

# **Avalike teenuste delegeerimine vabaühendustele 2014**

**Uringuaruanne**

2014

## KODANIKUÜHISKONNA TOETUSEKS

### Autorid:

**Maiu Uus** on Praxise valitsemise ja kodanikuühiskonna programmi külaliseksperit. Tal on kogemusi nii kvantitatiivsete kui ka kvalitatiivsete kodanikuühiskonna poliitikaanalüüsides ning arvukate küsitlusuuringute korraldamisega. Maiu on osalenud uuringu „Kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise analüüs 2006-2007“ ja „Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegerimine kodanikeühendustele“ tegemisel. Ta on üks ühenduste rahastamise juhendmaterjali autoreid. Maiu muud uurimisvaldkonnad on seotud poliitiliste otsustusprotsesside, poliitilise legitiimsuse, vabaühenduste sisedemokraatia ja mõju ning muukeelse elanikkonna kodanikuaktiivsusega.

**Merit Tatar** on Balti Uuringute Instituudi (IBS) arendusdirektor. Merit tegeleb peamiselt regionaalarengu valdkonna poliitikaanalüüsides, programmide mõjude hindamisega ning uuringuprojektide algatamise ja läbiviimisega. Varem on Merit teinud Praxisega koostööd uuringu „Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegerimine kodanikeühendustele“ koostamisel.

**Rauno Vinni** on Praxise valitsemise ja kodanikuühiskonna programmi juht. Tema uurimisvaldkonnad on hea riigivalitsemine, halduskorraldus, avalike teenuste korraldamine, avaliku sektori personalipoliitika, strateegiline planeerimine ja juhtimise kvaliteet avalikus sektoris.

### Käesoleva töö valmimise on andnud olulise panuse ka:

Praxise majaduspoliitika nooremanalüütik **Valentina Batueva** ja praktikant **Reet-Marii Roos**.

Täname kõiki küsitluses osalenud kohalike omavalitsuste esindajaid ning uuringu toetajaid!

**Poliitikauuringute Keskus Praxis** on Eesti esimene sõltumatu, mittetulunduslik mõttekeskus, mille eesmärk on toetada analüüsile, uuringutele ja osalusdemokraatia põhimõtetele rajatud poliitika kujundamise protsessi.



### Poliitikauuringute Keskus Praxis

Tornimäe 5, III korrus  
10145 Tallinn  
tel 640 8000  
[www.praxis.ee](http://www.praxis.ee)  
[praxis@praxis.ee](mailto:praxis@praxis.ee)

Väljaande autoriõigus kuulub Poliitikauuringute Keskusele Praxis. Väljaandes sisalduva teabe kasutamisel palume viidata allikale: Uus, Maiu, Tatar, Merit, Vinni, Rauno. 2014. Avalike teenuste delegerimine vabaühendustele 2014. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

## Lühitutvustus

Uuring „Avalike teenuste delegeerimine vabaühendustele 2014“ selgitab kohalike omavalitsuste ja vabaühenduste koostööd avalike teenuste osutamisel, mille kvaliteet ja kättesaadavus puudutavad ühiskonnas igaüht. Vajadus leida sektoritevahelises koostöös keerukatele ühiskondlikele probleemidele elujõulisi lahendusi, süvenev ressursside nappus, soov pakkuda kvaliteetseid ja sihtrühma vajadustel põhinevaid teenuseid võimalikult kulutõhusalt ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia lahenduste mõju koostöö iseloomule – need on vaid mõned tähelepanekud, mis on ajendiks järjepideva avalike teenuste osutamise viiside uuendamiseks. Vabaühenduste roll avalike teenuste pakkumisel on muutunud järjest tähtsamaks. Ka ühenduste ja kohalike omavalitsuste koostöövormid on muutunud mitmekesisemaks. Siinse uuringu eesmärk on anda ülevaade teenuste osutamisest kohalike omavalitsuste ja vabaühenduste koostöös ning kirjeldada nii rahvusvahelisi trende kui ka Eesti arengut.

Poliitikauuringute Keskus Praxis analüüsis avalike teenuste delegeerimist esimest korda põhjalikult aastal 2009. Siinse uuringu üheks ülesandeks on esitada viimase viie aasta muutused. Ühenduste ja avaliku võimu koostöö on kõige tihedam just kohalikul tasandil, seega keskendutaksegi siin Eesti kohalike omavalitsuste ja vabaühenduste ühistegevuse uurimisele.

Eesmärkide saavutamiseks kasutati kahte andmete kogumise meetodit. Esiteks tehti kirjanduse, varasemate uuringute ning kodanikeühenduste ja avaliku võimu teenuseosutamise koostööd edendava toetusprogrammi tulemuste põhjal sekundaaranalüüs. Teiseks toimus kohalikes omavalitsustes veebiküsitlus, mille eesmärk oli saada ajakohane ülevaade Eesti kohalike omavalitsuste ja vabaühenduste koostööst avalike teenuste osutamisel ning anda hinnanguid muutustele vahemikus 2009–2014.

Lisaks ajakohasele ülevaatele avalike teenuste delegeerimisest, on töö tulemuseks ka erinevate teenuseosutamise koostöövormide kirjeldus. Seda saab edaspidi kasutada ühtsema mõistekasutuse kujundamisel. Uuringu järeldused annavad teavet kodanikuühiskonna arengukava koostamiseks ja selle rakendusplaani täiendamiseks. Aruanne sisaldab ka soovitusi, mis on abiks nii vabaühenduste kui ka KOV-ide arendustegevuste või nende toetusmeetmete väljatöötamisel.

## Abstract

The Study on the Delegation of Public Services to NGOs in 2014 looks at the cooperation between local municipalities and NGOs in providing public services. The quality and availability of public services affects everybody in society. Various developments such as the need to find viable solutions to complicated societal problems in the framework of inter-sectoral collaboration, the deepening lack of resources and the need to provide high-quality targeted services cost-effectively, the effect of ICT solutions on the nature of the collaboration etc., all require us to constantly update the methods used in providing public services. The role of NGOs in public service provision has continued to grow. The forms of collaboration between civil society organizations and local municipalities have also become more diverse. The objective of the current study is to provide an overview of services provided in cooperation between local governments and NGOs and describe international trends as well as developments in Estonia.

Praxis Center for Policy Studies first analysed the delegation of public services in more detail in 2009. One of the tasks for the current study is to identify the changes that have taken place over the past five years. The cooperation between civil society organizations and the state is the closest on the local level. Therefore the study focuses on joint actions of local governments and NGOs.

In order to achieve the objectives two methods of data collection were used. Firstly, secondary analysis of relevant literature, prior studies and results of the support program on promoting cooperation in public services provision took place. Secondly, there was a web-based survey in local municipalities with the objective of getting relevant information on the collaboration between local governments and NGOs in Estonia in the field of public services and assessing changes that have occurred during the period 2009–2014.

In addition to relevant information on the delegation of public services, the study also provides information on the methods of cooperation in service provision. This can be used in further works in developing a more comprehensive terminology. The conclusions of the study provide input for the civil society developments plan and further reviews of the implementation plan of the same document. The study also includes recommendations that assist NGOs as well as local governments in developing their activities or relevant support measures.

# Sisukord

Lühitutvustus .....	3
Abstract .....	4
Töös kasutatud lühendid .....	7
Sissejuhatus .....	8
<b>1. Teoreetilised lähtekohad .....</b>	<b>10</b>
<b>1.1. Uute valitsemispõhimõtete levik.....</b>	<b>11</b>
<b>1.2. Avalike teenuste osutamise viisid .....</b>	<b>12</b>
1.2.1. Rollide jaotus teenusepakkujate, avaliku sektori ja sihtrühmade vahel .....	13
1.2.2. Teenusepakkujate ja avaliku sektori suhete iseloom.....	14
<b>1.3. Avaliku sektori ja vabaühenduste partnerlus teenuste pakkumisel .....</b>	<b>17</b>
<b>1.4. Sotsiaalne innovatsioon.....</b>	<b>21</b>
1.4.1. Sotsiaalse innovatsiooni kammitsad .....	25
1.4.2. Sektorite koostöö olulisus sotsiaalse innovatsiooni edenemisel .....	27
1.4.3. Teenuste koosloome .....	29
1.4.4. Sotsiaalne ettevõtlus .....	33
<b>2. Uuringu tulemused .....</b>	<b>34</b>
<b>2.1. Eesti avaliku sektori ja vabaühenduste partnerlus teenuste pakkumisel.....</b>	<b>34</b>
2.1.1. Ülevaade perioodi 2009-2014 probleemidest ja lahendustest .....	34
2.1.2. Ülevaade Šveitsi Vabaühenduste Fondi projektide elluviimise tulemustest ..	38
2.1.3. Sotsiaalne innovatsioon Eestis .....	44
<b>2.2. Kohalikes omavalitsustes korraldatud küsitluse tulemused .....</b>	<b>50</b>
2.2.1. Kohalike omavalitsuste ja mittetulundussektori koostöövormid .....	51
2.2.2. Kodanikuühendustele avalike teenuste delegerimise levik KOV-ides.....	53
2.2.3. Delegerimise põhjused ja tulemus .....	57
2.2.4. Rahulolu delegeritud teenusega ja vabaühenduste olulisus.....	61
2.2.5. Suhtemustrid ja kontroll teenuse osutamisel .....	62
2.2.6. Mittedelegerimise põhjused .....	65
2.2.7. Teenuste osutamist ja arendamist mõjutavad tegurid .....	67
<b>3. Järeldused .....</b>	<b>72</b>
<b>3.1. Olulisemate teenuseosutamise näitajate koond ja võrdlus eelmise kodanikuühiskonna arengukava indikaatoritega .....</b>	<b>72</b>
<b>3.2. KOV-i ja vabaühenduste partnerlus.....</b>	<b>75</b>
<b>3.3. Tugitegevused .....</b>	<b>78</b>
<b>4. Soovitused .....</b>	<b>80</b>
<b>4.1. Avalike teenuste delegerimistavade ühtlustamine.....</b>	<b>80</b>
<b>4.2. Partnerluse edendamiseks vajalike teadmiste, oskuste, kontaktide ja võrgustike arendamine.....</b>	<b>83</b>
<b>4.3. KOV-ide ja vabaühenduste koostöövormid .....</b>	<b>84</b>

