



Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele

TELLIJA: SISEMINISTEERIUM

ANALÜÜSI LÕPPARUANNE

Juuli 2009

SISUKORD

1. SISSEJUHATUS.....	4
1.1. ANALÜÜSI EESMÄRGID JA MEESKOND.....	4
1.2. ÜLEVAADE KASUTATUD MEETODITEST JA ANALÜÜSIPROTSSESSIST	5
2. ANALÜÜSI LÜHIKOKKUVÕTE	7
3. LEPINGULISE DELEGEERIMISE KONTSEPTUAALNE KONTEKST.....	11
3.1. ÜLEVAADE TEMAATIKAST.....	11
3.1.1. Avalik teenus	11
3.1.2. Avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele	13
3.1.3. Lepingulise delegeerimise printsiibid	15
3.1.4. Avalike teenuste lepingulise delegeerimise õiguslik raamistik	16
3.1.5. Probleemid lepingulisel delegeerimisel kodanikeühendustele.....	18
3.1.6. Kirjandusel tuginevad ettepanekud delegeerimise võimekuse suurendamiseks	22
3.2. LEPINGULISE DELEGEERIMISE KONTSEPTUAALNE RAAMISTIK	24
4. VEEBIKÜSITLUSE TULEMUSED	26
4.1. METOODIKA KIRJELDUS	26
4.2. KOHALIKE OMAVALITSUSTE KÜSITLUS	26
4.2.1. Kohalike omavalitsuste koostöö mittetulundussektoriga	28
4.2.2. Avalike teenuste kodanikeühendustele delegeerimise levik ja maht	30
4.2.3. Delegeerimise põhjused	35
4.2.4. Konkursi korraldamine teenuste delegeerimisel	36
4.2.5. Nõuded teenuseosutajatele, tulemuste hindamine ja kontroll	37
4.2.6. Rahulolu delegeeritud teenusega ja teenuseosutajate võimekusega	39
4.2.7. Avalike teenuste delegeerimise arendamine	42
4.2.8. Kokkuvõtte kohalike omavalitsuste veebiküsitlusest	44
4.3. RIIGI KESKVALITSUSE ASUTUSTE KÜSITLUS.....	46
4.3.1. Ülevaade avalike teenuste lepingulisest delegeerimisest riigi keskvalitsuse asutustes.....	47
4.3.2. Kokkuvõtte riigi keskvalitsuse asutuste veebiküsitlusest	51
4.4. KOKKUVÕTE.....	52
5. LEPINGUTE ANALÜÜSI TULEMUSED.....	55
5.1. METOODIKA KIRJELDUS	55
5.2. AVALIKE TEENUSTE DELEGEERIMISE LEPINGUTE ANALÜÜSI TULEMUSED	55
5.2.1. KOV ja mittetulundusühenduste vaheliste lepingute tüübid.....	56
5.2.2. Avalikke teenuseid osutavate kodanikuühenduste kirjeldus	59
5.2.3. Lepingute kestvus.....	60
5.2.4. Kvaliteedinõuded.....	61
5.2.5. Lepingute sihtgrupid ja nende tagasiside.....	62
5.2.6. Konkursi korraldamine	63
5.2.7. Aruandlus ja teenuseosutaja kontrollimine	64
5.2.8. Sanktsioonid lepingu rikkumise korral	65
5.2.9. Hinnakujundus ja maksete teostamise kord	66
5.3. KOKKUVÕTE.....	67
6. KVALITATIIVANALÜÜSI TULEMUSED.....	69
6.1. METOODIKA KIRJELDUS	69
6.2. ÜHENDUSTE FOKUSGRUPI TULEMUSED.....	73
6.2.1. Fookusgrupis osalejad	73
6.2.2. MTÜde profiilid ja tegevuste sisu	74
6.2.4. Suhe omavalitsuse ja teiste partneritega.....	76
6.2.5. Suhe sihtrühmadega.....	77

6.2.6.	Fookusgrupi kokkuvõte	77
6.3.	JUHTUMITE ANALÜÜSI TULEMUSED	78
6.3.1.	Kambja vald ja MTÜ ZZ Noortekas	78
6.3.2.	Tartu linn ja MTÜ Iseseisev Elu.....	84
6.3.3.	Vaivara vald ja MTÜ Vanatare.....	91
6.3.4.	Jõhvi vald ja SA Jõhvi Hooldekeskus.....	97
6.3.5.	Põltsamaa vald ja Esku külaselts	106
6.3.6.	Jõgevamaa omavalitsused ja MTÜ Jõgevamaa Omavalitsuste Aktiviseerimiskeskus	111
6.4.	KOKKUVÕTE.....	117
7.	ANALÜÜSI KOKKUVÕTE JA JÄRELDUSED.....	120
7.1.	ÜLDISED AVALIKE TEENUSTE DELEGEERIMISEGA SEOTUD JÄRELDUSED.....	120
7.1.1.	Avalike teenuste delegeerimise tendentsid sõltuvalt KOV suuruselt	123
7.2.	JÄRELDUSED VASTAVALT ANALÜÜSIRAAMISTIKULE.....	125
7.2.1.	Kohalike omavalitsuste ja kodanikeühenduste koostöösuhted.....	125
7.2.2.	Delegeerimise viisid.....	127
7.2.3.	Finantseerimine.....	129
7.2.4.	Kodanikeühenduste eripärad	130
7.2.5.	Suhe sihtrühmadega.....	132
7.3.	VAJADUSED AVALIKE TEENUSTE DELEGEERIMISE ARENDAMISEKS.....	133
7.1.3.	Ettepanekuid avalike teenuste delegeerimise korrastamise lähtekohtadeks.....	134
8.	POLIITIKASOOVITUSED.....	141
8.1.	SOOVITUSED AVALIKE TEENUSTE JA DELEGEERIMISE ÜLDISEKS ARENDAMISEKS.....	142
8.2.	SOOVITUSED DELEGEERIMISE KUI ÜHE VÕIMU DETSENTRALISEERIMISE VIISI TÕHUSTAMISEKS.....	144
8.3.	SOOVITUSED KOV JA TEENUSEID OSUTAVA ÜHENDUSE SUHETE TASAKAALUSTAMISEKS JA KOOSTÖÖ ARENDAMISEKS	146
8.4.	SOOVITUSED KODANIKEÜHENDUSTE ARENGU JA VÕIMESTAMISE KOHTA	148
8.5.	SOOVITUSED TEENUSTE SIHTRÜHMADDE ROLLI SUURENDAMISEKS DELEGEERIMISPROTSESSIS	150
8.6.	SOOVITUSED DELEGEERIMISE VIISIDE VALIKU JA KORRALDUSE KOHTA	151
9.	KASUTATUD KIRJANDUS	153
10.	LISAD	155

1. SISSEJUHATUS

1.1. Analüüsi eesmärgid ja meeskond

Käesoleva analüüsi käigus uuriti avalike teenuste lepingulise delegeerimise hetkeolukorda Eestis. Analüüs keskendus kohalike omavalitsuste tasandile, kuigi esimeses analüüsietapis (küsitlus) puudutati põgusalt ka keskvalitsuse asutusi. Kohalikud omavalitsused valiti analüüsi põhifookuseks seetõttu, et enamjaolt osutatakse elanikele esmatähtsaid teenuseid just omavalitsuse tasandil. Samuti on omavalitsuse tasandil tihedam seos kodanikeühendustega kohaliku elu korraldamisel. Riigi keskvalitsuse asutuste poolt osutatavad teenused sisaldavad aga enamjaolt selget täitevvõimu funktsiooni, mida ei olegi võimalik delegeerida.

Avalike teenuste lepinguline delegeerimine on otseselt seotud kahe olulise eesmärgiga: nii tõsta avalike teenuste kvaliteeti (sihtrühmade ootustele vastamine ja kulutõhusus) kui ka kaasata ja võimestada kodanikeühendusi teenuste osutamisel.

Analüüsi peamiseks eesmärgiks on anda Siseministeriumile ajakohane ülevaade Eesti kohalike omavalitsuste (KOV) poolsest avalike teenuste delegeerimise hetkeolukorrast kodanikuühendustele. Analüüs on sisendiks Siseministeriumi poolt 2009. aasta II poolel koostatavasse programmdokumenti avalike teenuste delegeerimiseks kodanikuühendustele. See on omakorda seotud Eesti Kodanikuühiskonna Arengukontseptsiooni ühe eesmärgiga: „Avalike teenuste pakkumise üldiste standardite ning nende osutamise kodanikeühendustele delegeerimise põhimõtete ja korra väljatöötamine“.

Analüüsi ülesanded olid järgmised:

- Kaardistada tänased praktikad avalike teenuste üleandmisest kohalike omavalitsuste (KOV) poolt kodanikuühendustele.¹
- Teha järeldusi tänaste parimate praktikate ja peamiste kitsaskohtade kohta.
- Anda konkreetseid poliitikasoovitused esmasteks tegevusteks.

Analüüs viidi läbi perioodil detsember 2008-juuli 2009. Vastavalt lähteülesandele sisaldas töö kokku viit analüüsietappi:

- (1) Veebiküsitlus kohalikes omavalitsustes ja valitud riigiasutustes;
- (2) KOV avalike teenuste üleandmise lepingute analüüs;
- (3) Fookusgrupp kodanikeühendustega;
- (4) Juhtumite süvaanalüüs;
- (5) Tulemuste koondanalüüs ja järelduste sõnastamine, mille käigus viidi läbi ka üks fookusgrupi arutelu esialgsete poliitikasoovituste edasiarendamiseks.

¹ Käesolevas analüüsis on kasutatud terminit “kodanikuühendus” sünonüümina terminile “mittetulundusühendus”. Kodanikeühenduste all on juriidiliselt vormilt nii mittetulundusühendusi (MTÜ) kui ka sihtasutusi (SA). Üldise mittetulundusliku organisatsiooni lühendina on käesolevas aruandes kasutatud “MTÜ”; juhul, kui oluline on olnud sihtasutusi või seltsinguid eristada, on seda tehtud. Juhul, kui oleme silmas pidanud KOV mõju all olevaid või KOV poolt asutatud ühendusi, oleme seada ka vastavalt väljendanud (nt KOV mõju all olevad ...).

Analüüsi viis läbi SA Poliitikauuringute Keskus Praxis (edaspidi Praxis). Analüüsiprojekti juhtis Praxis juhataste liige ja valitsemise ja kodanikeühiskonna programmi juht Annika Uudelepp. Töös osalesid analüütikutena Maiu Uus (Praxis), Jon Ender (Praxis) ja Merit Tatar (MTÜ Balti Uuringute Instituut). Projekti töösse oli eksperdina kaasatud Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituudi professor Georg Sootla. Projekti assistentidena osalesid analüüsis Kersten Kattai (Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituudi magistrant) ja Kerli Koorep (Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituudi bakalaureuseõppe üliõpilane).

1.2. Ülevaade kasutatud meetoditest ja analüüsiprotsessist

Arvestades teema keerukust, varasemate selleteemaliste uuringute oluliselt kitsamat ulatust ja analüüsiülesannete sisu, ehitati analüüs üles selliselt, et erinevad analüüsietapid täiendaksid teineteist². Analüüsiloogika kujundamisel teadustasime erinevate andmekogumise meetodite piiranguid ning järelduste tegemise võimalikkust. Seetõttu ehitasime analüüsi üles üldiselt-üksikule põhimõttel: kõigepealt ülevaateandmete kogumine üle Eesti ning seejärel nende andmete esialgsete tulemuste baasil üksikasjalike juhtumiuuringute läbiviimine.

Analüüsis kombineeriti kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid andmeanalüüsi meetodeid. Kvantitatiivse analüüsi osa sisaldas kahte komponenti: teenuse tellijate üldistatud veebiküsitlus ning lepingute analüüs. Kvalitatiivse analüüsi osa sisaldas kahte komponenti: avalikke teenuseid osutavate kodanikuühenduste fookusgrupp ning juhtumite süvaanalüüs. Viimase peamiseks meetodiks oli silmast-silma intervjuud teenusega seotud osapoolte esindajatega.

Järgnevalt antakse ülevaade igast analüüsietapist. Detailsem metoodika kirjeldus iga etapi kohta on toodud aruande vastavates metoodikat puudutavates peatükkides.

I analüüsietapina viidi kohalikes omavalitsustes ja valitud riigiasutustes läbi **veebiküsitlus ja kirjanduse analüüs**. Veebiküsitluse eesmärgiks oli saada laiem ülevaade kodanikuühendustele teenuste delegeerimise hetkeolukorrast. Veebiküsitlusest saadud andmed teenivad kahte eesmärki:

- 1) üldise ülevaate saamine teenuste lepingulisest delegeerimisest kodanikuühendustele läbi teenuse delegeerijate (KOV või riigi keskvalitsuse asutus) vaatenurga;
- 2) järgmistesse analüüsietappidesse vajalike sisendite andmine, seda eeskätt valimite moodustamiseks uuringu järgmistes etappides.

Veebiküsitluse läbiviimisele aitas Siseministerium oluliselt kaasa, saates küsitluse sihtrühmadele kirja palvega küsitluses osaleda ning tagades veebiküsitluse tehnilise korralduse. Praxis valmistas ette küsitlusankeedi, abistas Siseministeriumi küsitluse läbiviimisel ning viis läbi Siseministeriumist poolt edastatud andmete analüüsi.

Paralleelselt veebiküsitluse ettevalmistamise, läbiviimise ja tulemuste analüüsiga, koostati antud teemaga seonduva kirjanduse analüüs kasutades nii Eesti kui ka rahvusvahelisi allikaid. Kirjanduse analüüsi tulemusena valmis kontseptuaalne raamistik, mida kasutati järgnevate analüüsiosade täpsema metoodika väljatöötamisel.

Veebiküsitlus ja kirjanduse analüüsietappide lõpus esitati Siseministeriumile kirjalik vahearuanne I etapi tulemustest.

² Seda nimetatakse triangulatsiooniks: erinevate meetoditega kogutud andmed võimaldavad täiendada üksteise puudujääke ning toimivad ka järelduste asjakohasuse kontrollina.

II analüüsi etappina viidi läbi avalike teenuste delegeerimise **lepingute analüüs**. Lepingute analüüs puudutas kohalike omavalitsuse tasandit ja vastavalt lähteülesandele riigi keskvalitsuse tasandit ei hõlmanud. Lepinguid oli oluline analüüsida seetõttu, et reeglina on lepingud ainsad alusdokumendid teenuse osutamiseks ja seetõttu ka võimalikuks vaidluste lahendamise ja vastutuse määramise aluseks. Lepingute analüüsi valimi moodustamisel kasutati veebiküsitluse käigus kogutud andmeid. Lepingute analüüsi eesmärgid olid:

- 1) saada ülevaade praegusest teenuste delegeerimise lepingute praktikatest alates lepingu objekti määratlusest, kvaliteedinõuetest kuni hinnakujunduse, kestvuse ja kontrolliviisideni;
- 2) saada teada konkreetsete kodanikuühendused, kes avalikke teenuseid osutavad, mis omakorda on vajalik uuringu kvalitatiivnosade jaoks.

Lepingute kogumise korraldas Praxis projekti assistentide abiga, kes otse suhtlesid omavalitsuse esindajatega. Praxis analüütikud koostasid lepingute andmebaasi ja andmete andmebaasi sisestamise juhise. Projekti assistendid sisestasid vastavalt juhisele ja tuginedes analüütiku poolsele instrueerimisele lepingute tunnused andmebaasi.

III analüüsi etappina viidi läbi **fookusrühma intervjuu** teenuse delegeerimise kogemusega **kodanikuühenduse esindajatega**. Kui veebiküsitlus kattis teenuse tellijad ning lepingute analüüs andis infot konkreetsete kodanikuühenduste kohta, kes kohalikele omavalitsustele avalikke teenuseid osutavad, siis teenuse reaalsete pakkujate vaate mõistmiseks oli vajalik viia läbi fookusgrupp avalikke teenuseid pakkuvate kodanikuühendustega. Fookusgrupi intervjuu korraldamisel oli kaks eesmärki:

- 1) koguda sisulist informatsiooni teenusepakkujate praktikate kohta ning selgitada välja ühenduste peamised tugevused, nõrkused ja vajadused teenuste pakkumisel;
- 2) saada vajalikku sisendit süvaintervjuude ettevalmistamiseks juhtumite analüüsi käigus ning nende tulemuste tõlgendamiseks.

Fookusgrupp keskendus eelkõige olemasoleva olukorra hindamisele (sh veebiküsitluse ning lepingute analüüsi tulemuste valguses), uute tähelepanekute kogumisele ning lepingulise delegeerimise probleemidele või eduteguritele.

II ja III etapi tulemuste kohta koostati kirjalik kokkuvõte, mille aruteluks toimus kohtumine Siseministeeriumi esindajatega. Kohtumise käigus anti ülevaade lepingute analüüsi esmastest tulemustest ja fookusgrupi intervjuu käigus kogutud tähelepanekutest ning lepiti kokku juhtumite valiku alused järgmiseks analüüsi etappiks.

IV analüüsi etappina viidi läbi **kuue juhtumi süvaanalüüs**. Juhtumite süvaanalüüs toimus eelnevate analüüsi etappide käigus kogutud informatsiooni täiendamiseks, minnes üksikute juhtumite baasil sügavamale. Juhtumianalüüside põhiroll oli pakkuda selgitusi ja tuua esile varasemate analüüsi etappide käigus saadud tähelepanekute vahelisi seoseid. Selle analüüsi etapi eesmärgid olid:

- 1) täiendada varasematel etappidel kogutud infot seoste ja põhjuste mõistmiseks;
- 2) tunnetada paremini, milliseid poliitikameetmeid on vajalik arendada ja toimida seega vajaliku sisendina poliitikasoovituste sõnastamiseks.

V analüüsi etappina koondati **kõigi analüüsi etappide tulemused** ning analüüsimeeskond sõnastas järeldused ja valmistas ette poliitikasoovitused. Viimaste testimiseks ja tagasiside saamiseks korraldati riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste esindajatega fookusgrupi arutelu.

2. ANALÜÜSI LÜHIKOKKUVÕTE

Analüüsi peamiseks eesmärgiks on anda Siseministeeriumile ajakohane ülevaade Eesti kohalike omavalitsuste (KOV) poolsest avalike teenuste delegeerimise hetkeolukorrast kodanikuühendustele. Lepingu kohaselt olid analüüsiülesanded järgmised:

- Kaardistada tänased praktikad avalike teenuste üleandmisest kohalike omavalitsuste (KOV) poolt kodanikuühendustele.
- Teha järeldusi tänaste parimate praktikate ja peamiste kitsaskohtade kohta.
- Anda konkreetsed poliitikasoovitused esmasteks tegevusteks.

Analüüsi käigus kombineeriti erinevaid meetodeid, mille eesmärk oli üksteist täiendada ning võimaldada terviklikumat ülevaadet analüüsitavast teemast. Projekti käigus koostati valdkonna kirjanduse analüüs, viidi läbi veebiküsitlus omavalitsustes ja väiksemas ulatuses riigiasutustes, analüüsiti suurt hulka avalike teenuste üleandmisega seotud lepinguid, korraldati kodanikeühenduste fookusgrupp ning viidi läbi kuue juhtumi süvaanalüüs. Analüüsi iga etapi tulemusi on põhjalikult käsitletud raporti vastavates osades.

Käesolevas lühikokkuvõttes antakse ülevaade olulisematest järeldustest, tuuakse välja analüüsist selgunud põhivajadused ning olulisemad soovitused.

Peamised järeldused:

- Avalike teenuste delegeerimine mittetulunduslikele organisatsioonidele (MTÜdele) on kohalikes omavalitsustes küllaltki levinud praktika. Enam kui pooltes (ca 60%) kohalikes omavalitsustes teevad omavalitsused ja mittetulunduslikud organisatsioonid koostööd avalike teenuste osutamisel. Sellised KOVd hõlmavad ca 87% Eesti elanikest.
- Otseselt avalikke teenuseid delegeerivad ca 42% KOVdest, ülejäänud 18% sõlmivad sellised lepingud, kus avalike teenuste osutamine on üks osa üldisemast lepingust või kus lepingu täitmise käigus faktiliselt osutatakse ka avalikke teenuseid. See tähendab, et KOVd finantseerivad teenuseid paljudel erinevatel viisidel, seejuures teenust sageli selgelt määratlemata ja teenuse osutamisenä teadvustamata, nt tegevustoetuse, projektitoetuse, vara tasuta kasutamise, koostöölepingute jms raames.
- Teenuste delegeerimine ja teiste tänapäevaste valitsemise põhimõtete rakendamine sõltub oluliselt KOV juhtide arusaamadest: nende teadmistest, hoiakutest ja väärtustest. On omavalitsusi, kes teadlikult ja süsteemselt on arendanud teenuseid kodanike vajadustest lähtudes ja leidnud väga häid viise nende delegeerimiseks. Samas on ka omavalitsusi, kus ei teadvustata teenust ja oma võimalikke rolle nende osutamisel ning ei tajuta ka konkreetset vastutust KOV elanike ja konkreetsete sihtrühmade ees.
- Omavalitsuste koostöö avalike teenuste osutamisel on üldiselt väga tagasihoidlik ja selle arendamiseks on senini väga vähe kasutatud teenuste delegeerimise võimalikku potentsiaali. Koostöö puudumine tähendab, et neid teenuseid ei osutata või seda tehakse mittesüsteemselt Väiksemates omavalitsustes osutatakse paljusid teenuseid ametnike poolt, kes täidavad samaaegselt mitmeid kõrget kvalifikatsiooni eeldavaid ülesandeid. Praktikast viitab see nõutavast madalamale asjatundlikkusele konkreetse teenuse osutamisel ja pealiskaudsemaid kontakte sihtrühmaga.
- Kohati on delegeerimisel märgatav omavalitsuste protektsionistlik suhtumine. Eeskätt mõnede väikeste KOVde seas paistis silma soov piirduda delegeerimisega vaid oma valla partneritega ja mitte soosida naabervallas või piirkonnas laiemalt tegutsevaid kodanikeühendusi. Kuna enamikes

sellistest valdades puudub suutlikkus kõikide ülesannetega toime tulla, siis eelistatakse pigem mitte delegeerida ja teatud teenuseid mitte osutada kui neid tellida KOV välistelt ja vallaülelistelt partneritelt.

- Sageli on teenuse delegeerimine kodanikeühendustele väga sobilik vorm olukorras, kus kohalikul omavalitsusel puudub selleks suutlikkus, kuid teenus on elanike jaoks siiski vajalik. Täna aitavad MTÜd oluliselt täita lünki KOVde poolse võimekuses teatud teenuseid osutada. Samas suhtumine teenuseid osutavatesse ühendustesse ei ole sageli partnerluse keskne, vaid selline, et delegeerimine ja toetused on ennekõike heategu ühendustele ja selle eest tuleb olla tänulik.
- Praegu delegeeritakse otseselt kõige rohkem avalikke teenuseid sotsiaal- (44% kõigist delegeerimisjuhtudest), spordi (15%) ja kultuuri (10%) valdkondades. Teenuse osutamist toetavaid lepinguid (nt tegevustoetust, vara tasuta kasutamine jms) aga sõlmitakse kõige enam spordi (34%) ja kohaliku elu arendamise (22%) valdkondades.
- Delegeerimise kolme kõige olulisema põhjusena on KOVd märkinud võimalust teenust rahastada mitmest allikast (87% vastanutest); kodanikeühenduste toetamise võimalust (86%) ja asjaolu, et kodanikeühendused arvestavad paremini sihtrühma vajadustega (85%). Teenuseid delegeeritakse peamiselt kodanikealgatuslikele MTÜdele ja SAle (84%) ning oluliselt vähem KOV mõju all olevatele või KOV poolt loodud asutustele.
- Vähesed omavalitsused mõistavad, et delegeerimisega võib eri sektorite ja partnerite koostööst tulenev sünergia suurendada omavalitsuste võimekust oma ülesandeid täita. Sellega seondub ka tähelepanek, et omavalitsused ei teadvustata piisavalt, et aktiivse kodanikkonna kujunemine eeldab KOV poolseid algatusi ja selleks soodsa keskkonna loomist.
- Tulenevalt KOVde väiksusest ja teenuseid osutavate võimekate partnerite piiratud osatusest domineerib Eestis sisuliselt usaldusel ja partnerlusel põhinev delegeerimine. Samal ajal aga kasutavad KOVd nende suhete reguleerimiseks sageli kitsalt konkurentsivõimelisele sobilikke viise, mis ei võimalda rakendada partnerlussuhete häid külgi ning näiteks jagada teatud riske teenuse osutajaga.
- Teenuste delegeerimine toimub sageli ots-otsaga kokkutulemise põhimõttel. Teenuste osutajatel sageli reserve ei ole ning tulenevalt rahastamise piirangutest kannatab eeskätt teenuste jätkusuutlikkus, sest arendustegevuste rahastamiseks puuduvad teenuse osutajatel ressursid. Sageli maksavad ühendused teenuste osutamisele ka peale.
- KOVdel on suur huvi avalike teenuste delegeerimise edasiarendamise vastu. Enamik KOVdest leidis, et nad delegeeriksid rohkem avalikke teenuseid kodanikeühendustele, kui see võimaldaks kaasata lisaressursse (98% vastajatest) ja aitaks tõsta teenuste kvaliteeti (98%) ning kui vastavas valdkonnas oleks võimekaid ühendusi (96%). Enamasti on KOVde huvi teenuseid senisest rohkem delegeerida samades valdkondades, kus täna juba peamiselt teenuseid delegeeritakse.

Kokkuvõttes väljendab suur osa avalike teenuste delegeerimisega seotud probleeme üldist madalat haldusvõimekust ja puudujääke avalike teenuste osutamisel. Edukas delegeerimine eeldab (sh delegeerimise plusside ära kasutamine - teenuste kõrgem kvaliteet, laiem ühiskondlik kandepind ja legitiimsus ning teatud kulusääst) teatud suutlikkuse taseme olemasolu. Sellest tulenevalt sõnastati analüüsi käigus kuus põhivajadust, millele on suunatud ka poliitikasoovitused.

Põhivajadused:

(1) Avalike teenuste ja delegerimise üldine arendamine

Vajadusega seonduvad probleemid. Avalike teenuste kvaliteet ja kättesaadavus erineb piirkonniti väga oluliselt. Täna ei ole enamike elanikele osutatavate avalike teenuste puhul kindel miinimumtase garanteeritud, samuti pole organisatsioonilisi eeldusi sellise suutlikkuse väljaarendamiseks alates teenuste sisuliste nõuete seadmisest kuni hinnakujunduseni. Delegerimise kui juhtimisinstrumenti kasutamine ja täiustamine saab oluliselt kaasa aidata nende probleemide lahendamisele.

(2) Delegerimise kui ühe võimu detsentraliseerimise viisi tõhustamine

Vajadusega seonduvad probleemid. Delegerimist ja sektoritevahelist koostööd ei nähta täna piisaval määral kohaliku autonoomia tagamise olulise osana, selle tugevdamise strateegilise võimalusena ja kohaliku suutlikkuse suurendamise allikana. Avalike teenuste delegerimine piirdub reeglina ühe omavalitsuse piiridega.

(3) KOV ja teenuseid osutava ühenduste koostöö arendamine

Vajadusega seonduvad probleemid. Eestis on KOV ja teenuseid osutava ühenduse suhted valdavalt usalduslikud, kuid siiski ühepoolsed ning see takistab ladusat koostööd ja teenuste arendamist. Usaldussuhetele vaatamata käsitletakse MTÜsid ja nende tegevusi kui midagi eemalseisvat ning liialt rõhutatakse barjääre omavahelises koostöös, kuigi teenuse eest jääb vastutama ikkagi tellija. Nii näevad KOVd ühenduste kui partnerite rolli liialt tehniliselt ja bürookraatlikult ning käsitlevad omaalgatuslikke MTÜsid sageli kui võimalust lahendada teisejärgulisi ülesandeid. Kuigi sisult kalduvad KOV ja kodanikeühenduste suhted partnerluse suunas, rakendatakse delegerimisel sageli konkurentsiolekorra reegleid. Siit on tingitud paljud suhete asümmeetria probleemid, mis ei tulene tihti osapoolte tegelikest kavatsustest.

(4) Kodanikeühenduste areng ja võimestamine teenuste osutamiseks

Vajadusega seonduvad probleemid. Paljudes omavalitsustes levinud liialt tehniline arusaam delegerimise rollist on jätnud tagaplaanile visiooni kodanikeühenduste missioonist, võimalustest ja nende jätkusuutlikkusest kohaliku elu arendamisel. See omakorda vähendab KOV ja MTÜde koostööruumi ja ei võimalda ära kasutada sellest tulenevat võimalikku sünergia. KOV pööravad sageli vähe tähelepanu kodanikeühenduste jätkusuutlikkusele. Sedasi ei olegi KOVdel piisavalt võimekaid partnereid, kellele teenuste osutamist delegerida.

(5) Teenuste sihtrühmade rolli suurendamine delegerimisprotsessis

Vajadusega seonduvad probleemid. Kodanikeühendustel on tavaliselt vahetu suhe sihtrühmaga, see on tihti sisukam ja emotsionaalsem kui omavalitsuse töötajatel. Efektive delegerimise tulemusena väheneb objektiivselt valla ametnike vahetu seos sihtrühmaga, eriti professionaalsete teenuste (nagu näiteks sotsiaalhoolekanne) delegerimise puhul. Sihtrühma aga käsitletakse täna eelkõige kui kasusaajat ja abivajat ja harva kui delegerimisprotsessi konstruktiivset lüli, kelle kaasamine delegerimisprotsessi võimaldab kogu protsessi tõhustada.

(6) Delegerimise viiside optimaalne valik ja korraldus

Vajadusega seonduvad probleemid. Erinevate teenuste puhul ja erinevas olukorras on otstarbekas kasutada erinevaid delegerimise viise. Täna on selgelt teadvustatud mõnede delegerimise viiside rakendusvõimalused (nt. delegerimine KOV sihtasutustele), kuid tervikuna kasutatakse lepingulist delegerimist pigem väljakujunenud harjumuste kui kaalutletud vajaduste ja otstarbekuse alusel. Delegerimise normatiivne kontekst on täna suhteliselt üldine. Sageli tõlgendatakse vähemteadlike juhtide poolt normi puudumist delegerimise piiranguna. Reeglina tagavad KOVd delegerimisel MTÜde hädapärased jooksvad kulud, mis ei võimalda kujundada KOVdele jätkusuutlikke partnereid.

Nende vajaduste rahuldamiseks pakuti viimases peatükis välja rida poliitikasoovitusi (kokku 56), näidates ära, milliseid probleeme konkreetselt aitavad soovitused lahendada ning tuues välja soovituste peamised rakendajad. Kuigi soovitusi tuleb käsitleda üksteisega seoses ja üksteist sisuliselt täiendavana, on siinkohal analüüsimeeskonna hinnangul olulisemad neist järgmised.

Olulisemad soovitused:

- Keskvalitsuse tasandil määratleda selge vastutus **avalike teenuste tulemusliku osutamise ja selleks tehtava arendustegevuse eest. Välja töötada ja kehtestada olulisemate avalike teenuste miinimumstandardid.** Õiguslikult siduvate miinimumstandardite kõrval koostada **teenuste sisukirjeldused nii protsessi kui oodatavate väljundite vaatevinklist** koostöös teenuse otseste osutajatega ja teenuse tarbijatega ning valdkonna asjatundjatega.
- **Arendada välja piirkondlikke teenuskeskusi, kasutades teenuste delegeerimise võimalusi.** Selleks laiendada delegeerimist vallaülestele MTÜdele ja suurendada KOV liitude ja maakondlike arenduskeskuste rolli selles protsessis. **Teenuskeskuste arendamisel pidada silmas ka nende võimalikku rolli osaleda riigi keskvalitsuse asutuste teenuste osutamisel antud piirkonnas.**
- **Lua stiimuleid ja kasutada erinevaid kanaleid avalike teenuste pakujate leidmiseks. Tagada teenuste osutamise protsessi kõigi etappide läbipaistvus.** Näiteks: avalikustada info teenuse osutamise sisuliste tingimuste, sihtrühmade, teenuse osutamise koha ja aja kohta; teenuse kogumaksumus ja hind teenuse tarbija jaoks; tutvustada teenuse kontrolliviise ja luua võimalused teenuse tarbijate poolse tagasiside andmiseks.
- **Kasutada senisest oluliselt rohkem sihtrühmade panust teenuse korraldamise ja arendamise. Süsteemselt analüüsida teenuste sihtrühmade vajadusi ja kasutada tulemusi teenuste arendamisel, sh delegeerimise otsustamisel.** Sihtrühmade tagasisidet on teatud juhtudel asjakohane kasutada ka teenuse tulemuste kontrollimisel.
- **Omavalitsustel välja selgitada teenuste tegelik omahind ja leida viise selle optimeerimiseks** (sh koostöös teiste KOVdega ühiste teenuste osutamisel). Välja töötada vähemalt olulisemate teenuste tüüpiline kulude struktuur, mis muudaks läbipaistvaks ka KOV enda kulud teenuste lõikes.
- **Arenda nii omavalitsuste kui ka mittetulundusorganisatsioonide kompetentse ja suutlikkust teenuseid kvaliteetsemalt ja tõhusamalt osutada.** Selleks koostada juhendmaterjalid ja töötada välja koolitusmoodul KOV ja MTÜde esindajatele ning viia läbi koolitusi.
- **Kasutada rohkem riiklikke sihtfinantseeringud konkreetsetes valdkondades kodanikeühenduse arendamiseks** perspektiiviga, et riik ja omavalitsused saaks kodanikeühendustele olulisi ülesandeid delegeerida ning kaasata neid valdkondade arendustegevusse.
- **Lua avalike teenuste osutamisest huvitatud partnerite ja KOVde jaoks veebikeskkond,** mille abil on võimalik levitada asjakohast infot (juhendid, näidised, seminarid, koolitused jne) ning viia kokku teenuse osutajaid ja KOVe.
- **Omavalitsustel käsitleda kodanikeühendusi olulise partnerina ja kavandada oma arengukavas neile senisest olulisemat rolli KOV suutlikkuse arendamisel.** KOV ja tema pikemaajaliste teenuseid osutavate partnerite vahel on soovitatav sõlmida **programmipõhised raamlepingud ja siduda need üksteise arengukavadega.**

3. LEPINGULISE DELEGEERIMISE KONTSEPTUAALNE KONTEKST

3.1. Ülevaade temaatikast

3.1.1. Avalik teenus

Avalik teenus on avaliku halduse asutuse poolt osutatav teenus, pakutav kaup või hüve, mis teenib avalikku huvi.³ Traditsiooniliselt iseloomustab avalikke teenuseid välistamatus (*non-exclusion*); kooslus ehk teenuste pakkumine ja kättesaadavus kõigile (*joint consumption*); konkurentsitus (*non-rivalry*) ehk ühe inimese tarbimine ei välista teiste samaväärset teenuse tarbimist; raskesti mõõdetavus ning väike individuaalne valikuvabadus.⁴ Teenused, mida iseloomustavad nende omaduste vastandid (nt teenused, mille puhul on võimalik piirata kasutajagruppe ning muuta see osadele kodanikele kättesaamatuks) on sageli defineeritud erasektori teenustena. Puhtad avalikud teenused on näiteks korraaitse, keskkonnakaitse kontroll, riiklik televisioon jms. Kuna neid teenuseid iseloomustavad eelpool välja toodud tunnused, eelkõige välistamatus ning konkurentsitus, siis erasektor neid (piisaval määral) ei osuta ning sellise turutõrke korral peab sekkuma avalik sektor. Traditsiooniliselt peetakse lisaks eelpoolmainitule avalike teenuste all silmas ka selliseid teenuseid nagu haridus, tervishoid, sotsiaaltagatised, korraaitse, jne. Alljärgnev tabel⁵ võtab kokku põhilised erinevused avaliku ja erasektori teenuste vahel:

Tabel 1. Avalikud ja erasektori teenused

Erasektori kaubad ja teenused	Avaliku sektori kaubad ja teenused
Teenuste kogust ja kvaliteeti suhteliselt kerge mõõta.	Teenuste kogust ja kvaliteeti on reeglina raske mõõta.
Tarbitavad vaid ühe inimese poolt.	Tarbitavad ühiselt ning sageli samaaegselt kogu avalikkuse poolt.
Kerge välistada teenuse tarbimist nende poolt, kes pole maksevõimelised.	Raske välistada teenuse tarbimist nende poolt, kes selle eest ei maksa.
Indiviidil on üldjuhul valikuvabadus, kas tarbida teenust või mitte ning ka teenuse kvaliteedi osas.	Indiviidil üldjuhul puudub valikuvabadus nii teenuse tarbimise kui ka kvaliteedi osas.
Teenuse eest maksmine on tihedalt seotud nõudluse ning tarbimisega.	Teenuse eest maksmine ei sõltu otseselt nõudlusest ning tarbimisest (ebaefektiivsus).
Turumehhanismid reguleerivad teenuste pakkumist ning nõudlust.	Teenuste pakkumist ning nõudlust juhivad poliitilised protsessid.

³Lisaks on avalikku teenust defineeritud järgnevalt: avalik teenus on avalike ülesannete täitmisel üldistes huvides osutatav teenus, mis on suunatud avalike hüvede pakkumisele, avaliku ülesandega kaasneva kohustuse täitmisele või põhiõiguste, vabaduste ja hüvide kaitsele (viidatud Kreinin 2009).

⁴Ostrom ja Ostrom 1999.

⁵Viidatud Ostrom ja Ostrom 1999.

Kõik avaliku sektori poolt pakutavad teenused ei pea olema tingimata puhtad avalikud hüved – nt haridus-, sotsiaalteenuseid jms pakutakse järjest enam ka erasektori poolt, kuid eelduseks on üldjuhul, et teatud kindlal tasemel tagab sellised teenused avalik sektor.

Kohalik omavalitsus on mitmete avalike teenuste pakkuja. **Eestis käsitletakse avalike teenustena eelkõige elanikkonnale suunatud:**

1. Kohustuslikke omavalitsuslikke ülesandeid, mille täitmine on tehtud kohaliku omavalitsuse ülesandeks kas KOKS-i või eriseadustega (nt Sotsiaalhoolekandeseadus). KOKS § 6 sätestab omavalitsusüksuse ülesannete ja pädevusena:
 - Omavalitsusüksuse ülesandeks on korraldada antud vallas või linnas sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, territoriaalplaneerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita.
 - Omavalitsusüksuse ülesanne on korraldada antud vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses. Nimetatud asutuste osas võidakse seadusega ette näha teatud kulude katmist kas riigieelarvest või muudest allikatest.
2. Vabatahtlikke omavalitsuslikke ülesandeid, mida kohalik omavalitsus pole seaduse alusel kohustatud täitma, kuid mida ta igal ajal võib endale täitmiseks võtta.

Rahvusvahelises praktikas on paljud kohalike omavalitsuste poolt osutatud teenused delegeeritud era- või kolmandale sektorile. Käesolev uurimisprojekt keskendub sellistele avalikele teenustele, mille osutamise on kohalik omavalitsuste üle andnud kodanikeühendustele (nt mittetulundusühing või sihtasutus). Järgnevalt on veelkord selgitatud kasutatavaid mõisteid:

Avaliku teenuse all mõeldakse sellist avaliku sektori poolt osutatavat teenust, kus teenuse otsesed kasusaajad on omavalitsuse elanikud või külalised, mitte KOV kui asutus ise (nt invatranspordi osutamine versus KOV tegevuseks vajalike ruumide rent vms).

Avaliku teenuse delegeerimine (ehk lepinguline üleandmine) on olukord, kus avalik võim (nt riigiasutus või KOV) annab avaliku teenuse osutamise üle eraõiguslikule juriidilisele isikule, kuid säilitab kontrolli ja vastutuse teenuse pakkumise üle. Teenuse finantseerimine võib seejuures toimuda erinevatel viisidel alates sellest, et KOV tasub kõik teenuse osutamise seotud kulud, kaasatakse ka teisi finantseerijaid (MTÜ, välisvahendid, riiklik rahastamine, ettevõtted ja eraisikute annetused) kuni selleni, et teenust finantseerib osaliselt ka lõpptarbija.

Avaliku teenuse delegeerimine kodanikeühendustele on seega olukord, kus KOV asemel osutab avalikku teenust KOV tellimusel mõni kodanikeühendus. Kodanikeühendustena käsitletakse üldjuhul mittetulundusühinguid, sihtasutusi, seltsinguid, aga ka kogudusi, kes tegutsevad avalikes huvides. Alljärgnevalt vaadatakse lähemalt ka kodanikeühenduste liigitust, millest sõltub paljuski teenuste osutamise viis ning lepinguline suhe delegeeriva omavalitsusega.

Juba vastavalt 1999. aastal regionaalministri Peep Aru poolt valitsusele esitatud avaliku halduse arendamise ja haldusterritoriaalse reformi eelnõule on tunnustatud era- ja kolmanda sektori osatähtsuse suurendamist avalike teenuste osutamisel, kusjuures avalikule haldusele jäetakse selle eelnõu kohaselt need teenused, mida põhimõtteliselt võib määratleda kui:

- strateegilisi teenuseid, kus loobumine kogu protsessi kontrollimisest võib ohustada avaliku halduse suutlikkust mõjutada oma põhiliste vastutusvalade funktsioneerimist;

- kriitilisi teenuseid, mille ettevalmistamist ja otsustamist ei ole võimalik garanteerida kõikides situatsioonides teisiti kui kontrollides kogu protsessi;
- muid teenuseid, juhul kui turu hindamine on raske või on monopolise olukorra tekkimise risk või ei soovi erasektor vastavaid teenuseid osutada.

Seega, avalike teenuste üleandmisel era- või kolmandale sektorile lähtutakse otstarbekusest, piirkondlikest võimalustest ja vajadustest ning vastavate sektorite väljaarendatusest.

3.1.2. Avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele

Avalike teenuste pakkumisel era- või kolmanda sektori poolt on mitmeid vorme, millest lepinguline delegeerimine ehk teenuste üleandmine on üks põhilisemaid, mis on enim mõjutanud ka mittetulundussektori arengut. Teenuste lepingulise delegeerimise idee baseerub eeldusel, et era- või kolmas sektor on teatud tüüpi teenuste pakkumisel efektiivsem ning raha eest saadav väärtus on avaliku sektoriga võrreldes suurem. See peaks kaasa tooma teenuste odavnemise ja/või kvaliteedi paranemise, mis lõppkokkuvõttes viib tarbija (s.o kohaliku omavalitsuse elaniku) rahulolu kasvule.

Üldiselt on lepingulist delegeerimist puudutavas kirjanduses jõutud kindlale selgusele, et ühed teenused sobivad üleandmiseks paremini kui teised. Samuti on ühtedel juhtudel sobivam teenuse üleandmine erasektorile, teistel juhtudel kolmandale ehk mittetulundussektorile. Kõikvõimalikud haridus-, kultuuri- ja sotsiaalteenused ehk nn pehmed teenused delegeeritakse maailmapraktikale tuginedes peamiselt kolmandale sektorile, samas kui erasektori roll on suurem kommunaal-, ühistranspordi-, haljasalade hooldamise jt „kõvade“ teenuste osutamisel.⁶ Ferris ja Grady (1986) toovad välja, et mida „kollektiivsem“ on teenus/hüve, seda suurema tõenäosusega delegeerivad kohalikud omavalitsused või riik selle teenuse pakkumise mittetulundussektorile. Näiteks peetakse nn „pehmete“ teenuste pakkumisel mittetulundussektori eelisteks:⁷

- võimet õiguslikke mandaate järgida, kuid samas seaduslikes raamides paindlikumalt tegutseda;
- tõsta selliste teenuste pakkumise efektiivsust tulenevalt konkurentsist näiteks avaliku sektori asutustega;
- saavutada paindlikkus ning tulemuslikkus teenuse käivitamisel ning vajadusel ka lõpetamisel;
- säilitada ja tõsta teenuse kvaliteeti;
- mittetulundussektor suudab vastata kindla kliendigrupi vajadustele ning töötada tihedalt koos kohaliku elanikkonnaga, tagades muuhulgas ka altruistlike eesmärkide täitmise (prioriteediks kogukonna tugevdamine) ning kodanike osaluse teenuste väljatöötamisel ning pakkumisel. Näiteks uimastitega võitlemise programmide elluviimine on USAs delegeeritud kolmandale sektorile just seetõttu, et kodanikud peavad kodanikeühendusi altruistlikumaks ning kvaliteetsemaks teenusepakkujaks kui nt äri sektorit.⁸

Lisaks on erinevas teaduskirjanduses ulatuslikult rõhutatud, et mittetulundussektorit on võimalik kasutada selliste teenuste osutamisel, millest saadav kasum on väike või olematu, sest kolmas sektor pole oma eesmärgiks võtnud kasumi teenimist, vaid eelkõige heaolu loomise. Tugevateks külgedeks loetakse mittetulundussektori võimet jõuda eri elanikkonnakihtideni, võites seejuures nende

⁶ Vt ka Altnurme ja Poopuu 2005, Ets 2003

⁷ Austin 2003, Korosec 2002, Smith 2005

⁸ Ferris ja Grady (1986)

usalduse.⁹ Erinevad kolmanda sektori organisatsioonid tegelevad erinevate ühiskonnakihtidega ning seega suudavad nad kõige paremini tagada teenuse jõudmise soovitud inimesteni ja usalduse pakutava teenuse suhtes. Samuti omab kolmas sektor reeglina osavõtlikkust, kaasatust ja kaastunnet, mistõttu nähakse probleeme selgelt ning terviklikult. Paljud kolmanda sektori organisatsioonid tegelevad kindla valdkonnaga, omades sellest mitmekülgsust ning põhjalikku infot. Seetõttu ollaksegi sobilikud lahendama mitmeid sotsiaalseid probleeme. Sarnaseid põhjendusi delegerimise motiividest kolmandale sektorile kinnitavad ka käesoleva uuringuprojekti jaoks läbi viidud juhtumianalüüsid. Kolmanda sektori kaasamisel avalike teenuste pakkumisel peetakse kirjandusele tuginedes oluliseks ka elanike kaasamist oma tegevusse, suurendades seeläbi nende ühiskondlikkust aktiivsust ja ka ettevõtlikkust.¹⁰

Lisaks sellele, et teatud teenused sobivad üldjuhul delegerimiseks eelkõige kodanikeühendustele, eksisteerivad erinevused ka selles, millist tüüpi kodanikeühendustele teenuseid delegeritakse. Näiteks tuleks teha vahet nn **rohujuuretasandi kodanikeühendustel**, kes sõltuvad liikmeskonnast (nt klubid, seltsingud) ja laiematel ning **professionaalsematel kodanikeühendustel** (nt konkreetse valdkonnaga nagu sotsiaalhoolekanne, keskkonnakaitse vms tegelevad ühendused). Üleüldise detsentraliseerimise valguses osutavad kohalikud omavalitsused paljusid teenuseid ka läbi enda poolt asutatud sihtasutuste või ka äriettevõtete ning sellise valiku vorm sõltub samuti sageli teenusevaldkonnast.

Sageli vaadeldakse lepingulist delegerimist kui võistupakkumiste või turutestimise loomuliku tulemust, kui on selgunud, et teatud teenuse pakkumiseks ei suuda avalik sektor pakkuda parimat lahendust sageli efektiivsuse põhjendustel.¹¹ Kui ühelt poolt on lepinguline delegerimine kodanikeühendustele kohalikule omavalitsusele kasulik (tulenevalt nii lepingulise delegerimisega kaasnevatest laialt levinud kasudest kui ka sektori iseloomust ja sobivusest teatud teenuste kvaliteetseks pakkumiseks), siis teiselt poolt on teenuste üleandmisega kaasnev märkimisväärne kasu ka mittetulundussektorile. Viimastele kaasneb näiteks suurem rahastamine ning ka legitiimsus, mis tõstab nende reputatsiooni kogukonnas ning avab ukseid ka teiste rahastamisallikate juurde (kui võimekus töuseb).¹²

Erasektori kõrval on mittetulundusühenduste rolli kasv teenuste osutamisel muutunud märgatavaks eelkõige just 1980-st aastatest alates, kui populaarsust kogus *New Public Management* (Uus Haldusjuhtimine) lähenemine, mis propageeris avalike teenuste efektiivsema osutamise võimalusi läbi erastamise ning lepingulise delegerimise ja asetask rõhu kliendikeskusele ning avalike teenuste kvaliteedile. Mitmed Euroopa riigid, eeskätt Põhjamaad, on mittetulundusühenduste ja avaliku võimu koostöömudelina eelistanud erinevalt uue haldusjuhtimise kontseptsiooni keskmes olevale võistupakkumisele siiski **partnerlussuhet**, kus mittetulundusühenduste roll seisneb eestkostefunktsiooni täitmisel ning kodanike omaalgatuse tugevdamises, mida avalik sektor omalt poolt rahaliselt toetab ka teenuste tellimise kaudu. Viimast kasutatakse sageli ka Eestis, delegerides KOV ülesandeid kodanikeühendustele nn suhtel põhineva delegerimise (*Relational Contracting*) mudelile tuginedes ning seades paljudel juhtudel peamiseks eesmärgiks teenuse järjepidevuse tagamise.¹³ Järgneval joonisel on kujutatud klassikaline delegerimise osutamise ja kontrolli mudel.¹⁴

⁹ Osborn and Gaebler, viidatud Kungas 2006

¹⁰ Austin 2003, Korosec 2002, Smith 2005

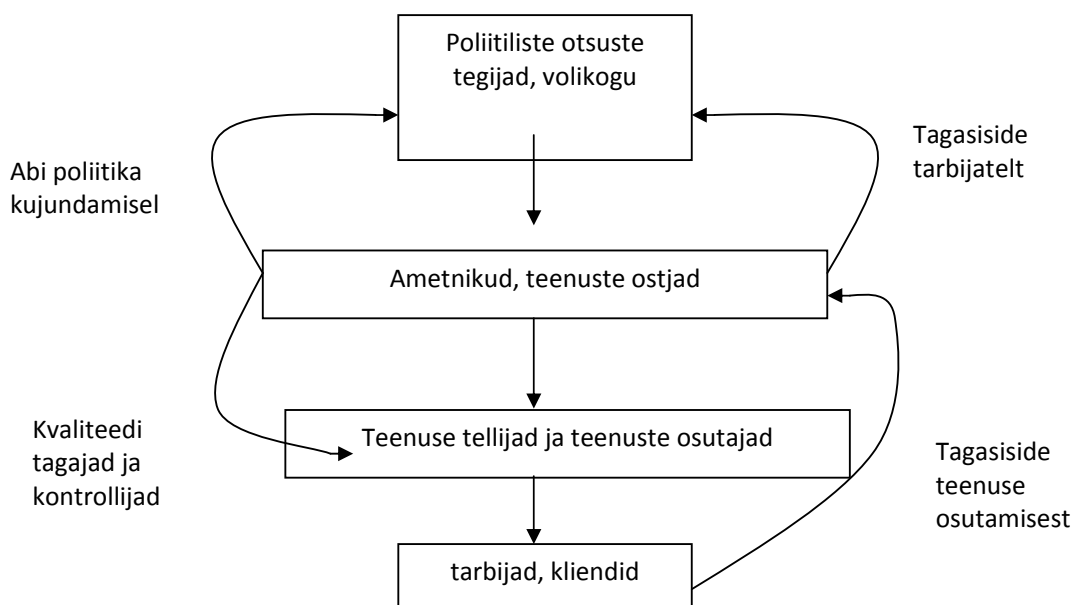
¹¹ Skelcher 2005

¹² Vt ka Austin 2003

¹³ Lember ja Kriz (avaldamisel) – Suhtel põhinev delegerimine – eesmärgiks on kujundada välja stabiilne partnerlussuhe mingi teenuse pakkumisel, mis ei põhine konkurentsil, vaid eelkõige vastastikusel usaldusel (läbirääkimiste teel sõlmitavad lepingud). Selline lähenemine muutub iseäranis oluliseks siis, kui turul konkurents puudub.

¹⁴ Flynn 1993, viidatud Kungas 2006

Joonis 1. Osapooled delegeerimise protsessis



3.1.3. Lepingulise delegeerimise printsiibid

Kui kõne all on teenuste osutamise delegeerimine kodanikeühendustele, siis on tegemist avalike ülesannete üleandmisega eraõiguslikele isikutele, kusjuures riik või omavalitsusüksus tagab ülesande täitmise ja järelevalve. „Selle mudeli kohaselt võib teenuse osutaja olla küll äri- või kolmandasse sektorisse kuuluv eraõiguslik juriidiline isik, kuid teenuse korraldamise, järelevalve ning kättesaadavuse eest jääb vastutama ikkagi kas kohalik omavalitsus või riik. Teenuse osutamine tagatakse avaliku sektori institutsiooni ja teenusepakkuja vahel sõlmitava (haldus)lepinguga, mis reguleerib vastastikuseid õigusi ja kohustusi.“¹⁵ Lepingulise delegeerimise korral säilib omavalitsuse kohustus finantseerida kaupa või teenust ning era- või kolmandale sektorile delegeeritakse vaid selle kauba valmistamine või teenuse osutamine. **Sisuliselt jääb lepingulise delegeerimise korral omavalitsus nii teenuse finantseerijaks kui kvaliteedi tagajaks.**

Niisiis võib koondada alljärgnevad põhimõtted, mis on olulised kohaliku omavalitsusüksuse poolt avalike teenuste lepingulisel delegeerimisel:¹⁶

1. subsidiaarsusprintsip - avalike teenuste lepingulise **üleandmise eesmärgiks on teenuste kvaliteedi tõstmine ja teenuste ligipääsetavuse parandamine** – teenuste viimine tarbijale võimalikult lähedale; samas, teenuse kättesaadavus ja kvaliteet ei tohi väheneda, oluline on teenuse universaalsuse säilitamine ning asjaolu, et teenusetarbijailt võetava tasu suurus peab jääma avaliku võimu otsustada;
2. avalike teenuste lepingulise üleandmise **protsess peab olema läbipaistev ja lähtuma riigis kehtivatest õigusaktidest;**

¹⁵ Altnurme 2002, viidatud Ets 2003

¹⁶ Altnurme ja Poopuu 2005, Ets 2003

3. avalike teenuste lepinguline üleandmine ei vähenda seadusega kohalikule omavalitsüksusele pandud kohustust olla teenuste tarbijate ees teenuste osutamise osas lõppvastutajaks. Seega delegeeritud teenuse suhtes tuleb teostada järelvalvet.

Avaliku valiku teooria (*public choice theory*) kohaselt on teenuste pakkumisel avaliku sektori poolt tulemuseks ülepakkumine ning ebaefektiivsus.¹⁷ Kui aga teenuste pakkumine välja delegeerida, viib konkurentsitingimus tõhusama ja parema teenuse pakkumiseni. Kohalike omavalitsuste ülesannete lepingulisel delegeerimise alased uuringud on mõjutatud just sellisest peamisest lähenemisest lepingulisele delegeerimisele.

Siiski tuleb mees pidada, et teenuste välja delegeerimisega oodatud tulemused (eelkõige läbi pakkumuste võtmise ja seeläbi konkurentsituatsiooni tekitamise) sõltuvad kohalike teenusepakkujate turujõust, nende tulubaasist, KOV poliitilistest juhtidest jms. Ometi väidab nt Boyne (1998), et uurides avalike teenuste delegeerimist (käsitleb mitmeid uuringuid, mis tehtud näiteks Ühendkuningriigi kohalikes omavalitsustes) ei ole nendele aspektidele piisavalt tähelepanu pööratud, kuigi avaliku valiku teooria ei eelda, et lepingulise delegeerimise ja võistlevate pakkumuste võtmisega kaasnev efektiivsem ja kvaliteetsem teenuse pakkumine peaks avalduma võrdselt kõikide teenuste ning kõikide valdkondade puhul. Nt. Rahandusministeeriumi koostatud riigihangete korraldamise juhis¹⁸ peab avatud pakkumise korraldamist põhjendatuks, kui turul valitseb piisav konkurents, kui teenuse eesmärkide saavutamist on lihtne hinnata ja kui teenusepakkujat on piisavalt lihtne asendada. Selliste tingimuste esinemist näiteks mitmete nn „pehmete teenuste“ kontekstis (sotsiaalteenused) ei tule Eestis sageli ette. Eelkõige võib see nii olla just delegeerimisel kodanikeühendustele. Ka Lember ja Kriz väidavad, et Kesk- ja Ida-Euroopa riikides, sh Eestis, on tegelikult suund (sotsiaalteenuste delegeerimisel kolmandale sektorile) eemale rangetest ja reglementeeritud hankeprotseduuridest ning rohkem kasutatakse paindlikumaid protseduure, mis ei baseeru konkureerimisel, vaid muudel kvalitatiivsetel väärtustel.

3.1.4. Avalike teenuste lepingulise delegeerimise õiguslik raamistik

Kuigi antud töö raames ei olnud eesmärgiks õigusliku analüüsi koostamine, oleme siinkohal toonud üldiselt välja Eesti õigusruumis avalike teenuste delegeerimise normatiivse konteksti.¹⁹ Delegeerimise ulatuse küsimuses tuleb lähtuda eeskätt põhiseaduslikest printsiipidest ning kohtulahenditest. Avalikud teenused, mis sisaldavad jõu kasutamist ja muul moel inimeste põhiõiguste riivet, peavad reeglina olema ellu viidud vaid riigi enda poolt, et oleks tagatud põhiõiguste kaitse. Halduslepinguga on põhimõtteliselt lubatav delegeerida eranditult vaid täitevvõimu sfääri kuuluvaid haldusülesandeid. Lember toob siit tulenevalt välja, et kui tegemist ei ole riigile omase tuumikfunktsiooniga, siis võivad omavalitsused üle anda nii vabatahtlike ülesannete kui ka neile seadusega pandud liihaldusülesannete (ühistransport, sotsiaalteenused, arstabi jne) ja täitevvõimu volitusi sisaldavate haldusülesannete elluviimisel osutatavaid avalikke teenuseid. Viimaste all peetakse silmas ülesandeid, mis sisaldavad õigust otsustada kolmandate isikute õiguste ja kohustuste üle (nt lubade väljastamine, järelevalve teostamine jne). Samas on oluline tähele panna, et kui vabatahtlike ülesandeid võib kohalik omavalitsus delegeerida omal äranägemisel, siis kohustuslike (seadusega määratud) haldusülesannete puhul on see võimalik konkreetselt seaduse volituse alusel.

¹⁷ Boyne 1998

¹⁸ Juhansoo et al. 2004

¹⁹ Avalike teenuste lepingulise delegeerimise õiguslikku konteksti on Eestis peamiselt analüüsitud Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas professor K. Meruski juhtimisel. Samuti on antud teemaga tegelenud V. Lember Tallinna Tehnikaülikooli Avaliku Halduse Instituudist.

Omaavalitsuste poolt osutatavate avalike teenuste lepinguline delegeerimine on reguleeritud läbi mitmete erinevate õigusaktide (küsimus protsessist). Peamisteks allikateks antud küsimuses on:

- Põhiseadus;
- Kohalike omaavalitsuste korralduse seadus (KOKS) - vt ka ptk 3.1.1;
- Halduskoostöö seadus (HKS) - määrab kindlaks füüsilistele ja juriidilistele isikutele riigi ja kohaliku omaavalitsuse haldusülesannete iseseisvaks täitmiseks volitamise tingimused ja korra ning haldusorganite vahelise ametiabi osutamise alused ja korra.
- Riigihangete seadus (RHS) - sätestab riigihangete teostamise korra, riigihangetega seotud subjektide õigused ja kohustused ning vastutuse.
- Riigivastutusseadus (RVS), mis reguleerib vastutuse küsimusi lepingulisel delegeerimisel (nt jääb ülesande delegeerinud haldusorganile esmane kohustus hüvitada ülesande täitmisel tekitatud kahju (RVS § 12 lg 3), mida on hiljem võimalik regressi kaudu sisse nõuda. Seega ei kao avalike teenuste delegeerimisel avaliku võimu vastutus teenusepakkumise tagajärgede ees. Järelevalve teostamise kohustus tuleneb ka HKS'st).
- Halduslepingule, mille ese on riigi ja kohaliku omaavalitsuse haldusülesannete täitmiseks volitamine, kohaldatakse **Haldusmenetluse seadust**, arvestades kõnealuse seaduse erisusi. Haldusmenetluse seadus sätestab ka nõuded halduslepingu õiguspärasusele, samuti halduslepingu sõlmimise, kehtivuse, muutmise ja lõpetamise alused.

Juhul kui avalik teenus antakse üle halduslepinguga, tuleb järgida Halduskoostöö seadust ja seal viidatud Riigihangete seaduse sätteid. Juhul kui sõlmitakse tsiviilõiguslik leping, tuleb jälgida esmalt Riigihangete seadust. Suur osa avalikke teenuseid (nt sotsiaalteenused) on võimalik delegeerida aga vabalt valitud viisil. Riigi vastutuse avalike teenuste üleandmisel sätestab Riigivastutusseadus.²⁰

Haldusleping tuleb sõlmida alati, kui õigusakt seda nõuab, kui reguleeritakse kolmandate isikute õigusi ja kohustusi, kui tegemist on riigi või omaavalitsuse otsese kohustusega ja kui tegemist on võimuvolituste kasutamisega. Kui aga seadus piirdub määratlusega „leping” või kui omaavalitsus soovib muudel põhjustel sõlmida teenuste delegeerimiseks tsiviilõigusliku lepingu, saab ta seda teha juhul, kui (HKS § 3 lg 4):

- seadus ei näe ette üksnes halduslepingu sõlmimise;
- lepinguga ei reguleerita avaliku teenuse kasutaja või muu kolmanda isiku õigusi ega kohustusi, vaid haldusorgani ja ettevõtja, SA või MTÜ suhteid; teenuse kasutamise tingimused on kindlaks määratud seaduses või määruses;
- ei vabastata riiki või omaavalitsust tal lasuvatest kohustustest ja
- ülesande täitmisel ei kasutata täidesaatva riigivõimu volitusi.

Vastavalt HKS § 5 võib juriidilise või füüsilise isiku volitada haldusülesannet täitma, kui:

- haldusülesande täitmine juriidilise või füüsilise isiku poolt on majanduslikult põhjendatud, arvestades muu hulgas ülesande riigi või kohaliku omaavalitsuse poolt täitmiseks volitamiseks, võimalikuks rahastamiseks ning järelevalveks tehtavaid kulutusi;
- haldusülesande täitmiseks volitamine ei halvenda selle täitmise kvaliteeti;
- haldusülesande täitmiseks volitamine ei kahjusta avalikke huve ega nende isikute õigusi, kelle suhtes haldusülesannet täidetakse.

²⁰ V. Lember (EMSL)

Tsiviilõiguslike lepingute puhul on kohalikud omavalitsused avalike teenuste delegerimisel kohustatud järgima RHS (§ 10 lg 2). RHS mõttes on tegemist teenuste tellimisega. Teenused, millele RHS kohaldatakse on ära toodud seaduse lisas 2, samuti on seaduse kohaldamine sõltuv riigihangete piirmääradest. Teenuste tellimisel, mis ei ole RHS mõjualas või jäävad allapoole piirmäärasid, tuleb siiski järgida riigihangete korraldamise üldpõhimõtteid, milledeks on säästlikkus, läbipaistvus ja kontrollitavus, pakkujate võrdne kohtlemine, konkurentsi kasutamine, huvide konflikti vältimine ja keskkonnasäästlikkus (RHS § 3).²¹

Lisaks tuleks iga konkreetse juhtumi ehk siis avaliku teenuse puhul eraldi vaadata valdkonda reguleerivaid eriseaduseid (nt transpordi korraldusel Ühistranspordiseadus, sotsiaalhoolekande organiseerimisel Sotsiaalhoolekande seadus jne), kuna nõuded teenuse sisu kohta on esitatud just valdkondlikes eriseadustes ning nende rakendusaktides. Kogu valdkonna juriidilist raamistikku mõjutab otseselt ka kohtupraktika.

Praktika ja senised uuringud on näidanud, et omavalitsused delegerivad teenuseid mittetulundusühingutele kasutades peamiselt tsiviilõiguslike lepinguid. Lember eeldab (millega võib nõustuda tulenevalt ka käesoleva uurimisprojekti tulemustest), et see tuleneb sellest, et enamasti on tegemist nn vabatahtlike, väikese eelarvega ning kolmandate osapoolte õigusi mittepiiravate teenustega, mis ei sisalda omavalitsuste jaoks ka suuri riske. Tihti tagatakse mõne tegevuse toimimine läbi MTÜle antava tegevustoetuse, mis küll suurel osal juhtumitest on suunatud pigem MTÜ kui vajaliku nähtuse toetamiseks, mitte avaliku teenuse kui sellise pakumiseks. Lisaks sellele võib halduslepingute vähest kasutamist seletada fakt, et praktikas MTÜle üleantavad teenused ei sisalda omavalitsuste kohustuste üleandmist. Harva antakse mõni oluline teenus tervikuna üle (vt ka eelpool liigitust strateegilistest, kriitilistest ja muudest teenustest); pigem delegeritakse kas mõni osa teenusest või teenust toetavaid kõrvaltegevusi.

3.1.5. Probleemid lepingulisel delegerimisel kodanikeühendustele

Oleme lepingulise delegerimisega seonduvaid kitsaskohti ja probleeme vaadelnud kirjanduse analüüsil eriti põhjalikult just selleks, et käesoleva uuringu kvalitatiivosades neile piisavat tähelepanu pöörata ning et anda ka vajalikku sisendit Siseministeriumile kontseptsiooni koostamiseks ja edasiste tegevussuundade kavandamiseks.

Teenuste delegerimise praktikale tuginedes, eelkõige suhetes kodanikuühendustega, on võimalik pöörata tähelepanu teatud tüüpilisematele raskustele, mis ka Eesti kontekstis on märkimisväärsed. Näiteks on uuringud Kesk- ja Ida-Euroopa (KIE) riikides näidanud, et lepingulise delegerimise peamised probleemid on nähtavad praktiliselt igas protsessi etapis – teenuse pakkuja valikul, lepingu kvaliteedis, lepingu juhtimisel ja lepingulise delegerimise eesmärkide ja tulemuste saavutamisel.²² Lepingulise delegerimise problemaatika avaldub ühest küljest KOV poole pealt ning sõltub KOV haldussuutlikkusest, kuid teisalt on väga oluline pöörata tähelepanu ka vastavate võimekate kodanikeühenduste olemasolule.

Vaadates problemaatikat KOV poole pealt, võib välja tuua:²³

- **Ebapiisav konkurents** - eelkõige sotsiaalteenuste valdkonnas on konkurents teenuselepingutele küllaltki väike ning samuti ei ole omavalitsuse spetsialistidel küllaldast ülevaadet teenuse tegelikust maksumusest.²⁴ Ka Eestis on KOV ülesannete delegerimisel

²¹ Lember 2009

²² Nemeč, Merickova ja Vitek 2005

²³ Austin 2003, Nemeč, Merickova ja Vitek 2005, Lember ja Kriz, Zeiger 2007, Smith 2005

²⁴ Zeiger 2007, Savas 2002

kodanikeühendustele peetud üheks suurimaks probleemiks turu puudumist.²⁵ Sellest lähtuvalt ei pruugi sotsiaalteenuste delegeerimisel eelarve kulutuste ratsionaliseerimise eesmärgini jõuda alati konkurentsi korras vähempakkumiste võtmise kaudu. Sageli toimib paremini pikaajalise lepingu sõlmimine usaldusväärse partneriga kolmandast sektorist, mida sageli delegeerimisel kodanikeühendustele ka kasutatakse. Delegeerimisel kodanikeühendustele on tegemist eelkõige klienditööga, mis on tööjõumahukas, kallis ja ebakindla tulemuslikkusega. Sellistel juhtudel on väga raske seada delegeerimise eesmärgiks efektiivsuse kasvu või kulude vähendamise, võrreldes teenuse pakkumisega avaliku sektori poolt. Lisaks kasutavad omavalitsused Eestis sageli ka delegeerimist KOV osalusega sihtasutusele või äriettevõttele,²⁶ mis piirab turutingimustes tegutsevate kodanikeühenduste konkurentsivõimet, mida kinnitavad teatud määral ka valitud juhtumianalüüsid (ptk. 6).

- **Suurenenud vahenduskulud**, mis seonduvad inimressursiga ning informatsioonisüsteemidega (lepingute järelevalve) – olukorras, kus konkrents potentsiaalsete teenusepakujate osas on suhteliselt madal või teisalt teenuse tulemuslikkuse mõõdikuid raske määrata (nt paljude „pehmete teenuste” puhul, mida sagedamini delegeeritakse kodanikeühendustele²⁷) on mõistlik suund paindlikumate lepinguprotseduuride poole.²⁸ Selline lähenemine nõuab aga märkimisväärset **administratiivset suutlikkust** (innovatiivsust, et tagada vastavus delegeerimise eesmärkidega; teenuse kvaliteeti ning hinnaefektiivsust, lisaks info kogumine teenusepakkuja võimekuse ja käitumismallide kui ka võimaliku teenuse tulemuse osas on kulukas). Lepinguline delegeerimine viib paljudel juhtudel kuluefektiivsuse asemel lühiajalises perspektiivis hoopis täiendavate avaliku sektori kulutusteni.²⁹ Eelnevad uuringud Eesti KOV üksuste seas näitavad, et administratiivsest suutlikkusest jääb oluliselt vajaka. Näiteks ei ole KOV ametnikud saanud praktiliselt üldse koolitusi või juhiseid lepingulise delegeerimise korraldamiseks ning erinevate sektorite toimimise analüüsimiseks (mis nõuab ka erinevaid lähenemisviise).³⁰
- **KOV üldine haldussuutlikkus** on üheks esmaseks probleemiks, miks ka teenuste lepinguline delegeerimine on Eesti omavalitsustes veel üsna ebaühtlane. Riigikontrolli kolme viimase aasta jooksul kohalikes omavalitsustes korraldatud auditid kinnitavad üks-üheselt, et valdu/linnu on Eesti-suguse vähese elanike hulgaga riigi kohta liiga palju ning suurem osa neist on liialt väikesed selleks, et tulemuslikult ja efektiivselt oma ülesannetega hakkama saada.³¹ Riigikontroll toob välja, et viimased kolme aasta auditaruanded käsitlevad paljusid omavalitsuse tegevusvaldkondade probleeme: näiteks on omavalitsustes investeeringute ja arengu kavandamine nõrk, territoriaalse planeerimise kaudu ei ole isegi osa suuremaid omavalitsusi suutnud oma arengut kavandada, jäätmemajanduse, eelarve ja raamatupidamise ning infotehnoloogia valdkond vajaks tõhusamat riigipoolset tuge, omavalitsuse järelevalve oma vastutusvaldkondades on tihti teisejärguline ja ebaregulaarne, volikogu ja tema revisjonikomisjoni tegevus loid, muud omavalitsuse sisemised

²⁵ Vt nt ka OÜ Faktum & Ariko uuring „Harjumaa mittetulundusühenduste ja kohalike omavalitsuste koostöö tugevdamine avalike teenuste osutamisel”, Tallinn, 2009.

²⁶ Riigikontrolli Kohaliku omavalitsuse auditi osakonna 2009. a käimasolevate auditite seas on ka alljärgnevad: Valdade ja linnade osalemine äriühingutes, sihtasutustes ja mittetulundusühingutes; Riigihangete korraldamine valla ja linna asutatud ning osalusega äriühingutes, sihtasutustes ja mittetulundusühingutes, Ülevaade valdade ja linnade osalemisest äriühingutes, sihtasutustes ja mittetulundusühingutes.

²⁷ Vt ka Smith 2005, Ostrom ja Ostrom 1999

²⁸ Lember ja Kriz

²⁹ Van Slyke 2003

³⁰ Altnurme ja Poopuu 2005, Lember ja Kriz, Zeiger 2003

³¹ Mihkel Oviiri pressiteade 02.03.2009

kontrollivõimalused kasutamata. Sellest tulenevalt on Riigikontroll soovitanud omavalitsustel teha rohkem omavahelist koostööd, kuid efekt on olnud vastupidine ning nii huvid, potentsiaal kui ka ressursid riigisiselt jaotunud ebaühtlaselt, süvendades probleeme ja erinevusi. Aruanded toovad välja, et haldussuutmatuse põhjused peituvad eelkõige vajaliku kompetentsusega inimeste puudumises, st vähestes teadmistes ja oskustes. Paljud omavalitsuse ametnikud saa hakkama isegi üsna elementaarsete seadustest tulenevate nõuete täitmisega. Omavalitsuste ülesannete hulk aasta-aastalt pigem suureneb, nii on vaja ka üha kompetentsemaid ja üha suuremate teadmistega ametnikke. Vaadates loetelu, millega omavalitsus iga päev peaks tegelema, tuleks igal omavalitsusel palgal pidada vastava valdkonna spetsialisti, kuna inimeste ootus saada elementaarseid avalikke teenuseid ühtlasel tasemel üle kogu riigi eeldab, et kõigi valdkondade ametnike tarbeks luuakse ametikohad ja täidetakse kompetentsete spetsialistidega, luuakse efektiivne töökorraldus ja tagatakse selle tehniline pool. On selge, et see ei ole tänases haldusterritoriaalses kontekstis võimalik.³² Ka käesolevas uuringuprojekti läbiviidud juhtumianalüüsid kinnitavad osaliselt, et omavalitsuste nägemus haldusterritoriaalse reformi vajalikkusest ning võimalikust koostööst teenuste pakkumisel on väga erinev. Kui osad näevad seda kui ainuvõimalikku lahendust teenuste kvaliteetsemal ning efektiivsemal pakkumisel, siis teised ei pea seda vajalikuks lahendiks. Koostöö kolmanda sektoriga on aga üks parimaid võimalikke lahendusi omavalitsuste koostöö edendamiseks teatud teenuste pakkumisel (nt eriharidus, varjupaigateenus vms). Nagu selgub, lepinguline delegeerimine ei pruugi tähendada alati KOV halduskulude vähenemist tulenevalt vajalikest kontrollifunktsioonist, samas koostöö ka teenuste üleandmisel annab võimaluse KOV funktsioonide dubleerimise vähendamiseks ning seega lepingulise delegeerimise kasude suurendamiseks.

- **Raskused teenuse tulemuslikkuse ning kuluefektiivsuse mõõtmisel** – nii nagu Kesk- ja Ida-Euroopa riikides üldisemalt,³³ on ka Eestis lepingulisel delegeerimisel üheks probleemiks halduslepingutes mõõdetavate indikaatorite seadmine reguleerimaks teenuse üleandmist. Selliste indikaatorite puudumine (mida teatud teenuste puhul ongi väga raske koostada) muudab teenuse pakkumise jälgimise ja järelevalve sageli väga keeruliseks ning isegi peaaegu võimatuks. Ühe olulisema puudusena probleemi leevendamisel võib välja tuua korrektsete teenusekirjelduste puudumise, mis toob kaasa ebamäärasuse vastastikuste ootuste fikseerimisel teenuse suhtes. Teenusekirjeldusega kaasnevalt esineb probleeme ka delegeerimist reguleeriva lepinguga. Sageli **puuduvad üldised standardnõuded (nt sotsiaalteenuseid pakkuvatele institutsioonidele ning teenustele), mille alusel jälgida organisatsioonide käitumist ja kompetentsi**. Põhimõtteliselt seab see takistusi delegeerimise igas faasis, pakkumismenetlusest teenuse monitooringuni välja. Probleeme ei tekita see mitte üksnes omavalitsusele, vaid ka ühendustel on keeruline osutada teenuseid, mille puhul kvaliteedi vastavust nõuetele ei saa adekvaatselt hinnata. Siit edasi ilmnevadki **probleemid teenuse tulemuslikkuse ning vastutusega**. Senises Eesti delegeerimise praktikas on valdav osa lepinguid koostatud, pidades silmas vaid teenuse sisendeid ning teenus loetakse osutatuks, kui need sisendeid puudutavad lepingutingimused on täidetud. Selleks, et hinnata aga, kui tulemuslik on delegeerimine oma eesmärkide saavutamisel, on vaja rakendada erinevaid tulemuslikkuse indikaatoreid, mis keskenduvad eraldi nii teenuse mahule, mis klientideni jõuab (sisend) kui ka sellele, mil määral teenus muudab kliendi elukvaliteeti.³⁴ Lisaks võib siinkohal välja tuua ka **motivatsiooni teenuse osutamise üle järelevalve teostamiseks KOV poolt**. Näiteks on jõutud üsna jahmatava tulemuseni USA uuringus,³⁵ kus

³² Väljavõte Mihkel Oviiri 02.03.2009 pressiteatest.

³³ Ochrana ja Šumpikova 2007

³⁴ Parliament of the Commonwealth....1998

³⁵ Marvel and Marvel 2007

võrreldi teenuste osutamist avaliku sektori enda poolt, võrreldes teenuse välja delegeerimisega – nimelt langesid pingutused teenuse osutamise järelevalve osas märgatavalt, kui avalik sektor delegeeris teenuse osutamise kodanikeühendustele, põhjuseks peamiselt eeldused, et nimetatud lepingulises suhtes langevad teenuse eest vastutaja (KOV) ning osutaja (MTÜ) huvid ja eesmärgid kokku (MTÜd ei ole eelduste kohaselt omakasupüüdlikud). Üsna tõenäoliselt võib sellist tulemust eeldada ka Eesti kontekstis. Nii tuleb ka üksikutest teemakohastest uuringutest siiski välja, et tihtipeale tõlgendavadki KOVd teenuse üleandmist kodanikeühendustele kui praktiliselt vastutuse üleandmist.³⁶ Muuhulgas peetakse MTÜde haldussuutlikkuse probleeme nende enda mureks, mitte ei otsita lahendusi, kuidas neid ületada (kuna ebapiisava haldussuutlikkuse korral kannatab sisuliselt ju ka teenuse kvaliteet). Teisalt on usaldus kodanikeühenduse tegevuse vastu oluliselt suurem, kui näiteks äriistel eesmärkidel tegutsevate organisatsioonide puhul, mida kinnitavad ka käesoleva uurimisprojekti juhtumianalüüsid³⁷.

Kirjanduses on välja toodud, et vaadates peamist probleemide ringi, millega KOVd teenuste lepingulisel üleandmisel kodanikeühendustele silmitsi võivad seista, peaks delegeerimise otsus sõltuma eelkõige alljärgnevatest muutujatest:³⁸

- teenuse pakkujate arv;
- konkurentsi olemasolu ja tingimused;
- lepingute ja järelevalve keerukus.

Teenust tasub välja delegeerida vaid siis, kui suudetakse lepingute ja pakkumise üle teostada järelevalvet. Kui kaasnevad administratiivsed ja kontrollikulud on liialt kõrged, siis osutab teenust omavalitsus ise. Teenust ei delegeerita, kui üleandmise kulud on suuremad kuludest, mis tekiksid teenust ise osutades.³⁹ Seega sõltuvad teenuste väljadelegeerimisega oodatud tulemused (eelkõige läbi pakkumuste võtmise ja seeläbi konkurentsituatsiooni tekitamise) kohalike teenusepakkujate turujõust, nende tulubaasist, KOV poliitilistest juhtidest jms nagu välja toodud ka eelpool, millele avalikus sektoris aga sageli piisavalt tähelepanu ei pöörata.⁴⁰

Siiski tuleb meeles pidada, et alati pole võimalik Flynn`i ratsionaalse käsitluse järgi (mis sobib hästi võistlevate pakkumiskonkursside korral) toimida, eelkõige eriseloomuliste teenuste puhul, milleks on sageli nn pehmed teenused (nt sotsiaalteenused). Delegeerides kodanikeühendustele on peale puhta turusituatsiooni tekitamise sageli olulisemateks kriteeriumiteks lähedus teenuse sihtgrupiga ning usaldusel põhinev partnerlussuhe, mis võimaldab tagada teenuse järjepidevuse ning kvaliteedi kasvu (vt ka eespool). Et aga saavutada maksimaalne võimalik lisandväärtus teenuste välja delegeerimisest kodanikeühendustele (eelkõige teenuse kvaliteedi osas), on vajalik mõista delegeeritavate teenuste iseloomu, konteksti ning kodanikeühenduste toimimise loogikat koos peamiste võimalike esile kerivate probleemidega.

Kodanikeühenduste probleemid teenuste ülevõtmisel (mis tegelikkuses tähendavad probleeme ka KOVle kasvõi läbi turu puudumise või ebakompetentsete teenusepakkujate) on üldjuhul alljärgnevad:

- **MTÜde madal haldussuutlikkus ja organisatoorne võimekus** (nt aruandluse koostamine, seaduste tundmine, professionaalide palkamine, mis omakorda mõjutab teenuse pakkumise kvaliteeti jms).

³⁶ Nt Altnurme ja Poopuu 2005, EMSL, Ets 2003, Zeiger 2007

³⁷ Smith 2005

³⁸ Flynn, 1993

³⁹ Flynn 1993

⁴⁰ Brown ja Potoski 2003, Boyne 1998 ja Van Slyke 2003

- **Rahastamissüsteem** – kodanikeühendustele tekitab raskusi lepingutasude maksmine tagantjärele (nt uute teenuslepingute sõlmimine muutub siis problemaatiliseks). Selliste probleemide ületamiseks on osades omavalitsustes Eestis näiteks sõlmitud eraldi lühiajalised teenuselepingu pikendused, millele ei pea eraldi hanget koostama.⁴¹ Lisaks, ebapiisavad vahendid üldkulude katmiseks pärsivad ühenduste võimekust, kuna teenuste üleandmisel käsitletakse vaid konkreetse teenuse maksumust (ehk palgakulu), mitte aga üldkulusid, mis aga paratamatult on iga teenuse osutamise osa. Kui KOV spetsialistide nägemuses peaks omavalitsus ideaalis olema vaid üheks teenuse finantseerimise allikaks, siis kodanikeühenduste juhid peavad olukorda, kus lepingutasud ei kata teenuse osutamiseks tehtavaid kulusi väga suureks probleemiks.⁴² Lisaks võib sageli juhtuda, et kõnealused lepingutasud on omakorda ebarealistlikud ega kata ka kõiki tegelikke palgakulusid, mis teenuse osutamisega kaasnevad. Teenuse osutamisega kaasneb sageli kohustus palgata professionaalsed töötajad, mis on aga kodanikeühenduste jaoks väga kulukas.
- Suured probleemid kvaliteetsete teenuste pakkumisel ja lepingulise delegeerimise eesmärgipärasel toimimisel kerkivad esile ka tulenevalt **sõlmitud lepingute lühikesest perioodist**. Nii on näiteks Praxis (2008) jõudnud kokkuvõttele kodanikeühenduste riigipoolse rahastamise kontekstis – „teenuste delegeerimise puhul kogevad ühendid problemaatiliseks sõlmitud lepingute lühikesi perioode. Praeguses tegevuspraktikas prevaleerivad maksimaalselt ühe-aastased lepingud, mis ei paku ühendustele kindlust tuleviku suhtes ega võimalda teenuseid edasi arendada“. Sageli näeb avalik sektor kodanikuühendust kui „odavat“ teenuse teostajat, mistõttu ei kujune teenuste pakkumisest ühendusele olulist tuluallikat tegevuse finantseerimiseks, vaid vaevalt suudetakse ots-otsaga kokku tulla.⁴³ Sellises olukorras on väga raske mõelda teenuse kvaliteedi suurendamisele või edasiarendusele.

Kokkuvõttes võib lepingulisel teenuste üleandmisel kodanikeühendustele koondada probleemid, mis mõjutavad nii KOV kui ka teenuseid ülevõtivate kodanikeühenduste võimekust tagada teenuse kvaliteetne ning eesmärgipärane osutamine:

- turu ja konkurentsi probleemid;
- üldine haldussuutlikkus;
- regulatsioonide ja teenusestandardite puudumine;
- delegeerimise lähtumine lühikestest perspektiividest;
- delegeerimise keskendumine tulemuste asemel protsessile;
- ühtse koordineerimise ja monitooringusüsteemi puudulikkus;
- vähene tähelepanu teenuse edasisele arendustegevusele.

3.1.6. Kirjandusel tuginevad ettepanekud delegeerimise võimekuse suurendamiseks

Lepingulisel delegeerimisel (sh Eestis), eelkõige teenuste üleandmisel kodanikeühendustele, eksisteerib seega veel märkimisväärne hulk probleeme, mis pärsib selle valdkonna maksimaalse potentsiaali ärakasutamist ning edasist arendamist. Lepinguline delegeerimine on teoreetiliselt väga

⁴¹ Zeiger 2007

⁴² Zeiger 2007

⁴³ EMSL, Ets 2003, Zeiger 2007

tõhus ja efektiivne meetod nii teenuse kvaliteedi tõstmiseks kui ka olulise kulusäästu saavutamiseks KOVs ehk põhiliste teoorias väljatoodud eeliste saavutamiseks, mis nõuab aga teatud eeltingimuste olemasolu. Need eeltingimused seonduvad suuresti nii KOV kui ka MTÜ haldussuutlikkusega kui ka üldiste rahastamismehhanismide vastava kohandamisega.

Kodanikeühenduste rahastamist Eestis käsitleb väga põhjalikult Praxise 2008. aasta analüüs, tuues välja peamised poliitikasoovitused:

1. Kodanikeühenduste riigipoolse rahastamise eesmärkide määratlemine.
2. Läbipaistva, ligipäätava, tulemusliku, avalikke huvi kaitsva ja ühenduste võimekusele kaasa aitava rahastamise sisu defineerimine.
3. Rahastamise liikide, viiside ja allikate eristamine (läbipaistvus).
4. Objektivsete rahastamise kriteeriumite kokkuleppimine (ligipäätavus).
5. Rahastamisotsuste sidumine riiklike arengukavade planeerimise ja elluviimisega ning ühenduste võimekuse tõstmisega (tulemuslikkus).
6. Väljundi, tulemuse, mõju ja panuse mõõtmiseks aluste ja meetodikate kokkuleppimine (läbipaistvus ja tulemuslikkus).
7. Rahastamise info kogumine, kättesaadavaks ja analüüsitavaks tegemine (läbipaistvus, eeldus tulemuslikkuse hindamiseks).
8. Rahastamispraktikate ühtlustamiseks vajalikud toetavad tegevused.

Tuginedes teemakohasele teoreetilisele kirjandusele ning ka teiste riikide praktikale, on lepingulise delegeerimise efektiivsemaks muutmisel kasutatud või soovitud kasutada alljärgnevatid lahendusi ja meetodeid.⁴⁴

- Regulaarne delegeeritava teenuse pakkumise süsteemi ja vormide testimine, sh ka süsteemide juurutamine, testimaks avaliku sektori toetavaid tegevusi delegeerimise elluviimiseks;
- Programmpõhine rahastamine (projektipõhise asemel), tekitamiseks sobiv keskkond avaliku-erasektori partnerluseks, finantsstiimulite pakkumine kodanikeühendustele;
- Avalike pakkumustega seotud seadusandluse täiendamine juhenditega, mis selgitavad lepingu koostamist ning suurendaksid kodanikeühenduste võimekust avalikel pakkumistel osaleda;
- Süstemaatiline KOV ametnike koolitamine ja täiendkoolitamine (sh ka kodanikeühenduste koolitamine) lepingulise delegeerimise valdkonnas;
- Kõikehõlmav auditi- ja kontrolliprotseduuride reformimine koos mõõdetavate indikaatorite seadmisega ning eelhindamise meetoditega efektiivsuse ja tõhususe määratlemiseks
- Kodanikeühenduste poolne suurem avalik osalemine poliitiliste küsimuste tõstatamise korral, et oma sõna ühiskonnas/kogukonnas maksma panna;
- Võrgustike ja kontaktide arendamine;
- Organisatoorsed ümberkorraldused üldkulude vähendamiseks;

⁴⁴ Austin 2003, Nemeš, Merickova ja Vitek 2005, Hughes 2006

- Ettevõtlikkuse arendamine ja erinevate projektide taotlemise suutlikkuse arendamine, kasutades selleks võimalikke konsultatsioonivorme (nt struktuurifondidest toetuse taotlemisel võimalik saada tasuta konsultatsioone programmiametnikelt);

Toome siinkohal välja ka mõned näited Ühendkuningriigist. Michael Hughes toob esile, et alates 1999. aastast on Ühendkuningriigis kasutusel nõu poolkohustuslik monitoorimise protseduur „Best Value”. Selle kohaselt vaadatakse ja hinnatakse perioodiliselt üle kõik KOV tegevused tulenevalt kodanike rahulolu kriteeriumist, teiste avaliku sektori organisatsioonide tulemuslikkusest või erasektori poolt teenuse osutamisest, kohalikele ja riiklikele eesmärkidele vastavalt ja tulenevalt teenuse efektiivsusest. Üks osa sellest mahukast ülevaatus protsessist on hinnang sellele, kas mingi teenuse osutamist tuleb pakkuda ise või delegeerida see välja. Eesmärgiks on tagada pidev teenuse parendamine. Sellest tulenevalt on Ühendkuningriigis vastu võetud ka *National Strategy for Local Government Procurement* (NPS), mille kohaselt on teenuste üleandmine allutatud üldisesse riigihanke menetlusele (nagu ka Eestis). Uuring Ühendkuningriigi KOVde seas näitas, et **NPS raames oli 98% KOVst olemas nn procurement strategy ehk hangete strateegia, mis koostas raamid selleks, kuidas otsustada, mida osta turult ja mida pakkuda ise ning kindlustada et kõik ostud ja teenuste üleandmised teeniksid KOV eesmärgi**. Sellised strateegiad sisaldavad üldjuhul konkreetseid mõõdikuid teenuse pakkumise efektiivsuse hindamiseks, e-valitsuse põhimõtete laiendamist, majanduslikku ja keskkondlikku säästlikkust ning võrdsete võimaluste põhimõtteid (värbamisel ning teenuse pakkumisel) konkreetsetes kogukonnas.

