

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
RIIGI- JA HALDUSÕIGUSE ÕPPETOOL

Siiri Jõerand

**AVALIKU JA ERASEKTORI KOOSTÖÖ
AVALIKE ÜLESANNETE TÄITMISEL
KOHALIKU OMAVALITSUSE ÜKSUSTES**

Magistritöö

Juhendaja
Professor Kalle Merusk

Tartu
2015

SISUKORD

Sissejuhatus.....	3
1. AVALIKE ÜLESANNETE MÕISTE JA LIIGITUS.....	8
1.1. Avalike ülesannete mõiste	8
1.2. Avalike ülesannete liigitus	9
1.2.1. Riiklikud avalikud ülesanded.....	9
1.2.2. Kohaliku omavalitsuse avalikud ülesanded	11
1.3. Vahekokkuvõte	15
2. AVALIKE ÜLESANNETE ERASEKTORILE ÜLEANDMINE	17
2.1. Avalike ülesannete üleandmise eesmärgid ja printsiibid	17
2.2. Avalike ülesannete erasektorile üleandmise viisid	20
2.2.1. Avalike ülesannete formaalne üleandmine	20
2.2.2. Avalike ülesannete funktsionaalne üleandmine.....	23
2.3. Avalike ülesannete üleandmise õiguslikud piirid	26
2.3.1. Õiguslikud alused avalike ülesannete formaalse üleandmise korral.....	27
2.3.2. Õiguslikud alused avalike ülesannete funktsionaalse üleandmise korral ..	28
2.4. Avalike ülesannete delegeerimise protsess	31
2.4.1. Ettevalmistamine.....	31
2.4.2. Teenuse pakkuja leidmine.....	36
2.4.3. Lepingu sõlmimine	38
2.5. Avaliku ja erasektori koostöö muud vormid.....	40
2.6. Vahekokkuvõte	46
3. JÄRELEVALVE AVALIKE ÜLESANNETE TÄITMISE ÜLE	49
3.1. Järelevalve olemus ja vahendid	49
3.2. Järelevalvest kohaliku omavalitsuse üksustes	50
3.3. Vahekokkuvõte	55
KOKKUVÕTE	56
COOPERATION BETWEEN PUBLIC AND PRIVATE SECTOR ON EXECUTING PUBLIC ASSIGNMENTS IN LOCAL MUNICIPALITY UNITS Summary.....	62
KASUTATUD KIRJANDUS	67
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	70
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	71
KASUTATUD KOHALIKE OMAVALITSUSTE ÕIGUSAKTID	71

Sissejuhatus

Juba mitmed aastad on seoses ühiskonnas toimuvate sotsiaalmajanduslike muutustega – elanikkonna vananemine, töökäte vähenemine, abivajajate arvu suurenemine - päevakorras nii riigi kui kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi KOV) haldussuutlikkuse ajakohastamine ja avaliku sektori tegevuse ökonoomsemaks muutmine. Riik on tulevikus silmitsi olukorraga, kus avalike teenuste mahu ja taseme säilitamiseks on vaja uudeid lahendusi. Eestis on 203 KOV¹: 30 linna ja 183 valda, mille haldussuutlikkuse tase on väga erinev. KOV haldussuutlikkuse tase peaks olema selline, et ta suudaks tagada kõigi esmatasandi omavalitsuslike funktsioonide või riigi poolt temale pandud ülesannete täitmise. Riigikantselei koostöös Rahandusministeeriumi ja Siseministeeriumiga tellis 2010. aastal OECD² raporti, et saada sõltumatu ekspertarvamus riigi kui terviku toimimise kohta. Valdkonnad, millele OECD analüüsimeeskond tähelepanu pööras, määras eelnevalt kindlaks Eesti. Rõhuasetus oli keskvalitsuse toimimisel ning avalike teenuste kvaliteedi tagamisel kohaliku omavalitsuse tasandil.

OECD raportis toodi välja olulisi puudusi Eesti riigivalitsemises, korduvalt viidati avalike teenuste väga ebaühtlasele tasemele ja koostöö puudumisele. “Ühtsem riigivalitsemine aitab samuti tugevdada avalike teenuste osutamist – eeskätt tänu sellele, et teenuseid osutatakse, kas otse või kaudselt, kõigil valitsustasanditel. Avalike teenuste otsene valitsusepoolne osutamine pigem väheneb, sest senisest rohkem detsentraliseeritakse avalike teenuste osutamist ning võetakse kasutusele alternatiivseid teenuste osutamise viise. Ehkki avalike teenuste osutamise edukuse kriteeriumiks peetakse tihti teenuste tõhusust (sealhulgas kuluefektiivsust), võib teenuste osutamise täiustamine nõuda suuremat rõhuasetust kodanike rahulolule, selmet lihtsalt keskenduda riigiasutuste vajadustele ja muredele. See omakorda võib mõjutada teenuste osutamise struktuuri ja korraldust, sealhulgas järjekindlamat protsesside ning meetodite arendamist avalike teenuste pakkumisel ja ühiste teenuste suuremat kasutamist. Kohalikul tasandil aga avaldab kohalike omavalitsuste teenuste osutamisele suurt survet standardite ja tulemuslikkuse mõõdikute puudumine ning ebakõla finantssuutlikkuse ja delegeeritud kohustuste vahel”.³ KOV finantssuutlikkuse ja neile pandud kohustuste põhiseadusega vastuolule viitas Riigikohtu

¹ Siseministeerium. Arvutivõrgus: <https://www.siseministeerium.ee/kov/> (01.03.2015).

² Organization for Economic Co-operation and Development, Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon.

³ OECD Public Governance Reviews, Towards a single government approach.

Arvutivõrgus: https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content/editors/Failid/oeed_pgr_estonia_assessment_and_recommendations.pdf (02.02.2015).

üldkogu oma otsuses 3-4-1-8-09 juba 16. märtsil 2010.aastal, kui tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis täpselt sätestaksid, millised on kohalikule omavalitsusele pandud riiklikud kohustused ja millised omavalitsuslikud ning mis eristaksid kohalike ja riiklike ülesannete täitmiseks ette nähtud raha.⁴

Eesti regionaalarengustrateegias aastateks 2014-2020⁵ on samuti ühe puudusena välja toodud KOV-de vähene koostöö piirkondlikus arendustegevuses ja avalike teenuste osutamisel (nii omavahel kui ka ettevõtete ja MTÜ-dega), samuti vertikaalse koostöö puudujäägid (riik-maakond-KOV). Seega on mitmed olulised analüüsid viidanud KOV haldussuutlikkuse erinevustele ja toonud korduvalt puudusena välja erinevate koostöövormide vähesuse ning soovitusel erinevaid koostöövorme rohkem kasutada ja arendada. Kõikvõimalike koostöövormide hulgast on viimasel ajal eriliselt esile tõstetud avalike ülesannete⁶ erasektorile üleandmist ehk delegeerimist. „Juba 1990. aastatest alates on avalike ülesannete erasektorile üleandmise teema aktuaalne ja praktilisi lahendusi on nendele küsimustele otsitud nii riiklikul kui kohalikul tasandil aastate jooksul.“⁷ „Avaliku halduse arenemisel on klassikalise lepingulise delegeerimise kõrvale tõusnud ka teised teenuste osutamise vormid. Teenuste delegeerimine on üks koostöö käsitlemise ja korraldamise vorm, kuid mitte ainus.“⁸

SA Poliitikauuringute Keskus Praxis on analüüsinud avalike teenuste delegeerimist vabähendustele ning kohalike omavalitsuste ja ühenduste koostööd 2009. aastal⁹ ja uuesti 2014. aastal. 2014. aasta uuringust selgus, et viie aastaga on avalike teenuste delegeerimine vabähendustele jäänud samale tasemele: 2009. aastal delegeeris teenuseid 60% kohalikest omavalitsustest ja 2014. aastal 63%. Delegeerimine on rohkem levinud suuremates ja kasvanud keskmise suurusega omavalitsustes. Enim delegeeritakse avalikke teenuseid kultuuri ja vaba aja valdkonnas ning spordi ja piirkondliku elu edendamise vallas.

⁴ Riigikohtu üldkogu 16.03.2010 3-4-1-8-9.

⁵ Eesti regionaalarengu strateegia 2014-2020. Arvutivõrgus:

https://www.siseministerium.ee/public/Eesti_regionaalarengu_strateegia_2014-2020.pdf (15.02.2015).

⁶ Kirjanduses ja ka autori poolt edaspidi nimetatud ka avalikud teenused.

⁷ K. Merusk, V. Olle. On Assignment of Local Government Tasks to the Private Sector in Estonia. *Juridica International*, 2009/XVI/, pg 33.

⁸ M. Uus, M. Tatar, R. Vinni. SA Poliitikauuringute Keskus Praxis. Avalike teenuste delegeerimine vabähendustele. Uuringuaruanne 2014, lk 10. Arvutivõrgus: <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/12/teenuste-delegeerimine.pdf>. (02.02.2015).

⁹ A.Uudelepp, M. Uus, J. Ender, M. Tatar. SA Poliitikauuringute Keskus Praxis. Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele. Analüüsi lõpparuanne 2009. Arvutivõrgus: www.siseministerium.ee (02.02.2015).

Mitmete uuringute kokkuvõtted näitavad, et avalike teenuste üleandmisel erasektorile puudub siiani ühtne hästitoimiv praktika, mis tagaks teenuste delegerimise peamised eesmärgid: teenuste kvaliteedi tõstmise, kohaliku kogukonna kaasamise otsustusprotsessidesse ja kulude kokkuhoiu. Riigikontroll leidis, et kohalikud omavalitsused ei ole tihti avaliku ja erasektori koostööle esitatavatest nõuetest teadlikud ega analüüsi, kas projekti elluviimine koos erapartneriga on kõige otstarbekam. Erapartneri valimine koostööks ei toimu läbipaistvalt.¹⁰ Vajadus leida sektoritevahelises koostöös keerukatele ühiskondlikele probleemidele elujõulisi lahendusi, süvenev ressursside nappus, soov pakkuda kvaliteetseid ja sihtrühma vajadustel põhinevaid teenuseid võimalikult kulutõhusalt ning info - ja kommunikatsioonitehnoloogia lahenduste mõju koostöö iseloomule – need on vaid mõned tähelepanekud, mis on ajendiks järjepideva avalike teenuste osutamise viiside uuendamiseks.¹¹

KOV puhul võivad kõne alla tulla paljud valdkonnad, kust teenuseid erasektorile delegerida, kuid KOV ei saa ise kõikide teenuste delegerimise üle otsustada. Mitte kõiki avalikke ülesandeid ei saa erasektorile edasi delegerida. Põhiseadus seab piirid avalike ülesannete üleandmisel erasektorisse. Küsimus on selles, et milliseid ülesandeid, kuidas ja millistel tingimustel saab üle anda. Kuid põhiseadus on abstraktne õigusakt, mis ei anna selget vastust küsimusele, mida saab ja mida ei saa üle anda.¹²

Avalikke ülesandeid võib jagada tinglikult kaheks: avaliku võimu teostamisega ehk võimuhaldusega seonduvad ülesanded ja avalike teenuste osutamine elanikkonnale. „Avaliku võimu teostamist selle klassikalises tähenduses edasi delegerida ei saa. Selline tegevus oleks vastuolus demokraatia põhimõtetega, muutes küsitavaks kodanike põhiõiguste kaitse ning piirates poliitilise otsustusmehhanismi mõjuulatust. Näitena võib siin tuua Vabariigi Valitsuse kohustuse ellu viia sise- ja välispoliitikat (PS § 87 p 1).“¹³ „Samas tuleb mõõnda, et teatud piirides on võimupädevusega ülesannete üleandmine võimalik ilma, et see kahjustaks põhiseadusest tulenevaid põhimõtteid. Nii võib kõne alla tulla selliste ülesannete osaline üleandmine, kus eraõiguslikud isikud täidavad sisuliselt

¹⁰ Avaliku ja eraktori koostöö kohalikes omavalitsustes. Riigikontrolli audit 2012. Arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee>. (01.03.2015).

¹¹ M. Uus, jt. lk. 15.

¹² N. Parrest. Constitutional Boundaries of Transfer of Public Functions to Private Sector in Estonia.- *Juridica International* 2009/XVI, pg 45.

¹³ R. Altnurme. Avalike teenuste lepinguline delegerimine kolmandale sektorile. Tallinn: Kirjastus Tänapäev 2002, lk 7.

abistavat funktsiooni, kuigi esinevad õigussuhtes enda nimel.¹⁴ Näitena võib siin tuua notarite¹⁵, kohtutäiturite¹⁶ tegevuse, kus toimub sisuliselt delegeerimine piiratud ulatuses. Eraõigusliku isikuna täidab veterinaarkorralduse seaduse¹⁷ alusel riikliku järelevalve funktsiooni ka volitatud veterinaararst.

Kuna avaliku võimu teostamisega seotud ülesandeid delegeerimise klassikalises tähenduses erasektorile üle anda ei saa, ei keskendu autor käesolevas magistritöös avaliku võimu teostamisega seotud ülesannete üleandmisele ning jätab puudutamata ka eeltoodud avaliku võimu teostamise abistavat funktsiooni täitvate eraisikute tegevuse. Autor piirdub magistritöös võimuvolitusi mitte eeldavate avalike teenuste osutamisega seotud KOV ja erasektori koostöö küsimustega, võttes põhjalikuma tähelepanu alla delegeerimise erinevad viisid.

Eelnevast lähtudes on töö autori eesmärk välja selgitada missuguses vormis koostööd teevad kohalikud omavalitsusüksused erasektoriga avalike ülesannete täitmisel, kas õiguslikud regulatsioonid tagavad koostöö tegemise eesmärkide täitmise ja missugused on põhilised delegeerimisega esilekerkinud probleemid. Autor püüab dogmaatilise meetodi, mille puhul käsitletakse ja tõlgendatakse õiguslikke regulatsioone ja võrdlev-analüütilise meetodi abil leida vastust magistritöös üles seatud küsimustele.

Töö eesmärgist lähtuvalt soovib autor leida vastust küsimustele:

- 1) Missugused on kohaliku omavalitsusüksuse pädevuses olevad avalikud ülesanded ja kuidas need jagunevad?
- 2) Missuguseid koostöövorme kohalike omavalitsusüksuste ja erasektori koostöös kasutakse?
- 3) Kas avalike ülesannete delegeerimisel järgitakse menetlusnorme ja kuidas toimub järelevalve ülesannete täitmise üle?

¹⁴ K. Merusk. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. *Juridica* 2000/VIII lk 501.

¹⁵ Notariaadiseaduse § 2 lg 1 kohaselt on notar on avalik-õigusliku ameti kandja, sõltumatu ametiisik, kellele riik on delegeerinud õigussuhete turvalisuse tagamise ja õigusvaidluste ennetamise ülesande. RT I 2000, 104, 684...RT I, 31.12.2014, 11.

¹⁶ Kohtutäituri seaduse § 2 lg 1 kohaselt peab kohtutäitur avalik-õiguslikku ametit enda nimel ja vastutusel vaba elukutsena.- RT I 2009, 68, 463...RT I, 05.03.2015, 3.

¹⁷ Veterinaarkorralduse seadus.- RT I 1999, 58, 608... RT I, 09.10.2014, 7.

Magistritöö esimeses osas selgitatakse avalike ülesannete mõistet, olemust ja liigitust. Põhjalikumalt on analüüsitud KOV pädevuses olevaid ülesandeid, mis jagunevad kohaliku omavalitsuse üksuse kohustuslikeks ülesanneteks ja vabatahtlikeks ülesanneteks.

Töö teises ja kõige mahukamas osas vaadeldakse KOV ja erasektori koostöö erinevaid vorme avalike ülesannete täitmisel: ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmisega seotud temaatikat teenuste üleandmise eesmärkidest ja põhimõtetest protsessi lõpuni- haldusakti andmiseni või -lepingu sõlmimiseni ning KOV ja erasektori koostööd omavalitsuse poolt erinevate toetuste eraldamise kaudu. Kuna avalike ülesannete eraisikutele üleandmisel tuleb järgida seadusega sätestatud piiranguid, on selles peatükis selgitatud üleandmisega seotud õiguslikke piire ning üksikasjalikumalt vaadeldud üleandmise protsessi. Et üheks töö eesmärgiks on uurida delegeerimisega seotud menetlusnormidest kinnipidamist, siis vaadeldaks ka erinevatele delegeerimise viisidele seadusega kehtestatud menetluskorda ja sellele vastavat tegelikkust.

Töö kolmas osa keskendub avalike ülesannete täitmise järelevalvega seotud temaatikale. Töö lõpus on magistritöö põhijäreldusi sisaldav kokkuvõte.

Magistritöö allikatena on autor kasutanud teemakohaseid teadusartikleid (K. Merusk, V. Olle „On Assignment of Local Government Tasks to the Private Sector in Estonia“, N. Parrest „Constitutional Boundaries of Transfer of Public Functions to Private Sector in Estonia“, K. Merusk „Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid“, Ü. Anton „Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses“, V. Olle „Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid“), kehtivaid õigusakte ja teoreetilist kirjandust. Magistritöös on viidatud töödele V. Lember, N. Parrest, E. Tohvri „Vabaühendused ja avalikud teenused: partnerlus avaliku sektoriga“, R. Altnurme „Avalike teenuste lepinguline delegeerimine kolmandale sektorile“

Valdkonna paremaks mõistmiseks on kasutatud ka relevantseid kohtulahendeid, Riigikontrolli auditite aruandeid, OECD ja SA Poliitikauuringutekeskuse Praxis analüüse. Magistritöö põhineb Pärnumaa valdade avalike ülesannete täitmise uuringul ning sealsete teenuste osutajate ja teenuste tarbijate küsitlemisel. Valiku aluseks oli läbilõike saamine Pärnumaa valdade poolt erasektoriga tehtavast koostööst, valikus on vallad, mis piirnevad otseselt Pärnu linnaga: Are, Audru, Sauga, kui ka linnast kaugemal: Halinga, Saarde, Väandra, Tõstamaa, Koonga.

1. AVALIKE ÜLESANNETE MÕISTE JA LIIGITUS

1.1. Avalike ülesannete mõiste

Avalike ülesannete¹⁸ erasektorile üleandmise puhul on oluline kõigepealt sisustada mõiste “avalikud ülesanded”. „Avalik ülesanne või avalik teenus on mõiste, millel ei ole üheselt mõistetavat definitsiooni, pigem sõltub mõiste kontekstist. Avalik teenus näikse olevat miski, mida seostatakse otsesema avaliku võimu sekkumisega ning kus riigi roll ei piirdu üksnes vahekohtuniku omaga. Avalikku teenust võib seega defineerida kui avalikkusele osutatavat teenust, kaupa, infot või hüvet, mida otseselt või kaudselt korraldab avalik sektor.“¹⁹ Avalike teenuste põhiliseks iseloomustajaks on kogukonnast lähtuv vajadus, et need teenused oleksid võrdselt kõigile kättesaadavad. Avalikud teenused võivad olla suunatud kõigile ühiskonnaliikmetele kui ka konkreetsele sihtgrupile. Tulenevalt avalike teenuste sihtgrupist ja ühiskonnas viimasel ajal toimuvatest kiiretest muutustest pole võimalik anda avalike teenuste lõplikku loetelu.

„Põhiseadus ei kasuta mõistet “avalikud ülesanded”. Küll on nimetatud mõistet kasutatud eriseadustes. Olemuslikult võib avalikke ülesandeid käsitleda kui avalike huvide poolt determineeritud, objektiivselt eksisteerivaid ülesandeid, mis on seadusandja poolt sellistena tunnetatud ja seadustes sätestatud kui riigiülesanded või antud täitmiseks ühiskonna erinevatele institutsioonidele või viimaste poolt võetud vabatahtlikult täitmisele /.../ Võttes aluseks Eesti õiguskorra põhimõtted, võib avalikke ülesandeid õiguslikult määratleda kui vahetult seadusega või seaduse alusel haldusinstitutionidele pandud ülesandeid või ülesandeid, mis on interpreteerimise teel vastavast õigusnormist tuletatud.“²⁰ Avalikke ülesandeid võib nende täitmise viisi alusel liigitada riigi ülesanneteks, mida täidetakse otsese riigihalduse ja kohaliku omavalitsuse ülesanneteks, mida täidetakse kaudse riigihalduse teel.

¹⁸ Kirjanduses ja ka töö autori poolt nimetatud edaspidi ka avalikud teenused.

¹⁹ V. Lember, N. Parrest, E. Tohvri. Vabauhendused ja avalikud teenused: partnerlus avaliku sektoriga. Ecoprint, 2011, lk 9.

²⁰ K. Merusk, lk 499.

1.2. Avalike ülesannete liigitus

Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Kohalikule omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. Seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.²¹

Käesoleva paragrahvi lõige 1 koosneb neljast elemendist: 1) universaalpädevus („kõiki”), 2) kohaliku elu küsimused („kohaliku elu küsimusi”), 3) iseseisvus e oma vastutus („otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad [...] iseseisvalt”); 4) seadusereservatsioon („seaduste alusel”) põhimõtteid.²²

Seaduste alusel kohalikele omavalitsustele pandud ülesanded võivad oma olemuselt olla nii kohalikud kui ka riiklikud, kusjuures riiklike ülesandeid saab kohalikule omavalitsusele täitmiseks panna kas seaduse või lepinguga ning seadusega pandud kohustuste täitmine tuleb tagada riigieelarvest.

1.2.1. Riiklikud avalikud ülesanded

“Eesti põhiseadus ei kasuta expressis verbis mõistet “riigi ülesanne”. Küll on põhiseaduse §-s 154 ära toodud mõiste “riiklik kohustus”. /.../ Antud juhul on siin mõeldud riigi kohustuste (ülesannete) üleandmist kohalikule omavalitsusele.”²³ Paragrahv 154 eristab KOVü-de poolt täidetavate avalike ülesannete osas omavalitsuslike ülesandeid (kohaliku elu küsimused) (lg 1) ja riiklike ülesandeid (riigielu küsimused) (lg 2). Seega on PS-s KOVü-de poolt täidetavate avalike ülesannete liigitamisel lähtunud dualistlikust teooriast.²⁴

“Riiklikud on eelkõige ülesanded, mis peaksid tulenevalt avalikust huvist olema lahendatud kogu riigis ühtemoodi; mille lahendamine omavalitsuse tasandil pole efektiivne; mille lahendamine toob kaasa muutuse kogu riigi jaoks ja millega lahendatakse mõni riigielu küsimus.”²⁵

²¹ Eesti Vabariigi põhiseadus, § 154.- RT 1992, 26, 349...RT I, 27.04.2011, 2.

²² V. Olle jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. PS § 154/1. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj 3. Vlj. Tallinn: Juura 2012.

²³ K. Merusk, lk 500.

²⁴ V. Olle jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj, § 154/1.4.

²⁵ V. Olle. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. Juridica 2002/VIII lk 525.

