

Kuidas arendada kohalikke avalikke teenuseid omavalitsuste ja kodanikeühenduste koostöös?

Annika Uudelepp, Maiu Uus, Jon Ender

Enamik esmatähtsaid avalikke teenuseid osutatakse inimestele kohalikul tasandil. Eesti avalike teenuste kvaliteet on valdkonniti ja piirkonniti väga erinev ning kindlasti ei ole tegu kitsalt omavalitsustasandi probleemiga. Tegu on laiaulatuslikumate vajakajäämistega Eesti halduskorralduses, mis ulatuvad omavalitsusele ülejökäivate ülesannete delegerimisest kuni omavalitsuste ebapiisava tulubaasini.

Ebapiisavad avalikud teenused tekitavad mitmetahulise probleemi. Kui elanike vajadused teatud oluliste teenuste järele jäävad rahuldamata, võib see omakorda halvendada inimeste elukvaliteeti (puudujäägid sotsiaalteenustes) ja võimalusi (puudujäägid haridusvaldkonna teenustes). Teenuste kehva osutamise tõttu jäävad ka hästi läbimõel-

dud poliitikad tervikuna rakendumata ning kokkuvõttes kavandatud eesmärgid täitmata. Kohalik omavalitsus (edaspidi KOV) peab leidma võimalused oma elanikele nii seadustega ettenähtud kui vabatahtlikke teenuseid kvaliteetselt osutada ning üks võimalusi selleks on kindlasti koostöö kodanikeühendustega.

Praxis uuris Eesti omavalitsuste tegevust avalike teenuste delegerimisel kodanikeühendustele. Siinne poliitikaanalüüs sisaldab vastvalminud uuringu järeldusi ja olulisemaid soovitusi, tutvustab praegusi avalike teenuste kodanikeühendustele delegerimise praktikaid ning annab mõtteainet koostöö edasiseks arendamiseks.



PRAXIS
mõttehommik

Põhjäreldused

- 60% omavalitsustest delegerivad avalike teenuste osutamist mittetulunduslikele organisatsioonidele (MTÜdele), kuid sageli ei osata kodanikeühenduste ja koostöö potentsiaali täielikult rakendada.
- Suuremad omavalitsused delegerivad teenuste osutamist sagedamini ning süsteemsemalt.
- Kodanikeühendustele avalikke teenuseid delegerinud omavalitsused on väga rahul osutatava teenuse kvaliteediga, teenuseosutaja lähedase kontaktiga sihtrühmadega ning valdavalt ka organisatsioonilise suutlikkusega.
- Kõige jätkusuutlikumad koostöösuhted teenuste osutamisel on sotsiaalvaldkonnas.
- Väiksemad omavalitsused peavad tegema rohkem piirkondlikku koostööd valitsemis- ja teenuste osutamiseks.
- Teenuste jätkusuutlikkus on sageli ohus, kuna teenuseid finantseeritakse tavaliselt ainult osaliselt ning harva mõeldakse teenuste arendamise peale.
- Avalike teenuste delegerimise kaudu on omavalitsustel oluline mõju kolmanda sektori arengule.



Delegeerimise praktikad erinevad omavalitsuste lõikes oluliselt

Annika Uudelepp töötab Praxises valitsemise ja kodanikuühiskonna programmi direktori ja Praxise juhatuse liikmena alates 2008.aastast.

Tema peamised uurimisteemad on hea valitsemine, strateegikujundus, avalikud teenused, valitsuse otsustusprotsess, poliitika võrgustikud, poliitikakujundus ja elluviimine. Annika omab bakalaureuse- ja magistrikraadi haldusjuhtimises ning jätkab õpinguid Tallinna Ülikoolis riigi- ja poliitika-teaduste doktorantuuris.



Maiu Uus töötab Praxises valitsemise ja kodanikuühiskonna programmi analüütikuna ja projekti-juhina 2007.aastast. Tema peamised uurimisteemad on kaasamisprotsessid, kodanikuühiskond, poliitiline legitiimsus, poliitilised otsustusprotsessid, kodanikuühenduste rahastamine. Maiu omab bakalaureusekraadi sotsioloogias ning jätkab õpinguid Tallinna Ülikoolis sotsioloogia magistrantuuris.

2008. aastal tegid 60% Eesti omavalitsustest koostööd kodanikeühendustega, et elanikele vajalikke teenuseid osutada, delegeerides avalike teenuste osutamise kodanikeühendustele. Need KOVD hõlmavad ca 87% Eesti elanikkonnast. Otseselt avalikke teenuseid delegeerivad kodanikeühendustele ca 42% omavalitsustest (nn teenuse osutamise lepingud), ülejäänud 18% sõlmivad sellised lepingud, kus avalike teenuste osutamine on üks osa kokkuleppest, mille täitmise käigus faktiliselt osutatakse ka avalikke teenuseid või mis tõstavad ühenduste teenuste osutamise suutlikkust (nn teenuse toetamise lepingud). Teenuse toetamise lepingutega kaetakse vaid kaudseid kulusid (ruumid, raamatupidamine jm üldkulu) ja teenuseosutamise kulusid ei finantseerita. Viimane tähendab, et avaliku teenuse osutamine põhineb eelkõige vabatahtlike panusel ja lisafinantseerimise võimaluste otsimisel erinevatest fondidest.