Ühendkuningriigi KOVd kasutavad ka palju **stiimuleid turu tekitamiseks ning sobivate teenusepakkujate leidmiseks** – passiivsed meetodid nagu avalik reklaam, koduleht, uudiskirjad kohalikele ettevõttele ja kodanikeühendustele, avalike hangete plaan, mis avalikult ja lihtsalt kättesaadav; lisaks aktiivsemad meetodid nagu sobiv KOV nõuete disain ja „pakend”, teenuse osutajatele mõeldud konverentside korraldamine, koolituste ja nõustamiste pakkumine uutele, väiksematele ning vähemvõimekatele kodanikeühendustele või kohalikele ettevõtetele.

3.2. Lepingulise delegeerimise kontseptuaalne raamistik

Tuginedes kirjanduse analüüsile loodi lepingulise delegeerimise kontseptuaalne raamistik. See määratleb, milliseid peamisi lepingulise delegeerimise aspekte uuritakse käesolevas analüüsiprojektis nii üldisema, eelkõige kvantitatiivse analüüsiga (veebiküsitlus), lepingute analüüsis ning kvalitatiivses fookusgruppide ning juhtumite süvaanalüüsis. Tuginedes ka lepingulise delegeerimise kajastamisele teaduskirjanduses ning mitmetes rahvusvahelistes ning Eesti uuringutes (ptk 3.1) on oluline saada ülevaade KOV teenuste delegeerimisest kodanikeühendustele Eestis, võttes arvesse alljärgnevas tabelis esitatud aspekte.

Lühidalt käsitleti kontseptuaalses raamistikus järgnevaid delegeerimise tahke:

- **Delegeerimise institutsionaalne struktuur ja koostöösuhte vorm**, mille raames vaadeldi järgmisi teemasid:
 - Osapooled protsessis, nende võimalikud rollid ja suhtemehhanismid
 - Konkurents
 - Lepinguline või muu viis suhete defineerimiseks
- **Delegeerimise vorm ja viisid, mis käsitles alljärgnevaid teemasid:**
 - Delegeerimise eesmärgid
 - Partnerite ring
 - Teenuste turg ja disain - valdkondlik eripära (ka konkreetne kontekst)
 - Pakkumisturud
 - Lepingute sisu

- Lepingute korraldamine
- Normatiivne kontekst
- Sisulised standardid, juhendid
- **Finantseerimise kord**, mis uuris kapitaliseeritust või jooksva ellujäämise küsimusi lepingulise delegeerimise suhtes;
- **Kodanikeühenduste identiteet, eripära säilitamine ja KOV soovid**, kus vaadeldi osapoolte suutlikkuse indikaatoreid ja arendussuundi;
- **Suhe sihtrühmaga**, mis käsitles koostööd, kodanike rolli ja tagasisidestamise võimalusi.

Raamistik on täies ulatuses esitatud tabelina lisas 1.

4. VEEBIKÜSITLUSE TULEMUSED

4.1. Metoodika kirjeldus

Käesoleva analüüsi esimese etapina viidi läbi veebiküsitlus eesmärgiga saada laiem ülevaade kodanikuühendustele teenuste delegeerimise hetkeolukorrast, nii keskvalitsuse kui kohaliku omavalitsuse tasandil. Siseministeerium koostas 2008.aastal esialgse KOVle suunatud küsimustiku, mida Praxis oluliselt edasi arendas, töötades välja nii küsimustiku KOV kui ka riigiasutuste versiooni. Veebiküsitluse andmed andsid sisendi järgmistesse analüüsietappidesse, seda eeskätt valimite moodustamiseks ning tulemuste üldistatavuse hindamiseks.

Küsimustikud on lisatud käesolevale aruandele (lisa 2). Kohalike omavalitsuste veebiküsitlus viidi läbi ajavahemikul 29.01.-02.03.2009 (viimased vastused laekusid 10.03). Riigiasutuste küsimustik viidi läbi ajavahemikul 16.02.-9.03.2009. Küsimustikud edastas adressaatidele Siseministeerium, kes seejärel edastas tulemuste andmebaasi Praxisele analüüsimiseks.

Veebiküsitluse analüüs võimaldab anda vastuseid alljärgnevatele küsimustele:

- Millised asutused delegeerivad teenuste osutamist ühendustele?
- Mis valdkondades ja milliseid teenuseid delegeeritakse?
- Mis põhjustel delegeeritakse?
- Millises rahalises mahus on teenuseid delegeeritud?
- Milliseid kvaliteedikriteeriume kasutatakse teenuste delegeerimisel?
- Kuidas hinnatakse ja kontrollitakse teenuste osutamist delegeerimise korral?
- Millist infot on kõige enam vastajatel vaja/puudu, et teenuseid delegeerida?

4.2. Kohalike omavalitsuste küsitlus

Käesolev analüüs kirjeldab, kuidas kohalikud omavalitsused delegeerivad avalikke teenuseid kodanikuühendustele, missuguses mahus, mis tegevusteks, missugustele organisatsioonidele jne. Lisaks avalike teenuste delegeerimise praktika kaardistamisele on analüüs sisendiks järgmiste analüüsietappide planeerimisele.

Lähtudes Kohaliku omavalitsuse korraldamise seadusest (KOKS) on KOV ülesandeks korraldada avalikke teenuseid järgmistes valdkondades⁴⁵:

- Elamu- ja kommunaalmajandus
- Heakord
- Jäätmekäitlus
- KOV sisene ühistransport
- Noorsootöö
- Sotsiaalabi- ja teenused

⁴⁵ §6 (1) Omavalitsusüksuse ülesandeks on korraldada antud vallas või linnas sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, territoriaalplaneerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita.

- Teede ja tänavate korrashoid
- Veevarustus- ja kanalisatsioon

Lisaks on KOV kohustuseks korraldada järgmiste asutuste ülalpidamist, juhul kui need on KOV omanduses⁴⁶:

- Huvikoolid
- Koolieelsed lasteasutused
- Muuseumid
- Põhikoolid ja gümnaasiumid
- Raamatukogud
- Rahvamajad
- Spordibaasid
- Tervishoiuasutused
- Turva- ja hooldekodud

Laiemalt võttes saab kõiki nimetatud valdkondades tegutsevate MTÜde ja SAde rahastamist kokkulepitud teenuse osutamiseks lugeda avaliku teenuse delegerimiseks kodanikuühendusele. Samas ei mahu kõik elanikele suunatud avalikud teenused, mida 2008. aastal KOVde kaudu osutati, sellesse nimekirja - nt spordi ja kultuurivaldkonna tegevused, kus sõlmitakse KOVde esitatud andmete järgi kõige enam teenuslepinguid. Kohustuseks on vaid spordibaaside ja rahvamajade ülalpidamine, kus toimuvad treeningud, kultuuriüritused, huviringid vms. Teatud ulatuses saab spordi ja kultuuritegevusi lugeda noorsootöö alla, aga siis peaks siit välja jätma välja rahvaspordi teenused, mis on suunatud ka vanematele elanikele. Samuti ei mahu loetelusse kohaliku elu või kogukonna arendamise alased tegevused (nt avalikud üritused). Seega on kohalike omavalitsuste poolt toetatavad teenused mitmekesisemad kui seadus otseselt määratleb.

Eesti 227st omavalitsusest on käesoleva analüüsi tarbeks andnud infot 139 omavalitsust, millest 21 on linna- ja 118 vallavalitsused. Nende elanikkond, 1 111 850 inimest, moodustab 81,5% Eesti elanikest.⁴⁷ Lisas 6 on esitatud veebiküsimustikule vastanud omavalitsuste nimekiri. Mõnedest maakondadest vastasid küsimustikule peaaegu kõik omavalitsused (nt Lääne-Virumaa, Hiiumaa, Järvamaa ja Põlvamaa). Ka kõige väiksema vastuste protsendiga maakondades laekusid vastused ligikaudu pooltelt KOVdelt (Harjumaa, Pärnumaa, Saaremaa, Võrumaa)⁴⁸. Nende andmete järgi võib analüüsitavaid andmeid lugeda esinduslikuks. Loeme neid tulemusi veebiküsitluse kohta headeks ning leiame, et laekunud vastuste põhjal teha järeldusi avalike teenuste kodanikuühendustele delegerimise praktikast KOVdes üle Eesti.

Käesoleva analüüsi käigus on omavalitsuste eristamiseks läbivalt kasutatud tunnust, mis ühendab omavalitsuste elanike arvu ning haldusüksuse vormi. Analüüsi käigus tehtud katsetused andmetega näitasid, et linnade ja valdade eristamine ei ole kõige põhjendatum, kuna omavalitsuste võimalused ja kogemused avalike teenuste delegerimisel on suuresti sõltuvuses nende tulubaasist, tulubaas aga elanike arvust. Sama elanike arvuga linnad ja vallad ei erine olulisel määral. Järgnevalt on veebiküsitluse analüüsi tulemused esitatud kasutades liigendust:

- **Tallinn** (elanikke 404 142) – Pealinnana ja Eesti suurima elanike arvuga haldusüksusena on Tallinna näol tegemist ka suurematest keskustest sisuliselt erineva omavalitsusega.

⁴⁶ §6 (2) Omavalitsusüksuse ülesanne on korraldada antud vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses. Nimetatud asutuste osas võidakse seadusega ette näha teatud kulude katmist kas riigieelarvest või muudest allikatest.

⁴⁷ Elanike registri andmetel seisuga 02.02.2009 1 364 240 elanikku. Vt. Ka vastanud omavalitsuste elanike jaotust KOV suuruse lõikes Lisas 3 tabel 3/1.

⁴⁸ vastanud omavalitsuste jaotust maakondade lõikes Lisas 3 tabel 3/2.

- *KOV elanike arvuga 40000–100000* (Narva, Tartu, Pärnu, Kohtla-Järve). Tegemist on suurte keskustega, mis on kas maakonna või piirkonna keskused, kuhu on koondatud riiklike institutsioonide regionaalseid keskusi, mis teenindavad suuremat piirkonda.
- *KOV elanike arvuga 10000–20000*. Selgituseks: kategooria on kuni 20 000 elanikku, mitte kuni 39 999 seetõttu, et vahemikus 20 000-39 999 elanike arvuga omavalitsusi Eestis ei eksisteeri.
- *KOV elanike arvuga 3501–9999*
- *KOV elanike arvuga 96–3500*.

Tabel 2. Vastanud kohalike omavalitsuste jaotus elanike arvu lõikes

KOV grupp	vald	linn	kokku	%
Tallinn ⁴⁹	0	1	1	0.7
40 000 – 100 000 el ⁵⁰	0	4	4	2.9
10 000 – 20 000 el ⁵¹	5	5*	10	7.2
3 501 – 9 999 el	26	6*	32	23.0
96 – 3 500 el	87	5*	92	66.2
Kokku	118	21	139	100

**sh vallasisesed linnad*

4.2.1. Kohalike omavalitsuste koostöö mittetulundussektoriga

Vastustest selgub, et peaaegu kõik omavalitsused teevad kodanikeühendustega koostööd. Ainult 3% omavalitsustest on märkinud, et ei tee üldse ühendustega koostööd. Sealjuures ainult üks omavalitsus on öelnud, et ei toeta rahaliselt kodanikuühendusi. 86% omavalitsustest konsulteerivad kodanikuühendustega kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja 86% kaasab neid arengudokumentide jt eelnõude koostamisse. Kuna siin on tegemist ametnike hinnanguga, siis võib tegelik praktika olla pisut tagasihoidlikum. Kui võrrelda väiteid 'peamiselt see' vastuste järgi, siis enamus KOVe eelkõige konsulteerivad kodanikuühendustega kohalike elu küsimuste otsustamise, kaasavad neid eelnõude koostamisse ja nõustavad neid.

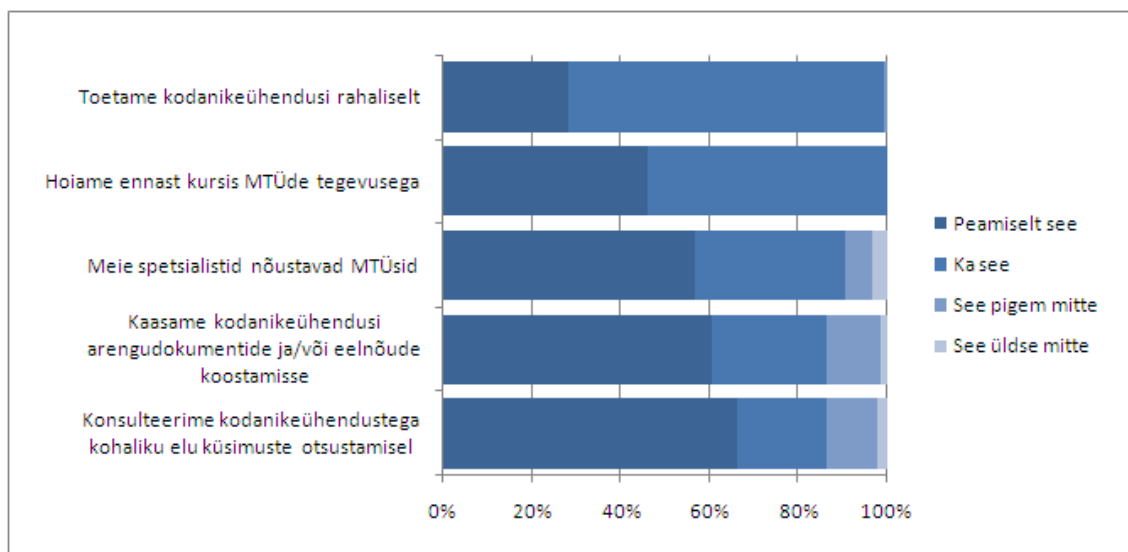
Eeltoodud info on esitatud graafiliselt joonisel 2.

⁴⁹ Elanike arv 404 142

⁵⁰ Narva, Tartu, Pärnu, Kohtla-Järve

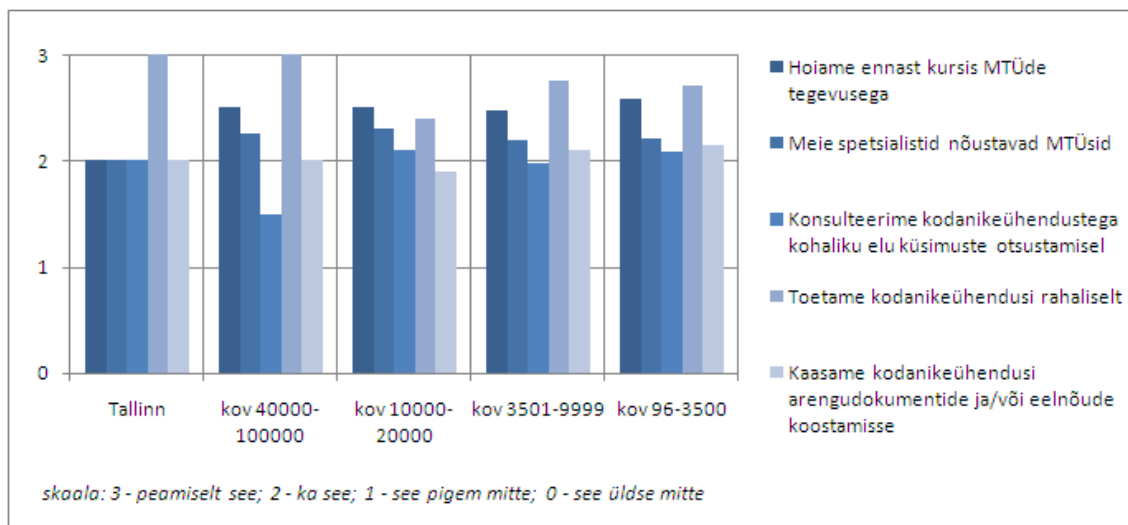
⁵¹ Kallaste (1 045), Püssi (1 501), Võhma (1 587), Mustvee (1 644), Narva-Jõesuu (2 997), Kärdla (3 758), Kunda (3 780), Saue (6 001), Elva (6 207), Põlva (6 314)

Joonis 2. KOV ja kodanikuühenduste erinevate koostöövormide jaotus



On näha, et väiksemate linnade ja valdade esindajad on hinnanud koostööd ühendustega tugevamaks kui suurte keskuste esindajad. Sealjuures kaasamise osas järjestuvad KOV esindajate hinnangud vastavalt KOV suuruse tüübile, st suuremates KOVdes on kaasamist vähem mainitud kui väiksemates KOVdes. Siinkohal oleks huvitav teada, miks väiksemates omavalitsustes hinnatakse koostööd kodanikuühendusega tihedamaks. Ilmselt mängivad siin rolli nii väiksem ühenduste arv, väiksele kogukonnale omane *kõik-tunnevad-kõiki* suhtlemine kui ka asjaolu, et väheste aktiivsete inimeste puhul on sunnitud nad tegutsema nii omavalitsuse kui ühenduse tegevuses.

Joonis 3. Kodanikuühendustega koostööviiside võrdlus KOV suuruste lõikes



Maakondade lõikes⁵²

⁵² Vt. lisa 3 tabel 3/3.

4.2.2. Avalike teenuste kodanikeühendustele delegerimise levik ja maht

Avalike teenuste osutamist on lepinguliselt delegerinud enamik küsitluses osalenud omavalitsusi: 60,4% ehk 84 omavalitsust 139st. Nendes omavalitsustes elab kokku ligikaudu 973 000 elanikku, mis moodustab 87% käesoleva analüüsiga kaetud omavalitsuste elanikkonnast. Küsimustikule vastanud KOVdes on aastatel 2006-2008 sõlmitud kokku 947 teenuste delegerimise lepingut, millest 2008. aastal kehtis hinnanguliselt 530.

Tabelist 3 on näha, et kõige väiksemate omavalitsuste seas on avalikke teenuseid mitte delegerivaid omavalitsusi kõige rohkem – 44 omavalitsust 92-st ehk 47,8%⁵³. Mediaani järgi on üksikute kodanikuühendustega lepinguid sõlmivad kohalikud omavalitsused mõnevõrra suuremad kui lepinguid mittesõlmivad KOVd. Mitmete kodanikuühendustega teenuslepinguid sõlmivad KOVd on üle kahe korra suuremad lepinguid mittesõlmivatest KOVdest.⁵⁴ Seega võib väita, et **suurema elanike arvuga omavalitsuses on suurem tõenäosus, et avalikke teenuseid delegeritakse kodanikuühendustele.**

Tabel 3. Kodanikuühendustele avalike teenuste delegerimise võrdlus KOV lõikes (KOV arv)

KOV grupp	Ei ole delegerinud	On delegerinud üksikutele ühendustele	On delegerinud mitmetele ühendustele	kokku
Tallinn	0	0	1	1
40 000-100 000 el	0	1	3	4
10 000-20 000 el	1	5	4	10
3 501-9 999 el	10	8	14	32
96-3 500 el	44	28	20	92
Kokku	55	42	42	139
Kokku %	39.6	30.2	30.2	100

Maakondade lõikes on vaid Raplamaa kõik omavalitsused vastanud, et on delegerinud ühendustele. Samas Võrumaa omavalitsustest koguni 83% ei ole avalike teenuste osutamist delegerinud. Üle 2/3 omavalitsustest on ühendustele avalikke teenuseid delegerinud Valga-, Ida-Viru-, Lääne-Viru- ja Harjumaal.⁵⁵

KOV veebiküsitluse vastustele tuginedes oli avalike teenuste delegerimise maht 2006. aastal 54,1 miljonit krooni, 2008. aastal aga 107,6 – on toimunud 2,6-kordne kasv. 2009. aastaks oli aasta alguses KOVde plaanidele tuginedes delegerimise üldmahuks 106,2 miljonit krooni. **Omavalitsuste esitatud andmete põhjal saab öelda, et avalike teenuste delegerimine on ajavahemikul 2006-2008 kogusummas kasvanud ligi kahekordseks.** Sealjuures 2009. aastaks ei ole planeeritud oluliselt vähendada teenuste ostmist, vaatamata maksutulude oodatavale vähenemisele. Võrreldes omavalitsusi nende suuruste lõikes ning eraldi vallasiseseid linnu, võib suurima delegerimise mahu kasvu näha 10000-20000 elanikuga omavalitsustes (tabel 4). Järgnevad väiksemad omavalitsused, kuid suuremates keskustes – Pärnu, Tartu, Narva ja Kohtla-Järve – on kolme aastaga avalike teenuste delegerimise eelarvemaht kasvanud kõige vähem.

Lepingute analüüs selgitab (vt 5. peatükk), et ligikaudu poolte lepingute puhul on tegemist otseselt avalike teenuste ostmisega, ülejäänud KOV ja ühenduste vahel sõlmitud lepingud on pigem teenuse osutamist toetava iseloomuga: tegevustoetused teenuseid osutavatele organisatsioonidele, KOV ruumide tasuta kasutamise võimaldamine, investeeringud avalike teenuste osutamiseks, teenuste

⁵³ Seda seost kinnitab ka korrelatsioonanalüüs, kuigi seos ei ole väga tugev. vt Lisa 3 tabel 3/5.

⁵⁴ Seda tulemust kinnitab korrelatsioonanalüüs, vt Lisa 3 tabel 3/6.

⁵⁵ Vt. Lisa 3 joonis 3/7.

arendusprojektid ja halduslepingud avalike teenuste osutamiseks seotud vara hooldamiseks ja haldamiseks.

Tabel 4. Kodanikeühendustele lepingulise delegerimise summa KOVde lõikes aastatel 2006-2009

KOV grupp	2006	2007	2008	2009*	kasv 2006-2008 (%)	summa 2008/elanik
Tallinn	13.3	17.0	22.0	22.0	65	54
40 000-100 000 el	1.7	1.8	2.1	2.2	24	11
10 000-20 000 el	7.3	11.1	22.3	20.0	205	185
3 501-9 999 el	13	16.4	32.4	26.2	149	353
96-3 500 el	11.3	13.7	19	16.0	68	243
vallasised linnad	7.5	8.1	9.8	19.8	31	149
kokku	54.1	68.1	107.6	106.2	99	244

*proгноos jaanuar 2009

Maakondade lõikes on suurimas mahus avalikke teenuseid delegeritud Harjumaal (2008.aastal 38,6 milj kr) ja Järvamaal (15,1 milj kr). Kui 2006. aastal oli kõige suuremad delegerijad Lääne-Viru maakonna omavalitsused, siis 2008. aastaks on selles maakonnas toimunud kõige väiksem kasv avalike teenuste üleandmises ühendustele – nii on Lääne-Virumaa delegerimise mahult kolmas. **Kõige väiksem summa, alla miljoni krooni, kulus 2008.aastal delegerimisele Hiiumaa-, Võru-, Saare- ja Viljandimaal. Perioodil 2006-2008 on avalike teenuste kodanikuühendustele delegerimise lepingute maht kasvanud kõige rohkem Pärnumaal** – koguni 1193%, 572 tuhandelt kroonilt 7,4 miljonini. Maht on teiste maakondade omavalitsustega võrreldes kasvanud oluliselt rohkem ka Viljandimaal, Harju- ja Järvamaal: vastavalt 567%, 537% ja 350%.⁵⁶

Võrreldes elaniku kohta rohkem summaliselt delegerivaid KOV ja kõige vähem delegerivaid KOVe paistab, et väiksemad omavalitsused delegerivad rohkem avalikke teenuseid kodanikuühendustele ühe elaniku kohta kui suuremad omavalitsused. **Suurtes keskustes (KOV elanike arv 40-100 tuh) on ka delegerimise summa elanike arvu arvestades kõige väiksem: nimetatud neljas linnas vaid 11 krooni elaniku kohta ning Tallinnas 54 krooni. Enim delegerivad elanike arvu kohta väiksemad omavalitsused** (elanike arv kuni 9999). Samas tuleb silmas pidada, et kõige vähem delegerivate KOVde kogu elanikkond on enam kui 8 korda suurem nn „delegerijate tipu“ elanikkonnast (vt tabel 5). Moodustades omavalitsustest pingerea delegeritud summa osakaalude järgi KOV kogutuludest (tabel 6), satuvad delegerijate esiritta mitmed samad KOVd, kes figureerivad ka „summa/rahvaarvu kohta“ tabelis – **suurimad delegerijad elaniku kohta on ühtlasi suurimad delegerijad delegeritava summa osakaalu järgi KOV kogutuludest.** Siinkohal tasub esile tõsta Palupera ja Saare vallavalitsusi, mis on 2007⁵⁷. aastal eraldanud kodanikuühendustele avalike teenuste osutamiseks kõige suurema osa oma eelarvest (10% ringis). Teistel KOVdel jääb sama näitaja alla 5%. Toodud andmete järgi paistab, et väiksemad omavalitsused (nii rahvaarvu kui ka KOV tulude järgi) delegerivad elaniku kohta summaliselt rohkem avalikke teenuseid kodanikuühendustele kui suuremad omavalitsused.

⁵⁶ Omavalitsuste poolt esitatud täpsed summad vt. Lisas 3 tabel 3/4.

⁵⁷ 2007.a on värskemad andmed.

Tabel 5. Elanike arvu arvestades kõige suuremas mahus avalikke teenuseid delegeerivad KOVd 2008. a andmetel⁵⁸

Omavalitsus	Deleg. teenuste summa ⁵⁹	Elanike arv	Deleg. teenuste summa elaniku kohta 2008
Palupera Vallavalitsus	1 802 000	1 152	1 564
Saare Vallavalitsus	1 900 000	1 371	1 386
Paide Linnavalitsus	11 000 000	9 114	1 207
Paikuse Vallavalitsus	4 500 000	3 869	1 163
Tahkuranna Vallavalitsus	2 000 000	2 312	865
Vaivara Vallavalitsus	1 393 835	1 786	780
Jõgeva Vallavalitsus	2 857 033	5 101	560
Viimsi Vallavalitsus	8 230 522	15 566	529
Kunda Linnavalitsus	1 807 173	3 780	478
Valga Linnavalitsus	6 528 858	14 155	461
Hanila Vallavalitsus	740 000	1 685	439
Koigi Vallavalitsus	450 000	1 119	402
Kohtla-Nõmme Vallavalitsus	450 000	1 140	395
Tõstamaa Vallavalitsus	584 994	1 528	383
Mäetaguse Vallavalitsus	636 000	1 729	368
KOKKU	44 880 415	65 407	686 ⁶⁰

Kui aga uurida delegeerimise kogusumma ja KOV suuruse näitajaid, siis on näha üsna tugevat seost. See näitab, et mida rohkem on KOVI elanikke ja mida suurem on eelarve ja mida rohkem on tööl ametnikke, seda rohkem delegeeritakse summaliselt avalikke teenuseid kodanikuühendustele (vt lisa 3: tabelid 3/5 ja 3/6). Seega võib öelda, et **rohkem delegeerivad summaliselt suuremad KOVd, millel on suurem eelarve, rahvaarv ja tööl rohkem ametnikke.** Lisaks selgub, et vallasiseses linnades ning kuni 3500 elanikuga väikeste omavalitsuste puhul kehtib seaduspära: mida rohkem on omavalitsusel ametnikke, seda rohkem delegeeritakse avalikke teenuseid summaliselt elaniku kohta ja vastupidi.⁶¹ Seega, mida rohkem on vallasiseses linnaga vallas ja väikestes KOVdes ametnikke, seda suurem on tõenäosus, et delegeeritakse avalikke teenuseid summaliselt elaniku kohta rohkem, kui väiksema ametniku arvuga KOVs. Vallasiseses linnaga valdades on samasugune seos KOV kogutulude, maksutulude ja sihtotstarbeliste toetustega. Seega võib öelda, et **suuremad vallasise linnaga vallad nii eelarve, maksutulude kui sihtotstarbeliste toetuste osas eraldavad kodanikuühendustele avalike teenuste osutamiseks rohkem vahendeid elaniku kohta kui väiksemad vallasiseses linnaga vallad.**

⁵⁸ Elanike arv seisuga 02.02.2009 (Elanike register).

⁵⁹ Kodanikuühendustele avalike teenuste lepingulise delegeerimise summa 2008 põhineb KOV esindaja sisestatud andmetel. Kogusummat ei ole lepingute alusel kontrollitud. Vastavad andmed puuduvad järgnevate KOVde kohta: Kärkla Linnavalitsus, Lohusuu Vallavalitsus, Maidla Vallavalitsus, Puka Vallavalitsus, Pärnu Linnavalitsus, Tartu linn, Valgjärve Vallavalitsus.

⁶⁰ Keskmine delegeeritud summa elanike kohta.

⁶¹ Vt. Lisa 3 tabel 3/8.

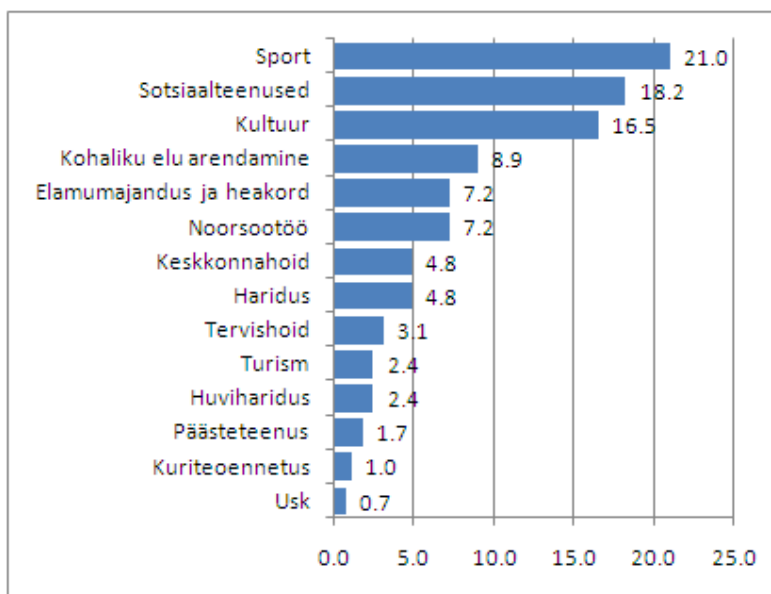
Tabel 6. 2007. aasta tuludest⁶² suurima teenuste delegeerimise osakaaluga KOVd

Omaavalitsus	Delegeerimiseks eraldatud summa osakaal KOV tuludest 2007 (%)	KOV tulud kokku 2007 (tuh kr)	Sh maksud 2007 (tuh kr)	Sh toetused 2007 (tuh kr)	Delegeerimiseks eraldatud summa 2007 (tuh kr)
Saare Vallavalitsus	8.51	20554.3	7202.5	11196.2	1750.0
Palupera Vallavalitsus	7.76	17624	6533.4	9690.2	1367.0
Kunda Linnavalitsus	6.92	55793.2	26786	23224	3862.6
Jõgeva Vallavalitsus	3.58	67333.5	31581.5	28577.3	2413.6
Kambja Vallavalitsus	3.38	33449.9	14499.1	15307.3	1129.1
Laekvere Vallavalitsus	2.71	27538.2	11276.2	14405.1	747.0
Hanila Vallavalitsus	2.53	24548.5	10866.9	10660.2	620.0
Valga Linnavalitsus	2.43	184250.4	71627	103005	4480.3
Kohtla-Nõmme Vallavalitsus	2.24	19628.2	6634	11587.5	440.0
Kehtna Vallavalitsus	2.17	73358.1	34908.2	29249.1	1592.5
Viru-Nigula Vallavalitsus	2.13	18821.6	9911.9	6931.6	401.4
Tapa Vallavalitsus	2.11	118719.5	52927.8	58582.6	2500.0
Tabivere Vallavalitsus	2.07	36048.5	14649.9	18044.8	747.0
Põltsamaa Vallavalitsus	1.97	66004.4	24391.9	38285.4	1300.0
Türi Vallavalitsus	1.94	147451.4	77897.3	60905.8	2861.0

Kõige rohkem lepinguid on delegeerimiseks sõlmitud spordivaldkonnas (21%), sotsiaalteenuste osutamiseks (18,2%) ja kultuurivaldkonnas (16,5%). Sporditegevusena rahastatakse erinevaid rahva- ja noortesporti üritusi, treeningute toimumist, spordirajatiste hooldamist jms. Sotsiaalteenused on enamasti seotud kodutute, töötute, puuetega inimeste, vanurite ja abivajajate aitamisega. Kultuuritegevustena rahastatakse erinevaid vaba aja veetmise üritusi, laululava või seltsimaja tööd jms. Teenuseid on aga delegeeritud ka järgmistes valdkondades: kohaliku elu arendamine, elamumajandus ja heakord, noorsootöö, keskkonnahoid, haridus, tervishoid, turism, huviharidus, päästeteenused, kuriteoennetus, usuküsimused. Kohaliku elu arendamise tegevused on reeglina seotud KOVde vaheliste koostööorganisatsioonide või kohalike elanike aktiveerimistegevustega. Järgnev joonis annab hea ülevaate delegeerimise aktiivsusest erinevates valdkondades.

⁶² Allikas: Rahandusministeerium, Kohalike omavalitsusüksuste näitajad

Joonis 4 . Avalike teenuse delegerimise lepingute osakaal valdkonniti



65,3% teenuse delegerimise lepingutest on sõlmitud kodanikualgatuslikus korras loodud mittetulundusühenduste ja sihtasutustega.⁶³ Ülejäänud juhtudel on tegemist kas kohaliku omavalitsuse poolt loodud või selle mõju all olevate organisatsioonidega – vastavalt 20,4% ja 14,3%.⁶⁴ KOVde lõikes täpsemalt uurides selgub, et pooltes omavalitsustes on vähemalt 80% organisatsioonidest kodanikualgatuslikud, millele avalikke teenuseid on delegeeritud ja ülejäänud pooltes on nende osakaal väiksem. Seega võib öelda, et **avalike teenuste delegerimisel domineerivad arvuliselt kodanikualgatuslikud organisatsioonid.**⁶⁵ Samas on ka KOVe, milles domineerivad KOV loodud või mõju all olevad organisatsioonid – enamuse moodustavad need 36% KOVdest. Kõik teenuseosutajad on omavalitsuse mõju all või asutatud 14% KOVdest.

Valdkonniti on kodanikualgatuslike ja KOV kontrolli all olevate organisatsioonide jaotus teenuste osutamisel erinev. **Teenuseosutajatest üle 2/3 on kodanikualgatuslikud järgmistes valdkondades: sport, sotsiaalteenused, kultuur, elamumajandus ja heakord, huviharidus, päästeteenus ja kuriteoennetus.** KOV loodud ühendid domineerivad (alla 1/3 kodanikualgatuslikud) keskkonnahoiu ja jäätmekäitluse valdkonnas.

Tabel 7. Avalike teenuse delegerimise lepingute jaotus valdkonniti teenust osutava organisatsiooni tüübi lõikes

Peamised delegerimise valdkonnad	KOV mõju all või KOV poolt loodud ühendus		Kodanikualgatuslik ühendus	
	arv	%	arv	%
Sport	18	29.5	43	70.5
Sotsiaalteenused	16	30.2	37	69.8

⁶³ Siin on osakaalu arvutamiseks kasutatud organisatsioonide arvu, kellele avalikke teenuseid on delegeeritud

⁶⁴ Siinjuures tuleb märkida, et tabelis toodud organisatsioonide koguarv ei vasta täpselt organisatsioonide arvule, millega analüüsivad KOVd teenuse delegerimise lepinguid sõlmisid. KOVd esitasid mõnedel juhtudel külaseltside puhul ühte lahtrisse andmed mitme organisatsiooni kohta. Seega on tegelik kodanikuühenduste arvu osakaal pisut suurem.

⁶⁵ Kuidas jaotuvad avalike teenuste delegerimises eraldatud summad kodanikualgatuslike ja KOV mõju all olevate organisatsioonide vahel ei saa küsitud andmete alusel otseselt tuvastada.

Kultuur	12	25.0	36	75.0
Kohaliku elu arendamine	10	38.5	16	61.5
Noorsootöö	11	52.4	10	47.6
Elamumajandus ja heakord	3	14.3	18	85.7

4.2.3. Delegeerimise põhjused

Peamiste avalike teenuste kodanikuühendustele delegeerimise motivaatoritena on kohalikud omavalitsused etteantud nimekirja alusel märkinud :

- Võimalus rahastada teenust mitmest allikast (87% vastanutest)
- Soov toetada ja tugevdada kodanikuühendusi (86%)
- MTÜd ja SAd võimaldavad paremini arvestada sihtrühma eripärasid ja vajadusi (85%)
- MTÜd ja SAd võimaldavad leida innovaatilisi ja paremaid lahendusi teenuste osutamisel (73%)
- Vähendada KOV administratiivseid kulusid (62%)
- Teadmised teiste KOVde (positiivsetest) kogemustest kodanikuühendustele delegeerimisel (53%)
- KOV enda vähene kompetents antud teenuse osutamiseks (34%)

Kui avalike teenuste lepingulist delegeerimist käsitlevas kirjanduses tuuakse kodanikuühenduste eelisteks reeglina paindlikkust, head kontakti sihtgrupiga, teenuste kvaliteeti ja kuluefektiivsust, siis Eestis on lisaks neile **tähtsaimate põhjuste seas võimalus rahastada teenust mitmest allikast**. Olukorras, kus väiksemate KOVde eelarved on kasinad, on täiendavate rahastusallikate otsimine arusaadavalt oluline ajend. Huvitav tulemus on, et suur osa KOVdest peab oluliseks teenuse delegeerimise kaudu kohalikke kodanikuühendusi toetada. See võib viidata nii sellele, et omavalitsused on enamjaolt teadvustanud nende organisatsioonide vajalikkust ja funktsioone. Kuna aga ühenduste toetamine on üks enimmärgitud põhjuseid, siis võib see viidata ka avalike teenuste delegeerimise mõnevõrra arusaamatuks jäävale tähendusele: kui ühenduse tegevuse toetamist peetakse samaseks teenuse pakkumise rahastamisega, siis küll mõistetakse nende seost, kuid ehk vähem nende erinevust. Teisisõnu: üks ei asenda teist ja nii MTÜ üldtegevuse kui teenusepakkumise toetamine on eraldi vajalikud. Selles küsimuses annavad rohkem selgust juhtumianalüüsid (vt 6. peatükk).

Võrreldes erineva suurusega omavalitsuste vastuseid sellele, millistel põhjustel kodanikuühendustele avalikke teenuseid delegeeritakse, siis võimalus teenust rahastada erinevatest allikatest ning kodanikuühenduste toetamise/tugevdamise võimalus on samavõrra olulised olenemata KOV elanike arvust. Järgnevas tabelis on esitatud need delegeerimise põhjused, mida erineva suurusega omavalitsustes peeti kõige olulisemateks. Kui pealinna esindajad hindasid olulisteks delegeerimise motivaatoriteks vaid kodanikuühenduste toetamise ning võimaluse rahastada teenust mitmetest allikatest, siis ülejäänud omavalitsustes on teenuste delegeerimisel rohkem ajendeid. Järgnevast tabelist nähtub, et kodanikuühendustele avalike teenuste üle andmise kaudu omavalitsuse administratiivsete kulutuste vähendamise soov on suuremates omavalitsustes alles kolmandal kohal (elanike arvuga 10-100 tuhat). Kuid see on peamine põhjus suurtes keskustes (Tartu, Pärnu, Narva, Kohtla-Järve). Väiksematele omavalitsustele on aga olulisem võimalus rahastada teenust erinevatest allikatest.

Tabelist selgub ka, et **delegeerimise põhjuste järgi eristuvad pigem Tallinn, suuremad keskused, suuremad omavalitsused (elanikke 10 000-20 000). Väiksemate omavalitsuste (elanikke 96-9999) on motivaatorid sarnased**. Seda on asjakohane arvestada delegeerimise arendussuundade kavandamisel.

Tabel 8. Avalike teenuste kodanikeühendustele delegeerimise peamised põhjused

KOV grupp	Peamised delegeerimise põhjused*			
Tallinn	kodanikuühenduste toetamine	võimalus rahastada teenust mitmest allkast		
40000-100000 el	vähendada administratiivseid kulusid	võimalus rahastada teenust mitmest allkast	ühendused võimaldavad leida innovaatilisi lahendusi	
10000-20000 el	ühendused võimaldavad paremini arvestada sihtrühma eripära ja vajadustega	kodanikuühenduste toetamine	vähendada administratiivseid kulusid	
3501-9999 el	võimalus rahastada teenust mitmest allkast	kodanikuühenduste toetamine	ühendused võimaldavad paremini arvestada sihtrühma eripära ja vajadustega	ühendused võimaldavad leida innovaatilisi lahendusi
96-3500 el**	võimalus rahastada teenust mitmest allkast	kodanikuühenduste toetamine	ühendused võimaldavad paremini arvestada sihtrühma eripära ja vajadustega	ühendused võimaldavad leida innovaatilisi lahendusi

* Valdav enamik KOV esindajaid on vastanud 'peamiselt see' või 'ka see'.

** Vallasisesed linnad ei ole eraldi esitatud, kuna nende hinnangud ei erine oluliselt 96 – 20000 elanikuga KOVde põhjustest delegeerida kodanikuühendustele.

4.2.4. Konkursi korraldamine teenuste delegeerimisel

Niinimetatud „pehmete” teenuste pakkumisel peetakse mittetulundussektori üheks eeliseks tõsta selliste teenuste pakkumise efektiivsust tulenevalt konkurentsist avaliku sektori asutustega.⁶⁶ Selgub aga, et **enamik (70%) Eesti omavalitsustest ei korralda teenuste delegeerimiseks avalikke konkursse**. Vaid 6 omavalitsust 80-st on öelnud, et korraldavad alati konkursi. Kui eespoolt selgus lepingulise delegeerimise sõltuvus omavalitsuse suuruselt, siis sama tendentsi on näha ka konkursside korraldamise osas.⁶⁷ Konkursse ei korralda reeglina väiksed omavalitsused. Valdonna kirjanduses on ühe põhilise probleemina teenuste delegeerimisel kodanikuühendustele esile toodud vastavate organisatsioonide puudust, konkurentsi puudumist, mistõttu on keeruline konkursse korraldada. Et väiksemates omavalitsustes on tõenäoliselt vähem kodanikuühendusi, siis võib see olla üheks konkursi mittekorraldamise põhjuseks. Kuigi Tallinna esindaja on vastanud, et ei ole mittetulundusühendustele avalike teenuste delegeerimisel konkursse/riigihankeid korraldanud, siis üldiselt võib järeldada, et konkursse korraldavad pigem suuremad kui väiksemad omavalitsused (10-100tuhande elanikuga).

Siinkohal tasub meenutada, et mõned avalikud teenused (nt sotsiaalteenused) vajavad pikaajalist osutamist samadele inimestele, et tagada teenuse eesmärgipärane täitmine, järjepidevus ning kvaliteet. Selliste teenuste puhul ei ole otstarbekas igal aastal uut konkursi korraldada, vaid tagada pikaajalisem rahastamine samadele teenuse osutajatele. Valdkondliku kirjanduse analüüsist selgus ka, et lisaks teenuse iseloomule võib konkursi korraldamata jätmise põhjuseks olla ka pikaajaline usalduslik koostöösuhe omavalitsuste ja teenuse osutaja vahel (*relational contracting*).

⁶⁶ Vt pt. 3.1.

⁶⁷ Vt. Lisa 3 tabel 3/9: Korrelatsioon konkursi korraldamise ja KOV suuruse vahel.

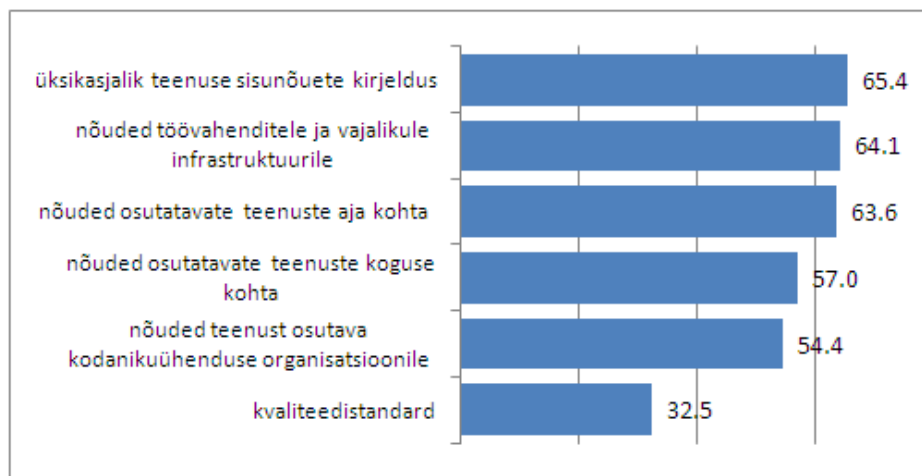
Tabel 9. Konkurside korraldamise praktika KOVde lõikes

KOV grupp	ei ole korraldanud	on korraldanud		kokku
		mõnel juhul	alati	
Tallinn	1	0	0	1
40 000-100 000 el	1	0	3	4
10 000-20 000 el	0	5	1	6
3 501-9 999 el	9	7	0	16
96-3 500 el	39	5	2	46
Vallasisesed linnad	6	1	0	7
Kokku	56	18	6	80
	70 %	22.5 %	7.5 %	100 %

4.2.5. Nõuded teenuseosutajatele, tulemuste hindamine ja kontroll

Kohalike omavalitsustelt küsiti veebiküsitluse raames, milliseid nõudeid on seatud (lepingus, standardis või muul viisil) nende teenuste kvaliteedile või kvantiteedile, mille osutamine on delegeeritud kodanikuühendustele. Paljud omavalitsuste esindajad ei osanud sellele vastata, mis võib tuleneda sellest, et enamasti vastasid käesoleva analüüsi tarbeks küsimustele KOV juhid või juhtivametnikud. Vastusest aga nähtub, et **avalike teenuste lepingulisel delegeerimisel kodanikuühendustele on kõige enam levinud kasutada üksikasjalikke teenuste sisunõuete kirjeldusi, seada nõuded töövahenditele, vajalikule infrastruktuurile, osutatava teenuse ajale ning kogusele.** Nõuete rakendamist omavalitsuste suuruse lõikes võrreldes selgub, et vallasiseste ja suuremate linnade seas on rohkem nõudeid esitavaid KOVe, kui alla 10000 elanikuga linnade ja valdade seas.⁶⁸ **Kõige vähem (ca kolmandikul juhtudel) kasutatakse kodanikeühendustele avalike teenuste delegeerimisel kvaliteedistandardeid.** Et riiklikul tasandil pole avalike teenuste kvaliteedistandardeid eriti välja töötatud, siis ei saa ka oodata, et omavalitsused (sh väikevallad) neid ise välja töötaks ja kasutaks.

Joonis 5 . Teenuse delegeerimisel teenuseosutajale seatud nõuded (% KOVdest)

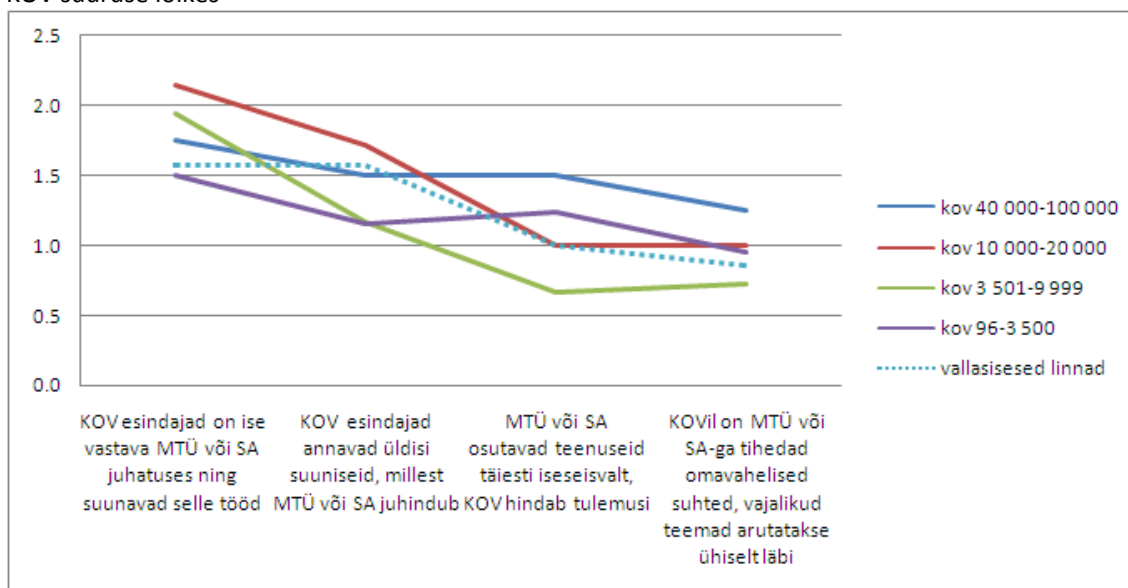


⁶⁸ Vt. Lisa 3 tabel 3/10: KOV poolt seatud nõuded teenuseosutajatele omavalitsuste lõikes.

KOVde esindajatel paluti veebiküsitluses kirjeldada oma koostöösuhteid nende MTÜde ja SAdega, kellega on sõlmitud lepinguid avalike teenuste osutamiseks. Koostöövormid annavad ülevaate sellest, milline on KOV ja mittetulundusühenduste töödejaotus teenuste kujundamisel ning kui aktiivne roll on selles omavalitsustel. **Pooltes omavalitsustes (51,8%) on kodanikuühendustele avalike teenuste delegerimisele iseloomulik, et KOV esindajad on ise ka vastava MTÜ või SA juhatuses ning suunavad selle tööd.** Käesoleva analüüsi juhtumiuuringutest võib täiendada, et omavalitsuste esindajad on sageli ka ühenduste nõukogu liikmeteks. Nagu allolevalt jooniselt näha, on ülejäänud väljapakutud koostöövormid KOV esindajate hinnangul tunduvalt vähem levinud. Kolmandik omavalitsusi (32,5%) annavad teenuseosutajale üldisi suuniseid ning täiesti iseseisvalt osutavad organisatsioonid teenuseid alla 28,9% omavalitsustest. **Tihedad koostöösuhded, kus arutatakse teenuse osutamisega seotud vajalikud teemad kodanikuühendusega ühiselt läbi arutatakse, on iseloomulikud koostöösuhetele 14,5%-le omavalitsustest⁶⁹.** Teooriaga võrreldes on see tulemus küsimusi tekitav, kuna tihe koostöö vastab kõige enam suhetel põhinevale (*relational contracting*) avalike teenuste delegerimise vormile, mis on Eestis kõige levinum.

Kuna mittetulundusliku sektori organisatsioonide ja omavalitsuste koostöövorm on oluline tegur, mis mõjutab nii avaliku teenuse pakkumise edukust kui ka osapoolte omavahelisi suhteid, siis järgnevalt on esitatud koostöösuhete keskmised hinnangud omavalitsuste suuruse lõikes. Eraldi on välja toodud vallasisesed linnad, kuna nende puhul levinud koostöövormid erinevad teistest omavalitsustest. Tallinna pole joonisel esitatud, kuid pealinna esindaja hinnangul KOV ametnikud kas annavad üldisi juhiseid teenuseosutajale või arutatakse teenust puudutavad küsimused üheskoos läbi. Kõige rohkem sekkuvad ametnikud teenuseid osutava organisatsiooni töösse 3501–20000 elanikuga omavalitsustes, juhatuse liikmetena. **Seega on kõige vähem täielikku iseseisvust ühendustel teenuste osutamisel keskmise suurusega omavalitsuste (elanike arv 3501-20000) ja vallasiseste linnadega koostöös.**

Joonis 6. Keskmise hinnang KOV ja teenust osutavate kodanikuühenduste koostöösuhete iseloomule KOV suuruse lõikes

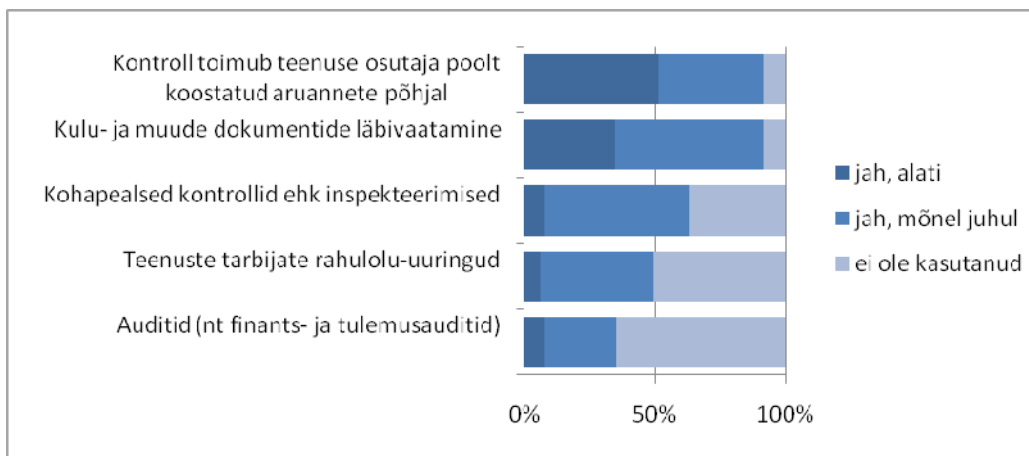


⁶⁹ Siinkohal ei saa võrrelda ühe vastuse jaotumist teiste küsimuste osas, nt kas organisatsiooni juhatuses olevad KOVD annavad üldisi suuniseid või pigem arutavad vajalikud teema ühiselt läbi, sest ühes omavalitsuses osutavad teenuseid nii kodanikalgatustlikud kui ka KOV mõju all või asutatud organisatsioonid, mis vajavad erinevat koostöösuhet. KOV esindajad on vastanud lähtudes sellest kuivõrd üht või teist tüüpi koostöösuhet kasutatakse.

* Skaala: 3 - peamiselt see; 2 - ka see; 1 - see pigem mitte; 0 - see üldse mitte

Teenuse delegeerija ja osutaja suhteid teenuse pakkumisel aitab paremini mõista ka delegeeritud teenuse osutamise hindamise ning kontrollimise praktikad omavalitsustes. Veebiküsitluse andmetel üle pooled KOVdest käivad teenuse osutamist kohapeal kontrollimas, ligi pooled viivad läbi teenusetarbijate rahulolu-uuringuid ja kolmandik teostavad spetsiaalseid auditeid. Enamus omavalitsusi (92%) tutvuvad kulu- jm aruandlusdokumentidega. Siinkohal on oluline märkida, et kõigi avalike teenuste puhul ei ole detailne aruandlus ja range kontroll õigustatud, sest need pigem pärtsivad peamiselt vabatahtlikul tegevusel põhinevat teenuse osutamist. Seda näiteks kogukonna arendamiseks suunatud riiklike tähtpäevade puhul ürituste korraldamist jm seltsitegevust, kus kohalike aktivistide motivatsiooni hoidmine on väga oluline. Samas on täpsem kontroll ja kvaliteedinõuded õigustatud nt sotsiaalteenuste osutamisel, kus väheeftiivne abi teenusevajajatele ei aita kohalikke sotsiaalseid probleeme vähendada ja võib mõjuda hoopis negatiivselt.

Joonis 7. Teenuse osutamise hindamis- ja kontrolliviiside praktika



Tähelepanuväärne on, et 30% vastanud omavalitsustest ei hindagi teenuseosutamise tulemust mõne organisatsiooni puhul. Seitsme valla esindajad on märkinud, et ei kontrolli kulu- jms dokumente. Kohapealset kontrolli mitteteostavaid KOVe leidub ainult väikelinnade ja valdade seas. Enamus neist ei vii läbi ka spetsiaalseid finants- ega tulemusauditeid. Huvitav tulemus on, et vallasisesed linnad on kõige agaramad teenusetarbijate rahulolu-uuringute läbiviijad. Kokkuvõtteks võib öelda, et kõige vähemkasutatavad kontrolliviisid on auditid ja teenuse tarbijate rahulolu-uuringud. Viimaste puhul on tegu ka rohkem ressursse (aeg, kompetentsid) nõudvate kontrolliviisidega.

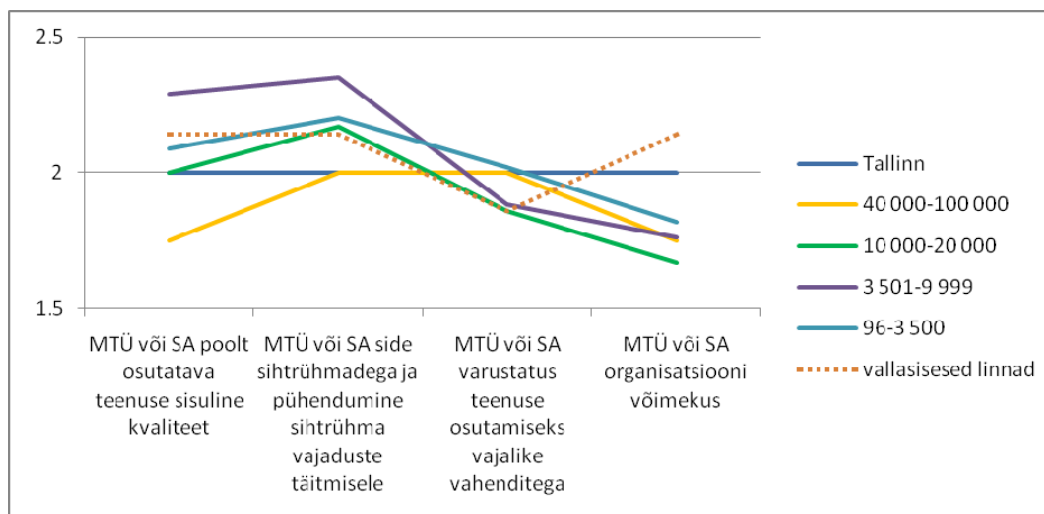
4.2.6. Rahulolu delegeeritud teenusega ja teenuseosutajate võimekusega

Küsitlusele vastanud KOV esindajate hinnangule tuginedes võib öelda, et KOVd on teenuste osutajate tööga valdavalt rahul. **Kõige rohkem ollakse rahul teenuse sisulise kvaliteedi ja sihtrühmade vajadustega arvestamisega - pigem või väga rahul on vastavalt 95% ja 98% vastanud omavalitsustest.** Organsatsioonide varustatuse ja juhtimis- ning töökorralduslase võimekusega on rahul mõnevõrra vähem KOVe (vastavalt 81% ja 74%). Valdondlikus kirjanduses tuuakse sagedasemate puudustena välja kodanikuühenduste madalat haldussuutlikkust ja organisatoorset võimekust. Osaliselt on see seotud kodanikuühenduste rahastamise praktikaga, kus eelistatakse tihti lühiajalisi lepinguid ja ei taheta katta kaudseid kulusid (nt üldkulud). Seega kodanikuühenduste rahastamise praktikate arendamisega saaks tõsta nende haldussuutlikkust ja seeläbi luua aluse ka teenuse kvaliteedi tõstmisele. Kuigi organisatsiooni võimekusega rahulolijate hulk on kõige madalam,

tuleb samas märkida, et rahuolu teenuseid osutavate asutuste võimekusega (nt finantsjuhtimine, aruandlus, tõhus töökorraldus ja juhtimine) on siiski üllatavalt kõrge.

Kohalike omavalitsuste elanike arvu lõikes esineb kõige suuremaid erinevusi rahulolus teenuse sisulise kvaliteediga, kusjuures kõige vähem on erinevusi rahulolus teenuse osutamiseks vajalike vahenditega (nt töövahendid, seadmed, ruumide kasutamise võimalused jms).

Joonis 8. Keskmine rahulolu delegeeritud teenuse osutajate töö erinevate komponentidega KOV suuruse lõikes*



*skaala: 0-ei ole rahul, 1-pigem ei ole rahul, 2-pigem rahul, 3 – täiesti rahul

Kuna on teada, et üheks takistuseks avalike teenuste ühendustele delegeerimisel on kolmanda sektori organisatsioonide madal haldussuutlikkus ja organisatoorne võimekus (vt. pt.3), paluti omavalitsustel anda hinnang kodanikuühenduste võimekusele pakkuda teenuseid erinevates valdkondades. Keskmine valdkondadeülene hinnang KOV tegevuspiirkonnas tegutsevate ühenduste üldisele võimekusele hakata partneriks avalike teenuste pakkumisel on 1,4 ehk rohkem on ühenduste võimekust ebapiisavaks hindavaid omavalitsusi. See hinnang aga varieerub nii maakondade kui omavalitsuste suuruste lõikes.

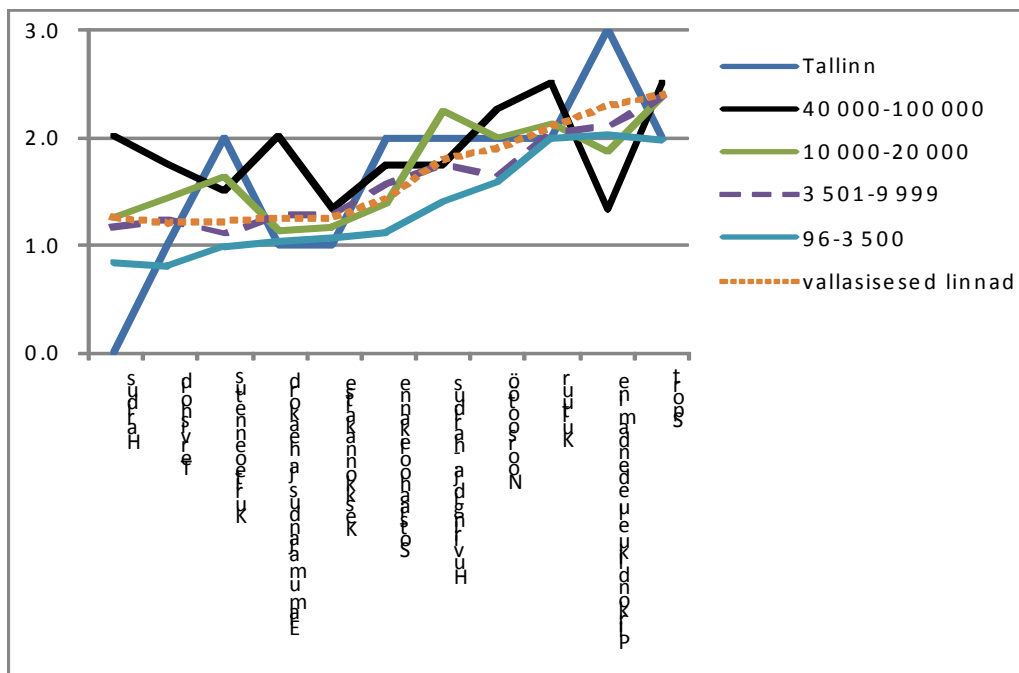
Maakondade lõikes hindavad kõige paremini oma tegevuspiirkonnas tegutsevate ühenduste üldist võimekust Lääne-, Lääne-Viru- ja Raplamaa omavalitsused, kõige ebapiisavamaks aga Võru- ja Järvamaa omavalitsused. KOV suuruste lõikes annavad parima hinnangu ühenduste võimekusele suured keskused (Tartu, Pärnu, Narva, Kohtla-Järve) ning kõige kehvema hinnangu kõige väiksemad omavalitsused kuni 3500 elanikuga.

Üldist võimekust pakkuda avalikke teenuseid peetakse kaalukalt piisavaks järgmistes valdkondades: kultuur (84% vastanud omavalitsustest), sport (82%), piirkondliku elu edendamine (79%) ja noorsootöö (65%). Kasinalt hinnatakse aga kodanikuühenduste võimekust tervishoiu (25%), hariduse (29%), kuriteoennetuse (30%), keskkonnakaitse (32%), elamumajanduse ja heakorra (34%) ning sotsiaalteenuste (42%) valdkondades. Kuna need hinnangud kattuvad avalike teenuste kodanikeühendustele delegeerimise üldise jaotusega valdkonniti, võib kinnitada esialgset oletust, et **ühenduste võimekus ja ühendustele delegeerimise võimalus on omavahel väga tugevalt seotud.** Selle seose tagamaid on käesoleva analüüsi käigus uuritud kvalitatiivmeetoditega ning tulemused esitatud pt.6 fookusgrupi intervjuude ning juhtumiuuringute kokkuvõtetena.

Noorsootöö valdkonnas tegutsevate kodanikuühenduste võimekust teenuseid pakkuda hindavad kõrgemalt suuremad omavalitsused (alates 10 tuh elanikust). Piirkondliku elu edendamisega tegelevate ühenduste võimekust hindavad teistest madalamaks 10-100tuh elanikuga omavalitsuste

esindajad. Allolevalt joonisel hakkavad silma erinevused Tallinna ja teiste suuremate linnade esindajate hinnangutes oma piirkonna ühenduste võimekusele. Kõige väiksemate omavalitsuste hinnangud piirkonna ühenduste suutlikkusele pakkuda avalikke teenuseid on madalamad pea igas valdkonnas võrreldes suuremate KOVga.

Joonis 9. KOV suuruse lõikes omavalitsuste hinnang kodanikuühenduste võimekusele pakkuda teenuseid antud valdkondades.



*skaala: võimekus on: 0- ebapiisav, 1-pigem ebapiisav, 2-pigem piisav, 3 – täiesti piisav

Võib oletada, et avalike teenuste delegerimisel kodanikuühendustele on mõningane mõju elanike heaolule. Kui uurida elaniku keskmise sissetuleku muutust KOVde lõikes aastatel 2002-2009, selgub et mõnedes KOVdes on elanike sissetulek kasvanud kiiremini kui teistes. Kiiremini on kasvanud elanike sissetulek peamiselt Harju maakonnas Tallinna ümbruse valdades, kuid esiritta mahub omavalitsusi ka teistest maakondadest. Kõige aeglasemini on kasvanud elanike keskmine sissetulek peamiselt Ida-Virumaa omavalitsustes. Tõenäoselt on Tallinna ümbruse valdade elanike keskmine sissetulek kasvanud kiiremini Tallinnas tööl käivate inimeste arvelt, kes on vastavasse valda kolunud.

Ühelt poolt peaks kodanikuühenduste avalike teenuste alane tegevus (nt kultuuri-, spordi- ja seltsitegevus ning sotsiaalteenused) kohalikku elanikkonda aktiveerima, mis võiks väljenduda muuhulgas kohaliku majanduse arengus ja elanike sissetulekus. Teisalt aga moodustavad kodanikuühendustele avalike teenuste delegerimiseks eraldatud summad keskmiselt vaid 0,5-1%⁷⁰ KOVde eelarvetest, kuid siin oma roll on ka vabatahtlikul tasuta tegevusel. Kui Tallinnalähiste valdade elanike keskmise sissetulek kasvab seetõttu, et sinna kolivad Tallinnas töötavad inimesed, siis on üsna ootuspärane, et kodanikuühenduste tegevusel ei saa elanike keskmise sissetuleku kasvule suurt mõju olla.⁷¹

⁷⁰ Mediaan 0,5% ja aritmeetiline keskmine 1%.

⁷¹ Vt. Lisa 3 tabelid 3/12 ja 3/13.

Kui uurida lähemalt, kas elanike keskmisel sissetuleku kasvul on seost avalike teenuste delegerimisega kodanikuühendustele, selgub veebiküsitluse andmeid kasutades, et kõikide KOVde osas ei ole. Küll aga selgub, vallasiseses linnaga valdades, kus delegeritakse summaliselt elaniku kohta või kogusummas rohkem avalikke teenuseid, on ka keskmine sissetulek kasvanud aastatel 2002-2009 kiiremini kui teistes vallasiseses linnaga valdades. Selleks, et selgitada, kas avalike teenuste delegerimine kodanikuühendustele on keskmise sissetuleku kasvu mõjutanud nendes omavalitsustes, oleks vaja täiendavaid andmeid. Siinkohal aga saab piirduda järeldusega, et **vallasiseses linnaga valdade puhul on 2008. aastal rohkem delegerivates omavalitsustes elanike sissetulek kiiremini tõusnud kui vähem delegerivates omavalitsustes**. Tõenäoselt on need vallad lihtsalt kiiremini arenenud nii majanduslikult kui ka avalike teenuste osutamise osas. See viitab omakorda, et avalike teenuste areng on KOV üldise arengu oluline osa.

4.2.7. Avalike teenuste delegerimise arendamine

Käesolevad veebiküsitluse tulemused viitavad, et omavalitsustel on olemas üldine huvi ja valmisolek teenuste delegerimiseks kolmanda sektori organisatsioonidele. KOVdel paluti hinnata, millistel tingimustel oleksid nad tulevikus nõus rohkem delegerima avalikke teenuseid kodanikuühendustele ning valdav enamus omavalitsusi hindasid oluliseks kuut tingimust seitsmest. **92-98% omavalitsustest delegeriks mittetulunduslikele organisatsioonidele rohkem, kui...**

- ... see võimaldaks kaasata lisaressursse teenuse arendamiseks;
- ... see tõstaks teenuse kvaliteeti;
- ... vastavas valdkonnas oleks piisavalt professionaalseid kodanikuühendusi;
- ... kui kodanikeühendused osutaksid teenuseid odavamalt kui KOV asutus(ed).

Hinnangud nendele tingimustele omavalitsuse suuruselt väga ei sõltu. Vaid suuremate keskuste ehk 40000-100000 elanikuga KOV esindajad on kolme viimasena loetletud tingimust väiksematest KOVdest mõnevõrra vähemoluliseks pidanud.

81-83% omavalitsustest delegeriks rohkem, kui...

- ... oleks suurem nõudlus või vajadus selliste teenuste vastu;
- ... KOVI oleks piisavalt raha, et selliseid teenuseid üldse osutada.

Tugev toetus nendele tingimustele võib viidata ka KOV esindajate arvamusele, et kodanikuühendused pakuvad teenuseid, mis ei ole KOVle kõige olulisemad. Viimast kahte tingimust hindavad olulisemaks suuremad omavalitsused võrreldes väiksematega (alla 9999 elanikuga KOVd). Lisaks, suurte keskuste esindajatele ei ole üldse probleemiks teadmiste ja kogemuste puudumine, et kuidas avalikke teenuseid delegerida. Samas pooltele 3501-20000 elanikuga KOVdest on see oluline tegur ning 62% kõige väiksemate omavalitsuste esindajate hinnangul aitaks see tulevikus rohkem teenuseid ühendustele delegerida küll, kui omavalitsuste ametnikel oleks rohkem teadmisi ja kogemusi.

Nendes tulemustes on viiteid sellele, et **avalike teenuste delegerimine kodanikuühendustele saab aidata kaasa teenuste professionaalsuse tõstmisele**. Paljud vastanud KOV esindajad soovivad, et kodanikuühendused osutaksid avalikke teenuseid odavamalt kui KOV asutused (92%), kuid nagu kirjanduse analüüsist selgus, ei ole see kvaliteetse teenuse puhul sageli võimalik ilma täiendavaid ressursse kaasamata. Siinjuures on oluline välja tuua, et paljud KOVde esindajad on soovinud näha suuremat nõudlust vastavate teenuste järele, et edaspidi rohkem neid kodanikuühendustele delegerida. Juhul, kui nõudlus on siiski olemas, saaks olukorda ühendustele soodsamaks muuta KOV juhte sellest selgemalt teavitades.

Kui KOVdelt küsiti, millist tuge ja arendustegevusi oleks vaja, et teenuste üleandmine tulevikus edukam oleks, siis **KOV esindajad toetasid peaaegu kõik etteantud võimalusi**. Soovitatakse nõustada ja koolitada kodanikuühendusi (92% vastanud omavalitsustest), täpsustada avalike teenuste

delegeerimist seadustes (90%)⁷², koostada juhendmaterjale ja näidiseid (88%), koolitada ja nõustada KOV ametnikke (86-87%) ning töötada välja üksikasjalikke kvaliteedistandardeid (83%). Mõnevõrra vähem KOV esindajaid (71%) on pidanud vajalikuks ennast rohkem kurssi viia kodanikuühenduste tegevusega, kuid samas 10000-10000 elanikuga KOVdest on kõik seda pidanud vajalikuks pidanud.

Tabel 10. KOV suuruse lõikes vajalikuks peetud tugi- ja arendustegevused*

	Tallinn	40 000-100 000 el	10 000-20 000 el	3 501-9999 el	96-3500 el	vallasisesed linnad
Kodanikuühenduste nõustamine ja tugi				+	+	++
Kodanikuühenduste koolitused	+			+	+	++
Teenuste delegeerimise täpsustamine seadusandluses		++	+	+		
KOV ametnike nõustamine ja tugi		+				
Juhendmaterjalid ja näidised		+	+		+	
KOV ametnike koolitused		+			+	
Avalike teenuste üksikasjalike kvaliteedistandardite koostamine	+	+				
KOVI viia end rohkem kurssi kodanikuühenduste tegevustega		++	+			

*ristiga märgitud tegevused, mille rakendamist pidas vajalikuks 85-100% antud omavalitsustest.

++ tähistab, et omavalitsustest 100% on seda tegevust vajalikuks hinnanud

Kuna käesoleva analüüsi raames läbi viidud kvalitatiivanalüüsi tulemused viitavad, et mitme arendustegevuse puhul oleks vajalik rakendada piirkondlikke juba olemasolevaid võrgustikke ning arendustegevustes piirkondlikult koordineerida, siis on lisa 3 tabelis 3/15 esitatud ka maakondade võrdluses omavalitsuste keskmised hinnangud erinevatele tugi- ja arendustegevustele. Kõige suurema avalike teenuste üleandmise lepingute arvuga maakondade – Harjumaa ja Järvamaa – omavalitsused peavad keskmiselt vajalikumaks kvaliteedistandardite väljatöötamist ning kodanikuühenduste koolitamist, vähim vajalikuks aga viia end rohkem kurssi kohalike ühendustega, kuna omavalitsused hindavad oma teadmisi kodanikeühenduste tegevustest juba praegu piisavalt heaks. Kõige väiksema delegeerimislepingute kogusummaga arvuga Hiiumaa omavalitsustes peetakse aga vajalikumaks KOV ametnike koolitamist, delegeerimisteemaliste juhendmaterjalide ja seotud dokumentide näidiste koostamist. **Kodanikuühenduste nõustamise, toetamise ja koolitamise vajadust hinnatakse kõrgeks maakondade võrdluses kõige ühtlasemalt. Seda silmas pidades ja arvestades ka maakondlike arenduskeskuste võrgustiku funktsioonidega, on nende arenduste näol tegemist tegevustega, millega on nii vaja kui ka võimalik esmajärjekorras alustada.**

⁷² nt Halduskoostööseadus, Riigihangete seadus, valdkondade eriseadused.

Tabel 11. Keskmine hinnang huvile tulevikus delegeerida avalikke teenuseid kodanikuühendustele teenusvaldkondade, KOV suuruste lõikes*

KOV elanike arv	Tallinn	40 000-100 000	10 000-20 000	3 501-9 999	96-3 500	kokku
Valdkonnad						
Piirkondliku elu edendamine **	3	2.5	2.3	2.6	2.6	2.6
Sport **	2	2.5	2.8	2.5	2.5	2.5
Kultuur **	2	2.3	2.6	2.4	2.5	2.5
Noorsootöö **	2	3	2.7	2.3	2.4	2.4
Sotsiaalhoolekanne ja sotsiaalteenused **	3	3	2.1	2.3	2.2	2.2
Huviringid ja -haridus	2	2.7	2.2	2.3	2	2.1
Kuriteoennetus	2	3	2.2	2.1	2	2.1
Elamumajandus, kommunaalteenused ja heakord	1	2.5	2.2	2	2	2
Keskkonnakaitse	1	2.3	2.1	2.1	1.9	2
Tervishoid	0	2	1.7	2.1	1.7	1.8
Haridus	0	2.5	1.8	1.6	1.4	1.5

* Skaala: 0 – kindlasti ei ole huvi; 1 – Pigem ei ole huvi; 2 – pigem huvitab; 3 – kindlasti huvitab

** valdkonnad, milles on viimastel aastatel kõige enam KOV poolt ühendustele teenuseid üle antud

Vaadates valdkonniti omavalitsuste huvi ka tulevikus teenuseid ühendustele delegeerida, siis peamiselt on KOVde esindajate huvi samades valdkondades, kus ühendusi peetakse võimekateks: kohaliku elu edendamine, sport, kultuur, noorsootöö. Samuti on neil huvi delegeerida avalikke teenuseid mõnedes nendes valdkondades, kus kodanikuühenduste võimekust nii tugevaks ei peeta: nt sotsiaalteenused, huviharidus, kuriteoennetus ja heakord. Need hinnangud viitavad ka vajalikele arendustegevustele – esimese puhul oleks vaja toetada pigem juhiste ja süsteemsema abimaterjaliga ja teiste puhul vaja luua teenuse kirjeldusi, koolitada teenuse osutajaid ning arendada nende omavahelist koostööd.

Mitmes valdkonnas on näha KOVde soovi ka tulevikus delegeerida avalikke teenuseid enda asutatud või mõju all olevatele MTÜdele ja SAdele juhul, kui KOV esindaja hinnangu järgi on selles valdkonnas kodanikuühenduste võimekus pigem ebapiisav. Seos pole küll tugev ja on statistiliselt mitteoluline, kuid see viitab, et vastav seaduspära kehtib mõnedes KOVdes ja teistes mitte. Erandiks on siin huviharidus, haridus ja kultuur, kus ühed KOVd on delegeerinud avalikke teenuseid kodanikuühendustele hinnates samas nende võimekust madalalt ja teised KOVd on delegeerinud avalikke teenuseid enda mõju all olevatele MTÜdele ja SAdele hinnates kodanikuühenduste võimekust piisavaks. Seega pole siinkohal näha selget seaduspära kõikide KOVde puhul, kas tunnetatud kodanikuühenduste võimekus on seotud sellega, missugust tüüpi organisatsioone eelistatakse.⁷³

4.2.8. Kokkuvõtte kohalike omavalitsuste veebiküsitlusest

KOV esindajate esitatud andmete põhjal saab öelda, et ligikaudu 60% omavalitsustest sõlmivad lepinguid kodanikuühendustega avalike teenuste delegeerimiseks. Analüüsitud KOV andmete järgi on avalike teenuste delegeerimine ajavahemikul 2006-2008 kogusummas kasvanud enam kui kahekordseks 40 miljonilt 107 miljonini. Sealjuures erineb omavalitsuste lõikes selleks tarbeks kodanikuühendustele eraldatud summa elaniku kohta märkimisväärselt (7 vs 1564).

Lähemalt uurides selgus, et suures omavalitsuses (rahvaarvu ja KOV tulude järgi) on suurem tõenäosus, et avalikke teenuseid delegeeritakse kodanikuühendustele, kui väiksemas omavalitsuses. Samuti eraldavad suuremad omavalitsused avalike teenuste delegeerimiseks suuremaid summasid.

⁷³ Vt. korrelatsiooni Lisa 3 tabel 3/16:

Samasugune seos ilmnes KOV suuruse ja delegeerimiseks eraldatud summa elaniku kohta vahel vallasestest linnade puhul. Seega suuremad vallasised linnad ühtlasi eraldavad ka avalike teenuste delegeerimiseks suuremaid summasid elaniku kohta. Sarnane seos ilmnes väikestes omavalitsustes (alla 10 000 elanikuga linnad, vallasised linnad ja vallad) ametnike arvu osas - suuremate ametnike arvuga valdades ja väikelinnades on avalike teenuste delegeerimiseks eraldatud summa elaniku kohta suurem kui väiksema ametnike arvuga omavalitsustes. Seega võib lihtsustamiseks öelda, et väikestes omavalitsustes on ametnike arv oluline aspekt avalike teenuste delegeerimisel ja teenuste kvaliteedi tagamisel.

Vaatamata sellele, et KOVdel on võimalik luua ise MTÜsid ja SASid ning avalikke teenuseid neile delegeerida, domineerivad enamuses KOVdes avalike teenuste osutamisel kodanikualgatuslikud organisatsioonid. Vaid kolmandikul KOVst on rohkem kui pooled avalike teenuste delegeerimise suhted mittekodanikualgatuslike organisatsioonidega. Mõnel juhul on omavalitsused valinud sellise koostöövormi valdkondades, kus kohalikel kodanikuühendustel puudub teenuste osutamiseks vajalik võimekus. Kõige rohkem kodanikualgatuslike organisatsioonide osutavad avalikke teenuseid spordi, sotsiaalteenuste, kultuuri, kohaliku elu arendamise ja noorsootöö valdkondades.

Kui avalike teenuste lepingulist delegeerimist käsitlevas kirjanduses tuuakse kodanikuühenduste eelisteks reeglina paindlikkust, head kontakti sihtgrupiga, teenuste kvaliteeti ja kuluefektiivsust, siis Eestis on lisaks neile tähtsaimate põhjuste seas võimalus rahastada teenust mitmest allikast. See viitab, et KOVdel on raske olemasoleva tulubaasi piires avalikke teenuseid osutada. Samuti on paljud KOVd märkinud teenuste delegeerimise ajendina kodanikuühenduste toetamist, mis näitab, et nende tegevust peetakse oluliseks.

Konkursside ei korralda 70% omavalitsustest; peamiselt leiavad teenuste osutaja konkursi korras suuremad omavalitsused. Ligi neljandik omavalitsustest korraldab valitud juhtudel konkursside, vaid 6 omavalitsust märkis, et korraldavad alati konkursi. Konkursid ühelt poolt motiveerivad nii olemasolevaid kui võimalikke uusi teenuste osutajaid end pidevalt arendama, kuid teisalt muutub konkursi korraldamine liigseks formaalsuseks, kui vastavas valdkonnas pole piisavalt tegutsevaid kodanikuühendusi. Lisaks on teenuste järjepidevuse tagamiseks vajalik mõnes valdkonnas samade teenuste osutajatega mitmeaastaste kokkulepete sõlmimine. Näiteks enamasti vajavad sotsiaalteenused muutuse saavutamiseks pikaajalist tööd kliendiga, kus teenuste osutaja vahetamine võib oluliselt protsessi segada.

Enam kui pooltel juhtudel kasutavad KOVd üksikasjalikke teenuste sisunõuete kirjeldusi, on seadnud nõuded teenuste kogusele ning ajale, teenuste osutavale organisatsioonile ning varustatusele. Siinjuures vallasestest ja suuremate linnade seas on rohkem vastavaid nõudeid esitavaid KOVe, kui väikelinnade (alla 10 000 elaniku) ja valdade seas. Kõige vähem (ca kolmandikul juhtudel) kasutatakse kodanikuühendustele avalike teenuste delegeerimisel kvaliteedistandardeid, kuid et riiklikul tasandil ei ole avalike teenuste kvaliteedistandardeid välja töötatud, siis ei saa ka oodata, et enamuses KOVe neid kasutaks.

Tihedad koostöösuhted, kus ettetulevaid küsimusi arutatakse teenuste osutaja ja KOV esindaja poolt ühiselt, on peamiselt kolmel suurimal linnal⁷⁴. Teised omavalitsused pigem annavad üldisi suuniseid ja/või omavad enda esindajat teenuste osutava organisatsiooni juhtkonnas. Enamuses omavalitsusi piirduvad kulu- ja sisuaruandluse dokumentidega tutvumisega, kuid rohkem kui pooltes omavalitsustes käiakse vahel teenuste osutamist kohapeal kontrollimas ja alla pooled viivad läbi teenustarbivate rahulolu ning tagasiside uuringuid. Tähelepanuväärne on, et ligi kolmandik omavalitsusi ei hinda mõne organisatsiooni puhul teenuste osutamist. Täpsem kontroll ja kvaliteedinõuded õigustatud nt sotsiaalteenuste osutamisel, kus ebakvaliteetne abi teenuste vajajatele võib anda tõsiseid negatiivseid efekte.

⁷⁴ Tallinn, Tartu, Narva

Kui teenuse sisulise kvaliteedi ja sihtrühmade vajadustega arvestamise osas on rahul peaaegu kõik KOVD, siis organsatsioonide varustatuse ja juhtimis- ning töökorraldusala võimekusega on rahul vähem omavalitsusi. Peamiselt on kodanikuühenduste võimekust hinnanud madalamaks valdade esindajad, välja arvatud kohalike elu arendamise valdkonnas. Enamus KOVde esindajad näevad kodanikuühenduste võimekust samades valdkondades, kus neile põhiliselt teenuseid delegeritakse (va sotsiaalteenused): sport, kultuur, kohaliku elu arendamine, noorsootöö. Kodanikuühendusi peetakse vähem võimekatest tervishoiu, hariduse, kuriteoennetuse, keskkonnakaitse, elamumajanduse-heakorra ja sotsiaalteenuste valdkondades.

Peamiselt delegeriks KOVD rohkem avalikke teenuseid kodanikuühendustele, kui see võimaldaks kaasata lisaressursse teenuse arendamisse, kui see tõstaks teenuse kvaliteeti ja kui vastavas valdkonnas oleks piisavalt professionaalseid kodanikuühendusi. See tähendab, et teenuse delegerimise puhul on oluline nii KOV võimekus teenust piisavalt finantseerida ja teenuseosutajaga tihedateid koostöösuhteid kujundada kui ka kodanikuühenduste võimekus teenuste kvaliteeti tagada. Kvaliteeti aitavad aga tagada stabiilsem rahastamine ja teenuse järjepidev arendamine. Lisaks on KOVde esindajad vajalikuks pidanud mitmeid soovitusel toodud tegevusi: koolitada kodanikuühendusi, täpsustada avalike teenuste delegerimist seadustes, koostada juhendmaterjale ja näidiseid, koolitada ja nõustada KOV ametnikke ning töötada välja üksikasjalikke kvaliteedistandardeid.

4.3. Riigi keskvalitsuse asutuste küsitlus

Kuigi käesoleva analüüsi põhifookuses on avalike teenuste kodanikuühendustele delegerimise praktika uurimine kohalikes omavalitsustes, käsitleme taustainfo ning võrdlusena põgusalt ka riigi keskvalitsuse asutuste avalike teenuste kodanikuühendustele delegerimise praktikaid.

Et saada ülevaadet riigi keskvalitsuse asutuste praktikast avalike teenuste delegerimisel kodanikuühendustele saatis Siseministerium küsimustiku vastamiseks välja kokku 22 asutusele: kõigile ministereeriumidele (11), Riigikantseleile, 5 ametile ja 5 hallatavale asutusele. Siseministerium valis ise välja asutuste loendi, millistele ametitele ja hallatavatele riigiasutustele saata küsimustik täitmiseks. Kokku vastas 15 riigi keskvalitsuse asutust (10 ministereeriumi ja 5 valitsemisala asutust). Sealjuures piirdusid Välisministeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumi vastused ühe osakonnaga. Vastanud ministereeriumitest oli üheksal kogemus lepingulise delegerimisega ning vastanud valitsemisala asutusest oli delegerimise kogemus üksnes ühel (Päästeametil). Enamasti on vastanud küsimustele peaspetsialistid või nõunikud. Sealjuures pooled ministereeriumi on vastanud, et neil puudub avalike teenuste delegerimisega tegelev töötaja, sest iga sisetsektor tegeleb sellega omas valdkonnas ise.

