

TARTU ÜLIKOOL

Sotsiaal- ja haridusteaduskond

Riigiteaduste instituut

Bakalaureusetöö

Reelika Rattus

**JÄRELEVALVE TEOSTAMINE AVALIKE TEENUSTE LEPINGULISEL
DELEGEERIMISEL EESTI KOHALIKES OMAVALITSUSTES:
KODANIKEÜHENDUSTE NÄITEL**

Juhendaja: Kristiina Tõnnisson, Ph.D

Tartu 2012

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Olen nõus oma töö avaldamisega Tartu Ülikooli digitaalarhiivis DSpace.

.....

Reelika Rattus

Sisukord

Sissejuhatus	3
1. Avalike teenuste lepinguline delegeerimine	5
1.1. Avalik teenus.....	5
1.2. Lepinguline delegeerimine.....	6
1.3. Kolmas sektor ja kodanikeühendused.....	10
1.4. Avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele.....	11
2. Järelevalve avalike teenuste lepingulisel delegeerimisel	14
2.1. Järelevalve olulisus	14
2.2. Järelevalvega kaasnevad kulud	19
3. Metoodika	22
4. Järelevalve teostamine Eesti kohalikes omavalitsustes lepingulisel delegeerimisel... 24	
4.1. Eesti omavalitsussüsteem.....	24
4.2. Järelevalve teostamine Eesti kohalikes omavalitsustes.....	26
4.2.1. Suhted osapoolte vahel.....	26
4.2.2. Järelevalveks kasutatavad meetmed.....	29
4.2.3. Järelevalvemeetmete hulk ja intensiivsus	36
5. Järeldused.....	42
Kokkuvõte.....	44
Kasutatud kirjandus.....	46
Lisad.....	54
Võõrkeelne resümees.....	61

Sissejuhatus

Avaliku sektori üheks oluliseks funktsiooniks on pakkuda elanikkonnale erinevaid avalikke teenuseid, näiteks hariduse või tervishoiu valdkondades. Kohalike omavalitsuste (edaspidi: KOV või omavalitsus) roll on siinkohal eriti oluline, kuivõrd elanikele kõige lähedasema avaliku halduse tasandi näol pakutakse just seal avalikke teenuseid, mis mõjutavad olulisel määral elanike igapäevaelu. Et teenuste osutamist efektiivsemalt korraldada, võib KOV otsustada teenuste osutamise lepinguliselt mõnele muule teenuse osutajale delegeerida, näiteks kodanikeühendusele. Sellisel juhul ei osuta delegeeriv KOV ise küll enam otseselt teenust, kuid säilitab siiski lepingu täitmise üle järelevalve teostamise funktsiooni. Praktikast on leitud, et delegeeritud teenuste puhul võivad avaliku sektori motivatsioon ja/või võimekus järelevalve teostamiseks olla aga vähesed ja delegeerimist võidakse käsitleda isegi kui täielikku vastutuse üleandmist.

Käesolev töö analüüsib järelevalve teostamist Eesti KOV-ides avalike teenuste lepingulisel delegeerimisel kodanikeühendustele. Autor keskendub analüüsis KOV-idele, sest Eestis toimub peamine delegeerimisalane koostöö kodanikeühendustega just kohalikul tasandil. Töö eesmärgiks on (a) analüüsida, milline on avalike teenuste lepingulisel delegeerimisel kodanikeühendustele kohaliku omavalitsuse roll lepingu täitmise üle järelevalve teostamisel, ning (b) analüüsida Eesti KOV-ides kodanikeühendustele delegeeritud teenuste järelevalve teostamise praktikast. Empiirilises analüüsis võtab autor kodanikeühendustest fookusesse mittetulundusühingud (edaspidi: MTÜ), sest need on Eestis võrreldes sihtasutustega kui teenuse delegeerimise seisukohast teise peamise kodanikeühenduse organisatsiooni tüübiga rohkem orienteeritud liikmetele (ja seeläbi kogukonnale)¹. Täpsemalt keskendutakse KOV-i osaluseta MTÜ-dele. Analüüsi käigus otsitakse vastust uurimisküsimusele: „Kuidas mõistavad Eesti kohalikud omavalitsused oma järelevalve rolli avalike teenuste lepingulisel delegeerimisel ning kuidas teostatakse järelevalvet praktikast?“

¹ Ehkki ka 2009. aasta Poliitikauuringute Keskus Praxise uuring analüüsis kodanikeühenduste puhul rakendatavat järelevalvet, on käesolev töö sellest eristuv, sest: 1) käsitleb põhjalikumalt järelevalve olulisust ja selle teostamiseks kasutatavaid meetmeid; 2) keskendub töö empiirilises osas üksnes MTÜ-dele, mitte kõigile kodanikeühenduste vormidele (näiteks MTÜ-d, sihtasutused ja seltsingud) korraga; 3) annab parema ülevaate hilisematest arengutest ja hetkeolukorrast.

Eesmärgi saavutamiseks seab töö autor endale kaks uurimisülesannet. Esiteks, analüüsida erinevaid teoreetilisi käsitlusi ja uurimusi (a) lepingulise delegeerimise, (b) kodanikeühenduste kui lepingupartnerite eeliste ja puuduste ning (c) kodanikeühendustele delegeeritud avalike teenuste üle järelevalve teostamise olulisuse kohta. Teiseks, analüüsida MTÜ-de üle järelevalve teostamise praktikat Eesti KOV-ides. Empiiriline analüüs koosneb kahest üksteist täiendavast osast: delegeerimisel sõlmitud lepingute kontentanalüüsist ja KOV-ide esindajatega telefoni teel läbiviidud poolstruktureeritud intervjuudest.

Käesolev töö on jagatud viieks osaks. Töö esimeses osas tutvustab autor avalike teenuste olemust, avalike teenuste delegeerimise kontseptsiooni, kolmanda sektori ja kodanikeühenduste mõisteid ning avalike teenuste lepingulise delegeerimise eeliseid ja võimalikke probleeme. Teises osas keskendub autor järelevalve olulisusele lepingulisel delegeerimisel ning sellega kaasnevatele kuludele. Kolmandas osas kirjeldatakse empiirilise analüüsi meetodikat; neljandas osas tutvustatakse Eesti omavalitsussüsteemi ja analüüsitakse Eesti KOV-ide järelevalve teostamise praktikaid avalike teenuste lepingulisel delegeerimisel MTÜ-dele. Viiendas osas tehakse järeldusi analüüsi tulemuste kohta. Töös analüüsitakse järelevalve teostamisega seotud aspekte eelkõige KOV-ide vaatenurgast, kuid töö autor leiab, et edasistes uurimustes on oluline põhjalikumalt analüüsida ka teise osapoole ehk kodanikeühenduste seisukohti ja kogemusi järelevalve osas.

Antud tööga soovib autor kaasa aidata lepingulise delegeerimise kui teenuste osutamise instrumendi paremale mõistmisele selle rakendajate seas. Selleks soovib autor eelkõige tõsta kohalike omavalitsuste kui teenuse delegeerijate arusaama lepingu täitmise järelevalve olulisusest.

1. Avalike teenuste lepinguline delegeerimine

Avalike teenuste lepinguline delegeerimine on avaliku sektori organisatsioonide jaoks üks võimalus, kuidas avalikke teenuseid elanikkonnale osutada. Otsuse langetamist delegeerimise poolt või vastu mõjutavad paljud erinevad tegurid: lepingulise delegeerimise kui avalike teenuste osutamise instrumendi sobivus, võimalike valikute paljusus või vähesus, organisatsiooni enda kogemused ja vahendid jne. Õige otsuse langetamiseks on vaja mõista nii avalike teenuste olemust kui lepingulise delegeerimisega seotud võimalusi ja riske.

1.1. Avalik teenus

Avalike teenustena käsitletakse käesolevas töös teenuseid, mida avalik sektor oma elanikkonnale pakub. Oluline on täheldada, et avalike teenuste olemus ja nende seos avaliku sektoriga on siiski keerulisem. Spicker (2009: 972) leiab, et avalik teenus ei pruugi olla seotud avaliku sektoriga – ka era-², eriti kolmanda sektori poolt pakutavad teenused võivad omada avalikku funktsiooni. Teisalt ei saa kõiki avalikust sektorist lähtuvaid tegevusi automaatselt seostada avalike teenustega, viidates seejuures näiteks ühe avaliku sektori asutuse poolt teisele pakutavatele teenustele (*Ibid.*: 973). See, milliseid teenuseid käsitletakse teatud ühiskonnas avalike teenustena ja kui palju neid avaliku sektori poolt pakutakse, varieerub erinevate riikide, ühiskondlike korralduste ja aegade lõikes (Burger ja Stare 2010: 481). Niisiis on avalike teenuste ühene seostamine avaliku sektoriga komplitseeritud. Olles neid raskusi teadvustanud, võetakse käesoleva töö raames fookusesse „avalikud teenused“ kitsas tähenduses, kus neid piiritletakse avaliku sektori poolt pakutavate teenustega. Nii on teenuse tellijaks ja teenuse osas oluliste otsuste tegijaks avalik sektor, kes teeb otsuseid teenuse tarbijate asemel ja nende nimel.

Peale avaliku sektori poolt pakkumise on aga avalikel teenustel teisigi tunnuseid:

a) need lähtuvad avaliku poliitika eesmärkidest; b) need teenivad avalikkust, pakkudes

² Käesolevas töös eristatakse mõisteid „erasektor“ ja „äriktor“. Erasektoris kuuluvad nii äriktorisse kuuluvad kasumitaotlusega organisatsioonid (näiteks eraettevõtted) kui ka kolmandasse sektorisse kuuluvad kasumitaotluseta organisatsioonid (näiteks kodanikeühendused).

suurele elanike hulgale hüvesid ja teenuseid; c) nende kaudu toimub ressursside ümberjaotamine, mis läbi on avalikud teenused kättesaadavad ka neile, kes pole võimelised ise teenuste eest maksma (Besley ja Ghatak 2003: 236; Spicker 2009: 974-977). Lisaks on avalikele teenustele iseloomulik, et nende puhul on nõudlus pakkumisest lahus. Seetõttu võib erasektor neid osutada liiga vähesel määral ja on vajalik avaliku sektori osalemine nende pakkumises. (Grout ja Stevens 2003: 216; Spicker 2009: 976) Ka juhul, kui avalike teenuste pakkumist korraldab avalik sektor, ei pea avalik sektor olema tingimata ise teenuste osutajaks. Näiteks võib avalik sektor läbi avalike teenuste lepingulise delegerimise tugineda hoopis teistele teenuse osutajatele.

1.2. Lepinguline delegerimine

Avalike teenuste lepingulise delegerimise kontseptsiooni peetakse üheks keskseks osaks uue haldusjuhtimise (inglise keeles *New Public Management*; edaspidi: NPM) ideedest³, mis avaliku sektori kulutuste vähendamiseks püüdsid lahendusi leida erasektori praktikate kasutusele võtmisest (Hughes 2003: 51 ja 53). Täpsemalt ongi NPM „ärisektori põhimõtete ja juhtimismeetodite ülekandmine avalikku sektorisse, mis põhineb neoliberaalsel arusaamal riigist ning majandusest (...)“ (Drechsler 2004: 46). NPM on kantud arusaamast, et avaliku sektori bürokraatia on oma olemuselt ebaefektiivne⁴ ning erasektoris kasutusel olevad meetmed võimaldavad avalikus sektoris rakendatuna saavutada suuremat produktiivsust ja efektiivsust (Hughes 2003: 51; Meier ja Hill 2007: 55). NPM-i ideedega kooskõlas on põhimõte, et teenuste osutamisel peaks avaliku sektori roll olema „pigem paadi juhtimine kui ise sõudmine“ (inglise keeles *steering rather than rowing*). Seega ei ole eesmärgiks teenuse osutamine ilmingimata vastava avaliku sektori organisatsiooni enda poolt, vaid võimalikult kvaliteetne teenuse osutamine avaliku sektori erinevate partnerite poolt.

³ Kuigi avalike teenuste lepinguline delegerimine oli avalikus sektoris kasutusel juba enne NPM-i ideede esiletõusmist, oli varasemalt delegerimise ulatus märksa väiksem, hõlmates vähem ja vaid teatud tüüpi teenuseid (Cohen ja Eimicke 2008: 5; Forssell ja Norén 2007: 204; Huque 2005: 70).

⁴ Avaliku sektori ebaefektiivsus seisneb selles, et avalik sektor on teenuste osutamisel monopoolses seisundis, millega kaasnevad kõrged töötasud ja muud hüved ning puuduvad stiimulid ja sanktsioonid kulude ja eelarvete vähendamiseks (Levin ja Tadelis 2010: 508; Van Slyke ja Roch 2004: 193).

Avalike teenuste lepinguline delegeerimine (ka teenuste üleandmine, funktsionaalne üleandmine ja väljakontraktimine) viitab seejuures olukorrale, kus delegeeriv avaliku sektori organisatsioon annab lepingu alusel avalike teenuste osutamise üle eraettevõttele, kolmanda sektori organisatsioonile või hoopis mõnele muule avaliku sektori organisatsioonile (Brudney et al. 2005: 394; Skelcher 2007: 351-353)⁵. NPM-i (vähemalt osalisel) mõjul omandas teenuste üleandmise praktiseerimine avalikus sektoris alates 1980-ndatest varasemalt suurema ulatuse (Smith 2007: 594)⁶. Samas on ka lepingulisel delegeerimisel omad piirid, kuivõrd kõiki avalikke teenuseid (eriti avaliku võimu teostamise ehk võimuhaldusega seonduvaid, Bryce 2005: 82) ei peeta üleandmiseks siiski sobilikuks.

Teenuste lepingulisel delegeerimisel täpsustab teenuse üleandja (avalik sektor) lepinguga teenuse osutamise nõuded (näiteks teenuse osutamise standardid), millest teenuse osutaja peab teenuse pakkumisel lähtuma (Skelcher 2007: 351). Samas on oluline mõista, et kuigi lepingulisel delegeerimisel avaliku sektori asutus otseselt enam ise teenust ei osuta, jääb talle siiski formaalne vastutus (Huque 2005: 70 ja 78), mis väljendub teenuse korraldamise, vähemalt osalise finantseerimise (Brudney et al. 2005: 394) ja järelevalve teostamise funktsioonides (Brown ja Potoski 2006: 324). See formaalne vastutus tuleneb põhimõttest, et delegeeritavad teenused on avalikud ja neid finantseeritakse teatud määral ka vastava asutuse eelarvest (Brudney et al. 2005: 394).

Lepingulise delegeerimise pooldajate sõnul aitab delegeerimine saavutada efektiivsemat teenuse osutamist ja vähendada teenuse osutamisega seonduvaid kulusid avalikule sektorile, sest tekitab turu ja loob avatud konkurentsi teenuse osutamisdõigusele. Sellest lähtuvalt peetakse lepingulist delegeerimist efektiivsemaks võrreldes hierarhilise bürokraatia toimimisega avalikus sektoris. (Amirkhanyan et al. 2007: 703; Ferris ja Graddy 1986: 332-333) Samuti võimaldab delegeerimine saavutada teenuse pakkumisel mastaabisäästu ning rakendada erasektori paindlikumaid tööjõu

⁵ Delegeerimise üle otsustamisele viidatakse ka kui „tee-või-osta“ (inglise keeles *make-or-buy*) otsusele, milles „tee“ viitab avaliku teenuse osutamisele avaliku sektori asutuse enda poolt ning „osta“ teenuse delegeerimisele (Brown ja Potoski 2003b: 276; Feiock ja Jang 2009: 670; Levin ja Tadelis 2010: 507).

⁶ Seda asuti rakendama nüüd ka neis teenuste valdkondades, kus (heaoluriigile omast) avalikku sektorit oli kaua peetud peamiseks ja võib-olla ka ainsaks teenuste osutajaks – näiteks tervishoius ja hoolekandes (Cohen ja Eimicke 2008: 5; Forssell ja Norén 2007: 204; Huque 2005: 70).

kasutamise ja tasustamise praktikaid (Brown ja Potoski 2003a: 154; Ferris ja Graddy 1986: 332-333).

Lepingulise delegeerimise kriitikud rõhutavad aga, et läbi konkurentsimehhanismi on raske või lausa võimatu motiveerida teenuse osutajaid tagama parimat kvaliteeti ja hinda olukordades, millele on iseloomulik konkurentsi puudumine või piiratus (näiteks sotsiaalteenuste puhul, Van Slyke 2003: 297, ja maapiirkondades, Hefetz ja Warner 2004: 175). Teatud juhtudel võib konkurentsi puudumine viia isegi teenuse maksumuse suurenemiseni ja kvaliteedi halvenemiseni (Siegel 1999: 368; Young 2008: 448). Lahendusena võidakse sellises olukorras eelistada hoopis suhetel põhinevat delegeerimist (inglise keeles *relational contracting*), mida iseloomustab pooltevaheline usaldus, koostöö ja läbirääkimised ning püüe kohandada teise osapoole vajadustega (Brown et al. 2006: 328; Lember ja Kriz 2010: 243; Romzek ja Johnston 2005: 437). Sellise lepingulise suhte juhtimisel on oluline kasutada teistsuguseid meetodeid võrreldes konkurentsil põhineva suhtega (Lember ja Kriz 2010: 249-250).

Lepingulise delegeerimise kontekstis on olulisel kohal ka tehingukulude aspekt, mille kohaselt püütakse teenuste delegeerimisel optimeerida teenuse tootmis- ja tehingukulusid (Brown ja Potoski 2003b: 276; Brown ja Potoski 2006: 326). Teooria tõstab esile, et delegeerimisel tuleb arvestada ka delegeerimise kui tehinguga kaasnevaid tehingukulusid (Brown ja Potoski 2006: 326), mis väljenduvad näiteks sobiva teenuse osutaja otsimise, lepingu sõlmimise ja järelevalve teostamisega kaasnevates kuludes (Amirkhanyan et al. 2007: 704; Brown ja Potoski 2003b: 277). Tehingukulude suurust mõjutab delegeerimise kontekst, konkurentsi tase potentsiaalsete teenuse osutajate vahel, teenuse eripärased omadused, lepingupoolte eesmärkide ühilduvus jpm (Brown ja Potoski 2003b: 276-277; Brown ja Potoski 2006: 326). Tehingukulude arvestamine aitab seejuures vältida olukorda, kus delegeerimisel oleks teenuse pakkumine teise teenuse osutaja poolt küll efektiivne, kuid delegeerimisega

kaasnevad tehingukulud ja seeläbi teenuse kogumaksumus delegeerivale asutusele oleks tegelikult suuremad kui teenuse pakkumisega kaasnev efektiivsus⁷.

Delegeerimise eeliseks on peetud ka põhimõtet, et see võimaldab teenuse pakkumisse kaasata erasektoris või teises avaliku sektori asutuses olemasolevat ekspertteavet, tehnoloogiaid ja/või uusimaid lahendusi (Amirkhanyan et al. 2007: 704; Cohen ja Eimicke 2008: 6; Siegel 1999: 366; Van Slyke 2007: 158). Nii ei pea delegeeriv organisatsioon ise hakkama vastavat teavet, tehnoloogiat või lahendust omandama, võimaldades kulude kokkuhoidu ja kiiremaid lahendusi teenuse osutamisel. Teisalt on delegeerimisel äärmiselt oluline, et avaliku sektori asutusel oleks ka piisav haldussuutlikkus delegeerimisprotsessi juhtimiseks⁸ (Hefetz ja Warner 2004: 186; Huque 2005: 81; Van Slyke 2003: 296-297; Van Slyke 2007: 158) ning seda nii konkurentsil kui ka usaldusel põhineval delegeerimisel (Lember ja Kriz 2010: 243).