Vähese raha otstarbekas kasutamine on olulisim delegeerimise ajend. Paratamatult ei saa paljusid avalikke teenuseid osutada ärilisel põhimõttel turukonkurentsi tingimustes, seda nii väikese mastaabi kui ka teenuse sisu poolest. Mittetulundusühendustega (edaspidi MTÜ) on otstarbekas teha koostööd selliste teenuste osutamisel, millest saadav kasum on väike või olematu, sest need organisatsioonid on oma eesmärgiks võtnud eelkõige heaolu loomise kasumi teenimise asemel. Tugevateks külgedeks loetakse mittetulundussektori võimet jõuda erinevate elanikkonnakihtideni, võites seejuures nende usalduse.

Aastatel 2006-2008 on delegeerimise rahaline maht kasvanud ca kaks korda. Eesti Mittetulundusühenduste ja Sihtasutuste Liidu 2009. a. korraldatud küsitluse tulemused viitavad aga, et tänavuste eelarvekärbete tõttu tuleb kolmandikul ühendustel teenuste mahtu vähendada ning kuuendik peab jätma ära planeeritud investeeringuid ja arendustegevusi.

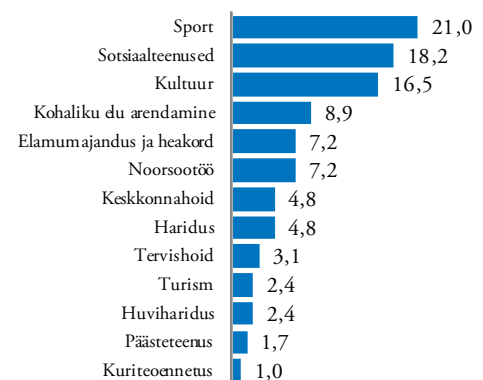
Riigikontrolli viimaste aastate auditid viitavad korduvalt, et Eesti omavalitsustel napib raha ning vajalike oskuste ja teadmistega spetsialiste kõigi kohaliku omavalitsuse korraldamise seadusest (KOKS) tulenevate ülesannete edukaks täitmiseks ning elanikele vajalike teenuste pakkumiseks. Seda kinnitab Praxis analüüsiga tuvastatud asjaolu, et praegu on MTÜdele delegeerimise

ühiks olulisemaks põhjuseks teenuse mitmest allikast finantseerimine (87% omavalitsustest). Teiste oluliste põhjustena töid omavalitsused välja kodanikeühenduste toetamise võimalust (86%) ja asjaolu, et mittetulunduslikud organisatsioonid arvestavad paremini sihtrühma vajadustega (85%).

Kõige enam lepinguid delegeeritakse spordivaldkonnas (21% kõigist lepingutest), sotsiaalteenuste osutamiseks (18,2%) ja kultuurivaldkonnas (16,5%). Sotsiaalteenuseid osutatakse erivajadustega inimestele, eakatele, perevägivalda ohvritele, kodututele, töötutele ja sõltlastele peamiselt nõustamise vormis, eakatele ja erivajadustega inimestele pakutakse ka hooldusteenust. Spordivaldkonnas korraldatakse spordiüritusi, viiakse läbi spordiringide ja treeningrühmade tööd ning tehakse investeeringuid sportimisvõimaluste arendamiseks (staadionid jms). Kultuurivaldkonnas korraldatakse avalikke kultuuriüritusi, kultuuriringide ning muuseumide tööd.

Alloleval joonisel on esitatud avalike teenuste delegeerimise lepingute jaotus ka ülejäänud valdkondade vahel. Analüüsist selgus, et omavalitsuste arusaam avalike teenuste delegeerimisest MTÜdele on väga erinev ning vaid pooled lepingud võib liigitada avalike teenuste osutamise lepinguteks. Ülejäänute puhul on pigem tegemist nn teenuse osutamist toetavate lepingutega, mille kaudu rahastatakse/toetatakse teenuse osutamist kaudselt: tegevustoetus teenuse osutajale, projektitoetus, vara tasuta kasutamine, koostööleping jm. (Praxis 2009, pt.5.2.1.). (Kõige rohkem on avalike teenuse osutamise lepinguid sõlmitud sotsiaal- (44%), spordi- (15%) ja kultuurivaldkonnas (10%), teenuseid toetavaid lepinguid aga sõlmitakse kõige enam spordi- (34%) ja kohaliku elu arendamise valdkonnas (22%).