“Omavalitsuslike ülesannete selge piiritlemine riiklikest ülesannetest on keerukas probleem. Mitmetähenduslikkus on omane juba avalikule ülesandele kui õiguslikule kategooriale (ülesanne-valdkond, osaülesanded). PS näeb teatud ülesannete osas täitjana nii riiki kui ka KOVü (§-d 28 lg 3 ja 37), st teatud avalik ülesanne kuulub üheaegselt nii riigi kui ka KOV huvifääri (*res mixtae*). /.../ Omavalitsuslike ja riiklike ülesannete piiritlemiseks tuleb rakendada erinevaid kriteeriume, sest neist vaid üheainsa aluseksvõtmine võib viia ebamõistliku tulemuseni. Juhtudel, mil riik on KOV-le avaliku ülesande täitmise kohustuslikuks teinud seadusega ja on jäetud määratlemata, kas tegu on kohustusliku omavalitsusliku või riikliku ülesandega, tuleb välja selgitada, kumb huvi – riigi või KOVü oma – antud juhul domineerib. Teiste sõnadega, kõne all on selle tuvastamine, millise avaliku võimu tasandi institutsiooni pädevus on vastava küsimusega enam seotud e asjaomasem (asjaomasuse ülekaal). /.../ Üheks võimalikuks kriteeriumiks avaliku ülesande olemusliku kuuluvuse määratlemisel on õigusliku reguleerimise põhjalikkus: kui KOV-l ei jää ülesande täitmise viisi ja laadi osas mingit otsustusõigust, võib selline piirang tähendada seda, et konkreetne seadusest KOV-le tulenev ülesanne ei ole omavalitsuslik, vaid riiklik. Samuti on asjakohane arvestada sellega, kas ülesannet rahastatakse täiel määral riigieelarvest: kui eriseaduses puudub viide riigipoolsele kohustuslikule kaasrahastamisele, tuleks üldjuhul eeldada, et tegu on omavalitsusliku ülesandega.”²⁶

Riiklike avalike ülesannete piiritlemise osas valitseb aga segadus siiani, kuigi Riigikohus 16. märtsi 2010 otsusega nr 3-4-1-8-09 on sätestatud, et põhiseadusega on vastuolus selliste õigustloovate aktide andmata jätmine, millega oleks täpselt määratletud, millised on kohalikule omavalitsusele pandud riiklikud ülesanded ja millised on omavalitsuslikud ülesanded.²⁷

„Omavalitsuslike ja riiklike ülesannete eristamine omab tähendust vähemalt järgmiste aspektide osas: 1) KOVü(de) rahastamine/.../ 2) KOV organite pädevus (universaalpädevus kohaliku elu küsimustes; seadusandliku erivolituse olemasolu vajalikkus riigielu küsimuses(/.../ 3) ülesande täitmiseks antava määruse õigusjõud /.../ 4) riikliku järelevalve ese, vahendid ja ulatus /.../.”²⁸

²⁶ V. Olle jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj, § 154/1.4.1.3.

²⁷ Riigikohtu üldkogu 16.03.2010 3-4-1-8-9.

²⁸ V. Olle jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj, § 154/1.4.

1.2.2. Kohaliku omavalitsuse avalikud ülesanded

Märkimisväärne osa avalikest ülesannetest kuulub täitmisele kaudse riigihalduse teel ehk on delegeeritud riigilt KOV-le. Mainitud areng on kooskõlas Euroopa Liidu (edaspidi EL) avaliku halduse põhimõtetega, mille kohaselt tuleb avalikke ülesandeid täita eelistatumalt elanikule kõige lähemal asuval avaliku halduse tasandil.

KOV iseseisva toimimise alused tulenevad Euroopa kohaliku omavalitsuse hartast²⁹ (edaspidi EKOH), Eesti Vabariigi põhiseadusest ja kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest³⁰ (edaspidi KOKS). EKOH artikli 3 lõike 1 kohaselt kohalik omavalitsus tähendab kohalike võimuorganite õigust ja võimet seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavat osa nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust.

„Omavalitsusprintsipi nii vormiliseks kui sisuliseks realiseerimiseks annavad PS XIV peatüki (§-d 154, 155, 157–160) ja EKOH sätted KOVü-le riigi ja teis(t)e KOVü(de) suhtes teatud õiguste kompleksi, millele vastavad riigi ja teis(t)e KOVü(de) teatud kohustused (KOV garantii e tagatis). Ühtlasi on garantii ka objektiivne põhiseaduslik väärtus (riigikorralduslik struktuuriprintsiip).“³¹

„Kohaliku omavalitsuse garantii koosneb kohaliku omavalitsuse õigustest (õigussubjektsuse ja institutsiooni garantii) ja nende kaitse õigustest (subjektiivse õigusliku seisundi garantii). Teoorias käsitletaksegi kohaliku omavalitsuse garantii kolme tasandit: 1) õigussubjektsuse garantii, 2) institutsiooni garantii, 3) subjektiivne õigusliku seisundi garantii.“³² Institutsiooni garantii koosneb järgmistest elementidest: kohaliku omavalitsuse universaalpädevus, kohaliku elu küsimused, oma vastutus ja seaduse reservatsioon. Institutsiooni garantii on oma sisult kõige olulisem tasand, mis tagab kohaliku omavalitsuse kui õiguse institutsiooni säilimise ja mille keskmes on kohaliku elu küsimused.

„Universaalpädevus tähendab seda, et seadusega ei saa anda ammendavat kohaliku omavalitsuse ülesannete loetelu. Universaalpädevus kehtib aga ainult omahalduse raames, seega peab kohalikule omavalitsusele jääma võimalus avastada kohalikust eripärast tulenevaid ülesandeid. /.../ Omahaldus tähendab õigust tegutseda just kohaliku elu

²⁹ Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. - RT II, 21.10.1994, 26, 95. Riigikogu ratifitseeris EKOH 28.09.1994.

³⁰ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus.- RT I 1993, 37, 558...RT I, 12.07.2014, 79.

³¹ V. Olle jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj, § 154/5.1.

³² Ü. Anton Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses. Juridica 1998/VI lk 305.

küsimuste valdkonnas. /.../ Saanud õiguse mingis valdkonnas omal äranägemisel tegutseda, saab kohalik omavalitsus ka kohustuse kanda sellega seotud riskid. Omavastutusele seab piirangu riigi kohustus tagada isikute sotsiaalsed jt põhiõigused.³³

Kohalike ülesannete täitmine kohaliku omavalitsuse autonoomia ja demokraatia ning õigusregulatsiooni kaudu on kohaliku omavalitsuse institutsiooni keskne põhimõte. Kohaliku elu küsimuste kindlaksmääramisel tuleks lähtuda järgmistest tunnustest: kohaliku elu küsimused peavad seonduma kogukonna liikmete ühiselu ja ühiste huvidega kohaliku omavalitsuse territooriumil, nende küsimuste lahendamine kohaliku omavalitsuse poolt peab olema võimalik ja kohalikke omapärasid arvestades ka otstarbekas.

Ülesandeid kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja korraldamisel saab liigitada mitmeti. /.../ Kõige olulisemaks tuleb siiski pidada omavalitsuslike ülesannete liigitamist vabatahtlikeks ja kohustuslikeks ülesanneteks.³⁴ Riigikohtu otsuse 3-4-1-4-07 punkti 12 kohaselt on “kohaliku elu küsimused lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorгани kompetentsi.”³⁵

Seadusandjal on õigus muuta mõne kohaliku elu ülesande täitmine omavalitsusüksusele kohustuslikuks (seadusest tulenev omavalitsusülesanne), kui see on enesekorraldusõigust arvestades proportsionaalne abinõu põhiseadusega lubatud eesmärgi saavutamiseks. Omavalitsuslikud ülesanded jagunevad niisiis seadusest tulenevaiks omavalitsusülesandeks (ka "kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded") ja muudeks ülesanneteks (ka "vabatahtlikud omavalitsuslikud ülesanded"), mille täitmine ei ole seadusega ette kirjutatud.”

KOV pädevuses olevatest avalikest ülesannetest on osa ülesandeid tulenevalt kõrgendatud avalikust huvist täitmiseks kohustuslikud, sealjuures võib ülesande täitmise kohustus olla tingimatu (ülesanne tuleb täita igal juhul) või tingimuslik (ülesanne tuleb täita teatud tingimustel või vajaduse korral). Põhimõtteliselt on kohalik omavalitsus kohustuslike omavalitsuslike ülesannete puhul vaba otsustama üksnes seda, kuidas ülesannet täita, mitte

³³ S. Põllumäe. Kohaliku omavalitsuse funktsioneerimine ja õigus. Sisekaitseakadeemia 2003, lk 10.

³⁴ V.Olle. lk 525.

³⁵ RKPJKo 08.06.2007, 3-4-1-4-07, p 12.

aga seda, kas seda teha.³⁶ Vahel on seadusega määratletud ka viis kuidas kohustuslikku ülesannet täita.

KOKS § 6 lõike 1 kohaselt omavalitsusüksuse ülesandeks on korraldada antud vallas või linnas sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita ning lõike 2 kohaselt on omavalitsusüksuse ülesandeks korraldada antud vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses. Nimetatud asutuste osas võidakse seadusega ette näha teatud kulude katmist kas riigieelarvest või muudest allikatest.³⁷

Osa nimetatud kohaliku omavalitsuse olemuslikest ülesannetest on seadusandja teinud omavalitsusüksustele kohustuslikuks eriseadustega, nähes ette ka selle täitmise organisatsioonilise vormi.³⁸ Osade ülesannete puhul on omavalitsusüksus pädev otsustama, kas täita need ülesanded ise või delegeerida nende täitmine eraõiguslikele isikutele. Näiteks sotsiaalhoolekande seaduse § 8 sätestab KOV ülesanded sotsiaalhoolekande korraldamisel, milleks on: kohaliku sotsiaalhoolekande arengukava väljatöötamine valla või linna arengukava osana, sotsiaalteenuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi andmise korraldamine ning sotsiaaltoetuste määramine ja maksmine, sotsiaalhoolekandelestatistiliste aruannete koostamine ja nende esitamine maavanemale.³⁹ Koolieelse lasteasutuse seaduse § 10 lõike 1 kohaselt loob valla- või linnavalitsus vanemate soovil kõigile pooleteise- kuni seitsmeaastastele lastele, kelle elukoht on selle valla või linna territooriumil ning ühtib vähemalt ühe vanema elukohaga, võimaluse käia teeninduspiirkonna lasteasutuses.⁴⁰ Ehitusseaduses on sätestatud ehitusvaldkonnaga seonduvad KOV ülesanded, milleks on: ehitusloa- ja kasutusloa väljastamine, oma territooriumil riikliku järelevalve teostamine jms.⁴¹ Planeerimiseaduse⁴² § 4 lõike 3 kohaselt kohalik omavalitsus korraldab

³⁶ V.Olle. lk 525.

³⁷ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus.- RT I 1993, 37, 558...RT I, 12.07.2014, 79.

³⁸ K. Merusk. lk 504.

³⁹ Sotsiaalhoolekande seadus.- RT I 1995, 21, 323...RT I, 13.12.2014, 44.

⁴⁰ Koolieelse lasteasutuse seadus.- RT I 1999, 27, 387...RT I, 20.11.2014, 11.

⁴¹ Ehitusseadus.- RT I 2002, 47, 297...RT I, 29.06.2014, 13.

planeerimisalast tegevust käesoleva seadusega sätestatud korras ka kohaliku omavalitsuse haldusterritooriumiga piirnevas avalikus veekogus, kui kavandatakse ehitist, mis on kaldaga püsivalt ühendatud.

Enamus eriseadustest panevad volitusnormi alusel KOV võimaluse või kohustuse kehtestada oma valla või linna territooriumil kohustuslike ülesannete täitmiseks täpsem kord. Näiteks sotsiaalhoolekande seaduse § 23 lõike 1 alusel võib valla- või linnavalitsus määrata ja maksta täiendavaid sotsiaaltoetusi kohaliku omavalitsuse eelarvest kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestatud tingimustel ja korras.⁴³ Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse⁴⁴ § 42 lõike 5 kohaselt kehtestab koolilõuna toetuse kasutamise tingimused ja korra valla- või linnavolikogu, § 66 lõikest 2 tulevalt munitsipaalkooli põhimäärus kehtestatakse kooli pidaja kehtestatud korras, § 71 lõike 5 alusel kuulutab kooli pidaja direktori vaba ametikoha täitmiseks välja konkursi. Teeseaduse⁴⁵ § 5¹ kohaselt määratakse kohalike teede nimekiri valla- või linnavolikogu otsusega. Lisaks on KOV kohustatud täitma ülesandeid, mis on talle pandud teiste seadustega ning ülesandeid, mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada.⁴⁶

KOV ei ole seega võimalik valida kas kohustuslikku ülesannet täita või mitte täita, omavalitsusüksusele jääb ülesanne korraldada ja tagada ülesande täitmine igal juhul, kuid teatud ülesannete võimalikult otstarbeka ja paindliku täitmise tagamiseks on KOV jäetud otsustusruumi, et ülesannet täites kohalike oludega arvestada.

KOKS § 6 lõike 3 punkti 2 järgi otsustab ja korraldab omavalitsusüksus neid kohaliku elu küsimusi, mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada. “Antud juhul on tegemist küsimustega, mis tulenevalt kõrgendatud avalikust huvist on omavalitsusüksus tunnistanud oma ülesandeks ja asunud neid vabatahtlikult täitma. Omavalitsusüksusel on õigus siin otsustada selle üle, “kas” ja “kuidas”. Sellisel juhul määratleb omavalitsusüksus õiguslikult vastava ülesande ja selle täitmise organisatsioonilise vormi. Tegemist on vabatahtlike omavalitsusülesannetega. Juhul kui omavalitsusüksus asus vastavat ülesannet

⁴² Planeerimisseadus.- RT I 2002, 99, 579...RT I, 13.03.2014, 97.

⁴³ Sotsiaalhoolekande seadus. - RT I 1995, 21, 323...RT I, 13.12.2014, 44.

⁴⁴ Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus.- RT I 2010, 41, 240...RT I, 05.11.2014, 3.

⁴⁵ Teeseadus.- RT I 1999, 26, 377...RT I, 12.07.2014, 24.

⁴⁶ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus § 6 lg 3.- RT I 1993, 37, 558...RT I, 12.07.2014, 79.

täitma ise, on tal hiljem iseenda õiguse alusel õigus see üle anda ka eraõiguslikule isikule.”⁴⁷

“Vabatahtlikud omavalitsuslikud ülesanded on sellised, mida kohalik omavalitsus pole kohustatud täitma, mida ta aga igal ajal võib endale täitmiseks võtta. Kohaliku omavalitsuse poolt kohaliku elu küsimuste vabatahtliku otsustamise ja korraldamise võimalus tuleneb tõsiasjast, et kohalikul omavalitsusel on selles sfääris ülesannete avastamise õigus.”⁴⁸

Kõiki kohaliku elu küsimusi on seega võimatu ette näha, lisaks sõltuvad KOV vabatahtlikud ülesanded omavalitsusüksuste sotsiaal-majanduslikest arengutest ja võimalustest. KOV vabatahtlike ülesannete täitmise näol luuakse elanikele lisaks minimaalsele elustandardile täiendavaid võimalusi elukvaliteedi tõstmiseks. Sellisteks võimalusteks võivad olla sportimisvõimaluste loomine, kultuuriürituste korraldamine, sõprus- ja koostöö sidemete arendamine erinevate organisatsioonidega jms.

Kõiki nõ omavalitsuse poolt “avastatud” ülesandeid ehk omavalitsuse vabatahtlikke ülesandeid võib KOV soovi korral eraisikutele delegeerida just sellisel moel ja tingimustel nagu omavalitsus seda ise vajalikuks peab. Lisaks vabatahtlike ülesannete vabalt valitud delegeerimise võimalustele võivad KOV ja erasektor teha koostööd nende teenuste paremaks pakkumiseks elanikele: enamuses valdades ja linnades on kehtestatud korrad projektipõhise või mittetulundusliku tegevuse toetamiseks.

1.3. Vahekokkuvõte

Avalik ülesanne või avalik teenus on mõiste, millel ei ole üheselt mõistetavat definitsiooni, pigem sõltub avaliku ülesande tähendus kontekstist. Avalikke teenuseid iseloomustab kõige paremini vajadus, et need teenused oleksid võrdselt kõigile kättesaadavad, olles suunatud kas kõigile ühiskonnaliikmetele või konkreetsele sihtgrupile. Põhiseadus ei kasuta mõistet avalikud ülesanded, seda mõistet on aga kasutatud eriseadustes.

Seaduste alusel KOV-le pandud ülesanded võivad olla nii riiklikud kui kohalikud. Põhiseadusega on sätestatud, et riiklikke ülesandeid saab KOV-le panna ainult seaduse või lepinguga ja nende täitmine tuleb riigieelarvest tagada. Riiklikud on eelkõige ülesanded, mis peaksid olema kogu riigis lahendatud ühtemoodi.

⁴⁷ K. Merusk. lk 504.

⁴⁸ V.Olle. lk 525.

Suur osa avalikest ülesannetest on delegeeritud riigilt KOV-le. Kohaliku elu küsimused on kohaliku omavalitsuse garantii ühe tasandi - institutsiooni garantii üheks oluliseks elemendiks. Kohaliku omavalitsuse institutsiooni keskne põhimõte ongi kohalike ülesannete täitmine kohaliku omavalitsuse autonoomia ja demokraatia ning õigusregulatsiooni kaudu. Kohaliku elu ülesandeid saab liigitada mitmetel alustel, kuid kõige levinumaks liigituseks on omavalitsuslike ülesannete liigitamine kohustuslikeks ja vabatahtlikeks ülesanneteks. Kohustuslike ülesannete täitmise puhul saab KOV otsustada ainult täitmise viisi üle, mitte valida kas ülesannet üldse täita. Vabatahtlike ülesannete puhul on KOV-l õigus otsustada, kas neid ülesandeid ise täita ning lisaks kuidas neid täita.

2. AVALIKE ÜLESANNETE ERASEKTORILE ÜLEANDMINE

2.1. Avalike ülesannete üleandmise eesmärgid ja printsiibid

Avalike teenuste kättesaadavus ja kvaliteet on teema, mis puudutab kõiki kodanikke. Ühiskondlikud probleemid on tänapäeval järjest keerulisemad ning nende lahendamine eeldab sektorite ja osaliste ühispingutust. Teisalt suureneb ka teadlikkus sotsiaalsetest ja keskkonda puudutavatest probleemidest ning kodanikel on järjest suurem huvi osaleda keerdküsimuste lahendamisel. Vabakonna, äriühingute ja avaliku võimu süvenev koostöö ei puuduta ainult poliitika kujundamises osalemist – ühendustel ja kodanikel on varasemast suurem soov kaasa lüüa ka poliitika elluviimisel.⁴⁹

Üldjoontes võib erasektori ja avaliku sektori koostööd jagada kaheks. Ühel juhul on avalikul võimul domineeriv, defineeriv ja kontrolliv roll ning erasktor täidab avaliku sektori tellimust – siia alla kuulub klassikaline delegeerimine. Teisel juhul defineerib ülesande olemuse erasektor ja avalik haldus on passiivse toetaja rollis, sekkumata teenuse osutamise protsessi ja kontrollimisse – tegemist on klassikalise toetuste eraldamisega.

Juba 1980.-ndatel kogesid paljud Euroopa heaoluriigid ulatuslikke muutusi just erinevate sotsiaal- ja heaoluteenuste pakkumisel. Praegused arengud ja tulevikutrendid ennustavad veel suuremaid muutusi järgneva 20 – 30 aasta jooksul. Neid muutusi iseloomustab järjest kasvav lõhe teenuste rahastamise ja pakkumise vahel, avaliku ja kolmanda sektori läbipõimumine, kodanike rolli kasvamine, olulised on muutused kohaliku omavalitsuse tasandil. Avaliku sektori monopol teenuste pakkumisel on enamikes Euroopa riikides kadumas. “Kas edasine areng toimub NPM ideoloogiast lähtuva “ohjeldamatu” erastamise poole või valitsemise keskmes oleva suurema heaoluühiskonna mitmekesisuse, sotsiaalse innovatsiooni ning koosloome väärtustamise poole, oleneb paljuski riikide suhtumisest ja käitumisest. Ennustada võib siiski viimase stsenaariumi rakendumist, mis tähendab sotsiaalse majanduse ja kolmanda sektori rolli märkimisväärset kasvu.”⁵⁰

Avaliku ja erasektori koostöö korraldamisel peetakse silmas mitmed eesmärgid. Olulisemad neist on soov parandada teenuste pakkumise efektiivsust, kvaliteeti, suurendada kulude kokkuhoidu ja kaasata enam kodanikeühendusi. Nende ootustega kaasneb ka soov konkurentsi tekitamiseks neis valdkondades, kus see enne puudus. Nii teenuse osutamise

⁴⁹ A. Uudelepp jt, lk 8.

⁵⁰ M. Uus jt, lk.18.

efektiivsuse tõstmine kui ka teenuse kvaliteedi parandamine sõltuvad tihti konkreetsetest asjaoludest: konkurentsi olemasolu, teenuse finantseerimise võimalused ja maht, kaasfinantseerijate olemasolu, teenuse osutajate kompetents.

Üheks peamiseks delegeerimise eesmärgiks on vähendada kulusid, ka kulude kasvamist vältida, kvaliteeti seejuures alandamata. “Kui üleantavad funktsioonid on partneri põhitegevusalaks, siis seoses spetsialiseerumise, klientide olemasolu ja suure tellimusmahuga, mis tagavad vahendite ja ressursside optimaalse koormatuse, on funktsioonide ülevõtjal võimalik kulusid alandada (Hürlimann, lk 19).”⁵¹ Samuti on suuremate hangetega teenuse tellijal ning ka pakkujatel võimalik saada paremaid tulemusi.

“Kuluderegressiooni efekti edasiandmine funktsioone üleandvale asutusele võimaldab mõlemal poolel kasu saada. Lisaks on avaliku sektori asutustel võimalik saavutada kulude kokkuvõtte seeläbi, et erasektor või kolmas sektor täidab üleantud funktsiooni efektiivsemalt. Funktsioone üleandvale asutusele annab see võimaluse kvalifitseeritud personali mujale suunata ja vajalikest koolituskuludest loobuda.”⁵²

“Partnerlus avalike teenuste osutamisel võimaldab suurendada riigi legitiimsust ühiskonnas, kaasates igapäevaste tegemiste juurde huvigruppe ja kodanikke. See võimaldab suurendada ühiskonna sidusust vaatamata teenustega seotud kulude ja tulude muutustele. Teisalt aga nähakse partnerluses üha enam viisi, kuidas avalike teenuste pakkumisel kasutada kaasaegset oskusteavet ja uusimaid lahendusi.”⁵³

Kuigi avalikul sektoril pole otsest vajadust ega kohustust kaasata avalike ülesannete paremaks täitmiseks just erasektorit ning teatud juhtudel takistab erasektori eelistamist ka seadus, võib mitme eesmärgi saavutamiseks olla erasektoril teatud eeliseid. Paljudes valdkondades on neil ainulaadsed teadmised ja kompetentsus, sest on olemas otsene ja lähedane suhe eri ühiskonnagruppidega, näiteks külakogukondade või riskigruppidega. Seetõttu ei pea avalik sektor hoidma personalil ja vahenditel põhinevat oskusteabebaasi, KOV saab kasutada erasektori kompetentsi ja delegeerimisega vabanenud ressursse muudeks ülesanneteks.

⁵¹ W. Hürlimann. “Aspekte des Outsourcing” ajakirjas “Management” lk 7-8, nr 64, 1995.

⁵² A. Ümarik. Avaliku halduse asutuse funktsioonideüleandmine välisele partnerile (outsourcing) ehk funktsioonisiire. Riigikontrolli audit 2001. Tallinn.lk. 16. Arvutivõrgus: www.riigikontroll.ee (10.04.2015).

⁵³ V. Lember jt, lk 11.

Samuti on ühendustel tihti parem võimalus avalike teenuste osutamisse kaasata vabatahtlikke (nt kogukonnateenused). Nimetatud põhjustele lisaks võib sellisel koostööl olla ka ideoloogiline selgitus, näiteks vajadus vähendada riigi osakaalu avalikus elus või suurendada kodanike valikuvabadust ja majanduslikud kaalutlused erainvesteeringute, annetuste või välistoetuste taotlemise näol.

“Partnerlus, eriti lepinguline delegeerimine, õnnestub lihtsamini siis, kui teenusepakkujate hulgas valitseb konkurents, teenuse toimivust on lihtne mõõta ja teenusepakkuja väljavahetamine ei too kaasa suuri kulusid. Konkurentsi puudumisel või raskesti mõõdetavate teenuste puhul õnnestub koostöö siis, kui pooled suudavad kujundada usaldusliku õhkkonna formaalsetele kokkulepetele toetumata.”⁵⁴

Avalike ülesannete üleandmisel eraektorile võidakse kokku leppida ka selles, et säilib omavalitsuse kohustus mingis osas finantseerida teenust ning erasektorile delegeeritakse vaid selle teenuse osutamine. Kuna avaliku teenuse üleandmise korral jääb omavalitsusele igal juhul kohustus teostada teenuse osutamise üle järelevalvet, siis sellisel juhul peab tagama ta nii teenuse kvaliteeti kui ka osalist finantseerimist.