Lisaks peab avalik sektor olema valmis tegelema delegeerimisega kaasneva võivate demokraatliku vastutuse probleemidega, mis tulenevad avaliku ja erasektori erinevatest eesmärkidest ja/või toimimisloogikast (Van Slyke ja Roch 2004: 195). Kui avalik sektor väärtustab teenuste osutamisel võrdsuse tagamist, siis erasektoris kuuluvad teenuse osutajad võivad olla klientide osas selektiivsed ja pakkuda klientidele heterogeensemaid teenuseid (Smith 2007: 597 ja 608; Van Slyke ja Roch 2004: 195). Ka teenuse pakkumise osas olulise informatsiooni kättesaamine võib osutada neilt teenuse osutajatelt raskemaks (Breux et al. 2002: 95).

Teenuste delegeerimist võivad mõjutada ka poliitiline surve ja ideoloogilised hoiakud. Ühelt poolt võib avalikkus olla delegeerimise poolt lähtuvalt soovist vältida avaliku sektori, selle ametnikkonna ja kulude suurenemist (Amirkhanyan et al. 2007: 703; Cohen ja Eimicke 2008: 7)⁹, aga ka näiteks nõudlusest parema kvaliteediga teenuste järele, mida avalik sektor ise ei suuda finantsiliselt tagada (Ferris ja Graddy

⁷ Praktikas ei pruugita siiski alati tehingukuludele tähelepanu osutada (Young 2008: 449). See võib aga piirata avaliku sektori ja avalikkuse võimet omada täielikku ülevaadet delegeerimisega kaasnevatest kuludest ning viia valede otsuste või ootusteni delegeerimise osas (Garaventa ja Tellefsen 2001: 31).

⁸ See hõlmab näiteks teenuse osutaja valimist, lepingu koostamist, järelevalve teostamist ja protsessi hindamist (Amirkhanyan et al. 2007: 704; Lember ja Kriz 2010: 243-244; Van Slyke 2007: 158).

⁹ Van Slyke (2003: 305) illustreerib seda aspekti tabavalt, viidates, et avalikkus võib olla nii tugevasti avaliku sektori suurenemise ehk avalike teenistujate arvu suurenemise vastu, et avaliku sektori organisatsioonid võivad sellistest (ideoloogilistest) eelistustest mõjutatuna isegi vastumeelselt pigem otsustada teenuse delegeerimise kui uue personali värbamise kasuks.

1986: 334). Teisalt võib avalikkus olla delegeerimise osas ka vastumeelne. Ferris ja Graddy (1986: 334) leiavad, et vastav hoiak võib tuleneda kartusest, et delegeeritud teenuste osutamisele ei pööra avalik sektor enam nii palju tähelepanu kui teistele teenustele. Lisaks võivad ametnikud ja neid esindavad ametiühingud olla vastumeelsed – eriti lähtuvalt kartusest, et delegeerimise järgselt ametnikke enam ei vajata ning nad vallandatakse või nende töötasu väheneb (Ferris ja Graddy 1986: 334; Kitchen 2005: 133; Siegel 1999: 368).

Kui avalik sektor on siiski teinud otsuse, et teatud avalik teenus on sobilik lepinguliseks delegeerimiseks, tuleb järgmisena välja valida teenuse osutaja. Ehkki laias laastus on delegeerijal võimalik valida kolme (avalikku, äri- ja kolmandasse) sektorisse kuuluvate teenuse osutajate vahel, keskendutakse käesolevas töös eeskätt kolmanda sektori organisatsioonidele (täpsemalt kodanikeühendustele)¹⁰.

1.3. Kolmas sektor ja kodanikeühendused

Kolmandale sektorile (ka mittetulundussektor) ja sinna kuuluvatele organisatsioonidele viidatakse kui kodanikualgatuslikule sektorile ja organisatsioonidele, mis ei kuulu avalikku ega ka äri sektorisse (Hement 2004: 217). Ehkki kolmanda sektori organisatsioonide ühese definitsiooni sõnastamine on keeruline, sest riigiti on neile omistatud mõneti erinevaid tähendusi (Salamon 1995: 244-245; Smith 2007: 592-593), on võimalik siiski välja tuua mõned nende üldised omadused: a) nad ei taotle ega jaota oma tegevusest saadavat kasumit ning organisatsiooni tulu võidakse kasutada üksnes missioonis sätestatud eesmärkide saavutamiseks; b) nende liikmelisus on vabatahtlik ehk organisatsiooniga liitumine lähtub vabast tahtest ja kellegi liitumist ei saa (näiteks seadustega) sundida; c) nad on mingil määral institutsionaliseeritud – neil on näiteks kindel struktuur ja püsiv organisatsiooniline identiteet; d) nad on teatud määral iseseisvad ehk võimelised ise oma tegevusi kontrollima (Anheier ja Salamon 2006: 95). Kolmanda sektori organisatsioonide puhul on oluline, et need on formaalselt riigivõimuorganitest sõltumatud ehk niinimetatud

¹⁰ Teistele sektoritele avalike teenuste lepingulise delegeerimise eeliste ja puuduste kohta saab lähemalt lugeda järgmistest allikatest: Brown et al. (2006: 327-328) ning Ferris ja Graddy (1986: 337-338).

valitsusvälised organisatsioonid (*Ibid.*: 95)¹¹. Tegemist on üldjuhul kodanikealgatuslike organisatsioonidega, mis ei hõlma oma (juhtimisorgani) liikmetena avaliku sektori esindajaid (Martens 2002: 280)¹². Edaspidi võetaksegi sellised organisatsioonid fookusesse, viidates neile terminiga „kodanikeühendused“¹³.

1.4. Avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele

Avaliku sektori asutus võib kodanikeühendusi delegeerimispartnerina eelistada erinevatel põhjustel. Üheks neist on usaldus nende suhtes (Bryce 2005: 84 ja 94; Martikke ja Moxham 2010: 792), mille teket soodustab asjaolu, et avalikul sektoril ja kodanikeühendustel (erinevalt eraettevõtetest) on üldjuhul sarnased väärtused ja eesmärgid (näiteks elanikkonna heaolu tagamise osas) (Bryce 2005: 93-94; Salamon 1995: 43). Samuti võib usaldust vabaiühenduste suhtes suurendada asjaolu, et viimased lähtuvad oma tegevustes oma kirjalikust missioonist, tänu millele on delegeerival asutusel võimalik ette näha, millistes piirides ühendus võib tegutseda (Bryce 2005: 97). Lepingupartnerite vaheline usaldus on seejuures tihti oluline, sest võimaldab delegeerida ka näiteks olukorras, kus teenuse keerulise olemuse tõttu pole võimalik kõiki detaile lepingus fikseerida või tulemust objektiivselt mõõta (Bryce 2005: 84; Van Slyke ja Roch 2004: 194). Samuti võimaldab usaldus vähendada delegeerimisega seonduvaid tehingukulusid – näiteks järelevalve teostamise osas, sest usaldusväärset teenuse osutajat ei pruugita pidada vajalikuks ulatuslikult kontrollida (Amirkhanyan 2010: 743).

Kodanikeühenduste eelistamine võib lähtuda ka kogukonna usaldusest ja hoiakutest. Ferris ja Graddy (1986: 338) leiavad, et elanikkond võib olla teenuse eraettevõttele delegeerimise vastu, kui elanikud leiavad, et selle kasumitaotluslikud eesmärgid võivad ohustada teenuse kvaliteeti. Teisalt võib elanikkond olla seisukohal,

¹¹ Siiski on oluline täpsustada, et osad kolmanda sektori organisatsioonid pole avalikust sektorist täiesti sõltumatud (Anheier ja Salamon 2006: 95; Fisher 1997: 447). Näiteks võivad osad neist olla avaliku sektori poolt asutatud ja/või viimase poolt juhitud. Käesolevas töös neid aga ei käsitleta.

¹² Valitsusväliseid organisatsioone ja nende avalikust sektorist sõltumatust on siiski üheselt keeruline määratleda. Hea ülevaate annab sellest oma artikliga Martens (2002).

¹³ Ehkki „kodanikeühenduse“ mõiste puhul rõhutatakse just seda, et selle liikmeteks on eeskätt kodanikud kui eraisikud, kehtivad sellele mõistele siiski kirjanduses laiemal terminiga „mittetulundusühendus“ (inglise keeles *non-profit organization*) seostatud eelised ja puudused. Sellest lähtuvalt kasutatakse käesolevas töös neid kahte mõistet, aga ka eesti keeles levinud mõistet „vabaiühendus“ samaväärsetena.

et just kodanikeühendused pakuvad parema kvaliteediga teenust ning delegeeriv organisatsioon võibki neist elanikkonna hoiakutest lähtuvalt eelistada kodanikeühendustele delegeerimist (*Ibid.*: 338). Van Slyke ja Roch (2004: 194) viitavad seejuures, et selline elanike poolt kodanikeühenduste eelistamine kasumitaotluslike eesmärkidega eraettevõtetele võib esineda eriti olukorras, kus neil on vähesed teadmised teenuse kohta ja teenuse osutamise tulemuslikkust on raske hinnata.

Kodanikeühendustele teenuste üleandmine võimaldab viia ka teenuse kujundamist ja osutamist elanikkonnale või teenuse sihtrühmale lähemale (Cohen ja Eimicke 2008: 95). Nõnda võimaldab see kaasata (näiteks vabatahtlikena) teenuse osutamisesse elanikke ja erinevaid huvigruppe ning see võib omakorda soodustada kodanikuühiskonna ja demokraatia arengut ja/või elanikkonna usalduse suurenemist avaliku sektori suhtes (Smith 2007: 600, 603, 606). Lisaks on kodanikeühenduste eeliseks peetud nende lähedast suhet kogukonnaga¹⁴, mistõttu on neil ainulaadsed teadmised kogukonna vajadustest ja eripäradest, aga ka juba olemasolevad kontaktid erinevate gruppideni jõudmiseks (Martikke ja Moxham 2010: 793; Nevile 2009: 73).

Kodanikeühendustele delegeerimisega võidakse ka püüda vähendada teenuse osutamisega kaasnevat kulusid või pakkuda sama kulude mahuga paremat kvaliteeti. Selle saavutamist toetab asjaolu, et erinevalt eraettevõtetest on vabaiühendused orienteeritud mitte kasumile, vaid missioonile ning oma tegevusest saadavaid tulusid kasutavad nad oma põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks (Anheier ja Salamon 2006: 95). Lisaks on neile tagatud teatud maksusoodustused, nad kasutavad sageli vabatahtlikke ja osajaga personali ning nad on võimelised kaasama teenuse osutamisesse lisarahastust (Amirkhanyan 2010: 743; Ferris ja Graddy 1986: 338; Salamon 1995: 110-111)¹⁵ – näiteks erainvesteeringutest, annetustest ja erinevatest fondidest.

¹⁴ Muuhulgas on kodanikeühenduse suhe kogukonnaga lähedane seeläbi, et mitmete kodanikeühenduste juhtimisstruktuuri kuulub ka juhatus, mille liikmed esindavad kogukonna (erinevaid) huvisid (Feiock ja Jang 2009: 669); aga ka seeläbi, et mitmetes valdkondades võivad kodanikeühendused pakkuda teenuseid juba enne, kui avalik sektor neid pakkuma asub (Salamon 1995: 110).

¹⁵ Ehkki ka avaliku sektori organisatsioonid ning teatud juhtudel ka eraettevõtted on võimelised lisarahastust saama, on levinud lisarahastuse saamise kui eelise sidumine eeskätt kodanikeühendustega.

Teisalt on välja toodud ka võimalikke kodanikeühendustele delegeerimisega kaasnevaid probleeme¹⁶. Nii näiteks on ühe levinuima probleemina välja toodud asjaolu, et teatud teenuste ja geograafiliste asukohtade lõikes võib esineda vähe potentsiaalseid kodanikeühendustest teenuse osutajaid (Martikke ja Moxham 2010: 791; Van Slyke ja Roch 2004: 194). Seega on konkurents nendes olukordades piiratud, mistõttu on raskem tagada teenuse osutamisel kuluefektiivsust (Amirkhanyan 2010: 744)¹⁷ ning leida ebasobiva teenuse osutaja väljavahetamiseks alternatiivseid teenuse osutajaid.

Samuti on leitud, et mittetulundusühendused on sageli alarahastatud, mistõttu on neil raske meelitada ja säilitada kvalifitseeritud tööjõudu teenuste osutamiseks, aga ka tagada kokkulepitud teenuse kvaliteeti (Martikke ja Moxham 2010: 792; Smith 2007: 604). Seejuures ohustab avalikult sektorilt rahastust taotlemaid (finantsprobleemidega) vabäühendusi oma missioonist kõrvalekaldumine, kui nad püüavad täita tingimusi või pakkuda teenuseid, mis ei pruugi olla kooskõlas nende esialgse missiooni, väärtuste või kogukonna vajadustega (Martikke ja Moxham 2010: 792; Salamon 1995: 103 ja 105-106; Smith 2007: 604)¹⁸. Veelgi enam, avaliku sektoriga tiheda koostöö tegemises (sealhulgas avalike teenuste osutamises) on nähtud ohtu kodanikeühenduse kui organisatsiooni üldisele iseseisvusele (Martikke ja Moxham 2010: 792; Salamon 1995: 101).

¹⁶ Võimalikke probleeme käsitletakse lisaks ka käesoleva töö järelevalve olulisust käsitlevas alapeatükis (2.1.).

¹⁷ Vabäühendustele delegeerimisega kaasneva üldise kulude säästu osas on seejuures eriti skeptiline Prager (1994: 182).

¹⁸ Teisalt leiab Salamon (1995: 106), et avaliku sektori rahastus võib teatud vabäühendustel hoopis aidata paremini oma missiooni ellu viia ja seega ei pruugi tingimata viia missioonist kõrvalekaldumiseni.

2. Järelevalve avalike teenuste lepingulisel delegeerimisel

Olemaks teenuste delegeerimisel „tark ostja“ (inglise keeles *smart buyer*), peab avalik sektor teadma lisaks sellele, mis teenust ja kellelt ta osta tahab, ka ostetud teenuse kvaliteeti (Kettl 1993, viidatud Amirkhanyan et al. 2007: 707). Seega järgneb avalike teenuste lepingulise delegeerimise protsessis teenuse osutaja väljavalimisele ja temaga lepingu sõlmimisele ka mitmeid teisi olulisi etappe¹⁹. Nimelt tuleb delegeerival avaliku sektori asutusel teostada teenuse osutamise üle järelevalvet, aga ka hinnata teenuse osutaja tegevust, et selle põhjal teha otsus lepingu lõpetamise või jätkamise kohta (Brown et al. 2006: 324; Peat ja Costley 2001: 56).

2.1. Järelevalve olulisus

Delegeeriv avaliku halduse asutus säilitab teenuse lepingulisel delegeerimisel formaalse vastutuse, olles avalikkuse ja teenuse tarbijate ees teenuse osutamise osas lõppvastutajaks. Nimelt on just delegeeriv asutus see, kes peab tagama pakutavate teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse ning probleemide korral tegema korrekture teenuse pakkumises (Huque 2005: 78). Et olla kursis teenuse osutaja poolt teenuse pakkumise hetke- või üldolukorraga, on vaja sellel delegeerival avaliku sektori asutusel teostada teenuse osutamise üle järelevalvet (Peat ja Costley 2001: 58).

Järelevalve teostamine viitab käesoleva töö kontekstis delegeeriva avaliku sektori asutuse tegevusele lepingulise delegeerimise protsessis, mille käigus kogutakse informatsiooni teenuse osutamise (näiteks kvaliteedi ja kättesaadavuse) kohta ning mille eesmärk on seeläbi kindlaks teha, kas teenuse osutaja on tegutsenud kooskõlas teenuse delegeerimisel sõlmitud lepinguga, selles sätestatud kohustuste ja õigustega (Brown ja Potoski 2003a: 155; Peat ja Costley 2001: 58). Ramanadham (1994: 2) toob välja, et järelevalve teostamine võib lähtuda soovist kajastada õigesti ja täpselt delegeerimise protsessis olulisi fakte, teha delegeerimise protsessis teatud korrekture, panna paika

¹⁹ Kõikidest avalike teenuste lepingulise delegeerimise protsessiga seotud etappidest hea ülevaate saamiseks võib pöörduda järgmiste allikate poole: Brown et al. (2006: 324), Brown ja Potoski (2003a: 155) ning Peat ja Costley (2001: 56).

sobivaid delegerimisjärgseid regulatsioone ja/või koguda hindamisetapiks vajalikku informatsiooni.

Analüüsidest põhjuseid, miks avalike teenuste lepingulisel delegerimisel on järelevalve teostamine eriti oluline, on võimalik nende illustreerimiseks kasutada tellija-täitja teooria raamistikku, mis toob hästi esile lepingulise delegerimise kontekstis esinevad potentsiaalsed ohud. Nimelt on teenuste lepingulisel delegerimisel tekkivat suhet delegeriva avaliku sektori organisatsiooni ja teenuse osutaja vahel teatud autorite poolt kirjeldatud kui tüüpilist tellija-täitja suhet (inglise keeles *principal-agent relationship*), kus delegeriv organisatsioon on tellija ja teenuse osutaja on täitja (Lambright 2008: 363; Yang et al. 2009: 686)²⁰. See suhe väljendub nõnda: tellija soovib saavutada teatud eesmärgi ning selleks ta palkab või sõlmib lepingu täitjaga, kes asub tellija asemel ja tellija soovidest lähtuvalt püstitatud eesmärgi saavutamiseks vajalikke tegevusi ellu viima (Brown et al. 2006: 325). Tellija eeldab seejuures, et täitja käitub vastavalt kokkuleppele ja tegutseb tellija huvidest ja eesmärkidest lähtuvalt. Täitja tegevuste, mis on tehtud tellija nimel või asemel, kompenseerimiseks saab täitja tellijalt tasu. (Breux et al. 2002: 93; Bryce 2005: 61-62; Halachmi 2000: 157, viidatud Huque 2005: 71)

Tellija-täitja suhet iseloomustavad aga mitmed võimalikud probleemid. Nimelt võivad tellijal ja täitjal olla erinevad eesmärgid ning huvid (Fernandez 2009: 69; Lambright 2009: 209; Van Slyke 2007: 162). Näiteks, kui tellija on huvitatud kvaliteetse teenuse pakkumisest teenuse tarbijatele, siis täitja võib panna rohkem rõhku hoopis kasumi teenimisele (Breux et al. 2002: 93). Sellistele erinevatest huvidest tulenevatele probleemidele viidatakse kui moraalse riski ehk varjatud käitumise probleemidele²¹, mille puhul täitja käitub lepingu sõlmimise järgselt oportunistlikult ja tema tegevus ei vasta tellija poolt oodatud tasemele või seatud eesmärkidele (Breux et

²⁰ Avalikus sektoris on tellija-täitja suhe siiski keerulisem. Nimelt on avalikus sektoris esialgseks tellijaks hoopis rahvas ning avaliku sektori asutus on täitja, kes rahva huvides tegutseb. Kui aga see asutus otsustab teenuse delegerida, saab ta endale lisaks täitja rollile ka tellija rolli ja teenuse osutaja muutub täitjaks. (Breux et al. 2002: 94-95 ja 101) Käesolevas töös on fookus aga siiski viimasel ehk lepingulise delegerimise olukorral, kus tellija on delegeriv avaliku sektori asutus ja täitja teenuse osutaja.

