

**AVALIKU HALDUSE ASUTUSE FUNKTSIOONIDE
ÜLEANDMINE VÄLISELE PARTNERILE (*OUTSOURCING*)
EHK FUNKTSIOONISIIRE**

Koostaja: Andrus Ümarik

Tallinn 2001

Saateks

Kogu Eesti Vabariik, sealhulgas ka tema avalik sektor, on suurte ja pidevate muutuste keerises. Muutuvad ühiskonnaliikmete ootused, muutuvad ka avaliku sektori töö põhimõtted ja tegevused ning riskid, mis mõjutavad tegevuste tulemusi ja seatud eesmärkide saavutamist. Ühiskonnas on käibele tulnud märksõnad haldussuutlikkuse parandamine, avaliku sektori säästlikkus, haldusreform, avalike funktsioonide täitmise üleandmine erasektorile või kolmandale sektorile, avalike teenuste kvaliteedi tõstmine, hea juhtimistava, tulemuslikkusele suunatud juhtimine, kuluefektiivsuse eelarve jne. Kõigi nende taga on olulised sisulised tähendused, mis mõjutavad nii avalikku sektorit kui ka ühiskonna üksikliikmete tegemisi. Paljusi on nende mõistete all toimuv tegevus Eestis veel valitsussektorilegi uudne, rääkimata avalikust sektorist tervikuna.

Vabariigi Valitsus on dokumendis „Vabariigi Valitsuse tegevuskava Euroopa Liiduga liitumisel aastaks 2000“ sõnastanud ühe selge eesmärgina viia läbi haldusreform, mille eesmärgiks on suuta rohkem olemasoleva raha ja inimestega, tugevdades samal ajal vastutusmehhanisme. Samas strateegilises dokumendis on valitsus avaldanud soovi ja kinnitanud vajadust optimeerida funktsioonide jaotus avaliku, era- ja kolmanda sektori vahel ning otsustada analüüsi tulemusena, kas funktsioon anda täitmiseks erasektorile, delegeerida kohalikule omavalitsusele või madalamale riigivalitsemise tasandile.

„Vabariigi Valitsuse eelarvestrateegias 2001–2004“ on kirjas: „Tegevuse ja teenuste pakkumise arendamine eeldab struktuuride-, protsesside-, funktsioonide- ja institutsioonidevahelise suhtlemise revideerimist sellisel määral, et see võimaldaks pidevalt toimuvat kohandamist ja arendamist; uued viisid, kuidas suhelda sotsiaalse võrgustiku partneritega tulenevad eesmärgist arendada mehhanisme vastutuse ja kontrolli jaotamiseks ja selgendamiseks”.

Riigikontrolli tulemusauditi osakonna missioon on aidata avaliku sektori tulemusauditite läbiviimisega kaasa tulemuslikkusele suunatud juhtimise põhimõtete ja hea juhtimistava väljatöötamisele ja -kujunemisele avalikus sektoris ning avaliku halduse funktsioonide täitmisele kaasatavate ressursside säästlikule, tõhusale ja mõjusale kasutamisele.

Riigikontroll loodab, et käesoleva soovitusliku juhendmaterjali esitamisega auditeeritavatele suudame väärtust luua ennetava tegevusega. Usume, et see juhendmaterjal aitab avaliku sektori, ennekõike valitsussektori juhtidel leida ideid, kuidas seada sisse juhtimis- ja kontrollisüsteemid ning vajalikud protseduurid oma funktsioonide üleandmisel erasektorile nii, et iga ühiskonnaliige võiks olla kindel, et pärast funktsioonisiiret ei halvene olukord võrreldes sellele eelnenuga ei kvaliteedi, kvantiteedi ega ka rahalises mõttes.

Riigikontroll peab siinjuures oluliseks juhtida lugeja tähelepanu vajadusele pidada silmas, et ka funktsioonisiiret ette valmistades on vältimatu ja vajalik järgida nii riigihangete seadusest kui ka teistest seadustest tulenevaid nõudeid.

Käesolev juhendmaterjal on esimene ja loodetavasti mitte viimane soovituslik materjal, mille Riigikontrolli ametnikud töötavad välja avaliku sektori asutuste, institutsioonide ja organisatsioonide tarbeks.

Riigikontrolli tulemusauditi osakonna peakontrolörina on mul heale lugejale rõõm teatada, et töö autor kaitses selle töö põhjal magistrikraadi.

Raivo Linnas

Tulemusauditi

osakonna peakontrolör

Saateks.....	2
Sissejuhatus	6
1. Funktsioonisiirde alused.....	8
1.1 Funktsioonisiirde mõiste	8
1.2 Funktsioonisiirde tunnused ja liigid	9
1.3 Põhitegevuslähedane ja -kauge funktsioonisiire.....	12
1.3.1 Põhitegevuskauged funktsioonisiire	12
1.3.2 Põhitegevuslähedane funktsioonisiire.....	13
1.4 Üleantavad funktsioonid avalikus halduses	15
1.5 Funktsioonisiirde eesmärgid	16
1.5.1 Kulude alandamine	16
1.5.2 Püsilulude muutmine muutuvkuludeks.....	17
1.5.3 Asutusevälise oskusteabe kasutamine	18
1.5.4 Keskendumine põhitegevustele	18
2. Funktsioonisiirde strateegiline planeerimine.....	19
2.1 Probleemide analüüs ja prognoos	19
2.2 Asutusesisesed ja -välised mõjufaktorid.....	21
2.2.1 Asutusesisesed mõjufaktorid	22
2.2.2 Asutusevälised mõjufaktorid	23
2.3 Eesmärkide kujundamine	25
2.4 Alternatiivide otsimine	27
2.5 Ülevaade funktsioonisiirde hindamismeetoditest.....	29
2.5.1 Kuluarvestuse meetod.....	30
2.5.2 Investeeringute arvestuse meetod.....	32
2.5.3 Transaktsiooni kulude meetod	33
2.5.4 Argumentide bilanss	36
2.5.5 Portfellianalüüs	37
2.5.6 Kasu väärtuse analüüs	39
2.5.7 Kulu-kasu analüüs	40
2.5.8 Kokkuvõtte hindamismeetoditest	41
2.6 Funktsioonisiirde riskid.....	43
2.7 Funktsioonisiirde partneri valik.....	45
2.7.1 Partneri otsimine ja hindamine	45
2.7.2 Partneri valik.....	47
3. Funktsioonisiirde ettevalmistamine.....	48
3.1 Funktsioonisiirde leping	49
3.2 Funktsioonisiirde teostamise ettevalmistamine	53
4. Funktsioonisiirde kontrollimine	57
4.1 Planeerimisprotsessi kontroll.....	57
4.2 Plaani täitmise kontroll	58
4.3 Tulemuste kontroll.....	61
4.4 Eelduste kontroll.....	62
4.4.1 Siseste eelduste kontrollimine.....	62
4.4.2 Väliste eelduste kontrollimine.....	63
4.5 Strateegia järelvalve.....	64
5. Teiste riikide kogemus lepinguliste suhete praktiseerimisel avalikus halduses	65
6. Funktsioonisiire Eesti avalikus halduses	67
6.1 Funktsioonisiirde praktiseerimine avaliku halduse asutustes.....	68
6.2 Üleantud funktsioonid.....	68
6.3 Funktsioonisiirde kasutamise eesmärgid	71
6.4 Funktsioonisiirde rakendamise tulemused ehk püstitatud eesmärkide täitmise määr	71
6.5 Funktsioonisiirde kasutamise vormid.....	72

6.6	Funktsioonisiirde partnerid.....	73
6.7	Funktsioonide üleandmisega kaasnevad riskid ja probleemid.....	74
6.8	Valdkonnad, kus küsitletud plaanivad tulevikus funktsioonisiiret rakendada.....	74
6.9	Järeldused	75
	Kokkuvõte.....	76
	Kasutatud kirjandus.....	80

Sissejuhatus

Avaliku halduse asutuse funktsioonide üleandmine (ingl *outsourcing*) ehk funktsioonisiire on muutunud aktuaalseks teemaks. Eriti Eestis kui väikeriigis, kus napib nii finants- kui ka inimressursse ja kus avalik sektor on väidetavalt ebaefektiivne ning võrreldes erasektoriga lubamatult suur, omab asutuste funktsioonide siirmine suurt rakenduspotentsiaali. Protsesside üleandmise peamine eesmärk on tõsta avaliku sektori efektiivsust ja optimeerida riigi tegevusulatust.

Funktsioonisiirde keskseks ideeks on keskendumine põhitegevustele, mida majandusüksus kõige paremini valdab, ning muud tegevused, juhul kui need on üksuse toodete-teenuste valmistamiseks vajalikud, välisele osapoolale anda. “*Do what you can do best – outsource the rest*”. (Voss/Chalupsky, lk 67). Lisaks on funktsioonisiirde laialdase kasutamise põhjusteks veel kulude kokkuhoid, oskusteabe kaasamine, paindlikkuse saavutamine ja riskide ülekandmine.

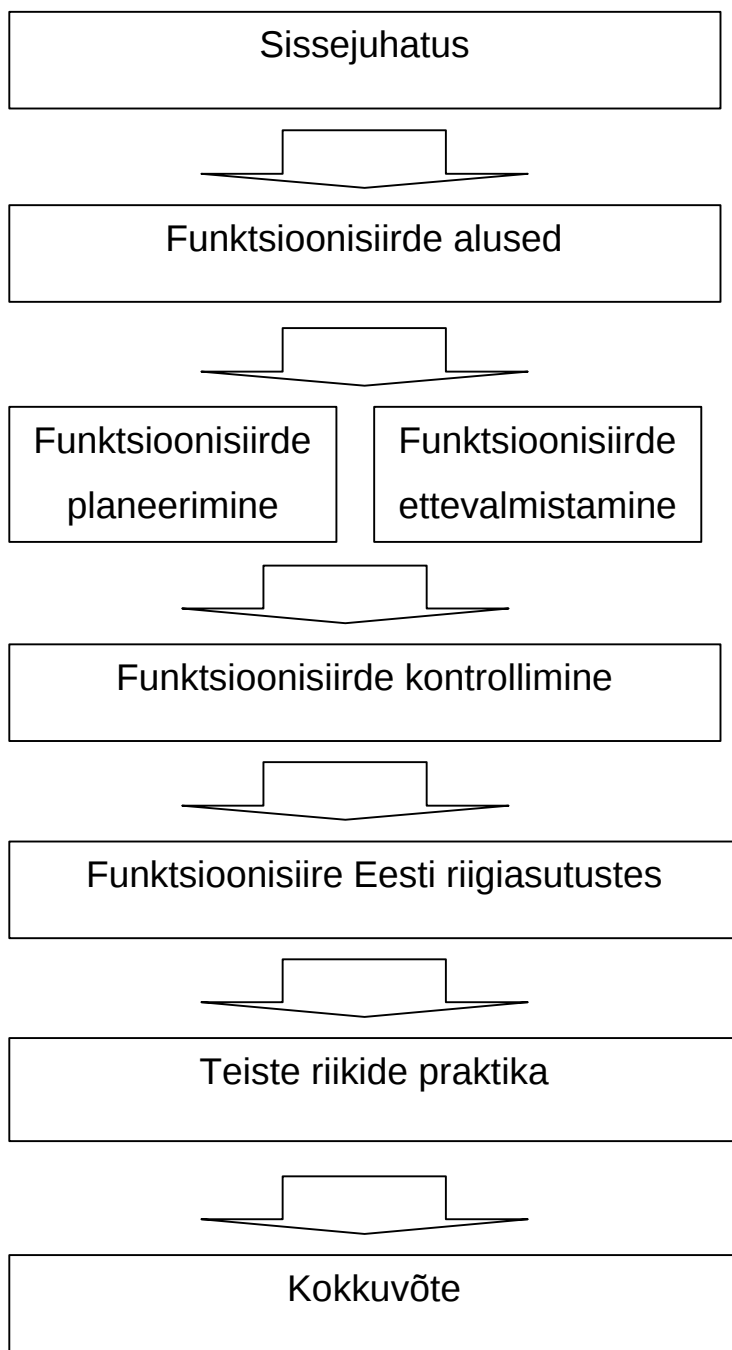
Käesoleva töö eesmärgiks on selgitada, kuidas funktsioonisiiret edukalt läbi viia. Seejuures lähenetakse funktsioonisiirdele asutuse kui majandusüksuse tasandilt. Vaatluse alla võetakse kogu funktsioonisiirde läbiviimise protsess – planeerimisest kuni kontrollimiseni (vt jn 1). Uurimistöö käsitus on suunatud nii põhitegevuslähedaste kui ka põhitegevuskaugete funktsioonide üleandmise analüüsimisele.

Töös selgitatakse funktsioonisiirde (ingl *outsourcing*) mõiste ja liigid ning käsitletakse siirde rakendamise peamisi eesmärke. Selgitatakse funktsioonisiirde planeerimist, mis algab olukorra ja probleemide analüüsiga ning asutusesiseste ja -väliste mõjufaktorite määratlemisega ning eesmärkide püstitamisega. Uuritakse alternatiivseid protsessi teostamise võimalusi ja protsessi alternatiivsete teostusviiside hindamismeetodeid. Hindamismeetoditest käsitletakse nii kvantitatiivseid kui ka kvalitatiivseid meetodeid. Samuti tuuakse välja funktsioonisiirdega kaasnevad peamised riskid ja partneri valiku protsess. Vaadeldakse protsesside asutusevälisele osapoolale üleandmise ettevalmistamist ning tuuakse välja funktsioonisiirde lepingu olemus ja lepingu peamised punktid. Viimasena käsitletakse funktsioonisiirde kontrollimist. Siin vaadeldakse funktsioonisiirde planeerimise, plaani elluviimise, tulemuste ja eelduste kontrolli, samuti strateegilist kontrolli.

Uurimistöö empiirilises osas esitletakse Eesti Vabariigi ministeeriumides, Riigikantseleis ja Riigikontrollis läbiviidud kirjaliku funktsioonisiirdealase küsitluse tulemusi. Selle empiirilise uurimuse eesmärgiks oli selgitada funktsioonisiirde praktiseerimise määra, üleantud funktsioone, siirde tulemusi, partnereid ja vorme küsitletute hulgas. Samuti tuuakse välja

kaasnenud probleemid ja riskid. Viimasena antakse ülevaade küsitletud asutustes kavatsetavatest funktsioonisiirmistest.

JOONIS 1. Töö ülesehitus



1. Funktsioonisiirde alused

1.1 Funktsioonisiirde mõiste

Funktsioonisiire (ingl *outsourcing*) on asutuse seniste tegevuste ja protsesside üleandmine nende täitmiseks asutusevälisele, majanduslikult ja õiguslikult iseseisvale osapoolele.

Inglisekeelne mõiste *outsourcing* pärineb väljendist *outside resource using* ning on selle lühend. Otsetõlkena tähendab see „väliste ressursside kasutamist“. Majandusterminoloogiasse ülekantuna mõistetakse selle all seni ettevõtte/asutuse täita olnud protsesside üleandmist majandusüksusevälisele osapoolele. Sellega tehakse teisele osapoolele pikaajaliselt ülesandeks teostada teatud tegevusi, mis on vajalikud ettevõtte/asutuse eesmärkide elluviimiseks.

Definitsioonist võib järeldada, et funktsioonisiire on üks asutuseväliste ressursside kasutamise vorme. Funktsioonisiire puudutab tegevusi, protsesse, mida asutus seni ise realiseeris, kuid mis tulevikus teistele majandusüksustele teostamiseks üle antakse. Sellest aspektist tuleneb autori arvates erinevus lepingu sõlmimisest (ingl *contracting*), kus lepingu alusel teostatakse ka tegevusi ja protsesse, mida asutus ise eelnevalt ei ole realiseerinud. Lisaks kasutatakse veel mõistet *outcontracting*, mida samastatakse mõistega *outsourcing*.

Rääkides funktsioonisiirdest kui väliste ressursside kasutamisest asutuse eesmärkide elluviimisel, peavad olema täidetud kolm tingimust:

- osaline või täielik protsessi üleandmine peab toimuma pidevalt või pikaajaliselt;
- koostöövorm teenuse üleandja ja teenuse vastuvõtja vahel peab olema teataval määral individuaalne, spetsiifiline. Iga funktsioonisiire omab erilisi tunnuseid. Üleantud protsessi teostamine on kohandatud asutuse vajadustele;
- teenuse üleandmine peab põhinema turusuhetel; protsessi teostamises peab osalema vähemalt üks asutuseväline majandusüksus, kes on majanduslikult ja juriidiliselt iseseisev ning omab turul ka teisi kliendisuhteid.

Funktsioonisiirde puhul on peamiselt tegemist protsesside ja funktsioonide üleandmisega asutusevälisele osapoolele. Vähem puudutab see asutuse osade eraldamist mingi toote või teenuse tootmiseks. Asutuse osa eraldamisega antakse koos funktsioonidega üle ka varad ühele või mitmele majandusüksusele. Varade eraldamisega, millega kaasnevad osaluse omandamine või alluvussuhted, luuakse kas allasutus, sihtasutus riigiettevõtte või ühissetevõtte. Erinevalt ühissetevõttest ei kaasata allasutuste, riigiettevõtete ja mõnel juhul ka sihtasutuste puhul välist

osapoolt ning seega ei ole üks funktsioonisiirde tingimustest (teenuse üleandmine peab põhinema turusuhetel) täidetud.

Käesolevas töös mõistetakse funktsioonisiirde all seni asutuse enda realiseeritud tegevuste ja protsesside üleandmist asutusevälisele, majanduslikult ja õiguslikult iseseisvale osapooltele.

1.2 Funktsioonisiirde tunnused ja liigid

Järgnevalt käsitletakse olulisemaid funktsioonisiirde tunnuseid ja liike.

Tunnus	1.2.1.1.1 Tunnuse avaldumisvormid			
koostöösuhete liik	kooperatiivne funktsioonisiire		lepinguline funktsioonisiire	
protsessi üleandva asutuse mõju ulatus	protsessi üleandmine (väike mõju)		asutuse osa eraldamine (suur mõju)	
üleantavate protsesside ulatus	täielik funktsioonisiire		osaline funktsioonisiire	
ajaline piirang	tähtajaline funktsioonisiire		tähtajatu funktsioonisiire	
domineeriv tootmisfaktor	masinate-/sead-metemahukas	materjali-mahukas	teadus-mahukas	personali-mahukas
domineeriv kliendifaktor	valdkonnal põhinev funktsioonisiire	materjalil põhinev funktsioonisiire		personalil põhinev funktsioonisiire
standardiseerituse kraad	standarditud funktsioonisiire		individualiseeritud funktsioonisiire	
väärtusteketist üle antud osad	tugiprotsessid		põhiprotsessid	

Lähtudes koostöö laadist, võib eristada kooperatiivset ja lepingulist funktsioonisiiret.

Kooperatiivse funktsioonisiirde korral on koostöö osapoolte vahel – erinevalt **lepingulisest funktsioonisiirdest**, mis põhineb toodete, teenuste lepingujärgsel sisseostmisel, – märksa kaugemale arenenud (Bruch, lk 236). Kooperatiivsed suhted tingivad muutused asutuse juhtimises, eriti suureneb partneritevaheline organiseerimis- ja koordineerimisvajadus.

Lähtuvalt koostöö iseloomust võib funktsioonisiiret vaadelda kolmel erineval tasemel ning eristada osapoolte vahel partnerlus-, koostöö- ja teenustüüpi koostöösuhteid (Bloss, lk 126).

Partnerlustüüpi koostöösuhete korral täidab funktsioonide täitmise ülevõtnud majandusüksus operatiivseid toote või teenuse valmistamisprotsessi funktsioone (Schott, lk 126). Funktsioonide täitmise siirnud asutusele jääb vastutus üleantud funktsioonide strateegilise planeerimise ja kontrolli eest.

Teenustüübi puhul pakuvad majandusüksused spetsiifilist teenust, mis on sisendiks funktsiooni üleandnud asutusele (Bund, lk 32). Ka siin ei ole nõudja ja pakkuja roll ning suhted üheseltmõistetavalt selged, kuna teenuse osutamiseks vajalikud ressursid ostetakse sageli teistelt ettevõtetelt (nt IT teenuse osutamiseks ostetakse arvutid ja tarkvara teistelt ettevõtetelt). Teenusesse integreeritakse väline faktor, mis seejärel transformeeritakse protsessi üleandnud asutuse sisendfaktoriks. See toob endaga kaasa spetsiifilised transformatsiooniprobleemid.

Koostöötüüpi iseloomustab asjaolu, et protsessi teostamise ülevõtnud majandusüksus peab end enam kui teenustüübi puhul kohandama partneri spetsiifikaga ning tegema selleks vastavaid investeeringuid (Schott, lk 31). Erinevalt teistest koostöö tüüpidest tekib siin funktsioonisiirde raames funktsioonide täitmise ülevõtnud majandusüksuse tugev sõltuvus funktsioonide täitmise üleandnud asutusest. Nii on pärast projekti lõppemist funktsioonisiirdeks kasutusele võetud vahendeid ainult piiratult võimalik teistele asutustele või ettevõtetele pakkuda.

Vastavalt funktsioone üleandva asutuse mõju ulatusele võib eristada internset ja eksternset funktsioonisiiret. **Internse funktsioonisiirdega** on tegemist juhul, kui funktsioonide ja varade üleandmisega kaasneb osaluse omandamine ühes või enamas funktsioone ülevõtvas majandusüksuses (Schätzer, lk 45). Sel juhul on üleandev asutus osaluse kaudu võimeline vahetult mõju avaldama funktsioonitäitmise ülevõtnud majandusüksusele. Moodustatud ettevõtte ei pruugi osutada teenuseid ainult osapooltest asutajatele, vaid ka teistele, ettevõttes osalust mitteomavatele majandusüksustele, ja siseneda seega turule kui Outsourcing’u pakkuja.

Eksternsest funktsioonisiirdest võib rääkida juhul, kui asutuse funktsioonide täitmine antakse üle ühele või mitmele majandusüksusele ning sellega ei teki kapitalipõhiseid suhteid (osaluse omandamist) (Schätzer, lk 45). Siin on funktsioone üleandva asutuse otsene mõju funktsioone ülevõtvale majandusüksusele piiratud ning reeglina on osapooltevahelised suhted ja protsesside teostamine reguleeritud lepinguga.

Lähtuvalt üleantavate funktsioonide ulatusest eristatakse täielikku ja osalist funktsioonisiiret – mõisted, mis iseloomustavad funktsioonisiirde intensiivsust. **Täieliku funktsioonisiirde** korral antakse välisele osapooltele täitmiseks üle asutuse kogu tegevusvaldkond (nt kogu asutuse logistika, infotehnoloogia, raamatupidamine) (Bühner, lk 21). Kõik vastava tegevusvaldkonnaga seotud protsessid võtab üle asutuseväline osapool ning asutus nende täitmisega enam ei tegele. Siin on funktsioonisiirde intensiivsus kõrge. **Osalise funktsioonisiirde** korral antakse teisele majandusüksusele üle ainult üksikud protsessid mingist tegevusvaldkonnast (nt

hankelogistika, interneti kodulehe haldamine) (Bühner/Tuschke, lk 21). Funktsioonisiirde intensiivsus on siin madal.

Ajalise kestuse järgi eristatakse **tähtajatut (ajaliselt piiramata)** ja **tähtajalist (ajaliselt piiratud) funktsioonisiiret** (Bühner/Tuschke, lk 21). Esimesel juhul on funktsioonide täitmine üle antud määramata ajaks ja sellega kaasneb vajadus süstemaatilise tegevuskava, eelduste ja eesmärkide kataloogi järele. Teisel juhul on funktsioonid üle antud määratud perioodiks, mis ei ole tavaliselt pikaajaline ning on enamasti fikseeritud lepinguga. Lühiajaline funktsioonide üleandmine on üldjuhul suunatud kvalitatiivsete ja kvantitatiivsete kitsaskohtade kõrvaldamiseks, samuti ajutisest oskusteabe nappusest ülesaamiseks. Nendele lisaks on olemas ka tähtajatu ja tähtajalise funktsioonisiirde vahepealne vorm, kus funktsioone ei anta üle lühiajaliselt, kuid erinevalt tähtajatust (pikaajalisest) funktsioonisiirdest ei välistata siin funktsioonide tagasitoomist asutuse pädevusse (Femerling, lk 37).

Funktsioonisiiret võib eristada ka vastavalt rakendatud domineerivale tootmisfaktorile (Bund, lk 36). Nii näiteks on elektroonilise andmetöötluse üleandmise juures tegemist **seadmete intensiivse funktsioonisiirdega**, toitlustamise korral **materjali intensiivse** ja nõustamisteenuse üleandmise puhul **teadmiste ja personali intensiivse funktsioonisiirdega**.

Funktsioonisiiret kui sisendit asutuse tootmisprotsessis eristatakse domineeriva protsessi tulemuse saaja järgi (Stauss, lk 318). **Isikutega seotud funktsioonisiire** on suunatud personalile (nt personali arendamise, koolitamise üleandmine), **materjaliga seotud funktsioonisiire** on sisendiks materjalile (nt laomajanduse üleandmine), **ülesandega seotud funktsioonisiire** on sisendiks ülesandele (nt strateegia arendamise üleandmine).

Funktsioonisiiret on võimalik eristada vastavalt standarditusele. **Standarditud funktsioonisiire** (nt andmetöötluse üleandmine) on vastandiks **individualiseeritud funktsioonisiirdele** (arendustegevuse üleandmine) (Bund, lk 37).

Protsessi iseloomu aluseks võttes saab eristada tugi- ja põhiprotsesside funktsioonisiiret. **Tugi- ja põhiprotsesside** üleandmise korral antakse teisele osapoolale üle põhitegevust toetavad protsessid, näiteks raamatupidamine. **Põhiprotsesside** või selle osade üleandmise korral osaleb protsess vahetult asutuse toodete-teenuste tootmises.

1.3 Põhitegevuslähedane ja -kauge funktsioonisiire

Lähtuvalt üleantava funktsiooni spetsiifilisusest ja strateegilisest tähtsusest eristatakse põhitegevuskauget ja -lähedast funktsioonisiiret.

Nagu eespool mainiti, võib eristada põhitegevuskauget (traditsioonilist) ja -lähedast (strateegilist) funktsioonisiiret. Kui põhitegevuskaugede funktsioonisiirde peamiseks eesmärgiks on asutuse/ettevõtte tootmismäära ulatuse ja kulude vähendamine, siis viimasel ajal on funktsioonisiire üha enam arenenud strateegiliseks partnerluseks, mis viib kokku asutuste/ettevõtete spetsiifilised kompetentsid ja kultuurid (Diemer, lk 78).

Põhitegevusläheduse kriteeriumiks on asutuse/ettevõtte spetsiifilise oskusteabe osakaal protsessis ning selle strateegiline tähtsus asutusele (Borrmann, lk 12).

Spetsiifilisus väljendub protsessi teostamise meetodis ja sellekohases oskusteabes. Mida spetsiifilisem funktsioon, seda suurem on risk ja sõltuvus välisest partnerist. Avaliku halduse asutuse puhul mõistetakse spetsiifilisuse all kindlate ressursside vajadust funktsiooni täitmiseks, mida on väljastpoolt asutust raske või suurte kulude ja kadudega võimalik hankida (nt avalike teenistujate spetsiifilised erialateadmised) (Naschold, lk 60).

Strateegiliselt oluline on funktsioon siis, kui funktsiooni mittetäitmine ohustab riigi või tema kodanike eksistentsi niivõrd, et seda ei saa aktsepteerida (nt sise- ja välisjulgeolek, riiklikult salajane informatsioon) (Naschold, lk 60). Protsessi strateegiline tähtsus tuleneb ka asutuse eesmärkidest. Mida suurem on protsessi mõju eesmärgi saavutamise määrale, seda strateegiliselt olulisem see on.

1.3.1 Põhitegevuskaugede funktsioonisiire

Põhitegevuskaugete funktsioonide siirmisega taotletakse tavaliselt kulude alandamisega saavutatavat efektiivsuse tõusu. Põhitegevuskaugete funktsioonisiiret iseloomustab vähene seos asutuse põhitegevustega, protsessi standarditus ja tulemuste täpne määratlemine.

Põhitegevuskaugede funktsioonisiirde korral on peamiseks taotletavaks eesmärgiks saavutada efektiivsuse tõus ning seda valdavalt kulude alandamise teel (Bruch, lk 24). Teostatav protsess ja selle üleandmine on täpselt määratletud. Asutuseväliseks teostamiseks antakse üle põhitegevusega kaudselt seotud, standarditavad protsessid, mille läbiviimine eeldab vastava oskusteabe olemasolu. Koostöö aluseks on siin konkreetseid nõudeid/kokkuleppeid sisaldav leping. Informatsiooni vahetus seisneb ülesande täitmiseks vajalikus kooskõlastamises ja

koordineerimises ning kontrollimises. Põhitegevuskauge funktsioonisiire, mis põhineb asutuste/ettevõtete vahelisel ülesannete jaotusel on oma olemuselt formaalne.

Põhitegevuskauget funktsioonisiiret iseloomustavad järgmised tunnused:

- põhitegevustega kaudselt seotud;
- täpselt määratletud transaktsiooni tulemused;
- domineeriv efektiivsuse tõstmise eesmärk;
- jäigad, lepinguga fikseeritud kokkulepped;
- mittepiisav oskusteabe olemasolu asutuses;
- formaalsed vastutusmehhanismid;
- piiratud infovahetus.