Seepärast on oluline pidada silmas ka järgnevaid põhimõtteid:

1. subsidiaarsusprintsip – teenuse viimine tarbijale võimalikult lähedale; teenuse universaalsuse säilitamine ning asjaolu, et teenusetarbijailt võetava tasu suurus peab jääma avaliku võimu otsustada;
2. avalike teenuste üleandmise protsess peab olema läbipaistev ja lähtuma riigis kehtivatest õigusaktidest;
3. avalike teenuste üleandmine ei tohi vähendada seadusega kohalikule omavalitsusüksusele pandud kohustust olla teenuste tarbijate ees teenuste osutamise osas lõppvastutajaks. Seega delegeeritud teenuse suhtes tuleb teostada järelevalvet.

⁵⁴ V. Lember jt, lk 12.

2.2 Avalike ülesannete erasektorile üleandmise viisid

Avalike teenuste partnerluse praktika Eestis on väga mitmekesine: osutatakse palju eri teenuseid, kasutatakse väga erinevaid strateegiaid ning mitmesuguseid juriidilisi lahendusi.⁵⁵ “Riigikontroll (2010) on uurinud KOV - i koostööd vabaühendustega kohalike avalike teenuste pakkumisel ning teiseks käsitletud väiksemate omavalitsuste avalike teenuste pakkumise eeldusi (2012). Riigikontrolli 2010. a aruanne toetas Praxise 2009. a töö tulemusi tuues muuhulgas välja, et erinevates vormides koostöö tegemine kodanikuühendustega on KOV-ides piisavalt läbi mõtlemata ja vormistamata. Näiteks on kodanikuühenduste toetamise ja neile avalike teenuste üleandmise piir hägune. Mitmed tänased probleemid kohalike avalike teenuste pakkumises ja nende (ebaühtlases) kvaliteedis tulenevad Eesti halduskorraldusest ning kohaliku omavalitsuse seaduslikust positsioonist riigihalduses, mille tõttu KOV -id on rahaliselt keskvalitsusest väga sõltuvad. Probleemi süvendab asjaolu, et selgelt ei ole eristatud omavalitsuste ja riigi ülesanded (ning see ei ole kooskõlas põhiseadusega).”⁵⁶

KOV avalike ülesannete täitmise kohustus tuleneb seadusandlusest, seega saab neid eraõiguslikele isikutele üle anda ainult kooskõlas seadusega. Tulenevalt õiguslikust alusest võib avalike ülesannete üleandmisel eristada kaht peamist viisi: formaalne üleandmine ja funktsionaalne üleandmine ehk lepinguline delegeerimine. Vahel võivad need vormid olla ka omavahel seotud. Eestis läbiviidud avalike teenuste alase partnerluse uuringud on näidanud, et keskseimaks vormiks on lepinguline delegeerimine, kuid praktikas kasutatakse ka muid avaliku võimu ja erasektori koostöövorme: sihtotstarbeliste toetuste eraldamine, ruumide üürile andmine, maade rendile andmine jms. Suhteliselt vähe on arenenud muud partnerlusvormid, näiteks ühisorganisatsioonide moodustamine või ühise taristu rajamine ja selle ühine haldamine.

2.2.1. Avalike ülesannete formaalne üleandmine

Formaalne üleandmine kujutab endast avalike ülesannete üleandmist KOV poolt loodud eraõiguslikule isikule. KOKS § 35 lõike 1 kohaselt vald või linn võib olla osanik või aktsionär äriühingus, samuti asutada sihtasutusi ja olla mittetulundusühingu liige, arvestades kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduses esitatud tingimusi. Valla või linna

⁵⁵ V. Lember jt, lk 12.

⁵⁶ M. Uus jt lk 34.

eraõiguslikes isikutes osalemise ning kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse täitmise korraldamise tingimused ja korra kehtestab valla- või linnavolikogu.⁵⁷

“Formaalse privatiseerimise puhul on tegemist nn. eraõiguslikult organiseeritud haldusega ja formaalse avalike ülesannete üleandmisega. Eraõiguslik isik jääb siin avalik-õiguslikesse kätte.”⁵⁸ KOV-d võivad sellisel moel asutada näiteks aktsiaseltse, osäühinguid, mittetulundusühinguid. Sellisel moel asutatud eraõiguslikud isikud on üldjuhul allutatud eraõiguse põhimõtetele ning peavad lähtuma oma tegevuses ka konkurentsioigusest. Formaalselt mudelit kasutades võib KOV erasektorile üle anda nii omavalitsusüksuse kohustuslikke ülesandeid kui ka vabatahtlikke ülesandeid.

Poliitikauuringute Keskus Praxise 2009. aasta uuringu⁵⁹ kohaselt on omavalitsused valinud avalike ülesannete formaalse üleandmise vormi just sellistes valdkondades, kus kohalikel kodanikuühendustel puudub vajalik võimekus. Nendeks valdkondadeks on vee- ja kanalisatsiooniteenus, prügimajandus, teede ja tänavate korrahoid, heakorratööd, haljasalade niitmised.

Üsna levinud on formaalse delegeerimise praktika ühisveevärgi- ja kanalisatsiooniteenuse üleandmisel eraõiguslikele isikutele. Nii on Pärnumaal Surju vallas juba 1992. aastal asutatud OÜ Vekso, mis on 100% Surju vallale kuuluv osäühing ning mille põhitegevusalad on ühisveevarustuse ja -kanalisatsiooniteenuste osutamine ja kommunaalteenuste vahendamine.⁶⁰ Tahkuranna vallas osutab elanikele samasid teenuseid 1994. aastal loodud OÜ Vesoka, mis on 100% Tahkuranna vallale kuuluv osäühing.⁶¹ Audru vallas asutati 1997. aastal osäühing AUVEKA, mille põhikirjajärgseks tegevuseks on veevarustuse- ja kanalisatsiooniteenuse tagamine⁶² ning mille ainuosanik oli Audru vald. Samas maakonnas Are vallas tegutseb OÜ Are Vesi, mis moodustati 2006. aastal vee- ja kanalisatsiooniteenuse osutamiseks ja mille ainuomanik on Are vald,⁶³ Saarde vallas tegeleb ühisvee ja -kanalisatsiooni süsteemidega OÜ Saarde Kommunaal.⁶⁴ Pärnu linnas tagab elanikele joogivett ning osutab kanalisatsiooniteenust AS Pärnu Vesi, mille 100%-liseks

⁵⁷ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus § 35 lg 1.- RT I 1993, 37, 558...RT I, 12.07.2014, 79.

⁵⁸ K. Merusk, lk 505.

⁵⁹ A. Uudelepp jt, lk 45.

⁶⁰ OÜ Vekso. Arvutivõrgus: <http://www.surju.ee/>. (01.04.2015).

⁶¹ OÜ Vesoka. Arvutivõrgus: <http://tahkuranna.kovtp.ee/veemajandus>. (01.04.2015).

⁶² OÜ AUVEKA tegevus on Audru Vallavolikogu 04.09.2014 otsuse nr. 53 „OÜ Auveka lõpetamine“ alusel lõpetatud. Arvutivõrgus: <http://www.audru.ee/ou-auveka>. (2.03.2015).

⁶³ OÜ Are Vesi. Arvutivõrgus: <http://arevald.kovtp.ee/> (22.03.2015).

⁶⁴ Saarde kommunaal OÜ. Arvutivõrgus: <http://saarde.kovtp.ee/veemajandus> (01.04.2015).

omanikuks on Pärnu linn.⁶⁵ OÜ Sindi Vesi⁶⁶ osutab vee- ja kanalisatsiooniteenuseid Sindi linna elanikele ja ettevõtetele.

Omavalitsusüksused võivad oma ülesannete täitmise üleandmiseks moodustada ka ühissettevõtteid, mis aitavad lisaks ülesannete delegeerimisele parandada omavalitsustevahelist koostööd ja teatud valdkonnas kulusid kokku hoida. “Ühisasutusena PS mõttes võib käsitleda KOVü-de poolt avaliku teenuse / avalike teenuste osutamiseks moodustatavaid asutusi, /.../ samuti mittetulundusühinguid või sihtasutusi, mille liikmeteks saavad vastavalt põhikirjale olla ainult KOVü-d /.../ Mõeldav on ühisasutusena käsitleda ka KOVü-de osalusega äriühinguid (osaühingud, aktsiaseltsid), milles neil on valitsev mõju./.../ Ühisasutuse moodustamine eeldab asjaomaste KOVü-de volikogude sellekohaseid otsuseid, samuti poolte vahel sõlmitavat halduslepingut.”⁶⁷ Ühissettevõtteid võib moodustada nii kohustuslike kui ka vabatahtlike üleannete delegeerimiseks.

Pärnumaa ühistranspordi paremaks korraldamiseks loodi 2014. aasta septembris MTÜ Pärnumaa Ühistranspordikeskus. Pärnumaa ja Viljandimaa üksteisega piirnevad vallad on loonud MTÜ Rohelise Jõemaa Koostöökogu, mille põhiline eesmärk on kohaliku initsiatiivi ning kohaliku elu arendamine tuginedes kolme sektori partnerlusele. Maaelu ja külade säilimisele, taaselustamisele, harmoonilisele ja säästvare arengule kaasaitamine, sealhulgas maamajanduse, kohaliku teeninduse ja tööhõive üldiste eelduste arendamine ning tegevuspiirkonna elanike heaolu suurendamine⁶⁸ on 2003. aastal Audru vallas loodud, üheksa Pärnumaa valla territooriumil tegutseva MTÜ Pärnu Lahe Partnerluskogu (PLPK) põhikirjalise tegevuse sisu. PLPK on oma tegevusse kaasanud ka teisi MTÜ-sid ja ettevõtjaid.

KOV kohustuslike ülesannete erasektorile üleandmise puhul peab omavalitsusüksus tagama ka teenuse osutamise vastavalt kehtestatud kvaliteedile ja nõuetele. Seega peab KOV sõltumata teenuse formaalsest üleandmisest teostama teenuse osutamise üle järelvalvet. Sellest tulenevalt võivad kohustuslike omavalitsuse ülesannete üleandmisel eraisikutele olla segunenud omavahel nii formaalne kui funktsionaalne üleandmise mudel.

⁶⁵ AS Pärnu Vesi. Arvutivõrgus: <http://www.pvesi.ee/> (10.03.2015).

⁶⁶ OÜ Sindi Vesi. Arvutivõrgus: <http://sindi.kovtp.ee/linna-osalusega-ettevotted-ja-mtud.> (01.04.2015).

⁶⁷ V. Olle jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj, § 159/4.

⁶⁸ MTÜ Pärnu Lahe Partnerluskogu põhikiri. Arvutivõrgus: <http://www.plp.ee/> (10.02.2015).

Avalike ülesannete formaalse üleandmise puuduseks praktikas on peetud teatud valdkonnas erinevate eraõiguslike isikute mitmekesisust ja optimaalse variandi puudumist. Näiteks pole ühtset praktikat tervishoiuasutuste süsteemis, kus kohtab nii sihtasutusi, osäühinguid, aktsiaseltse ja ka mittetulundusühinguid. Mõnikord on KOV valinud eraõigusliku organisatsioonilise vormi, hindamata sellega kaasnevaid riske. Nii katlamajad kui soojavõrgud on sageli antud üle omavalitsuste poolt moodustatud eraõiguslikele isikutele, mis on erinevatel põhjustel osutunud konkurentsivõimetuks ja läinud pankrotti. Kuna aga KOKS alusel on omavalitsusüksus kohustatud korraldama elamu- ja kommunaalmajandust, peab ta ka äriühingu pankrotistumisel selle ülesande täitmise elanikele tagama.

2.2.2. Avalike ülesannete funktsionaalne üleandmine

“Lepingulise delegerimise esiletõus ja rakendamine seondub New Public Management (uus haldusjuhtimine) ideede levikuga viimastel kümnenditel, eristudes klassikalisest avalikust haldusest paindlikkuse ja majandusliku ratsionaalsuse poolest. Lihtsustatult öeldes rakendab “uus haldusjuhtimine” avalikus sektoris erasektori toimimismeetodeid (eeskätt konkurents), väärtustades seeläbi avaliku sektori eesmärgipärasest juhtimist avalike teenuste osutamisel.”⁶⁹

Avalike ülesannete funktsionaalne üleandmine ehk lepinguline delegerimine on avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmine sellisel moel, et KOV määratleb teenuse iseloomu, ulatuse ning muud olulised tingimused, vahel ka rahastab osaliselt või täielikult teenuse pakkumist ning teeb järelevalvet teenuse pakkumise üle. Lepingute kestus võib varieeruda ühest kuni mitme aastani. Selle mudeli kohaselt võib teenuse osutaja olla küll äri- või kolmandasse sektoris kuuluv eraõiguslik juriidiline isik, kuid teenuse korraldamise, järelevalve ning kättesaadavuse eest jääb vastutama ikkagi omavalitsusüksus. Kui teenuse finantseerijaks on olnud eelnevalt kohalik omavalitsus, siis võib ta jääda teenuse oluliseks finantseerijaks ka lepingulise delegerimise järgselt. Teenuse osutamine tagatakse avaliku sektori institutsiooni ja teenusepakkuja vahel sõlmitava halduslepinguga, mis reguleerib vastastikuseid õigusi ja kohustusi.

Näitena võib siin taas tuua veevärgi- ja kanalisatsiooniteenuse, mille osutamise võib ühisveevärgi- ja kanalisatsiooniseaduse § 10 lõike 1 sõnastuse kohaselt erasektorile üle anda ka lepingulise delegerimise teel. Ühisveevärgi- ja kanalisatsiooniseaduse § 7 lõike 2

⁶⁹ R. Altnurme, lk 15.

alusel määratakse omavalitsuse territooriumil elanikele vee- ja kanalisatsiooniteenust osutatav vee-ettevõtja kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu otsusega riigihanke tulemuste alusel, sama seaduse § 10 lõike 1 kohaselt peab vee-ettevõtja tagama oma tegevuspiirkonnas ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni toimimise ja korrashoiu vastavalt ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni kasutamise eeskirjale ning valla- või linnavalitsuse ja vee-ettevõtja vahel sõlmitud halduslepingule.⁷⁰ Volikogu otsuses peavad olema sätestatud haldusülesande täitmise rahastamise alused ja rahastamise ulatus, kui haldusülesande täitmist rahastatakse riigieelarvest või kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvest, haldusülesande täitmise üle järelevalvet teostav kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutus või organ ja muud tingimused. Seega tagatakse vastava teenuse osutamine seaduse vastavate sätetega ning omavalitsusüksuse poolt kehtestatud tingimuste alusel sõlmitud lepinguga.

KOV kohustuslikest ülesannetest võib lepingulise delegeerimise teel erasektorile üle anda ka ühistranspordi korraldamise ja jäätmekäitluse. Ühistranspordiseaduse § 5 lõike 1 punkti 6 kohaselt sõlmib omavalitsusorgan vedajatega avaliku teenindamise lepinguid ning korraldab avalikke konkursse; punkti 9 alusel kehtestab valla- või linnaliinide avaliku liiniveo sõidukilomeetri tariifid või sõidupiletihinnad; punkti 11 alusel tagab koos vedajatega sõidupiletite müügi korralduse ja korraldab piletikontrolli valla- või linnaliinidel; punkti 12 kohaselt korraldab järelevalvet tema antud sõitjateveo tegevusloa ja liiniloo nõuete ning tema sõlmitud avaliku teenindamise lepingute ja halduskoostöö seaduse kohaselt sõlmitud haldusülesande täitmiseks volitamise halduslepingute täitmise üle.⁷¹ Are vald on andnud ühistransporditeenuse osutamise üle OÜ- le Are Vesi, teenuse osutamine hõlmab nii õpilaste vedu kui ka vallasisest liinivedu.⁷²

Jäätmeseaduse § 67 lõikes 1 on sätestatud KOV kohustused jäätmeveo korraldamiseks: korraldatud jäätmeveo teenuse osutaja leidmiseks korraldab kohaliku omavalitsuse üksus iseseisvalt või koostöös teiste kohaliku omavalitsuse üksustega teenuste kontsessiooni lähtuvalt riigihangete seaduses sätestatust.⁷³ Pärnumaal on Are, Halinga ja Sauga vald juba

⁷⁰ Ühisveevärgi- ja kanalisatsiooniseadus. RT I 1999, 25, 363... RT I, 23.12.2014, 23.

⁷¹ Ühistranspordiseadus. RT I 2000, 10, 58... RT I, 12.03.2015, 85.

⁷² Are Vallavolikogu 17.04.2015 otsus nr. 26. Arvutivõrgus:
<http://avalik.amphora.ee/arevv/index.aspx?org=296&unit=-1>.

⁷³ Jäätmeseadus. RT I 2004, 9, 52... RT I, 06.03.2015, 28.

2004. aastast korraldanud piirkonnas ühiselt jäätmeveo teenuse osutaja leidmist Edaspidise koostöö tegemise aluseks on ühise jäätmekava koostamise algatamine.⁷⁴

Audru, Tõstamaa, Koonga, Varbla ja Lavassaare vald⁷⁵ Pärnumaal on korraldanud ühist riigihanget jäätmeveo osutaja leidmiseks.⁷⁶ Jäätmeseadus § 67 lõike 2 kohaselt võib kohaliku omavalitsuse volikogu volitada jäätmeveo riigihanke korraldamisega seonduvate ülesannete täitmiseks teist kohaliku omavalitsuse üksust, mittetulundusühingut või sihtasutust, mille liige vastav kohaliku omavalitsuse üksus on ning mille liikmeteks saavad vastavalt põhikirjale olla ainult kohaliku omavalitsuse üksused või kohaliku omavalitsuse üksuste liit. Audru vald on volitanud Tõstamaa Vallavalitsust viima läbi Audru, Tõstamaa, Varbla, Koonga ja Lavassaare valla ühise jäätmeveopiirkonna korraldatud jäätmeveo riigihanget⁷⁷.

Jäätmeveo korraldamiseks ja teenuse nõuetele vastavuse tagamiseks peab KOV määrama veopiirkonna, jäätmeliigid, hankelepingu kestuse, veo tingimused ning tagama teenuse osutamise nende tingimuste kohaselt.

Olemuslikult KOV ülesandeks, mille võib lepingu alusel üle anda eraõiguslikule isikule on ka ehitusseaduse⁷⁸ § 13 sätestatud kohustus: detailplaneeringukohase avalikult kasutatava tee ja üldkasutatava haljastuse, välisvalgustuse ja vihmaveekanaliseerimise väljaehitamise kuni ehitusloale märgitud maaüksuseni tagab kohalik omavalitsus, kui kohalik omavalitsus ja detailplaneeringu koostamise taotleja või ehitusloa taotleja ei ole kokku leppinud teisiti. Nii Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus⁷⁹ kui ka halduskolleegiumi otsus⁸⁰ toetavad seda praktikat.

Teeseaduse § 25 lõike 3 kohaselt korraldab valla- või linnavalitsus teehoidu kohalikel teedel ja on kohustatud nendel teedel looma tingimused ohutuks liiklemiseks. Tiheasustusega omavalitsuses, kus elab rohkem kui 40 000 elanikku, on kohalike teede teehoidu teostav

⁷⁴ Are Vallavolikogu 27.02.2015 otsus nr. 10 „Are, Halinga ja Sauga valdade ühise jäätmekava koostamise algatamine“. Arvutivõrgus: <http://avalik.amphora.ee/arevv/>.(20.02.2015).

⁷⁵ Lavassaare vald liitus pärast 2013. aasta kohalike omavalitsuste volikogude valimisi Audru vallaga.

⁷⁶ Audru Vallavolikogu 05.05.2011 otsus nr. 32 „Korraldatud jäätmeveo korraldamiseks volituste andmine“. Arvutivõrgus: <http://avalik.amphora.ee/audruvv/>.(01.03.2015).

⁷⁷ Audru Vallavolikogu 05.05.2011 otsus nr. 32. Arvutivõrgus: <http://avalik.amphora.ee/audruvv/index.aspx?org=116&unit=2>. (02.04.2015).

⁷⁸ Ehitusseadus. RT I 2002, 47, 297... RT I, 29.06.2014, 13.

⁷⁹ RKPJKo, 16.01.2007, 3-4-1-9-06, p 20.

⁸⁰ RKHKo, 19.05.2010, 3-3-1-26-10, p 13.

ettevõtja hädaolukorra seaduse § 34 lõike 9 punktis 2 nimetatud elutähtsa teenuse osutaja⁸¹. Lumetõrje- ja lumekoristustööd, teekraavide hooldetööd jms on taas ülesanne, mida sagedasti delegeeritakse KOV poolt erasektorile. Enamuses valdades on erasektorile üle antud ka erinevate heakorratööde tegemine, näiteks haljasalade ja parkide suvisteks hooldamiseks korraldatakse konkursse soodsaimate pakkujate leidmiseks, kellega sõlmida teenuse osutamise leping.

Lisaks omavalitsuse kohustuslike ülesannete erasektorile üleandmise võimalusele, mis peab toimuma seadusega sätestatud korda järgides, võib KOV erasektorile üle anda olemuselt vabatahtlikke ülesandeid ja see võib toimuda omavalitsusüksuse enda poolt valitud viisil. Peamised KOV vabatahtlikud ülesanded, mida omavalitsused on erasektorile delegeerinud on erinevate sotsiaalteenuste (koduhooldus, päevakeskuste haldamine), kultuuri- ja spordiürituste korraldamine.

Poliitikauuringute Keskus Praxise poolt 2009. aastal läbiviidud analüüs⁸² näitas, et kuigi KOV on võimalik luua ise mittetulundusühinguid ja sihtasutusi ning vabatahtlikke avalikke teenuseid neile delegeerida (formaalne üleandmine), domineerivad enamuses omavalitsustes avalike teenuste osutamisel kodanikualgatuslikud organisatsioonid.

2.3. Avalike ülesannete üleandmise õiguslikud piirid

Piirid avalike ülesannete erasektorile delegeerimiseks tulenevad põhiseadusest, samas ei ütle põhiseadus, mida ja kuidas saab üle anda. Lisaks põhiseaduslikele printsiipidele tuleb delegeerimise ulatuse küsimuses lähtuda ka kohtulahenditest. Põhiseadusele toetuvad teised seadused, mis juba detailsemalt reguleerivad avalikke teenuseid ja määratlevad vastutava subjekti kas omavalitsuse või riigi näol.

Haldusreformi asjatundjad on avalike teenustega seotud teemat analüüsinud ja andnud soovitusi, et teatud teenused võiksid jääda delegeerimata, avaliku halduse enda kanda. Sellisteks teenusteks on strateegilised teenused, kus loobumine kogu protsessi kontrollimisest võib ohustada avaliku halduse suutlikkust mõjutada oma põhiliste vastutusalade funktsioneerimist; kriitilised teenused, mille täitmist ei ole võimalik tagada ilma, kui kogu protsessi avaliku halduse poolt kontrollides; teenused, mille delegeerimisel võib tekkida monopoolne olukord või mille turgu on raske hinnata.

⁸¹ Teeseadus. RT I 1999, 26, 377... RT I, 12.07.2014, 24.

⁸² A. Uudelepp jt, lk 45.

Omavalitsusüksused võivad nii vabatahtlikke kui ka neile seadusega pandud kohustuslikke ülesandeid erasektorile üle anda. Samas on oluline tähele panna, et kui vabatahtlikke ülesandeid võib kohalik omavalitsus delegeerida omal äranägemisel, siis kohustuslike (seadusega määratud) haldusülesannete puhul on see võimalik konkreetselt seaduse volituse alusel.

Põhilised õigusaktid, mis reguleerivad KOV avalike ülesannete erasektorile delegeerimist on: põhiseadus, kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, halduskoostöö seadus (HKS)⁸³, riigihangete seadus (RHS)⁸⁴, riigivastutuse seadus (RVastS)⁸⁵ ja haldusmenetluse seadus (HMS)⁸⁶.