Joonis 1. Avalike teenuse delegeerimise lepingute jaotus valdkonniti (%)



Kõige jätkusuutlikumad koostöösuhted on välja kujunenud (nii riiklikul kui KOV tasandil) sotsiaalteenuste osutamisel. Tegu on kohustuslike teenustega, millele on seatud võrreldes teiste valdkondadega põhjalikke nõudeid. Kui keskmiselt on erinevaid kvaliteedinõudeid seatud 51 % juhtudel, siis sotsiaalteenuste puhul on see näitaja oluliselt kõrgem – 71%. Sotsiaalteenuseid osutavad valdavalt professionaalsed kodanikeühendused. Neil on valdkonnast põhjalikud teadmised, tihe kokkupuude sihtrühmadega ning kogemused sihtrühmadega töötamisel. Kõige suuremat potentsiaali näeme avalike teenuste delegeerimisel kodanikeühendustele sotsiaalvaldkonnas.

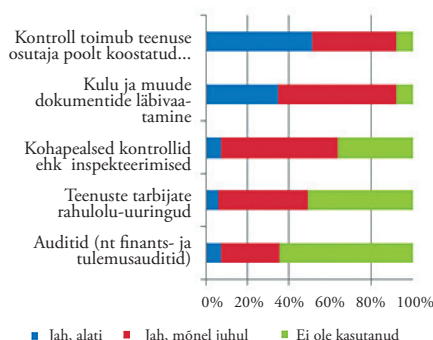
KOV suurus ja delegeerimise praktikad on omavahel seotud: suuremad omavalitsused delegeerivad teenuste osutamist sagedamini ning süsteemsemalt. Suurematel omavalitsustel (nii rahvaarvu, eelarve kui ka ametnike arvu järgi) on rohkem nii raha kui ametnikke avalike teenuste delegeerimiseks kodanikeühendustele, mistõttu on nende seas delegeerijaid rohkem ja delegeerimiseks eraldatud summad on suuremad. Delegeeritud avalike teenuste osutamiseks eraldatav summa ühe elaniku kohta KOVides erineb 200-kordselt ja jääb 7 ning 1500 krooni vahele.

Konkurse korraldavad peamiselt suuremad omavalitsused. 75% üle 10 000 elanikuga KOVides on korraldanud konkurse avaliku teenuse osutaja leidmiseks. Väiksemate KOVide gruppides jääb sama näitaja 15-38% piiridesse. Väikestes omavalitsustes on üheks peamiseks probleemiks

potentsiaalsete teenuseosutajate puudumine või nende väga piiratud arv, mistõttu korraldatakse vähem konkurse ja suhted teenuse osutajatega põhinevad pigem usaldusel kui kontrollimehhanismidel ja lepingus fikseeritud nõuetel. Kvaliteedinõudeid lisavad lepingutesse pigem suuremad omavalitsused: üle 40 000 elanikuga linnades (Tallinn, Narva, Tartu, Pärnu, Kohtla-Järve) sisaldavad kvaliteedinõudeid peaaegu kõik vastavad lepingud, väiksemates omavalitsusest aga 45-61% lepingutest.

Teenuse osutamise hindamine ning kontrollimine ei ole sageli süsteemselt korraldatud. 30% omavalitsustest märkis küsitluses, et mõne teenuse puhul ei hinnatagi teenuse osutamise tulemust. Üle pooled KOVidest käivad teenuse osutamist kohapeal kontrollimas, ligi pooled viivad läbi teenuse tarbijate rahulolu-uuringuid ja kolmandik teostavad spetsiaalseid auditeid. Enamus omavalitsusi (92%) tutvuvad kulu- jm aruandlusdokumentidega.

Joonis 2. KOVde hinnang hindamis- ja kontrolliviiside kasutamisele



Jon Ender töötab Praxises valitsemise ja kodanikuühiskonna programmi analüütikuna ja projektjuhina alates 2007.aastast. Tema peamised uurimisteed on kodanikeühenduste rahastamine, vabatahtlik tegevus, annetamise ja filantroopia arengud, seaduseelnõude seletuskirjade kvaliteet. Jon omab magistrikraadi sotsioloogias ning jätkab õpinguid Tartu Ülikoolis avaliku halduse ja halduspoliitika doktoriõppes.

Tabel 1. Avalike teenuste delegeerimise praktika võrdlus KOV-gruppide lõikes*

Tunnused **	KOV grupid elanike arvu alusel			
	40 000-100 000	10 000-20 000	3 501-9 999	96-3 500
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 kodanikeühendustele 2008 (% lepingutest)	sotsiaal (82%)	sotsiaal (23%), sport (23%)	sport (37%), kohaliku elu arendamine (14%)	sport (24%), kohaliku elu arendamine (23%)
On korraldatud konkurss teenuseosutaja leidmiseks (% lepingutest)	75%	75%	38%	15%
Lepingus sisalduvad teenuse kvaliteedinõuded (% lepingutest)	87%	38%	36%	50%
Hinnakujunduse alused sisalduvad lepingus (% lepingutest)	78%	39%	18%	34%
Teenuse sihtgrupp on lepingus määratletud (% lepingutest)	58%	72%	58%	43%

* ei sisalda Tallinna

** kasutatud lepingute tekstianalüüsi ning KOVde küsitluse andmeid

*** mediaan

Kõige suuremat potentsiaali näeme avalike teenuste delegeerimisel kodanikeühendustele sotsiaalvaldkonnas.