Põhitegevuskaugete funktsioonide, nagu näiteks toitlustuse, transpordi ja kinnisvarahalduse üleandmist on praktiseeritud nii ettevõtetes kui asutustes juba pikka aega ning selle kasutamine on üha laienenud (Büllesbach, Reiss, lk 78). Taoliste protsesside teostamiseks on enamasti palju pakkujaid, kes üldjuhul juba omavad vastavat kogemust ning osutavad suhteliselt standarditud teenuseid. Niisugused protsessid on selgelt piiritletavad, defineeritavad ning mõõdetavad. (Bruch, lk 64) Kui üleantav funktsioon on vähe seotud teiste asutuse/ettevõtte valdkondadega, siis on antud protsessi siirmise risk väike.

1.3.2 Põhitegevuslähedane funktsioonisiire

Põhitegevuslähedaste funktsioonide siire eeldab hästitoimivaid juhtimissüsteeme ja ühise pikaajalise strateegia järgimist. Põhitegevuslähedast funktsioonisiiret iseloomustab seos asutuse põhitegevustega, individualiseeritus ja partnerite vaheline sõltuvus. Põhitegevuslähedaste protsesside üleandmise muudab keeruliseks nende spetsiifilisus, standardimatus, täpne piiritlematus ja tugev seos asutuse teiste tegevusvaldkondadega.

Põhitegevusega otseselt seotud funktsioonisiire puudutab nende täitmise üleandmist pikaks ajaks ja see nõuab väliselt partnerilt laia oskusteabebaasi. Siin on iseloomulik koostöö paindlik reguleerimine ja informaalne vastutuse suhteliselt suur osatähtsus (Schätzer, lk 18). Koostöösuhte strateegiline iseloom seab üheks kriitiliseks eelduseks mõlema osapoole juhtimissüsteemid. Tegevuses järgitakse ühiselt väljatöötatud pikaajalist strateegiat. Koostööd iseloomustab vastastikune usaldus, suur informatsioonivahetus ja üksteisest sõltuvus.

Põhitegevuslähedast funktsioonisiiret iseloomustavad järgmised tunnused:

- põhitegevusega otseselt seotud;
- vastava oskusteabe olemusolu vajalikkus välise partneri puhul;
- paindlik reguleerimine;
- informaalsed vastutusmehhanismid;
- kriitiliseks edufaktoriks on juhtimissüsteemid;
- partnerlusesarnane koostöösuhe;
- suund mõlemapoolse kasu saamisele;
- ühise pikaajalise strateegia järgimine;
- usalduse tähtsus koostöösuhetes;
- osapooltevaheline sõltuvus;
- pikaajaline koostöö;
- suur informatsioonivahetus;
- individualiseeritud teenused-tooted;
- mahukad spetsiifilised investeeringud;
- mõlema poole suured riskid ja võimalused;

Strateegiline funktsioonisiire esitab märksa suuremaid nõudmisi juhtimisele kui traditsiooniline funktsioonisiire. Juhtimise ülesandeks on siin pikaajaliste osapooltevaheliste interaktsiooni suhete ülesehitamine, jälgides samas koordinaatsiooni kulusid ja säilitades paindlikkust (Koppelman, lk 36). Põhitegevuslähedast funktsioonisiiret iseloomustab evolutsioonilisus, kuna koostöö muutub pidevalt.

Praktikas ei näe paljud asutused/ettevõtted põhitegevustelähedasi protsesse siirdavatena või kui, siis ainult piiratult. Siin on levinud internse e kapitaliosalusega funktsioonisiirde rakendamine. Organisatsioonivälise osapoole kaasamise peamine eesmärk on sünergia saavutamine ja asutuse/ettevõtte põhiprotsesside väljaehitamine (Müller, lk 34).

Põhitegevuslähedaste protsesside üleandmise muudab keeruliseks üleandva asutuse/ettevõtte spetsiifilisus ning protsesside isoleerimatus ja täpne piiritlematus (nt tugev seos teiste asutuse/ettevõtte valdkondadega) (Bruch, lk 20). Protsessi teostamist ja tulemust on raske täpselt ja konkreetselt kirjeldada, kuna funktsioon on piiratult reguleeritav, defineeritav ja mõõdetav. Põhitegevuslähedaste protsesside üleandmine kätkeb endas potentsiaali asutuse/ettevõtte strateegiliselt oluliste valdkondade ülesehitamisel, kuid on seotud mitmete takistavate asjaoludega:

- protsesside üleandmise ettevalmistamine on kulukas;

- partneri otsimine on kulukas, kuna tegemist ei ole standarditud protsessiga;
- lepingu sõlmimine osapoolte vahel on keeruline, aeganõudev ja seotud riskidega;
- üleandmisega on seotud märkimisväärsed asutusesisesed struktuurimuutused.

Vaatamata teatud tõrjuvale hoiakule, on mitmed organisatsioonid põhitegevuslähedased protsessid edukalt üle andnud.

1.4 Üleantavad funktsioonid avalikus halduses

Kõik asutuse funktsioonid ei ole üleantavad. Protsessid, mis on strateegiliselt tähtsad (riigi eksistentsile olulised), ja asutuse spetsiifilised protsessid peavad jääma asutusele.

Siirmiseks võivad kõne alla tulla paljud protsessid peaaegu kõikidest asutuse tegevusvaldkondadest. Kuid samas ei saa asutus kõikide oma funktsioonide puhul otsustada ise teostamise või siirmise üle. Põhiprotsessid, mis asutusel on spetsiifilised ja asutuse eksistentsile suure tähtsusega (avaliku halduse asutuste puhul riiklikule eksistentsile olulised protsessid, eraettevõtete puhul need protsessid, mis annavad ettevõttele konkurentsieelise) peavad jääma asutusele endale. Toote või teenuse tootmisprotsessist teatava osa säilitamine on nii riigiasutusele kui ka eraettevõttele elulise tähtsusega (Bongard, lk 88).

Empiiriline võrdlus näitab, et riigi ülesannete sisus on riikide ja nende haldusaparaatide vahel suuri erinevusi ning seetõttu ei ole võimalik üheselt piiritleda riigi põhikompetentse.

Reinhardt pakub välja riigi ülesannete kontseptsiooni, kus ta eristab nelja tüüpi funktsioone, määratledes muu hulgas riigi põhikompetentsid, ning toob seega välja võimalikud üleantavad valdkonnad:

- avaliku sektori asutuste põhitegevused, mida avalik sektor peab lähtuvalt ühiskondlikust konsensusest ja seda toetavatest õigusaktidest ise teostama ja garanteerima;
- avaliku sektori asutuste ülesanded, mille teostamisega on asutus ise tegelnud, kuid mille puhul on otstarbekas võrrelda edaspidise asutusepoolse täitmise efektiivsust välise osapoolse efektiivsusega;
- avaliku sektori asutuste lisa- või tugitegevused, kus ühiskondliku konsensuse ja regulatsioonide järgi ei ole tegemist avalike ülesannetega ning mida avaliku sektori asutus võiks teostada juhul, kui kolmas sektor või erasektor seda efektiivsemalt teha ei suuda (nt büroohaldus, tänavate puhastamine jne);

- kolmanda sektori ja erasektori põhiülesanded, mida ühiskondlikust konsensusest lähtuvalt teostavad eraettevõtted või mittetulundusühingud.

Asutus peab oma protsesside kaardistamisel määratlema, millise tüübi alla konkreetne funktsioon käib, ning selle alusel otsustama iseteostamise või üleandmise. Samas võivad põhitegevused olla riigiasutusele määratud kõrgemalseisvate instantside poolt. Kõrgeimaks riiklike ülesannete tähtsuse määratlejaks on parlament. Seega määratleb riiklikud põhiülesanded rahvaesindus ning need väljenduvad vastavates õigusaktides.

Avalikus sektoris lähtutakse funktsioonide iseteostamist või üleandmist otsustades sageli kulude või majandusliku efektiivsuse võrdlusest. Mõlemad lähenemisviisid on, arvestades strateegilist asutuse tegevusvälja määratlemist, liiga lühinägelikud. Ka eraettevõtet oleks halvasti nõustatud, kui funktsiooni täitmise ulatuse määra otsustaks raamatupidaja (Naschold, lk 58).

1.5 Funktsioonisiirde eesmärgid

Organisatsioonid taotlevad funktsioonisiirdega mitmesuguseid eesmärke, neist peamisteks on:

- kulude alandamine;
- püsikulude muutmine muutuvkuludeks;
- asutusevälise oskusteabe kasutamine;
- kontsentreerumine põhitegevusele.

1.5.1 Kulude alandamine

Funktsioonisiirde üheks eesmärgiks on kulude alandamine, mis saavutatakse välise partneri spetsialiseerumise, ressursside optimaalse koormatuse, mastaabi- ja kogemusefekti realiseerimisega.

Üheks peamiseks funktsioonisiirde eesmärgiks on vähendada teenuste-toodete tootmiskulusid, kvaliteeti seejuures alandamata. Teisisõnu – eesmärgiks on ka oodatavat kulude tõusu vältida. Kulude alandamise efekti on eriti võimalik saavutada tootmismahitudest sõltuvuse ning ala- ja ületootmise korral (Schätzer, lk 45). Üheks kulude alandamise viisiks võib olla funktsioonide ülevõtja juures mastaabiefekti saavutamine (*Economic of Scale*). See realiseerub enamasti mitme ettevõtte või asutuse vastava funktsiooni ülevõtmisel ja ühendamisel (Fischer, lk 235).

Kui üleantavad funktsioonid on partneri põhitegevusalaks, siis seoses spetsialiseerumise, klientide olemasolu ja suure tellimushugaga, mis tagavad vahendite ja ressursside optimaalse koormatuse, on funktsioonide ülevõtjal võimalik kulusid alandada (Hürlimann, lk 19). Samuti võimaldavad suured hanked soodsamaid tingimusi hankijatele. Kogemustekurvi efekti (*Erfahrungskurveneffekt*) realiseerimine lubab, vaatamata kasumi lisamisele hinnale, pakkuda võrreldes asutusesisese protsessi teostamisega madalamat hinda (Männel, lk 124). Kuluderegressiooni efekti edasiandmine funktsioone üleandvale asutusele võimaldab mõlemal poolel kasu saada. Lisaks on avaliku sektori asutustel võimalik saavutada kulude kokkuhoidu seeläbi, et erasektor või kolmas sektor täidab üleantud funktsiooni efektiivsemalt.

Funktsioone üleandvale asutusele annab see võimaluse kvalifitseeritud personali mujale suunata ja vajalikest koolituskuludest loobuda. Juhul kui asutus müüb ka seni vajalikud olnud vahendid, suurenevad asutuse käsutuses olevad finantsressursid.

1.5.2 Püsikulude muutmine muutuvkuludeks

Funktsioonisiirde üheks eesmärgiks on muuta püsikulud muutuvkuludeks. Funktsioonisiire võimaldab vältida personaalsete ja materiaalsete tootmisvõimsuste säilitamisega kaasnevaid püsikulusid ning protsessi nõudluse kõikumisest tingitud ressursside ebaefektiivset koormatust.

funktsioonisiirde üks eesmärgi on ka toote või teenuse tootmisega seotud püsikulude transformatsioon muutuvkuludeks. Asutusesisene funktsioonide realiseerimine nõuab vajalike personaalsete ja materiaalsete tootmisvõimsuste olemasolu ja säilitamist. Sellega kaasnevad rakendamise- ja tootmismahust sõltumatud püsikulud (näiteks amortisatsioon). Funktsioonide üleandmisega on võimalik vältida nõudluse või protsessi vajaduse kõikumisest tingitud asutuse ressursside ebaefektiivset koormatust (Bruch, lk 242). Funktsioonid üleandnud asutusel tekivad kulud ainult seoses tegelikult osutatud teenustega.

Lisaks on siin võimalik saavutada kulude hea planeeritavus ja läbipaistvus ning teadvustada funktsiooni täitmisega kaasnevaid kulusid ja seost teiste kuludega.

1.5.3 Asutusevälise oskusteabe kasutamine

Üheks funktsioonisiirde eesmärgiks on kaasata asutuseväline oskusteave. See võimaldab lahendada funktsiooni täitmisega seotud oskusteabe puudumise probleemi ning vabastab vajadusest säilitada ja arendada funktsiooniga seotud oskusteabe baasi.

Kvaliteetsete ja kaasaegsete teenuste-toodete pakkumine ja muude ülesannete täitmine nõuab asutuselt kõikide tootmisprotsessi ja ülesannete täitmisega seotud tegevusvaldkondade arendamist ja keskkonnas toimuva arenguga arvestamist. Vajadust selleks on suurendanud kasvavad nõudmised avalikule sektorile, kiiresti muutuv keskkond ja tehnoloogia areng. Funktsioonide üleandmine asutusevälistele spetsialistidele võimaldab asutusel kõrvaldada oskusteabe defitsiiti (Schätzer, lk 46). Seeläbi on asutusel võimalik end vabastada vajadusest hoida personalil ja vahenditel põhinevat oskusteabe baasi (Bund, lk 42). Asutus kasutab funktsiooni ülevõtnud majandusüksuse teadmisi ja kogemusi, mistõttu harilikult saavutatakse kõrgem toodete-teenuste kvaliteeditase. Siin võib funktsioonisiiret rakendada ka asutuse põhiprotsesside ja -tegevusalade arendamiseks (Szyperski, lk 33). Asutusevälise oskusteabe kasutamisega saab asutus üles ehitada strateegiliselt tähtsaid faktoreid ning realiseerida uuendusi. Lisaks sellele on võimalik spetsiifilist asutusevälist oskusteavet kasutada organisatsiooni protsesside optimeerimiseks (Suter, lk 95).

1.5.4 Keskendumine põhitegevustele

Üheks funktsioonisiirde eesmärgiks on keskenduda põhitegevusele. See tähendab asutuse tegevusvaldkondade ja protsesside süstemaatilist analüüsi ning põhitegevusega seostamata protsesside üleandmist välisele osapoolale. Keskendumine põhitegevusele vabastab asutuse kõrvalistest tegevustest ning võimaldab ressursse rakendada põhitegevuste täiustamiseks ja arendamiseks.

Keskendumine põhitegevustele toimub väljavalitud funktsioonide üleandmise teel spetsialiseerunud teenuseosutajale (Bruch, lk 22). Protsesside üleandmine asutusevälisele partnerile, kelle põhitegevusalaks need on, vabastab asutuse igapäevasest, põhitegevusega mitteseotud tegevusest ja vähendab protsesside realiseerimisega seotud riski. Kontsentreerumine põhitegevustele kätkeb endas asutuse tegevusvaldkondade ja protsesside süstemaatilist analüüsi ning põhitegevusega mitteseotud protsesside vähendamist (Suter, lk 95).

Asutuse põhitegevused tulenevad määratud ülesannetest ja olemasolevatest individuaalsetest ressurssidest. Neil on asutuse jaoks eriti kõrge strateegiline väärtus ja nad on olulised asutuse põhiülesannete täitmisel. Põhikompetentsid hõlmavad nii asutuse materiaalseid (nt seadmed)

kui ka immateriaalseid (nt teadmised, töötajad) ressursse. Lähtuvalt ressursside piiratuse printsiibist peaks asutus ressursid välja võtma strateegiliselt ebaolulistest funktsioonidest ja tegevustest ning suunama need põhitegevuste täiustamiseks ja arendamiseks. Funktsioonisiire võib seeläbi avada asutusele uued strateegilised võimalused.

Funktsioonide üleandmine ühele partnerile lihtsustab ka toodete-teenuste sisendite hankimist. Need tegevused jäävad välise partneri ülesandeks ning vähendavad riski ja annavad kulude kokkuhoidu. Riski ülevõtmisega funktsioonisiirde partneri poolt suureneb asutuse planeeritavus ja juhitavus. Samuti suureneb asutuse paindlikkus. Püsikulude transformeerumisega muutuvkuludeks tõuseb asutuse struktuuride ja protsesside kohanemisvõime keskkonna muutustega. Funktsioonisiirde tulemuseks on sel juhul reorganisatsioon, mis lihtsustab asutuse struktuuri ja tegevusi ning muudab protsessid ülevaatlikumaks.

2. Funktsioonisiirde strateegiline planeerimine

2.1 Probleemide analüüs ja prognoos

Funktsioonisiirde planeerimise esimese sammuna viiakse läbi probleemide analüüs. Siin püütakse välja tuua probleemid, mida on võimalik funktsioonisiirdega lahendada. Probleemide analüüs koosneb asutuse hetkeolukorra kirjeldamisest ja analüüsimisest ning eesmärkide saavutamist takistavate asjaolude ja plaanist kõrvalekaldumise ehk probleemi suuruse määratlemisest.

Funktsioonisiirde planeerimisprotsessi esimeseks sammuks on probleemide analüüs. Asutuse protsesside teostamise kitsaskohtade väljaselgitamine ja uurimine annab märku võimalikuks funktsioonisiirde rakendamiseks (Bund, lk 96). Siin taotletakse funktsioonisiirde abil lahendatavate probleemide täpset piiritlemist, detailseteks osaprobleemideks jaotamist ja struktureerimist ning lahendamiseks vajalike tingimuste väljaselgitamist. Samuti analüüsitakse probleemide põhjusi ning määratletakse probleemide lahendamise lähtepunktid.

Probleemide analüüs koosneb järgmistest sammudest:

- esimeseks sammuks on määratleda olukord, st kirjeldada ja analüüsida asutuse hetkesituatsiooni.
- teise sammuna selgitatakse välja hetkeseisust ja oodatavatest muutustest tingitud asjaolud, mis takistavad püstitatud eesmärke saavutada.

- kolmandaks tuleb eelneva info põhjal määratleda oodatav plaanist kõrvalekaldumise suurus. Probleemid on põhjustatud ebapiisavast eesmärkide realiseerimisest või eesmärkide muutumisest. Seega näitab püstitatud eesmärkide ja saavutatud tulemuste vaheline negatiivne diferents hetke või tuleviku probleemide ulatust.

Hetke ja taotletud olukorra võrdlemisega on võimalik tuvastada kõrvalekaldumised. Kõrvalekaldumiste määratlemise tulemusena toimub seniste tegevusmeetodite ülevaatamine ja korrigeerimine. Tüüpilised kõrvalekaldumised on (Kohler, lk 52):

- sisulised kõrvalekaldumised (nt teenuse kvaliteet);
- monetaarsed kõrvalekaldumised (nt eelarve ületamine);
- sotsiaalsed kõrvalekaldumised (nt kõrge personalivoolavus);

Seejärel tuleb probleemid jaotada lähtuvalt sisulistest ja ajalistest aspektidest osaprobleemideks ja elementideks ning välja tuua probleemidevahelised seosed.

Probleemide tuvastamise ja analüüsi eelduseks on vaadeldava funktsiooni eesmärkide, hetkeolukorra ja saavutatava situatsiooni identifitseerimine. Ilma eesmärke määratlemata ei ole võimalik tuvastada probleeme. Selles planeerimisfaasis ei ole probleemide potentsiaali määratlemise aluseks detailselt formuleeritud eesmärgid. Nende konkretiseerimine toimub strateegiliste eesmärkide kujundamise faasis. Probleemide tuvastamise ja analüüsi etapp toetub enam üldistele asutuse eesmärkidele ja nendest tulenevatele vaadeldava funktsiooni eesmärkidele, millest on võimalik tuletada sihtide saavutatuse määra ja muutuste potentsiaali. Analüüsi- ja tuvastamisfaasis identifitseeritud probleemid ja faktorid võivad mõjutada eesmärkide kujundamist.

Ka eesmärkide muutumine võib olla funktsioonisiirde rakendamise ajendiks. Siin on peamisteks muutusteks (Minoli, lk 33):

- sisust põhjustatud eesmärgi muutused;
- ajast põhjustatud eesmärgi muutused;
- personalist põhjustatud eesmärgi muutused.

Analüüsides keskkonna ja asutuse edaspidist arengut, võivad varem püstitatud eesmärgid oma sisu poolest küsitavaks muutuda. Eesmärkide muutusi võivad põhjustada ka ajalised piirangud. Kui näiteks planeerimisprotsessi ei lõpetata tähtaegselt, siis hilisem projekti käivitamine tingib väiksemad ajalised ressursid ning see omakorda toob kaasa muutused eesmärkides.

Personalist tingitud eesmärkide muutused on seoses isikute või isikute gruppide motivatsiooni muutumisega. Samuti võib muudatusi põhjustada otsuste kujundajate koosseisu vahetumine. Näiteks võib inimeste vahetumine ametikohtadel anda impulssi muutusteks asutuse ja

vaadeldava funktsiooni eesmärkides. Samuti võivad muutusi kaasa tuua personali uued teadmised ja kogemused.

Probleemide analüüs on eriti oluline põhitegevuslähedaste funktsioonide siirde puhul, kuna siin on küsimused reeglina kompleksed ja sõltuvad paljudest eri faktoritest. Lisaks võivad põhitegevusega otseselt seotud protsesside üleandmise mõjud olla suhteliselt pikaajalised. Paljude mõjufaktorite ja nende ebamäärasuse tõttu võib strateegilise planeerimise probleemi analüüsi faas olla seotud märkimisväärsede kulutustega. Siin tuleb planeerimiseks koguda hulgaliselt nii kvantitatiivseid kui ka kvalitatiivseid andmeid.

Probleemide tuvastamine ja analüüs nõuab asutuse tugevuste ja nõrkuste ning samuti võimaluste ja ohtude identifitseerimist. See tähendab asutuse ja keskkonna analüüsi ehk asutusesiseste ja -väliste mõjufaktorite määratlemist.

2.2 Asutusesisised ja -välised mõjufaktorid

Funktsioonisiiret planeerides tuleb läbi viia asutusesiseste ja -väliste mõjufaktorite analüüs, mille eesmärgiks on aegsasti identifitseerida otsuste alternatiivide (isetegemine või üleandmine) võimalikud ohud ja võimalused.

Mõjufaktorite prognoos ja analüüs omavad funktsioonisiirde ettevalmistamisel olulist tähtsust, kuna funktsioonisiire on mitmedimensiooniline küsimus, kus strateegilise analüüsi ja prognoosi raames tuleb paljusid mõjufaktoreid arvestada. Mida strateegiliselt olulisem on üleantav protsess, seda põhjalikumalt on vaja läbi viia mõjufaktorite prognoos ja analüüs (Femerling, lk 35). Näiteks hoone haldamisel on vähene seos asutuse strateegiaga, seevastu infotehnoloogial või arendustegevusel võib olla asutuse strateegiale suur mõju.

Asutusesiseste ja -väliste oluliste mõjufaktorite strateegilise analüüsi ja prognoosi eesmärk on aegsasti identifitseerida otsuste alternatiivide (isetegemine või üleandmine) võimalikud ohud ja võimalused (Minoli, lk 40). Paljude eri seoste tõttu asutuse ja asutuse keskkonna vahel on otstarbekas organisatsiooni ja keskkonna analüüsi mitte järk-järgult, vaid üheaegselt läbi viia, kuna asutuse situatsiooni saab määratleda ainult võrreldes seda otseselt teiste asutuste ja ettevõtetega.

Asutusesisised ja -välised funktsioonisiiret mõjutavad faktorid võib liigitada nelja tasandi järgi, kus faktorid on üksteisega seoses ja mõjutavad üksteist (Mikus, lk 51):

- üleantava protsessi mõjufaktorid;

- üleantava valdkonna mõjufaktorid;
- asutuste teiste valdkondade mõjufaktorid;
- asutuse keskkonna mõjufaktorid.

Üleantava funktsiooni, valdkonna ja asutuse teiste tegevusvaldkondade mõjufaktorite vaatlus kontsentreerub asutusesiseste raamtingimuste vaatlusele. Asutuse keskkonna mõjufaktorite määratlemiseks uuritakse organisatsioonile olulisi välistingimusi.

2.2.1 Asutusesisesed mõjufaktorid

Asutusesiseste mõjufaktorite analüüsimisel vaadeldakse protsessi sisendite kvalitatiivsete ja kvantitatiivsete näitajate vastavust asutuse hetke ja tuleviku vajadustele. Analüüsimisel tuleb arvestada funktsiooni täitmisega seotud finantsidega, funktsiooni seoseid teiste protsessidega, asutuse strateegiat, põhitegevusi, tulemusi ning tugevusi ja nõrkusi.

Asutusesisesed mõjufaktorid sõltuvad paljudest komponentidest, mis tulenevad paljuski konkreetsest olukorrast ja tingimustest. Asutusesiseseid raamtingimusi saab organisatsioon ise teataval määral mõjutada.

Funktsioonisiiret mõjutavate asutusesiseste faktorite analüüsimisel tuleb uurida vaadeldava protsessi sisendite kättesaadavust ja välja selgitada olemasolevate ressursside kasutatavuse ning koormatuse määr (Müller, lk 45). Eriti tuleb tähelepanu pöörata protsessi peamiste sisendite prognoosile ja analüüsile. Funktsiooni üleandmise või selle asutusesiseselt teostamise üle otsustades on oluline määratleda vaadeldava funktsiooni potentsiaalset mahtu ning võrrelda seda asutuse vajadustega. Näiteks arendustegevuse üleandmisel on tähtsaim sisend inimressurss, mida tuleb põhjalikult analüüsida ja prognoosida. Sisendfaktorite juures on olulised nii kvantitatiivsed kui ka kvalitatiivsed näitajad. Analoogne määratlus kehtib ka materiaalse sisendite kohta.

Tähtis on vaadeldava funktsiooni realiseerimisega seotud finantside vajaduse ja olemasolu analüüs ning prognoos. Finantsid omavad suurt mõju funktsiooni isetegemise või üleandmise otsusele (Bund, lk 120). See puudutab näiteks vajalikke investeeringuid või deinvesteeringuid, kapitalikuluseid ja alternatiivseid kapitalimahutamise võimalusi.

Vajalik on vaadelda protsessi seoseid ja sõltuvusi teiste tegevustega, kuna funktsiooni isetäitmine või üleandmine mõjutab paljude faktorite kaudu ka teisi asutuse valdkondi ja funktsioone (Femerling, lk 38). Näiteks infotehnoloogia mõjutab registreid ja andmebaase

töökorraldust. Valdkondade ja funktsioonide suure vastastikuse sõltuvuse tõttu tekib üksteist mõjutavate funktsioonide vahel suur koordineerimisvajadus. Puudulik koordineerimine ja kommunikatsioon võivad põhjustada häireid asutuse teiste funktsioonide täitmises.

Ka asutuse struktuuriüksused mõjutavad vastavalt oma tegevusvaldkonnale iseteostamise või üleandmise otsust. Märkimisväärsed mõju võivad avaldada haldusosakond, personaliosakond, aga ka teised üksused. Lisaks tuleb arvestada kogu asutust mõjutavate oluliste faktoritega, nagu asutuse alluvussuhted, asukoht, asutuse poliitika, tema tugevused ja nõrkused, strateegia, tulemused ja põhikompetentsid.

2.2.2 Asutusevälised mõjufaktorid

Ausutuseväliste mõjufaktoritena tuleb arvestada klientide, hankijate, riiklike institutsioonide ja teiste huviguppidega. Lisaks on vaja analüüsida tegevusvaldkonda ja majandusharu ning keskkonna tehnoloogilisi, õiguslik-poliitilisi, majanduslikke, sotsiokultuurilisi ja ökoloogilisi mõjufaktoreid.

Asutus peab arvestama ka keskkonnast tulenevate mõjufaktoritega. Keskkond loob asutusele spetsiifilised tingimused, mida organisatsioon ise sageli mõjutada ei saa. Eriti teatud funktsioonide siirmisel on asutuseväliste mõjufaktorite analüüs ja prognoos suure tähtsusega.

Funktsioonisiirdele seavad ühelt poolt tingimusi isikutegrupid (kliendid, hankijad) ja teiselt poolt regulatiivsed grupid (ametiühingud, liidud, riiklikud institutsioonid) (Männel, lk 51). Kliendid võivad tootele või teenusele nõudmisi esitades mõjutada funktsioonisiirde otsust. Lisaks sellele mängivad rolli osapoolte võimusuhted (nt kapitali omandusest või alluvussuhtest tulenev mõjuvõim). Hankijad on nii funktsioonisiirde otsuse mõjutajateks kui ka potentsiaalseteks funktsioonisiirde partneriteks. Samuti peab asutus arvestama, et mingi olulise sisendi pärast tuleb tal turul konkureerida.

Turutingimuste analüüs ja prognoos on suunatud olemasolevate ja potentsiaalsete hankijate ja klientide uurimisele (sisenditele ja väljunditele) (Bund, lk 72). Vaadeldes hankijate turgu, tuleb eriti pöörata tähelepanu üleantavat protsessi puudutavatele turu valdkondadele. Näiteks uurimis- ja arendustegevuse üleandmisel tuleb eriti silmas pidada tööjõuturgu, kapitaliturgu ja teisi vastavate teenuste turge. Siin tuleb jälgida inim- ja materiaalsete ressursside mahtu ja kvaliteeti ning nende kasutatavust asutuse funktsioonide täitmiseks nii sel hetkel kui ka tulevikus.