2.3.1. Õiguslikud alused avalike ülesannete formaalse üleandmise korral

Avalike ülesannete formaalse üleandmise korral, kui ülesannet volitatakse täitma KOV poolt moodustatud eraisik, lähtutakse HKS § 14 lõikest 2, mis sätestab: kohaliku omavalitsuse volikogu otsusega volitatakse haldusülesanne täitmiseks äriühingule, mille ainus osanik või aktsionär on vastav kohalik omavalitsus või milles vastaval kohalikul omavalitsusel on enamusotsustusõigus, või sihtasutusele, mille ainuasutaja on vastav kohalik omavalitsus. Haldusülesande üleandmiseks moodustab KOV kõigepealt eraõigusliku juriidilise isiku ja annab haldusakti alusel viimasele avalikud ülesanded üle. Üleandmine toimub eraõigusliku juriidilise isiku asutamisega. Enamasti on omavalitsusüksused avalike ülesannete formaalseks üleandmiseks omavalitsusüksuste tegutsemise algusaastatel moodustanud äriühingu ja andnud volikogu otsusega ülesanded viimase pädevusse.

Avalike ülesannete formaalne üleandmine võib toimuda ka halduslepinguga või eraõigusliku lepinguga. HKS § 14 lõike 3 kohaselt äriühingule, mille ainus osanik või aktsionär on vastav kohalik omavalitsus või milles tal on enamusotsustusõigus, haldusülesande täitmiseks volitamise halduslepingu sõlmimisele kohaldatakse riigihangete seaduses sätestatud väljakuulutamisetähtaegidega hankemenetluse korda. RHS § 14¹ täpsustab, et riigihangete seaduses sätestatud korda ei ole hankija kohustatud järgima sisetehingute puhul. Sisetehing on hankija leping äriühinguga, mille kõik aktsiad või osad kuuluvad otseselt sellele hankijale või talle koos teiste hankijatega või sihtasutusega, mille

⁸³ Halduskoostöö seadus. RT I 2003, 20, 17... RT I, 04.12.2014, 8.

⁸⁴ Riigihangete seadus. RT I, 04.12.2014, 8... RT I 2007, 15, 76.

⁸⁵ Riigivastutuse seadus. RT I 2001, 47, 260... RT I, 13.09.2011, 11.

⁸⁶ Haldusmenetluse seadus. RT I 2001, 58, 354... RT I, 23.02.2011, 8.

ainuasutaja on see hankija või mille kõik asutajad on see hankija koos teiste hankijatega.⁸⁷ Lisaks on § 14¹ lõikes 3 täpsustatud täiendavad tingimused, millal sisetehingu võib sõlmida.⁸⁸

Omavalitsusüksused on neile kuuluvate äriühingute põhikirjadesse sätestanud teadlikult üsna erinevaid tegevusalasid. Seetõttu saabki KOV-le kuuluv äriettevõtte osutada erinevaid teenuseid: vee- ja kanalisatsiooniteenust, jäätmemajandust, heakorrasteenuseid ning tulevikus võib-olla ka muid omavalitsuse pädevusse kuuluvaid sarnaseid teenuseid, mida siiani täidab mõni teine äriühing ja mida KOV soovib lepinguga delegeerida talle kuuluvale äriühingule. Selline tegevusalade mitmekesisus põhikirjades on igati põhjendatud, eelkõige sellepärast, et lähtuda teenuse üleandmisel RHS-s sätestatud sisetehingu tegemise võimalustest, millega ei pea järgima RHS-s sätestatud menetluskorda. Olukorras, kus KOV on äriühingu senise juhtimisega ja ülesannete täitmisega rahul, ei ole mõistlik läbi viia avalikku konkurssi uute partnerite leidmiseks. Selline tegevus võib pigem kahjustada omavahelisi usalduslikke suhteid ja senist koostööd. Samas ei keela sisetehingu tegemise võimalus vajadusel lähtuda RHS-s sätestatud menetluskorrast, kui KOV leiab, et avalike pakkumistega võib ta saada parema tulemuse.

2.3.2. Õiguslikud alused avalike ülesannete funktsionaalse üleandmise korral

HKS § 3 lõige 2 sätestab: kohalik omavalitsus võib talle seadusega või selle alusel pandud haldusülesannet volitada juriidilist või füüsilist isikut täitma seaduse alusel antud haldusaktiga või seaduse alusel käesolevas seaduses sätestatud tingimustel ja korras sõlmitud halduslepinguga.⁸⁹ Haldusülesande täitmiseks volitamise korral võib sõlmida tsiviilõigusliku lepingu, kui seadus ei näe ette üksnes halduslepingu sõlmimist, lepinguga ei

⁸⁷ RHS § 14¹ lg 2.

⁸⁸ Sisetehingu võib sõlmida, kui:

- 1) sellega ei anta teenuste kontsessiooni;
- 2) sellega ostetava asja või teenuse saajaks on vahetult hankija;
- 3) hankija lepingupooleks oleva äriühingu või sihtasutuse tegevus on peamiselt seotud asjade müümise, teenuste osutamisega või ehitustööde tegemisega tema osanikuks, aktsionäriks või asutajaks olevale hankijale või hankijatele ning vastav kohustus sisaldub ka põhikirjas;
- 4) hankija lepingupooleks olev äriühing või sihtasutus tegutseb osanike, aktsionäride või asutajaks olevate hankijate huvides hankija territoriaalse pädevuse piires ning vastav kohustus sisaldub ka põhikirjas;
- 5) hankija lepingupooleks oleva äriühingu üldkoosoleku või osanike koosoleku otsused või sihtasutuse nõukogu koosoleku otsused võetakse vastu ühehäälselt ning vastav kohustus sisaldub ka põhikirjas;
- 6) aktsiaseltsi, mis on hankija lepingupooleks ja mille aktsiad kuuluvad kahele või enamale hankijale, põhikirjaga on ette nähtud teiste aktsionärideks olevate hankijate ostueesõigus ning aktsiaseltsi taotlusel on Eesti väärtpaberite keskregristrisse kantud ostueesõiguse kohta märge.

⁸⁹ HKS § 3 lõige 2.

reguleerita avaliku teenuse kasutaja või muu kolmanda isiku õigusi ega kohustusi, riiki või KOV-i ei vabastata tal lasuvatest kohustustest ja ülesande täitmisel ei kasutata täidesaatva riigivõimu volitusi. Kui lepingust ei nähtu selgelt poolte tahe sõlmida tsiviilõiguslik leping, eeldatakse, et tegemist on halduslepinguga.⁹⁰

Kirjeldatud normid panevad paika peamised õiguslikud piirid avalike ülesannete erasektorile üleandmiseks. Teisisõnu, kui on vaja valida halduslepingu või eraõigusliku lepingu vahel, tuleb lähtuda järgmistest põhimõtetest. Halduslepingu võib KOV sõlmida üldjuhul üksnes siis, kui seaduses on sõnaselge volitusnorm (nn seadusereservatsioon). Sellest reeglist on siiski üks erand – kui KOV annab üle vabatahtliku haldusülesande. Sellisel juhul ei ole seaduse luba vaja. Teiste sõnadega: KOV-i täidetava riikliku ülesande ja kohustusliku kohaliku elu ülesande delegerimine erasektorile halduslepingu alusel eeldab seaduse volitusnormi; KOVi vabatahtliku n-ö avastatud ülesande (mille täitmist riik ei reguleeri) võib KOV vabaühendustele või eraettevõtetele halduslepinguga üle anda oma äranägemise järgi.⁹¹

“Haldus- ja eraõigusliku lepingu eristamine on vajalik seetõttu, et määrata poolte õiguste ning kohustuste sisu, kohalduvad õigusaktid ja sellest tulenevalt teada ka lepingu sõlmimise menetlusele esitatavaid nõudeid. /.../ Mõlemal juhul tuleb avaliku võimu kandjal arvestada nii teise poole kui ka kolmandate isikute põhiõiguste ja –vabaduste ning avaliku huvi kaitsega. /.../ Lõpuks sõltub lepingu liigist ka kohtutee, mis paneb pooled juba hoopis erinevasse positsiooni.”⁹²

HMS § 95 esimese lause kohaselt on haldusleping kokkulepe, mis reguleerib haldusõigussuhteid. “Teisisõnu on halduslepingu näol tegemist kokkuleppega, milles pooled lepivad kokku avalike õiguste ja kohustuste suhtes. Samas pole halduslepinguks kõik avalike õiguste ja kohustuste valdkonnas sõlmitavad kokkulepped, vaid üksnes avaliku halduse ülesannete täitmiseks sõlmitavad lepingud.”⁹³ HMS § 96 lõikest 1 tulenevalt on vähemalt üks halduslepingu pool haldusorgan. “Kuna tegemist on avaliku halduse ülesannete täitmist reguleerivate lepingutega, siis tuleneb siit loogiliselt ka asjaolu, et vähemalt üheks lepingupooleks peab olema haldusorgan. Halduslepingute sõlmimisel tuleb

⁹⁰ HKS § 3 lõige 4.

⁹¹ V. Lember jt, lk 17.

⁹² L. Kanger. Haldusleping Eesti kohtupraktikas. Kohtupraktika analüüs 2010. Arvutivõrgus: http://www.riigikohus.ee/vfs/1014/Halduslepingu_analyys_L_Kanger.pdf. (10.04.2015).

⁹³ R. Altnurme, lk 38.

arvestada asjaoluga, et eraõiguslik isik ei saa talle halduslepinguga delegeeritud ülesannet edasi volitada. Viimati mainitud võimalus tooks kaasa vastutuse hajumise avaliku halduse ülesande täitmise eest, mistõttu haldusõigust reguleerivad õigusaktid on sellise skeemi välistanud.”⁹⁴

Halduslepinguga avalike teenuste üleandmine toimub HKS-s RHS viidatud teenuste tellimise hankelepingu sõlmimise tingimustele ja korrale.⁹⁵ Teenused, millele RHS kohaldatakse on ära toodud seaduse lisas 2, samuti on seaduse kohaldamine sõltuv riigihangete piirmääradest. Teenuste tellimisel, mis ei ole RHS mõjualas või jäävad allapoole piirmäärasid, tuleb siiski järgida riigihangete korraldamise üldpõhimõtteid, milleks on säästlikkus, läbipaistvus ja kontrollitavus, pakkujate võrdne kohtlemine, konkurentsi kasutamine, huvide konflikti vältimine ja keskkonnasäästlikus.⁹⁶

Kui seaduse volitusnorm halduslepingu sõlmimiseks puudub, saab KOV erasektorile ka riikliku ja kohustusliku kohaliku elu ülesande üle anda, sõlmides selleks eraõigusliku lepingu. Seejuures peab aga haldusorgan tagama, et täidetud oleksid HKS § 3 lõikes 4 sätestatud tingimused.⁹⁷ Tsiviilõigusliku lepingu sõlmimisel tuleb lähtuda RHS § 10 lõikest 2, mille kohaselt on hankija eraõiguslik juriidiline isik, mis on asutatud eesmärgiga täita või mis täidab põhi- või kõrvaltegevusena ülesannet avalikes huvides, millel ei ole tööstuslikku ega ärilist iseloomu. Lisaks peab hankija vastama sama lõike punktis nimetatud rahastamistingimustele. Riigi vastutuse avalike teenuste üleandmisel sätestab riigivastutuse seadus.⁹⁸

“Kui HKS § 3 lõikes 4 sätestatud tingimusi ei ole võimalik täita, peab avalik võim jääma ülesannet ise täitma – ülesande erasektorile üleandmine ei ole lubatud. Ka vabatahtlike kohaliku elu ülesannete eraõigusliku lepinguga üleandmisel tuleks nimetatud tingimusi järgida ning nende täitmise võimatuse korral sõlmida haldusleping. Kui eelkirjeldatud nõudeid ei ole võimalik järgida, ehk ülesannet ei ole võimalik üle anda nii, et sellega ei kaasneks täitmisel näiteks teenuse tarbija põhiõiguste intensiivset riivet, ei saa

⁹⁴ R. Altnurme. lk 39.

⁹⁵ HKS § 13 lg 1.

⁹⁶ RHS § 3.

⁹⁷ Vt viide 73.

⁹⁸ Riigivastutusseadus. RT I 2001, 47, 260... RT I, 13.09.2011, 11.

haldusülesannet eraõigusliku lepingu alusel erasektorile delegeerida. Kui seadus ei näe ette ka halduslepingu sõlmimist, peab asutus jääma ülesannet ise täitma.”⁹⁹

HMS § 102 lõikest 2 tuleneb halduslepingu ja eraõigusliku lepingu oluline erinevus, mille kohaselt haldusorgan võib halduslepingut ühepoolselt muuta või halduslepingu lõpetada, kui see on tingimata vajalik, et vältida ülekaaluka avaliku huvi rasket kahjustamist. Ühepoolsel muutmisel ja lõpetamisel võimalusest tulenevalt on haldusorganil teatud eesõigused, mis eeldavad ka halduslepingult suuremat õiguskindlust.

Lisaks tuleks iga konkreetse avaliku teenuse delegeerimise lepingu puhul eraldi vaadata valdkonda reguleerivaid eriseaduseid, kuna nõuded teenuse sisu kohta on sätestatud just eriseadustes ja nende rakendusaktides, ning kohtupraktikat.

2.4. Avalike ülesannete delegeerimise protsess

2.4.1. Ettevalmistamine

Delegeerimisel põhinev koostöö ei ole kunagi muutumatu, täpselt planeeritav ja juhitav. Sageli on tegemist paljudest asjaoludest sõltuva areneva protsessiga, kus mõlemad partnerid peavad protsessi käigus leidma läbirääkimiste teel olulistes küsimustes kompromissi. Seetõttu on otstarbekas juba ettevalmistavas faasis päärata tähelepanu olulistele asjaoludele. Enne avalike ülesannete erasektorile delegeerimist peab KOV analüüsima mitmeid organisatsioonisiseseid ja –väliseid tegureid, mis võivad mõjutada delegeerimise tulemust. “Lepingulise delegeerimise ettevalmistamine ning läbiviimine nõuab omavalitsusjuhtidelt ja –ametnikelt võimet planeerida ja analüüsida teenusega seonduvat nii käesoleval hetkel kui ka tulevikus. Osaliselt seonduv lepinguline delegeerimine ka kohaliku omavalitsuse strateegilise planeerimisega, eriti tingimustes, kus teenust soovitakse delegeerida pikemaajalise (kestvusega enam kui kolm aastat) lepinguga.”¹⁰⁰

Eriti oluline on eelneva analüüsi koostamine KOV kohustuslike ülesannete üleandmise puhul, kuid soovitav oleks teatud asjaolusid analüüsida ka vabatahtlike ülesannete üleandmisel. Selleks et avalike teenuste osutamine oleks igati põhjendatud, et teenuste vajadusest ja sisust saaksid ühtemoodi aru nii kodanikud, poliitikud kui ametnikkond, tuleks esmalt välja selgitada, millist vajadust ühe või teise teenusega püütakse rahuldada, ning seejärel koostada teenuse täpsem kirjeldus. Teenuse kirjelduse koostamisest võikski

⁹⁹ V. Lember jt, lk 18.

¹⁰⁰ R. Altnurme, lk 33.

delegeerimise protsess alguse saada. Kirjelduses tuleks sõnastada: kaugem ehk sotsiaalne eesmärk, otsesed eesmärgid, teenuse sihtgrupp, teenuse osutamiseks vajalikud standardid, teenuse võimalikud mõõtmisindikaatorid.

Poliitikauuringute Keskuse Praxis 2009. aasta uuring¹⁰¹ näitas, et enam kui pooltel juhtudel kasutavad omavalitsusüksused üksikasjalikke teenuste sisunõuete kirjeldusi, on seadnud nõuded teenuse kogusele, ajale, teenust osutavale organisatsioonile ja nende varustatusele. Kõige vähem aga kasutatakse delegeerimisel kvaliteedistandardeid, kuid kuna riiklikul tasandil ei ole teenuste kvaliteedistandarddeid välja töötatud, siis ei saa oodata, et KOV neid kasutaksid.

Enamasti on teenuseid kirjeldatud ka KOV-de arengukavades, kus on sätestatud omavalitsusüksuse järgnevate aastate arenguperspektiiv. Nende arengukavade loomulikuks koostisosaks on saamas ka teenuste arenguvision, kuhu on kirja pandud soovitatavad strateegilised arengusuunad tulevikuks. Teenuse kirjeldust saab hiljem kasutada haldusorgani ja teenusepakkuja vahel sõlmitava halduslepingu ühe lisana. Isegi, kui lepinguline delegeerimine ei peaks mingil põhjusel aset leidma, võimaldab teenuse kirjelduse koostamine luua ülevaate teenuse osutamise senisest korraldusest.

KOKS § 37 lõike 1 kohaselt peab vallal ja linnal peab olema arengukava ja eelarvestrateegia, mis on aluseks eri eluvaldkondade arengu integreerimisele ja koordineerimisele, lõike 3 punkti 2 alusel vald ja linn võivad koostada täiendava arengukava mõne tegevusvaldkonna arendamiseks. Paljudel omavalitsusüksustel on lisaks üldisele arengukavale ka valdkondade arengukavad, mis peaksid andma kindlamad suunised ja eesmärgid nii KOV kohustuslike kui vabatahtlike ülesannete täitmisele: Audru valla ühisveevärgi- ja kanalisatsiooni arendamise kava aastateks 2013-2025¹⁰², Are valla ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kava aastateks 2011-2023¹⁰³, Halinga valla ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kava aastateks 2015-2017¹⁰⁴, Tõstamaa valla

¹⁰¹ A. Uudelepp jt, lk 45.

¹⁰² Audru valla ühisveevärgi- ja kanalisatsiooni arendamise kava aastateks 2013-2025 kinnitamine. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/411042014027>. (02.04.2015).

¹⁰³ Are valla ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kava kinnitamine aastateks 2011-2023. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/419032013064>. (02.04.2015).

¹⁰⁴ Halinga valla ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kava aastateks 2015-2017. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/423122014005>. (01.04.2015).

ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni arendamise kava aastateks 2015-2031¹⁰⁵, Audru valla sotsiaalhoolekande arengukava aastateks 2009-2015.¹⁰⁶

Teenuse kirjelduse koostamisele peaks järgnema pakkumise vormi koostamine, kus sätestatakse tingimused pakkujate kvalifitseerimiseks, valikuprotseduuri kirjeldus, lepingu kestvus ja muud olulised tingimused. KOV kohustuslike ülesannete puhul tuleb lähtuda RHS-s sätestatud nõuetest, vabatahtlike ülesannete üleandmise puhul on omavalitsusele jäetud võimalus paindlikumalt neid tingimusi enda äranägemisel kasutada.

HKS sätestab tingimused haldusülesannet täitva füüsilise või juriidilise isiku usaldusvääruse kontrollimiseks. HKS § 12 lõike 1 kohaselt kontrollib volitamist otsustama õigustatud ametiisik haldusülesannet täitma volitatud füüsilise isiku või eraõigusliku juriidilise isiku usaldusväärust. Isiku usaldusväärust kinnitavad asjaolud on sätestatud sama paragrahvi lõikes 2: isikul peab olema võimalik kasutada haldusülesannete täitmiseks vajaminevaid tehnilisi vahendeid, tal peavad olema nõutavate teadmiste ja oskustega töötajad ning muud eeldused ja kogemused volitatava haldusülesande täitmiseks; tema suhtes ei tohi olla algatatud likvideerimist ega pankrotimenetlust; ei tohi esineda asjaolusid, mis võivad põhjustada tema püsiva maksejõuetuse või tema tegevuse lõpetamise; tema kohta ei tohi olla karistusandmeid karistusregistris; ta ei tohi olla oluliselt rikkunud temaga sõlmitud halduslepinguid või riigihanke teostamiseks sõlmitud hankelepinguid ning tal ei tohi olla maksuvõlga, sealhulgas ajatatud maksuvõlga, ega lõivude, trahvide või sundkindlustuse maksete võlgnevust.

Haldusülesannete erasektorile volitamisele peab kindlasti eelnema ka majanduslik põhjendus, mille koostab valla- või linnavalitsus ning mille alusel teeb delegeerimise vajaduse kohta lõpliku otsuse volikogu. Teenuse osutamise seotud kulude võrdlemiseks välise pakkujaga peaks kohalik omavalitsusüksus koostama majasisese kontrollpakkumise ning hindama ka teenuse üleandmisega seotud tehingulukusid. Enamasti saab selleks kasutada KOV eelmise aasta eelarvet. Kontrollpakkumist soovitatakse koostada ka nn. turu testimiseks, et teada saada teenuse osutamise keskmine hind ja selle alusel tagasi lükata kõik ebasobivad pakkumised. Oluliseks peetakse kontrollpakkumise koostamist juhul kui

¹⁰⁵ Tõstamaa valla ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni arendamise kava aastateks 2015-2031. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/414022015012>. (02.04.2015).

¹⁰⁶ Audru valla sotsiaalhoolekande arengukava aastateks 2009-2015. Arvutivõrgus: <http://www.audru.ee/documents/1707737/2111314/Sotshoolekandearengukava>. (02.04.2015).

omavalitsus soovib delegeerida uut teenust. Kontrollpakkumise arvutamine peab põhinema objektiivsel arvestusmeetodikal, vältimaks hilisemaid vaidlusi.

Kui KOV on välja selgitanud, et teenuse hind kas konkurentsi puudumisel või muudel põhjustel võib osutada oluliselt kallimaks kui KOV enda poolt teenuse osutamisel, siis peab teenuse osutamise otstarbekust tõsiselt kaaluma. Kulude tõus peaks sel juhul olema motiveeritud näiteks teenuste osutamise olulise kvaliteedi tõusuga.

“Kuluaspekti tähtsustamist tingib kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, mis sätestab, et “avalikke teenuseid tuleb osutada soodsaimatel tingimustel” (KOKS § 3 lg 7). Samas ei saa seda võtta kohustusena osutada teenuseid odavaimal viisil, vaid hinna-kvaliteedi suhtega.”¹⁰⁷

KOV kohustuslike ülesannete erasektorile üleandmise ettevalmistava menetluse käigus tuleb koostada RHS sätestatud korras koostatud pakkumiste vorm. RHS § 13¹ tulenevalt on hankija kohustatud kehtestama asutusesisene hankekorra, kui tema poolt ühes eelarveaastas planeeritavate asjade ja teenuste riigihangete eeldatav kogumaksumuse jääb teatud vahemikku.¹⁰⁸ Nii on hankekord kehtestatud Audru vallas¹⁰⁹, Vändra vallas¹¹⁰, Sauga vallas¹¹¹, Koonga vallas¹¹², Halinga vallas¹¹³, Are vallas¹¹⁴ ja paljudel teistel kohalikel omavalitsusel. KOV hankekordades on sätestatud täpsem regulatsioon erinevate hangete läbiviimise kohta.

¹⁰⁷ R. Altnurme, lk. 30.

¹⁰⁸ RHS § 13¹: Hankija kehtestab asutusesisese hankekorra, kui tema poolt ühes eelarveaastas planeeritavate asjade ja teenuste riigihangete eeldatav kogumaksumus ületab 80 000 eurot või ehitustööde riigihangete eeldatav kogumaksumus ületab 500 000 eurot. Hankekord reguleerib muu hulgas:

- 1) riigihanke planeerimise, sealhulgas iga-aastase hankeplaani koostamise ja kinnitamise korra ning tähtpäeva;
- 2) riigihanke eest vastutava isiku või isikud või nende määramise, sealhulgas hankelepingu täitmise eest vastutava isiku määramise;
- 3) allapole käesoleva seaduse § 15 lõikes 3 nimetatud piirmäära jäävate riigihangete korraldamise korra, mis tagab §-s 3 sätestatud riigihanke põhimõtete järgimise;
- 4) lihtsustatud korras tellitava teenuse tellimise korra.

¹⁰⁹ Audru Vallavolikogu 16.01.2014 määrus nr. 1 „Audru valla hankekord“. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/401022014003>. (02.04.2015).

¹¹⁰ Vändra Vallavolikogu 17.12.2012 määrus nr. 12 „Vändra valla hankekord“. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/409012013072>. (02.04.2015).

¹¹¹ Sauga Vallavolikogu 19.12.2013 määrus nr. 20 „Sauga valla hankekord“. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/403012014099>. (05.04.2015).

¹¹² Koonga Vallavolikogu 21.08.2012 määrus nr. 8 „Koonga valla hankekord“. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/403062014053>. (05.04.2015).