Kuigi MTÜd aitavad olulisel määral KOVdel teatud teenuseid osutada, ei ole suhtumine teenuseid osutavatesse ühendustesse sageli partnerluse keskne.

Omavalitsustes käsitletakse teenuste sihtrühmi ennekõike kui kasusaajaid ning abivajajaid, teenuse osutamise oluliseks lülits peetakse neid väga harva. Avalike teenuste osutamisel rõhatakse kodanikekesksust, mis väljendub teenuse vastavuses kodanike tegelikele vajadustele alates teenuse sisust kuni teenuse tarbimise mugavuseni. KOV peaks teenuse sisu eest vastutajana selles veenduma. Näiteks kaasavad edumeelsed organisatsioonid selleks teenuse sihtrühme teenuse kujundamisse ja arendamisse. Eestis aga kasutavad teenusetarbijate tagasiside analüüsi alati vaid 6% ja mõnikord 43% omavalitsustest. Teenuse osutamise lepingutest pole 40% puhul olnud võimalik teenuse sihtrühmi tuvastada. Teenuste delegeerimisel on oluline, kas teenuseid osutatakse kvaliteetselt ning arendatakse kooskõlas sihtrühma vajadustega. Samuti oli tuntav KOV erinev huvitatus tulenevalt sihtrühmast (nt noored versus kodutud).

Teenuste hind ei ole lepingutes kuigi läbipaistvalt kajastatud, kuigi see võiks delegeerimisel olla just KOVle huvipakkuv. Vaid 39% teenuse osutamise lepingutest sisaldasid infot hinnakujunduse aluste kohta ja lepinguhind puudus 8%. Lepingu täitmise aruannetes on võimalik küll küsida, millest teenuse osutaja kulud koosnevad, kuid teenuse kvaliteetseks osutamiseks vajaliku optimaalse hinna kujundamiseks ja läbipaistvuse tagamiseks peaks KOV teenuse delegeerimisel mõistma teenuse kulukomponente ja hinnakujunduse põhimõtteid ka lepingus kajastama.

Enamasti (84% juhtudest) delegeeritakse teenuseid peamiselt kodanikealgatuslikele MTÜdele ja sihtasutustele, mitte niivõrd KOV mõju all olevatele või KOV poolt loodud asutustele. Samas teatud valdkondades kasutatakse kodanikealgatuslike MTÜsid oluliselt vähem: 60% delegeerimisjuhtudest haridusvaldkonnas, 63% ettevõtluse arendamise ja heakorra valdkonnas. Keskkonnakaitse ja jäätmekäitluse valdkonnas on teenuste osutamine üle antud aga üksnes KOVga tihedalt seotud organisatsioonidele.

KOVde loodud MTÜd või SAd on eeliseisus võrreldes kodanikealgatuslike ühendustega teenuste osutamisel: teenuse rahastamine on stabiilsem, konkursside korraldamise kohustust ei ole ja KOVil on suurem huvi teenust osutava asutuse võimekuse arendamise vastu.

Eesti omavalitsused rakendavad kõige sagedamini usaldusel ja koostöösuhtel põhinevat delegeerimise viisi

Eestis on avalikke teenuseid osutavad kodanikeühendused valdavalt pikaajalise kogemusega antud valdkonnas, neil on välja kujunenud koostöö KOVdega ja nad tunnevad oma ala hästi. Omavalitsused on enamjaolt väga rahul teenuse osutajate tööga. Kõige kõrgemad hinnangud said:

- kodanikeühenduste hea kontakt sihtrühmadega (97% olid rahul või väga rahul);
- teenuse kvaliteet (95%);
- ühenduste organisatsiooniline võimekus (74%).

Eestis on KOV ja teenuseid osutava ühenduse suhted valdavalt usalduslikud. KOV peavad ennast siiski võimupositsioonil olevaks ning see takistab ladusat koostööd ja teenuste arendamist. Kuigi MTÜd aitavad olulisel määral KOVdel teatud teenuseid osutada, ei ole suhtumine teenuseid osutavatesse ühendustesse sageli partnerluse keskne. Nii näevad KOVd ühenduste kui partnerite rolli liialt tehniliselt ning käsitlevad omaalgatuslikke MTÜsid sageli kui võimalust lahendada teisejärgulisi ülesandeid.