4.4. Sihtrühmade ja klientide rolli suurendamine avalike teenuste arendamises ja osutamises.....	87
5. Kokkuvõte.....	89
Kirjandus.....	93
LISA 1. Täiendavad tabelid .....	100
LISA 2. Küsitluse meetodi kirjeldus .....	106
LISA 3. Omavalitsuste küsitluse ankeet.....	108
LISA 4. Ankeet Tallinna, Tartu ja Narva ametitele, osakondadele, talitustele.....	125

## Töös kasutatud lühendid

EMSL	Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit
KODAR	Kodanikuühiskonna arengukava
KOV	Kohalik omavalitsus
KÜSK	Sihtasutus Kodanikuühiskonna Sihtkapital
MAK	Maakondlik arenduskeskus
MTÜ	Mittetulundusühing
NPM	Uus haldusjuhtimine (ingl <i>New Public Management</i> )
SA	Sihtasutus
SE	Sotsiaalne ettevõtlus
SEV	Sotsiaalsete ettevõtete võrgustik
SI	Sotsiaalne innovatsioon
SVÜF	Šveitsi Vabaühenduste Fond

## Sissejuhatus

Avalike teenuste kättesaadavus ja kvaliteet on teema, mis puudutab kõiki kodanikke. Ühiskondlikud probleemid on tänapäeval järjest keerulisemad ning nende lahendamine eeldab sektorite ja osaliste ühispingutust. Teisalt suureneb ka teadlikkus sotsiaalsetest ja keskkonda puudutavatest probleemidest ning kodanikel on järjest suurem huvi osaleda keerdküsimuste lahendamisel. Vabakonna, äriühingute ja avaliku võimu süvenev koostöö ei puuduta ainult poliitika kujundamises osalemist – ühendustel ja kodanikel on varasemast suurem soov kaasa lüüa ka poliitika elluviimisel. Vabaühenduste roll avalike teenuste osutamisel on juba praegu märkimisväärne, kuid koostöö nende teenuste pakkumisel saab tulevikus veelgi olulisemaks. Arenevad ja muutuvad ka avaliku, era- ja kolmanda sektori ning kodanike koostöö mudelid. Nimetatud trendid iseloomustavad ka Eestit ja seetõttu on siinse uuringu ülesandeks selgitada kohalike omavalitsuste (KOV-ide) ja vabaühenduste koostööd teenuste osutamisel. KOV-id on uuringu sihtrühmaks, sest kohalikul tasandil on ühenduste ja avaliku võimu koostöö kõige tihedam.

Praxis uuris esimest korda põhjalikult KOV-ide ja vabaühenduste koostöövorme ning teenuseosutamise viise Eestis aastal 2009 (vt Praxis 2009). Uuring andis teavet Eestis lepingulise delegeerimise arendamisele, mida veab Siseministerium. Suurel määral on teemaga tegelenud ka Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit (EMSL) ning mitmed teised. Näiteks on avalike teenuste korrastamiseks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumi eestvõtmisel asunud tegelema avalike teenuste kujundamise ja osutamise põhimõtete arendamisega. Avalike teenuste korraldamise rohelises raamatus (Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium 2012) nenditakse, et ühiskonna vananemise ja majanduskeskkonna muutuste tõttu on Eestis töötavaid inimesi aina vähem, aga avalike teenustena abi või teavet vajavaid inimesi aina rohkem. Seega on surve kahetine – ühelt poolt on oluline kulude kokkuhoid, teisalt kasvavad ühiskonna ja sihtrühmade ootused. Nii on avalike teenuste pakkumine ja selleks sobivate vormide leidmine muutunud veelgi olulisemaks kui viis aastat tagasi. Uuringu ülesandeks ongi tutvustada erinevaid teenuseosutamise vorme ja tuua välja aastatel 2009–2014 toimunud muudatused teenuste delegeerimisel vabaühendustele.

**Uuringu peamine eesmärk on anda ajakohane ülevaade kohalike omavalitsuste ja vabaühenduste koostööst teenuste osutamisel.**

**Täiendavad eesmärgid on:**

- Kirjeldada rahvusvahelisi trende KOV-ide ja vabaühenduste teenuste osutamise koostöös
- Anda ülevaade vabaühenduste rollist avalike teenuste pakkumisel Eestis
- Selgitada viimasel viiel aastal toimunud muutusi, tuua järeldustes välja uudsed ilmingud ja peamised probleemid
- Arutleda võimaluste üle ja teha soovitusi ühise teenusepakkumise edasiarendamiseks
- Koostada eri allikate põhjal autorite nägemus levinud teenuseosutamise liikidest ja olemusest, et korrastada koostöövormide mõisteid

Avalike teenuste osutamise arendamine ja sotsiaalne innovatsioon (SI) on prioriteetne teema ka uues, aastateks 2015–2020 loodavas kodanikuühiskonna arengukavas (KODAR). Siinne uuring pakub teavet kodanikuühiskonna arengukava kujundamiseks ja selle rakenduskava hilisemaks ülevaatamiseks.

Uringuaruandes esitatakse esmalt teoreetiline taust, mis aitab mõista suundumusi avalikus halduses, teenuseosutamise viisides ja koostöövormides. Samuti käsitletakse teooria osas kogukondade ja indiviidide järjest kasvavat rolli sotsiaalsete väärtuste, avaliku huvi ja kasude kujundamisel. Aruande



teine osa analüüsib avaliku sektori ja vabaühenduste partnerluse tava ja KOV-ide seas tehtud küsitluse tulemusi. Kolmandas osas tehakse teooria ja uuringutulemuste alusel järeldusi ja antakse soovitusi avalike teenuste osutamise arendamiseks. Neljandas peatükis tehakse poliitikasoovitusi ja viiendas peatükis võetakse kokku uuringu tulemused, järeldused ja peamised soovitused.

# 1. Teoreetilised lähtekohad

Peatükis antakse ülevaade uuematest avalike teenuste osutamise käsitlustest ja arengust. Põhifookus on kohaliku omavalitsuse tegevusel ja koostööl vabaühendustega.

Mitmed arengud ühiskonnas nagu info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) lahenduste arenemine, erinevate sektorite vaheliste tegutsemispiiride hägustumine ning süvenev ressursside piiratus on muutnud maailma nii avaliku sektori organisatsioonide kui ka vabaühenduste jaoks. Järjest enam räägitakse vajadusest leida avalike teenuste pakkumiseks efektiivsemaid lahendusi, mis teisalt ei pruugi olla mõõdetavad vaid numbriliselt ja teenuse maksumuse võtmes. On aru saadud, et lähtuda tuleks teenuste sobivusest kasutajate reaalsest vajadusega teenuse pakkumise protsessist. Vahetute väljundite asemel tuleks hinnata teenuse pakkumise pikaajalisi tulemusi (ingl *outcomes*).

Kohalike omavalitsuste (edaspidi KOV) roll kodanikele igapäevateenuste pakkumisel on olulisemgi kui riigi roll.<sup>1</sup> Arvestades ühiskondlikke ning majanduslikke muutusi, peavad omavalitsused olema leidlikud, et kodanikele vajalikul määral ja tasemel avalikke teenuseid pakkuda. Järjest enam räägitakse võrgustike olulisusest poliitika kujundamisel ja elluviimisel, sotsiaalsest innovatsioonist ja ettevõtlusest, kodanike kaasamisest erinevatesse poliitika kujundamise ja elluviimise etappidesse, teenuste koosloomest ja partnerlusest erinevate sektorite ning kodanike vahel kohaliku elu korraldamisel ja teenuste pakkumisel. Kõik see peaks aitama vastata tänapäeva ühiskonna väljakutsetele, tooma avalikku sektorisse uudseid lahendusi ning võimaldama teenuseid vajalikul tasemel, kvaliteetsemalt ja kuluefektiivsemalt pakkuda.

Samuti ei räägita enam lepingulisest delegeerimisest kui ainsast võimalusest kaasata avalike teenuste pakkumisse era- või kolmanda sektori partnereid, kus koostöösuhe on üles ehitatud siiski ülevalt alla lepingulisele suhtele iseloomulikult. Tänaeks eksisteerivad mahukad uurimiskogumikud sotsiaalse innovatsiooni (Euroopa Komisjon 2010, NESTA 2010, TEPSIE), partnerluse laiema arengu ja teenuste koosloome kohta (Alford 2009, Alford ja O'Flynn 2012, Pestoff, Brandsen ja Verschuere 2012). Paljudes riikides on välja töötatud kontseptsioone, juhendeid ja meetmeid nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse tasandil uudsete koostöövormide kasutuselevõtuks teenuste pakkumisel.