Klientide analüüs ja prognoos sisaldab nõudluse uurimist. Siin on oluline info praeguste ja potentsiaalsete klientide ning nende kvalitatiivsete ja kvantitatiivsete vajaduste kohta. Reguliivsetel gruppidel, näiteks riiklikel institutsioonidel, on võimalust otsustes kaasa rääkida, seda peamiselt otsuste ja korralduste näol (nt investeerimis- ja finantseerimisotsuste heakskiitmise või tagasilükkamisega). Samuti võivad mitmesugused regulatiivsed grupid mõjutada avaliku arvamuse kaudu üleandmisotsust (nt funktsioonisiirdga kaasneva personalikoondamise esiletõstmisega).

Lisaks sellele tuleb analüüsida tegevusvaldkonda, milles asutus tegutseb. Siin võib asutus end võrrelda teiste analoogsete asutuste keskmiste näitajatega. Analüüsida tuleb ka majandusharusid, mille areng võib mõju avaldada üleantavale valdkonnale ning kaasa tuua muutusi funktsiooni täitmises.

Globaalse keskkonna elemendid kujundavad raamtingimused asutuse tegevusele ja omavad seeläbi mõju ka üleantavale valdkonnale. Asutuse globaalse keskkonna võib jagada majanduslikuks, tehnoloogiliseks, poliitilis-õiguslikuks, sotsio-kultuuriliseks ja ökoloogiliseks keskkonnaks (Kreilkamp, lk 46). Globaalse keskkonna tingimused eksisteerivad sõltumata üksiku organisatsiooni tegevusest ja mõjutavad strateegilisi otsuseid kaudselt.

Tehnoloogiline keskkond - Siin on keskseks teemaks tehnoloogia kasutatavus üleantavas valdkonnas praegu ja selle võimalik areng tulevikus ning sellest tulenevad mõjud. Uuenduste tõttu tehnoloogias võivad olemasolevad seadmed ja lahendused muutuda ebaefektiivseks või kasutamatuks. Samas võib see pakkuda asutusele uusi võimalusi. Nüüdisaegse informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnika kasutamisega avanevad võimalused osta seni asutusesiselt täidetud funktsioonide realiseerimist sisse, pakkudes lahendusi ajalistele ja ruumilistele probleemidele.

Õiguslik-poliitiline keskkond - Õiguslikud raamid tulenevad riiklikest, Euroopa Liidu ja rahvusvahelistest õigusaktidest. Seaduslikke raamtingimusi võib jaotada vastavalt sellele, kas need reguleerivad asutuse sise- või väliskeskkonda (asutuseväliseid suhteid). Oluline asutuseväline õiguskorraldus on näiteks andmete kaitse, riiklike saladuste hoidmine jne. Asutuse sisekeskkonda reguleerivad näiteks asutuse põhimäärus, tööõigus ja ohutusnõuded. Tulenevalt tööõigusest ei ole võimalik näiteks töötajaid funktsioonisiirde korral kohe koondada. Eriti avaliku halduse asutuste puhul on õigusaktidel suur mõju. Ka poliitilised faktorid võivad nende puhul olulist mõju avaldada. Poliitilised otsused lähtuvad kohalikult, riiklikult või Euroopa Liidu tasandilt. Nii võivad poliitilised otsused kujundada hoiaku

funktsioonide üleandmisel ning mitmesuguste mehhanismide kaudu avaldada mõju (seadused, määrused, dotatsioonid, maksud jne) üleantavale valdkonnale.

Majanduslik keskkond - Ökonoomiliste tingimuste all summeeruvad kõik (nii rahvuslikud kui rahvusvahelised) majanduslikust konjunktuurist ja selle oodatavast arengust tulenevad mõjufaktorid, mis mõjutavad majandusharu, hankijate ja klientide turgu. Üldmajanduslikust arengust võib siiski saada ainult kaudseid viiteid funktsioonisiirde üle otsustamiseks. Näiteks võib majanduslike tingimuste halvenemine tähendada tihenevat konkurentsi ning hinna ja muude tingimuste paindlikkust võimalike partnerite juures.

Sotsiokultuuriline keskkond – Nende faktorite mõju tuleneb ühiskonnast. Väärtuste muutused ühiskonnas mõjutavad klientide vajadusi ja käitumist. Üha suurenev aja, kiiruse, turvalisuse tähtsustumine, kasvav tervise- ja keskkonnateadlikkus ning suurenevad nõudmised mugavusele jne võivad mõju avaldada funktsioonisiirde otsusele. Samuti võivad suure tähtsusega olla demograafilised muutused ühiskonnas (nt vanurite osakaalu suurenemine rahvastikus, eluea pikenemine). Olenevalt üleantavast valdkonnast tuleb analüüsida võimalikke ühiskondlikke mõjufaktoreid ja arvestada tulevikutrende.

Ökoloogiline keskkond - Teatud valdkondade üleandmise puhul on suure tähtsusega ökoloogilised aspektid. Näiteks jäätmete äraveo või käitlemise üleandmisel tuleb arvestada vastavate keskkonnaohutust reguleerivate õigusaktidega.

2.3 Eesmärkide kujundamine

Funktsioonisiirde planeerimisprotsessis tuleb eesmärgid formuleerida, kvantifitseerida, struktureerida, nende realiseeritavust kontrollida ning lõpuks sobivaimad välja valida.

Strateegiliste eesmärkide kujundamise faas sisaldab täpsete, struktureeritud ja realiseeritavate tegevusnormide kehtestamist. Eesmärkide seadmine omab funktsioonisiirde planeerimisprotsessis kesket rolli, kuivõrd ilma täpsete etteantud suurusteta ei ole võimalik (Wisskirchen, lk 23):

- leida asutuse funktsiooni teostamiseks alternatiive;
- hinnata protsesside realiseerimise alternatiive ning sellest tulenevalt ka nende üle otsustada;
- teostada protsessi kontrollimist;

Funktsioonisiirde planeerimisprotsessis tuleb eesmärgid formuleerida, täpsustada (kvantifitseerida), struktureerida, nende realiseeritavust kontrollida ning lõpuks sobivaimad välja valida (Schweitzer, lk 53).

Sihtide kujundamisel on vaja arvestada kõrgemalseisvaid, kogu asutuse eesmärgi ning teadvustada vaadeldava funktsiooni panust asutuse eesmärkide elluviimisse. Asutuse eesmärkide süsteem kujundab aluse, tuletamaks sellest sihid funktsioonisiirde planeerimisprotsessiks. Otstarbekas on koostada eesmärkide hierarhia pea- ja alaeesmärkidega, mis läbi tekib selge seos asutuse, tema üksuste ja funktsioonide eesmärkide vahel. Eesmärgid on omavahel seotud, nii et alaeesmärkide realiseerimine viib peamise sihi saavutamiseni. Seni ei ole funktsioonisiirdeks välja arendatud kindlat eesmärkide süsteemi. Näiteks teadustegevuse üleandmisel on strateegiliseks eesmärgiks genereerida uut oskusteavet. Selle funktsiooni teostamise alternatiivide üle otsustamine peaks lähtuma asutuse arenguks vajaliku oskusteabe võimalikult tõhusast väljatöötamisest.

Eesmärkide kujundamist mõjutab ka asutuse poliitika ja strateegia. Näiteks võivad olla ette antud kogu asutust hõlmavad ratsionaliseerimise või kliendile orienteerituse strateegia, mida tuleb arvestada funktsiooni eesmärkide seadmisel.

Täitmaks planeerimisprotsessis oma ülesandeid, tuleb eesmärgid täpsustamisfaasis konkretiseerida ja kvantifitseerida (mõõdetavaks muuta). Mida konkreetsemalt on eesmärgid formuleeritud, seda täpsemalt on võimalik funktsioonisiiret planeerida ja kontrollida ning seda mõjusamad on juhtimisinstrumendid. Eesmärkide saavutatuse määra mõõtmise eelduseks on kvantifitseeritud kriteeriumid. See tähendab: tuleb määratleda eesmärkide ajaline, sisuline ja ulatuslik suurus.

Püstitatud funktsioonisiirde eesmärgid peavad olema saavutatavad. Selleks tuleb nende realiseeritavuses veenduda. See tähendab eesmärkide saavutamise määra õigele tasemele viimist, uurides, kas eesmärkide realiseerimiseks vajalikeks üksiktegevusteks plaanitud ajast, inimestest ja materiaalsetest ressurssidest piisab. Lisaks sellele tuleb analüüsida eesmärkide vastastikuseid seoseid ja sõltuvusi. Siinjuures tuleb arvestada, et selles etapis valmistatakse ette funktsioonisiirde üle otsustamist ning siiret puudutavad üksikasjalikud otsused langetatakse hiljem. Funktsioonisiirde eesmärgi ei saa enne planeerimisprotsessi lõppu lõplikult määratleda. Arvestades olulisi kõrvaltingimusi on vaja välja valida eesmärkide kombinatsioon, mis viib kõige enam asutuse peamiste eesmärkide saavutamiseni. Siin tuleb võrrelda ja hinnata eesmärkide kombinatsioone ning kõrvaldada vastuolulised eesmärgid.

Selle faasi tulemuseks on spetsiifiline, funktsioonisiirde situatsioonile vastav eesmärkide süsteem, mille rakendamisega saavutatakse optimaalne peamiste eesmärkide täitmine (Beer, lk 61). Samuti on väljatöötatud eesmärkidesüsteem aluseks edaspidisele juhtimistegevusele. Funktsioonisiirde eesmärkide kujundamine nõuab pidevat asutuse situatsiooni analüüsi ja prognoosi ning keskkonna mõjufaktorite arvestamist.

2.4 Alternatiivide otsimine

Alternatiivide otsimise juures tuleb välja tuua võimalikud funktsiooni teostamise alternatiivid ning neid hinnata lähtuvalt asutuse eesmärkide elluviimise määrast. Hindamistulemuste põhjal on võimalik koostada alternatiivide eelisjärjestus.

Funktsiooni täitmise alternatiivide otsimise eesmärk on leida ja täpsustada alternatiivplaanid, mis peaksid viima probleemi lahendusele ja eesmärkide elluviimisele (Schätzer, lk 37). Alternatiivplaan kujutab endast seejuures ühte võimalikku eesmärgi saavutamise viisi. Alternatiivplaanide väljatöötamine põhineb strateegilisele analüüsile ja prognoosile. Järgides üldkasutatavat skeemi alternatiivide leidmiseks, võib kasutada järgmistest etappidest koosnevat meetodit (Mikus, lk 83):

- vaadeldavast valdkonnast (valdkonnast, milles tahetakse muutusi ellu viia) protsesside identifitseerimine, millede hankimiseks, teostamiseks on mitu alternatiivi ning optimaalne alternatiiv teiste hulgast selgelt ei eristu;
- realiseeritavate alternatiivide kohaldamine üksikutele vaadeldava valdkonna protsessidele;
- protsessi teostamise alternatiivide asetamine vaadeldava funktsiooni väärtusteahelasse, saamaks ülevaadet sisenditest ja väljunditest ning protsesside omavahelisest seosest;
- võimalike protsessi teostamisviiside muutuse ajaline määratlemine;
- alternatiivide realiseeritavuse hindamine;
- arengu prognooside koostamine, arvestades alternatiivide mõju valdkonna olulistele eesmärkidele;
- alternatiivide kooskõlastamine teiste vaadeldava valdkonna funktsioonide ja asutuse strateegiaga.

Kontrollides alternatiivplaanide sobivust mingi probleemi lahendamiseks, võib juba selles faasis teha esimesi prognoose oodatavate alternatiivplaanide mõju kohta. Mõju prognoosid tuginevad probleemi analüüsi faasis tehtud olukorra prognoosidele. Väljatöötatud protsessi teostamise viiside juures hinnatakse nende eeliseid ja puudusi. Analüüsile tuginedes valitakse välja

alternatiivid, mis täidavad eesmärgi kõige paremini. Alternatiivplaanide hindamine on suunatud nii tervikule kui ka nende osaplaanidele. Alternatiivide hindamine on planeerimis- ja otsustamisprotsessi keskne küsimus. Funktsiooni täitmise alternatiivi väärtus väljendab hindamisobjekti sobivust eesmärkide saavutamiseks või etteantud normide täitmiseks. Hindamise käigus ei toimu ainult eesmärgi saavutatuse määra identifitseerimist, vaid ka vastavalt tuvastatud määrale eelisjärjestuse loomine. Vahetult hindamisfaasist ei tulene alati üheselt mõistetavat alternatiivide eelisjärjestust (eriti mitme eesmärgi järgimise korral). Sel juhul tuleb parima alternatiivi leidmiseks kasutada kaalutud hindamiskriteeriume. Alternatiivide hindamine koosneb järgmistest etappidest (Staehle, lk 89):

- vaadeldava valdkonna oluliste eesmärkide identifitseerimine;
- protsesside teostamise alternatiivide määratlemine;
- hindamiskriteeriumide ja kriteeriumide kaalude määratlemine;
- kriteeriumide kvantifitseerimine ja skaala koostamine, samuti kriteeriumi väärtuste prognoos;
- kriteeriumide väärtuste arvutamine;
- alternatiivide väärtuste arvutamine, arvestades kriteeriumide kaalusid;
- optimaalse alternatiivi valik;
- hindamise kontrollimine.

Hindamise ülesanne seisneb selles, et planeerimisprotsessi eelmistes faasides väljatöötatud plaanide ja otsuste alternatiive, silmas pidades eesmärkide saavutamist, nii hinnata, et tekiks võimalikult selge alternatiivide pingerida ning järgnevas otsustusfaasis saaks teha üheselt mõistetava valiku.

Erinevused isetootmise, sisseostmise ja funktsioonisiirde vahel

Tunnus	Isetegemine	Sisseostmine	Funktsioonisiire
Väärtuse loomine	asutusesisene teostamine; planeerimine, teostamine ja kontroll jäävad asutusse	mitteteostamine; planeerimise, teostamise ja kontrollimise võtab üle tellimuse täitja	asutuseväline teostamine; planeerimine ja kontrollimine jäävad asutusse
Teenus, toode	täielik teenuste-toodete spekter; standarditud ja individuaalsed teenused-tooted	üksik teenus, toode; standarditud teenus, toode	ülesannete pakett; kompleksne, kliendi iseärasusi arvestav teenus, toode
Turg		suur turu läbipaistvus, suur pakkujate arv, pakkuja on kergesti vahetatav	väike turu läbipaistvus, väike arv funktsioonisiirde partnereid,

			asutuseväline koöperatsiooni partner
Eesmärgid	lühiajalised ja pikaajalised operatiivsed ja strateegilised otsused	lühikese kuni keskmise tähtsusega operatiivsed otsused	pikaajalised strateegilised otsused
Reguleerimis-mehhanismid	hierarhiline koordineerimine	turuhind	kokkulepitud hind
Mõju protsessile	täielik	ei ole	osaline

2.5 Ülevaade funktsioonisiirde hindamismeetoditest

Hindamismeetodite rakendamise eesmärgiks on võimalikult täpselt hinnata funktsiooni täitmise alternatiive lähtuvalt valdkonna ja kogu asutuse eesmärkide realiseerimisest.

Toetudes seatud eesmärkidele, saab funktsiooni täitmise alternatiive hinnata ja hindamise põhjal otsustada. Selleks et funktsiooni teostamise alternatiive *ex ante* võimalikult süstemaatiliselt, transparentselt ja usaldusväärselt hinnata – pidades silmas alternatiivide võimalikku panust valdkonna ja kogu asutuse strateegia realiseerimisse – tuleb alternatiivide valikuks rakendada vastavaid hindamiskriteeriume ja -meetodeid.

Hindamismeetodid toetavad planeerimist ja annavad vajalikku informatsiooni otsuste ettevalmistamiseks. Strateegiliselt oluliste funktsioonide puhul on vaja tuletada alternatiivide hindamiskriteeriumid otseselt vastava valdkonna ja asutuse strateegiast, tagamaks eesmärkide maksimaalset realiseeritavust.

Sõltuvalt eesmärkide arvust, millest lähtutakse protsessi teostamisviiside valikul, eristatakse ühe- ja mitmedimensioonilisi hindamismeetodeid. Neid võib omakorda sõltuvalt informatsiooni töötlemise viisist süstematiseerida kvantitatiivseteks, semi-kvantitatiivseteks ja kvalitatiivseteks meetoditeks (Haller/Binder, lk 140). Mitmedimensiooniliste hindamismeetoditega on võimalik alternatiivide eelisjärjestust välja selgitada märksa täpsemalt kui ühedimensiooniliste hindamismeetoditega.

Kvantitatiivsed hindamiskriteeriumid on väljendatavad arvuliste suurustena. Tüüpilised alternatiivide valikul kasutatavad kvantitatiivsed hindamiskriteeriumid on monetaarselt väljendatavad kulud, personalivajadus, tootmismahd, ajakulu ja oodatav tulu.

Kvalitatiivsete hindamiskriteeriumide alla käivad näitajad, mida on raske või ei ole üldse võimalik arvuliselt väljendada. Siia alla kuuluvad näiteks klientide ja keskkonnaga seotud kriteeriumid.

Semi-kvantitatiivsed hindamismeetodid annavad tulemusena kvantitatiivseid andmeid, seda kvalitatiivsete näitajate kvantifitseerimise kaudu. Kvalitatiivseid näitajaid ei väljendata monetaarsetes suurustes, vaid vastavates punkti väärtustes. Kriteeriumide hinnangud võetakse siin kokku nii, et on võimalik välja tuua funktsiooni täitmise alternatiivi kogu väärtus. Sellega tekib planeerimisel võimalus saada kvantitatiivseid tulemusi ning võrrelda alternatiive paremini. Järgnevates alapeatükkides käsitleb autor peamisi protsessi teostamise alternatiivide hindamismeetodeid. Ühedimensiooniliste ja kvantitatiivsete meetoditena vaadeldakse kulu- ja investeeringutearvestuse meetodeid. Mitmedimensioonilistest kui kvalitatiivsetest meetoditest tuuakse välja argumentide bilanss ja portfellianalüüs. Semi-kvalitatiivsetest meetoditest vaadeldakse kasulikkuse analüüsi ehk punkti väärtuse meetodit ja kulude-tulemuse analüüsi.

Asutuse efektiivse tegevuspiiri määratlemiseks on võimalik kasutada organisatsiooni teoreetilisi otsustusmeetodeid. Organisatsioonidevaheline efektiivne koordinatsioon ja ülesannete jaotus on tihedalt seotud funktsioonisiirde eduka läbiviimisega. Seetõttu käsitletakse kahte institutsioonide ökonoomia meetodit – transaktsiooni kulude meetodit ja *Principal Agent*-teooriat.

2.5.1 Kuluarvestuse meetod

Kuluarvestuse meetodid võrdlevad asutusesisese ja -välise protsessi teostamise maksumust. Lühiajaliste otsuste korral võib asutusevälised tootmiskulud kõrvutada muutuvkuludega.

Pikaajaliste otsuste puhul tuleb lisaks lühiajalistele muutuvkuludele silmas pidada ka lühiajalisi püsikulusid ning pikaajalisi muutuvkulusid.

Protsessi kuluarvestus keskendub tootmistegevust toetavatele valdkondadele ning lähtub arusaamast, et üldkulud ei ole põhjustatud tootmismahust, vaid protsessidest.

Kuluarvestuse meetodid on suunatud asutusesisese ja -välise (turuhinna) toote või teenuse kogumaksumuse võrdlemisele (Fischer, lk 20).

Asutusevälise toote või teenuse maksumuse saab harilikult kätte lihtsalt, määrates selle kindlaks näiteks pakkumiste võtmisega. Sellega keskendub vaatlus (otsustamiseks vajaliku informatsiooni saamiseks) asutusesiseste kulude määratlemisele. Kulude piiritlemine sõltub otsuse lühi- või pikaajalisusest, protsessi koormatusest ja tootmismahu kasutamise määrast.

Lühiajaliste otsuste korral, ilma tootmismahu piiramata ja vabade võimsuste olemasolu korral võib asutusevälised tootmiskulud kõrvutada asutusesisese tootmismahu suurenemisega

kaasnevate muutuvkuludega (Bund, lk 191). Püsikulud ei ole otsustamisel olulised, kuna need jäävad ka siis sama suureks, kui otsus langetatakse asutusevälise protsessi teostamise kasuks. Kui vaadeldava protsessi puhul on olemas mahu piirang, siis tuleb lisaks tegevusmahu suurenemisega kaasnevatele muutuvkuludele arvestada piirangute spetsiifiliste alternatiivkuludega. Mitmete piirangute juures on otsuse vastuvõtmiseks soovitatav kasutada matemaatilise optimeerimise meetodit (nt lineaarset programmeerimist).

Pikaajaliste otsuste puhul tuleb lisaks lühiajalistele muutuvkuludele silmas pida ka lühiajalisi püsikulusid ja pikaajalisi muutuvkulusid (Männel, lk 246). Nende kulude kindlaksmääramiseks ei piisa kogukulude ja lisakulude arvestusest. Vajalik on üksikute kulublokkide täpne analüüs. Pikaajaliste otsuste ja lisainvesteeringute korral tuleb staatiline kuludevõrdluse arvestus asendada dünaamilise arvestusega. Seeläbi saab arvestada ajavahemikul muutuvat kulude ja laekumiste suurust.

Kuluarvestuse meetodid eeldavad piisava kindluse olemasolu ning jätavad riskiga seotud kaalutlused kõrvale. Probleeme võib tekitada olemasolev (kulu-) andmete baas. Kuluarvestus lähtub eeldusest, et andmed on objektiivsed ja õigesti mõõdetud. Praktika on siiski näidanud, et nii asutusevälised kui -sisesed kulud vastavad tegelikkusele piiratult. Nii ei võeta asutusevälisel teenuse või toote valmistamisel arvesse eel- ega kõrvalkulusid, mis isetootmise korral põhjustavad lisakulusid (Hosenfeld, lk 26). Probleeme võib tekitada ka teenuse või toote isevalmistamise kulude kindlaksmääramine, kuna osakond või üksus, mida funktsioonisiire puudutab, võib enda positsiooni säilitamiseks edastada ebaõigeid andmeid. Samuti ei ole asutusevälisel tootmisel alati võimalik kulusid täpselt ette määrata. Lisaks sellele võidakse, keskendudes funktsiooni kulude määratlemisele, arvestamata jätta ülekande ehk transformatsiooni kulud, ja see võib viia vale otsuse langetamiseni.

Tulemaks toime kuluarvestusest tulenevate probleemidega ja üha suurenevate nõudmistega kuluarvestusele, on viimastel aastatel rakendust leidnud protsessi kuluarvestus kui uus kuluarvestuse viis. Protsessi kuluarvestus keskendub tootmistegevust toetavatele valdkondadele ning lähtub arusaamast, et üldkulud ei ole põhjustatud tootmismahust, vaid tegevustest (protsessidest), mida teostatakse asutuse eesmärkide saavutamiseks (Schätzer, lk 85). Protsessi kuluarvestuse pooldajad näevad selles üldkulude planeerimise ja kontrollimise tõhustamise, tootmisega otseselt mitteseotud tegevuste kulude transpertsuse suurendamise ja strateegiliste väärotsuste vähendamise vahendit. Lisaks toob see esile kulusid põhjustanud faktorid ning võimaldab kulud viia konkreetse teenuse või toote maksumusega kokku.

Kulukohad teisendatakse üle kulukohtadel teostatavateks protsessideks ning neid protsesse vaadeldakse kui kulude põhjustajaid. Üldkulusid ei arvestata enam lähtuvalt kulukohtadest ning kulude osakaalu suhtarvudest, vaid kindlaksmääratud protsessidest ja nende teostamise arvust. Avalikus sektoris omab protsessi kuluarvestus suurt rakendamispotentsiaali. Riigivalitsemise püsikuludest moodustavad peamise osa personali- ja halduskulud, muutuvkulude osakaal on väike ja need seisnevad materjali- (nt kontoritarbed) ja energiakuludes. Protsessi kuluarvestusega on siin võimalik kulude transparentsust suurendada, jaotades üldkulud teostatavatele tegevustele. Protsessi kuluarvestus on kohaldatav eelkõige korduvatele protsessidele, avalikus halduses käib enamik tegevusi (v.a juhtkond ja mõningad erandlikud ametikohad) suuremal või väiksemal määral selle kriteeriumi alla. Protsessi kuluarvestust on raske rakendada valdkondadele ja funktsioonidele, mida iseloomustab dünaamilisus, ebastabiilsus, uudsus ning tegevuste struktureerimatus.

Lühiajalise orientatsiooniga otsuste langetamisel on end õigustanud paindlik piirkuludearvestus. Pikaajaliste (strateegiliste) otsuste juures seevastu on otstarbekas kasutada protsessi kuluarvestust või kogukulude arvestust. (Schweitzer, lk 335).

2.5.2 Investeeringute arvestuse meetod

Investeeringute arvestuse meetodi eesmärk on tuua välja ja võrrelda ühesugust eesmärki teenivate alternatiivsete kapitali investeerimisvõimaluste rentaablust.

Investeeringute arvestuse meetodid on suunatud investeerimisprojektide hindamisele, silmas pidades kvantifitseeritud eesmärkide saavutamist asutuses. Investeeringute arvestuse peamine ülesanne on tuua välja investeerimisplaani rentaablus, et veenduda sellest oodatava tulu (võrreldes kapitali teiste mahutamisevõimalustega) piisavuses. Meetodi ülesandeks on ühesugust eesmärki teenivate alternatiivsete kapitali investeerimisvõimaluste hindamine.

Investeeringute arvestuse meetodeid on võimalik klassifitseerida vastavalt maksete laekumise ajale. Siin eristatakse staatilisi (üheperioodilised mudelid) ja dünaamilisi (mitmeperioodilised mudelid) (Perridon, Steiner, lk 37). Investeeringute arvestuse meetodid lähtuvalt rahaliste vahendite sissetuleku (vahendite laekumine) ja väljamineku (vahendite väljamaksmine) ootusest, mis esitatakse, arvestades tõenäolisust laekumist tulevikus.

Staatiline investeeringute arvestuse meetod arvestab ajalist vahendite laekumist osaliselt või ei arvesta üldse. Investeeringute arvestuse põhiline küsimus – kasumi maksimeerimine –

lahendatakse üheperioodilises mudelis tulude ja kulude vahelise diferentsi väljatoomisega. Staatiliste investeeringute arvestuste alla kuuluvad kulude, kasumi ja rentaabluse võrdluse ning amortisatsiooni arvestused. Staatilise investeeringute kulude arvestuse meetodi eelisteks on lihtsus, üheselt mõistetavus ja väiksed teostamiskulud. Puuduseks aga lühiajaline, ühe perioodiga piirduv vaatlusviis.

Investeeringute arvestuse teoreetiliste meetodite kasutatavust saab tõsta, kasutades raha keskmise väärtuse asemel diskonteeritud raha väärtust (Perridon, Steiner, lk 48). Sel juhul on tegemist dünaamilise investeeringute arvestuse meetodiga.

Dünaamilised investeeringute meetodid vaatlevad investeeringute alternatiive kogu perioodi jooksul, kuni deinvesteeringuteni. Kapitalimahutuse tulu suuruseks on siin diskonteeritud väljaminekute ja sissetulekute vahe.

2.5.3 Transaktsiooni kulude meetod

Transaktsiooni kulude meetodi eesmärgiks on hinnata kaupade ja teenuste üleandmisega kaasnevaid koordineerimiskulusid ning selgitada välja minimaalsete transaktsiooni kuludega koordinatsioonivorm. Transaktsiooni kulude suurus sõltub funktsiooni spetsiifilisusest, funktsiooni ebakindlusest, funktsiooni täitmise sagedusest ja õiguslikest raamtingimustest.

Transaktsiooni kulude meetodi juures ei vaadelda funktsiooni täitmisega seotud kulusid, vaid kulusid, mis on põhjustatud protsessi teostamise ja üleandmisega kaasnevast asutusesisestest või -välisest koordineerimisvajadusest. Transaktsiooni kulude meetodi lähtepunktiks on majandussubjektide tööjaotusel põhinevad vahetussuhted (Bühner/Tuschke, lk 25). Siinjuures ei vaadelda füüsilist kaupade-teenuste vahetamist, vaid kaupade või teenustega seotud omandiõiguste (*property-rights*) üleandmist, mis on osapoolte vahel sõlmitud lepingu tulemuseks.