²¹ Lisaks moraalse riski probleemidele räägitakse tellija-täitja suhte puhul kirjanduses ka ebasoodsa valiku (inglise keeles *adverse selection*) ehk varjatud informatsiooni probleemist (Lambright 2009: 209; Marvel ja Marvel 2009: 186; Van Slyke 2007: 162). Käesoleva töö rõhuasetusest tulenevalt seda aga lähemalt ei analüüsita, sest see viitab eelkõige lepingueelsele oportunistlikule käitumisele, mis on oluline pigem lepingu sõlmimise kui järelevalve staadiumis (Lane 2000: 132).

al. 2002: 93; Fernandez 2009: 69)²². Moraalse riski probleemide teket võimaldab seejuures informatsiooni asümmeetria kahe lepingupoole (tellija ja täitja) vahel (Brown ja Potoski 2003b: 277). Nimelt leitakse teoorias, et täitja teab oma tegelikest tegevustest ja kavatsustest tavaliselt rohkem kui tellija, mistõttu on tellijal raskem saada täielikku informatsiooni täitja tegevuste kohta teenuse osutamisel (Breux et al. 2002: 93; Bryce 2005: 62). Täitja võib sellist olukorda enda kasuks ära kasutada ja püüda pigem oma eesmäärke saavutada, pühendudes nii aga vähem tellija eesmärkide saavutamisele (Fernandez 2009: 69; Van Slyke 2007: 162).

Lepinguliste suhete puhul on moraalse riski probleeme keeruline vältida, sest täitjal on teenuse osutamisel teatud autonoomia ja otsustusõigus ehk ta ei pea kõikide oma otsuste tegemiseks küsima tellija luba või juhust (Bryce 2005: 67). Samuti pole alati võimalik kõiki teenuse osutamist mõjutavaid tulevikustsenaariume ette näha (Brown et al. 2006: 326; Brown ja Potoski 2003b: 277; Lane 2000: 187), mistõttu ei suudeta koostada väga detailseid lepinguid²³, kus oleks ennetavalt kirjas kõik lahendused potentsiaalsetele kitsaskohtadele (Brown et al. 2006: 326). Tellija-täitja suhetest tulenevate moraalse riski probleemide vältimise üheks võimaluseks on teatud autorite poolt peetud aga just tellija (delegeeriva avaliku sektori organisatsiooni) poolt täitja (teenuse osutaja) üle järelevalve teostamist (Brown ja Potoski 2006: 327; Fernandez 2009: 69-70; Hughes 2003: 12; Van Slyke 2007: 162)²⁴ ning see toobki esile järelevalve teostamise olulisuse delegeerimise kontekstis.

Teisalt on leitud, et kuigi tellija-täitja raamistik võib olla sobiv mitmete, näiteks avaliku sektori ja eraettevõtete vaheliste lepinguliste suhete kirjeldamiseks, ei pruugi see olla sobivaim olukordades, kus teenuste osutajateks on kodanikeühendused. Tellija-täitja raamistik on teatud autorite sõnul sobimatu, sest kodanikeühenduste tegevus lähtub nende missioonist ja mitte niivõrd omakasupüüdlikest motiividest (Lambright 2009: 207; Van Slyke 2007: 163) ning nende ja avaliku sektori eesmärgid ja väärtused on sageli hoopis sarnased (Bryce 2005: 93-94; Salamon 1995: 43). Seetõttu on leitud, et

²² Feiock ja Jang (2009: 670-671) viitavad, et lisaks teenuse osutajale võib ka delegeeriv avaliku sektori organisatsioon käituda oportunistlikult. Käesolevas töös sellele siiski eraldi ei keskenduta.

²³ Kõikides olukordades pole ka kasulik – kuluefektiivne – olla väga täpne ja detailne (Prager 1994: 178). Näiteks võib väga detailne leping piirata teenuse osutaja paindlikku tegutsemist, mis võib osutada vajalikuks näiteks muutuv keskkonnas.

²⁴ Eeldades, et järelevalve teostamisele kui teenuse osutaja tegevuse kohta informatsiooni kogumisele järgneb ka delegeeriva avaliku halduse asutuse poolt selle teabe analüüsimine ja hinnangu andmine.

kodanikeühendustel pole põhjust ka oportunistlikult käituda (Brown ja Potoski 2003a: 156; Marvel ja Marvel 2007: 528; Van Slyke ja Roch 2004: 194).

Tellija-täitja raamistikust sobivamaks on seejuures peetud hoopis tellija-elluviija teooriat (inglise keeles *stewardship theory*), mille puhul delegeeriv avaliku halduse asutus on tellija ja kodanikeühendus elluviija (inglise keeles *steward*) (Lambright 2009: 209; Marvel ja Marvel 2009: 190)²⁵. Selle teooria kohaselt on tellijal ja elluviijal ühilduvad eesmärgid ning elluviijat motiveerivad omahuvi asemel eeskätt kollektiivsed eesmärgid (Lambright 2009: 208-209; Van Slyke 2007: 159 ja 164). Seejuures püüab elluviija käituda maksimaalselt kooskõlas lepingu ja tellija huvidega ning teha tellijaga koostööd, sest leiab, et see toob talle rohkem kasu kui omakasupüüdlilik ja oportunistlik tegevus. Tellija-elluviija suhet iseloomustavat ühistest eesmärkidest tulenevat usaldust on aga peetud aspektiks, mis võib ajapikku vähendada tellija vajadust järelevalve teostamiseks. (Van Slyke 2007: 165-166) Mitmed teisedki (sellest teooriast mitte lähtuvad) autorid leiavad, et usalduse olemasolu teenuse osutaja suhtes võib ajendada avalikku sektorit kui delegeerijat teostama vähem järelevalvet tema üle (Amirkhanyan 2010: 743; Bryce 2005: 91). Teatud juhtudel võidakse lepinguliste suhete juhtimisel käsitleda usaldust ja järelevalvet isegi üksteise asendajatena (Fernandez 2009: 73).

Kui kodanikeühendusi on suhetes delegeeriva avaliku halduse asutusega õigem ühistest eesmärkidest lähtuvalt (Amirkhanyan 2010: 743; Brown ja Potoski 2003b: 294) kirjeldada kui usaldusväärseid elluviijaid (mitte kui oportunistlikke täitjaid), ei pruugi nende tegevuse üle järelevalve teostamine omada lepinguga kooskõllalisuse tagamisele või oportunistliku käitumise vältimisele erilist efekti. Nad täidaksid need tingimused järelevalvetagi. Sellisel juhul võib järelevalve teostamine, mis (nagu järgmises osas ka seletatakse) on kulukas, tuua delegeerivale avaliku halduse asutusele kaasa üksnes otstarbetuid tehingukulusid. (Fernandez 2009: 70)

Teisalt leiab Van Slyke (2007: 181) oma uurimuses sotsiaalteenuste delegeerimise kohta, et lepingulise suhte alguses ei pruugi avalikul sektoril kui delegeerijal olla mittetulundusühenduse suhtes usaldust, mistõttu suhte alguses võidakse ka temasse suhtuda siiski täitjasse; koostöö kestel võib usaldus vabaühenduse suhtes

²⁵ Van Slyke (2007: 164) märgib, et tellija-elluviija teooria rakendamine sobib eriti sotsiaalteenuste delegeerimise konteksti, kuivõrd seal avaliku sektori ja kodanikeühenduse eesmärgid valdavalt ühilduvad, kuid möönab siiski, et teistes valdkondades või teiste teenuste puhul ei pruugi see nii olla.

suurenda ja viia ka leebema suhtumiseni teenuse delegeerija poolt. Usalduse määravat rolli on aga ka kahtluse alla seatud. Nimelt on leitud, et praktikas ei pruugi avalik sektor üldse teostada usalduse olemasolust või puudumisest lähtuvalt varieeruva ulatuse või põhjalikkusega järelevalvet (Fernandez 2009: 94).

Samuti on kahtluse alla seatud vabäühenduste usaldusväärset. Näiteks on leitud, et neil võib olla probleeme finantsuutlikkusega, nad võivad käituda ebaeetiliselt ja kuritarvitada nende kätte usaldatud ressursse (Amirkhanyan 2010: 744). Samuti võivad kodanikeühendused, kelle (finantsiline) jätkusuutlikkus sõltub sagedasti just avalikult sektorilt saadavatest lepingutest, olemasolevate ressursside säilitamiseks ja järjepidevuse tagamiseks rakendada oma tegevuses monopolistlike võtteid (Brown et al. 2006: 328). Seejuures võivad nad olla motiveeritud käituma mitteusaldusväärset ja ebaausalt eriti konkurentsiolukordades, kus nad peavad lepingu saamise või jätkumise nimel võistlema mitmete teiste potentsiaalsete teenuse osutajatega (Smith 2007: 602). Nagu Marvel ja Marvel (2009: 190) tabavalt viitavad, ei pruugi kodanikeühendused küll taotleda kasumit, ent kahjum pole samuti nende eesmärk.

Lisaks, kuigi avalik sektor ja vabäühendused võivad omada sarnaseid eesmärke ja väärtusi, võivad need olla mõlema osapoole jaoks erineva prioriteetsusega. Näiteks võib avalikule sektorile olla olulisim ressursside võrdne jaotus, vabäühendustele aga heaolu ja ressursside tagamine eeskätt gruppidele, kellega neil on lähtuvalt oma missioonist kõige lähedasemad suhted. Nõnda võivad aga kodanikeühendused pakkuda teistele teenuse sihtgruppidele väiksema mahu või halvema kvaliteediga teenuseid. (Amirkhanyan 2010: 744; Smith 2007: 597; Van Slyke ja Roch 2004: 194 ja 195) Ka Fernandez (2009: 88) leiab, et kodanikeühendused võivad tegutseda mitte avalikes, vaid pigem kitsamates erahuvides ja käituda oportunistlikult. Samuti võivad kodanikeühendused kasutada delegeerivalt avaliku sektori organisatsioonilt teenuse osutamiseks saadud ressursse hoopis oma teiste tegevuste või programmide rahastamiseks (Brown et al. 2006: 327).

Peale usalduse on vabäühenduste osas vähest avaliku sektori järelevalvet põhjendatud ka väitega, et vabäühendustel on teisigi – sisemisi ja välimisi – kontrollimehhanisme, läbi mille nende tegevust jälgitakse. Nii näiteks teostavad nende tegevuste üle järelevalvet ka nende sidusgruppid, näiteks kodanikeühenduse juhatus,

vabatahtlikud, annetajad või muud rahastajad, kes muuhulgas võivad jälgida seda, et kodanikeühendus tegutseks kooskõlas oma missiooni, aga ka sõlmitud lepingu(te)ga. (Amirkhanyan 2010: 743; Feiock ja Jang 2009: 671; Van Slyke 2007: 178) Samuti on kodanikeühendused neile tagatud maksusoodustuste ja erinevatest allikatest saadava lisarahastuse tõttu suurema avalikkuse tähelepanu all ning peavad seetõttu tegutsema läbipaistvamalt – rohkem kui näiteks eraettevõtted (Amirkhanyan 2010: 744-745).

Ka Brown ja Potoski (2006: 333) leiavad, et lepingulisel delegeerimisel võib küll delegeeriv avaliku sektori asutus teostada vähem järelevalvet teenuse osutaja üle, kuid koos teenuse osutaja poolt teostatava järelevalvega on delegeeritud teenuste puhul siiski järelevalve kogumaht suurem. Smith (2007: 603) lisab kriitilise poole pealt, et kuna juhatuse liikmed kui üks sidusgruppidest ei saa otseselt (finantsilist) kasu kodanikeühenduse tegevusest, võivad nad siiski olla vähe motiveeritud selle tegevust hoolikalt jälgima. Seega on omaette küsimus, kas vabaiühenduste sidusgrupid ja teised järelevalvemehhanismid ka tegelikult ja mil määral järelevalvet teostavad.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et kodanikeühendusi on nähtud nii altruistlike kui elitaristlikena, usaldusväärsete ja missioonitundlike, aga ka suutelistena oma erilist seisundit ja sellega kaasnevaid privileege kuritarvitada (Amirkhanyan 2010: 743). Sellest lähtuvalt eksisteeribki kirjanduses niivõrd erinevaid arvamusi kodanikeühenduste üle järelevalve teostamise vajadusest avalike teenuste lepingulise delegeerimise kontekstis.

2.2. Järelevalvega kaasnevad kulud

Efektiivse järelevalve teostamiseks on vaja delegeerival avaliku sektori organisatsioonil tagada piisav haldussuutlikkus (Brown et al. 2006: 325; Brown ja Potoski 2003a: 155; Cohen ja Eimicke 2008: 109 ja 123)²⁶. See tähendab, et delegeeriv organisatsioon peab olema võimeline kujundama meetmed, mis võimaldaksid saada õigeaegset ja ka korrektset informatsiooni teenuse osutamise kohta (Cohen ja Eimicke

²⁶ Ehkki haldussuutlikkuse arendamine järelevalve osas ei muuda delegeerivat avaliku halduse asutust täielikult immuunseks lepingulise delegeerimisega kaasnevate ohtude suhtes, võimaldab see siiski olla nende ohtudega tegelemiseks paremini ette valmistunud (Brown ja Potoski 2003a: 162).

2008: 149; Romzek ja Johnston 2005: 439), ning olema võimeline neid meetmeid ka rakendada. Teenuse osutaja lepinguga kooskõlalise käitumise tagamiseks on oluline, et järelevalve oleks usaldusväärne ja usutav ning et tellija oleks lepingu rikkumise korral valmis rakendada ka karistusi (Yang et al. 2009: 687).

Järelevalve kujundamisel peab avalik sektor olema seejuures võimeline arvesse võtma kõiki teenuse osutamise aspektist olulisi elemente ja vältima möödahiilimise võimalusi, mida teenuse osutaja saaks enda kasuks kasutada (Yang et al. 2009: 691). Samuti on oluline tagada, et järelevalve oleks piisavalt ulatuslik, et saada piisavalt ja adekvaatset informatsiooni, kuid mitte üleliia teenuse osutaja siseasjadesse ja tegutsemisvabadusse sekkuv (Breux et al. 2002: 95). Nimelt võivad liigse monitoorimisega kaasned teatud ohud, näiteks: a) see võib nõuda teenuse osutajalt palju ressursse; b) leping võib muutuda eesmärgiks iseeneses, mistõttu teenuse osutaja keskendub vaid lepingu nõuete täitmisele ja vähem teenuse sisulistele aspektidele; c) see võib soodustada usaldamatuse teket kahe lepingupoole vahel (Lani 2008: 25).

Tuleb siiski arvestada, et järelevalve teostamise ja vastava võimekuse arendamisega kaasnevad delegeerivale avaliku sektori asutusele teatud tehingukulud. Näiteks on järelevalve teostamiseks vaja inimressurssi ehk lepingu juhtimiseks vajalike oskustega avaliku sektori töötajaid (Garaventa ja Tellefsen 2001: 29; Kettl 1993, viidatud Van Slyke 2003: 296-297; Van Slyke 2007: 160) ja aega (Berrios 2006: 123; Bryce 2005: 90; Hefetz ja Warner 2004: 175; Prager 1994: 179), mis kõik aga vajab raha²⁷. Seejuures mõjutab tehingukulude suurust see, mil määral on avaliku sektori organisatsioonil varasemaid kogemusi delegeerimise ja järelevalve teostamisega (Amirkhanyan et al. 2007: 708).

Samuti sõltuvad järelevalve teostamisega kaasnevad tehingukulud sellest, kuiõrd selgelt on delegeerimisel paika pandud teenuse osutamise nõuded ja eesmärgid, mille suhtes teenuse osutaja tegevuse vastavust kontrollida (Hefetz ja Warner 2004: 175; Peat ja Costley 2001: 58-59; Van Slyke 2007: 160). Olukorras, kus seda on tehtud ebaselgelt, kulub nõuete ja eesmärkide väljaselgitamiseks ning vajadusel ka nende teenuse osutajaga kooskõlastamiseks lisaressursse. Järelevalvega kaasnevad

²⁷ Efektiiivse järelevalve jaoks võib olla oluline, et ka teenuse osutajal oleks piisavalt ressursse, et delegeeriva avaliku sektori organisatsiooni poolt esitatavaid järelevalvega seotud nõudeid täita (näiteks aruandeid koostada) (Amirkhanyan et al. 2007: 709).

tehingukulud võivad olla suuremad ka raskesti mõõdetavate (näiteks sotsiaal-) teenuste delegerimise puhul, mille jaoks on delegerival asutusel raske leida otseselt ja üheselt teenuse kvaliteeti ja kvantiteeti väljendavaid indikaatoreid ja/või tugineda teenuse osutaja tegevuste sihipärasuse hindamisele (Brown et al. 2006: 326; Brown ja Potoski 2003b: 277). Sellisel juhul on raskem veenduda teenuse osutaja tegevuse vastavuses lepingule ja selle selgeks tegemiseks võib delegerival asutusel kuluda lisaressursse, resulteerudes aga suuremates tehingukuludes.

Seega kaasnevad järelevalve teostamisega delegerivale avaliku halduse asutusele teatud tehingukulud, mistõttu võib väheneda delegerimisest oodatud üleüldine (või vähemalt esialgne) rahaline kokkuhoid (Breux et al. 2002: 93; Brown et al. 2006: 326). Nõnda võib ka järelevalve kulukust pidada aspektiks, mis võib soodustada avaliku sektori valikut teenuse osutaja üle vähese järelevalve teostamise osas. Sellegipoolest on leitud, et kaasnevatest kuludest hoolimata on oluline siiski järelevalvet teostada. Vastasel juhul võib järelevalve teostamata jätmine muutuda hoopis kulukamaks kui selle teostamine (Prager 1994: 179 ja 182), arvestades tellijataitja suhtest lähtuvaid potentsiaalseid ohtusid delegeritud teenuse osutamise edukusele.

3. Metoodika

Käesoleva töö valimi väljaselgitamine toimus kolmes etapis ajavahemikus 12.10.2011-30.03.2012. Esimese etapina võttis töö autor ühendust kõigi 226 Eesti KOV-iga e-maili teel, selgitamaks välja KOV-id, kes on teenuseid KOV-i osaluseta MTÜ-dele lepinguliselt delegeerinud. Mitte vastanud KOV-idele saadeti kahe ja poole nädala jooksul ka korduskirjad. Töö autori e-mailidele vastas kokku 127 KOV-i (56% Eesti KOV-idest), kellest 28 sobis töö valimisse. Teiseks palus töö autor valimisse sobivatel KOV-idel saata lepingute kontentanalüüsiks teenuste delegeerimisel sõlmitud lepingud. 16 KOV-i (7% Eesti KOV-idest; 57% esimeses etapis valimisse sobinud KOV-idest) olid nõus seda tegema. Lõplik valim moodustus aga kolmandas etapis nendest KOV-idest, kelle esindajad olid nõus osalema ka telefoni teel läbiviidavates intervjuudes²⁸.

Lõplikku valimisse kuulus 13 KOV-i (6% Eesti KOV-idest; 46% esimeses etapis valimisse sobinud KOV-idest; 81% teises etapis lepingu saatnud KOV-idest): Elva linn, Kunda linn, Käina vald, Laeva vald, Lasva vald, Rakvere linn, Taebla vald, Tallinn, Tartu linn, Türi vald, Valga linn, Viljandi linn ja Väike-Maarja vald (vt. Lisa 1)²⁹. Empiirilise analüüsi fookuses olid nende 13 omavalitsuse poolt MTÜ-dele lepinguliselt delegeeritud 34 teenust.

Nendest 34 teenusest 22 kuulusid sotsiaalvaldkonda, 5 spordi- ja kultuurivaldkonda, 5 heakorra valdkonda, 1 noorsootöö valdkonda ja 1 hariduse valdkonda (vt. Lisa 2). Ehkki töö autor kategoriseeris andmete kogumise etapis analüüsitavad teenused vastavalt erinevatele teenuste valdkondadele, ei analüüsita järelevalve praktikat neist valdkondadest lähtuvalt, sest teatud valdkondades ei võimalda vähene teenuste arv teha adekvaatseid järeldusi valdkonna kohta. Teenuse lepingutest 14 olid sõlmitud üheks aastaks, 6 lepingut kaheks aastaks, 10 lepingut

²⁸ Erandlik oli vaid Käina vald, mille esindaja soovis intervjuu küsimustele kirjalikult vastata. Töö autor aktsepteeris seda, sest vallavalitsuse esindaja nõustus osalema ka telefoni teel läbiviidud täiendavas intervjuus, mille käigus oli töö autoril võimalik küsida täpsustavaid küsimusi.