Kultuuriministeriumi esindaja vastas, et ministereeriumi sees toimunud arutelude tulemusel on jõutud korduvalt järeldusele, et ministereeriumi haldusala avalikke teenuseid ei osutada. Samas Kodanikuühenduste Riigieelarvelise rahastamise analüüs 2006-2007⁷⁵ tõi välja, et Kultuuriministerium rahastab mitmeid kultuuri ja spordiüritusi, mis on suunatud avalikkusele ja mida saab pidada avalikuks teenuseks. Sealjuures on Kultuuriministerium summaliselt kõige enam kodanikuühendusi Riigieelarvest rahastanud ajavahemikul 2006-2007 moodustades 25% kogu Riigieelarvelisest kodanikuühenduste rahastusest.

⁷⁵PRAXIS, KUAK (2008) Kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise analüüs 2006-2007

Vastanud ministeeriumid:

- Haridus- ja Teadusministeerium
- Justiitsministeerium
- Kaitseministeerium
- Keskkonnaministeerium
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Teede ja raudtee osakond
- Põllumajandusministeerium
- Rahandusministeerium
- Siseministeerium
- Sotsiaalministeerium
- Välisministeerium, Arengukoostöö büroo

Ministeeriumitest ja teistest olulisematest riigiasutustest andmeid ei esitanud:

- Kultuuriministeerium
- Sotsiaalministeerium
- Riigikantselei

Vastasid järgmised ministeeriumite valitsemisala asutused (ametid ja hallatavad asutused):

- Eesti Riiklik Autoregistrikeskus
- Kodakondsus- ja Migratsiooniamet
- Muinsuskaitseamet
- Päästeamet
- Tarbijakaitseamet

4.3.1. Ülevaade avalike teenuste lepingulisest delegeerimisest riigi keskvalitsuse asutustes

Kõigil vastanud ministeeriumitel (10) on olnud kokkupuuteid kolmanda sektori organisatsioonidega, allasutustest puudus koostöö ühel viiest vastanust. Ministeeriumite esindajate seas on hinnatud koostööd kodanikuühendustega tihedamaks, kui vastanud allasutuste esindajate seas. Enim kaasavad ministeeriumite esindajaid kolmanda sektori organisatsioone arengudokumentide ja eelnõude koostamisse, hoiavad ennast kursis kodanikuühenduste tegevusega, ning konsulteerivad valdkonna küsimuste otsustamisel. Pisut vähem on ministeeriumide esindajate seas neid, kes on märkinud, et toetavad kodanikuühendusi rahaliselt, ja et ministeeriumite spetsialistid nõustavad kodanikeühendusi. Vastanud allasutuste esindajad on märkinud, et nad pigem hoiavad ennast kursis kodanikuühenduste tegevusega, konsulteerivad nendega kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja et asutuse spetsialistid nõustavaid neid. Vastanud allaasutuste esindajad on märkinud, et nad pigem ei toeta kodanikuühendusi rahaliselt ja ei kaasa neid arengudokumentide ja eelnõude koostamisse⁷⁶.

Veebiküsimustikule vastanud ministeeriumite esindajatest on vaid üks märkinud, et ei kasutata lepingulist delegeerimist. 10-st 5 on märkinud, et delegeerimislepinguid on mitmete organisatsioonidega ning 10-st 4-l ministeeriumil üksikutega. Alljärgnevalt on esitatud kõik riigiasutuste poolt veebiküsimustikus loetletud delegeeritud avalikud teenused. Hoolikal vaatlemisel

⁷⁶ Allasutused reeglina ei tegele riiklike arengudokumentide ja eelnõude koostamisega.

tuleb aga tõdeda, et kõik neist ei ole avalikkusele suunatud ja mõne puhul võib olla tegemist antud valdkonna kodanikuühenduste toetamisega⁷⁷. Näiteks Keskkonnaministeeriumi puhul on keskkonnaorganisatsioonide ühendamise ja ühiskondliku ja teadusliku tegevuse arendamine looduskaitse valdkonnas näited antud valdkonna kodanikuühenduste üldisest toetamisest tegevustoetuse kaudu, kuid sellega ei rahastata avalike teenuste osutamist. Kuigi küsimustikule vastajaid on olnud liialt vähe, et teha üldistusi, viitab allolev loetelu ka avaliku teenuste riigiasutustes erinevale mõtestamisele. Loetelus on märgitud tärniga tegevused, mida avalikuks teenuseks lugeda ei saa.

Haridus- ja Teadusministeerium

- Erivajadustega üliõpilastele õpinguteks vajaliku tugiteenuse osutamine
- Euroopa liidu infovõrgustiku Eurodesk tegevuste läbiviimine Eestis
- Huvitegevuse ja huvihariduse kättesaadavuse suurendamine
- E-õppe sisu tootmine ja teenuste pakkumine
- Eesti kutsete süsteemi arendamine
- Kõrghariduse kvaliteeti toetavad tegevused*
- Täiskasvanuhariduse populariseerimise korraldamine*
- Noorsoouurimise arendamine*

Justiitsministeerium

- Kurjategijatele kohtuekspertiisi poolt määratud sundraviteenus
- Riigi õigusabi osutamine ja advokatuuri avalik-õiguslike ülesannete täitmine
- Tugigrupiteenuse osutamine vanglates kinnipeetavatele isikutele
- Ajakirja Juridica väljaandmine*
- Kuriteoennetus*

Kaitseministeerium

- Sotsiaaltoetuste vahendamine vabadusvõitlejatele ja vigastatud sõjameestele
- Teavitustegevus represseeritute abistamisest
- Sõjalis-sportlike võistluste korraldamine*
- Monumentide ehitamine ja taastamine*
- Ürituste, seminaride jms korraldamine*

Keskkonnaministeerium

- Jätkusuutliku erametsanduse arendamine ja metsandustoetuste vahendamine
- Jahikoerte tõupasside väljastamine
- Keskkonnaorganisatsioonide ühendamise*
- Ühiskondliku ja teadusliku tegevuse arendamine looduskaitse valdkonnas*

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

- Rahvusvahelise autoveo alaste dokumentide väljastamine Eesti transpordiettevõtetele
- Riigisisese autoveo alaste dokumentide väljastamine Eesti transpordiettevõtetele

Põllumajandusministeerium

- Põllumajandusalane nõuandeteenus
- Riigiinfo edastamine
- Põllumeeste asendusteenistus
- Külaelanike teavitus ja nõustamistegevus
- Koolitustegevus*

⁷⁷ Kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise kontseptsioon selgitab, et avalike teenuste lepinguline delegerimine ning tegevuse toetamine kannavad riigi poolt pigem erinevat eesmärki ning soovituslik on neid tähelepanelikumalt eristada.

Rahandusministeerium

- Norra/EMP NGO fondi vahendusasutuse teenus

Siseministeerium

- Vabatahtliku tegevuse arendus- ja koolitustegevus
- Kodanikuühiskonna sihtkapitali vahendusasutuse teenus
- MTÜde nõustamis- ja koolitusteenused
- Kodanikuühiskonna valdkonna keskne teavitustegevus*

Sotsiaalministeerium

- Vanemaharidus, nõustamisteenus perekeskuses 'Sina ja Mina'
- Teavitus ja koolitus lapse õigustest
- Invasport
- Puuetega inimeste õiguste kaitse
- Sügava puudega lapse lapsehoidja koolitus
- Läänemeremaade riskilaste kontaktpunkt
- Isikliku abistaja teenus erivajadustega inimestele

Päästeamet

- Päästetööd
- Koolitusteenus

Tabel 12. Ministeeriumites sõlmitud teenuse delegeerimise lepingute arv aastatel 2006-2008

	2006-2008	2008
Kaitseministeerium	81	33
Justiitsministeerium	78	50
Haridus- ja Teadusministeerium ⁷⁸	16	16
Põllumajandusministeerium	12	5
Siseministeerium	5	2
Keskkonnaministeerium	4	4
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi teede- ja raudteeosakond	2	2
Rahandusministeerium	1	1
Sotsiaalministeerium	1509	670 ⁷⁹

Erinevalt ministeeriumitest on allasutuste esindajad reeglina vastanud, et ei kasuta avalike teenuste lepingulist delegeerimist. Vaadates summasid, mida ministeeriumite esindajad on märkinud avalike teenuste delegeerimisega kodanikuühendustele seonduvalt, on näha aastast 2006 olulist kasvu. Siinjuures pole Haridus- ja Teadusministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Rahandusministeerium esitanud küsitud summat, andmed puuduvad ka Kultuuriministeeriumi kohta, mistõttu ei näita kokku summa kogumahtu avalike teenuste delegeerimist kodanikeühendustele ministeeriumites. Võrreldes lepingute arvu ministeeriumite lõikes tekib mõningaid küsimusi. Sotsiaalministeeriumi esitatud lepingute arv on võrreldes teiste ministeeriumitega väga suur, sest märgitud on kodanikeühendustega sõlmitud

⁷⁸ Haridusministeerium on märkinud, et sõlmib aastas üle 200 lepingu kodanikuühendustega, kuid avalike teenuste delegeerimise parimate näidetena on välja toodud 16. Ei ole teada, palju on teenuste delegeerimise lepinguid kokku

⁷⁹ Sotsiaalministeerium esitas lepingute arvu ja summad kõigi kodanikeühendustega sõlmitud toetuste ja muude lepingute peale kokku, sealhulgas eristamata otseselt avalike teenuste lepinguid.

lepingute koguarv, millest kõik ei pruugi olla seotud avalike teenuse osutamisega. Haridus- ja Teadusministeeriumi esindaja on toonud 16 lepingu näidet, esindaja järgi ei pidavat see olema koguarv, kuid täpset arvu ei nimetanud.

Sellised küsitluse tulemused võivad viidata asjaolule, et **avalike teenuste delegerimine ei ole ministeeriumites üldiselt aktuaalne teema**. Samas võib olla põhjuseks ka see, et olemasolevast andmekorraldusest ning raamatupidamisest on avalike teenuste ning kodanikuühendustega sõlmitud lepingute informatsiooni keeruline eristada, aga ka asjaolu, et teenuseid osutatakse reeglina valitsemisala asutustes, kuid neid reeglina ei delegeerita.

Tabel 13. Avalike teenuste lepinguliseks osutamiseks eraldatud summad (milj krooni)

Asutuse nimetus	2006	2007	2008	2009
Haridus- ja Teadusministeerium	-	-	-	-
Justiitsministeerium	15.7	18.0	35.0	66.0
Kaitseministeerium	9.2	11.4	12.5	6.1
Keskkonnaministeerium	8.5	27.7	41.9	18.3
Majandus- ja Kommunikatsiooni- ministeeriumi teede- ja raudteeosakond	-	-	-	-
Põllumajandusministeerium	23.4	29.3	14.3	13.7
Rahandusministeerium	-	-	-	-
Siseministeerium	0.1	0.3	0.9	0.8
Sotsiaalministeerium	62.0	62.0	89.0	24.0
KOKKU	118.9	148.7	193.6	128.9
Päästeamet	0	3.4	4.7	5.0

- ei esitanud andmeid

Ministeeriumite esitatud andmetele tuginedes võib öelda, et **analüüsivad ministeeriumid on avalike teenuste delegerimise lepinguid sõlminud enamasti kodanikualgatuslikus korras loodud organisatsioonidega**. Erandiks on Kaitseministeerium, mille ametnikud kuuluvad kõigi teenust osutavate organisatsioonide juhatusse ning Haridus- ja Teadusministeerium, mis on loonud oma haldusalasse mitu sihtasutust.

Avalike teenuste kolmandale sektorile delegerimise ajenditeks on enamike ministeeriumite esindajate hinnangul asjaolud, et **MTÜd ja SAd võimaldavad paremini arvestada sihtrühma eripärasid ja vajadusi ning võimaldavad leida paremaid ja innovaatilisi lahendusi teenuste osutamisel**. Samuti on enamike ministeeriumite esindajaid märkinud avalike teenuste kodanikeühendustele delegerimise ajendiks soovi toetada ja tugevdada kodanikeühendusi. Mõnes ministeeriumis on ajendiks olnud muuhulgas ka soov vähendada administratiivseid kulusid ja rahastada teenust mitmest allikast.

Enamus (7 9st) ministeeriumite esindajaid on vastanud, et ei korralda või korraldavad konkursse vaid mõnel juhul, kui delegeeritakse avalikke teenuseid kodanikuühendustele. Siinkohal on arusaadav, et kohati on kujunenud välja pikaajalised suhted parimate võimalike teenuseosutajatega ja teenuste jätkusuutlikkuse ning kvaliteedi hoidmiseks jätkatakse delegerimise suhet varasema teenuseosutajaga.

Enamus ministeeriumitest seab teenuseosutajale nõudeid, mis on seotud tegevuse üksikasjalikku kirjeldusega, esitatakse nõudeid ka teenust osutavale organisatsioonile ja tema personalile. Mõnevõrra vähem lepatakse osapoolte vahel kokku kvaliteedistandardites, nõuetes teenuse osutamise koguse ja ajalise mahu ning töövahendite kohta. Käesolevate veebiküsitluse andmete järgi

on kõigi avalike teenuste hindamise aluseks teenusepakkuja koostatud kulu- ja sisuaruanded, kuid ministriumid teostavad ka kohapealset kontrolli (8 9st). Vähem ministriume viivad läbi auditeid ja teenuse kasutaja rahulolu-uuringuid.

Ministriumid on delegeeritud teenustega üldiselt rahul. Teenuse erinevate aspektide puhul hinnangud olulisel määral ei erine, vaid teenuseosutajate organisatsioonilise võimekuse ning varustatusega teenuse osutamist hinnatakse mõnevõrra tagasihoidlikumalt.

Tabel 14. Ministriumite rahulolu osutatavate teenustega (arv)

	Väga rahul	Pigem rahul	Pigem ei ole rahul	KOKKU
Teenuste sisuline kvaliteet	4	5	-	9
Pühendumine sihtrühma vajadustele	3	6	-	9
Organisatsiooniline võimekus	2	7	-	9
Varustatus teenuse osutamiseks	2	6	1	9

Avalike teenuste delegeerimise arendamist riigiasutustes hindavad nii ministriumite kui nende allasutuste esindajad peamiselt vajalikuks juhul, kui see võimaldab tõsta teenuste kvaliteeti. Mitmed ministriumite esindajad on soovinud ka rohkem teadmisi, kuidas avalikke teenuseid edukalt delegeerida, samas allasutuste esindajad peavad seda vähemoluliseks. Nii ministriumite kui nende allasutuste esindajad aga pigem ei pea oluliseks delegeerimisega lisaressursside kaasamise võimalust ning teenuse odavamalt hinda kodanikuühendustel võrreldes riigiasutuste endiga. Nad ei arva, et oleks vaja rohkem professionaalseid ühendusi ja suuremat nõudlust selliste avalike teenuste vastu. Võrreldes riigiasutuste selliseid hoiakuid ning arusaamist avalike teenuste delegeerimisest kohalike omavalitsustega, siis viimaste puhul on just lisaressursside kasutamise võimalus delegeerimise üks olulisemaid eesmärke.

Teenuste üleandmise edukuse suurendamiseks soovivad ministriumite esindajad tugitegevustena peamiselt koolitada nii kodanikuühendusi kui riigiametnikke, koostada juhendmaterjale ja näidiseid ning täpsustada seadustes teenuste delegeerimist. Samuti soovitakse viia end kodanikuühenduste tegevusega rohkem kurssi ja nõustamist ning tuge mõlemale poolele. Enamik küsimustikule vastanud ministriumite esindajatest ei näinud vajadust avalike teenuste üksikasjalike kvaliteedistandardite järele keskvalitsuse tasandil.

4.3.2. Kokkuvõtte riigi keskvalitsuse asutuste veebiküsitlusest

Käesoleva analüüsi tarbeks vastasid veebiküsimustikule 10 ministriumi ja 5 allasutuse esindajad. Avalike teenuste delegeerimise kogemus kodanikuühendustele on 9 ministriumil ja 1 vastanud allasutusel. Pooled ministriumid on märkinud, et neil puudub avalike teenuste delegeerimisega tegelev ametnik, sest iga sisuosakond tegeleb sellega omas valdkonnas. Ministriumite vastustest on näha, et avaliku teenuse mõiste osas ei ole ühtset arusaama, ilmselt on siin põhjuseks see, et avaliku teenuse määratluses pole selget ühtset arusaama.

Seega selgub veebiküsitlusest, et avalike **teenuste arendamiseks riigi keskvalitsuse asutuste tasemel oleks eelkõige vaja tihedamat suhtlemist ja koostööd kodanikuühenduste ja riigiasutuste vahel.** Kui kodanikuühendused teadvustaks riigiasutustele sihtgruppide vajadusi kõikides valdkondades, oleks loodud ka alus teenuste delegeerimise arendamiseks. Siinjuures aga on vajalik pakkuda juhendmaterjale, nõustamist ja koolitust, et ettetulevate küsimuste ja probleemide tarbeks lahendusi leida enne, kui need võivad viia delegeerimise mõttest loobumiseni. Samuti soodustaks siinkohal arengut teenuste delegeerimise täpsustamine seadustes ja kodanikuühenduste võimekuse tõstmine

spetsiaalselt rahastatud programmide abil. Omaette küsimus on, kas peaks kaaluma mõnede avalike teenuste puhul, mis praegu on delegeeritud ettevõtetele, koostööd kodanikuühendustega. Reeglina tegelevad kodanikuühendused valdkondades, mille vastu ettevõtetal huvi ei ole, sest need pole piisavalt kasumlikud, mistõttu kattuvaid kohti on ilmselt vähe.

Võttes arvesse riigi keskvalitsuse asutuste veebiküsitlusest osavõtjate väikest arvu ning raskusi esialgse valimi moodustamisega avalike teenuste delegeerijatest keskvalitsuse tasandil – võiks avalike teenuste delegeerimist kodanikuühendustele riigi keskvalitsuse tasandil lugeda vähelevinud praktikaks. Sellest tulenevalt oleks põhjendatud avalike teenuste kodanikuühendustele delegeerimise arendamisel fookuseerida kohalike omavalitsuste tasandile. Ilmselt on keskvalitsuse asutustes muud koostöövormid kodanikuühendustega asjakohasemad (vastastikune informeerimine, kolmanda sektori kaasamine arengukavade koostamisse, projekti- ja tegevustoetuste jagamine jne).

4.4. Kokkuvõte

Kõige olulisem järeldus läbiviidud küsitlusest on see, et avalike teenuste delegeerimine kodanikuühendustele on levinum praktika, kui võiks arvata. Vastanud omavalitsustest on avalikke teenuseid lepinguliselt delegeerinud 60,4%. Kuigi puuduvad alused hindamiseks, kas see on näitaja on hea või halb, võrdlemaks teiste riikide praktikatega, siis avalike teenuste delegeerimise edasiseks arendamiseks on oluline lähtepunkt, et juba täna puudutab see temaatika üle poolte omavalitsuste. Samas nii KOVde praktika avalike teenuste delegeerimisel kodanikuühendustele kui ka üldisemalt koostöö kolmanda sektoriga varieerub oluliselt. Kõik vastanud omavalitsused toetavad ühendusi rahaliselt, samas on teada⁸⁰ (ja saab kinnitust ka järgnevas peatükis lepingute analüüsi tulemustest), et tihti ei osata selles praktikas näha sisuliselt avaliku teenuse üleandmise juhtumeid.

Tulemused näitavad, et KOVdes on avalike teenuste delegeerimise maht kodanikuühendustele kasvanud ajavahemikul 2006-2008 kiiremini (rohkem kui kahekordseks) kui riigiasutustes (rohkem kui pooleteiseks). Vaatamata sellele, et nii KOVI kui riigiasutusel on võimalus luua MTÜsid ja SAsid, millele avalikke teenuseid delegeerida, eelistavad nii riigiasutused kui KOVD siinkohal kodanikualgatuse korras loodud organisatsioonid. Vaid üksikutes KOVdes ja ministeeriumites moodustavad nende poolt loodud organisatsioonid enamuse MTÜdest ja SAdest, millele avalikke teenuseid on delegeeritud.

Kui riigiasutuste peamised ajendid avalike teenuste delegeerimiseks kodanikuühendustele kattuvad suurel määral kirjanduses toodud põhjustega (kodanikuühendused aitavad paremini arvestada sihtgrupi vajadustega, leida innovaatilisi ja paremaid lahendusi teenuste osutamiseks) siis KOVdel on nende kõrval olulisemate põhjuste seas võimalus rahastada teenust mitmest allikast. Mõned ministeeriumid on samuti selle ajendi ära märkinud, kuid paistab, et **omavalitsuste seas on kohaliku eelarve napid võimalused üheks põhiliseks takistuseks kvaliteetsete ja kättesaadavate avalike teenuste osutamisel.** Eriti just rahvaarvult väiksemad KOVD saavad lubada peamiselt vaid KOV vara tasuta kasutamise võimaluse andmist ja peavad mitmeid avalikke teenuseid ehitama üles kohalike aktiivsete elanike vabatahtlikule ja mittetasustatud panusele. Loodetakse ka, et MTÜd ja SAD võimaldavad ligipääsu rahastamisallikatele, millest kodanikuühendused saavad finantseerimist taotleda, kuid omavalitsused mitte.

Avalike teenuste delegeerimisel on üheks peamiseks probleemiks ebapiisav konkurents, teenuseosutajate puudumine. **Veebiküsitlusest selgubki, et enamuse omavalitsusi (70%) ei korralda teenuse osutaja leidmiseks avalikke konkursse.** Vaid suuremates linnades saab tekkida

⁸⁰ Nt Praxis, KUAK (2008). Kodanikuühenduste riigieelarveline rahastamine aastatel 2006-2008.

turusituatsioon, milles on võimalik teenuseosutajaid valida. Ministeeriumid aga enamasti valivad, millal konkurssi korraldada ja millal mitte, sest oluline on teenuste kvaliteedi, kättesaadavuse ja jätkusuutlikkuse tagamine. Tihti ei eelda need olulisemad kriteeriumid konkursi korraldamist.

Nii KOVD (54-65%) kui ministeeriumid (5-7) kasutavad avalike teenuste delegeerimisel kodanikuühendustele peamiselt teenuste üksikasjalikku kirjeldust, nõudeid teenuse osutamise kogusele ja ajalisele mahule ning organisatsioonile ja selle personalile. Kvaliteedistandardeid avalike teenuste delegeerimisel kasutavad vähesed omavalitsused (33%) ja ministeeriumid (4). Kõikide teenuste osutamiseks pole tõenäoselt mõistlik kvaliteedistandardeid seada, kui tegevus areneb ilma nendeta kiiremini - nt kohaliku seltsi-, kultuuri- ja sporditegevuse puhul. Teenuste standardid on eelkõige õigustatud valdkonnas, kus teenuse vale osutamine võib tuua negatiivseid tagajärgi, nt sotsiaalnoustamine ja -hooldus, ning kus KOV või riigiasutus on arengukavas võtnud vastavad kohustused arengukava eesmärkideni jõudmisel.

Peaaegu kõik KOVD ja ministeeriumid kasutavad avalike teenuste osutamise hindamiseks organisatsiooni poolt koostatud kulu- ja sisuaruandeid. Kui KOVDdest 60% viib läbi ka kohapealset kontrolli, siis teenuseid delegeerivatest ministeeriumitest teevad seda peaaegu kõik (8)⁸¹. Alla pooled KOVD viivad läbi teenuse tarbijate rahuolu-uuringuid, umbes sama osakaal ministeeriume aga auditeerimist. Vaid kolmandik omavalitsustest kasutab delegeeritud teenuste auditeerimist ja neli ministeeriumi viivad läbi teenuse tarbijate rahulolu-uuringuid. Kuna aruannetes on võimalik ka kehvast teenusest positiivses toonis kirjutada, siis tasuks teatud olukordades kindlasti kaaluda täiendavate kontrollimeetmete rakendamist. Valdkondades, kus peamine on saavutada teenusetarbijate rahulolu, on mõistlik viia läbi rahuloluküsitlusi, kuid mõnes valdkonnas ei pruugi tarbija rahulolu näidata teenuse kvaliteeti, sest rahulolu on subjektiivne ja võib sõltuda muuhulgas teistest faktoritest.

Nii KOV kui ministeeriumi esindajate hinnangu järgi kasutaksid nad avalike teenuste delegeerimist kodanikeühendustele rohkem, kui see tõstaks teenuste kvaliteeti. Enamasti tegutsevad kodanikeühendustest kõrgelt motiveeritud missioonitundega inimesed, kellel on vaja vaid piisavat ja stabiilset rahastust, et kvaliteetset teenust välja töötada. **Mitmel juhul on kodanikeühenduse madala võimekuse põhjuseks ebastabiilne või ebapiisav rahastamine. Siinkohal aga on KOVD sarnase mure ees ja soovitakse kohaliku eelarve nappide võimaluste tõttu kaasata teenuste rahastamisse alternatiivseid allikaid.** Siit jõuame kohalike omavalitsuste haldussuutlikkuse tõstmise küsimusteni, mille üheks võimaluseks on teenuspiirkondade tekitamine KOVDde vahel, et ühiselt oleks võimalik teenuseid rohkem rahastada ja kvaliteedi tagada.

Kuigi veebiküsimustikus ei ole otseselt puudutatud kolmanda sektori organisatsioonide inimressursi temaatikat ning omavalitsuste hinnanguid vabatahtlikele, siis mitmed küsimustiku tulemused seostuvad vabatahtliku tööjõu temaatikaga. Olukorras, kus vahendid avalike teenuste osutamiseks on kasinad, on võimalik vabatahtlike abiga arendada kohalike elanike seltsitegevust osaliselt noorsootööd, kultuuri ja spordiüritusi. Sellele vaatamata peavad vabatahtlikud oma aega jagama tasulise töö ja vabatahtliku tasustamata tegevuse vahel, mistõttu ei saa oodata, et pühendutakse avalike teenuste osutamisele. Pigem on see vabatahtliku jaoks lisategevus palgatöö kõrval, mis võimaldab tegeleda südamelähedaste teemadega.

Vabatahtlike motivatsiooni hoidmine siinkohal väga oluline, sest vabatahtlik tegutseb seni, kuni see tegevus pakub talle isikliku rahulolu kas uute teadmiste, oskuste, võimalusena suhelda huvitavate inimestega, kohaliku elu arendamise vms kujul. Panustamisest loobumise osas saab siinkohal vabatahtliku otsust mõjutada ümbritsevate sotsiaalne surve, kuid juhul kui isiklik elu hakkab rohkem aega nõudma, on panustamisest loobumine kerge tulema. Enamik vabatahtlikke vajab juhendamist,

⁸¹ Juhtumianalüüsid viitavad ka sellele, et kohapealset kontrolli teostavad pigem valdkonna ministeeriumid ja/või riigi käepikendusena maavalitsused. Loe lähemalt raporti pt.6.

suunamist ja tagasisidet tehtule, sellega peab keegi tegelema. Seega vaatama sellele, et vabatahtlikud võivad olla motiveeritud ja pakkuda häid võimalusi avalike teenuste osutamiseks, võib öelda, et vabatahtlikele ülesehitatud avalikud teenuseid ei ole eriti jätkusuutlikud. Vabatahtlike abi kasutamine võib anda häid tulemusi, kuid teenuse kvaliteedi tagajal ja eestvedajal võiks olla tasustatud töökoht.

5. LEPINGUTE ANALÜÜSI TULEMUSED

5.1. Metoodika kirjeldus

Lepingute analüüsi etapis analüüsitakse avalike teenuste üleandmise lepinguid kodanikuühendustele kohalike omavalitsuste tasandil selleks, et täiendada veebiküsitluse tulemusi. Lepinguid on oluline analüüsida seetõttu, et reeglina on need põhilised dokumendid, mille põhjal saab teha järelusi, missuguseid tingimusi avalike teenuseid osutavatele kodanikuühendustele seatakse.

Lepingute analüüsi eesmärgid on:

- 1) Saada võrreldes veebiküsitlusega täpsem ülevaade praegusest teenuste delegeerimise lepingute sõlmimise praktikast ja tingimustest alates lepingu objekti määratlusest, kvaliteedinõuetest kuni hinnakujunduse, kestvuse ja kontrolliviisideni;
- 2) saada teada konkreetsete kodanikuühendused, kes avalikke teenuseid osutavad, mis omakorda on vajalik uuringu III ja IV etapi jaoks.

Tulenevalt seatud eesmärkidest ning uurimisküsimustest koguti lepingutest andmeid järgmiste avalike teenuste osutamise aspektide kohta:

- Lepingu pikkus;
- Lepingu tüüp (avalik teenus KOKS mõistes, muu avalik teenus, tegevustoetus jms);
- Teenuste osutamise valdkonnad;
- Hind ja hinnakujunduse põhimõtted;
- Konkursi korraldamine;
- Kvaliteedinõuded teenuste osutamiseks;
- Aruandluse nõuded;
- Teenuseosutaja kontrollimine;
- Ergutussüsteem hea teenuseosutaja premeerimiseks (lisatasud jms);
- Sanksioonivõimalused lepingunõuete rikkumise korral;
- Sihtgruppide määratlemine lepingus.

5.2. Avalike teenuste delegeerimise lepingute analüüsi tulemused

Lepingute analüüsiks päriti kõiki 2008.aastal kehtinud lepinguid nendelt KOVdelt, kes veebiküsitluses märkisid, et delegeerivad avalikke teenuseid kodanikuühendustele (84). Lepingute laekuvust võib pidada väga heaks, kuna analüüsiks kogunes 61% küsitud lepingutest 76%lt küsitud KOVdelt⁸². Lepingute analüüsiks kogutud andmed on piisavad uurimaks detailsemalt avalike teenuste delegeerimise praktikat, eriti kokkulepete sisu ja kvaliteeti, KOVde ja kodanikuühenduste suhte tasakaalu. Allolevad tabelid annavad ülevaate analüüsitavate lepingute jaotusest nii omavalitsuste suuruse kui ka maakondade lõikes.

⁸² Lähtudes statistilise esinduslikkuse kriteeriumist kirjeldavad kogutud andmed mõlema kategooria (KOVde arv, lepingute arv) lõikes tõenäoliselt vähemalt 94% üldkogumist.

Tabel 15. Analüüsitud lepingute jaotus KOV tüüpide lõikes

KOV grupp	arv	%
Tallinn	19	5.6
40 000-100 000 el	45	13.2
10 000-20 000 el	40	11.8
3 501-9 999 el	117	34.4
96-3 500 el	119	35.0
Kokku	340	100

Lisas 7 on toodud nimekiri lepinguid esitanud omavalitsustest koos esitatud lepingute arvuga.

Tabel 16. Lepingute jaotus maakondade lõikes

	arv	%
Harju	71	20.9
Hiiu	11	3.2
Ida-Viru	35	10.3
Jõgeva	20	5.9
Järva	22	6.5
Lääne	6	1.8
Lääne-Viru	45	13.2
Põlva	19	5.6
Pärnu	24	7.1
Rapla	25	7.4
Saare	6	1.8
Tartu	30	8.8
Võru	4	1.2
Valga	16	4.7
Viljandi	6	1.8

5.2.1. KOV ja mittetulundusühenduste vaheliste lepingute tüübid

Et saada ülevaadet, missuguste avalike teenustega seotud lepinguid on KOVd sõlminud, kategoriseeriti need lepingutes sõnastatud objekti järgi. KOKSist tulenevate avalike teenuste üleandmisele lisaks ostavad mitmed KOVd mittetulunduslikelt organisatsioonidelt ka teisi teenuseid nagu seltsielu korraldamine, kultuuri ja spordiringide töö läbiviimine, avalike ürituste korraldamine. Samuti toetatakse mitmeid avalikke teenuseid pakkuvaid kodanikeühendusi tegevustoetusega, et nad saaksid katta oma tegevuse üldkulusid. Avalikke teenuseid pakkuvaid ühendusi toetatakse ka ruumide või kinnistu tasuta kasutamise võimalustega. Eraldi lepinguliik on KOV investeringud näiteks spordi- või mänguplatsi rajamiseks ning teised avaliku teenuse arendamise alased tegevused (nt õppereisid). Lisaks on mõistlik eristada siin haldusülesannete üleandmise lepinguid, nt muuseumi, spordi- vm hoonete, puhkealade jms haldamine. Mõnel juhul pole lepingut sõlmitud, toetamise aluseks on vaid volikogu otsus. Et lepinguid nimetatakse KOVdes väga erinevalt (nt koostööleping, toetamise leping, sihtotstarbelise finantseeringu kasutamise leping, käsundusleping jms), siis on otstarbekas mitte lähtuda lepingu nimest võid kategoriseerida lepinguid vastavalt sisulisele objektile.

Tabel 17. Lepingutüüpide jaotus

	arv	%
Teenuse osutamine		
avalike teenuste üleandmise	130	38.2
teenusleping	54	15.9
Teenuse osutamise toetamine		
tegevustoetus	58	17.1
vara tasuta kasutamise leping	54	15.9
lepingut pole sõlmitud	17	5.0
investeering	12	3.5
avaliku teenuse arendamine	7	2.1
haldusleping	5	1.5
asutamisleping	3	0.9
KOKKU	340	100

Nagu tabelist 17 näha, on **otseselt teenuste delegerimisega tegemist pisut üle poolte lepingute puhul**. Sellest enamik on KOKSi järgi klassifitseeritavad kui KOV ülesannete täitmisega seotud lepingud ja ülejäänud muud avalikkusele suunatud teenused. Seega **ligikaudu pooled avalike teenuste osutamisega seotud lepingud ei ole sõlmitud otseselt teenuste osutamiseks, vaid nende osutamise toetamiseks**. Tegevustoetust antakse igapäevaste üldkulude katmiseks spordiklubidele, noorteorganisatsioonidele, kultuuri ja kohaliku elu arendamisega tegelevatele seltsidele. KOV vara (ruume ja kinnistuid) antakse tasuta kasutada kohaliku elu arendamisega tegelevate seltsidele, spordiklubidele, noorteorganisatsioonidele ja huvihariduse ringidele. Investeeringuid tehakse spordi- ja mänguväljakute ning muu avaliku infrastruktuuri arendamiseks. Samuti toetatakse avalike teenuste arendamise alaseid projekte, sealhulgas omafinantseeringu katmisega, finantseeritakse õppereisi transpordikuludid jms. Halduslepingud on peamiselt sõlmitud KOVle kuuluva hoonete ja kinnistute hooldamiseks ja haldamiseks.

Tabel 18. Valdkondade jaotus teenuse osutamise ja teenuse osutamist toetavate lepingute osas

TEENUSE OSUTAMISE LEPINGUD VALDKONDADE LÕIKES	arv	%	TEENUSE OSUTAMIST TOETAVAD LEPINGUD VALDKONDADE LÕIKES	arv	%
sotsiaalteenused	81	44.3	sport	54	34.4
sport	27	14.8	kohaliku elu arendamine	35	22.3
kultuur	19	10.4	noorsootöö	13	8.3
heakord ⁸³	13	7.1	sotsiaalteenused	13	8.3
kohaliku elu arendamine ⁸⁴	12	6.6	kultuur	12	7.6
noorsootöö ⁸⁵	12	6.6	huviharidus	11	7.0
ettevõtlus ⁸⁶	5	2.7	heakord	6	3.8
keskkond ⁸⁷	4	2.2	ettevõtlus	3	1.9
huviharidus ⁸⁸	3	1.6	haridus	3	1.9
päästeteenus ⁸⁹	3	1.6	keskkond	3	1.9

⁸³ Hulkuvate loomad püüdmine, haljastustööd, parkide, kalmistute jt avalike kohtade hooldamine

⁸⁴ Seltsitegevus ja muu kogukonnaarendus

⁸⁵ Laste- ja noortekeskused vabaaja veetmisvõimaluste ning huviringide pakkumiseks

⁸⁶ Ettevõtjate nõustamine, laatade korraldamine jms

⁸⁷ Jäätmekäitlus, keskkonnajäreelvalve

⁸⁸ Kogu elanikkonnale suunatud huviringid

⁸⁹ Tuletõrjeseltside teenused

haridus	2	1.1	päästeteenus	3	1.9
tarbijakaitse	1	0.6	tervishoid	1	0.6
tervishoid	1	0.6			
KOKKU	183	100	KOKKU	157	100

Ligi pooled avalike teenuste osutamise lepingud sõlmiti 2008. aastal sotsiaalteenuste valdkonnas. Sotsiaalteenuseid osutatakse erivajadustega inimestele, eakatele, perevägivalda ohvritele, kodututele, töötutele, sõltlastele peamiselt nõustamise vormis. Eakatele ja erivajadustega inimestele pakutakse ka hooldusteenust. Ligi kuuendik teenuste osutamise lepingutest on sõlmitud spordivaldkonnas: spordiürituste korraldamine, spordiringide ja treeningrühmade läbiviimine. Teenuse osutamise lepingutest kümnendik on sõlmitud kultuurivaldkonnas: avalike kultuuriürituste korraldamine, kultuuriringide ning muuseumide töö.

Toetuse vormis avalike teenuste osutamist eraldi vaadates on lepingute arvu järgi valdkondade pingerida teistsugune kui teenuse osutamise lepingute puhul. Kolmandik toetuslepingutest on sõlmitud spordivaldkonnas: sportimisvõimaluste arendamine ja spordiväljakute hooldamine. Ligi veerand toetuslepingutest on sõlmitud kohaliku elu arendamise valdkonnas KOVle kuuluvate hoonete või kinnistute tasuta kasutamise võimaluse pakkumise või tegevustoetuse või investeeringu kujul. Noorsootöö valdkonnas antakse noortekeskustele kas tegevustoetust või renditakse neile tasuta KOV ruume.

Tabel 19. Lepingutüüpide jaotus KOV suuruse lõikes

	Teenuse osutamist toetavad lepingud		Teenuse osutamise lepingud		Kokku	
	arv	%	arv	%	arv	%
Tallinn	1	5.3	18	94.7	19	100
40 000-100 000 el	5	11.1	40	88.9	45	100
10 000-20 000 el	22	55.0	18	45.0	40	100
3 501-9 999 el	57	48.7	60	51.3	117	100
96-3 500 el	72	60.5	47	39.5	119	100
Kokku	157	46.2	183	53.8	340	100

Kui üldiselt jaotuvad lepingud tüübiti enam-vähem pooleks, siis **Tallinna ja suurte keskuste puhul on avalike teenuste üleandmisel tegemist ülekaalukalt teenuse osutamise lepingutega – vastavalt 95% ja 89% lepingutest.**

Teenuse osutamist toetavaid lepinguid (tegevustoetus, vara tasuta kasutamine) on sõlmitud suuremas osas kõige väiksemates omavalitsuste (61%) ning 10000-20000 elanikuga omavalitsustes (55%). Väikelinnades ja üle 3500 elanikuga valdades on ligi pooled lepingud sõlmitud teenuste osutamiseks.⁹⁰

⁹⁰ Vt. Lisa 4. Tabel 4/2 kõigi lepingutüüpide jaotus omavalitsuse suuruse lõikes.

5.2.2. Avalikke teenuseid osutavate kodanikuühenduste kirjeldus

Eeldades, et selles, missuguste lepingutega KOVD võimaldasid tutvuda, ei ole mingisugust süstemaatilist kalduvust, võib lugeda KOV mõju alla olevate organisatsioonide osakaalu avalike teenuste osutamisel lepingute analüüsi järgi (17%⁹¹) tõesemaks ning täpsemaks kui veebiküsitluse järgi (35%⁹²). Selle põhjal saab öelda, et **avalikke teenuseid eelistatakse eelkõige delegeerida kodanikualgatuslikele organisatsioonidele**. Samas mõnes valdkonnas on KOVga seotud organisatsioonide osakaal kõrgem, nt keskkonnakaitse ja jäätmekäitlus, haridus, tervishoid, ettevõtluse arendamine ja heakord. Veebiküsitluse analüüsist järeldus, et KOVga seotud organisatsioone kasutatakse avalike teenuste pakkumisel eelkõige valdkondades ja piirkondades, kus kodanikualgatuslike organisatsioonide võimekus on madal.

Tabel 20. Kodanikualgatuslike ning KOV poolt asutatud ja/või KOV mõju all olevate kodanikuühenduste jaotus teenusevaldkonniti

	kodanikualgatuslik		KOV mõju all või asutatud		KOKKU	
	arv	%	arv	%	arv	%
sotsiaalteenused	79	84.0	15	16.0	94	100
sport	75	92.6	6	7.4	81	100
kohaliku elu arendamine	42	89.4	5	10.6	47	100
kultuur	27	87.1	4	12.9	31	100
noorsootöö	20	80.0	5	20.0	25	100
heakord	12	63.2	7	36.8	19	100
huviharidus	13	92.9	1	7.1	14	100
ettevõtlus	5	62.5	3	37.5	8	100
keskkond	0	0.0	7	100.0	7	100
päästeteenus	6	100.0	0	0.0	6	100
haridus	3	60.0	2	40.0	5	100
tervishoid	1	50.0	1	50.0	2	100
muu	1	100.0	0	0.0	1	100
KOKKU	284	83.5	56	16.5	340	100

Tabel 21. Lepingutüüpide jaotus kodanikualgatuslike ja KOV loodud või mõju all olevate MTÜde lõikes

	kodaniku- algatuslik %	KOV asutatud või KOV mõju all %
Teenuse osutamine		
avaliku teenuse üleandmine	36.6	46.4
teenusleping	16.2	14.3
Teenuse osutamise toetamine		
tegevustoetus	18.7	8.9
vara tasuta kasutamine	17.3	8.9
lepingut pole sõlmitud	4.9	5.4
investeering	2.5	8.9
avaliku teenuse arendamine	2.5	0.0

⁹¹ KOV loodud organisatsioonid tuvastati Äriregistri 01.01.2008 andmete järgi ning neid täiendati veebiküsitluses märgitud vastustega

⁹² Veebiküsitluses paluti KOV esindajatel märkida kuni 5 valdkonda, milles avalikke teenuseid on delegeeritud ning märkida ära, kas on delegeeritud kodanikualgatuslikule või KOVga seotud organisatsioonile.

haldusleping	1.1	3.6
asutamisleping	0.4	3.6
KOKKU	100*	100**

*100% = 284 lepingut

**100% = 56 lepingut

5.2.3. Lepingute kestvus

Praxise ja Tallinna Ülikooli (KUAK) analüüsist kodanikeühenduste rahastamisest (2008) selgus, et teenuste delegeerimise puhul peavad ühendused problemaatiliseks sõlmitud lepingute lühikest perioodi. Peamiseks põhjuseks on, et rahastamise ning varadega seotud lühiajalised kokkulepped muudavad ühenduse tegevuse ebastabiilsemaks ning raskendavad arendustegevust, üldise suutlikkuse ja professionaalsuse arendamist. Kui ühendus osutab avalikke teenuseid, aga lepingu teenuse osutamiseks on omavalitsusega liialt lühiajaline, siis ohustab see kogu Eesti elanikkonnale suunatud avalike teenuste kvaliteeti ja edasiarendamise võimalusi.

Käesoleva uuringu raames kogutud 2008.aastal kehtinud KOV ja MTÜde vahelistes lepingutes sai kinnitust asjaolu, et valdav enamik avalike teenuste osutamise lepingutest sõlmitakse kuni üheks aastaks. Pikemaks ajaks ehk üle 1-aastase tähtajaga sõlmitakse vaid 28% lepingutest. Pikemaid lepinguid võib leida rohkem noorsootöö, sotsiaalteenuste, heakorra ja ettevõtluse valdkondades (vt. Lisa 4 tabel 4/3). Tähelepanuväärne on siinkohal, et enamus sotsiaalteenuste osutamiseks sõlmitud lepingud on kuni aastase kestvusega, seejuures nõustamisteenuste⁹³ osas on sama näitaja 65% ja hoolekande teenuste osas 50%. Psühholoogiline nõustamine vajab reeglina kõrgelt kvalifitseeritud ja pikaajalise kogemusega sotsiaaltöötajaid, keda on lühiajaliste lepingutega raske teenuse osutamiseks palgata. Samuti vajavad sotsiaalnõustamise sihtgrupid tihti pikemat kui üheaastast abi. Teenuseosutaja vahetumine võib protsessi oluliselt häirida, sest nõustaja on saavutanud teenuse tarbija usalduse.

Tabel 22. Lepingute kestvus kuudes lepingutüübiti

	mediaan ⁹⁴
Teenuse osutamine	
avalike teenuste üleandmise	12
teenusleping	9.5
Teenuse osutamise toetamine	
tegevustoetus	12
vara tasuta kasutamise leping	84
lepingut pole sõlmitud**	12
investeering	7.5
avaliku teenuse arendamine	6
haldusleping	24
asutamisleping	0
KOKKU	12

* Kestvus kuudes arvatud lepingu allkirjastamise ja märgitud tähtaja või selle puudumisel lõpparuande tähtajajärgi.

** Kui lepingud pole sõlmitud, on tegemist vallavolikogu otsuste, rahaeraldiste jms.

⁹³ Sotsiaalteenused on siinkohal jaotatud kolmeks: 1 - nõustamist mittesisaldavad teenused; 2 – nõustamisteenused; 3 – hoolekodu, varjupaiga ja päevakeskuse teenused, mis võivad sisaldada ka nõustamist

⁹⁴ Pooled lepingud on lühemad ja pooled pikemad, kui esitatud mediaan. Siinkohal kasutatud keskmise näitajana mediaani analüüsitud lepingute kestvuse suure varieeruvuse tõttu.

Kõige pikema kestvusega on analüüsitud lepingutes vara tasuta rendile andmise lepingud – pooled neist on alla ja pooled üle 7-aastase tähtajaga. Järgnevad 2-aastased halduslepingud. Otseselt teenuse osutamise lepingutest on enamus lühiajalised, vähem kui aastase tähtajaga. Avalike teenuste üleandmise lepingutest pooled on aastased, teenuslepingutest pooled vaid 9,5-kuused. See viitab probleemile, kuna teenuste osutamine nõuab mittetulundusorganisatsioonidelt suuremat stabiilsust ning professionaalsust, mida võimaldaks just teenuste ülevõtmine KOVlt pikemaks perioodiks. Avaliku teenuse delegeerimise/ülevõtmise kokkuleppe kestvus ei ole tuvastatav enamike halduslepingute puhul ning olukordades, kus kokkuleppe aluseks ei ole pooltevaheline leping vaid näiteks kohaliku omavalitsuse volikogu otsus. Ka pisut üle poolte avaliku teenuse arendamise sisuga lepingutest ei ole juriidilise suhte kestvus tuvastatav, mis võib viidata arendustegevuste puhul jooksvale ja paindlikule koostööle KOV ja mittetulundusühenduse vahel.

Avalikud teenused on aga valdkonniti erinevad ning ka teenust osutavale ühendusele kehtivad erinevad nõudmised. Üle 2-aastased lepingud moodustavad võrreldes teiste valdkondadega suurema osa keskkonna ja noorsootöö puhul (vt ka lisa 4 tabel 4/3). Kuid ka noorsootöö valdkonnas sõlmitud KOV ja ühenduste lepingutest pea pooled on siiski alla 1-aastase tähtajaga.

5.2.4. Kvaliteedinõuded

Eelkõige võiks eeldada põhjalikumaid kvaliteedinõudeid otseselt avalike teenuste osutamisega seotud lepingute ehk avalike teenuste üleandmise ja teenuslepingute puhul. Teenuste osutamise lepingute puhul ongi kvaliteedinõudeid märgitud kahel kolmandikul lepingutest ja teenuse osutamist toetavate lepingute puhul ühel kolmandikul lepingutest. Sealjuures teenuse osutamise lepingute puhul piirduvad need enamasti teenuse kirjeldusega (54%), kvaliteedistandardeid käsitlevaid lepinguid oli nende seas vaid 9%. Leidub küll nõudeid teenuse osutamise ajalise mahu (44%) ja koguse (30%), klientide tuvastamise tingimuste (31%), personali nõuete ja töövahendite kohta (21%), kuid ka neid on vähem kui pooltel teenuse osutamise lepingutest. Siinjuures on näha, et linnades sisalduvad mingisuguseid kvaliteedinõudeid peaaegu kõik lepingud, valdades aga ligikaudu pooled lepingud.

Lepingutest võis leida ka teisi nõudeid, näiteks:

- Toetuse saaja kohustub nimetama vallavalitsust lepingu eesmärgis kirjeldatud tegevuse toetajana;
- Tagada avaliku teabe edastamine vallale vastavalt avaliku teabe seaduse paragrahvile 28;
- Valdaja peab võimaldama velskripunktil üürida, rentida ja kasutada tema kasutuses olevaid ruume;
- Informeerima spordiklubi ja vallavalitsust võistluste toimumisest ja ärajäämisest;
- Kindlustama püütud loomade tervisliku seisundi säilimise;
- Kohustus viia läbi rahulolu küsitlus noorte hulgas vähemalt kaks korda aastas;
- Viie aasta jooksul tegelema rahvamaja hoone remondiga ja taotlema selleks vahendeid fondidest.

Järgnevates tabelites on esitatud ülevaade kvaliteedinõuete olemasolust lepingutes. Kui tabel 23 annab üldise ülevaate nõuete esinemisest kokku, siis tabel 24 esitab täpsemalt avaliku teenuse osutamise lepingutes (st mitte teenuse toetamise lepingutes) esinevad kvaliteedinõuded. Ühes lepingus võivad samaaegselt olla mitu erinevat kvaliteedinõuet.

Tabel 23. Kvaliteedinõuded lepingutes

Lepingu sisu	ei sisaldu lepingus		sisalduvad lepingus		KOKKU	
	arv	%	arv	%	arv	%
Teenuse osutamise toetamine	92	63.4	53	36.6	145	100
Teenuse osutamine	61	33.3	122	66.7	183	100
KOKKU	153	46.6	175	53.4	328	100

Tabel 24. Kvaliteedinõuded teenuse osutamise lepingute puhul*

Kvaliteedinõue	Sisalduvad lepingus	
	arv	%
Üksikasjalik teenuse sisunõuete kirjeldus	99	54.1
Nõuded osutatavate teenuste aja kohta	80	43.72
Klientide tuvastamise tingimused	56	30.6
Nõuded osutatavate teenuste koguse kohta	55	30.05
Nõuded töövahenditele ja vajalikule infrastruktuurile	38	20.77
Nõuded teenust osutava kodanikuühenduse organisatsioonile	34	18.58
Ohutusstandardid	22	12.02
Kvaliteedistandardid/kutsestandardid	14	7.65

* Nagu tabelist 23 nähtub, on teenuse osutamise lepinguid kokku 183.

5.2.5. Lepingute sihtgrupid ja nende tagasiside

Avaliku teenuse sihtgruppe on kokku mainitud pisut enam kui pooltes lepingutes, teenuste osutamise lepingutes 60%, tegevustoetuse ja vara tasuta kasutamise puhul ligi pooltes lepingutes. Enam kui pooltes lepingutes on sihtgrupid nimetatud hariduse, sotsiaalteenuste, spordi ja noorsootöö valdkondades. Siinjuures enamik lepingutest, kus sihtgruppe mainitakse, on sihtgrupina määratletud kõik kohalikud elanikud ehk väga üldiselt. Täpsemalt on sihtgrupid nimetatud peamiselt hariduse ja noorsootöö valdkondades, kus on toodud välja vastavad vanusegrupid ning sotsiaalteenuste valdkonnas, kus on toodud välja sihtgrupid vastavalt sotsiaalsele probleemile (töötud, kodutud, erivajadustega inimesed, riskilapsed jms).

Tabel 25. Sihtgruppide nimetamine lepingutes lepingutüüpide lõikes

	sisalduvad lepingus		KOKKU	
	arv	%	arv	%
Teenuse osutamine				
avalike teenuste üleandmine	88	67.7	130	100
teenusleping	22	40.7	54	100
Teenuse osutamise toetamine				
asutamisleping	2	66.7	3	100
tegevustoetus	27	46.6	58	100
vara tasuta kasutamine	24	44.4	54	100
haldusleping	2	40.0	5	100
lepingut pole sõlmitud	5	29.4	17	100
avaliku teenuse arendamine	2	28.6	7	100
investeering	3	25.0	12	100
KOKKU	175	51.5	340	100

Tabel 26. Sihtgruppide nimetamine lepingus valdkondade lõikes

	sisalduvad lepingus		KOKKU	
	arv	%	arv	%
haridus	4	80.0	5	100
sotsiaalteenused	67	72.0	93	100
sport	49	60.5	81	100
noorsootöö	15	60.0	25	100
tervishoid	1	50.0	2	100
huviharidus	6	42.9	14	100
keskkond	3	42.9	7	100
heakord	8	40.0	20	100

päästeteenus	2	33.3	6	100
kohaliku elu arendamine	14	29.8	47	100
kultuur	6	19.4	31	100
ettevõtlus	0	0	8	100
tarbijakaitse	0	0	1	100
KOKKU	175	51.5	340	100

Pretensioonide esitamise võimalust sihtgruppide jaoks ei ole sõnastatud üheski analüüsivas lepingus. Mõnedes lepingutes on sees vaid standardne võlaõiguslik punkt lepingu poolte (aga mitte teenuse tarbija) õiguse kohta pöörduda põhjendatud huvi korral kohtusse: nt “isik, kes leiab, et käesoleva lepinguga on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi, või kellel on selleks muu põhjendatud huvi, võib esitada kaebuse halduskohtule halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud tähtaegadel ja korras”. Samas siiski võib tõstatada küsimuse kuiõrd vajalik on pretensioonide või mõne muu sihtgruppide tagasiside mehhanismi piiritlemine lepingus. Juhul, kui tagasiside mehhanismi käsitlemine lepingus aitab paremini tagada ühtset praktikat, kus teenuse tarbijad on osa teenuse arendamise süsteemist, siis on see kindlasti õigustatud. Vastasel juhul muutub see üleliigseks formaalsuseks. Sihtgruppide tagasiside kogumise praktikat ja hoiakuid selgitavad juhtumianalüüsid peatükis 6.

5.2.6. Konkursi korraldamine

Paistab, et konkursi korraldamist lepingusse ei märgita isegi siis, kui konkurss teenuse pakkuja leidmiseks toimus. Veebiküsitluse analüüsist selgus, et 30% omavalitsusest korraldab konkursse, kuid lepingutest vaid 7% mainivad konkursi korraldamist. Eelkõige korraldavad konkursse suuremad omavalitsused, kus on omavahel konkureerivaid organisatsioone. Väikestes omavalitsustes on ootuspärane, et pole piisavalt kodanikeühendusi, mis saaksid omavahel konkureerida. Samas, kui kodanikeühendused tegutseksid korraga kas ühes või mitmes maakonnas, oleks võimalik ka väikestes omavalitsustes tekitada konkurentsiolekord avalike teenuste osutamiseks. Siinjuures tuleks konkursi korraldamisel arvestada, et olemasolev teenuseosutaja on tõenäoselt hästi kursis kohalike vajadusega, loonud suhted teenusetarbijatega, täiendanud ennast jms ning uuel teenusepakkujal võib olla vajalik sama teekond läbida.

Tabel 27. Konkursi korraldamise mainimine lepingus

	on mainitud lepingus		KOKKU	
	arv	%	arv	%
Teenuse osutamine				
avalike teenuste üleandmine	25	19.2	130	100
teenusleping	1	1.9	54	100
Teenuse osutamise toetamine				
investeering	1	8.3	12	100
asutamisleping	0	0.0	3	100
lepingut pole sõlmitud	0	0.0	17	100
tegevustoetus	0	0.0	58	100
avaliku teenuse arendamine	0	0.0	7	100
haldusleping	0	0.0	5	100
vara tasuta kasutamine	0	0.0	54	100
KOKKU	27	7.9	340	100

5.2.7. Aruandlus ja teenuseosutaja kontrollimine

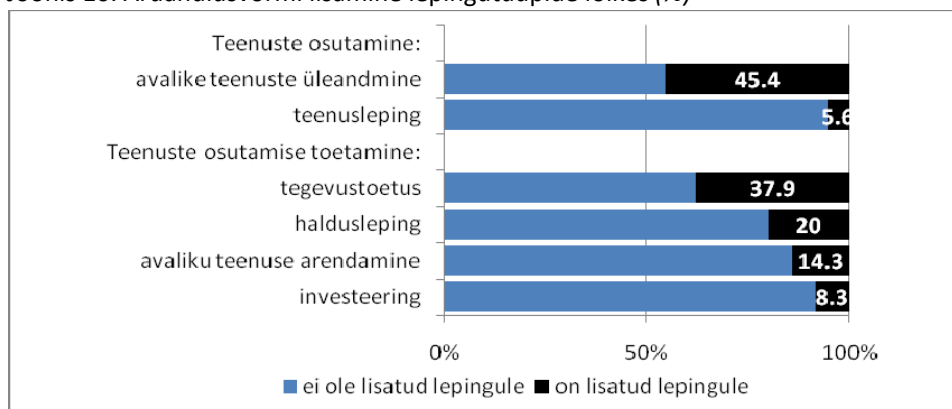
Aruandluse kohustus on märgitud 85% teenuse osutamise lepingutes ja 49% teenuse osutamist toetavates lepingutes. Vara tasuta kasutamise, halduslepingute, asutamislepingute ja volikogu otsusega eraldatud summade puhul (lepingut pole sõlmitud) pole aruandluse kohutust märgitud enam kui pooltes dokumentides (vt tabel 28). **Üldiselt on levinumaks aruandluskohustuseks nii kulu- kui tegevusaruande esitamine. Avalike teenuste üleandmise lepingutest 62% sisaldavad nii kulu- kui tegevusaruande esitamist, vaid kuluaruannet 19%.** Nagu jooniselt 10 võib lugeda, siis pea pooltele lepingutele on lisatud ka aruandlusvorm. Teenuslepingute puhul on tunduvalt suurem nende lepingute osakaal, milles on nõutud vaid kuluaruannet (39%). Enamasti on nende lepingute puhul tegemist kohaliku elu arendamise valdkonna tegevustega, kuid tähelepanuväärne on, et kõik vastavad lepingud ei ole väiksemahulised – mõnel juhul on tegu mitmesaja tuhande krooni väärtuses sõlmitud lepinguga. Väiksemahuliste lepingute puhul on mõistlik minimeerida aruandluse kohustusi, kuid tegevuse tulemuse fikseerimata jätmine viitab, et kohati on teenuseosutajatel võrdlemisi vabad käed. Kulu- ja tegevusaruandlus on enimmärgitud aruandlusviis ka tegevustoetuste ja avaliku teenuse arendamise lepingutes.

Tabel 28. Aruandluse kohustuse märkimine lepingutüübiti

	kuluaruanne		nii kulu- kui tegevusaruanne		KOKKU	
	arv	%	arv	%	arv	%
Teenuse osutamine						
teenusleping	21	38.9	30	55.6	54	100
avalike teenuste üleandmine	25	19.2	81	62.3	130	100
Teenuse osutamise toetamine						
tegevustoetus	23	39.7	30	51.7	58	100
avaliku teenuse arendamine	0	0	5	71.4	7	100
investeering	5	41.7	2	16.7	12	100
asutamisleping	0	0.0	1	33.3	3	100
lepingut pole sõlmitud	2	11.8	3	17.6	17	100
haldusleping	0	0	1	20.0	5	100
vara tasuta kasutamine	0	0	4	7.4	54	100
KOKKU	76	22.4	157	46.2	340	100

Aruandlusvormi lepingule lisamise praktika pigem ei ole levinud. Rohkem iseloomustab see avalike teenuste üleandmise ja tegevustoetuse lepingutele.

Joonis 10. Aruandlusvormi lisamine lepingutüüpide lõikes (%)



Lepingu täitmise kontrolliviis on määratletud 64% analüüsitud dokumentides. Kui teenuse osutamise lepingutes on kontrolliviis märgitud 80% juhtudest, siis teenuse osutamist toetavate kokkulepete puhul vaid pooltel juhtudest. Peamiselt on lepingutes mainitud kulu- tegevusaruannete läbivaatamist – koguni 79% teenuselepingutest, kuid märksa vähem - 46% - teenuse osutamise toetamise sisuga tegevuste lepingutes. Harva on sätestatud kohapealse kontrolli teostamine, vaid üksikutes lepingutes on mainitud finants- ja tulemusauditite ning tarbijate rahulolu-uuringute läbiviimist. Siinkohal tasub meenutada, et veebiküsitluses vastas tunduvalt suurem osa omavalitsustest, et nad teostavad avalike teenuste osutamise üle kohapealset kontrolli, viivad läbi teenusetarbijate rahuolu-uuringuid ja auditeid, siis võib järeldada, et **kontrolliviise ei märgita kõikidesse lepingutesse.**

Tabel 29. Lepingus märgitud täitja kontrollimise viis lepingutüüpide lõikes

	Teenuse osutamise lepingud		Teenuse osutamise toetamise lepingud		kokku	
	arv	%*	arv	%**	arv	%***
kulu ja tegevusaruannete põhjal	146	79.3	71	45.5	217	63.8
kohapealsed kontrollid	13	7.1	11	7.1	24	7.1
auditid	2	1.1	4	2.6	6	1.8
tarbijate rahulolu-uuringud	3	1.6	0	0.0	3	0.9
<i>muu</i>	14	7.6	3	1.9	17	5.0
<i>ei ole lepingus märgitud</i>	36	19.6	76	48.7	112	32.9

*100% = 184 lepingut

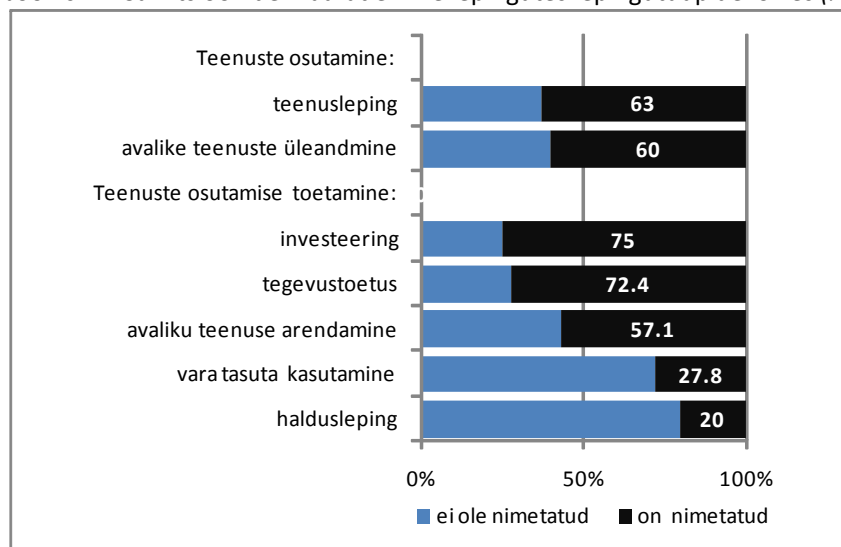
**100% = 156 lepingut

*** 100% = 340 lepingut

5.2.8. Sanktsioonid lepingu rikkumise korral

Ligikaudu kahes kolmandikus teenuse osutamise lepingutes on märgitud, milliseid sanktsioone on õigus KOVI kohaldada juhul, kui teenuse osutaja on rikkunud lepingutingimusi (vt joonis 11). Teenuse osutamise toetamise lepingutüüpide vahel on variatsioon suurem: kui investeeringulepingutes on sanktsioonid määratletud 75% lepingutes, siis halduslepingutes vaid 20% juhtudest ning mitte üheski analüüsitud asutamislepingus.

Joonis 11. Sanktsioonide määratlemine lepingutes lepingutüüpide lõikes (%)



Kõige levinum sanktsioonide rakendamise tingimus on eraldatud summa või vara mittesihotstarbeline kasutamine - nimetatud 78-s ehk 23% lepingutes. Mitmetes lepingutes on märgitud ka valeandmete esitamist, puudujääkide kõrvaldamata jätmist, kohustuste mittetäitmist, aruannete esitamata jätmist ja lepingu korduvat rikkumist. Kuigi sanktsiooni tüüpi pole täpsustatud pooltes lepingutes, siis enamlevinud sanktsioonideks on lepingutes nimetatud makstud summa tagasinõudmist (27% lepingutes) ja lepingu ennetähtaegset lõpetamist (21%). Võrreldes teenuse osutamise toetamise lepingutüüpidega on teenuse osutamise lepingutes enam märgitud lepingu ennetähtaegse lõpetamise ja leppetrahvi võimalused. Lisaks on analüüsitud lepingutes mõnel korral märgitud finantseerimise peatamist, vähendamist ning tekitatud kahjude hüvitamist.

Üldiselt on lepingutest näha, et KOVD on end juriidiliselt üsna hästi varustanud sanktsioonimehhanismidega juhuks, kui neid peaks olema vajadus kasutada. Kuivõrd realselt neid rakendatakse on omaette küsimus, millele heidavad mõnevõrra valgust käesoleva uuringu käigus läbi viidud juhtumianalüüsid (vt ptk.6).

5.2.9. Hinnakujundus ja maksete teostamise kord

Alljärgnevas tabelis on esitatud teenuse osutamise ja teenuse osutamise toetamise sisuga lepingute võrdlus selle alusel, millised kokkulepped sisalduvad analüüsitud dokumendis hinnakujunduse osas. Mõlema puhul on ca pooltes lepingutes märgitud vaid teenuse hind ilma kalkulatsioonide ära näitamata.

Tabel 30. Hinna ning hinnakujunduse aluste märkimine KOV ja kodanikuühenduste vahelistes lepingutes

	teenuse osutamise toetamine	teenuse osutamine	kokku	
	%	%	arv	%
ei ole lepingus märgitud	31.8	7.7	64	18.8
vaid hind	49.7	53.6	176	51.8
vaid hinna kalkulatsioon	10.2	15.8	45	13.2
nii hind kui kalkulatsioon	8.3	23.0	55	16.2
kokku	100.0*	100.0**	340	100.0

*100% = 157

** 100% = 183

Huvitav on tõdeda, et ligi 8% teenuse osutamise lepinguid ei sisalda avaliku teenuse osutamise koguhinda ehk kokkuleppe kogusummat ega hinna kalkulatsiooni aluseid – lähtutakse teenuse osutaja poolt esitatavatest arvetest. Samas teenuse osutamise toetamise lepingutes/kokkulepetes puudub igasugune viide teenuse hinnale või kalkulatsioonidele 32% puhul. Võimalik, et siinkohal on kujunenud välja pikaajaline koostöösuhe teenuseosutaja ja omavalitsuse vahel, mistõttu teavad mõlemad pooled arvestada reaalse rahalise vajadusega või on kulud määratletud mõne muu dokumendiga. Ühelt poolt võib see anda teenuseosutajale teatud paindlikkust, teisalt aga ilmselt on KOVI lihtne ka arve tasumisest keelduda kui vahendeid peaks nappima, sest konkreetset summalist kohustus pole KOV endale võtnud. Avalike teenuste kodanikuühendustele delegeerimise arendamisel võiks siit tulenevalt seada üheks eesmärgiks parandada avalike teenuste osutamise lepingute koostamise praktikat selliselt, et teenuse hind/kokkuleppe summa kindlasti ka osapooltele olulises juriidilises dokumendis kajastuks.

Kodanikuühenduste poolelt vaadates on oluline ka maksete teostamise kord. 2008. aastal Praxise ja Tallinna Ülikooli (KUAK) poolt läbi viidud kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise analüüsis pöörasid kodanikeühendused tähelepanu sellele, et ühendustenende tegevussuutlikkus on sõltuvuses omavalitsuste finantskorraldusest. Käesolevad andmed näitavad, et **maksete teostamise**

on ära märgitud 88% teenuse osutamise lepingutes ning 48% teenuse osutamise toetamise lepingutes/dokumentides. Kui arvestada teadmise, et lepingus sisalduvatest maksete teostamisest astutakse tihti üle (nt hiline mine), siis võib avalike teenuseid osutavaid mittetulundusühendusi pidada vähe kaitstuks.

Tabel 31. Maksete teostamise korra märkimine lepingutes

	teenuse osutamise toetamine	teenuse osutamine	Kokku	
	%	%	arv	%
ei ole märgitud	52.2	11.5	104	30.3
on märgitud	47.7	88.4	236	69.6
kokku	100*	100**	340	100

*100% = 157

** 100% = 183

5.3. Kokkuvõte

Avalike teenuste osutamise delegerimist kodanikeühendustele Eestis saab jaotada kahte suuremasse gruppi. Poolte KOVde ja kodanikeühenduste vahel sõlmitud lepingute puhul on tegemist **otseselt avalike teenuste ostmisega**, kus KOV finantseerib avalikku teenust, mida kodanikeühendus osutab. Teise poole lepingutest moodustava **avalike teenuste osutamist toetavad lepingud**, mille puhul ei ole otseselt tegemist teenuse ostmisega KOV poolt.

Lepingute sõlmimise praktikad eristuvad peamiselt valdkondade võrdluses, milles teenuseid üle antakse või ühendusi toetatakse. **Kõige rohkem teenuse osutamise lepinguid sõlmitakse sotsiaalteenuste, spordi ja kultuuri valdkondades.** Sotsiaalteenused on erinevatele ühiskonna gruppidele (erivajadustega inimesed, eakad, perevägivalla ohvrid, töötud jne) osutatavad nõustamise, hooldamise jms teenused. Spordi valdkonnas ostavad omavalitsused põhiliselt spordiringide ja spordiõppe teenuseid, aga levinud on ka avalike spordiürituste korraldamine ühenduste poolt. Kultuuri valdkonnas rahastatakse kultuuriürituste läbiviimist, kultuuriringide tööd, raamatukogude ja muuseumide käigushoidmist. **Teenuste osutamist toetavaid lepinguid sõlmitakse kõige rohkem spordi ja kohaliku elu arendamise valdkondades.** Spordi valdkonnas toetatakse avalike teenuse osutamist KOV vara tasuta kasutamise võimaldamise, spordirajatiste ehitamise ja renoveerimise ning klubidele tegevustoetuse eraldamisega igapäevaste üldkulude katmiseks. Kohaliku elu arendamise valdkonnas toetatakse seltsitegevust KOV vara tasuta kasutamise võimaluse, tegevustoetuse ja pisiinvesteeringutega. KOV vara (ruume ja kinnistuid) antakse tasuta kasutada ka noorteorganisatsioonidele ja huvihariduse ringidele. Samuti toetatakse avalike teenuste arendamise alaseid projekte nt omafinantseeringu või õppereisikulude katmisega.

Lepingute analüüs viitab sellele, et avalikke teenuseid eelistatakse eelkõige delegerida kodanikualgatuslikele organisatsioonidele, kuna KOV loodud või mõju all olevatele organisatsioonidega sõlmitud vastavad lepingud moodustavad vaid kuni 18% erinevatest lepingutüüpidest. KOVga seotud organisatsioonide osakaal on kõrgem järgmistes valdkondades: keskkonnakaitse ja jäätmekäitlus, haridus, tervishoid, ettevõtluse arendamine ja heakord. See on oluline tulemus: kui kohalikel omavalitsustel on niivõrd suures osas koostöösuhed kodanikualgatuslike mittetulundusorganisatsioonidega, siis on omavalitsustel ka oluline mõju kolmanda sektori arengutele.

Võrreldes lepingulise delegerimise praktikat omavalitsuste lõikes, siis teenuste ostmine kodanikuühendustelt võrreldes toetavate tegevustega on rohkem levinud suuremates omavalitsustes. Alla 3500 elanikuga omavalitsustes eelistatakse pigem teenuse osutamist toetavaid

lepinguid: tegevustoetus, vara tasuta kasutamine, halduslepingud, investeeringud ja teenuste arendamine. Tulemused kinnitasid mitmete varasemate kodanikuühiskonna uuringute tulemusi, mis on viidanud ühenduste poolelt lepingute lühiajalisuse probleemile. Enamik analüüsitud teenuse osutamise lepinguid on sõlmitud kuni aastase tähtajaga, vaid neljandik lepingutest on pikemate tähtaegadega.

Avalike teenuste arendamine ning eriti kvaliteedi ühtlustamine ning tõstmine on oluline teema seoses teenuste delegeerimisega. See sai ka kinnitust nii kodanikuühenduste kui avaliku sektori esindajatega peetud fookusgrupi intervjuudes. 2008.aastal kehtinud lepinguid vaadates aga selgub, et kvaliteedinõudeid rakendatakse teenuste ostmisel üsna vähe. Peamiselt piiratakse teenuste sisu kirjeldamisega. Alla kolmandikus lepingutest on kirjeldatud ajalisi või mahulisi nõudeid, sihtgruppide tuvastamise tingimusi ja nõudeid teenust osutavate isikute kvalifikatsioonile, kvaliteedistandardeid kasutatakse vaid 9% lepingutes.

Üheks levinud probleemiks lepingulisel delegeerimisel kodanikuühendustele on ebapiisav pakkumine ja sellega seonduvalt sageli puuduv konkurents. Veebiküsitluse andmetel on ligikaudu veerand KOVdest mittetulunduslikelt organisatsioonidelt teenuste ostmiseks konkursse läbi viinud, kuid lepingutes on konkursi korraldamist mainitud vaid väga üksikutes. Eelkõige saavad konkursse korraldada suuremad omavalitsused, kus on mitu võimalikku teenuse pakkujat. Väikestes omavalitsustes on ootuspärane, et pole piisavalt võimekaid kodanikeühendusi. Samas kui kodanikeühendused tegutseks korraga kas ühes või mitmes maakonnas, saaks ka väikestes omavalitsustes tekitada konkurentsi avalikete teenuste osutamiseks. Konkursi korraldamisel tuleks arvestada, et olemasolev mittetulunduslik teenuseosutaja on tõenäoselt hästi kursis kohalike vajadusega, loonud suhted teenusetarbijatega ja täiendanud ennast. Uuel teenuseosutajal võib olla vajalik sama teekond läbida, et samaväärset teenusekvaliteeti pakkuda, mis omavalitsusele ja teenuse sihtgruppidele võib tähendada teenuse kvaliteedi langust või arengu pidurdumist.

Lepingute analüüsist selgub, et teenuseosutajate ja teenuse osutamise hindamine ja kontrollimine on pigem formaalne, mitte sisuline. See jätab teenuseosutajatele teatud iseseisvuse, kuid samas ei soodusta see teenuste arendamist MTÜ ja KOV koostöös. Peamiselt on lepingutes mainitud kulu-tegevusaruannete läbivaatamist, harva on lepingutes mainitud kohapealse kontrolli teostamist, finants- ja tulemusauditeid ning tarbijate rahuloluuringuid. Samas on võimalik, et kontrolliviise ei märgita kõikidesse lepingutesse juhul, kui kontrolli siiski teostatakse. Üldiselt on lepingutes näha, et KOVd on end juriidiliselt üsna hästi varustanud sanktsioonimehhanismidega juhuks, kui neid peaks olema vajadus lepingute rikkumise korral kasutada. Enamlevinud sanktsioonideks on lepingutes nimetatud makstud summa tagasinõudmist ja lepingu ennetähtaegset lõpetamist. Samuti on märgitud leppetrahvi ja finantseerimise vähendamist. Kõige levinum sanktsioonide rakendamise tingimus on eraldatud summa või vara mittesihotstarbeline kasutamine, mitmetes lepingutes on märgitud ka valeandmete esitamist, puudujääkide kõrvaldamata jätmist, kohustuste mittetäitmist, aruannete esitamata jätmist. Kuivõrd realselt neid sanktsioone rakendatakse, käesoleva analüüsi käigus ei uuritud.

6. KVALITATIIVANALÜÜSI TULEMUSED

6.1. Metoodika kirjeldus

Alljärgnevalt on selgitatud uuringuprojekti kvalitatiivanalüüsi – esimese fookusgrupi ning juhtumite analüüsi – metoodikat. Uuringuprojekti kolmandas etapis viidi läbi fookusgrupi intervjuu avalikke teenuseid pakkuvate kodanikeühenduste esindajatega, mis oli vajalik teenuse reaalsete pakujate vaate mõistmiseks. Kaasati need ühendused, kellel oli juba praktiline kogemus lepingulisel teenuste osutamisel. Fookusgrupi korraldamisel oli kaks eesmärki:

Esiteks, koguda sisulist informatsiooni teenusepakujate praktikate kohta ning selgitada välja ühenduste peamised tugevused, nõrkused ja vajadused teenuste pakkumisel.

Teiseks, saada vajalikku sisendit süvaintervjuude ettevalmistamiseks ning nende tulemuste tõlgendamiseks.

Analüüsietapi tulemusena saadi infot järgmiste küsimuste kohta:

- delegeerimise protsessi kirjeldus (kuidas jõutud ühe või teise eelistuseni delegeerimise vormi valikul);
- ühenduse enda poolt tunnetatud tugevused ja nõrkused;
- koostöö head praktikad ja probleemkohad;
- teenuse osutamise põhjused;
- arvamused teenuse kontrolli ja kvaliteedinõuete kohta (nt selgus, piisavus, asjakohasus jms);
- suhe teenuse tellijaga (kui pikaajaline, vastastikune tunnus ja usaldus);
- ootused teenuse tellijale;
- milline on peamine koostöövõrgustik teenuse osutamisel ja kas on veel partnereid, kellest samuti sõltub teenuse osutamine;
- kuidas koostöövõrgustik toimib ja millist lisaväärtust annab.

Fookusgrupi osalejad esialgne valim koostati juhuvalimi põhimõttel lepingute andmebaasist. Esialgselt valimist tehti analüütikute poolt lõppvalik järgnevate kriteeriumite alusel:

- suuremahulisi lepinguid täitnud teenusepakujad;
- keerulise sisuga ja raskesti mõõdetavaid teenuseid üle võtnud kodanikeühendused;
- problemaatilisimana tundunud lepinguid täitnud kodanikeühendused;
- edukaimana tundunud lepinguid täitnud kodanikeühendused;
- erinevates valdkondades tegutsevad kodanikeühendused.

Fookusgrupi läbiviimise põhiidee oli saada teada kodanikeühenduste kui teenuse osutajate nägemus lepingulise delegeerimise maastikul. Fookusgrupp keskendus eelkõige olemasoleva olukorra hindamisele (sh veebiküsitluse tulemuste valguses), uute tähelepanekute kogumisele ning lepingulise

delegeerimise problemaatikale ja/või eduteguritele. Fookusgrupi tulemused on detailsemalt esitatud peatükis 6.2.

Uuringuprojekti neljandas etapis viidi läbi **juhtumite süvaanalüüs**. Antud etapp toimus eelnevate analüüsietappidega kogutud informatsiooni täiendamiseks, minnes üksikute juhtumitega sügavamale (mehhanismide, keerukamate põhjuste) tasandile ning käsitledes põhjalikumalt nii teenuse tellimise/osutamise põhjust ja sisulisi kaalutlusi (majanduslikud, valdkonna probleemide pikaajaline lahendamine, kogukonna probleemide/konfliktide lahendamine vms), vastastikuseid ootusi kui ka koostöövõrgustikku ning koostööst tulenevat lisaväärtust. Näiteks püüti juhtumite analüüsis avada ka selliseid küsimusi:

- kas teenuse delegeerimisega planeeritakse lahendada/leevendada ühekordselt mingit probleemi;
- kas teenuse delegeerimisega kavandatakse arendada välja kodanikuühenduse (ja selle koostöövõrgustiku) iseseisev suutlikkus teemaga tulevikus toime tulla;
- kas tekitatakse ootusi tulevikus samasuguse teenuse finantseerimiseks?

Juhtumite süvaanalüüs viidi läbi kohalike omavalitsuste avalike teenuste delegeerimise näidete baasil. Kokkuvõttes teenib süvaanalüüs kahte eesmärki: 1) täiendada varasematel etappidel kogutud infot seoste ja põhjuste paremaks mõistmiseks; 2) tunnetada paremini, milliseid poliitikameetmeid on vajalik arendada ehk saada vajalikku sisendit poliitikasoovituste sõnastamiseks. Alljärgnevalt on esitatud juhtumite valiku alused koos selgitustega.

Üldiselt on peamised parameetrid, mille alusel juhtumeid saaks valida järgmised:

- **Kodanikeühenduste põhitüübid antud teema kontekstis:**

- KOV poolt asutatud;
- Professionaalne kodanikualgatusel põhinev ühendus – nt nõustamine, haridus, tervishoid;
- Rohujuuretasandi ühendus – seltsingud, külakogukonna tasandi ühendused.

- **Koostöösuhte vorm:**

- Üks ühele koostöö lepingulisel delegeerimisel:

KOV ↔ kodanikeühendus, kes on ellu kutsutud või tegeleb spetsiaalselt vastava avaliku teenuse pakkumisega

- Ühtlustatud teenus, mida tellivad ühe kodanikeühenduse käest mitu omavalitsust:

KOV →

KOV → ← kodanikeühendus

KOV →

- Ühtlustamata teenus, mida erinevad KOVd ostavad kodanikeühenduse käest:

KOV → ← teenuse variant A

KOV → ← teenuse variant B ← kodanikeühendus

KOV → ← teenuse variant C

- **Valdkond:** seotud paljuski kodanikeühenduse tüübiga, kuna on kujunenud mitmed valdkonnad, mis sobilikud või praktikas toimivad teatud tüüpi kodanikeühenduste puhul.

- **Lepingu tüüp** (avaliku teenuse delegeerimine, tegevustoetus, investeering jne) **ning maht;**
- **KOV asukoht ja suurus;**
- **Mitme (ka tüübilt erineva) teenuslepinguga KOVd.**

Põhiline eesmärk juhtumite analüüsil oli **avada erinevaid koostöösuhted** lepingulisel delegeerimisel ning tuvastada, millised tegurid erineva koostöösuhte vormi teket mõjutavad ning millised mõjurid mängivad rolli kodanikeühenduse suutlikkusele kvaliteetset teenust pakkuda. **Sellest tulenevalt määratleti juhtumite valiku peamiseks aluseks kodanikeühenduste põhitüübid, mille raames kombineeriti ülejäänuid tunnuseid, mida uuriti vastavalt delegeerimise kontseptuaalses raamistikus (ptk 3.2) püstitatud põhilistele teemablokkidele.**

Näide: määrati kodanikeühenduse tüüp ning eelneva analüüsi põhjal levinuim koostöövorm koos valdkonnaga, kus see vorm tundus olevat enim kasutusel. Seejärel analüüsiti juhtumit erinevate teemablokkide lõikes: osapooled protsessis ja nende suhted/rollid; kontroll ja tagasiside; osapoolte suutlikkus ja rahastamine; turg ja konkurents; seadusandlus ning lepingute kujunemine jm.

Uuringu käigus viidi läbi alljärgnevate juhtumite analüüs:

KOV poolt loodud MTÜ või KOV käepikendus:

- Jõhvi Vallavalitsus – SA Jõhvi Hoolduskeskus
- Jõgeva Vallavalitsus – MTÜ Jõgevamaa Omavalitsuste Aktiviseerimiskeskus

Professionaalne kodanikualgatusel põhinev kodanikeühendus:

- Tartu Linnavalitsus – MTÜ Iseseisev Elu
- Kambja Vallavalitsus – MTÜ ZZ Noortekas

Rohujuuretasandi MTÜ:

- Vaivara Vallavalitsus – MTÜ Vanatare
- Põltsamaa Vallavalitsus – MTÜ Esku Külaselts

Analüüsietapi tulemused aitavad tõlgendada alljärgnevaid küsimusi:

- Kuidas realselt ja millistel põhjustel jõutakse KOVdes teenuste delegeerimiseni kodanikuühendustele, sh kuidas tekivad need teenused kodanikeühendustes?
- Mis on olulised eeltingimused, et üldse jõutakse teenuste delegeerimiseni kodanikuühendusele; kuidas delegeerimist, selle piire ja võimalusi mõistetakse KOVdes ja MTÜdes?
- Mis on teenuste tellijate ja teenuste osutajate sisulised mured, kaugemad ootused ja kaalutlused teenuste delegeerimisel?
- Kuidas on realselt võimalik sisukalt kontrollida tulemusi?
- Milline on konkreetsete teenuste osutamise ümber olev suhtevõrgustik ja kuivõrd sõltub nendest edukas teenuse osutamine?
- Tulenevalt teenuse delegeerimise protsessist ja realsest teenuse osutamisega seotud võrgustikust: milline võiks olla teenuste delegeerimise optimaalne tasand?

Tabel 32. Juhtumianalüüsi raamistik.

Teemad, mille lõikes analüüsitakse delegeerimise praktikaid	Täpsustavad aspektid ja küsimused, mida läbivald uuritakse	Mille kohta annab infot?
Üldised küsimused	Arusaamad delegeerimisest Eelistatuid vormid	Kuidas mõistetakse delegeerimist üldse? Milline on üldine hoiak teenuste delegeerimise osas? Projektipõhine rahastamine, tegevustoetus, ruumide rendile andmine – kas „asendavad“ teenuste delegeerimist?
Koostöösuhte vorm	Rollijaotused ja suhted KOVga <ul style="list-style-type: none"> • üks ühele koostöö • ühtlustatud teenus • ühtlustamata teenus 	Milline on suhtevõrgustiku olulisus teenuse kvaliteetseks osutamiseks? Millised lülid millist tüüpi MTÜ ja suhte puhul on olulisemad?
Delegeerimise vorm (tehnikad)	Delegeerimise eesmärgid Normatiivne kontekst Hange vs läbirääkimistel põhinev valik Lepingute sisu Standardid Teenusekirjeldused Kvaliteedinõuded Kontrollimehhanismid Sanktsioonid Pretensioonid teenuse sihtgrupilt (kellele esitada, mis nendega ette võetakse)	Kuidas jõutakse teenuse delegeerimiseni? Kuidas mõistetakse teenuse delegeerimist, selle piire ja mõjusid nii KOV kui ka MTÜ nägemuses (lihtne viis kulude kokkuhoiaks vs kogukonna probleemide lahendamise)? Mured ja ootused teenuse osutamisel?
Finantseerimise kord	Milline on kasutatav rahastamisskeem ja miks (millistel kaalutlustel) – eelinfo lepingute analüüsist Millised on sellega seonduvad peamised probleemid Milline võiks olla rahastamisskeem	Millised on mured ja ootused teenuse kvaliteetsel osutamisel? Millised on KOV-MTÜ suhted ja usaldus?
MTÜ identiteet ja MTÜ eripära säilitamine ning (strateegiad) ja KOV soovid	Teenuse ülevõtmise eesmärgid (MTÜ puhul) Haldussuutlikkus Arendustegevused Suhted partneritega	Kummagi osapoole motiivid? Mured ja ootused teenuse osutamisel? KOV-MTÜ suhted ja usaldus?
Suhe sihtrühmadega	Sihtrühmade defineerimine Tagasiside Sihtrühmade mõju kodanikeühendusele ja delegeerimisele üldiselt	Kummagi osapoole motiivid? Suhtevõrgustiku olulisus teenuse kvaliteetseks osutamiseks?

6.2. Ühenduste fookusgrupi tulemused

6.2.1. Fookusgrupis osalejad

Esimese fookusgrupi arutelu toimus 18.05.2009.aastal Praxises. Fookusgruppi juhtis Annika Uudelepp, vaatlejateks olid analüütikud Maiu Uus ja Merit Tatar ning projekti ekspert professor Georg Sootla. Fookusgrupis osalejad on esitatud allolevas tabelis.

Tabel 33. Ühenduste fookusgrupi osalejad.