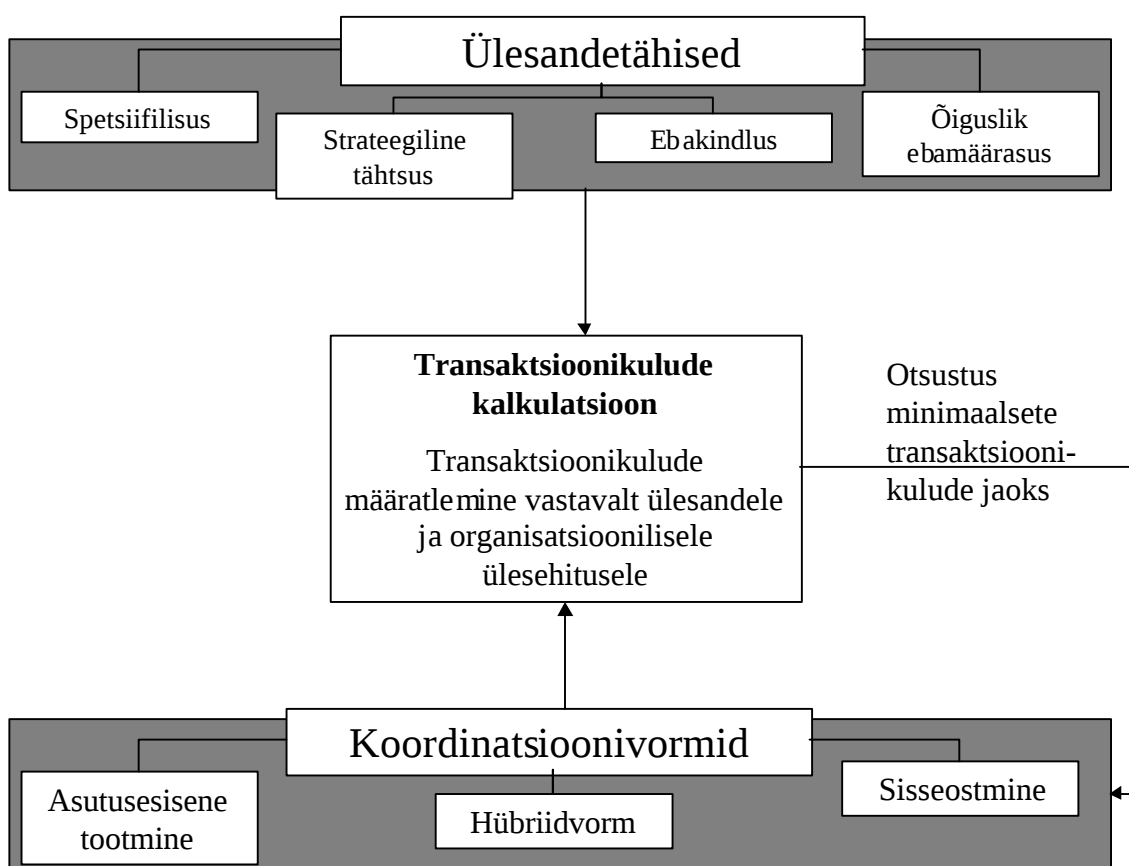
Siin on monetaarselt väljendatavate suuruste kõrval vaatluse all ka kõik muud funktsiooni üleandmisega seotud kulud (näiteks ajakulu lepingu täitmise üle järelevalve teostamiseks).

Meetodi põhiideeks on alternatiivsete vahetusprotsesside ja organisatsioonivormide transaktsiooni kulude hindamine ning kaupade ja teenuste sellise vahetamise organiseerimine (eeldusel, et teenuse või toote tootmiskulud on identsete), kus transaktsiooni kulud oleksid minimaalsed.

Asutusesisene hierarhia (asutusesisene koordineerimine) ja turusuhted (asutuseväline koordineerimine) kujutavad endast institutsionaalsete koordinatsioonivormide ekstreemseid

positsioone. Lisaks on võimalik kujundada mitmeid nende kahe äärmusliku variandi vahelisi koordinatsioonivorme. Ka asutusesisesed tegevused ja protsessid tuleb nii struktureerida, et sisemised transaktsiooni kulud oleksid minimaalsed.

A. Picot' järgi sõltub transaktsiooni kulude suurus funktsiooni spetsiifilisusest, funktsiooni ebakindlusest, funktsiooni täitmise sagedusest ja õiguslikest raamtingimustest.



JOONIS 2. Transaktsioonikulude arvestamine otsustamisel

Oluline transaktsiooni kulude põhjustaja on funktsiooni spetsiifilisus. Kui teostatav protsess on väga kindlale kasutusvaldkonnale või koostöösuhtele suunatud ning funktsioon saab ainult seal väärtust luua, siis on tegemist väga spetsiifilise funktsiooniga. Mida spetsiifilisem on protsess, seda väiksem on võimalike partnerite arv, kel on huvi seda teostada (Baur, lk 40). Üldjuhul on funktsiooni täitja huvitatud vastava toote või teenuse pakkumisest paljudele klientidele. Probleme võib tekitada ka väga spetsiifilisele tootele-teenusele puuduv turg (Bühner/Tuschke, lk 26). See toob endaga kaasa aeganõudva ja kuluka partneriotsingu ning läbirääkimiste

protsessi. Puuduva hinnavõrdluse tõttu on raske kokkuleppele jõuda funktsiooni teostamise maksumuses. Suure spetsiifilisusega kaasnevad enamasti vastavad investeeringud. Funktsiooni täitja peab kohandama end tellija erivajadustele, mis toob endaga kaasa kulusid. Väljaspool konkreetset koostöösuhet on vastavad investeeringud osaliselt või ei ole üldse kasutatavad. Mõlemal osapoolel puuduvad alternatiivid juhaks, kui üks partneritest mingil põhjusel välja langeb. Täidetavate funktsioonide suur spetsiifilisus nõuab ka suurt osapooltevahelist vertikaalset integratsiooni.

Teiseks transaktsiooni kulusid mõjutavaks suuruseks on funktsiooni teostamisega kaasnev ebakindlus. Transaktsiooni kulude teooria seisukohast viib ebakindlus suurte koordineerimiskuludeni. Ebakindluse põhjuseks võivad olla protsessi kompleksus ja ebastabiilne keskkond. Keskkonnast tuleneva muutlikkuse näiteks on funktsiooni innovatiivsus. Täpselt määratlematu ja kiire valdkonna areng tekitab teadmatust ja ebakindlust, samuti muutuvad innovatiivsetes valdkondades kiiresti nõuded protsessi teostusviisile ja kvaliteedile. Mida komplekssem on funktsioon, seda raskem on läbi viia tulemuste hindamist ja kvaliteedi kontrolli. Samuti tekitab ebakindlust osapoolte omavaheline usaldamatus.

Kolmandaks transaktsiooni kulusid mõjutavaks näitajaks on transaktsiooni läbiviimise sagedus. Osapoolte vahel sarnaste transaktsiooni tegevuste läbiviimise sagenemisega transaktsiooni kulud vähenevad. Seda tegevuste lihtsustumise, kogemuste (õppimiseefekt) omandamise ja usalduse suurenemise tõttu osapoolte vahel. Taolist kulude vähendamist on võimalik saavutada nii asutusesisesel kui -välisel funktsioonide täitmisel. Otsustamisel võrreldakse oodatavat kokkuhoidu. Samas peab märkima, et kogemuste efekti kaudu vähenevate transaktsiooni kulude suurust määratleda on küllaltki keeruline.

Neljandaks määravad transaktsiooni kulude suuruse õiguslikud raamtingimused. Ebapiisavad õiguslikud raamtingimused suurendavad transaktsiooni kulusid. Mida ebamäärasemad on õiguskorraldus, seda enam protsessi asutusevälise teostamise aspekte tuleb fikseerida lepingus. See toob endaga lepingu sõlmimise kulude suurenemise. Samuti võivad puudulikud õiguslikud raamtingimused põhjustada osapoolte vahel arusaamatusi ja vaidlusi.

Transaktsiooni kulude meetod ei pruugi anda alust otsustamiseks funktsioonisiirde poolt või vastu, kuid funktsioonisiirde kasuks otsustamisel võib ta anda informatsiooni optimaalse teenuse-toote vahetuse läbiviimise vormi kohta, mille puhul on transaktsiooni kulud minimaalsed. Problemaatiline on ka transaktsiooni kulude täpne mõõtmine, mistõttu transaktsiooni kulude meetodi väljendusjõud on oluliselt piiratud.

2.5.4 Argumentide bilanss

Argumentide bilansis kajastatakse protsessi teostamise alternatiivide tähtsamad eelised ja puudused. Alternatiivi poolt- ja vastuargumente hinnatakse ja kaalutakse. Selle põhjal tuuakse välja parim funktsiooni täitmise viis.

Lihtsaim vahend funktsiooni täitmise alternatiive hinnata lähtuvalt kvalitatiivsetest kriteeriumidest on argumentide bilanss. Argumentide bilansis kajastatakse tabeli vormis protsessi teostamise alternatiivide olulised eelised (pooltargumentid) ja puudused (vastuargumentid) (Peters, lk 24). Bilanss sisaldab funktsioonisiirde poolt- ja vastuargumente vastavalt täpselt formuleeritud kriteeriumidele, mis võrdlemisel võivad omada erinevat kaalu.

Poolt- ja vastuargumentide võrdleva vaatluse teel selgitatakse parim funktsiooni täitmise viis. Alternatiivide hindamine ei toimu kohe pärast poolt- ja vastuargumentide reastamist. Otsustamine funktsiooni täitmise alternatiivide üle saab toimuda alternatiivide eeliste ja puuduste mõju suuruse määratlemise järel.

Argumentide bilansi kasutamine funktsioonisiirde otstarbekuse hindamiseks on väga levinud väiksemal määral teoreetilistel alustel põhinevas vastavas kirjanduses. Peamiste funktsioonisiirde eelistena mainitakse kulude vähendamist, oskusteabe defitsiidi kõrvaldamist ja paindlikkuse suurendamist. Nende eeliste vastukaaluna tuuakse eelkõige välja sõltuvus välisest partnerist, väikesed kontrollimisvõimalused ja oskusteabe kaotus üleantavas valdkonnas.

Meetodi eelisteks on lihtne käsitus, vähesed kulud ja transparentne läbiviimine. Argumentide bilanss süstematiseerib olulised funktsioonisiirdega seotud kriteeriumid ja aitab langetada otsust funktsioonisiirde rakendamise kohta juhul, kui kriteeriumid kvantifitseeritakse ja kaalutakse. Kindlasti annab bilanss orientiirid otsustamiseks, kuid samas on see meetod mõjutatud subjektiivsusest ja mõned otsustamiseks vajalikud kriteeriumid võivad välja jääda. Mitmedimensiooniline, kvalitatiivseid kriteeriume arvestav hindamismeetod kujutab endast sobivat täiendust ühedimensioonilistele ja kvantitatiivsetele meetoditele.

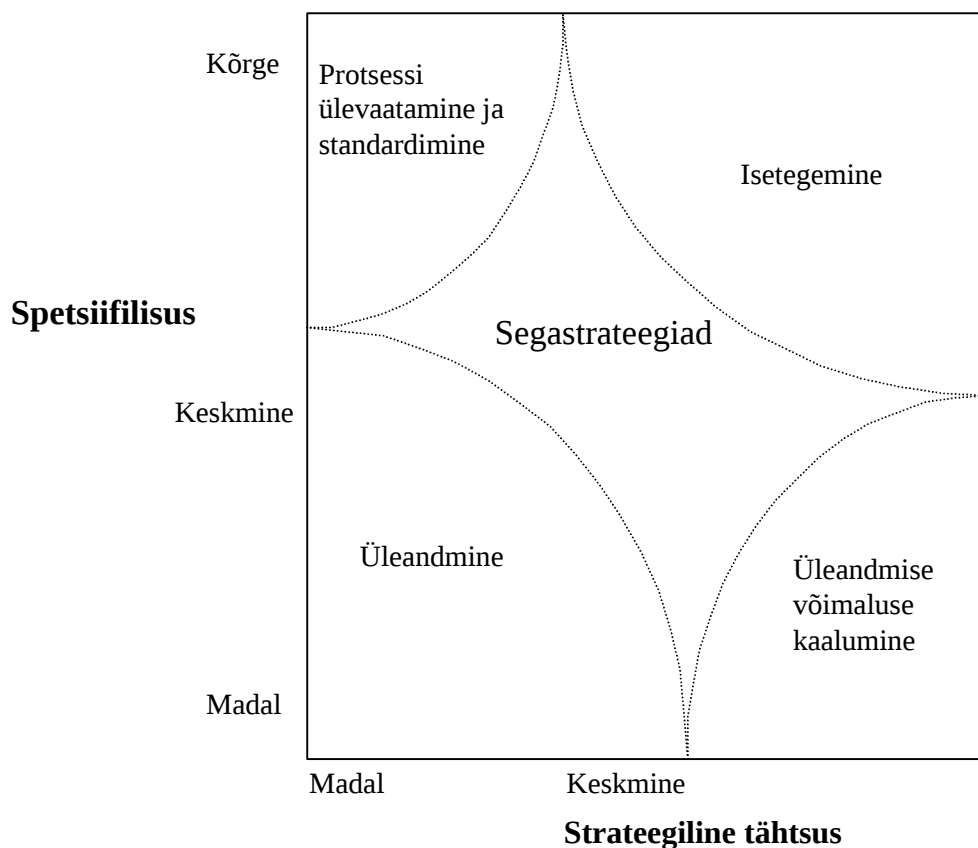
2.5.5 Portfellianalüüs

Portfellianalüüsi eesmärgiks on lähtuvalt funktsiooni spetsiifilisusest ja strateegilisest tähtsusest anda soovitusi funktsiooni täitmisviisi kohta. Väga spetsiifilised ja suure strateegilise tähtsusega funktsioonid tuleks täita asutusesiseselt. Vähese strateegilise tähtsuse ja spetsiifilisusega funktsioonid tuleks üle anda. Ülejäänud funktsioonide puhul võib rakendada segastrateegiat.

Portfellianalüüsi (*Portfolio-Analyse*) eesmärk on suunata asutuse ressursse strateegiliselt olulistesse tegevusvaldkondadesse (Weiss, lk 122). Analüüs vaatleb protsesside omadusi ja paigutab funktsioonid vastavalt omadustele neljaväljalisele portfellimaatriksile (Picot/Maier, lk 22). Sõltuvalt tegevusvaldkonna positsioonist maatriksil antakse niinimetatud normstrateegia näol protsessi isetegemiseks või üleandmiseks soovitusi.

Funktsioonisiirde üle otsustamisel on olulisteks funktsiooni omadusteks spetsiifilisus, strateegiline tähtsus, ebakindlus ja sagedus. Spetsiifilised on funktsioonid, mida on võimalik ainult konkreetsetes asutustes täita ja väljaspool asutust neid täita ei saa. Strateegiliselt tähtsad on tegevused, mis omavad olevikus või tulevikus suurt strateegilist potentsiaali ja on asutuse eksistentsile olulise tähtsusega. Ebakindlus tuleneb funktsiooni täitmisega seotud ebamäärasustest ja muutustest. Sagedus näitab, kui tihti funktsiooni sooritatakse. Kolme otsustamisel olulist omadust – spetsiifilisust, ebakindlust, sagedust – vaadeldakse ühtsena, kusjuures ebakindlus ja sagedus on teisejärgulised omadused, mis toetavad teiste kriteeriumide mõjusuundi. Need kolm kriteeriumi kantakse maatriksi vertikaalteljele. Maatriksi horisontaaltelje moodustab protsessi strateegilise tähtsuse suurus.

JOONIS 3. Portfellianalüüsi normstrateegiad



Seega on domineerivateks kriteeriumideks funktsioonisiirde üle otsustamisel funktsiooni spetsiifilisus ja strateegiline tähtsus. Ülejäänud kaks kriteeriumi – ebakindlus ja sagedus – on teisejärgulised.

Vastavalt eespooltoodud funktsiooni omadustele pakub meetod välja normstrateegiad kui üldised tegevussoovitused. Maatriksi järgi on madala spetsiifilisuse ja väikse strateegilise tähtsusega funktsiooni asutuseväline teostamine parim lahendus. Näiteks on siin standarditud tegevusena büroohaldamine. Kui on tegemist spetsiifilise ja strateegiliselt tähtsa protsessiga, siis on otstarbekas täita funktsiooni asutusesiselt. Kui seoses funktsiooni asutusesisese täitmisega tekivad kõrged oskusteabe barjäärid, on soovitatav rakendada organisatsioonisisese ja -välise teostamise vahepealset vormi. Välisest partnerist sõltuvuse minimeerimiseks on mõttekas kasutada erinevaid kooperasiiooni vorme, kus funktsioone üleandev asutus omaks teatavat mõju teenuse osutajale. Reeglina praktiseeritakse siin kapitaliosaluse omandamist või ühissettevõtte loomist. Juhul kui protsessid on keskmise strateegilise tähtsuse ja spetsiifilisusega, siis on otstarbekas protsesside üleandmisel rakendada lühi- kuni pikaajalisi

lepinguid. Kaldumise isetegemise või üleandmise poole määravad teisejärgulised kriteeriumid, nagu ebakindlus ja sagedus.

2.5.6 Kasu väärtuse analüüs

Kasu väärtuse ehk punktihindamismeetodi eesmärgiks on hinnata ja kaaluda funktsiooni täitmise alternatiive lähtuvalt olulistest kriteeriumidest ning selle põhjal välja selgitada parim protsessi teostamise viis.

Kasu väärtuse analüüs kui semi-kvantitatiivne hindamismeetod leiab kasutamist eelkõige niisuguste otsustamisprobleemide juures, kus oodatav eesmärgi saavutamise määr ei ole osaliselt või üldse mitte kvantifitseeritav. Majandusteoorias ja praktikas on kasu väärtuse analüüs laialdast rakendust leidnud punktihindamismeetodi (*Scoring-Modelle; Punktbewertungsverfahren*) vormis.

Punktihindamismeetodi juures tuleb läbida viis etappi (Blohm/Lüder, lk 176):

- Esimese sammuna tuleb määratleda funktsiooni täitmise alternatiivide olulised hindamiskriteeriumid, mis tuletatakse varem formuleeritud eesmärkidest. Kriteeriumid peavad olema mõõdetavad. Selle tingimuse täitmiseks on vaja luua iga kriteeriumi jaoks mõõteskaala, mille abiga saab mõõta iga alternatiivi eesmärgi saavutamise määra. Lisaks tuleb kõrvaldada üksikute kriteeriumide vahelised sõltuvused. Hindamiskriteeriumid on teineteisest sõltuvad, kui ühe kriteeriumi täitmine oleneb teisest kriteeriumist.
- Teise sammuna toimub hindamiskriteeriumide kaalumine, kuna hindamiskriteeriumid omavad erinevat tähtsust funktsiooni täitmise alternatiivide puhul.
- Kolmandaks hinnatakse iga alternatiivi eesmärgi saavutamise määra lähtuvalt üksikutest hindamiskriteeriumidest.
- Neljandaks korrutatakse hindamise tulemusena saadud punktide arv kaaluga ning tuuakse välja iga alternatiivi eesmärgi saavutatavuse määr.
- Viienda, viimase sammuna toimub alternatiivide võrdlemine vastavalt saadud punkti-summale ja parima lahenduse esitamine.

Enne lõpliku otsuse langetamist alternatiivide üle on vaja kontrollida väljatoodud punktiväärtuste stabiilsust. Sensitiivsuse analüüsi käigus on võimalik uurida, milliste kriitiliste näitajate muutumise korral valitud alternatiiv enam optimaalne ei ole (Teichmann, lk 152).

Juhul kui valitud alternatiivi näitajad on kriitilistest väärtustest suurelt ees, siis selgitatakse punktihindamismeetodiga välja suhteliselt püsiv alternatiiv.

Punktihindamismeetod on sarnaselt argumentide bilansile lihtne, kergelt läbiviidav ja kontrollitav meetod lahenduse leidmiseks mitmest eesmärgist lähtumise korral. Seda meetodit on soovitatav kasutada olukorras, kus tuleb arvestada paljude komplekssete kriteeriumidega, mille kvantifitseerimatuse tõttu ei ole võimalik läbi viia majanduslikkuse arvestust.

Punktihindamise meetodi kasutamise vastu räägib suur subjektiivsuse mõju, mis tuleneb hindamiskriteeriumide valikust ja nende kaalumistest ning samuti iga alternatiivi eesmärgi saavutamise määra hindamisest. Seega mõjutab subjektiivsus tugevalt selle meetodiga saadavat tulemust. Subjektiivsuse tõttu tekib manipuleerimise oht. Tavaliselt üritatakse subjektiivsust vähendada hindamismeeskonna kujundamisega.

2.5.7 Kulu-kasu analüüs

Kulu-kasu analüüsi eesmärk on erinevate funktsioonitäitmise alternatiivide korral võrrelda tehtud kulutuste ja saadud (ühiskondlikku) kasu suhet ning selle põhjal selgitada välja parim funktsiooni täitmise viis.

Kulu-kasu analüüs (*Kosten-Nutzen-Analyse*) on päritolult heaoluökonomika meetod, millega määratletakse üldmajanduslikku efektiivsust, seda eriti avalike investeeringute juures (Hanusch, lk 10). Investeeringisotsused avalikus sektoris viivad nii positiivsete kui negatiivsete mõjudeni. Positiivne mõju väljendub ühiskondlike vajaduste rahuldamises. Negatiivsed mõjud tulenevad eriti alternatiivsetest tootmisvõimalustest või kaupadest loobumisest alternatiivkulude mõistes. Investeeringu rahvamajanduslikke kulusid ja kasulikkust võrreldakse üksteisega. Analüüsi eesmärgiks on alternatiivsete projektide kasu ja kulude võrdlemine, millele toetudes on võimalik saavutada optimaalne ressursside allokatsioon (Worch, lk 70).

Kulude-kasu analüüs on semi-kvantitatiivne hindamismeetod, mis koosneb kasulikkuse ja kulude analüüsist (Schmitz, lk 24). Mõlemad analüüsid tuleb läbi viia paralleelselt. Funktsiooni täitmise alternatiivi hindamisel tuleb kõiki negatiivseid ja positiivseid mõjusid iga alternatiivi juures kaaluda. Valik alternatiivide vahel järgneb pärast kulude ja kasulikkuse vastandamist.

Mõiste “kasulikkus” mitmetähenduslikkuse tõttu sarnaneb kulude-kasu analüüs mitmete teiste meetoditega. Nii võib näiteks kulude-kasu analüüsi integreerida kulude arvestusega.

Kulude-kasu analüüsi eeliseks on mitmedimensiooniliste eesmärkide ja subjektiivse informatsiooniga arvestamine suhteliselt lihtsal viisil. Meetod käsitleb kogu kasulikkust ja võib

välja selgitada parima kulude-kasu suhtega alternatiivi. Samas on ka siin sarnaselt punktihindamismeetodiga raskusi subjektiivsusega. Hindamiskriteeriumide ja kaalude subjektiivne valik võivad mõjutada tulemust. Problemaatiline võib olla kõikide kriteeriumide kajastamine.

2.5.8 Kokkuvõte hindamismeetoditest

Protsessi teostamise alternatiivide ja sealhulgas funktsioonisiirde rakendamise otstarbekuse määratlemiseks on võimalik kasutada (sõltuvalt eesmärkide arvust, millest protsessi teostamisviiside valikul lähtutakse) ühe- ja mitmedimensioonilisi hindamismeetodeid. Neid võib omakorda sõltuvalt informatsiooni töötlemise viisist süstematiseerida kvantitatiivseteks, semi-kvantitatiivseteks ja kvalitatiivseteks meetoditeks.

Kvantitatiivseteks ühedimensioonilisteks hindamismeetoditeks on **kulu ja investeeringute arvestuse meetodid**. Siin võrreldakse alternatiive lähtudes ühest – kulude vähendamise või investeeringute tasuvuse tõstmise eesmärgist. Kulud on oluline aspekt funktsioonisiirde üle otsustades ning kindlasti on vaja läbi viia vastav kalkulatsioon. Samas on kuluarvestuse puudusteks orienteerumine lühiajalisele perspektiivile ja ühekülgne lähenemine. Seetõttu ei ole kuluarvestus pikaajaliste ja strateegiliste funktsioonisiirete otsuste korral sobilik. Protsessi kuluarvestust on võimalik kasutada ka pikaajaliste otsuste langetamiseks, kuid siiski on ainult sellel põhinev otsustamisinformatsioon ebapiisav.

Pikaajalisel planeerimisel sobivad kasutamiseks **investeeringute arvestuse meetodid**. Üheks perioodiks mõeldud ja lühiajalise lähenemise tõttu ei ole strateegiliste otsuste korral otstarbekas rakendada staatilist investeeringute arvestuse meetodit. Dünaamilised investeeringute meetodid arvestavad vahendite laekumise ja väljamineku ajalise aspektiga ning toovad välja funktsiooni täitmise eelise pikaajalises perspektiivis. Teatud juhtudel võib olla tulevaste sissetulekute ja väljaminekute määratlemine komplitseeritud. Sel juhul on nimetatud meetod funktsioonisiirde otstarbekuse hindamiseks vähesobiv.

Ühedimensiooniliste organisatsiooniteoreetiliste hindamismeetodite alla kuulub **transaktsiooni kulu meetod**. Siin ei vaadelda funktsiooni täitmisega seotud kulusid, vaid kulusid, mis on põhjustatud protsessi teostamise ja üleandmisega kaasnevast koordineerimisvajadusest kas

asutusesiseselt või -väliselt. Suuri transaktsiooni kulusid põhjustavad üleantava funktsiooni spetsiifilisus ning ebakindlus, ebamäärased õiguslikud raamid ja protsessi teostamise madal sagedus. Koordineerimiskuludega arvestamine funktsioonisiirde juures on oluline, kuid samas on keeruline määratleda transaktsiooni kulusid ja neid erinevate alternatiivide korral võrrelda.

Lihtsaim mitmedimensiooniline hindamismeetod funktsiooni täitmise alternatiivide hindamiseks lähtuvalt kvalitatiivsetest kriteeriumidest on **argumentide bilanss**, kus kajastatakse tabeli vormis protsessi teostamise alternatiivide olulised eelised (pooltargumendid) ja puudused (vastuargumendid). Bilanss sisaldab funktsioonisiirde poolt- ja vastuargumente vastavalt täpselt formuleeritud kriteeriumidele, mis võivad võrdlemisel omada erisugust kaalu. Argumentide bilanss on lihtne meetod otsustamiseks funktsioonisiirde otstarbekuse üle, kuid meetodil on ka mitmeid puudusi. Bilanss ei käsitle kriteeriumide süstemaatikat, valikut, kvantifitseerimist ega tähtsust. Lisaks ei tegele bilanss asutuse teiste valdkondadega seotuse ja otsustamisaluse piisavuse küsimusega. Puuduseks on ka suur subjektiivsuse määr. See hindamismeetod on sobivaks täienduseks ühedimensioonilistele (kvantitatiivsetele) meetoditele.

Teiseks mitmedimensiooniliseks kvalitatiivseks hindamismeetodiks on **portfellianalüüs**, mille eesmärk on suunata asutuse ressursse strateegiliselt olulistesse tegevusvaldkondadesse. Otsustamise juures on olulisteks funktsiooni omadusteks spetsiifilisus, strateegiline tähtsus, ebakindlus ja sagedus, milledest lähtuvalt positsioneeritakse funktsioon maatriksil. Sõltuvalt funktsiooni asukohast maatriksil annab teooria normstrateegiate (iseteostamine, üleandmine või osalusega üleandmine) näol tegevuseks soovitusi. Selle käsitluse juures arvestatakse ainult piiratud arvul faktoreid. Sõltuvalt konkreetsest situatsioonist võivad olulised olla ka mitmed teised aspektid. Samuti võib raske olla funktsiooni strateegilist tähtsust määratleda. Teooria annab head orientiirid funktsioonisiirde rakendamiseks, kuid üldise lähenemise tõttu ei saa teda üks-üheselt üle kanda ning seetõttu tuleb arvestada konkreetse situatsiooniga.

Mitmedimensiooniliste semi-kvantitatiivsete hindamismeetodite hulka kuulub **kasu väärtuse analüüs**. See leiab kasutamist eelkõige otsustamisprobleemide juures, kus oodatav eesmärgi saavutamise määr ei ole osaliselt või üldse mitte kvantifitseeritav. Majandusteoorias ja praktikas on kasu väärtuse analüüs punktihindamismeetodi vormis leidnud laialdast rakendust. Punktihindamisemeetodi puuduseks on suur subjektiivsuse mõju, mis tuleneb hindamiskriteeriumide valikust ja nende kaalumise ning samuti iga alternatiivi eesmärgi

saavutamise määra hindamisest. Ka kriteeriumid töötatakse välja lähtuvalt subjektiivsetest ja intuiitivsetest kaalutlustest. Subjektiivsust on võimalik vähendada hindamismeeskonna koosseisu valikuga.

Teiseks mitmedimensiooniliseks semi-kvantitatiivseks hindamismeetodiks on **kulu-kasu analüüs**. See meetod pärineb heaoluökonomikast, millega määratletakse üldmajanduslikku efektiivsust, seda eriti avalike investeeringute puhul. Analüüsi põhimõtteks on tehtavate kulude ja saadava kasu võrdlemine. Kulude-kasu analüüsi eeliseks on erinevate eesmärkidega arvestamine ja subjektiivse informatsiooni lihtne käsitus. Meetod määratleb kogu kasulikkust ja võib välja selgitada parima kulude-kasu suhtega alternatiivi. Ka siin on probleemiks suur subjektiivsus ning kõikide oluliste kriteeriumide kajastamine.

2.6 Funktsioonisiirde riskid

Peamisteks funktsioonisiirdega kaasnevateks riskideks on sõltuvus välisest partnerist, oskusteabe kaotus, sotsiaalsed riskid ning protsessi transformatsiooni, koordineerimise, planeerimise ja kvaliteedi riskid.

Funktsioonisiirde läbiviimisega kaasnevad mitmed riskid, mille prognoosimise ja analüüsimisega on otstarbekas tegelda juba planeerimisfaasis. Protsesside üleandmisest tulenevad riskid sõltuvad paljuski konkreetsest funktsioonist ja olukorrast. Järgnevalt käsitletakse peamisi funktsioonisiirdega kaasnevaid riske.