Sotsiaalne innovatsioon, sotsiaalne ettevõtlus ja teenuste koosloome, milles mängivad kesksel rollil nii kohalikud omavalitsused, vabaühendused kui ka kodanikud, muutub avalike teenuste pakkumisel järjest olulisemaks. **Seetõttu käsitleb käesolev uuring seda, miks praegu räägitakse uutest koostöövormidest, milles uudne koostöö täpsemalt seisneb, mis rolli erinevad osapooled selles täidavad ja kuidas uusi koostööviise paremini juurutada ning arendada.**

Praxis uuris 2009. aastal kohalike omavalitsuste üksuste avalike teenuste lepingulist delegeerimist kodanikeühendustele. Rõhuasetus oli traditsioonilistel teenuseosutamise vormidel ja teenuste delegeerimise praktikaid vaadeldi süvendatult. Uuringus pakuti välja lepingulise delegeerimise kontseptuaalne raamistik, et mõista ja kirjeldada lepingulise delegeerimise maastikku, võimalusi, osapooli, delegeerimise viise ning selle juhtimise protsessi.

Avaliku halduse arenemisel on klassikalise lepingulise delegeerimise kõrvale tõusnud ka teised teenuste osutamise vormid (vt ptk 1.1). Teenuste delegeerimine on üks koostöö käsitlemise ja korraldamise vorm, kuid mitte ainus. Ka 2009. aasta Praxise uuring näitas, et tulenevalt KOV-ide

---

<sup>1</sup> Riigikontrolli hinnangul pakuvad 70% avalikest teenustest Eestis kohalikud omavalitsused (Riigikontroll 2010).

väiksusest ja võimekate teenuseosutamise partnerite vähesusest, on Eestis olulisel kohal usaldusel ja partnerlusel põhinev delegerimine. Samal ajal aga kasutavad KOV-id suhete reguleerimiseks sageli pigem konkurentsiolekorradele sobilikke viise. See takistab partnerlusel põhinevate suhete eeliste realiseerimist, näiteks riskide jagamist teenuse „omaniku“ ja osutaja vahel. **Et luua sotsiaalseks innovatsiooniks vajalik keskkond, on tarvis teenuseosutamise viise uuesti või ümber mõtestada. Parem arusaam koostöö olemusest ja vormidest aitab teenuseosutamist edasi arendada.**

Praxise 2009. aasta uuringu elluviimisele järgnenud arengute ning riigipoolsete tegevuste analüüs annab aluse väita, et teenuste delegerimise kontseptsioon on olnud üheks peamiseks lähtekohaks avaliku sektori ja vabaühenduste koostöö mõtestamisel ja arendamisel. Tänapäevaks eksisteerib Eestis lepingulise delegerimise kohta rohkelt käsitlusi ning soovitusi, juhtnööre ja näiteid. Kuid viimasel ajal on nii meil kui mujal märkimisväärselt laienenud uudsete lähenemiste (nt sotsiaalne ettevõtlus) kandepind ja tekkinud on vajadus teenuste üleandmise/osutamise/koostöö olemuse ja mõistete korrastamiseks. Siinne **uuring selgitab avalike teenuste osutamise „maastikku“, keskendudes peamiselt KOV-ide ja vabaühenduste suhetele. Uuringuaruanne annab ülevaate uutest koostööviisidest, vabaühenduste rollidest (kogukonna-)teenuste arendamisel ning kodanike kaasamisel teenuste (koos-)loomesse.**

Kokkuvõtteks, teenuste delegerimise problemaatika põhjaliku käsitlemise asemel (mis oli Praxise 2009. aasta uuringi sisuks) on siinse töö **ülesandeks anda ülevaade teenuseosutamise olukorrast**, minemata seejuures teenuseosutamise praktikate käsitlemisel detailidesse.<sup>2</sup>

## 1.1. Uute valitsemispõhimõtete levik

Avalike teenuste efektiivsem ja tõhusam pakkumine tähtsustus Uue Haldusjuhtimise (ingl *New Public Management* - NPM) voolu arenguga 1980ndatel aastatel, kui avalikus halduses said keskseteks märksõnadeks erasektorile omane efektiivsus, kliendikesksus, konkurents, kvaliteet, mõõdikud ja indikaatorid, mis aitavad viimast kontrollida ning tagada. Kuigi NPM-i ideed olid paljutootavad, on tänapäevaks selge, et see ei toonud kaasa oodatud avaliku sektori efektiivsuse ja heaolu kasvu (Drechsler ja Randma-Liiv 2014). Nii kirjeldavad tänapäeva avaliku halduse suundumusi uued paradigmad, milles on olulisel kohal kaasamine ja koostöö (võrgustikes). Paljud riigid otsivad võimalusi, kuidas edendada sotsiaalset innovatsiooni ja tagada kodanikesksete teenuseid, et vastata peamistele 21. sajandi heaoluriikide demograafilistele, poliitilistele ja majanduslikele väljakutsetele. Seega avalikus halduses järjest enam propageeritav „valitsemise“ kontseptsioon (ingl *governance*) viitab vajadusele mõelda ümber demokraatia tähendus ning leida muuhulgas ka teenuste pakkimisel uued reguleerimis- ja kontrolliviisid, mis ei toetu vaid monopoolses seisundis olevale avaliku sektori võimule (traditsiooniline avalik haldus) või riigi rolli minimeerimisele (NPM) (Hirst 2002: 21) (vt avaliku halduse paradigmade võrdlust tabelis 1).

Valitsemine (*governance*) viitabki kaasamisele – kaasav valitsemine püüab kindlustada, et kõik need, keda poliitikad mõjutavad, saavad võimaluse otsuste tegemisel kaasa rääkida. Esile on kerkinud mõisted nagu „kodanikudialoog“, „koostööl põhinev valitsemine“ (ingl *collaborative governance*), „kaasav valitsemine“ (ingl *participatory governance*), „seostav demokraatia“ (ingl *associative democracy*) jms (Alford ja O’Flynn 2009, Pestoff 2011). Uued suundumused seavad kahtluse alla NPM-i eelduse, et teenuse pakkimise saab eristada teenuse kujundamisest, kuna teenuse kasutajatel on võtmeroll mõlemas etapis. Lisaks, uute käsitluste kohaselt arendavad teenuse kasutajad ja pakkujad

<sup>2</sup> Praxise 2009. a uuring sisaldas ka põhjalikku lepingute analüüsi, mida käesolevas kordusuuringus ei teostata.

välja vastastikuse ja isegi sõltuva suhte, milles mõlemad osapooled võtavad riske ja peavad seega üksteist usaldama. Avaliku sektori koostöö väliste osapooltega eeldab niisiis eelkõige tugevat partnerlust ja suhete väärtustamist (nn suhetel põhinev delegeerimine ehk *relational contracting* on siinkohal oluline koostööviis) (Bovaird 2007).

**TABEL 1. VÕISTLEVAD PARADIGMAD: VALITSEMISE/HALDUSJUHTIMISE KONTSEPTSIOONIDE MUUTUS**

	„Traditsiooniline“ avalik haldus (public administration)	Uus Haldusjuhtimine (NPM)	Koostöövõrgustikel põhinev valitsemine (governance)
<b>Kontekst</b>	Stabiilne	Võistlev	Pidevalt muutuv
<b>Elanikkond</b>	Homogeenne	Pihustunud	Mitmekesine
<b>Vajadused/probleemid</b>	Otseselt/ülalt määratud, oma ala professionaalide defineeritud	Tahtmised ja soovid, mis on väljendatud läbi turu	Komplekssed, kõikuvad ja riskialtid
<b>Strateegia</b>	Riigi ja tootjakeskne	Turu ja tarbijakeskne	Ühiskonna kujundatud
<b>Valitsemine läbi osalejate</b>	Hierarhiad Ametnikud	Turud Ostjad ja pakkujad Kliendid ja töövõtjad	Võrgustikud ja partnerlus Kodanikupõhine juhtimine
<b>Võtmekontseptsioonid</b>	Avalikud hüved	Avalik valik	Avalik väärtus

Allikas: Hartley 2005: 28

Valitsemise (*governance*) paradigma rõhutab avaliku väärtuse kasvatamise vajadust varasema avaliku heaolu ja avaliku valikuvõimaluse kõrval. Kodanikud muutuvad klientidest ja tarbijatest teenuste koostajaks (*co-producer*), saades palju olulisema rolli teenuste pakkumisel (Hartley 2005). Avalike teenuste lepinguline delegeerimine on omane mööduvale paradigmale ehk uuele haldusjuhtimisele. Kaasajal panustatakse koostööle ja suhetele ning nende koordineerimisele, mis muudavad ka vabaühenduste rolli ning võimalusi avalike teenuste osutamisel.

