhance the public expenditure management system and implement cost models in public service delivery. Using cost models in public service production and provision is a growing tendency in Estonia which is, at least partly, enforced by the central government's plan to implement activity-based budgeting by the year 2020. The concept and influence of cost models on public services is, nonetheless, understudied in Estonia and elsewhere, which highlights the importance of this study. Furthermore, theoretically resource management, esp. in terms of financial resources, has not received due attention in academic debate concerning collective governance.

The theoretical framework of the thesis builds upon the main underlying theories of the New Public Management (hereinafter: NPM) – public choice, transactions costs and principal-agent theory – and the arguments of interdependence theory which, in turn, are outlined through the concept of collaborative governance. Collaborative governance is a suitable framework for studying the use of cost models in a network setting – it implies a formal collaboration or a contractual relationship between two or more parties where one party has the resources needed by the other party. This provides the structure for studying the possible implications of NPM and its instruments on public service provision.

Based on the theoretical framework, the aim of this Master's thesis is to study the impact of cost models on social services – special care, rehabilitation and emergency medical service – in Estonia. The empirical data is collected from document analysis and 13 semi-structured

interviews with stakeholders connected to service provision. In order to achieve the aim of the research, three research questions are posed:

- If and how cost models influence stakeholders in the process of public service delivery?
- If and how cost models influence the development and quality of the public service?
- Do cost models create transactions costs for the stakeholders in the public service delivery process?

The empirical study revealed that the use of cost models has a diverse – yet somewhat different than theoretically expected – impact on the social services in Estonia. For one, cost models are not used for monitoring service providers nor as a mechanism for control. Instead, they are exerted during the budget bargaining process as the basis for costing the services and allocating financial resources. The case of the emergency medical service illustrates how cost model uses the input from service providers to update the model – this indicates the importance of mutual trust in the process. Moreover, using a more flexible cost model illustrates the possibilities to enhance the (universal) quality of the service provision, but this requires the inclusion of partners and strong collaboration ties between the public, private and third sector participants. However, the influence of more rigid cost models on the quality and availability of services needs more research.

It also appears that in order to introduce and implement cost models, standardization or at least detail mapping and description of the service is required. On the one hand, this could improve the service and its quality by providing a more transparent basis for the service providers to make suggestions for improvements. On the other hand, it helps to identify the real cost of service provision and, therefore, helps to adjust the funding in accordance with the real costs. It also appears that cost models can create some transactions costs. Using cost models can create transaction costs for service providers if they do not have the required administrative capacity to begin with; or if the service purchaser uses the cost model as a control or monitoring mechanism, which brings about some extra monitoring costs. Nevertheless, using cost models has a strong implication for reducing both *ex-ante* and *ex-post* transaction costs as it helps to facilitate more transparent and fact-based negotiations between stakeholders in establishing or revising contracts for service provision.

Using cost models in public service delivery could improve service provision, but in order to achieve the positive effect, service and its components have to be carefully analyzed. Moreover,

cost models should be only introduced and implemented in collaboration with the service providers, taking into account their capacities and the overall market situation.

Kasutatud kirjandus

- Adcroft, A., Willis, R. (2005) „The (Un) intended Outcome of Public Sector Performance Measurement.“ *International Journal of Public Sector Management*, 18 (5), 386–400.
- Agranoff, R., McGuire, M. (2003) *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington: Georgetown University Press.
- Alford, J., Hughes, O. (2008) „Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management.“ *The American Review of Public Administration*, 38 (2), 130-148.
- Aligica, P. D. (2015) „Public Administration, Public Choice and the Ostroms: the achievements, the failure, the promise.“ *Public Choice*, 163 (1-2), 111-127.
- Allen, R., Schiavo-Campo, S., Garrity, C. T. (2004) *Assessing and Reforming Public Financial Management. A New Approach*. Washington: The World Bank.
- Alonso, J. M., Clifton, J., Díaz-Fuentes, D. (2015) „Did new public management matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size.“ *Public Management Review*, 17 (5), 643-660.
- Ansell, C., Gash, A. (2008) „Collaborative governance in theory and practice.“ *Journal of public administration research and theory*, 18 (4), 543-571.
- 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.
- Avatud Valitsemise Partnerlus (2015) *Mis on avatud valitsemise partnerlus? Kättesaadav: <http://www.avatudvalitsemine.ee/mis/>*, 29.12.2015.
- Baker, G., Gibbons, R., Murphy, K. J. (2002) „Relational contracts and the theory of the firm*.“ *The Quarterly Journal of Economics*, 117 (1), 39-84.