Suurem osa kodanikeühendustele delegeerimise juhtumitest ei sarnane konkurentsipõhise delegeerimisega, mille puhul on teenuseid valmis pakkuma mitu organisatsiooni ning nad võistlevad omavahel parema pakkumise tegemisel. Põhjus on lihtne: pole piisavalt pädevaid teenuseosutajaid. Nii ongi Eesti omavalitsustes levinud usaldusel põhinev delegeerimine, mille puhul teenuseosutaja sisuliselt jagab tellijaga teenuseosutamise kohustusi ja vastutust. Juhtumianalüüsid näitasid, et sisuliselt on see nii isegi neis olukordades, kus vormiliselt on tegemist konkurentsipõhise delegeerimisega (otsus on tehtud konkursi tulemusel, sõlmitud on väga üksikasjalik leping, kus kõik tingimused selgelt fikseeritud).

Arusaam, et avalike teenuste delegeerimine toimib klassikalise konkurentsi tingimustes, on Eestis oludes suuresti müüt. Vastuolu seisneb selles, et kuigi koostöö toimib usaldusel põhinevana, käituvad omavalitsused sageli nagu oleks tegu konkurentsipõhise delegeerimisega. See viitab, et teadmised delegeerimise erinevatest võimalustest on üsna tagasihoidlikud. Kuna enamikes oma-

valitsustes puuduvad konkurentsitingimused teenuseosutajate vahel või on teenuseosutajaid üldse keeruline leida, siis on võimaluseks kasutada suhtel ja partnerlusel põhinevaid delegeerimisvorme.

Ühekülgne delegeerimine:

- ei taga teenuste jätkusuutlikkust;
- põhjustab liigset bürokraatiat aruandlusel ja ajakulu tehniliste üksikasjade lahendamisel ning seeläbi kulutab asjatult ressursse;
- ei kasuta täielikult kodanikeühenduste potentsiaali ja koostööst tulev sünergia teenuste parimaks osutamiseks jääb saavutamata;
- põhjustab teenuse osutaja usaldamatust KOVi suhtes, mistõttu kulutatakse lisaenergiat enda tegevuse õigustamiseks;
- ei võimalda lahendada vastastikuseid vajadusi täiel määral.

Kui KOV tunneb muret MTÜ võimekuse pärast, siis tuleks rohkem omavahel suhelda ning kuldada üheskoos aega teenuste sisu läbiarutamisele ja edasiarendamise võimalustele, mitte reageerida detailsema ja sagedasema formaalse aruandluse või ühepoolsete lepingumuudatustega.

Seega Eesti oludes peaks avalike teenuste delegeerimise arendustegevuste keskmesse seadma partnerlussuhted, mis on suunatud teenuse pidevale arengule ning kus partneritel on üksteist täiendavad ja kontrollivad rollid. See tähendab, et formaalsete lepinguliste kohustuste taga on teenuse sihtgrupi paremale teenindamisele suunatud jätkusuutlikud koostöösuhted. Viimast iseloomustab:

Allkirjeldatud koostöö aitaks leevendada ehk ka lahendada neid probleeme, mis teenuste delegeerimise tänaste praktikate analüüsist selgusid:

- Valdavalt kuni aastased lepingud, mille jätkumise osas pole kindlust.
- Lepingu maksete sage hilinemine, mis võib tekitada teenuse osutajale likviidsusprobleeme.
- KOV muudab lepinguid ühepoolset, isegi kui lepingus on muutmise protseduur ja vastavad konsultatsioonid partnerite vahel määratletud.
- Teenuse ebamäärasus - nt teenuse sisulise kirjelduse ja osutamise eesmärkide puudumine, sihtrühmade ebaselgus, teenuse kvaliteedikriteeriumite ning hindamise puudulikkus.

Jätkusuutlikku koostöösuhet iseloomustab	Näide, milles see väljendub
KOV huvitub sisuliselt teenuse osutamisest	KOV esindaja võtab osa vastavatest üritustest, käib aeg-ajalt kohapeal olukorraga tutvumas; levitab oma infomaterjalides vastavat infot; korraldab regulaarselt kohtumisi lepingupartneriga; tagab valla juhtide ja volikogu informeerimise teenuse delegeerimise tulemustest
KOV tunneb huvi teenuse sihtgrupi vajaduste ja teenuste taseme vastu	KOV oskab seada sisukaid teenuse osutamise eesmärke ja anda hinnangut nende saavutamisele. KOV suhtleb teenuste sihtrühmade liikmete või nende esindusisikutega.
KOV kannab hoolt selle eest, et teenust osutatakse ka tulevikus ning seda arendatakse pidevalt edasi.	Teenuse osutajal ja KOVi on selge nägemus teenuse lähiaastate arengust; Teenuse osutamiseks on sõlmitud pikemaajaline raamleping, isegi kui teenuse aastane rahastamine määr fikseeritakse igal aastal eraldi.
Teenuse rahastamine on stabiilne ja võimaldab lepingupartneril pühenduda teenuste osutamisele ning toetab tema arengut.	Teenuse hind sisaldab kõiki olulisi komponente (teenuse osutamise otsekulud, teenuse arendamise kulud, teenust osutava organisatsiooni üldkulud teenuste pakkumise võimaldamiseks), see on läbi paistet ja sellest peetakse kinni.
Teenuse osutaja teeb jõupingutusi teenuse sihtrühmade vajaduste paremaks rahuldamiseks ning arendab teenuseid vastavalt.	Teenuse osutaja koolitab ja arendab oma personali; tutvub parimate praktikate ja ekspertnõuannetega; analüüsib neid teadmisi oma töö kontekstis nii et teenused vastavad järjest paremini sihtrühma tegelelikele vajadustele.