Sõltuvus välisest partnerist

Kui asutus on protsesside teostamise lepingu alusel asutusevälisele osapoolele üle andnud ning kui talle on üle läinud ka protsessi teostamiseks vajalik oskusteave ja personal, siis puuduvad asutusel eeldused ja võimalused funktsiooni lühiajaliselt ise täita: pole ju selleks enam vastavaid vahendeid ega ressursse. Sellega satuvad funktsioonide täitmise üleandnud asutused sõltuvusse oma partnerist. Eriti kriitilised tagajärjed võivad olla juhtudel, kus strateegilise suuna muutuse, pankrotistumise jms tõttu pakub partner ülevõetud teenust muutunud kujul või ei ole üldse võimeline teenust osutama. Sõltuvuse riski suurendavad funktsiooni üleandja ja vastuvõtja vahelised jõupositsioonid, protsessi teostaja monopoolne seisund ja funktsiooni spetsiifilisus.

Oskusteabe kaotus

Loobunud funktsiooni ise täitmast, ei vaja asutus personalil ja vahenditel põhinevat oskusteavet. Sellega kaotatakse vastav oskusteave, ning see muudab protsessi asutuse pädevusse tagasitoomise raskemaks.

Väline partner ei ole funktsioonid üle andnud asutuse poolt otseselt kontrollitav. Samas võib partneri tegevus asutusele märkimisväärset mõju avaldada. Asutust võib ähvardada oskusteabe ja muu olulise informatsiooni kaotus näiteks partneri ebaeetilise käitumise tõttu.

Transformatsiooni ja koordineerimise kulud

Üheks riski allikaks funktsioonisiirde puhul on organisatsiooniväliselt teostatud protsessi asutusse tagasikandmise oodatust kõrgemad kulud. Samuti võivad plaanitud suuremaks osutada funktsioonisiirde teostamiseks vajalikud koordineerimiskulud. Eriti väga spetsiifiliste protsesside teostamisel võivad koordineerimise kulud osutada suuremaks kui saavutatud kulude kokkuvõtte.

Planeerimise ja kvaliteedi risk

Funktsioonisiirde rakendamisel võivad tekkida ka probleemid protsessi mittetähtaegse täitmise või kvaliteedi mittevastavuse tõttu. Kuna üleantud protsessid on tavaliselt asutuse teiste funktsioonidega seotud või on sisendiks teistele protsessidele, osaledes ühise lõpptoote või -teenuse valmistamisel, siis tähtaegadest mittekinnipidamine, mittevastav kvaliteet ja muud vead avaldavad mõju kogu asutusele. See võib tekitada märkimisväärset rahalist kahju ja kahjustada asutuse mainet. Asutusesisesel protsesside teostamisel on võimalik avaldada suuremat mõju tähtaegadest ja kvaliteedist kinnipidamisele, rakendades meetmeid plaani järgimiseks ja kvaliteedikontrolli puuduste likvideerimiseks. Probleeme võib esineda ka sõltumata protsessi teostamise viisist (nii asutusesiseselt kui -väliselt).

Raskusi võib näiteks valmistada, erinevalt toote kvaliteedi mõõtmisest, teenuse kvaliteedi hindamine. Tähtaegadest mittekinnipidamist saab välise partneri puhul, erinevalt asutusesisest, vastavate lepingus ettenähtud trahvide kohaldamisega saavutada, ning see vähendab riski. Üldiselt ei ole majanduslikud riskid funktsioonisiirde juures suuremad kui iseteostamise korral (Bruch, lk 79).

Sotsiaalsed riskid

Funktsioonisiirde elluviimisega on seotud ka psühholoogilised ja sotsiaalsed riskid. Asutuse personali toetuse puudumine ja vastuseis kujutavad endast suurt ohtu ning üldiselt on taolised riskid raskesti maandatavad.

2.7 Funktsioonisiirde partneri valik

2.7.1 Partneri otsimine ja hindamine

Partneri otsimise ja hindamise etapi eesmärk on leida funktsioonide siirmiseks sobivad kandidaadid ja neid hindamiskriteeriumide põhjal hinnata. Funktsioonisiirde eesmärgid ja väljatöötatud nõuded koostööpartnerile moodustavad partnerivaliku aluse. Esiteks võetakse vaatluse alla suurem arv pakkujaid ning kontrollitakse nende vastavust üldistele raamtingimustele. Valitud partneritelt võetakse detailsed pakkumised ning neid hinnatakse põhjalikult vastavalt väljatöötatud kriteeriumidele. Hindamise tulemusena tekib potentsiaalsete partnerite paremusjärjestus.

Funktsioonisiirde eduka läbiviimise üks eeldusi on sobiva partneri leidmine. Kuna tekkimas on kahe ettevõtte/asutuse pikaajaline koostöösuhe, mis võib omada asutuse seisukohalt strateegilist tähtsust (olenevalt üleantava protsessi strateegilisest olulisusest), siis on õige partneri leidmine ülimalt oluline.

Funktsioonisiirde rakendamine võib lähtuda väga mitmesugustest põhjustest. Erineda võivad funktsioonisiirde eesmärgid, strateegiad ja organisatsiooni vormid. Kulude alandamine, ressursside piiratus ja keskendumine põhitegevustele on tüüpilised argumendid funktsioonisiirde elluviimiseks. Reeglina on funktsioonisiirde rakendamise põhjusteks mitmed erinevate kaaludega faktorid. Eesmärgid, mille saavutamist asutus funktsioonisiirdega taotleb, omavad otsest mõju partnerile esitatavatele nõuetele (Schneider, lk 161). Kõik need aspektid ja väljatöötatud nõuded koostööpartnerile moodustavad funktsioonisiirde partneri valiku aluse. Siin on vaja tagasi pöörduda funktsioonisiirde planeerimise juurde ning arvestada antud etapis väljatöötatud eesmärgid ja strateegiaid. Lisaks on otstarbekas välja töötada motivatsiooni skaala, mis annab ülevaate olulistest argumentidest (funktsioonisiirde ajenditest) ning nende osatähtsusest.

Partnerile esitatavate nõuete väljatöötamisel tuleb arvestada järgmiste oluliste küsimustega:

- **otsuse strateegiline olulisus** – millist tähtsust ja mõju omab üleantav protsess asutusele?
- **majanduslikkus** – millist majanduslikku kasu annab protsessi üleandmine (kulude vähendamine, ressursside vabastamine jne)?
- **spetsiifilisus** – kui spetsiifiline, ainulaadne on üleantav protsess? Kui suured on spetsiifilisuse tõttu kommunikatsiooni- ja transformatsioonikulud?
- **kindlus (turvalisus)** – millised on funktsioonisiirdega kaasnevad riskid?

Sisu järgi võib hindamiskriteeriume jaotada kaheks:

- **komplementaarsed ehk täiendavad kriteeriumid** – vajalike ressursside ja potentsiaali olemasolu valitud partneril;
- **üldkriteeriumid** – partneri eesmärgid, strateegia, struktuur ja kultuur peavad võimaldama koöperatsiooni ning looma teatatud aluse ja stabiilsuse koostöösuhtes.

Koostöö tüübid esitavad tulevasele partnerile väga palju mitut laadi nõudeid, mida tuleb arvestada valiku kriteeriumide ja viisi väljatöötamisel. Eriti komplitseeritud on funktsioonisiirde partneri valik spetsiifiliste, põhitegevuslähedaste funktsioonide üleandmise korral ning seda järgmistel põhjustel:

- **kogemuste puudumine** – harilikult ei ole asutustes funktsioonisiirdeks partneri valiku kogemust;
- **ebaselgus partnerile esitatavates nõuetes** – asutuse põhitegevusega otseselt seotud funktsioonide üleandmisel puudub sageli selge ettekujutus partneri profiilist ja partnerile esitatavatest nõuetest;
- **pakkujate turu läbipaistmatus** – tavaliselt ei ole asutuse spetsiifilise protsessi üleandmise korral selget ülevaadet võimalikest pakkujatest;
- **pakkuja potentsiaali on raske hinnata** – asutus võib üleantava funktsiooni ainulaadsuse ja kompleksuse tõttu sattuda raskustesse erinevate pakkujate hindamisel ja võrdlemisel. Samuti võib osutuda keeruliseks tulevase partneri vastava potentsiaali hindamine. Seetõttu on soovitatav põhitegevuslähedaste protsesside üleandmisel kaasata partneri valimisse vastava ala spetsialistid või nõustajad;
- **struktureeritud valikuprotsessi järgimine on komplitseeritud** – strateegiliselt oluliste funktsioonide üleandmisel on raske järgida tavalist partneri valiku protsessi, st valmistada ette pakkumist, välja töötada nõudeid partnerile ning viia need võimalike partneriteni ja selle põhjal otsustada.

Hindamiskriteeriumide väljatöötamisele järgneb potentsiaalsete partnerite identifitseerimine. Praktikas tekivad koostöösuhted juba olemasolevate kontaktide põhjal (nt messidel või töögruppides). Olemasolevad kontaktid ei pruugi olla piisavad sobiva partneri valikuks. Lisaks peab avaliku halduse asutus jälgima õigusaktidega (nt riigihangete seadusega) määratletud teenuse üleandmise korda.

Funktsioonisiirde partneri valik on mõttekas läbi viia kahes etapis. Esiteks võetakse vaatluse alla suurem arv pakkujaid ja kontrollitakse nende vastavust üldistele raamtingimustele. Valitud partneritelt võetakse detailsed pakkumised ning neid hinnatakse põhjalikult vastavalt väljatöötatud kriteeriumidele.

Kindlaksmääratud hindamiskriteeriumide põhjal töötatakse välja nii kvalitatiivses kui ka kvantitatiivses vormis hindamisskaala. Üksikute hindamisskaalale kantud kriteeriumidest tuleneb spetsiifiline partneri profiil. Hindamise tulemusena saadud punktisumma, mis on korrutatud vastavate kaaludega, võimaldab järjestada potentsiaalsed partnerid sobivuse järgi.

Oluline kriteerium funktsioonisiirde partneri valikul on vajalike ressursside ja oskusteabe olemasolu (Bruch, lk 63). Tähtsad on ka tulevase partneri eesmärgid ja strateegia. Need peaksid nii sisuliselt kui ajaliselt asutuse enda eesmärkide ja strateegiatega sobima. Suur organisatsioonikultuuride (nt töötajate käitumise ja hoiakute) erinevus võib pärssida koostööd. Seega on potentsiaalse partneri puhul oluline uurida ettevõtte kultuuri, väärtuste ja juhtimisstiili erinevusi ja sarnasusi. Tähelepanu tuleb pöörata ka partneri usaldusväärsusele ja seostele võimalike riskidega (nt andmekaitse). Riskide hindamiseks tuleb läbi viia analüüs ning välja töötada võimalikud riskid ja nende vähendamise vahendid (nt vajalikud lepingu sätted).

Otstarbekas on vaadelda partneri koostöösuhteid teiste ettevõtete või asutustega ning seeläbi hankida informatsiooni tema tugevate ja nõrkade külgede ning tulevase koöperatsiooni võimalikkuse kohta. Võimaliku partneri varasemad edukad projektid suurendavad funktsioonisiirde õnnestumise tõenäosust.

Arvestada tuleb ka partneri tugevuse ja suuruse sobivust. Ebavõrdsete partnerite juures võib üks osapooltest liialt domineerida või sõltuvaks muutuda. Alati ei pruugi partnerite ebavõrdsus tähtsust omada – oluline on, et funktsioonisiire oleks mõlemale osapoolle atraktiivne (Köhler-Frost, lk 88).

2.7.2 Partneri valik

Partneri valiku etapis alustatakse läbirääkimisi partneri otsimise ja hindamise etapis valitud partneritega. Enne partneri lõplikku väljavalimist peavad osapooled kokkuleppele jõudma eesmärkides ja koostöö tingimustes. Sobiva partneri olemasolu kahtluse korral ei ole otstarbekas funktsioonisiirde strateegiat järgida.

Partneri otsimise ja hindamise etapis ei toimu veel partneri lõplikku väljavalimist. Enne otsuse langetamist peavad osapooled jõudma kokkuleppele detailsetes eesmärkides ja koostöö tingimustes. Partneri otsimise faasi tulemuseks on ideaaljuhul võimalike funktsioonisiirde partnerite paremusjärjestus. Selle põhjal saab alustada konkreetseid läbirääkimisi. Kui otsimise ja hindamise etapis ei eristu sobivaid funktsioonisiirde partnereid, tuleb kriteeriumid kriitiliselt üle vaadata ja olukorraga kohandada (Bund, lk 242). Sobiva partneri olemasolu kahtluse korral ei ole otstarbekas funktsioonisiirde strateegiat järgida (Schätzer, lk 190).

Partnerite arvu üle otsustamisel (juhul kui osutub võimalikuks kaasata rohkem kui üks väline partner) tuleb arvestada mitmeid aspekte. Esiteks muutub mitme osapoole kaasamise korral otsustamine keerulisemaks, rohkem on ka erinevaid huvisid. Teiseks suurenevad partnerite arvu kasvuga informatsiooni- ja koordineerimiskulud. Vaatamata sellele võib kõne alla tulla – kompleksuse ja suure ressursi vajaduse korral – mitme (enam kui kahe) osapoole vaheline koostöö.

Praktikas kirjutavad funktsioonisiirde partnerid alla eellepingule ehk nn kavatsuste protokollile (*Letter of Intent*), mis sisaldab tulevase lepingu peamisi punkte (Wisskirchen, lk 69). Siin fikseeritakse kõik koostöösuhte olulised punktid, jättes võimaluse läbirääkimisteks detailsetes küsimustes. See võimaldab alustada funktsioonisiirde ettevalmistamisega. Kavatsuste protokoll võib sisaldada järgmisi punkte:

- lepingu objekt;
- teenuse ulatus;
- teenuse läbiviimise kirjeldus;
- teenuse mahu ja sisu muutmine;
- protsessi üle andnud asutuse kaasarääkimise ulatus;
- andmetekaitse, saladusehoidmine;
- partneritevahelise koostöö ülesehitus;
- tasumine;
- käitumine mittevastava teenuse korral;

- vastutus;
- lepingu ajaline pikkus ja lõpetamine.

3. Funktsioonisiirde ettevalmistamine

3.1 Funktsioonisiirde leping

Funktsioonisiirde leping reguleerib asutusesiseste tegevuste üleandmist asutusevälisele osapoolle ning partnerite igapäevast koostööd. Kui funktsioonisiirdega ei kaasne kapitalil põhinevaid suhteid ja kui lepitakse kokku määratletud perioodiga kooperatsioonis, siis võib kõik vajalikud regulatsioonid fikseerida ühes lepingus. Funktsioonisiirde leping on otstarbekas sõlmida kahes etapis. Esimeses sõlmitakse kokkulepe ühiste eesmärkide, peamiste teostatavate protsesside, tulemuste mõõtmise kriteeriumide ja koostöö juhtimise kohta. Teises etapis määratakse kindlaks täidetava funktsiooni sisu, maht ja kvaliteet, jättes võimaluse kokkulepitut paindlikult vajadustele kohandada.

Funktsioonisiirde lahenduse väljatöötamine jätkub osapoolte läbirääkimistel. Siin lepitakse kokku peamistes koostööd puudutavates küsimustes, mis annab võimaluse funktsioonisiirde leping sõlmida. Leping on oluline tugi asutuste/ettevõtete vahelises kooperatsioonis. Funktsioonisiirde leping reguleerib kahte valdkonda (Wisskirchen, lk 210):

Esiteks reguleerib see asutusesiseste tegevuste üleandmist asutusevälisele osapoolle. Osapoolte suhete õiguslik reguleerimine sõltub funktsioonisiirde vormist. Paljude võimaluste hulka kuulub funktsiooni üleandmine õiguslikult iseseisvale ettevõttele (ilma kapitalisuheteta), asutuse osa müümine (nt erastamine) või ühisettevõtte loomine.

Teiseks reguleerib leping igapäevast koostööd funktsioonisiirde partnerite vahel. Osapooltel tuleb määratud ajavahemikuks kokku leppida asutusevälise protsessi teostamise viisis ja teostamisega kaasnevas planeerimises, kontrollimises ning vastutuses.

Nende valdkondade reguleerimine ühe, kahe või enama lepinguga sõltub üleantava funktsiooni liigist ja keerukusest. Juhul kui asutusevälisele osapoolle antakse üle ainult tegevus, millega ei kaasne kapitalil põhinevaid suhteid (osaluse müümine või omandamine) ja kui lepitakse kokku määratletud perioodiga kooperatsioonis, võib kõik vajalikud regulatsioonid fikseerida ühes lepingus (Wisskirchen, lk 214). Funktsioonisiirde puhul, millega kaasneb osaluse omandamine või müümine (siinjuures ei ole tähtis, kas osalus omandatakse loodud või juba tegutsevas

ettevõttes), on osapooltevahelised kokkulepped otstarbekas fikseerida mitmes lepingus (Müller, lk 65).

Soovitatav on koostada raamleping, mis võtab kokku olulisema sisu üksikutest lepingutest. Raamleping korrastab ja süstematiseerib lepingu sisu, kirjeldab koostöö põhimõtteid, lisanduvaid üksiklepinguid ja majanduslikke eesmärgi ning määratleb lepingu jõustumise ja kestuse (Wisskrichen, lk 215).

Paremaks mõistmiseks on mõttekas lisada mõlemale reguleerimisvaldkonnale klauslid, mis viitavad ühe teemaga seotusele erinevatest vaatepunktidest.

Praktikas piirduakse põhitegevuskaugete funktsioonide siirmisel ühe lepinguga. Lepingud sisaldavad väga vähe sätteid, mis ei ole üleantava protsessiga seotud. Põhitegevuslähedaste funktsioonide üleandmise korral on lepingu sisu jaotatud kaheks: eraldi käsitletakse protsessi teostamise ja partnerite koostööga seotud aspekte. (Staehle, lk 368). Põhitegevusega otseselt seotud funktsioonide üleandmisel on lepingud tugevalt individualiseeritud ja enamasti väga kompleksed, mis võib tekitada osapooltes ebakindlust.

Läbirääkimised lepingu üle võivad olla aeganõudvad, pingelised ja komplitseeritud. Siin on otstarbekas kasutusele võtta planeerimisfaasis väljatöötatud eesmärgid ja nõuded ning nendest tuletada olulised lepingupunktid.

Funktsioonisiirde lepingud on kasutusele võetud suhteliselt hiljuti ning seetõttu ei ole välja töötatud täpseid õiguslikke definitsioone ja standardiseeritud lepinguid. Funktsioonisiirdele ei saa kohaldada laialdaselt praktiseeritavaid ostu-müügi-, töö- või üürilepinguid. Seega ei jää osapooltel muud võimalust kui ise oma lahendus välja töötada. Funktsioone üleandva asutuse vastava kogemuse puudumine kujutab endast suurt riski.

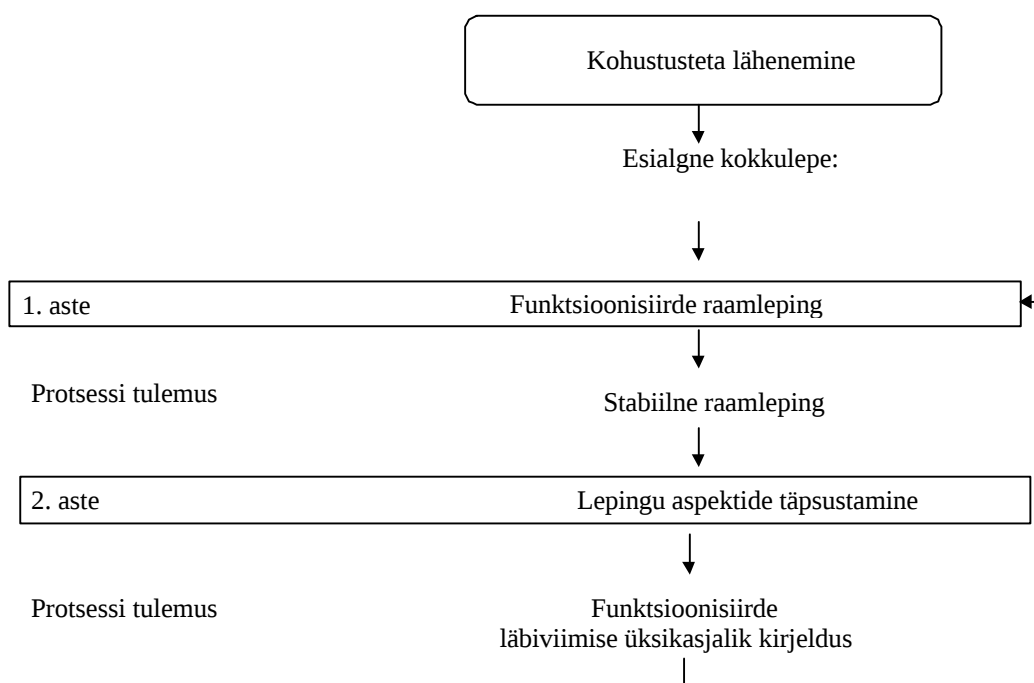
Väga detailne funktsioonisiirde leping ei tähenda seda, et määratakse täpselt kindlaks teenuse sisu, kulud ja tähtajad kogu lepingu kehtivuse ajaks. Üritus kõik aspektid lepingus määratleda on juba põhitegevuskaugete funktsioonide puhul lepingu pikaajalisuse ja teenusele esitavate nõuete ettemääramatuse tõttu vähest edu töötav. Lepingu koostamisel ei ole vaja kirja panna kindlaid lahendusi täpselt formuleeritud probleemide jaoks, vaid fikseerida paindlikud reguleerimismehhanismid ja samal ajal täpsed üleantava funktsiooni sisu kohta.

Funktsioonisiirde lepingu sõlmimine on otstarbekas läbi viia kahes etapis (Bruch, lk 82). Esimeses etapis, pärast osapoolte sobivuse määratlemist ja üldise, koostöö põhimõtteid sisaldava kavatsuste protokolliga koostamist alustatakse läbirääkimisi funktsioonisiirde raamlepingu sõlmimiseks. Esimese etapi tulemuseks on selge kokkulepe ühistes eesmärkides, peamistes teostatavates protsessides, tulemuste mõõtmise kriteeriumides ning koostöö

juhtimises. Raamleping sisaldab kindlaid, partnerite poolt aktsepteeritud koostöö põhimõtteid, mille alusel toimub konkreetsete tegevusdetailide väljatöötamine.

Teises etapis toimub teostatava funktsiooni sisu, mahu ja kvaliteedi fikseerimine, jättes võimaluse kokkulepitut paindlikult vajadustele kohandada.

Raam- ja detaillepingu eristamine võimaldab arvestada võimalikke eelduste muutusi. Lepingu raamtingimuste muutusteks on näiteks muutused asutuse kompetentsides, aga ka turust sõltuvad suurused, nagu hindade, tehniliste arengute ja nõudluse muutused. Võimalike muutuste ja arengute arvestamiseks tuleb luua tagasisidesüsteem, mis võimaldab raamlepingut kohandada vastavalt muutunud olukorrale (vt jn 4).



JOONIS 4. Lepingu sõlmimine

Funktsioonisiirde lepingu sisu sõltub väga palju konkreetsest situatsioonist. Üldise käsitlusena peaks funktsioonisiirde leping koosnema autori arvates järgmistest olulistest osadest:

Sissejuhatav osa

Sissejuhatavas osas kirjeldatakse võimalikult konkreetselt koostöö aluseks olevaid funktsioonisiirde projekti lähtealuseid ja funktsioonisiirdega taotletavaid eesmärke. Kuna lepingu sõlmimisel ei ole paratamatult võimalik kõiki probleeme ette näha ja reguleerida, siis põhjalik sissejuhatus aitab lahendada probleeme tulevikus.

Definitsioonid

Enne lepingu sisu väljatöötamist defineeritakse lepingus kasutatavad mõisted, mille kohta sobivad õigusaktides sätestatud definitsioonid puuduvad. See väldib edaspidiseid vaidlusi mõistete sisu üle.

Lepingu objekt

Lepingu sissejuhatuses kirjeldatud koostööpõhimõtete kõrval moodustab lepingu objekti reguleerimine partneritevahelise kooperasiiooni aluse. Lepingu objekti peamised elemendid tuleb formuleerida võimalikult detailselt, arvestades taotletavaid eesmärke.

Õiguste ja vahendite kasutamine

Juhul kui funktsioone üleandev asutus protsessi teostamiseks vajalikke ressursse ja vahendeid partnerile üle ei anna, vaid ainult võimaldab neid kasutada, tuleb kindlaks määrata kasutusõiguse sisu, ulatus ja kestus. Sel juhul rakendatakse vallas- ja kinnisvara üüri/rendi lepinguid ning litsentse ja volitusi, kasutamaks õigusi ja oskusteavet. Määratleda tuleb ka kasutusõiguse üleandmine. Seoses vahendite kasutamise võimaldamisega tuleb reguleerida vahendite hooldamine ja remontimine ning sellega kaasnevate kulude katmine. Vajalik on ette näha võimalikke tekkivaid situatsioone ning määratleda nendes osapoolte kohustused ja vastus.

Funktsioonisiirde partneri kohustused

Selles lepingu osas tuleb määratleda funktsioonide ülevõtja teostatavad protsessid. Lähtepunktiks on siin lepingu sissejuhatus ja lepingu objekt. Piiritlemaks täpselt üleantavat funktsiooni, on otstarbekas ka kirjeldada, millised tegevusvaldkonnad funktsioonide ülevõtja ülesannete hulka ei kuulu. Protsesside tehnilised kriteeriumid on mõttekas eraldi dokumenteerida ja kajastada lepingu lisas.

Pikaajalist funktsioonisiirde lepingut sõlmides on ilmtingimata vajalik – tingimuste muutumise puhuks – kokku leppida lepingu muutmises. Sellega määratletakse lepingu muutmise kord, mis võimaldab lepingu raames täidetavad funktsioonid kohandada muutunud olukorraga.

Sõltuvalt üleantud protsessi spetsiifilisusest ja tähtsusest asutusele tuleb määratleda vahendid (materiaalsed, finants- ja inimressursid), millega funktsioonid ülevõtnu peab teostama ülevõetud funktsioone. Selle küsimuse põhjalikuks reguleerimiseks on soovitatav koostada

vastav lisa. Samuti tuleb lepingus anda funktsioone üleandvale asutusele õigus lepingus fikseeritud nõuete ja standardite täitmist reeglipäraselt kontrollida.

Vastuvõtmine

Juhul kui funktsioonide ülevõtja poolt teostatavatele funktsioonidele on kohaldatav tööleping (nt tööettevõtu leping), siis tuleb määratleda teenuse vastuvõtmise tingimused ja läbiviimise kord. Vastuvõtmine on eeldus teostatud protsessi eest tasumiseks, kui lepingus teisiti kokku ei lepita.

Garanteerimine

Vastavalt lepingus fikseeritud funktsioonide kvaliteedinõuetele tuleb kokku leppida garantiinõuetes. Garantiisid puudutavad sätted seadustes ei ole tavaliselt sisu või aja poolest sobivad. Seega on otstarbekas fikseerida garantiiküsimused lepingus. Juhul kui funktsioonide ülevõtjale antakse funktsiooni täitmiseks kasutada asutuse vahendid ja õigused, tuleb muu hulgas (hooldamine, remont, arendamine jne) jälgida sellest garantiile tulenevaid tagajärgi. Näiteks kui funktsioonid üle andnud asutus eeldab, et partner teostab protsesse talle kasutamiseks antud seadmetega, aga seadmete rike olukorra, kus täidetud funktsioon ei vasta nõuetele, siis sel juhul ei saa funktsioonide ülevõtja olla selle eest vastutav ning garantiinõuded tema suhtes on kehtetud.

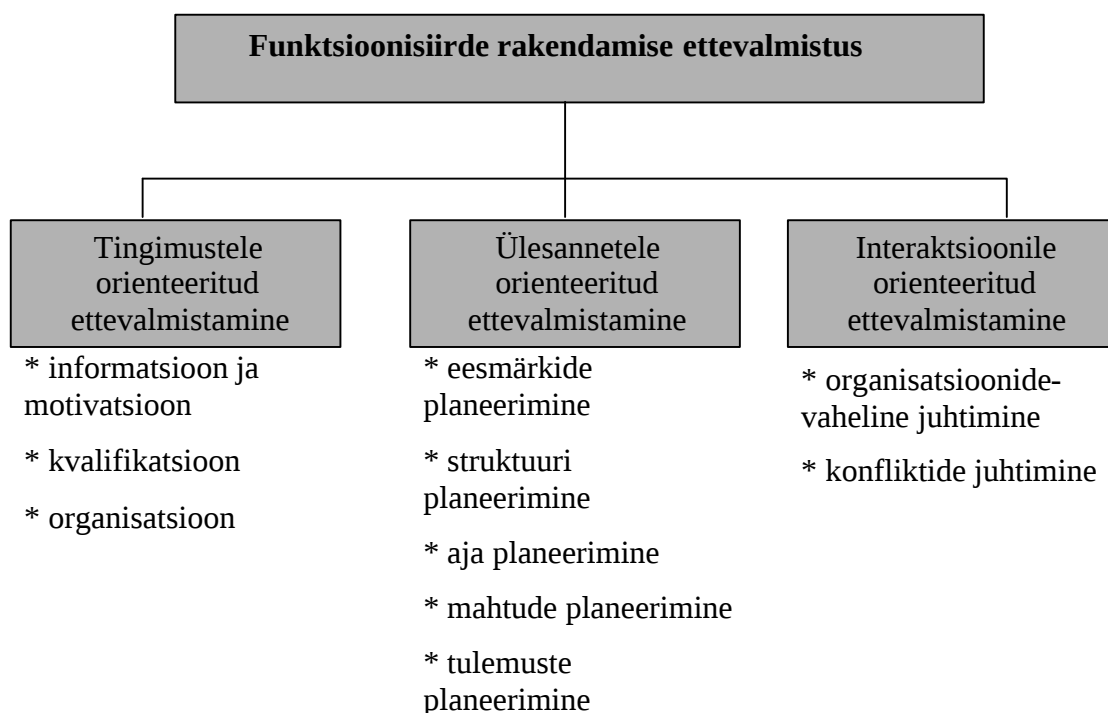
Lepingu lõpetamine

Lisaks lepingu lõpetamise eelduste fikseerimisele on siin ilmtingimata vajalik arvestada ka lepingu lõpetamisest tulenevate mõjudega. See võib olla funktsioonid üleandnud asutuse huvides, et lepingu lõppemise korral kas asutus ise või asutuseväline osapool võtab funktsioonide täitmise üle. Siin tuleb määratleda ka protsesside teostamiseks kasutatud vahendite ja õiguste tagastamine asutusele, kuivõrd neid edaspidi funktsioone täites vaja läheb. Juhul kui funktsioonisiirde partner teeb kooperasiiooni kestel arendustegevuse tulemusena uuendusi või täiustusi (nt töötab välja infotehnoloogilise lahenduse, klientide andmebaasi jne), tuleb lepingu lõppedes garanteerida uuenduste ja täiustuste jäämine asutuse käsutusse (teatud juhul vastava tasu eest).