- Bel, G., Fageda, X., Warner, M. E. (2010) „Is private production of public services cheaper than public production? A meta-regression analysis of solid waste and water services.“ *Journal of Policy Analysis and Management*, 2 (3), 553-577.
- Bilodeau, N., Laurin, C., Vining, A. (2007) “Choice of Organizational Form Makes a Real Difference. The Impact of Corporatization on Government Agencies in Canada.“ *Journal of public administration research and theory*, 17 (1), 119-147.
- Bovaird, T. (2016) „The ins and outs of outsourcing and insourcing: what have we learnt from the past 30 years?“ *Public Money & Management*, 36 (1), 67-74.
- Boyne, G. A. (2003) „Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda.“ *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13 (3), 367–394.
- Brignall, S., Modell, S. (2000) „An institutional perspective on performance measurement and management in the ‘new public sector’.“ *Management Accounting Research*, 11 (3), 281–306.
- Brown, T. L., Potoski, M. (2003a) „Managing contract performance: A transaction costs approach.“ *Journal of Policy analysis and Management*, 22 (2), 275-297.
- Brown, T. L., Potoski, M. (2003b) „Transaction costs and institutional explanations for government service production decisions.“ *Journal of Public Administration research and theory*, 13 (4), 441-468.
- Brown, T. L., Potoski, M. (2005) „Transaction Costs And Contracting: The Practitioner Perspective.“ *Public Performance & Management Review*, 28 (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 (3), 323–331.
- Bruner, C. (1991) *Thinking collaboratively: Ten questions and answers to help policy makers improve children's services*. Washington: Education and Human Services Consortium.
- Bryson, J. M., Crosby B. C., Stone, M. (2006) „The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature.“ *Public Administration Review*, 66 (s1), 44–55.

- Bryson, J. M., Crosby, B. C., Bloomberg, L. (2014) „Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management.“ *Public Administration Review*, 74 (4), 445–456.
- Buchanan, J. M., Tullock, G. (1962) *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Calanni, J. C., Siddiki, S. N., Weible, C. M., Leach, W. D. (2015) „Explaining Coordination in Collaborative Partnerships and Clarifying the Scope of the Belief Homophily Hypothesis.“ *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25 (3), 901–927.
- Choi, T., Robertson, P. J. (2014) „Deliberation and Decision in Collaborative Governance: A Simulation of Approaches to Mitigate Power Imbalance.“ *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24 (2), 495–518.
- Christensen, T., Lægreid, P. (2011) „Democracy and administrative policy: contrasting elements of New Public Management (NPM) and post-NPM.“ *European Political Science Review*, 3 (1), 125–146.
- Cokins, G. (2007) „Activity-Based Cost Management in the Public Sector.“ In Shah, A. (ed.) *Budgeting and Budgetary Institutions*. Washington: World Bank, 203-233.
- Diefenbach, T. (2009) „New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Sides of Managerialist “Enlightenment”.“ *Public Administration*, 87 (4), 892–909.
- Dixit, A. (2002) „Incentives and organizations in the public sector.“ *Journal of Human Resources*, 37 (4), 696–727.
- Drechsler, W. (2005) „The Re-Emergence of “Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective.“ *Halduskultuur - Administrative Culture*, 6, 94-108.
- Drechsler, W. (2009) „The rise and demise of the New Public Management: Lessons and opportunities for South East Europe.“ *Uprava - Administration*, 7 (3), 7–27.
- Drechsler, W., Randma-Liiv, T. (2015) „In Some Central and Eastern European Countries, Some NPM Tools May Sometimes Work: A Reply to Dan and Pollitt’s ‘NPM can work’.“ *Public Management Review*, DOI: 10.1080/14719037.2015.1114137, 1-7.