²⁹ Tartu linna puhul toimus intervjuu nelja erineva linnavalitsuse esindajaga. Tallinna osas on aga oluline märkida, et tegemist on KOV-iga, kus on omavalitsuse osaluseta MTÜ-dele delegeeritud suurim hulk avalikke teenuseid. Kahjuks siiski ei vastanud mitmed linnaosavalitsused ja linna ametid töö autori kirjadele delegeeritud teenuste kohta teabe saamiseks. Vastanud linnaosavalitsuste ja linna ametite ametnikest oli vaid üks Sotsiaal- ja Tervishoiuameti ametnik nõus saatma ühe teenuse osutamise lepingu ja ka osalema telefoniintervjuus. Nõnda on Tallinna puhul valimis esindatud vaid üks teenus.

kolmeks aastaks, 1 leping neljaks aastaks ja 3 lepingut pikemaks ajaks (vastavalt 59 kuuks, viieks aastaks ja kaheksaks aastaks) (vt. Lisa 2).

Teiseks viis töö autor telefoni teel KOV-ide esindajatega läbi poolstruktureeritud intervjuud (vt. Lisa 3), et saada järelevalve teostamise kohta täiendavat teavet. Poolstruktureeritud intervjuu vorm võimaldas ühelt poolt lisada saadavatele andmetele teatud standardiseeritud, käsitledes kõikide intervjuude puhul sarnaseid teemasid³⁰; teisalt võimaldas see ka lisada intervjuude läbiviimisele paindlikkust esitatavate küsimuste ja nende esitamise järjekorra osas, aga ka läbi selle, et see ei piiranud respondentide vastuseid ettemääratud vastusevariantidega (Johnson 2002: 73; Wellington ja Szczerbinski 2007: 83). Telefoniintervjuud valimisse kuuluvate KOV-ide esindajatega (sealhulgas täpsustav intervjuu Käina valla esindajaga) toimusid ajavahemikus 07.03.2012-30.03.2012 (vt. Lisa 4).

Järelevalve teostamise empiirilise analüüsi viis käesoleva töö autor läbi kahes üksteist täiendavas osas. Esmalt teostas töö autor delegeerimisel sõlmitud lepingute kontentanalüüsi, eesmärgiga analüüsida, milliseid ja kui sagedasti esineb delegeerimise lepingutes formaalseid ehk lepingus sätestatud järelevalvemeetmeid. Selle tulemusena valmis kodeeritud tabel (vt. Lisa 2), mis kirjeldab lepingute valdkondi ja kestvust ning lepingutes sätestatud formaalseid järelevalvemeetmeid ja nende rakendamise sagedusi. Analüüsi teine osa koosnes aga omavalitsuste esindajatega läbiviidud poolstruktureeritud intervjuude käigus saadud andmete kvalitatiivsest analüüsist. Respondentide ja lepingute anonüümsuse tagamiseks viidatakse edaspidi valimisse kuuluvatele teenustele „teenus 1“, „teenus 2“ jne ning vastavatele lepingutele kui „leping 1“, „leping 2“ jne.

³⁰ Intervjuudes käsitletud peamised teemad: a) KOV-i ja MTÜ vahelised suhted, b) järelevalve teostamise olulisus, c) kasutatavad järelevalvemeetmed, d) parimad järelevalvemeetmed, e) probleemid järelevalvemeetmete rakendamisel, f) järelevalve ressursimahukus, g) teised MTÜ sisemised ja välised järelevalve mehhanismid, h) järelevalve erinevus teiste teenuse osutajate puhul.

4. Järelevalve teostamine Eesti kohalikes omavalitsustes lepingulisel delegeerimisel

Käesoleva töö empiirilise analüüsi keskmeks on Eesti kohalike omavalitsuste järelevalve teostamise praktikad avalike teenuste lepingulisel delegeerimisel kodanikeühendustele. Seejuures võetakse fookusesse Eesti KOV-id kui teenuste delegeerijad ja KOV-i osaluseta MTÜ-d kui kodanikeühendused, kellele teenuste osutamine delegeeritakse.

4.1. Eesti omavalitsussüsteem

Eesti omavalitsussüsteem on alates 1993. aastast ühetasandiline. Kohaliku omavalitsuse üksuseid on Eestis kokku 226, neist 193 on vallad ja 33 linnad. Vallad ja linnad kui omavalitsuslikud kogukondlikkuse printsiibil põhinevad haldusüksused on oma õigusliku seisundi poolest võrdsed ning moodustavad avaliku halduse süsteemi esmase tasandi. Eesti Vabariigi Põhiseaduse §-st 154 lähtuvalt otsustavad ja korraldavad KOV-id kõiki kohaliku elu küsimusi, tegutsedes küll iseseisvalt, kuid kooskõlas kehtivate seadustega. Seejuures on üks olulisimaid KOV-ide tegevust reguleerivaid seadusi Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (edaspidi: KOKS). KOV-ide tegevust korraldab esinduskoguna iga nelja aasta tagant elanike poolt valitav volikogu ja viimase poolt samaks perioodiks ametisse kinnitatakse täitevorgan – valitsus.

Eesti KOV-ide olulisimateks kohustuslikeks ülesanneteks on sotsiaalhoolekande, noorsootöö, ühistranspordi, ehitus- ja planeerimistegevuse, vee- ja prügimajanduse, heakorra ja kohalike teede korrashoiu korraldamine, üld- ja alusharidusasutuste ülalpidamine ning vaba aja võimaluste loomine (KOKS: § 6 lõiked 1 ja 2; Sepp 2010: 60). Lisaks võib KOV endale täitmiseks võtta ka vabatahtlikke omavalitsuslikke ülesandeid, avalikke teenuseid, mille osutamise kohustus ei tulene seadus(t)est, vaid KOV-i enda vabast tahtest (Praxis 2009: 12). Oma ülesannete täitmiseks võib KOV asutada omavalitsuse ametiasutuse hallatavaid asutusi, olla osanik või aktsionär äriühingus, asutada sihtasutusi, olla MTÜ liige ja sõlmida lepinguid (KOKS § 35 lõiked 1 ja 5). Samuti võib KOV tegutseda ühiselt teiste KOV-idega, anda sellekohaseid

volitusi mõnele KOV-ile, moodustada kohaliku omavalitsuse üksuste liite ja muid ühendusi (KOKS § 62 lõike 1 punktid 1-3).

Suur osa Eesti KOV-idest on väga väikesed. Nimelt on ligi 2/3 omavalitsustes 3000 või vähem elanikku. Suurim elanikkond on Tallinnas (401 072 inimest) ja väikseim Piirissaare vallas (67 inimest). Vaid kolmes KOV-is (Narva, Tartu ja Tallinna linnades) on elanike arv suurem kui 50 000. (01.01.2012 andmed, Statistikaamet 03.04.2012) KOV-ide elanike arvuga on üldjuhul seotud ka KOV-ide ametnikkonna suurus – mida väiksem elanike arv, seda väiksem ametnikkond. Nii on suurim ametnike arv Tallinnas (1372 ametnikku), väikseim aga Ruhnu ja Piirissaare valdades (mõlemas 3 ametnikku) (2010. aasta andmed, Avalik teenistus 22.04.2012).

Eesti KOV-ide peamiseks tulullikaks on üksikisiku tulumaks, millest laekub isiku elukohajärgsele KOV-ile 11,4%. Samuti on oluliseks allikaks eraldised riigieelarvest, eeskätt tasandusfondist. Vastavalt Kohalike maksude seaduse §-le 5 võivad KOV-id kehtestada ka kohalikke makse (näiteks reklaamimaks, teede ja tänavate sulgemise maks jne), kuid KOV-id kasutavad seda võimalust üldjuhul vähe: 2010. aastal moodustasid need vaid 1% KOV-ide tuludest (Sannik ja Jõgi 2011: 4). 2010. aasta andmeil oli Eesti KOV-ide eelarvete maht keskmiselt 5,7 miljonit eurot (autori arvutused); suurim eelarve maht oli Tallinnas (ligi 406 miljonit eurot) ja väikseim Piirissaare vallas (ligi 110 tuhat eurot) (Statistikaameti piirkondlik portaal 03.04.2012).

KOV-ide üheks suurimaks probleemiks peetakse nende madalat haldussuutlikkust. Geomedia (2011: 30-37) uuringust selgub, et aastate 2007-2010 lõikes oli 100 punkti skaalal (100 tähistab suurimat võimekust) ligi 45% KOV-idest võimekus alla 50 punkti, kusjuures väikseim võimekus küündis 14,8 punktini (Õru vald). Uuring näitas, et KOV-ide võimekus on seotud KOV-ide elanike arvuga ning täpsemalt nende ääremaastumise tasemega (*Ibid.*: 20-21). KOV-ide haldussuutlikkuse parendamise eesmärgil on Eestis räägitud haldusterritoriaalsest reformist, sealhulgas eriti regionaalministri eestvedamisel KOV-ide liitmistest, ning vajadusest tugevdada KOV-ide vahelist koostööd, kuid suuremate muutusteni pole viimastel aastatel jõutud.

4.2. Järelevalve teostamine Eesti kohalikes omavalitsustes

4.2.1. Suhted osapoolte vahel

Üldjuhul on KOV-ide ja MTÜ-de omavahelised suhted lepingulise delegeerimise kontekstis positiivsed. Intervjuude käigus ilmnis, et 32 teenuse puhul pidasid KOV-id suhteid teenuseid osutavate MTÜ-dega headeks, neist pooltel juhtudel lausa väga headeks. Samuti on pea kõikidele (kokku 30 teenuse puhul) suhetele iseloomulik usaldus MTÜ suhtes. Ainult kolme teenuse puhul toodi esile usalduse puudumist ning seda lähtuvalt MTÜ varasematest finantsprobleemidest. Ühe teenuse puhul peeti usalduse mõju teenuste delegeerimise kontekstis ebaoluliseks.

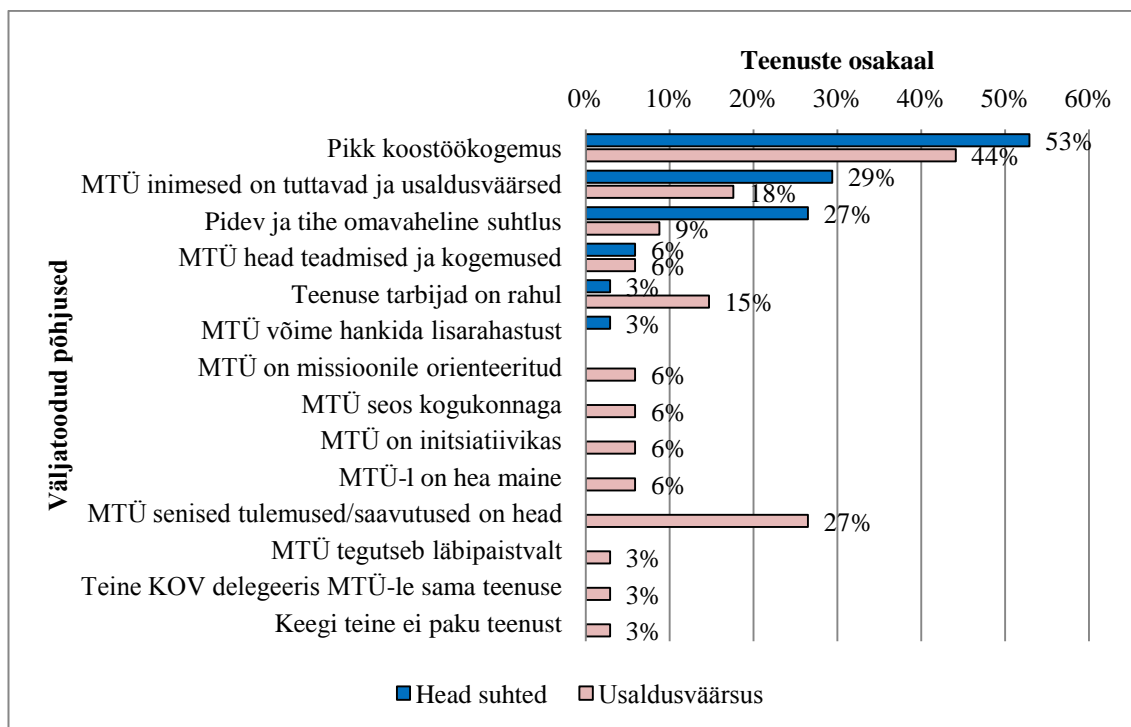
Heade suhete ja MTÜ-de usaldusväarsuse põhjuseid tõid KOV-id intervjuudes välja mitmeid, seejuures paljudel juhtudel kattusid heade suhete põhjused usaldusväarsuse omadega (vt. Graafik 1). Nii peeti näiteks mõlemal juhul peamiseks põhjuseks pikka koostöökogemust MTÜ-ga. Heade suhete osas peeti oluliseks ka põhjuseid, et MTÜ-s tegutsevad inimesed on KOV-ile tuttavad ja usaldusväärsed ning KOV-i ja MTÜ omavahelist pidevat ja sagedast suhtlemist. Usaldusväarsuse puhul toodi aga enim esile MTÜ seniseid häid saavutusi, MTÜ-s tegutsevaid KOV-ile tuttavaid ja usaldusväärseid inimesi ning teenuse tarbijate rahulolu teenuse osutamisega.

Hoolimata headest omavahelistest suhetest ja MTÜ-de usaldusväarsusest pidas valdav osa (30 teenuse puhul) KOV-idest oluliseks teenuse osutamise üle järelevalve teostamist. Järelevalve olulisust põhjendasid intervjuueeritavad faktiga, et kuna KOV annab delegeeritud teenuse osutamiseks raha, siis on oluline kontrollida, kas maksumaksja raha on sihtotstarbeliselt kasutatud. Huvitav oli seejuures, et nelja teenuse (29, 31, 32 ja 34) puhul peeti küll väga oluliseks teenuse osutamise finantspoole, kuid mitte sisulise poole üle järelevalve teostamist³¹. Vähestel juhtudel toodi järelevalve olulisuse põhjustena välja ka, et: a) kui KOV teostab järelevalvet, siis MTÜ teab, et tema tegevust jälgitakse ning on seeläbi hoolikam teenuse osutamisel ja lepinguga kooskõllalisuse tagamisel; b) tegemist on elanikele osutatava teenusega; c) KOV on teenuse arendamisesse palju investeerinud. Nelja teenuse puhul ei pidanud KOV-id aga

³¹ Sisulise poole kontrolli väheolulisuse põhjustena nimetati seda, et MTÜ-l on oma valdkonnas väga head teadmised ja kogemused (teenused 32 ja 34), MTÜ tegutseb oma missioonile vastavalt (teenus 29) ning et MTÜ sisulise tegevuse üle teostab avalikkus niikuinii järelevalvet (teenus 31).

järelevalve teostamist üldse oluliseks. Põhjustena toodi välja usaldusväärsus MTÜ suhtes ja head koostööd, aga ka probleemide puudumist.

Graafik 1. Heade suhete ja usaldusväärse põhjused



Uurides respondentidelt, kuivõrd mõjutavad KOV-i poolt teostatavat järelevalvet MTÜ-de teised sisemised ja välimised kontrollimehhanismid, ilmnes, et valdavalt (72% juhtudel) on nende mõju olematu. Leiti, et KOV peab ise teostama järelevalvet, et tagada täielikku ülevaadet ja kindlust teenuse osutamise kulgemise osas ning et olla suuteline ise teenuse osutamise osas aru andma. Samuti lisati, et välimised kontrollimehhanismid (eriti teised rahastajad) teostavad järelevalvet eeskätt neisse puutuvate teiste MTÜ-de projektide osas ja seetõttu pole neil üldjuhul vajadust või ka õigust kontrollida KOV-i poolt delegeeritud teenuse osutamist. Vaid neljal juhul leiti, et selliste mehhanismide olemasolu ja efektiivne toimimine vähendab vajadust KOV-il ise järelevalvet teostada, sest need aitavad välja tuua potentsiaalseid probleemkohti ja kinnitada MTÜ tegevuste usaldusväärsus.

Järelevalve teostamise olulisust ja iseäralikkust vaadeldavate MTÜ-de tegevuse üle aitavad paremini lahti mõtestada KOV-ide hoiakud järelevalve teostamise osas, kui teenuse osutajaks oleks keegi muu (kodanikeühendus, eraettevõtte või muu). Paraku on

põhjanevaid järeldusi siin raske teha, kuivõrd KOV-ide arvamused jagunesid täpselt pooleks. Nõnda leiti 16 teenuse juures, et mõne teise teenuse osutaja puhul ei oleks KOV-i poolt teostatav järelevalve ilmselt erinev, ning teise 16 teenuse puhul, et oleks. Seejuures tuleneks viimasel juhul erinev, rohkem kontrolli hõlmav järelevalve eelkõige asjaolust, et uue teenuse osutaja näol oleks tegemist võõra organisatsiooni ja inimestega, kelle suhtes poleks kohe alguses nii palju usaldust. Erinevad arvamused olid aga kohalike ja mujalt pärit teenuse osutajate osas. Kui enamus leidis, et mujalt pärit teenuse osutajate suhtes oleks rohkem järelevalvet, siis huvitaval kombel leiti ühe teenuse puhul, et just kohaliku teenuse osutaja üle teostaks KOV rohkem järelevalvet.

Eelpool toodust nähtus, et KOV-ide sõnul on suhted MTÜ-dega teenuste delegeerimise kontekstis valdavalt head. Nende hinnangute puhul tuleb aga teadvustada, et need peegeldavad delegeerimissuhteid subjektiivselt ja ühepoolselt (vaid KOV-e esindavate ametnike vaatepunktist). Arvestades töö teoreetilises osas toodud aspekte, ei pruugi suhe olla sama positiivselt hinnatud teise osapoole poolt. Näiteks võib MTÜ-dele olla teenuse tellija nõuete täitmine MTÜ (finantsiliseks) ellujäämiseks vajalik, kuid selle põhimõtteid ja iseseisvat toimimist ohustav. Nii peaksid tulevased uuringud ka MTÜ-dele sõna andma. Lisaks on oluline arvestada, et erinevad KOV-ide ametnikud võivad suhete kirjeldamiseks kasutatud sõnale „hea“ omistada erinevaid tähendusi. Seda peegeldab ka välja toodud heade suhete põhjuste lai amplituud – kui osade jaoks on heade suhete mõõdupuuks tihe suhtlus osapoolte vahel, siis teistele võivad selleks olla MTÜ tugevad ekspertteadmised ja kogemused.

Ettevaatlikult tasub suhtuda ka KOV-ide poolt antud hinnangutesse järelevalve olulisuse osas, kuivõrd töö autori hinnangul võisid KOV-id sõnades rõhutada olulisust rohkem kui nad seda tegelikkuses teevad. Selline asjaolu võis tuleneda respondentide soovist anda töö autorile niinimetatud „õigeid vastuseid“, mida nende hinnangul oleks töö autor positiivselt hinnanud. Intervjuude põhjal võib öelda, et Eesti praktikas on MTÜ-dele delegeerimisele valdavalt siiski omane, et KOV-id tuginevad (range) järelevalve asemel pigem usalduslikele suhetele MTÜ-dega. Järelevalvet hakkab KOV teostama (tõsisemalt) alles siis, kui teenuse osutamisel ilmnevad probleemid, või teostab järjepidevalt järelevalvet vaid minimaalselt (edaspidi: miinimumprogramm). Viimane viitab olukorrale, kus KOV-i järelevalve on suunatud teenuse osutamise osas vaid kõige

üldisema informatsiooni (näiteks teenuse tarbijate arv või kuluallikad) teadasaamisele, süüvimata seejuures põhjalikumalt sisulistesse aspektidesse (näiteks teenuse osutamise kvaliteet).