¹¹³ Halinga Vallavolikogu 24.01.2012 määrus nr. 1 „Halinga valla hankekord“. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/412072012004>. (04.04.2015).

¹¹⁴ Are Vallavolikogu 31.05.2012 määrus nr. 14 „Hankekord“. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/415112012009>. (02.04.2015).

HKS § 5 lõike 1 kohaselt ei tohi haldusülesande täitmiseks volitamine halvendada selle täitmise kvaliteeti ega kahjustada avalikke huve ega nende isikute õigusi, kelle suhtes haldusülesannet täidetakse. Eriti tähelepanelikult tuleb sellesse nõudesse suhtuda kohustuslike ülesannete üleandmisel. Ka vabatahtlike ülesannete delegeerimisel peab jälgima, missugused isikute õigused võivad ülesandega seotud olla. Kuigi näiteks omavalitsusel ei ole kohustust korralda kultuuriüritusi, aitavad paljud huviringid ja kultuuriüritused sisustada noorte vaba aega ning on seega osaks noorsootööst, mis kuulub KOV kohustuslike ülesannete hulka, noorsootöö seadus¹¹⁵ määrab omavalitsusüksuse ülesanded noorsootöö korraldamisel.

Teatud teenuste üleandmise kavandamisel ei ole alati majanduslik kokkuvõtte peamine delegeerimise põhjus, oluline võib olla näiteks aktiivsete külakogukondade olemasolu, kes on juba hakanud omapoolseid teenuseid osutama. Sellisel juhul on ülesande delegeerimise ettevalmistav etapp lihtsam ja see võib piirduda ainult läbirääkimistega.

Audru vallas on 25 küla, mis jagunevad viieks suuremaks piirkonnaks, mille neljas keskus asuvad rahvamajad ja ühes seltsimaja, Audru alevikus asub lisaks valla kultuurikeskus. Kuna rahvamajade igapäevane kasutamine ei olnud enam nii aktiivne kui aastakümneid tagasi ja ürituste korraldamine muutus osavõtjate puudumise tõttu tihti kahjumlikuks, hakati 2011. aastal vallavalitsuse eestvedamisel pidama piirkonna külaseltsidega läbirääkimisi, et neile kultuuriürituste korraldamine üle anda. Seejuures oli omavalitsuse sooviks rahvamajad vallavalitsuse hallatavate asutusena kaotada, töötajad koondada ja anda need lepingu alusel külaseltsidele kasutada, kuid samas eraldada külaseltsidele valla eelarvest rahalisi vahendeid ürituste korraldamiseks. Delegeerimise üheks eesmärgiks peeti majanduslikku kokkuvõtet, kuid oluline oli ka anda võimalus kohapeal aktiivselt tegutsevatele külaseltsidele üritusi omal äranägemisel ja sagedusel korraldada. Esiialgu sooviti sõlmida tähtajalised lepingud üheks aastaks, et proovida, kuidas selline delegeerimine ennast õigustab ja jäeti külaseltsidele võimalus leping tähtaja saabumisel lõpetada, kui avalike teenuste osutamine sellisel moel neid ei rahulda.

Läbirääkimiste tulemusena lõpetati Audru Vallavolikogu otsusega Jõõpre Rahvamaja tegevus¹¹⁶, Lindi Rahvamaja tegevus¹¹⁷, Aruvälja Rahvamaja tegevus¹¹⁸, Kihlepa

¹¹⁵ Noorsootöö seadus. RT I 2010, 44, 262...RT I, 12.07.2014, 104.

¹¹⁶ Audru Vallavolikogu 11.10.2012 otsus nr. 45. Arvutivõrgus: <http://avalik.amphora.ee/audruvv/index.aspx?org=116&unit=2>. (02.04.2015).

Rahvamaja tegevus¹¹⁹ vallavalitsuse hallatavate asutustena ja otsustati anda kultuuriürituste korraldamine külaseltside pädevusse.

2.4.2 Teenuse pakkuja leidmine

Avalike ülesannete üleandmise ettevalmistavale osale peaks järgnema teenuse pakkuja leidmine kas avaliku konkursi korras või otsustuskorras. Avalike ülesannete üleandmisel on läbiviidud uuringute põhjal leitud, et “partneri valikul eksisteerib laias laastus kaks äärmust – avatud konkurss või otsustuskord, mille vahele jääb veel terve rida võimalusi, mis kombineerivad osi mõlemast. Valiku määravad ühelt poolt kontekst, teisalt aga seaduslikud piirangud.”¹²⁰

“Eelkõige on just avaliku konkursi korraldamata jätmist KOV-dele ette heidetud. Selgub aga, et enamik (70%) Eesti omavalitsustest ei korralda teenuste delegeerimiseks avalikke konkursse. Vaid 6 omavalitsust 80-st on öelnud, et korraldavad alati konkursi.”¹²¹

“Eelkõige korraldavad konkursse suuremad omavalitsused, kus on omavahel konkureerivaid organisatsioone. Väikestes omavalitsustes on ootuspärane, et pole piisavalt kodanikeühendusi, mis saaksid omavahel konkureerida. Samas kui kodanikeühendused tegutseksid korraga kas ühes või mitmes maakonnas oleks võimalik ka väikestes omavalitsustes tekitada konkurentsiolukord avalike teenuste osutamiseks.”¹²²

“Kohati on delegeerimisel märgatav omavalitsuste protektsionistlik suhtumine. Eeskätt mõnede väikeste KOVde seas paistis silma soov piirduda delegeerimisel vaid oma valla partneritega ja mitte soosida naabervallas või piirkonnas laiemalt tegutsevaid kodanikeühendusi.”¹²³

Avaliku konkursi mittekorraldamise teema ei ole asjakohane KOV kohustuslike teenuste üleandmisel, sest sobiv teenuseosutaja selgitatakse enamasti riigihanke tulemusel, kus avaliku konkursi korraldamine on kohustuslik, ja e-riigihangete keskkonnas. Ka alla

¹¹⁷ Audru Vallavolikogu 06.12.2012 otsus nr. 53. Arvutivõrgus: <http://avalik.amphora.ee/audruvv/index.aspx?org=116&unit=2>. (02.04.2015).

¹¹⁸ Audru Vallavolikogu 06.12.2012 otsus nr. 52. Arvutivõrgus: <http://avalik.amphora.ee/audruvv/index.aspx?org=116&unit=2>. (02.04.2015).

¹¹⁹ Audru Vallavolikogu 09.12.2010 otsus nr. 92. Arvutivõrgus: <http://avalik.amphora.ee/audruvv/index.aspx?org=116&unit=2>. (02.04.2015).

¹²⁰ V. Lember jt, lk 26.

¹²¹ A. Uudelepp jt, lk. 36.

¹²² Samas, lk. 65.

¹²³ Samas, lk. 70.

riigihangete määra jäävate teenuste puhul, kus üheks oluliseks valikukriteeriumiks on siiski teenuse hind, on KOV huvitatud avaliku konkursi kaudu parima pakkumise saamisest ning lepingu saamise nimel on potentsiaalne teenuseosutaja huvitatud võimalikult soodsa hinna ja kvaliteedi suhtega pakkumuse esitamisest.

RHS vastavalt on Audru vallas korraldatud parima pakkuja leidmist avaliku veoteenuse osutamiseks¹²⁴, heakorratööde-haljasalade niitmiseks¹²⁵, valla teede suviseks hoolduseks¹²⁶; lumetõrje korraldamiseks valla teedel¹²⁷, Sauga vallas valla koristusteenuse osutaja leidmiseks¹²⁸.

Puuduseks on peetud avaliku konkursi korraldamata jätmist just KOV vabatahtlike ülesannete erasektorile üleandmisel, põhjusel, et see takistab uute tegijate kaasamist kohaliku elu korraldamisse. Kuna vabatahtlike ülesannete üleandmine võib toimuda KOV enda poolt vabalt valitud viisil, on KOV siiski vaba otsustama, kas korraldada avalik konkurss teenuse osutaja leidmiseks või teha valik otsustuskorras.

“Partneri väljavalimine otsustuskorras võimaldab avalikul võimul üheltpoolt vältida aja- ja ressursikulukat võistupakkumise organiseerimist, kui võimalike pakkujate ring on minimaalne, kuid teisalt lubab suure määramatuse tingimustes oluliselt paremini kujundada teenusepakkumist koostöös vabaühendus(t)ega ning üles ehitada usaldusel põhinevat suhet.”¹²⁹

Audru valla kultuuriürituste korraldamise üleandmisel kasutati teenuseosutaja valimisel otsustuskorda. Audru Vallavolikogu otsusega hakkas avalikke kultuuriüritusi ja vaba aja tegevusi Jõõpre piirkonnas osutama MTÜ Jõõpre Külaselts¹³⁰, Lindi piirkonnas MTÜ Lindi

¹²⁴ Audru Vallavalitsuse 12.06.2014 korraldus nr.237. Arvutivõrgus:
<http://avalik.amphora.ee/audruvv/index.aspx?org=116&unit=2>. (01.04.2015).

¹²⁵ Audru Vallavalitsuse 08.05.2014 korraldus nr. 172. Arvutivõrgus:
<http://avalik.amphora.ee/audruvv/index.aspx?org=116&unit=2>. (01.04.2015).

¹²⁶ Audru Vallavalitsuse 28.03.2014 korraldus nr. 117. Arvutivõrgus:
<http://avalik.amphora.ee/audruvv/index.aspx?org=116&unit=2>. (01.04.2015)

¹²⁷ Audru Vallavalitsuse 10.11.2011 korraldus nr. 337. Arvutivõrgus:
<http://avalik.amphora.ee/audruvv/index.aspx?org=116&unit=2>. (15.04.2015).

¹²⁸ Sauga Vallavalitsuse 21.04.2014 korraldus nr. 231. Arvutivõrgus:
<http://avalik.amphora.ee/saugavv/index.aspx?org=304&unit=2>. (01.04.2015).

¹²⁹ V. Lember jt, lk 26.

¹³⁰ Audru Vallavolikogu 11.10.2012 otsus nr. 44. Arvutivõrgus:
<http://avalik.amphora.ee/audruvv/index.aspx?org=116&unit=2>. (05.04.2015).

Külaselts¹³¹, Aruvälja piirkonnas MTÜ Aruvälja Suurküla Selts¹³², Kihlepa piirkonnas MTÜ Eassalu-Neitsi Külaselts¹³³ ja Sanga Seltsimajas Lemmetsa Külaselts.¹³⁴

Otsustuskorras delegeerimise tingisid mitmed asjaolud: kõik kohalikud külaseltsid olid juba mõnda aega piirkonna elanikele erinevaid üritusi korraldanud, erinevatest projektidest raha taotlenud, nad tundsid kohalikke inimesi ja olusid ning puudus konkurents teenuse osutamiseks. Uus teenuseosutaja aga vajanuks piisavalt aega kohapealsete oludega enda kurssi viimiseks. Avaliku konkursi väljakuulutamisega oleks võib-olla kahjustatud KOV ja külaseltside suhteid, sest see oleks võinud anda signaali külaseltsidele nende võimetes ja hakkamasaamises kahtlemises. Eriti oluline on usalduslike ja toimivate suhete olemasolu nn pehmete teenuste, mille alla kuulub ka vabaaja ürituste korraldamine, puhul, sest seal ei ole enim määravaks majanduslikud kaalutlused, vaid külapiirkondade sõbralik toimimine. Teiselt poolt elab enamuse KOV volikogu liikmeid või ametnikke ka ise kohalikus kogukonnas, kes soovivad nendest teenustest osa saada ja seeläbi on lihtne hinnata tehtud otsuste tulemust.

2.4.3. Lepingu sõlmimine

Pärast teenuse osutaja leidmist on vajalik sõlmida poolte õigusi ja kohustusi reguleeriv leping, kusjuures visioon, mis oleks koostöö eesmärk ja mida leping peaks sisaldama, võiks olla juba enne lepingu sõlmimist selge.

Nagu käesolevas töös eespool märgitud (vt. p.2.3.1, p. 2.3.2) võib avalike ülesannete üleandmine toimuda nii eraõigusliku lepingu kui halduslepinguga. Sõltumata lepingu tüübist on lepingu sõlmimise eesmärgiks mõlemapoolselt arusaadavate kokkulepete kirjapanek. Kuigi iga lepingu sisu sõltub konkreetselt üleantava teenuse olemusest, on lepingu olulisemateks aspektideks: teenuse kirjeldus, lepingu kestus, teenuse hind ja selle kujunemise alused, KOV poolse rahastamise korral rahastamise tingimused (summad, maksmise aeg), sanktsioonide rakendamise kord, informatsiooni vahetamise ja suhtlemise põhimõtted, lepingu muutmise kord, lepingu vaidlustamise viited.

¹³¹ Audru Vallavolikogu 11.10.2012 otsus nr. 43. Arvutivõrgus:
<http://avalik.amphora.ee/audruvv/index.aspx?org=116&unit=2>. (05.04.2015).

¹³² Audru Vallavolikogu 14.06.2012 otsus nr. 30. Arvutivõrgus:
<http://avalik.amphora.ee/audruvv/index.aspx?org=116&unit=2>. (05.04.2015).

¹³³ Audru Vallavolikogu 14.06.2012 otsus nr. 31. Arvutivõrgus:
<http://avalik.amphora.ee/audruvv/index.aspx?org=116&unit=2>. (05.04.2015).

¹³⁴ Audru Vallavolikogu 07.02.2013 otsus nr. 16. Arvutivõrgus:
<http://avalik.amphora.ee/audruvv/index.aspx?org=116&unit=2>. (05.04.2015).

Klassikalise lepingulise delegeerimise puhul tuleb olulised teemad detailselt fikseerida ka lepingus. Kui aga valitakse suhtel põhinev strateegia, mille eelduseks on partnerite usalduslikud koostöösidemed, siis vaatamata sellele, et lepingud jäävad pigem üldiseks, tuleks teenuse osutamisega seotud olulised teemad kindlasti läbi rääkida. Kuivõrd suhtel põhineva koostöö puhul eeldatakse, et kõik kerkivad probleemid lahendatakse jooksvalt koostöö käigus, siis minimaalselt tuleb kokku leppida vähemalt koostöö juhtimise põhimõtetes ning ka kaasnevate riskide jaotumises ja keskenduda rohkem tulemusindikaatoritele. See tähendab, et lepingus ei keskenduta niivõrd sellele, kes, kuidas ja mida peaks tegema ning lepingusse ei kirjutata üksikuid kohustusi, vaid üldisem eesmärk ja see, millised peavad olema saavutatud tulemused.

Audru valla kultuuriürituste korraldamise delegeerimisel sõlmiti iga külaseltsiga haldusleping, lepingu sõlmimine volitati volikogu poolt vallavalitsusele. Esialgu sõlmiti lepingud jooksva aasta lõpuni, tähtajalise lepingu lõppemisel aga tähtajatud lepingud ning vallavalitsuse korraldustega eraldati igale külaseltsile kaks korda aastas ürituste korraldamiseks valla poolt ettenähtud summa.

Audru Vallavalitsus sõlmis MTÜ Aruvälja Suurküla Seltsiga 20.06.2012 halduslepingu¹³⁵, mida vald osaliselt (4330 euroga) finantseeris ja millega nähti ette: Aruvälja Rahvamaja avalik kasutus 20 tundi nädalas; jaanipäeva- ja jõulupeo korraldamine; vajadusel huviringide tegevuse korraldamine; 20.06.2012 MTÜ Eassalu-Neitsi Külaseltsiga halduslepingu¹³⁶ (vallapoolne rahastamine 8000 eurot), mille kohaselt külaselts pidi tagama: Neitsiraba Külustuskeskuse avalik kasutus 8 tundi nädalas (s.h. vajadusel ruumide kasutamise võimalus 3 tunniks tugiisiku teenuse osutamiseks piirkonna abivajavatele isikutele); raamatulaenutuse teenuse osutamine; suveürituse ja jõulupeo korraldamine; vajadusel huviringide tegevuse korraldamine. Huviringide tegevuse läbiviimiseks võis külaselts taotleda vallalt täiendavat rahastamist.

07.02.2013 sõlmiti haldusleping MTÜ Lemmetsa Külaseltsiga, lepingu kohaselt pidi külaselts: korraldama avalikke kultuuriüritusi vallaelanikele, hoidma Lemmetsa Seltsimaja avatuna 5 tundi nädalas. Vald finantseeris 2013. aastal halduslepingu täitmist 2000 euroga. MTÜ Jõõpre Külaseltsiga ja MTÜ Lindi Külaseltsiga sõlmiti sarnase sisuga lepingud:

¹³⁵ Haldusleping avalike teenuste osutamiseks. Arvutivõrgus: <http://avalik.amphora.ee/audruvv/index.aspx?org=116&unit=2> (15.04.2015).

¹³⁶ Haldusleping avalike teenuste osutamiseks. Arvutivõrgus: <http://avalik.amphora.ee/audruvv/index.aspx?org=116&unit=2> (15.04.2015).

külaseltsid kohustusi tagama vastavalt Jõõpre rahvamaja ja Lindi rahvamaja lahtioleku ja korraldama vallapoolse rahastamise abil kokkulepitud suuremad kultuuriüritused ja omal vabal valikul teisi üritusi.

Kuigi Audru vallas toimib 2012. aastal valla ja külaseltside vaheliste lepingutega sõlmitud koostöö sel moel tänaseni ei ole Pärnumaal ükski vald funktsionaalse üleandmise kultuuriürituste korraldamise teenust erasektorile täielikult delegeerinud. Põhjustest olulisemad, miks seda tehtud ei ole, on Pärnu linna lähedus, asjaolu, et puuduvad külaseltsid, kes sooviksid sellises mahus ülesannet enda kanda võtta, otstarbekuse puudumine. Ka Praxise 2014. aasta aruande kohaselt ei olnud paljud KOV delegeerinud avalikke teenuseid erasektorile ei eelnevalt ega olnud neil ka lähemal ajal plaanis seda teha.

“Mittedelegerimise põhjustest on tähtsal kohal sellised tegurid, mis tulenevad välistest oludest või laiemast tegevuskeskkonnast (mille mõjutamine või muutmine eeldab pikema perspektiiviga arendustegevust ja/või rohkelt ressursse. Kui omavalitsus ei anna avalike teenuste osutamist üle vabaihendustele ei näe ta selleks enamasti vajadust või võimalust, sest: 72% omavalitsuste esindajate hinnangul suudetakse kohalikele elanikele pakkuda kõiki vajalikke teenuseid omavalitsuse või äriettevõtete poolt; omavalitsustes ei ole piisavalt suutlikke vabaihendusi (61%) või delegerimiseks vajalikku inimressurssi (59%); 52% nõustub, et põhjuseks on regulatsiooni puudumine.”¹³⁷

2.5. Avaliku ja erasektori koostöö muud vormid

Erinevatele valitsemise/avaliku halduse paradigmadele on olnud omased teatud avalike teenuste pakkumise vormid. Suund uuelt haldusjuhtimiselt koostöö-, suhete - ja kodanikesksele valitsemismudelile on loonud soodsa keskkonna uudsete avalike teenuste osutamise viiside levimiseks.¹³⁸

Lisaks avalike ülesannete klassikalisele üleandmisele areneb üha enam avaliku ja erasektori koostöö nn projektipõhine või tegevustoetuspõhine vorm, kus avaliku teenuse pakub välja erasektor ning avalik sektor toetab seda rahaliselt. Avalik võim ei telli siin teenust, vaid toetab avalikkusele suunatud teenuse osutamist. Rahalisi toetusi eraldatakse sõltuvalt ühenduste nõudlusest, kus oluline pole niivõrd valdkonnapoliitiliste eesmärkide saavutamine (nt sotsiaalpoliitika jne), kuivõrd kodanike algatatu toetamine iseenesest.

¹³⁷ M. Uus jt, lk 65.

¹³⁸ Samas, lk. 12.

“Praktikas lähtutakse erasektorile ja vabaihendustele toetuse eraldamisel enamasti sellest eeldusest, et avalikul võimul ei saa olla ainuotsustusõigust ja monopoli ühiskonnale vajalike teenuste kujundamisel ja osutamisel, vaid et seda tehakse koostöös eri osalistega. Ühelt poolt võib toetus olla seotud KOVi eesmärgiga toetada kodanikualgatust kui sellist, kus lähtutakse eelkõige ühenduste vajadustest (nõudlusest) ning millel ei pruugi olla otsest seost avalike teenuste arendamisega. Teisalt võib toetuste andmine olla seotud avaliku võimu konkreetsete valdkonnapoliitiliste eesmärkidega, näiteks sotsiaalhoolekande teenuste arendamisega. Sellisel juhul ei kirjelda avalik võim küll ise detailselt, milline üks teenus peab olema, vaid püüab tagada olukorra, kus vabaihenduste osutatav teenus lähtuks valdkonnapoliitilistest eesmärkidest.”¹³⁹

Avalike teenuste osutamise mõistes on toetuste eraldamise puhul tegemist avaliku sektori pideva ja sihipärase finantstoetusega teatud tegevuste elluviimiseks, mis eristub delegeerimisest selle poolest, et teenuse konkreetse sisu ja olemuse määrab erasektor ning kokkuleppe tingimused on üldsõnalised. Teenuste osutamise toetamisel on veelgi positiivseid põhjuseid: erasektori suurem otsustamis- ja tegutsemisvabadus, avaliku sektori aja ja ressursside kokkuhoid, sest teenuste leidmisel ja kujundamisel tegutseb aktiivsemalt erasektor ise ja KOV saab loobuda hangete läbiviimise protseduuridest, üldine paindlikkus koostöös.

Toetuste eraldamise vormis koostööst saab rääkida üldjuhul KOV vabatahtlike ülesannete puhul, sest nende osutamisel saab erasektor ise valida, mida ja kuidas korraldada ja mille puhul toetust taotleda ning KOV otsustada toetuse eraldamise või mitteeraldamise üle. Samas on teatud tegevuste korral ülesannete kohustuslikkuse või vabatahtlikkuse piiritlemine hägune, sest kuigi just kultuuri- ja spordivaldkonna teenuseid saab erasektor vabalt valitud vormis osutada ja selle alusel oleksid need teenused justkui vabatahtlikud, peab KOV eriseaduste alusel teatud tegevusteks toetusi eraldama, mis loob arusaamise pidada neid üleandeid pigem KOV kohustuslikeks.

Näiteks spordiseaduse¹⁴⁰ § 2 kohaselt on spordi korraldamise ja edendamise ülesanne riigi ja spordiorganisatsioonide kõrval ka kohalikul omavalitsusel, § 3 punkti 2 alusel peab KOV kinnitama spordiorganisatsioonide valla- või linnaelarvest toetamise tingimused, korra ja taotluste vormid ning vajaduse korral ette nägema omaosaluse tingimused toetuse

¹³⁹ M. Uus jt, lk. 37.

¹⁴⁰ Spordiseadus.- RT I 2005, 22, 148...RT I, 18.11.2014, 8.

saamiseks; § 3 punkt 2¹ sätestab omavalitsusükuse kohustuse toetada eelarveliste vahendite olemasolu korral oma haldusterritooriumil asuvate spordiorganisatsioonide tööd.

Noorsootööseaduse¹⁴¹ § 8 sätestab valla- ja linnavolikogu ülesanded noorsootöö korraldamisel, nendeks on muuhulgas: noorsootöö prioriteetide määramine oma haldusterritooriumil ning nende saavutamiseks vajalike ülesannete valla või linna arengukavas sätestamine; noorteühingute, noorteprogrammide ja noorteprojektide valla- või linnaeelarvest toetamise põhimõtete, toetuse taotlemise ja maksmise tingimuste ja korra kinnitamine; eelarveliste vahendite olemasolul valla või linna haldusterritooriumil tegutsevate noorteühingute noorteprogrammide ja noorteprojektide toetamine.

Rahvatervise seaduse¹⁴² § 10 alusel on kohaliku omavalitsuse ülesandeks elanikkonna haiguste ennetamisele ja tervise edendamisele suunatud tegevuse korraldamine kohaliku omavalitsuse maa-alal.