- Dunleavy, P. (1994) „The Globalization of Public Services Production: Can Government be 'Best in World'?“ *Public Policy and Administration*, 9 (2), 36-64.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., Tinkler, J. (2006) „New Public Management is dead – long live digitalera governance.“ *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (3), 467-494.
- Eisenhardt, K. (1989) „Agency theory: An assessment and review.“ *Journal of Academy management review*, 14 (1), 57-74.
- Emerson, K., Nabatchi, T., Balogh, S. (2011) „An integrative framework for collaborative governance.“ *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22 (1), 1-29.
- Freeman, J. (1997) „Collaborative governance in the administrative state.“ *UCLA Law Review*, 45 (1), 3-97.
- Gazley, B. (2010) „Why not partner with local government? Nonprofit managerial perceptions of collaborative disadvantage.“ *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 39 (1), 51–76.
- Gazley, B., Brudney, J. L. (2007) „The purpose (and perils) of government–nonprofit partnership.“ *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 36 (3), 389–415.
- Gilardi, F. (2008) *Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Grimshaw, D., Vincent, S., Willmott, H. (2002) „Going Privately: Partnership And Outsourcing In Uk Public Services.“ *Public Administration*, 80 (3), 475–502.
- Guo, C. (2007) „When government becomes the principal philanthropist: The effects of public funding on patterns of nonprofit governance.“ *Public Administration Review*, 67 (3), 458–73.
- Hanga, K. (2012) “Rehabilitatsioon läbi aastate.” Kask, H. (toim). *Sinuga*. Tallinn: MTÜ Eesti Puuetega Inimeste Koda, 25-27.
- Haque, M. S. (2007) „Revisiting the new public management.“ *Public Administration Review*, 67 (1), 179-182.
- Hart, O. D., Shleifer, A., Vishny, R. W. (1997) „The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons.“ *The Quarterly Journal of Economics*, 112 (4), 1127–1161.

- Hay, C. (2004) „Theory, Stylized Heuristic or Self-Fulfilling Prophecy? The Status of Rational Choice Theory in Public Administration.“ *Public Administration*, 82 (1), 39-62.
- Heikkila, T., Gerlak, A. K. (2005) „The formation of large-scale collaborative resource management institutions: Clarifying the roles of stakeholders, science, and institutions.“ *Policy Studies Journal*, 33 (4), 583–612.
- Hill, P. J. (1999) „Public choice: a review.“ *Faith & Economics*, 34, 1–10.
- Hood, C. (1991) „A Public Management for all Seasons?“ *Public Administration*, 69 (1), 3–19.
- Hood, C. (1995) “The ‘new public management’ in the 1980s: variations on a theme.” *Accounting, Organizations and Society*, 20 (2/3), 93-109.
- Hughes, O. (2003) *Public Management and Administration* (3rd ed.). Basingstoke: Palgrave.
- Huxham, C. (1993) „Pursuing Collaborative Advantage.“ *The Journal of the Operational Research Society*, 44 (6), 599-611.
- Huxham, C., Vangen, S. (2000) „Leadership in the shaping and implementation of collaboration agendas: How things happen in a (not quite) joined-up world.“ *Academy of Management Journal*, 43 (6), 1159–1175.
- Huxham, C., Vangen, S., Huxham, C., Eden, C. (2000) „The challenge of collaborative governance.“ *Public Management an International Journal of Research and Theory*, 2 (3), 337-358.
- Imperial, M. T. (2005) „Using Collaboration as a Governance Strategy. Lessons From Six Watershed Management Programs.“ *Administration & Society*, 37 (3), 281-320.
- Jensen, M. C., Meckling, W. H. (1976) „Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure.“ *Journal of Financial Economics*, 3 (4), 305-360.
- Kaličanin, D., Knežević, V. (2013) „Activity-Based Costing As An Information Basis For An Efficient Strategic Management Process.“ *Economic Annals*, LVIII (197), 95-119.
- Kattel, R., Cepilovs, A., Drechsler, W., Kalvet, T., Lember, V., Tõnurist, P. (2014) „Can we measure public sector innovation? A literature review.“ *LIPSE Working papers*, 2, 1–45.