Arusaam, et avalike teenuste delegeerimine toimib klassikalise konkurentsi tingimustes, on Eesti oludes suuresti müüt.

Kui KOV tunnetab kohalike MTÜde teenuseosutamise vähest suutlikkust, saab ta olukorda muuta panustades rohkem aega üheskoos teenuste sisu läbiarutamisele ning edasiarendamise võimaluste selgitamisele.

Miks delegerida avalike teenuste osutamist kodanikeühendustele?

- Võime jõuda tulemuslikult erinevate elanikkonna gruppideni, võites nende usalduse ja töötades nendega tihedas koostöös.
- Leidlikkus ja tulemuslikkus teenuse käivitamisel ja vajadusel ka lõpetamisel.
- Suutlikkus järgida õigusaktide nõudeid, kuid samas säilitada paindlikkust.
- Säilitada ja tõsta teenuse kvaliteeti.
- Sageli võime osutada teenuseid efektiivsemalt kui avalik sektor.
- Osavõttlikkus, kaastunne ja kaasatus – probleeme näha se terviklikult.

Kodanikeühendustel on oluline roll avalike teenuste osutamisel kohalikul tasandil

Eesti kohalikel omavalitsustel on suur huvi avalike teenuste delegerimise arendamise vastu. Koostööks kodanikeühendustega on KOVd leidnud erinevaid viise nii teenuse ostmise kui ka osutamise toetamise kaudu. Samas aga on eriti just väiksematel omavalitsustel (kuni 10 000 el) raskusi avalike teenuste finantseerimisel ja paljuski tuleb tugineda vabatahtlike aktiivsusele, mistõttu on keeruline tagada teenuste kvaliteeti ja kättesaadavust.

Lisaks on kodanikeühenduste osutatavad avalikud teenused väga tundlikud majanduse ja maksulaekumise muutustele: majandusarengu tingimustes oli näha teenuste mahu olulist suurenemist, praeguses eelarvekärbete oludes aga on see üks põhilisi kokkuhoiu kohti.

Enamasti on KOVde huvi teenuseid senisest rohkem delegerida samades valdkondades, kus täna juba delegeritakse: piirkondliku elu edendamise, sport, kultuur, noorsootöö, sotsiaalteenused. Need on ühtlasi ka valdkonnad, kus piirkondlike MTÜde võimekust hinnatakse kõrgemalt kui teiste valdkondade kodanikeühendusi.

Valdav enamus KOV esindajaid leidis, et nad delegeriksid rohkem avalikke teenuseid kodanikeühendustele, kui...

- see võimaldaks kaasata lisaressursse (98%);
- aitaks tõsta teenuste kvaliteeti (98%);
- vastavas valdkonnas oleks võimekaid ühendusi (96%).

Eelnevalt omavalitsustee poolt kirjeldatud vajaduste rahuldamiseks on erinevad teineteist täiendavad võimalused.

Lisaressursside kaasamine kohalike avalike teenuste osutamisse ja arendamisse

Info avalikustamine ja laiem levitamine aitab kindlasti suurendada ka võimalike teenuseosutajate huvi, sest delegerimiskavatsused ei ole sageli laiemalt teada. Praktikaks tuleks luua avalike teenuste osutamisest huvitatud partnerite ja KOVde jaoks veebikeskkond (või arendada vastav

osa välja mõne olemasoleva veebilehe juurde), mille abil on võimalik levitada asjakohast infot (nt juhendid, näidised, koolitused jne) ning viia kokku teenuste osutajaid ja omavalitsusi. Seejuures on vajalik jälgida, et ühte teenuse osutajat ei asetata teiste võimalikega ebavõrdsesse olukorda nagu täna on eelisseisus KOV enda poolt loodud MTÜd ja SAd võrreldes kodanikealgatuslikega.

Senisest märksa aktiivsemalt tuleks kaasata teenuste sihtrühmasid teenuste arendamisse ja teenustele hinnangu andmisse. Kuigi vahetut kontakti sihtrühmaga ei saa kuidagi alahinnata, on KOVI mõistlik koguda sisukat informatsiooni sihtrühmade olukorra ning vajaduste kohta vastavate teemadega tegelevatelt kodanikeühendustelt, eriti kui viimased ka teenuseid osutavad. Sihtrühmade tagasisidet on võimalik kasutada ka teenuste osutamisele hinnangu andmisel. Samuti on soovitatav läbi mõelda teenuse sihtrühma rollid ja nende esindajate kaasamine juba teenuse lepingu läbirääkimise etapis.