KOV-ide passiivsust järelevalve osas ilmestas juhtum, kus KOV-i esindaja kirjeldas, et ka vastava MTÜ varasemad finantsprobleemid polnud ajendanud KOV-i teostama rohkem järelevalvet MTÜ üle. Respondendi sõnul ei teosta KOV järelevalvet, sest nende arvates ei anna aruannete küsimine midagi. Töö autor tuvastas siiski vastava teenuse delegeerimise lepingust lausa mitu järelevalvemeedet, kuid tulenevalt KOV-i esindaja hoiakust võib eeldada, et KOV ei pööra nendele meetmetele (näiteks saadud aruannetele) tähelepanu. Ehkki selline juhtum oli pigem erandlik, toob see siiski esile, kui väheoluliseks võivad KOV-id järelevalve teostamist teenuse osutaja üle pidada. Teisalt oli ka näiteid, kus MTÜ-de usaldusväärsus ja senised head suhted ei olnud vähendanud KOV-ide reaalset järelevalve teostamist. See viitab nende KOV-ide soovile ja/või võimele tegutseda „tarkade ostjatena“ (Amirkhanyan 2010: 750).

Uurimuses ilmnes, et Eesti praktikas ei ole valdav osa KOV-idest avatud MTÜ teistele kontrollimehhanismidele tuginemise ega nendest saadava informatsiooni järelevalvesse kaasamise suhtes. Ometi oleks nende mehhanismide kaudu võimalik saada olulist teavet kas KOV-i poolt delegeeritud teenuse osutamise või üleüldise MTÜ tegutsemise kohta. KOV-ide suletud hoiak taoliste mehhanismide suhtes võib tuleneda usalduslikust delegeerimissuhtest MTÜ-ga, mistõttu KOV ei pea vajalikuks otsida teenuse osutamise hindamiseks informatsiooni lisaallikatest. Samuti võib see viidata KOV-ide usaldamatusele nendest mehhanismidest saadava informatsiooni suhtes ja/või piiratud võimekusele vastava teabe kogumiseks ja analüüsimiseks.

4.2.2. Järelevalveks kasutatavad meetmed

Analüüsides teenuste delegeerimisel sõlmitud lepinguid, on võimalik välja tuua laias laastus 10 erinevat tüüpi formaalseid järelevalvemeetmeid, mida vaadeldavate teenuste puhul kasutati (vt. Graafik 2). Levinuimate formaalsete meetmetena – esines 85% teenuste lepingutes – eristuvad selgelt tegevusaruannete ja finantsdokumentide (mis valdavalt tähendab teenuse osutamise arveid) esitamine MTÜ-de poolt.

probleemidest) ning teenuse tarbijate küsitluse ja kohapealse kontrolli teostamise meetmed (vt. Graafik 2). Küllaltki marginaalsed (alla 10% lepingutest) formaalsed järelevalvemeetmed olid aga MTÜ poolt majandusaasta aruande esitamise ning MTÜ ja KOV-i omavahelistel kohtumistel osalemise nõuded. Kuigi kategooriasse „Muu“ kuuluvaid formaalseid meetmeid esines kokkuvõtlikult rohkem kui 1/3 lepingutest, kuulusid kategooriasse väga erinevad meetmed. Püüdes neid mingil moel grupeerida, on võimalik moodustada kolm gruppi: 1) MTÜ poolt järelevalveks muude dokumentide esitamine (27% lepingutest); 2) MTÜ poolt oma tegevusest avalikkuse informeerimine (15% lepingutest); 3) KOV-i õigus tutvuda teenuse osutamisega, ent pole täpsustatud, kuidas ta seda teha võib (6% lepingutest) (vt. Lisa 2).

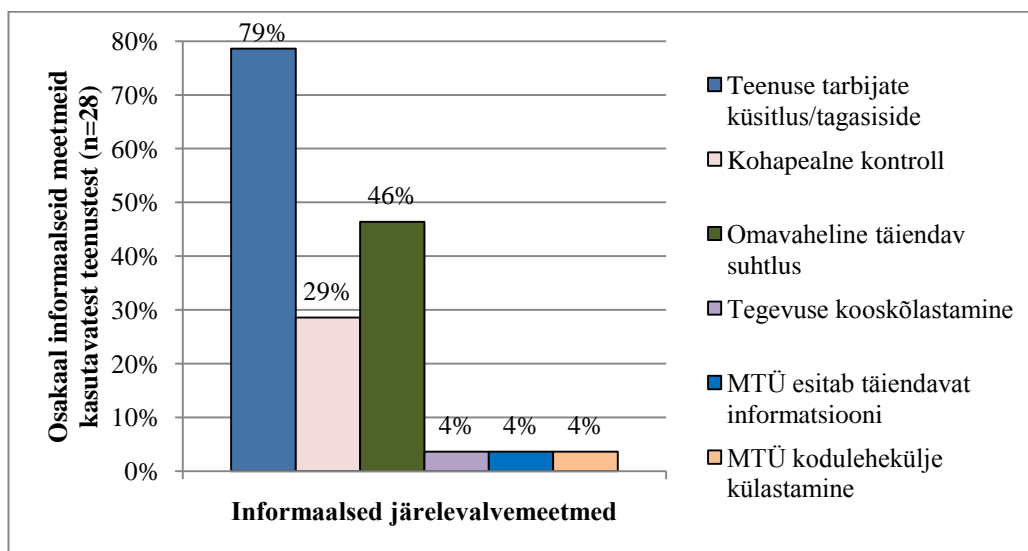
Intervjuude käigus KOV-ide esindajatega selgus, et lisaks formaalsetele järelevalvemeetmetele kasutavad KOV-id järelevalve teostamiseks täiendavalt ka informaalset järelevalvemeetmeid ehk meetmeid, mida pole lepingus sätestatud. Informaalsete meetmete kasutamist ei tingi mitte MTÜ poolt informatsiooni varjamine, mille välistasid või mida pidasid mitteusutavaks pea kõik vastanud, vaid pigem tuleneb see soovist saada täielikumalt pilti teenuse osutamise kohta, saada teenuse osutamise osas teist arvamust ja anda MTÜ-le mõista, et tema tegevust jälgitakse paljude osapoolte poolt.

Analüüsidest, milliseid informaalset järelevalvemeetmeid KOV-id kasutavad, näitab Graafik 3, et väga suure hulga (pea 4/5) teenuste puhul kasutavad KOV-id teenuse tarbijate küsitluse või neilt tagasiside saamise meetet. Seejuures ei pruugi KOV tarbijate tagasiside saamiseks tugineda vaid rahulolu-uuringutele, ehkki ka neid kasutati teatud teenuste puhul informaalsete meetmetena. Pigem väljendub see asjaolus, et teenuse tarbijad tulevad ise kaebama või KOV ise küsib nende käest teenuse osutamise kohta tagasisidet. Teenuse tarbijate hinnangu saamise teeb mitmete KOV-ide esindajate sõnul eriti kergeks see, et Eestis on tegemist väikeste omavalitsustega, mistõttu jõuab informatsioon MTÜ tegevusest kiiresti KOV-ini.

Teistest informaalsetest meetmetest tasub esile tõsta KOV-i ja MTÜ vahelist täiendavat suhtlust (pea 1/2 juhtudest), mis võib aset leida näiteks telefoni teel, teiste ühisürituste ja -tegevuste käigus või muul moel, aga ka kohapealset kontrolli (ligi 30%

juhtudest) (vt. Graafik 3)³². Viimast rakendatakse seejuures nii, et KOV-i esindajad külastavad kas ette teatamata või ette teatades teenuse osutamise asukohta, aga ka nõnda, et KOV-i esindajad osalevad MTÜ tegevustes, üritustes või isegi koosolekutel. Ülejäänud kolm meetet (MTÜ poolt tegevuse kooskõlastamine ja täiendava informatsiooni esitamine ning KOV-i poolt MTÜ kodulehekülje külastamine) olid vähe levinud.

Graafik 3. Informaalsed järelevõetmed

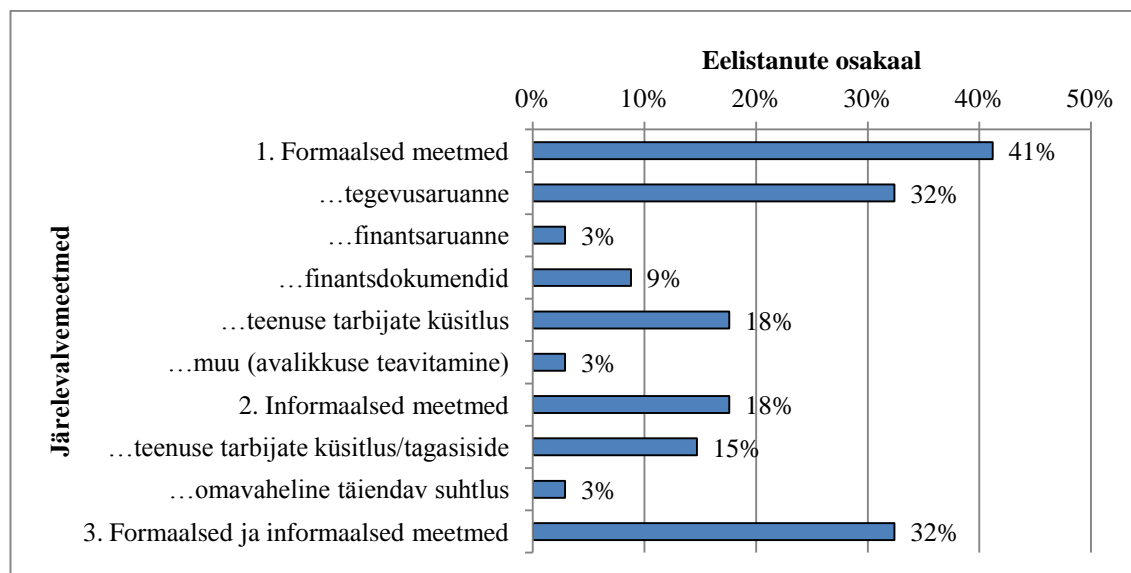


Uurides KOV-idelt intervjuudes, milliseid järelevõetmed peavad nad parimateks ehk millised meetmed annavad nende arvates kõige paremini informatsiooni vastava MTÜ tegevuse kohta, leidis enamus (umbes 2/5), et parimad on formaalsed järelevõetmed (vt. Graafik 4). Eriti tõsteti seejuures esile tegevusaruandeid. Palju (ligi 1/3) oli aga ka neid, kes pidasid formaalseid ja informaalseid meetmeid mõlemaid üksteist täiendavana järelevõete teostamisel kõige paremateks. Vastanute sõnul tagavad formaalsed meetmed küll järelevõetes saadava informatsiooni mõttes järjepidevuse ja annavad ülevaatliku pildi teenuse osutamisest, kuid informaalsed meetmed toovad esile formaalse järelevõete käigus märkamata jäänud nüansid ja võimaldavad järelevõetes

³² Kohapealse kontrolli kui informaalse meetme osas esines ühel juhul (teenuse 9 puhul) ka selline asjaolu, et intervjuu käigus esitles KOV-i esindaja kohapealset kontrolli kui formaalset meetet, kuid lepingus seda siiski kirjas polnud. See võis tuleneda KOV-i esineja eksimisest või hoopis sellest, et seda informaalset meetet kasutatakse järelevõete teostamisel nõnda tihti ja olulise osana, et KOV käsitleb seda samaväärsena teiste formaalsete järelevõetmetega.

operatiivsemat lähenemist. Nii tõdesid paljud, et koostoimes on siiski mõlemat tüüpi meetmed olulised ja ühte teisele eelistada ei saa.

Graafik 4. Parimad järelevalvemeetmed



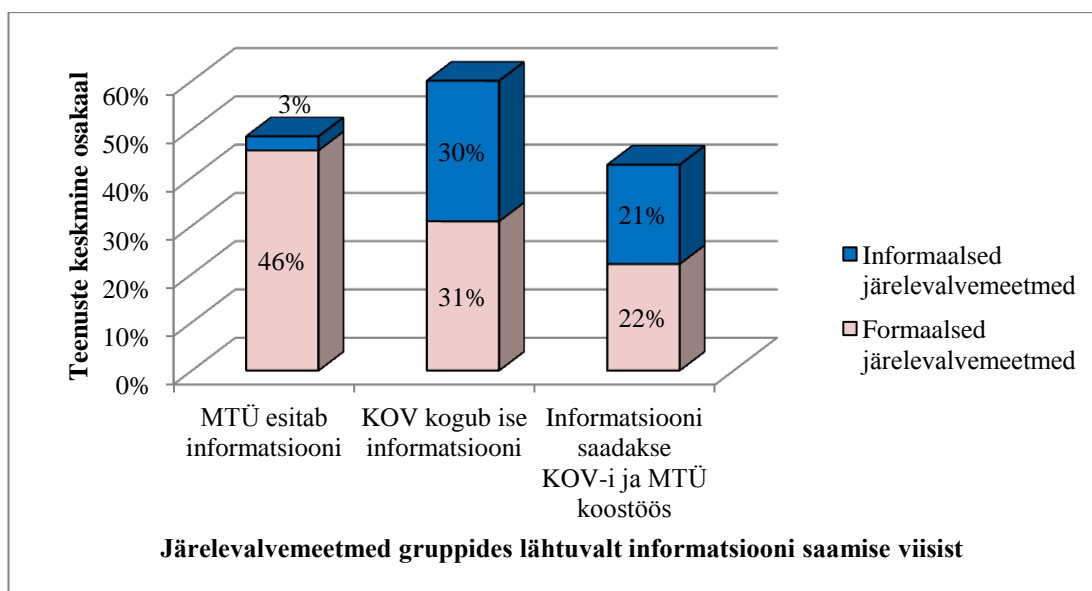
Kasutatavate järelevalvemeetmete puhul on oluline täheldada, et suures osas (pea pooltel juhtudel) tuginevad KOV-id formaalsete meetmete osas järelevalve teostamisel MTÜ-de poolt kogutud ja esitatud informatsioonile (vt. Graafik 5). Kui võtta aga arvesse nii formaalsed kui informaalsed meetmed, võrdlemaks informatsiooni saamise viise, tuginevad KOV-id järelevalve teostamisel hoopis enim meetmetele, mille puhul KOV kogub ise informatsiooni. Ülekaal võrreldes MTÜ poolt esitatavat informatsiooni tähistavate järelevalvemeetmetega pole siiski väga suur (ligi 13%).

Analüüsidest kokkuvõtlikult järelevalveks kasutatavaid meetmeid, on võimalik laiendada eelmises alampeatükis mainitud järelevalve miinimumprogrammi ideed ja jagada KOV-ide poolt kasutatavad meetmed tinglikult kahte gruppi: järelevalve miinimum- ja lisaprogramm. Kõik teatud teenuse puhul kasutatavad järelevalvemeetmed kokku moodustavad seejuures järelevalve maksimumprogrammi ehk maksimaalse järelevalve.

Järelevalve miinimumprogrammile on omane, et vastavad meetmed võimaldavad KOV-il saada järelevalveks põhilist informatsiooni (rahade kasutamine, tehtud tegevused jne), tegemaks üldisi järeldusi, kuid ei võimalda teenuse osutamise

põhjalikumat ja ka objektiivsemat analüüsi. Siia kuuluvad kolm keskseimat järelevalvemeedet: tegevusaruanded, finantsdokumendid ja finantsaruanded. Viimane pole küll väga levinud meede, kuid see on keskne KOV-ide poolt finantskontrolli tähtsustamise tõttu. Järelevalve lisaprogrammi kuuluvad aga kõik teised KOV-ide poolt järelevalveks kasutatavad meetmed – nii formaalsed kui ka informaalsed. Võrreldes miinimumprogrammiga võimaldavad lisameetmed üldjuhul saada teavet teenuse osutamise põhjalikumaks ja mitmekülgsemaks analüüsiks.

Graafik 5. Järelevalvemeetmed gruppides lähtuvalt informatsiooni saamise viisist³³



Põhjus, miks järelevalve lisaprogrammis pole tehtud eristust formaalsete ja informaalsete meetmete vahel, on, et ka KOV-ide praktikas on nende kasutamine pigem läbipõimunud. KOV-id ei pruugi järelevalve teostamisel endale teadvustada, millised on formaalsed ja millised informaalsed meetmed – sageli kasutatakse järelevalveks mõlemaid, hoolimata sellest, kas KOV lepingu järgi tohiks või ei tohiks neid kasutada, ning peetakse mõlemaid järelevalve olulisteks osadeks. Nii on piir formaalsete ja informaalsete meetmete vahel KOV-ide praktikas hägustunud.

³³ Siinkohal on järelevalvemeetmed, mille puhul: a) MTÜ esitab ise KOV-ile informatsiooni: tegevusaruanne (vormiga ja ilma), finantsaruanne (vormiga ja ilma), finantsdokumendid, majandusaasta aruanne, MTÜ poolt olulistest sündmustest teavitamine ja muu (kuivõrd suurem osa kategooriasse kuuluvatest meetmetest kvalifitseeruvad selle valdkonna alla); b) KOV kogub ise informatsiooni: kohapealne kontroll ja teenuse tarbijate küsitlus; c) KOV saab teenuse osutamise kohta informatsiooni KOV-i ja MTÜ koostöös: tegevuse kooskõlastamine KOV-iga ja kohtumine KOV-iga.

Eesti KOV-ide järelevalve praktikas on kesksel kohal miinimumprogramm, mis on kasutusel kõikide teenuste puhul, kuigi erinevate teenuste lõikes võis varieeruda see, kas teatud teenuse puhul kasutatakse kõiki vastavaid meetmeid korraga või vaid mõnda neist. Lisaprogrammi meetmed paistavad aga KOV-ide praktikas olevat pigem tagaplaanil, kuivõrd need olid vaadeldud teenuste puhul märgatavalt vähem levinud (teenuse tarbijate tagasiside informaalne meetmena oli vaid erandlik). Põhjuseid selleks võib olla mitmeid. Näiteks võib nende rakendamine olla kulukas, nõudes kas MTÜ-lt (näiteks tegevuse kooskõlastamine) või KOV-ilt (näiteks teenuse tarbijate tagasiside ja kohapealne kontroll) lisaressursse (Brown ja Potoski 2003b: 279; Praxis 2009: 39). Teenuse tarbijate tagasiside kui formaalse meetme osas toodi intervjuudes esile, et tarbijad ei pruugi olla adekvaatsed teenuse osutamise hindajad – aspekt, mida on rõhutanud ka Van Slyke ja Roch (2004: 197). Samuti võib lisameetmete vähene kasutamine tuleneda paljuski usalduslikust delegeerimissuhtest, millest lähtuvalt ei tunne KOV-id vajadust teostada põhjalikku sisulist järelevalvet. Näitamaks aga, et KOV pole järelevalve osas passiivne ja on teatud määral ka võimeline teenuse osutamise osas aru andma, KOV-id siiski teatud põhiteavet koguvad (miinimumprogramm).

Seejuures ilmnes, et KOV-ide järelevalve (miinimumprogrammi) keskmes on eeskätt finantskontroll ja see haakub ka eelmises alampeatükis välja tooduga, et KOV-id peavad oluliseks teenuste delegeerimisel KOV-i eraldatud raha sihtotstarbelise kasutamise kontrollimist. Finantskontrolli kesksus võib tuleneda asjaolust, et erinevalt teenuse osutamise sisuliste aspektide (näiteks teenuse osutamise kvaliteet) järelevalvest on finantsinformatsiooni üldjuhul kergem koguda (eriti kuna MTÜ-d esitavad seda informatsiooni ise) ja kontrollida – valdavalt on vaja võrrelda vaid kuluallikate ja kulutuste suuruse kooskõlasust lepinguga. Samuti on avaliku sektori ametnikel üldjuhul piisavad oskused üldise finantsteabe analüüsimiseks ja nad on harjunud seda oskust ka rakendama, sest finantsandmete analüüsiga puututakse kokku praktiliselt kõigis avaliku sektori tegevustes. Lisaprogrammi mõned meetmed (eriti näiteks teenuse tarbijate rahulolu-uuring) võivad aga nõuda spetsiifilisemaid oskusi, mida ei pruugi ametnikel alati olla.