Esindaja	Organisatsioon	Tegevusvaldkond
Marina Jerjomina	MTÜ Studio Joy (Valgamaa)	Noorsootöö, kultuur
Kirsti Luik	MTÜ Röpina Avatud Noortekeskus (Põlvamaa)	Noorsootöö
Eda Mölder	MTÜ Eluliin (Tallinn)	Sotsiaalteenused (psühholoogilist nõustamist vajavad inimesed, prostitutsiooniga tegelevad naised)
Ülvi Nool	MTÜ Jõgevamaa Omavalitsuste Aktiviseerimiskeskus (Jõgevamaa)	Sotsiaalteenused (töötutele)
Angela Olt	MTÜ Tapa AIDSi Ennetuskeskus-Narkonõustamiskeskus; MTÜ Jeeriko (Lääne-Virumaa)	Sotsiaalteenused (HIV-AIDSi riskirühmad ja nakatunud; väärkoheldud naised)
Ilona Heinsalu, finantsjuht	MTÜ Rakvere Eragümnaasiumi Hariduskogu (Lääne-Virumaa)	Haridus

Peamised teemad ja küsimused

Tulenevalt konkreetse fookusgrupi arutelu eesmärkidest keskenduti neljale üldisemale teemale, mis puudutasid kodanikeühenduste teenuste olemust, nende teket ning teenuse pakkumise motivatsiooni, delegeerimise tehnikaid ja praktikaid ning lepingute olemust ja suhteid nii KOVga kui teiste kodanikeühendustega. Kõikide teemade raames paluti reflekteerida ideid nii positiivsete kui problemaatiliste aspektide kohta. Fookusgrupi meetodi iseärasustest tulenevalt ei käsitletud arutelul teenusepakkujatega kõiki analüüsiküsimusi.

Fookusgrupi lõppedes oli kõikidel esindajatel võimalus avaldada oma mõtteid ja soovitusi delegeerimise tõhustamiseks ning samuti ideid tulevikuplaanide osas. Fookusgrupi arutelu kestis koos vaheajaga kolm tundi ning andis alust väga elavaks aruteluks erinevate teemablokkide ümber.

Fookusgrupis arutleti peamiselt alljärgnevate küsimuste üle:

- Teenuse osutamise põhjused;
- Ühenduse enda poolt tunnetatud tugevused ja nõrkused;
- Koostöö head praktikad ja probleemkohad;
- Arvamused teenuse kontrolli ja kvaliteedinõuete kohta (nt selgus, piisavus, asjakohasus jms);
- Suhe teenuse tellijaga (kui pikaajaline, vastastikune tunnus ja usaldus);

- Ootused teenuse tellijale;
- Milline on peamine koostööorgustik teenuse osutamisel ja kas on veel partnereid, kellest samuti sõltub teenuse osutamine;
- Kuidas koostööorgustik toimib ja millist lisaväärtust annab?

Alljärgnevalt on esitatud kokkuvõtte fookusgrupi arutelust eelpool mainitud teemablokkide kaupa, misjärel on kokkuvõtlikult toodud välja olulisemad tõstatatud aspektid, mida kodanikeühendused pidasid kas peamisteks eduteguriteks delegeerimise õnnestumisel või põhjusteks peamiste probleemide tekkimisel.

6.2.2. MTÜde profiilid ja tegevuste sisu

Fookusgrupi arutelu käigus ilmnis selgelt, et erineva profiiliga teenuste puhul mängivad rolli erinevad aspektid nagu on erinevad ka probleemide ringid. Fookusgruppi kaasatutest olid kõik kodanikeühendused kodanikualgatusel põhinevad organisatsioonid, v.a Jõgevamaa Omavalitsuste Aktiviseerimiskeskus, kes on asutatud nelja KOV poolt. Kodanikeühenduse vorm mängib rolli eelkõige kontrollimehhanismide ja konkurentsi küsimuste analüüsimisel.

Teenuste poole pealt olid esindatud sotsiaalvaldkond, haridus ning noorsootöö. Nendes valdkondades esines samuti erinevusi arusaamades ning murekohtades. Kõige problemaatilisem ja keerulisem on teenuse osutamine nn individuaalteenuste pakkumisel, nagu selleks on psühholoogiline nõustamine ja tugiteenused probleemsetele sihtgruppidele (nt narkomaanid, prostitutsioon, perevägivalda ohvrid jne). Samas nt haridusteenuse pakkumine on väga selgelt piiritletud valdkond, kus paljud probleemid ei ole nii võimendatud.

Enamik fookusgrupis osalenuid olid tegutsenud vastavas organisatsioonis juba üle kümne aasta, mistõttu olid ühendustel välja kujunenud selged arusaamad ja vajadused oma valdkonnas. Samas võib ka kokku võtta, et kogemustepagasist hoolimata esineb probleeme nii enda tegevuse kui ka sihtgrupi vajaduste tõestamise, tegevuskulude katmise ja arendustegevustega.

6.2.3. Delegeerimise tehnikad ja praktikad

Veebiküsitlusest selgus, et enam kui pooltel juhtudel kasutavad KOVd delegeerimisel teenuste sisunõuete kirjeldusi (65,4%), on seadnud nõuded teenuse kogusele ning ajale (63,6%), teenust osutavale organisatsioonile ning varustatusele (64,1%). Lepingute analüüs näitas, et teenuste osutamise lepingute puhul on kvaliteedinõudeid märgitud kahel kolmandikul lepingutest ja teenuse osutamist toetavate lepingute puhul ühel kolmandikul. Sealjuures teenuse osutamise lepingutes piirduvad need enamasti teenuse kirjeldusega (54%), kvaliteedistandardeid käsitlevaid lepinguid oli nende seas vaid 9%. Fookusgrupis küsiti viimaste olulisuse kohta teenuste pakujate esindajatelt ja nende osas ilmnisid kahetised arvamused (olenes teatud määral ka pakutava teenuse sisust). Kaks fookusgrupis osalejat on ka ise omas valdkonnas kvaliteedistandardeid välja töötanud ning pigem jäi kõlama seisukoht, et teenuse sisu kirjeldus ning kvaliteedistandardid lepingu osana on positiivsed ja vajalikud. Seejuures on aga oluline jälgida selliste kirjelduste asjakohasust, ajakohasust ja kvaliteeti, kuna väga selgelt piiritletud teenusekirjeldused ja kvaliteedinõuded võivad teatud juhtudel osutada liiga kitsaks raamistikuks olukorras, kui on vaja kiiresti reageerida sihtgrupi vajadustele või sisse viia uuendusi/muudatusi teenuse kvaliteetseks osutamiseks. Viimane võib saada probleemiks eelkõige suhteliselt professionaalse ning spetsialisti teadmisi vajava teenuse osutamisel – näiteks psühholoogiline nõustamine ja kriisiabi – kus sageli ei oska kohaliku omavalitsuse ametnikud vastavaid teenusekirjeldusi koostada, kuna neil puuduvad vajalikud teadmised teenuse üksikasjadest.

Ka fookusgrupi aruteludest tuli välja, et selline olukord on paljudes omavalitsustes ning mitmetel juhtudel on vajalikku teenusekirjeldust aidanud välja töötada just teenust osutavad kodanikeühenduse spetsialistid ja eksperdid. Motivatsioon seda aga koostöös korraldada ei ole alati väga tugev ning seda just turu ja konkurentsi teemadega seondult. Fookusgrupis osalejad selgitasid seda järgnevalt: aidates koostada omavalitsusel teenuse sisu määravaid kirjeldusi ja kvaliteedinõudeid *annavad* kodanikeühendused sisuliselt *tasuta* oma ekspertteadmisi ja kogemusi, mida omavalitsus hakkab laialdaselt kasutama näiteks sama teenuse osutaja leidmiseks läbi riigihanke ning millest saavad kasu ka teised teenusepakkujad turul (mis viimasel ajal on intensiivsemaks muutunud ka sellistel keerulistel aladel nagu sotsiaalnõustamine, eelkõige suuremates piirkondades ja linnades nagu Tallinn ja Tartu). Seega on vaja leida tasakaal selle vahel, kuidas väärtustada oma ala professionaalide kogemusi ja teadmisi, et koostöös töötada välja ja pakkuda kodanikele kvaliteetset sisulist teenust ning samas pidada silmas intellektuaalse omandi küsimusi koos ausa turukonkurentsi tagamisega. Üldine seisukoht on siiski, et mida selgemini on lepingud kummagi osapoole jaoks sätestatud, seda vähem tekib teenuse osutamisel arusaamatusi ja probleeme, eriti juhul, kui KOV ametnikud ja juhtkond vahetuvad.

Fookusgrupis arutati ka suhteid omavalitsusega teenuse kontrollimisel. Veebiküsitluse analüüs näitas, et 30% KOVdest ei hinda alati teenuseosutamise tulemust ning kui ka tulemusi hinnatakse, siis enamik omavalitsusi (92%) piirdub kulu- jm aruandlusdokumentidega tutvumisega. Ka lepingute analüüsi põhjal võib väita, et konkreetseid tulemusindikaatoreid ei kasutata.

Fookusgrupi arutelu seda pilti otseselt ei muutnud, küll aga tõi esile mitmeid olulisi tähelepanekuid. Pigem puudutas arutelu laialt levinud kontrollivormi, mis piirdub aruandluse ja kuludokumentide esitamisega. Valdavalt ollakse sellise aruandluse vormiga rahul ning seda peetakse mõistetavaks. Probleemseid juhtumeid fookusgrupi arutelul osalenud kodanikeühenduste esindajatel ei ole pikaajase tegutsemisaja jooksul ette tulnud. Pigem ilmnis siin tugevalt KOV usaldus teenusepakkujate suhtes, kuna täpsemaid auditeid või uurimusi nende ühenduste teenuse pakkumise kontrollimisel läbi ei ole viidud. Kontroll piirdub tavaliselt kas kord aastas esitatava suurema majandusaasta aruande läbivaatamisega (haridus), igakuiste arvete läbivaatamisega, ürituste korraldamises veendumisega vms olenevalt pakutava teenuse sisust. Lisaks üritavad kodanikeühendused pidada regulaarset suhtlust ka KOV ametnikega ning kutsuda neid oma asutusse olukorraga tutvuma. Väga selged kontrollimehhanismid on eelkõige hariduse valdkonnas ning KOV enda poolt asutatud MTÜdes, kus piirduakse üldjuhul majandusaasta aruande kontrolliga ning pearahasüsteemi korral teenust saavate inimeste arvu kontrolliga.

Kontrollimise viis ei tekitanud kodanikeühendustes vastakaid arvamusi. Pigem märkisid nad, et formaalsem kontroll oleks pärssivam ka MTÜde tegevusele. Aruandluse koostamisest jõudsimel fookusgrupi arutelul taas kodanikeühenduste ühe suurima probleemi juurde: organisatsiooni üldkulude katmine. Teenuse pakkumisega seotud ühenduse üldkulud valdavalt ei võimaldata arvestada KOV poolt teenuse üleandmisel teenuse hinna sisse (ka 2008. aastal läbi viidud kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise analüüs tuvastas selle ühe olulise kitsaskohana kodanikeühenduste tegutsemispraktikas). See tekitab olukorra, kus ühendus peab sisulise teenuse pakkumise kõrvalt pidevalt panustama aega projektitaotluste ettevalmistamiseks erinevatesse fondidesse ja programmidesse

Aruandluse kohta toodi välja, et see on sageli liialt aeganõudev ning ajakulu suurendab ka asjaolu, et erinevatel rahastajatel on väga erinevad aruandlusvormid ning -nõuded. Aruandluse erinevused pärsivad ka ühenduse koostööd erinevate KOVdega sama teenuse pakkumisel ehk nõ oma haarde laiendamisel. Nimelt teenuse pakkumise piirkonna laiendamine toob reeglina kaasa ka rohkem tasustamata tööd, eriti arvestades, et omavalitsused ei ole valdavalt omavahel ühtlustanud teenuse kriteeriume ning aruandlusviise. Samas on siinkohal vajalik ka silmas pidada eriseloolumulisi teenuseid ja valdkondi - kui näiteks kodanikeühenduste juhid Tapalt ja Tallinnast (mõlemad seotud sotsiaalteenustega) väitsid, et neil kulub veerand kuni üle poole põhitööst aruandlusele ja

seletuskirjade koostamisele raha kasutuse või küsimise kohta, siis Rakvere (haridus) ja Jõgeva (KOV poolt asutatud, sotsiaalteenused) jaoks ei olnud need tegevused üldse märkimisväärsed.

6.2.4. Suhe omavalitsuse ja teiste partneritega

Fookusgrupi arutelul käsitleti ka koostöösuhet omavalitsuse kui teenuse tellijaga ning peamiselt seda, kellega toimub igapäevane suhtlus teenuse sisu osas. Regulaarne kontakt KOVga on teenuse pakkumisel ülioluline, seda eelkõige kodanikeühenduste puhul, kes ei ole KOV kontrolli all (viimastel on tavaliselt palju tugevam side KOVga, kuid seetõttu ka vähem paindlikkust teenuse osutamisel ja arendamisel). Suhteid on vaja arendada nii KOV juhtkonna (valla- või linnavalitsus), ametnike kui ka volikogu tasandil, kuna sageli mõistavad volikogud probleeme ja nende olulisust erinevalt kui spetsialistid ning seetõttu on vajalik suhelda pidevalt erinevate osapooltega. Probleemseks võib osutuda suhtlemine juhul, kui KOV ametnik ei ole piisavalt pädev teenuse osutamise osas kaasa rääkima, seda eelkõige kõrget professionaalsust eeldavate unikaalsete teenuste puhul (nt kriisinõustamise teenus). Viimast asjaolu pidasid levinuks just professionaalsed kodanikeühendused.

Regulaarset suhet KOVga ning selle väljanäitamist ka teenuse sihtgrupile peetakse väga oluliseks – see võib väljenduda näiteks KOV juhtide ja ametnike osavõtust asutuse (nt kool, lasteaed, noortekeskus, huvikool, spordi- ja kultuuriüritused) üritustest kuni aeg-ajalt kodanikega otse suhtlemiseni. Näiteks osutub problemaatiliseks olukord, kus KOV ametnik, kes suunab teenuse sihtgrupi liikme teenust pakkuva MTÜ poole (nt kodutute varjupaik, supiköök), suhtub kodanikku ükskõikseltselt või tõrjuvalt ja tekitab sellega teatud kuvandi kogu teenusest ja paratamatult ka seda osutavast kodanikeühendusest ning selle tagajärjel teenuse vajaja teenuseni ei jõuagi. Samas on tegemist siiski KOV poolt rahastatava avaliku teenusega, kuigi seda kiputakse vahel unustama .

Üldiselt peetakse suhet KOVga siiski hästi toimivaks, seda eelkõige teenuste puhul, millest KOV ka ise väga huvitub ning kodanikele vajalikuks peab (eelkõige haridus, huviharidus). Väiksemat huvi ja isegi vastuseisu on ette tulnud kriisinõustamisel ja varjupaikade teenuste osutamisel. See võib olla seletatav asjaoluga, et omavalitsusel puuduvad piisav side sihtgrupiga (välitööde vähesus) ning kvalifikatsioon ja pädevus probleemi olemusest arusaamiseks. Positiivne koostöösuhete avaldubki erineva nõu jagamisel (nt juriidilised küsimused) ning suuremate probleemide ühisel lahendamisel. Fookusgrupis osalenute valdav kogemus on, et olulise teenuse pakkumisel KOV ja teenusepakkuja koostöös tekib siiski üsna usalduslik suhe, mis väljendub eelkõige väheses kontrollis (nt kahtlused teenusepakkujate poolt, kuivõrd KOVd üldse aruandeidki kontrollivad). Väiksemas omavalitsuses, kus väga palju sõltub isiklikest kontaktidest, on suhtemustrid loomulikult ka erinevad suuremast piirkonnast. See omakorda viib ka ühe olulise kitsaskohani toimivate koostöösuhete arendamisel ja sellest tulenevalt kogu teenuse arendamisel – nimelt sõltumine üksikisikutest ning nende vahelistest suhetest. Kogu teenuse pakkumise saatus võib oleneda valla- või linnaapea isiklikest eelistustest või ametnikust, kellega teenuse pakkumisel igapäevaselt suheldakse. Teenuste delegeerimise stabiilsusele mõjuvad probleemsest ka KOV valimised iga nelja aasta tagant, mistõttu tuleb ühendustel ennast ja oma tegevuse vajalikkust teatud aja järel uuesti tõestama hakata (ka juba pikka aega toiminud ja suurepärase renomeega kodanikeühendustel ja oma valdkonna arvamuslimidritel (nt MTÜ vormis erakooli koolitusloa lühike kestvus võrreldes KOV koolidega) ja väga kriitilistes valdkondades (nt HIV-AIDSi ja narkomaania ennetus). See seondub ka lepingute lühikese ajaperspektiiviga ning üldsõnalisusega, mis muudab MTÜ eksistentsi ebastabiilseks ning kokkuvõttes pärsib kogu organisatoorset arendustegevust ning teenuse arendamist.

Lisaks suhetele KOVga on teenuse osutamisel olulised suhted ka teiste MTÜdega, mida peetakse vajalikuks eelkõige oma teenuste arendamiseks ja teistelt õppimiseks ning valdkonna eestkostetegevuseks. Pooled fookusgrupis osalenud ühendustest kuuluvad omakorda katusorganisatsioonidesse, enamik suhtlevad teiste samu teenuseid pakkuvate MTÜdega eelkõige lähipiirkonnas. Koostöö võib väljenduda ruumide andmises teise MTÜ tegutsemiseks (nt

noortekeskuse või kooli juures), teenuse sisu väljaarendamises koostöös või ühisprojektide taotlemises ja elluviimises vms. Rääkides koostööst teiste MTÜdega tõstatas arutelul ka konkurentsi teema: koostöö tähendab sageli oma oskusteabe jagamist, mis võib teisalt valusasti kätte maksta (arvestades, et iga kaotus teenuste pakkumise turul on MTÜle eksistentsiaalne küsimus).

Kokkuvõttes võib öelda, et koostöö stabiilsus ja järjepidevus ning arendamine on MTÜde jaoks ülioluline ning siinkohal on kindlasti vajalik ka tugi KOV poolt.

6.2.5. Suhe sihtrühmadega

Delegeerimise alane kirjandus toob välja, et üheks põhjuseks ja tugevuseks, miks avalikke teenuseid kodanikeühendustele delegeeritakse, peetakse viimaste tugevat sidet sihtgrupiga. Fookusgrupi arutelu toetab seda väidet, kuna sihtgruppideni jõudmine ning suhtlemine käib siiski valdavalt läbi kodanikeühenduse. See side väljendub ka asjaolus, et sageli on ühenduste initsiatiivil üht või teist teenust osutama hakatud. Vastav teavitustegevus ja sihtgrupini jõudmine sõltub paljuski teenuse iseloomust – nt kui narkomaania ja prostitutsiooniga seonduvatele probleemidele suunatud teenustes tulevad paljud sihtrühma esindajad ise kohale (välitöödel küll käiakse ja jäetakse infot teenuse kohta, lisaks tasuta reklaam ajalehtedes), siis noortekeskuse ning huvihariduse töös tuleb rohkem ka ise sihtgrupiga aktiivselt suhelda. Seega oleneb väga palju ka reklaamtegevusest, mis on üks oluline komponent MTÜde edukuses. Tähelepanuväärne on, et kuigi tegemist on avalike teenuste pakkumisega, mille kohalejõudmisest sihtgrupini peaks eelkõige olema huvitatud KOV, on teenuse reklaamimine valdavalt MTÜ tegevus ja sõltub vabade ressursside olemasolust või kohaliku meedia vastutulelikkusest tasuta reklaami võimaldamisel. Reklaam ja lobitöö on aga määrava tähtsusega kodanikeühenduste tegevuse stabiilsusel, mida teenusepakkujad väga tugevalt rõhutavad - „Nähtav oled siis, kui raha on“ - nagu üks fookusgrupis osaleja sõnastas.

Samuti käsitleti fookusgrupis, kas ja mil moel koguvad ühendused teenuse sihtgruppidele teenuse sisu ja kvaliteedi kohta tagasisidet. Sel teemal jäi aga arutelu üsna leige. Väljendati, et kokkupuude sihtrühmaga on sedavõrd tihe ja vahetu, et saadakse tagasisidet pidevalt. Üldiselt aga spetsiaalselt teenuse sihtgrupipoolse rahuloluküsitluse või muu selgelt jälgitava kvaliteedikontrolliga ei tegeldaks.

6.2.6. Fookusgrupi kokkuvõte

Põhilised tähelepanekud kodanikeühenduste poolt oma tegevuse hindamiseks ning lepingulise delegeerimise suhestamiseks olid kokkuvõtvalt alljärgnevad:

- **Rahastamine:** rahastamine toimub üldjuhul lühiajaliste lepingute raames ning tulenevalt praegustest rasketest majandusoludest on mitmete lepingute tähtaegasid veelgi lühendatud või summat vähendatud. Samuti märgiti väga probleemseks maksete viibimist, mis võib tähendada ühendusele likviidsusohu (nt raskust töötajatele igakuiselt palka maksta). Selgelt eristus, et pikaajaliste ja vastava rahaeraldise lepingutega teenuste pakkujate mure oli oluliselt väiksem – nad saavad keskenduda teenuse arendamisele ja põhitegevusele ning vähem kulub energiat ning ressursse täiendavate ellujäämiseks vajalike rahastamisallikate otsimisele. Samuti on olulise vahe tekitajaks ressursside ettemaksuna tasumine KOV poolt, mis samuti võimaldab ühendusel rohkem teenuse sisule pühenduda.
- **Ebakindlus ja stabiilsuse puudumine ning teenuse arendusküsimused** on tugevalt seotud rahastamisega, kuna lühikesed lepingud, organisatsiooni üldkulude väljajätmine teenuslepingutest (kuid samas kvaliteedinõuete kehtestamine) ja vajadus taotleda ellujäämiseks pidevalt muid rahalisi vahendeid muudab kodanikeühenduste töö väga ebakindlaks ning sellises olukorras on keeruline teenust edasi arendada. KOV mõju all olevad

kolmanda sektori organisatsioonid sõltuvad tugevalt valimistest ning KOV eelarvelistest vahenditest. Kodanikealgatuslikel ühendustel on täiendav probleem see, et tuleb tagada piisav *turg* teenuse osutamiseks. Ebakindlus tulevikurahastuse, KOV vajaduste ja kokkulepete osas ning puuduvad sihtotstarbelised ressursid pärsivad võimalusi teenusepakkujatel oma personali ja organisatsiooni ning seeläbi teenuse arendamiseks.

- **Kvaliteetne personal.** Mitu kodanikeühendust tunnetas suure probleemina võimalust leida hoolimata kvalifitseeritud personali hoolimata rahanappusest (nt Valga noorsootöö, Tallinn ja Tapa sotsiaalteenused). Paljuski sõltub tegevus ja seega teenuse kvaliteet vabatahtlike tööst. Valdavalt kinnitasid ühendused, et personali koolitamiseks ja arendamiseks neile raha ei eraldata ning sellele vajadusele ei pööra KOV sageli üldse tähelepanu. Samuti on probleemiks olukord, et pole raha ühenduse juhtidele tasu maksmiseks. See tingib olukorra, kus kodanikeühendustel puudub tegevjuht (fookusgrupis mainis seda kaks ühendust) ja/või sisuline eestvedaja täidab mitut ametipositsiooni korraga.
- **Koostöö KOV ja partneritega:** vaieldamatult peetakse ühendustes koostööd nii omavahel kui KOVdega väga oluliseks ning see on teenuste arendamiseks üks võtmevaldkondi. Esimesel juhul on põhilise eelisena toodud välja ressursside kokkuhoid. Teisel juhul peetakse väga oluliseks just KOVdega koostööd teenuse ühtlustamisel ning ühtsete nõuete kehtestamisel, mis võimaldaks edaspidi teha tõhusamat koostööd ka eri piirkondades samas valdkonnas tegutsevate kodanikeühenduste vahel. Praegu pärsib koostööd KOVdega ka asjaolu, et sama valdkonna teenuseid pakutakse erineva sisuga ja suunitlusega, erinev on piirkonniti ka ühe ja sama teenuse hinnakujundus.
- **Konkurents** teenuste pakkumise turul on suurenenud, mistõttu vaadatakse erinevalt ka mitmete teiste aspektide peale, mis teenuse osutamisega seonduvad. Eelkõige keeruliste sotsiaalteenuste ning ekspertteadmisi vajavate teenuste puhul võib konkurentsi käsitleda kaheti: kui ühelt poolt aitaksid kindlad nõuded tugevdada koostööd ja tagada stabiilsust, siis teisalt tähendab selliste teenuse kirjelduste väljatöötamine sageli teenust juba osutava ühenduse teadmise ärakasutamist, mis avab tee ka teistele potentsiaalsetele teenusepakkujatele. KOV seisukohalt on konkurentsi tekitamine teretulnud, kuid ühenduse tööle võib see mõjuda pärssivalt, kuna rohkem ressursse peaks eraldama reklaamile ning erinevatel pakkumistel osalemisele. Selliseid üldkuluseid aga ei ole valdavalt võimalik ühegi projekti hinnapakumisse ega lepingusse sisse kirjutada.

6.3. Juhtumite analüüsi tulemused

6.3.1. Kambja vald ja MTÜ ZZ Noortekas

Üldine taust

Kambja vald asub Tartu maakonna lõunaosas, Otepää kõrgustiku kuppelmaastikul. Valla pindala on 189,2 km². Keskuseks on Kambja alevik. Kambja on olnud ajalooliselt Tartumaa lõunapoolse osa keskus. Valda läbivad Tallinna-Luhamaa, Tatra-Otepää-Sangaste ning Uhti-Põlva maanteed. Kambja naabervaldadeks on Haaslava, Ülenurme ja Nõo Tartumaal, Palupera Valgamaalt ning Valgjärve, Kõlleste ja Vastse-Kuuste Põlvamaalt.⁹⁵ Vastavalt arengukavale on Kambja vald pikaajaliste ja

⁹⁵ Kambja valla arengukava 2007-2016.

väärtuslike kultuuritraditsioonidega piirkond, kus elavad inimesed, kellele on tähtis valla kultuuripärandi säilitamine ja edasiarendamine. Tänu pikkadele traditsioonidele on vallas välja kujunenud näiteks aktiivne seltsielu ning iga-aastased kultuuriüritused. Tugev kokkuvõtte ning „oma asjade ajamine“ tuli selgelt välja ka vesteldes antud juhtumi osapooltega Kambja vallas.

Sarnaselt Vaivara valla juhtumile (vt allpool) ei käsitleta lepingulist delegeerimist kolmandale sektorile Kambja vallas eraldi strateegiana. Ilma seda delegeerimisena määratlemata kasutatakse lihtsamaid vorme, nagu näiteks tegevuskulude korvamine valla seltsidele (kõik aktiivsemad kodanikeühendused saavad vallaelarvest tegevustoetust). Käsitledes lepingulist delegeerimist selle klassikalises tähenduses – avaliku teenuse üleandmine, säilitades kohustuse teenuse pakkumist finantseerida ja selle kvaliteedi eest vastutada – vallas palju näiteid ei ole. Kambja vald on selles osas üsna protektsionistliku käitumisega ning kui tegemist ongi lepingulise delegeerimise iseloomuga teenuse ostmisega, siis eelistatakse oma valla tegijaid. Riigihangete seadust peetakse siinkohal väga piiravaks ning kunstlikuks, kuna piiratud delegeerimine on seotud ka vajalike teenusepakkujate puudumisega turul. Pigem tekib delegeerimise initsiatiiv läbi omaalgatuse, nagu on see ka vaadeldava noortekeskuse juhtumi puhul, ning vald näeb selgeid piire KOV täidetavate (KOKSi poolt pandud) ülesannete täitmise ja nn vabatahtlike lisaülesannete täitmise vahel. Seega vaatleb vald peaaegu kõiki avalikke teenuseid sarnaselt ptk 3.1 käsitletud strateegilistele ja kriitilistele teenustele, mida hoitakse kindlalt valla endi poolt ellu viidavate tegevuste hulgas.

MTÜ ZZ Noortekas on 2002. aastal asutatud kodanikeühendus, kelle tegevuse eesmärgiks on suurendada tänapäeva noorte vaba aja veetmise võimalusi, arvestades seejuures nende vajadusi. Vastavalt ühenduse veebilehele on Kambja Avatud Noortekeskuse tegevuse eesmärkideks:

- Noorte positiivse hõivatuse suurendamine;
- Noorte kuritegevuse ennetamine;
- Riskirühma noorte arvu vähendamine;
- Narkoennetustöö;
- Sotsiaalse abituse vähendamine;
- Noorte harituse tõus (keeled, kogemused);
- Loovuse ja aktiivsuse tõstmine;
- Täiskasvanute teadlikkuse tõstmine.

2005. aastal sõlmis Kambja Vallavalitsus MTÜga ZZ Noortekas pikaajalise koostöölepingu (10 aastaks), millega vald andis MTÜle tasuta üle ruumid eesmärgiga kasutada neid Avatud Noortekeskusena ning noorsootöök vajalikel eesmärkidel. Leping koosneb üldsätetest ning lisadest, millega muuhulgas reguleeritakse iga-aastaselt ka noortekeskuse tegevuseks eraldatavaid summasid. Viimased lepivad kokku 1. novembriks (MTÜ poolt esitatud ettepanekute ja tegevuskava alusel) ja määratakse igaks eelarveaastaks eraldi.

Juhtumianalüüsi läbiviimise ajal valmistati ette Noorsootöö seaduse muutmise eelnõud, millest olid teadlikud mõlemad osapooled – nii kohalik omavalitsus kui ka MTÜ. Eelnõus on kirjas, et noorsootööd ning sporditegevust ei pea kohalike omavalitsuste eelarvetest kohustuslikus korras toetama. Ometi ei pea kumbki osapool tõenäoliseks, et olenemata drastilistest eelarvekärbetest teenuse pakkumine praegusel kujul ära kaoks.

Koostöösuhte vorm

Leping Kambja Avatud Noortekeskusega (MTÜ ZZ Noortekas) on üks Kambja valla 2008. aasta kahest konkreetsemast lepingust kodanikeühendustega. Vaadates Kambja valla eelarveid (2007-2009) on sihtotstarbelisi eraldisi ning tegevustoetusi määratud veel mitmele spordiseltsile ning erinevatele

seltsingutele ja isetegevuskollektiividele. Samas on vald üsna kategoorilisel seisukohal, et teenuste laialdane välja delegeerimine ei ole valla prioriteet, kuna vallavalitsus peab olema ise suuteline teenuseid pakkuma ja inimeste jaoks eksisteerima. Sellest võib välja lugeda, et kuigi vald siiski teatud ulatuses delegeerib teenuste osutamist kolmandale sektorile (küll eelkõige läbi seltside tegevustoetuste), siis sellisena seda otseselt ei käsitleta. Kõik peamised KOKSiga määratud KOV kohustuslikud ülesanded viiakse ellu valla või vastavate valla allasutuste poolt. Noortekeskuse teenuse puhul ollakse üksmeelel, et tegemist on valla ülesandega, mille pakkumiseks on leitud sobiv koostöövorm kolmanda sektoriga. Seega on antud juhtumi näol tegemist nõu ühele koostöösuhetega, kus vald toetab ühe konkreetse teenuse pakkumist spetsiaalse selleks loodud kodanikeühenduse poolt. Sarnaseid muid lepinguid vaadeldaval MTÜ ZZ Noortekas ei ole.

Kambja MTÜ ZZ Noortekas puhul on tegemist paari aktiivse vallaelaniku kodanikualgatusega, millest kasvas välja pikaajaline koostöösuhe vallaga. Teenus on sisuliselt saajaprotsendiliselt rahastatud vallaelarvest. Hankekonkurssi ei ole antud teenuse delegeerimiseks läbi viidud ning intervjuud asjaosalistega kinnitavad, et antud juhtumi puhul ei olnud hanke korraldamine aktuaalne ega eelistatud. Põhjuseks nähakse siin teema uudsust 2002. aastal ning konkurentide puudumist. Konkurssi korraldamine oleks olnud sisuliselt administratiivsete kulude raiskamine, kuna oli selge, et teisi pakkujaid peale initsiatiivi ülesnäidanud vallaelanike ei oleks vallas tol ajal leidunud.

Seega on tegemist puhta näitega nn suhetel põhinevast lepingulisest delegeerimisest. Kirjanduse kohaselt tuleks sellist lepingulist delegeerimist viisi eelistada, kui partnerite vahel eksisteerib pikaajaline usalduslik suhe ning kui ressursside vähesus või ebakindlus pole probleemiks (DeHoog ja Salamon 2002, viidatud Kriz ja Lember). Lisaks on sellise lepingusuhte eelisteks juba mainitud väiksemad tehingukulud, suurem paindlikkus reageerimaks muutuvatele oludele ning parem professionaalsete oskuste ära kasutamine (DeHoog 1990). Mõlema poole eesmärgiks siinkohal on kujundada välja stabiilne partnerlussuhe, mis ei põhine konkurentsil, vaid tugeval üksteise usaldamisel. Väga tugevalt tulevad need elemendid esile ka antud juhtumi puhul. Mõlema poole nägemus teenuse algusest on üheselt selge – kuna leidis aktiivne perekond, kes nägi täitmata kohta vallaelanikele pakutavates teenustes, ning vallas ei eksisteerinud ega eksisteeri siiani noorsootöösotsiaalse, saadi üsna üksmeelselt ning kiiresti kokkuleppele sobivate lepingutingimuste osas. Samas ei ole professionaalsetele oskustele väga suurt rõhku asetatud. Otseseid nõudeid noortekeskuse personali kvalifikatsioonile esitatud ei ole (praegune juhataja on pedagoogiharidusega) ning käesoleval hetkel seonduvad suurimad probleemid noortekeskuse töös just personaliküsimustega.

Intervjuude käigus avaldati arvamust, et tegelikult oli vald hea meelega nõus teenuse osutamise MTÜle delegeerima, kuna nii saadi enda pealt selle teenuse sisuline kohustus „ära veeretada“. See viitab asjaolule, et vastasel korral ei oleks noortekeskuse teenust vallas pakkuma hakatud ning tõenäoliselt oleks 2009. aasta üldine keeruline olukord teenuse hilisematele arenemisvõimalustele veel pärssivamalt mõjunud, kui on seda hetkel.

Delegeerimise vorm

Kambja vallas on üle 2900 elaniku, noortekeskuse teeninduspiirkonnas valla sõnul veidi üle 700 elaniku. Vallavanem on olnud kohalikus omavalitsuses 24 aastat ning sellest vallavanemana töötanud 16 aastat. Vallaelanikud ning erinevate asutuste töötajad tunnevad ja teavad üksteist hästi. Kui vaadata näiteks valla töötajate, volikogu ja aktiivsemate inimeste nimekirja, siis on märgata mitut ühe perekonnanimetega aktiivset inimest. Selline üksteise tausta tundmine, tihe läbikäimine, piirkonna väiksus ning aktiivsemate inimeste ringi stabiilsus ongi intervjueritavate puhul peamiseks põhjuseks, miks on ka noorsootöö valdkonnas eelistatud pikaajalist lepingut ning kogu koostöösuhe põhineb usaldusel. Näiteks on intervjueritavate (nii KOV kui ka MTÜ poolelt) selge seisukoht, et noortekeskuse töötajad peavad olema kohapealsed inimesed. Tugevamini rõhutati kogukondliku tunnetuse põhjendust valla poolt, MTÜ pidas väljastpoolt tulija suurimaks riskiks oluliselt kõrgemaid ootusi palga suhtes. Intervjuudest tuleb selgelt välja üksteise usaldamine ning pigem on aimatav, et

riskidele ja ohtudele antud koostöövormi ja pikaajalise koostöölepingu puhul põhjalikult mõeldud ei ole.

Vaadates juhtumi aluseks olevat lepingut Kambja Avatud Noortekeskusega ei ole tuvastatav sisuliselt mitte ükski kontrollimehhanism peale üldise sõnastuse, et pooltel on õigus kontrollida vastastikku lepinguga sätestatud toimingute teostamist, tööde tegemist ning kulude kandmist. Ainsad detailsemad sätestatud tingimused puudutavad tasuta kasutamiseks antud ruumide tehnilisi küsimusi (nt heakorra tagamine jms), teenuse osutamise ainsaks kriteeriumiks on määratletud kohustuslikud noortekeskuse lahtiolekuajad. See lähenemine kinnitab analüüsimeeskonna hinnangut, et vallale on noorsootöö tegevuse pakkumine läbi kodanikeühenduse sobivaim vorm olukorras, kus enda personal ja motivatsioon selleks on puudulik, kuid teenuse pakkumine vallaelanike jaoks siiski vajalik. Sisuliselt on avalik teenus valla poolt antud täielikult üle kodanikeühendusele ning sellega suuresti piirduv omavalitsuse roll teenuse pakkumisel. Aruandlus toimub kord aastas (kirjalik aruanne kulude kasutamisest ning MTÜ poolt ka järgmise aasta tegevuskava koos eelarvetaotlusega) ning muid suuremaid omavahelisi teenuse kontrollimise alaseid koosviibimisi ei toimu ega peeta valla poolt vajalikuks.

Vald mõistab, et nendepoolne kontroll teenuse pakkumise üle on nõrk ning et MTÜi eksisteerivad teoreetilised võimalused selle olukorra kuritarvitamiseks (näiteks üürides enda kasutuses olevaid ruume kolmandatele osapooltele, mis lepinguga ei ole lubatud). Samas ei planeeri vald koostada lepingusse täiendavaid teenuse sisunõudeid või tugevdada kontrolli teenuse pakkumise üle. Põhjus peitub asjaolus, et vald on väike ning varem või hiljem tuleksid probleemid ja võimalikud kuritarvitused välja, mis teeks aga koostöö tulevikus võimatuks. Vald on seisukohal, et ükski osapool sellega ei riskeeri. Lisaks, tuginedes intervjuudele valla esindajatega ning võrreldes neid MTÜ seisukohtadega, ei ole võimalik leida märkimisväärsed erinevusi arusaamades teenuse pakkumisest. Intervjuud kinnitavad, et vastastikku ollakse kursis üksteise tegevuse ja probleemidega ning vaatamata ametlike kontrollivormide puudumisele toimivad ilmselt hästi informaalset suhtluskanalid ning seeläbi ka kaudne vallapoolne kontroll teenuse pakkumise üle.

Mõlemad osapooled kinnitavad MTÜ väga suurt iseseisvust ning üldist rahulolu sellega. Ka MTÜ ei pea tugevat kontrolli valla poolt või lepingu täpsustamist teenuse sisuliste kriteeriumite osas vajalikuks, kuna see pärsiks suure tõenäosusega nende paindlikkust teenuste pakkumisel. See nägemus on arusaadav, arvestades asjaolu, et MTÜ ei pea valla poolset kompetentsi teenuse sisu määramisel märkimisväärseks (mida võib välja lugeda ka intervjuudest valla esindajatega). Lisaks on vald aktsepteerinud kõik noortekeskuse poolsed ettepanekud ja toimumisviisid. Kuna vald maksab kinni ka noortekeskuse liikmemaksud MTÜs Avatud Noortekeskuste Ühendus ning MTÜs Tartumaa Arendusselts, siis eeldatakse (ning kinnitati ka MTÜ poolt), et vajalik enesearendus juhendite ja standardite osas toimub koostöös nende liitudega.

Probleemseid kohti juhtumi osapooled teenuse pakkumisel otseselt välja tuua ei oska või ei peeta neid märkimisväärseks. Ilmselt ei olegi valla poolt motivatsiooni midagi teenuse pakkumises muuta, sest olulisi probleeme teenuse pakkumisel ei ole senise nelja aasta jooksul esinenud. Seni kuni Noortekeskuse ukseid on avatud ja tegevus toimub, loetakse teenuse pakkumine eesmärgipäraselt saavutatuks. MTÜ on oma tegevustes väga iseseisev, mida rõhutasid mõlemad pooled ning antud nõrga kontrolli vorm sobib MTÜ tegevuse ja rolliga hästi ning vastab valla ootustele (intervjuud tuvastasid, et rohkemat informatsiooni MTÜ poolt ei pea vald vajalikuks). Täiendavaid juhiseid ning materjale teenuse sisu määramiseks ei peeta samuti kummaltki poolt vajalikuks.

Finantseerimise kord

MTÜ ZZ Noortekas tegutseb pikaajalise (10-aastase) lepingu järgi, millega kaetakse ruumide ülalpidamisega seotud kulud, antakse tegevustoetust (üldkulud), kaetakse töötajate palgad ning tagatakse KOV omafinantseering, kui MTÜ peaks taotlema täiendavaid vahendeid. Lisaks katab KOV ka MTÜ liikmemaksud teenusevaldkonnaga tegelevates üleriigilistes ühendustes. Nagu eelpool juba välja toodud, näevad mõlemad osapooled selliselt reguleeritud koostöövormi äärmiselt sobiva ja

mõlemaid osapooli rahuldava lahendusena. Võrreldes fookusgrupis esilekerkinud probleemidega on Kambja valla ja MTÜ ZZ Noortekas vaheline avalike teenuste osutamise leping hästi finantseeritud.

Kuigi pikaajaline leping annab MTÜ sõnul teenuse arenguks vajaliku stabiilsuse (eelkõige on see vajalik professionaalsete töötajate värbamiseks), siis sisuliselt on valla võimalik alati ühepoolselt seda stabiilsust vähendada. 2009. aastal vähendas KOV üleüldiste eelarvekärbete valguses ühepoolselt noortekeskuse eelarvet. Kuigi kärped muudavad noortekeskuse töö raskemaks – nt lahtiolekuaegasid tuleb lühendada – siis probleeme see osapoolte sõnul ei tekita, kuna saadakse aru selle sammu vajalikkusest ning asjaolust, et selleks, et kärped ei puudutaks liiga valusalt muid valla funktsioone nagu haridus või sotsiaalteenused, on vajalik kokku hoida vähem elutähtsate teenuste pakkumisel. Teenuse kvaliteedile nende kärpeta halba mõju eriti ei kardeta. Samas on selge, et kui pole võimalik palgata vastava haridusega noorsootöötajat, kannatab paratamatult teenuse kvaliteet. Näiteks ühe meetmena kärpeta toimetulekuks toodi välja muudatus personalipoliitikas, mille kohaselt täidab hetkel majahoidja ja noorsootöötaja kohustusi paralleelselt koristaja ametit pidav töötaja; samas juhatuse liikmed töötavad mujal ja viibivad Kambjast palju eemal. Seda enam muutuvad küsitavaks eelpool välja toodud noortekeskuse püstitatud eesmärgid nagu nt kuriteoennetus, sotsiaalse abituse ennetamine jms, mis lisaks ruumide pakkumisele eeldab ka aktiivsemat sisulist tööd noortega.

Lisaks olemasolevale lepingule taotleb MTÜ rahastust ka erinevatest siseriiklikest programmidest. Suuremad ruumide kordategemisega seonduvad kulud on kaetud Euroopa Liidu Struktuurifondide toetusest. Projektipõhise rahastuse ei ole peetud palgaraha allikaks, vaid eelkõige noortekeskuse poolt korraldatavate tegevuste mitmekesistamise võimaluseks. Kokkuvõttes võib märkida, et vald on hoolitsenud selle eest, et teenus oleks olemas, et eksisteeriks ruumid koos inimesega, kes võimaldab noortele aktiivset tegevust. Teenuse edasiarendusega peaks tegelema MTÜ omal algatusel ning projektirahastuse toel, mida ka tehakse, kuid küsitav on siiski, kas piisavalt. Näiteks ei ole seni veel rakendunud eesmärgipärased plaanid pakkuda noortele ka kutsenõustamist, arengukoolitust ning karjäärinõustamist. Käesoleva aasta eelarvekärbete valguses ning personalipuuduses lükkuvad need arendused ilmselt edasi, kuna tähelepanu on hetkel koondunud sellele, kuidas noortekeskust lepingus sätestatud aegadel üldse lahti hoida.

Kodanikeühenduse identiteet ja eripärad

Antud juhtum on näide väga suurest usaldusest teenuse pakkuja ja teenuse rahastaja vahel. Selline usaldus põhinev suhe ühtib juhtumi osapoolte hinnangul nii valla kui MTÜ motiividega teenuse pakkumisel. Kuigi see usaldus on tuvastatav mõlemalt poolt, leiab MTÜ, et valla suurem huvi MTÜ tegevuse ja hakkama saamise kohta oleks teretulnud. Vald on võtnud eelkõige seisukoha, et „küll MTÜ juba teab mida teeb“ ning seni, kuni suuremaid probleeme kuulda pole, loetakse teenuse pakkumine eesmärgipäraselt osutatuks.

Võib spekuloida, kas selline tugeval usaldusel ja vähesel kontrollil (sh lepingu pikaajalisus ning samaaegne üldsõnalisus) põhinev koostöösuhe pärsib teenuse arendamist. KOV poolt ei ole viimane selgelt tuvastatav, kuid intervjuude käigus toodi näiteks välja, et kui midagi ette heita teenuse pakkujale, siis mõnevõrra aktiivsemad võidaks olla avalike ürituste korraldamisel ja neist osavõtul. Samuti mainiti ettevaatlikult ka noortekeskuse personaliga seonduvaid küsimusi, kuid valdav kokkuvõtte oli, et „eks nad ise teavad, kuidas oma asju korraldavad“. MTÜ on antud teenuse pakkumisel oma kompetentsi ja tegevuste osas üsna kindel ning arendustegevusi nähakse endiselt olulisena. Siiski võiks stabiilse pikaajalise lepingu ning KOV poolse teenusekulude katmisega (mis on seni olnud vastavuses MTÜ taotlustega) kaasneda suurem omavalitsuse poolne sisuline huvi teenuse kvaliteedi ning edasiarendamise kohta. Antud koostöövorm tagab, et eksistentsiaalseid probleeme MTÜ jaoks ei ole ning potentsiaalselt võivad avalduda mitmed sellise koostöösuhte vormi puhul täheldatud probleemid, millest enim mainitud on teenuse pakkumise kontrolli subjektiivsus ning teenuse pakkuja vähene motivatsioon teenust sisuliselt edasi arendada või efektiivsemalt pakkuda (tulenevalt väiksemast võimalusest lepingut kaotada).

Lisaks suhetele vallaga peab noortekeskus ise oluliseks ka suhtlust teiste noortekeskustega eelkõige läbi liikmeksolemise üleriigilises Avatud Noortekeskuste Ühenduses ning valla koolide ja spordiseltsidega. Koolidega koostööd peeti heaks, kuigi välja võib tuua KOV poolse märkuse, et alguses olid viimased noortekeskuse tegevuse osas skeptilised, tunnetades ilmselt konkurentsi oma tegevustele. Ka MTÜ arvamus on, et koolide (nt huviringid) poolt pole initsiatiivi ühistegevusteks otseselt tulnud, kuid omaalgatused koostööks viimastega on alati hästi vastu võetud.

Suhe sihtrühmadega

MTÜ ZZ Noortekas suhe oma sihtrühmaga on MTÜ hinnangul väga hea. Tegemist on kindlasti ka väikese valla olukorraga, kus üksteist tuntakse piisavalt hästi, mis vähendab vajadust ametlike tagasisidekanalite sisseadmiseks. MTÜ poolt toimub tagasiside kogumine läbi kevadiste ajurünnakute noortega, kus uuritakse, mida teenuste juures hinnatakse ning mis võiks olla teistmoodi. Vald sellist tagasisidet ei küsi (kogu info sihtrühmade kohta saadakse eelkõige läbi MTÜ) ning valdav seisukoht on, et kui midagi oleks halvasti, siis nagunii saaks sellest peagi teada. Vald mainis ka, et teoreetiliselt on neil võimalik kontrollida noortekeskuse külastajate arvu, kuna viimast peab MTÜ fikseerima.

Valla ja MTÜ vahelises lepingus teenuse sihtrühm fikseeritud ei ole ning ilmselt selle peale otseselt ka ei ole mõeldud. Vald on siinkohal algusest peale tuginenud MTÜ seisukohtadele ning usaldanud viimase tegevust sihtrühmadega. Samas tuli intervjuul valla esindajatega välja, et probleemsemaid noori ikka eksisteerib ja seda peeti paratamatuks. Ometigi ei nähtud siin rolli teenuse sisu täiendamisel (nt väljakäidud eesmärgid MTÜ kodulehel, mis aitaksid probleemsemate noorte hulka tõhusamalt vähendada), mistõttu võib eeldada, et arusaamad avalike teenuste sisust ja pakkumise motiividest ei ole täielikult teadvustatud.

Teenuse tulevik

Teenuse jätkumise ja tuleviku suhtes on mõlemad osapooled hoolimata eelarve kärpest (Noortekeskuse jaoks vähenes summa võrreldes eelnevate aastatega ligi poole võrra) positiivsed. MTÜ on seisukohal, et kui tulebki mõneks ajaks noortekeskus kinni panna (eelkõige palgaraha puudumise tõttu), siis tulevikus saab ukсед taas avada ning MTÜ seetõttu tegevust ei lõpeta. Vald on enam kui kindel, et teenuse kadumise probleemi ei ole ning eelistab senise koostöösuhete jätkumist.

Kokkuvõte

Kambja Avatud Noortekeskuse puhul on tegemist hea näitega suhetel ja usaldusel põhinevast lepingulisest delegeerimisest, kogukonna tundmisest ning mitteformaalsete suhete olulisusest kohaliku elu korraldamisel ja avalike teenuste pakkumisel. Sellises olukorras ei peeta hankekonkursside ja võistupakkumiste korraldamist vallas võimalikuks, kuna ollakse seisukohal, et väikeses vallas ei ole võimalik teenuse pakkumist ülevalt-alla meetodil efektiivselt korraldada, motivatsioon peab tulema altpoolt. Mõlemad osapooled (KOV ja MTÜ) on seisukohal, et teistmoodi suhe teenuse pakkumisel ei toimiks. Viimasel juhul oleks tulemuseks see, et teenust ei pakuta üldse või pakub seda vald ise. Kuna aga antud noorsootöö teenus sai alguse vaid tänu aktiivsete elanike initsiatiivile, ei pruugiks viimasel juhul antud omavalitsuses teenust üldse eksisteeridagi.

Kõige olulisemateks lülidadeks antud koostöösuhete vormi puhul on usaldus. Siiski, koostöö ja partnerlus on pigem teoreetilised terminid kui sisuliselt rakenduvad kontseptsioonid, mis tähendab, et kogu teenusega seonduv on MTÜ õlul ning vald ei panusta ise teenuse sisulisse arendamisse. Antud juhtumi puhul ei ole aga siinkohal kindlasti tegemist valla motivatsiooniga teenuse pakkumise kuludid kokku hoida – eesmärgiks on kogukonnale teenuse pakkumine, kuid selle pärssivaks teguriks eelkõige oskuslike töötajate puudumine vallas.

Kuigi pikaajalised lepingud, mida rakendatakse ka antud juhtumi puhul, on head selleks, et tagada teenuse ja valdkonna areng ning stabiilsus, eksisteerivad selliste lepingute puhul ka teatud ohud, näiteks madal motivatsioon teenuse arendamiseks. Teatud ilmingud nende ohtude realiseerumisest on märgatavad ka antud juhtumi puhul – nii näiteks vald ei sekkunud, kui teenust ei osutanud enam

erialase ettevalmistusega spetsialist. Liigsed vabad käed avaliku teenuse pakkumisel võivad pikemas perspektiivis pärssida teenuse kvaliteeti. Antud juhtumi puhul on professionaalse avaliku teenuse pakkumise potentsiaal kõrge; vajalik oleks vallapoolne suurem huvi ja kontroll teenuse pakkumisel ning sisuline dialoog teenuste arendamisel.

Tugevused

- Kasutati suhtel põhineva delegeerimise eeliseid vastavalt kohalikele oludele (turu puudumine).
- Stabiilne pikaajaline leping, kõikide minimaalseks eksistentsiks vajalike kulude katmine vallaeelarvest – motivatsioon teenuse arendamiseks (stabiilsus), vähenevad traditsioonilised kolmanda sektori probleemid.
- Suur usaldus ja vähene kontroll ning ettekirjutused valla poolt - MTÜl vabadus teostada oma ideid, tuginedes parematele ja professionaalsematele teadmistele valdkonnast.

Nõrkused

- Avalduvad ohud suhtel põhineva delegeerimise puhul (eelkõige KOV jaoks) – kvaliteet võib tagaplaanile jääda.
- Kuigi tegu on pikaajalise lepinguga, on omavalitsusel siiski võimalus ühepoolselt iga-aastaseid rahaeraldisi kärpida või üldse ära kaotada (oht MTÜ stabiilsusele).

6.3.2. Tartu linn ja MTÜ Iseseisev Elu

Üldine taust

Tartu linn on üks eesrindlikumaid omavalitsusi Eestis, kui vaadata teenuste delegeerimise kogemust nii era- kui ka kolmandale sektorile. Sotsiaalvaldkonnas on praktiliselt kõikide teenuste elluviimine delegeeritud kas linna enda osalusega sihtasutustele (nt SA Vaimse Tervise Hooldekeskus; SA Varjupaik) või kolmanda sektori organisatsioonidele, üksikutele juhtudel ka erasektorile (nt invataksoteenus). Aastatepikkused kogemused on juurutanud protseduuri, mida linn sellistel delegeerimise juhtudel järgib: teenuse tekkimise või delegeerimise esimesel aastal katsetatakse koostööd aastase pilootprojekti korras ning selle õnnestumisel korraldatakse hange pikemaajalise lepingu opereerimiseks. Omavalitsuse suund on selgelt teenuste delegeerimisele ning seda tehakse selgelt konkurentsitingimustes ja vastavalt Riigihangete seadusele hankeid korraldades. Lepingud on oma sisult eesrindlikud ja korrektsed. Strateegilisi eelistusi era- või kolmanda sektori partnerite osas ei ole, kuid paljuski sõltub see valdkonnast, mistõttu on ametnikud enamasti siiski arvamusel, et sotsiaalvaldkonna teenuste pakkumisel sujub koostöö kolmanda sektori organisatsioonidega paremini, kuna viimased lähtuvad enam sihtgruppide soovide ja vajadustest. Käesolev juhtum käsitleb samuti kolme sotsiaalvaldkonna teenuse delegeerimist lepingupartnerile kolmandast sektorist.

MTÜ Iseseisev Elu on asutatud Tartus veebruaris 1997 nelja vaimse tervise teenuse spetsialisti poolt eesmärgiga edendada püsiva psüühikahäirega inimeste elukvaliteeti arendavaid teenuseid. Vastavalt põhikirjale on MTÜ Iseseisev Elu eesmärkideks:

- Toimetulekuraskusega isikutele võimalikult iseseisvama elu võimaldamine;
- Toimetulekuraskustega isikute kutsealase täiend- ja ümberõppe korraldamine ning läbiviimine;
- Toimetulekuraskustega isikutele sobivate töökohtade loomine ja sellele kaasaaitamine;

- Toimetulekuraskustega inimeste nõustamine, juhendamine ja toetamine.

MTÜ Iseseisev Elu osutab kolme riiklikku hoolekandeteenust psüühiliste erivajadustega inimestele, mida rahastab keskvalitsus Sotsiaalkindlustusameti kaudu. Nendeks on:

- igapäevaelu toetamise teenus,
- toetatud elamise teenus,
- töötamise toetamise teenus.

Lisaks osutab MTÜ Iseseisev Elu ka kahte kohaliku omavalitsuse sotsiaalteenust toimetulekuraskustes isikutele:

- koduta inimeste päevakeskuse teenus,
- sotsiaaleluruumi tugiisiku teenus.

Antud juhtumianalüüs vaatleb eelkõige kolme teenust – kahte terviklikult KOV poolt rahastatud teenust (sotsiaaleluruumi tugiisik – kaheaastane leping alates 2008. aastast; kodutute päevakeskus – kolmeaastane leping alates 2007. aastast) ning ühte riiklikku teenust, mida KOV on kohustatud osaliselt samuti toetama (igapäevaelu toetamise teenus, pooleaastane leping, pikendatud aastale - tavapärasel keskkonnas elava inimese toimetuleku toetamine, ühisüritustesse ja huviringidesse kaasamine ja samalaadseid probleeme kogunud inimestele omavahelise suhtlemise võimaldamine päevakeskuses).

Alljärgnevalt on suurema tähelepanu all täielikult KOV eelarvest rahastatud teenused, kuna osaliselt keskvalitsuse poolt kaetud teenus – igapäevaelu toetamine – on reguleeritud sotsiaalministri 9. jaanuari 2008. a. määrusega nr. 5 „Psüühiliste erivajadustega inimeste hoolekandeteenustele esitatavad kohustuslikud nõuded ja teenuste osutamise kord“, mille kohaselt on KOV kohustatud toetama nimetatud teenust pakkuvaid organisatsioone oma haldusalas.

Koostöösuhte vorm

MTÜ Iseseisev Elu on oma ala professionaale koondav ühendus, kelle teenuste spekter on põhiliselt tuginenud riigipoolsele rahastamisele. KOV eelarvest rahastatavaid teenuseid hakati pakkuma alles alates 2007. aastast (koduta inimeste päevakeskus) ning otseselt KOV teenusest MTÜ toimetulek ei sõltu. Vaadeldav koostöösuhe Tartu Linnavalitsusega on pigem „üks-ühele“ koostöö, kus konkreetsete teenuste pakkumisel on KOV lepingupartneriks üks konkreetne MTÜ, kuid selle erandiga, et MTÜ ei ole ellu kutsutud ainult vaadeldavate KOV teenuste pakkumiseks, vaid on osalenud võistupakkumisel ning osutunud viimastel edukaks. Tartu Linnavalitsus pooldab väga avalike teenuste delegeerimist ning kõik sellised teenuste üleandmised järgivad ühte skeemi: riigihange → odavaim pakkuja → leping, millele sotsiaalteenuste valdkonnas on mitmel juhul eelnenud ka koostöösuhte vormi testimine pilootprojektina (eelkõige uute teenuste puhul). Juhtumi raames läbi viidud viiest intervjuust nii linna esindajate kui MTÜga tuleb selgelt välja, et traditsiooniline võistupakkumistel ning riigihangete seadusel põhinev protseduur määrab teenuse pakkumise. Seega baseerub teenuste lepingulise delegeerimise idee eeldusel, et era- või kolmas sektor (kuna väidetavalt erategijaid eriti vaadeldavate sotsiaalteenuste turul ei ole) on teatud tüüpi teenuste pakkumisel efektiivsem ning raha eest saadav väärtus on avaliku sektoriga võrreldes suurem. See omakorda peaks kaasa tooma teenuste odavnemise ja/või kvaliteedi paranemise, mis lõppkokkuvõttes viib tarbija (s.o kohaliku omavalitsuse elaniku) rahulolu kasvule.

Antud ideoloogia järjepidevas järgimises näevad MTÜ esindajad KOVs eelkõige omakasupüüdlikke ja suhteliselt paindumatuid ostjat, kes taandab kõik otsused hinna peale, nõudes seejuures parimat kvaliteeti, süüvimata alati delegeeritava teenuse sisusse, sihtrühma ning lepingupartneri tegutsemiskeskonda. KOV nägemus teenuse osutajast on üldjuhul positiivne, rõhutades eelkõige põhjendust, et professionaalsus ja eelnev kogemus on määravad, kuid et paratamatult on ka nende otsused tingitud selles valdkonnas kasutatava raha hulgast. Taas tuleb väga selgelt välja teenuse

maksumuse aspekt, kus linnapoolne suhtumine kinnitab fakti, et pigem ei tunta ennast ohustatuna MTÜ võimalikust ebakvaliteetsest tegutsemisest, vaid nähakse ennast nn peremehena, kes dikteerib lepingute mahud ning vajadusel lepingute muutmise (mida ühepoolselt on ka kõikide vaadeldavate lepingute puhul 2009. a. rakendatud, kuigi lepingu sätted seda ei luba). Intervjuudes linna esindajatega tunnistavad ja tõdevad viimased kodanikeühenduste ebavõrdset rolli avalike teenuste lepingulisel reguleerimisel linnaga.

Delegeerimise vorm

Tartu Linnavalitsust võib pidada juba väga kogunud delegeerijaks, kes üldjuhul tunneb teenuste turgu, potentsiaalseid pakkujaid ja nende kogemusi. Sotsiaalteenuste valdkonnas on see teadmine ilmselt suurem ka seetõttu, et potentsiaalseid pakkujaid on väga vähe ning selles osas peetakse turgu nii KOV kui ka MTÜ poolt puudulikuks, mis võib lõppkokkuvõttes ohustada teenuste kvaliteeti. Kuigi alati viiakse teenuse osutaja leidmiseks läbi hankekonkurss, on sageli selge, kes tulevad pakkuma ning nendega eelnevalt juba ka läbi räägitud. Ka vaadeldavate lepingute hanketingimused on teatud osas juba eelnevalt MTÜga läbi arutatud, kellega koostöökogemused saadi juba esmase pilootprojekti käigus (nii sotsiaaleluruumi teenuse kui kodutute päevakeskuse teenuse puhul). Sellises puuduliku turu tingimustes on aga KOVI väga hea seada tingimusi hinna osas ning MTÜ nägemuses on see ka ainuke kriteerium, mida võistupakkumistel hinnatakse (nt sotsiaaleluruumi tugiisiku hanke puhul ei olnud intervjuude kohaselt meetodikapunkte hindamiskriteeriumitena ette nähtud, kuigi nägemust viimase osas oli pakkumiste kirjelduses nõutud). Riigihangetes on alati määratud teenuse maksumuse piirhind, mistõttu ei ole pakkumistel osaleval MTÜl võimalik sellest üle minna. Kuigi eelarveliste vahendite nappusest saadakse aru mõlema poole pealt (prevaleerib nägemus, et sotsiaalvaldkond on paratamatult linnajuhtide jaoks kõige tülikam valdkond, kuna seda nähakse pideva kuluna, mitte potentsiaalina efektiivse ja tõhusa tegutsemise kaudu seda kulu järjepidevalt vähendada), peab eelkõige MTÜ pool põhinemist tellija poolt vaid rahal kurvastavaks, mis ei võimalda alati omavahel teenuse erinevate aspektide osas ühist keelt leida.

Analüüsidest Tartu Linnavalitsuse lepinguid MTÜga Iseseisev Elu võib väita, et tegemist on pigem põhjalike ja hea tava järgi koostatud lepingutega, kus üldjuhul on määratletud konkreetselt lepingu objekt ehk vaadeldav teenus, sihtrühm, teenuse maksumus ja selle aluseks olev aruandlus, nõutav kvalifikatsioon teenuse osutaja poolt, sanktsioonide võimalused ning ka teenuse sisukirjeldused koos tulemuste mõõtmise indikaatoritega. Mõlemad pooled on sellise täpsusastmega lepingutes üldjuhul rahul ning väidetavalt tekivad teenuse sisukirjeldused sageli ka mõlema poole omavahelises koostöös. Viimasele aitab kaasa Tartu poolt rakendatav praktika katsetada võimalikku koostööd teenuse pakkumisel esmalt pilootprojekti käigus, misjärel saab edaspidi viia läbi juba hanke pikema perioodi peale ning mille kogemuse baasilt tekivad ka täpsemad teenuse sisukirjeldused (nt sotsiaaleluruumi tugiisiku teenus, mida enne vaadeldavat lepingut ei pakutud ning mis oli uus teenus mõlemale osapooltele).

Samas võib välja tuua ka probleemsemad kohad seoses lepingute täitmise ning kontrolliga teenuse pakkumise osas. Igas vaadeldavas lepingus on tulemuste hindamise viisina välja toodud Tartu Linnavalitsuse poolne võimalus viia läbi teenuse sihtrühma rahuloluküsitlusi. Mitte ühegi juhtumi puhul pole linnavalitsus seda reaalselt rakendanud. Kontroll teenuse osutamise üle toimub üldjuhul igakuiste peamiselt arvandmetel (nt teenust saanud isikute arv, transpordikulu kodututel jms) põhinevatel aruannetel ning sisukam aruanne esitatakse aasta lõpus. KOV peab sellist kontrollimehhanismi üldjuhul piisavaks (väljamakseid tehakse siiski arvandmete alusel), olles veendunud, et vajaliku täiendava info saab kätte suheldes linna piirkonnakeskuste sotsiaaltöötajatega (kes rohkem igapäevaselt sihtrühma ja ka teenuse osutajaga kokku puutuvad) ning ka otse teenuse pakkujaga. Samas ei ole selline suhtlus samuti regulaarne. Teenuse osutaja poolne nägemus on siiski teistsugune ning sellist kontrolliviisi mitte otseselt pooldav. On selge, et vaadeldavate teenuste puhul on tegemist raskelt mõõdetava tööga (mida tunnistavad üldjuhul mõlemad osapooled). Näiteks ei ole teenuse osutajal võimalust kajastada kusagil seda, mida nt „nõustatud 1 sihtrühma liige“ tegelikult tähendab. Mõningatel juhtudel võib see tähendada kolm

päeva aktiivset tööd ühe inimesega. Väidetavalt ei näe alati linnavalitsus kaugemale arvudest ega saa aru teenuse sisust, seda eelkõige juhtivate ametnike poolt, kes igapäevaselt sihtrühmaga ise kokku ei puutu. Ka intervjuudest linna esindajatega võib välja lugeda, et aruandluse vormi ei ole plaanis muuta ning et suuremaid probleeme sellega seoses ei nähta, pigem nähakse ohuna siin MTÜ poolset võimalust arvandmetega manipuleerimiseks ja nende kuritarvitamiseks aruandluses (kuigi eelkõige hüpoteetiliselt). Kokkuvõttes saab siinkohal välja tuua üsna selge arusaamade lahknevuse teenuse sisust ja kvaliteedist KOV kui teenuse eest vastutaja ning teenuse tellija ja MTÜ kui teenuse sisulise osutaja poolt, kus rolli mängivad ametnike aeg ja raha, nende endi kvalifikatsioon, mis sageli jääb teemavaldkonnas alla teenuse osutaja personali kvalifikatsioonile ning liigne tuginemine nn puhast tüüpi lepingulisele delegeerimisele, mis aga keeruliste sotsiaalvaldkonna teenuste puhul ei pruugi olla alati sobivaim viis teenuse osutamiseks. Aktiivsem suhtlus osapoolte vahel lisaks igakuistele arvaruannetele aitaks kindlasti üksteise mõistmisele teenuse nüansside osas kaasa. Seni näeb linn aga sotsiaalvaldkonda traditsioonilise ja tihtipeale ka tulusa ärina (sotsiaalvaldkonnas eelistatakse kolmandat sektorit erasektori ees valdavalt põhjusel, et seal suudetakse siiski rohkem suhestuda sihtrühmaga, kuid muude tingimuste osas erisusi ei märgata – nt orienteeritus kasumi teenimisele), mistõttu ei ole loota, et teenuste tulemuslikkuse hindamisel või muude protseduuride ülesehitamisel lähitulevikus midagi muudetakse.

Finantseerimise kord

Nagu eelpool juba mainitud, põhineb vaadeldava juhtumi ja kõikide lepingute (v.a igapäevaelu toetamise leping, mis on riiklik teenus ja millele KOV on kohustatud lisama omapoolse finantseeringu igale teenusepakkujale) puhul finantseerimise skeem võistupakkumisel ja pakutaval odavamal hinnal. Hangetes määratakse alati teenuse maksumuse piirmäär, mille kalkulatsiooni aluseks on keskmine sotsiaalvaldkonna töötaja palk ning osaliselt halduskulud. Vaadeldavate lepingute puhul on üldjuhul arvestatud kõikide teenuse osutamiseks vajalike kuludega – palgad, üldkulud (raamatupidaja), ruumide kommunaalkulud, kodutute päevakeskuse teenuse puhul ka kodutute transport. Väidetavalt määrati sotsiaaleluruumi tugiisiku teenuse puhul väljast ostetava teenuse puhul isegi kõrgem palgakulu, võrreldes linnavalitsuse sotsiaaltöötaja palgaga, kuna eesmärgiks oli saada professionaalset ja kvaliteetset teenust. Kuigi teenuse pakkuja poolelt on rahastamisküsimused alati üliolulised ja ka kõige problemaatilised, on antud juhtumi puhul MTÜ teenuste finantseerimisskeemiga üldjuhul rahul. Suuremad probleemid on esile kerkinud seoses 2009. aasta eelarvekärbetega, mil linnavalitsus vähendas ühepoolset kõikide lepingute summasid. Kusjuures vaid ühel – sotsiaaleluruumi tugiisiku teenus - juhul vähendati sellega seoses ka kuus teenindatavate inimeste arvu. Kodutute päevakeskuse lepingu puhul seda ei tehtud ja linnavalitsus selles probleemi ei näe, kuna nende hinnangul ei sõltu töökoormus sellest, mitu kodutut parasjagu päevakeskuse ruume kasutab. See näitab, et kohati puudub linnal tegelik arusaam teenuse sisust, kuna ka kodutute teenuse puhul on nõutud näiteks lisaks peavarju pakkumisele ka rehabilitatsiooniteenuse pakkumist sihtrühmale, mis tähendab, et kui raha vähendatakse, ei saa tegelikult eeldada, et lepinguga määratletud teenuse sisukirjelduse kohaselt saab samale arvule inimestele pakkuda täpselt sama kvaliteediga teenust.

Selline ühepoolne tegutsemisviis lepingute rahade kärpimisel on olnud MTÜ jaoks solvav, kuna pikemat etteteatamisega sellele kärpele ei olnud ja mitte mingisuguseid läbirääkimisi teenuse osutajaga ei toimunud, mis tegelikult annab mõista MTÜ kui linna jaoks suhteliselt tähtsusetu partneri rolli teenuse pakkumisel. Ka intervjuudest linna esindajatega tuleb välja suhtumine, et MTÜ on tõepoolest ebaelistatud olukorras, kuna nendes lepingulistest suhetes linn sisuliselt teeb, kuidas heaks arvab ja lepingu teisel osapooltele tuleb sellega kas leppida või siis lepingust välja astuda. Selline suhtumine tundub mõnevõrra ebaratsionaalne, arvestades, et teisi potentsiaalseid teenuse osutajaid eelkõige sotsiaalvaldkonnas linnal ei ole (v. a linna enda SAd, kelle teenuse kvaliteedis kahtlevad lisaks MTÜ tugevale kriitikale ka KOV esindajad ise). Ometi ei karda linn siinkohal lepingupartneri althüppamise võimalust, mängides nii üsna tugevalt ka MTÜ asutamise motiividele, mille kohaselt ei saaks viimane rahalistele põhjendustele tuginedes jätta ometi hätta sihtgruppi, kelle

jaoks nad on algselt üldse ellu kutsutud (altruism ja entusiasm, mis hoiab kodanikeühendusi tegutsemas).

Praegusel hetkel prevaleerib Tartu Linnavalitsuses selgelt suund „mida odavam, seda parem“. Ohtu järeleandmistes kvaliteedis linn seejuures ei näe, olles veendunud, et piiratud tähtajaga lepingud ning konkurentsituatsioon ei lase viimasel siiski kukkuda. Selline suhtumine ei ole veel väga drastiliselt mõjunud küll vaadeldavale MTÜle, kuid oluliseks raskendavaks asjaoluks on see olnud küll, kuna kasutusele on tulnud võtta oma reservid, mis omakorda tulevad projektide kaasfinantseeringuks planeeritud vahendite arvelt, mille taotlemist aga samuti linn nõuab. Näiteks kodutute päevakeskuse teenuse puhul on linnal väga selge seisukoht, et MTÜ peab taotlema Töötukassast lisarahastust tegevusteks, mis on lepingus sätestatud. Samas eksisteerib siin olukord, kus linn on lepingus sätestanud teatud tegevused, mille täitmiseks lepinguga raha ei määrata, kuid mille täitmist sellest hoolimata nõutakse, põhjendusel, et MTÜl on lihtsam täiendavaid vahendeid teenuse kvaliteetseks osutamiseks taotleda. Sellega aga ei arvestata, et projektide taotlemine ja kaasfinantseerimine on MTÜ jaoks täiendav ressursikulu (aeg, raha). Vähem võimekamate MTÜde puhul on selline tegutsemisviis suure tõenäosusega eksistentsiaalseid probleeme tekitav. Lisaks nähtub ka siinkohal, et kolmanda sektori organisatsioonid ei võeta tõsiste ja võrdsete lepingupartneritena vaid pigem kehtib nn ostja-müüja suhe, kus klient (Tartu linn) on kuningas.

Lepingute pikkusega – üldjuhul 2-4 aastat – on MTÜ esindajad rahul. Vastupidiselt ootustele ei eelista ka nemad pikemaajalisi lepingute perioode, kuna see pärsiks motivatsiooni teenuse arendamisel ning teatud konkurentsituatsioon on nende arvates teretulnud kogu personali kvalifikatsiooni hoidmise seisukohalt. Linn ei poolda lühemaajalisi perioode tänu bürokratikule hanke kooskõlastusprotseduurile, vastasel korral pooldaks linn pigem üheaastaseid lepinguid. Ka käesolevate eelarveliste vahendite nappuse valguses minnakse pigem üheaastaste lepingute teed, mis tähendab, et sajabrotsendiliselt ei olda teenuste tuleviku ja jätkusuutlikkuse osas siiski kindlad. Mõningaste finantskeemi muudatuste valguses jätkub suure tõenäosusega siiski sarnane lepinguline suhe sama lepingupartneriga ning MTÜl iseseisev Elu ei jää sisuliselt muud üle, kui olukorraga leppida ning vastavalt sellele ka vajalikke ümberkorraldusi teha (kinnitatud ka intervjuueeritavate poolt). See kinnitab taas kodanikeühenduse suurt sõltuvust linnavalitsuse poolsetest tegudest ja seatud tingimustest, mis jätavad läbirääkimisteks vähe ruumi.

Kodanikeühenduse identiteet ja eripärad

MTÜ Iseseisev Elu koondab vajaliku kvalifikatsiooniga professionaale ning ka Tartu linna poolne nägemus teenusepartneri valikust põhineb just viimase professionaalsusele ja eelnevale kogemusele. Viimane teeb kodanikeühendusest ka väga iseseisva teenuse pakkuja, kes ei vaja linna poolt tuge ja arendustegevust, seda ka põhjusel, et piisava kvalifikatsiooniga inimest linnavalitsuses ei pruugigi olla. Kodanikeühenduse nägemuses on see sageli ka põhjuseks, miks on väga raske pidada läbirääkimisi teenuse sisu osas või selgitada mingeid spetsiifilisi aspekte teenuse osutamisel (kui linn nõuab selgitusi, mida on ka vaadeldavate lepingute puhul siiski ette tulnud). Linnaametnik, kellega suhelda tuleb ja kellel kohati on vaid teoreetilised teadmised valdkonnast, ei taju alati probleemi olemust nii, nagu kodanikeühendus, kes suhtleb vahetult sihtrühmaga. On oht, et see kaugenemine sihtrühmast toimub veelgi antud lepingulise suhte ja sellega kaasnevate üsna pealiskaudsete administratiivsete protseduuriireeglite puhul.

Nii igapäevaelu toetamise teenust kui ka kodututega tegelemist pakuvad ka linna enda sihtasutused – SA Vaimse Tervise Hooldekeskus ja SA Varjupaik (kodutute öömaja). MTÜ poolt on üsna selge nägemus, et nii viimaste teenuste tase kui ka inimeste arusaam teenusest vajab tõsist edasiarendust. Sarnane nägemus on ka linna poolt, mistõttu eelistatakse teatud juhul delegeerimist väljastpoolt tulevatele MTÜle põhjendusel, et viimane on valmis aktiivsemalt teenuse arendamisse panustama, arendama ja koolitama oma personali ning lähtuma väga tugevalt sihtrühmast (kuna on tekkinud ka tänu viimasele ning viimase jaoks), samal ajal kui linna asutuste inimesed takerduvad sageli bürokratiasse ning jätavad teenuse arenduse hooletusse (toetumine stabiilsele rahavoole,

eesmärgiks tagada teenuse minimaalne tase, puudulik valmisolek uuendusteks). Kui praegusel hetkel kaalutakse kodutute päevakeskus üle viia nt linna SA alla (mis samas näitab jälle väga kaootilist suhet kolmanda sektoriga, kuna igal ajal võimalik neilt teenus ära võtta), siis üheks vasturääkivuseks ongi viimase professionaalsuse vähesus võrreldes MTÜga.

Vaadeldav kodanikeühendus üldjuhul võtab linna sihtasutusi oma partneritena, mitte konkurentidena, seda ilmselt tulenevalt ka asjaolust, et oma teenuste pakkumise kvaliteeti hinnatakse oluliselt kõrgemalt. Seda kurvastavam on olnud MTÜ jaoks juhtum, kus sotsiaalmajutuse pakkumise teenuse kontseptsioon, millega mindi linnavalitsusse, võeti viimase poolt üks-ühele üle ning anti linnale kuuluva SA pädevusse (ilma konkursita). Selline ebameeldiv seik muudab MTÜ edasistes tegevustes ettevaatlikumaks. Kuigi lõpptulemusena saadi teenus käima ning sihtrühm sellest tulenevalt parema ja kvaliteetsema teenuse, näitab selline käitumine linna poolt taas nn „ülesõitmist“ oma partneritest kolmandas sektoris ning tulevikus võib selline käitumisviis pärssida heade ideede levikut oma ala asjatundjate seas.

Usaldus MTÜ suhtes on linna poolt tegelikult väga suur ning seda kindlasti ka põhjusel, et suuremaid probleemseid olukordi ei ole ette tulnud. Linn tõdeb, et teenuse sisu osas ei ole neil väga palju kaasa rääkida (lisaks sellele, mis lepingus kirjas) ja pigem usaldatakse seda, mida MTÜ teeb. Samas tundub, et teenuste lõikes on see kohati erinev. Näiteks igapäevaelu toetamise teenus ei tundu linna jaoks nii oluline, kuna see on pigem kohustus ja vabast tahtest linna poolt teenust suure tõenäosusega ei pakutaks. Kontrolli teenuse pakkumise üle on minimaalne ja otseselt teenuse sisusse ei süübita. Kodutute ja sotsiaaleluruumi puhul on huvi linna poolt teenuse sisu vastu suurem, kuna teenused on tekkinud linna initsiatiivil ning eelnevate kogemuste puudumise baasil. Nende teenuste puhul on tulnud linna poolt ka ettepanekuid MTÜ poolt pakutavate teenuste spektri laiendamiseks, kuid MTÜ sõnul paraku ilma rahaliste vahendite suurendamise vajaduste tuvastamiseta, mistõttu ei ole alati võimalik sellistele linnapoolsetele ettepanekutele vastu tulla.

Vaadeldava juhtumi puhul on tegemist professionaalse MTÜga oma väljakujunenud koostöövõrgustikuga ning regulaarse personali arendamisega (viimane nt ka inimeste töölepingutesse sisse kirjutaud). Nii kindlustab MTÜ ka oma tagalat, kuna nõuded sotsiaalteenuste osutajatele on läinud tugevamaks ning hinnakonkurentsi kõrval on siiski professionaalsus üks olulisemaid kriteeriumeid valiku alusteks. Ka võimalike lepingute perioodide lühendamise valguses on vajalik säilitada oma konkurentsieelis, milleks on antud juhtumi puhul eelkõige kompetentne personal ning professionaalsus. Samas võtab linn seda siiski suhteliselt iseenesestmõistetavana, süüvimata probleemidesse, milliseid ressursse läheb tegelikult vaja personali arendamiseks, toetudes pigem lootusele MTÜ entusiasmist ning lähedusest sihtgrupile (nt ka ideede varastamise juhtum, kus MTÜ ei protestinud eelkõige põhjusel, et sihtgrupp sai siiski vajaliku teenuse). Näiteks tõdeavad MTÜ esindajad, et linn võiks oma partnereid avalike teenuste pakkumisel kaasata rohkem ühistesse koolitustesse või õppereisidesse, kus linnametnikud sageli erinevate projektirahade eest käivad. Viimast ei ole linna poolt oma partneritele pakutud. See kinnitab taas fakti, et pigem on ka linna ja MTÜ vahel ostja-müüja suhe, kus linna ei huvita tegelikult, kuidas koos saaks teenuse pakkumist muuta kvaliteetsemaks. Samas peab positiivsest küljest märkima, et kõige selle kõrval saab linn väga hästi aru oma vastutusest teenuse pakkumisel ja sihtrühma ees ning vähemalt selles osas ei ole ka MTÜl linnale midagi ette heita. Siin aga tekibki mõningane vastuolu selle tunnetatud vastutuse vahel ning siiski ühekülgse suhtumises teenuse osutajasse.

Suhe sihtrühmadega

Ühe põhjusena teenuste delegerimiseks väljapoole on toodud ka MTÜ tugevam side sihtrühmaga. Antud juhtumi puhul tuleb see ilmekalt välja. MTÜ poolt on kurvastav kohati kogeda, kuidas linn ei suhestu tegelikult sihtrühmaga ega saa aru nende reaalsest vajadusest, millega sageli kaasnevad MTÜ nõudmised kas täiendavate ressursside või tegevuste järele linna poolt või uute teenuste alged. Nii on sageli jäänud teenuse osutajale mulje, et linn näeb nõudmiste taga MTÜ organisatoorseid vajadusi, ega taju seda, et MTÜ tegutseb sihtrühma jaoks. Intervjuude põhjal selgub, et ka mitmed

teenuse saajad on avaldanud arvamust, et linnaametnike ja sotsiaaltöötajate suhtumine neisse on erinev MTÜ töötajate omast, kes suudavad ennast panna rohkem sihtrühma olukorda.

Nagu eelpool mainitud, ei vii Tartu linn tegelikult läbi teenuse sihtrühma uuringuid. Sageli puudub ka adekvaatne ülevaade sihtrühmast (eelkõige kodutute puhul, kus linna hinnangud potentsiaalsest sihtrühmast erinevad olulisel määral MTÜ ülevaatest, kuigi ka teenuse aruanded kinnitavad MTÜ arvude tõeärasust). Ka suhtlemisel ja tagasisidestamisel sihtrühmaga nähtub, et kuigi lepingutes on see üldjuhul üsna täpselt reguleeritud, ei minda reaalsuses paberist kaugemale ning sihtrühmaga suhtlemine muutub sageli oluliseks vaid poliitilistel põhjustel enne valimisi või aktiivsemate kaebuste korral.

Käesoleva juhtumianalüüsi elluviimisel viidi läbi ka lühike ankeetküsitlus nimetatud kolme teenuse sihtgrupi seas, kus igapäevaeltu toetamise teenuse osas avaldas arvamust 15 inimest, koduta inimese päevakeskuse teenuse osas kolm ning sotsiaalministeeriumi tugisiku teenuse osas kaks inimest. Kuigi ankeete ei kogunenud palju, on ka see tagasiside üsna kindel tõestus sellest, et vaadeldavad teenused (eelkõige igapäevaeltu toetamise teenus) on sihtgrupi jaoks olulised ning seda mitmetel elulistel ja pealtnäha lihtsatel põhjustel, nagu võimalus suhtlemiseks ja aktiivseks tegevuseks. Teenuse olemasolu vajalikkuses ei kahelnud ükski vastanud sihtgrupi liige. Ankeetidest võib välja lugeda ka sihtrühma vähese kontakti KOVga - vaid üks vastaja märkis, et probleemide korral saab abi linnavalitsuse ametnikult, kui ülejäänud märkisid tihedat suhtlust MTÜga, kusjuures vabas vormis lisatud märkused juhtisid tähelepanu usaldussuhtele teenuse osutajatega. Vastajad on hinnanud infot teenustest samuti enim MTÜ kui KOV poolt kättesaadavaks (vaid neli vastajat märkis, et infot saadi KOVst). Seega nähtub, et teenuse reaalse pakkuja (MTÜ) side sihtrühmaga on usaldusväärne ning tugev, mis on aga oluline aspekt teenuste arendamisel. Nagu selgus ka eespool, peetakse seda aspekti delegeerimisel kolmandale sektorile küll oluliseks eeliseks (nt tuli intervjuudest välja, et sihtrühmalt on tulnud tagasiside, et kergem on suhelda MTÜ Iseseisev Elu töötajatega kui sama teenust pakkuvate linnale kuuluva SA inimestega), kuid nii mõnedki aspektid reaalsetes lepingulistes suhetes KOV ja MTÜ vahel ei peegelda, et KOV antud aspekti ka tegelikkuses piisavalt arvestaks (teenuse arendamise huvi ja vahendid pole piisavad).

Teenuse tulevik

Tartu linn on kindel, et vaadeldavad teenused on vajalikud ning kindlasti jätkuvad ka edaspidi, iseasi, kas samas mahus. Üldseisukoht on, et antud koostöövorm on parim viis nende teenuste pakkuamiseks. Kodutute päevakeskuse teenuse tuleviku ja teenuse osutamise viisi puhul on kaalumisel, kas tõsta see linna sihtasutuse alla. Kuigi viimane oleks suure tõenäosusega linna jaoks isegi odavam (nt ühised raamatupidamis- ja üldkulud), siis takistavaks asjaoluks saab ilmselt professionaalsuse ja eelneva kogemuse aspekt.

MTÜ on seisukohal, et kindlasti jätkatakse hangetele osalemist ja teenuse pakkumist, eelkõige lähtudes sihtrühma vajadusest, väljakujunenud suhtest ning personalist, hoolimata ka kärbetest, millega tuleb lihtsalt hakkama saada. Seega on linnal võimalus üsna julgelt jätkata küllaltki diktaatorlikku lepingulist suhet, kuna tõenäosus, et turg uuenenud tingimustega kohaneb, on üsna suur.

Kokkuvõte

Tartu sotsiaalteenuste delegeerimise juhtum on klassikaline näide KOV ja kolmanda sektori organisatsiooni omavahelistest koostöösuhetest ja partnerlusest koos selle probleemide ja õnnestumistega. Tartu linna motiivid delegeerimiseks tulenevad peamiselt rahalisest võidust (sh MTÜde võimalusest rahastada teenust teistest allikatest), teenuse professionaalsuse tõusust ning paremast suhtest sihtrühmaga. Viimased on ka põhjused, miks on nt sotsiaaleluruumi tugisiku teenus ning kodutute päevakeskuse teenus delegeeritud linna SA asemel MTÜle Iseseisev Elu. Kuna antud juhtumi puhul on tegemist pikaajaseks tegutsenud, oma koostöövõrgustiku välja kujundanud, vastava kvalifikatsiooniga personali enda ümber koondanud ning seega kõrge professionaalsuse saavutanud kodanikeühendusega, kellel pole ka suuremaid rahalisi probleeme ette tulnud, siis

juhtumist läbi jooksvad klassikalised probleemid suhetes kodanikeühendusega MTÜ jaoks siiski eksistentsiaalseid probleeme ei tekita. Seda tulenevalt ka asjaolust, et lepingud KOVga ei ole ainsad ning põhirahastuse saab MTÜ riiklikke teenuseid osutades. Vastasel korral aga võib eeldada, et sellistes lepingulistest suhetes oleva MTÜ saatus on väga lahtine, kuna sisuliselt toimib linn lepingupartnerina väga iseteadvalt ning ainuisikuliselt ning võib sellega tekitada suuri probleeme MTÜle, kes on pidevalt ebaelistatud olukorras. Kokkuvõttes võib märkida, et Tartu linna sotsiaalteenuste delegerimise juhtumit võib iseloomustada väljendiga „Ilus õun, uss sees“, mis tähendab, et dokumentide järgi ja kõrvaltvaataja pilgu läbi on avalike teenuste üleandmine toimunud soovitud protseduuride järgi (riigihanked), lepingud üldiselt sisukad ja asjakohased, linna tunnetatud vastutus teenuse pakkumise eest jne, kuid lähemalt vaadates selguvad mitmed kõrvalekalded nendest sätestatud põhimõtetest. Vähene kontroll teenuse sisu üle või arusaam sellest, kuidas seda sisu on võimalik üldse pakkuda, tekitab lahkkelisid mõlema osapoole koostöös. Samas võib muidugi öelda, et väga palju esile tõstatatud probleeme on kinni ka rahas, mida 2009. aastal on eelnevate aastatega võrreldes vähem ning tegelikult mõistavad seda mõlemad pooled. Linn saab siiski üldjoontes ja teoreetilisest aspektist vaadatuna aru, milline võiks olla teenuse kvaliteet ja mis kõige olulisem, saadakse selgelt aru teenuse iseloomust ja oma vastutusest linnakodanike eest selle teenuse pakkumisel. Kindlasti annab juhtumi puhul muuta lepingusuhte paremaks ning vastastikku mõistetavamaks, kuid kokkuvõttes võib märkida, et hoolimata kriitikast suuremaid ja teenuse pakkumist otseselt takistavaid probleeme vaadeldavate koostöölepingute puhul märkida ei saa.