## 1.2. Avalike teenuste osutamise viisid

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

Tänapäeva trende avalike teenuste pakkumises ning erinevaid teenusepakkumise viise on põhjalikult kirjeldatud Alford ja O'Flynn 2012. aasta raamatus "*Rethinking Public Service Delivery. Managing with External Providers*". Tuginedes paljudele varasemalt välja pakutud teenusepakkumise liigitustele, loovad Alford ja O'Flynn n-ö koondraamistiku, mis võtab arvesse kõiki aspekte, mis autorite arvates puudutavad avalike teenuste pakkumist ning nende erinevaid tüpoloogiaid. Oma raamistiku (vt tabel35) loomisel otsisid Alford ja O'Flynn vastuseid peamiselt kolmele küsimusele:

- 1) Millist tüüpi välised teenusepakkujad on avalike teenuste pakkumisse kaasatud?

- 2) Milline on võimalik rollide jaotus (eri teenusepakkumise faasides nagu otsustamine, finantseerimine, teenuse reaalne pakkumine ja suhtlemine sihtgrupiga) väliste teenusepakkujate ja avaliku sektori vahel?
- 3) Mis laadi suhted esinevad väliste teenusepakkujate ja avaliku sektori vahel? Milliste meetoditega (nt kohustuste määratlemine, lepingud, partnerlus vm) mõjutab avalik sektor väliseid teenusepakkujaid eesmärke täitma?

Avalik võim saab teenuste pakkumisel teha koostööd:

- teiste kohalike omavalitsustega;
- riigiasutusega;
- äriettevõttega;
- vabaühendusega;
- vabatahtlikega;
- klientidega ja kohuslaste ehk nt maksumaksjatega.

### 1.2.1. Rollide jaotus teenusepakkujate, avaliku sektori ja sihtrühmade vahel

Koostöösuhte avaliku sektoriga teenuste kujundamisel ja pakkumisel määravad ära ka **sihtrühma/teenuse saajate (mitmekesised) rollid ning suhe avaliku sektoriga.**

Koostööviiside käsitlemisel on oluline mõista, et **avalike teenuste erisused ning** sihtrühma ja teenuseosutamise protsessi kokkupuutepunktid mõjutavad oluliselt koostöö ja delegerimise spetsiifikat. See tähendab seda, et sihtrühma objektiivsed eripärad mõjutavad avaliku teenuse osutamise ja delegerimisviiside valikuid. Sõltuvalt teenuste olemusest võib teenuse osutajal olla sihtrühmaga otsesem või kaudsem side ning teenuse sihtrühma roll aktiivsem või passiivsem. Oluline on sihtrühma rolli(de) tasakaalustamine ja sihtrühma maksimaalne osalemine teenuseosutamise protsessis, samuti sihtrühma õiguste, kasu ja kohustuste tasakaal (Praxis 2009: 139). Alford ja O'Flynn (2012: 14) toovad välja, et sihtrühma rollid muutuvad teenuseosutamise protsessi eri etappides ja lisaks võib inimene samaaegselt täita ka mitmeid rolle. Nt töötu, kes saab abiraha või karjäärinõustamist olles "abisaja" rollis, on samal ajal kohustatud aktiivselt tööd otsima ning teavitama avaliku sektori asutust protsessi tulemustest (kohuslase roll). Kliendid ja kohuslased võivad ja sageli peavad olema ka väliste teenusepakkujate rollis, sest avaliku sektori organisatsioon sõltub nende käitumisest oma eesmärkide saavutamisel (nt koolid ei saa pakkuda haridust, kui õpilased ei osale koolitöös; töötukassa ei täida oma eesmärke, kui töötud ei otsi aktiivselt tööd jne). Rollide kirjeldus on täpsemalt esitatud tabelis 2.

TABEL 2. ERINEVATE SIHTRÜHMAD EHK TEENUSE SAAJATE VÕIMALIK LIIGITUS

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

Allikas: Praxis 2009: 139

## 1.2.2. Teenusepakkujate ja avaliku sektori suhete iseloom

Teenuseosutamise viise aitab eristada ka **avaliku sektori ja teenusepakkujate suhte iseloom**. Avaliku sektori koostöösuhetes välise teenusepakkujatega saab **otsustamise** ja teenuse pakkumise dimensioonide alusel välja tuua neli põhilist suhete mustrit (Alford ja O'Flynn 2012: 17):

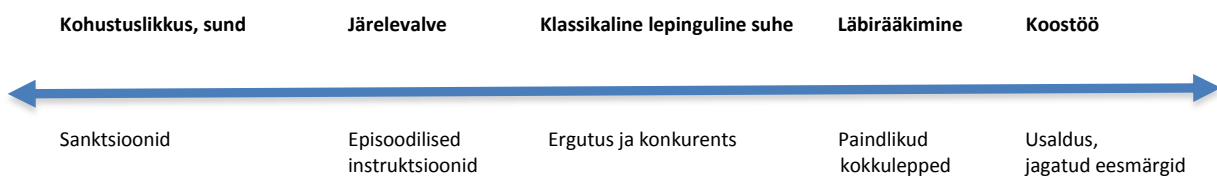
- 1) Avalik sektor otsustab, teenuse pakkumine on jagatud vastutus. See on iseloomulik üldjuhul avalik-erasektori koostöömudelile (PPP).
- 2) Avalik sektor otsustab, väline partner pakub teenust. Klassikaline lepingulise delegeerimise suhe, kus avalik sektor on n-ö "juht" ehk vastutav osapool ja teenuse pakkuja "agent" ehk tegija.

- 3) Nii otsustamine kui teenuse pakkumine põhineb jagatud vastutusel. Suhtel põhineva delegeerimise näide on selline, kus avaliku sektori organisatsioon koos välise pakujaga ühiselt kujundab, vastutab ja pakub teenust. Märksõnadeks on siin koostöö ning teenuste koosloome.
- 4) Otsustamine on jagatud, väline teenuseosutaja korraldab teenuse pakkumist. Näiteks on teenuse pakkumine läbi ühisorganisatsiooni loomise.

Lisaks teenuse saaja rollide ning erinevate suhtemehhanismide tuvastamisele, on vajalik vaadata, **kuidas suhteid juhitakse ja koordineeritakse**. Üldjuhul on delegeerimisel rõhk teenuste pakkumise poolel. Tegemist on olukorraga, kus **avalik sektor on domineerivas rollis** – omavalitsused ja riigiasutused defineerivad ning kontrollivad kogu teenusepakkumisega seonduvat ja välised teenusepakujad täidavad avaliku sektori tellimust.

Edasi saab eristada **koostööle toetuvaid partnerlusvorme**, kus avaliku teenuse olemuse defineerib vabaühendus või kolmas osaline ning avalik võim võtab endale (passiivse) toetaja rolli, sekkumata teenuse osutamise mahtudesse, tingimustesse ja igapäevastesse tegevustesse ning võtmata ka otsest vastutust teenuse kvaliteedi ja tulemuste eest (Lember, Parrest ja Tohvri, 2011: 13). Erinevalt lepingulisest delegeerimisest ei hõlma viimane konkurentsil põhinevat hankeprotseduuri, vaid pigem suunatud kutseid valitud potentsiaalsetele teenusepakujatele, misjärel otsitakse ja leitakse koos lahendusi teenuse pakkumiseks ja otsustatakse kindlad detailid, millel partnerlus põhineb ja kuidas teenust pakutakse. Selline koostöösuhe on erinev klassikalisest lepingulisest delegeerimisest ja eeldab teistsuguseid koordineerimise mehhanisme. Skaala joonisel 1 võtab kokku levinuimad suhete koordineerimise viisid avaliku sektori ja väliste teenusepakujate koostöös.

#### JOONIS 1. KOORDINEERIMISMEHHANISMIDE SKAALA



Allikas: Alford ja O'Flynn 2012: 19

Skaala ühes otsas on täielikult kohustuslikkusel ja teises otsas maksimaalselt koostööl põhinev suhe. Nende vahele jäävad otsene järelevalve, vahendustasudel ja tehingutel põhinevad lepingud (ingl *transactional contracts*) ning läbirääkimistel kujunevad kokkulepped. Skaala illustreerib erinevaid delegeerimise variante – on sellised, mis põhinevad detailselt määratletud reeglitel, sisaldavad eelkõige (formaalseid) motivaatoreid ja sanktsioone või episoodilisi kontrole/juhtnööre. Teisalt on selliseid, mis põhinevad puhtalt vastastikulisel usalduslikul koostööl. Vahemärkusena – need koordineerimise viisid kehtivad pigem teenusepakujatele, kes on kas ettevõtted, vabaühendused, vabatahtlikud või kliendid/teenuse saajad (vt ka tabel 2). Kohuslased võivad küll teenuse loomisel kaasa lüüa, kuid suhteid nendega iseloomustavad eelkõige kohustuslikkus ning sanktsioonid.