Sõltumata sellest, missugused on KOV poolt projektipõhiste teenuste toetamise eesmärgid, peab toetamine tuginema selgetele juriidilistele alustele. “Avaliku teenuse partnerlusel toetuste eraldamise kaudu on olulisimad haldusmenetluse seadus ja valdkondlikud eriseadused koos vastava kohaliku omavalitsuse normistikuga. Halduskoostöö seadus siin ei kohaldu. Kui riik ei reguleeri seadustes seda, millistel alustel ja millises korras KOVi toetuste eraldamine peaks toimuma, on see KOVi otsustada.”¹⁴³ Seejuures on oluline järgida õiguse üldpõhimõtteid: toetuste määramise otsused peavad olema objektiivsed, eesmärgipärased ja proportsionaalsed ning toetuste eraldamise menetlus peab olema läbipaistev ning tagama võrdse kohtlemise.

Oluline on, et nõuded oleksid avalikud ja kõigile potentsiaalsetele huvitatutele kättesaadavad. See tähendab mõistagi ka KOVi kohustust enda kehtestatud nõudeid järgida. Nõudeid võib kehtestada kas üldisemalt mis tahes toetuste andmiseks KOV volikogu määrusega või konkreetseks juhtumiks volikogu otsusega. Tavapärastelt tähendab see vabauhenduste toetamise korra vastuvõtmist ja rakendamist omavalitsustes.

¹⁴¹ Noorsootööseadus.-RT I 2010, 44, 262...RT I, 12.07.2014, 104.

¹⁴² Rahvatervise seadus.- RT I 1995, 57, 978...RT I, 31.12.2014, 18.

¹⁴³ M. Uus jt, lk 39.

Projektipõhiste tegevuste toetamiseks on KOV volikogud kehtestanud erinevad korrad: Are vallas Are valla eelarvest mittetulundustegevuseks toetuse andmise kord¹⁴⁴, Audru vallas on noorteühingute, noorteprogrammide ja noorteprojektide vallaeelarvest toetamise põhimõtted, toetuse taotlemise ja maksmise tingimused ja kord¹⁴⁵, mittetulunduslikuks tegevuseks toetuse andmise kord¹⁴⁶, Vändra vallas Vändra valla eelarvest mittetulundusühingutele ja seltsingutele toetuse andmise kord¹⁴⁷, Surju vallas Surju valla eelarvest mittetulundustegevuseks toetuste taotlemise ja andmise kord¹⁴⁸, Saarde vallas Saarde valla eelarvest mittetulundustegevuseks toetuse andmise kord¹⁴⁹, Tori vallas Tori valla eelarvest mittetulundustegevuseks toetuse andmise kord¹⁵⁰, Halinga vallas Halinga valla eelarvest mittetulundustegevuseks toetuse andmise kord¹⁵¹, Pärnu linnas Pärnu linna eelarvest kultuuriühingutele ning avatud kultuurikeskustele tegevustoetuse andmise kord.¹⁵²

Enamasti on omavalitsusüksustel kehtestatud toetuse saamiseks taotluse vorm, mille on kinnitanud kas volikogu koos korra vastuvõtmisega või delegeerinud vormi kinnitamise vallavalitsusele. Seega on toetuse taotlemise esimene samm tehtud taotlejatele lihtsaks ja arusaadavaks. Are Vallavolikogu on koos toetamise korra vastuvõtmisega kinnitanud ka toetuse taotlemise vormi, Saarde Vallavolikogu on samuti toetuse taotlemise vormi koos korra vastuvõtmisega kinnitanud, Audru Vallavolikogu on volitanud vallavalitsusele kinnitamiseks nii projektitoetuse kui ka tegevustoetuse taotlemise vormi.¹⁵³

KOV poolt on toetuste menetlemise protsess toetuste eraldamise kordades lahti kirjutatud, toetuse eraldamise otsustab kas vallavalitsus või selleks spetsiaalselt moodustatud komisjon. Näiteks on Audru Vallavalitsuse poolt moodustatud projektitoetuste komisjon,

¹⁴⁴ Are Vallavolikogu 21.10.2011 määrus nr. 14. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/426032013044>. (01.04.2015).

¹⁴⁵ Audru Vallavolikogu 29.08.2013 määrus nr. 25. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/425102013048>. (01.04.2015).

¹⁴⁶ Audru Vallavolikogu 16.02.2012 määrus nr. 7. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/426022014038>. (02.04.2015).

¹⁴⁷ Vändra Vallavolikogu 21.02.2012 määrus nr. 8. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/413122012022>. (01.04.2015).

¹⁴⁸ Surju Vallavolikogu 19.11.2008 määrus nr. 13. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/426112013013>. (01.04.2015).

¹⁴⁹ Saarde Vallavolikogu 29.09.2010 määrus nr. 9. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/418122013055>. (05.04.2015).

¹⁵⁰ Tori Vallavolikogu 26.03.2014 määrus nr. 6. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/409042014052>. (01.04.2015).

¹⁵¹ Halinga Vallavolikogu 21.04.2010 määrus nr. 5. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/422062012031>. (05.04.2015).

¹⁵² Pärnu Linnavolikogu 19.06.2007 määrus nr. 19. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/113012012008>. (02.04.2015).

¹⁵³ Audru Vallavalitsuse 07.06.2012 korraldus nr. 200. Arvutivõrgus: <http://www.audru.ee/blanketid>. (01.04.2015).

kuhu kuuluvad volikogu kultuuri-, spordi- ja noorsootöökomisjoni liikmed, volikogu hariduskomisjoni esimees, valla noorsoo- ja kultuuritöö juht, valla kultuuri- ja sporditöö juht, valla arendusspetsialist ning vallavalitsuse humanitaartenistuse juhataja; tegevustoetuse komisjon, kuhu kuuluvad kaks vallavolikogu esindajat, valla arendusspetsialist ja humanitaartenistuse juhataja; kaheksa Audru valla mittetulundusühingute esindajat arvestusega, et valla seitsmest suuremast piirkonnast (Aruvälja-Ahaste, Audru, Jõõpre, Kihlepa - Eassalu, Lavassaare, Lindi - Liu – Kõima, Papsaare ja Lemmetsa) on üks esindaja, kaasfinantseerimise toetuse taotlused vaatab läbi vallavalitsus. Are vallas vaatab toetuste taotlused läbi vallavalitsus, kes teeb otsuse raha eraldamise või eraldamata jätmise kohta, Halinga vallas eraldatakse toetus vallavalitsuse korraldusega sihtotstarbeliselt taotluses esitatud tegevuste läbiviimiseks, Surju vallas otsustab taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise vallavalitsus hiljemalt 20 tööpäeva jooksul alates taotluse registreerimisest.

Reeglina sõlmitakse vallavanema ja toetuse saaja vahel leping. Audru valla mittetulundustegevuseks toetuse eraldamise korra § 9 lõike 3 kohaselt sõlmib vallavalitsus kõigi toetuse saanud mittetulundusühingute ja seltsingutega lepingu, lõike 4 kohaselt kinnitab lepingu vormi vallavalitsus. Are valla mittetulundustegevuseks toetuse eraldamise korra § 6 lõike 1 alusel sõlmib vallavalitsus toetuse väljamaksmiseks taotlejaga vormikohase lepingu, Halinga vald on korra § 9 lõikes 1 sätestanud, et toetuse saajaga sõlmib vallavanem koostöölepingu ühe nädala jooksul arvates toetuse eraldamise otsusest. Mõni vald ei sõlmi toetuse eraldamise puhul lepingut, toetus kantakse ilma lepinguta toetuse saaja arveldusarvele¹⁵⁴.

Kuigi praktika näitab, et avalike teenuste ühekordne projektipõhine toetamine on omavalitsustes tunduvalt rohkem levinud kui ükskõik missugusel moel delegeerimine, soovitatakse asjatundjate poolt liikuda rohkem pikemaajaliste lepingute suunas, et tagada sellega teenuste osutamise järjepidevus ja motiveerida erasektorit teenuseid arendama.

“Lisaks, praegu on toetuste andmisel teenuste osutamiseks mõningaid praktilisi ja õiguslikke küsitavusi – väga erinevate tegevuste toetamisel on raske tõmmata piiri avalike teenuste osutamise toetamise ja muude tegevuste toetamise vahele. Näiteks võib ühes vallas olla sõlmitud vallakeskuses asuvate haljasalade hooldamiseks leping erafirmaga, samas kui

¹⁵⁴ Toetus kantakse taotleja arveldusarvele 10 päeva jooksul pärast rahuldamise otsuse tegemist. Surju Vallavolikogu 19.11.2008 määrus nr. 13, § 6 lg 1.

keskusest eemal asuva avaliku ala hooldamiseks annab vald iga-aastast toetust kohalikule külaseltsile koos kohustusega korraldada ka küla seltsielu. Samuti esineb praktikas juhtumeid, kus toetuse kasutamiseks sõlmitakse leping, mis aga oma eesmärgist ja detailsusest tulenevalt on pigem käsitletav teenuse ostmisena.”¹⁵⁵

“Riigikontroll tuvastas, et valdadel ja linnadel oli raskusi eristamisega, millisel juhul on tegu toetuse maksmise ja millisel juhul kodanikuühendustele teenuse üleandmisega või neilt teenuse tellimisega. /.../ Auditeeritud ei tajunud, et kodanikuühenduste toetamine eeldab panustamist kindla sihtrühma tegevustesse, kus kasusaajaks on konkreetse kodanikuühenduse liikmed, avaliku teenuse üleandmine aga tähendab näiteks seda, et teenusest saavad kasu kõik selle omavalitsuse elanikud. Kodanikuühenduste toetamine eeldab toetuste andmise korra kehtestamist ja selle järgimist. Avalike teenuste kodanikuühendustele üleandmine või neilt teenuste tellimine avaliku teenuse osutamiseks eeldab konkurentsitingimuste järgimist, et osutada kvaliteetset teenust.”¹⁵⁶

Üheks avaliku sektori ja erasektori koostöövormiks võib pidada ka ühist tegutsemist erinevate kasutuslepingute alusel, eelkõige lepingute alusel vara kasutusse andmist teenuse osutamiseks. Audru vallas on külaliikumise edendamise eesmärgiga antud tasuta kasutamiseks MTÜ Lemmetsa Külaseltsile Sanga Seltsimaja¹⁵⁷, MTÜ Aruvälja Suurküla Seltsile Aruvälja Algkool-Lasteaia maa-ala¹⁵⁸, MTÜ Jõõpre külaseltsile Jõõpre Rahvamaja ruumid¹⁵⁹, MTÜ Audru Uisumeistritele tenniseväljak¹⁶⁰, MTÜ Lindi Külaseltsile Lindi Käsitööait¹⁶¹. Are vald on ruumide tasuta kasutamise lepinguid sõlminud MTÜ Murru Küla Seltsiga¹⁶², MTÜ-ga Hoolivad Südamed.¹⁶³

¹⁵⁵ M. Uus jt, lk 38.

¹⁵⁶ Kodanikeühendustele kultuuri-, spordi- ja noorsootöötetuste andmine valla- ja linnaeelarvest. Riigikontrolli audit 2010. Arvutivõrgus: www.riigikontroll.ee (05.04.2015).

¹⁵⁷ Vara tasuta kasutamise leping. Arvutivõrgus: <http://avalik.amphora.ee/audruvv/index.aspx?org=116&unit=2> (15.04.2015).

¹⁵⁸ Vara tasuta kasutamise leping. Arvutivõrgus: <http://avalik.amphora.ee/audruvv/index.aspx?org=116&unit=2> (15.04.2015).

¹⁵⁹ Vara tasuta kasutamise leping. Arvutivõrgus: <http://avalik.amphora.ee/audruvv/index.aspx?org=116&unit=2> (15.04.2015).

¹⁶⁰ Vara tasuta kasutamise leping. Arvutivõrgus: <http://avalik.amphora.ee/audruvv/index.aspx?org=116&unit=2> (15.04.2015).

¹⁶¹ Avaliku kasutamise leping. Arvutivõrgus: <http://avalik.amphora.ee/audruvv/index.aspx?org=116&unit=2> (15.04.2015).

¹⁶² Tasuta kasutamise leping. Arvutivõrgus: <http://avalik.amphora.ee/arevv/index.aspx?org=296&unit=-1> (15.04.2015).

¹⁶³ Tasuta kasutamise leping. Arvutivõrgus: <http://avalik.amphora.ee/arevv/index.aspx?org=296&unit=-1> (15.04.2015).

Avaliku ja erasektori koostöö tegemine KOV poolt erasektorile toetuste eraldamise vormis selliselt, et oleks tagatud avalike finantside aus kasutamine eeldab sisuliselt nii nagu teenuse erasektorile üleandminegi selgust, üheselt mõistetavust, kehtestatud kordadest kinnipidamist ja ka järelevalvet raha kasutamise osas.

2.6. Vahekokkuvõte

Avalikud teenused peavad olema võrdselt kättesaadavad kõikidele kodanikele, selle eesmärgi täitmiseks saavad kohalikud omavalitsused teha erinevatel viisidel koostööd erasektoriga. Lisaks teenuste kättesaadavuse parandamisele on koostöö olulisteks eesmärkideks ka teenuste pakkumise efektiivsus, nende kvaliteet, kulude kokkuhoid ja kodanikeühenduste kaasamine. Avalik sektor ei pea otseselt eelistama erasektorit koostöö tegemiseks, eelistamise põhjused on erasektori valdkondlik parem kompetents, tihedam suhe ühiskonnagruppidega.

Õiguslikule alusele tuginedes saab KOV ülesandeid erasektorile üle anda formaalsel teel – avalikud ülesanded antakse üle KOV enda poolt loodud eraõiguslikele isikutele või funktsionaalsel teel – ülesanne antakse üle küll erasektorile, kuid ülesande täitmise ja järelevalve eest vastutab ikkagi KOV. Avalike ülesannete formaalseks üleandmiseks võib KOV moodustada aktsiaseltse, osaühinguid või mittetulundusühinguid, mis peavad oma tegevuses lähtuma eraõiguse põhimõtetest.

Eestis viimasel ajal ja ka töö autori poolt läbiviidud uuringute tulemustel annavad omavalitsusüksused formaalsel viisil üle just selliseid ülesandeid, kus kodanikeühendustel puudub võimekus: vee-, kanalisatsiooni- ja prügimajandus, heakorratööd, ühistransport, teede korrashoid ning selliste teenuste osutamiseks on enamuses valdades moodustatud 100% vallale kuuluvad ettevõtted.

Avalike ülesannete funktsionaalse üleandmise korral määratleb KOV teenuse iseloomu, ulatuse ning teeb järelevalvet teenuse pakkumise üle. Selle mudeli kohaselt võib teenuse osutaja olla küll äri- või kolmandasse sektoris kuuluv eraõiguslik juriidiline isik, kuid teenuse korraldamise, järelevalve ning kättesaadavuse eest jääb vastutama ikkagi omavalitsusüksus. Funktsionaalsel teel võib erasektorile üle anda põhimõtteliselt samasid teenuseid, mida formaalselgi moel. Pärnumaa valdades on sel viisil erasektori pädevusse antud vee- ja kanalisatsiooniteenust, prügimajandust, haljasalade hooldamist, vaba aja

ürituste korraldamist. Vahel võivad need teenuste üleandmise viisid omavahel ka segunenud olla.

KOV võib erasektoriga koostöö tegemiseks neile üle anda nii kohustuslikke kui ka vabatahtlikke ülesandeid, vabatahtlikke ülesandeid üle andes võib KOV ise valida üleandmise viisi ja vajaduse, kohustuslike ülesannete puhul aga on see võimalik üksnes seaduses sisalduva volitusnormi alusel. Sealjuures võib nii formaalsel kui ka funktsionaalsel viisil ülesandeid üle andes sõlmida kas halduslepingu või eraõigusliku lepingu või teha seda hoopiski haldusaktiga. Halduslepingu sõlmimise kohustus tuleb teatud juhtudel seadusandlusest.

Avalike ülesannete erasektorile üleandmise protsess hõlmab ettevalmistavat osa, teenuse pakkuja leidmist, lepingu sõlmimist. Ettevalmistav osa koosneb omakorda eelnevast majanduslikust analüüsist, teenuste arengu visioonist, pakkumuste koostamisest. Majanduslikke analüüse enne teenuse delegerimist koostavad KOV eranditult alati, tihti ongi majanduslik kaalutus ülesande delegerimise põhiline motivaator. Ka hanke väljakuulutamisel on tingimuste seadmisel oluline lähtepunkt majanduslik kokkuvõtteid. Autori uuringu põhjal saab öelda, et teenuse pakkuja leidmisel kasutavad KOV kas avalikku konkurssi või otsustuskorda. Otsustuskorras antakse enamasti üle avalikud teenused formaalsel teel ja seda koos juriidilise isiku moodustamisega või täiendatakse hiljem juba olemasoleva juriidilise isiku põhikirja, et piirduda delegerimisel sisetehingu tegemisega. Avalikke konkursse korraldavad omavalitsused kohustuslike ülesannete funktsionaalse üleandmise puhul, sest sellised nõuded sätestab riigihangete seadus.

Avalike teenuste üleandmise analüüsides on just ette heidetud avalike konkursside korraldamata jätmist vabatahtlike ülesannete delegerimise puhul, kus aga KOV lähtub teistest kaalutlustest: aktiivne toimiv erasektor, usalduslikud suhted, eelnev teatud teenuste osutamine jms. Ka autori hinnangul lähtuvad KOV vabatahtlike ülesannete delegerimisel just nendest põhimõtetest ja seepärast ei korraldata avalikke konkursse. Konkursi korraldamata jätmise tingib tihti ka põhjus, et võimalikke konkureerivaid teenusepakkujaid ei ole.

Autori läbiviidud uuringu kohaselt valdav osa omavalitsusüksuseid toetab erasektorit lisaks erinevate toetustega kõikvõimalike kogukonnast lähtuvate teenuste osutamiseks: kultuuri-, spordiüritused, sotsiaalvaldkonna ettevõtmised, külakeskuste väljaehitamine, kogukonna

aktiviseerimisalane tegevus. Toetuste eraldamise ja maksmise kord lähtub konkreetsetest õiguslikest alustest, toetuste taotlemise ja lepingu vormid on KOV poolt välja töötatud ning toetuste eraldamise protsess üheselt mõistetav ja kontrollitav.

Kuigi teenuste üleandmise formaalne protsess lõpeb lepingu sõlmimisega ei saa KOV sellega omapoolset ülesannet lõppenuks lugeda, sest kvaliteetse avaliku teenuse osutamine eeldab ka KOV poolset järelevalvet ja juhtimist. KOV jaoks on järelevalve otsene võimalus saada infot teenuste osutamise kvaliteedist, teenuse tarbijate rahulolust, majanduslikust kokkuhoiust ja muudest delegeerimise eesmärkide täitmisest.

3. JÄRELEVALVE AVALIKE ÜLESANNETE TÄITMISE ÜLE

3.1. Järelevalve olemus ja vahendid

“Avalike teenuste delegeerimise juures kaob visalt arusaam, et olulisim on õiguslike probleemide adekvaatne lahendamine enne lepingu sõlmimist. /.../ Eeldatakse, et leping peab olema eelkõige õiguslikult vettpidav, misjärel leping juhib edasist juba ise. Mõneti võib see olla tingitud sellest, et adekvaatse lepingu juhtimise ja järelevalvega kaasnevaid tehingukuluseid soovitakse vältida. Kvaliteetse avaliku teenuse tagamine eeldab aga, et avalikul võimul tuleb lepingu juhtimise ja järelevalvega iga päev tegelda ka pärast lepingu sõlmimist. Kaasnevate tehingukuludega tuleb arvestada kui loomuliku osaga partnerluse kaudu teenuste osutamisel.”¹⁶⁴

Avalike teenuste lepingulise delegeerimise eesmärkide edukaks täitmiseks peavad juhtimise ja järelevalve põhimõtted olema mõlemale poolele üheselt arusaadavad, selged ja juba enne lepingu sõlmimist kokku lepitud. Järelevalve lepingute täitmise üle peaks olema selline, et mõlema lepingupoole eesmärgid avalike teenuste delegeerimisel saaks kontrollida. Teenuse osutaja eesmärgiks on tegutsemine võimalikult vabalt ja omal äranägemisel, see hõlmab ka otsustamisvabadust selle üle kellele, kuidas ja millal teenust pakkuda, KOV peab silmas, et teenus jõuaks võrdselt kõigi vajajateni, et teenust osutataks võrdsetel alustel kõigile soovijatele, et oleks tagatud avaliku raha sihipärane kasutamine.

“Järelevalve ei tohiks olla lihtsalt formaalsus, kus määratakse keegi ametnik, kelle tööülesannete hulka kuulub ka teenuseosutaja aruannete kontrollimine ja kodanike kaebustele reageerimine. Samas ei tohiks järelevalve takerduda liigsesse bürokraatiasse, mis võib koostööd halvendada. Järelevalve üldiseks eesmärgiks ei ole kellegi karistamine, vaid vajaliku tagasiside andmine pooltele ja ka teenuse kasutajatele. Oluline on tasakaalu leidmine avaliku võimu ja vabühenduste toimeloogika vahel, et mitte tekitada situatsiooni, kus rakendatakse liialt piiravaid ja kulukaid, kuid ka liialt pealiskaudseid ning mittemidagiütlevaid järelevalvemehhanisme.”¹⁶⁵

Lepingu täitmise üle järelevalve tegemisel võiks kasutada järgmisi vahendeid: teenusekasutajate küsitlused ja rahulolu uuringud, regulaarsed ja spontaansed kontrollid, aruannete esitamine, dokumentide kontroll.

¹⁶⁴ M. Uus jt, lk 34.

¹⁶⁵ Samas, lk 35.

Järelevalve puhul tuleb silmas pidada seda, et avalike teenuste erasektorile delegeerimine ei vabasta KOV vastutusega seotud tagajärgede eest. Igasuguse kahju eest, mis kahju kannatanud isikule tekitab, vastutab KOV. Seejuures on erisus ka selles, kas avalike teenuste osutamine on üle antud eraõigusliku lepinguga või halduslepinguga. Halduslepinguga avalike teenuste üleandmise puhul tulenevad vastutuse alused riigivastutuse seadusest¹⁶⁶, mille § 12 lõike 1 esimese lause kohaselt kahju kannatanud isikule on kahju hüvitama kohustatud avaliku võimu kandja, kelle tegevusega kahju tekitab. RVastS § 12 lõike 3 kohaselt füüsilisest või eraõiguslikust juriidilisest isikust avaliku võimu kandja poolt tekitatud kahju eest vastutab riik, kohaliku omavalitsuse üksus või muu avalikõiguslik juriidiline isik, kes andis füüsilisele või eraõiguslikule juriidilisele isikule volitused avalike ülesannete täitmiseks, kui seadus ei sätesta teisiti. Avaliku võimu kandjale jääb võimalus regressinõudeks RVastS § 19 lõike 1 alusel.¹⁶⁷

Tsiviilõigusliku lepinguga avalike ülesannete delegeerimisel lähtutakse võlaõigusseaduse¹⁶⁸ § 1054 lõikest 3 ja tekkinud kahju eest võib vastutada kas teenuse osutaja või teenuse üleandja ehk KOV. Vastutava isiku määratlemisel lähtutakse sellest, kas ülesande delegeerijal oli kontroll täitja tegevuse üle. Kuna see säte on dispositiivne, siis võivad pooled lepingus teisti kokku leppida.

3.2. Järelevalvest kohaliku omavalitsuse üksustes

Praxise 2009. aasta KOV lepingulise delegeerimise läbiviimise analüüsi kohaselt¹⁶⁹ oli aruandluse kohustus märgitud 85% teenuse osutamise lepingutes ja 49% toetuse lepingutes, samas kui vara tasuta kasutamise ning volikogu otsustega määratud summade puhul ei ole aruandluse kohustust märgitud enam kui pooltes lepingutes.

Üldiselt oli levinuimaks aruandluskohustuseks nii kulu- kui tegevusaruande esitamine. Praxise 2014. analüüsist¹⁷⁰ selgub, et viie aastaga ei ole omavalitsusüksustes teenuste hindamine ja kontrollimine muutunud. Valdavalt toimub kontroll teenuse osutaja poolt koostatud lõpparuannete, kuludokumentide ja muude dokumentide põhjal, rohkem kui

¹⁶⁶ Riigivastutuse seadus. RT I 2001, 47, 260...RT I, 13.09.2011, 11.