Usaldusele tuginev delegeerimissuhe võib olla ka põhjuseks, miks polnud ükski KOV kaasanud järelevalve teostamisse informatsiooni koondamise ja analüüsi mõistes

kolmandaid osapooli – näiteks sõltumatuid audiitoreid. Nimelt vähendab usaldus KOV-ide praktikas üldist vajadust järelevalve teostamise järele ja seeläbi ka kolmandate osapoolte kaasamiseks. Seda enam, et viimane oleks kulukas ettevõtmine KOV-i jaoks. Arvestades, et on ka MTÜ-sid, kes võivad käituda oportunistlikult ja KOV-i usaldust kuritarvitada, oleks kolmandate (sõltumatute) osapoolte kaasamine järelevalvesse aga väärtuslik meetod, tuvastamaks kiiremini probleeme ja võimalusi teenuse efektiivsemaks osutamiseks. Viimased võivad muidu KOV-il usalduslikus õhkkonnas märkamata jääda.

KOV-ide järelevalvepraktikas oli üllatav, kui levinud on informaalsete meetmete kasutamise praktika – neid kasutati koguni 82% teenuste puhul. Asjaolu, et KOV-id kasutavad lisaks lepingus mainitud formaalsetele meetmetele täiendavaid meetmeid on positiivne, kuivõrd see vähendas analüüsitud juhtumitel sõltuvust MTÜ-de poolt esitatavast informatsioonist ja tegi peamiseks informatsiooni kogujaks KOV-i enda. Erinevate autorite poolt on sõltuvust MTÜ informatsioonist kritiseeritud, kuivõrd nõnda on omavalitsusel piiratud võimalused tuvastada, kas MTÜ esitatud informatsioon on tõepärane. Selline informatsiooni asümeetria võimaldab, nagu ka teoreetilises osas välja toodud, teenuse osutajal käituda oportunistlikult, sealhulgas valet informatsiooni esitada (Cohen ja Eimicke 2008: 137 ja 149; Hinton 2003: 20)³⁴. Taunitavaks võib aga pidada asjaolu, et need täiendavad järelevalvemeetmed on võtnud informaalsete vormi, kuivõrd lepingulise delegerimise üheks keskseks omaduseks on, et osapoolte õigused ja kohustused (sealhulgas järelevalve osas) peaksid lähtuma lepingus sätestatust.

4.2.3. Järelevalvemeetmete hulk ja intensiivsus

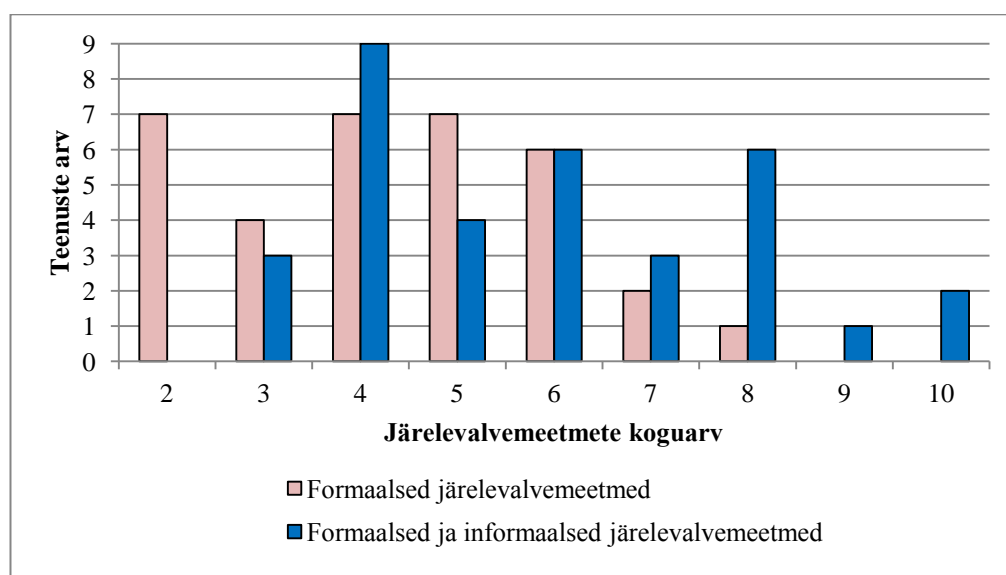
Analüüsides järelevalvemeetmete hulka ehk seda, kui paljusid erinevaid järelevalvemeetmeid teatud lepingus esineb, näitab Graafik 6, et formaalsete järelevalvemeetmete puhul varieerub see arv erinevate lepingute puhul kahest kuni kaheksani. Kui aga võtta arvesse ka informaalsete meetmed, suurenevad meetmete

³⁴ Teisalt võib selline rõhuasetus olla taotluslik, lähtudes teenuse raskest mõõdetavusest (eriti sotsiaalteenuste puhul), mille puhul oleks KOV-il raskem ja kulukam jälgida iseseisvalt teenuse osutamise käiku ja tulemuslikkust (Amirkhanyan 2010: 751). Samuti tuleb MTÜ-dele kui järelevalveks vajaliku informatsiooni allikale tuginedes arvestada, et see nõuab MTÜ-delt rohkem ressursse (Brown ja Potoski 2003b: 279).

koguarvud märgatavalt, varieerudes nüüd kolmest kuni kümneni. Seega kasutavad omavalitsused järelevalve teostamiseks tegelikult märgatavalt rohkem meetmeid kui puhtalt lepingutest lähtuvalt võiks järeldada. Seda peegeldavad ka järelevalvemeetmete koguarvude aritmeetilised keskmised – ainult formaalsete meetmete puhul on see 4,3, formaalsete ja informaalsete meetmete mõlema arvestamisel aga 5,8.

Graafikult 6 paistab üldpildina, et valdava osa teenuste puhul kasutatakse nelja kuni kuut erinevat formaalset järelevalvemeedet, ehkki ka kaks formaalset järelevalvemeedet on väga levinud. Kaasates vaatlusesse ka informaalsete meetmete, on pilt hägusam. Selgelt eristub nelja meetme kasutamise levinuim praktika, ent ka kuue ja kaheksa meetme kasutamine on sagedane.

Graafik 6. Järelevalvemeetmete koguarv teenuse kohta³⁵



Lisaks järelevalveks kasutatavate meetmete hulgale on oluline ka analüüsida seda, kui tihti teatud järelevalvemeetmeid KOV-ide poolt rakendatakse ehk järelevalve intensiivsust. Siinkohal piirdub meetmete rakendamise sageduse analüüs lepingus mainitud formaalsete järelevalvemeetmetega, kuivõrd informaalsete meetmete puhul ei

³⁵ Graafikul on arvestatud kõik lepingutes mainitud järelevalvemeetmed. See tähendab, et kui ühe teenuse puhul esines sama tüüpi, aga erineva formaadiga järelevalvemeetmeid mitu korda, siis võeti need mitu korda arvesse. Näiteks teenuse 3 puhul on lepingus mainitud nii kord kuus esitatavat tegevusaruannet kui ka kord aastas esitatavat tegevusaruannet. Kuigi mõlemal juhul on tegemist tegevusaruandega, on mõlema meetme formaat siiki erinev. Graafikul on sellisel juhul mõlemad meetmed arvesse võetud, olenemata sellest, et tegemist on samatüübiliste – tegevusaruanded – meetmetega.

toodud KOV-ide esindajate poolt välja, kui tihti vastavaid meetmeid rakendatakse³⁶. Tabel 1 näitab, et tegevusaruannete (vormiga ja ilma) esitamise levinuim rakendamise sagedus on kord kuus. Oluline on ka täheldada, et rakendamissageduse „aasta“ rohke esinemine tegevusaruannete (vormiga ja ilma) meetme puhul ei viita sellele, et paljud KOV-id teostavadki harva (vaid kord aastas) järelevalvet tegevusaruannete osas. Antud juhul tuleneb see hoopis sellest, et 12 korral on tegemist aasta koondaruannetega, mille kõrval kasutatakse ka kord kuus esitatavaid tegevusaruandeid. Ülejäänud kahel korral on aga tegu ühe pikaajalise (kaheksa aastat) teenusega. Seega rakendatakse tegevusaruande meetet üsna sagedasti.

Tabel 1. Formaalsete järelevalvemeetmete rakendamise sagedus³⁷

Järelevalvemeede	Rakendamise sagedus						
	Kuu	Kvartal	Kaks korda aastas	Aasta	Lepingu lõpus	Jooksvalt	Kokku:
Tegevusaruanne (vormiga ja ilma)	22	6	0	14	1	0	43
...tegevusaruanne vormiga	20	4	0	13	0	0	37
...tegevusaruanne vormita	2	2	0	1	1	0	6
Finantsaruanne (vormiga ja ilma)	1	2	0	0	5	0	8
...finantsaruame vormiga	1	0	0	0	0	0	1
...finantsaruame vormita	0	2	0	0	5	0	7
Finantsdokumendid	21	2	0	1	0	5	29
Majandusaasta aruanne	0	0	0	3	0	0	3
Kohapealne kontroll	0	0	0	0	0	10	10
Tegevuse kooskõlastamine	0	0	0	1	0	11	12
Kohtumine KOV-iga	0	0	1	1	0	1	3
Olulistest sündmustest teavitamine	0	0	0	0	0	11	11
Teenuse tarbijate küsitus	0	0	0	0	0	11	11
Muu	1	0	0	0	0	16	17
Kokku:	45	10	1	20	6	65	147

Sarnaselt tegevusaruandele on ka teise enim kasutatava formaalse järelevalvemeetme – finantsdokumentide esitamise – levinuim rakendamise sagedus kord kuus, viidates sellegi meetme üsna sagedasele rakendamisele (vt. Tabel 1). Taoline

³⁶ Mitme informaalsete meetme puhul oleks neil olnud ka raske ühtset meetme rakendamise sagedust välja tuua, kuivõrd teatud meetmed (näiteks teenuse tarbijate tagasisidet) võidakse näiteks rakendada teatud perioodil mitu korda nädalas, teisel perioodil aga vaid kord kahe kuu jooksul.

³⁷ Tabelis on kõik lepingutes mainitud järelevalvemeetmed arvestatud. Seega, kui ühe teenuse puhul esines sama tüüpi, aga erineva formaadiga järelevalvemeetmeid mitu korda, siis võeti need kõik arvesse.

sagedus peegeldab seda, et finantsdokumentide all on enamasti silmas peetud teenuse osutamise seotud arveid, mille arvestus ongi üldjuhul kuupõhine. Teist finantsvaldkonna meedet ehk finantsaruannet (vormiga ja ilma) kasutatakse üleüldiselt vähe, kuid neil harvadel juhtudel, kui seda siiski kasutatakse, nõutakse selle esitamist enim lepingu lõppedes (ehk kõigil viiel juhul aastapikkuse lepingu lõppedes).

Neljale järelevalvemeetmele – kohapealne kontroll, tegevuse kooskõlastamine³⁸, olulistest sündmustest teavitamine ja teenuse tarbijate küsitlus – on iseloomulik, et neid rakendatakse jooksvalt ehk kohe, kui selleks tekib (lähtuvalt probleemidest) KOV-il vastav soov või MTÜ-l vajadus (vt. Tabel 1). Viimane kehtib eeskätt tegevuse kooskõlastamise ja olulistest sündmustest teavitamise puhul. Majandusaasta aruannet rakendatakse vastavalt aruande olemusele kord aastas. Teise harvaesineva meetme – kohtumine KOV-iga – osas on aga raskem teha järeldusi sageduse osas, kuid võib öelda, et seda rakendatakse pigem harva – korra või kaks aastas. Samas lisas teenuse 5 KOV-i esindaja intervjuus, et kuigi lepingus on KOV-iga kohtumise sagedusena märgitud kaks korda aastas, on mõnikord selliseid kohtumisi ka sagedamini korraldatud.

Vaadates formaalsete järelevalvemeetmete summaarseid rakendamise sagedusi (vt. Tabel 1), ilmneb, et väga suurt hulka – 65 teenuse puhul – rakendatakse jooksvalt ehk kohe, kui tekib selleks vajadus või võimalus. Võrreldes aga ülejäänud meetmete rakendamise sagedusi, võib öelda, et ülekaalukalt (45 teenuse puhul) tuginetakse siiski üsna sagedasti – kord kuus – rakendatavatele meetmetele.

Analüüsidest kokkuvõtlikult (formaalsete ja informaalsete) järelevalvemeetmete hulka, tundub esmapilgul, et KOV-ide poolt MTÜ-de üle teostatav järelevalve pole vähene, eriti juhtudel kus tuginetakse lausa 8 kuni 10 meetmele. Nõnda võiks KOV-i järelevalvet pidada mõõdukaks või lausa põhjalikuks. Samas on oluline täheldada, et see meetmete hulk ei viita kõikidel juhtudel faktile, et neid kõiki meetmeid ka praktikas rakendatakse. Pigem kirjeldab see KOV-ide järelevalve maksimumprogrammi, mille täielik, süsteemne ja järjepidev rakendamine on küsitav – eriti Eesti KOV-ides levinud MTÜ-de usaldusel põhinevas delegeerimiskeskonnas.

³⁸ Ehkki ühe sageduse „aasta“ erandiga pikima, kaheksa aasta pikkuse teenuse puhul.

Vaadates kahte järelevalvemeedet, mis on järelevalve miinimumprogrammi keskseteks osadeks, võib järeldada, et miinimumprogrammi rakendamine on süsteemne ja intensiivne³⁹. Valdava osa lisaprogrammi meetmete puhul ilmnes aga, et neid rakendatakse jooksvalt ning see asjaolu seab kahtluse alla järelevalvemeetmete täieliku (ehk maksimumprogrammi) rakendamise. Kuigi selline lähenemine võimaldab KOV-idel vastavate meetmete kohest rakendamist ja kiiret reageerimist, kui peaks tekkima vajadus järelevalve teostamiseks, on meetmete mittesüsteemse ehk kindla intervallita rakendamise puhul küsitav, kui sagedasti – kui üldse – neid meetmeid praktikas rakendatakse. Viimast ilmestab ka teenuse 11 KOV-i esindaja poolt välja toodu, et kohapealset kontrolli pole praktikas veel kordagi rakendatud.

Lisaprogrammi vähem intensiivsema rakendamise põhjuseks võib pidada asjaolu, et kuigi intensiivne järelevalve võimaldab teenuse osutajal saada tihti aktuaalset informatsiooni ja seeläbi olla teenuse osutamisega rohkem kursis, kaasnevad intensiivsema järelevalvega suuremad tehingukulud KOV-ile ja/või MTÜ-le. Kui miinimumprogrammi puhul võib tehingukulusid pidada suuremaks MTÜ-del, kuivõrd peamiseks informatsiooni kogujaks on MTÜ ja KOV piirdub vaid selle teabe läbitöötamisega, siis lisaprogrammi meetmete olemuse tõttu – KOV peab üldjuhul ise informatsiooni koguma – kaasneksid intensiivse järelevalvega suuremad tehingukulud eeskätt KOV-idele. Vältimaks suuremaid tehingukulusid, võivadki KOV-id vältida lisaprogrammi rakendamist. KOV-i piirdumist miinimumprogrammiga soodustavad ka usaldussuhted KOV-i ja MTÜ vahel.

Intervjuudes selgus, et KOV-ide järelevalvet mõjutab fakt, et osadel juhtudel pole KOV-il piisavalt ressursse, teostamaks soovitud põhjalikkusega järelevalvet. Respondentide sõnul vajab (lisa)informatsiooni kogumine eeskätt palju aega, mida ametnikel sageli napib nende rohkete ja mõnel juhul tähtsamate tökohustuste tõttu. Nii kirjeldati ühel juhul, et põhjaliku järelevalve teostamiseks oleks oluline teostada lisaks aruandlusele ka kohapealset kontrolli, kuid ajapuuduse tõttu tehakse seda väga harva (kui üldse). Eelkõige võibki KOV-ide väheseid ressursse pidada piiravaks

³⁹ Kolmas miinimumprogrammi meede (finantsaruanne) oli rakendamise sageduse osas erandlik, kuid selle väheste esinemise kordade arvu tõttu ei mõjuta see oluliselt miinimumprogrammi üldist rakendamise sagedust.

lisaprogrammi rakendamisel, kuid ka miinimumprogrammi puhul võivad need osutada pärssivaks.

Intervjuude käigus ilmnes ka asjaolu, et lisaks KOV-i piiratud (finantsilisele) võimekusele ja usaldusele MTÜ suhtes võib teatud meetmete harv rakendamine tuleneda faktist, et teenuse osutamiseks KOV-i poolt eraldatud raha on vähene ja seetõttu ei pea KOV-id vajalikuks aruandeid sagedamini küsida. Ka Hinton (2003: 5) leiab, et väikese teenuse maksumusega teenuste puhul ei pruugi olla sagedane järelevalve teostamine vajalik, kuivõrd sellega kaasnevad (otstarbetult) suuremad tehingukulud.

Usaldus MTÜ-de suhtes, aga ka KOV-ide piiratud võimekus (eeskätt ressurside osas) võivad tingida ka KOV-ide vähese süvenemise järelevalve teostamisse. Viimase ilmekateks näideteks olid kaks intervjuudes välja toodud aspekti: 1) järelevalvele ei pühendata palju ressursse (eeskätt aega) – ühel juhul toodi välja isegi, et kuus kulub aruannete läbivaatamiseks vaid kaks minutit; 2) järelevalvet teostatakse sageli muude tööalaste ülesannete kõrvalt – näiteks tehes sama MTÜ-ga teiste projektide osas koostööd. Samuti võib eelmainitud teguritest (usaldus ja võimekus) olla tingitud intervjuude käigus ilmnenu ja eelmises alampeatükis mainitud asjaolu, et järelevalve nõuete täitmise distsipliin on mõndades KOV-ides MTÜ-de puhul nõrk, näiteks on esinenud MTÜ-de poolt aruannete esitamist tähtaegadest hiljem. Ühe teenuse (24) puhul oli KOV seejuures tolereeriv ka selle suhtes, kui aruanne esitatakse edaspidigi hiljem kui tähtaeg ette näeb. KOV-i esindaja sõnul tuleb sellisel juhul vaid MTÜ-le aruande esitamist meelde tuletada ja see tuleb siis hilinemisega. Nõrk järelevalvedistsipliin võib aga suurendada MTÜ karistamatuse tunnet ning ajapikku viia muude probleemideni. Lember ja Kriz (2010: 248-249) viitavad isegi, et kui järelevalve käigus tuvastatakse lepingu nõuete mittetäitmine teenuse osutaja poolt ja KOV seda ei karista, siis väheneb järelevalve teostamise mõttekus.

5. Järeldused

Ehkki käesoleva analüüsi valimit võib pidada väherepresentatiivseks, on võimalik siiski teha järeldusi Eesti KOV-ide järelevalve praktika kohta avalike teenuste lepingulisel delegerimisel kodanikeühendustele, täpsemalt MTÜ-dele.