Tugevused

- Suhteliselt selged ja detailsed lepingud – osapooltel arusaam oma kohustustest, vastutusest, teenuse sisust.
- Lepingute pikkus (keskmiselt 2-4 aastat) võimaldab tagada teenuse arendamiseks vajaliku stabiilsuse ning samas tekitada siiski konkurentsimehhanismi ja motivatsiooni teenuse kvaliteedi hoidmiseks.
- Linna poolt tunnetatud vastutus teenuse pakkumise eest (kaebuste korral eelkõige).

Nõrkused

- Kontroll põhineb väga üldsõnalistel ja arvandmetel tugineval aruandlusel – vastuolud nägemuses ja arusaamas sihtrühma vajadustest ja teenuse sisust.
- Kodanikeühendused ei ole võrdväärsed partnerid linnale – kodanikeühendust võetakse kui „kaupmeest“, prevaleerib suhtumine „klient on kuningas“ (lepingute ühepoolne muutmine, arusaam linna poolt, et igal momendil on võimalus lepinguline suhe peatada) → oht väiksema haldussuutlikkusega kodanikeühendustele.

6.3.3. Vaivara vald ja MTÜ Vanatare

Üldine taust

Vaivara vald on sissetulekutelt elaniku kohta Virumaal üks rikkamaid. Siiski on valla elu korraldamine piisavalt keerukas. Vaivara valla eripära on rahvuslik koosseis, kus elanikest vaid 25% on eestlased (ca. 450 elanikku) ja see osakaal on saavutatud eestlaste ümberasumise poliitika tulemusena 1990ndatel. Muukeelne kogukond kasutab valla teenuseid, kuid praktiliselt ei osale valitsemises ega avaliku elu korraldamises. Teiseks asub Vaivara väga suurel territooriumil (ca. 400 ruutkilomeetrit), sellel puudub majandus-geograafiline keskus. Vallavalitsus asub Sinimägede külas, teised suuremad külad – Vaivara, Laagna, Olgina – on üksteisest küllaltki kaugel (esimesest viimasesse on ca. 30 km), mistõttu valla majandus-geograafiline ja sotsiaalne integratsioon on tugevalt häiritud.

Vaivaras ei käsitleta lepingulist delegeerimist kolmandale sektorile kui eraldi strateegiat. Selle roll on suhteliselt väike. Delegeerimist klassikalises mõttes kasutatakse suhetes Vaivara Sinimägede SAg, mis on kujunenud riigi toetuspoliitika sihtasutusena ennekõike eesti kogukonnale. Delegeerimisel kasutatakse enamasti selle lihtsamaid ja ühepoolsemaid vorme (tegevuskulude korvamist). Isegi tegelikku delegeerimist sihtasutustele (SA Kalmistud, Vaivara Sinimägede SA) vormistatakse kui tegevuse toetuse lepingut.

Klassikalise lepingulise delegeerimise all mõeldakse ennekõike teatud tehniliste teenuste erafirmadele lepingutega üleandmist (kommunaalmajandus ennekõike), kus seda püütakse korraldada hangetega. Kuid erasektori poolt osutatavate teenuste delegeerimise puhul ollakse küllaltki kriitilised. Esiteks on see kõikide arvates kallim, kuna eesmärgiks on ärikasumi teenimine ja seotus avalike eesmärkidega jääb väheseks. Teiseks, mis on kõige olulisem, püütakse eelis anda oma valla toimijatele ja vaid nende puudumisel otsustatakse teenused välistele toimijatele välja delegeerida. Võimude arvates pole kohalikud toimijad suuretevõtetega konkurentsivõimelised, kuid viimased ei taga alati valla huvide realiseerimist. Kui reeglistik nõudis hanget väljapoole (nt Vanatare hoone rekonstrueerimine), siis tekitas see väga suuri pingeid, s.h MTÜ sees ja vallaga suheldes. Ühelt MTÜlt ostetakse teenust sisse (suusaradade korrastamine, võistluste korraldamine) väljastpoolt valda, kuid seetõttu on valla poolne rahastamise maht ka väiksem, piiratud. Raske on öelda, mis on selle üldise hoiaku taga, kas kohapatriotism või püüd kaitsta oma valla eraõigusliku asutuse (nt kommunaalmajanduse valdkonnas, millega ei oldud rahul) huve. Proteksionistlik hoiak on väga tugev, selles etendab oma rolli ka eestikeelse kogukonna väiksus muukeelses ümbruses. Kolmandaks, valla poolt loodud asutustele lepingulist delegeerimist käsitleti väga kriitiliselt (kommunaalteenused valla asutustele), sest langes teenuste kvaliteet ja suurenes maksumus (mis korvati põhitegevuste arvelt). Valla hallatava asutuse juht eelistas oma jõududega toimetulekut, mis oleks odavam ja tagaks parema kvaliteedi.

Vallajuhid seostasid piiratud delegeerimist ennekõike valla MTÜde puudumise ja inimeste passiivsusega. Vald hakkab toimima siis, kui tekkitab omaalgatus. Ühelt poolt küll väideti, et valla ülesandeid võiks MTÜdele ja seltsidele delegeerida, kuid samas tehti selge vahe sisse, mis on valla ülesanded ja vastutus ja mis peaks tingimata jääma valla teha ning vastutada. MTÜde rolli käsitleti komplementaarse, nõ. lisategevusena. Rõhutatult eristati nõ. küla tasandi omaalgatust, mida toetatakse, ja valla tasandi ülesandeid, mis ikka peaksid vallale jääma. Seega, valla võimud näevad siiski selgeid piire (suur vastutus, vallaülesed üritused) KOKSi poolt pandud ülesannete ja nõ sekundaarsete ülesannete täitmise vahel.

Selline hoiak on küllaltki iseloomulik rikkamates valdades, kus on piisavalt ressursi asjad ise ära teha, mistõttu omaalgatuse infrastruktuuri sihipärane kujundamine ei ole päevakorras. Ühtedes valdades püütakse vähest suutlikkust korvata nõ. algtõuke andmisega ning valla enda poolt MTÜ organiseerimisega, millele edaspidi hakatakse delegeerima ja selle MTÜ autonoomiat suurendama. Vaivaras sellist strateegiat ei kasutata, eeldatakse täielikku omaalgatust. Sellega on ilmselt seotud ka omaalgatusliku noorsootöö puudumine vallas ja valla ametnikud (enamjaolt – hallatava asutuse töötajad) korraldavad noortele üritusi.

Kultuurivaldkonnas eristatakse selgelt ametlikke ja/või missiooniüritusi (tähtpäevad, patriootilised üritused), mis peaksid jääma valla korraldada, ning nõ. Kommertsüritusi (Maalaat, „kohviõhtud“). Viimased on tegelikult valla vaba aja veetmise ja kodanikuühiskonna arendamise üritused, mis võivad tulla oma- ja eraalgatusest. Teine eraldav liin on ülevallalised üritused, mida peaks korraldama valla Huvikeskus, ja küla üritused, mida võib korraldada küla valla toetusel. Kusjuures, ka valla võimud ei ole võimelised korraldama ülevallalisi üritusi sõna otseses mõttes (v.a jõulu- ja jaanipeod). Valla halduskeskus on ühes neljast peamisest külast ja sellest tingituna korraldamine alati külapõhine. Seega pole mastaap siiski argument delegeerimise poolt või vastu, vaid selleks on ürituste sisu (tähtpäevad, patriootiline kasvatus), mis peaks jääma võimude arvates valla korraldada.

Sümptomatiline on ka see, et edukas MTÜ – Vanatare selts – ei ole valmis (puudub huvi) valla ülesandeid enda peale võtma isegi siis, kui sellega kaasneks lisafinantseerimine. MTÜ näeb oma missiooni **oma küla** rahvale ürituste korraldamises. Väliste tulijate kaasamist küll ei välistata, kuid siiski on see erand. Seega võib öelda, et on kujunenud välja terviklik hoiak väga piiratud delegeerimise võimalustesse MTÜdele ja ka eraõiguslikele subjektidele.

Sellega seoses käsitlevad ka võimud külaliikumist pigem kui omaalgatust, mis piirneb kultuuri ja vaba ajaga. Kuigi Huvikeskus ja selle juht kohtub regulaarselt külavanematega ja vastu on võetud külavanema statuut (vanema ulatuslike ülesannetega), ei ole külavanemate institutsiooni integreeritud valla juhtimise protsessi, külavanemete ühendused on küllaltki passiivsed. Seetõttu ei saa neid ka käsitleda kui delegeerimise potentsiaalset subjekti.

Ka MTÜde puhul on oluline tegur omaalgatuslike tegevuste madal hind, s.t. instrumentaalne väärtus. Eriti kumas see läbi valla juhi hoiakutest. Just hinnast lähtuvalt on juht valmis kaaluma MTÜdele delegeerimist. Teisalt rõhutati ka MTÜde pühendumust ja usaldusväarsust. Peamiseks probleemiks peeti MTÜde vähest suutlikkust ja elanike passiivsust. Kodanikuühiskonna konsolideerimist ja aktiveerimist ei käsitleta strateegilise sihina, pigem on elanikud valla teenuste tarbijad. Selline hoiak on tuntav eriti venekeelse elanikkonna suhtes, kelle integreerimisega on raskusi.

Konkreetsete suhete tasandil mõistetakse delegeerimist väga üldiselt ja põhiliselt kasutatakse standardse teenuse (kauba) delegeerimist konkurentsikeskkonnas. Delegeerimise täpsemaks kirjeldamiseks ja töötavate vormide kujundamiseks tuleks valla võimude (volikogu, valitsus) ja teenuse osutajate vahelisi suhteid käsitleda laiemalt, *detsentraliseerimise mõiste* kontekstis. Sellega saavad seletuse ja normatiivse kirjelduse väga levinud kuid *ad hoc* korraldatavad teistsugused tegevused ja suhted, s.h. ka MTÜde suutlikkust tugevdavad koolitused, konsultatsioonid jne, mis on delegeerimisprotsessi osad. Väikevallas on puhta lepingulise delegeerimise võimalused minimaalsed, eriti kui valla võimude hoiakud on rõhutatult võimukesksed. Teiste detsentraliseerimise viiside kasutamist (mis on vormiliselt ka kaetud lepingutega) tuleks palju tõsisemalt analüüsida ja seletada. Seejuures on delegeerimise infrastruktuuri (võimekuse) kujundamine täna väikevaldades ja väikeste asumite tasandil pigem tähtsam strateegia kui tegevusteotuste jagamine vormilise delegeerimise kaudu.

Koostöösuhete vorm

Antud juhtumi puhul on raske rääkida selgest rollijaotusest, kuna vald käsitleb MTÜde tegevust lisategevusena valla ülesannete suhtes. Nagu märgitud, püüab ka MTÜ Vanatare reserveerida endale maksimaalse autonoomia. Baasleppe alusel osutab MTÜ vallale teenuseid (korraldab üritusi) ja täitab muid kohustusi (nt infopunkti töö korraldamine külas) vastutasuks valla poolsele halduskulude rahastamisele. Tegelikus elus on tegu pigem valla ürituste omaalgatusliku korraldamisega oma külas ja raha eraldamine toimub altpoolt tulnud taotluste põhjal (nn sihtotstarbeline finantseerimine). Ka infopunkti korraldamist Vanatare oma äranägemise järgi vaatas vald rahulikult pealt. Pidevalt avatud infopunkt eeldab suuremaid kulutusi ja maja peab regulaarselt lahti olema, mida Vanatare aktiiv ei soovi. Samuti ei soovi MTÜ tuumik muuta maja kõikidele liiga avatuks, sest sellega kaasnevad riskid näiteks identiteedile.

Valla võimud arvavad, et tervikuna on elanikud passiivsed. Vanatare skeemi alusel ollakse valmis külade elu aktiveerimist toetama, kuid ei leita tegijaid. Seetõttu korraldavad enamiku üritusi valla asutused ja nad pole valmis valla üritusi MTÜdele delegeerima. Vald korraldab ka mõningaid üritusi koostöös teiste toimijatega, nt. kalmistupäevad koostöös kohaliku kirikuga ja naaberlinnadega (Sillamäe ja Narva, sest nende kalmistud asuvad Vaivara valla territooriumil), samuti Utria dessandi korraldamine koostöös Erna seltsiga.

Teisalt rõhutasid võimud esindajad, et suhtlemine oma MTÜdega on oluliselt lihtsam ja tugineb ennekõike usaldusel, mis on saavutatud varasema koostöö baasil. Valla võimud ei teadvustanud oma võimalikku rolli sotsiaalse sidususe ja kodanike võimustamise arendamisel, pigem eelistatakse kõik enda peale võtta. Võrdluses erasektoriga ja väliste pakkujatega tõusid esiplaanile külade

aktiveerimise vajadus ja probleemid ning suhete erilisus MTÜdega. Need arusaamad tuginesid pigem siiski proteksionistlikele põhimõtetele kui visioonile laiendada delegeerimist uutele valdkondadele. Praktiliselt välistasid valla esindajad võimaluse, et tegevustoetuste kasutamisel võib tekkida probleeme kvaliteediga või ettevõtmine ebaõnnestuda. Tegevustoetused ja sihtfinantseerimised on küllaltki töökindel vorm suure valla ja väikeste lokaalsete MTÜde suhetes.

Delegeerimise vorm

Teenuse delegeerimine Vanatarele algas vormiliselt pärast vallaga sõlmitud lepingut, milles esimene kohustus toetama MTÜ seltsimaja halduskulusid ja teine korraldama avalikke ja valla üritusi. (Vanatares on toimunud volikogu istungid.) Sisuliselt on siiski tegemist valla toetusega MTÜle külarahvale ürituste ja vaba aja veetmise korraldamise eest. Baasleping sätestab üldisel kujul ka infopunkti töö korraldamise ja valla toetuse maja perenaise töötasu näol. Leping on sõlmitud 2010. aastani, s.t. ajani, mis oli nõutud EL rahastamise puhul. See on iseenesest mõistlik klausel, mida võiks kasutada paljude teiste finantseerimiste puhul. Siiski pole kindel, kas vald jätkab selle toetuse andmist pärast nõutud tähtaja lõppemist. Ei vald ega MTÜ pole spetsiaalselt määratlenud meetmeid, et tagada kas valla rahastamine või MTÜ jätkusuutlikkus pärast seda tähtaega. Suurimaks takistuseks on see, et ei MTÜ ega vald ei näe valla ülesannete ulatuslikumat delegeerimist MTÜle, mis võiks sisaldada Vanatare halduskulusid. Nt. meie poolt intervjuueeritav MTÜ eestvedaja on ise valla sotsiaaltöötaja, kelle tööruumid asuvad Olginas. Sotsiaaltöö teatud tahkude delegeerimine suurendaks oluliselt MTÜ suutlikkust. Heas mõttes takistuseks on aga MTÜ tugev paikne identiteet ja oma spetsiifilise niši säilitamise soov. Mis on üks olulist vasturääkivusi MTÜ ja võimude suhetes delegeerimise puhul üldse.

Konkreetsed tegevustoetused toimivad rahastamislepingute alusel, mille vorm ja detailisuse aste on kõikidel MTÜdel ja SAdel sama. Tegevustoetuste lepingute puhul Vanatare MTÜ ja teiste MTÜde ning sihtasutustega on lepingu objekt vaid üritus või ülesanne (nt kalmistute haldamine). Tegevuste täpne kirjeldamine ja finantskalkulatsioonid on esitatud rahastamisaotlustes. Taotluses tuleb lisaks detailsele eelarvekalkulatsioonile kirjeldada ka tegevuse eesmärke, sihtrühmi ja mahtu ning esitada tegevusprogramm. Kontroll toimub tegevuskulude aruande kaudu. SA puhul on tegemist valla algatatud asutusega ja nende tegevust rahastatakse regulaarselt, s.t. ka siin toimib usaldussuhe, ehkki SA toimimisel on teinekord probleeme. Vald näeb nende lahendust valla-poolse juhtimise ja kontrolli tugevdamisega.

Vallajuhtide seisukoht on, et hankekonkurss võib edukalt toimida erasektoris ja suuremates omavalitsustest, kuid mitte väikestes omavalitsustes kogukonna elu korraldamisel. Peamine probleem on toimijate puudumine ka siis, kui vallal on reaalne valmidus delegeerida. Kaitsev hoiak ei soosi hangete korraldamisel väliste osalejate kaasamist, seega konkursipõhise delegeerimise rakendusala laienemist.

Delegeerimine kolmandale sektorile erineb oluliselt, ennekõike seetõttu, et see toimub teises valdkonnas (kultuur, vaba aeg) ja tavaliselt valitsevad usaldussuhted ning MTÜd on väga motiveeritud. Erasektoris on teenuste delegeerimisel väga detailsed lepingud ja kontroll. MTÜde puhul on palju usalduslikum suhe ja väiksem detailsuse aste, ehkki tegevustoetuste taotluste puhul on need küllaltki detailsed. Samas valdkonnas, nt kui MTÜ püüaks konkureerida kommunaalteenuste osutamisele, peaks valla arvates konkursi tingimused olema võrdsed. Lisaks vallajuhid ei eeldanudki, et MTÜd suudavad erasektoriga konkureerida.

MTÜd tavaliselt ei võta endale ülesandeid, mida nad ei suuda või ei taha täita, ülesanded tulevad pigem nende- kui vallapoolsete pakkumistena. Valla esindajad ei pea otstarbekaks MTÜdele delegeerimise puhul tegevuse sisu ette määrata. Seal, kus vallal on erihuvi ja -tingimused, peavad võimud otstarbekaks ise asju korraldada.

Finantseerimise kord

MTÜ tegevuse otsese finantseerimise maht on väga väike, kuid selle kord on piisavalt keerukas. Algetapil, kui külaselts kujunes ja ühistegevuse põhieesmärgiks oli seltsimaja ehitamine, finantseeriti seda ennekõike osalejate arvelt (ruumide „varemete” ost) ja *ad hoc* valla tegevustoetustest, nt seltsimaja projekteerimise finantseerimine. Samuti hangiti raha välistest fondidest (KOP, hasartmängumaksu nõukogu) ehituse väikeste juppide finantseerimiseks. Teisel etapil taotles vald EL fondidest raha seltsimaja ehituse lõpetamiseks, ehkki maja ise jäi seltsi omandisse. Kusjuures projekti tingimuseks oli valla lubadus toetada seltsimaja majandamiskulusid 5 aastat pärast projekti lõppemist. Projekt lõppes 2005, kuid leping ja valla kohustused kestavad aastani 2010. Täna majandussurutise tingimuses on MTÜ juhtidel tõsised mured, et see toetus kas väheneb või kaob sootuks. MTÜ aga pole ise suuteline maja haldama, sest sissetulekud maja rendist on vajalike summadega võrreldes tühised. Maja jätkusuutlikuks tegemise retsepti polnud aga kummalgi poolel.

Praegu finantseeritakse seltsimaja halduskulusid eelarverea 08209 (seltsitegevus) alt. See on eelarves ka ainus selle eelarverea alt näidatud MTÜde rahastamine. Ülejäänud valla poolne MTÜde finantseerimine toimub ennekõike eelarverea 08208 – kultuuriüritused – alt. Seal finantseeritakse ennekõike valla poolt hallatavat asutust – huvikeskust. Ühe osa toetuste finantseerimine toimub taotluste alusel, mille igal sügisel vastavalt kindlale vormile võivad teha kõik MTÜd. Taotluste alusel antakse vallavalitsuse poolt toetudes 2006. aastal volikogus vastu võetud projektidele taotluse andemise korraldus korraldus raha eraldamiseks. 2009. aastal eraldati tegevustoetusteks neljale MTÜle kokku 62 600 krooni, kusjuures kultuuri real on raha ca 400 000 krooni.

Korralduse alusel sõlmitakse Huvikeskuse iga ürituse jaoks eraldi rahastamisleping ning ürituse toimumise järel esitatakse toetuse kasutamise aruanne koos kuludokumentidega. Tegevusteotustest MTÜdele reeglina töötasusid ei määrata.

Seega tuleb ühe toetuse saamiseks (domineerivad 1000-1500 kroonised toetused) täita 3 üksikasjalikku vormi (üks lepinguvorm). Kuna tegemist on korralduses eraldatud rahaga, siis on see ilmne bürokraatlik liialdus. Seda enam, et tegemist on regulaarsete üritustega, mida korraldatakse mitmendat korda. Samas, ka teistele, suurematele projektidele tegevustoetuste või omafinantseeringute eraldamine toimub samade vormide alusel, kuid nende puhul on selline detailsuse aste adekvaatsem.

Tundub, et sellise rahastamise korra taga (ka Huvikeskuse rahastamise skeem on väga keerukas) on valla raamatupidaja, kes püüab delegeerimise protsessi suruda maksimaalselt klassikalise eelarverahastamise raamidesse, samas kui kasutusel on moodsad projektipõhise rahastamise instrumendid (taotlus ja aruandlusvormid jne). Selles valdkonnas võiks toimuda valdade raamatupidajate koolitus, et vältida ülemäärast konservatismi.

Teine osa tegevustoetustest kulub teatud spetsialistidele palga maksmiseks (helitehnik, näiteringi juht) ja selle maksab välja Huvikeskus. Seega on need spetsialistid formaalselt käsunduslepingute alusel Huvikeskuse töötajad ja tegemist on selle asutuse kuludega. Reaalselt aga panustab vald MTÜde tegevusse.

Kogu kultuuri, vaba aja vms rahastamise kord on väga keerukas, nii et isegi Huvikeskuse juhatajal oli raske täie kindlusega väita, milliseid kulusid MTÜd võivad teiste eelarveridade alt saada.

Kummaline on selline projektipõhise rahastamise kord seetõttu, et sisuliselt esimesed lepingud sõlmib Huvikeskuse juht, kuid ta ei oma mingit pädevust ei nende sõlmimisel (on vallavalitsuse korraldus) ega ka nende aruannete kinnitamisel (signeerib vallavalitsus). Kõige huvitavam on aga see, et MTÜ Vanatare üks juhtidest on volikogu kultuurikomisjoni esinaine, s.t sisuliselt selle teenuse tellimisel üks otsustajatest. Ka teiste MTÜde juhid on kas valla ametnikud või valla võimudega tihedalt seotud. Võibolla on ka see põhjuseks, mis kasutatakse niivõrd detailset ja keerukat finantseerimise korda. Lisaks toimub raha planeerimine eelarvesse peamiselt taotlejate avalduste alusel ja tavaliselt kõik taotlused rahastatakse.

MTÜ Vanatare saab lisaks toetustele raha rendist ja vahel harva teenuste müügist (näidendi piletid). Ülejäänud rahasaamisvõimalused on väga harvad ja neis ei ole võimalik mingit süsteemsust tuvastada. Praegu on töös seltsimaja haljastamine, selleks saadi raha kohaliku omaalgatuse programmilt.

Kodanikeühenduse identiteet ja eripärad

Vanatare võimalused hoida oma nägu ja täita missiooni on ilmselt head, kui nad suudavad säilitada seltsimaja. MTÜ ambitsioonid on vaid küla tasandil ja vallal pole vähematki soovi sekkuda seltsi tegevusse. Eeldus, et sekkuda ei tohiks, on ka üks põhjuseid, miks vald ei taha delegeerida seltsidele oma üritusi, mida tuleks läbi viia vastavalt otsese tellija soovile. Nii selge rollijaotus on soodne MTÜ identiteedi jaoks, kuid ei võimalda valla ja MTÜ koostööst saavutada jätkusuutlikkuseks vajalikku sünergia. Seega on omaalgatuse liigsel rõhutamisel ka oma negatiivsed mõjud nii MTÜ suutlikkusele kui valla arusaamadele delegeerimise avaramatest võimalustest.

Sellise selge rollijaotuse puhul ongi suurim probleem ühelt poolt MTÜ vähene suutlikkus ja liiga aeglane areng. Praegu ei näe vald erilist instrumente, kuidas aktiveerida teisi külasid ja kuidas ergutada MTÜ Vanatare tööd nii, et see muutuks jätkusuutlikumaks ja süveneks MTÜ identiteet ja kuvand.

Tõsi, Vanatare ise on püüdnud luua oma uusi arengusuundi ja sellega süvendada oma identiteeti. Esiteks töötab juba pikemat aega selle juures harrastusteater, mille juhendajat on vald hakanud toetama. Teiseks töötab regulaarne laste käsitööring ja arendatakse kangakudumist. Kõik see toimub omavahendite, s.h isikliku raha arvelt.

Lisaks on MTÜ põhikirjas sätestatud, et kui MTÜ pole võimeline maja enam haldama, siis läheb seltsimaja valla omandisse, MTÜ liikmetel puudub võimalus Vanatare „erastada”. See on samuti nüanss, mis rõhutab küla - ja kollektiivset identiteeti.

MTÜl Vanatare ei ole selgeid koostööpartnereid ega konkurente ei vallas ega väljaspool. Vallaga koostöös on renditud suhteid Mõniste vallaga (piiriäärsete valdade külade koostöö projekt) ning on tugev side Narva Eesti seltsiga. Kuid need ei ole strateegilised suhted, kuna MTÜ eesmärgiks on oma küla elu elavdamine.

Suhe sihtrühmadega

Suhe sihtrühmaga on antud juhtumil isereguleeruv, sest tegemist on väikeste külade väga aktiivse tuumikuga, kelle kontaktid on väga vahetud. Vajaduse pool (sisend) on piisavalt hästi tagatud. Kuna sihtrühm on küla elanikkond ja vald eeldab samuti MTÜ jäämist külapiiridesse, siis probleeme sihtrühma määratlemisel ei ole. Küsimus on vaid, kas tugevate külaseltside puudumisel oleks vajalik ergutada ka teisi külasid osalema ühe külaseltsi tegevuses ja sellega vähemalt osaliselt parandada MTÜ suutlikkust?

Antud juhtum on ka hea tunnistus sellest, et Eesti omavalitsused pole ainult kogukonnapõhised ja et valdade ühinemine ei tähenda tugevate kogukondade hävitamist, vaid pelgalt võimude kaugenemist kodanikest administratiivteenuste osutamisel. Seega võib valdade ühinemine ergutada kohalikkude omaalgatust ja kolmanda sektori arengut. Selleks peaksid valdade juhid võtma kodanikeühiskonna sidususe suurendamise strateegiliseks sihiks ning tuleks välja kujundada meetodika ja koolitused.

Kokkuvõte

MTÜ Maarahva Selts Vanatare on omaalgatuslikul initsiatiivil tekkinud kodanikeühendus Vaivara vallas, kes tegutseb juba aastaid mitmete kindlale sihtgrupile (oma küla elanikkonnale) suunatud rahvaürituste korraldamisega. Tegemist on klassikalise rohuuuretasandil tegutseva ühendusega, kes võimaldab oma liikmetele kooskäimist ning ühisüritusi, saab selleks tegevustoetust vallalt ning samas ei plaani suuremaid arendustegevusi oma põhitegevuste osas (kuigi vastavalt oma huvidele ja äranägemistele on teatud laiendusi tegevuse osas toimunud). Oma tegevustes on MTÜ Vanatare väga autonoomne ning ka vald ei sekku suures osas viimase tegevustesse (peale ürituste toimumise

jälgimise, milleks sõlmitakse üldjuhul eraldi lepingud). Antud suhtes näeb vald MTÜd pigem täiendavate teenuste pakkujana, mitte KOKS-i järgi seaduslike teenustega tegelejana, mille osutamise on vald kindlalt enda käes hoidnud. Vaadates üldlevinud praktikat kodanikeühenduste tegevuses Eestis ning seda ümbritsevas problemaatikas, võib antud suhet KOV ja Vanatare vahel pidada siiski positiivseks näiteks, kus finantsraamistikust tulenev ebastabiilsus otseselt kodanikeühendust ei ohusta ning ka formaalsed ja mitteformaalsed suhted MTÜ eksistentsile otseseid mõjureid ei oma. Rollijaotus antud juhtumis on väga selgelt välja kujunenud ning pigem soodne Vanatare identiteedi jaoks, kes lähtub väga selgelt enda poolt kitsalt defineeritud sihtgrupist ning tegevustest, mida soovitakse ellu viia. Ohuks sellise näite puhul on, et nii selge rollijaotuse puhul ei võimalda ülimalt selgelt piiritletud huvid valla ja MTÜ koostööst saavutada jätkusuutlikkuseks vajalikku sünergia.

Tugevused

- Tugev MTÜ identiteet, sõltumatus ja omaalgatus, selged arusaamad perspektiividest ja probleemidest MTÜ arendamisel;
- MTÜ juhtide kaasatus valla otsustusprotsessi ja delegerimisprotsessi aktiivse kujundajana;
- Rahastamine tagab teatud stabiilsuse, lisaks tegevustoetustele MTÜ infrastruktuuri (maja haldamiskulud) finantseerimine;
- Kohalik kontekst soosib (sunnib) arendama koostööd väljapoole delegeritavate teenuste osas (sport, kalmistute haldamine jne).

Nõrkused

- Vald käsitleb MTÜd kui sekundaarset lisaressurssi, näeb liiga kitsalt MTÜde võimalikke rolle, siit dubleerimine sisuliselt samade tegevuste (tähtpäevad, avalikud üritused) korraldamisel;
- Väga bürokratlik finantseerimiskord nii MTÜde puhul kui valla kultuuri ja vaba aja finantseerimisel eelarvest;
- MTÜ infrastruktuuri finantseerimine võib lõppeda, kui EL projektis ette nähtud kohustusliku toetuse periood 2010. aastal läbi saab.
- KOV ja ka MTÜ protektsionistlik hoiak väljapoole valla piire delegerimise suhtes, mis on osaliselt seletatav nende spetsiifilise kontekstiga (eestikeelne kogukond venekeelse elanikkonnaga piirkonnas).

6.3.4. Jõhvi vald ja SA Jõhvi Hooldekeskus

Üldine taust

Pärast 2005. aasta kohalike omavalitsuste valimisi tekkis endiste Jõhvi linna ja Jõhvi valla liitumise tulemusena tänane Jõhvi vald. Valla territoorium on 124 km², selle keskmes asub väga kompaktselt endine Jõhvi linn (vaid 6% territooriumist). Jõhvis toimuvate arengute mõistmiseks tuleb teadvustada, et ca 13 000 elanikuga vald toimib keskusena ligi 65 000 inimesele, kes elavad linna keskusest 15 km raadiuses. Seega on Jõhvi valla teeninduspiirkonnas pea 78 000 inimest, ca 45% kogu Ida-Viru maakonna elanikkonnast. See teeb Jõhvi vallast oma maakonnas ning ka Eestis olulise keskuse. Viimastel aastatel on järk-järgult kohalikud haigekassa, politseiprefektuuri, kaitseliidu, kodakondsus- ja migratsiooniameti kontorid muudetud ¼ Eestit hõlmavateks regionaalseteks keskasutusteks ning mitmed asutused on toodud just Jõhvi valda.⁹⁶

⁹⁶ Jõhvi valla arengukava 2007-2013. Lisa 2 Jõhvi Vallavolikogu 21.08.2008 otsusele nr 00 „Jõhvi valla arengukava 2007-2013 täitmise kinnitamine ning muutmise algatamine.

Jõhvi vald ei ole ainsa maakonnakeskusena Eestis suurim maakonnas, vaid järgneb Narva, Kohtla-Järve ja Sillamäe linnadele. Jõhvi arengut takistab ka eelarveline tegur, tulu ühe elaniku kohta jääb teiste keskuste (Tallinn, Tartu, Pärnu jne.) piirkondade omadele oluliselt alla. Omavalitsuse tulubaasi ühekülgsus, tuginemine ainult üksikisiku tulumaksule, loob elanike vähesuse tõttu suhteliselt väikesemahulise eelarve (võrdluspildis teiste regioonikeskuste ja mitmete maakonnakeskustega) ning suurt teeninduspiirkonda teenindatakse peamiselt Jõhvi valla maksumaksjate arvelt (eriti sotsiaalteenused, kultuur ja huviharidus jm). Sellises olukorras on oluliseks märksõnaks tihedam koostöö maakonna omavalitsuste vahel ning mittetulunduslike organisatsioonide senisest suurem kaasatus avalike teenuste osutamisel.

Käesoleva analüüsi raames läbi viidud veebiküsitlusest omavalitsustes selgus, et 20% delegeeritud teenuseid osutavaid kolmanda sektori organisatsioone on KOV poolt asutatud ning neist pooled on sihtasutuse vormis. Käesolev juhtumianalüüs käsitlebki koostöösuhet Jõhvi vallavalitsuse ning tema poolt asutatud ning jätkuvalt olulise mõju all oleva SA Jõhvi Hooldekeskuse vahel.

SA Jõhvi Hooldekeskus on ööpäevaringselt tegutsev sotsiaalhoolekande- ja tervishoiuasutus, mille eesmärk on tagada üksikukuks jäänud või kõrvalist abi vajavatele vanuritele ja teistele abivajajatele statsionaarne hooldusravi-, tervishoiu- ja sotsiaalhoolekande teenuste osutamine Jõhvi valla ja võimalusel teiste omavalitsuste elanikele.

Hooldekeskuses osutatakse järgmisi sotsiaal-, erihoolde- ja tervishoiuteenuseid: ööpäevaringne hooldamine, päevahooldus, sotsiaalnõustamine, statsionaarne hooldusraviteenus (Haigekassa rahastatud) ning toetatud elamine. Seejuures on Hooldekeskuse põhikirjaliseks ülesandeks ka tagada vanuritele võimalused kultuurseks seltskondlikuks ajaveetmiseks.

Koostöösuhte vorm

Vaadeldava koostöösuhte puhul SA Jõhvi Hooldekeskuse ning Jõhvi Vallavalitsuse vahel on tegemist nn ühtlustatud teenusega. Nimelt on sihtasutus asutatud küll Jõhvi omavalitsuse poolt, kuid organisatsioon pakub määratletud teenuseid kindla hinnakirja alusel erinevatele omavalitsustele nii Ida-Virumaal kui väljaspool. Hooldekeskus on tihedalt seotud Jõhvi vallavalitsusega läbi keskuse nõukogu, mille liikmed on enamasti omavalitsuse esindajad. Kuigi läbi nõukogu tegevuse on Jõhvi oluliselt andnud nõu ka teenuste arendamisel ning Jõhvi valla elanike paigutamine hooldekeskusesse on teistest omavalitsustest odavam, ei varieeru teenuste ligipääsetavus ja sisu erinevatele omavalitsustele ning seetõttu pole tegemist ühtlustamata teenusega.

Jõhvi vallavalitsus üldiselt pooldab avalike teenuste üle andmist, kui on, kellele anda. Käesoleva seisuga on vald välja delegeerinud 8 avalikku teenust, neist 5 kolmanda sektori organisatsioonidele. Neist omakorda 3 on valla poolt asutatud ning 1 KOV mõju all. Lisaks 2001. aastal asutatud sihtasutusele Jõhvi Hooldekeskus asutati 2006. aastal koos Kiviõli ja Kohtla-Järvega MTÜ Virumaa Laste ja Perede Tugikeskus, aastal 2007 MTÜ Jõhvi Noortekeskus ning aastal 2008 MTÜ Virumaa Nõustamis- ja Aktiviseerimiskeskus. Jõhvi vallavalitsuse esindajate sõnul on omavalitsuse poolt asutatud või selle olulise mõju all oleva ühenduse kaudu teenuse pakkumine omavalitsusele läbipaistvam ning kindlustunne finantsasjade korrektsuse osas suurem. Ainsa kodanikualgatusliku ja omavalitsusest iseseisva ühinguna tegutseb MTÜ Grey Dogs, mis pakub loomade varjupaiga teenust erinevatele omavalitsustele.

Jõhvi valla sotsiaalhoolekande osakonna juhataja on nõukogu liige Hooldekeskuses ning juhatuse liige kahes Jõhvi poolt asutatud MTÜs. Juhatuse liikmena näeb ta valla esindaja rolli kontrolli teostamises ning vajadusel ühingu sisuliste eestvedajate nõustamises. Allkirjaõigusliku juhatuse liikmena on osakonnajuhatajal ülevaade kõigist rahalistest otsustest MTÜdes. Nõukogu liikmena on tal samuti järelevalve teostamise funktsioon ja kontroll strateegilise planeerimise üle. Reaalselt sõltub arendustegevuse planeerimine siiski nõukogusse määratud inimeste ekspertiisist. 2007. aastal koostati Jõhvi valla arengukava lisana ka SA Jõhvi Hooldekeskuse arengukava. Osa arengukavas sisalduvaid arenguotsuseid on läbi arutatud nõukogus ning osa vormistatud nõukogu protokollides, kuid arengukava aastateks 2008-2010 ei ole Nõukogu tänini kinnitanud.

Kui küsida, millisena delegeeritud teenuseid osutavad ühendused ise näevad omavalitsuse rolli oma tegevuses, siis omavalitsusel on kahetised kogemused. On ühendusi, mis näevad vallas vaid aktiivset rahastajat. Vähe on neid, kes arvavad, et vald peaks olema ka kursis tegevuse sisu/teenuste pakkumisega ning et nende tegevus peaks olema avatud ja läbipaistev. Omavalitsus soovib jagada oma sisulist kompetentsi, et ka välja delegeeritud teenuste pakkumisel ühendustega sisuliselt koostööd teha. Üldiselt on praeguste teenuste pakkujatega koostöö hea; pole nii suuri probleeme, et koostöö lõpetada. Samas edendaks omavalitsuse hinnangul suhteid see, kui ühendused mõistaksid omavalitsuste vastutust avalike teenuste pakkumisel, millest tuleneb sisuline ja detailsem huvi teenust osutavate ühenduste tegevuse vastu.

Suhteid ja koostööd Jõhvi Hooldekeskusega hindab Jõhvi vallamaja sotsiaalhoolekande osakonna juhataja heaks. Enne sihtasutuse asutamist läbi viidud revisjoni järel tehtud ettepanekud on kõik ellu viidud ning jätkuvalt toimub pidev areng paremuse poole. Hooldekeskust peetakse nii maakonnas kui kaugemal üheks paremaks ning see annab omakorda omavalitsusele kindlustunde ning usalduse. Mida pikaajalisem on koostöökogemus, seda parem on osapooltel üksteisemõistmine ning jooksev koostöö. Pikaajaliste koostöösuheteni jõudmiseks tuleb aga silmitsi seista probleemidega ja üritada need koos lahendada, mitte suhet ühepoolset lõpetada.

Delegeerimise vorm

Sihtasutus Jõhvi Vanurite Hooldekeskus (hiljem ümber nimetatud Jõhvi Hooldekeskus) on asutatud 2001. aastal Jõhvi linnavolikogu otsusega. Sihtasutuse eelkäijaks oli 1996. aastal asutatud munitsipaalasutus Jõhvi Vanurite Hooldekodu. Hooldekodu sihtasutuseks muutmise eesmärk oli ühelt poolt vähendada kulusid Jõhvi linna/valla eelarves, kuid ka teenuse pakkumist mitmekesisemalt rahastada ning hooldekodu tegevust efektiivsemalt majandada. Sihtasutuse töö esimestel kuudel oli hooldekeskusel 19 töötajat ning vaid 22 hooldatavat. Tänapäevaks on töötajaid 24, kuid kliente juba 78, mis on hooldekeskuse maksimaalne mahutavus. Selline töötajate ja klientide suhte muutus näitab igati teenuse sihtasutusele delegeerimise tasuvust.

Seadustest tulenevad sihtasutuse ja omavalitsuse koostöö raamid ning teenuse miinimumstandardid, teenusekirjeldused ja kvaliteedinõuded. Detailsemal tasandil tuleneb seadustest, mis aspektid tuleb sõlmitavates lepingutes ära määrata. Teenuste delegeerimisel vajalike kokkulepete sõlmimisel kasutatakse alusena ka eelnevaid kokkuleppeid, lepingu vorme, volikogu otsuseid jms, mis määratlevad seadustes mittesätetatud detailsemad raamid koostöös. Iga avaliku teenuse välja delegeerimine on erinev tulenevalt teenuse sisust, konkreetsetest tegevustest, organisatsioonist ja Jõhvi valla esindajate rollist. Iga teenuse puhul selgub eraldi, milliseid kokkuleppeid ning otsuseid on vaja, et teenus delegeerida. Üldiselt sõlmib Jõhvi vallavalitsus kolmanda sektori organisatsioonide, seda nii enda poolt ellukutsutute kui kodanikualgatuslikega, väga erinevaid lepinguid: näiteks koostöö-, toetuse üleandmise, avalike teenuste delegeerimise, ruumide tasuta rendile andmise lepingud. Lisaks toetatakse eelarvevahendite jaotamisel volikogu otsusele ning määrustele – iga makse osas lepingu sõlmimist oluliseks ei peeta, kuid see praktika ei ole süsteemselt ühtlustatud. Kui enamasti on lepingutes kajastatud teenuse sihtrühm, siis kvaliteedinõudeid on lepingutes vähe.

SA Jõhvi Hoolduskeskuse ja Jõhvi Vallavalitsuse vahel ei ole sõlmitud üldlepingut teenuse üleandmiseks. Kui omavalitsus tasub hooldusele mineva isiku kohamaksumuse, sõlmitakse kolmepoolne leping. Hooldusele mineva isiku leping määratleb kohamaksumuse (mida on teenuse pakkujal õigus muuta 4-kuulise etteteatamisega ning vaid kord aastas), mida kohamaksumus sisaldab ning ei sisalda, pakutava teenuse, Hooldekeskuse õigused ja kohustused, osapoolte kohustused, rahalised suhted jm. Lepingu vormi on koostanud sihtasutus. Ka koostöölepingute ühtset vormi Jõhvi vallavalitsuses pole ning rakendatakse erinevaid praktikaid. Kord koostab lepingu ühendus, kord vallavalitsus. Kui vallavalitsus, siis osakonnad konsulteerivad küll juriidilise osakonnaga ning vallasekretär kontrollib vastavust seadusandlusega, kuid lepingu mustandite koostamiseks puudub omavalitsuseülene vorm ja osakonnad saavad juhendada vaid eelmistest lepingutest, kui need on kättesaadavad. Iseenesest ei teki lepingute sõlmimise ühtse praktika puudumisest teenuste

delegeerimisel probleeme, kuid sotsiaalhoolekande osakonna juhataja sõnul oleks abiks ühesugune lepingu vorm, mida vastavalt konkreetsele teenusele kohandada.

Lepingus Hooldekeskuse ja hooldusele mineva isiku vahel (omavalitsuse poolt saadetute puhul on sõlmitakse kolmepoolne leping) on kirjas, et Jõhvi Hooldekeskus osutab hoolealusele hooldusteenust kooskõlas Eesti Vabariigis kehtivate õigusaktidega, Hooldekeskuse kodukorras ja sõlmitavas lepingus sätestatuga. Eesti seadustest nimetab sihtasutuse juhataja olulisena Sotsiaalhoolekande seadust, sotsiaalhoolekande osakonna juhataja nimetas lisaks omalt poolt Mittetulundusühingute seadust, Sihtasutuste seadust, Kohaliku Omavalitsuse Korralduse seadust, vallasekretär nimetas lisaks eelnevatele ka Halduskoostöö seadust ning eraõiguslike juriidiliste isikutega lepingute sõlmimisel Äriseadustikku. KOKS sisaldab kolmandatele isikutele delegeerimist ja seostub vast enim just teenuse delegeerimisega, mitte niivõrd antud juhtumi sisulise valdkonnaga. Riigihankeseadust ei maininud keegi seotud osapooltest. Jõhvi vald on korraldanud riigihanke vaid ühe korra ja seda aastaid tagasi parkimisteenuse pakkuja leidmiseks. Riigihangete korraldamine teenuste delegeerimisel ei ole Jõhvi vallavalitsuse hinnangul aktuaalne, kuna pole teenusepakkujaid, rääkimata konkurentsist teenusepakkujate vahel – ka see kinnitab, et Jõhvi vallavalitsuse poolt välja delegeeritavate teenuste puhul on tegemist nn *relational contracting* delegeerimismudeliga.

Jõhvi Hooldekeskuse tegevust on kontrollinud nii Jõhvi vallavalitsus, Ida-Viru Maavalitsus kui ka Sotsiaalministeerium, kuid mitte süsteemselt. Sotsiaalministeerium käis paar aastat tagasi kontrollima teenuse osutamise nõuete täitmist, Ida-Viru maavalitsus viis aastal 2008 kõigis asutustes läbi korralise kontrolli, mil keskenduti dokumentatsiooni korrektsuse hindamisele. Jõhvi vallavalitsus ametlikke kontrole Hooldekeskusesse ei korralda, kuna informatsioon liigub läbi nõukogu tegevuse jooksvalt. Valla esindaja on ka rohkem huvitatud teenuse sisust, sihtgruppide heaolust ning külastab aeg-ajalt keskust sealse eluolu tunnetamiseks. Kuna suhtlus on sage ja avatud, siis pole vallas isegi koopiaid kogu dokumentatsioonist. Seda hindavad nad tagantjärele aga pigem veaks ning avaldatakse soovi edaspidi korrastada formaalset suhtlust hooldekeskuse ja sotsiaalhoolekande osakonna vahel – et ametnikuna paremini vastutada avaliku teenuse pakkumise eest.

Kui omavalitsusele on hooldusteenuste pakkumise kontrollimisel oluliseks aluseks lepingud hooldusele asuva kliendiga, siis Jõhvi Hooldekeskuse nõukogule on oluline alusdokument organisatsiooni põhikiri, mis samuti sisaldab omavalitsuse ja teenusepakkuja kokkuleppeid teenuse sisu, kvaliteedi, koostöösuhete ja rollijaotuse osas. Samuti annab sihtasutuse tegevusest ja finantsolukorrast ülevaate majandusaasta aruanne.

Avalike teenuste arendamise valdkonnas on vast kõige levinum teema ühtsed teenusestandardid eesmärgiga võrdsustada teenuste regionaalset kättesaadavust ja kvaliteeti üle Eesti. Jõhvi vallavalitsuse esindajad on üsna skeptilised lisaks olemasolevatele seadustele täiendavate või detailsemate teenusestandardite kujundamise ning kokku leppimise suhtes. Teenused erinevates valdkondades on selleks liialt erinevad, nagu ka omavalitsuste võimalused ja vajadused. Riigi tasandil on pigem oodatud üldstandardid, mis on soovituslikud ning toimivad abimaterjalina. Nendega ei kaasneks kohustusi, lisabürokraatiat ning -kulutusi omavalitsustele, kuid need võimaldaksid vajadusel ideid ammutada. Rigiidsed ja mahuka aruandluskohustusega standardid võivad pigem kasvatada teenuste kolmandale sektorile delegeerimise barjääri. Jõhvi omavalitsusel on niigi probleeme leidmaks organisatsioone ja inimesi teenuseid osutama. Kui teenuste pakkumine liialt ära reglementeerida ühendustele ja omavalitsustele kaugel tasandil, võib see vähendada kolmanda sektori niigi nõrka motivatsiooni avalike teenustega tegelda. Osapoolte intervjuusid kokku võttes võib probleemiks osutada ka see, et kolmanda sektori organisatsioonid ei mõista enda tegevust avaliku teenuse pakkumisena. Seega võib see pärssida kolmanda sektori initsiatiivi ja kodanikualgatust, kui nende igapäevane huvi ja missiooniga tegelemine jäigalt avalike teenustena defineerida ning piiranguid seada. Kohalikul tasandil toimivad paremini paindlikud koostöövormid, mille puhul omavalitsus vastavalt oma vajadustele ning kolmas sektor vastavalt oma võimalustele jõuavad teenuste pakkumise osas kokkuleppele. Riigi tasandil ning maavalitsuste kaudu tuleks hoida silma peal üldisel pildil: kas omavalitsus pakub kõiki seadustes kohustatud avalikke teenuseid vastavalt

kohalikule teenusenõudlusele? Ka Jõhvi sotsiaalhoolekande osakonna juhataja ütleb, et järelevalve peaks olema korraldatud teisiti, et see ei pärsiks ühenduste suutlikkust tegelda sisutegevustega.

Finantseerimise kord

SA Jõhvi Hooldekeskuse rahastamisskeem tuleneb teenuse delegerimise algsetest eesmärkidest: vähendada otsekulusid valla eelarves ning majandada teenuse pakkumist efektiivsemalt. Sihtasutuse peamiseks sissetulekuks on klientide kohamaksud. Neid tasuvad kas klientide perekonnad, kui on sõlmitud kliendiga kahepoolne leping hooldusteenuse osutamiseks, või omavalitsus (klientide pensioni ning näiteks hooldekeskusesse kolimisel korterimüügist teenitud tulule täiendavalt). Kohatasu on Jõhvi Hooldekeskusel lepingu järgi õigus muuta kord aastas ning 2008. aasta lõpust alates on see 7500 krooni Jõhvi valla elanikele ning 7900 krooni ülejäänud omavalitsuste elanikele. Kohamaksumus tõuseb alati reaktsioonina üldisele hinnatõusule, kuid nii Hooldekeskuse juhataja, Jõhvi vallavalitsuse esindajate kui intervjuueeritud sihtrühmade (Toila valla ja Maardu linna esindajate) kinnitusel on hinnatõusust hoolimata tegemist ühe odavama ning parema hinna-kvaliteedi suhtega hooldusteenust osutava asutusega. Lisaks on tänaseks Hooldekeskuses 5 hooldushaigla kohta, mida toetab Haigekassa.

On kirjutatud projekte lisarahastuse saamiseks, kuid toetusi on sel teel saadud üsna vähe: Hasartmängumaksu Nõukogult hooldekeskuse klientidele väljasõitude, kontsertide ning erinevate pühade tähistamiseks, samuti koostööks Jõgeva Noortekeskusega eakate ja noorte vahelise lõhe vähendamise projekti raames.

Alates sihtasutuse loomisest on Euroopa Liidu toetusel värskest renoveeritud hoone olnud Jõhvi omavalitsuse poolt Hooldekeskusele tasuta rendil. 2008. aasta majandusaasta aruande järgi on Jõhvi Hooldekeskus teostanud tehinguid Jõhvi vallavalitsusega summas 872 653 krooni, millest 90% moodustab kohatasude kompenseerimine ning 10% on läinud hoone viiendal korrusel asuva valla osalusega MTÜ Virumaa Aktiviseerimis- ja Nõustamiskeskuse ülalpidamiseks ja nende ruumide kasutamise kuludeks. Jõhvi vallavalitsuse poolt veebiküsitlusele esitatud andmete järgi on 2008. aastal vald avalikke teenuseid delegeerinud kodanikuühendustele kokku summas 2 549 565 krooni⁹⁷. Antud arvudele tuginedes võib öelda, et tehingud Jõhvi Hooldekeskusega moodustavad 2008. aastal ca 1/3 kogu avalike teenuste kolmandale sektorile üle andmise mahust ning teenuste delegeerimine kolmandale sektorile moodustas Jõhvi valla eelarve kogumahust⁹⁸ ca 1%.

Teenuse rahastamisega seotud peamiseks probleemiks on praegu see, et Hooldekeskusel ei ole vahendeid suuremateks investeeringuteks. Seoses hoolduskohtade maksimaalse täidetusega pole enam majas ruumi uutele klientidele ning renoveerimise aegu pooleli jäänud 3. ja 4. korruse lõpuni ehitamine on päevakorral kui üks olulisemaid lahendamist vajavaid probleeme. 2008. aastal lükkasid pangad laenuaotlused tagasi, mis tänastes makromajanduslikes oludes on isegi positiivne lahendus – laenu tagasimaksed oleks viinud Hooldekeskuse tõsisesse finantsraskustesse. Teiseks probleemiks Hooldekeskuse tegevuse rahastamisel on Hooldekeskuse pakutavate teenuste arendamiseks ning seotud investeeringute tegemiseks sobivate riiklike- ja välisfondide nappus. Samas Hooldekeskuse juhataja sõnul on teiste hooldekeskustega võrreldes tugevuseks reserviga töötamine. Jõhvi Hooldekeskuse hoiab vähemalt kahe kuu reservi, mis vähendab muresid palkade ja üldkulude tasumisel ning annab kohamaksude sissetuleku järsu vähenemise korral nn puhveraja rahastamisallikate ja/või klientide leidmiseks.

KOV poolt asutatud MTÜde rahastamise erinevus võrreldes sihtasutusega seisneb, et sissetuleku allikaks on asutavate omavalitsuste ning hiljem liitunud omavalitsuste (enamasti igakuised) liikmemaksud. Põhimõtteliselt tuleb ühendustel kommunaal- ja muude üldkulude katmise vahendid

⁹⁷ Omavalitsustel paluti siinkohal näidata summa kõikide kuluartiklite lõikes kokku, nii eraldi ridadel olevad eraldised kui ka muudel ridadel olevad summad.

⁹⁸ 2008.aasta Jõhvi vallavalitsuse eelarve maht 239 miljonit krooni.

leida ise. Vaid Jõhvi valla poolt asutatud Jõhvi Noortekeskusega on sõlmitud kokkulepe KOV poolseks kommunaalkulude katmiseks. Omavalitsuste loodud konkreetsete teenuste pakkumisega tegelevad ühendused on selles osa eelisseisus, et neile on püsiallikaks asutavate- ning liikmes-omavalitsuste poolne liikmemaks. Ühenduse liikmeks astumine ning teenuse tarbimise maht sõltub teenuse vajadusest omavalitsuses. Teenusetasu kujuneb ühendustega läbirääkimise teel, kusjuures mittetulundusorganisatsioonid ei ole oma positsiooni ainsa teenuseosutajana hinnakujunduses ära kasutanud ning omavalitsustel on suurem sõnaõigus, hoolimata suuremast vastutusest teenuse mitteosutamise korral.

Sisuliselt viitab Jõhvi vallavalitsuse MTÜde loomise praktika viimastel aastatel ka nn teenusepiirkondade arendamise kontseptsiooni sobivusest omavalitsuste vajaduste rahuldamiseks olukorras, kus teenusepakkujaid on väga vähe. Näiteks Mäetaguse vallaga koos asutati Jõhvi Töötute Aktiviseerimiskeskus, millega tänaseks on liitumas ka Toila ja Kohtla vald. Virumaa Laste ja Perede Tugikeskus on samuti moodustatud kolme omavalitsuse poolt: Kohtla-järve, Kiviõli, Jõhvi, liige on Mäetaguse ja ülejäänud omavalitsused ostavad teenuseid. Nelja omavalitsusega (Mäetaguse, Toila, Illuka, Jõhvi) on käimas koostööprogramm sotsiaalvaldkonnas, mille raames samuti selgitatakse vajadusi ning võimalusi ühiselt teenuseid osutada. Jõhvi valla sotsiaalhoolekande osakonna juhataja näeb sellises tegevuses ka ettevalmistust eelseisvaks omavalitsuste liitumiseks. Omavalitsustevaheline koostöö on oluline keskne idee ka Jõhvi valla kehtivas arengukavas.

Jõhvi valla esindajate hinnangul on üheks teenuse kolmandale sektorile delegerimise põhjuseks soov teenuse pakkumist erinevatest allikatest rahastada. Nii Jõhvi Hooldekeskuse kui sotsiaalhoolekande osakonna juhataja senine kogemus aga näitab, et fondidest ning projektidena on keeruline teenuseid rahastada. Käesoleval aastal on Hooldekeskuse eesmärgiks lisavahendite toomine sihtasutusse⁹⁹, kuigi hooldekeskusi toetavaid fonde on vähe. Rasketel aegadel võib osaliselt hakkama saada ka ilma rahata – keldrikorras on plaanis ära remontida Hooldekeskuse töötajatel ja nõukogu liikmetel vabatahtlikus korras, aidata on lubanud koos kirik ja aktiviseerimiskeskus.

Kolmanda sektori organisatsiooni identiteet ja eripärad

SA Jõhvi Hooldekeskus on ainus Jõhvi linna või valla poolt asutatud sihtasutus. Viimastel aastatel on pigem asutatud mittetulundusühinguid teenuste delegerimiseks. Sihtasutuse vormi eristab valla sotsiaalhoolekande osakonna juhataja äriettevõtetest ja mittetulundusühingutest selle järgi, et sihtasutuse vorm võimaldab teenida tulu, kuid see tuleb reinvesteerida sihtasutusse ja tema tegevusse. Äriettevõtetega võrreldes on oluline ka humanitaarse missioonitunde aspekt, mis vallavalitsusele annab parema kindlustunde teenuse arendamisest vastavalt hooldatavate vajadustele. Mittetulundusühendustega võrreldes on aga sihtasutuste juhtimine mõnevõrra läbipaistvam ja usaldusväärsem: on selgem raamatupidamine ja audiitorikontrolli kohustus, mis annab vallavalitsusele kindlustunde. Jõhvi Hooldekeskuse juhatajale on sihtasutuse juriidiline vorming väga meelne, et seetõttu, et ühelt poolt on küll kõik tegevus tugevas juriidilises raamis, aga teiselt poolt on võimalus ise majandada ja mõelda, kuidas keskus omadega efektiivselt ära elaks. Lisaks peab ta sihtasutust „soliidsemaks“ organisatsioonivormiks. Vallavalitsuse sotsiaalhoolekande osakonna juhataja hinnangul on sihtasutustena loodud just hoolekandeesutusi – hoolekandeteenuse puhul see vorming sobib. Samas paljudes valdkondades sobib hästi tegevust korraldada just mittetulundusühinguna ning ta peab MTÜsid enda kogemusele tuginedes omavalitsusele headeks partneriteks. MTÜ sobib tema hinnangul osutama avalikke teenuseid, kuna tulu toomine ei ole eesmärgiks. Samuti on just MTÜdes kõige rohkem vabatahtlikku tegevust, pühendumist missioonile. Eriti hea on omavalitsusele, kui on olemas initsiatiivi, teenuse osutamise valmiduse ja vajaliku oskusteabega inimesed ja personal. Kuidas aga säilitada need mittetulundusühingute olulised

⁹⁹ Konkreetsete plaanid on seotud Norra fondidega, EAS vahendatava KOIT kavaga, esmatasandi arstiabi arengukava uue õendus-hooldus meetmega.

tugevused ning samas suurendada nende tegevuse haldussuutlikkust, ei oska osakonnajuhataja pakkuda.

Hoolekandeteenuse delegeerimine SA Jõhvi Hooldekeskusele on ennast õigustanud. Jõhvi Vallavalitsuse sotsiaalhoolekande osakonna juhataja sõnul, kes kuulub ka Hooldekeskuse nõukogusse ning on veel kahe mittetulundusühingu juhataja, on soiku jäänud just arendustegevus. Probleemid on lahendatud ja vajadustele vastatud jooksvalt. Varasemad nõukogud on olnud rohkem orienteeritud Hooldekeskuse jooksva töö regulatsioonile ning väljastpoolt võimaluste otsimist just arendustegevuste ulatuslikumaks läbiviimiseks on olnud vähem, kuigi Hooldekeskuse strateegiline juhtimine ning arengukavandamine on põhikirja järgi nõukogu ülesandeks. Täna on pigem nõukogu eesotsas sotsiaalhoolekande osakonna juhatajaga sõnastanud Jõhvi Hooldekeskuse strateegilised eesmärgid ning valla arengukava lisana koostanud Hooldekeskusele lühikese arengukava. Nõukogu uues koosseis on ka arendusnimesi vallavalitsusest, kellest osakonnajuhataja loodab olulist tuge. Osakonnajuhataja ei pane arendustegevuste rahastamise venimist pahaks sihtasutuse juhile, vaid pigem tunnetab arendustegevustes just omavalitsuse vastutust ja rolli. Rääkides aga üldisemalt kõigist lepinguliselt teenuseid osutavatest kolmanda sektori organisatsioonidest, siis vallavalitsuse sotsiaalhoolekande osakonna juhataja näeb nende puhul tänase nõrkusena just järjepideva arendustegevuse vähesust ning erinevate rahastamisallikate rakendamissuutmatust. Plaanid ja visioonid on olemas, mida teenusega edaspidi ette võtta, kuid nende plaanide teostamiseks finantside leidmiseks jääb teadmisi ning osaliselt ka „harjumust“ väheks.

Suhe sihtrühmadega

Jõhvi Hooldekeskuse sihtrühma võib jagada neljaks: Jõhvi elanikkond kui potentsiaalsed/tulevased sotsiaalhooldusteenuse vajajad; hooldekeskuse kliendid (kes on enamikus eakad ning suures osas voodihaiged); klientide omaksed; oma elanikke Jõhvi Hooldekeskusesse paigutavad omavalitsused. Otseseid kaebusi Hooldekeskuse tegevuse osas pole 8 tegevusaasta jooksul olnud mitte üheltki nimetatud sihtgrupilt.

Tagasiside sihtrühmadelt ei koguta. Kohalik omavalitsus ega sihtasutus ise ei ole korraldanud küsitlusi kogumaks Jõhvi valla elanikelt arvamusi Jõhvi Hooldekeskuse tegevuse kohta. Kuigi nii vallasekretär kui sotsiaalosakonna juhataja arvavad, et oleks hea delegeeritud teenuste osas elanikkonnalt tagasiside saada, siis ei leidu selleks ressursi ning konkreetset Hooldekeskuse eduka töö tõttu puudub kriitiline vajadus. Vallavalitsuse esindajate hinnangul jõuavad etteheited või lihtsalt mured teenuste kvaliteedi kohta vallavalitsusse või Ida-Viru Maavalitsusse, kuna kohalik elanikkond (eriti venekeelne) on väga teadlik oma õigustest ning probleemide korral pöörduv julgelt valitsuse poole.

Klientidega on igapäevaselt kontaktis sihtasutuse juhataja ning töötajad (sotsiaaltöötaja, hooldusõed, medõed). Mured ja probleemid kerkivad ning lahendatakse jooksvalt. Ettepanekuid klientidelt Hooldekeskuse eluolu parandamiseks saab juhataja samuti jooksvalt. Samuti tekib klientidel ideid Hooldekeskuse üritustel. Kuigi sihtasutuse juhataja sõnul tema kolleegid vaatavad sellele pisut naljatades, siis Jõhvi Hooldekeskuses toimuvad ka hooldekeskuse juhtkonna ja elanike koosolekud. Seal arutatakse nii distsiplinaarküsimusi kui jooksvaid muresid ja ettepanekuid. Näiteks viimati rääkis juhataja hooldekeskuse elanikele vajadusest elektrit ja vett kokku hoida ning sai teada, kui väga oluliseks oli muutunud Lätte vee olemasolu hoones – otsus kraanivee joomise peale tagasi minna kadus (vähemalt mõneks ajaks) päevakorrast. Lisaks küsitakse Hooldekeskuse elanikelt kord kuus nende toidusoove ning ühel päeval saavad nad süüa, mida tahavad. Kirjalikku tagasisidet või küsitlust ei ole Jõhvi Hooldekeskuse elanikkonna eripärasid (suures osas voodihaiged, palju dementseid vanureid) arvestades ka otstarbekas läbi viia. Ka vallavalitsus on sellise korraldusega rahul. Nõukogu liikmed on kursis klientide soovidega ning sihtrühma tegelike vajadustega läbi sihtasutuse juhataja vahenduse, Hooldekeskuse ekspertiisi klientidega suhtlemisel nende vajaduste selgitamiseks ning rahuldamiseks usaldatakse.

Jõhvi hooldekeskuse juhataja sõnul on kõige keerulisem selle töö juures suhtlus klientide sugulastega. Iga kuu kolmandal laupäeval on Hooldekeskuses sugulastele vastuvõtupäev, mil üle Eesti käiakse keskkuses elavaid omakseid vaatamas. Samuti on sugulased hooldekeskusega kontaktis telefonitsi. Tavaliselt pöörduvad sugulased hooldekeskuse juhtkonna poole negatiivsetel teemadel, muredega, kartustega, probleemidega – sugulased muretsevad ning neid tuleb ka nõustada. Üldiselt aga on vähestel klientidel sidemed lähema või kaugema perekonnaga. Kui uusi inimesi on Hooldekeskusesse suunatud, siis mainivad omaksed just Jõhvi Hooldekeskuse head imidžit ja kuulnud rahulolu teenusega.

Sotsiaalhoolekande osakonna juhataja sõnul peabki vald ühendust sihtrühmaga kolmanda sektori organisatsioonide kaudu, kuna ise otse suhelda ei jõua. Seega võib öelda, et kontakt sihtrühmadega on üks olulisi tegureid teenuste delegeerimisel kolmanda sektori organisatsioonidele.

Jõhvi Hooldekeskuses on kliente lisaks Jõhvi vallale ka mujalt Ida-Virumaalt ning kaugemaltki. Ida-Virumaalt on hooldusteenust vajavaid inimesi Jõhvi paigutanud Kohtla-Järve linn, Kohtla vald, Toila vald, samuti on kliente naabermaakonnast Jõgevast. Kaugemalt on kliente ka Tallinnast Lasnamäe linnaosast ning Maardu linnast. Käesoleva analüüsi tarvis küsiti tagasisidet Jõhvi Hooldekeskuse teenustele Toila ning Maardu omavalitsustest. Mõlemas omavalitsuses ollakse Jõhvi Hooldekeskuse teenuste, kaadri, ruumide, juhtimise ja koostööga väga rahul. Nii Toila kui Maardu ametnikud on kontaktis Jõhvi Hooldekeskuse paigutatud klientidega ning teavad rääkida, et kliendid on teenustega rahul. Maardu linnavalitsuse sotsiaalabi osakond oli üks esimesi kohti, kuhu vastloodud sihtasutuse juhataja 2001. aastal oma Hooldekeskust reklaamima ja uusi kliente saama läks. Sellest ajast on Maarduga eriti head suhted ka isiklikul tasandil ning 2-3 korda aastas toimuvad ümarlauaarutelud. Käsitletakse Maardust pärit klientidega seotud muresid ja käitumisprobleeme, vahetatakse tagasisidet, arutatakse läbi rahastamine (kui muutumas on teenuse hinnad ja seoses sellega ka lepingud). Maardu omavalitsusest on aga Jõhvi Hooldekeskuse kontakti saanud ka mitmed perekonnad, kes oma vanuritest sugulasi iseseisvalt Hooldekeskusesse paigutanud. Toila ja Maardu esindajatega vesteldes selgus, et valides erinevate hooldusteenust pakkuvate asutuste vahel elanike paigutamisel on oluline küll ka teenuse hind, kuid Jõhvi Hooldekeskus ei ole kõige odavama kohamaksumusega. Tuleb välja, et valikukriteeriumid on mitmekesisemad. Igal hooldusteenuse pakujal on oma teenusenišš ning klientuur. Nii paigutatakse Jõhvi pigem nõ korralikumad vanurid, mitte aga alkohoolikud, endised vangid vms. Samuti julgetakse sinna kergema meelega saata venekeelseid elanikke. Lisaks on need omavalitsused küsinud ka hooldusteenusele saadetavate elanike ning nende lähedaste soove ning Jõhvi hooldekeskuse hea imidž on osutunud kaaluks.

Teenuse tulevik

Jõhvi valla sotsiaalhoolekande osakonna juhataja tunnistab, et sotsiaalvaldkonnas on eakatega seotud valdkonna arendamine jäänud pisut tagaplaanile teiste tegevuste kõrval. Põhjuseks peamiselt see, et Jõhvi Hooldekeskuse juhtimisega ei ole probleeme ning juhataja on usaldusväärne. Kuid tänava on vallavalitsus selgemalt sõnastanud eesmärgi jätkata Jõhvi Hooldekeskusest tervikliku sotsiaalobjekti välja arendamist nagu on eesmärgiks seatud ka hooldekeskuse arengukavas. Kuivõrd hooldekeskuse hooned kuuluvad vallale, on vallal selge huvi hooned lõpuni renoveerida. Keldrikorrus on plaanis Hooldekeskuse töötajatel ja nõukogu liikmetel ise vabatahtlikus korras ning kiriku ja aktiveerimiskeskusega koostöös ära remontida, poolteise korruse lõpuni ehitamiseks hakatakse intensiivsemalt rahastamisvahendeid otsima.

Eesmärk on, et Jõhvi Hooldekeskusest kujuneks lõpuks nõ multifunktsionaalne sotsiaalasutus, mis pakub erinevaid teenuseid eakatele. Olemasolevatele teenustele lisaks on plaanis avada eakate päevakeskus, luua dementsete eakate osakond ja neile päevahoiuteenus välja arendada. Need plaanid on olnud Jõhvi linna arengukavas juba aastaid. Kaugemas tulevikus on plaanis ka koduhooldusteenuste delegeerimine Jõhvi Hooldekeskusele. Hetkel on Jõhvi vallavalitsuse palgal neli koduhooldustöötajat, kuid sotsiaalhoolekande osakonna juhataja teab, et paljudes omavalitsustes on koduhooldus omavalitsuselt delegeeritud kas sotsiaalmajale või hooldekodule. Teenuse laienemise

nõudlusega on kursis ka Jõhvi Hooldekeskuse juhataja, kuna Hooldekeskusesse tuuakse tihti oma vanemaid pereliikmeid põhjendusega, et ei ole aega, võimalusi ja oskusi nende eest ise hoolt kanda. Ühe ideena mõeldakse pakkuda koduste eakate hooldamise koolitusi sugulastele/perekondadele. Koduhooldusteenus on aga kallis ning Jõhvi valla eelarves koduhoolduse kulutuste suurendamist hetkel otstarbekaks ei peeta.

Jõhvi valla sotsiaalvaldkonna üldiseks arengumudeliks on teenuste koondamine sihtgrupi järgi on. Näiteks Jõhvi sotsiaalmaja tegeleb kõigega, mis puudutab töötuid ja erivajadusega inimesi. Peamiselt eakatele, aga sihtasutuse juhataja sõnul ka kõigile hooldusteenuse vajajatele suunatud teenuste koondamisel Hooldekeskuse hoonetesse on mitmeid põhjuseid. Esiteks kuulub hooldekeskuse hoone Jõhvi vallale ning vallal on kohustus oma kinnisvara eest hoolt kanda. Teiseks on erinevate teenuste pakkumine ühes keskuskes vallale odavam. Kolmandaks on praktiline teenuseid pakkuda ühe haldaja vahendusel. Ning kokkuvõtvalt on see ka sihtgrupile lihtsam ning mugavam, kui kõik teenused on ühes kohas kättesaadavad.

Jõhvi Hooldekeskuse ja vallamaja koostöö vormis muudatusi ette ei ole näha. Mõneti aga tunnetatakse sügiseste kohalike omavalitsuste valimiste tulemuste mõju ka Hooldekeskuse tegevusele. Kuna Hooldekeskuse nõukogus on enamuses valla töötajad, kelle määrab volikogu, siis poliitika muutumine toob taas muutusi sihtasutuse nõukogu koosseisu, halvemal juhul ka sihtasutuse juhatusse. Samuti sõltub Hooldekeskuse arendamisplaanide elluviimine valla järgneva poliitilise eliidi prioriteetidest nii valdkondade vahel kui valdkondade sees.

Kokkuvõte

Jõhvi vallavalitsuse praktika avalike teenuste välja delegeerimisel vastab suhtel põhineva delegeerimise mudelile, mille puhul on eesmärgiks kujundada mingi teenuse pakkumisel välja stabiilne partnerlussuhe, mis ei põhine konkurentsil, vaid eelkõige vastastikusel usaldusel (läbirääkimiste teel sõlmitavad lepingud). Juhtumi fookuses olnud SA Jõhvi Hooldekeskus on selleks hea näide, kuna koostöö on kestnud alates 2001. aastast. Samas, kui vaadata viimasel kolmel aastal teenuste delegeerimise praktikat, siis ka teiste organisatsioonidega suhetes on märgata sama suunda.

Tegemist on omavalitsuse poolt asutatud kolmanda sektori organisatsiooniga, mille eesmärk on küll teenust efektiivsemalt pakkuda, kuid mis tänu võtmeinimeste tugevale missioonitundele on seni pigem kolmanda-, kui avaliku- või erasektori nägu. Kuigi nõukogus kaudu kontrollib ja vajadusel suunab Hooldekeskuse tegevust Jõhvi vallavalitsus, siis ei ole hooldekeskus oma klientidele kauge ja võõras bürokraatiamasin (mis tuli välja Tartu juhtumi analüüsist kodanikualgatusliku ja KOV poolt asutatud sama teenust pakkuvate organisatsioonide võrdluses). Erasektorist eristab selge orientatsioon klientide ja abivajajate vajaduste rahuldamisele, mitte kasumi teenimisele, mistõttu tundub, et Jõhvi Hooldekeskuse teenuste hinna ja kvaliteedi suhet on tunnustatud kui ühte parimat vähemalt Põhja-Eestis. Sihtasutus on küll omavalitsuse käepikendus peamiselt eakatele suunatud sotsiaalhoolekande teenuste arendamisel, kuid selgelt on tegemist kolmandale sektorile omase pühendumisega teenuse pakkumisel sotsiaalhooldusteenust vajavatele inimestele.

Sotsiaalvaldkonnas – aga kindlasti ka teistes valdkondades – on eriti oluline teenusepakkujate pühendumine sihtgruppidele ning nende vajadustega kursis olemine. Jõhvi vallavalitsuse esindajad toovad mittetulundusühingute loomise peamise põhjendusena välja just vabatahtlike kaasamise võimaluse – need on inimesed, kes on hakkajad ja just sihtgrupi huvide eest väljas.

Üldisemal tasandil võib Jõhvi vallavalitsuse kogemusest kokkuvõtvalt öelda, et avalike teenuste kodanikeühendustele delegeerimise peamiseks eesmärkideks on omavalitsuse kulude vähendamine (sh ka teenuse efektiivsem pakkumine, mitmekesisemad rahastamisvõimalused) ja laiema ning motiveerituma inimressursi kasutamine. Munitsipaalasutuse muutmise sihtasutuseks on end igati õigustanud nii valla eelarve suhtes kui teenuse rahastamise ja kvaliteedi paranemise osas. Jõhvi vallavalitsus sooviks veelgi teenuseid välja delegeerida, kuid ei ole organisatsioone ning eestvedajaid vajalike kompetentsidega, keda vallaesindajad usaldaksid ning kellele oleks tahe teenust pakkuda.

Jõhvi omavalitsus peab üheks teenuste delegerimise takistuseks ka seda, et olemasolevad kolmanda sektori organisatsioonid ei tunneta võimalust avalikke teenuseid üle võtta ning neid tuleb lisaks koolitamisele selles edaspidi rohkem praktiliselt nõustada.

Teenusestandardite koostamisel nähakse rolli pigem omavalitsustel endil ning valdkondade ekspertidel. Standardid peaksid kujunema vastavalt vajadustele ehk tuleks kokku tööühm (kas üle riigi või valdkondlikult või piirkonniti) ning praktikute osalusel selgitatakse kõigepealt välja vajadused ning neist tulenevalt ühtlustamise võimalused. Keskvalitsuse tasandil, ministeeriumite eestvedamisel võiksid valmida miinimumnõuete kirjeldused ja/või soovituslikud teenusestandardid, mille omavalitsused saavad kohapeal ja piirkondlikult teenuste arendamisel aluseks võtta.

Intervjuudest saadud tagasiside põhjal võib öelda, et Jõhvis nähakse vajadust ühenduste koolitamise ja praktilise nõustamise järele, et ühendused teadvustaksid avalike teenuste üle võtmist ühe võimaliku tegevusväljundina, mõistaksid omavalitsuse vajadusi, valmisolekut ning tingimusi tihedaks koostööks. Samuti tuleks tegelda MTÜde finantsjuhtimise arendamisega. Omavalitsuste ametnike koolitamine väga olulise teemana ei tõstatunud. Küll aga sooviti valdkondlikelt ministeeriumitelt rohkem läbimõeldud juhtnõore ja soovitusi, kuidas ning milliste kriteeriumite osas järelevalvet teostada. Tunnetatakse ka vajadust järelevalvet senisest erinevalt, vähema bürokraatiaga, läbi viia, et vähendada (potentsiaalsete) teenuseosutajate huvibarjääri.

Tugevused

- SA Jõhvi Hooldekeskuse ja Jõhvi vallavalitsuse koostöömudeli puhul on **tugevuseks** tihe suhtlus. Edu aluseks on head inimestevahelised suhted ning üldine oskus erinevate inimestega suhelda. Samavõrra oluline on suhete alusena aga selge dokumentatsiooni olemasolu, milles on sõnastatud osapoolte rollid ning koostöö eesmärgid: SA põhikiri, majandusaasta aruanded, Hooldekeskuse sisekorraeeskiri, hoolealuste lepingud, SA Jõhvi Hooldekeskuse arengukava. Juhtumist tasub meelde jätta lihtne tõsiasi, et juhtides kolmanda sektori organisatsiooni vastavalt kirja pandud kokkulepetele koostööpartneritega (sh omavalitsusega), ei ole suhetes probleeme.

Nõrkused

- Jõhvi Hooldekeskuse ja vallavalitsuse kirjeldatud delegerimismudeli puhul on peamiseks **nõrkuseks** ebapiisavad finantsvahendid suuremateks investeeringuteks. Sihtasutus küll majandab hooldus- ja teiste vanuritele suunatud teenuste pakkumist efektiivsemalt, kuid pangalaenu võtmiseks mitte piisavate tagatistega. Samuti on olemasolevatest välis- ja siseriiklikest fondidest võimalik toetust saada pigem ürituste korraldamiseks kui teenuste arendamisega seotud suuremateks investeeringuteks. Sotsiaalvaldkonnas teenuste delegerimise rahastamisskeemi nõrgaks lüliks on fondide vähene osa teenuse rahastamisel.

6.3.5. Põltsamaa vald ja Esku külaselts

Üldine taust

Avalike teenuste delegerimine kultuuri ja spordi valdkonnas on Põltsamaa vallas väga levinud. Samuti on teenuseid delegeritud sotsiaalhoolduse ja konnaalrajanduse valdkonnas. Kultuuri- ja sporditeenuste osutamise delegerimise ajendiks on olnud mitmed asjaolud. Nendest peamiseks on see, et Põltsamaa vald on rõngasvald ja vallakeskus asub Põltsamaa linnas. Sellest tulenevalt puuduvad vallal näiteks keskne kultuurikeskus ja teised taolised infrastruktuuriobjektid, kus inimesed koos saaksid käia ning sportida või kultuuriüritustel osaleda. See ei ole küll suur probleem, kuna linnas on need võimalused olemas vallaelanikud kasutavad neid teenuseid seal. Tavavaldadega võrreldes jääb rõngasvallal mujal keskuse kultuuri- ja spordielule kulutatav raha sisuliselt üle. Infrastruktuurline võimalus nende teenuste pakkumiseks on vallas aga mitmel pool olemas ning nende tegevust ongi arendatud läbi mittetulundusühingulise vormi ja delegerimise. Teine peamine

delegeerimise põhjus kultuuri- ja spordivaldkonnas on see, et piirkond on piisavalt suur (418 km² ja 4500 elanikku) ning inimeste huvid erinevates piirkondades erinevad. Seetõttu on leitud, et mõistlik on arendada piirkondades asuvaid külaseltsi ning vaba aja sisustamise teenust neile delegeerida. Esmalt teavad kohalikud paremini kohalikke olusid, huvisid ja vajadusi ning teiseks võimaldab see valla elanikele taolise teenuse üldse tagada.

Oluline on rõhutada, et vald ise vaba aja sisustamise teenust ei osuta ning kogu valdkonnas on valitud delegeerimise tee. Kultuuri- ja sporditegevus küldes on delegeeritud külaseltsidele ning laiem ülevallaline rahvaspordi korraldamine MTÜle Põltsamaa Tervis. Ka piirkondades asuvate kultuurimajade töötajad ja teised palgalised ametikohad ei ole mitte valla vaid seltside struktuuris.

Käesoleva juhtumi puhul on tegu Põltsamaa vallas asuva Esku Külaseltsiga, millele vald on delegeerinud avalike teenuste osutamise spordi- ja kultuurivaldkonnas. Seega hõlmab seltsi tegevusprofiil piirkonna inimestele spordi- ja kultuuriürituste korraldamist. Need on erinevad üritused alates külapidudest kuni tutvumisreisideni teistesse küldesse. Samuti erinevad ringid, nagu näiteks aeroobika, koorilaul, rahvatants jms.

Lisaks Esku küdale ühendab selts veel seitset väiksemat küla, mille lähimaks suuremaks keskuseks on kujunenud Esku küla. Samuti täidavad külaselts ja selle liidrid külaelu juhtimise funktsiooni. See tähendab, et selts osaleb piirkonna arengu kujundamises, olles kaasatud valla vastavate töögruppide töösse. Samuti on seltsi arengukava integreeritud valla arengukavaga. Kui küldes on mingisuguseid probleeme, näiteks lõhutud mõni objekt, keegi vajab sotsiaalteenuseid vms, siis selts annab sellest teada vallavalitsusele, kes lahendab need probleemid. Sellise rolli täitmine on ühelt poolt seltsi eesmärk, teisalt vald eeldabki taolist koostööd, kus selts oleks vallale kohapealne abiline.

Koostöösuhte vorm

Esimene taoliselt tegutsev külaselts Põltsamaa vallas tekkis 1999. aastal. Selle tegevuse positiivsete kogemuste najal asutasid teised suuremad külad samuti seltsid, mis sarnaselt toimima hakkasid. Nendes küldes, kus seltsi piirkonna inimeste poolt ei loodud, forsseeris nende loomist vald. Esku Külaselts on taolistest seltsidest loodud kõige hiljem, 2004. aastal.

Koostöösuhte vormilt on tegu üks-ühele koostööga, kus teenuse sisu ei ole külaseltsile ettekirjutatud ning see võib tulenevalt piirkonna inimeste soovidest ja huvidest varieeruda. Küll aga on valla ja seltsivahelise lepinguga määratud kindlaks valdkond, st kultuur ja sport.

Taolise koostöövormi omapärast tulenevalt on rollijaotus valla ja külaseltsi vahel küllalt selge. Külaselts tegutseb vastavalt lepingule ning vald eraldab selleks vahendid. Spetsiaalset teenuse sisu vald ette ei kirjuta. Samas koostööd vallaga hinnatakse heaks. Nii on vallas kultuurispetsialist, kes aitab külaseltsi ja teiselt poolt koordineerib erinevate külaseltside tegevust. Ürituste korraldamisega kultuurispetsialist ise aga ei tegele. Teiselt poolt võivad külaseltsid omalt poolt tuua küla probleeme vallamajja (nt sotsiaalhooldust vajavate vanurite teema, mõni lõhutud objekt vms). Sellele reageeritakse valla poolt kiirest ning adekvaatselt. Kuna Põltsamaa vallas külavanemad puuduvad, siis külaseltsid ja nende juhid täidavadki sisuliselt ka seda rolli. Esku külaseltsi juhatuse liikmeteks on seltsi liikmesküldade esindajad, kes on samuti sisuliselt, kuid mitte formaalselt, külavanemad.

Delegeerimise vorm

Delegeerimise peamiseks eesmärgiks on olnud piirkondade aktiveerimine. Enne külaseltside tekkimist ei toimunud mõnes piirkonnas tegevust üldse ning neid korraldati heal juhul valla poolt ühekordsete tegevuste raames. Pärast vastavate seltside tekkimist ning neile vahendite eraldamist ja võimaluste loomist on seltsielu väga aktiivseks muutunud.

Vormiliselt on leping sõnastatud avalike teenuste üleandmise lepinguga, millega antakse üle nii õigused kui ka kohustused, mis spordi- ja kultuurivaldkonnas teenuse osutamiseks kaasnevad.

Teenuse omapärast tulenevalt ei ole teenusstandardeid, sisu- ega kvaliteedinõudeid lepinguga reguleeritud, sest kultuurivaldkonnas on keeruline standardeid ja vorme luua. Teenuse sisu ehk

üritused ja tegevused, mida korraldatakse ja koordineeritakse, sõnastatakse piirkonna inimeste poolt. Üheks peamiseks on siin kindlasti seltsi liikmed ja juhatus, kuid vähemalt kord aastas korraldatakse kohtumine külahvaga, kus nende ettepanekud ja soovid ära kuulatakse ning vajadusel aasta programmi lisatakse.

Vald teostab kontrolli külaseltsi üle ühelt poolt lepingus määratletu abil ning teiselt poolt üritusel osalemise ja sihtrühmaga suhtlemise läbi. Lepingus on kontrollimehhanismina nimetatud finantsaruandeid. Lisaks sellele esitatakse ka tegevusaruanne, kus näidatakse ära, mis oli planeeritud ja mis sellest ellu viidi või täiendavalt tehti. Seeläbi hinnatakse nii tegevuste toimumist kui ka vahendite sihipärast kasutamist. Valla juhid osalevad ka ise meelsasti seltside organiseeritud üritusel, mis annab võimaluse teenuse kvaliteeti hinnata. Lisaks eelmainitule peab selts mittetulundusühinguna esitama ka majandusaasta aruandeid, mis näitavad seltsi finantside liikumist ja rahanduslikku seisut. Need aruanded esitatakse alati ka vallavalitsusele, mille abil viimane saab samuti kindlust sellele, et seltsi tegevus on seaduslik ja jätkusuutlik.

Sanktsioonivõimalused on lepingus reguleeritud ning need seisnevad peamiselt ebaõigesti või lepingu rikkumise tulemusena kasutatud vahendite hüvitamises või tagastamises. Teenuse sisu ja kvaliteedi pärast ei ole sanktsioone ette nähtud, mis on konkreetse valdkonna puhul ka loomulik. Vallas on esinenud olukordi, kus seltsid kulutavad enam, kui neile on raha eraldatud. Sellisel juhul on ülekulud samuti vallaelarvest hüvitatud ning sanktsioone pole rakendatud. Peamine põhjus, miks ka sellistes olukordades pole mingisuguseid sanktsioone rakendatud, seisneb selles, et kaotajaks jääks teenuse tarbija ehk kohalik elanik. Kuna sanktsioon saab peamiselt seisneda eraldatavate summade kärpimises, siis selle rakendamisel ei karistataks sisuliselt mitte külaseltsi, vaid teenuse tarbijat.

Teenuse tarbijatel ehk külaelanikel üldiselt pretensioonide esitamise võimalust ette nähtud ei ole. Seegi on tingitud peamiselt teenuse iseloomust, kultuuri- ja spordisündmustel osalemine on vabatahtlik. Kohalikud inimesed on seni üldjuhul olnud tegevustega rahul, kuna need on lähtunud kohalike soovidest ja huvidest. Ürituste planeerimisel on kodanike soovidega arvestatud ning need tegevused, kus osalejate arv on jäänud kesiseks, jäetakse järgmisel korrald tegemata või korraldatakse põhjalikult ümber.

Finantseerimise kord

Finantseerimine käib valla eelarve kaudu, kus seltsile eraldatakse aastaseks tegevuseks lepingus fikseeritud konkreetne summa. Summa kujuneb seltsi poolt esitatud aastase tegevuskava ja sellega kaasneva eelarveprojekti menetlemise käigus valla volikogus ja valitsuses. Üldjuhul on seltsi soovid suuremad kui valla võimalused ning taotletut kärbitakse ca 20%. Seda mõistetakse ning sellega on arvestatud, ka erinevatesse programmidesse esitatavate projektitaotluste puhul ei rahastata neid üldjuhul täismahus.

Vald eeldab, et administreerimiskulud on arvestatud finantstaotluste sisse ning soosib seda. See tähendab, et valla esindajad mõistavad, et seltsi juhtimise ja teenuse osutamise kaasnevad kulud, mida tuleb katta. Samas Esku Külaseltsi puhul on administreerimiskulude komponent peaaegu olematu ning igapäevaseid telefoni, autosõidu ja muid taolisi kulutusi teevad seltsi liidrid isiklikest vahenditest. Ühelt poolt on see nende jaoks probleem, kuid teiselt ei ole nad selle komponendi osakaalu oma taotlustes teadlikult suurendanud. Seltsi juhid eeldavad, et sellisel juhul jääb tegevusteks lihtsalt vähem raha, kuna vald rahastab seltsi tegevust ikka samas mahus.