¹⁶⁷ Käesolevast peatükist tulenevalt kahju hüvitavad avaliku võimu kandja võib esitada regressinõude käesoleva seaduse § 12 lõikes 2 ja 3 nimetatud isiku vastu, kelle õigusvastase tegevuse tulemusena kahju tekkis, või avaliku võimu kandja vastu, kelle eest solidaarvastutuse alusel kahju hüvitati. RVastS § 19 lg 1.

¹⁶⁸ Võlaõigusseadus.- RT I 2001, 81, 487...RT I, 11.04.2014, 13.

¹⁶⁹ A. Uudelepp jt, lk. 64.

¹⁷⁰ M. Uus jt, lk.63.

2009. aastal on kasutatud kohapealset kontrollimist ja inspekteerimist. Seda peetakse positiivseks trendiks, sest delegerimise puhul tuleks pöörata tähelepanu üldisele olukorra hindamisele, et ametnikud saaksid ülevaate teenuse sihtrühma vajadustest ja rahulolust ning teenuse osutamise kättesaadavusest ja kvaliteedist. Nende teadmiste põhjal saaks KOV otsustada teenuse delegerimise või toetuste andmise eesmärgi täitmise üle, sest pelgalt teenuse osutaja üldsõnaline märkus aruandes, et eesmärk on täidetud, ei anna olulist teavet.

Järelevalve läbiviimise vahendite valik sõltub ka sellest, missuguse valdkonna teenust erasektor osutab. Kuigi nii vee-, kanalisatsiooni-, prügimajanduse kui ka ehituse või planeerimise valdkonna teenuste osutamise kvaliteeditingimused tulenevad eriseadustest ja teenuse osutama hakkamise eelduseks ja jätkuvuseks on, et eraettevõtja peab suutma need täita, ei tohiks selle valdkonna järelevalve KOV poolt piirduda ainult majandusliku kontrolliga, sest teenuse tarbijate kaebuste puhul näiteks veekvaliteedi või prügimajanduse probleemide korral vastutab ka KOV. KOV saab majanduslikku kontrolli läbi viia ainult talle endale kuuluvate äriettevõtete tegevuse üle või juhul kui ta mingi teenuse osutamist finantsiliselt toetab.

Tavaks on, et majanduslik kontroll toimub ettevõtte majandusaasta aruande kinnitamisega, lisaks kontrollib omavalitsusüksuse majandustegevust revisjonikomisjon. KOKS § 18 lõike 3 punkti 1 kohaselt on regisjoniomisjonil õigus kontrollida ja hinnata valla- või linnavalitsuse, valla- või linnavalitsuse ametiasutuste ja nende ametiasutuste hallatavate asutuste või kohaliku omavalitsuse üksuse valitseva mõju all oleva äriühingu, sihtasutuse ja mittetulundusühingu tegevuse seaduslikkust, otstarbekust ja tulemuslikkust ning valla või linna vara kasutamise sihipärasust.

Ettevõtte majanduslikku tegevust on kontrollitud OÜ Are Vesi 2011., 2012., 2013. majandusaasta aruannete¹⁷¹ kinnitamisega Are Vallavalitsuse poolt, OÜ Saarde Kommunaal 2011., 2012., 2013. majandusaasta aruannete¹⁷² kinnitamisega Saarde

¹⁷¹ Are Vallavalitsuse 23.05.2012 korraldus nr. 98, 06.06.2013 korraldus nr. 103, 16.05.2014 korraldus nr. 88. Arvutivõrgus: <http://avalik.amphora.ee/arevv/index.aspx?org=296&unit=-1>. (10.04.2015).

¹⁷² Saarde Vallavalitsuse 28.05.2012 korraldus nr. 139, 01.07.2013 korraldus nr. 189, 05.08.2014 korraldus nr. 169. Arvutivõrgus: <http://avalik.amphora.ee/saardevv/index.aspx?org=303&unit=-1>. (15.04.2015).

Vallavalitsuse poolt, OÜ Vekso 2011., 2012., 2013. majandusaasta aruannete¹⁷³ kinnitamisega Surju Vallavolikogu poolt.

Keerulisem on aga järelevalve käigus hinnata kultuuri-, spordi-, noorsootöö või sotsiaalvaldkonna teenuste osutamist, sest ainult majanduslike kaalutluste ja aruandluse põhjal, kust on näha, et üritus toimus, ei saa hinnata rahulolu teenuse osutamisega. Lisaks majanduslikule hinnangule oleks vajalik läbi viia küsitlusi ja rahulolu uuringuid teenuse tarbijate hulgas.

Enamasti on järelevalvekohustus ja seda tegema õigustatud isik määratletud poolte vahel sõlmitud lepingus. Vahel on järelevalvekohustus lepingutes üldsõnaline, mille tõttu ei saa teenusetarbijal lepingut lugedes aru, kuidas saaks järelevalve tulemustega tutvuda. Deklaratiivse sõnastusega lepingupunkti lugemisest, kus on määratud ainult järelevalve teostaja, võib jääda mulje, et järelevalvet teostatakse ainult probleemide tekkimise puhul. See, et lepingus on järelevalvekohustus üldsõnaline ei tohiks siiski takistada omavalitsusüksusel vabalt valitud vahenditega järelevalvet teha, seda enam, et nõ vaba aja valdkonna teenuste puhul ei anna teenuse osutamise kvaliteedist aimu mitte ainult erasektorile eraldatud raha kasutamine vaid pigem teenuse tarbijate küsitlemine.

Audru valla poolt avalike kultuuriürituste delegeerimise lepingutes on sõnastatud, et järelevalvet teostab Audru Vallavalitsus, külaselts esitab vallale eelarveaasta lõpus vabas vormis aruande. Külaseltsi liikmete hinnangul piirdub järelevalve aruande esitamisega. Kuna Audru vallas on peaaegu kogu piirkondlike kultuuriürituste korraldamine koos vallapoolse rahastamisega volitatud külaseltside pädevusse, võiks selliste lepingute täitmise üle toimuda põhjalikum kontroll, eelkõige eesmärgiga saada teada sihtgrupi arvamust ja hinnanguid ning seejärel ka üle vaadata teenuse delegeerimise majanduslik otstarbekus ja lahendamist vajavad kitsaskohad.

Külaseltsid tõid välja peamised probleemid, mida põhjalikuma järelevalve ja teenusetarbijate küsitlemise käigus peaks lahendama. Külaseltsi liikmete arvates õigustab selline koostööviis end paremini juhul, kui külaselts on palganud inimese, kes kultuuriürituste korraldamist külaseltsis veab ja viibib igapäevaselt rahvamajas kohal, sest lihtsalt külaseltsi kui abstraktse isiku olemasolu ei osuta teenust. Iga ürituse korraldamise

¹⁷³ Surju Vallavolikogu 14.06.2012 otsus nr. 9, 30.05.2013 otsus nr. 9, 22.05.2014 otsus nr. 13. Arvutivõrgus: <http://avalik.amphora.ee/surjuvv/index.aspx?org=305&unit=-1>. (01.04.2015).

jaoks on siiski vaja eestvedajat. Külaseltsi liikmetega üheskoos tehakse ära küll kaks kohustuslikku üritust, kuid põhitöö kõrvalt rohkemaks aega ei jää. Lisaks peaks olema külaseltsi liikmetel oskused erinevaid projekte kirjutada, et kvaliteetsete teenuste osutamiseks lisaraha taotleda, mis omakorda on üsna ajamahukas tegevus. Et palgaline töötaja oleks huvitatud erinevate ürituste korraldamisest lisaks rahvamaja korrashoiule, peaks talle makstav tasu olema ka piisavalt motiveeriv, mida aga külaseltsidele eraldatud raha ei võimalda. Rahvamaja ruumide rentimisega on võimalik lisaraha juurde teenida, kuid see summa ei ole märkimisväärne.

Ka külaseltside siseselt võivad tekkida arusaamatused, liikmed vahetuvad, inimeste põhimureks on oma igapäevase töö tegemine, tihti ka kodust kaugel, külaseltsi tegevuses osalemine jääb kaootiliseks, eestvedamine lõpuks paari nimese õlule ja selle läbi kannatab kogu teenuse osutamine.

Teenuse tarbijate vastused jagunesid kaheks: piirkondades, kus on aktiivsemalt tegutsev külaselts ja oskajad projektikirjutajad, oldi teenuse osutamisega pigem rahul, piirkondades, kus külaselts ei korralda nii aktiivselt üritusi kui rahvamaja juhataja seda varem tegi, oldi vähem rahul. Mõõndi, et teenuste osutamine sel moel ei ole tõstnud teenuste osutamine kvaliteeti, sest üldjuhul külaseltsid suudavad teha ainult lepingus ettenähtud ja valla poolt rahastatud kaks kohustuslikku üritust.

Olukorras, kus selline teenuste osutamine ennast ei õigusta, on aga nii külaseltsidel kui vallal võimalus igal ajal teenuse osutamine ja leping lõpetada. Kuna KOV poolne järelevalve ei hõlma ainult avaliku raha kasutamise aruandluse kohustust, vaid peaks tagama ka teenuse tarbijate rahulolu väljaselgitamise, võiks järelevalve tegemiseks kasutada erinevaid vahendeid. Demograafiline olukord, mis ühest küljest viis mõttele kultuuriteenused külaseltsidele delegeerida, on üha enam ka põhjuseks, et teenuste osutamine kvaliteesil tasemel pikas perspektiivis sel moel ei toimi. Oluline tegur, mis mõjutab nii teenuse vajadust kui tarbijate rahulolu on Pärnu linna lähedus, kus valikuvõimalused on tunduvalt mitmekesisemad.

Tõenäoliselt õigustab end rohkem erinevate toetuste maksmine projektipõhisteks tegevusteks, mil ürituse korraldaja piirdub ühe konkreetse üritusega ja tal puudub pikaajaline kohustus teenust tagada, sest enamuses valdades on sellised toetamise korrad

kehtestatud. Kuna toetuste maksmiseks erinevate teenuste osutamiseks eraldatakse KOV eelarvest üsna suuri summasid, on kehtestatud ka piisavad järelevalve mehhanismid.

Omavalitsusüksustel, kus on välja töötatud korrad erinevate tegevuste toetamiseks on järelevalve tegemine üldisemalt või detailsemalt lahti kirjutatud. Halinga valla eelarvest mittetulundustegevuseks toetuse andmise korras on sõnastatud, et aruande vormi kinnitab vallavalitsus. Aruande vormis¹⁷⁴ peab toetuse taotleja lisaks üldistele andmetele esitama tegevuste kogumahu, saadud toetuse summa, kasutamise otstarbe, tegevuse lühikirjelduse, kasusaajad, kaasfinantseerijad. Saarde valla mittetulundustegevuseks toetuse eraldamise korra kohaselt teostab perioodilist kontrolli toetuse sihipärase kasutamise üle vallavalitsuse vastava valdkonna ametnik ning aruandluseks on korra lisana kehtestatud vorm, kuhu kantakse saadud toetuse summa, tegevused, muud rahastamised ja lisatakse tõendavad dokumendid. Audru valla mittetulunduslikuks tegevuseks toetuse eraldamise korra¹⁷⁵ kohaselt on toetuse saaja kohustatud iga toetuseliigi (projektitoetus, tegevustoetus) kasutamise kohta esitama vallavalitsuse poolt kinnitatud aruande lepingus ettenähtud ajaks. Projektitoetuse aruandevormis¹⁷⁶ tuleb kajastada: valla poolt eraldatud toetuse summa, omaosaluse summa, kulutuste kirjeldus, tegevustoetuse aruandes¹⁷⁷ valla poolt eraldatud toetus, omaosaluse summa ja kulutuste jagunemine nende lõikes. Are vallas teostab järelevalvet toetuse sihipärase kasutamise üle vallavalitsus ning toetuse saaja on kohustatud esitama toetuse kasutamise kohta aruande lepingus sätestatud tähtajaks, mis ei tohi olla pikem kui kolm kuud toetatava tegevuse lõpetamisest. Vändra vallas teostab järelevalvet toetuse kasutamise sihipärasuse üle vallavalitsus, toetuse saaja esitab aruande toetuse kasutamise kohta.

Kuna projektipõhised tegevused piirduvad enamasti ühe konkreetse üritusega ja aruandluskohustus tekib kohe pärast ürituse toimumist, on selles vormis toetuste eraldamise üle järelevalve tegemine lihtsam ja konkreetsem võrreldes pikaajaliste lepingutega, kus eesmärgid võivad hägustuda ja laiali valguda ning raske on lõpuks määratleda, mida kontrollida peale raha kasutamise.

¹⁷⁴ Halinga Vallavalitsuse 27.04.2010 korraldus nr. 163. Arvutivõrgus: <http://avalik.amphora.ee/halingavv/index.aspx?org=297&unit=-1> (10.04.2015).

¹⁷⁵ Audru valla mittetulunduslikuks tegevuseks toetuse andmise kord § 10 lg 3.

¹⁷⁶ Audru Vallavalitsuse 07.06.2012 korraldus nr. 200 Arvutivõrgus: <http://www.audru.ee/blanketid> (10.04.2015).

¹⁷⁷ Audru Vallavalitsuse 07.06.2012 korraldus nr. 200 Arvutivõrgus: <http://www.audru.ee/blanketid> (10.04.2015).

3.3. Vahekokkuvõte

Avalike teenuste delegerimise mõttekust saab hinnata teenuse osutamise üle piisavat järelevalvet tehes. Järelevalve ei tohiks olla liigne bürokraatia kuid ka mitte lihtsalt formaalsus. Järelevalve eesmärk ei ole kellegi karistamine vaid teenuse kvaliteedi igakülgne hindamine KOV poolt.

Avalike teenuste formaalsel üleandmisel piirduvad KOV enamasti majandusaasta aruannete hindamisega haldusorgani poolt, funktsionaalsel üleandmisel leitakse parimatele majanduslikele näitajatele vastava lepingupartner juba konkursi käigus, teenuse osutamise kvaliteeti kontrollitakse pisteliselt või aasta lõpus aruande esitamisega. Teenuse sihtgrupi rahulolu uuringuid enamasti läbi ei viida, kuna kõige olulisemaks peetakse majanduslikke näitajaid. Kõige põhjalikumad järelevalvet teevad KOV toetuste kasutamise üle, järelevalve tegemise mehhanismid on toetuste eraldamise kordades üsna täpselt lahti kirjutatud.

KOKKUVÕTE

Juba mitmed aastad on seoses ühiskonnas toimuvate sotsiaalmajanduslike muutustega päevakorras nii riigi kui kohalike omavalitsuse üksuste tegevuse ökonoomsemaks muutmine. Eestis on 203 kohaliku omavalitsuse üksust: 30 linna ja 183 valda, mille haldussuutlikkuse tase on väga erinev. Kohaliku omavalitsuse üksuse haldussuutlikkuse tase peaks olema selline, et ta suudaks tagada kõigi esmatasandi kohalike funktsioonide või riigi poolt temale pandud ülesannete täitmise.

OECD 2010. aasta raportis toodi välja olulisi puudusi Eesti riigivalitsemises, korduvalt viidati avalike teenuste väga ebaühtlasele tasemele ja erasektoriga või KOV omavahelise koostöö puudumisele või vähesusele. Samad puudused on välja toodud ka Eesti regionaalarengustrateegias aastateks 2014-2020. KOV on erasektoriga koostöö tegemiseks mitmeid võimalusi, kõikvõimalike koostöövormide hulgast on viimasel ajal eriliselt esile tõstetud just avalike ülesannete erasektorile üleandmist ehk delegeerimist.

Magistritöös uuris autor kohalike omavalitsusüksuste ja erasektori koostöö erinevaid vorme avalike ülesannete täitmisel Pärnu maakonna valdade põhjal, et välja selgitada, missuguses vormis koostööd tehakse ning kas kehtivad õiguslikud regulatsioonid tagavad koostöö tegemise eesmärkide saavutamise. Töö eesmärgist lähtuvalt on püstitatud järgmised küsimused:

- 1) Missugused on kohaliku omavalitsuse üksuse pädevuses olevad avalikud ülesanded ja kuidas need jagunevad?
- 2) Missuguseid koostöövorme kohalike omavalitsuse üksuste ja erasektori koostöös kasutakse ja kas koostöö korralduses järgitakse õiguslikke regulatsioone?
- 3) Kas ja kuidas toimub ülesannete täitmise üle järelevalve?

Avalik ülesanne või avalik teenus on mõiste, millel ei ole üheselt mõistetavat definitsiooni, pigem sõltub mõiste kontekstist. Avalike teenuste põhiliseks iseloomustajaks on kogukonnast lähtuv vajadus, et need teenused oleksid võrdselt kõigile kättesaadavad. Avalikud teenused võivad olla suunatud kõigile ühiskonnaliikmetele kui ka konkreetsele sihtgrupile.

Avalikud ülesanded jagunevad oma olemuselt kas kohalikeks või riiklikeks ülesanneteks, kusjuures riiklike ülesandeid saab kohalikule omavalitsusele täitmiseks panna kas seaduse või lepinguga ning seadusega pandud kohustuste täitmine tuleb tagada riigieelarvest. Kohaliku omavalitsuse ülesanded jagunevad omakorda kohustuslikeks ülesanneteks ja vabatahtlikeks ülesanneteks. Kohustuslike ülesannete täitmise puhul on KOV võimalik otsustada ainult seda, kuidas neid ülesandeid täita, vabatahtlike ülesannete puhul aga seda, kuidas neid täita ja kas neid üldse täitmiseks võtta.

Kohaliku omavalitsuse kohustuslikud ülesanded tulenevad KOKS § 6 lõikest 1, mille kohaselt omavalitsusüksuse ülesandeks on korraldada antud vallas või linnas sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita ning lõike 2 kohaselt on omavalitsusüksuse ülesandeks korraldada antud vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses.

Kohaliku omavalitsuse vabatahtlikud ülesanded on aga sellised, mida kohalik omavalitsus võib endale igal ajal täitmiseks võtta, tal on nende ülesannete avastamise õigus. Kohaliku omavalitsuse kohustuslike ülesandeid võib erasektorile delegeerida ainult seaduse alusel, vabatahtlike ülesannete erasektorile üleandmisel on KOV vaba otsustama kuidas seda teha.

Avaliku ja erasektori koostöö korraldamisel peetakse silmas mitmed eesmärged: soov parandada teenuse pakkumise efektiivsust, kvaliteeti, suurendada kulude kokkuhoidu ja kaasata enam kodanikeühendusi. Kuigi avalikul sektoril pole otsest vajadust ega kohustust kaasata avalike ülesannete paremaks täitmiseks just erasektorit ning teatud juhtudel takistab erasektori eelistamist ka seadus, võib mitme eesmärgi saavutamiseks olla erasektoril teatud eeliseid: teadmised, kompetentsus, lähedane suhe eri ühiskonnagruppidega jne. Avalike teenuste üleandmisel erasektorile tuleb jälgida, et säiliks teenuste universaalsus, teenused oleksid tarbijatele võimalikult lähedal, teenuste üleandmise protsess oleks läbipaistev ja kooskõlas seadustega ning kohalikule omavalitsusele jääks teenuse tarbija ees lõplik vastutus.

Avalikke ülesandeid saab erasektorile üle anda formaalsel ja funktsionaalsel viisil. Formaalsel viisil üleandmine tähendab, et avalikku ülesannet asub täitma KOV enda poolt moodustatud eraõiguslik isik. KOV võib moodustada selleks aktsiaseltse, osäühinguid, mittetulundusühinguid. Enamasti annavad KOV-d formaalsel moel üle selliste valdkondade teenuseid, kus kodanikeühendustel puudub vastav kompetents: vee- ja prügimajandus, teede-tänavate korrashoid. Omavalitsused võivad oma pädevuses olevate ülesannete täitmiseks moodustada ka ühissettevõtteid.

Funktsionaalne delegeerimine tähendab, et KOV määrab ülesande olemuse, mahu ja muud tingimused, vahel rahastab teenust, tagab järelevalve teenuse osutamise üle, kuid teenust osutab erasektor. Funktsionaalsel viisil võib erasektorile üle anda samasid teenuseid, mida formaalselgi viisil: vee-, kanalisatsiooni- ja prügimajandust, teede ja tänavate korrashoidu. Autori uuringu kohaselt on Pärnumaa valdades funktsionaalsel moel delegeeritud veevarustuse ja kanalisatsiooni teenuse osutamist, ühistranspordi korraldamist, prügimajandust. Vahel võivad omavahel olla segunenud formaalne ja funktsionaalne teenuste delegeerimise mudel.

Avalike ülesannete delegeerimine erasektorile peab toimuma kooskõlas seadustega. Formaalse üleandmise puhul moodustab KOV kõigepealt eraõigusliku isiku ja avalikud teenused antakse viimasele üle. Töö autori uuringu kohaselt on enamuses Pärnumaa valdades moodustatud eraõiguslikud isikud, mis kuuluvad 100% omavalitsusüksustele ja osutavad teatud valdkonna teenuseid. Funktsionaalse delegeerimise puhul sõlmib KOV kas eraõigusliku lepingu või halduslepingu. Eraõigusliku lepingu võib avaliku ülesande täitmiseks KOV sõlmida juhul, kui seadus ei nõua halduslepingu sõlmimist, lepinguga ei reguleerita avaliku teenuse kasutaja õigusi ning KOV ei vabastata tal lasuvatest kohustustest. Halduslepingu saab KOV sõlmida ainult juhul, kui see tuleneb seadusest ehk peab olema sõnaselge seadusereservatsioon. See kohustus ei kehti juhul kui KOV annab üle vabatahtliku omavalitsusliku ülesande.

Avalike teenuste üleandmise protsess koosneb mitmetest etappidest: ettevalmistamine, teenuse pakkuja leidmine, lepingu sõlmimine. Delegeerimise ettevalmistavas etapis peaks KOV koostama teenuse kirjelduse, sätestama eesmärgid, sihtgrupi, oluline on ka majandusliku analüüsi koostamine. Enamasti on teenuste kirjeldused ja kaugemad eesmärgid kirjeldatud KOV arengukavades. Teenuse kirjeldusele võiks järgneda

pakkumuste vormi koostamine. Olulisel kohal pakkujatele kehtestatud tingimustes on ka teenuse osutaja usaldusväärsus, mida haldusorgan on kohustatud kontrollima.

Autori uuringu põhjal selgus, et ettevalmistavas protsessis koostavad KOV eelkõige majandusliku analüüsi, et saada parima hinnaga teenust, tihti ongi majanduslik kokkuhoid teenuse delegeerimise peamine motivaator. Kuna kohaliku omavalitsuse kohustuslike ülesannete erasektorile üleandmisel tuleb enamasti lähtuda riigihangete seadusest, tuleneb pakkumuste vormi ja tingimuste seadmise kohustus sealsest menetluskorrast, mida on KOV kohustatud järgima. KOV vabatahtlike ülesannete delegeerimise puhul, mil majanduslikud kasutegurid ei ole peamised, on ettevalmistavas etapis olulised ka omavahelised läbirääkimised.

Teenuse pakkuja võib KOV leida kas konkursi korraldamise teel või otsustuskorras. Autori uuringu põhjal saab öelda, et enamasti antakse avalikke teenuseid üle otsustuskorras formaalse delegeerimise viisi kasutamise puhul koos juriidilise isiku moodustamisega või täiendatakse hiljem juba olemasoleva juriidilise isiku põhikirja, et piirduda delegeerimisel sisetehingu tegemisega. Avalikke konkursse korraldavad omavalitsused kohustuslike ülesannete funktsionaalse üleandmise puhul, sest sellised nõuded sätestab eeskätt riigihangete seadus ning omavalitsusüksuses ollakse huvitatud võimalikult parima pakkuja leidmisest.

Avalike teenuste üleandmise analüüsides on just ette heidetud avalike konkursside korraldamata jätmist vabatahtlike ülesannete delegeerimise puhul, kus aga KOV lähtub teistest kaalutlustest: aktiivne toimiv erasektor, usalduslikud suhted, eelnev teatud teenuste osutamine jms. Ka autori hinnangul lähtuvad KOV vabatahtlike ülesannete delegeerimisel just nendest põhimõtetest ja seepärast enamasti ei korraldata avalikke konkursse. Konkursi korraldamata jätmise tingib tihti ka põhjus, et võimalikke konkureerivaid teenusepakkujaid piirkonnas ei ole.