3.2 Funktsioonisiirde teostamise ettevalmistamine

Funktsioonisiirde edukas realiseerimiseks tuleb funktsioonide üleandmist ette valmistada. Funktsioonisiirde ettevalmistamisel tuleb luua peamised eeldused selle realiseerimiseks, koostada tervet asutust arvestav funktsioonisiirde realiseerimise plaan ning ehitada üles partnerite koostöösuhted.

Funktsioonisiirde strateegia realiseerimise ettevalmistamise peamine ülesanne on koostada protsessi asutusevälisele osapoolale üleandmiseks programm. Tähelepanu pööratakse funktsioonisiirde realiseerimiseks vajalike oluliste kriitiliste tegevuste ja eelduste väljatoomisele. Peamine strateegilise programmi eesmärk on määratleda kriitilised edufaktorid edukaks funktsioonisiirde realiseerimiseks.



JOONIS 5. Funktsioonisiirde ettevalmistamine

Funktsioonisiirde eduka realiseerimise tagamiseks tuleb planeerimisfaasis läbi viia funktsioonisiirde rakendamise ettevalmistamine, mis pöörab tähelepanu järgmistele aspektidele (Köhler-Frost, lk 88):

- **konditsionaalne ehk tingimuslik ettevalmistamine** – peamiste eelduste loomine funktsioonisiirde elluviimiseks;

- **ülesannetele orienteeritud ettevalmistamine** – tervet asutust arvestava funktsioonisiirde realiseerimiseplaani koostamine;
- **interaktsioonile orienteeritud ettevalmistamine** – funktsioonisiirde partnerite koostöösuhete ülesehitamine.

Konditsionaalne ehk tingimuslik funktsioonisiirde ettevalmistamine

Funktsioonisiirde realiseerimiseks on oluline määratleda plaani sisu, kohustuste ja pädevuse jaotamine. Seega seisneb tingimustele orienteeritud ettevalmistamine plaani elluviimises osalevate isikute motiveerimises ja selgitamises, millist plaani või osaplaani millisel ajavahemikul iga osaleja realiseerib (Weiss, lk 42). Funktsioonisiirde realiseerimises osalevad töötajad peavad (Koppelman, lk 130):

- teadma peamisi funktsioonisiirde eesmärgi ja plaane;
- suutma neid ellu viia, st omama nõutavat kvalifikatsiooni, ligipääsu vajalikule informatsioonile ning kaasaraadimise võimalust funktsioonisiirde eesmärkide ja plaanide kujundamisel, samuti olema varustatud vajalike ressursside ja kompetentsidega;
- omama motivatsiooni.

Ettevalmistamise üheks eesmärgiks on kõigi osalejate aktseпти saavutamine. Asutusesiseste huvirühmade kõrval tuleb eriti välise koöperatsioonipartneri huve arvestada. Aktseпти puudumine ja vastuseis projektile võivad viia funktsioonisiirde kesiste tulemusteni või nurjumiseni. Funktsioonisiirde ettevalmistamine ja realiseerimine toob sageli endaga kaasa puudutatute tõrjuva hoiaku. (Reiss, lk 221)

Tingimustele orienteeritud funktsioonisiirde realiseerimise ettevalmistamisel tuleb läbi viia järgmised tegevused (Hess, lk 286):

- informatsiooni edastamine funktsioonisiirdega seotud töötajatele, selgitamaks funktsioonisiirde eesmärgi, tähtsust, sisu, eeldusi ja plaani ning plaani realiseerimise viise ja vahendeid;
- funktsioonisiirdega seotud töötajate motiveerimine, võimaldades neil planeerimisprotsessis osaleda ja rakendades motiveerimiseks vajalikke mehhanisme;
- funktsioonisiirdega seotud töötajate kvalifikatsiooni määratlemine, tagamaks toimetuleku uue olukorraga nii erialasest, töö meetodi kui sotsiaalsest aspektist;
- asjaosaliste võimu ja pädevuse reguleerimine (ülesannete jaotus), nende varustamine ressursside ja kompetentsidega ning tähtaegade määramine.

Tingimustele orienteeritud realiseerimise ettevalmistamine loob aluse funktsioonisiirde elluviimiseks.

Ülesannetele orienteeritud ettevalmistamine

Funktsioonisiirde plaani realiseerimiseks on vaja etteantud strateegilised suunad ja suurused transformeerida operatiivseteks eesmärkideks ja suurusteks, välja selgitada ressurside- ja informatsioonivood ning määratleda vastutus etteantud tegevuste läbiviimise ja eesmärkide saavutamise eest (Koppelman, lk 155). Siin detailiseeritakse strateegia realiseerimise plaan operatiivse plaani üksikuteks etappideks. Strateegilise plaani konkretiseerimisega luuakse eeldused kontrollimise läbiviimiseks. Üldiselt formuleeritud strateegilised plaanid on otstarbekas enne nende konkretiseerimist kooskõlastada ja täpsustada välise partneriga, vältimaks väärade interpreteerimist (Koppelman, lk 142).

Funktsioonisiirde ülesannetele orienteeritud ettevalmistamise eesmärgiks on enne projekti käivitumist struktureerida konkreetne projekti kulg, muuta see kõigile osalejatele transparentseks ja teostatavaks.

Ülesannetele orienteeritud funktsioonisiirde realiseerimise ettevalmistamise juures on olulised järgmised aspektid (Schulte, lk 63):

- **ühine (kogu asutuse tegevust arvestav) funktsioonisiirde eesmärkide formuleerimine** – välise partneri taotletavate eesmärkide ja funktsioonide üle andva asutuse nõudmiste vahel kooskõla saavutamine ning kontrollimistegevuste läbiviimiseks vajalike eelduste loomine;
- **funktsioonisiirde realiseerimise struktureerimine** – tegevustest süsteemse ja struktureeritud ülevaate loomine ning otstarbeka tööjaotuse ja töö kulgemise tagamine;
- **funktsioonisiirde ajaline planeerimine** – tähtaegade ja võimalike ajaliselt kriitiliste faasid määratlemine;
- **funktsioonisiirde mahu planeerimine** – nõutava mahu kooskõlastamine välise partneri ressurssidega (personal, vahendid) nii kvantitatiivsest kui kvalitatiivsest aspektist;
- **funktsioonisiirde tulemuste planeerimine** – tegevuste kulude, kvaliteedi ja aja määratlemine.

Interaktsioonile orienteeritud funktsioonisiirde ettevalmistamine

Funktsioonisiirde partnerite vaheliste suhete ülesehitamine mõjutab oluliselt funktsioonisiirde elluviimise edukust ning seetõttu on osapoolte koostöö ülesehitamisel suur tähtsus. Peamisteks

vahenditeks võivad siin olla ühiste juhtimisorganite ja teiste ühendavate üksuste (nt komisjonide) moodustamine.

Funktsioonisiirdel põhinev koostöö ei ole staatiline ega täpselt planeeritav ja juhitav. Sageli on tegemist pikaajalise, paljudest ebastabiilsetest asjaoludest sõltuva evolutsioonilise protsessiga, kus funktsioonisiirde partnerid peavad protsessi käigus leidma läbirääkimiste teel olulistes küsimustes üksmeele (Schröder, lk 104). Seetõttu on otstarbekas juba planeerimisfaasis luua vajalikud instrumendid ja struktuurid partnerite suhte kujundamiseks. Interaktsioonile orienteeritud ettevalmistamisel on olulised järgmised ülesanded (Schneider, lk 88):

- **koostöö struktuuri kujundamine** – efektiivsete koordineerimis- ja kommunikatsiooni-mehhanismide loomine;
- **konfliktide ennetamine** – varajane konfliktialdiste koostöömuutuste identifitseerimine ja kanaliseerimine.

Et tagada paindlik kohandumine dünaamiliste muutustega, on vaja vastavad funktsioonisiirde partnerite vahelised kommunikatsiooni- ja koordinatsioonistruktuurid institutsionaliseerida. Koordinatsiooni- ja kommunikatsioonikanalite kaudu on võimalik üleantud funktsiooniga seotud muutusi, mis võivad olla partneritevahelise konflikti allikaks, ühiselt ja aegsasti arutada. Siiski ei ole – näiteks strateegiliste, struktuuriliste ja kultuuriliste erinevuste tõttu – võimalik konflikte partnerite vahel täielikult vältida. Samas tuleb märkida, et lisaks organisatsiooni eesmärkide mittesaavutamise ohule kujutavad konfliktid endast sageli ajendit muutusteks, innovatsiooniks ja kohanemiseks muutunud olukorraga. Juhtimismehhanismide õige rakendamisega on võimalik konfliktidest õppida ja neile adekvaatselt reageerida (Bruch, lk 115). Konfliktide juhtimise ülesandeks on aegsasti teha kindlaks konfliktialtid muutused ja kokkupõrgete ärahoidmiseks võtta kasutusele meetmed. Konfliktide juhtimine koostöösuhetes on seda kergem, mida varem konfliktid ära tuntakse.

4. Funktsionisiirde kontrollimine

4.1 Planeerimisprotsessi kontroll

Planeerimisprotsessi kontrollimise eesmärk on tagada efektiivse planeerimise läbiviimine. Planeerimistegevuse kontroll tähendab planeerimisprotsessi reeglipärasest ja süstemaatilist vahehindamist.

Funktsioonisiirde plaani edukale realiseerimisele aitab tõhusalt kaasa ulatusliku kontrollsüsteemi installeerimine. Väljatöötatud kontrollimistegevus peab saatma kogu funktsioonisiirde protsessi ja andma funktsioonisiirdest tervikliku pildi. Vastava süsteemi ülesehitamine on lihtsam põhitegevusega kaudselt seotud funktsioonide siirde juures ja keerulisem põhitegevusega otseselt seotud (strateegiliste) funktsioonide puhul.

Püstitatud eesmärkide saavutamiseks on oluline kontrollimistegevust laiendada juba funktsioonisiirde planeerimisprotsessile (Staehle, lk 42). Planeerimistegevuse kontroll tähendab planeerimisprotsessi reeglipärast vahehindamist. Süstemaatilise ja pideva planeerimisprotsessi kontrollimise eesmärgiks on efektiivse planeerimise läbiviimise tagamine. Planeerimisprotsessi kontrolli raamides selgitatakse (Staehle, lk 43):

- kas kõik olulised planeerimise etapid on läbi viidud?
- kas planeerimise etapid on sisuliselt korrektselt teostatud?
- kas planeerimisel määratleti konkreetset ja mõõdetavad eesmärgid ja alaeesmärgid?
- kas planeerimisel peeti kinni määratud ajalistest piirangutest?

Kõik planeerimistegevused tuleb üle vaadata arvestades täiuslikkust, sisulist õigsust ja tähtaegadest kinnipidamist. Süstemaatiline funktsioonisiirde planeerimisprotsessi kontrollimine ja kriitiline peegeldamine loob aluse pidevale parandamis- ja õppimistegevusele (Bruch, lk 96). Planeerimise kontrollimise eelduseks on selgelt mõõdetavate eesmärkide defineerimine üksikute planeerimisetappide jaoks.

Planeerimisprotsessi kontrollimiseks sobib kasutada ka projektijuhtimise meetodeid (nt võrkplaneerimise tehnika). Laiendades projektijuhtimise mehhanisme funktsioonisiirde planeerimisele, on võimalik hinnata planeerimise efektiivsust.

4.2 Plaani täitmise kontroll

Plaani täitmise kontrolli eesmärk on jälgida plaani teostamist pidevalt ja süstemaatiliselt. Selleks tuleb konkretiseerida strateegilisi plaane ning tuletada üksikute plaani realiseerimise etappide tarvis operatiivsed eesmärgid ja vahe-eesmärgid. Püstitatud eesmärgid on võimalik pidevalt võrrelda saavutatud tulemustega ning plaani täitmist ja strateegiliste eesmärkide saavutamist jälgida. Plaani täitmise kontroll aitab jooksvalt identifitseerida võimalikud kõrvalekaldumised ja võimaldab aegsasti rakendada vastavaid meetmeid.

Plaani täitmise kontrolli ülesandeks on jälgida plaani teostamist. Ainult funktsioonisiirde tulemuste kontrolliga piirdumine ei pruugi olla alati piisav. Seda eriti põhitegevuslähedaste funktsioonide üleandmisel, kus plaanid on strateegilised ja pikaajalised. Operatiivsete tulemuste kontrollimisega on võimalik määratleda kõrvalekaldumised plaanitu ja tegeliku olukorra vahel ning seejärel rakendada kompenseerivad mehhanismid või korrigeerida plaani, kuid ajalise nihke tõttu võivad rakendatud meetmed hilineda ja olla kasutud (Koppelman, lk 74). Seetõttu tuleb konkretiseerida strateegilisi plaane ning tuletada üksikuteks plaani täitmise etappideks operatiivsed eesmärgid ja vahe-eesmärgid. Püstitatud eesmärgid on võimalik pidevalt võrrelda saavutatud tulemustega ning plaani realiseerimist ja strateegiliste eesmärkide saavutamist jälgida. Plaani täitmise kontroll aitab jooksvalt identifitseerida võimalikud kõrvalekaldumised ja võimaldab aegsasti rakendada vajalikke meetmeid. Loobumine plaani täitmise kontrollist toob asutusele kaasa ulatusliku potentsiaalse riski ja sõltuvuse suurenemise funktsiooni ülevõtjast (Schubert, lk 172). Samas tuleb vältida aega ja kulutusi nõudvat ning partneritevahelist usaldust pärssivat, ebaotstarbekalt ulatuslikku kontrollimist.

Plaani täitmise kontroll võib toimuda:

- operatiivsel tasandil, kus kontrollitakse jooksvalt eesmärkide ja vaheeesmärkide saavutamist;
- strateegilisel tasandil, kus vaadeldakse kogu funktsioonisiirde eesmärkide realiseerumist ja selle mõju asutuse eesmärkidele.

Plaani täitmise kontrolli rakendatakse alatest plaani teostamise algusest, st hetkest, kui funktsiooni ülevõtnud partner alustab ülesannete täitmist. Plaani täitmise kontrolli juures on oluline nii otseste kui ka kaudsete kontrollimehhanismide rakendamine:

- **Otsene kontrollimistegevus** on eelkõige funktsioonisiirde partneri ülesanne. Vahetu kokkupuute tõttu võib ta teostatava funktsiooni realiseerimist pidevalt ja piisava täpsusega aja, kvaliteedi ja kuludega seotud näitajate suhtes jälgida, vastavat informatsiooni üle anda ning sellele toetudes plaani täitmise kontrolli vahetult läbi viia (Bund, lk 210). Taoline kontrollimistegevus hõlmab peamiselt operatiivset kontrolli.
- Funktsioone üleandnud asutusele on taolised detailsed kontrollimised sageli liiga kulukad ja sellises vormis mittevajalikud. Siirdud funktsiooni **kaudne kontrollimine**, kus jälgitakse plaani realiseerimist ja funktsiooni täitmist lähtuvalt asutuse kui terviku tasandist, mis läbi saadakse pidevat ja üldist informatsiooni protsessi teostamise ja plaani täitmise kohta, on funktsioone üleandvale asutusele suurema tähtsusega kui otsene kontrollimine (Bruch, lk 124).

Üleantud funktsiooni täitmise edukust iseloomustavateks faktoriteks on aja, kvaliteedi ja kuludega seotud kriteeriumid (Mikus, lk 44). Nendele kontrolli objektidele tuleb tähelepanu pöörata nii otsesel plaani täitmise kontrolli puhul (funktsioonisiirde partneri poolt teostatav) kui ka kaudsel plaani täitmise kontrollil (funktsioone üleandva asutuse poolt teostatav), vastavalt erinevale konkreetsuse ja täpsuse astmele. Ka üksikute plaaniosade tulemuste interpreteerimisel arvestatakse võimalike mõjudega funktsioonisiirde ja kogu asutuse eesmärkidele ning identifitseeritakse olemasolevad või tulevased eesmärkidest kõrvalekaldumised.

Pärast hetkeolukorra ja plaanist kõrvalekaldumiste tuvastamist tuleb läbi viia analüüs, selgitamaks kõrvalekaldumiste põhjusi ja võimalusi plaani järgimiseks. Järgmise sammuna on vajalik uurida kõrvalekaldumiste mõju strateegiliste eesmärkide saavutamisele. Siin tuleb jälgida nii olemasolevaid kui ka võimalikke ohte. Plaani on võimalik realiseerida ainult tehes kindlaks kõrvalekaldumiste põhjused ja need likvideerida, vältimaks edaspidist plaanist kõrvalekaldumist. Alati ei ole võimalik täpselt määratleda kõrvalekaldumiste põhjusi, kuid soovitatav on analüüs võimalikult põhjalikult läbi viia.

Tuvastatud kõrvalekaldumiste põhjuste neutraliseerimiseks tuleb uurida võimalike juhtimismehhanismide rakendamist. Juhul, kui vahe-eesmärke pole saavutatud, kuid teatud meetmete abil on võimalus seatud eesmärgid siiski saavutada (nt lisaressursside kasutuselevõtmisega) ning rakendatavad meetmed on elluviidavad ja otstarbekad, võib vaatamata kõrvalekaldumiste identifitseerimisele plaanis fikseeritud eesmärgid muutumatuna alles jätta. Kui korrigeerivaid meetmeid rakendada ei ole võimalik, tuleb plaanis olevaid eesmärke vastavalt olukorrale kohandada. Oluliste, korrigeerimatute kõrvalekaldumiste korral on vaja funktsioonisiiret õigustavad faktorid üle vaadata. Kui õigustust ei leidu, on otstarbekas funktsioonisiire lõpetada.

Plaani täitmise kontrollimise eelduseks on täitmisega seotud asjaolude (nt tegevuste, tulemuste) fikseerimine ja dokumenteerimine, millele toetudes on üldse võimalik kontrollimist läbi viia ja plaanist kõrvalekaldumist analüüsida. Funktsioonisiirde protsessi fikseerimise ja dokumenteerimise eest vastutab partner.

Plaani realiseerimist kontrollides tuleb arvestada üleantud protsessi seotust asutuse teiste protsessidega ja sõltuvust nendest. Näiteks võib olla funktsiooni mingi etapp eelduseks või sisendiks asutuse teistele protsessidele. Võimalikud seosed ja sõltuvused tuleb kogu asutuse ulatuses identifitseerida ning määratletud punktidest kinnipidamist jälgida. Ka siin on vaja võimalikud tagajärjed tuvastada, plaanist kõrvalekaldumiste korral põhjused läbi analüüsida ja

vastavad kompenseerivad meetmed rakendada või plaanides (töökorralduses) muudatused teha.

4.3 Tulemuste kontroll

Tulemuste kontrolli eesmärk on funktsioonisiirde partneri poolt täidetud funktsioone hinnata vastavalt fikseeritud kriteeriumidele ning lahknevuste korral identifitseerida kõrvalekaldumiste põhjused. Partneri täidetud funktsiooni kontrollimisel lähtutakse tüüpilistest suurustest, nagu kvaliteet, aeg, hind ja kogus. Tulemuste hindamisel tuleb arvestada ka teisi kaasnevaid mõjusid.

Tulemuste kontrolli kui plaani täitmise kontrolli viimase etapi ülesandeks on funktsioonisiirde partneri poolt täidetud funktsioone hinnata vastavalt fikseeritud kriteeriumidele ning lahknevuste korral selgitada kõrvalekaldumiste põhjused (Müller, lk 165). Kontrolliobjektiks on siin välise partneri täidetud funktsioon, mida kirjeldavad vastavad dokumendid, nagu näiteks tulemuste aruanded ja üleandmisprotokollid. Tavaliselt lähtutakse kontrollimisel tüüpilistest suurustest, nagu kvaliteet, aeg, hind ja kogus. Tulemuste kontrollimise eelduseks on kontrollimise ulatuse ja kriteeriumide õigeaegne kindlaksmääramine. Paljudel juhtudel on keeruline selgitada teenuste vastavust fikseeritud kvaliteedinõuetele. Praktika näitab, et just kvaliteet on asutusevälise protsessiteostamise puhul probleemiks. See rõhutab vajadust vastastikuse usalduse ja korrapärase kvaliteediauditite järele. (Schimpf, lk 79) Kui funktsioonide üleandmisel ei suudeta ületada tulemuslikkuse kriteeriumide formuleerimisega seotud raskusi, tekivad järgnevatel etappidel suured probleemid (Wisskirchen, lk 102).

Kontrollimise tulemusena saadud andmed on otstarbekas dokumenteerida. See võimaldab edaspidi kasutada saadud teadmisi ja kogemusi funktsioonisiirde planeerimisel ja täitmisel.

Kontrollimisel ei tule lähtuda ainult üleantud funktsiooni tulemuste kontrollimisest. Vajalik on arvestada teostatud protsessi tulemuste seost teiste funktsioonidega ja mõju kogu asutusele. Näiteks võib asutus vaatamata funktsioonisiirde projekti ebaõnnestumisele avastada uusi lahendusi, mis toovad asutusele kui tervikule eeliseid. Samuti võib suureneda töötajate kompetentsus ja kogemused ning paraneda asutuse kommunikatsiooni- ja informatsiooniprotsessid. Funktsioonisiirde partneri kaasamisel võib tõusta ka asutuse maine. Seega tuleb tulemuste hindamisel arvestada ka teisi võimalikke edufaktoreid. Samas võib tekitada raskusi funktsioonisiirde tulemuste mõju hindamine kogu asutuse seisukohalt.

Funktsioonisiirde tulemuste kontrolli juurde kuulub ka nn pehmete faktorite silmaspidamine. Siia alla kuuluvad andmesaladuse pidamine, partneri usaldusvärsus, informatsiooni- ja kommunikatsioonivõimelisus.

Tulemuste kontrollimisel tuleb tähelepanu pöörata asutuseväliselt täidetud funktsiooni asutusesisesele kasutatavusele. Vajalik on hinnata välise partneri tegevust funktsiooni ülekandmisel asutusse. Näiteks kas väline partner annab piisavalt ja õigeaegset informatsiooni teostatud protsessi kohta, millest sõltub funktsiooni rakendamine või teiste protsesside teostamine, või kas välise partneri töötajad toetavad funktsioonide ülekandmist konsultatsioonidega. Protsessi ülekandmise raskuste korral tuleb uurida võimalikke barjääre.

Lähtuvalt partnerluse põhimõtetest funktsioonisiirde korral näib olevat otstarbekas ehitada ühepoolse, vastastikust usaldamatust tekitava kontrollimise asemel üles ühine kvaliteedijuhtimine (süsteem). Kvaliteedi juhtimine sisaldab DIN ISO järgi „(...) põhitegevusi, mis määravad kindlaks kvaliteedipoliitika eesmärgid ja vastutuse ning võimaldavad kvaliteedi planeerimise, kvaliteedi juhtimise ja kvaliteedi parandamise kaudu tagada nõutud kvaliteeti.” (DIN ISO 8402)

4.4 Eelduste kontroll

Eelduste alla kuuluvad oletused ja faktid, millest funktsioonisiirde partnerid planeerimisel lähtusid. Need lähtepunktid on eelduste kontrolli objektideks. Funktsioonisiirde eelduste juures eristatakse siseseid ja väliseid eeldusi.

4.4.1 Siseste eelduste kontrollimine

Sisemiste eelduste kontrollimise eesmärk on jälgida oletuste ja faktide paikapidavust, millega funktsioonisiirde planeerimisel arvestati, ning selgitada nende muutuste mõju funktsioonisiirde ja kogu asutuse eesmärkidele. Siin pööratakse tähelepanu üleantud funktsiooni sisenditele ehk partneri vastavatele ressurssidele ja potentsiaalile.

Funktsioonisiirde sise-eelduste kontrollimisel võetakse vaatluse alla üleantud funktsiooni täitmiseks vajalikud ressursid ja potentsiaal (Müller, lk 66). Siin võetakse aluseks partneri valikul väljatöötatud kriteeriumid, partneri profiil ja hindamine. Üheks oluliseks sisemiseks eelduseks on välise partneri vastavad vahendid ja oskusteave. Näiteks võivad oskusteave ja vahendid aeguda või muudel põhjustel mittevastavaks muutuda (spetsialistide lahkumine, vahendite hävimine jne). Asutusel ei pruugi olla lihtne otsustada partneri käsutuses oleva

oskusteabe ja vahendite vastavuse üle. Siin on otstarbekas jälgida muutusi keskkonnas ja funktsioonisiirde partnerit teiste analoogsete majandusüksustega võrrelda. Ohtlik on olukord, kus väline partner esitab ebakorrektseid andmeid oma ressursside potentsiaali kohta. Partneri ressursside olemasolus on vaja eelduste kontrollimise käigus faktiliselt veenduda (Hamel, lk 44). Nõutud ja olemasolevate ressursside erinevused tuleb kindlaks teha ning tuletada kõrvalekaldumiste mõju nii funktsioonisiirde kui ka kogu asutuse eesmärkidele. Analüüsi käigus tuleb selgitada, kas tegemist on pideva või ajutise kõrvalekaldega (nt seadme rikkest või töötaja haigestumisest põhjustatud kõrvalekaldumine).

Tähelepanu on vaja pöörata ka asutusesisestele aspektidele, mis on eduka funktsioonisiirde läbiviimise aluseks. Näiteks kas oma töötajad aktsepteerivad välist partnerit ja on valmis koostööks.

Komplekssuse piiramiseks ja efektiivsuse tõstmiseks on soovitatav määratleda eelduste kõrvalekaldumiste koridor. Seda rakendatakse juhul, kui näitajad väljuvad etteantud raamidest (Bund, lk 309). Analüüsiga selgitatakse, kas ja millises ulatuses kõrvalekaldumised mõjutavad planeerimisfaasis määratletud kriitilisi eeldusi.

Varajane eelduste muutuste identifitseerimine võimaldab aegsasti tarvitusele võtta vajalikke meetmeid. Tuvastatud kõrvalekaldumiste neutraliseerimine võib olla seotud raskustega, kuna sisemised kriitilised eeldused on teatud juhtudel vähe mõjutatavad. Sel juhul tuleb teha plaanidesse korrektuurid, et luua eeldused õigetele lähteandmetele põhinevale planeerimisele ning selgitada funktsioonisiirde eesmärkide realiseeritavust. Kui püstitatud eesmärgid ei ole eelduste muutumise tõttu saavutatavad, on vajalik plaanid ja eesmärgid kohandada muutustele või funktsioonisiire lõpetada.

4.4.2 Väliste eelduste kontrollimine

Väliste eelduste kontrolli eesmärk on planeerimisel aluseks olnud funktsioonisiirde keskkonnaga seotud oletuste ja faktide kontrollimine ning muutuste mõju selgitamine funktsioonisiirde ja asutuse eesmärkidele.

Väliste eelduste kontrolli ülesandeks on funktsioonisiirde keskkonnaga seotud oletuste ja faktide kontrollimine (Hamberger, lk 132). Näiteks võib määravaks olla tehnoloogiline areng, mille muutumine avaldab mõju funktsioonisiirde otstarbekusele ja eesmärkide saavutamisele.

Siin on oluline muudatused õigel ajal identifitseerida. Tavaliselt tuvastatakse muutused tagasiulatuvalt ning seetõttu rakendatakse vajalikud meetmed hilinemisega. Keskkonnast tulevate nõrkade signaalide tuvastamine võimaldab aegsasti identifitseerida võimalikke muutusi ning rakendada vastavaid meetmeid keskkonna muutustega kohanemiseks. Signaalidele orienteeritud keskkonnavaatluse puhul tuleb määratleda olulised informatsiooni allikad, identifitseerida nii tugevad kui ka nõrgad signaalid ning tuvastada aegsasti võimalikud muutused välistes eeldustes. Erilise tähelepanu alla kuuluvad muutused kriitilistes eeldustes.