Kaaluda tasub vabatahtlike läbimõeldud kaasamist teenuste arendamisel. Siinkohal peab aga märkima, et mitte alati ja iga teenuse puhul ei saa seada vabatahtlike tööd teenuse osutamise tingimuseks. Levinud valearusaam on, et vabatahtlike kaasamine tähendab tasuta teenust. Kuigi vabatahtlikud ei pruugi saada rahalist tasu, siis vabatahtlike töö korraldamine, nende juhendamine, koolitamine, motiveerimine ja neile tagasiside andmine selleks, et pakkuda avalikule teenusele vastavat kvaliteeti, nõuab samuti olulisi ressursse. Vabatahtlik tegutseb eelkõige oma igapäeva tegevuste kõrvalt jäävast ajast ning muutused kas töö- või pereelus võivad oluliselt mõjutada tema panustamise võimalusi, sellest omakorda sõltuvad teenuse osutamine ja kvaliteet. Samuti sõltub vabatahtliku motivatsioon selle organisatsiooni käitumisest, kelle töösse ta panustab.

Teenuste kvaliteedi tõstmine

Teenuse sisu selgem määratlemine - olgu siis miinimumnõuete seadmise, teenuste kirjelduste väljatöötamise, juhendmaterjalide või lausa kvaliteedistandardite abil - on väga oluline teenuste kvaliteedi saavutamisel ning teenuste edukal delegerimisel. Selleks tuleks vastavate ministri-riiumite, omavalitsuste ja teenuste osutajate esindajate koostöös välja töötada olulisemate avalike teenuste miinimumstandardid, koostada teenuste sisukirjeldusi. Nende olemasolu korral oleks

ka selgem alus personali arendamiseks ja koolitamiseks, tööprotsesside parandamiseks ning teenuste sihipäraseks arendamiseks.

Praegu on kõige enam teenuste sisulisi nõudeid, teenuskirjeldusi või standardeid määratletud sotsiaalvaldkonnas, mis paistab silma suhtelisemalt konkreetsemate lepingute ja selgemate nõuetega.

Kodanikeühenduste teenuseosutamise suutlikkuse tõstmine

Omavalitsustel tuleb pöörata enam tähelepanu kodanikuühenduste jätkusuutlikkusele, sest ainult niiviisi tekib piisav hulk võimekaid partnereid, kellega koostöös kohalikku elu arendada ning elanikele teenuseid osutada. See probleem iseloomustab pea kõiki Eesti omavalitsusi, ainsateks eranditeks on suurimad linnad Tallinn, Pärnu, Narva, Tartu ja Kohtla-Järve, kus konkurentssitingimused teatud määral eksisteerivad.

Kohalikel omavalitsustel on väga oluline roll kolmanda sektori arengu mõjutajana läbi delegerimispraktikate. Ligi poolte avaliku teenuse delegerimise lepingute näol on sisuliselt tegu kodanikuühenduste toetamisega. Lisaks on kodanikuühenduste toetamine omavalitsuse suurusel sõltumata üks olulisemaid teenuste delegerimise põhjuseid. Nii keskvalitsusel kui omavalitsustel endil tuleb rohkem teadvustada ja arendada KOV rolli kodanikuühiskonna arendamisel, alustades teenuseosutamise suutlikkuse tõstmisest.

Nii teenuseosutamise suutlikkuse arendamisel kui teenuste sisulisel arendamisel soovitame eristada koostööviise sõltuvalt sellest, kas üks lepingupartner osutab teenust mitmes omavalitsuses korraga ning kas seda tehakse neis omavalitsustes ühte moodi või erinevalt. Ülevaatlikult võib kohalike omavalitsuste ja mittetulunduslike organisatsioonide koostööd avalike teenuste osutamisel eristada järgmiselt:

☛ Üks ühele koostöö lepingulisel delegerimisel: üks MTÜ pakub konkreetset kokkuleppele vastavat teenust ühele KOV-le. Kõige paindlikum koostööviis, mis võimaldab KOV vajadustele vastav teenus välja kujundada. Samas efektiivsus ja ressursid arenduseks/jätkusuutlikkuse tagamiseks on piiratud.

☛ Ühtlustamata teenus: erinevad KOVd on ühe-

le MTÜle delegeerinud erinevaid teenuseid või sama teenust, kuid iga KOVga on erinev kokkulepe (nt teenuse mahu, hinna, sihtgruppide jms osas). Kodanikeühendustele on kasulik hoida oma tegevuste hulgas mitmeid erinevaid teenuseid, et maandada riske jätkusuutlikkusele. Samas tuleb antud teenuseosutamise vormi puhul ühendustel leida optimaalne piir tegevuste mitmekesisuse ning liigestest killustatusest tingitud suure administratiivkoormuse vahel.