Esiteks, Eestis on KOV-MTÜ suhted pigem usaldusel põhinevad ja see tekitab vähendatud järelevalve teostamise soovi KOV-ide poolt. Enamiku KOV-ide sõnul on järelevalve teostamine küll ka usaldusel põhineva suhte puhul oluline, kuid intervjuude põhjal ilmnnes, et vaid mõned KOV-id tegutsevad ka praktikas järelevalve osas „tarkade ostjatena“. Enamik KOV-idest piirdub MTÜ-de puhul usalduse olemasolu tõttu pigem pealiskaudse ja vähese järelevalvega või ei teosta järelevalvet üldse (vähemalt probleemide tekkimiseni). Ka Praxise (2009: 75-76 ja 118) uuring on tõstnud esile usalduse vähendavat mõju järelevalve vajadusele.

Ülaltoodust lähtuvalt võib öelda, et Eestis on MTÜ-dele avalike teenuste lepingulisel delegerimisel tegemist enamasti tellija-elluviija suhetega – vähemalt KOV-ide silmis. Valdav osa KOV-idest uskus, et MTÜ-d tegutsevad nende huvides ning teevad seda parimal võimalikul moel. Enamikul juhtudel olid suhtumist MTÜ-desse kui elluviijatesse toetanud pikaajalised koostöösuhted, mille jooksul polnud ilmnenud probleeme või kui ka oli, pidasid KOV-id neid väheolulisteks. Põhjaliku järelevalve asemel usalduslikele tellija-elluviija suhetele tuginemine võib aga muutuda teatud juhtudel teenuse tellija huvisid ohustavaks, kuivõrd analüüsis selgus, et ka Eestis on MTÜ-sid, kes võivad oportunistlikult käituda.

Teiseks, Eesti KOV-ide järelevalves on olulisel kohal informaalset järelevalvemeetmeid. Kuigi ka juba Praxise (2009: 65) uuring viitas sellele, on siiski usaldusel põhinevate suhete puhul üllatav, kui paljud KOV-id kasutavad teenuse osutamise üle järelevalve teostamiseks informaalsete meetmeid, mida nad lepingust lähtuvalt kasutada ei tohiks. Seda asjaolu võib selgitada Eesti riigi ja KOV-ide väiksusega, kus „kõik tunnevad kõiki“ ning millele on iseloomulik tuginemine informaalsetele suhtlus- ja koostööstruktuuridele (Randma-Liiv 2002: 387; Sarapuu 2010: 35). Eesti praktikale on ka omane, et piir formaalsete ja informaalsete järelevalvemeetmete vahel on hägustunud. Nii ei pruugi KOV-id endale alati

teadvustada, millal kasutatakse formaalset ja millal informaalset meetet, kuivõrd järelevalveks kasutatakse neid mõlemaid läbisegi.

Kolmandaks, KOV-ide järelevalves on kesksel kohal finantskontroll. Seda näitas eelkõige nende KOV-ide suur hulk, kes moel või teisel koguvad järelevalve osana finantsinformatsiooni. Samuti kinnitas seda osade KOV-ide seisukoht, et kui sisulise teabe kogumisest võidakse loobuda, siis finantsteavet tuleb ikka koguda. Finantskontrolli kesksus võib tuleneda asjaolust, et KOV-ide jaoks on see lihtsaim viis veenduda maksumaksja raha sihtotstarbelises kasutamises (sisulistes aspektides, näiteks tarbijate rahulolus või teenuse osutamise kvaliteedis veendumine on keerulisem ja ressursimahukam), aga ka sellest, et ametnikud on üldjuhul harjunud üldist finantsteavet analüüsima ja neil on selleks vajalikud oskused.

Neljandaks, KOV-id teostavad järelevalvet enamasti miinimumprogrammina. KOV-ide poolt mainitud arvukatest järelevalvemeetmetest rakendatakse töö autori hinnangul valdavalt vaid mõnda olulisimat ja pealiskaudset informatsiooni koguda võimaldavat meetet (järelevalve miinimumprogramm). Nõnda saab KOV näidata, et ta pole järelevalve osas passiivne ja on võimeline olulisimates aspektides ka ise aru andma. Järelevalve lisaprogrammi kasutamine põhjalikuma ja mitmekülge järelevalve teostamiseks on aga vähem levinud – see on kooskõlas Praxise (2009: 68) uuringu leiuga – ning sinna kuuluvate meetmete rakendamine praktikas on mittesüsteemne ja suurel osal juhtudest isegi kaheldav. Miinimumprogrammile tuginemise tingivad eeskätt usaldus MTÜ-de suhtes ning KOV-ide vähesed ressursid (eeskätt aeg, tööjõud ja raha) ja haldusvõimekus. Viimast on esile toonud ka Ets (2003: 51) ja Praxis (2009: 19).

On leitud, et kodanikeühenduste puhul ei pruugigi olla range järelevalve õigustatud, kuivõrd see pärsib teenuse osutaja tegevusvabadust (Praxis 2009: 39) ja nõnda võib kaotsi minna eelis, mida loodeti delegeerimisest saada. Teisalt on aga oluline teadvustada, et KOV peab teenuse tellijana olema võimeline omama teenuse osutamise kohta piisavalt objektiivset ja mitmekülget informatsiooni, et anda adekvaatseid hinnanguid mistahes teenuse osutaja tegevustele maksumaksja raha eest pakutavate avalike teenuste osutamisel. Põhjaliku järelevalve asemel minimaalsele järelevalvele ja/või usalduslikele suhetele tuginemine ei aita üldjuhul selle eesmärgi saavutamisele piisaval määral kaasa.

Kokkuvõte

Avaliku sektori ülesandeks on pakkuda oma elanikele lähtuvalt nende ootustest ja vajadustest erinevaid avalikke teenuseid. Selle ülesande täitmiseks on võimalik avalikul sektoril kasutada mitmeid meetmeid, sealhulgas delegeerida nende osutamine lepinguliselt mõnele teisele teenuse osutajale. Käesolevas töös keskendutigi just viimasele ning seati eesmärgiks analüüsida avaliku sektori – täpsemalt Eesti kohalike omavalitsuste – rolli ja praktikat teenuse delegeerimise järgselt järelevalve teostamisel. Seejuures võeti fookusesse teenuste osutamise delegeerimine kodanikeühendustele.

Avalikele teenustele on omane, et avalik sektor korraldab nende pakkumise, kuid võib näiteks lepingulise delegeerimisega teha teenuse osutajaks mõne teise era- või ka muu avaliku sektori organisatsiooni. Lepingulise delegeerimise pooldajate sõnul võimaldab see efektiivsemat teenuse osutamist, vähendades näiteks läbi turumehhanismide avaliku sektori kulusid ja võimaldades kaasata teenuse osutamisesse ekspertteavet; kriitikud rõhutavad aga näiteks turumehhanismide ebasobivust teatud kontekstides ja võimalikke vastutuse probleeme. Põhjuseid, miks avalik sektor võib delegeerimispartneriks valida kodanikeühendusi, on mitmeid: näiteks usaldus, mis lähtub vabühenduste avaliku sektoriga sarnastest väärtustest, või soov viia teenuse osutamist sihtrühmale lähemale. Teisalt on leitud, et ka kodanikeühenduste puhul võib esineda probleeme, näiteks konkurentsi vähesuse tõttu.

Kuigi avalik sektor delegeerib lepingu alusel teenuse osutamise teenuse osutajale, jääb talle siiski formaalne vastutus. Seetõttu on oluline avalikul sektoril teostada teenuse osutamise üle järelevalvet. Järelevalve olulisust illustreerib seejuures eriti hästi tellija-täitja teooria, mis toob esile, et lähtuvalt erinevatest eesmärkidest ja informatsiooni asümmeetriast lepingupoolte vahel võib teenuse osutaja käituda oportunistlikult. Viimast on peetud võimalikuks vältida efektiivse järelevalve abil. Kui teenuse osutajateks on aga kodanikeühendused, on leitud, et tellija-täitja teooriast on sobivam delegeerimissuhte kirjeldamisel tellija-elluviija raamistik. See toob esile, et kuiõrd kodanikeühendused on usaldusväärsed, pole nende üle järelevalve teostamine niivõrd oluline kui tellija-täitja suhetes. Nõnda kaasneksid järelevalvega, mis on niigi kulukas, vaid otstarbetud tehingukulud. Teisalt on aga usalduse määravat rolli ja kodanikeühenduste usaldusväärst kahtluse alla seatud. Ka teise võimaliku vähes

järelevalve põhjuse – kodanikeühendustel on teisigi sisemisi ja välimisi kontrollimehhanisme – osas on kriitiliselt leitud, et kõik sidusgrupid ei pruugi olla siiski motiveeritud järelevalvet teostama.

Käesoleva töö empiiriline analüüs keskendus Eesti KOV-idele ja kodanikeühendustest KOV-i osaluseta MTÜ-dele. Analüüsi valimisse kuulus 13 KOV-i ning nende poolt 34 MTÜ-dele delegeeritud avalikku teenust. Valimi väljaselgitamine toimus KOV-idega e-maili teel toimunud suhtluse käigus. Andmete kogumiseks palus töö autor saata KOV-idel teenuse delegeerimise lepingud ning viis KOV-ide esindajatega läbi telefoni teel poolstruktureeritud intervjuud. Andmete analüüs toimus kahes üksteist täiendavas osas: lepingute kontentanalüüs ning poolstruktureeritud intervjuude kvalitatiivne analüüs. Analüüsis tagati respondentide ja lepingute anonüümsus.

Uuring näitas, et Eesti KOV-ide ja MTÜ-de vahelised suhted on valdavalt usaldusel põhinevad ning seetõttu on KOV-id vähe motiveeritud teostama järelevalvet MTÜ-de üle. Vaid üksikute teenuste puhul oli usutav, et KOV teostab MTÜ üle järelevalvet „targa ostjana“. Enamik KOV-idest peavad küll vajalikuks delegeeritud teenuse puhul teatud määral järelevalvet teostada, kuid seda võib siiski pidada pealiskaudseks – enamasti piirduakse minimaalse järelevalve tagamiseks vaid mõne olulisimat teavet saada võimaldava järelevalvemeetme süsteemse rakendamisega. Seejuures on eriline rõhuasetus finantskontrollil. Põhjalikku, sisulist ja mitmekülgset järelevalvet enamik KOV-idest aga süsteemselt ja järjepidevalt ei teosta ning KOV-ide aktiveerumist selles osas võib märgata alles probleemide tekkimisel. Lisaks usaldusest lähtuvale vähesele motivatsioonile on põhjaliku järelevalve teostamisel piiravaks ka KOV-ide vähene (finantsiline) võimekus. Üllatav oli, et KOV-ide seas on informaalsete järelevalvemeetmete kasutamine väga levinud, kuid seda võib osaliselt seostada väikestele kogukondadele omase fenomeniga.

Tulevastes uurimustes soovib töö autor järelevalve analüüsimisel pöörata tähelepanu (a) erinevate teenusevaldkondade ja/või (b) erinevatesse (eeskätt äri- ja kolmandasse) sektoritesse kuuluvate teenuse osutajate võrdlusele. Oluliseks peab töö autor ka teenuse osutajate hinnangute kaasamist analüüsidesse.

Kasutatud kirjandus

Kasutatud kirjandus

Amirkhanyan, Anna A. (2010) „Monitoring across Sectors: Examining the Effect of Nonprofit and For-Profit Contractor Ownership on Performance Monitoring in State and Local Contracts.“ *Public Administration Review*, 70 (5), 742-755.

Amirkhanyan, Anna A.; Kim, Hyun Joon ja Lambright, Kristina T. (2007) „Putting the Pieces Together: A Comprehensive Framework for Understanding the Decision to Contract Out and Contractor Performance.“ *International Journal of Public Administration*, 30 (6/7), 699-725.

Anheier, Helmut K. ja Salamon, Lester M. (2006) „The Nonprofit Sector in Comparative Perspective.“ Kogumikus *The Nonprofit Sector: A Research Handbook (Second edition)*, toimetajad Walter W. Powell ja Richard Steinberg, New Haven: Yale University Press, 89-114.

Berrios, Ruben (2006) „Government Contracts and Contract Behavior.“ *Journal of Business Ethics*, 63 (2), 119-130.

Besley, Timothy ja Ghatak, Maitreesh (2003) „Incentives, Choice, and Accountability in the Provision of Public Services.“ *Oxford Review of Economic Policy*, 19 (2), 235-249.

Breaux, David A.; Duncan, Christopher M.; Keller, C. Denise ja Morris, John C. (2002) „Welfare Reform, Mississippi Style: Temporary Assistance for Needy Families and the Search for Accountability.“ *Public Administration Review*, 62 (1), 92-103.

Brown, Trevor ja Potoski, Matt (2006) „Contracting for Management: Assessing Management Capacity Under Alternative Service Delivery Arrangements.” *Journal of Policy Analysis and Management*, 25 (2), 323-346.

Brown, Trevor L. ja Potoski, Matthew (2003a) „Contract-Management Capacity in Municipal and County Governments.“ *Public Administration Review*, 63 (2), 153-164.

Brown, Trevor L. ja Potoski, Matthew (2003b) „Managing Contract Performance: A Transaction Costs Approach.“ *Journal of Policy Analysis and Management*, 22 (2), 275-297.

Brown, Trevor L.; Potoski, Matthew ja Van Slyke, David M. (2006) „Managing Public Service Contracts: Aligning Values, Institutions, and Markets.“ *Public Administration Review*, 66 (3), 323-331.

Brudney, Jeffrey L.; Fernandez, Sergio; Ryu, Jay E. ja Wright, Deil S. (2005) „Exploring and Explaining Contracting Out: Patterns among the American States.“ *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15 (3), 393-419.

Bryce, Herrington J. (2005) *Players in the Public Policy Process: Nonprofits as Social Capital and Agents*. Gordonsville: Palgrave Macmillan.

Burger, Anze ja Stare, Metka (2010) „Public and private services transformation in the CEECs.“ *The Service Industries Journal*, 30 (4), 479-496.

Cohen, Steven ja Eimicke, William (2008) *The Responsible Contract Manager: Protecting the Public Interest in an Outsourced World*. Washington: Georgetown University Press.

Feiock, Richard C. ja Jang, Hee Soun (2009) „Nonprofits as Local Government Service Contractors.“ *Public Administration Review*, 69 (4), 668-680.

Fernandez, Sergio (2009) „Understanding Contracting Performance: An Empirical Analysis.“ *Administration & Society*, 41 (1), 67-100.

Ferris, James ja Graddy, Elizabeth (1986) „Contracting Out: For What? With Whom?“ *Public Administration Review*, 46 (4), 332-344.

Fisher, William F. (1997) „DOING GOOD? The Politics and Antipolitics of NGO Practices.“ *Annual Review of Anthropology*, 26 (1), 439-464.

Forssell, Anders ja Norén, Lars (2007) „(The Difficult Art of) Outsourcing Welfare Services: Experiences from Sweden and New Zealand.“ Kogumikus *Transcending New*

Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms, toimetajad Tom Christensen ja Per Lægheid, Aldershot ja Burlington: Ashgate, 203-220.

Garaventa, Eugene ja Tellefsen, Thomas (2001) „Outsourcing: The Hidden Costs.“ *Review of Business*, 22 (1/2), 28-31.

Grout, Paul A. ja Stevens, Margaret (2003) „The Assessment: Financing and Managing Public Services.“ *Oxford Review of Economic Policy*, 19 (2), 215-234.

Hefetz, Amir ja Warner, Mildred (2004) „Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process.“ *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14 (2), 171-190.

Hemment, Julie (2004) „The Riddle of the Third Sector: Civil Society, International Aid, and NGOs in Russia.“ *Anthropological Quarterly*, 77 (2), 215-241.

Hughes, Owen E. (2003) *Public Management and Administration: An Introduction (Third edition)*. New York: Palgrave Macmillan.

Huque, Ahmed Shafiqul (2005) „Contracting Out and Trust in the Public Sector: Cases of Management from Hong Kong.“ *Public Organization Review: A Global Journal*, 5 (1), 69-84.

Johnson, Gail (2002) *Research Methods for Public Administrators*. Westport ja London: Quorum Books.

Kitchen, Harry (2005) „Delivering Local/Municipal Services.“ Kogumikus *Public Services Delivery*, toimetaja Anwar Shah, Washington: World Bank, 117-152.

Lambright, Kristina T. (2008) „Getting What You Ask For: Barriers to Proper Use of Service Monitoring Tools.” *The American Review of Public Administration*, 38 (3), 362-379.

Lambright, Kristina T. (2009) „Agency Theory and Beyond: Contracted Providers' Motivations to Properly Use Service Monitoring Tools.“ *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19 (2), 207-227.

Lane, Jan-Erik (2000) *New Public Management*. London ja New York: Routledge.

- Lember, Veiko ja Kriz, Kenneth A. (2010) „Purchase-of-Service Contracting in Estonia.“ *Halduskultuur – Administrative Culture*, 11 (2), 239-254.
- Levin, Jonathan ja Tadelis, Steven (2010) „Contracting for Government Services: Theory and Evidence From U.S. Cities.“ *The Journal of Industrial Economics*, 58 (3), 507-541.
- Martens, Kerstin (2002) „Mission Impossible? Defining Nongovernmental Organizations.“ *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 13 (3), 271-285.
- Martikke, Susanne ja Moxham, Claire (2010) „Public Sector Commissioning: Experiences of Voluntary Organizations Delivering Health and Social Services.“ *International Journal of Public Administration*, 33 (14), 790-799.
- Marvel, Mary K. ja Marvel, Howard P. (2007) „Outsourcing Oversight: A Comparison of Monitoring for In-House and Contracted Services.“ *Public Administration Review*, 67 (3), 521-530.
- Marvel, Mary K. ja Marvel, Howard P. (2009) „Shaping the Provision of Outsourced Public Services: Incentive Efficacy and Service Delivery.“ *Public Performance & Management Review*, 33 (2), 183-213.
- Meier, Kenneth J. ja Hill, Gregory C. (2007) „Bureaucracy in the Twenty-First Century.“ Kogumikus *The Oxford Handbook of Public Management*, toimetajad Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr. ja Christopher Pollitt, Oxford: Oxford University Press, 51-71.
- Nevile, Ann (2009) „Values and the Legitimacy of Third Sector Service Delivery Organizations: Evidence from Australia.“ *Voluntas: International Journal of Voluntary & Nonprofit Organizations*, 20 (1), 71-89.
- Peat, Barbara ja Costley, Dan L. (2001) „Effective Contracting of Social Services.“ *Nonprofit Management & Leadership*, 12 (1), 55-74.
- Prager, Jonas (1994) „Contracting Out Government Services: Lessons from the Private Sector.“ *Public Administration Review*, 54 (2), 176-184.

Ramanadham, V. V. (1994) „The Monitoring and Regulatory Aspects of Privatization.“ Kogumikus *Privatization and After: Monitoring and Regulation*, toimetaja V. V. Ramanadham, London ja New York: Routledge, 1-34.

Randma-Liiv, Tiina (2002) „Small States and Bureaucracy: Challenges for Public Administration.“ *TRAMES: A Journal of the Humanities and Social Sciences*, 6 (4), 374-389.

Romzek, Barbara S. ja Johnston, Jocelyn M. (2005) „State Social Services Contracting: Exploring the Determinants of Effective Contract Accountability.“ *Public Administration Review*, 65 (4), 436-449.

Salamon, Lester M. (1995) *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Baltimore ja London: Johns Hopkins University Press.

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

Siegel, Gilbert B. (1999) „Where Are We on Local Government Service Contracting?“ *Public Productivity & Management Review*, 22 (3), 365-388.

Skelcher, Chris (2007) „Public-Private Partnerships and Hybridity.“ Kogumikus *The Oxford Handbook of Public Management*, toimetajad Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr. ja Christopher Pollitt, Oxford: Oxford University Press, 347-370.

Smith, Steven R. (2007) „NGOs and Contracting.“ Kogumikus *The Oxford Handbook of Public Management*, toimetajad Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr. ja Christopher Pollitt, Oxford: Oxford University Press, 591-614.

Spicker, Paul (2009) „The Nature of a Public Service.“ *International Journal of Public Administration*, 32 (11), 970-991.