- Kelleher, C. A., Webb Yackee, S. (2009) „A political consequence of contracting: Organized interests and state agency decision making.“ *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19 (3), 579–602.
- Kettl, D. F. (2005) *Global Public Management Revolution* (2nd ed.). Washington: Brookings Institution Press.
- Kickert, W., Randma-Liiv, T., Savi, R. (2013) „Fiscal consolidation in Europe: a comparative analysis.“ *COCOPS Trend Report*. Kättesaadav: http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/10/WP7-trend-report_final.pdf, 25.11.2015.
- Kioko, S. N., Marlowe, J., Matkin, D. S., Moody, M., Smith, D. L., Zhao, Z. J. (2011) „Why public financial management matters.“ *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21 (s1), i113-i124.
- Kiser, E. (1999) „Comparing varieties of agency theory in economics, political science, and sociology: An illustration from state policy implementation.“ *Sociological Theory*, 17 (2), 146–170.
- Kivistö, J. (2008) „An assessment of agency theory as a framework for the government-university relationship.“ *Journal of Higher Education Policy and Management*, 30 (4), 339-350.
- Klijn, E. H., Koppenjan, J. F. M. (2012) „Governance network theory: past, present and future.“ *Policy and Politics*, 40 (4), 187-206.
- Kokk, P., Kurves, T. (2006) „Riiklike erihooldekandeesutuste ja -teenuste reorganiseerimise kava.“ *Sotsiaalministeerium*. Kättesaadav: https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Sotsiaalhoolekanne/Puudega_inimetele/riiklike_erihooldekandeesutuste_ja_teenuste_reorganiseerimise_kava.pdf, 25.12.2015.
- Koning, P., Heinrich, C. (2013) „Cream-Skimming, Parking and Other Intended and Unintended Effects of High-Powered, Performance-Based Contracts.“ *Journal of Policy Analysis and Management*, 32 (3), 461-483.
- Konrad, E. L. (1996) „A multidimensional framework for conceptualizing human services integration initiatives.“ *New Directions for Evaluations*, 1996 (69), 5-19.

- Kooiman, J. (1999) „Social-Political Governance: Overview; Reflections and Design“, *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 1 (1), 67-92.
- Lapsley, I. (1999) „Accounting and the New public Management: Instruments of Substantive Efficiency or a rationalising Modernity.“ *Financial Accountability and Management*, 15 (1), 201–207.
- Lapsley, I. (2008) „The NPM Agenda: Back to the Future.“ *Financial Accountability & Management*, 24 (1), 77-96.
- Lapsley, I. (2009) „New Public Management: The Cruellest Invention of the Human Spirit?“ *Abacus*, 45 (1), 1-21.
- Le Grand, J. (2011) „Quasi-Market versus State Provision of Public Services: Some Ethical Considerations.“ *Public Reason*, 3 (2), 80-89.
- Lecy, J. D., Van Slyke, D. M. (2013) „Nonprofit sector growth and density: Testing theories of government support.“ *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23 (1), 189–214.
- Lemmik, J., Pehk, T. (2014) „Eesti tegevuskava avatud valitsemise partnerluses osalemisel 2014–2016“ *Riigikantselei*. Kättesaadav: https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp_tegevuskava_2014-2016.pdf, 04.12.2015.
- Lipsky, M., Smith, S. R. (1993) *Nonprofits for hire: The welfare state in the age of contracting*. Cambridge: Harvard University Press.
- Lowery, D (1998) „Consumer Sovereignty and Quasi market Failure.“ *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (2), 137–72.
- Majandustegevuse register (2015) *Ettevõtja otsing*. Kättesaadav: https://mtr.mkm.ee/juriidiline_isik, 05.12.2015.
- Marwell, N. P., Calabrese, T. (2015) „A deficit model of collaborative governance: Government–nonprofit fiscal relations in the provision of child welfare services.“ *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25 (4), 1031-1058.