**Paljud avaliku halduse trendide analüüsijad eeldavad, et just uudsete koostöövormide laialdasem kasutuselevõtt võib avalike teenuste pakkumisel osutada edu pandiks ja soodustada efektiivsemate ning kodanikesksemate teenuste pakkumist.** Tänapäeva keerukad sotsiaal-majanduslikud probleemid eeldavad paindlikke lahendusi ja laialt on teadvustatud, et lepinguline delegeerimine ei ole alati imeravim. See on sobiv teenusepakkumise viis juhul, kui välised teenusepakujad on

võimelised sama kvaliteediga või paremat teenust pakkuma efektiivsemalt, eksisteerib konkurents võimalike väliste teenustepakkujate vahel, teenusepakkujat on lihtne vahetada ning kui teenuse indikaatoreid ja kvaliteedinõudeid on suhteliselt kerge määratleda ja mõõta (Alford ja O'Flynn 2012; Lember, Parrest ja Tohvri 2011; Praxis 2009). Vastasel korral ei pruugi saadav kasu olla suurem ise teenuse pakkumisest või võib osutada isegi kahjulikumaks. Tihtipeale ei mõelda sellises olukorras võimalusele pakkuda teenust **koostöös** välise pakkujaga selle kõige sügavamas tähenduses. Mida enam kõik (mõlemad) osapooled üksteist toetavad ja võimustavad, seda parem ja tulemuslikum koostöö on. Kui pooltel on vähe vastastikust mõjuvõimu, siis avalik sektor pigem konsulteerib vabaühendusega, suurema vastastikuse mõjuvõimu korral aga tehakse ühisotsuseid. Levinud probleemiks on siiski see, et valitsusvälistel partneritel on vähe(m) informatsiooni, raha, seadustest tulenevat võimu ning teisi ressursse. See omakorda tähendab, et efektiivne koostöö avaliku sektori ja vabaühenduste vahel nõuab viimaste tugevamat võimustamist avaliku sektori enda poolt (ja teatud määral võimu ülekandumist neile) (Alford ja O'Flynn 2012: 115-116).

Sellise koostöö keskseks märksõnaks on ka vastastikune usaldus<sup>3</sup>. Usaldus ei pea tekkima kohe suhte alguses (vt ka Alford ja O'Flynn 2012; Van Slyke 2006). Seda ehitatakse järjepidevalt läbi laialdase omavahelise suhtluse ja kaasatuse/kaasamise, mille eesmärgiks on üksteise eesmärkide pidev kommuniqueerimine ja selle põhjal teenuse pakkumiseks parima mooduse leidmine. Sellise suhte puhul võivad nn tehingukulud (*transaction costs*) suhte alguses olla küll kõrged/kõrgemad, kuid need vähenevad aja jooksul, sest mõlemad osapooled on huvitatud vastandumise asemel usaldusel põhineva sõltuvussuhte loomisest (Van Slyke 2006: 184).

Koostööl ja usaldusel põhineval partnerlusel on potentsiaali lahendada probleeme, mis tulenevad konkurentsi vähesusest turul (teatud teenuste pakkumisel) ning nende mõõtmise keerukusest, ja samal ajal kaasata partnereid (kui endal vastav ekspertiis nt puudub). **Seega on suhtel põhinev delegerimine arvestatavaks alternatiiviks nn isepakkumisele juhul, kui klassikalise delegerimisega kaasneksid liiga suured tehingukulud.** Partnerlus ja koostöö on eriti tähtis sotsiaalse innovatsiooni arendamisel ja uutes teenuseosutamise vormides. Kokkuvõtteks on alljärgnevas tabelis esitatud Alford ja O'Flynni (2012) koostatud ülevaade levinumatest koostöövormidest.

---

<sup>3</sup> Alford ja O'Flynn (2012: 124–132) käsitlevad lähemalt usalduse tähendust partnerluses avalike teenuste pakkumisel. Edukas koostöö eeldab sageli mõlema osapoolde usalduse teadlikku kasvatamist. Lähemalt soovitame võimalikke meetodeid selleks lugeda Alford ja O'Flynn 2012 a. kogumikust.



TABEL 3. AVALIKE TEENUSTE OSUTAMISE ERINEVAD VORMID

Vorm	Vahendid	Kes on teenuse pakkuja?	Kes otsustab, mida on vaja teha?	Koordineerimise viis (oleneb teenuse sisust ja kodaniku rollist teenuse saajana)
<b>Allhange (Outsourcing)</b>	Lepinguline delegeerimine	Eraettevõtte, MTÜ, muu KOV, avaliku sektori asutus	Avalik sektor	Leping ja/või läbirääkimine
	Avaliku ja erasektori partnerlus (PPP)	Eraettevõtte	Avalik sektor	Leping ja/või läbirääkimine
<b>Partnerlus</b>	Avaliku ja erasektori partnerlus (sisuline)	Avalik sektor ja eraettevõtte	Avalik sektor ja eraettevõtte	Mõned lepingujärgselt, mõned koostööjärgselt
	Koostööl põhinev partnerlus	Avalik sektor ja MTÜ	Avalik sektor ja MTÜ	Peamiselt koostöö
	Ühtne valitsemine (Joined-up government)	Avalik sektor koos teise avaliku sektori asutusega	Avalik sektor koos teise avaliku sektori asutusega	Peamiselt koostöö
<b>Vabatahtlik töö</b>		Vabatahtlik	Avalik sektor	Töölepingule sarnane suhe
<b>Reguleerimine</b>		Avalik sektor koos eraettevõttega või MTÜga	Avalik sektor	Sundus ja läbirääkimised ja/või koostöö
<b>Teenuste kooslome</b>		Avalik sektor koos kliendiga/kodanikuga	Avalik sektor koos kliendiga/kodanikuga	Segu info vahetusest, koostööst, läbirääkimistest ja kohustuslikkusest
<b>Koostöövõrgustikud</b>		Avalik sektor ja mitmed eraettevõtted, MTÜd, teised avaliku sektori asutused	Avalik sektor ja mitmed eraettevõtted, MTÜd, teised avaliku sektori asutused	Kõik erinevad koordineerimise viisid üheaegselt

Allikas: Alford ja O'Flynn 2012: 23–24

### 1.3. Avaliku sektori ja vabaühenduste partnerlus teenuste pakkumisel

Tulenevalt eelviidatud tõdemusest, et lepingud ei ole universaalne ravim teenuste paremal ja koordineeritumal pakkumisel, rõhutatakse järjest enam paindlikumate ning läbipõimunud koostöösuhete vajadusest. Tänapäevaks on paljud autorid kirjeldanud põhjusi, miks valitsused ja kohalikud omavalitsused sageli eelistavad teenuste pakkumist koostöös kolmanda sektori organisatsioonidega, milliste teenuste puhul on viimased sobivaimaks koostööpartneriks (eelkõige sotsiaalteenused) ning millist suhet sellise koostöövormi puhul peaks kasutama.

Avalikul sektoril puudub otsene kohustus eelistada vabaühendusi avalike teenuste osutamise partnerina eraettevõtetele või teistele avaliku sektori üksustele. Ka seadusandlus seab partneri valikule piire. Kuid just vabaühenduste kaasamisel võib olla mitmeid eeliseid. Paljudes valdkondades on vabaühendustel ainulaadsed teadmised ja kompetentsus, kuna neil on otsene ja lähedane suhe eri ühiskonnagruppidega (nt kogukonnad või ka riskirühmad) (Lember, Parrest ja Tohvri 2011: 13). Nende vastu arvatakse olevat sihtrühma(de)s suurem usaldus ning eeldatakse, et mittetulundusorganisatsioonid on võimelised looma silla kõige haavatavamate sihtgruppide ja ühiskonna vahel. Lisaks on eeldatud, et delegerimine mittetulundusorganisatsioonidele aitab vältida n-ö lepingute läbikukkumise probleemi, mis võib tekkida konkurentsitingimuste rakendamisest selleks sobimatus keskkonnas. Arvatakse, et ühendused on vähem omakasupüüdlid ja vähem motiveeritud ainult neile teadaoleva info kui eelise ärakasutamisest (lepingulistest) suhetes (Chapman et al. 2010: 616; Van Slyke ja Roch 2004: 194). Kuivõrd teenuste osutamist on raske üheselt mõõta, on oluline partneritevaheline (teenuse pakkuja ja saaja) väärtuste jagamine, mida avalike teenuste puhul (nt võrdne kohtlemine, õiglus, juurdepääs) võib teatud juhtudel leida just vabaühenduste juurest.