Lisaks avalike ülesannete delegeerimisele seisneb avaliku ja erasektori koostöö erasektori poolt projektipõhiste teenuste osutamises ja avaliku sektori poolt neid teatud mahus finantseerides. Autori läbiviidud uuringu kohaselt on selline koostöövorm väga levinud, valdav osa omavalitsusüksuseid toetab erasektorit erinevate toetustega kõikvõimalike kogukonnast lähtuvate teenuste osutamiseks: kultuuri-, spordiüritused, sotsiaalvaldkonna ettevõtmised, külakeskuste väljaehitamine, kogukonna aktiveerimisalane tegevus.

Toetuste eraldamise ja maksmise lihtsuse ja selguse huvides on toetuste taotlemise, lepingu ja aruande vormid KOV poolt välja töötatud ning toetuste eraldamise protsess üheselt mõistetav ja kontrollitav.

Magistritöö teises osas püstitatud küsimusele vastates saab öelda, et KOV kasutavad erasektoriga koostöö tegemisel nii avalike ülesannete formaalset kui ka funktsionaalset delegeerimist. Peaaegu igas vallas on moodustatud 100% vallale kuuluv ettevõtte, mis osutab vallale vajalikke teenuseid. Funktsionaalsel teel on üle antud enamasti veevarustuse-kanalisatsiooni- ja prügiveoteenust ning haljasalade niitmist ja teede korrashoidu. KOV vabatahtlike ülesannete funktsionaalsel moel delegeerimine ei ole erinevatel põhjustel Pärnumaa valdades levinud.

Kuigi teenuste üleandmise formaalne protsess lõpeb lepingu sõlmimisega ei saa KOV sellega omapoolset ülesannet lõppenuks lugeda. Selleks et teenuse sihtgrupile osutataks kvaliteetset teenust, peab KOV teostama omapoolset järelevalvet ja juhtimist. KOV jaoks on järelevalve otsene võimalus saada infot teenuste osutamise kvaliteedist, teenuse tarbijate rahulolust, majanduslikust kokkuhoiust ja muudest delegeerimise eesmärkide täitmisest.

Kuigi KOV kohustuslike teenuste osutamise puhul võiks piirduda üksnes majandusliku järelevalvega, sest paljude teenuste puhul on olemas seadusest tulenevad tingimused, mida teenuse osutaja peab täitma, võiks KOV järgmiste planeeritavate delegeerimiste puhuks vajaliku informatsiooni saamiseks viia läbi ka teenuse tarbijate hulgas rahulolu uuringuid. Üldjuhul seisneb järelevalve teenuste osutamise majandusliku otstarbekuse hindamises ettevõtte majandusaasta aruande alusel, lisaks annab ettevõtte majandustegevusele hinnangu volikogu revisjonikomisjon.

KOV on vabatahtlike ülesannete üleandmisel vaba otsustama nii järelevalve tegemise viisi kui ka vajaduse üle. Autori uuringus selgus, et vabatahtlike ülesannete täitmisel esitavad teenuste osutajad aasta lõpus aruande läbiviidud tegevuste ja valla poolt eraldatud raha kasutamise kohta. Järelevalve tulemusel saab KOV küll ülevaate erasektorile teenuse osutamiseks eraldatud avaliku raha kasutamisest, kuid tahaplaanile võivad jääda teenuse kvaliteedi ja tarbijate rahulolu kontrollimine. Nendele asjaoludele viitasid ka teenuse osutajad ja teenuse tarbijad, kelle hinnangul võiks KOV järelevalve käigus pöörata rohkem tähelepanu külaseltside sisulisele võimekusele kultuurielul taset hoida ja pikas perspektiivis

sel moel teenuseid osutada, sest kultuuriürituste delegeerimisel peaksid olema tagatud mitte ainult ühe sihtgrupi huvid vaid kogu piirkonna elanike ootused.

Ühele huvigrupile suunatud tegevuste toetamise puhul on valdav üsna põhjaliku järelevalve läbiviimine. Kuna ka toetuste eraldamine on enamasti omavalitsuste vabatahtlike ülesannete täitmisele suunatud, saab iga omavalitsus kehtestada toetuste suhtes järelevalve läbiviimise korra: esitatakse tegevusaruandeid, raha kasutamise aruandeid koos kuludokumentide esitamisega, tuuakse välja kasusaajad, sihtgrupid jne. Seega või öelda, et avaliku raha kasutamine toetuste eraldamise korras on omavalitsustes piisavalt läbimõeldud ja õiguslikult reguleeritud.

Kokkuvõtvalt saab autor öelda, et KOV kohustuslike ülesannete üleandmisel nii formaalsel kui ka funktsionaalsel moel on seadustes sätestatud õiguslikud regulatsioonid piisavad, tagamaks nii läbipaistvat delegeerimise protsessi kui ka järelevalvet ning õiguslike regulatsioonide järgimine on eelduseks delegeerimise eesmärkide täitmisel. KOV vabatahtlike ülesannete üleandmisel, kus omavalitsusüksus kehtestab ise nii üleandmise protseduuride kui ka järelevalve läbiviimise õiguslikud regulatsioonid, võiks KOV keskenduda rohkem teenuse tarbijate rahulolule delegeerimise majanduslike tulemuste kõrval – see aitaks tagada delegeerimise eesmärgi täitmise kõikide osapoolte huvides.

COOPERATION BETWEEN PUBLIC AND PRIVATE SECTOR ON EXECUTING PUBLIC ASSIGNMENTS IN LOCAL MUNICIPALITY UNITS Summary

In relation to socioeconomic changes in society there has been a need for economising the activity of local rural municipalities and governments. There are 203 local government units in Estonia: 30 cities and 183 municipalities with very different administrative capacities. The administrative capacity of local government units should be able to fulfil all primary level local functions or local tasks appointed by the government.

The 2010 OECD report pointed out important shortages in Estonian government and repeatedly indicated to very unequal level of public services and absence or shortage of cooperation. The same shortages are also shown in Estonia's regional development strategy for 2014-2020.

Out of all forms of cooperation delegating public tasks to private sector has been pointed out the most.

In this master's thesis the author researched different forms of cooperation between local municipal units and private sector in carrying out public assignments using Pärnu county municipalities as an example. These questions have been raised in relation to the purpose of this thesis:

What are the public tasks assigned to the local municipality and how are they distributed?

What kind of forms of cooperation are used in the collaboration of local municipalities and private sector and are procedural norms followed in the arrangement of cooperation?

Is supervision of task fulfilling organised and how?

“Public assignment” or “public service” are terms which have no definition and are rather determined by context. Public services are described by the community's need for services that are equally available to everyone. Public services can be directed to all members of the community as well as to a specific target group.

Public assignments are divided as either local issues or state issues whereas state issues can be assigned to a local municipality by law or contract. Fulfilment of tasks assigned by law

must be ensured by national budget. The tasks of local municipality are divided as either compulsory tasks or voluntary tasks. In the case of compulsory tasks the local municipality can only decide how to execute the assignment whereas in the event of voluntary tasks the municipality can decide how and whether to fulfil the task.

Mandatory local tasks have been set out in Local Government Organisation Act: of social assistance and services, welfare services for the elderly, youth work, handling of housing and utilities, the supply of water and sewerage, the provision of public services and amenities, waste management, physical planning, public transportation within the rural municipality or city, and the maintenance of rural municipality roads and city streets unless such functions are assigned by law to other persons. Voluntary tasks can be taken up by the municipality whenever seemed suitable. Compulsory tasks of local municipality can be delegated to private sector only by law. In the case of delegating voluntary tasks to private sector the local municipality is free to choose how to do it.

When organising the collaboration of public and private sector many objectives are taken into account: the aim to improve efficiency and quality of service offering, increase saving of expenses and involve more non-government organisations. Even though the public sector has no need or obligation to involve specifically the private sector in order to better execute public tasks and in some cases favouring of private sector is prevented by law, the private sector may have certain advantages: knowledge, competence, a close relationship with different groups of community etc. When delegating public services to private sector the universality of service must be preserved, the service must be close to the consumers, the process of service delegation must be as transparent as possible and in accordance with laws and the local municipality must remain responsible.

Public tasks can be delegated to private sector in a formal way and in a functional way. When delegating in a formal way the public task will be performed by a private person. The local municipality may form a joint-stock company, private limited companies, non-profit organisations. In most cases local municipalities formally delegate services in which non-government organisations lack necessary competence such as water and waste management and maintenance of streets and roads. Municipalities can also form joint ventures to execute tasks within their competence.

In some cases the formal and functional model can be mixed. Functional delegation means that the local municipality assigns the nature, volume and other conditions of the task, sometimes funds the service and ensures supervision but the service is offered by the private sector.

Services such as water, sewer and waste management, maintenance of roads and streets can be delegated functionally in the same way as formally. According to the author's research water supply, sewage service, community transport and waste management are delegated in a functional way in Pärnu county's municipalities.

Delegation of public assignments to private sector must be in accordance with the law. In the case of formal delegation the local municipality will form a private person and the public assignments will be delegated to him. In most of the municipalities private persons have been formed, they belong 100% to the local municipality and provide certain services, according to the author's research. In the case of functional delegation the local municipality will sign either a private contract or administrative contract. The local municipality can form a private contract to execute a public assignment when the law does not require signing an administrative contract, the contract does not regulate the rights of a public service user and the local municipality is not exempt from its obligations. The local municipality can sign an administrative contract only when it results from the law. However, this obligation does not apply when the local municipality delegates a voluntary municipal assignment.

The process of delegating public services consists of many phases: preparation, finding a service provider, signing a contract. In the preparatory phase of delegation the local municipality should put together the description of the service, set objectives and target group, as well as compose a financial analysis. In most cases the descriptions and further objectives of the service are described in the development plan of the local municipality. Description of the service could be followed by putting together the form of biddings. The administrative authority is obliged to verify the reliability of service provider, which is also important when it comes to conditions set for the bidders.

It can be concluded from the author's research that in the preparatory phase the local municipality first and foremost composes a financial analysis to get the best price for the service, therefore economic saving is often the main motivator of service delegation. The

delegation of local municipality's obligatory assignments to the private sector must usually follow the laws of public procurement. Therefore the form of biddings and obligation of arrangement the conditions must follow the procedural rules of public procurement, which the local municipality is obliged to follow. During the preparatory phase of delegating local municipality's voluntary tasks negotiation is also important since in that case the main efficiency is not economical.

The local municipality can find a service provider either by holding a competition or by decision. Based on the author's research most of the public services are by decision delegated in a formal way and by forming a juridical person or the statute of an existing juridical person will be supplemented later to limit the delegation process to making an internal transaction.

The supervision of providing services generally lies on the foundation of the company's yearly economic report in addition to the rating of the council's auditing commission.

When delegating voluntary tasks, the local municipality is free to decide the method and the need of supervision. It was found in the author's research that when completing voluntary assignments the service providers submit a report in the end of the year that discusses the actions and usage of the money given by the municipality. Supervising gives the local municipality an overview of usage of the money given by the municipality but it might not reflect the quality of the service and satisfaction of consumers. This was also pointed out by the service providers and consumers who thought that when supervising, the local municipality could pay more attention to the ability of local associations to maintain cultural life and provide services in that way, so when delegating cultural events the expectations of residents of the whole area should be guaranteed instead of the expectations of a specific target group.

When supporting services focused for only one specific target group, generally a rather thorough supervision is conducted. As providing financial support for municipalities is primarily meant for fulfilling voluntary tasks, every municipality can establish its own order of conducting supervision concerning financial support: presenting activity reports, presenting reports on the use of funds, highlighting beneficiaries, target groups and so on. Thus one can say, that using public money in the order of providing financial support has been elaborated and legally regulated enough by municipalities.

In summary the author can say that legal regulations provided by the law are satisfactory to ensure a transparent delegating process and supervision for the local municipality, when delegating obligatory tasks in formal and functional ways. Observance of these legal regulations is a prerequisite in fulfilling the purpose of the delegation process. In the case of delegating voluntary tasks, local municipalities establish their own delegating procedures and the legal regulations of conducting supervision. In such case local municipalities could concentrate more on the satisfaction of consumers of the offered service rather than on the service's economic results – it would help to ensure the fulfilling of the purpose of delegation in the interests of all the parties.

04.05.2015

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Altnurme, R. Avalike teenuste lepinguline delegerimine kolmandale sektorile. Tallinn: Kirjastus Tänapäev 2002.
2. Andresen, E. Riigivastutus. Riigikohus, 2009.
3. Anton, Ü. Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses. Juridica 1998/VI.
4. Avaliku ja eraktori koostöö kohalikes omavalitsustes. Riigikontrolli audit 2012. Arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee>. (01.03.2015).
5. Cabinet Office (2006) "Partnership in Public Services. An action plan for third sector involvement." Arvutivõrgus: http://www.uk.coop/sites/storage/public/downloads/psd_action_plan.pdf (15.04.2015).
6. Eesti regionaalarengu strateegia 2014-2020. Arvutivõrgus: https://www.siseministeerium.ee/public/Eesti_regionaalarengu_strateegia_2014-2020.pdf (15.02.2015).
7. Ernst & Young (2012) „Avalikuks kasutamiseks mõeldud objektide mõju kogukonnale ning investeringute vajadus sotsiaalse ja tehnilise infrastruktuuri parandamiseks maapiirkondades. Arvutivõrgus: http://www.agri.ee/sites/default/files/public/juurkataloog/UURINGUD/uuring_infrastruktuur_2012_aruanne.pdf (10.04.2015).
8. Euroopa Komisjon, BEPA (Bureau of European Policy Advisers) (2010) "Empowering people, driving change. Social Innovation in the European Union." Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/bepa/pdf/publications_pdf/social_innovation.pdf (10.04.2015).
9. Horn, M, Shirley, T. Co-Production in public services: a new partnership with citizens. Arvutivõrgus:

http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/207033/public_services_co-production.pdf (15.04.2015).

10. Hürlimann, W. "Aspekte des Outsourcing" ajakirjas "Management" nr 64, 1995.
11. Kanger, L. Haldusleping Eesti kohtupraktikas. Kohtupraktika analüüs 2010. Arvutivõrgus:
http://www.riigikohus.ee/vfs/1014/Halduslepingu_analyys_L_Kanger.pdf. (10.04.2015).
12. Lember, V., Parrest, N., Tohvri, E. Vabaühendused ja avalikud teenused: partnerlus avaliku sektoriga. Ecoprint, 2011, lk 9.
13. Madise, Ü. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3., täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura 2012.
14. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (2013) "Avalike teenuste korraldamise roheline raamat." Arvutivõrgus:
https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike_teenuste_korraldamise_roheline_raamat.pdf (10.04.2015).
15. Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. 14. tr. Tallinn: Juura 2004.
16. Merusk, K. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. *Juridica* 2000/VIII.
17. Merusk, K., Koolmeister, I. Haldusõigus: õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Juura 1995.
18. Merusk, K., Olle, V. On Assignment of Local Government Tasks to the Private Sector in Estonia. *Juridica International*, 2009/XVI.
19. MTÜ Pärnu Lahe Partnerluskogu põhikiri. Arvutivõrgus: <http://www.plp.ee/> (10.02.2015).
20. Narits, R. Õiguse entsüklopeedia. 2. tr. Tallinn: Juura Õigusteabe AS 2004.
21. OECD Public Governance Reviews, Towards a single government approach. Kättesaadav:
https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content/editors/Failid/oeed_pgr_estonia_assessment_and_recommendations.pdf.

22. Olle, V. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. *Juridica* 2002/VIII.
23. Parrest, N. Constitutional Boundaries of Transfer of Public Functions to Private Sector in Estonia.- *Juridica International* 2009/XVI.
24. PriceWaterhouseCoopers (2014) "Avalike teenuste ühtne portfelli juhtimine. Lõpparuanne." Arvutivõrgus: https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike_teenuste_uhtne_portfelli_juhtimine.pdf (15.04.2015).
25. Põllumäe, S. Kohaliku omavalitsuse funktsioneerimine ja õigus. Sisekaitseakadeemia, 2003.
26. Riigikontroll (2010) "Kodanikuühendustele kultuuri-, spordi- ja noorsootöötoetuste andmine valla- ja linnaeelarvest." Auditi aruanne. Arvutivõrgus: <https://www.riigikontroll.ee> 815.04.2015).
27. Riigikontroll (2012) "Avalike teenuste pakkumise eeldused väikestes ja keskustest eemal asuvates omavalitsustes." Arvutivõrgus: <https://www.riigikontroll.ee> (15.04.2015).
28. Uudelepp, A., Uus, M., Ender, J., Tatar, M. SA Poliitikauuringute Keskus Praxis. Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele. Analüüsi lõpparuanne 2009. Arvutivõrgus: www.siseministerium.ee (02.02.2015).
29. Uus, M., Tatar, M., Vinni, R. SA Poliitikauuringute Keskus Praxis. Avalike teenuste delegeerimine vabaühendustele. Uuringuaruanne 2014, lk 10. Arvutivõrgus: <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/12/teenuste-delegeerimine.pdf> (02.02.2015).
30. Ümarik, A. Avaliku halduse asutuse funktsioonide üleandmine välisele partnerile (outsourcing) ehk funktsioonisiire. Riigikontrolli audit 2001. Tallinn.lk. 16. Arvutivõrgus: www.riigikontroll.ee (15.04.2015).

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

31. Eesti Vabariigi põhiseadus.- RT 1992, 26, 349...RT I, 27.04.2011, 2.
32. Ehitusseadus.- RT I 2002, 47, 297...RT I, 29.06.2014, 13.
33. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. - RT II, 21.10.1994, 26, 95.
34. Halduskoostöö seadus. RT I 2003, 20, 17... RT I, 04.12.2014, 8.
35. Haldusmenetluse seadus. RT I 2001, 58, 354... RT I, 23.02.2011, 8.
36. Jäätmeseadus. RT I 2004, 9, 52... RT I, 06.03.2015, 28.
37. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus.- RT I 1993, 37, 558...RT I, 12.07.2014, 79.
38. Kohtutäituri seadus.- RT I 2009, 68, 463...RT I, 05.03.2015, 3.
39. Koolieelse lasteasutuse seadus.- RT I 1999, 27, 387...RT I, 20.11.2014, 11.
40. Noorsootöö seadus. RT I 2010, 44, 262...RT I, 12.07.2014, 104.
41. Notariaadiseadus.- RT I 2000, 104, 684...RT I, 31.12.2014, 11.
42. Planeerimisseadus.- RT I 2002, 99, 579...RT I, 13.03.2014, 97.
43. Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus.- RT I 2010, 41, 240...RT I, 05.11.2014, 3.
44. Rahvatervise seadus.- RT I 1995, 57, 978...RT I, 31.12.2014, 18.
45. Riigihangete seadus. RT I, 04.12.2014, 8... RT I 2007, 15, 76.
46. Riigivastutuse seadus. RT I 2001, 47, 260...RT I, 13.09.2011, 11.
47. Sotsiaalhoolekande seadus.- RT I 1995, 21, 323...RT I, 13.12.2014, 44.
48. Spordiseadus.- RT I 2005, 22, 148...RT I, 18.11.2014, 8.
49. Teeseadus.- RT I 1999, 26, 377...RT I, 12.07.2014, 24.
50. Veterinaarkorralduse seadus.- RT I 1999, 58, 608... RT I, 09.10.2014, 7.

51. Võlaõigusseadus.- RT I 2001, 81, 487...RT I, 11.04.2014, 13.
52. Ühistranspordiseadus. RT I 2000, 10, 58... RT I, 12.03.2015, 85.
53. Ühisveevärgi- ja kanalisatsiooniseadus. RT I 1999, 25, 363... RT I, 23.12.2014, 23.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

54. RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09.
55. RKPJKo 08.06.2007, 3-4-1-4-07.
56. RKPJKo 16.01.2007, 3-4-1-9-06.
57. RKHKo 19.05.2010, 3-3-1-26-10.
58. RKPJKo 22.12.1998, 3-4-1-11-98.
59. RKÜKo 19.04.2004, 3-3-1-46-03.
60. RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08.

KASUTATUD KOHALIKE OMAVALITSUSTE ÕIGUSAKTID

61. Are Vallavolikogu 19.08.2011 määrus nr. 10.
62. Are Vallavolikogu 21.10.2011 määrus nr. 14.
63. Are Vallavolikogu 27.02.2015 otsus nr. 10.
64. Are Vallavalitsuse 23.05.2012 korraldus nr. 98.
65. Are Vallavalitsuse 06.06.2013 korraldus nr. 103.
66. Are Vallavalitsuse 16.05.2014 korraldus nr. 88.
67. Audru Vallavolikogu 09.12.2010 otsus nr. 92.
68. Audru Vallavolikogu 05.05.2011 otsus nr. 32.
69. Audru Vallavolikogu 16.02.2012 määrus nr. 7.
70. Audru Vallavolikogu 14.06.2012 otsus nr. 30.
71. Audru Vallavolikogu 14.06.2012 otsus nr. 31.

72. Audru Vallavolikogu 11.10.2012 otsus nr. 43.
73. Audru Vallavolikogu 11.10.2012 otsus nr. 44.
74. Audru Vallavolikogu 11.10.2012 otsus nr. 45.
75. Audru Vallavolikogu 06.12.2012 otsus nr. 52.
76. Audru Vallavolikogu 06.12.2012 otsus nr. 53.
77. Audru Vallavolikogu 07.02.2013 otsus nr. 16.
78. Audru Vallavolikogu 29.08.2013 määrus nr. 25.
79. Audru Vallavolikogu 16.01.2014 määrus nr. 1.
80. Audru Vallavolikogu 06.03.2014 määrus nr. 11.
81. Audru Vallavolikogu 04.09.2014 otsus nr. 53.
82. Audru Vallavalitsuse 10.11.2011 korraldus nr. 337.
83. Audru Vallavalitsuse 07.06.2012 korraldus nr. 200.
84. Audru Vallavalitsuse 28.03.2014 korraldus nr. 117.
85. Audru Vallavalitsuse 05.05.2014 korraldus nr. 172.
86. Audru Vallavalitsuse 12.06.2014 korraldus nr. 237.
87. Halinga Vallavolikogu 21.04.2010 määrus nr. 5.
88. Halinga Vallavolikogu 24.01.2012 määrus nr. 1.
89. Halinga Vallavolikogu 17.12.2014 määrus nr. 16
90. Halinga Vallavalitsuse 27.04.2010 korraldus nr. 163.
91. Koonga Vallavolikogu 21.08.2012 määrus nr. 8.
92. Pärnu Linnavolikogu 19.06.2007 määrus nr. 19.
93. Saarde Vallavolikogu 29.09.2010 määrus nr. 9.
94. Saarde Vallavalitsuse 28.05.2012 korraldus nr. 139.
95. Saarde Vallavalitsuse 01.07.2013 korraldus nr. 189.
96. Saarde Vallavalitsuse 05.08.2014 korraldus nr. 169.

97. Sauga Vallavolikogu 19.12.2013 määrus nr. 20.
98. Sauga Vallavalitsuse 21.04.2014 korraldus nr. 231.
99. Surju Vallavolikogu 19.11.2008 määrus nr. 13.
100. Surju Vallavolikogu 14.06.2012 otsus nr. 9.
101. Surju Vallavolikogu 30.05.2013 otsus nr. 9.
102. Surju Vallavolikogu 22.05.2014 otsus nr. 13.
103. Tori Vallavolikogu 26.03.2014 määrus nr. 6.
104. Tõstamaa Vallavolikogu 21.01.2015 määrus nr. 12
105. Vändra Vallavolikogu 21.02.2012 määrus nr. 8.
106. Vändra Vallavolikogu 17.12.2012 määrus nr. 12.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Siiri Jõerand,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

Avaliku ja erasektori koostöö avalike ülesannete täitmisel kohaliku omavalitsuse üksustes,

mille juhendaja on professor Kalle Merusk,

1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni; 1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 4. mail 2015. a.