Van Slyke, David M. (2003) „The Mythology of Privatization in Contracting for Social Services.“ *Public Administration Review*, 63 (3), 296-315.

Van Slyke, David 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), 157-187.

Van Slyke, David M. ja Roch, Christine H. (2004) „What Do They Know, and Whom Do They Hold Accountable? Citizens in the Government-Nonprofit Contracting Relationship.” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14 (2), 191-209.

Wellington, Jerry ja Szczerbinski, Marcin (2007) *Research Methods for the Social Sciences*. London ja New York: Continuum International Publishing Group.

Yang, Kaifeng; Hsieh, Jun Yi ja Li, Tzung Shiun (2009) „Contracting Capacity and Perceived Contracting Performance: Nonlinear Effects and the Role of Time.“ *Public Administration Review*, 69 (4), 681-696.

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

Kasutatud materjalid

Avalik teenistus „Kohalikud omavalitsused seisuga 31.12.2010.“ *2010. aasta küsitluse tulemused*. Allikas: <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=39137> (22.04.2012).

Drechsler, Wolfgang (2004) „Valitsemine, hea valitsemine ja valitsus: Eesti haldussuutlikkuse juhtum.“ Konverentsi kogumikust *Valitsemine ja hea valitsemine* (25.05.2004, Tallinn), toimetajad Eveli Illing ja Vello Pettai, Tallinn: Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, 43-52.

Eesti Vabariigi Põhiseadus. Allikas: <https://www.riigiteataja.ee/akt/127042011002> (03.04.2012).

Ets, Aare (2003) *Avalike teenuste lepinguline delegeerimine Harjumaa kohalikes omavalitsustes*. Magistritöö. Juhendaja professor Arno Almann. Estonian Business School, Õiguse ja avaliku halduse õppetool.

Geomedia (2011) *Kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeks 2010. Metoodika ja tulemused*. Tellija: Siseministeeriumi Kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakond. Tartu: 2011. Allikas: http://www.siseministeerium.ee/public/KOV_voimekuse_indeks_Geomedia.pdf (05.05.2012).

Hinton, Russel W. (2003) *Best Practices in Government. Components of an Effective Contract Monitoring System*. Atlanta: State of Georgia Performance Audit Operations Division.

Kohalike maksude seadus. Allikas: <https://www.riigiteataja.ee/akt/130122011008> (22.04.2012).

Kohalike omavalitsuste portaal „Omavalitsuste pindalad (Maa-ameti andmed, seisuga august 2011).“ Allikas: <http://portaal.ell.ee/1694> (03.04.2012).

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. Allikas: <https://www.riigiteataja.ee/akt/130122011056> (03.04.2012).

Lani, Marit (2008) *Avalike teenuste lepinguline delegerimine: järelevalve ja vastutus*. Magistritöö. Juhendaja Veiko Lember (MA). Tartu Ülikool, Sotsiaalteaduskond, Riigiteaduste instituut.

Praxis (2009) *Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegerimine kodanikeühendustele. Analüüsi lõpparuanne*. Tellija: Siseministeerium. Allikas: http://www.siseministeerium.ee/public/SIMDEL_raport.pdf (05.02.2012).

Sannik, Kersti ja Jõgi, Andrus (2011) *Kohalike omavalitsuste 2010. aasta eelarve täitmise tulude, kulude ja finantseerimistehingute analüüs (ülevaade)*. Tallinn: Rahandusministeeriumi Kohalike omavalitsuste finantsjuhtimise osakond. Allikas: <http://www.fin.ee/?id=12552> (22.04.2012).

Sepp, Veiko (2010) „Eesti regioonide institutsionaalne tihedus.“ *Eesti Inimarengu Aruanne 2009*, peatüki toimetaja Rivo Noorkõiv. Tallinn: Eesti Koostöö Kogu, 58-63.

Statistikaamet „Kohalike eelarvete tulud piirkonna/haldusüksuse järgi.“ Allikas: <http://pub.stat.ee/px->

web.2001/Dialog/varval.asp?ma=RR31&ti=KOHALIKE+EELARVETE+TULUD+PIIRKONNA%2FHALDUS%DCKSUSE+J%C4RGI&path=../Database/Majandus/14Rahandus/08Valitsemissektori_rahandus/02Kohalike_omavalitsuste_eelarve/&lang=2
(04.04.2012).

Statistikaamet „Rahvastik soo, vanuse ja haldusüksuse või asustusüksuse liigi järgi, 1.jaanuar.“ Allikas: http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=RV0241&ti=RAHVASTIK+SOO%2C+VANUSE+JA+HALDUS%DCKSUSE+V%D5I+ASUSTUS%DCKSUSE+LIIGI+J%C4RGI%2C+1%2E+JAANUAR&path=../Database/Rahvastik/01Rahvastikunaitajad_ja_kooseis/04Rahvaarv_ja_rahvastiku_kooseis/&lang=2 (03.04.2012).

Statistikaameti piirkondlik portaal „Omavalitsusüksuste võrdlus.“ Allikas: <http://www.stat.ee/ppe-46953> (03.04.2012).

Lisad

Lisa 1. Valimisse kuuluvad kohalikud omavalitsused

Kohalik omavalitsus	Rahvaarv (01.01.2012)^a	Pindala (km²)^b	Eelarvete maht (tuhat €) (2010)^c
Elva linn	5 737	9,93	5 331,9
Kunda linn	3 614	10,01	3 190,9
Käina vald	2 137	186,32	2 198,1
Laeva vald	878	233,18	723,9
Lasva vald	1 749	172,18	1 573,3
Rakvere linn	16 570	10,74	15 141,1
Taebla vald	2 892	141,46	2 355,3
Tallinn	401 072	158,27	405 919,8
Tartu linn	104 109	38,80	91 798,4
Türi vald	11 012	598,81	10 710,2
Valga linn	13 563	16,54	12 128,3
Viljandi linn	19 827	14,62	17 696,1
Väike-Maarja vald	5 368	457,38	5 403,7

Allikad: a. Statistikaamet (03.04.2012). b. Kohalike omavalitsuste portaal (03.04.2012).

c. Statistikaamet (04.04.2012).

Lisa 2. Lepingutes mainitud formaalsed järelevaevmeetmed

Lepingu number	Valdkond	Lep. kestvus (kuud)	Tegevusaruanne (vormiga +)	Finantsaruanne (vormiga +)	Finantsdokumendid	Majandusaruanne	Koha-pealne kontroll	Tegevuse kooskõlastamine	Kõhtumine KOV-iga	Oluliste sündmuste teave	Teenuse tarbijate küsitlus	Muu
1	sots.	59	kvartal	kvartal	-	-	jooksvalt	-	aasta	jooksvalt	-	jooksvalt; jooksvalt
2	sots.	24	-	-	jooksvalt	-	-	-	-	jooksvalt	-	-
3	sots.	24	kuu(+); aasta(+)	-	kuu	-	jooksvalt	-	-	-	jooksvalt	-
4	sots.	48	kvartal(+)	-	kuu	-	-	-	-	jooksvalt	-	-
5	sots.	24	kuu(+); aasta(+)	-	kuu	-	-	-	2 korda aastas	-	jooksvalt	jooksvalt
6	sots.	12	kuu(+)	-	kuu	-	-	-	-	jooksvalt	-	-
7	sots.	36	kuu(+)	-	kuu	-	jooksvalt	-	-	-	jooksvalt	-
8	sots.	12	lõpus	lõpus	-	aasta	-	-	-	jooksvalt	-	jooksvalt; jooksvalt
9	sots.	12	kvartal	kvartal	-	aasta	-	-	-	jooksvalt	-	jooksvalt
10	sots.	24	kuu(+); aasta(+)	-	kuu	-	-	-	-	-	-	jooksvalt
11	heak.	12	kuu; kuu(+)	-	-	-	jooksvalt	-	jooksvalt	jooksvalt	-	jooksvalt; jooksvalt
12	sp.ja kult.	12	kuu	-	-	-	-	jooksvalt	-	-	-	-
13	heak.	12	kuu(+)	-	kuu	-	-	jooksvalt	-	-	-	jooksvalt
14	sp.ja kult.	12	kvartal(+)	-	kvartal	-	-	-	-	jooksvalt	-	jooksvalt
15	heak.	60	kuu(+)	-	kuu	-	-	-	-	-	-	-

....tabel jätkub....

Lepingu number	Valdkond	Lep. kestvus (kuud)	Tegevusaruanne (vormiga +)	Finantsaruanne (vormiga +)	Finantsdokumendid	Majandusaruanne	Koha- pealne kontroll	Tegevuse kooskõlastamine	Kohtumine KOV-iga	Oluliste sündmuste teave	Teenuse tarbijate küsitlus	Müü
16	sots.	36	kuu(+); aasta(+)	-	kuu	-	jooksvalt	-	-	-	jooksvalt	-
17	sp.ja kult.	12	kvartal(+)	-	kuu	-	-	jooksvalt	-	jooksvalt	-	kuu
18	sots.	12	kuu(+)	-	kuu	-	-	-	-	-	-	-
19	sots.	24	kuu(+); aasta(+)	-	kuu	-	-	jooksvalt	-	-	-	jooksvalt
20	heak.	12	kuu(+)	-	kuu	-	-	jooksvalt	-	-	-	jooksvalt
21	sots.	36	kuu(+); aasta(+)	kuu(+)	kuu	-	-	-	-	-	jooksvalt	-
22	sots.	36	kuu(+); aasta(+)	-	kuu	-	jooksvalt	jooksvalt	-	-	jooksvalt	-
23	sots.	36	kuu(+); aasta(+)	-	kuu	-	jooksvalt	jooksvalt	-	-	jooksvalt	-
24	sp.ja kult.	96	aasta; aasta(+)	-	aasta	aasta	-	aasta	-	jooksvalt	-	jooksvalt; jooksvalt
25	sots.	36	kuu(+); aasta(+)	-	kuu	-	jooksvalt	jooksvalt	-	-	jooksvalt	-
26	sots.	36	kuu(+)	-	kuu	-	-	-	-	jooksvalt	-	jooksvalt
27	sots.	36	kuu(+); aasta(+)	-	kuu	-	-	-	-	-	jooksvalt	-
28	sots.	36	kuu(+); aasta(+)	-	kuu	-	jooksvalt	jooksvalt	-	-	jooksvalt	-
29	heak.	12	-	lõpus	jooksvalt	-	-	-	-	-	-	-

...tabeljätkub...

Lepingu number	Valdkond	Lep. kestvus (kuud)	Tegevusaruanne (vormiga +)	Finantsaruanne (vormiga +)	Finantsdokumendid	Majandusaruanne	Koha- pealne kontroll	Tegevuse koos- kõlas- tamine	Kohtu- mine KOV- iga	Oluliste sünd- muste teave	Teenuse tarbijate küsidus	Muu
30	sots.	36	kuu(+); aasta(+)	-	kuu	-	jooksvalt	-	-	-	jooksvalt	-
31	sp. ja kult.	12	-	lõpus	jooksvalt	-	-	-	-	-	-	-
32	noors.	12	-	lõpus	jooksvalt	-	-	jooksvalt	-	-	-	-
33	sots.	24	kvartal(+)	-	kvartal	-	-	jooksvalt	-	-	-	-
34	har.	12	-	lõpus	jooksvalt	-	-	-	-	-	-	-

Käesolev kodeeritud tabel põhineb lepingute kontentanalüüsi tulemustel ning kirjeldab erinevates lepingutes fikseeritud formaalseid järelevalvemeetmeid. Tabelis on välja toodud lepingu ehk teenuse number, teenuse valdkond („sots.“ tähistab sotsiaal-,

„sp. ja kult.“ spordi- ja kultuuri-, „noors.“ noorsootöö, „heak.“ heakorra ning „har.“ hariduse valdkonda) ja teenuse lepingu kestvus kuudes. Seejärel on välja toodud erinevad lepingutes mainitud formaalsed järelevalvemeetmed, läbi mille KOV saab informatsiooni teenuse osutamise kohta: tegevus- ja finantsaruanded, finantsdokumendid (sealhulgas arved ja muud kuludokumendid), majandusaasta aruanne, KOV-i poolt kohapealne kontroll, MTÜ poolt tegevuse kooskõlastamine KOV-iga, kohtumine KOV-iga, MTÜ poolt olulistest sündmustest KOV-i teavitamine, teenuse tarbijate küsitlus KOV-i poolt, muu teabe esitamine.

Kui teatud järelevalve teostamise meetet on lepingus mainitud, siis on vastavasse lahtrisse lisatud sõna, mis tähistab selle järelevalvemeetme rakendamise sagedust. „Jooksvalt“ tähendab, et vastavat meetet rakendatakse jooksvalt ehk kohe, kui tekib esimene võimalus, või kohe, kui KOV seda soovib. „Kuu“ viitab meetme rakendamisele kord kuus, „kvartal“ kord kvartalis, „2 korda aastas“ kaks korda aastas, „aasta“ kord aastas ning „lõpus“ lepingu lõppedes. Tegevus- ja finantsaruande lahtrites tähistab meetme rakendamise sagedust väljendavale sõnale järgnev „+“ märk, et selle meetme puhul on lepingus kirjas ka nõuded või vorm, millele vastav aruanne peab vastama. Ühes lahtris võib olla ka mitu sagedust väljendavat sõna – see viitab, et lepingus on mitu sama tüüpi, kuid formaadilt erinevat järelevalve teostamise meetet.

Tabelis kategooriasse „Muu“ kuuluvad järelevalvemeetmed on võimalik koondada kolme gruppi: 1) MTÜ esitab muid dokumente järelevalve teostamiseks (teenused 1, 8, 9, 10, 11, 13, 19, 20 ja 24); 2) MTÜ informeerib avalikkust oma tegevusest läbi MTÜ kodulehekülje, erinevate väljaannete (sealhulgas omavalitsuse poolt välja antavad) ja/või erinevate ürituste kaudu (teenused 1, 8, 11, 14 ja 17); 3) KOV-il on õigus tutvuda teenuse osutamisega, aga pole täpsustatud, kuidas (teenused 5 ja 26).

Lisa 3. Poolstruktureeritud intervjuu küsimused

I Omavalitsuse ja MTÜ suhted

- 1) Kuidas kirjeldaksite omavalitsuse ja vaatlusaluse MTÜ vahelisi suhteid delegeeritud teenuse osutamise kontekstis?
- 2) Kuivõrd usaldusväärseks peate Te vaatlusalust MTÜ-d? Palun põhjendage.
- 3) Kumb osapool on Teie hinnangul paremini kursis teenuse osutamise osas olulise informatsiooniga – omavalitsus või MTÜ? Miks?

II Järelevalve teostamine MTÜ üle

- 4) Kuivõrd oluliseks peate Te vaatlusaluse MTÜ üle järelevalve teostamist? Palun põhjendage.
- 5) Milliseid formaalseid ehk lepingus sätestatud järelevalve teostamise meetmeid olete Te vaatlusaluse MTÜ tegevuse kontrollimiseks praktikas kasutanud? Palun kirjeldage neid (näiteks kes rakendab, kui tihti ja kuidas).
- 6) Kuivõrd Te olete kasutanud vaatlusaluse MTÜ üle järelevalve teostamiseks ka informaalsete ehk lepingus sätestamata meetmeid? Milliseid? Miks?
- 7) Millised järelevalvemeetmed on Teie hinnangul antud MTÜ puhul kõige edukamad ehk annavad kõige paremini informatsiooni teenuse osutaja tegevuse kohta? Palun põhjendage.
- 8) Milliste järelevalvemeetmete rakendamisel on esinenud vaatlusaluse MTÜ puhul raskusi? Miks?
- 9) Kuivõrd Teie hinnangul nõuab järelevalve teostamine vaatlusaluse MTÜ üle omavalitsuselt palju ressursse (aega, raha jne)? Palun põhjendage.
- 10) Kuivõrd Teie hinnangul omab MTÜ veel ka teisi sisemisi või välimisi mehhanisme (näiteks MTÜ sidusgrupid, rahastajad) peale Teie omavalitsuse, läbi mille nende tegevust teenuse osutamise osas kontrollitakse? Kui efektiivseks Te peate neid mehhanisme järelevalve teostamise osas?
- 11) Kui teenuse osutajaks oleks keegi muu, siis kas Teie hinnangul oleks omavalitsuse poolt teostatav järelevalve (selle intensiivsus, meetmed jne) teistsugune?

Lisa 4. Intervjueeritud kohalike omavalitsuste nimekiri ja intervjuude toimumise aeg

1. Elva linnavalitsuse esindaja (14.03.2012).
2. Kunda linnavalitsuse esindaja (07.03.2012).
3. Käina vallavalitsuse esindaja (kirjalikud vastused saabusid 22.03.2012; täiendav intervjuu telefoni teel toimus 30.03.2012).
4. Laeva vallavalitsuse esindaja (08.03.2012).
5. Lasva vallavalitsuse esindaja (29.03.2012).
6. Rakvere linnavalitsuse esindaja (08.03.2012).
7. Taebla vallavalitsuse esindaja (08.03.2012).
8. Tallinna linna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti esindaja (16.03.2012).
9. Tartu linnavalitsuse 1. esindaja (07.03.2012).
10. Tartu linnavalitsuse 2. esindaja (09.03.2012).
11. Tartu linnavalitsuse 3. esindaja (09.03.2012).
12. Tartu linnavalitsuse 4. esindaja (15.03.2012).
13. Türi vallavalitsuse esindaja (16.03.2012).
14. Valga linnavalitsuse esindaja (07.03.2012).
15. Viljandi linnavalitsuse esindaja (08.03.2012).
16. Väike-Maarja vallavalitsuse esindaja (15.03.2012).

Võõrkeelne resüme

Monitoring Contracting Out of Public Services in Estonian Local Governments: The Case of Non-Governmental Organizations

Reelika Rattus

Summary

This Bachelor thesis analyzes monitoring contracting out of public services to non-governmental organizations (hereafter: NGO). The relevance of this topic derives from conflicting notions regarding the importance of monitoring. Many authors (Brown and Potoski 2003a: 155; Hefetz and Warner 2004: 186) have stressed the importance of monitoring by the public sector and developing a sufficient capacity to do that when contracting out public services. However, in practice it has been found that in case of contracting out of public services, the public sector might actually be less motivated to conduct monitoring or not be able to do it.

Thus, the author aims to provide an analysis regarding the role and importance of the public sector in conducting monitoring when it contracts out public services to NGOs. In particular, the focus is on local governments as contractees and non-profit associations (hereafter: NPA) as contractors in Estonia. In addition, the author seeks to assess Estonian local governments' monitoring practices in cases of public services contracted out to NPAs. In order to meet these objectives, there are two research tasks: (a) an analysis of theoretical literature and various researches on the subject field and (b) an empirical analysis (based on content analysis of contracts signed between local governments and NPAs and qualitative analysis of semi-structured interviews conducted via telephone with the representatives of local governments) regarding monitoring practices in Estonian local governments. 13 local governments and 34 contracted services were included to the empirical analysis.

It appeared that in Estonia the relationships between local governments and NPAs are mostly based on trust and this seems to reduce the relevance of monitoring in the eyes of local governments. Only in a few cases could local governments be considered to be "smart buyers" in terms of monitoring. Mostly, however, local

governments rely on a minimum programme of monitoring in order to collect the overall information regarding service provision and to show that they are not completely passive. In that, the financial control is most important. Thorough monitoring is not conducted on a regular basis and local governments seem to become more active only when problems with service provision should appear. In addition to the trustful relationships between local governments and NPAs, limited local government capacity and few resources also seem to limit the practice of thorough monitoring. It was also surprising that the usage of informal monitoring measures was very popular among Estonian local governments – this, perhaps, can be attributed to the phenomenon of small communities. In conclusion, it is relevant for the local governments to pay more attention to monitoring contracting out of public services as there are potential threats even in case of NGOs.