Väliste eelduste muutuste varajaseks identifitseerimiseks on soovitatav välja töötada alternatiivsed stsenaariumid. Erinevate stsenaariumide väljatöötamine ja nende kohandamine olukorrale annab aegsasti informatsiooni võimalikust väliste eelduste muutumisest (Schätzer, lk 211).

Väliste eelduste kontrollimisel tuleb – analoogselt sisemiste eelduste kontrolliga – lisaks vastavate meetmete rakendamisele arvestada vajadusega teha plaanides ja eesmärkides muudatusi.

4.5 Strateegia järelevalve

Strateegia järelevalve eesmärk on identifitseerida tähtsad arengud, tendentsid ning nendest tulenevad võimalused ja ohud, mida ei ole planeerimise raamides eelduste vahe-eesmärkidenaga eesmärkidenaga arvestatud. Järelevalve saadab kogu planeerimis- ja realiseerimisprotsessi.

Plaani täitmise ja eelduste kontrolli objektideks on planeerimisega kindlaks määratud suurused – eesmärgid, vaheeesmärgid, kriitilised eeldused jne. Mõlemad kontrolli liigid on selektiivsed, kontrollitavad suurused ja sisuliselt olulised valdkonnad on vaatlemiseks ette antud. Plaani täitmise käigus võib ette tulla sündmusi, millega planeerimisel ei ole arvestatud ning mis võivad avaldada mõju eesmärkide saavutamisele. Taolised sündmused jäävad nii planeerimis- kui ka kontrollimisulatuselt välja ning kujutavad endast riski tähelepanematuse ja sellest tulenevate valede hinnangute tõttu. Seepärast on olemas vajadus lisakontrolli järele strateegilise järelevalve vormis, jälgimaks üldisi tendentse ja arenguid, mis on funktsioonisiirde koöperatsiooni ja kogu asutuse seisukohast olulised.

Strateegilise järelevalve raames ei toimu plaani ja saavutatud suuruste vastandamist, vaid kontroll viiakse läbi oluliste keskkonna ja asutuse faktorite ning valdkondade üldise vaatluse vormis (Egger, lk 140). Seejuures saadab strateegiline järelevalve kogu planeerimis- ja realiseerimisprotsessi. Kontrolli eesmärk on teha kindlaks tähtsad arengud, tendentsid ning

nendest tulenevad võimalused ja ohud, mida ei ole planeerimise raamides eelduste vaheeesmärkidena ega eesmärkidena arvestatud. Sellele lisaks annab strateegiline järelevalve varakult informatsiooni protsessi teostamise viisi muutmise vajaduse ja võimalike alternatiivide kohta.

Strateegia täitmise järelevalve võib autori arvates eriti teatud funktsioonide üleandmisel mängida olulist rolli, eriti seal, kus kiiresti muutuvast keskkonnast tuleb aegsasti tuletada ohud ja võimalused.

5. Teiste riikide kogemus lepinguliste suhete praktiseerimisel avalikus halduses

Avalikus halduses on läbi viidud hulgaliselt empiirilisi vaatlusi, kus uuritakse modernsete juhtimisinstrumentide rakendamist avalikus sektoris, kuid juhtimisinstrumente käsitletakse üldistatult. Seetõttu ei õnnestunud vastavast kirjandusest leida empiirilisi andmeid funktsioonisiirde kui spetsiifilise juhtimisinstrumendi kasutamise kohta riikide haldusüksustes.

Uuteks juhtimisinstrumentideks avalikus halduses on tavaliselt end eraettevõtluses õigustanud meetodid, mis on kohandatud avaliku sektori iseärasuste ja vajadustega. Kirjanduses mainitakse uute suundadena kliendile (kodanikule/ühiskonna liikmele) orienteerumist, toodete kujundamist, tootmisele orienteeritud juhtimist, kvaliteedijuhtimist, *controlling*'ut ja aruandlussüsteeme, kuluarvestust, lepingutel põhinevat juhtimist (*kontract management*) (avaliku halduse sisesed lepingud), personalijuhtimist, struktuuride kohandamist ning lepinguliste suhete loomist erasektori ja kolmanda sektoriga.

Suurbritannias viidi 1993. aastal läbi uurimus, mis vaatles efektiivsuse tõstmise kontseptsioonide rakendamist avalikus halduses (Naschold, lk 46). Ühe kontseptsioonina (teisteks kontseptsioonideks olid haldusüksustele suurema iseseisvuse andmine, konkurentsi mehhanismide rakendamine jms) uuriti lepinguliste suhete loomist riigi ning erasektori ja kolmanda sektori vahel.

Järeldused nimetatud mehhanismide rakendamise tulemuste kohta tehti peamiselt Suurbritannia, aga ka teiste OECD riikide põhjal.

Lepinguliste suhete loomine erasektori ja kolmanda sektoriga on märksa laiem valdkond kui funktsioonisiire. Üldistatult võib öelda, et funktsioonisiire on üks lepinguliste suhete vorme. Seega tuleb ülalmainitud uurimuse tulemusi vaadelda funktsioonisiirde kasutamise

tulemuslikkuse suhtes avalikus sektoris üldistavalt ning mõnetise reservatsiooniga, kuid teatud trende ja järeldusi on sellest uurimusest võimalik funktsioonisiirde rakendamise kohta avalikus halduses tuletada.

Uurimuse tulemused näitavad, et lepinguliste suhete loomine erasektori ja kolmanda sektoriga on avaliku sektori efektiivsust märkimisväärselt tõstnud. Positiivsed tulemused on peamiselt saavutatud tootlikkuse kasvu, personali vähendamise ja parema töökorraldusega. Lihtsate ülesannete üleandmisele on lisandunud viimasel ajal spetsiifilisemad ja komplitseeritumad.

Lepinguliste suhete loomine erasektori ja kolmanda sektoriga andis Suurbritannias keskmiselt 6,5% (kuni 25%) kulude kokkuhoidu. Oluline kulude kokkuhoiu potentsiaal peitub lihtsates, standarditud tegevustes, nagu näiteks jäätmemajandus, büroohoonete haldamine ja seadmete hooldus. Uurimuse järgi praktiseeriti juhtivates ja professionaalsetes valdkondades 1993. aastal lepinguliste suhete loomist erasektori ja kolmanda sektoriga veel harva. Kulude alandamine saavutati kolmel tootlikkuse tõstmise viisil (Naschold, lk 47):

- efektiivsuse tõus tehniliste ja organisatsiooniliste vahendite moderniseerimise ning personali vähendamise teel (personali vähendamine kuni 30%);
- tootlikkuse tõus töötasude alandamise, töötingimuste halvenemise ja töökohtade vähendamise tõttu;
- efektiivsuse tõus tehnilise ja organisatsioonilise moderniseerimise abil ilma personali vähendamata.

Üldiselt arvestatakse lepingulisi suhteid erasektori ja kolmanda sektoriga sisse seades jätkuva efektiivsuse tõusuga ning seda mitte ainult juhtivate ja professionaalsete valdkondade lisandumise, vaid ka pakkujatepoolse konkurentsi suurenemise ning kogemuste ja õppimiseefekti täitmise tõttu. Potentsiaalne kulude kokkuhoiud on lepinguliste suhete loomise peamine eesmärk. Kuid sageli alahinnatakse kaasnevaid lepingu ettevalmistamise kulusid ja juhtimiskulude tõusu.

Lepinguliste suhete loomisega erasektori ja kolmanda sektoriga on saavutatud teenuste kvaliteedi tõus. See on tingitud peamiselt konkurentsi survest, kvaliteedi standardite rakendamisest, täpsete eesmärkide seadmisest ja tõhusast kontrollimisest.

Uurimuse järgi on teenuste teostamise üleandmine endaga kaasa toonud ka töötingimuste halvenemise ja paljudel juhtudel töötasude vähenemise ning töötajate positsiooni (nt ametiühingute) nõrgenemise. Ainult vähestes valdkondades saavutati kvaliteedi tõus ja kulude kokkuhoid ilma mainitud aspektideta.

Uurimuse tulemuse kokkuvõttena võib öelda, et lepinguliste suhete loomine erasektori ja kolmanda sektoriga seni riigi poolt täidetud funktsioonide üleandmisel omab selgelt positiivset majanduslikku efekti. Kulude alandamise ja kvaliteedi tõusu põhjusteks on konkurentsi surve, tehniline ja organisatsiooniline moderniseerimine ning personalimajanduslikud faktorid.

Võrreldes Suurbritannia kogemusi teiste riikidega, saame järgmised tulemused (Bertelsmann-Stiftung 1993; Ivens 1993; Naschold/Bogumil, lk 34):

- Kõikides OECD riikides on tugevaks trendiks kaalutlemine iseteostamise ja sisseostmise vahel, st orienteerumine erasektorile ja kolmandale sektorile. Siin on riigiti suuri erinevusi. Suurbritannias domineeris kuni 80-ndate aastate keskpaigani kohalikes omavalitsustes peaaegu täielik kommunaalteenuste isetootmine. Jaapan ja Uus-Meremaa on funktsioonide üleandmise poolest esikohal, Saksamaa LV asetseb selles riikide reas keskpaigas.
- Iseteostamise ja sisseostmise vahekorra muutumise trend on suhteliselt sõltumatu valitsuste poliitiliste parteide koosseisust. Märkimisväärsed on kohati esinevad vastupidised tendentsid. Nii näiteks võeti Tilburgi linnas üleantud funktsioonid linna täitmiseks tagasi.
- Üleantavateks funktsioonideks on peamiselt lihtsad ja standarditud ülesanded. Kogemused, eriti Jaapanis, osaliselt USA-s ja Rootsis, näitavad ka juhtivate ja professionaalsete valdkondade üleandmise eduka täitmise võimalikkust.

6. Funktsioonisiire Eesti avalikus halduses

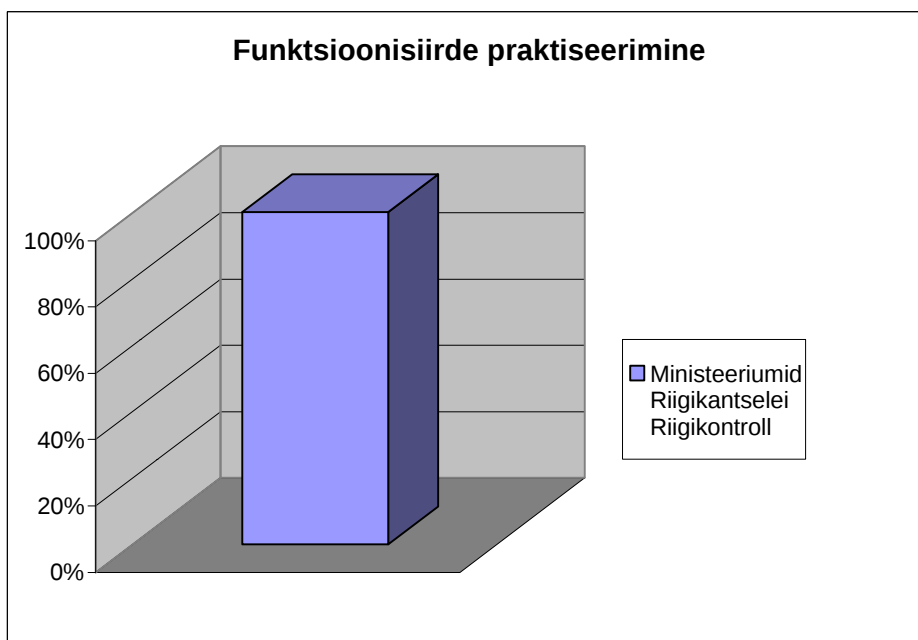
Selgitamaks funktsioonisiirde praktiseerimist, tulemusi ja arenguid Eesti avalikus halduses, viidi läbi empiiriline uurimus. Uurimuse eesmärgiks oli selgitada funktsioonisiirde rakendamise määra, valdkondi ja tulemusi Eesti valitsusasutustes. Vaatluse alla võeti kõik ministeeriumid (Rahandusministeerium, Välisministeerium, Põllumajandusministeerium, Keskkonnaministeerium, Justiitsministeerium, Haridusministeerium, Sotsiaalministeerium, Majandusministeerium, Teede- ja Sideministeerium, Kaitseministeerium, Kultuuriministeerium ja Siseministeerium), Riigikantselei ning Riigikontroll. Vaatlus viidi läbi kirjaliku küsitluse vormis. Küsimustikud saadeti ministeeriumide kantsleritele, riigisekretärile ja Riigikontrolli direktorile, kes üldjuhul küsimustikule vastamise oma ametnikele edasi delegeerisid. Küsimustikule vastasid kõik peale Majandus- ja Kaitseministeeriumi. Küsimustik on toodud lisas nr 1. Küsitluse tulemusi võib pidada suhteliselt objektiivseteks. Loobutud on üksikute vaadeldud objektide kirjeldamisest ning seetõttu on tulemused välja toodud osakaaluna – protsentides (nt kui suur osa küsitletutest praktiseerib funktsioonisiiret).

Järgnevalt tutvustatakse funktsioonisiirdealase empiirilise uurimuse tulemusi. Vaatluse tulemused esitatakse, lähtuvalt küsimustikust, kaheksas blokis:

- funktsioonisiirde praktiseerimine;
- funktsioonisiirde funktsioonid;
- funktsioonisiirde eesmärgid;
- funktsioonisiirde tulemused;
- funktsioonisiirde vormid;
- funktsioonisiirde partnerid;
- funktsioonisiirde riskid ja probleemid;
- planeeritav funktsioonisiire.

6.1 Funktsioonisiirde praktiseerimine avaliku halduse asutustes

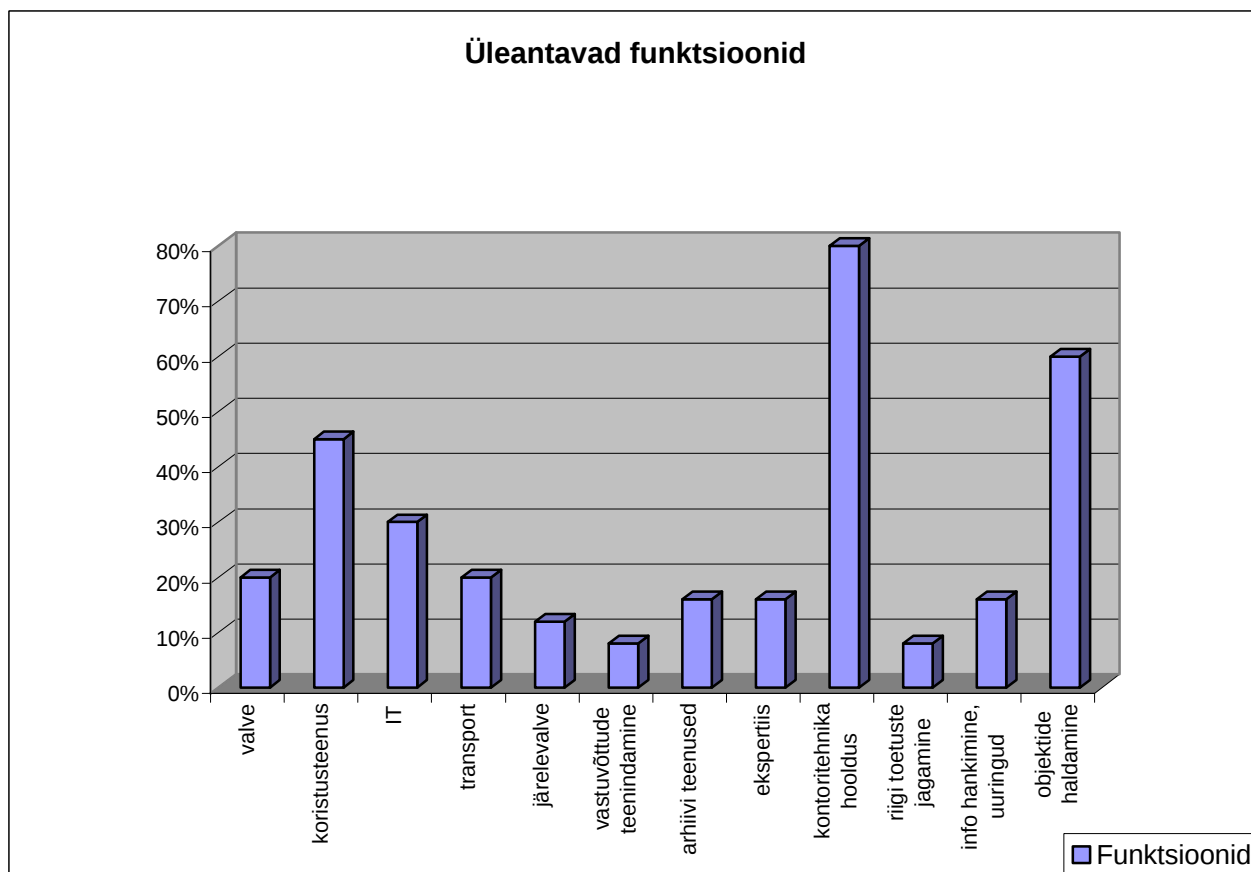
Vaatluse tulemusena selgus, et funktsioonisiirde kasutamine on väga levinud, kõik küsitletud praktiseerivad seda (vt jn 6). Küsitlus näitas, et avaliku halduse asutused on juba pikemat aega praktiseerinud teatavate funktsioonide (peamiselt tugiprotsesside) välisele partnerile üleandmist ning suhtumine funktsioonisiirde rakendamisse on positiivne.



JOONIS 6. Funktsioonisiirde praktiseerimise osakaal vastanute hulgas

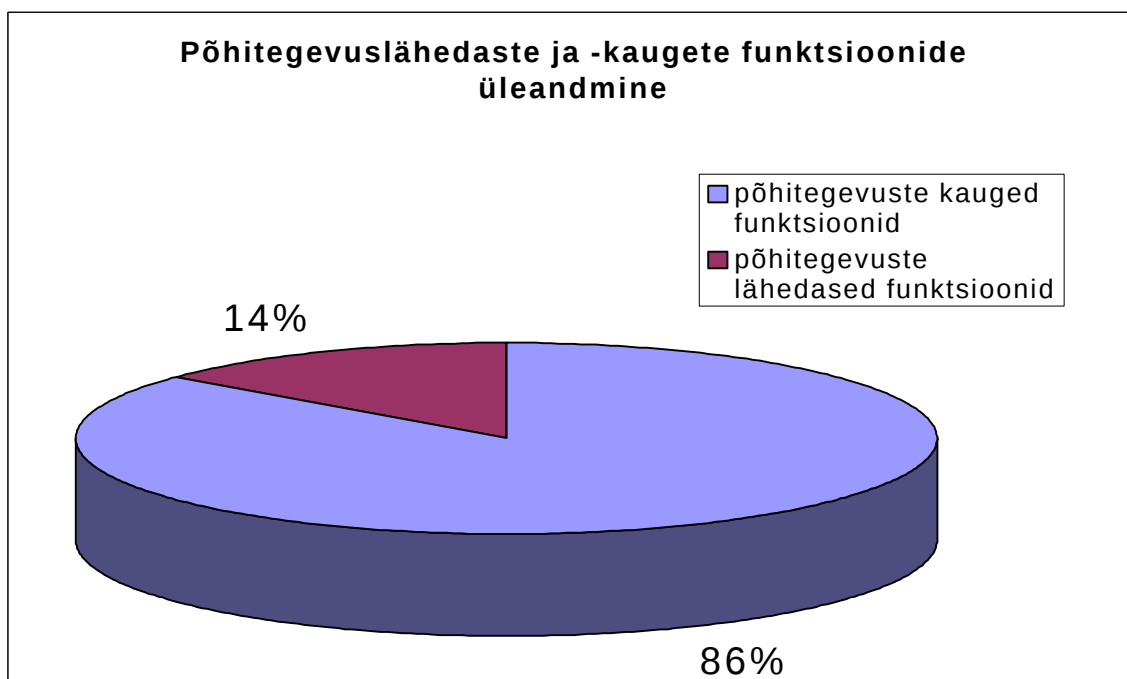
6.2 Üleantud funktsioonid

Vaatluse tulemusena selgus, et üleantavate funktsioonide osas on küsitletute seas suuri erinevusi. Valdavalt on asutuse välisele osapoolale teostamiseks üle antud põhitegevuskauged funktsioonid. Nii on enamik üle andnud kinnisvara ja muude objektide haldamise, valveteenuse, koristusteenuse ja kontoritehnika hooldamise. Erandlikematest põhitegevuskaugetest funktsioonidest on üle antud näiteks vastuvõtude korraldamine, arhiiviteenused ja informatsiooni hankimine (uuringute läbiviimine). Üksikutel juhtudel on välisele osapoolale teostamiseks üle antud ka põhitegevuslähedasi protsesse, nagu näiteks riigitoetuste jagamine Kultuuriministeeriumis ning järelevalve ja ekspertiiside teostamine Keskkonnaministeeriumis.



JOONIS 7. Avaliku halduse asutustes üleantud funktsioonide osakaal vastanute hulgas

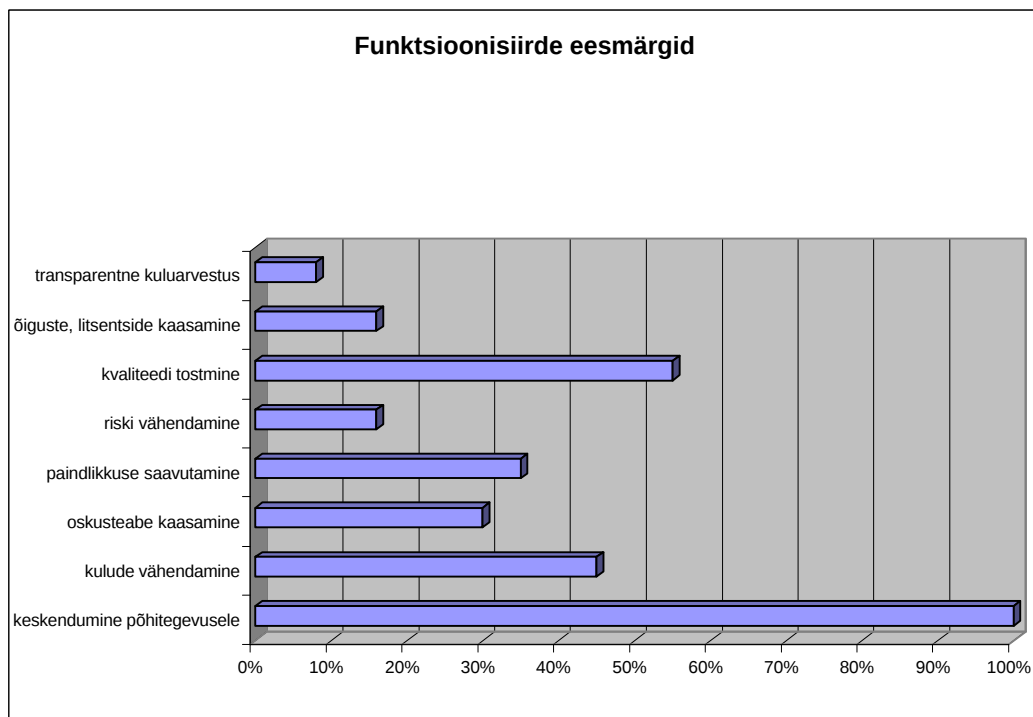
Nagu eespool mainitud, on küsitletud avaliku halduse asutused üle andnud valdavalt põhitegevuskauged funktsioonid. Järgnev diagramm näitab asutuste osakaalu, kes on üle andnud ka põhitegevuslähedasi protsesse.



JOONIS 8. Põhitegevuslähedaste ja -kaugete funktsioonide üleandmise osakaal

6.3 Funktsioonisiirde kasutamise eesmärgid

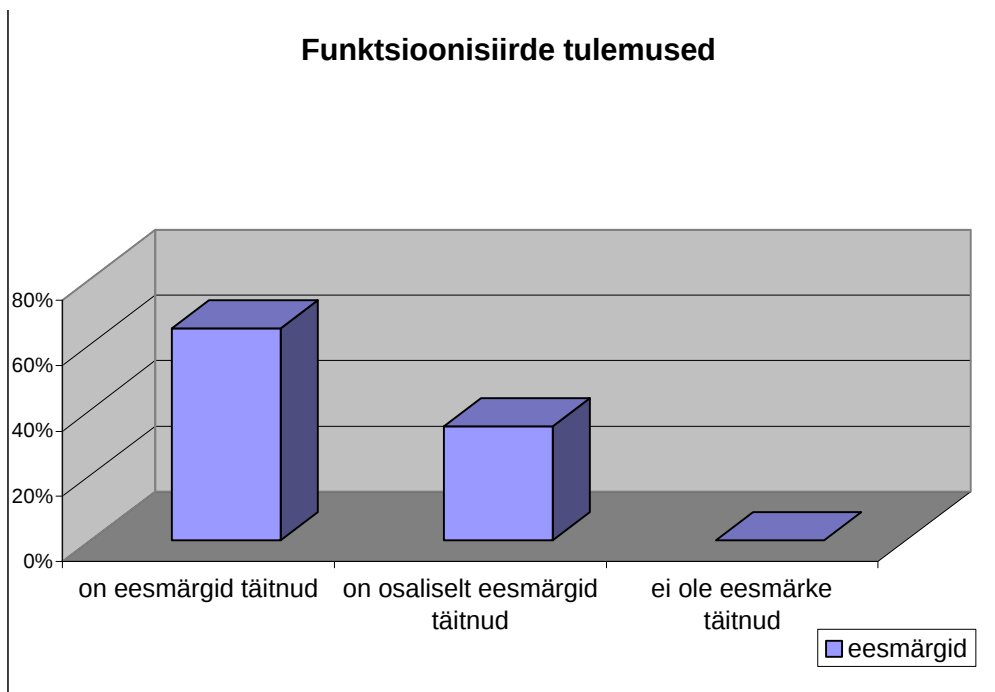
Küsitluse tulemusena selgus, et küsitletute hulgas püstitati funktsioonisiirdele, peamiselt sõltuvalt asutuse ja funktsioonide spetsiifikast, väga mitmesuguseid eesmärke. Samas oli kõikidel juhtudel üheks funktsioonisiirde eesmärgiks keskendumine põhitegevusele. Teise olulise eesmärgina mainiti asutusevälise oskusteabe kaasamist. Paljudel juhtudel taheti funktsioonisiirdega tõsta teenuse kvaliteeti. Küsitlus näitas, et kulude alandamine oli suhteliselt harva funktsioonisiirde eesmärgiks, kuna küsitletavate sõnul on funktsioonisiire reeglina kallim kui isetegemine.



JOONIS 9. Funktsioonisiirde eesmärkide osakaal vastanute hulgas

6.4 Funktsioonisiirde rakendamise tulemused ehk püstitatud eesmärkide täitmise määr

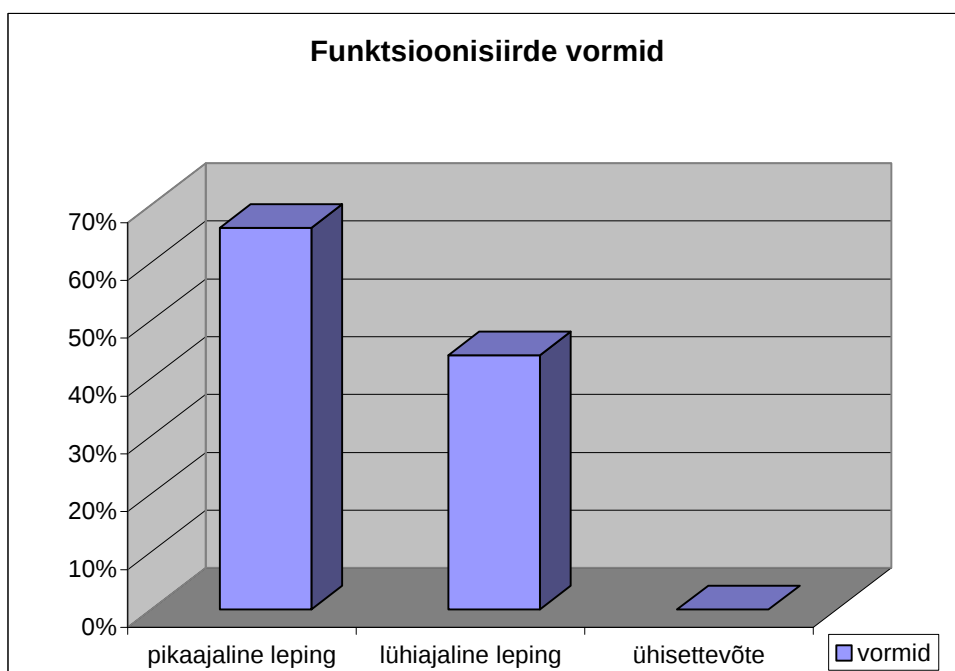
Vaatluse põhjal selgus, et enamikul juhtudel on funktsioonisiirde rakendamise tulemused positiivsed ja püstitatud eesmärgid on saavutatud. Samas väideti, et teatud juhtudel ei ole funktsioonide üleandmine täitnud täielikult oma eesmäärke. See on peamiselt põhjustatud nõuetele mittevastavast teenuse kvaliteedist. Samas ei väitnud ükski vastanu, et funktsioonisiire ei ole oma eesmäärke üldse täitnud.