- May, T. (2011) *Social Research. Issues, Methods and Process* (4th ed.). Glasgow: Open University Press.
- Meier, K. J., O'Toole, L. J. (2003) „Public management and educational performance: The impact of managerial networking.“ *Public Administration Review*, 63 (6), 689–99.
- Melese, F., Blandin, J., O'Keefe, S. (2004) „A new management model for government: integrating activity based costing, the balanced scorecard and total quality management with the planning, programming and budgeting system.“ *International Public Management Review*, 5 (2), 103–131.
- Milward, H. B., Provan, K. G. (2000) „Governing the hollow state.“ *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (2), 359–380.
- Mogyorosy, Z., Smith, P. (2005) „The main methodological issues in costing health care services: A literature review.“ *CHE Research Paper 7*, 1-228. Kättesaadav: <https://www.york.ac.uk/che/pdf/rp7.pdf>, 20.10.2015
- Morse, R. S. (2008) „Developing Public Leaders in an Age of Collaborative Governance.“ *Leading the Future of the Public Sector: The Third Transatlantic Dialogue*, 1-19. Kättesaadav: <http://www.ipa.udel.edu/3tad/papers/workshop4/morse.pdf>, 15.11.2015
- Moynihan, D. P. (2005) „Why and how do state governments adopt and implement ‘Managing for Results’ reforms?“ *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15 (2), 219–43.
- Newman, J., Barnes, M., Sullivan, H., Knops, A. (2004) „Public participation and collaborative governance.“ *Journal of social policy*, 33 (02), 203-223.
- Noy, C. (2008) „Sampling Knowledge: The Hermeneutics of Snowball Sampling in Qualitative Research.“ *International Journal of Social Research Methodology*, 11 (4), 327- 344.
- O'Flynn, J., Wanna, J. (2008) *Collaborative Governance: A New Era of Public Policy in Australia?* Canberra: ANU E Press.
- O'Leary, R., Bingham, B. L. (2009) *The collaborative public manager. New Ideas for the Twenty-first Century*. Washington: Georgetown University Press.

- O'Leary, R., Blomgren Bingham, L., Gerard, C. (2006) „Introduction to the Symposium on Collaborative Public Management.“ *Public Administration Review*, 66 (s1), 6-9.
- O'Leary, R., Vij, N. (2012) „Collaborative Public Management: Where Have We Been and Where Are We Going?“ *The American Review of Public Administration*, 42 (5), 507-522.
- Obermann, G. (2007) „The Role of the State as Guarantor of Public Services: Transaction Cost Issues and Empirical Evidence.“ *Annals Of Public & Cooperative Economics*, 78 (3), 475-500.
- OECD (2005) *Modernising Government: The Way Forward*. Paris: OECD
- OECD (2011) *Estonia: Towards a Single Government Approach*, OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing.
- Osborne, S. P. (2006) „The New Public Governance?“ *Public Management Review*, 8 (3), 377-387.
- Osborne, S. P. (2010) „Introduction. The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?“ In Osborne, S. P. (Ed). *The New Public Governance? Emerging Perspectives On The Theory And Practice of Public Governance*. London: Routledge, 1-17.
- Ostrom, V., Ostrom, E. (1971) „Public choice: A different approach to the study of public administration.“ *Public Administration Review*, 31 (2), 203-216.
- Overman, S. (2015) „Great Expectations of Public Service Delegation: A systematic review.“ *Public Management Review*, DOI:10.1080/14719037.2015.1103891, 1-25.
- Page, S. B. (2013) „Theories of Governance: Comparative Perspectives on Seattle's Light Rail Project.“ *The Policy Studies Journal*, 41 (4), 583-607.
- Park, H. H., Rethemeyer, R. K. (2014) „The Politics of Connections: Assessing the Determinants of Social Structure in Policy Networks.“ *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24 (2), 349-379.
- Patton, M. Q. (2002) *Qualitative Research and Evaluation Methods* (3rd ed.). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Pidd, M. (2008) „A critical assessment of performance measurement for policy making.“ In *Managing to Improve Public Services*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Poliitikauuringute keskus Praxis (2009) *Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegerimine kodanikeühendustele*. Kättesaadav: https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/simdel_raport.pdf, 04.12.2015.
- Pollitt, C. (2007) „The New Public Management: An Overview of Its Current Status.“ *Administration and Public Management Review*, 8, 110-115.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2000) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011) *Public Management Reform. A Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (3rd ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., Dan, S. (2013) “Searching for Impacts in Performance-Oriented Management Reform: A Review of the European Literature.” *Public Performance & Management Review*, 37 (1), 7–32.
- Provan, K. G., Milward, B. H. (1995) „A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: A comparative study of four community mental health networks.“ *Administrative Science Quarterly*, 40 (1), 1–33.
- Randma-Liiv, T. (2009) „New Public Management versus the Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe.“ *The NISPACEE Journal of Public Administration and Policy*, 1 (2), 69–82.
- Reilly, T. (2001) „Collaboration in action: An uncertain process.“ *Administration in Social Work*, 25 (1), 53–73.
- Rho, E. (2013) „Contracting revisited: Determinants and consequences of contracting out for public education services.“ *Public Administration Review*, 73 (2), 327–337.
- Rhodes, R. A. W. (2007) „Understanding Governance: Ten Years On.“ *Organization Studies*, 28 (08), 1243–1264.
- Riigikantselei (2015) *Avatud valitsemise partnerlus*. Kättesaadav: <https://riigikantselei.ee/et/avatud-valitsemise-partnerlus>, 04.12.2015.