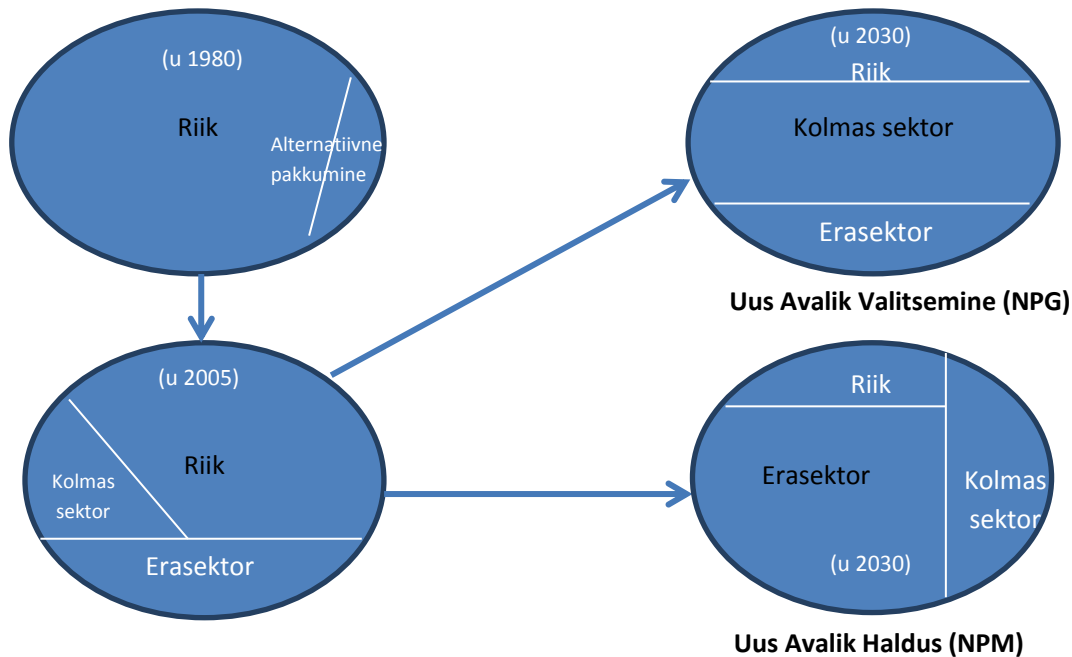
Eelmainitud vabaühenduste kaasamise põhjuste kõrval võib partnerlusel olla ka ideoloogiline selgitus, näiteks vajadus vähendada riigi rolli avalikus elus või suurendada kodanike valikuvabadust. Samuti võib ühe põhjusena nimetada soovi kaasata teenuse finantseerimisse rahalisi ressursse, näiteks erainvesteeringuid, annetusi või välistoetusi (Lember, Parrest ja Tohvri 2011: 13). On ennustatud, et aastaks 2030 moodustab avalike teenuste pakkumisel kolmanda sektori osakaal Euroopa heaoluriikides avaliku ja erasektori kõrval rohkem kui poole (Pestoff 2011).

Juba 1980ndatel kogesid paljud Euroopa heaoluriigid ulatuslikke muutusi just erinevate sotsiaal- ja heaoluteenuste pakkumisel. Praegused arengud ja tulevikutrendid ennustavad veel suuremaid muutusi järgneva 20–30 aasta jooksul. Neid muutusi iseloomustab järjest kasvav lõhe teenuste rahastamise ja pakkumise vahel, avaliku ja kolmanda sektori läbipõimimine, kodanike rolli kasvamine, olulised on muutused kohaliku omavalitsuse tasandil. Avaliku sektori monopol teenuste pakkumisel on enamikes Euroopa riikides kadumas. Kas edasine areng toimub NPM ideoloogiast lähtuva “ohjeldamatu” erastamise poole või valitsemise<sup>4</sup> keskmes oleva suurema heaoluühiskonna mitmekesisuse, sotsiaalse innovatsiooni ning koosloome väärtustamise poole, oleneb paljuski riikide suhtumisest ja käitumisest. Ennustada võib siiski viimase stsenaariumi rakendumist, mis tähendab sotsiaalse majanduse ja kolmanda sektori rolli märkimisväärset kasvu.

---

<sup>4</sup> Pestoff (2011) kasutab mõistet New Public Governanve (NPG) ehk uus avalik valitsemine, mis on *governance* mõistega samasisuline.

JOONIS 2. EUROOPA HEALURIIGI VÕIMALIKUD ARENGUSTSENAARIUMID



Allikas: Pestoff 2011: 23

Kodanikuühiskonna rolli suurenemist teenuste osutamises ennustatakse järgmiste trendide põhjal (Boyle ja Harris 2009; Lember 2014; Matt ja Hinsberg 2014; Siseministeerium 2014):

- **Süsteemne stress** (demograafiline- ja fiskaalsurve): ühelt poolt tugeneb nõudlus ühetaolise ja kvaliteetse teenuse järele, teisalt kasvab äratundmine selle võimatusest. See tähendab, et koosloome tähtsus suureneb.
- **Demokraatia areng:** kodanikud soovivad järjest enam olla teenuste kujundajad, mitte kliendid, mis aga tähendab võimuhete muutust. Siit edasi mõjutavad teenustealase koostöö vormide arenemine muutusi ühiskonnas laiemalt.
- **Sektoritevahelised erinevused vähenevad**, vabaühendustes on suurem vajadus teenida omatulu ning kasvatada teenuste pakkumise ja arendamise kompetentsi vabaühendustes. Kuna inimesed muutuvad kodanikena aktiivsemaks ning seejuures levib ka soov lüüa teenuste kujundamisel kaasa, tuleb sellise avaliku võimu ja kodaniku vahelise võimuhete muutust arvesse võtta edasises teenustealases koostöös (Lember 2014).
- **Avaliku sektori ressursid pigem vähenevad ning konkurents vabaühenduste seas suureneb.** Seetõttu muutub aina olulisemaks nii riigi mitterahaline toetus vabaühendustele kui ka vabaühenduste tegutsemiskeskonna edasiarendamine. Muuhulgas on vajalikud täpse(ma)d teenuste kriteeriumid (kus see on võimalik ja otstarbekas) ning sotsiaalse ettevõtluse ja kogukonnateenuste roll. Lisaks tuleks läbi vaadata teenuste rahastamismudelid, et need uudsete lahenduste kasutuselevõttu toetaks.
- **Tehnoloogia areng:** IT ja muu tehnoloogia pealetung (vabaandmed, sotsiaalmeedia jne) on koosloomet toetavaks teguriks, täna ei ole tehnoloogiast tulenevate võimaluste ära kasutamine ehk veel kummagi poole koostöö keskmes, kuid arengud võivad viia selleni, et tehnoloogia annab oma panuse koostöö iseloomu muutumisel.
- **Vabaühenduste roll suureneb nii teenuste pakkumises kui ka poliitika kujundamises.** Üha keerukamad (sotsiaalsed) probleemid nõuavad erinevate sektorite ja osapoolte ühispingutust ning toovad kaasa vabaühenduste ja vabatahtluse leviku. Ühtlasi tõuseb ka ühenduste

vastutus. Ühelt poolt tuleb pöörata tähelepanu vabaühenduste sisedemokraatiale ja läbipaistvusele, teisalt tuleb neile pakkuda stabiilse(ma)t rahastust. Siinkohal on oluline ka ühingute võime täita administreerimises, aruandluses ja kommunikatsiooni viisides avaliku võimu standardeid.

- **Teenuste osatähtsus tõuseb**, sest avalik sektor vajab ja otsib partnereid, kes oleksid võimelised pakkuma teenuseid kvaliteetselt ja professionaalselt. Seetõttu on vaja stimuleerida partnerlust teenuste arendamisel ning aidata kaasa ühistegevusega kaasneva potentsiaali ja lisaväärtuse mõistmisele. Koos suureneva nõudlusega ühetaolise ja kvaliteetse teenuse järele kasvab ka arusaam selle keerukusest, mis omakorda soodustab delegeerimise asemel koosloomet (Lember 2014).

Erinevat tüüpi (lepingulisi) suhteid avalike teenuste pakkumisel aitavad mõista agentuuri (ingl *agency theory*) ja eestvedamise/juhendamise (*stewardship theory*) teooriad. Praktika see sõltub sellest, kes on koostööpartner (era- või kolmas sektor või nt avaliku sektori osalusega asutus), milline on teenuse iseloom (nn kõvad vs. pehmed teenused<sup>5</sup>), milline on teenuste "turg" ja avaliku sektori enda valdkondlik ekspertiis. Need lähenemised erinevad selles, kust saab koostöösuhte juhtimine alguse. Agentuuri teooria eeldab, et suhte alguses on osapooltel lahknevad eesmärgid ning on vaja paika panna kindlad reeglid – see aitab teenuseosutaja käitumist juhtida ja kontrollida. Juhendamise teooria seevastu eeldab, et osapooled jagavad ühiseid huvisid.

---

<sup>5</sup> Vt ka avalike teenuste käsitlus Siseministeeriumi (2010) poolt koostatud kontseptsioonis "Avalike teenuste lepingulise delegeerimise suunad mittetulundusühendustele".

TABEL 4. AGENTUURI JA JUHENDAMISE TEOORIA TEOREETILISED SEISUKOHAD JA RAKENDUSED

	<b>Agentuuri teooria (<i>agency theory</i>) ehk ka esindamisteooria (<i>principal-agent theory</i>)</b>	<b>Juhendamise teooria (<i>stewardship theory</i>)</b>
<b>Peateema</b>	Eesmärgi ühilduvus (kuivõrd reaalne ja ideaalne vaade ühilduvad): eeldab eesmärgilahknevust lähtuvalt iseteadlikest ratsionaalsetest osapooltest. Algupäraselt valitseb ebausaldus. Kontrollikeskne haldamisfilosoofia. Teoreetilised oletused tulenevad majandusest.	Eesmärgi ühtlustamine ( <i>goal alignment</i> ): ühised eesmärgid ja sihid saavutatakse läbi vastastikuse usalduse. Kaasamisele orienteeritud haldamisfilosoofia. Teoreetilised oletused tulenevad organisatsioonikäitumisest, psühholoogiast ja sotsioloogiast.
<b>Teoreetilised teesid</b>	Stiimulite ja sanktsioonide kasutamine eesmärgi saavutamiseks: Eesmärgi täitmiseks anda risk tegijale Monitoorimine Tasustamise süsteemid Ohtude ja maine seostamine	Annab teisele osapoolle võimu läbi: Vastutuse Autonoomsuse Jagatud kultuuri ja normide Isikliku võimu ja usalduse Läbi muude juhtimismehhanismide
<b>Rakendused</b>	Elimineerida oportunistlik käitumine Kasutada piisavalt stiimuleid ja sanktsioone vähendamaks teabe ebaühtlust Varade ja moraaliriskide haldamine lepingunõuete abil Reputatsioon kui stiimul ja sanktsioon Eesmärgi täitmise ja joondumise kindlustamine	Eesmärgi ühtlustamine lähtuvalt ühistest eesmärkidest ja usaldusest Tasustamine ka läbi mitterahaliste mehhanismide Vähendab oportunistliku käitumise tõenäosust läbi vastutuse ja autonoomsuse Vähendab ohtu teabe ebaühtluse, moraaliriskide ja varade eripära osas Vähendab sõltuvust lepingu ja sunnitud käitumise vahel Kasutab reputatsiooni kui stiimulit ja sanktsiooni