JOONIS 10. Funktsioonisiirde eesmärkide saavutamise osakaal vastanute hulgas

6.5 Funktsioonisiirde kasutamise vormid

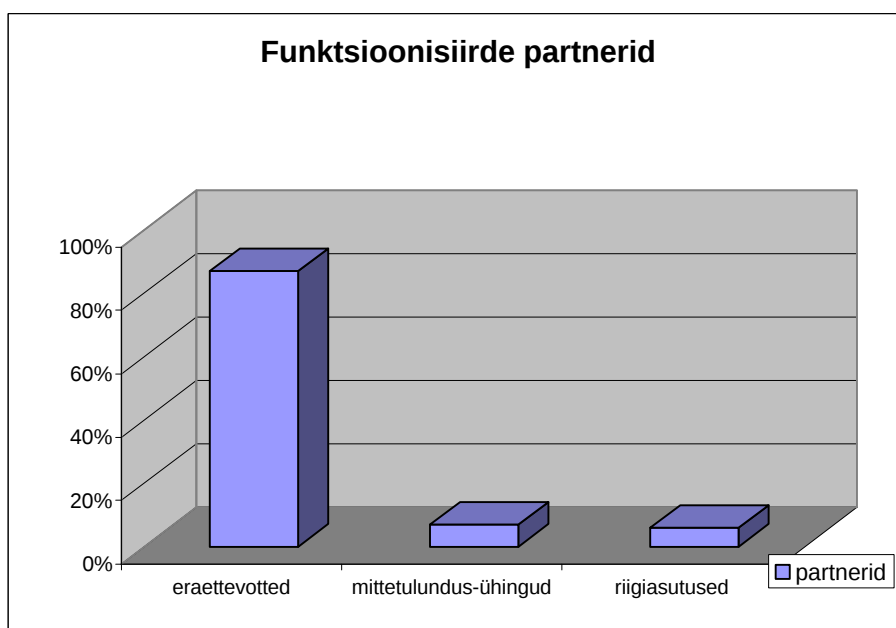
Uurimuse tulemusena selgus, et asutusevälisele osapoolele funktsioonide üleandmisel kasutatakse peamiselt pika- ja lühiajalisi lepinguid. Ühisettevõtteid asutuse funktsioonide täitmiseks loodud ei ole.



JOONIS 11. Funktsioonisiirde vormide kasutamise osakaal vastanute hulgas

6.6 Funktsioonisiirde partnerid

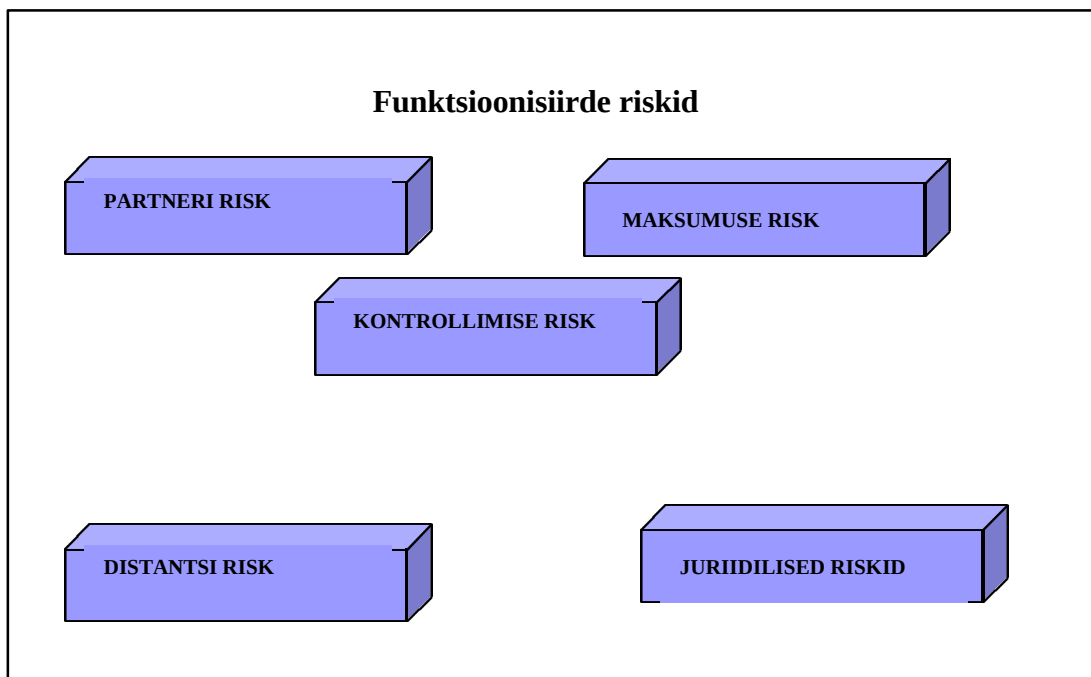
Vaatluse tulemusena selgus, et valdavalt on funktsioonisiirde partneriteks eraettevõtted. Mõningatel üksikutel juhtudel on funktsioonid üle antud mittetulundusühingutele või teistele avaliku halduse asutustele. Eraettevõtted pakuvad avaliku halduse asutustele peamiselt tugiprotsesside teostamist, mittetulundusühingute tegevus seevastu haakub enam avaliku halduse asutuste põhitegevusega.



JOONIS 12. Funktsioonisiirde partnerite osakaal vastanute hulgas

6.7 Funktsioonide üleandmisega kaasnevad riskid ja probleemid

Läbiviidud küsitluse tulemusena selgus, et funktsioonisiirde peamisteks riskideks on küsitletute hinnangul juriidilised küsimused (leping), õige partneri valik, osapooltevaheline ruumiline kaugus, partneri ebapiisava kontrollimise risk ja maksumus (enamasti isetegemisest kallim).



JOONIS 13. Funktsioonisiirde riskid

Lisaks tõid küsitletud funktsioonisiirdega kaasnenud probleemidest esile veel asjaolu, et eraettevõtetest partnerid ei tunne piisavalt avaliku sektori spetsiifikat ega õigusakte ning probleeme tekitab ka seaduste (nt riigihangete seaduse järgimine partneri valikul) ja muude õigusaktide järgimine ning eelarvelised piirangud.

6.8 Valdkonnad, kus küsitletud plaanivad tulevikus funktsioonisiiret rakendada

Küsitluse tulemusena selgus, et paljud küsitletud asutused näevad potentsiaali mitmete põhitegevuskaugete funktsioonide asutuseväliseks täitmiseks. Näiteks plaanib Riigikontroll tulevikus üle anda kantsleiprotsessid. Üldjuhul olid küsitletud põhitegevuslähedaste protsesside üleandmises skeptilised. Üheks põhjuseks on nõuetele vastava (piisavalt tugeva)

partneri puudumine eraettevõtete või mittetulundusühingute hulgas. Strateegiliselt olulisematest funktsioonidest mainiti näiteks Rahandusministeeriumis raamatupidamise ning Kultuuriministeeriumis lubade väljaandmisfunktsiooni üleandmise võimalikkust tulevikus.

6.9 Järeldused

Funktsioonisiire on suhteliselt laialdast kasutust leidnud juhtimisinstrument Eesti Vabariigi ministeeriumides, Riigikantseleis ja Riigikontrollis. Kõik küsitletud praktiseerivad vähemal või väiksemal määral funktsioonisiiret. Samas on enamikul juhtudel üle antud põhitegevuskauged funktsioonid (valve, hoonete haldamine, transport) ning seda laadi tegevuste üleandmist plaanitakse tulevikus veelgi laiendada. Põhitegevuslähedased funktsioonid on üle antud üksikutel juhtudel (näiteks järelevalve teostamine ja riigitoetuste jagamine) ning põhitegevusega otseselt seotud tegevuste üleandmise suhtes on küsitletud skeptilised. Seega üldjuhul põhitegevuse lähedasi protsesse ministeeriumides üle ei anta ega ole ka konkreetseid plaane nende asutusevälisele osapoolle üleandmiseks, v.a üksikud erandid. Üheks põhjuseks on ebapiisav ja nõuetele mittevastav pakkumine eraettevõtete ja mittetulundusühingute poolt. Eesti ministeeriumid, Riigikantselei ja Riigikontroll on mõned oma funktsioonid üle andnud valdavalt eraettevõtetele, mittetulundusühingute osakaal on väike. Ka praktiseeritakse asutustevahelist funktsioonide täitmise üleandmist suhteliselt harva. Mittetulundusühingute vähene osakaal on ilmselt seotud nende tegevuse iseloomuga, mis haakuks valdavalt avaliku halduse asutuste põhitegevuslähedaste funktsioonidega. Põhitegevuskaugete funktsioonide teostamise pakkujateks on peamiselt eraettevõtted.

Funktsioonisiirde eesmärk on peamiselt asutuse keskendumine põhitegevusele, st juhtkonna vabastamine kõrvalistest tegevustest. Samuti tahetakse funktsioonisiirdega kaasata oskusteavet, tõsta kvaliteeti ning suurendada ressursside kasutamise paindlikkust. Asutuste eesmärkidena on esindatud kõik peamised teoorias käsitletavad funktsioonisiirde ajendid ja põhjused. Erinevalt eraettevõtete ja ka teiste riikide praktikast ei ole küsitletute sõnul reeglina võimalik saavutada funktsioonisiirdega kulude kokkuhoidu. Siit võib järeldada, et Eesti ettevõtted ei suuda funktsioonisiirde partnerina piisavalt realiseerida mastaabiefekti, spetsialiseerumist ega protsesside mehhaniseerimist (seadmete kasutamist), mis annaksid kulude kokkuhoidu. Samuti võib põhjuseks olla ebapiisav konkurents valdkonniti.

Funktsioonisiirde rakendamine ministeeriumides, Riigikantseleis ja Riigikontrollis on osutunud üldjuhul edukaks. Enamasti on püstitatud eesmärgid saavutatud.

Funktsioonisiirde teostamisel valmistab raskusi asutusevälise partneri tõhus kontrollimine. Samuti ei ole eraettevõtjatest funktsioonisiirde partnerid kursis avaliku sektori iseärasustega ja õigusaktidega. Funktsioonisiirde läbiviimise avaliku halduse asutustes muudab keerulisemaks vastavate seaduste (nt riigihangete seadus partneri valikul) ja muude avalikku sektorit reguleerivate dokumentide järgimine, aga samuti eelarvelised piirangud.

Peamised riskid funktsioonisiirde puhul on ministeeriumide, Riigikantselei ja Riigikontrolli hinnangul juriidilised küsimused (osapoolte vaheline leping), partneritevaheline distants, sobiva partneri valik, ebapiisav kontrollimine ja maksumus. Küsitletavad ei pidanud riskiks teoorias tüüpiliste riskidena mainitud oskusteabe kaotamist asutuses ega sõltuvust partnerist.

Küsitlusest võib ka järeldada, et enamikul juhtudel ei lähene küsitletud funktsioonisiirdele strateegiliselt. Funktsioonide üleandmine on paljuski hetke võimalustest ja vajadustest lähtuv. Ainult üksikud küsitletud viitasid seosele asutuse strateegiaga.

Kokkuvõte

Funktsioonisiire on üks võimalusi piirata avaliku sektori mahtu ja tõsta efektiivsust. Funktsioonisiire tähendab seejuures avaliku halduse asutuse poolt seni ise teostatud protsesside üleandmist asutusevälisele osapooltele. Funktsioonide üleandmisega on võimalik saavutada kulude kokkuhoidu, keskenduda põhitegevusele ning kaasata asutusevälist oskusteavet. Need on funktsioonisiirde rakendamise peamised eesmärgid.

Asutuse funktsioonide üleandmise protsess välisele osapooltele algab probleemide tuvastamise ja analüüsiga. Selgitatakse välja olemasolevad ja potentsiaalsed probleemid ning kaalutakse ühe lahendusena funktsioonisiiret. Samuti võib, lähtudes asutuse funktsioonide spetsiifilisusest ja strateegilisest tähtsusest, kasutada võimalike üleantavate funktsioonide selgitamiseks portfellianalüüsi.

Funktsioonisiirde planeerimisel on vaja arvestada nii asutusesiseste kui -välise mõjufaktoritega. Asutusesiselt mõjutavad funktsioonide üleandmise otsust peamiselt asutuse vastavad ressursid, protsessi sisendid ja seosed teiste organisatsiooni funktsioonidega.

Mõjufaktorite väljaselgitamise järel püstitatakse vaadeldavale funktsioonile ja ühtlasi ka funktsioonisiirdele eesmärgid. Eesmärkide seadmine omab ka funktsioonisiirde planeerimisprotsessis kesket rolli. Selles funktsioonisiirde rakendamise faasis tuleb eesmärgid formuleerida, kvantifitseerida, struktureerida, nende realiseeritavust kontrollida ning lõpuks sobivaimad (kõrgeimat asutuse peamiste eesmärkide täitmise määra töötavad) välja valida.

Funktsioonisiirde elluviimise järgmise sammuna kõrvutatakse funktsiooni täitmise alternatiive. Reeglina on realiseerimisvõimalusteks iseteostamine, osalusega üksuse loomine või funktsiooni üleandmine asutusevälisele osapoolele.

Alternatiivide ja sealhulgas funktsioonisiirde rakendamise otstarbekuse määratlemiseks on võimalik kasutada mitut hindamismeetodit. Siin eristatakse, sõltuvalt eesmärkide arvust, ühe- ja mitmedimensioonilisi hindamismeetodeid. Neid võib omakorda, sõltuvalt informatsiooni töötlemise viisist, süstematiseerida kvantitatiivseteks, semi-kvantitatiivseteks ja kvalitatiivseteks meetoditeks.

Järgmise sammuna tuleb läbi viia funktsioonisiirde partneri valik. See etapp on eduka funktsioonisiirde elluviimise seisukohast väga olulise tähtsusega. Partneri valikul tuleb eelkõige arvestada funktsioonile püstitatud eesmärkidega ning lähtuvalt nendest tuletada nõuded ja hindamiskriteeriumid potentsiaalsele funktsioonide ülevõtjale.

Funktsioonisiirde leping reguleerib asutusesiseste tegevuste üleandmist asutuse välisele osapoolele ja funktsioonisiirde partnerite (tellimuse andja ja tellimuse võtja) vahelist igapäevast koostööd. Viimatimainitus peavad partnerid määratud ajavahemikuks kokku leppima asutusevälise protsessi teostamise viisis ning teostamisega kaasnevas planeerimises, kontrollis ja vastutuses.

Viimaseks funktsioonisiirde planeerimise etapis valmistatakse funktsioonide täitmise üleandmine ette. Ettevalmistamise faasis on vaja kogu asutuse tegevust arvestavad funktsioonisiirde eesmärgid ühiselt formuleerida, tagamaks kooskõla välise partneri taotletavate eesmärkide ja funktsioone üleandva asutuse nõudmistele vahel ning loomaks vajalikud eeldused kontrollimistegevuste läbiviimiseks. Samuti planeeritakse selles faasis tegevused ajaliselt, määraates tähtsajad ning võimalikud ajaliselt kriitilised faasid. Funktsioonisiirde plaani edukale täitmisele aitab hästi kaasa ulatusliku kontrollsüsteemi installeerimine. Väljatöötatud kontrollimistegevus peab saatma kogu funktsioonisiirde protsessi ja andma funktsioonisiirdest tervikliku pildi. Kontrollida tuleb planeerimise läbiviimist, plaani realiseerimist, tulemusi (kulude, aja ja kvaliteedi aspektist), eeldusi ning strateegilist progressi.

Töö empiirilises osas selgus, et ministriumides, Riigikantseleis ja Riigikontrollis on funktsioonisiirde rakendamine suhteliselt levinud. Kõik küsitletud praktiseerivad vähemal või suuremal määral funktsioonisiiret. Samas on üleantavateks funktsioonideks valdavalt põhitegevuskauged protsessid, nagu näiteks valve-, transpordi- ja büroohaldusteenus. Põhitegevuskaugete protsesside funktsioonisiiret kavatakse edaspidi laiendada. Põhitegevuslähedaste funktsioonide üleandmise suhtes oldi skeptiliselt meelestatud.

Funktsioonisiirde eesmärgiks on peamiselt keskendumine põhitegevusele, st juhtkonna vabastamine kõrvalistest tegevustest. Samuti tahetakse funktsioonisiirdega kaasata oskusteavet, tõsta kvaliteeti ning suurendada ressursside kasutamise paindlikkust. Erinevalt teoreetilisest käsitlest ja teiste riikide praktikast ei ole küsitletute sõnul Eesti avalikus halduses tavaliselt võimalik funktsioonisiirdega saavutada kulude kokkuhoidu.

Eesti ministriumid, Riigikantselei ja Riigikontroll on funktsioonid üle andnud valdavalt eraettevõtetele, mittetulundusühingute osakaal on väike. Asutustevahelist funktsioonide üleandmist praktiseeritakse suhteliselt harva.

Funktsioonisiirde rakendamine ministriumides, Riigikantseleis ja Riigikontrollis on osutunud üldjuhul edukaks. Enamikul juhtudel on püstitatud eesmärgid saavutatud.

Funktsioonisiirde puhul on raskusi asutusevälise partneri tõhusa kontrollimisega. Samuti ei ole eraettevõtjatest funktsioonisiirde partnerid kursis avaliku sektori iseärasustega ja regulatsioonidega. Funktsioonisiirde avaliku halduse asutuste juures muudab keerulisemaks mõnede seaduste (nt riigihangete seadus partneri valikul) ja muude õigusaktide järgimine, samuti eelarvelised piirangud.

Küsitlusest võib ka järeldada, et enamikul juhtudel ei lähene avaliku halduse asutused funktsioonisiirdele strateegiliselt. Funktsioonide üleandmine lähtub paljuski hetkevõimalustest ja -vajadustest.

Teiste riikide praktika järgi on avaliku halduse asutuste funktsioonide üleandmine osutunud tulemuslikuks. Kõikides OECD riikides on tugevaks trendiks kaalutlemine iseteostamise ja sisseotsmise vahel, st orienteerumine erasektorile ja kolmandale sektorile. Lepinguliste suhete sõlmimine erasektori ja kolmanda sektoriga on andnud positiivseid tulemusi. Üleantavateks funktsioonideks on peamiselt lihtsad ja standarditud ülesanded. Kogemused, eriti Jaapanis, osaliselt USA-s ja Rootsis, näitavad, et ka juhtivaid ja professionaalseid valdkondi on võimalik edukalt üle anda.

Funktsioonisiire omab autori arvates veel suurt rakendamispotentsiaali. Avaliku halduse asutused peaksid oma tegevust enam strateegiliselt planeerima ning ühe protsesside teostamise võimalusena kaaluma funktsioonisiiret. Autori arvates laieneb funktsioonisiire tulevikus ka põhitegevuslähedaste protsesside seas. Et funktsioonisiirdega asutuse efektiivsust tõsta, on tähtis protsesside üleandmine edukalt läbi viia. Käesoleva töö eesmärgiks oli kaasa aidata funktsioonisiirde tulemuslikule täitmisele.

Kasutatud kirjandus

1. Adolphs, Britta „Stabile und effiziente Geschäftsbeziehungen“ Münster (Westfalen), Univ., Diss., 1996
2. Diemer, M “Strategisches Outsourcing: Gemeinsam den Markt angehen” Berlin, 1998
3. Dumont DuVoitel, Roland “Lean-Organisations - für Verwaltungen ein Leitbild, Privatisierung - eine der möglichen Antworten!” Heidelberg, 1994
4. Baur, C. “Make-or-Buy-Entscheidungen in einem Unternehmen der Automobilindustrie” München, 1990
5. Beer, Martin „Outsourcing unternehmensinterner Dienstleistungen“ Wiesbaden, 1998
6. Billeter, Thomas „IT-Outsourcing“ Zürich, Univ., Diss., 1995
7. Blohm, H./Lüder, K. “Investition” München, 1995
8. Bloss, C “Organisation der Instandhaltung” Wiesbaden, 1995
9. Bongard, S. “Outsourcing-Entscheidungen in der Informationsverarbeitung” Wiesbaden, 1994
10. Borrmann, Christine „Outsourcing“ im Auftr. d. Wirtschaftsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg durchgeführt von HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg, Verf.: Christine Borrmann ; Dietmar Keller ; Konrad Lammers 1997
11. Bösenberg, Dirk “Der schlanke Staat”, Düsseldorf ; Wien [u.a.] 1994
12. Bruch, Heike „Intra- und interorganisationale Delegation“ Wiesbaden, 1996
13. Bruch, Heike „Outsourcing“ Wiesbaden, 1998
14. Buhl, Hans-Ulrich “Outsourcing – Alter Wein in neuen Schläuchen?” Frankfurt, 1993
15. Bühner, R./Tuschke, A. “Outsourcing, in: Die Betriebswirtschaft” Stuttgart, 1997
16. Büdel, Oliver „Outsourcing in Banken und Sparkassen“ Stuttgart, 1997
17. Büllesbach, A/Reiss, J. “Outsourcing in der öffentliche Verwaltung – neue Formen der Kooperation mit Privaten”: Köhler-Frost, W.: Outsourcing, 3. Auflage, Berlin, 1998
18. Bund, Martina „Outsourcing“ Wiesbaden, 2000
19. Diemer, M. "Strategisches Outsourcing" Berlin, 1998
20. Domberger, Simon „The contracting organization“ Oxford, 1998
21. Drucker, Peter F. „Umbruch im Management“ Düsseldorf, 1996
22. Egger, Hartmut „Outsourcing and skill-specific employment in a small economy“ Linz, 2000
23. Femerling, Christian „Strategische Auslagerungsplanung“ Wiesbaden, 1997

24. Fischer, M. "Outsourcing – Reduzierung der Fertigungstiefe zum Aufbau von Kompetenzen", Stuttgart, 1996
25. Frese, E. "Organisationstheorie" Wiesbaden, 1991
26. Gruhler, W. "Outsourcing von Dienstleistungen zu Dienstleistungsunternehmen" Wiesbaden, 1994
27. Guttenberger, Sabine „Outsourcing in der Distributionslogistik“ Frankfurt am Main ; Wien [u.a.], 1995
28. Haller, K./Binder, S. "Outsourcing" Köln, 1997
29. Hamberger, Rudolf C. „Strategische Make-or-Buy-Entscheidungen im Produktionsbereich“ Wien, 1994
30. Hamel, G/Prahalad, C.K. "Strategy as Stretch and Leverage: Harvard Business Review, Vol 71, No 2, 1993
31. Hanusch, H. "Nutzen-Kosten-Analyse" München, 1994
32. Heinzl, Armin "Alternative Organisationskonzepte der betrieblichen Datenverarbeitung" Stuttgart, 1993
33. Henderson, M. J. „Outsourcing in financial services“ Loughborough, 1996
34. Hendrick, T./Ellram, L. "Strategic Supplier Partnering: An International Study, Tempe/Arizona, 1993
35. Hess, Walter "Make or buy" Zürich, 1989
36. Hosenfeld, W.-A. "Gestaltung der Wertschöpfungs-, Innovations- und Logistiktiefe von Zulieferant und Abnehmer" München, 1993
37. Hunziker, Alexander W. "Prozessorganisation in der öffentlichen Verwaltung" 1999 Bern; Wien [u.a.]
38. Hürlimann, W. "Aspekte des Outsourcing" ajakirjas "Management" lk 7-8, nr 64, 1995
39. Jarillo, J.C. "Strategic Networks" Oxford, 1993
40. Kalaitzis, Dimitrios "Outsourcing in der Instandhaltung" Köln, 1997
41. Knolmayer Gerhard "Die Auslagerung von Service-Funktionen als Strategie des IS-Management" Tööaruanne nr. 24 Berni Ülikoolis, Bern, 1991
42. Köhler-Frost, W. "Outsourcing – Eine Allianz besonderern Typs" 2. Auflage, Berlin, 1993
43. Köhler-Frost, Wilfried "Outsourcing" Berlin, 2000
44. Kohler, Wilhelm „A specific-factors view on outsourcing“ Linz, 2000
45. Koppelman, Udo „Outsourcing“ Stuttgart, 1996
46. Kreilkamp, E. "Strategisches Management und Marketing" Berlin, 1987

47. Mastronardi, Philippe "New Public Management in Staat und Recht" Bern ; Wien [u.a.] 1998
48. Matje, Andreas „Eigenleistungsanteil, Supply Management und kostenorientiertes Transaktionscontrolling“ Wien, 1994
49. Matje, Andreas „Kostenorientiertes Transaktionscontrolling“ Wien, 1996
50. Männel, Wolfgang "Wahl zwischen Eigenfertigung und Fremdbezug" Lauf an d. Pegnitz, 1996
51. Meckl, Reinhard „Personalarbeit und Outsourcing“ Frechen, 1999
52. Meyer, Christoph "New public Management als neues Verwaltungsmodell" 2000 Basel [u.a.]
53. Mikus, Barbara „Make-or-buy-Entscheidungen in der Produktion“ Wiesbaden, 1998
54. Minoli, Daniel „Analyzing outsourcing „New York, NY [u.a.], 1995
55. Müller, Hans-Erich „Outsourcing-Management“ Köln, 1997
56. Naschold, Frieder "Modernisierung des Staates" Opladen, 1998
57. Naschold, Frieder "New frontiers in public sector management" Berlin [u.a.], 1996
58. Peters, T. "Make-or-Buy-Entscheidungen im Marketingbereich" Bergerisch Gladbach, 1995
59. Picot, A "Ein neuer Ansatz zur Gestaltung der Leitungstiefe" Düsseldorf, 1991
60. Picot, A./Maier, M. "Analyse- und Gestaltungskonzepte für das Outsourcing" : Information Management, 1992
61. Rehn, J. "Integrative Planungs- und Kontrollsysteme für mittlere Unternehmungen" München, 1998
62. Reinhardt, R. "Das Modell organisationaler Lernfähigkeit und die Gestaltung lernfähiger Organisationen" Frankfurt/M, 1995
63. Reiß, Michael "Der neue Mittelstand" Frankfurt am Main, 1998
64. Reznicek, Leonhard "Lean Management für die öffentliche Verwaltung?" Berlin, 1996
65. Rielke, Sigurd „Outsourcing im öffentlichen Verkehr“ Bergisch-Gladbach, 1997
66. "Riigikontrolli strateegiline arenguplaan aastateks 2000-2003", Riigikontroll, 2000
67. Quinn, J.B./Himler, F.G. "Strategic Outsourcing" Solan Management Review, Vol. 35, 1994
68. Schätzer, Silke „Unternehmerische Outsourcing-Entscheidungen“ Wiesbaden, 1999
69. Scheffen, Oliver „Optionspreistheoretische Fundierung der langfristigen Entscheidung zwischen Eigenerstellung und Fremdbezug“ Berlin, 1995

70. Schedler, Kuno "New public management" Bern ; Wien [u.a.], 2000
71. Schimpf, Andreas „Strategisches Outsourcing im Kontext des Transformationsprozesses vom Massenproduzenten zur virtuellen Unternehmung“ St. Gallen, Univ., Hochsch. für Wirtschafts-, Rechts- u. Sozialwiss., Diss., 1996
72. Schmitz, H. "Planung" Düsseldorf, 1980
73. Schneider, Dietram „Re-Design der Wertkette durch make or buy“ Wiesbaden, 1994
74. Schneider, Hermann „Outsourcing von Gebäude- und Verwaltungsdiensten“ Stuttgart, 1996
75. Scholl, Rainer „Eigenerstellung oder Fremdbezug kommunaler Leistungen“ Stuttgart, 1998
76. Schott, E. "Markt und Geschäftsbeziehungen beim Outsourcing" Wiesbaden, 1997
77. Schröder, M. "Outsourcing Planung" 1992, München
78. Schweitzer, M. "Planung und Kontrolle" Stuttgart, 1993
79. Stauss, B. "Handwörterbuch der Produktionswirtschaft" Stuttgart, 1996
80. Schubert, Markus „Funktionsausgliederung unter risikopolitischen Gesichtspunkten“ Frankfurt am Main; Wien [u.a.], 1999
81. Schulte, R. "Zeit und strategische Planung" Wiesbaden 1996
82. Staehle, W.H. "Management" 8. Auflage, München, 1999
83. Staneck-Pohl, Christine „Spezifische executive support systems“ Wiesbaden, 1997
84. Stöbel, Frank Volker „Outsourcing in der öffentlichen Verwaltung“ Frankfurt am Main; Wien [u.a.], 1998
85. Suter, A. "Kernfähigkeiten aktiv managen – strategisch und operativ" ajakirjas "Management" lk 92-95, nr 64, 1995
86. Szyperski, Norbert "Outsourcing als strategische Entscheidung" München, 1993
87. Teichmann, S. "Logistiktiefe als strategisches Entscheidungsproblem" Berlin, 1995
88. Thile, M. "Kernkompetenzenorientierte Unternehmensstrukturen" Wiesbaden, 1997
89. Vogt, J. "Vertrauen und Kontrolle in Transaktionen" Wiesbaden, 1997
90. Weiss, M. "Planung der Leistungstiefe" Wiesbaden, 1993
91. Wielenberg, Stefan „Investitionen in Outsourcing-Beziehungen“ Wiesbaden, 1999
92. Wißkirchen, Frank „Outsourcing-Projekte erfolgreich realisieren“ Stuttgart, 1999
93. Worch, B. "Die Anwendung der Kosten-Nutzen-Analyse im Umweltbereich" Darmstadt, 1996
94. Zangemeister, C. "Nutzwertanalyse in der Systemtechnik" München, 1976