- Riigikontroll (2008) *Riigi tegevus psüühilise erivajadusega inimeste riikliku hoolekande korraldamisel*. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn: Riigikontroll. Kättesaadav: http://rahvatervis.ut.ee/bitstream/1/1474/1/Riigikontroll2008_1.pdf, 26.12.2015.
- Ryan, C. (2001) „Leadership in collaborative policy-making: An analysis of agency roles in regulatory negotiations.“ *Policy Sciences*, 34 (3), 221–245.
- Salamon, L. (1987) „Of market failure, voluntary failure, and third-party government: Toward a theory of government-nonprofit relations in the modern welfare state.“ *Journal of Voluntary Action Research*, 16 (1-2), 29–49.
- Salamon, L. M., Anheier, H. K. (1998) „Social origins of civil society: Explaining the nonprofit sector cross-nationally.“ *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 9 (3), 213–248.
- Sarapuu, K., Lember, V. (2015) „Coordination Through Contracting: Experience with the Estonian: out-of-hospital emergency medicine.“ *Public Management Review*, 17 (7), 1021-1039.
- Schepker, D. J., Oh, W.-Y., Martynov, A., Poppo., L. (2014) “The Many Futures of Contracts: Moving Beyond Structure and Safeguarding to Coordination and Adaptation.” *Journal of Management*, 40 (1), 193– 225.
- Schick, A. (1998) *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. Washington: World Bank. Kättesaadav: http://www.nilsboesen.dk/uploads/docs/Schick_on_PFM_approach.pdf, 19.12.2015
- Shields, P., Tajalli, H. (2006) „Intermediate Theory: The Missing Link in Successful Student Scholarship.“ *Journal of Public Affairs Education*, 12 (3), 313-334.
- Sirianni, C. (2009) *Investing in Democracy: Engaging Citizens in Collaborative Governance*. Washington: Brookings Institution Press.
- Sotsiaalhoolekande seadus (RT I 1995, 21, 323)
- Sotsiaalkaitseministri 16. detsembri 2014. a käskkirjaga nr 233 kinnitatud erihoolekande arengukava rakendusplaani 2015-2020 lisa „Investeeringuvajaduse kaardistus psüühilise erivajadusega isikute hoolekande taristu arendamiseks“.

Sotsiaalkindlustusamet (2015a) *Erihoolekande teenuste osutajad*. Kättesaadav:
<http://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/halduslepingud-hoolekande-teenuse-osutamiseks-3/>, 05.12.2015

Sotsiaalkindlustusamet (2015b) *Rehabilitatsiooniteenus*. Kättesaadav:
<http://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/rehabilitatsiooniteenus-5/>, 05.12.2015

Sotsiaalkindlustusamet (2015c) *Halduslepingud rehabilitatsiooniteenuse osutamiseks*.
Kättesaadav: <http://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/halduslepingud-rehabilitatsiooniteenuse-osutamiseks-2013-2/>, 27.12.2015

Sotsiaalministeerium (2006) *Eesti kiirabi arengukava 2007 – 2013*. Kättesaadav:
https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Tervis/Tervishoiususteem/Arstide_erialade_arengukavad/kiirabi_arengukava_2007_-_2013.pdf, 04.12.2015.

Sotsiaalministeeriumi 3. detsembri 2015. a e-kiri nr 1.5-1.1/4896. Vastus teabenõudele.

Sotsiaalministri 26. veebruari 2007. a määrus nr 25 (RTL 2007, 20, 345) „Kiirabi rahastamise kord“.

Sotsiaalministri 28. veebruari 2005. a määrus nr 35 (RTL 2005, 29, 406) „Rehabilitatsiooniteenuse taotluse vorm ja nõutavate dokumentide loetelu, rehabilitatsiooniteenusele suunamiskirja vorm, rehabilitatsiooniteenuse kulude hüvitamise arve andmete loetelu ja kulude hüvitamise kord ning rehabilitatsiooniplaanis sisalduvate andmete loetelu“.