Lisaks taotlevad teenuse osutajad lisarahastust projekte kirjutades. Vald tasub rahastatud projektide omaosaluse lisaks seltsile eraldatud aastaelarvele. Lisarahastus on seltsile möödapääsmatu selleks, et tagada võimalikult sisukam ja parem teenus. Samas peetakse seda ka valla poolt täiesti loomulikuks ning eeldatakse, et külaseltsid taotlevad mujalt lisavahendeid. See on sellise teenuse delegerimise vormi üks peamisi ajendeid ja kasutegureid.

Ülekanded vallalt seltsile on varasemalt toimunud kvartaalselt võrdses osas, so 25% kaupa. Majanduskriisi tõttu on seda põhimõtet muudetud ning ülekandeid teostatakse iga kuu 1/12

kogusummast. Sellise rahastamisviisi põhjusteks on ühelt poolt omavalitsuse rahavoogude laekumise omapära ning teiselt poolt võimalus jätta siiski teatav taganemistee eraldatavate vahendite muutmiseks. Oma säästusid seltsil ei ole, kuid kulused osatakse planeerida. Tänu sellele ollakse ka uue mudeliga rahul ning saadakse hakkama. Mõistetakse, et vallal on oma rahavoo korraldamisel vajadused, millest tuleb lähtuda.

Kodanikeühenduse identiteet ja eripärad

Vallas on sarnaste teenuste osutamine delegeeritud viiele külaseltsile, vaid sihtrühm erineb piirkonniti. Omavaheline koostöö on sellest hoolimata tagasihoidlik. Koostöö kogemuste vahetamise ja üksteiselt õppimise alal on küll korralik, kuid just teenuste osutamise osas ühiselt ei tegutseta. Seda põhjendatakse valla küllalt suure territooriumi ning erinevates piirkondades elavate inimeste vähese lõimitusega. Inimeste huvid, soovid ja vajadused on erinevad ning ülevallalistel üritustel osaletakse vähe. Samas külaseltside ümarlauas kohtuvad seltside juhid regulaarselt ning vahetavad kogemusi. Seda peetakse oluliseks ning seal osalevad seltsid väga aktiivselt.

Üldiselt on iga piirkond ja seal tegevusi organiseeriv selts unikaalne ning oma eripäraga. Seda on tajutud ning peetakse loomulikuks ja ei üritatagi tegevusi kuidagi standardiseerida. Seltside eripära loetakse pigem kogu valda rikastavaks väärtuseks.

Vallavalitsus näeb taolist külaelu aktiveerimist, kus külaseltsidele on antud korraldada teatavad teenused, pikaajalise koostööna. Tajutakse nii valla kui ka seltsi poolt, et taoline koostöö on kasulik nii vallale kui ka piirkonna inimestele. Vald ei kavatse seda sorti koostööd kindlasti vähendada, vaid pigem veelgi stimuleerida. Ka selts näeb oma tulevikuplaanides pigem tegevuse laiendamist ja seeläbi jätkusuutlikkuse kasvu.

Mõningaseks probleemiks nii seltside kui ka valla poolt vaadatuna on seltside juhtimises osalevate inimeste roll. Väga palju külaseltsi tegevuse aktiivsusest ja tulemuslikkusest sõltub selle liidritest. Valla jaoks on oluline, et tagatud oleks seltside jätkusuutlikkus, ehk siis kogu aeg oleks aktiivsed liidrid, kes külaelu veavad. Seltside jaoks on alati aktiivseid kodanikke, kes tegevusi organiseerida aitaksid ja seltsi tegevuses osaleksid, liiga vähe.

Suhe sihtrühmadega

Kuigi Esku Külaselts ühendab seitset väiksemat küla, toimuvad tegevused siiski peamiselt Eskus. Selle põhjused on erinevad. Näiteks hajakülades paiknevad talud paiknevad üksteisest nii kaugel, et pole mõtet rajada kiigeplatsi, mõnes külas elavad aga ainult eakad inimesed ning keeruline on neile seal üritusi korraldada. Samas väiksemate külade elanikele ei ole probleem keskusesse tulla ning tihti osaleb ettevõtmistel kaugemate piirkondade elanikke enam kui keskuse omi.

Väikese kogukonnana on suhe sihtrühmaga otsene ja vahetu. Neilt kogutakse aktiivselt nii suulist kui kirjalikku (nt tagasiside ankeedid) tagasisidet. Valdavalt on see positiivne, st teenuse sisu osas võib kriitikat olla (ehk üritus meeldis või ei meeldunud), kuid põhimõtete osas ollakse positiivsed. Seltsi tegevus on külaelu aktiveerinud ning inimesed käivad rohkem koos nii üritustel kui ka külaelu arenguküsimustes kaasa rääkimas. Nii valla kui ka seltsi poolt ollakse veendunud, et taoline teenuse osutamine inimestele võimalikult lähedal on efektiivseim ja ratsionaalseim teenuseosutamise viis.

Sihtrühmal tagasiside saamiseks teenuse kohta jagati seltsi korraldataval jaanipäevaüritusel sellel osalevatele inimestele ankeedid, millest tagastati kakskümmend. Suurem osa vastanud külaelanikest ütles, et osaleb seltsi poolt korraldatavatel üritustel alati või enamasti. Infot seltsi poolt korraldatava kohta saadakse peamiselt seltsi liikmetelt ja teistelt külaelanikelt ning külainfo teadetakse. Vallavalitsusest saadakse teavet seltsi ürituste kohta haruharva. Seltsi osutatavat teenust hindasid kõik vastanud kui väga vajalikku, samuti oldi enamasti väga rahul teenuse sisuga. Mõningast kriitikat tegid nooremad vastajad, kes pidasid vajalikuks korraldada enam neile suunatud pidusid. Seega on sihtrühma tagasisidest näha, et info korraldatavate ürituste ja ettevõtmiste kohta liigub külas hästi suust-suhu ning ollakse väga rahul ka nendes sisuga.

Enamik vastajatest ei leia, et seltsi poolt korraldatava sisus oleks vaja muudatusi teha, samuti nähakse enamasti, et üritusi pigem ei peaks korraldama keegi teine. Kõige suurema muutusena, mille seltsi tegevus on kaasa toonud, mainiti inimestevahelise suhtlemise tihenemist. Seega saab siit järeldada, et inimesed on rahul neile pakutavaga ning tahavad, et asi nõnda ka jätkuks. Seltsi tegevuse tulemusena on külainimesed hakanud omavahel enam suhtlema ning nende integratsioon on paranenud.

Veel uuriti ankeedis, kellelt saavad inimesed küla probleemide lahendamisel enam abi, kas vallavalitsuse ametnikelt või seltsi liikmetelt. Vastused jagunesid sisuliselt pooleks, mis näitab, et umbes pooltele inimestele näib selts olevat muutunud ka nõ avaliku võimu esindajaks kohapeal, kelle poole probleemide ja muredega esmalt pöörduakse. Teine pool näeb seltsis ennekõike siiski kohalike tegevuste organiseerijat.

Teenuse tulevik

Esku külaselts näeb perspektiivis on tegevuse professionaliseerumist ning vajalike vahendite saamisel ka oma tegevushaarde laiendamise võimalusi. Potentsiaalseteks teenusteks, mida külaselts võiks osutada, oleks piirkonna elanike sotsiaalhoolekanne, noorsootöö jt. Taoliste professionaalsete teenuste osutamise eeltingimusena nähakse aga seltsi struktuuris palgalisi ja valdkonnas koolitatud inimesi ning pikemat jätkusuutlikust kinnitavat lepingut koos rahastamisega. Eriti oluliseks peab selts enda tugevdamist läbi tegevushaarde laiendamise just omavalitsuste ühinemise puhul. Hirm teenuste ning tegevuste tseentraliseerimise ees on suur ning tajutakse, et seltsi tugevdamise läbi oleks võimalik tagada piirkonna elanikele vajalikud esmateenused ning neid aktiveeriv struktuur seltsi näol.

Praegu peetakse seltsi peamiseks arengupiduriks palgaliste inimeste puudumist. Kogu seltsi aktiiv tegutseb oma põhitöö kõrvalt ja tasustamata. Vabatahtlik tegevus seltsis nõuab palju aega ning põhitöö kõrvalt seda alati ei jagu. Enamasti ei ole võimalik osaleda külaseltside liikmete koolitustel, mis toimuvad tööpäevadel ja tööajal. Samuti nähakse, et ajapuuduse tõttu ei ole võimalik pakkuda rohkem tegevusi ning taotlema lisarahastust. Samas tänaste ülesannete juures ei peeta palgalisi töötajaid vajalikuks, kuid tegevuse laiendamiseks oleks just see eeltingimuseks.

Kokkuvõte

MTÜ Esku Külaseltsi juhtumi näol on tegu väga positiivse kogemusega nii seltsi kui valla jaoks. Kultuuri- ja sporditegevuse delegeerimine külaseltsidele on ühelt poolt mõistlik selleks, et tagada elanikele taolise teenuse kättesaadavus ning teiselt poolt selleks, et oleks tagatud külaseltside jätkusuutlikkus. See annab vallale kui võimuorganile võimaluse tegelda enam vallaelu juhtimise ja koordineerimisega ning vähem ürituste korraldamisega. Külaseltsile tagab teenuse delegeerimine püsivad vahendid tegevuseks ning võimaluse korraldada külaelu elavdamiseks just neid üritusi, mis sealsetele inimestele meeldivad ja korda lähevad.

Kuigi kultuuri- ja spordivaldkonnas on teenuste sisu keeruline formaliseerida ja selle osutamise tulemuslikkust hinnata, on lepinguline vorm teenuse osutamise delegeerimiseks vallalt seltsidele oluline mõlema osapoole hinnangul. See paneb paika raamid ja tagab usalduse. Vald soovib näha, et eraldatavat raha kasutatakse sihipäraselt ja efektiivsele ning selts ootab finantseerimise jätkusuutlikkust. Seniste kogemuste põhjal on osapooled koostööga väga rahul.

Külaseltside võimestamine on väga oluline selleks, et külaelu erinevates piirkondades oleks aktiivne. Esku Külaseltsi juhtumi näol on toimunud väga positiivne nihe passiivsest külaelust aktiivsesse külaellu. Enne seda, kui selts piirkonnas tegevusi korraldama hakkas, oli külaelu loid. Pärast külaseltsi ellukutsumist ja selle tegevuse käivitamist on käivad küla inimesed rohkem koos ja suhtlevad enam omavahel. Selline vorm, kus külaselts seotakse avaliku võimuga läbi teenuse delegeerimise on vähemalt Põltsamaa vallas ennast igati õigustanud.

Tugevused

- Teenuse delegeerimine külaseltsile annab omavalitsusele võimaluse vähendada oma tegevuskoormust vallaelanike vaba aja sisustamisel.
- MTÜ taotleb piirkonnas tegevuste organiseerimiseks lisavahendeid erinevatest projektidest ning planeerib oma finantstaotlustes väga vähe administreerimiskulusid, mis aitab omavalitsusel kulusid kokku hoida.
- Külaseltsile lihtsa teenuse osutamise delegeerimine võimendab piirkonda, kuna selts tegutseb aktiivselt ja täidab piirkonna inimesi lõimivat funktsiooni.

Nõrkused

- Külaseltside tegevusaktiivsus sõltub nende liidritest ja entusiastidest. Külaseltsis puuduvad palgalised ametikohad ning selle juhid tegutsevad põhitöö kõrvalt, mis võib seada piiranguid seltsi tegevuse aktiivsusele ning arengule ja professionaalsusele.
- Teenuste sisu on keeruline formaliseerida, mis takistab nende kvaliteedi hindamist. Kuivõrd lõpptarbija on valla külaelanik, siis on raskendatud ka sanktsioonide kehtestamine, kuna finantside kärpimisel jääks kaotajaks tarbija.

6.3.6. Jõgevamaa omavalitsused ja MTÜ Jõgevamaa Omavalitsuste Aktiviseerimiskeskus

Üldine taust

MTÜ Jõgevamaa Omavalitsuste Aktiviseerimiskeskus (JOAK) on asutatud viie omavalitsuse – Saare, Torma, Pala, ja Tabivere valla ning Mustvee linna poolt 2002. aastal. Hiljem on Aktiviseerimiskeskuse liikmeks astunud Jõgeva ja Kasepää vald. Hiljem on Mustvee linn, Kasepää vald ja Pala vald JOAK-ist välja astunud. Seega on JOAKil täna neli liiget – Saare, Torma, Taivere ja Jõgeva vald.

Organisatsiooni peamiseks tegevuseks on töötute aktiveerimine ning nende ettevalmistamine tööturule naasmiseks. See oli ka JOAKi loomise ajendiks, kuna töötus oli piirkonnas sellel ajal arvestatavaks probleemiks. Kuigi töötute aktiveerimine ei ole kohaliku omavalitsuse esmane kohustus, tajuti seda olulise probleemina ning nähti, et sellega on vaja tegelda. Kuna ühe omavalitsuse tasandil ei olnud piisavalt kompetentsi ega finantsressurssi, siis otsustati luua mitmete omavalitsuste baasil ühisasutus, kes selle ülesandega hakkama saaks.

Piirkonna omavalitsused on aktiivsed teenuste delegeerijad. Levinud on veel ka delegeerimine jäätmeveo, sotsiaalhoolekande, kultuuri- ja sporditeenuste, turismi jt valdkondades.

Koostöösuhte vorm

Üks suurimaid eeliseid, miks omavalitsuste loodud kodanikuühendus on parim valik teenuste delegeerimiseks, on see, et oma loodud ühendustele on võimalik teenuseid otse delegeerida. Pole vaja korraldada hankemenetlusi, mis ühelt poolt nõuavad kompetentsi ning teiselt poolt võivad põhjustada pikki kohtuvaidlusi.

Omavalitsused osalevad JOAKi tegevuses ja arengu kujundamises läbi juhtorgani (üldkoosolek), kuhu kuuluvad omavalitsuste juhid. Omavalitsused finantseerivad oma eelarvetes JOAK tegevuskulusid ning projektide kaasfinantseerimise kulusid. JOAK igapäevategevust kujundavad ja juhivad tegevjuht ning vastava ala juhendajad (töötubade juhendajad).

Koostöösuhte vormilt on tegu ühtlustatud teenusega, kus sihtrühmale pakutavad teenused on omavalitsuste lõikes sisult sarnased, kuid võivad detailides varieeruda. See tähendab, et kui teenus

sisuliselt näeb ette aktiveerimistegevused kõikides piirkondades läbi tööharjutuste, siis piirkonniti võib see varieeruda nõnda, et ühes kohas tegeldakse puutöö ja teises kohas õmblemisega.

Sellise koostöösuhte vormi eelised ja puudused peituvad selles, et teenuse osutamisele spetsialiseerunud ühendusel on parem kompetents ja oskused oma spetsiifilises valdkonnas. Omavalitsuste puudulikud finantsvõimalused ei ole andnud neile võimalust luua oma struktuuris ametikohtasid, kes vastava teemaga sihstatult tegelda saaks. Samuti on kodanikuühenduse vormi eeliseks paremad võimalused lisafinantseerimise taotlemiseks Euroopa Liidu (EL) finantsprogrammide (Euroopa Sotsiaalfondi ehk ESF meetmed) ja siseriiklikest rahatusvõimalustest (Töötukassa programmid). Nendest programmidest saadav tulu moodustab tegelikkuses suurema osa JOAKi eelarvest.

Delegeerimise vorm

Teenuse delegeerimine JOAKile ei ole traditsiooniline hanke korras delegeeritud teenus, kus vastanduvad selgelt teenuse ostja ja pakkuja. Siinsel juhul on tegu omavalitsuste ühisasutusega, millele on põhikirjas pandud teenuse osutamise kohustus. Seega keskus tegutseb vastavalt põhikirjale, kus on määratud selle tegevusvaldkond. Sellisest delegeerimise vormist tulenevalt ei ole tarvis sõlmida eraldi lepinguid teenuse osutaja ja omavalitsuste vahel ning reguleerida teenuse sisu.

Kuna spetsiaalset lepingut teenuse osutaja ja omavalitsuste vahel ei ole, siis puuduvad ka konkreetsete teenusstandardite ja –nõuete kirjeldused ning kvaliteedinõuded. Konkreetsem tegevus ja tegevuse kvaliteet määratakse kindlaks projektide kirjelduste faasis. Kuna tegevused toimuvad peamiselt projektide raames, siis nende taotlemisel ja elluviimisel on väga täpselt kirjeldatud teenuse sisu ja vorm, kuidas püstitatud eesmärkideni jõuda.

Kontrollimehhanismid on ühelt poolt formaliseeritud ning teiselt poolt on tihe ka mitteformaalne kontroll. Nii on keskusel kui mittetulundusühingul kohustus esitada majandusaasta aruandeid, mis vaadatakse läbi ka liikmesomavalitsuste poolt. Lisaks on mõningatel aastatel, mil JOAKi eelarve maht on olnud suur (mitmete projektide tõttu), kasutatud ka audiitorkontrolli võimalust. Samas toimub see sisuliselt ka läbi omavalitsuste audiitorkontrolli sel juhul, kui JOAKi tuludest üle 50% moodustavad omavalitsuste sissemaksed ning neil on kohustuslik kaasata JOAK oma konsolideeritud aruannetesse.

Samuti on tihedad mitteformaalsed kontrollimehhanismid. Need on igapäevane suhtlemine keskuse juhataja ning teiste töötajatega, kus tegevusest ülevaateid saab. Kuna piirkond on väike ja tegevustoad asuvad kõigis vallakeskustes, siis teenuse sisu kontroll toimub ka suhtlemisel sihtrühmaga ning tegevustubasid külastades.

Sanktsioone pole määratletud ega rakendatud. See tuleneb sellest, et teenuse kitsast iseloomust tulenevalt on selle teostamine läbi räägitud ning tulemus nähtav. Tõsiseid probleeme ei ole ka esinenud. Juhtum, kus üks tegevus projekti raames hinnati rahastajapoolse kontrolli käigus abikõlbmatuks ning omavalitsused oli sunnitud tasuma kulud, ei tekitanud küsimust, kas juhataja või organisatsioon peaks siin kuidagi vastutama ning oleks vaja sanktsioone rakendada, sest see tegevus oli omavalitsustega kooskõlastatud ja läbiräägitud.

Sihtrühma osaluse tagamiseks (kuna võiks eeldada, et nad vabatahtlikult selles osaleda ei soovi) on omavalitsused vastu võtnud „Pikaajaliste töötute sotsiaalse rehabilitatsiooni korra“, millega on kindlaks määratud aktiveerimistegevuse protseduurid. Samuti määratakse korraga osades omavalitsustes aktiveerimistegevuses osalemise kohustus. Kui seda aga ei tehta, siis kaotatakse võimalus saada toimetulekutoetust. Taoline skeem on kasutusel ka tööturuteenuse (TTA meede) kaudu finantseeritavates projektides, kus on kohustuslik osaleda aktiveerimistegevuses, muid jääb persoon ilma töötutoetusest.

Finantseerimise kord

Keskuse finantseerimisel on kindlaks määratud aastane summa, mis on kõigile ühesuurune. Omavalitsuste aastamaks peab tagama keskuse jätkusuutlikkuse ehk tegutsemisvõime, st

minimaalsete vajalike kulutuste katmise. Tegevuste rahastamine käib peamiselt projektitoetustest. Finantseeritavate projektide puhul omavalitsused tagavad ka omafinantseeringu. Eelarve kavandi teeb JOAK ning omavalitsuste volikogud hindavad kulude põhjendatust ning kinnitavad oma aastamakse.

Vahendid kantakse omavalitsuste poolt võrdsete summadena JOAKile kord kvartalis, 2009. aastal seoses omavalitsuste tulubaaside vähenemise ja rahavoogude probleemidega iga kuu eraldi. See võib tekitada probleeme, kuna suuremate väljaminekute korral ei ole piisavalt ressursse selleks, et kulutusi teha. Igal juhul oleks organisatsioonile parem, kui ta saaks kõik vahendid kätte korraga. Samas on siin ka omavalitsustel oma piirid ja huvid. Need seisnevad ühelt poolt rahavoogude planeerimises ja teiselt poolt teatava kontrolli tagamises.

Rahastamisstiilil on ka oma probleemid. Esiteks on rahastamine peamiselt projektipõhine, mis ei anna kindlust tuleviku ja jätkusuutlikkuse suhtes. Probleeme on ka reaalse raha kättesaamisega omavalitsustest, kuna maksed kipuvad viibima. Selle põhjuseks on omavalitsuste endi likviidsusprobleemid. Samuti tekitab ebakindlust see, et volikogud ei pruugi taotletud summat kinnitada ning võivad otsustada vähem raha eraldada. Lisaks puudub keskusel nõu vahenditega, millega kriitilistel aegadel kuludid katta. Kogu selline rahastamisskeem tekitab ebakindlust.

Samas, valdade rahastuseta ei oleks keskus jätkusuutlik. Projektipõhiselt oleks võimalik tegevusi teha, kuid arendustegevust mitte. Nii ei saa projektipõhiselt tasustada JOAKi arendustegevuse kuludid, sh juhtaja tasusid.

Finantseerimise küsimustes on ilmnenu mitmeid seadustest tulenevaid kitsaskohti. Kui JOAKi kogutulude osakaalust on enam kui 50% omavalitsuste poolt kaetav, siis peab omavalitsus oma konsolideeritud aruannetes kajastama ka JOAKi eelarveid. See aga paneb nii omavalitsustele kui ka ühendustele olulisi piiranguid kohustuste suurendamisel. Nendeks on ühelt poolt kehtivad laenuvõtmise piirangud ja täiendavad kooskõlastamismehhanismid. Teine tõsine probleem on ilmnenu 2009. aastal, mil omavalitsustel on keelatud laenu võtta ning iga laenu puhul tuleb saada heakskiit Rahandusministeeriumilt. Aktiviseerimiskeskusel pole varasid ega puhversummasid, seega ta ise pangast laenu (ka sildfinantseerimislaenu) võtta ei saa. Täna seisab 4,7 miljoni kroonine rahastatud projekt, kuna puuduvad vahendid tegevuste alustamiseks (projekti rahastamine toimub tagantjärele). JOAK soovib võtta omavalitsuste poolt tagatud sildfinantseerimislaenu, kuid rahandusministeerium pole selleks luba andnud. Nüüd liigutakse absurdi suunas, kus omavalitsusjuhid tagavad laenu eraisikutena. Need on tõsised probleemid, mis on hakanud taolist delegerimise vormi pärssima ning endiseid tugevusi nõrkusteks muutma.

Omavalitsused lähenevad keskuse rahastamisele samuti projektipõhiselt. Vahendeid kavandatakse kahel viisil: miinimumkulud, mida tuleb kanda selleks, et keskuse tegevus tagada (so kommunaalkulud, halduskulud, teatavad personalikulud) ning lisavahendid, juhul kui esitatud projektitaotlused saavad rahastuse. Ka omavalitsustel on mõningane hirm ja ebakindlus projektipõhisuse suhtes. Kunagi ei saa olla kindel, et vahendid on kasutatud efektiivselt ja otstarbekalt, mistõttu ongi vajalik nende eraldamine periooditi.

Kodanikeühenduse identiteet ja eripärad

Nagu mainitud, on keskus ainuke sellele valdkonnale spetsialiseerunud organisatsioon piirkonnas. Selle tõttu ei ole konkurents sarnaste teenuste osutamiseks päevakorral. Oluline on aga hea koostöö Tööturuametiga (TTA), mille üks tegevusprioriteete on just töötute aktiveerimistegevus. JOAK osaleb aktiivselt TTA poolt rahastavates projektides ning on võitnud riigihanke korras korraldatud teenuseosutamise projekti. Samas tajutakse, et taolist kodanikuühendust ei võta võrdväärse partnerina just riigiasutused. See tähendab, et siiski valitseb teatud skepsis nende organisatsioonide suhtes, mis oma vormilt jäävad avalikust sektorist väljapoole.

Kuna keskuse tegevusraamistik on suhteliselt kitsas, siis ei ole tekkinud probleeme teenuste valiku või keskuse arendustegevuse küsimustes. Probleemide vältimisele on kindlasti kaasa aidanud ka see,

et JOAK on omavalitsuste loodud, mistõttu ei teki nn konfliktisituatsiooni teenuse ostja ja osutaja vahel.

Keskus näeb tulevikus enda arendusvõimalusi teenusvaldkondade suurendamise näol, näiteks koduhoolduse ja puuetega inimeste teenuste osutamise juurde võtmine. Samuti on üheks tõsiseks arenguprioriteediks teenuspiirkonna suurendamine teistesse naaberomavalitsustesse.

Nii JOAKi arendustegevuse kui ka igapäeva tegevuste kvaliteedi puhul on määrava tähtsusega personal. Inimeste teadmistest ja oskustest sõltub väga palju. Spetsiifilistes valdkondades on ka kvalifitseeritud personali leidmine väikestes kohtades keeruline ning tihti lähtub see isiklikest tutvustest. Samuti tuleb oma personal üldjuhul ise koolitada, kuna spetsialiste ei ole lihtsalt saada. Probleemiks on ka välja koolitatud ja kogemuse omandanud personali liikumine teistesse organisatsioonidesse, mistõttu tuleb protsessiga taas otsast alustada.

Keskuses osalevate valdade puhul on koostöö kasvanud, kuid mitteliikmetest vallad näevad keskust ennekõike konkurendina, st tajuvad keskuse taga omavalitsusi, mitte eraldiseisvat organisatsiooni. Seda võib võtta kui üldisemat probleemi omavalitsuste vahelistes suhtes, kus on sisuliselt kaks toimimismudelit: koostööle ja konkurentsile suunatud. Nii ongi osad omavalitsused otsustanud valida koostöö tee, teised näevad naabris konkurenti. Samas konkureeriva teenuse pakkujaid loodud ei ole. Seega võib eeldada, et küsimus ei ole mitte konkurentsivõime teenuse osutamises, vaid üldisemas konkurentsivõime omavalitsuste suutlikkuse ja võimekuse kujundamise vahel.

Suurimaks probleemiks ühisasutuse tegevuses on omavalitsuste jaoks kooskõlastamisprotseduurid omavalitsuste vahel. Ühelt poolt on see tüütu ja ajamahukas ning teiselt poolt ei saa kunagi kindel olla, millise otsuse üks või teine volikogu teeb. Väga oluline on selles küsimuses omavalitsusjuhtide personaalsed omadused ning võime kokkulepitule aktseptsiooni saada.

Suhe sihtrühmadega

Aktiviseerimiskeskus on rajanud töötoad kõikidesse omavalitsustesse, neid juhendavad seal kohapealsed tegevusjuhendajad. Seega on sihtrühm kohalpealne ning sealsed juhendajad teavad ja tunnevad neid ning vastupidi. Sellest tingitult on suhe sihtrühmaga peamiselt mitteformaalne. Peamine tagasiside teenuse ja selle efektiivsuse (tulemuste) kohta tuleb läbi nõustamisteenuse, kus just neid küsimusi inimestega personaalselt arutatakse. Formaliseeritud tagasiside vorme ei ole, kuid mõningal määral tajutakse, et see oleks vajalik just omavalitsuste jaoks selleks, et olla kindel teenuse kvaliteedis ja efektiivsuses.

Algselt, kui keskus loodi ja teenust pakkuma asuti, oli sihtrühm negatiivselt meelestatud. Kuna neid kohustati tegevuses osalema, tekkis trots. Pikaajalised töötud on tihti erinevate sotsiaalsete probleemidega inimesed (nt alkoholilembus) ning mõistetavalt ei olnud neile meeltemööda kusagil iga päev kohustuslikus korras käia. Nüüd on sellega harjutud ning üha enam osaletakse keskuse tegevuses vabast ajast ja tahtest. Kindlasti on siin positiivselt mõjunud ka suurenenud sotsiaalne lähenemine, nt kord päevas antakse süüa.

JOAK ja Saare vald

Lisaks kirjeldatud töötute aktiveerimisele on JOAKil veel funktsioone, kus sellele on teenuseid delegeeritud. Siin ei ole tegu enam mitme omavalitsuse, vaid Saare vallaga. Kuna keskuse peamaja koos vajaliku infrastruktuuriga asub Saare vallas Voore külas, siis on vallal ja JOAKil tihedamad sidemed kui teisel omavalitsustel.

Saare vald jaguneb kaheks suuremaks piirkonnaks, millel on oma keskus: Kääpa ning Voore küla. Kui aktiviseerimiskeskuses olid vajalikud struktuurid loodud, leidis Saare vald, et sealne kompetents ja ressursid tuleks veelgi otstarbekamalt ära kasutada. Nii on Saare vald JOAKile delegeerinud ka raamatukogu, kultuurikeskuse ning noortekeskuse teenuse pakkumise.

Voorel on nendeks tegevusteks renoveeritud hoone, kus JOAK tegutseb ning kus on piisavalt ruumi delegeeritud teenuste osutamiseks (lisaks asuvad samas hoones ka postkontor ja kauplus, mis olid ka

renoveerimisse kaasatud ning selle tulemusena on neile seal tegevuspinnad võimaldatud). Seega on ühe hoone baasil kujundatud piirkondlik teenus- ja tegevuskeskus, kus inimesed saavad ühes kohas korda ajada nii ametlikud asjad kui tarbida kultuurivaldkonna teenuseid. Selline efektiivne ressursi kasutamine on kindlasti üheks eeliseks, miks taoline mudel valiti.

Kuna JOAKi tegevus ka kultuuri, raamatukogu ja noortekeskuse teenuse osutamisel on ennast õigustanud, st teenuse kvaliteet on olnud sama hea või paranenud, on suudetud kaasata lisarahastust jne, siis otsustasid valla juhid rajada sarnase mittetulundusliku struktuuri nende teenuste osutamiseks ka valla teise suuremasse piirkonda – Kääpa külla. Selleks loodi SA Kalevipoja Koda, mille tegevushaare sarnaneb JOAKi tegevusega kultuurivaldkonnas. Samas kui JOAK tegeleb teise suurema asjana aktiveerimistööga, siis Kalevipoja Kojal on lisafunktsiooniks turism.

SA Saare valla kultuuri- ja turismikeskus Kalevipoja Koda loodi 2004. aastal Saare Vallavalitsuse otsusega. SA haldusesse kuuluvad Kalevipoja muuseum, Saare rahvamaja, Saare raamatukogu koos infotoaga ja Kalevipoja varakamber. SA Kalevipoja Koda organisatsioon on oma loomisest alates süstemaatiliselt tegelnud Kääpa külas Kalevipoja-teemaliste turismiatraktsioonide väljaarendamisega. SA Kalevipoja Koda pakub inimestele võimalust tarbida kohalikku ja professionaalset kultuuri ning loob võimalused huviringide tekkeks ja arenguks. SA tegeleb Saare valla kultuuriasutuste töö korraldamisega ning turismiteenuse pakkumise ja arendamisega Saare piirkonnas. (www.kalevipojakoda.ee)

Saare vallas on rajatud piirkondlikud keskused, et võimestada seda piirkonda avalike teenuste delegeerimise kaudu. Eemärgiks on ühelt poolt tagada piirkondade inimestele võimalikult lähedal asuvad teenused ning juhtimisstruktuur, mis ei lase keskusel hääbuda, ning teiselt poolt muuta valla kohustusi ja võimalusi nende teenuste osutamist paindlikumalt korraldada. Lisaks on vallal arusaam, et vähemalt perspektiivis peaksid teenuse osutamine ja kontroll olema lahutatud.

Ka siin on teenused organisatsioonidele delegeeritud otse, st ilma konkursside ja hankeid korraldamata. Samas ei peeta selliste nn kogukonna aktiveerimis- ja meelelahutusteenusete puhul seda ka otstarbekaks. Kohalikud inimesed teavad ise kõige paremini, mida nad soovivad ning mis on neile hea. Näiteks on JOAK ka külaseltside ja teiste MTÜde katusorganisatsiooniks, kus nad saavad koos käia ning vajadusel nõu ja abi.

Kuna kogu tegevuste korraldamine ja osutamine nimetatud valdkondades on antud nendele organisatsioonidele, siis on vastavad ametikohad vallavalitsuse struktuurist kaotatud. Nii ei ole vallavalitsuse struktuuris ei kultuurispetsialisti, raamatukogude töötajaid, noortejuhte vms. Nende töölepingud koos palgarahaga on antud organisatsioonide kätte.

Rahastamine toimub aastapõhiselt valla eelarvest. JOAK koostab nii nagu ka aktiveerimisteenusete puhul aastase tegevuskava koos eelarveprojektiga. Seda hinnatakse läbirääkimiste käigus ning lõpliku summa eraldamise otsustab ikkagi vallavolikogu. See võib ka probleeme tekitada, kuna eraldised ei pruugi olla piisavad (nt JOAKi puhul ca 20 000 kogu aasta kultuuriüritusteks). See sunnib keskuseid otsima täiendavaid rahastusallikaid, mis mõneti on olnud ka üks vallapoolseid delegeerimise eesmärke. Siiski võib see tekitada mõningat skeptilisust organisatsioonide poolt vaadatuna, kuna neile tundub, et vald ei taga neile teenuse osutamiseks piisavalt vahendeid.

Kontrollimehhanismid on sarnaseid varem kirjeldatutega. See tähendab, et kontroll toimub aruannete esitamise ja hindamisega. Oma osa on samuti igapäevasel suhtlemisel, tegevuste planeerimisel ja tulemuste hindamisel.

Sihtrühma väljaselgitamine ei ole küsimus, kuna selleks ongi vastavas piirkonnas elavad inimesed, kes pakutavaid teenuseid tarbivad. Nende rahulolu spetsiaalselt ei hinnata, kuid nendega suheldes saadakse ka vajalik tagaside ning hinnang pakutavatele teenustele.

Teenuse tulevik

Aktiviseerimiskeskuse juhtumi näol on selge, et teenuse tulevik on mõneti sõltuv sellest, kuidas näevad seda omavalitsused. Mitmed JOAKi tegevuses osalenud omavalitsused on sellest välja astunud ning otsustanud töötute aktiveerimise probleemiga tegelda iseseisvalt või üldse mitte. Väiksem liikmete arv suurendab omavalitsuste kulutusi keskuse käiguhoidmiseks. See näitab mõneti probleemi, mis mitme omavalitsuse poolt loodud ühendustega kaasas käib. Seetõttu võib teenuse tulevikku pidada pisut ebakindlaks. Samas tänased JOAKi liikmed näevad, et teenus on vajalik ning sellest loobuda ei kavatseta, samas lisateenuste delegerimises ollakse erinevatel seisukohtadel.

Kuivõrd keskusel on tihedamad sidemed Saare vallaga, siis selles nähakse väga tõenäoliselt perspektiivi osutatavate teenuste valiku laiendamiseks. Juba pragu osutatavate teenuste delegerimine on ennast õigustanud ning neid kuidagi kärpida ei kavatseta. Pigem nähakse võimalust lisaks delegerida sotsiaalvaldkonna teenuseid.

Aktiviseerimiskeskus ise näeb perspektiivis kindlasti võimalust osutatavaid teenuseid mitmekesistada. Üheks peamiseks võimaluseks on siin sotsiaalvaldkonna teenused, nagu näiteks sotsiaalhooldus jms. Väga suureks huviks on suurendada olemasoleva teenuse puhul teenuspiirkonda teistesse omavalitsustesse. Nii omavalitsused kui keskus näevad tulevikus liikumist selles suunas, et keskus muutub iseseisvaks omavalitsustest mittesõltuvaks professionaalseks ühenduseks.

Kokkuvõte

Jõgevamaa Omavalitsuste Aktiviseerimiskeskuse (JOAK) näol on tegemist juhtumiga, kus mittetulunduslik ühendus on loodud teatud teenuse osutamiseks mitmete omavalitsuste poolt. See on üks levinumaid delegerimise stiile, kus omavalitsus loob ise ühenduse, kellele teenuseid delegerida. JOAKi juhtum on aga pisut keerulisem, kuna siin on tegu mitme omavalitsuse koostööga. Taolise valiku ajendid on peamiselt tingitud osutatava teenuse spetsiifilisest iseloomust – töötute aktiveerimine. Omavalitsused tajusid, et töötuse probleem on väga oluline küsimus ning sellega on vaja sivistatult tegelda. Kuna ühe omavalitsuse siseselt puudus aga vajalik kompetents ja rahastatud, siis otsustati luua sisuliselt professionaalne ühendus, mis suuremas teenuspiirkonnas töötute probleemiga tegeleks.

Omavalitsuste endi loodud ühenduste puhul on üheks suurimaks eeliseks otse delegerimise võimalus. Eriti väiksemates valdades peetakse seda väga oluliseks. Riigihankeid peetakse keerulisteks ja ressursi nõudvateks protseduurideks, mistõttu annab omavalitsuse loodud ühendus eelise, kus neid tegevusi on võimalik vältida. Mitmete omavalitsuste loodud ühenduse puhul on aga teatavaks probleemiks vajadus otsused omavalitsuste vahel läbi rääkida. See on aeganõudev ning lisaks tekitab ebakindlust. Samas on taoline vorm oluliselt kasvatanud omavalitsuste koostööd ja seda lisaks aktiveerimisteenusele ka teistes valdkondades.

Kuna JOAKi aktiveerimistevõtmiste projektid on rahastatud peamiselt erinevate fondide poolt, siis on JOAKi tegevus sisuliselt projektipõhine. Omavalitsused tagavad omafinantseeringu ning tegevuse jätkusuutlikkuse (sh arendustegevuse) kulud. Samas on projektipõhisusel oma probleemid, milledest peamine on ebakindlus vahendite saamise kohata, seda nii keskuse kui ka omavalitsuste poolt vaadatuna.

Maapiirkondades on väga oluline võimestada piirkondi ning kasutada ressursse efektiivselt. Nii on ka JOAKi puhul sellele delegeritud enam teenuseid. Saare vald on JOAKile, millel on olemas vajalik infrastruktuur ühes Saare valla suuremas külas (külakeskuses), delegerinud lisaks veel ka teenuste osutamise kultuuri- ja noorsootöö valdkonnas. Nii puuduvad vallavalitsuse struktuurist ning on JOAKi struktuuri loodud vastavad ametikohad ning eraldatud vajalikud vahendid. Taolise valiku eesmärgiks on olnud ühelt poolt ressursside võimalikult optimaalne kasutamine ja teenuste osutamine inimestele võimalikult lähedal, teiselt poolt aga piirkonna võimestamine, tekitades sellesse piirkondliku teenus- ja tegevuskeskuse.

Tugevused

- Spetsiifilises teenusvaldkonnas, nagu seda on töötute aktiveerimistegevus, on mõistlik teenuspiirkonda suurendada mitmete omavalitsuste koostöö kaudu. Seega on omavalitsuste loodud sisuliselt professionaalne ühendus parim võimalus teenuse osutamiseks.
- Omavalitsuste koostöö suurendamine ning konkurentsi vähendamine.
- Lisarahastuse kaasamine, kuna JOAKi põhiline tegevuskulu tuleb erinevates projektidest.
- Omavalitsuste loodud MTÜle saab teenuste osutamist otse delegeerida, st on võimalik vältida bürokraatlikku riigihanget, ning võimestada oma piirkonna organisatsioone.

Nõrkused

- Väljastpoolt omavalitsuste eelarveid tulevate tulude vähenemise, mil omavalitsuste maksete osakaal MTÜ eelarves moodustab enam kui 50%, puhul tuleb omavalitsustel JOAK kaasata oma konsolideerimisgruppi, mis ühelt poolt seab finantsilisi piiranguid ning teiselt poolt nõuab enam bürokraatiat. Samuti laenupiirangud, mis omavalitsusele majanduskriisi tingimustes on pandud ja mis takistavad projekti tegevustega alustamist.
- Projektipõhisus ja ebakindlus tuleviku suhtes. Lisaks poliitilise komponendi roll, kuna omavalitsuste rahastuse kinnitavad igal eelarveaastal kohalikud volikogud. Samuti võivad omavalitsused MTÜ tegevuses osalemisest loobuda, mis paneb selle võrra suurema koormuse teistele omavalitsustele.
- Omavalitsuste vaheliste läbirääkimiste ja kooskõlastuste töömaht ja ajakulu.

6.4. Kokkuvõte

Kvalitatiivanalüüsi põhieesmärk oli leida võimalikult suurt varieeruvust juhtumites, et mõista tänaseid delegeerimise praktikaid ja nende põhjusi sügavamalt. Siinkohal ei ole analüüsimeeskond seadunud eesmärgiks laialdaste üldistuste tegemise, vaid võimaluse saada varasemate analüüsietappidega kogutud infole täienduseks selgitusi ja valikute põhjuseid. Sedasi on võimalik mõista teenuste delegeerijate ja osutajate vajadusi ning võimalusi ning välja töötada asjakohaseid poliitikasoovitusi.

Juhtumite analüüsis vaadeldi kolme tüüpi praktikaid – omavalitsuse mõju all olevate asutuste poolt osutatavaid teenuseid, professionaalsete kodanikeühenduste poolt osutatavaid teenuseid ja kogukonnatasandil osutatavaid teenuseid.

Arusaam delegeerimisest ning selle tähendusest erineb juhtumite lõikes märgatavalt, põhinedes kogukonnapõhisest tihedast koostööst, kus valdavaks suhete raamistikuks on nn *Relational Contracting* (nt Kambja, Jõhvi, Põltsamaa, Vaivara) kuni väga rangelt seaduslikes piirides määratletud delegeerimisele läbi riigihangete või püüde viimast vältida (Tartu, Jõgeva). Erinevusi ilmneb ka KOV arusaamadest delegeerimisest kui võimalusest ja vajadusest avalike teenuste pakkumisel. Sageli ei teadvusta ka kodanikeühendused, et nad pakuvad avalikku teenust, mis võib esile kutsuda arusaamatusi KOV ja MTÜ ootustes ning plaanides teenuse pakkumise ning edasiarenduse osas, aga ka suhetes sihtgruppidega. Sellest tulenevalt esineb usaldamatust MTÜ poolt pakutavate teenuste osas, mis on omakorda üheks põhjuseks, miks ei delegeerita valla kohustuslikke ülesandeid kolmandale sektorile (eelkõige väiksemates ja kogukonnapõhistes valdades) või delegeeritakse sel juhul KOV mõju all olevale MTÜle. Samas selgub juhtumitest, et teatud olukordades peetakse viimast

siiski ebaefektiivsemaks kui sõltumatu professionaalse MTÜ poolt pakutud samaväärset teenust (nt Tartu).

Uuringuprojekti käigus läbiviidud juhtumite võrdlus on esitatud lisa 5 olevas tabelis. Juhtumite analüüsi kokkuvõtteks võib öelda, et kõigi kolme tüübi puhul, mis võeti juhtumite valiku aluseks, **olid kõige suuremad sarnasused järgnevad:**

- Valdavalt tuginemine suhetel põhinevale lepingulisele delegeerimisele. Riigihangete seadust peeti takistavaks eelkõige väiksemates omavalitsustes, kus teenusepakkujate turgu tegelikkuses ei eksisteeri ning kus kogukonnatunnetus on suurem.
- Delegeerimine kui vastutulek kodanikeühenduse algatusele ja initsiatiivile, eelkõige nn lisateenuste pakkumise puhul (mis ei ole KOKS järgi kohustuslikud).
- Delegeeritud teenuse pakkujat üldiselt väga usaldatakse, teenuse pakkumise sisuline kontroll on vähene ning peamiselt aruandlusel põhinev. Väiksemates omavalitsustes kompenseerib seda tugev mitteformaalne suhtlemine ning väiksest kogukonnast tingitud info levik mitteformaalsete kanalite kaudu (nt üritusest osavõtmine, elanike kaebused).
- Reeglina sihtgruppidele teadvustatult ja ametlikult tagasisidet ei küsita (nt rahulolu-uuringute vormis).
- Delegeeritud teenuse pakkumisel jäävad teenuse edasise arendamise küsimused MTÜ õlule, KOV siin üldjuhul ei sekku.
- Mitte ühelgi analüüsitud juhul ei olnud delegeerimise eesmärgiks või oluliseks lisandväärtuseks kodanikeühenduste suutlikkuse tõstmine, pigem rakendati olemasolevate võimalike teenusepakkujate eeliseid (nt initsiatiiv, mis aitab täita tühja koha teenuse pakkumisel; professionaalsus ja kvaliteet; väiksemad kulud ja rahastamine mitmest allikast vms).
- Kui tegemist on õigusaktides selgemalt määratletud avaliku teenuse delegeerimisega (nt Sotsiaalhoolekande seadus, KOKS), siis tunnetavad omavalitsused oma vastutust nende teenuste pakkumisel. Väiksemates kohtades on teenus ja see vastutuse tunnetus omakorda ka põhjuseks, miks teenust välja ei delegeerita (nt Kambja, Vaivara).
- Juhtumites vaadeldud lepingud ning finantseerimisskeemid on kodanikeühenduse jaoks üsna sõbralikud, mille täitmisel ei ole suuremaid probleeme ette tulnud.
- Teenuse pakkumise hind ei ole alati määrav otsustamiseks, kas delegeerida või mitte (sh juhtumid Tartu linnast, kus delegeeritud teenuse pakkumise maksumus kujuneb kõrgemaks, kui linna poolt pakutav teenus, sest seda peeti kvaliteetsemaks).

Suurimad erinevused ilmneseid järgnevate aspektide puhul:

- Erisusi oli märgata delegeerimise motiivides. Kui tegemist on teenusega, mis nõuab selgelt kvalifikatsiooni ning professionaalsust, on mõnes omavalitsuses tehtud strateegiline otsus selle teenuse osutamine delegeerida välja (nt Tartu, Jõhvi – kaasata vabatahtlikke, suurendada teenuse kvaliteeti). Kui tegemist on pigem valla põhiteenuseid toetavate teenustega (nt seltsitegevus, üritused, ka noortekeskus), siis on delegeerimise motivatsiooniks täita nn tühimik seniste KOV teenuste kõrval ning kogukonna aktiivsuse suurendamine.
- Delegeerimist KOV mõju all olevale MTÜle või SAle käsitletakse samuti kohati erinevalt. Kui mõnel juhul nähakse seda kui kallist, ebaefektiivset ja teenuse edasiarendust pärssivat

moodust (Tartu), siis teisel juhul on sellise koostöövormi eesmärgiks teenuse pakkumise muutmine efektiivsemaks ja läbipaistvamaks (Jõhvi) või paindlikumaks (nt strateegiline otsus Riigihangete seaduse kohaldamise vältimiseks).

- Konkurentsiküsimused – ebaolulised väiksemates omavalitsustes, kuid oluline küsimus suuremates haldusüksustes, nagu Tartu linnas.

Põhilised järeldused, milleks juhtumianalüüsid sisendinfot annavad, on järgnevad:

- Teenuste delegeerimisel peab arvestama erinevaid vajadusi ja sellest tulenevalt ei ole asjakohane luua või kasutada kõigile delegeerimise juhtumite puhul ühesugust lähenemist. Delegeerimine sõltub paljudest aspektidest, nagu konkurentsituatsioon turul ja teenuse valdkonnas, kvalifitseeritud personali kättesaadavus, kodanikualgatuslik initsiatiiv (millega KOV alles teadvustab delegeerimise võimaluse), kogukonnatunnetus jms. Universaalse seadusandlusega ei ole võimalik kõiki neid aspekte üks-üheselt reguleerida.
- Teenuse delegeerija ja teenuse pakkuja omavahelises suhtluses ning arusaamades on märgata olulisi lünki. Avalike teenuste pakkumisel peaks püüdlema ühise suhtevõrgustiku tugevdamise poole – kas ühtlustatud teenuse ostmine mitme sarnase vajadusega KOV poolt, aktiivsem tagasisidestamine ning ühine teenuse arendamine, ausad koostöövõtted. See peab algama aga arusaamast, et avalike teenuste delegeerimisel tegelevad mõlemad osapooled ühise eesmärgi nimel – rahuldada sihtgrupi vajadusi teenuse kvaliteetse pakkumise kaudu. Sageli aitavad arusaamatusi vältida sagedasemad töökoosolekud teenuse pakkujaga, viimase kaasamine KOV ühiskoolitustesse või õppereisidele jms. Kui teenusepakkuja tunnetab, et tegemist on õiguspärase ja ausa koostööga (mida nt ei ole võimalik kergekäeliselt ühepoolset muuta), on viimase motivatsioon teenuse edasiarendusse panustada oluliselt suurem.

7. ANALÜÜSI KOKKUVÕTE JA JÄRELDUSED

7.1. Üldised avalike teenuste delegeerimisega seotud järeldused

- **Avalike teenuste delegeerimine mittetulunduslikele organisatsioonidele (MTÜdele) on Eesti kohalikes omavalitsustes küllalt levinud praktika. Enam kui pooltes (ca 60%) omavalitsustes teevad KOV ja MTÜd koostööd avalike teenuste osutamisel.** Sellised KOVd hõlmavad ca 87% Eesti elanikest. Samas on ka omavalitsusi, kes näevad oma rolli peaasjalikult normatiivaktide täpses täitmisel ja võimu teostamises. Sellest tulenevalt eelistavad need omavalitsused ise täita seaduses sätestatud ülesandeid ja neid mitte delegeerida, vaid tugineda oma ametnikele.
- Otseselt avalikke teenuseid delegeerivad ca 42% KOVdest, ülejäänud 18% sõlmivad sellised lepingud, kus avalike teenuste osutamine on üks osa üldisemast lepingust või mille täitmise käigus faktiliselt osutatakse ka avalikke teenuseid. See tähendab, et **KOVd finantseerivad teenuseid paljudel erinevatel viisidel, seejuures teenust sageli selgelt määratlemata ja teenuse osutamisenä teadvustamata**, nt tegevustoetuse ja projektitoetuse, vara tasuta kasutamise, koostöölepingute jms raames.
- **Avalike teenuste lepinguline delegeerimine näitab kasvutendentsi** – KOVde poolt esitatud andmete põhjal võib täheldada aastatel 2006-2008 delegeerimise rahalise mahu kahekordistumist. See võib olla tingitud nii neil aastatel kiiresti kasvanud eelarvevahenditest, KOV suuremast valmidusest nende pädevusse kuuluvate teenuste delegeerimiseks kui ka MTÜde suutlikkuse kasvust. Antud tendentsi põhjuste väljaselgitamine eeldab delegeerimisprotsessi monitooringut, s.h. pärast majanduse stabiliseerimist.
- **Delegeerimise kolme kõige olulisema põhjusena** on selles uuringus omavalitsused märkinud võimalust teenust rahastada mitmest allikast (87%), kodanikeühenduste toetamise võimalust (86%) ja asjaolu, et MTÜd arvestavad paremini sihtrühma vajadustega (85%). Rahvusvahelises erialakirjanduses on levinud seisukoht, et MTÜdele delegeerimise eeliseks on paindlikkus, võimalus jõuda spetsiifiliste (väikeste) sihtrühmadeni, teenuste kõrgem kvaliteet nende osalejate suurema pühendumise ja motiveerituse tõttu ning teenuste madalam maksumus. Analüüs sedastas, et Eesti omavalitsuste huvitatus delegeerimisest tuleneb sageli **KOV raskustest oma avalikke teenuseid ise finantseerida**.
- **Lepingute analüüsi järgi delegeeritakse otseselt kõige rohkem avalikke teenuseid sotsiaal- (44%), spordi (15%) ja kultuuri (10%) valdkondades. Teenuse osutamist toetavaid lepinguid** (nt tegevustoetust, vara tasuta kasutamine jms) **aga sõlmitakse kõige enam spordi (34%) ja kohaliku elu arendamise (22%) valdkondades.**
- **Teenuseid delegeeritakse peamiselt (84%) kodanikealgatuslikele MTÜdele ja SAle, mitte KOV mõju all olevatele või KOV poolt loodud asutustele.** Vähemalt 2/3 teenuseosutajatest on lepingute analüüsi järgi kodanikealgatuslikud järgmistes valdkondades: sport, sotsiaalteenused, kultuur, kohaliku elu arendamine, noorsootöö, huviharidus, päästeteenused. Keskmisest osakaalust (16%) rohkem on avalike teenuste osutamise seoses lepinguid sõlmitud KOV mõju all olevate või KOV poolt asutatud MTÜdega keskkonnakaitse (eeskätt jäätmekäitlus), hariduse, heakorra, tervishoiu ja ettevõtluse arendamise valdkondades.
- **Omavalitsustel on suur huvi avalike teenuste delegeerimise edasiarendamise vastu.** Enamik KOVdest leidis, et nad delegeeriksid rohkem avalikke teenuseid kodanikeühendustele, kui see võimaldaks kaasata lisaressursse (98%) ja aitaks tõsta teenuste kvaliteeti (98%) ning kui vastavas

valdkonnas oleks võimekaid ühendusi (96%). **Enamasti on KOVde huvi teenuseid senisest rohkem delegeerida samades valdkondades, kus täna peamiselt delegeeritakse:** piirkondliku elu edendamine, sport, kultuur, noorsootöö, sotsiaalteenused. Kodanikeühendusi peetakse võimekaks ka samades valdkondades: kultuuris (83%), spordis (81%) ja piirkondliku elu edendamisel (79%).

- **Teenuste delegeerimine ja teiste tänapäevaste valitsemise põhimõtete rakendamine sõltub oluliselt KOV juhtide arusaamadest:** nende teadmistest, hoiakutest ja väärtustest. On omavalitsusi, kes teadlikult ja süsteemselt on arendanud teenuseid kodanike vajadustest lähtuvalt ja leidnud väga häid viise ka teenuste delegeerimiseks. Samas on ka omavalitsusi, kus ei teadvustata teenust ja oma võimalikke rolle nende osutamisel ning ei tajuta ka konkreetset vastutust konkreetsete sihtrühmade või KOV elanike ees üldisemalt. Omavalitsuste juhid on tunnistanud vajadust ennast ja oma partnereid sel alal arendada – soovitakse koolitusi ja nõustamist, juhendmaterjale ja teenuste kirjeldusi.
- **Paljudel juhtudel on teenuse delegeerimine MTÜdele väga sobilik vorm olukorras, kus kohalikul omavalitsusel puudub selleks suutlikkus** (kas personal nappuse ja/või ebapiisava motivatsiooni tõttu), kuid teenus on elanike jaoks siiski vajalik. Sageli saab KOV koostöö MTÜga alguse mõne aktiivse elaniku algatusest, mis viib teenuse lepingulisele delegeerimisele. Intervjuudest ja MTÜde fookusrühmast selgus, et sellise initsiatiivi puudumisel poleks KOV ise seda teenust üldse osutanudki (nt puudub antud valdkonna spetsialist) või oleks seda tehtud väga piiratult. Täna aitavad MTÜd oluliselt täita lünki omavalitsuste poolses võimekuses teatud teenuseid osutada. **Samas suhtumine teenuseid osutavatesse ühendustesse ei ole sageli partnerluse keskne**, vaid selline, et delegeerimine ja toetused on ennekõike heategu ühendustele ja selle eest tuleb olla tänulik.
- **KOVd rõhutavad väga detsentraliseerimise ja kohaliku autonoomia väärtust ja on tundlikud keskvõimu ettekirjutuste ja sekkumiste suhtes.** Väärtustades aga KOV kui terviku autonoomiat ei ole märgata KOV poolset sama intensiivset toetust omavalitsuse sisesele detsentraliseerimisele ja ülesannete ja pädevuste edasisele delegeerimisele (vt ka järgmist punkti). Nii nähaksegi delegeerimises pigem **lisaressurssi vähemtähtsate ja spetsiifiliste** (nt küla tasandi) tegevuste korraldamisel. Siiski mõistetakse eraõigusliku mittetulundusliku tegevuse majandusliku vormi eeliseid teenuste osutamisel (eriti sihtasutuste näol). KOVd peavad oluliseks teenuste delegeerimise võimaluste täpsustamist õigusaktides.
- **Kohati on märgatav proteksionistlik suhtumine delegeerimisse.** Eeskätt mõnede väikeste KOVde seas paistis silma soov piirduda delegeerimisel vaid oma valla partneritega ja mitte soosida (isegi ilmsel vajadusel) naabervallas või piirkonnas laiemalt tegutsevaid MTÜsid. Kuna enamikes sellistest valdades puudub suutlikkus kõikide ülesannetega toime tulla, siis **eelistatakse pigem mitte delegeerida ja teatud teenuseid mitte osutada kui neid tellida KOV välistelt ja vallaülelt partneritelt.** Samas on teatud määral põhjendatud ka nende valdade kartus suure turuosalusega pakkujate suhtes, kes on eelisolukorras avalikel konkurssidel, kuid keda on valla ehk raskem kontrollida ja kelle seosed kohalike sihtrühmadega on nõrgemad.
- Valdavalt instrumentaalne arusaam delegeerimisest **ei võimalda KOV juhtidel käsitleda delegeerimist kui omavalitsuse suutlikkuse suurendamise olulist strateegilist võimalust.** Täna nähakse delegeerimises suurel määral võimalust tegevusi odavamalt korraldada või **on see lüli, kust saab lihtsalt kokku hoida** (mis paljudel juhtudel kehtib ka avalike teenuste kohta üldiselt). Seejuures ei süveneta, kuidas kärpimine mõjutab teenuste kättesaadavust ja teenuste tarbijate heaolu. Mõnel juhul nähakse delegeerimises ka suuremat kulu - peamiselt küll selle arvelt, et vald ise teenust ei osutagi või teeb seda väga tagasihoidlikult. Samas aga ei nähta, et delegeerimisega võib eri sektorite ja partnerite koostööst tulenev sünergia suurendada omavalitsuste võimekust oma elanike vajadusi rahuldada.

- **Ei teadvustata piisavalt, et aktiivse kodanikkonna (mitte üksikute aktivistide) kujunemine eeldab KOV poolseid algtoimeid ja soodsa keskkonna loomist:** elanike teavitamist kohaliku elu arendamise võimalustest, nii rahalist kui nõustavat tuge aktiivsetele inimestele, kogemuste levitamist jms. Domineerib arusaam, et kohalik omaalgatus saab tekkida vaid iseseisvalt ja alles omaalgatuse tekkimise järel saab seda teatud viisil ära kasutada nende tegevuste korraldamisel, kuhu omavalitsuse tegevus muidu ei ulatu. Teisisõnu ei teadvustata piisavalt kodanikeühiskonna võimestamise vajadusi ja võimalusi KOVdes. Ka professionaalide omaalgatusele tuginevad suuremad linnad ei taju lõpuni vajadust arendada nende kaudu omavalitsuse ja kogukonna suutlikkust. Samas on ka omavalitsusi, kes mõistavad igati seda vajadust ning püüavad anda omaalgatuseks vajalikke toimeid ning seejärel delegeerida neile KOV ülesandeid.
- Tulenevalt omavalitsuste väiksusest ja teenuseid osutavate võimekate partnerite piiratud **domineerib sisuliselt Eestis usaldusel ja suhtel põhinev delegeerimine. Samas aga kasutavad KOVd nende suhete reguleerimiseks sageli kitsalt konkurentsiolekorrade sobilikke viise.** Nii näiteks on levinud aegunud arvamus, et lepinguline delegeerimine saab olla ainult võistupakkumine ehk nn nullsumma mäng, kus võitja ja kaotaja selgitatakse välja formaalsete kriteeriumide, eelkõige hinnapakkumise põhjal. Nii erialakirjanduses kui arenenud väikeriikide praktikas on levinud arusaamad ja välja töötatud praktikad, kus avaliku sektori teenuse delegeerimine toimub positiivse summa mänguna ehk vastastikkusel usaldusel ja pikemaajalisel partnerlusel tuginevatel lepingutel. Sellise delegeerimise mehhanism (lepingu koostamine, hindamise ja kontrolli kriteeriumid, riskide ja vastastikuse kasu hajutamine) on oluliselt teistsugune kui võistupakkumistel. Eesti oludes on avalike teenuste konkurentsipõhise delegeerimise võimalused MTÜdele üsna piiratud. **Ei mõisteta, et hinnavõrdlust saab teha olukorras, kus teenust osutatakse samaväärselt või vähemalt võrreldavatel viisidel** – näiteks KOV enda ametnikud, KOV loodud asutus ja kodanikualgatuslik ühendus. Juhul, kui täna KOV teenust ei osutagi või teeb seda väga piiratud ja kesisel tasemel, et ole adekvaatne teha otsust hinnavõrdluse alusel. Millegi tegematajätmine on jooksvates otsekuludes odavam kui selle tegemine, iseasi on selle tegematajätmise hind pikemas perspektiivis.
- **Teenuste delegeerimine toimub sageli ots-otsaga kokkutulemise põhimõttel.** Teenuste osutajatel sageli reserve ei ole ning tulenevalt rahastamise piirangutest **kannatab eeskätt teenuste jätkusuutlikkus, sest arendustegevuste rahastamiseks puuduva teenuse osutajatel ressursid.** Sageli maksavad ühendused teenuste osutamisele ka peale.
- **Omavalitsuste koostöö avalike teenuste osutamisel on üldiselt väga tagasihoidlik ja selle arendamiseks on senini väga vähe kasutatud teenuste delegeerimise võimalikku potentsiaali.** Tänapäevane delegeerimine pöörub tihti KOV lühinägelikule soovile pigem konkureerida niigi väheste ressursside pärast kui koostöö kaudu nende ressursside baasil sünergiat saavutada. Tuleb tõdeda, et tänapäevane omavalitsuste normatiivne kontekst kui ka nende rahastamise süsteem pigem soosib KOVde vahelist konkurentsi kui kujundab eeldusi koostööks ja võimalikeks ühinemisteks. Ühest küljest, paljude teenuste sihtrühm väikestes omavalitsustes (ca 5000 elaniku ja vähem) on väga väike ja selline KOV ei tule paratamatult nende teenuste arendamisega toime. Ainuvõimalik tee neid osutada on koostöö naaberomavalitsustega. **Koostöö puudumine tähendab aga, et neid teenuseid ei osutata või seda tehakse ebapiisavalt.** Eesti õigusruumis on võimalik selliseid teenuseid osutada üksnes nende delegeerimisel piirkondlikele KOVde poolt moodustatud asutustele, kust omavalitsus võib iga hetk välja astuda. Seni on kõige edukamalt sellises vormis delegeerimine toimunud hoolekande ja spordi valdkonnas. Teisalt, paljusid teenuseid osutatakse ametnike poolt, kes täidavad samaaegselt mitut kõrget kvalifikatsiooni eeldavaid ülesandeid. **Praktikas tähendab see aga vajalikust tasemest oluliselt kesisemat asjatundlikkust konkreetse teenuse osutamisel ja pealiskaudsemaid kontakte sihtrühmaga.** Teenuste delegeerimine piirkondlikele teenuskeskustele aitaks tõsta teenuste osutamise kvaliteeti ja kodanikukesksust.
- **Avalike teenuste delegeerimine mittetulunduslikele organisatsioonidele saab olla üks keskseid instrumente Eesti omavalitsuse suutlikkuse strateegilisel arendamisel nii omavalitsuste**

koostöö kui ka nende edukate ühinemiste kaudu. Omavalitsuste eduka liitumise üks eeldusi on, et kogukondade tasandil on kujunenud piisavalt tugevad omaalgatuslikud toimijad, kellel on kogemusi ja suutlikkust üle võtta selliste teenuste osutamist, mida ei saa osutada ega korraldada distantsilt. Sedasi saab tagada kõikide oluliste kohalike avalike teenuste kättesaadavuse olukorras, kus kohalik võim on geograafiliselt kaugemal, mis paratamatult kaasneb ühinemistega. Delegeerimine mängib olulist rolli edukate ühinemiste ettevalmistamisel ja vähendab kartusi ääremaastumise ees, mis on üks ühinemisläbirääkimiste edukuse põhilisi tegureid. Valdade ühinemine ja mastaabi suurenemine parendab võimalusi ja vajadust avalike teenuste veelgi intensiivsemaks delegeerimiseks.

7.1.1. Avalike teenuste delegeerimise tendentsid sõltuvalt KOV suurusest

Järgnevalt on analüüsi käigus kogutud info põhjal koondatud ülevaade sellest, mis iseloomustab avalike teenuste delegeerimise praktikad KOVdes. Järgnevalt on püütud esile tuua KOV suurusest tulenevaid erinevusi, märkides suuremate ja väiksemate KOVde tendentsse teenuste delegeerimisel. Analüüsist nähtub, et delegeerimise praktikad varieeruvad oluliselt Eesti omavalitsustes, siinkohal on välja toodud peamised erinevused sõltuvalt KOV elanike arvust.

Kogutud andmete põhjal on konstrueeritud tinglikud näited avalikke teenused delegeerivatest ja mittedelegeerivatest omavalitsustest ning delegeerimise erinevustest KOV gruppide lõikes sõltuvalt elanike arvust (vt järgnevad tabelid):

Tabel 34. Tunnused, mis iseloomustavad avalikke teenuseid kodanikuühendustele delegeerivaid ja mittedelegeerivaid omavalitsusi

Tunnused ¹⁰⁰	Delegeerivad	Ei delegeeri
Elanike arv	Üle 3500 elanikuga linnad ja vallad ¹⁰¹	Alla 3500 elanikuga linnad ja vallad ¹⁰²
KOV keskmine aastaeelarve 2007*	35,6 miljonit krooni	28,6 miljonit krooni
Keskmine maksutulu 2007*	14,6 miljonit krooni	10 miljonit krooni
Keskmine tulusihtotstarbeliste toetustena 2007*	15,4 miljonit krooni	14,1 miljonit krooni
Ametnike keskmine arv 2009 *	13	10

*mediaan

¹⁰⁰ Tabelis kasutatud andmete allikad: KOV tulud – Statistikaameti andmebaas (kohalike eelarvete tulud piirkonna/haldusüksuse järgi) <http://pub.stat.ee/>, KOV ametnike arv – Siseministerium (info Ave Viks).

¹⁰¹ Avalikke teenuseid delegeerivad üle 74% KOVdest.

¹⁰² Avalikke teenused ei delegeeri ca 40% KOVdest.

Tabel 35. Avalike teenuste delegeerimise erinevused KOV gruppide lõikes (v.a. Tallinn)

Tunnused ¹⁰³	Elanike arvu alusel moodustatud KOV grupid			
	40 000-100 000	10 000-20 000	3 501-9 999	96-3 500
Keskmine eelarve 2007 (mlj kr)*	669	181	72	25
Keskmine maksutulu 2007 (mlj kr)*	315	95	35	9
Keskmine sihtotstarbelise toetuse tulu 2007 (mlj kr)* (sh välisfinantseeringud)	292	71	30	11
Keskmine ametnike arv 2009*	179	47	20	9
Keskmine delegeerimise lepingute arv 2008*	11	8	5	3
Keskmine lepingu summa 2008 (tuh kr)*	687	183	78	6
Peamised valdkonnad, kus avalikke teenuseid delegeeriti kodanikuühendustele 2008	sotsiaal (82% lepingutest)	sotsiaal (23%), sport (23%)	sport (37%), kohaliku elu arendamine (14%)	sport (24%), kohaliku elu arendamine (23%)
Peamised lepingutüübid 2008	teenusleping (91%)	teenusleping (45%), tegevustoetus (30%)	teenusleping (48%), tegevustoetus (25%)	teenusleping (40%), vara tasuta kasutamine (30%)
Konkurssi on korraldanud (% lepingutest)	75%	75%	38%	15%
Kvaliteedinõuded lepingutes (% lepingutest)	87%	38%	36%	50%

*mediaan

Kokkuvõttes saab välja tuua järgmised üldistatud tähelepanekud:

- **Suurematel omavalitsustel** (nii rahvaarvu, eelarve kui ka ametnike arvu järgi) **on rohkem nii finants- kui inimressurssi avalike teenuste delegeerimiseks kodanikuühendustele**, mistõttu on nende seas delegeerijaid rohkem ja ka delegeerimiseks eraldatud summad on suuremad.
- **Suuremates omavalitsustes kasutatakse valdavas enamuses avaliku teenuse osutamise lepinguid**, tegevustoetustel ja vara tasuta kasutamise lepingutel on marginaalne roll.
- **Väiksema elanike arvu ja tuludega KOVd delegeerivad ühe elaniku kohta rohkem.** Ühe elaniku kohta avalike teenuste delegeerimiseks eraldatav summa KOVdes erineb 200-kordselt ja jääb 7 ja 1500 krooni vahele. Kui Tallinna ja teiste üle 40 000 elanikuga KOVde gruppide seas on keskmine elaniku kohta delegeerimiseks eraldatud summa 11-54 krooni, siis väiksemate KOVde gruppide seas jääb vastav näitaja 198 ja 296 vahele.
- **Suurema ametniku arvuga vallasiseste linnadega vallad ja alla 3500 elanikuga KOVd delegeerivad summaliselt elaniku kohta rohkem.** Eelkõige kehtib vallasiseste linnadega valdade puhul seaduspära: mida rohkem on omavalitsusel töötajaid, seda rohkem delegeeritakse avalikke teenuseid summaliselt elaniku kohta ja vastupidi. Osaliselt kehtib see seaduspära ka alla 3500 elanikuga KOVde puhul.

¹⁰³ Tabelis kasutatud andmete allikad: KOV tulud – Statistikaameti andmebaas (kohalike eelarvete tulud piirkonna/haldusüksuse järgi) <http://pub.stat.ee/>; KOV ametnike arv – Siseministerium (info Ave Viks); lepingute sisu andmed – lepingute analüüsi tulemused; konkursi korraldamine – veebiküsitluse tulemused.

- **Teenuste delegerimise ajendid on KOVde lõikes mõnevõrra erinevad** – 10 000-100 000 elanikuga KOVde seas on oluliseks ajendiks soov vähendada KOV administratiivseid kulusid, mitte aga väiksemate KOVde ja Tallinna jaoks. Alla 20 000 elanikuga KOVde (aga mitte suuremate) seas on oluliseks ajendiks veendumus, et kodanikeühendused võimaldavad paremini arvestada sihtrühma eripärasid ja vajadusi. Enamike KOV gruppide lõikes (va 10 000-20 000 el KOVd) on peamiseks delegerimise ajendiks teenuste alternatiivse rahastamisevõimaluste loomine. Samuti on enamike KOV gruppide (va 40 000-100 000 el linnad) lõikes näha soovi toetada ja tugevdada kodanikuühendusi.
- **KOV gruppide lõikes on näha erinevusi ka selles osas, missuguseid valdkondi eelistatakse avalike teenuste delegerimisel kodanikuühendustele.** Üle 40 000 elanikuga linnades (sh Tallinn) sõlmitakse valdav enamus selliseid lepinguid sotsiaalteenuste valdkonnas (82-90%). Väiksemates KOVdes on olulisel kohal spordivaldkond (23-37%) ja alla 3500 elanikuga KOVde puhul ka kohaliku elu arendamine (24%). Sotsiaalteenused on viimastes vähemolulised.
- **Väikestes KOVdes on enamlevinud avalike teenuste kodanikeühendustele delegerimise valdkonnad sport ja kohaliku elu arendamine.** Avalike teenuste osutamise lepingute kõrval on väikestest KOVdes oluline roll tegevustoetusel ja vara tasuta kasutamise lepingutel.
- **Konkursside korraldavad peamiselt suuremad omavalitsused.** Üle 10 000 elanikuga KOVdes on 75% korraldanud konkursside avaliku teenuse osutaja leidmiseks. Väiksemate KOVde hulgas jääb sama näitaja 15-38% piiresse. Väikestes omavalitsustes on potentsiaalsete teenuseosutajate arv väga piiratud, mistõttu korraldatakse vähem konkursside ja suhted teenusosutajatega põhinevad rohkem usaldusel kui rangetel nõuetel lepingutes ja kontrollimehhanismidel.
- **Kvaliteedinõudeid lisavad lepingutesse rohkem suuremad omavalitsused.** Üle 40 000 elanikuga linnades sisaldavad kvaliteedinõudeid peaaegu kõik vastavad lepingud, väiksemates omavalitsusest aga 45-61% lepingutest. Varieeruvust KOVde gruppide vahel on vähem selles, kuivõrd KOV annab juhiseid või sekkub teenuse osutamisse.

7.2. Järeldused vastavalt analüüsiraamistikule

7.2.1. Kohalike omavalitsuste ja kodanikeühenduste koostöösuhted

- **Omavalitsused teevad kodanikeühendustega mitmel moel koostööd** – kõige sagedamini küll MTÜde rahalise toetamise ja nende tegevusega kursihoidmise kaudu, kuid peamiste koostööviisidena toodi välja MTÜde kaasamist arengudokumentide koostamisse ning konsulteerimist kohaliku elu küsimustes.
- **Väiksemad linnad ja vallad hindavad koostööd MTÜdega tugevamaks kui suured linnad.** Samas keskmise suurusega linnad on hinnangud ühenduste võimekust suuremamaiks kui väiksemad KOVd ja suured linnad. **Teenuste delegerimise puhul viitavad küsitluse tulemused, et sageli on KOV tugevalt seotud teenuseid osutava MTÜga.** Ligi pooltel juhtudel on KOVd vastanud, et nende esindajad on ise teenust osutava MTÜ juhatuses ning suunavad selle tööd. **Seejuures ei ole tegu ainult KOV loodud või KOV valitseva mõju all olevate MTÜdega.** Ka juhtumite analüüsid näitasid, et väikestes omavalitsustes on aktiivsed inimesed sageli tegevad nii mõnes kodanikeühenduses kui ka vallaametis (kas volikogu liige, valla juhtkonna liige või valla ametnik). Täiesti iseseisvalt osutavad teenuseid kodanikeühendused ca 1/3 juhtudel.
- **Omavalitsused on enamjaolt väga rahul teenuse osutajate tööga.** Väga kõrgeid hinnanguid anti teenuse sisulisele kvaliteedile (95% olid rahul või väga rahul) ning kodanikeühenduste tugevale

seosele sihtrühmadega (97% olid rahul või väga rahul). MTÜde organisatsioonilise võimekusega oldi üldiselt samuti rahul, kuigi mõnevõrra vähem - 74% olid rahul või väga rahul. **KOVd on üldiselt väga rahul teenuste osutamisega ja seetõttu on teatud üldine skeptilisus MTÜde kui teenuse osutajate suhtes mõneti põhjendamata.** Kodanikeühendused, kes teenuseid osutavad, valdavalt mõistavad oma vastutust ja teevad oma tööd pühendunult.

- Juhtumianalüüsist selgus, et teenuseid delegeerinud **KOVd ei pea eriti tõenäoliseks MTÜ poolset ebakvaliteetset tööd**, vaid nähakse end pigem peremehena, kes dikteerib lepingute mahu ning muudab vajadusel lepingut (sh ühepoolselt).
- **Kvalitatiivanalüüsist selgus, et KOVde poolne ühepoolne lepingute muutmine on üsna levinud praktika.** MTÜde jaoks on solvav, et muudatusi ei vaevuta nendega isegi arutama ega kaaluta koostöös ka teisi võimalusi teenuste mahu ja kvaliteedi säilitamiseks. Sedasi annab KOV mõista, et MTÜ on tema jaoks teisejärguline partner.
- **KOVd valdavalt usaldavad teenuseid pakkuvate ühenduste tööd ja võimaldavad neil endil langetada teatud otsuseid teenuste pakkumise viiside jms kohta.** KOV roll delegeeritud teenuste puhul sõltub paljuski KOV ametnike kompetentsusest ja initsiatiivist.
- Kuigi ühendused täidavad elanikele oluliste teenuste osutamisel tähtsat rolli, et **käsitلة KOVd ja ka vastava valdkonna riigiasutused sageli ühendusi võrdväärse partnerina.** KOVd tajuvad teenuste delegeerimist ühendustele kui vastutulekut kodanikuühenduse initsiatiivile, seda eelkõige nn lisateenuste ehk seadusega mittekohustuslike teenuste puhul.
- **Ühenduste jätkusuutlikkus on küll KOVde jaoks oht delegeerimisel, kuid samas ei võta KOVd sageli ka midagi ette, et nende jaoks oluliste partnerite jätkusuutlikkust suurendada.**
- **Selleks, et vähendada poliitilistest muutustest tulenevat ebastabiilsust, tunnevad kodanikeühendused**, et nad peavad end tegema kogukonnas nähtavaks ning tunnustatuks. Teisisõnu - tegelema suhtekorralduse ja reklaamiga. Samuti tajuvad MTÜd, et pigem on nemad rohkem huvitatud ja aktiivsemad KOV esindajatele oma töö tutvustamisest, kui seda on KOV esindajad.
- **KOV jaoks on oluline, et teenuseid osutav ühendus ei kahjustaks KOV mainet.** Seejuures peetakse silmas MTÜ kõiki tegevusi – nt eestkoste, aktivism, töö liikmetega, ühenduse võtmeisikute avalikud esinemised jms. MTÜde puhul võivad aga sarnased piirangud hakata pärssima ühenduse põhikirjalist tegevust. Samas on delegeerimise puhul reaalne oht, et kohaliku omavalitsuse side sihtrühmaga, sh sihtrühma vajaduste mõistmine muutub nõrgemaks. Tundub, et osade teenuste puhul minnakse delegeerimisele just nende teenuste osas, kus suhe sihtrühmaga ja sihtrühma suhtumine ei ole poliitiliselt oluline (nt sotsiaalselt probleemsed sihtrühmad). Mitmel juhul selgus, et **KOV tunnetab, et niisuguste teenuse delegeerimisega on ta saanud mingi valdkonna nn „kaelast ära“.** Samas ei tunne KOV sageli huvi teenuse sisulise kvaliteedi ja arendamise võimaluste vastu.
- **Analüüsist selgus rõngasvaldade omapära** – suuremat füüsilist infrastruktuuri nõudvaid teenuseid osutatakse sageli rõngasvalla keskel olevas linnas (nt kultuurielu, sport, sotsiaalhoolekanne). Sedasi on valla kulud vastavatele tegevusele ka väiksemad. Teisalt valla elanikke on raskem ühendada ning seetõttu tasuks neis valdades panustada piirkondlikule (valla erinevates osades) elanike omaalgatuse tugevdamisele.
- **Tänane KOV juhtimine annab valdavalt delegeerimise üle otsustamise vallavalitsusele** (kui raha eraldamine toimub valla- või linnavalitsuse korraldusega). Mõnikord tajub valla- või linnavalitsus kodanikealgatuslike organisatsioone kuidagi ebamugavana ja isegi konkureerivana (juhivad tähelepanu probleemidele, on valmis ise kaasa lööma nende lahendamises ka ilma KOV toeta jms). Siitki tuleneb hoiak, et omaalgatuslikud ühendused on lihtsalt kui täiendav jõud mingis

tegevuses, mitte põhipartner. Neid hoitakse mõnel juhul teatud distantsil KOV tegemistest ega kaasata valdkonna arendamise alastesse aruteludesse.

KOV enda loodud või mõju all olevad asutused kui teenuse osutajad

- **KOVde poolt loodud MTÜd või SAd on eelisseisus mitmes mõttes võrreldes** kodanikealgatuslike ühendustega teenuste osutamisel. KOV loodud või mõju all olevad asutused saavad osaliselt rahastatud KOVde liikmemaksudest (kindel rahastamisallikas), nadi pea osalema konkurssidel ja nende käekäigu ning arengu suhtes tunneb KOV suuremat vastutust.
- **Teenuste delegeerimisel kohtleb KOV oma loodud asutusi sageli (MTÜd ja SAd) paremini kui kodanikealgatuslike ühendusi** – käsitleb neid pigem partneritena ning tunneb rohkem huvi nende jätkusuutlikkuse vastu. Samuti tajuvad KOVd enda mõju all või enda poolt asutatud MTÜd või SAd kui kindlamat partnerit finantsasjade korraldamisel ja kogu tegevuse läbipaistvusel.
- KOV mõju all olevad MTÜd ja SA tunnetavad selgelt KOV juhtkonna vahetumise ja poliitikaga seonduvaid muutusi kui ohtu teenuse stabiilsusele ja teenuse edasiarendamisele.

7.2.2. Delegeerimise viisid

- **KOVde praktika avalike teenuste osutamisega seotud lepingute sõlmimisel on väga kirju** – kasutatakse paralleelselt mitmeid erinevaid lepingutüüpe ning lepingute põhjalikkus erineb oluliselt. Samas sõltub delegeerimise vormi valikul palju teenuse iseloomust– millised kokkulepped on vajalikud, mis otsuseid on vaja langetada ning kuidas korraldada rahastamist. **Seega ei saa eeldada ühte universaalset teenuste delegeerimise vormi.**
- **Analüüsitud lepingutest ca pooled (52%) olid sõlmitud otseselt avalike teenuste osutamiseks.** Ülejäänutest olid sagedamini kasutatavad tegevustoetuste (18%) ja vara tasuta kasutamise lepingud (17%). Suuremad linnad (üle 40 tuh elaniku) kasutavad kõige enam otseselt avalike teenuste delegeerimist (93%), keskmised KOVd (10-20 tuh elaniku) kasutavad otsest teenuste delegeerimist 45% juhtudel. Väiksemad KOVd sõlmivad otseselt avalike teenuste osutamise lepinguid alla poolte juhtudest (45%). **Seega suured omavalitsused delegeerivad selgemalt avalikke teenuseid, väiksemad omavalitsused suurel määral pigem toetavad teenuse osutamist.**
- **Lepingute periood on valdavalt 1 aasta** (analüüsitud lepingutest on 80% juhtudel lepingu periood tuvastatav). Nii paremate partnerlussuhete kujundamiseks, teenuse stabiilsuse ja kvaliteedi suurendamiseks kui ka KOV administratiivkoormuse vähendamiseks oleks asjakohane kasutada pikemat lepinguperioodi.
- **Nõudeid teenustele seatakse keskmiselt pooltel juhtudel.** Kõige sagedamini on erinevaid kvaliteedinõudeid kokku kasutatud avalike teenuste üleandmise lepingutes (73%). Samas sisulised kvaliteedinõuded ja teenuse kirjeldused sageli puuduvad üldse või on ebamäärased ülejäänud lepinguvormide puhul (nt projektitoetus, tegevustoetus jms).
- **Avalike teenuste üleandmise lepingutest (neid oli kokku 36% kõigist analüüsitud lepingutest) 62% sisaldas teenuste sisunõuete kirjeldust ja 46% nõudeid teenuse osutamise aja kohta ning 33% tingimusi klientide tuvastamise kohta.** Ülejäänud nõudeid kasutati vähem kui 30% juhtudest: nõuded teenuse koguse kohta, nõuded teenuseid osutavale organisatsioonile, nõuded töövahenditele ja infrastruktuurile. Kvaliteedi-, kutse või ohutusstandardeid seati kokku 15% lepingute puhul.
- **Teenuse kirjeldused ja kvaliteedistandardid on vajalikud, kuid neidki peab edasi arendama, ajakohastama ning kohandama sihtgrupi vajadustega.** Need ei tohiks aga piirata teenuste arendamist või olla liiga jäigad.

- **Lepingutes on teenuse sihtrühmad mingil moel määratletud ligikaudu pooltel juhtudel (54% lepingutest).** Kõige sagedamini on lepingutes sihtrühmad määratletud sotsiaal-, hariduse, spordi, noorsootöö ja tervishoiu valdkonna teenuste puhul (vähemalt 50% lepingutest).
- **Konkursside teenuste delegerimisel korraldatakse suhteliselt harva (30% juhtudel).** Reeglina ei korralda konkursside väiksemad omavalitsused, sest reaalselt konkureerivaid teenuse osutajaid pole. KOVD väljendasid üheselt, et hangete läbiviimine võib toimida suuremates omavalitsustes ja erasektori teenuste puhul, kuid mitte väikestes omavalitsustes kogukonna tasandil teenuste osutamisel.
- **Delegeritud teenuste tulemuste hindamine ja kontroll piirdub valdavalt teenuse osutajate poolt esitatud aruannete ja kuludokumentide ülevaatamisega.** Kontrolli kohta andis kõige rohkem infot veebiküsitlus, sest lepingute analüüsiga ei ole võimalik tuvastada kõiki tegelikke tulemuste hindamise ja kontrolliviise. Veebiküsitluses olid KOVD märkinud, et ca 55% lepingutest käiakse mõnikord kohapeal inspekteerimas ja 43% lepingutest viiakse mõnikord läbi teenuse tarbijate rahuolu-uuringuid. Samas alati kasutatakse selliseid kontrolliviise harva – kohapealseid kontrole tehakse alati 7% juhtudest ja rahulolu-uuringuid 5% juhtudest. Auditeid tehakse mõnel juhul kuni 27% lepingute puhul ja alati üksnes 7% lepingute puhul. Samas kui kõrvutada küsitluse andmeid kvalitatiivuuringu tulemustega, võib KOVD hinnanguid veebiküsitluses lugeda pigem optimistlikeks. Kvalitatiivanalüüsist selgus, et sisulisi kontrole sageli ei tehti. Lepingutes oli 2/3 juhtudest aruandluskohustus märgitud - ca 44% juhtudel nõutakse nii kulu- kui tegevusaruannet; 23% ainult kuluaruannet. Samas oli ka näiteid, kus KOV on teenuse sisuga hästi kursis ning käib kohapeal ka aktiivselt tutvumas teenuse osutamisega – mitte kontrolli vormis, vaid eeskätt teenuse sihtgruppi vajaduste ja teenuse osutaja eluolu tunnetamiseks.
- **Ligi 1/3 juhtudel kontrolli ei toimugi.** Veebiküsitluses märkis ca 30% vastanutest, et mõne teenuse puhul kontrolli ei toimugi. Sarnaste tulemusteni jõudsimise ka lepingute analüüsis – 33% lepingutes ei ole kontrollist ega aruandlusest üldse juttu. Vähene kontroll tingib ka selle, et KOV ei ole teadlik teenuse sisust ja sihtrühma vajadustest ega oska käituda targa tellijana. Nii on ka konfliktid kerged tekkima. **Samas arvestades suhtel põhineva delegerimise laialdast kasutamist, peegeldab MTÜdega sõlmitud lepingute üldsõnalisus sageli formaalse suhte taga olevat usalduslikkust ja toimivat sotsiaalset kontrolli.**
- **Ka olukorras, kus teenuse osutamiseks reaalselt konkurentsi ei ole, peab KOV siiski sageli olulisimaks madalat hinda.** Olles enne juba teada-tuntud MTÜdega teenuse tingimusi läbi rääkinud, on KOVI hea ülevaade teenuse hinnast. Mõnikord kasutab KOV seda ära ka MTÜ survestamiseks, et veelgi odavamalt teenust osutada, mis kokkuvõttes pärsib teenuse kvaliteeti ja võib ka halvendada kodanikeühenduse võimet oma tööd hästi korraldada (üldkulude mittekatmine jms).
- **Kodanikeühendused märkisid, et bürokraatia KOVga sõlmitud lepingu täitmisel on sageli liialt suur.** Nimelt nõutakse detailseid aruandeid formaalsete nõuete täitmise kohta, mille koostamiseks kulub väga palju aega. Samas sisulist huvi teenuse tarbijate vajaduste jms kohta küsitakse harva. **KOVD pingutavad sageli väiksemahuliste teenuste delegerimisel bürokraatiaga üle.** Kui ranged aruandlus- ja finantsreeglid on põhjendatud suuremate ja väga olulise vastutusmääraga teenuste puhul, siis samasugust lähenemist ei ole mõttekas rakendada mõnetuhanda krooniste tegevuste finantseerimiseks.
- **KOVDdes täheldasime kohatist ebakindlust õigusaktide täitmisel ja mitmel puhul tunti puudust selgema regulatsiooni järele** ning kardeti mitmesuguseid tõlgendusvõimalusi. Näiteks ei olnud mõned KOVD kindlad, kas Maksuamet ja Riigikontroll võimaldavad ruumide tasuta kasutuseks andmist MTÜle teenuste osutamiseks jms.
- Siiski suuremaid õiguslikke probleeme lepingulise delegerimise protsessil uuringutulemused ning intervjuueeritud ja ka fookusgruppides osalenud ametnikud ning kolmanda sektori

organisatsioonide esindajad otseselt välja ei toonud ning normatiivse kontekstiga seonduvaid aspekte oluliselt arutelus ei tõstatatud. Probleemiks on pigem Riigihangete seaduse kohaldumine väiksemates omavalitsustes, kus konkurentsikeskkond on sageli puudulik ning prevaleerib suhtel põhinev delegerimine ning kus määravaks saavad piirkondlikud võimalused ning vastavate sektorite väljaarendatus.