Allikas: Van Slyke 2006: 167 (vt ka Marvel ja Marvel 2009: 187)

Sageli selgitab just juhendamise teooria avaliku sektori koostöösuhteid kolmanda sektoriga (vt nt Van Slyke, 2006; Marvel ja Marvel, 2009) ning sobib enim iseloomustama nn suhetel põhinevat delegerimist (ingl *relational contracting*). Sellist delegerimise vormi käsitles ka 2009. aasta Praxis uuring ja sellele on Eestis üha enam tähelepanu pööranud (Lember, Parrest ja Tohvri 2011; Lember 2009; Lember ja Kriz 2006; Praxis 2009). Enamjaolt kujuneb usalduslik suhe välja ajapikku ehk alguses iseloomustab ka partnerlusel põhinevat koostööd sageli agentuuri teooriale omane koordineerimine. Juba 2009. aasta Praxis uuring näitas, et Eestis on üsna sage, et omavalitsused delegerivad "olematul" turul tuginedes jäigalt lepinguliste suhete. Tänapäeval aga saab ja peab edasi minema ka suhetel põhinevast delegerimise mudelist - trendid avalikus sektoris rõhutavad järjest enam innovaatilisi lähenemisi ja/või pööravad tähelepanu juba eksisteerivate nn alt-üles lähenemiste süsteemsemale arendamisele. See avaldub kogukonnateenuste järjest jõudsamas kasvus, kodaniku rolli ümbermõtestamises ning nähtuste, nagu sotsiaalne innovatsioon ja ettevõtlus järjest laialdasemas avaldumises praktikas.

## 1.4. Sotsiaalne innovatsioon

Üks valitsemise „makrotrende“ on keeruliste, mitmetahuliste ja lahendamisel paljude osapoolte ühist pingutust nõudvate ühiskondlike probleemide (nn nõiutud probleemid, ingl *wicked issues*) süvenemine. Selliste probleemide näideteks on kasvavad sotsiaalsed pinged (vananev ühiskond, tervishoid, hooldusteenused jm), keskkonnaküsimused (kliimamuutused, ressursside vähenemine) ja

demograafilised probleemid (globaliseerumine, masslinnastumine jne). Viimase kümnekonna aasta jooksul kõneainet pakkunud sotsiaalset innovatsiooni (SI), nähakse ühe taoliste kompleksprobleemide lahendusena.

Sotsiaalse innovatsiooni all mõeldakse loomingulisi ning värskeid väärtusi loovaid lahendusi, millel on pikaajaline mõju ja mis tõstavad inimeste heaolu. Sotsiaalne innovatsioon on uued ideed, tooted, teenused ja mudelid, mis ühelt poolt vastavad ühiskondlikele vajadustele (ja teevad seda tõhusamalt kui alternatiivne lahendus) ning teisalt loovad uusi sotsiaalseid suhteid ja koostööd. SI on seega nii mõtteviis kui ka protsess, mis seob ideid praktika(te)ga.

Sotsiaalses innovatsioonis kui mõtteviisis on olulisel kohal uuenduslikkus ehk “nutikas” lähenemine ühiskondlike probleemide lahendamisel. Sotsiaalse innovatsiooni viljadeks on uued tooted, teenused ja turud, uued (regulatiivsed) platvormid, uued organisatsioonilised vormid ja ärimudelid.<sup>6</sup> Sotsiaalne innovatsioon ei pea siiski tähendama täiesti uusi lahendusi – uuendus võib seisneda ka paremini toimivates ja efektiivsemates lähenemistes olemasolevate teenuste raames (nt teenuste mitmekesistamine tänu uudsele teenuse pakkumise viisile vms) või nende lähenemiste rakendamine uudes keskkonnas, uues sihtrühmas või teise probleemiga tegelemisel. Kusjuures tõeliselt innovaatiline lahendus jääb ellu ka majanduslikult asetamata avalikule sektorile täiendavat koormat.

Laias laastus võib sotsiaalse innovatsiooni kui nähtuse jaotada kolmeks:<sup>7</sup>

- 1) Sotsiaalsest nõudlusest tekkinud sotsiaalsed innovatsioonid, mille algatajad on enamasti kodanikualgatuslikud organisatsioonid või sihtrühmad ise. Ka erasektor ja riik on mingis etapis algatusse kaasatud. Need ettevõtmised püüavad enamasti n-ö täita auke, mis on ühiskonnas tekkinud kas seetõttu, et erasektoril pole selliste teenuste vastu huvi, või riigi võimaluste piiratuse tõttu. Enamjaolt on sellised algatused suunatud nn haavatavatele rühmadele (näiteks vanuritele või koolist väljalangenutele suunatud programmid eri riikides, puuetega inimeste vajadustega tegelevad MTÜ-d);
- 2) Teine sotsiaalsete innovatsioonide liik on laiema kandepinnaga, püüab vastata suuremat sorti sotsiaalsetele väljakutsetele. Siin on sageli üheks oluliseks toimijaks ka ettevõtte, kusjuures nn majandusliku ja sotsiaalse piirid ähmastuvad. Selle all ei tohiks mõista vaid ettevõtete sotsiaalse vastutuse kampaaniaid, vaid laiemat ja sügavamalt nihet, mis püüab ühiskonna heaolu tagamist ümber mõtestada, tuues majandusliku kasu kõrvale ka sotsiaalse mõõtmega (nt inimsuhted ja sotsiaalse sidususe, kuid ka nt looduskeskkonna hoidmise vms). Siin otsitakse uuenduslikke lahendeid n-ö nõjutud probleemidele ;
- 3) Kolmas ja kõige ambitsioonikam käsitlus kasvab välja eelmisest. Siin on sotsiaalse innovatsiooni eesmärk saavutada kestva süsteemset ühiskonna muutust, et parandada inimeste elamise ja töötamise kvaliteeti kõige laiemas mõttes, luues uusi võimustamise mehhanisme, uusi suhtlusvõrgustikke ja õppimisvõimalusi.

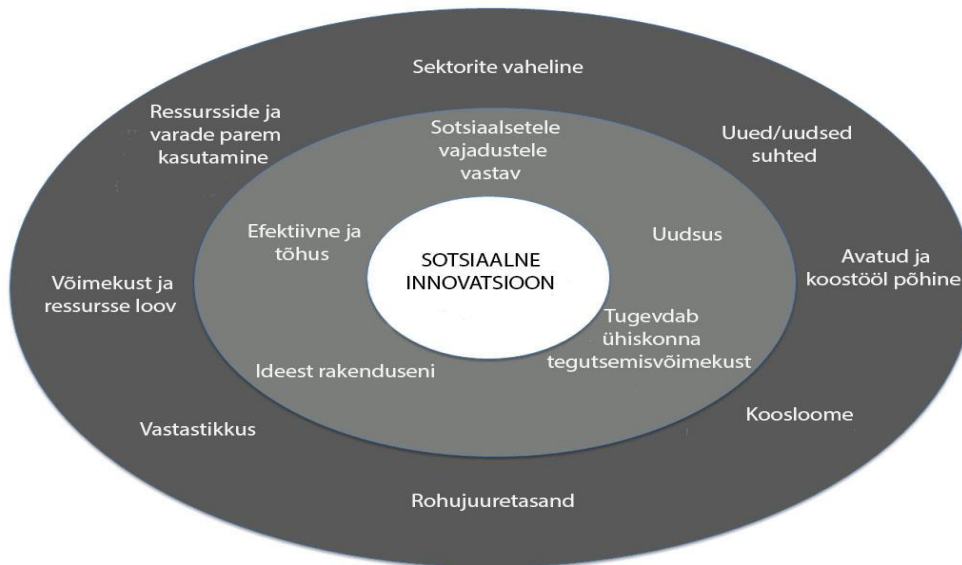
---

<sup>6</sup> The Young Foundation (2012) “Social Innovation Overview - Part I: Defining social innovation”. A deliverable of the project: “The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe” (TEPSIE), European Commission – 7th Framework Programme, Brussels, lk 24. Kättesaadav <http://www.tepsie.eu/images/documents/TEPSIE.D1.1.Report.DefiningSocialInnovation.Part%201%20-%20defining%20social%20innovation.pdf>.

<sup>7</sup> Vihalemm, T., Keller, M. Ja Kiisel, M. (2013) “Kuidas parandada maailma? Kommunikatsioon sotsiaalsete muutuste kujundamisel.” Kättesaadav: <http://dspace.utlib.ee/dspace/handle/10062/30126>.