Surva, L., Tõnurist, P., Lember, V. (2016) „Co-production in a network setting: Providing an alternative to the national probation service.“ *International Journal of Public Administration* (ilmumas).

Terviseamet (2015a) *Ümberkorraldused kiirabis 2014*. Kättesaadav:
<http://terviseamet.ee/tervishoid/kiirabi/umberkorraldused-kiirabis-2014.html>,
26.12.2015

Terviseamet (2015b) *Kiirabibrigaadi pidajad*. Kättesaadav:
<http://terviseamet.ee/tervishoid/kiirabi/kiirabibrigaadi-pidajad.html>, 04.12.2015

Tervishoiuteenuste korraldamise seadus¹ (RT I 2001, 50, 284)

- Thomson, A. M., Perry, J. L. (2006) „Collaboration Processes: Inside the Black Box“ *Public Administration Review*, 66 (s1), 20-32.
- Trist, E. (1983) „Referent organizations and the development of inter-organizational domains.“ *Human Relations*, 36 (3), 269-284.
- Tummers, L. Jilke, S., Van de Walle, S. (2013) „Citizens in Charge? Reviewing the background and value of introducing choice and competition in public services.“ In Dwivedi, Y. K., Shareef, M. A., Pandey, S. K., Kumar, V. (eds.). *Public Administration Reformation: Market Demand from Public Organizations*. London: Routledge, 24-42.
- Tõnurist, P., De Tavernier, W. (2016) „The welfare state in flux: Individual responsibility and changing accountability relations in social services.“ In Christensen, T., Lægreid, P. (eds.). *The Ashgate Research Companion to Accountability and Welfare State Reforms in Europe*. Surrey: Ashgate Publishing Ltd. (ilmumas).
- Vabariigi Valitsuse 20. detsembri 2010. a määrus nr 256 (RT I 2007, 71, 443) „Rehabilitatsiooniteenuse raames osutatavate teenuste loetelu, teenuste hindade ja teenuse maksimaalse maksumuse kehtestamine“.
- Vabariigi Valitsuse 29. jaanuari 2009. a määrus nr 20 (RT I 2009, 8, 56) „Erihoolekandeteenuste maksimaalsed maksumused, kulude koostisosad ja riigieelarvest makstava tasu maksmise täpsemad tingimused ja kord“.
- Walter, U., Petr, C. (2000) „A template for family centered interagency collaboration.“ *Families in Society: The Journal of Contemporary Human Services*, 81 (5), 494–503.
- Van Mierlo, H. (1998) „Lessons from the Experience of OECD Countries.“ In Verheijen, T., Coombes, D. (eds.). *Innovations in Public Management. Perspectives from East and West Europe*. Cheltenham – Northampton: Edward Elgar, 388–403.
- Van Slyke, D. M. (2003) „The mythology of privatization in contracting for social services.“ *Public Administration Review*, 63 (3), 277–96.
- Van Slyke, D. M. (2007) „Agents or stewards: Using theory to understand the government-nonprofit social service contracting relationship.“ *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17 (2), 157–87.

- Vangen, S., Huxham, C. (2003) „Enacting leadership for collaborative advantage: Dilemmas of ideology and pragmatism in the activities of partnership managers.“ *British Journal of Management*, 14 (s1), 61–76.
- Warner, M. E., Hefetz, A. (2008) „Managing Markets for Public Service: The Role of Mixed Public – Private Delivery of City Services.“ *Public Administration Review*, 68 (1), 155-166.
- Warner, M., Ballard, M., Hefetz, A. (2003) „Contracting Back In: When Privatization Fails.“ In *The Municipal Year Book 2003*. Washington: International City/County Management Association, 30–38.
- Waterman, R. W., Meier, K. J. (1998) „Principal–agent models: An expansion.“ *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (2), 173–202.
- Vedinas, V. (2013) „The Role of Public Services in the Era of Globalization.“ *Internal Audit & Risk Management*, 30 (2), 344-350.
- Weiss, J. A. (1995) „Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector / From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less. Book Review.“ *Academy of Management Review*, 20 (1), 229-235.
- Williamson, O. E. (1979) „Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations.“ *The Journal of Law & Economics*, 22 (2), 233-261.
- Williamson, O. E. (1981) “The Modern Corporation: Origins, Evolution, Attributes.” *Journal of Economic Literature*, 19 (4), 1537-1568.
- Yin, R. K. (2003) *Case study research: Design and methods* (3rd ed.). Thousand Oaks: Sage.