- **Halduskoostöö seadus sätestab teenuspõhised erandid, mil Riigihangete seaduse protseduuri järgima ei pea** (nt sotsiaalhoolekande seaduse § 114 lõikes 1 ja § 1124 lõikes 1 nimetatud haldusleping). Samuti ei pea Riigihangete seaduse protseduuri järgima, kui haldusleping sõlmitakse omavalitsusüksustega, nende liiduga või MTÜga, mille liikmeteks on vaid omavalitsusüksused (HKS § 13, lg 1 ja 1¹). Juhul, kui haldusleping sõlmitakse omavalitsuse enamusosalusega äriühingute ning sihtasutustega, mille ainuasutaja on omavalitsus, tuleb lähtuda Riigihangete seaduses sätestatud väljakuulutamisetähtaegidega läbirääkimistega hankemenetluse korrast. **Juhtumianalüüsid näitasid, et viimased aspektid on tihtipeale strateegiline valik delegerimisel KOV osalusega MTÜle või SAle.**

7.2.3. Finantseerimine

- **KOV küsitlusest selgus, et KOVd peavad delegerimise puhul väga oluliseks võimalust rahastada teenuseid osaliselt ka teistest allikatest.** Mõnikord on teenust osutavale MTÜle ka lepinguga pandud kohustust taotleda lisaraha mõnest teisest allikast. Samas ei arvesta KOV, et projektitaotluste ettevalmistamine ning nõutava kaasfinantseeringu leidmine on MTÜ jaoks täiendav ressursikulu, mida ei kompenseerita.
- Teenuste finantseerimine ei sisalda sageli organisatsiooni üldkulusid ning teenuse edasiarendamisega seotud vahendeid (töötajate koolitus jms) ja **kokkuvõttes peavad ühendused sageli teenuse osutamisele peale maksuma.**
- **MTÜde võimekust teenuseid kvaliteetselt osutada ja koostöösuhteid mõjutab otseselt KOV poolne käitumine rahastamisel** – maksete õigeaegne laekumine, korrektne lepingu täitmine, teenuse tegeliku maksumuse teadmine ja arusaam selle finantseerimisest.
- Kodanikeühendused näevad, et valdkondades, kus KOV ei suuda kuidagi tagada teenuseid elanikele, võiks **toimida teatud sihtotstarbeline otserahastuse viis riigilt KOVle antud tegevuste rahastamiseks.**
- **Lepingulise delegerimise puhul ilmnesid analüüsi käigus põhimõtteliselt samad probleemid, mis on ühenduste riigieelarvelise rahastamisega:** lepingute kestvus on lühike, tegevusi rahastatakse ebapiisavalt ja reeglina ei taheta üldkulusid kompenseerida. Lisaks tuli teravalt esile rahastamise ebastabiilsus (nt lühikese etteteatamise ajaga vähendatakse rahastamise mahtu) ja raha laekumine suure viiteajaga. Ebastabiilsus mõjutab MTÜd ka suhetes teenuse tarbijatega – nt kui ühel hetkel ei rahastata enam mõnda teenust, tunneb ka teenust osutav MTÜ vastutust antud probleemi ees, kuna tal on tihedad ning sageli usalduslikud suhted ning isiklik kokkupuude sihtgrupiga.
- **Sageli toimub MTÜ poolt osutatavate teenuste rahastamine tema poolt esitatud taotluse alusel** – esitatakse tegevuskava ja eelarveprojekt, mille osas KOV võtab vastu otsuse. Selline viis on iseloomulik just suhtel põhinevale delegerimisele ehk väiksematele KOVde puhul.
- **Lepingu rahastamise allikas oli selgelt märgitud ca pooltel juhtudel.** See ei ole küll kohustuslik lepingute osa, kuid viitab taaskord selgusele ja läbipaistvusele.
- Finantseerimise ühe osana vaatlesime ka seda, kuidas lepingutes on kajastatud hinnakujundus. **Selgus, et ca 20% juhtudest ei sisaldanud lepingud maksumust – ca pooled neist olid vara tasuta kasutamise lepingud.** Samas aga avalike teenuste üleandmise lepingutest ei sisaldanud

maksumust ca 10%. Võimalik, et viimasel juhul on maksumus on määratletud mõne muu dokumendiga, kuid see ei viita just kõige paremale halduspraktikale.

- **Lepingutes oli teenuse hinnakujunduses valdavalt ära toodud lihtsalt kogusumma** (52% juhtudel), nii kogusumma kui kalkulatsioon oli esitatud 15% juhtudel ja ainult kalkulatsioon 13% juhtudel. **Kõige selgemalt oli hinnakujundus määratletud sotsiaalteenuste puhul** – 34% oli toodud nii summa kui ka maksumuse kalkulatsioon.
- **Maksete teostamine oli kokku määratletud 69% lepingutest**, sh tegevustoetuste puhul 96% juhtudel, teenuse osutamise lepingutes 88% juhtudel. Kõige harvem oli maksete teostamine märgitud halduslepingu (20%) ja arusaadavalt vara tasuta kasutamise lepingute puhul 7%.
- **Lepingute analüüsil selgus, et ca pooltel juhtudel sisaldasid lepingud sanktsiooni võimalusi.** Siinjuures otseselt teenuse osutamise lepingutest oli sanktsioonid märgitud ligi kahel kolmandikul. Neist kõige levinumad olid järgmised sanktsioonid: summa tagasiküsimine (81%), lepingu lõpetamine (48%), leppetrahv (17%). Sanktsioonide rakendamise levinumad tingimused olid: raha mittesihtotstarbeline kasutamine (78%), valeandmete esitamine (26%), puudujääkide mittekõrvaldamine (21%). Kui võrrelda lepingutes näiteks teenuse tarbijate tagasiside uurimise kohustust ja sanktsioonivõimalusi, võib öelda, et **lepingutes on tugev sanktsioneerimise kalle. Samal ajal tuntakse väga harva huvi teenuse sisulise mõju ja tulemuslikkuse vastu.** Märgime, et analüüsis ei uuritud, kui palju sanktsioonide võimalust realselt kasutatud on.
- **MTÜdel on kohati keeruline teistest allikatest saadud projektitoetusi kasutada, sest neil puudub nn puhverraha.** Nii näiteks selgus ühes juhtumianalüüsis, et saadud suur projektiraha seisis kasutamata, sest projektitoetust maksti välja tagantjärele ja ühendusel puudus tegevuse alustamiseks vajalik raha. See näitab, et mõnel juhul ei ole ka teistest allikatest edukalt taotletud raha kasutamine võimalik tulenevalt rahastamise reeglite mittesobivusest MTÜdele.
- **Juhtumianalüüside käigus täheldasime, et teenuste delegeerimiseks eraldatav raha ei ole mõnede KOVde puhul eelarves läbipaistvalt esitatud.** Selline kord võimaldab omavalitsusel tehtud otsuseid ümber vaadata ning näiteks rahastamist vähendada ilma KOV eelarvet muutmata.
- Üks delegeerimise eeliseid MTÜdele on teenuste soodne hind. MTÜd suudavad sageli osutada teenuseid odavamalt võrreldes KOVga ja äriettevõtetega. **Eestis on sageli hind madal teenuste teatud komponentide väljajätmise tõttu.** Need on (a) juhtimiskulud, tihti ka organisatsiooni üldised halduskulud; (b) personali arenduse kulud, mida tihti professionaalsed MTÜd suudavad edukamalt suunata tulemustesse kui KOV ise; ja (c) infrastruktuuri ja tegevuse arendamise kulud.

7.2.4. Kodanikeühenduste eripärad

- **Avalikke teenuseid osutavad MTÜd on valdavalt pikaajalise kogemusega antud valdkonnas,** neil on välja kujunenud koostöö KOVdega, nad tunnevad oma ala hästi ning nad ei võta endale kergekäeliselt ülesandeid, millega toime ei tule. **Just professionaalsed ühendid on sageli väga kompetentsed oma valdkonna teenuste alal.** Samas KOV ametnike teadmised on mõnedes valdkondades märksa pinnapealsemad ning nad ei oska teenuste arendamisel ja vajaduste teemal sageli MTÜga kaasa rääkida.
- **Lepingute lühike ajaperspektiiv, lepingute üldsõnalisus ning kohatine KOV poolne lepingupartnerist „ülesõitmine“** pärsib ühenduse võimet teenuseid arendada ning muudab MTÜ ebastabiilsemaks.
- Analüüsitud juhtumite puhul **ei olnud** ühelgi juhul delegeerimise üheks **eesmärgiks või oluliseks lisandväärtuseks kodanikeühenduste suutlikkuse tõstmine**, vaid pigem kasutatakse ära olemasolevate võimalike teenusepakkujate eeliseid.

- KOV küsitlusest selgus, **KOVd eeldavad sageli MTÜdelt tasuta tööd ning vabatahtlike kaasamist.** Oluline on märkida, et **sellised võimalused sõltuvad eeskätt teenuse sisust.** Kui mõne teenuse puhul (nt heakord, kohaliku arengu edendamine) on vabatahtlike kasutamine võimalik ja otstarbekas, siis teise teenuse puhul ei ole mõistlik sellist eeldust seada. Näiteks professionaalsete teenuste puhul – sotsiaalnõustamine, erivajadustega inimeste abistamine jms saaks kasutada vabatahtlike piiratult, sisulist teenust aga saavad osutada vaid palgalised vastava kvalifikatsiooniga inimesed. Samuti on oluline märkida, et vabatahtlike ja praktikantide kasutamine eeldab paljude teenuste puhul vähemalt elementaarset väljaõpet. Selleks aga teenuste delegeerimisel raha ei eraldata.
- **Sageli ei teadvusta ka MTÜd, et nad pakuvad avalikku teenust,** mis võib esile kutsuda arusaamatusi KOV ja MTÜ ootustes ning plaanides teenuse pakkumise ning edasiarenduse osas, aga ka suhetes sihtgruppidega.
- **Rohujuure tasandi MTÜsid ei käsitle KOVd valdavalt kui ressursi oma teenuste paremaks osutamiseks** – pigem nähakse neid kui KOV abikätt vajavaid organisatsioone, kellel ei ole palju KOVle pakkuda. Ka olukorras, kui sellistele ühendustele oli teatud teenuseid üle antud, nähti nende rolli rõhutatult KOV rolle täiendavana, mitte asendavana.
- **KOVde vaade MTÜde arengule on erinev** – enamjaolt ei nähta MTÜ tekkimist ja elanike aktiviseerimist strateegilise eesmärgina, kuigi on ka omavalitsusi, kes sihipäraselt on tegutsenud kohalike MTÜde tekkimise ja tugevdamise nimel. Samas on just väiksemates omavalitsustes teenuste osutamiseks vajaliku infrastruktuuri ja võimekuse tekitamine vajalikum kui üksikute tegevustoetuste jagamine ning vormiline koostöö MTÜga. Juhtumite analüüsist selgus, et kui omavalitsusel on endal piisavalt ressursse teenuseid osutada, ei otsitagi koostööd ega võimalusi delegeerida: siis tehakse vajalik töö eelistatult ära ametnike abil. Nii on ka sellistes omavalitsustes oht, et kodanikualgatus jääbki tagasihoidlikuks. Juhtumianalüüs näitas, et sellises olukorras ei pruugi KOV näha endal ka rolli elanike võimestamisel.
- **Mõnel juhul ei ole ka kodanikühendused valmis teenuste osutamist suurendama või laiendama, sest see ei läheks kokku enam ühenduse missiooni ja tegevuse eesmärkidega.** See nähtub just lokaalse tegutsemisega MTÜde puhul, kellel on oma kindel identiteet ja tegutsemisnišš (nt külaseltsid). Teatud määral ollakse valmis kogukonnas teenuseid pakkuma, kuid ei soovita KOV suurt sekkumist. Ka MTÜde fookusgrupist tuli välja, et teatud juhtudel võib teenuste osutamine hakata pärssima ühenduse suhet liikmetega ja põhikirjalist tööd tervikuna, sest selleks ei jätku enam teenuseid osutades ei aega ega ka raha. Sellistel juhtudel tuleks omavalitsusel vaadata, millistesse ülesannetesse saaks MTÜd kaasata tulemuslikult, mitte püüda muuta kodanikeühenduse rolli ja identiteeti.
- **Kodanikeühendused näevad mõnikord KOVga suhetes liialt rahalist poolt** – oodatakse KOV poolset finantseerimist. Samas ei soovita olla alati piisavalt läbipaistev ja avatud oma töös, et KOV saaks ühenduse tegevuse kohta adekvaatset infot ja usaldaks seeläbi MTÜsid rohkem.
- **Juhtumiuuringutest selgus, et KOVd tunnetavad sihtasutuse vormi mõnevõrra kindlana partnerina kui MTÜd.** Selle põhjuseks on juhtimise suurem läbipaistvus, selgem raamatupidamine ja audiitorkontrolli kohustus. Samas nähti MTÜ plussina just vabatahtlike kaasamist ja tugevat pühendumist sihtrühmale.
- **MTÜ on KOVle hea viis saada kohapealset praktilist tagasisidet KOV elanikelt** ka muudes küsimustes kui teenusega seonduv. KOVd võiks seda võimalust kasutada ning teenuste osutamise käigus saadavat infot paluda endale edastada.
- **MTÜd tajuvad, et näiteks omavalitsuste ühinemise puhul on suur oht teenuste tsentraliseerimiseks** ning näevad oma rolli selles, et tagada piirkonna elanikele vajaliku teenuse osutamine.

- **Kogukondlike ühenduste aktivistidel on keeruline saavutada ühenduse professionaliseerumist**, sest nad teevad tööd vabatahtlikuna oma vabast ajast ning neil ei ole sageli võimalik osaleda kohtumisel ja koolitustel töö ajal. Üldse sõltub kohalike seltside tegevus palju üksikutest aktiivsetest elanikest.
- **MTÜde vaheline koostöö ei ole samuti eriti arenenud**. Potentsiaal on ka MTÜde tihedam koostöö, üksteise tugevuste kasutamisest tekkiv sünergia. Samas on suurte linnade puhul täiesti tunnetatav ühenduste vaheline konkurents.

7.2.5. Suhe sihtrühmadega

- **Ühenduse jaoks on peamine motiiv rahuldada hästi sihtrühma vajadusi**. Neil on vahetu ja sageli ka isiklik suhe sihtrühmaga ning seetõttu tunnevad MTÜde töötajad sihtrühma ees ka suurt isiklikku vastutust.
- **Samas ei suhestu KOV esindajad sageli teenuse sihtrühmade vajadustega**. Professionaalse ühenduse puhul on sage olukord, kus KOV ametnike kompetents teenustest on oluliselt tagasihoidlikum kui MTÜ töötajatel. See on ühenduste sõnul ka põhjus, miks on teenuse sisu vastu KOV huvi vähene. Siit koorub teenuste delegeerimisel välja oht, et KOV ametnik kaugeneb teenuse sihtrühmast veelgi. Samuti võib niimoodi KOV esindaja näha MTÜ poolsete ettepanekute ja teenuse arendamise ideede taga ekslikult ühenduse enda kui organisatsiooni vajadusi, mitte sihtrühma vajadusi.
- Samas juhtumianalüüs näitas ka positiivset poolt - tegelikult on **omavalitsusel võimalik teenuse delegeerimise kaudu ennast väga hästi kursis hoida sihtrühmade vajadustega, kui sisulist huvi tunda**. Ametnikud oma töös võib-olla ei jõuaks realselt sellise infoni, mis on kättesaadav MTÜdele ning seega ka ei tunnetaks sihtrühmade vajadusi igakülgset. Teenuste delegeerimise kaudu on see aga MTÜde jaoks lihtne.
- Teenuste delegeerimise puhul on tüüpiline, et **teenuse tarbijale jääb KOV roll teadvustamata**. Kuid siiski on oluline, et ka teenuse sihtrühm mõistaks KOV rolli teenuse osutamisel. Seetõttu ei tohiks unustada ka KOV töötajate esindusfunktsioone, kasvõi sümboolset kohalolekut ja huvi näitamist. Näiteks: KOV esindajate osavõtt üritustest ning aeg-ajalt ka sihtrühmadega aruteludes osalemine. See on oluline ka selleks, et adekvaatne info osutatavatest teenustest jõuaks sihtrühmadeni.
- **Tuntav on KOV erinev huvitatus tulenevalt sihtrühmast**. Analüüsi käigus oli märgata nõrgemate sihtrühmade vastu väiksemat huvi isegi siis, kui nende taga on teine tugevam eestkostehühm.
- MTÜde fookusrühmast selgus, et sageli **ei aita KOV kaasa sihtrühmade teavitamisele pakutavatest teenustest** ja kogu teenuse osutamisega seonduv lükatakse täielikult ühenduse õlule. See aga omakorda suurendab MTÜ kulusid reklaamile, teavitustegevusele.
- **Reeglina sihtgruppidele ametlikult tagasisidet ei küsita**. Kui ka teenust osutav ühendus saab pidevalt tagasisidet teenuse tarbijatelt ja ei näe seetõttu enda töö parendamiseks vajadust tagasisideküsitluste vms korraldamiseks, siis mõnel puhul peetakse seda vajalikuks just KOV informeerimiseks ja neile kindlustunde andmiseks.
- Lepingutes ei olnud ühelgi juhul mainitud teenuse sihtgruppide poolt pretensioonide esitamise võimaluste loomist või sellealase info kogumise kohustust. See ei tähenda muidugi, et pretensioone ei esitata või nendega ei tegeleta (vastupidine tuli välja just juhtumiuuringutes). Kuid see viitab, et **KOV jaoks ei ole teenuste tarbijate tagasiside kuigi oluline osa lepingutes**.
- Keerukate sihtrühmade puhul on KOVI teinekord otstarbekas seada teatud hüvede eeltingimuseks osutatava teenuse tarbimist – nt töötute aktiveerimiskeskuse teenustest osavõtt seati eelduseks abiraha saamisel. Kokkuvõttes aitas see tõhustada tööd sihtrühmaga.

7.3. Vajadused avalike teenuste delegeerimise arendamiseks

Tuginedes kõigi analüüsiastetappide käigus kogutud infole ning tehtud järeldustele ja üldistustele, esitame käesolevas alapeatükis kokkuvõtlikult ja ülevaatlikult avalike teenuste delegeerimisega seonduvad põhivajadused, mille lahendamisele on suunatud ka järgmises peatükis toodud poliitikasoovitused. Selleks, et soovitud oleksid paremini rakendatavad on alapeatükis 7.3.1. toodud selgitusi ja abistavaid liigitusi mitme delegeerimise põhikomponendi kohta. Nimetatud alapeatükk võiks ka toimida ühe sisendina koostatavasse kontseptsiooni.

Suur osa avalike teenuste delegeerimisega seotud probleemidest väljendavad sisuliselt kolme liiki võimekuse puudust KOVs.

- Ebaühtlane ja sageli nõrk avalike teenuste osutamise tase ning teenuste puudulik arendamine. See peegeldab kohati ka iganenud arusaamu riigi ja KOV rollidest ning ümbritsevast tegevuskeskkonnast: ei mõisteta tänapäevase riigivalitsemise võimalusi, partnerlussuhete tähtsust ja kasutamist heas valitsemises.
- Kohatine omavalitsuste madal juhtimiskvaliteet – eesmärgistatus, tulemustele orienteeritus, korrektne asjaajamine ja koostöökuultuur partneritega.
- Kodanikeühenduste madal suutlikkus osutada avalikke teenuseid.

Seega ei ole delegeerimise probleemid mitte delegeerimise kui suhtevormi kesksed, vaid üldisemad. Süsteemsemalt delegeerimist juhtivad ja kavandavad KOVd on pigem paremad ka teenuste arendamises ja juhtimiskvaliteedis.

Kokkuvõttes eeldab edukas delegeerimine, sh delegeerimise tugevuste ärakasutamine (teenuste kõrgem kvaliteet, laiem ühiskondlik kandepind ja legitiimsus ning teatud kulusääst) teatud suutlikkuse taseme olemasolu ja sellest tulenevalt oleme sõnastanud kuus põhivajadust:

(1) Avalike teenuste ja delegeerimise üldine arendamine

Vajadusega seonduvad probleemid. Avalike teenuste kvaliteet ja kättesaadavus erineb piirkonniti väga oluliselt. Praegu ei ole enamike elanikele osutatavate avalike teenuste puhul kindel miinimumtase garanteeritud, samuti pole organisatsioonilisi eeldusi sellise suutlikkuse väljaarendamiseks alates teenuste sisuliste nõuete seadmisest kuni hinnakujunduseni. Delegeerimise kui juhtimisinstrumenti kasutamine ja täiustamine saab oluliselt kaasa aidata nende probleemide lahendamisele.

(2) Delegeerimise kui ühe võimu detsentraliseerimise viisi tõhustamine

Vajadusega seonduvad probleemid. Delegeerimist ja sektoritevahelist koostööd ei nähta täna piisaval määral kohaliku autonoomia tagamise olulise osana, selle tugevdamise strateegilise võimalusena ja kohaliku suutlikkuse suurendamise allikana. Avalike teenuste delegeerimine piirdub reeglina ühe omavalitsuse piiridega. Mõnedes väikevaldades on näha tõrjuvaid hoiakuid väliste partnerite suhtes, mille taga on ka proteksionistlikke hoiakuid.

(3) KOV ja teenuseid osutava ühenduste koostöö arendamine

Vajadusega seonduvad probleemid. Eestis on KOV ja teenuseid osutava ühenduse suhted valdavalt usalduslikud, kuid siiski ühepoolsed ning see takistab ladusat koostööd ja teenuste arendamist. Usaldussuhetele vaatamata käsitletakse MTÜsid ja nende tegevusi kui midagi eemalseisvat ning liialt

rõhutatakse barjääre omavahelises koostöös, kuigi teenuse eest jääb vastutama ikkagi tellija. Nii näevad KOVD ühenduste kui partnerite rolli liialt tehniliselt ja bürookraatlikult ning käsitlevad omaalgatuslikke MTÜsid sageli kui võimalust lahendada teisejärgulisi ülesandeid. Kuigi sisult kalduvad KOV ja kodanikeühenduste suhted partnerluse suunas, rakendatakse delegerimisel sageli konkurentsiolekorra reegleid. Siit on tingitud paljud suhete asümmeetria probleemid, mis ei tulene tihti osapoolte tegelikest kavatsustest.

(4) Kodanikeühenduste areng ja võimestamine teenuste osutamiseks

Vajadusega seonduvad probleemid. Paljudes omavalitsustes levinud liialt tehniline arusaam delegerimise rollist on jätnud tagaplaanile visiooni kodanikeühenduste missioonist, võimalustest ja nende jätkusuutlikkusest kohaliku elu arendamisel. See omakorda vähendab KOV ja MTÜde koostööruumi ja ei võimalda ära kasutada sellest tulenevat võimalikku sünergiat. KOV pööravad sageli vähe tähelepanu kodanikeühenduste jätkusuutlikkusele. Sedasi ei olegi KOVDel piisavalt võimekaid partnereid, kellele teenuste osutamist delegerida.

(5) Teenuste sihtrühmade rolli suurendamine delegerimisprotsessis

Vajadusega seonduvad probleemid. Kodanikeühendustel on tavaliselt vahetu suhe sihtrühmaga, see on tihti sisukam ja emotsionaalsem kui omavalitsuse töötajatel. Efektivse delegerimise tulemusena väheneb objektiivselt valla ametnike vahetu seos sihtrühmaga, eriti professionaalsete teenuste (nagu näiteks sotsiaalhoolekanne) delegerimise puhul. Sihtrühma aga käsitletakse täna eelkõige kui kasusaajat ja abivajajat ning harva kui delegerimisprotsessi konstruktiivset lüli, kelle kaasamine delegerimisprotsessi võimaldab kogu protsessi tõhustada.

(6) Delegerimise viiside optimaalne valik ja korraldus

Vajadusega seonduvad probleemid. Erinevate teenuste puhul ja erinevas olukorras on otstarbekas kasutada erinevaid delegerimise viise. Täna on selgelt teadvustatud mõnede delegerimise viiside rakendusvõimalused (nt. delegerimine KOV sihtasutustele), kuid tervikuna kasutatakse lepingulist delegerimist pigem väljakujunenud harjumuste kui kaalutletud vajaduste ja otstarbekuse alusel. Delegerimise normatiivne kontekst on täna suhteliselt üldine. Sageli tõlgendatakse vähemteadlike juhtide poolt normi puudumist delegerimise piiranguna. Reeglina tagavad KOVD delegerimisel MTÜde hädapärased jooksvad kulud, mis ei võimalda kujundada KOVdele jätkusuutlikke partnereid.

7.1.3. Ettepanekuid avalike teenuste delegerimise korrastamise lähtekohtadeks

Analüüs tõi esile, et arusaamad avalikest teenustest ja nende osutamise praktikatest on Eestis veel liialt lihtsustatud ning sageli ei mõisteta teenuste ja delegerimise mitmekesisust. Seetõttu jääb sageli delegerimise potentsiaal kasutamata nii kodanike heaolu kui kohaliku valitsemise efektiivsuse seisukohalt. Tuleb mõista, et paljusid avalikke teenuseid ei saa Eesti omavalitsustes osutada ning delegerida ärilisel põhimõttel; seda mitte ainult väikese mastaabi, vaid ka teenuste enda sisu poolest. Teisisõnu, paljud avalikud hüved ei saagi sel määral kaubastuda, et neid saaks pakkuda klassikalise turukonkurentsi tingimustes.

Avalike teenuste delegerimise alased teadmised on kujunenud 1980ndatel aastatel esilekerkinud Uue Haldusjuhtimise lähenemise ja selle rakenduste mõjul (vt ka kirjanduse analüüsi peatükis 3.1.2.). Euroopa hilisem praktika on seda oluliselt täiendanud, arvestades ennekõike piiratud turgude,

mittetulundusliku sektori spetsiifikat ja avalike väärtuste (solidaarsus, konsensus, osalus jne) mõju teenuste osutamise protsessile.

Analüüsi üldistatud järeldus on, et avalike teenuste osutamise, sealhulgas delegeerimise lähtekohad, vajavad olulist korrastamist ja täiendamist kolmes suunas:

- Mõista, kirjeldada ja oskuslikult juhtida **erinevate osapoolte rolle delegeerimises**. Vt ka joonis 1 peatükis 3.1.2.);
- Mõista, kirjeldada ja oskuslikult rakendada **delegeerimise erinevaid viise** ja muutujaid, mis õigustab nende rakendamist;
- Mõista ja kirjeldada **avalike teenuste erinevaid tüüpe**, mis eeldavad **avaliku võimu ja sihtrühmade oluliselt erinevaid suhtemustreid** ja rolle ning teenuste osutamise viise.

Selleks, et neid järeldusi edasises arendustöös kasutada, on igaüht neist järgnevalt põhjalikumalt selgitatud. Seejuures on välja pakutud ka selgitavaid liigitusi. Viimased aitavad paremini mõista mõnesid 8. peatükis toodud soovitusi ning lihtsustavad ka poliitikasoovituste rakendamist.

Esiteks, osapoolte rollid delegeerimise protsessis. Delegeerimisega on võimalik saavutada paremaid tulemusi tänu sellele, et erinevate osapoolte rollid täiendavad ning tasakaalustavad üksteist edukalt. Nii ei ole delegeerimise puhul võimuesindaja kui autonoomne hüvede jagaja ja kodanikud temale kui alluv ja passiivne tarbija. Kujuneb hoopis selline suhe, kus kodanike soovid ja vajadused muutuvad teenuse arendamise keskseks tõukejõuks.

Tabel 36. Delegeerimisprotsessi kesksed osalejad ja nende rollid.

Keskne osaleja	Tegevuste põhisisu	Tasakaalustav roll
Teenuse tellija (elanike mandaadi alusel kohalik volikogu).	Määrab ära teenuste prioriteedid (mida osutada?) ja teenuste osutamise põhitingimused.	Tasakaalustab ja kontrollib lepingu täitmist, annab tagasisidet valijaskonna kaudu.
Lepingu kontaktisik ehk lepingu haldaja (lepingute juhtimise kompetentsidega ametnik).	Koostab lepingud ja kontrollib nende täitmist (kuidas osutada); rakendab sanktsioone.	Tasakaalustab pakkuja turuvõimu, tagab vajadusel efektiivse sisendi sihtrühmalt.
Teenuse osutaja ehk pakkuja. Võib olla nii era-, mittetulunduslikust kui ka avalikust sektorist.	Kohustub osutama kvaliteetseid teenuseid.	Vahetu side sihtrühmaga; tegutseb vastavalt teenuse tellija (volikogu) poolt seatud eesmärgile; võimalik panustada otsuste sisendisse (konsulterides mida ja kuidas osutada).
Sihtrühm (siinkohal üldiselt käsitletuna).	Kasutab avalikke teenuseid ja loodavaid hüvesid; järgib teenuse saamiseks teatud eeldusi ja tingimusi.	Tagasiside lepingu haldajale ja teenuse osutajale, vajadusel ka tellijale (volikogule).

Teiseks, optimaalsed delegeerimise viisid. Delegeerimine kui konkurentsipõhine ja peamiselt hinnakriteeriumile tuginev võistupakkumine on üks delegeerimise viise. Selle tulemuslik rakendamine on võimalik, kui toimivad järgmised olulised tegurid:

- Teenuste pakkujaid on palju ja toimib konkurents, mis välistab pakkujate omavahelise kokkumängu pakkujatele soodsamate konkursitingimuste kehtestamiseks ning liialt suure ärikasumi teenimiseks.
- Teenused ei ole nii keerukad, et lepingute koostamise ja kontrollimise kulud ületavad delegeerimisega saavutatavat efekti.
- Teenuse osutamine ei ole sedavõrd kriitilise tähtsusega, et lepingu täitmise ebaõnnestumisel tekib väga oluline kahju avalikule huvile ja oht võimude legitiimsuse säilimisele.
- Teenuse saajal on piisavalt kompetentsi ja ta on võimeline andma teenuse sisule hinnangut ja kontrollima teenuse osutamist.

Seega tuleks enne konkurentsipõhise võistupakkumise kasutamist veenduda, kas selleks on vajalikud tingimused. Paljude Eesti omavalitsuste elanike arvu ja asustustihedust vaadates on mitme eeltoodud tingimuse olemasolu küsitav.

Ka siis, kui need tingimused on täidetud, säilib oht, et konkurentsiolekord võib anda negatiivseid tulemusi. See tähendab, et ratsionaalsed valikud ei pruugi alati anda parimat lõpptulemust, vaid võivad viia olukorra ärakasutamiseni ja kahjulike tulemusteni mõlema jaoks. Seetõttu on viimastel kümnenditel hakatud arendama ja rakendama selliseid delegeerimise viise, kus osapoolte vahel kujunevad partnerlussuhted. Seejuures säilib konkureeriv kontekst, kuna delegeerimisprotsessi eri osapooltel on erinevad huvid ja rollid, kuid puhta turukonkurentsi asemel kujuneb nn „positiivse summa mänguna“ koostöösuhe, kus võidavad kõik osapooled.

Teaduskirjanduses nimetatakse seda delegeerimise suundumust **suhetel põhinevaks** delegeerimiseks (*relational contracting vs. competitive contracting*¹⁰⁴) või **vastastikuseid huve tagavaks delegeerimiseks** (*obligational contracting vs. adversarial contracting*)¹⁰⁵. Viimane lähenemine - vastastikuseid huve tagav delegeerimine - on terviklikum, kuna käsitleb mõlemat delegeerimise viisi kui konkurentsi erinevaid vorme. Seal vaadeldakse partnerlusel põhinevat konkurentsi kui viisi, kuidas vältida ratsionaalsete valikute tulemusel tekkivaid lahendusi, mis ei ole optimaalsed. Nimetagem neid lihtsustatult **partnerlusel põhinevaks suhteks**.

Partnerlusel põhinev suhe võimaldab säilitada delegeerimisel võistlevad, vastastikuselt piiravad, kontrollivad ning osaleja huvil põhinevad komponendid, kuid lisab neile suhete komponendid nagu usaldus, suunatus sisule ja tulemusele (mitte formaalsetele reeglitele) ning osapoolte eesmärkide konsensusele. See delegeerimise viis on eriti oluline MTÜde puhul, kus ratsionaalsed majanduslikud eesmärgid ei ole domineerivad (kuigi need eksisteerivad) ja kus huvid ning eesmärgid langevad paljuski kokku avaliku sektori huvide ja eesmärkidega. Teisisõnu ei räägita siin korporatiivsest kokkumängust, vaid tegu on sisuka konkurentsi vormiga, mis tekitab positiivse tulemuse kõigile osapooltele¹⁰⁶. Nende delegeerimise viiside võrdlev analüüs on esitatud järgnevas tabelis.

Tabel 37. Turukonkurentsil ja partnerlusel põhineva delegeerimise viiside võrdlus¹⁰⁷

¹⁰⁴ Lember ja Kriz, avaldamisel.

¹⁰⁵ Sato 1992. *Obligational contracting* väljendab partnerlussuhetel põhinevat suhet (sh tunnistab kaasnevaid vastastikuseid laiemaid kohustusi) ja *adversarial contracting* tähendab võistupakkumiste konkurentsiolekorda.

¹⁰⁶ Täna ju arendatakse edukalt partnerlussuhteid ka avaliku ja kasumit taotleva sektori vahel, nii et see delegeerimise viis pole sugugi suunatud vaid mittetulundussektori spetsiifikale.

¹⁰⁷ Kohandatud Sato M. põhjal.

Delegeerimise viis Lepingu aspekt	Turukonkurentsil põhinev delegeerimine	Partnerlusel põhinev delegeerimine
Suhtumine olukorda, kus sõltutakse pakkujast	Püütakse sellist olukorda maksimaalselt vältida; selleks tagatakse võimalus leping lõpetada ja valida uus pakkuja.	Arendatakse avatud tihedaid suhteid, mis võimaldab neutraliseerida sõltuvuse negatiivseid tagajärgi.
Konkursside eripärad	Avatud konkurss, kus kõik tingimused on määratletud enne teenuse osutaja valikut. Peamine valikukriteerium on madalaim hind.	Avatud tingimustega konkurents, kus mõned tingimused on enne partneri valikut määratletud ning mõned tingimused räägitakse läbi pakkumise otsustamise käigus vastavalt pakkumiste sisule. Hind pole ainus valikukriteerium (vaid kasutatakse ka teisi kriteeriume, nt meetoodika, lähenemine, pakkuja kompetentsid jms).
Eeldatud lepingu pikkus	Leping kehtib kindlalt kokkulepitud perioodil. Pakkuja huvi on sel perioodil maksimaalselt tulu teenida, kuna järgmised konkursitulemused pole ennustatavad. Soosib sageli suuri pakkujaid (pakkumiste koostamise kulud ja kvaliteet ei ole probleem, võimalikke riske maandatakse teiste lepingute abil).	Eeldatakse lepingu pikendamist, kui koostöö sujub hästi. Huvi on saavutada pikemaajalisi eesmärke ja võimaldada arendustegevust. Kasulik väikestele pakkujatele, (pakkumiste koostamine ja lepingute läbirääkimine võtab olulise osa ressurssidest).
Lepingu tekst	Peaks sisaldama kõiki sisulisi detaile, väga põhjalik tulemuste ja tingimuste spetsifikatsioon kui riskide maandamise viis.	Leping sisaldab ennekõike protseduurilisi kokkuleppeid, kuidas lahendada ootamatult tekkinud probleeme; teatud osas jäetakse võimalus jooksvateks kokkulepeteks.
Ettenägematute asjaolude, eritingimuste kajastamine	Põhjalik käsitlus tingimusest ja nende rakendumisest; sageli keskne lepingu alaste vaidluste objekt; pakkuja püüab nende osakaalu suurendada, et endale jätta võimalus soodsamate tingimuste väljakauplemiseks.	Lepitakse kokku pigem protseduurid kuidas selliseid ettenägematuid asjaolusid omavahelises koostöös käsitletakse; eelarvest võidakse kavandada teatud protsent ettenägematuteks kuludeks ning määratleda tingimused selle kasutamiseks.
Usaldus:		
A) Lepingu osas	A) Ei astu enne (uusi) samme kui on saavutatud kirjalik kokkulepe.	A) Reageerimine otstarbekuse, üldiste põhimõtete alusel, jooksvad kooskõlastused.
B) Pädevuse osas	B) Eeldatakse majandusliku ratsionaalsuse domineerimist	B) Lepitakse kokku viisid, kuidas pakkuja ise ohjab teenuse kvaliteeti

<p>C) Hea tahte osas</p>	<p>professionaalse eetika üle. Kompenseeritakse põhjaliku järelevalvega.</p> <p>C) Osapooled püüavad realiseerida oma huve teise poole arvelt; taibukad möödaminekud lepitud sõnastusest; pakkuja võib manipuleerida teenuse eri tahkudega kasumi nimel (kvaliteet, kvantiteet).</p>	<p>ning arutatakse omavahel tulemusi. Inspekteerimine väheoluline.</p> <p>C) Püüd saavutada üksteisemõistmist, et oma huve ei realiseeritaks teise osapoole arvelt. Selleks on lepingud paindlikumad ning oluline omavaheline koostööõhkkond.</p>
<p>Arendustegevus</p>	<p>On lepingu lisakulu, mida pakkuja peab kinni maksma. Siit: mida vähem arendustegevuse nõudeid pakkumisel seatakse, seda parem pakkuja jaoks (ei teki ohtu kavandatud tulu mittesaamisel).</p>	<p>Tellija püüab maksimaalselt finantseerida arendustegevust strateegilise suhte eesmärgil (koolitused, oskusteabe ülekandmine, loodud lahenduste kasutamine ka tulevikus jne).</p> <p>Arendustegevus on lepingu loomulik komponent ja see sisaldub selgelt hinnakujunduses.</p>
<p>Kommunikatsioon</p>	<p>Formaliseeritud ja suhtluskanalid määratletud (sh kokku lepitud volitatud isikud, kes omavahel suhtlevad).</p> <p>Mitteformaalsed ja lepingust erinevad suhtlusviisid ei ole soovitatavad (võivad viidata ka korruptsiooniohule).</p>	<p>Vähem formaliseeritud; sisaldab mitte üksnes ametlikku aruandlust, vaid vastastikust teavitamist, üksteist huvitavate kokkupuutepunktide otsimist, teineteise kogemustest õppimist. Mitteformaalsed kommunikatsiooniviisid on soovitatav ja loomulik osa koostööst.</p>
<p>Riskide maandamine</p>	<p>Pakkuja püüab enda jaoks võimalikud riskid täpselt määratleda: muutused üldistes majandusnäitajates nagu tarbijahinnaindeks, keskmine palk, teenuse nõudlus jms. St riskid jäävad tellija kanda.</p> <p>Teine võimalus on, et riske ei määratleta täpselt ja võimalikud riskid sisalduvad pakkumise hinnas.</p>	<p>Lepitakse kokku mõlema poole riskide vältimise põhimõtted, kuid lahendused lepitakse kokku probleemi tekkimisel. Nt partneritest mitteolenevate riskide puhul lepitakse kokku, kuidas mõlemad kannavad riske.</p>
<p>Teenuse tingimuste defineerimine</p>	<p>Sisendi ja otsese väljundi tasandil. Mõnikord ka protsessi kirjelduse tasandil.</p>	<p>Oodatavate tulemuste ja mõjude tasandil. Sisendid ja protseduurid määrab sageli pakkuja ise professionaalse kompetentsi põhjal.</p>
<p>Kuidas koostatakse lepingut</p>	<p>Leping on koos kõigi oma detailidega läbirääkimiste ja kauplemise tulemus või kasutatakse hanke käigus etteantud lepinguvormi.</p>	<p>Lepingu detailid ja täitmise protseduurid koostatakse koostöös ning vajadusel neid hiljem muudetakse.</p>

Kolmandaks, avalike teenuste tüübid tulenevalt sihtrühma spetsiifikast. Avalike teenuste erisused, mis oluliselt mõjutavad delegeerimise protsessi spetsiifikat, on seotud ennekõike sihtrühma ja teenuseosutamise protsessi suhete iseloomuga¹⁰⁸. See tähendab, et sihtrühma objektiivsed eripärad mõjutavad seda, kuidas avalikku teenust osutada ja milliseid delegeerimisviise kasutada. Sõltuvalt teenuste sisust võib teenuse osutajal olla sihtrühmaga otsesem või kaudsem side ning teenuse sihtrühma roll aktiivsem või passiivsem. Oluline on sihtrühma rolli tasakaalustamine ja sihtrühma maksimaalne osalus teenuseosutamise protsessis, samuti sihtrühma õiguste, kasu ja kohustuste tasakaal.

Tabel 37. Erinevate sihtrühmade võimalik liigitus.

Sihtrühma iseloom	Avaliku võimu roll	Suhete eripära
<p>Kodanik</p> <p>Kasutavad jagamatuid ühishüvesid (nt pargid, keskkond, linnaruum).</p>	<p>Avaliku hüve looja ja kaitsja.</p> <p>Üldiste reeglite täitmise jälgimine.</p>	<p>Tootmine ja tarbimine on lahutatud.</p> <p>Kodanik pigem passiivne, kuid on võimalik teha koostööd: kas aktiivselt (nt osaleda vabatahtlikuna heakorratalgutel) või passiivselt (mitte kahjustada ja hoida avalikke hüvesid).</p>
<p>Kohuslane</p> <p>Täidavad seadusi ja teisi ettenähtud kohustusi.</p> <p>Selle alusel tekib neil õigus teatud hüvedele (nt autojuhtimisõigus, õigustatud subjekti staatus) või on neil teatud liiki kohustused (näiteks maksumaksja, ajateenimiskohuslane).</p>	<p>Normide looja ja rakendaja, et lihtsustada inimeste jaoks kohustuste täitmist.</p> <p>Järelevalve teostaja.</p> <p>Rikkumiste korral sanktsioonide rakendaja.</p>	<p>Kohustuste tekkimine ja täitmine on lahutatud.</p> <p>Kodanik pigem passiivne; oluline ühetaolisus ja võrdne kohtlemine.</p>
<p>Kasusaaja</p> <p>Kasutavad isiksust arendavaid ja heaolu loovaid teenuseid.</p>	<p>Teenuse osutaja või vahendaja.</p>	<p>Sihtrühma suur sõltuvus teenuse osutajast.</p> <p>Delegeeritud suhte puhul väga oluline sisulise järelevalve (sihtrühma huvide vahendamise) funktsioon.</p> <p>Teenuste osutaja kõrge professionaalsus.</p>
<p>Abisaaja</p> <p>Vajavad lisatoetusi ja teenuseid selleks, et olla aktiivselt ka teistes rollides</p>	<p>Teenuse korraldamine (ei pea ise osutama) ja rahastamine ja sihtrühma määratlemine.</p>	<p>Osavõtlikkus, suur sõltuvus abiandjast, personaalne suhe.</p> <p>Sihtrühmaga vajalik luua kontakt, kuna abisaaja ei ole sageli seda ise võimeline tegema. St vajalik avaliku</p>

¹⁰⁸ Siinkohal on kohandatud Mintzbergi (1996) klassikalist käsitlust

(kasusaaja, klient jne).		<p>võimu aktiivsus.</p> <p>Teatud juhtudel ei ole sihtrühmaga otsene kontakt teenuse vajaduse väljaselgitamiseks võimalik (puuetega inimesed, dementsed vanurid, väikelapsed, loomad jne). Sel juhul on vajalik kontakt nende sihtrühmade esindusisikute ja ekspertidega.</p>
<p>Klient</p> <p>Kasutab standardseid individuaalseid hüvesid (nt ühistransport, kommunaalteenused jne)</p>	<p>Teenuste korraldamine (ei pea alati ise osutama) võimalikult optimaalselt.</p>	<p>Neutraalsus ja sihtrühma võrdne kohtlemine.</p> <p>Sageli kommertslik (tasulised teenused); võimalused privatiseerida.</p>

8. POLIITIKASOOVITUSED

Analüüsitulemuste põhjal on sõnastatud poliitikasoovitused. Esitasime poliitikasoovitused põhivajaduste kaupa, pidades silmas Siseministeeriumi poolt käesoleva aasta II poolel koostatavat kontseptsiooni. Sedasi on võimalik kontseptsiooni koostamisel arvestada analüüsi käigus väljaselgitatud järeldustega ning põhivajaduste lõikes kujundada tegevuskava.

Soovituste sõnastamine toimus järgnevalt: kõigepealt süstematiseeriti analüüsitulemused, sõnastati olulisemad järeldused ja toodi esile tähelepanekud (kajastatud 7.peatükis). Seejärel tuletati põhivajadused, mis kajastavad kõiki olulisemaid järeldusi, ning sõnastati esialgsed poliitikasoovitused.

Esialgsete soovituste testimiseks nii ministeeriumite, omavalitsuste kui valdkondlike ekspertide seas toimus Siseministeeriumis 14.07.2009.a. fookusrühma arutelu¹⁰⁹ ning lisaks koguti kirjalikku tagasisidet valdkonna asjatundjatelt. Fookusgrupis osalenud pidasid kuuest põhivajadusest kõige olulisemaks *avalike teenuste üldist arendamist*, sellele järgnesid *KOV ja teenuseid osutavate ühenduste vahelise koostöösuhetega*, *MTÜde arengu ja võimestamisega* ning *teenuste sihtrühmade parema tundmaõppimisega* seotud põhivajadused. Põhivajadus *delegeerimise kui ühe võimu detsentraliseerimise viisi arendamine* on kõige abstraktsem oma liigituses ning *delegeerimise vormide optimaalne valik* jällegi kõige instrumentaalsem – seetõttu tõstasid need teemad ka teiste põhivajaduste arutelu käigus. Fookusgrupi tagasisidet põhivajaduste prioriteetsuse osas on arvestatud soovituste sõnastamisel.

Soovitused on koondatud põhivajaduste kaupa alapeatükkidesse. Kuna põhivajadus sisaldab mitmeid detailsemaid aspekte, siis soovitusele eelnevalt oleme välja toonud ka konkreetsema vajaduse, mille rahuldamiseks soovitused on esitatud. Mitmed soovitused on otseselt üksteisega seotud ja üksteist täiendavad. Loetavuse hõlbustamiseks on soovitused läbivalt nummerdatud. Kokku on esitatud 56 soovitust.

Soovituste sõnastamisel oleme püüdnud mõelda ka sellele, et kes võiks olla antud soovituse peamine sihtauditoorium ja rakendaja. Sihtrühmadena oleme eristanud: kohalikke omavalitsusi, kodanikeühendusi ja riigi keskvalitsuse asutusi, mille oleme soovituse juures ka välja toonud.

KOVdele suunatud soovitused lähtuvad kahest eesmärgist:

Esiteks, arendada avalike teenuste delegeerimist vastavalt headele valitsemise põhimõtetele (põhjalikumalt käsitletud 3. peatükis). Siinkohal toome ära teenuste delegeerimise jaoks olulised põhimõtted:

- Avalike teenuste lepingulise üleandmise eesmärgiks on teenuste kvaliteedi tõstmine ja teenuste ligipääsetavuse parandamine – teenuste viimine tarbijale võimalikult lähedale; samas, teenuse kättesaadavus ja kvaliteet ei tohi väheneda, oluline on teenuse universaalsuse säilitamine ning teenusetarbijailt võetava tasu suurus peab jääma avaliku võimu otsustada;

¹⁰⁹ Arutelul osalesid Siseministeeriumi asekanstler ning kodanikuühiskonna peaspetsialist, Sotsiaalministeeriumist hoolekandeteenuste valdkonna esindajana uue sotsiaalhoolekande seaduse koostamist koordineeriv spetsialist, noorsootöö valdkonna esindajana Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatava Eesti Noorsootöö Keskuse juht, Tartu sotsiaalvaldkonna aselinnapea, Saare vallavanem.

- Avalike teenuste lepingulise üleandmise protsess peab olema läbipaistev ja lähtuma kehtivatest õigusaktidest;
- Avalike teenuste lepinguline üleandmine ei vähenda kohalikule omavalitsusele seadusega pandud kohustuste puhul olla teenuste tarbijate ees teenuste osutamise eest lõppvastutajaks. Seega delegeeritud teenuse osutamist tuleb jälgida.

Teiseks, süsteemselt edasi töötada Eesti omavalitsuste vajadustega avalike teenuste delegeerimisel kodanikeühendustele. Käesolev analüüs on andnud sisukat ja ülevaatlikku infot Eesti delegeerimise nõrkade ja tugevate kohtade ning vajaduste kohta.

Kodanikeühendustele suunatud soovitud lähtuvad kolmest eesmärgist:

Kaks esimest on samad, mis esimeses punktis ülalkäsitletud eesmärgid KOVde puhul, kuid vastavalt kodanikeühenduste suunitlusega.

Kolmas eesmärk tuleneb Eestis kokkulepitud ja kehtivatest kodanikeühiskonna arendamise alustest ehk Eesti Kodanikeühiskonna Arendamise Kontseptsioonist (edaspidi EKAK). EKAKi rakendamiseks on muuhulgas ette valmistatud kodanikeühiskonna erinevate tahkude arendamisele suunatud dokumendid: 1) KATA ehk Kodanikualgatuse Toetamise Arengukava aastateks 2007-2010 ja selle rakendusplaan; 2) Kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsioon.

Riigi keskvalitsuse asutustele suunatud soovitud lähtuvad vajadusest luua sobilik raamistik ja tagada arendustegevus avalike teenuste kvaliteedi süsteemeks tõstmiseks.

8.1. Soovitud avalike teenuste ja delegeerimise üldiseks arendamiseks

Probleem ülevaatlilikult:

Avalike teenuste kvaliteet ja kättesaadavus erineb piirkonniti väga oluliselt. Praegu ei ole enamike elanikele osutatavate avalike teenuste puhul kindel miinimumtase garanteeritud, samuti pole organisatsioonilisi eeldusi sellise suutlikkuse väljaarendamiseks alates teenuste sisuliste nõuete seadmisest kuni hinnakujunduseni. Delegeerimise kui juhtimisinstrumendi kasutamine ja täiustamine saab oluliselt kaasa aidata nende probleemide lahendamisele.

Detailsemad vajadused ja soovitud:

Vajadus. Avalike teenuse osutamise süsteemne arendamine ning arusaamade ühtlustamine teenuse sisulistest kvaliteedinõuetest.

1. Soovitus. **Välja töötada ja kehtestada olulisemate avalike teenuste miinimumstandardid.** Nende alusel peavad vastutavad asutused (sh omavalitsused) leidma optimaalsed lahendused, et teenuseid vähemalt miinimumstandardi tasemel elanikele tagada. Seda saab vajadusel teha ka teenuse delegeerimise ja erinevate koostöövormide kaudu. Antud soovitus puudutab samuti riigi keskvalitsuse asutusi, sest sageli sõltub valdkonna poliitika terviklik rakendamine kohalike omavalitsuste tegevusest teenuste pakkumisel elanikele. Teenuste kvaliteedinõuete teema on aktuaalne paljude omavalitsusi puudutavate küsimuste, s.h. ka haldusreformi käivitamisel ja elluviimisel. Rakendajad: koordinatsioon Siseministeerium; otsesed rakendajad ministeeriumid oma tegevusvaldkonnas; kaasata: omavalitsuste esindajad, valdkonna asjatundjad ning teenuseid osutavate partnerite esindajad.

2. Soovitus. **Teenuste õiguslikult siduvate miinimumstandardite kõrval koostada teenuste sisukirjeldused nii soovitava tööprotsessi kui konkreetsete oodatavate väljundite vaatenurgast.** Seda tööd on kõige asjakohasem teha koostöös teenuse otseste osutajatega ja teenuse tarbijatega ning valdkonna ekspertidega. Teenuste kirjeldused aitavad kaasa teenuste pidevale arendamisele ja kõrgema kvaliteedi poole liikumiseks kui seda otseselt nõuavad miinimumstandardid. Sedasi ei hakka ka miinimumstandardid võimalikku arendustegevust pärssima. Rakendajad: ministeeriumid oma tegevusvaldkonnas.
3. Soovitus. **Õigusaktides määratleda rollide jaotus ja sellest tulenev konkreetne vastutus avalike teenuste tulemusliku osutamise ja selleks tehtava arendustegevuse eest.** Vabariigi Valitsusel tuleks määratleda avalike teenuste arendamise eest nii horisontaalne (sh arendustegevusi koordineeriv) kui ka valdkonnaspetsiifiline vastutus konkreetsele ametiasutusele. Üldvastutus ja keskne koordinatsioon võiks olla Siseministeeriumi pädevuses Regionaalministri vastutusvaldkonnas. Rakendaja: Vabariigi Valitsus.

Vajadus. Nii avalike teenuste süsteemne arendamine kui ka delegeerimise kui juhtimisinstrumenti rakendamine eeldab pidevat tagasisidet ja selle regulaarset analüüsimist ning uute arenduste väljatöötamist.

4. Soovitus. **Arendustegevuste tulemuslikkuse hindamiseks ja edasiste tegevuste kavandamiseks korraldada üleriigilisi regulaarseid monitooringuid ja võrdlusanalüüse.** Selline süsteem toimiks nii ekspertinfona poliitikate korrigeerimiseks ja täiustamiseks kui ka hea alusena keskvalitsuse poolse järelevalve kavandamiseks ja teostamiseks. Monitooringute läbiviimisel võiks kaaluda maakondlike omavalitsusliitude või arenduskeskuste rakendamist; see võimaldaks neil täita ka KOVde koostööd toetavat rolli. Rakendajad: Siseministeerium koostöös omavalitsusliitude ja/või maakondlike arenduskeskustega.
5. Soovitus. **Teenuste minimaalsete kvaliteedinõuete täitmist kajastada ka vastava valdkonna regulaarses aruandluses.** Rakendajad: ministeeriumid oma tegevusvaldkonnas; üldine koordinatsioon Siseministeerium.

Vajadus. Luua teenuste hinnakujunduseks adekvaatne alus – vajadus nii teenuste reaalse maksumuse arvestamiseks kui ka teenuste turu laiendamiseks. KOV teadlikkus teenuse tegelikust maksumusest on ka oluline eeldus edukaks delegeerimiseks, kus on tarvilik katta kõik teenuse osutamiseks vajalikud kulud, kuid mitte maksta üle.

6. Soovitus. **Töötada välja erinevate teenuste näitlik kulude struktuur ja maksumuse arvutamise soovituslik arvutuskäik.** See on aluseks teenuse reaalse hinna väljaselgitamisel olgu siis teenuse osutaja KOV ise või on teenus delegeeritud. Välja töötatud kulude struktuuri põhjal saaksid näiteks omavalitsused välja selgitada teenuse tegeliku maksumuse oma KOVs. Saadud info põhjal on võimalik kaalutleda erinevate teenuste osutamise võimaluste vahel: koostöö naaberomavalitsustega, teenuse delegeerimine; oma asutuse kaudu osutamine jne. Rakendajad: koordinatsioon Siseministeerium koostöös üleriigiliste omavalitsusliitudega; elluviimine - omavalitsused.

Vajadus. Teatud teenuste delegeerimine on pärsitud põhjusel, et see eeldab olulisi infrastruktuuri investeeringuid ja kulukaid ettevalmistusi, et üldse teenust osutada. Omavalitsuse poolt asutatud sihtasutuste ja MTÜde puhul aitab KOV selleks oluliselt kaasa. See peaks kujunema reegliks ka omaalgatuslike MTÜde delegeerimise edendamisel.

7. Soovitus. **Nende teenuste puhul, mille osutamise eeldus on suuremahuline infrastruktuur, peaks KOV ise tagama (ja oma arengukavas kavandama) vastavad investeeringud.** Riigipoolsed toetusmehhanismid KOVle peaks arvestama esmatähtsate investeeringute vajadusi ja arvestama

seada riigipoolsete infrastruktuuri toetusmeetmete eesmärkide ja abikõlblikkuse määramisel (nt sotsiaalhoolekandes, lastehoiu- ja haridusasutuste puhul jms). Rakendajad: omavalitsused, ministriumid oma tegevusvaldkonnas.

8.2. Soovitused delegerimise kui ühe võimu detsentraliseerimise viisi tõhustamiseks

Probleem ülevahtlikult:

Delegerimist ja sektoritevahelist koostööd ei nähta täna piisaval määral kohaliku autonoomia tagamise olulise osana, selle tugevdamise strateegilise võimalusena ja kohaliku suutlikkuse suurendamise võimalusena. Avalike teenuste delegerimine piirdub reeglina ühe omavalitsuse piiridega. Mõnedes väikevaldades on näha tõrjuvat käitumist väliste partnerite suhtes, mille taga on ka proteksionistlikke hoiakuid.

Detailsemad vajadused ja soovitused:

Vajadus. Tuua suuremat selgust kohaliku omavalitsuse ülesannete sisusse, et tagada kavandatud poliitikate tegelik rakendamine.

8. Soovitus. **Eristada KOV tuumikfunktsioonid (võim ja juhtimine) ning teenusfunktsioonid.** See oleks KOVdele nii praktiliseks abimaterjaliks oma töö üldisel korraldamisel kui ka heaks kaalutluseluseks, milliseid ülesandeid välja delegerida. Rakendajad: Siseministrium koos omavalitsuste esindajatega, konsulteerides vastavate valdkonna ministriumitega.

Vajadus. Kujundada mitmekülgne avalike teenuste delegerimise raamistik, mis avaks delegerimise erinevad võimalused ja piirangud omavalitsuste strateegilise suutlikkuse arendamisel ning tagaks kvaliteetsete teenuste osutamise kohalikul tasandil.

9. Soovitus. **Arendada KOVde ja kodanikeühenduste kompetentse ja suutlikkust teenuseid kvaliteetsemalt ja tõhusamalt osutada.** Selleks koostada juhendmaterjalid ja töötada välja koolitusmoodul KOV ja kodanikeühenduste esindajatele ning viia läbi koolitusi. Juhend- ja koolitusmaterjalid peaksid käsitlema järgnevaid aspekte:

- KOV ja MTÜde koostöö ja delegerimise erinevatest vormidest, nende kasutamise erinevatest põhjustest (kitsendavatest ja soodustavatest), ennekõike tulenevalt erinevast konkurentsikeskkonnast ning sihtrühmade spetsiifikast;
- Erinevate MTÜde spetsiifikat ja sellega seotud tugevaid ja nõrku külgi, nende arvestamisest delegerimisprotsessis;
- Kodanikuühiskonna ja osaluse rollist kohaliku valitsemise kontekstis, selle arendamise (stimuleerimise) võimalustest, mis võimaldaks sihipäraselt arendada MTÜsid kui kohaliku arengu suutlikkuse lisaressursi;
- Selgitada ja näitlikustada võimalusi ühest delegerimise tüübist teise liikumiseks (nn delegerimise arendusstrateegiad), et anda KOVle ideid, kuidas aktiveerida kodanikealgatus ning järk-järgult teenust osutavate asutuste võimekust ja partneri rolle suurendada.

Rakendaja: Siseministriumi (võimalik ka vastav arendustegevus sisse osta).

10. Soovitus. **Korraldada seminare parimate praktikate tutvustamiseks, levitamiseks ja kontaktide loomiseks.** Rakendajad: ministriumid oma vastutusvaldkonnas koostöös omavalitsuste ja teenuse osutajatega.

11. Soovitus. **Pakkuda omavalitsustele ja (potentsiaalsetele) teenuse osutajatele nõustamist.** Seda saab korraldada ühiskondlike partnerite ja maakondlike arenduskeskuste kaasabil. Siseministeeriumi poolt oleks vajalik luua vastavad võimalused.

Vajadus. Algatada ja toetada omavalitsuste koostööd avalike teenuste osutamisel, sh piirkondlike teenuseosutajate väljaarendamiseks ning delegerimise üldiseks edendamiseks. Teenuste delegerimine saaks kaasa aidata KOVde koostöö suurendamisele.

12. Soovitus. **Arendada välja piirkondlikke teenuskeskusi, kasutades teenuste delegerimise võimalusi.** Selleks laiendada delegerimist vallaülestele MTÜdele ja suurendada KOV liitude ja maakondlike arenduskeskuste rolli selles protsessis. **Teenuskeskuste arendamisel pidada silmas ka nende võimalikku osalemist riigi keskvalitsuse asutuste teenuste osutamisel antud piirkonnas.** Rakendajad: omavalitsused koostöös Siseministeeriumiga.
13. Soovitus. Poliitika kujundamisel selgelt mõtestada ja **rakendada delegerimist kui KOV koostöö süvendamise ja omavalitsuste ruumilise integreerimise hooba.** See aitaks vähendada takistusi omavalitsuste ühinemisel nii uute koostöömudelite toimimise seisukohalt kui ka ääremaastumise ennetamiseks. Käsitleda delegerimist ja üldisemalt omavalitsuse detsentraliseeritud ja struktuuri võimaliku omavalitsuste reformi kontseptsiooni olulise osana. Rakendajad: Siseministeerium koostöös omavalitsustega.
14. Soovitus. Julgustada ja toetada KOVde initsiatiivi arendada delegerimist KOVde enda poolt loodud MTÜde ja SAde kaudu. Samal ajal tuleb **jälgida, et KOV poolt loodud asutusi ei seata eelisseisundisse,** vaid et nende autonoomia teenuste osutamisel suureneb järk-järgult ja et nende lepingupartnerite ring saaks laieneda ka väljapoole ühte omavalitsust. Rakendajad: Siseministeerium, omavalitsused.

Vajadus. Delegerimisprotsessis peaksid protsessi erinevad osalised üksteist tasakaalustama, täiendama ja kontrollima. Ennetada tuleb erinevate rollide kokkusulandumisest tulenevaid huvide konflikte ja riske.

15. Soovitus. Delegerimise kavandamisel ja korraldamisel **piiritleda selgelt erinevad rollid** ning korraldada koostöösuhted vastavalt. **Konkreetsed rolle ja vastutust kajastada ametijuhendites ja töökorraldust reguleerivates dokumentides** (sh lepingutes). Delegerimisprotsessis saab eristada järgnevaid põhirollide kandjaid:
- Volikogu ja KOV poliitiline juhtkond kui tellijad ja rahastamise üle otsustajad. Vajalik on üldine arusaam teenuse vajalikkusest ja sihtrühmade ootustest.
 - Lepingu eest vastutav ametnik kui lepingu haldaja ja info vahendaja poliitilisele tasandile. Vajalik on teenuse sihtrühmade ootuste kohta info olemasolu ning lepingujuhtimise oskusteave: infovahetus teenuse osutajaga, lepingute täitmise jälgimine, jooksvate küsimuste lahendamine jne.
 - Teenuse osutaja. Vajalik on kompetents ja võimekus teenust osutada ja korrektselt lepingut täita. Oluline on teenuse sihtrühma hea tundmine ning arusaam sihtrühma vajadustest seoses teenusega.
 - Sihtrühmad kui tagasiside allikad ja teenuse tulemuslikkuse hindamisel osalejad.
 - Kui on asjakohane: ekspertide ja partnerite nõukoda. Mõningatel juhtudel on vajalik kaasata teenuse tulemuste aruteludesse ja arendustegevustesse lisaks sihtrühma esindajatele ka valdkonna asjatundjaid ja teisi partnereid. Nõukoja tüüpi rolli kasutamine sõltub teenuse iseloomust ja vajadusest.
- Rakendajad: omavalitsused.

Vajadus. Laiendada ja mitmekesistada avalike teenuste pakkujate ringi – nii valdkondlikult kui geograafiliselt. Täna domineerib kohalikku konkurentsiruumi sageli KOV ise oma asutusega nii teenuse tellija, pakkuja kui ka kontrollijana. See rollikonflikt piirab teiste võimalike teenuse osutajate teket ning võib pärssida ka teenuse osutamise läbipaistvust.

16. Soovitus. **Luu stiimuleid ja kasutada erinevaid kanaleid avalike teenuste pakkujate leidmiseks.** Selleks levitada infot teenuspakkujatele (nt avalik hangete plaan, infokirjad), luua potentsiaalsete teenuste tellijate ja pakkujate kontakte (nt pakkujate kontaktfoorumid, seminarid, veebilehed), arendada välja nõustamisteenused (nt KOV liitude või maakondlike arenduskeskuste baasil); kaasata kodanikeühendusi rohkem vastava valdkonna riiklike ja piirkondlike programmide teostamisse. Rakendajad: Siseministerium koostöös KOV esindajatega.
17. Soovitus. **KOVdel luua erinevatele toimijatele võimalikult võrdsed nõuded ja finantseerimise tingimused avalike teenuste osutamiseks.** Need toimijad on: KOV enda struktuurid (valla/linnaavalitsus, osakonnad, ametid); KOV loodud SAd ja MTÜd; kodanikeühendused; vallaülesed toimijad – ühisasutused, arenduskeskused; eraettevõtted. Sedasi on omavalitsusel võimalik objektiivselt ja avatult hinnata ka oma allüksuste ja asutuste efektiivsust, asjatundlikkust ja tulemuslikkust teenuste osutamisel. Kui välised toimijad on võimelised stabiilselt saavutama paremaid tulemusi, siis kas (a) luua vastava teenuse osutamiseks konkurentsituatsioon eri osutajate vahel (s.h. KOV oma asutused) või (b) delegeerida teenus tervikuna välja. Sellega on võimalik tugevdada KOV strateegilist rolli ning suurendada kõikide teenuste osutajate vastutust ja autonoomiat. Rakendajad: omavalitsused.
18. Soovitus. Eelmise soovitusel täienduseks: **vaadata üle halduskoostöö seadus (§ 14)** ning võimaldada ka teistel asjakohastel pakkujatel samadel tingimustel KOV enda loodud SAde ja MTÜdega osaleda pakkujate osalemises. Seda võiks kaaluda eeskätt nende teenuste osas, mis on toodud §13 lg 1¹. Taotleda tuleks olukorda, et KOVd saaks teenuseid delegeerida (kasvõi enda poolt loodud asutustele), kuid see ei tohi piirata teiste pakkujate teket ja osalust, mida tänane seadus teeb. Sellisel juhul tuleks nimetatud sätte sisu üle vaadata koos vastavate eriseadustega. HKS §13 lg 1¹ on näiteks **võimalik laiendada teenuste hulka, mille osas ei ole kohustuslik läbi viia riigihankemenetlust.** Siinkohal oleks asjakohane vaadata eelkõige neid teenuseid, mida täna juba ulatuslikult delegeeritakse. Näiteks noorsootööga seonduvad tegevusi praegu HKS ei käsitle sellise erandina.

8.3. Soovitused KOV ja teenuseid osutava ühenduse suhete tasakaalustamiseks ja koostöö arendamiseks

Probleem ülevaatlilikult:

Eestis on KOV ja teenuseid osutava ühenduse suhted valdavalt usalduslikud, kuid siiski ühepoolsed ning see takistab ladusat koostööd ja teenuste arendamist. Usaldussuhetele vaatamata käsitletakse kodanikeühendusi ja nende tegevusi kui midagi eemalseisvat ning liialt rõhutatakse barjääre omavahelises koostöös, kuigi teenuse eest jääb vastutama ikkagi tellija. Nii näevad KOVd ühenduste kui partnerite rolli liialt tehniliselt ja bürokraatlikult ning käsitlevad omaalgatuslikke MTÜsid sageli kui võimalust lahendada teisejärgulisi ülesandeid. Kuigi sisult kalduvad KOV ja kodanikeühenduste suhted partnerluse suunas, rakendatakse delegeerimisel sageli konkurentsiolekorra reegleid. Siit on tingitud paljud suhete asümmeetria probleemid, mis ei tulene tihti osapoolte tegelikest kavatsustest.

Detailsemad vajadused ja soovitused:

Vajadus. Süsteemselt arendada KOV tasandil koostööd kodanikeühendustega. Erinevalt klassikalisest konkurentsisuhtest teenuse tellija ja osutaja vahel, mis oleks soovitavalt lühike, pragmaatiline ja võistlev, peaks partnerlussuhe olema pikaajaline, strateegiline ja vastastikune.

19. Soovitus. **KOVI käsitleda kodanikeühendusi omavalitsuse olulise partnerina ja kavandada oma arengukavas neile senisest olulisemat rolli KOV suutlikkuse arendamisel.** Igapäevases praktikas saab seda arendada ka ühiste koolituste, kohtumiste, õppereiside jms abil. Rakendajad: omavalitsused.
20. Soovitus. **Moodustada KOVdes kodanikeühenduste ümarlaudu** eesmärgiga aktiveerida kohalikku omaalgatust ja kavandada delegerimist. Rakendajad: omavalitsused.
21. Soovitus. **Suurendada oluliselt volikogu rolli KOV avalike teenuste osutamisel üldiselt ja ka strateegiliste delegerimisotsuste tegemisel.** Kaasata MTÜde juhte partneritena valdkonna poliitika kujundamisse volikogude komisjonide kaudu, korraldada MTÜde infotunde volikogule, kus tutvustatakse delegerimise praktikaid ja probleeme. Rakendajad: omavalitsused.
22. Soovitus. **Riiklike arengukavade ülevaatamisel** ja täiendamisel kajastada ka KOV tasandile suunatud tegevusi kodanikeühenduste võimestamiseks. Rakendaja: Siseministeerium.
23. Soovitus. **KOVdel õppida mittetulunduslike asutuste tööpõhimõtteid ja tegutsemise keskkonda paremini tundma**, et osata koostöösuhet võimalikult tulemuslikult kavandada. See suurendab ka vastastikust usaldust ja mõistmist, mis on oluline stabiilsete partnerlussuhete saavutamiseks. Selleks on võimalik kasutada erinevaid formaate: nõustamist, koolitusi, ümarlaudu ja koostööseminare. Rakendajad: omavalitsused.
24. Soovitus. **Kodanikeühendustel õppida omavalitsuse ülesandeid ning tööpõhimõtteid paremini tundma.** Nii nagu eelmise soovituse puhul, aitab see suurendada vastastikust usaldust ja mõistmist ning arendada stabiilseid partnerlussuhteid. Rakendajad: kodanikeühendused.

Vajadus. Suurendada avatust teenuste delegerimisel ja tunnustada partnereid, et neid motiveerida ning stabiilsemaid koostöösuhteid arendada.

25. Soovitus. **Lua avalike teenuste osutamisest huvitatud partnerite ja KOVde jaoks veebikeskkond**, mille abil on võimalik levitada asjakohast infot (juhendid, näidised, seminarid, koolitused jne) ning viia kokku teenuse osutajaid ja KOVe. Veebikeskkond toetaks ka delegerimise avalikku analüüsi ja vastastikust õppimist, toimiks nii nõustamistoena kui ka võimalike partnerite leidmise kohana. Võimalusel seostada mõne olemasoleva sobiva portaali või veebikeskkonnaga. Rakendamine: kui algseks veebikeskkonna käivitamiseks on vajalik Siseministeeriumi keskne koordinatsioon, siis hilisem haldamine võib olla delegeritud mõnele partnerorganisatsioonile.
26. Soovitus. Aktiivsemalt **motiveerida ja tunnustada** (sh riiklikult) nii edukamaid teenuseid delegerivaid omavalitsusi kui ka tublisid teenuse osutajaid. Näiteks võib korraldada konkursse parimatele delegerijatele ja partneritele. Rakendajad: KOV liidud, Siseministeerium.
27. Soovitus. Selleks, et eristada kompetentsemaid teenuse osutajaid, kaaluda sõltuvalt valdkonnaspetsiifikast **akrediteerimist, vastavustunnistuste väljaandmist, registreerimist või kindla sisuga soovituskirjade andmist** KOVde, erialaliitude või riigiasutuste poolt.

Vajadus. Muuta KOV ja teenuseid osutava partneri koostöö stabiilsemaks ja professionaalsemaks.

28. Soovitus. **Arendada KOVdes vajalikke oskusi teenuseid delegeerida.** See sisaldab kahte rolli, mida on vajalik selgelt mõtestada ja mille erinevusi mõista:

a) Teenuse sisuline ehk teenuse vajadusepõhine tellimiskompetents. Siia kaasata tugevamalt volikogude liikmeid ning kasutada selleks volikogude komisjone, kuhu kutsuda ka valdkonna kodanikeühenduste ja teiste partnerite esindajaid.

b) Teenuse osutamise lepingu vastutava kontaktisiku rolli täitmine.

Kujundada viimaste baasil universaalsed delegerimise spetsialistid – asjatundjad lepingusuhete, lepingute finantsasjade ja kontrolli valdkonnas, kes oleksid võimelised kindlustama adekvaatse tagasiside sisulisele tellijale. Nimetatud oskuste arendamiseks ja delegerimise võimaluste paremaks mõistmiseks **korraldada koolitusi** delegerimise ja lepingujuhtimise võimalustest omavalitsuste strateegiliste ülesannete lahendamisel ja **arteluseminare**, kus tutvustatakse seniseid koostöökogemusi KOV ja MTÜde vahel. Rakendajad: omavalitsused, Siseministeerium (koordineerivad tegevused nõustamisel, juhendite ja koolituste väljatöötamisel).

29. Soovitus. KOV ja tema pikemaajaliste teenuseid osutavate partnerite vahel on väga soovitav **sõlmida programmpõhised raamlepingud ja siduda need üksteise arengukavadega.** Sellistes lepingutes sätestada muuhulgas koostöö vastastikused ootused, koostöö perspektiivsed suunad ja riskid ning koostöö jätkusuutlikkuse tagamise viisid. Rakendajad: omavalitsused.

30. Soovitus. **Kasutada pilootprojekte** teenuste delegerimise arendamiseks, praktiliseks testimiseks ning delegerimise kui koostööviisi juurutamiseks. Rakendajad: omavalitsused

8.4. Soovitused kodanikeühenduste arengu ja võimendamise kohta

Probleem ülevaatlilikult:

Paljudes omavalitsustes levinud liialt tehniline arusaam delegerimise rollist on jätnud tagaplaanile visiooni kodanikeühenduste missioonist, võimalustest ja nende jätkusuutlikkusest kohaliku elu arendamisel. See omakorda vähendab KOV ja MTÜde koostööruumi ja ei võimalda rakendada sellest tulenevat võimalikku sünergia. KOV pööravad sageli vähe tähelepanu kodanikeühenduste jätkusuutlikkusele. Nii aga ei tekigi KOVdel piisavalt võimekaid partnereid, kellele teenuste osutamist delegerida.

Detailsemad vajadused ja soovitused:

Vajadus. Toetada teadlikult kodanikeühenduste teket ja arengut nii riigi keskvalitsuse kui ka kohaliku omavalitsuse tasandil.

31. Soovitus. **Nii vastavates riiklike arengukavades (EKAK, KATA) kui ka omavalitsuste arengukavades tuleks läbi mõelda ja kavandada kodanikeühenduste tekkeks vajalike impulsside andmine.** Potentsiaalsete partnerite kujunemist ei saa käsitleda täielikult iseenesliku protsessina. Spontaanne omaalgatus võib vaid piiratud ulatuses tagada kodanike aktiveerimise ja professionaalsete teenuste osutajate koondumise. Rakendajad: Siseministeerium riigi keskvalitsuse vastavate arengukavade osas, omavalitsused oma arengukavade osas.

32. Soovitus. Käsitleda toetusi kodanikeühendustest partnerite üldise võimekuse arendamiseks kui investeringud omavalitsuse üldisse suutlikkusse. **Ühendustele toetusi eraldades lähtuda strateegilistest eesmärkidest** arvestades seejuures nii kogukonnapõhiste ühenduste olukorda kui

ka professionaalsete ühenduste potentsiaali osaleda teenuste osutamisel. Rakendajad: omavalitsused.

Vajadus. Toetada ühenduste võimekuse kasvu avalike teenuste osutamisel ja vähendada ebastabiilsusest tulenevaid riske.

33. Soovitus. **Arendada kodanikeühenduste piirkondlike koostöövõrgustikke.** See annab hea aluse ka omavalitsuseüleste teenuste pakkumiseks. Selles võiks koordineerivat rolli täita MTÜde katusorganisatsioonid või maakondlikud arenduskeskused. Rakendajad: MTÜde katusorganisatsioonid, maakondlikud arenduskeskused.
34. Soovitus. **Ühe valdkonna MTÜdel arendada intensiivsemalt omavahelist koostööd** suundades, mis võimaldaks neil ühiselt suurendada oma suutlikkust (infovahetus, parimad praktikad, üksteise toetamine ja nõustamine) ja näidata ennast kui kaalukat koostööpartnerit. Sealjuures teenuse jätkusuutlikkuse hoidmiseks tagada vabatahtlike värbamise, koolitamise, juhendamise ja muu sarnasega tegelevate inimeste aja kompenseerimine. Rakendajad: valdkondlikud professionaalsed katusorganisatsioonid ja liidud.
35. Soovitus. Delegeerimisprotsessi olulise lüliina tuleks käsitleda vabatahtlikkust ja teisi omaalgatuslikke tegevusi, mille rolli laienemise tuleks nii KOVI kui MTÜdel sihipärasemalt panustada. **Käsitleda vabatahtlike rakendamist delegeerimislepingute osana ja teatud eeltingimusena valdkondades, kus see on asjakohane.** Rakendajad: omavalitsused, kodanikeühendused.
36. Soovitus. **Kaasata kodanikeühendusi** rohkem riiklike ja regionaalsete programmide teostamisse ja delegeerida võimekatele MTÜdele ka riigi keskvalitsuse asutuste poolt osutavaid teenuseid (nt tööturu arendamine, keskkonnakaitse jms). **Arendada välja koostöövõrgustikke ühendustega, kes täidaks strateegilise partneri rolli üleriigiliste avalike teenuste pakkumisel.** Rakendajad: ministriumid oma valdkonnas.
37. Soovitus. **Jätkata ja tõhustada arendusprogramme ja sihttoetusi kodanikeühenduste võimekuse tõstmiseks.** Siia kuuluvad nii maakondlike arenduskeskuste nõustamisteenused kui ka muud toetusmehhanismid. Käivitada programm, kus kogunud juhid (äri sektorist, riigiasutustest jne) saaks regulaarselt vabatahtlikkuse alusel nõustada kodanikeühenduste juhtimist. Rakendajad: Siseministeerium koostöös EASi (maakondlike arenduskeskuste kaudu) ning KÜSKga.
38. Soovitus. **Kasutada rohkem riiklike sihtfinantseeringud konkreetses valdkondades kodanikeühenduse arendamisse** perspektiiviga, et riik ja omavalitsused saaks neile olulisi ülesandeid delegeerida ning kaasata neid valdkondade arendustegevusse. Rakendajad: Siseministeerium (kodanikeühenduste rahastamise kontseptsiooni rakendamise kaudu); ministriumid oma tegevusvaldkonnas.
39. Soovitus. Riigi keskvalitsusel ja KOVdel rakendada teenuste delegeerimisel oluliselt enam programmipõhiseid **ja pikema perioodiga lepinguid** (vähemalt kaheaastaseid) ning seostada need paremini KOV arengukavadega. See suurendab vastastikust usaldust ja suhete püsivust. Rakendajad: omavalitsused, ministriumid.
40. Soovitus. **Kodanikeühendustel hoida oma tegevuste seas mitmeid sama valdkonna teenuseid** - nt nii riigile kui KOVdele, et maandada ühe lepingupartneriga kaasnevaid riske. Samas peaks ühendused säilitama oma tegevuse fookuse ja arendama vastavaid teenuseid süvisi, mitte killustama oma tegevust paljude erinevate teenustega. Rakendajad: kodanikeühendused.

8.5. Soovitused teenuste sihtrühmade rolli suurendamiseks delegeerimisprotsessis

Probleem ülevaatlilikult:

Kodanikeühendustel on tavaliselt vahetu suhe sihtrühmaga, see on tihti sisukam ja emotsionaalsem kui omavalitsuse töötajatel. Efektive delegeerimise tulemusena väheneb objektiivselt omavalitsuse ametnike vahetu seos sihtrühmaga, eriti professionaalsete teenuste (nagu näiteks sotsiaalhoolekanne) delegeerimise puhul. Sihtrühma aga käsitletakse täna eelkõige kui kasusaajat ja abivajat ning harva kui delegeerimisprotsessi konstruktiivset lüli, kelle kaasamine delegeerimisprotsessi võimaldaks kogu protsessi tõhustada.

Detailsemad vajadused ja soovitused:

Vajadus. Mõista erinevate sihtrühmade eripärasid ja kujundada vastavalt sellele koostöösuhted sihtrühma esindajatega.

41. Soovitus. **Juhendmaterjalides anda täpsem sihtrühmade ülevaade ja kirjeldada nendega suhtlemise spetsiifikat** ning selgitada erinevate sihtrühmadega suhtlemisstrateegiate aluspõhimõtteid. See võimaldaks arvestada paremini sihtrühmade eripäradega ning määratleda nende rolli delegeerimisprotsessis. Peatükis 7.3.1. on toodud selleks lähtekohad. Rakendaja: Siseministeerium.
42. Soovitus. **Kasutada senisest oluliselt rohkem aktiivsete sihtrühmade panust teenuse korraldamiseks ja arendamiseks.** Sihtrühmade tagasisidet on teatud juhtudel asjakohane kasutada ka teenuse osutamise tulemustele hinnangu andmisel. Kajastada teenuste delegeerimise lepingutes sihtrühma rollid ja sihtrühma kaasamise korraldus. Rakendajad: omavalitsused.
43. Soovitus. **Süsteemselt analüüsida teenuste sihtgruppide vajadusi ja kasutada tulemusi teenuste arendamisel**, sh delegeerimise otsustamisel. Rakendajad: omavalitsused.
44. Soovitus. **Ministeeriumidel oma vastusvaldkonnas hoida kontakti teenuste sihtrühmade pädevate esindusikutega**, et saada infot poliitikate tegelikust rakendumisest ehk sihtrühmadeni jõudmise edukusest. Arvestada seda infot teenuste nõuete ja kirjelduste edasiarendamisel ning omavalitsustega koostöö korraldamisel. Rakendajad: ministeeriumid oma valdkonnas.
45. Soovitus. Juhul, kui mõne teenuse sihtrühm on väga väike ja teenuste osutamine käib KOVle üle jõe, **otsida koostöökohti naaberomavalitsustega** ning võimalusel tellida teenus professionaalselt kodanikeühenduselt. Rakendajad: omavalitsused.

Vajadus. Kuna teenuste delegeerimisel KOV rollid sihtrühmaga suhtlemisel mõnevõrra muutuvad, on oluline tagada informeeritus sihtrühma rahulolust ning teadvustada KOV vastutust teenuse osutamisel.

46. Soovitus. **Kontakti säilitamiseks sihtrühmaga tuleb kujundada suhtlusviisid**, millel on tagasiside saamise ja teatud juhtudel ka kontrollifunktsioon. **Näiteks korraldada teavitavaid ja tagasisidele orienteeritud kohtumisi** sihtrühma, nende esindajate ja teenust osutava ühendusega. Rakendajad: omavalitsused, kodanikeühendused.
47. Soovitus. **Teadvustada KOV rolli teenuste osutamisel ja informeerida sellest sihtrühmi**, kui see on sõltuvalt sihtrühmast võimalik. Näiteks: teenust osutava asutuse rolli tutvustamine KOV töös, teenuse osutaja poolt koostatavates materjalides ja dokumentides KOV rolli esiletoomine, KOV

esindajate osalemine olulistel teenuse pakkuja poolt korraldatud kohtumistel ja üritustel, KOV poolne teavitustegevus delegeeritud teenustest jms. Rakendajad: omavalitsused.

8.6. Soovitused delegeerimise viiside valiku ja korralduse kohta

Probleem ülevaاتlikult:

Sõltuvalt teenuse sisust ning selle osutamise olukorrast on otstarbekas kasutada erinevaid delegeerimise viise. Praegu on selgelt teadvustatud mõnede delegeerimise viiside rakendusvõimalused (nt. delegeerimine KOV sihtasutustele), kuid tervikuna kasutatakse lepingulist delegeerimist pigem väljakujunenud harjumuste kui kaalutletud vajaduste ja otstarbekuse alusel. Delegeerimise normatiivne kontekst on täna suhteliselt üldine ning sageli käsitlevad omavalitsused normi puudumist delegeerimise piiranguna. Reeglina tagavad KOVd teenuste delegeerimisel teenuse osutaja hädapärased jooksvad kulud, mis ei võimalda kujundada KOVdele jätkusuutlikke partnereid ja teenuseid sisuliselt edasi arendada.

Detailsemad vajadused ja soovitused:

Vajadus. Kasutada delegeerimise viise ja lepingutingimusi paindlikult arvestades teenuste sisu ning tegelikku koostöö konteksti.

48. Soovitus. **Kujundada teenuste delegeerimise tingimused selliselt, et see võimaldaks erinevatel partneritel esitada pakkumisi teenuse osutamiseks.** Partnerlussuhetel põhineva koostöö puhul teadvustada ja määratleda ühine vastutus, ühised riskid ja ühine kasusaamine delegeerimise tulemustest. Partnerlussuhetel põhineva delegeerimise puhul **panna senisest enam rõhku üldisele suutlikkuse arendamisele**, sest jätkusuutlikkuse probleem on vahetu kontrolli omast sageli olulisem. Rakendajad: omavalitsused.
49. Soovitus. **Olukordades, kus formaalset kontrolli kasutatakse vähe, on asjakohane seda tasakaalustada teenuse tarbijate tagasiside ja mitteformaalse kontrolliga.** Selleks olla kursis teenuse osutaja tööga – pigem rohkem omavahelist suhtlemist ja vähem formaalset aruandlust. Rakendajad: omavalitsused.
50. Soovitus. Teenuste osutamiseks hangete korraldamisel (nii avatud hankemenetluste kui ka alla lihtsustatud hanke piirmäära jäävate hangete puhul) **kasutada lisaks hinnakriteeriumile ka teenuse sisulist kvaliteeti ja teenuse osutaja kompetentsust käsitlevaid hindamiskriteeriume.** Rakendajad: omavalitsused.

Vajadus. Tõhustada avalike teenuste lepingute sõlmimist ja juhtimist.

51. Soovitus. **Selgelt teadvustada ja määratleda avalike teenuste komponent lepingutes ja rahaeraldamise otsustes**, juhul kui vastavates otsustes / lepingutes on ette nähtud ka muid tegevusi lisaks avalike teenuste osutamisele. Teenuste delegeerimisel määratleda teenuse osutamise sisuline eesmärk ja oodatavad tulemused. Rakendajad: omavalitsused.
52. Soovitus. **Pidada kinni sõlmitud lepingute kokkulepetest.** Lepingu muutmisel arvestada lepingupartneriga ning rääkida muudatused läbi, mitte teha neid ühepoolselt. Rakendajad: omavalitsused.
53. Soovitus. **Välja töötada juhendmaterjalid ja pakkuda koolitusi** (s.h. juristidele, raamatupidajatele) delegeerimise erinevate viiside juhtimisest ja korraldamisest (s.h. normatiivdokumentide koostamisest, aruandlusest, finantseerimisest). Rakendajad: Siseministerium (üldine koordineatsioon), omavalitsused.

54. Soovitus. **KOVdel välja selgitada teenuste tegelik omahind ja leida viise selle optimeerimiseks** (sh koostöös teiste KOVdega ühiste teenuste osutamisel). Rakendajad: omavalitsused.
55. Soovitus. **Vähendada bürokraatiat teenuste delegeerimisel**, seda eriti väikesemahuliste lepingute puhul. Rakendajad: omavalitsused.
56. Soovitus. **Tagada teenuste osutamise protsessi kõigi etappide läbipaistvus**. See on eriti oluline reaalse konkurentsiolekorra olemasolul – ka siis, kui konkureerijate hulgast on ka KOV enda asutus (sh SA või MTÜ). Sealhulgas avalikustada info teenuse osutamise sisuliste tingimuste, sihtrühmade, teenuse osutamise koha ja aja kohta; tuua välja teenuse kogumaksumus ja hind teenuse tarbija jaoks; tutvustada teenuse kontrolliviise ja luua võimalused teenuse tarbijate poolse tagasiside andmiseks. Rakendajad: omavalitsused.

9. KASUTATUD KIRJANDUS

Altnurme, R. ja T. Poopuu (2005) Sotsiaalteenuste lepinguline delegeerimine. Juhendmaterjal kohalikele omavalitsustele ja mittetulundusühendustele.