☛ Ühtlustatud teenus: Tegemist on teenusega, mida ostavad ühe MTÜ käest sarnastel tingimustel ja ühe hinnakirja alusel mitu omavalitsust. Selline koostöövorm võiks olla teenuseid osutavate professionaalsete MTÜde eesmärk, mille poole liikuda. Omavalitsustele saadav kasu seisneb selles, et ühtlustatud teenust osutav MTÜ on professionaalsem, võimekam ja jätkusuutlikum ning seega on tal olemas vajalikud ressursid näiteks teenusepiirkondade väljaarendamisel teenuste kvaliteedi tõstmiseks.

Kokkuvõtteks: rohkem koostööd

Kohalike avalike teenuste arendamine vajab suuremat tähelepanu ning seda ei saa teha omavalitsused, ministriumid ja võimalikud teenusepakujad üksi, vaid vaja on tihedat koostööd.

☛ Ministriumite ja omavalitsuste koostöös tuleks läbi mõelda, milliseid teenuseid ja millisel tasemel on riigil tervikuna (st keskvalitsuse ja omavalitsuste ühisel jõul) vaja ja jõukohane elanike pakkuda. Teatud hulk teenuseid tuleb kindlasti täpselt kirjeldada ning määratleda nende osutamise minimaalsed nõuded. Ilma sellise koostööta rakenduvad paljud kavandatud poliitika ja vastuvõetud õigusaktid lünklikult.

☛ Kohalike omavalitsuste omavahelise koostöö arendamiseks on vaja teha rohkem jõupingutusi nii keskvalitsusel kui ka omavalitsustel endil. Lisaks on vajalik luua sisuline huvi koostöö vastu. Mitme omavalitsuse koostöös arendatavad teenused on hädavajalik arengutee. Nii näiteks väärrib sisukat arutelu ning lahendusvariantide väljatöötamist piirkondlike teenuskeskuste idee.

☛ Koostööd on tark arendada ka kodanikeühendustega – nii nendega, kes juba teenuseid osutavad, kui ka andes tõeid võimekate ühenduste tekkeks seal, kus neid veel piisavalt pole.

Vabatahtlike motivaatorite pingerida:

1. tunda ennast vajalikuna - 66.0
2. veeta oma aega kasulikult - 64.1
3. aidata teisi - 63.1
4. võimalus suhelda teiste inimestega - 61.5
5. saada oma tegemistest ja saavutustest rahuolu/õnne - 60.6
6. võimalus veeta meeldivalt aega teiste inimestega - 59.8
7. saada juurde teadmisi/kogemusi või arenda - 52.0
8. saada uusi tutvavaid, luua kontakte - 51.4
9. parandada oma võimalusi teha meelepärast tööd - 44.3
10. panustada Eesti ühiskonna üldisesse arengusse - 41.1

Täiendavat lugemist

- ☛ Praxis (2009). Kohaliku omavalitsuste üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele. Tallinn.
- ☛ Gerda Möller, Jon Ender, Kristina Mänd (2009). Vabatahtlikus tegevuses osalemine Eestis. EMOR, Praxis. Tallinn.
- ☛ OÜ Faktum & Ariko (2009). Harjumaa mittertulundusühenduste ja kohalike omavalitsuste koostöö tugevdamine avalike teenuste osutamisel. Tallinn.
- ☛ Eesti Mittertulundusühingute ja Sihtasutuste Liit (2009). Projekti 'Suurlik sektor' raames läbiviidud analüüsi raport. (avaldamisel)
- ☛ Riigikontroll (2008). Ülevaade Euroopa Liidu toetuse taotlemisest ja kasutamisest valdades ja linnades.
- ☛ Riigikontroll (2007). Avaliku teenuse kvaliteet infoühiskonnas.
- ☛ Praxis, KUAK (2008). Kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise analüüs.



Poliitikaanalüüs on Poliitikauuringute Keskuse Praxis väljaannete sari, mille eesmärgiks on analüüsida Eesti sotsiaal-, majandus- ja avaliku sektori poliitikaid, juhtida tähelepanu alternatiivsetele valikutele ning innustada avalikku arutelu. Väljaannetes avaldatud seisukohad kajastavad autorite isiklike vaateid. Väljaannete autoriõigus kuulub Poliitikauuringute Keskusele Praxis. Poliitikaanalüüsis sisalduva teabe kasutamisel palume korrektselt allikale viidata.



Praxise mõttehommik on poliitikakujundajatele ja kodanikuühendustele suunatud poliitikaseminaride sari, mille eesmärgiks on innustada argumentidele tuginevat diskussiooni. Praxise mõttehommiku raames toimuvate seminaride fookuses on erinevad poliitikavaldkonnad, mis on valitud vastavalt Praxises läbi viidavatele analüüsidele ja ühiskonnas aktuaalsetele teemadele nii Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis kui 2011. aasta Riigikogu valimiste eel. Jälgi diskussiooni ja osale mottehommik.praxis.ee.



Poliitikaanalüüsi valmimist toetas Vabaühenduste fond, mida rahastavad Norra, Island ja Liechtenstein Avatud Eesti Fondi vahendusel.