Lisad

Lisa 1. Intervjuude loetelu

Uurimuse käigus läbi viidud intervjuud, kõik intervjuud viis läbi magistritöö autor:

1. Sotsiaalkindlustusameti esindaja. Helisalvestis. 03. detsember 2015
2. Terviseameti esindaja. Helisalvestis. 26. november 2015
3. Rahandusministeeriumi esindajad (4). Helisalvestis. 14. detsember 2015
4. Sotsiaalministeeriumi esindaja. Helisalvestis. 02. detsember 2015
5. Sotsiaalministeeriumi esindaja. Helisalvestis. 19. oktoober 2015
6. Erihoolekandeteenuse osutaja. Helisalvestis. 25. november 2015
7. Erihoolekandeteenuse osutaja. Kirjalik intervjuu. 31. detsember 2015
8. Rehabilitatsiooniteenuse osutaja. Helisalvestis. 15. detsember 2015
9. Rehabilitatsiooniteenuse osutaja. Kirjalik intervjuu. 28. detsember 2015
10. Kiirabiteenuse osutaja. Helisalvestis. 01. detsember 2015
11. Kiirabiteenuse osutaja. Helisalvestis. 25. november 2015
12. Kiirabiteenuse osutaja. Kirjalik intervjuu. 26. november 2015

LIPSE raames läbi viidud intervjuud:

13. Sotsiaalministeeriumi esindaja, intervjuueerija Piret Tõnurist. Helisalvestis. 16. mai 2014

Lisa 2. Poolstruktureeritud intervjuude küsimused

1. Milline on Teie roll teenuse osutamise protsessis?
2. Palun kirjeldage teenuse osutamise ajalugu.
3. Kuidas toimub teenuse osutamise rahastamine?
 - 3.1. Kas ja kuidas on Teie hinnangul teenuse kvaliteet rahastamisest sõltuvalt muutunud?
4. Kas teenuse rahastamisel kasutatakse kulumudeleid?
 - 4.1. Kui jah, siis millal võeti kulumudelid kasutusse?
 - 4.2. Kui jah, siis missuguse kulumudeliga on tegemist?
 - 4.3. Kui jah, siis missuguses teenuse pakkumise faasis kulumudeleid kasutatakse?
 - 4.3.1. Kas oskate kommenteerida kulumudelite kasutusse võtmise põhjuseid ja/või eesmärke?
 - 4.3.2. Kas oskate kommenteerida kulumudelite kasutusse võtmise protsessi?
 - 4.4. Kas kulumudelite kasutusele võtmine on mõjutanud Teid puudutavaid (nii otseseid kui kaudseid) kulusid?
5. Kas Teie hinnangul kasutatakse kulumudeleid ka teenuse osutamise järelevalvemehhanismina?
6. Kas Teie hinnangul on kulumudel seotud või mõjutab teenuse kvaliteeti ja kvaliteedi ühtlustumist erinevate teenusepakkujate vahel?
7. Kas kulumudel on muutnud suhtlemist ja teenuse hinnaläbirääkimisi erinevate teenusepakkujatega lihtsamaks?
8. Kas kulumudelite kasutamisest tulenev aruandekohustus/järelevalve kohustus on mõjutanud Teie kulusid?
 - 8.1. Kuidas hindate standardiseeritud kulumudelitele põhinevas rahastussüsteemis teenuse osutamise võimalikkust või otstarbekust, lähtudes eeldusest, et piirkonniti võivad teenuse osutamise seotud kulud väga erinevad olla?
9. Kuidas hindate võimalust vajadusel teenust või teenuse osutamist muuta?
 - 9.1. Kas kulumudeli olemasolu pigem takistab või aitab sellele kaasa?
 - 9.2. Kui lihtne on uuel teenusepakkujal turule siseneda ja kas kulumudel piirab seda kuidagi?
10. Kas Teie hinnangul on kulumudelite kasutamine teie teenusvaldkonnas mõistlik ja/või otstarbekas?
11. Kui Te saaksite laiemalt oma teenuse korralduses midagi muuta, siis mis see oleks?
12. Keda soovitaksite antud teema valguses kindlasti intervjuuerida?