Austin, M.J. (2003) The Changing Relationship Between Nonprofit Organizations and Public Social Service Agencies in the Era of Welfare Reform. *Nonprofit and Voluntary sector Quarterly*, Vol. 32, No. 1: 97-114.

Boyne, G.A.. (1998) Competitive Tendering in Local Government: A Review of Theory and Evidence, *Public Administration*, Vol. 76: 695-712.

Brown, T. L. ja M. Potoski (2003). Contract Management Capacity in Municipal and County Governments, *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 2: 153-164.

Eelnõu „Avaliku halduse arendamise alused“ seletuskiri (1999).

Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit: <http://www.emsl.ee/>

Ets, A.. (2003) Avalike teenuste lepinguline delegeerimine Harjumaa kohalikes omavalitsustes Magistritöö. Estonian Business School.

Ferris, J. ja E. Grady (1986) Contracting out: For what? With whom? *Public Administration Review*, Vol. 46, No. 4: 332-344.

Flynn, N. (1993) *Public Sector Management*. New York [etc.]: Harvester Wheatsheaf.

Hughes, M. (2006) From Compulsory Outsourcing to Voluntary Procurement. Pain or Gain in England? *PA Times*, Vol. 29 Issue 1: 3-3

Juhansoo, H., Kiisel, M., Kirsimägi, U., Piik, T., Võsu, A., Rammo, K., Timusk, A. (2004). Riigihangete juhised. Rahandusministeerium.

Korosec, L. R. (2002) Non-profit contracting from 1982-1997: A comparison of sector based factors, *International Journal of Public Administration*, Vol. 25, No. 4: 423-439.

Kreinin, M. (2009) Avalikud teenused – kuidas luua kodanikule meelepäraseid ja omavahel integreeritud teenuseid? Ettekanne Siseministeeriumi regionaalvaldkonna ametnikele.

Küngas, K. (2006) Avalike teenuste väljakontraktimine Haljala ja Kadrina valla näitel. Bakalaureusetöö. Tallinna Ülikool.

Lember, V. Korduma kippuvad küsimused avalike teenuste üleandmisest, <http://www.ngo.ee/8903>.

Lember, V. (2009) Avalike teenuste lepingulise delegeerimise õiguslik raamistik, OÜ Faktum & Ariko (2009) Harjumaa mittetulundusühenduste ja kohalike omavalitsuste koostöö tugevdamine avalike teenuste osutamisel, Tallinn.

Lember, V. ja Kriz, K. *Purchase-of-service contracting in Estonia*. Avaldamisel.

Marvel, M K. ja H. P. Marvel (2007) Outsourcing Oversight: A Comparison of Monitoring for In-House and Contracted Services, *Public Administration Review*, Vol. 67, Issue 3: 521-530.

Mintzberg, H. (1996) *Managing Government, Governing Management*. Harvard Business Review May/June: 75-83.

Nemec, J., B. Merickova and L. Vitek (2005) Contracting-out at Local Government Level: Theory and Selected Evidence from the Czech and Slovak Republics 1. *Public Management Review*, Vol. 7, No. 4: 637-647.

- Ochrana, F. and F. Šumpíková (2007) Under what conditions are provided services in Czech municipalities? *Central European Journal of Public Policy*, Vol. 1, No. 1.
- Ostrom, V., Ostrom, E. (1999) *Public Goods and Public Choices* kogumikus "Polycentricity and Local Public Economies", ed. McGinnis, M.D., Michigan: University of Michigan Press, 1999, pp 75-90.
- Oviir, M. (02.03.2009) Haldusreformiga ei saa oodata viimsepäeva laupäevani, pressiteade.
- OÜ Faktum & Ariko (2009) Harjumaa mittetulundusühenduste ja kohalike omavalitsuste koostöö tugevdamine avalike teenuste osutamisel, Tallinn.
- Parliament of the Commonwealth of Australia, House of Representatives Standing Committee on Family and Community Affairs (1998). *What Price Competition? A Report on the Competitive Tendering of Welfare Service Delivery*. <http://www.aph.gov.au/house/committee/fca/ctreport.pdf>
- Praxis ja Tallinna Ülikooli Kodanikeühiskonna Uurimis- ja Arenduskeskus (TLÜ KUAK) (2008) Kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise analüüs 2006-2007 ja soovitud rahastamispraktika korrastamiseks. <http://www.praxis.ee/index.php?id=491>
- Sato, M.(1992) *Prices, Quality and Trust: Inter-Firm Relations in Britain and Japan*. Cambridge University Press.
- Skelcher, C. (2005) *Public-Private Partnerships and Hybridity*, kogumikus "The Oxford Handbook of Public Management", ed. Ferlie, E., Lynn jr L., Pollitt, C., New York: Oxford University Press, 2005, pp 347–370.
- Smith, S. R. (2005) *NGOs and Contracting*, kogumikus "The Oxford Handbook of Public Management", ed. Ferlie, E., Lynn jr L., Pollitt, C., New York:Oxford University Press, 2005, pp 591-615.
- Zeiger, O. (2007) Sotsiaalteenuste delegeerimine mittetulundusühingutele. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikool.
- Van Slyke, D. M. (2003) The Mythology of Privatization in Contracting for Social Services. *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 3: 296-315.

10. LISAD

Lisa 1: Lepingulise delegeerimise kontseptuaalne raamistik.

Lisa 2. Veebiküsitluse küsimustikud.

Lisa 3. Veebiküsitluse tulemuste täiendavad andmed.

Lisa 4. Lepingute analüüsi täiendavad andmed.

Lisa 5. Juhtumianalüüsi tulemuste võrdlev tabel.

Lisa 6. Veebiküsitlusele vastanud omavalitsuste nimekiri.

Lisa 7. Lepingute analüüsiks lepinguid esitanud omavalitsuste nimekiri ja lepingute arv.

Lisa 1. Lepingulise delegeerimise kontseptuaalne raamistik.

Raamistik	Põhikomponendid	Käsitletavat aspektid	Milline uuringu osa seda peamiselt uurib?
Delegeerimise institutsionaalne struktuur ja koostöösuhete vorm	Osapooled protsessis, nende võimalikud rollid ja suhtemehhanismid	<ul style="list-style-type: none"> • Kes on delegeerimise osapooled ja millised on nende rollid? • Kuidas osapooled ja rollid muutuvad erinevate teenuste puhul ning delegeerimisel erinevatele sektoritele? • Millised lülid on kõige olulisemad KOV teenuste delegeerimisel kodanikeühendustele? • Kuidas KOVd/volikogud tellijana käituvad? 	I Veebiküsitlus (K 2, 5, 8, 9) III Fookusgrupp IV Juhtumite analüüs
	Konkurents	<ul style="list-style-type: none"> • Milliseid vorme on avalike teenuste pakkumisel kasutatud – KOV pakub teenust ise, KOV delegeerib teenuse pakkumise era- või kolmanda sektori organisatsioonile järgides riigihankemenetlust, KOV pakub teenust läbi KOV osalusega äriettevõtte või sihtasutuse/MTÜ vm.? • Milline on üldine turusituatsioon teenusepakkujate osas ja kuidas see sõltub teenuste lõikes/asukoha lõikes/KOV üksuse lõikes? 	I Veebiküsitlus (K 5, 6, 14) IV Juhtumite analüüs
	Lepinguline või muu viis suhete defineerimiseks	<ul style="list-style-type: none"> • Kuidas on võimalik delegeerida? Kuidas mõista nõ. eelarvelisi assigneeringuid, või projektikonkurse? Millised on muud võimalused? 	I Veebiküsitlus (K 6, 12-13) IV Juhtumite analüüs
Delegeerimise vorm ja viisid	Delegeerimise eesmärgid	<ul style="list-style-type: none"> • Miks delegeeritakse, milliseid väljundeid oodatakse? <ul style="list-style-type: none"> ○ Instrumentaalsed - üksteise eeliste ärakasutamine; ○ Institutsionaalsed - nt. rollide täpsem piiritlemine, MTÜ professionaliseerumine, suurema kõlapinna saavutamise kogukonnas MTÜ jaoks jm 	I Veebiküsitlus (K 7) III Fookusgrupp IV Juhtumite analüüs

	Partnerite ring	<ul style="list-style-type: none"> • Kas teenust pakutakse KOV enda poolt? Miks selline valik? (vt ka eelmine Osalejad protsessis). • Miks on konkreetsed teenused delegeeritud just kodanikeühendustele? • Kas need kodanikeühendused on KOV poolt loodud? Kas konkreetselt selle teenuse pakkumiseks? Või on delegeeritud omaalgatuslikele (nn rohujuuretasandil tekkinud) kodanikeühendustele? • Kas on delegeeritud „õigele” agendile ja kas delegeerimise vorm ja sisu on vastavuses agendi spetsiifikaga (lepingulise delegeerimise planeerimise faasi olulisus)? • Kas ja miks püütakse/ei püüta delegeerida naaberomavalitsusele või nt. koolile/muule KOV asutusele? 	<p>I Veebiküsitlus (K 3, 5, 7)</p> <p>III Fookusgrupp</p> <p>IV Juhtumite analüüs</p>
	Teenuste turg ja disain - valdkondlik eripära (ka konkreetne kontekst)	<ul style="list-style-type: none"> • Millal korraldada võistupakkumine, milliste teenuste puhul tugineda nõ usaldusel põhineval delegeerimisel? • Millised teenused loovad, millised pärsivad usaldust? 	<p>I Veebiküsitlus (K 6)</p> <p>IV Juhtumite analüüs</p>
	Pakkumisturud	<ul style="list-style-type: none"> • Milliste teenuste puhul on turu puudumine suurimaks probleemiks? • Kuidas KOVD hindavad turu olemasolu ja kui palju delegeerimise otsustest sõltub sellest? 	<p>I Veebiküsitlus (K 15)</p> <p>IV Juhtumite analüüs</p>
	Lepingute sisu	<ul style="list-style-type: none"> • Mida koostatud lepingud sisaldavad? • Sh milliseid stiimuleid lepingutes kasutatakse, kui kasutatakse? • Millised sanktsioonid on lepingutesse sisse kirjutatud? • Kuidas on lepingus määratletud vastutuse küsimus – mille eest osapooled vastutavad? Kui palju põhineb vastutus omavahelisel usaldusel? • Millistel juhtudel ja milliste teenuste puhul on vastutus täpsemalt määratletud (kui saab nii eristada) ning millest see oleneb? • Milliseid tulemuslikkuse mõõdikuid kasutatakse? Mille järgi teenust hinnatakse? Kuidas see erineb teenuste lõikes? 	<p>I Veebiküsitlus (K 9-11)</p> <p>II Lepingute analüüs</p> <p>IV Juhtumite analüüs</p>

	Lepingute korraldamine	<ul style="list-style-type: none"> • Planeerimine, ettevalmistamine, finantseerimine, tagasisidestamine • Millised on suurimad probleemid lepingute koostamisel suhete reguleerimiseks kodanikeühendustega? Teistes lepingulise delegeerimise vormides ja osapoolte puhul? • Kuidas hinnatakse (kui hinnatakse) teenuse välja delegeerimise kulusid KOV jaoks? 	<p>I Veebiküsitlus (K 9-11)</p> <p>III Fookusgrupp</p> <p>IV Juhtumite analüüs</p>
	Normatiivne kontekst	<ul style="list-style-type: none"> • Kuidas on delegeerimine määratletud KOV normdokumentides? Riigi dokumentides (Riigihangete seadus, Halduskoostöö seadus, Haldusmenetluse seadus)? • Kuidas lepingulisel delegeerimisel neid seaduseid järgitakse? • Kas nendest on abi ning millistest sätetest jääb vajaka? • Kas seadusandlik raamistik on piisav? • Kuidas on normatiivse baasi puudulikkus mõjutanud tänaseid delegeerimise praktikaid? 	<p>I Veebiküsitlus (K 9-11, 18)</p> <p>III Fookusgrupp</p> <p>IV Juhtumite analüüs</p>
	Sisulised standardid, juhendid	<ul style="list-style-type: none"> • Millise iseloomuga teenuste puhul teenuste kirjelduste või standardite puudumine suurimaks probleemiks? • Kuidas võiks olukorda lahendada KOV hinnangul? MTÜ hinnangul? • Kuidas mõjutab juhendite olemasolu/puudumine MTÜde tööd? Milliseid võrdlusmomente saab välja tuua? 	<p>I Veebiküsitlus (K 9-11, 18)</p> <p>III Fookusgrupp</p> <p>IV Juhtumite analüüs</p>
Finantseerimise kord	Kapitaliseeritus vs jooksev elujäämine	<ul style="list-style-type: none"> • Kuidas teenuse pakkumist rahastatakse? • Millised on finantseerimisega seonduvad probleemid? • Millised on võimalikud probleemide lahendused? 	<p>I Veebiküsitlus (K 2, 13)</p> <p>II Lepingute analüüs</p> <p>III Fookusgrupp</p> <p>IV Juhtumite analüüs</p>

MTÜ identiteet, eripära säilitamine ja KOV soovid	Osapoolte suutlikkuse indikaatorid ja arendussuunad	<ul style="list-style-type: none"> • MTÜde haldussuutlikkus lepingupartneritena? • KOV haldussuutlikkus teenuse üleandjana? • Kuidas KOV (pärast rollide defineerimist) arendab oma suutlikkust ja toetab partnerite suutlikkuse ja motiveerituse arendamist? 	I Veebiküsitlus (K 4, 7, 8, 9, 12-13, 14, 15, 16, 18, 19) III Fookusgrupp IV Juhtumite analüüs
Suhe sihtrühmaga	Koostöö	<ul style="list-style-type: none"> • Milline on peamine koostöövõrgustik teenuse osutamisel ja kas on veel partnereid, kellest samuti sõltub teenuse osutamine? • Kuidas aitab vajaliku koostöövõrgu loomisele kaasa KOV? 	I Veebiküsitlus (K2, 9) III Fookusgrupp IV Juhtumite analüüs
	Kodanike roll ja tagasisidestamise võimalused	<ul style="list-style-type: none"> • Sihtrühmad ja nende genereerimine, s.t. identifitseerimine • Millisena nähakse kodanike rolli lepingulise delegeerimise otsuste vastuvõtmisel? Lepingulise delegeerimise protsessi igas etapis? • Kuidas kogutakse tagasisidet teenuse lõpptarbijalt, kui teenuse osutamine on välja delegeeritud? Kelle ülesanne see on? • Kas vastavalt saadud tagasisidele on ette võetud muudatusi? Mis võetakse ette, kui selgub, et teenuse kvaliteet pole paranenud, vaid on hoopis halvenenud? 	III Fookusgrupp IV Juhtumite analüüs

Lisa 2. Veebiküsitluse küsimustikud.

KÜSIMUSTIKU KOHALIKU OMAVALITSUSTE VERSIOON

1. Täitja nime, meiliaadressi, omavalitsuse nime ja maakonna sisestamine.

(Süsteem saadab seejärel meilile küsimustiku lingi, millel klikkides avaneb küsimustiku avaleht täitmiseks).

I OSA: KOOSTÖÖ MITTETULUNDUSSEKTORIGA

2. Milliseid koostöövorme teie asutus kodanikeühendustega kasutab? Palun tehke linnuke sobivasse kasti.

	<i>Peamiselt see</i>	<i>Ka see</i>	<i>See pigem mitte</i>	<i>See üldse mitte</i>
2.1. Hoiaime ennast kursis MTÜde tegevusega.				
2.2. Meie spetsialistid nõustavad MTÜsid.				
2.3. Konsulteerime kodanikeühendustega kohaliku elu küsimuste otsustamisel.				
2.4. Toetame kodanikeühendusi rahaliselt (nt projektitoetus, tegevustoetus, ruumide soodsalt kasutusse andmine vms).				
2.5. Kaasame kodanikeühendusi arengudokumentide ja/või eelnõude koostamisse.				
2.6. Meil ei ole mingit koostööd kodanikeühendustega välja kujunenud.				

3. Kas teie asutusel on või on olnud lepinguid avalike teenuste osutamiseks kodanikeühendustega (MTÜd, sihtasutused)?

- 3.1. Jah, mitmetega
- 3.2. Jah, üksikutega
- 3.3. Ei

4. Kas oleksite valmis tulevikus (rohkem) teenuseid delegeerima kodanikeühendustele, kui...

Palun tehke linnuke sobivasse kasti.

	<i>Peamiselt</i>	<i>Ka see</i>	<i>See pigem</i>	<i>See üldse</i>
--	------------------	---------------	------------------	------------------

	<i>see</i>		<i>mitte</i>	<i>mitte</i>
4.1. ...kui vastavas valdkonnas oleks piisavalt professionaalseid kodanikuühendusi.				
4.2. ...kui meil oleks piisavalt raha, et selliseid teenuseid üldse osutada.				
4.3. ...kui teenuse delegeerimine võimaldaks tõsta teenuse kvaliteeti (nt rahuldada paremini sihtrühmade vajadusi).				
4.4. ...kui meil oleks rohkem teadmisi ja kogemusi, kuidas avalikke teenuseid edukalt delegeerida				
4.5. ...kui kodanikeühendused osutaksid teenuseid odavamalt kui meie asutus(ed).				
4.6. ... kui teenuse delegeerimine võimaldaks kaasata teenuse arendamisse lisaressursse.				
4.7. ... kui oleks suurem nõudlus või vajadus selliste teenuste vastu.				
4.8. Muu tingimus (palun kirjutage)				

Kui vastasite küsimusele 3: „Ei“ (ehk teie asutus ei ole delegeerinud avalike teenuste osutamist kodanikuühendustele -> palun jätkake vastamist küsimusele nr 14. Veebiversioonis suunatakse vastaja automaatselt küsimustiku III osa juurde.

II OSA: SENINE KOGEMUS AVALIKE TEENUSTE DELEGEERIMISEL

5. **Milliste teenuste osutamist ja kellele on teie omavalitsus delegeerinud?** Palun loetlege konkreetsed teenused ja nimetage nende osutajad ning märkige, kas tegu on teie KOV poolt asutatud või valitseva mõju all oleva MTÜ või sihtasutusega. Juhul kui teie asutusel on rohkem kui 5 teenust lepinguliselt üle antud, palun nimetage uuemad.

Näide:

1) *Kodutute loomade varjupaik*

MTÜ Varjupaik

Jah *Ei* *Ei tea*

Teenuse nimetus

Asutuse nimi

Kas see on KOV(de) poolt

või sisu kirjeldus	(MTÜ või SA)	asutatud MTÜ/SA?
5.1.	<input type="checkbox"/> Jah <input type="checkbox"/> Ei <input type="checkbox"/> Ei tea
5.2.	<input type="checkbox"/> Jah <input type="checkbox"/> Ei <input type="checkbox"/> Ei tea
5.3.	<input type="checkbox"/> Jah <input type="checkbox"/> Ei <input type="checkbox"/> Ei tea
5.4.	<input type="checkbox"/> Jah <input type="checkbox"/> Ei <input type="checkbox"/> Ei tea
5.5.	<input type="checkbox"/> Jah <input type="checkbox"/> Ei <input type="checkbox"/> Ei tea

6. Kas olete korraldanud konkursse või riigihankeid avaliku teenuse pakkuja leidmiseks?

- 6.1. Jah, alati.
- 6.2. Mõnel puhul jah, mõnel mitte.
- 6.3. Ei, me ei ole konkursse ega riigihankeid korraldanud.
- 6.4. Ei oska öelda.

7. Millised olid peamised põhjused, miks teie asutus otsustas teenuseid delegerida kodanikeühendusele? Palun tehke linnuke sobivasse kasti.

<i>Delegerimise põhjused</i>	<i>Peamiselt see</i>	<i>Ka see</i>	<i>See pigem mitte</i>	<i>See üldse mitte</i>
7.1. Meil endal ei olnud piisavat kompetentsi antud teenuste osutamiseks				
7.2. Soovisime vähendada meie asutuse administratiivseid kulutusi.				
7.3. Soovisime toetada ja tugevdada kodanikeühendusi.				
7.4. MTÜd võimaldavad leida innovatiivseid ja paremaid lahendusi teenuste osutamisel.				
7.5. MTÜd ja SAd võimaldavad paremini arvestada sihtrühma eripärasid ja vajadusi.				
7.6. Soovisime luua võimalust rahastada teenust mitmetest allikatest.				
7.7. Olime tutvunud teiste sarnaste kogemustega ja otsustasime proovida.				
7.8. Muu põhjus (palun täpsustage)....				

8. **Kuivõrd rahul olete avalikke teenuseid osutavate kodanikeühenduste tööga?** Allolevas tabelis on nimetatud MTÜ või SA töö kvaliteedi erinevad komponendid. Palun tutvuge nende kõigiga (10.1.-10.4.) ja andke seejärel oma hinnang tehes linnukese sobivasse kasti.

<i>MTÜ või SA töö kvaliteedi komponendid</i>	<i>Väga rahul</i>	<i>Pigem rahul</i>	<i>Pigem ei ole rahul</i>	<i>Ei ole üldse rahul</i>	<i>Ei oska öelda</i>
8.1. MTÜ või SA poolt osutatava teenuse sisuline kvaliteet.					
8.2. MTÜ või SA side sihtrühmadega ja pühendumine sihtrühma vajaduste täitmisele.					
8.3. MTÜ või SA organisatsiooni võimekus (nt finantsjuhtimine, aruandlus, tõhus töökorraldus ja juhtimine).					
8.4. MTÜ või SA varustatus teenuse osutamiseks vajalike vahenditega (nt töövahendid, seadmed, ruumide kasutamise võimalused jms).					

9. **Palun kirjeldage oma koostöösuhteid nende MTÜde ja SAga, kellega teil on lepingud avalike teenuste osutamiseks.** Palun lugege läbi kõik koostöösuhete vormid (11.1-11.4) ja andke seejärel oma hinnang tehes linnukese sobivasse kasti.

<i>Koostöösuhted</i>	<i>Peamiselt see</i>	<i>Ka see</i>	<i>See pigem mitte</i>	<i>See üldse mitte</i>
9.1. MTÜ või SA osutavad teenuseid täiesti iseseisvalt, meie hindame tulemusi.				
9.2. Meie esindajad annavad üldisi suuniseid, millest MTÜ või SA juhindub.				
9.3. Meie esindajad on ise vastava MTÜ või SA juhatuses ning suunavad selle tööd.				
9.4. Meil on MTÜ või SAga tihedad omavahelised suhted, arutame vajalikud				

teemad ühiselt läbi.				
9.5. Muu (palun kirjutage)...				

10. Kas ja milliseid nõudeid olete seadnud (lepingus, teenuse standardis või muul kirjalikul viisil) nende teenuste kvaliteedile ja kvantiteedile, mille osutamine on delegeeritud kodanikeühendustele? Palun tehke linnuke sobivasse kasti.

<i>Nõuded</i>	<i>Jah, alati</i>	<i>Jah, mõnel juhul</i>	<i>Ei ole kasutanud</i>	<i>Ei oska öelda</i>
10.1. Kvaliteedistandardid ja/või kutsestandardid.				
10.2. Üksikasjalik teenuse sisunõuete kirjeldus.				
10.3. Nõuded osutatavate teenuste koguse kohta (nt nõustada 50 inimest).				
10.4. Nõuded osutatavate teenuste aja kohta (nt 10 tundi nädalas).				
10.5. Nõuded teenust osutava kodanikuühenduse organisatsioonile (nt juhtimiskvaliteet, personali kompetents ja arv, litsentsid või tegevusload jms).				
10.6. Nõuded töövahenditele ja vajalikule infrastruktuurile (nt seadmed, ruumid, transpordivahendid jms).				
10.7. Muud nõuded (palun nimetage)				

11. Kuidas teie asutus hindab ning kontrollib delegeeritud teenuse osutamist kodanikuühenduse poolt? Palun tehke linnuke sobivasse kasti.

<i>Hindamise ja kontrolli viisid</i>	<i>Jah, alati</i>	<i>Jah, mõnel juhul</i>	<i>Ei ole kasutanud</i>	<i>Ei oska öelda</i>
11.1. Kontroll toimub teenuse osutaja poolt koostatud aruannete põhjal.				
11.2. Kulu- ja muude dokumentide läbivaatamine.				
11.3. Kohapealsed kontrollid ehk inspekteerimised.				
11.4. Auditid (nt finants- ja tulemusauditid).				
11.5. Teenuste tarbijate rahuloluuuringud.				

11.6. Muud (palun kirjutage)....				
11.7. Ei kontrolli.				

12. Mitu lepingut on teie omavalitsusel viimasel kolmel aastal sõlmitud avalike teenuste osutamiseks kodanikeühendustega (sealhulgas pikendamised)?

12.1. _____ (kirjutage palun arv)

12.2. Mitu neist kehtis 2008.aastal? _____ (kirjutage palun arv)

13. Kui suures summas on viimastel aastatel avalikke teenuseid delegeeritud kodanikeühendustele ja kui palju on planeeritud/planeeritakse selleks teie asutuses raha 2009. aastal? Palun näidake summa kõikide kuluartiklite lõikes kokku: nii eraldi ridadel olevad eraldised kui ka muudel ridadel olevad summad.

13.1. 2006.aastal:krooni

13.2. 2007.aastal:krooni

13.3. 2008.aastal:krooni

13.4. 2009.aastal:krooni (kavandatud)

III OSA: KODANIKEÜHENDUSTE VÕIMEKUS JA DELEGEERIMISE TAKISTUSED NING VAJADUSED

14. Kas teie asutusel on olemas piisav ja/või süsteemne ülevaade mittetulundusühingute ja sihtasutuste tegevusest, mis teie omavalitsuse territooriumil tegutsevad (need võivad olla ka maakondlikud või üleriigilised MTÜd)?

14.1. Jah, täielik

14.2. Jah, osaline

14.3. Ei

14.4. Ei oska öelda

15. Järgnevalt palun hinnake teie omavalitsuse tegevuspiirkonnas tegutsevate kodanikeühenduste üldist võimekust hakata partneriks avalike teenuste pakkumisel (need võivad olla nii üleriigilised kui kohalikud MTÜd). Palun tehke linnuke sobivasse kasti. Juhul, kui Teil ei ole kokkupuudet või infot mõne valdkonna kohta, siis on võimalus teha märge lahtrisse „ei oska öelda“.

<i>Valdkonnad</i>	<i>Täiesti piisav</i>	<i>Pigem piisav</i>	<i>Pigem ebapiisav</i>	<i>Ebapiisav</i>	<i>Ei oska öelda</i>
15.1. <u>Haridus</u> (nt pikapäevarühmad, õpilaskodud, õpilaste ja nende vanemate nõustamine, õpiabi, lasteaiad jne).					
15.2. <u>Huviringid ja -haridus</u> (kunsti-,					

muusika-, huvikooli pidamine, huviringid jne).					
15.3. <u>Noorsootöö</u> (nt noortelaagrid, erinoorsootöö, teavitamis-, nõustamisteenused, koolitus, vaba aja veetmise võimalused, noortekeskuse haldamine jne).					
15.4. <u>Kultuur</u> (nt harrastustegevused, loengud, näitused, muuseumide tegevus, kultuurimaja haldamine jne) ja vaba aeg (nt huviklubid, pensionäride ühendused).					
15.5. <u>Kuriteoennetus</u> (nt naabrivalve, rehabilitatsioon, valdkonna teadlikkuse tõstmine jne).					
15.6. <u>Sport</u> (nt spordiklubid, spordiürituste, sh võistluste, korraldamine jne).					
15.7. <u>Tervishoid</u> (nt terviseedendus, kindlustamata isikute tervishoiuteenused, riskigruppide nõustamine, testimine ja teraapia jne).					
15.8. <u>Sotsiaalhoolekanne</u> ja <u>sotsiaalteenused</u> (nt koduteenus, sotsiaalnõustamine, päevakeskused, asenduskodu, lastekaitse, eakate ja puuetega inimeste abistamine, toitlustamine, varjupaigad jne).					
15.9. <u>Keskkonnakaitse</u> (nt jäätmekäitlus, keskkonnateadlikkus, kohalik looduskaitse jne).					
15.10. <u>Elamumajandus, kommunaalteenused ja heakord</u> (nt parkide ja avalike alade ja objektide hooldamine, lemmikloomade pidamisega seonduv, kodutute loomade varjupaik, tehnovõrkude hooldus jne).					
15.11. <u>Piirkondliku elu edendamine</u> (nt külaseltsid).					
15.12. <u>Muu</u> (palun kirjutage) ...					

16. Millistes valdkondades oleks teie asutusel tulevikus huvi kodanikuühendustele teenuseid delegeerida? Palun märkige kõigi valdkondade kohta, tehes linnukese kasti. Juhul, kui Teil ei ole kokkupuudet või infot mõne valdkonna kohta, siis on võimalus teha mäрге lahtrisse „ei oska öelda“.

	<i>Kindlasti huvitab</i>	<i>Pigem huvitab</i>	<i>Pigem ei ole huvi</i>	<i>Kindlasti ei ole huvi</i>	<i>Ei oska öelda</i>
<i>Valdkonnad</i>					
16.1. <u>Haridus</u> (nt pikapäevarühmad, õpilaskodud, õpilaste ja nende vanemate nõustamine, õpiabi, lasteaiad jne).					
16.2. <u>Huviringid ja -haridus</u> (kunsti-, muusika-, huvikooli pidamine, huviringid jne).					
16.3. <u>Noorsootöö</u> (nt noortelaagrid, erinoorsootöö, teavitamis-, nõustamisteenused, koolitus, vaba aja veetmise võimalused, noortekeskuse haldamine jne).					
16.4. <u>Kultuur</u> (nt harrastustegevused, loengud, näitused, muuseumide tegevus, kultuurimaja haldamine jne) ja <u>vaba aeg</u> (nt huviklubid, pensionäride ühendused).					
16.5. <u>Kuriteoennetus</u> (nt naabrivalve, rehabilitatsioon, valdkonna teadlikkuse tõstmine jne).					
16.6. <u>Sport</u> (nt spordiklubid, spordiürituste, sh võistluste, korraldamine jne).					
16.7. <u>Tervishoid</u> (nt terviseedendus, kindlustamata isikute tervishoiuteenused, riskigruppide nõustamine, testimine ja teraapia jne).					
16.8. <u>Sotsiaalhoolekanne</u> ja <u>sotsiaalteenused</u> (nt koduteenus, sotsiaalnõustamine, päevakeskused, asenduskodu, lastekaitse, eakate ja puuetega inimeste abistamine, toitlustamine, varjupaigad jne).					
16.9. <u>Keskkonnakaitse</u> (nt jäätmekäitlus, keskkonnateadlikkus, kohalik looduskaitse jne).					
16.10. <u>Elamumajandus, kommunaalteenused ja heakord</u> (nt parkide ja avalike alade ja objektide hooldamine, lemmikloomade pidamisega seonduv, kodutute loomade varjupaik, tehnovõrkude hooldus jne).					

16.11. <u>Piirkondliku elu edendamine</u> (nt külaseltsid).					
16.12. <u>Muu</u> (palun kirjutage) ...					

17. Kui eelmises küsimuses märkisite oma huvi teenuseid delegeerida valdkonniti, siis nüüd palun loetlege konkreetselt, milliseid teenuseid võiks tulevikus (veel) teie piirkonnas delegeerida kodanikuühendustele?

- 17.1.
 17.2.
 17.3.
 17.4.
 17.5.

18. Millist tuge ja arendustegevust oleks vaja, et teenuste üleandmine oleks edukam? Palun tehke linnuke sobivasse lahtrisse.

<i>Vajadused</i>	<i>Jah, kindlasti</i>	<i>Pigem jah</i>	<i>Pigem ei</i>	<i>Kindlasti mitte</i>
18.1. <u>Juhendmaterjale ja näidiseid</u> , kuidas teenuseid delegeerida (lepingud, kontrolli ja aruandluse nõuded, hanke protsess jms).				
18.2. Välja töötada Eesti <u>avalike teenuste üksikasjalikke kvaliteedistandardeid</u> või nõuete kirjeldusi.				
18.3. <u>Viia end rohkem kurssi</u> meie valla/linna territooriumil tegutsevatest <u>kodanikeühenduste tegevusega</u> ja nende teenuste osutamise valmisolekuga.				
18.4. Korraldada <u>koolitusi KOV ametnikele</u> avalike teenuste delegeerimise, arendamise ja võimalike koostöömudelite kohta.				
18.5. Korraldada <u>koolitusi kodanikeühendustele</u> avalike teenuste delegeerimise, arendamise ja võimalike koostöömudelite kohta.				
18.6. Pakkuda <u>KOV ametnikele nõustamist ja tuge</u> teenuste delegeerimise teemadel.				
18.7. Pakkuda <u>kodanikeühendustele nõustamist ja tuge</u> teenuste delegeerimise teemadel.				
18.8. Tarvis oleks <u>täpsustada teenuste delegeerimist seadustes</u> (nt halduskoostööseadus; riigihangete seadus; valdkonna eriseadused, nagu hoolekandeseadus jms).				
18.9. Muu (palun kirjutage) ...				

19. Kes teie asutuses peamiselt tegeleb avalike teenuste osutamise küsimustega ja teenuste üleandmisega kodanikeühendustele? Palun märkige ametikoht ja võimalusel ametniku nimi? See võib olla mõni muu ametnik kui Teie.

19.1. Ametikoht.....

19.2. Nimi.....

19.3. Meil ei ole nende teemadega tegelevat ametnikku.

KÜSIMUSTIKU VERSIOON RIIGI KESKVALITSUSE ASUTUSTELE

1. Täitja nime, meiliaadressi ja asutuse täpse nime sisestamine.

(Süsteem saadab seejärel meilile küsimustiku lingi, millel klikkides avaneb küsimustiku avaleht täitmiseks).

I OSA: KOOSTÖÖ MITTETULUNDUSSEKTORIGA

2. Kas teie asutusel on olemas piisav ja/või süsteemne ülevaade mittetulundusühingute ja sihtasutuste tegevusest, mis tegutsevad teie valdkonnas (need võivad olla ka maakondlikud või üleriigilised MTÜd)?

- 2.1. Jah, täielik
- 2.2. Jah, osaline
- 2.3. Ei
- 2.4. Ei oska öelda

3. Milliseid koostöövorme teie asutus kodanikeühendustega kasutab? Palun tehke linnuke sobivasse kasti.

	<i>Peamiselt see</i>	<i>Ka see</i>	<i>See pigem mitte</i>	<i>See üldse mitte</i>
3.1. Hoiame ennast kursis MTÜde tegevusega.				
3.2. Meie spetsialistid nõustavad MTÜsid.				
3.3. Konsulterime kodanikeühendustega kohaliku elu küsimuste otsustamisel.				
3.4. Toetame kodanikeühendusi rahaliselt (nt projektitoetus, tegevustoetus, ruumide soodsalt kasutusse andmine vms).				
3.5. Kaasame kodanikeühendusi arengudokumentide ja/või				

eelnõude koostamisse.				
3.6. Meil ei ole mingit koostööd kodanikeühendustega välja kujunenud.				

4. Kas teie asutusel on või on olnud lepinguid avalike teenuste delegeerimiseks kodanikeühendustele (MTÜd, sihtasutused)?

- 4.1. Jah, mitmetega
4.2. Jah, üksikutega
4.3. Ei

Kui vastasite küsimusele 3: „Ei“ (ehk teie asutus ei ole delegeerinud avalike teenuste osutamist kodanikeühendustele -> palun jätkake vastamist küsimusele nr 14. Veebiversioonis suunatakse vastaja automaatselt küsimustiku III osa juurde.

II OSA: SENINE KOGEMUS AVALIKE TEENUSTE DELEGEERIMISEL

5. Milliste teenuste osutamist ja kellele on teie asutus delegeerinud? Palun loetlege konkreetset teenused ja nimetage nende osutajad ning märkige, kas tegu on riigi poolt asutatud või riigi valitseva mõju all oleva MTÜ või sihtasutusega.

Näide:

2) Kodutute loomade varjupaik MTÜ Varjupaik Jah Ei Ei tea

Teenuse nimetus või sisu kirjeldus	Asutuse nimi (MTÜ või SA)	Kas see on riigi poolt asutatud MTÜ/SA?
5.1.	<input type="checkbox"/> Jah <input type="checkbox"/> Ei <input type="checkbox"/> Ei tea
5.2.	<input type="checkbox"/> Jah <input type="checkbox"/> Ei <input type="checkbox"/> Ei tea
5.3.	<input type="checkbox"/> Jah <input type="checkbox"/> Ei <input type="checkbox"/> Ei tea
5.4.	<input type="checkbox"/> Jah <input type="checkbox"/> Ei <input type="checkbox"/> Ei tea
5.5.	<input type="checkbox"/> Jah <input type="checkbox"/> Ei <input type="checkbox"/> Ei tea
5.6.	<input type="checkbox"/> Jah <input type="checkbox"/> Ei <input type="checkbox"/> Ei tea
5.7.	<input type="checkbox"/> Jah <input type="checkbox"/> Ei <input type="checkbox"/> Ei tea
5.8.	<input type="checkbox"/> Jah <input type="checkbox"/> Ei <input type="checkbox"/> Ei tea
5.9.	<input type="checkbox"/> Jah <input type="checkbox"/> Ei <input type="checkbox"/> Ei tea
5.10.	<input type="checkbox"/> Jah <input type="checkbox"/> Ei <input type="checkbox"/> Ei tea

6. Kas olete korraldanud riigihankeid (sh mistahes konkursse) avaliku teenuse pakkuja leidmiseks MTÜde ja SA seast?

- 6.1. Jah, alati.
6.2. Mõnel puhul jah, mõnel mitte.
6.3. Ei, me ei ole konkursse ega riigihankeid korraldanud.

6.4. Ei oska öelda.

7. Millised olid peamised põhjused, miks teie asutus otsustas teenuseid delegerida kodanikeühendusele? Palun tehke linnuke sobivasse kasti.

<i>Delegerimise põhjused</i>	<i>Peamiselt see</i>	<i>Ka see</i>	<i>See pigem mitte</i>	<i>See üldse mitte</i>
7.1. Meil endal ei olnud piisavat kompetentsi antud teenuste osutamiseks				
7.2. Soovisime vähendada meie asutuse administratiivseid kulutusi.				
7.3. Soovisime toetada ja tugevdada kodanikeühendusi.				
7.4. MTÜd võimaldavad leida innovatiivseid ja paremaid lahendusi teenuste osutamisel.				
7.5. MTÜd ja SAd võimaldavad paremini arvestada sihtrühma eripärasid ja vajadusi.				
7.6. Soovisime luua võimalust rahastada teenust mitmetest allikatest.				
7.7. Olime tutvunud teiste sarnaste kogemustega ja otsustasime proovida.				
7.8. Muu põhjus (palun täpsustage)....				

8. Kui võrd rahul olete avalikke teenuseid osutavate kodanikeühenduste tööga? Allolevas tabelis on nimetatud MTÜ või SA töö kvaliteedi erinevad komponendid. Palun tutvuge nende kõigiga (10.1.-10.4.) ja andke seejärel oma hinnang tehes linnukese sobivasse kasti.

<i>MTÜ või SA töö kvaliteedi komponendid</i>	<i>Väga rahul</i>	<i>Pigem rahul</i>	<i>Pigem ei ole rahul</i>	<i>Ei ole üldse rahul</i>	<i>Ei oska öelda</i>
8.1. MTÜ või SA poolt osutatava teenuse sisuline kvaliteet (professionaalsus, asjatundlikkus antud valdkonnas).					
8.2. MTÜ või SA side sihtrühmadega ja pühendumine sihtrühma					

vajaduste täitmisele.					
8.3. MTÜ või SA organisatsiooni võimekus (nt finantsjuhtimine, aruandlus, tõhus töökorraldus ja juhtimine).					
8.4. MTÜ või SA varustatus teenuse osutamiseks vajalike vahenditega (nt töövahendid, seadmed, ruumide kasutamise võimalused jms).					

9. **Palun kirjeldage oma koostöösuhteid nende MTÜde ja SAga, kellega teil on lepingud avalike teenuste osutamiseks.** Palun lugege läbi kõik koostöösuhete vormid (11.1-11.4) ja andke seejärel oma hinnang tehes linnukese sobivasse kasti.

<i>Koostöösuhted</i>	<i>Peamiselt see</i>	<i>Ka see</i>	<i>See pigem mitte</i>	<i>See üldse mitte</i>
9.1. MTÜ või SA osutavad teenuseid täiesti iseseisvalt, meie hindame tulemusi.				
9.2. Meie esindajad annavad üldisi suuniseid, millest MTÜ või SA juhindub.				
9.3. Meie esindajad on ise vastava MTÜ või SA juhatuse liikmed ning suunavad juhatuse liikmena selle tööd.				
9.4. Meil on MTÜ või SAga tihedad koostöösuhted (näiteks arutame vajalikud teemad ühiselt läbi; arendame ühiselt võimekust).				
9.5. Muu (palun kirjutage)...				

10. **Kas ja milliseid nõudeid olete seadnud (lepingus, teenuse standardis või muul kirjalikul viisil) nende teenuste kvaliteedile ja kvantiteedile, mille osutamine on delegeeritud kodanikeühendustele?** Palun tehke linnuke sobivasse kasti.

<i>Nõuded</i>	<i>Jah, alati</i>	<i>Jah, mõnel juhul</i>	<i>Ei ole kasutanud</i>	<i>Ei oska öelda</i>
10.1. Kvaliteedistandardid ja/või kutsestandardid.				
10.2. Üksikasjalik teenuse kirjeldus.				
10.3. Nõuded osutatavate teenuste				

koguse kohta (nt nõustada 50 inimest).				
10.4. Nõuded osutatavate teenuste aja kohta (nt 10 tundi nädalas).				
10.5. Nõuded teenust osutava kodanikuühenduse organisatsioonile (nt juhtimiskvaliteet, personali kompetents ja arv, litsentsid või tegevusload jms).				
10.6. Nõuded töövahenditele ja vajalikule infrastruktuurile (nt seadmed, ruumid, transpordivahendid jms).				
10.7. Muud nõuded (palun nimetage)				

11. Kuidas teie asutus hindab ning kontrollib delegeeritud teenuse osutamist kodanikuühenduse poolt? Palun tehke linnuke sobivasse kasti.

<i>Hindamise ja kontrolli viisid</i>	<i>Jah, alati</i>	<i>Jah, mõnel juhul</i>	<i>Ei ole kasutanud</i>	<i>Ei oska öelda</i>
11.1. Kontroll toimub teenuse osutaja poolt koostatud aruannete põhjal.				
11.2. Kulu- ja muude dokumentide läbivaatamine				
11.3. Kohapealsed kontrollid ehk inspekteerimised.				
11.4. Auditid (nt finants- ja tulemusauditid).				
11.5. Teenuste tarbijate rahulolu-uuringud.				
11.6. Muud (palun kirjutage)....				
11.7. Ei kontrolli.				

12. Mitu lepingut on teie asutus viimasel kolmel aastal sõlminud avalike teenuste osutamiseks kodanikeühendustega (sealhulgas pikendamised)?

12.1. _____ (kirjutage palun arv)

12.2. Mitu neist kehtis 2008.aastal? _____ (kirjutage palun arv)

13. Kui suures summas on viimastel aastatel sõlmitud lepinguid avalike teenuste delegeerimiseks kodanikeühendustele ja kui palju on planeeritud/planeeritakse selleks teie asutuses raha 2009. aastal? Palun näidake summa kõikide kuluartiklite lõikes kokku: nii eraldi ridadel olevad eraldised kui ka muudel ridadel (nt majanduskulud) olevad summad.

13.1. 2006.aastal: krooni

13.2. 2007.aastal: krooni

13.3. 2008.aastal: krooni

13.4. 2009.aastal: krooni (kavandatud)

III OSA: KODANIKEÜHENDUSTE VÕIMEKUS JA DELEGEERIMISE TAKISTUSED NING VAJADUSED

14. Millist tuge ja arendustegevust oleks vaja, et teenuste üleandmine oleks edukam? Palun tehke linnuke sobivasse lahtrisse.

<i>Vajadused</i>	<i>Jah, kindlasti</i>	<i>Pigem jah</i>	<i>Pigem ei</i>	<i>Kindlasti mitte</i>
14.1. <u>Juhendmaterjale ja näidiseid</u> , kuidas teenuseid delegeerida (lepingud, kontrolli ja aruandluse nõuded, hanke protsess jms).				
14.2. Välja töötada Eesti <u>avalike teenuste üksikasjalikke kvaliteedistandardeid</u> või nõuete kirjeldusi.				
14.3. <u>Via end rohkem kurssi</u> meie valla/linna territooriumil tegutsevatest <u>kodanikeühenduste tegevusega</u> ja nende teenuste osutamise valmisolekuga.				
14.4. Korraldada <u>koolitusi riigiasutuste töötajatele</u> avalike teenuste delegeerimise, arendamise ja võimalike koostöömudelite kohta.				
14.5. Korraldada <u>koolitusi kodanikeühendustele</u> avalike teenuste delegeerimise, arendamise ja võimalike koostöömudelite kohta.				
14.6. Pakkuda <u>riigiasutuste töötajatele nõustamist ja tuge</u> teenuste delegeerimise teemadel.				
14.7. Pakkuda <u>kodanikeühendustele nõustamist ja tuge</u> teenuste delegeerimise teemadel.				
14.8. Tarvis oleks <u>täpsustada teenuste delegeerimist seadustes</u> (nt halduskoostööseadus; riigihangete seadus; valdkonna eriseadused, nagu hoolekandeseadus jms).				
14.9. Muu (palun kirjutage) ...				

15. Kas oleksite valmis tulevikus (rohkem) teenuseid delegeerima kodanikeühendustele, kui...
Palun tehke linnuke sobivasse kasti.

	<i>Peamise lt see</i>	<i>Ka see</i>	<i>See pigem mitte</i>	<i>See üldse mitte</i>
15.1. ...kui vastavas valdkonnas oleks rohkem professionaalseid kodanikuühendusi.				
15.2. ...kui meil oleks rohkem raha, et selliseid teenuseid üldse osutada. Kas on vaja: küsimus on				

valmisolekust oma ülesandeid delegeerida				
15.3. ...kui teenuse delegeerimine võimaldaks tõsta teenuse kvaliteeti (nt rahuldada paremini sihtrühmade vajadusi).				
15.4. ...kui meil oleks rohkem teadmisi ja kogemusi, kuidas avalikke teenuseid edukalt delegeerida				
15.5. ...kui kodanikeühendused osutaksid teenuseid odavamalt kui meie asutus.				
15.6. ...kui teenuse delegeerimine võimaldaks kaasata teenuse arendamisse lisaressursse.				
15.7. ... kui oleks suurem nõudlus või vajadus selliste teenuste vastu.				
15.8. Muu tingimus (palun kirjutage)				

16. Palun loetlege konkreetselt, milliseid teenuseid võiks tulevikus (veel) teie asutus delegeerida kodanikuühendustele?

- 16.1.
- 16.2.
- 16.3.
- 16.4.
- 16.5.
- 16.6. Me ei kavatse delegeerida.

17. Kes teie asutuses peamiselt tegeleb avalike teenuste osutamise küsimustega ja teenuste üleandmisega kodanikeühendustele? Palun märkige ametikoht ja võimalusel ametniku nimi?

See võib olla mõni muu ametnik kui Teie.

- 17.1.1. Ametikoht.....
- 17.1.2. Nimi.....
- 17.1.3. Meil ei ole nende teemadega tegelevat ametnikku.

Lisa 3. Veebiküsitluse tulemuste täiendavad andmed.

Tabel 3/1. Vastanud kohalike omavalitsuste elanike jaotus KOV tüüpide lõikes (ptk.4.2.)

	kokku	%
Tallinn	404 142	36.3
40 000 - 100 000	249 850	22.5
10 000 – 20 000	135 444	12.2
3 501 – 9 999	175 333	15.8
96 – 3 500	147 081	13.2
Kokku	1 111 850	100

Tabel 3/2. Vastanud kohalike omavalitsuste jaotus maakondade lõikes (ptk.4.2.)

maakond	arv	%
Harju	12	8.6
Hiiu	4	2.9
Ida-Viru	15	10.8
Järva	10	7.2
Jõgeva	8	5.8
Lääne	7	5.0
Lääne-Viru	14	10.1
Pärnu	10	7.2
Põlva	12	8.6
Rapla	5	3.6
Saare	7	5.0
Tartu	13	9.4
Valga	8	5.8
Viljandi	8	5.8
Võru	6	4.3
KOKKU	139	100

Tabel 3/3. Kodanikuühenduste ja omavalitsuste koostööviiside võrdlus maakondade lõikes* (ptk.4.2.1.)

maakond	Toetame kodanikeühendusi rahaliselt	Hoiame ennast kursis MTÜde tegevusega	Meie spetsialistid nõustavad MTÜsid	Kaasame kodanikeühendusi arengudokumentide ja/või eelnõude koostamisse	Konsulteerime kodanikeühendustega kohaliku elu küsimuste otsustamisel
Harju	2.6	2.5	2.3	2.3	2.1
Hiiu	2.3	2.3	2.3	1.8	2.0
Ida-viru	2.7	2.5	2.1	1.9	1.9
Järva	2.7	2.4	2.4	2.1	2.1
Jõgeva	2.9	2.6	2.4	2.5	2.0
Lääne	2.6	2.4	2.3	2.1	2.1
Lääne-Viru	2.9	2.6	2.2	2.0	2.1
Pärnu	2.8	2.6	2.2	2.4	2.3
Põlva	2.6	2.6	2.4	2.2	2.1
Rapla	2.6	2.4	2.0	2.2	2.0
Saare	2.6	2.7	2.3	2.0	2.1
Tartu	2.9	2.4	1.7	1.8	1.5

Valga	2.8	2.8	2.3	2.3	2.5
Viljandi	2.4	2.5	2.4	2.3	2.4
Võru	3.0	3.0	2.2	2.0	1.7
Kokku	2.7	2.5	2.2	2.1	2.0

Milliseid koostöövorme teie asutus kodanikuühendustega kasutab? skaala: 3 - peamiselt see; 2 - ka see; 1 - see pigem mitte; 0 - see üldse mitte

Tabel 3/4. Kodanikuühendustele lepingulise delegerimise maht kroonides maavalitsuste lõikes* (ptk.4.2.2.)

Maakond	2006	2007	2008	muutus 2006-2008	2009**
Harju	6,053,322	23,621,403	38,586,440	537	35,793,585
Järva	3,346,890	3,855,127	15,059,385	350	12,195,210
Lääne-viru	8,380,581	10,332,866	9,470,281	13	8,952,486
Valga	4,371,319	6,091,256	8,632,602	97	8,557,614
Ida-viru	6,294,036	6,400,158	8,343,869	33	8,855,880
Jõgeva	5,820,153	6,681,077	7,637,933	31	6,956,900
Pärnu	571,250	999,197	7,384,994	1193	3,483,000
Rapla	2,700,680	3,616,520	3,896,780	44	3,332,680
Põlva	1,561,276	1,989,993	2,604,867	67	2,681,000
Lääne	1,640,000	2,020,000	2,340,000	43	2,380,000
Tartu	1,225,935	1,916,535	2,109,690	72	1,643,000
Viljandi	141,550	161,386	943,981	567	10,951,000
Saare	150,140	124,280	292,360	95	121,130
Võru	101,863	94,980	168,046	65	102,600
Hiiu	82,000	101,000	120,000	46	80,000
kokku	40,737,995	68,005,778	107,591,228	164	106,086,085

*omavalitsuste esitatud andmed veebiküsitluses

** prognoos jaanuar 2009

Tabel 3/5. Spearmani korrelatsioon avalike teenuste delegerimise lepingu sõlmimise ja KOV suuruse vahel (ptk. 4.2.2.)

	Leping ei ole/on	rahvaarv	Tulud kokku	ametnikke
Leping ei ole/on	1			
rahvaarv	0.272*	1		
Tulud kokku	0.268*	0.954*	1	
ametnikke	0.282*	0.851*	0.865*	1

* Seos on statistiliselt oluline (p<0.1)

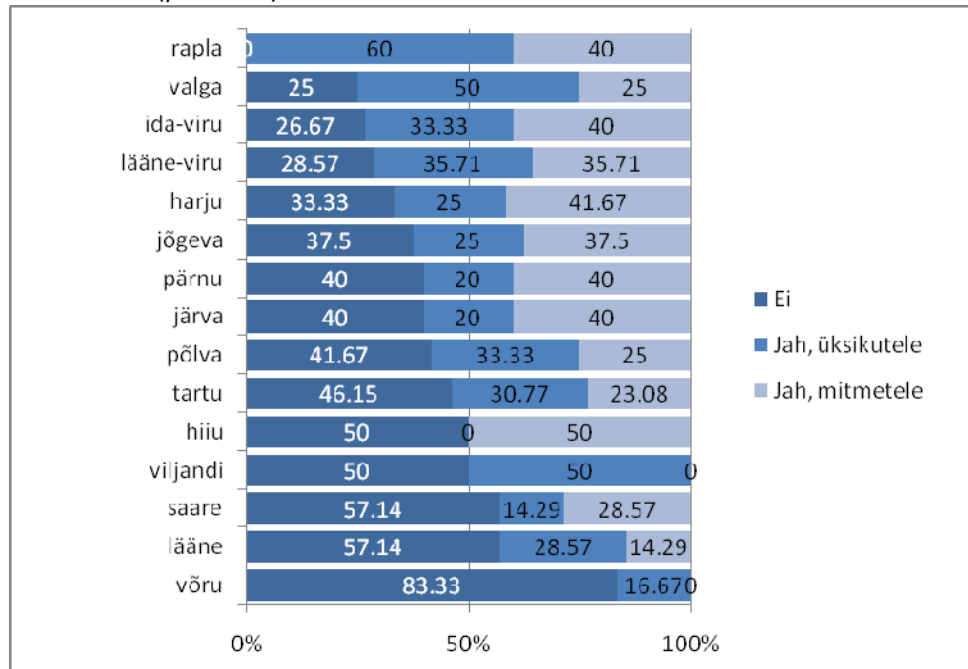
Tabel 3/6. Paaris korrelatsioon MTÜdele delegeritud summa kokku ja KOV suuruse näitajate vahel (ptk. 4.2.2.)

	Delegeritud summa kokku 2008	Rahvaarv	KOV tulud kokku 2008	Ametnikke 2009

Delegeeritud summa kokku 2008	1			
Rahvaarv	0.773*	1		
KOV tulud kokku 2008	0.780*	0.998*	1	
Ametnikke 2009	0.787*	0.996*	0.997*	1

* Seos on statistiliselt oluline ($p < 0.1$)

Joonis 3/7. Kodanikuühendustele avalikke teenuseid delegeerinud omavalitsuste jaotus maakonniti* (ptk.4.2.2.)



Kas teie asutusel on või on olnud lepinguid avalike teenuste osutamiseks kodanikuühendustega (MTÜd, sihtasutused)?

Tabel 3/8. KOV suuruse näitajate seos avalike teenuste kodanikeühendustele delegeerimise mahuga (ptk.4.2.2.)

		Tallinn	40 000-100000	10 000-20000	3 501-9999	96-3500	Valla-sisesed linnad
Ametnikke 2009 vs delegeeritud summa 2008 elaniku kohta	korrelatsioonikordaja	-	-0.393	-0.045	0.169	0.224	0.915
	statistiline olulisus	-	0.742	0.932	0.529	0.125	0.004
	N	1	3	6	16	48	7
KOV eelarve 2007 vs delegeeritud summa 2008 elaniku kohta	korrelatsioonikordaja	-	-0.546	0.205	0.109	0.05	0.806
	statistiline olulisus	-	0.632	0.696	0.685	0.735	0.028
	N	1	3	6	16	48	7
maksutulud 2007 vs delegeeritud summa 2008 elaniku kohta	korrelatsioonikordaja	-	-0.592	-0.671	0.091	-0.041	0.786
	statistiline olulisus	-	0.596	0.143	0.735	0.78	0.035
	N	1	3	6	16	48	7
sihtotstarbelised toetused 2007 vs delegeeritud summa 2008 elaniku kohta	korrelatsioonikordaja	-	-0.428	-0.034	0.034	-0.042	0.802
	statistiline olulisus	-	0.718	0.949	0.898	0.772	0.03
	N	1	3	6	16	48	7

Tabel 3/9. Korrelatsioon konkursi korraldamise ja KOV suuruse vahel (ptk.4.2.4.)**

	Konkursi korraldamine	Rahvaarv 2009	KOV tulud kokku 2007
Konkursi korraldamine	1		
Rahvaarv 2009	0.367*	1	
KOV tulud kokku 2007	0.353*	0.946*	1
Ametnikke 2009	0.305*	0.850*	0.867*

* Seos on statistiliselt oluline (p<0.1)

** Spearmani korrelatsioon

Tabel 3/10. KOV poolt seatud nõuded teenuseosutajatele omavalitsuste lõikes (ptk.4.2.5.)

Kas ja milliseid nõudeid olete seadnud (lepingus, teenuse standardis või muul kirjalikul viisil) nende teenuste kvaliteedile ja kvantiteedile, mille osutamine on delegeeritud kodanikuühendustele?		Tallinn	40 000-100 000	10 000-20 000	3 501-9 999	96-3 500	vallasise ne linn	KOKKU
		Üksikasjalik teenuse sisunõuete kirjeldus	ei ole	0	1	1	4	20
	on	1	3	5	14	23	5	51
	% on	100.0	75.0	83.3	77.8	53.5	83.3	65.4
töövahendite ja vajalikule infrastruktuurile	ei ole	0	0	2	6	20	0	28
	on	1	4	4	12	22	7	50
	% on	100.0	100.0	66.7	66.7	52.4	100.0	64.1
osutatavate teenuste aja kohta	ei ole	0	0	0	4	23	1	28
	on	1	4	6	14	20	4	49
	% on	100.0	100.0	100.0	77.8	46.5	80.0	63.6
osutatavate teenuste koguse kohta	ei ole	0	0	1	6	25	2	34
	on	1	4	6	12	18	4	45
	% on	100.0	100.0	85.7	66.7	41.9	66.7	57.0
teenust osutava kodanikuühenduse organisatsioonile	ei ole	0	0	3	10	22	1	36
	on	1	4	3	7	23	5	43
	% on	100.0	100.0	50.0	41.2	51.1	83.3	54.4
Kvaliteedistandard	ei ole	0	2	4	13	30	3	52
	on	1	2	1	5	13	3	25
	% on	100.0	50.0	20.0	27.8	30.2	50.0	32.5

Tabel 3/11. Keskmise hinnang kodanikuühenduste üldisele võimekusele* (ptk. 4.2.6.)

	Tallinn	40 000-100 000	10 000-20 000	3 501-9 999	96-3 500	vallasisesed linnad	kokku
Haridus	0.0	2.0	1.3	1.2	0.8	1.3	1.0
Tervishoid	1.0	1.8	1.4	1.2	0.8	1.2	1.0
Kuriteoennetus	2.0	1.5	1.6	1.1	1.0	1.2	1.1
Elamumajandus ja heakord	1.0	2.0	1.1	1.3	1.0	1.3	1.1
Keskonnakaitse	1.0	1.3	1.2	1.3	1.1	1.3	1.1
Sotsiaalhoolekanne	2.0	1.8	1.4	1.6	1.1	1.4	1.3
Huviringid ja -haridus	2.0	1.8	2.3	1.8	1.4	1.8	1.6
Noorsootöö	2.0	2.3	2.0	1.6	1.6	1.9	1.7
Kultuur	2.0	2.5	2.1	2.0	2.0	2.1	2.0
Piirkondliku elu edendamine	3.0	1.3	1.9	2.1	2.0	2.3	2.1

Sport	2.0	2.5	2.4	2.4	2.0	2.4	2.1
-------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

*skaala: 0-ebapiisav, 1-pigem ebapiisav, 2- pigem piisav, 3-täiesti piisav

Tabel 3/12. Keskmise elanike sissetuleku kasv 2002-2009, TIPP 15 * (ptk 4.2.6.)

	KOV	Kas on sõlminud avalike teenuste delegeerimise lepinguid MTÜdega	Maakond
10699	Viimsi Vallavalitsus	Jah, üksikutega	Harju
10124	Harku Vallavalitsus	Jah, mitmetega	Harju
10091	Kiili Vallavalitsus	Jah, üksikutega	Harju
9321	Saue Vallavalitsus	Ei	Harju
9258	Rae Vallavalitsus	Jah, mitmetega	Harju
8983	Saku Vallavalitsus	Jah, üksikutega	Harju
8541	Saue Linnavalitsus	Ei	Harju
7653	Jõelähtme Vallavalitsus	Ei	Harju
7490	Ülenurme Vallavalitsus	Jah, mitmetega	Tartu
7398	Tallinna Linnavalitsus	Jah, mitmetega	Harju
7086	Kuusalu Vallavalitsus	Ei	Harju
6995	Toila Vallavalitsus	Jah, üksikutega	Ida-Viru
6937	Saarepeedi Vallavalitsus	Ei	Viljandi
6925	Käina Vallavalitsus	Jah, mitmetega	Hiiu
6751	Noarootsi Vallavalitsus	Ei	Lääne

* Allikas: Rahandusministeerium, Kohalike omavalitsüksuste näitajad

Tabel 3/13. Keskmise elanike sissetuleku kasv 2002-2009, PÕHI 15 (ptk 4.2.6.)

	KOV	Kas on sõlminud avalike teenuste delegeerimise lepinguid MTÜdega	Maakond
4817	Puka Vallavalitsus	Jah, mitmetega	Valga
4791	Valga Linnavalitsus	Jah, üksikutega	Valga
4774	Vaivara Vallavalitsus	Jah, mitmetega	Ida-Viru
4769	Valjala Vallavalitsus	Jah, mitmetega	Saare
4740	Martna Vallavalitsus	Jah, üksikutega	Lääne
4730	Karksi Vallavalitsus	Jah, üksikutega	Viljandi
4690	Mustvee Linnavalitsus	Ei	Jõgeva
4630	Antsla Vallavalitsus	Ei	Võru
4582	Maidla Vallavalitsus	Jah, mitmetega	Ida-viru
4565	Albu Vallavalitsus	Ei	Järva
4556	Sillamäe Linnavalitsus	Ei	Ida-Viru
4352	Aseri Vallavalitsus	Jah, üksikutega	Ida-Viru
4342	Narva Linnavalitsus	Jah, üksikutega	Ida-Viru
4304	Tootsi Vallavalitsus	Ei	Pärnu
4282	Kallaste Linnavalitsus	Jah, üksikutega	Tartu
2280	Piirissaare Vallavalitsus	Jah, üksikutega	Tartu

Tabel 3/14. Elanike keskmise sissetuleku kasvu ja delegerimise mahu seos (ptk 4.2.6.)

		Tallinn	40 000-100 000	10 000-20 000	3 501-9999	96-3500	Valla-sisesed linnad
Elanike keskmise sissetuleku kasv 2002-2009 vs delegerimise kogusumma	korrelatsioonikordaja	-	-0.814	0.354	-0.164	0.162	0.71
	statistiline olulisus	-	0.185	0.435	0.543	0.275	0.073
	N	1	4	7	16	47	7
Elanike keskmise sissetuleku kasv 2002-200 vs delegerimise summa elaniku kohta	korrelatsioonikordaja	-	-0.893	0.036	-0.182	0.07	0.564
	statistiline olulisus	-	0.296	0.945	0.498	0.636	0.187
	N	1	3	6	16	47	7

- Liiga vähe KOVe, et seost tuvastada

Tabel 3/15. Maakondade võrdluses omavalitsuste keskmised hinnangud erinevatele tugi- ja arendustegevustele (ptk. 4.2.7.)*

	Via end rohkem kurssi MTÜde tegevusega	koolitusi KOV ametnikele	avalike teenuste üksikasjalikke kvaliteedi-standardeid	Juhendmaterjale ja näidiseid	KOV ametnikele nõustamist ja tuge	Kodanikuühendustele nõustamist ja tuge	täpsustada teenuste delegerimist seadustes	koolitusi kodanikuühendustele
Harju	1.83	2	2.67	2.33	1.92	2.33	2.42	2.42
Järva	1.9	2.3	2.2	2.5	2.4	2.6	2.3	2.7
Lääne-Viru	1.71	1.93	2.07	2.07	2	2.14	2.43	2.14
Valga	1.63	2.25	2.25	2.38	2.25	2.5	2.63	2.75
Ida-viru	1.93	2.13	2.6	2.6	2.4	2.6	2.47	2.4
Jõgeva	2	2	1.5	2.38	2.13	2.25	2.38	2.25
Pärnu	2.3	2.5	2.5	2.4	2.5	2.5	2.6	2.7
Rapla	1.6	2	2.2	2	2	2.2	2	2.4
Põlva	1.5	2.25	2.25	2.25	2.25	2.5	2.42	2.5
Lääne	2	2.29	2.57	2.57	2.43	2.57	2.71	2.57
Tartu	2	1.85	2.15	2.23	2.08	2.23	2	2.15
Viljandi	2.38	2.75	2.88	2.75	2.88	2.88	2.75	2.88
Saare	1.71	2.71	2.29	2.86	2.14	2.14	2.29	2.71
Võru	1.5	2.17	2	1.83	2	2.5	2.33	2.17
Hiiu	1.75	2.5	2	2.5	2.25	2.25	3	2.25
Kokku	1.86	2.2	2.3	2.37	2.24	2.42	2.42	2.45

*maakondade järjestus 2008.aastal suurimas mahus kodanikuühendustele delegerinud (Harjumaa) kuni kõige väiksemas mahus delegerijani (Hiiumaa).

Tabel 3/16. Korrelatsioon organisatsooni võimekuse hinnangu, organisatsooni tüübi eelistamise ja edaspidise huvi delegerida vahel ¹ (ptk. 4.2.6.)

		Organisatsiooni tüüp ³	Huvi edaspidi delegeerida MTÜdele ⁴
Hinnang organisatsioonide võimekusele²	Sport	-0.162	0.168
	Sotsiaalteenused	-0.13	0.223
	Kultuur	0.181	0.113
	Kohaliku elu arendamine	-0.262	0.251*
	Noorsootöö	-0.207	0.057
	Keskkonnahoid	-0.172	0.242
	Haridus	0.329	0.426
	Heakord	0.129	0.316
	Tervishoid	-0.178	0.715*
	Huviharidus	0.424	-0.424

* Seos on statistiliselt oluline ($p < 0.1$)

¹ Spearmani korrelatsioon

² Organisatsioonide võimekus on hinnatud skaalal: 0 - Ebapiisav; 1 - pigem ebapiisav; 2 - pigem piisav; 3 - täiesti piisav

³ Allikas: Rahandusministeerium, Kohalike omavalitsusüksuste näitajad

⁴ KOV huvi delegeerida on hinnatud skaalal: 0 – kindlasti mitte; 1 – pigem ei; 2 – pigem jah; 3 – jah, kindlasti

Lisa 4. Lepingute analüüsi täiendavad andmed.

Tabel 4/1. Avalike teenuste delegeerimise lepingute arv ning esinduslikkus veebiküsitluse ja lepingute analüüsi andmete võrdluses (ptk.5.2.)

	Lepinguid 2008 veebiküsitluse järgi	Esinduslik lepingute arv	Lepingute analüüsis	osakaal esinduslikest lepingutest (%)
Tallinn	24	20	19	95
40 000-100 000	62	39	45	115
10 000-20 000	65	40	40	100
3 501-9 999	171	64	117	183
96-3 500	208	68	119	175
KOKKU	530	231	340	147

Tabel 4/2 . KOV suuruse lõikes delegeerimislepingu tüüpide jaotus (ptk.5.2.2.)

	Tallinn	40 000-100 000	10 000-20 000	3 501-9999	96-3 500	kokku
Teenuse osutamine						
avalike teenuste üleandmine	89.5	82.2	30.0	33.3	21.0	38.2
teenusleping	5.3	8.9	15.0	18.0	18.5	15.9
Teenuse osutamise toetamine						
tegevustoetus	5.3	2.2	30.0	24.8	12.6	17.1
vara tasuta kasutamise leping	0.0	0.0	5.0	13.7	30.3	15.9
lepingut pole sõlmitud	0.0	0.0	7.5	2.6	9.2	5.0
investeering	0.0	2.2	7.5	3.4	3.4	3.5
avaliku teenuse arendamine	0.0	2.2	2.5	1.7	2.5	2.1
haldusleping	0.0	2.2	2.5	1.7	0.8	1.5
asutamisleping	0.0	0.0	0.0	0.9	1.7	0.9
kokku	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Tabel 4/3. Lepingute kestvus valdkondade lõikes (ptk.5.2.4.)

	kuni aasta (%)	1-2 aastat (%)	üle 2 aasta (%)	KOKKU (%)	KOKKU arv
sotsiaalteenused	58.7	16.0	25.3	100	75
sport	92.6	0	7.4	100	27
kultuur	87.5	0	12.5	100	16
kohaliku elu arendamine	100	0	0	100	11
noorsootöö	45.5	18.2	36.4	100	11
heakord	66.7	11.1	22.2	100	9
ettevõtlus	66.7	33.3	0	100	3
päästeteenus	100	0	0	100	3
haridus	100	0	0	100	2
huviharidus	100	0	0	100	2
keskkond	50	0	50	100	2
muu	100	0	0	100	1
tervishoid	100	0	0	100	1
kokku	71.8	9.8	18.4	100	163

Lisa 5: Juhtumianalüüsi tulemuste võrdlev tabel.

Teemad, mille lõikes analüüsitakse delegeerimise praktikaid	Üldised küsimused	Koostöösuhte vorm	Delegeerimise vorm (tehnikad)	Finantseerimise kord	MTÜ identiteet ja MTÜ eripära säilitamine ning (strateegiad) ja KOVsoovid	Suhe sihtrühmadega
Täpsustavad aspektid ja küsimused, mida läbivalt uuritakse	Arusaamad delegeerimisest Eelistatuid vormid	Rollijaotused ja suhted KOVga <i>Üks ühele koostöö Ühtlustatud teenus Ühtlustamata teenus</i>	Delegeerimise eesmärgid Normatiivne kontekst Hange vs läbirääkimistel põhinev valik Lepingute sisu Standardid Teenusekirjeldused Kvaliteedinõuded Kontrollimehhanismid Sanktsioonid Pretensioonid teenuse sihtgrupilt (kellele esitada, mis nendega ette võetakse)	Milline on kasutatav rahastamisskeem ja miks (millistel kaalutlustel) – eelinfo lepingute analüüsist Millised on sellega seonduvad peamised probleemid Milline võiks olla rahastamisskeem	Teenuse ülevõtmise eesmärgid (MTÜ) Haldussuutlikkus Arendustegevus Suhted partneritega	Sihtrühmade defineerimine Tagasiside Sihtrühmade mõju MTÜle ja delegeerimisele üldiselt
Mille kohta annab infot?	Kuidas mõistetakse delegeerimist üldse? Milline on üldine hoiak teenuste delegeerimise osas? Projektipõhine rahastamine,	Suhtevõrgustiku olulisus teenuse kvaliteetseks osutamiseks? Millised lülid millist tüüpi MTÜ ja suhte puhul on	Kuidas jõutakse teenuse delegeerimiseni? Kuidas mõistetakse teenuse delegeerimist, selle piire ja mõjusid nii KOV kui ka MTÜ nägemuses (lihtne viis	Mured ja ootused teenuse kvaliteetsel osutamisel? KOV-MTÜ suhted ja usaldus?	Kummagi osapoole motiivid? Mured ja ootused teenuse osutamisel? KOV-MTÜ suhted	Kummagi osapoole motiivid? Suhtevõrgustiku olulisus teenuse kvaliteetseks osutamiseks?

	tegevustoetus, ruumide rendile andmine – kas „asendavad“ teenuste delegeerimist?	olulisemad?	kulude kokkuhoiuks vs kogukonna probleemide lahendamine)? Mured ja ootused teenuse osutamisel?		ja usaldus?	
Kambja	Delegeerimine ei ole teadvustatud skeem avalike teenuste pakkumiseks Põhiline delegeerimise vorm on seltsingute tegevustoetus (ei käsitleta otseselt avalike teenuste pakkumisena)	Üks-ühele koostöö Iseseisev omaalgatuslik poolprofessionaalne MTÜ Usaldussuhe (<i>relational contracting</i>) Vald peab teenust pakkuvat MTÜd arvestatavaks partneriks	Normatiivne kontekst väheoluline (põhjuseks ka turu puudumine) Teenuse delegeerimisega täideti tühimik teenuse pakkumisel (vald ise ei pakuks, initsiatiiv altpoolt) Probleemideta lepingusuhe, nõrk kontrollimehhanism, teenusekirjeldus väheoluline Peamine mure personali kvalifikatsioonis	Väga usalduslik suhe Pikaajaline leping (10. a, iga-aastane eraldi lepikakse kokku eelarveläbirääkimistel lepingu lisana), mis katab kõik MTÜ tegevusega seonduvad kulud (sh projektide kaasfinantseeringud)	Vald ei pööra tähelepanu MTÜ haldussuutlikkuse tõstmisele või teenuse edasiarendusele	MTÜ hoolitseb iseseisvalt oma suhtevõrgustiku eest Vald sihtgruppide tagasisidet ei küsi, mitteformaalne tagasisidestamine läbi vallaelanike juhuliku tagasiside või ühisürituste
Tartu	Delegeerimine (sotsiaalhoolekande teenused) kui ratsionaalne ja strateegiline valik Delegeerimine alati läbi avaliku riigihanke või KOV osalusega SAle	Üks-ühele koostöö Iseseisev ning väga professionaalne MTÜ Lepingupartneri valiku olulisim kriteerium on professionaalsus ning eelnev	Normatiivne kontekst (eelkõige RHS) väga oluline Teenus algatatud KOV poolt, eesmärgiks eelkõige efektiivsuse saavutamine (nii hind kui professionaalsus, mida sisemiselt ei ole)	Üldjuhul 2-4 a lepingud fikseeritud igakuiste ning iga-aastaste rahaeraldistega Linn võtnud õiguse ühepoolset ja läbirääkimisteta lepinguid muuta – kodanikeühendused ei	MTÜ tegeleb pideva teenuse edasiarendusega, mida KOV ei oska alati võrdväärselt hinnata MTÜ selgelt teadvustanud, et tegeleb avalike	MTÜ hoolitseb iseseisvalt oma suhtevõrgustiku eest Teadlikku sihtgruppidega suhtlemist linna poolt ei toimu, kui lepingutes on

	Vastutus teenuse pakkumise osas selgelt KOV poolt teadvustatud	kogemus (hinna kõrval); lisaks eeldused, et teenusepakkujad kaasavad teenuse pakkumise rahastamiseks täiendavaid projektivahendeid kodanikeühendused ei ole teadvustatud kui koostööpartnerid selle sisulises tähenduses – eelkõige toimib müüja-ostja suhe, mis seab kodanikeühenduse ebaelistatud olukorda	Detailsed, läbimõeldud lepingud ning teenuse sisukirjeldused Suhteliselt nõrk kontrollimehhanism – arvandmetel põhinev aruandlus, ei süüvita väga teenuse sisse	ole võrdväärset partnerid, vaid <i>teenuse osutajad</i> Rahaprobleeme aitab vältida riigi koostöölepingute osakaal MTÜ teenustes ning viimase pikaajaline kogemus ja professionaalsus, mis võimaldab taotleda lisavahendeid	teenuste pakkumisega Konkurentsiprobl eemid linna SAgA (ideede ebaeetiline ülevõtmine KOV poolt)	see kontrollimehhanis mina määratletud
Vaivara	Delegeerimine ei ole teadvustatud ega eelistatud skeem avalike teenuste pakkumiseks – vald peab ise vastutama kohustuslike avalike teenuste pakkumise eest	Üks-ühele koostöö Rohujuuretasandi MTÜ Usaldussuhe (<i>relational contracting</i>)	Normatiivne kontekst väheoluline (põhjuseks ka turu puudumine) Delegeerimise eesmärgiks omaalgatuse tugevdamine (tegemist toetava ehk lisanduva teenusega vallas, mis pole kohustuslik valla	Tegevustoetus, maja ülalpidamiskulud	MTÜ tugev identiteedi-tunnetus – pärsib kohati teenuse edasiarendamisevõimalusi	Selgelt määratletud sihtrühm (küla elanikkond) Suhe sihtrühmaga isereguleeruv ja mitteformaalne tagasisidestamine

			ülesanne)			
Jõhvi	Delegeerimine eelkõige KOV osalusega SA ja MTÜdele - teenuse pakkumine omavalitsusele läbipaistvam ning kindlustunne finantsasjade korrektsuse osas suurem	Ühtlustatud teenus KOV mõju all olev professionaalne MTÜ Usaldussuhe (<i>relational contracting</i>)	Normatiivne kontekst väheoluline (põhjuseks ka turu puudumine) Delegeerimise eesmärgiks vähendada kulusid valla eelarves, kuid ka teenuse pakkumist mitmekesisemalt rahastada ning hooldekodu tegevust efektiivsemalt majandada Kontroll läbi SA nõukogu ning põhikirja Tihe suhtlus KOV ja MTÜ vahel (põhineb inimestevahelistel suhetel)	Kohatasul põhinev rahastamine, vähesed võimalused projektidega lisaraha teenida	KOV eeldused, et sa tegeleb aktiivsemalt teenuse arendustegevusega MTÜ pühendumus teenuse pakkumisel koos selle vormi paindlikkusega (nt vabatahtlike kaasamine), mis õigustab antud koostöövormi	Tagasiside sihtrühmadelt ei koguta
Jõgevamaa KOVd	Delegeerimine kui ratsionaalne ning strateegiline valik (eelkõige läbi KOV mõju all oleva MTÜ) Omavalitsuste vahelise koostöö sünergia ning koostöö rolli suurendamine	Ühtlustatud teenus KOV mõju all olev pool-professionaalne MTÜ Omavalitsuste vaheline koostöö läbi keskuse tegevuse ning teenuse delegeerimise	Normatiivne kontekst oluline – võimalik vältida riigihankeid läbi antud koostöövormi Teenuse delegeerimine kui valdade puudujääkide likvideerimine (kompetentsipuudus), lisaks vajadus	Teenuse osutamise kohustus läbi põhikirja Probleemiks põhirahastuse sõltuvus projektidest (omavalitsustele oluline lisavahendite kaasamine) KOVd tagavad tegevuse jätkusuutlikkuse,	Sõltuvus KOVde koostöövalmidusest, mille peab tagama MTÜ aktiivne lobitöö Teenuse edasiarendust pärssib kohatine kvalifitseeritud	Suhe sihtrühmaga peamiselt mitteformaalne ja isiklik, formaalset tagasisidestamist ei toimu

			<p>paindlikuma lisafinantseeringu järele</p> <p>Teenuse sisu määratletakse täpsemalt läbi erinevate projektide</p> <p>Kontroll läbi aruandluse, oluline kontrollifunktsioon mitteformaalsel suhtlusel</p>	<p>arendustegevuse ja omafinantseerimise vahendid</p> <p>Ebakindlus KOVde poolt eraldatava toetuse suhtes: volikogu poliitiline otsus ja vallavanema võime kokkulepitule volikogu aktsept saada</p> <p>Läbi mahukate projektide on võimalik piirkonna inimressurssi investeerida</p>	<p>personali puudus</p> <p>Perspektiivis teenuspiirkonna laiendamine ja teenuste mitmekesistamine</p>	
Põltsamaa	<p>Delegeerimine peamine viis mittekohustuslike avalike teenuste pakkumisele</p> <p>Kultuuri- ja sporditeenus kui piisavalt lihtne teenus, mida võiks osutada inimestele võimalikult lähedal</p>	<p>Üks-ühele koostöö</p> <p>Rohujuuretasandi MTÜ</p> <p>Usaldussuhe (<i>relational contracting</i>)</p>	<p>Normatiivne kontekst</p> <p>väheoluline</p> <p>Delegeerimise eesmärgiks piirkondade aktiveerimine ning omaalgatuse suurendamine</p>	<p>Tegevustoetus</p> <p>Teenuse sisukirjeldused ei ole olulised</p> <p>Mitteformaalne tagasisidestamine, nõrk ametlik kontrollimehhanism</p> <p>Lisarahastuse leidmise olulisus</p>	<p>Palgalise personali puudumine – tegemist omaalgatuse ja aktiivsete inimeste koostööga, mitte professionaalse teenuse pakkumisega → teenuse laiendamine või edasiarendus küsitav</p>	<p>Mitteformaalne tagasisidestamine läbi seltsi ürituste jms</p>

Lisa 6. Veebiküsitlusele vastanud omavalitsuste nimekiri.

NIMI	Vald/linn
Abja	Vallavalitsus
Ahja	Vallavalitsus
Alatskivi	Vallavalitsus
Albu	Vallavalitsus
Antsla	Vallavalitsus
Are	Vallavalitsus
Aseri	Vallavalitsus
Avinurme	Vallavalitsus
Elva	Linnavalitsus
Emmaste	Vallavalitsus
Haanja	Vallavalitsus
Haapsalu	Linnavalitsus
Halinga	Vallavalitsus
Haljala	Vallavalitsus
Halliste	Vallavalitsus
Hanila	Vallavalitsus
Harku	Vallavalitsus
Hummuli	Vallavalitsus
Illuka	Vallavalitsus
Järva-Jaani	Vallavalitsus
Järvakandi	Vallavalitsus
Jõelähtme	Vallavalitsus
Jõgeva	Vallavalitsus
Jõhvi	Vallavalitsus
Kadrina	Vallavalitsus
Kallaste	Linnavalitsus
Kambja	Vallavalitsus
Kareda	Vallavalitsus
Karksi	Vallavalitsus
Karula	Vallavalitsus
<i>Jätkub kõrvaltulbas...</i>	

Kehtna	Vallavalitsus
Kihelkonna	Vallavalitsus
Kiili	Vallavalitsus
Koeru	Vallavalitsus
Kohtla-Järve	Linnavalitsus
Kohtla-Nõmme	Vallavalitsus
Koigi	Vallavalitsus
Konguta	Vallavalitsus
Kunda	Linnavalitsus
Kuressaare	Linnavalitsus
Kuusalu	Vallavalitsus
Käina	Vallavalitsus
Kärdla	Linnavalitsus
Kõlleste	Vallavalitsus
Kõo	Vallavalitsus
Kõrgessaare	Vallavalitsus
Kõue	Vallavalitsus
Laekvere	Vallavalitsus
Laeva	Vallavalitsus
Laheda	Vallavalitsus
Lasva	Vallavalitsus
Leisi	Vallavalitsus
Lihula	Vallavalitsus
Lohusuu	Vallavalitsus
Lümanda	Vallavalitsus
Maidla	Vallavalitsus
Martna	Vallavalitsus
Meremäe	Vallavalitsus
Mikitamäe	Vallavalitsus
Mooste	Vallavalitsus
<i>Jätkub järgmisel lehel...</i>	

Mäetaguse	Vallavalitsus
Mäksa	Vallavalitsus
Märjamaa	Vallavalitsus
Mõniste	Vallavalitsus
Narva	Linnavalitsus
Narva-Jõesuu	Linnavalitsus
Nissi	Vallavalitsus
Noarootsi	Vallavalitsus
Nõva	Vallavalitsus
Orava	Vallavalitsus
Orissaare	Vallavalitsus
Otepää	Vallavalitsus
Paide	Linnavalitsus
Paide	Vallavalitsus
Paikuse	Vallavalitsus
Pajusi	Vallavalitsus
Palamuse	Vallavalitsus
Palupera	Vallavalitsus
Piirissaare	Vallavalitsus
Puhja	Vallavalitsus
Puka	Vallavalitsus
Pärnu	Linnavalitsus
Pärsti	Vallavalitsus
Põltsamaa	Vallavalitsus
Põlva	Linnavalitsus
Põlva	Vallavalitsus
Püssi	Linnavalitsus
Rae	Vallavalitsus
Raikküla	Vallavalitsus
Rakke	Vallavalitsus
Rakvere	Linnavalitsus
Rakvere	Vallavalitsus
<i>Jät kub kõrvaltulbas...</i>	

Risti	Vallavalitsus
Roosna-Alliku	Vallavalitsus
Räpina	Vallavalitsus
Saarde	Vallavalitsus
Saare	Vallavalitsus
Saarepeedi	Vallavalitsus
Saku	Vallavalitsus
Salme	Vallavalitsus
Saue	Linnavalitsus
Saue	Vallavalitsus
Sillamäe	Linnavalitsus
Suure-Jaani	Vallavalitsus
Sõmerpalu	Vallavalitsus
Sõmeru	Vallavalitsus
Tabivere	Vallavalitsus
Taheva	Vallavalitsus
Tahkuranna	Vallavalitsus
Tallinna	Linnavalitsus
Tamsalu	Vallavalitsus
Tapa	Vallavalitsus
Tartu	Linnavalitsus
Tartu	Vallavalitsus
Toila	Vallavalitsus
Tootsi	Vallavalitsus
Tori	Vallavalitsus
Torma	Vallavalitsus
Tõstamaa	Vallavalitsus
Türi	Vallavalitsus
Vaivara	Vallavalitsus
Valga	Linnavalitsus
Valgjärve	Vallavalitsus
Valjala	Vallavalitsus
<i>Jät kub järgmisel lehel...</i>	

Veriora	Vallavalitsus
Vigala	Vallavalitsus
Vihula	Vallavalitsus
Viimsi	Vallavalitsus
Vinni	Vallavalitsus
Viru-Nigula	Vallavalitsus
Väike-Maarja	Vallavalitsus
Vändra	Vallavalitsus
Värskä	Vallavalitsus
Väätša	Vallavalitsus
Võhma	Linnavalitsus
Ülenurme	Vallavalitsus

Lisa 7. Lepingute analüüsiks lepinguid esitanud omavalitsused ja lepingute arv.

Valla- või linnavalitsuse nimi	Analüüsiks esitatud lepingute arv
Aseri Vallavalitsus	1
Haanja Vallavalitsus	3
Hanila Vallavalitsus	6
Harku Vallavalitsus	9
Hummuli Vallavalitsus	1
Illuka Vallavalitsus	1
Järva-Jaani Vallavalitsus	2
Järvakandi Vallavalitsus	2
Jõgeva Vallavalitsus	4
Jõhvi Vallavalitsus	7
Kadrina Vallavalitsus	4
Kambja Vallavalitsus	3
Karksi Vallavalitsus	2
Kehtna Vallavalitsus	8
Kiili Vallavalitsus	7
Kohtla-Järve Linnavalitsus	2
Koigi Vallavalitsus	4
Kunda Linnavalitsus	2
Kuressaare Linnavalitsus	2
Käina Vallavalitsus	10
Kärdla Linnavalitsus	3
Kõue Vallavalitsus	3
Laekvere Vallavalitsus	3
Laheda Vallavalitsus	3
Lasva Vallavalitsus	1
Mäetaguse Vallavalitsus	4
Märjamaa Vallavalitsus	20
Narva Linnavalitsus	1
Nissi Vallavalitsus	7
Paide Linnavalitsus	4
Paide Vallavalitsus	2
Paikuse Vallavalitsus	5
Palamuse Vallavalitsus	4
Palupera Vallavalitsus	2
Piirisaare Vallavalitsus	2
Puka Vallavalitsus	4
Pärnu Linnavalitsus	18

Põltsamaa Vallavalitsus	9
Põlva Vallavalitsus	6
Püssi Linnavalitsus	4
Rae Vallavalitsus	7
Raikküla Vallavalitsus	5
Rakvere Linnavalitsus	3
Rakvere Vallavalitsus	4
Roosna-Alliku Vallavalitsus	2
Räpina Vallavalitsus	5
Saare Vallavalitsus	3
Suure-Jaani Vallavalitsus	2
Taheva Vallavalitsus	1
Tallinna Linnavalitsus	19
Tamsalu Vallavalitsus	4
Tapa Vallavalitsus	26
Tartu Linnavalitsus	24
Tõstamaa Vallavalitsus	1
Türi Linnavalitsus	2
Vaivara Vallavalitsus	15
Valga Linnavalitsus	9
Valjala Vallavalitsus	3
Veriora Vallavalitsus	3
Viimsi Vallavalitsus	1
Viru-Nigula Vallavalitsus	3
Väike-Maarja Vallavalitsus	3
Värskla Vallavalitsus	3
Võhma Linnavalitsus	4
Ülenurme Vallavalitsus	3
KOKKU	340