Sotsiaalse innovatsiooni eelduseks on tugev koostöö erinevate sektorite ja osapoolte vahel: riik, kohalik omavalitsus, ettevõtted, vabaühendused, kodanikud. Sageli levivad sotsiaalsed uuendused ühest sektorist teise. Nt mitmed kaugõppemudelid on piloteeritud vabaühenduste poolt. Aga nimetamiseks midagi sotsiaalseks innovatsiooniks, peab see väidetavalt sisaldama vähemalt viit võtmelementi (vt joonis 3, sisemine ring). Lisaks nimetatakse veel hulka tüüpilisi omadusi, mis ei ole SI iseloomustamisel võtmetähtsusega kriteeriumiteks (vt joonis 3, väline ring).<sup>8</sup>

**JOONIS 3.** SOTSIAALSE INNOVATSIOONI VÕTMEELEMENTID (SISEMINE RING) JA TÜÜPILISED JOONED (VÄLINE RING)



Allikas: *The Young Foundation 2012: 18*

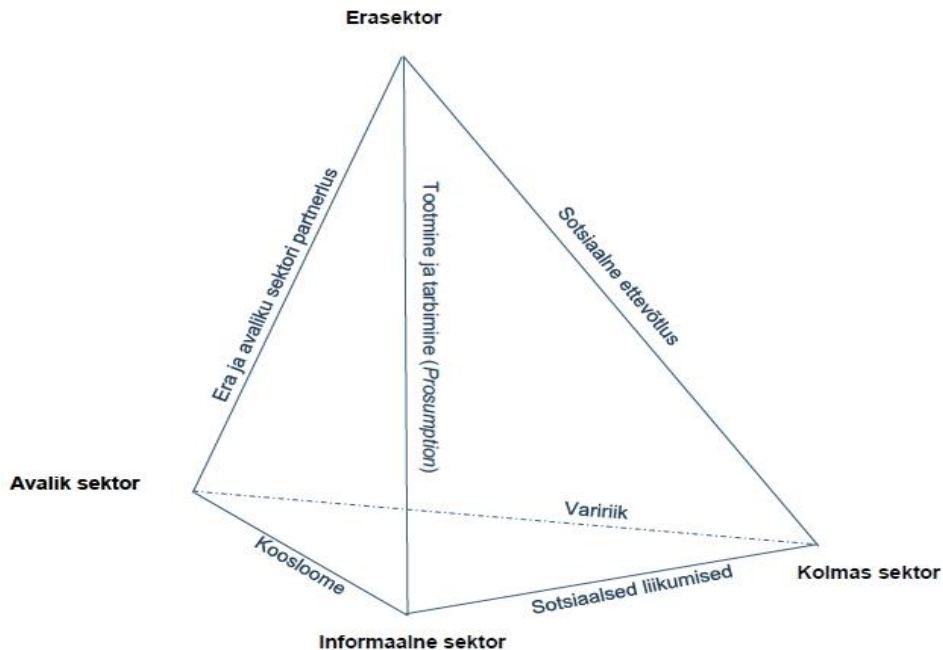
SI on midagi, mida pole varem sellisel kujul katsetatud ja see peab toimima paremini kui senised lahendused. Kuid ainult heast ideest ei piisa – see tuleb ka ellu viia. SI peab vastama sotsiaalsetele vajadustele ehk avaldama positiivset mõju valdkondades nagu näiteks integratsioon, tervishoid, vanurite hooldus, sotsiaalne kaasatus, tööhõive, keskkond, kuritegevuse vähendamine, haridus jms. SI ühiskondlik väärtus seisneb kogu utmise protsessis, mitte vaid selle tulemusel. Kokkuvõttes kasvatab sotsiaalne innovatsioon protsessi kaasatute võimekust, st sihtrühmad ei ole pelgalt n-ö ühesuunalise teenuse pakkumise mudeli subjektid, vaid aktiivsed protsessis osalejad.

SI ühised nimetajad (väline ring joonisel 3) näitavad, et see toimib sektorite vaheliselt ja üleselt. Eriti on siinkohal rõhutatud just **mittetulundussektori organisatsioonide kui motiveeritud, energiliste ja loovate tegijate rolli**. Sama oluliseks muutub aga ka n-ö informaalne sektor, mis hõlmab indiviide, perekondi ja naabruskondi. Teisiti öeldes **kogukondade** roll saab tähtsamaks. Kogukondi iseloomustavad pigem tugevad mitteformaalsed suhted, ühised huvid ja vastastikune usaldus kui formaalsed koostööreeglid. **Üks võtmekomponent edukas sotsiaalses innovatsioonis on võime kombineerida ja ära kasutada erinevate sektorite ja osapoolte individuaalseid tugevusi**. See hõlmab nii kolmanda sektori entusiasmi, tugevaid informaalseid suhteid kogukondades, erasektori arusaama

<sup>8</sup> Põhjaliku ülevaate nendest ja sotsiaalse innovatsiooni lahtimõtestamisest annab raport “Defining Social Innovation”, mis koostati mahukale sotsiaalsele innovatsioonile keskendunud Euroopa Liidu (EL) projekti raames (TEPSIE) The Young Foundation’i poolt.

turgude toimimisest, ärist ja organiseerimisest kui ka avaliku sektori professionaalsust ja kogemust sotsiaalsetele vajadustele vastamisel ning nende kohalikku teadmist ja eestvedamist (Lauritzen 2013). Alljärgnev joonis esitab kokkuvõtlikult võimalikud koostöösuhted tänapäeval erinevate sektorite vahel sotsiaalse innovatsiooni võtmes.

**JOONIS 4.** ERINEVATE SEKTORITE VAHELISTE PIIIRIDE ÄHMASTUMINE SOTSIAALSES INNOVATSIOONIS



Allikas: *The Young Foundation 2012: 32*

Toetudes The Young Foundationi mahukale uurimusele ja Sotsiaalse Innovatsiooni Avatud Raamatule (*Open Book of Social Innovation*) – saab välja tuua sotsiaalse innovatsiooni elutsükli, mis koosneb kuuest arenguetapist (vt Joonis 5):<sup>9</sup>

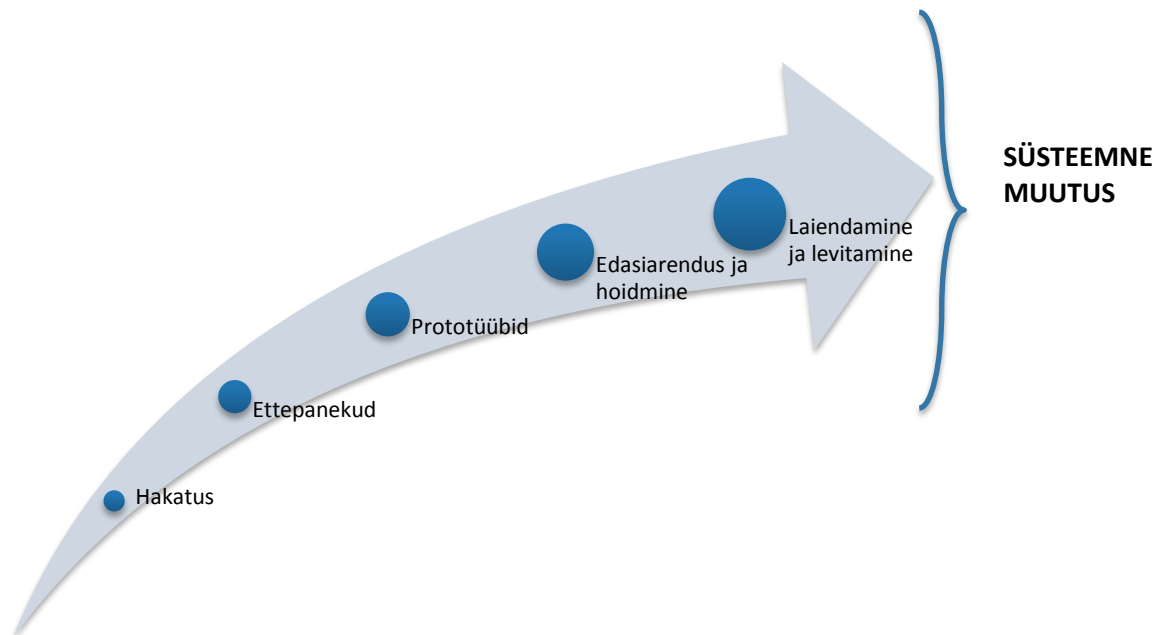
- 1) **Hakatus** – ajendid, inspiratsioon ja diagnoos, mis näitavad sotsiaalse innovatsiooni vajadust.
- 2) **Ettepanekud ja ideede genereerimine** – eesmärk on mõelda mugavustsoonist ning kombineerida erinevaid käsitlusviise.
- 3) **Prototüüpide (esialgse lahenduse) loomine ja katsetamine** – annab väärtuslikku sisendit protsessi järgmistesse etappidesse, mh aitab välja mõelda seda, kuidas mõõta edu.
- 4) **Edasiarendus ja hoidmine** – selles etapis muutub innovatsioon igapäevaseks praktikaks. Ellukutsujatel lasub vastutus leida ressursse, et algatus püsima jääks (eeskätt puudutab see inimeste ja raha olemasolu kindlustamist).

<sup>9</sup> Vt ka „Kuidas parandada maailma“: <https://sisu.ut.ee/kommunikatsioon/426-ued-algatused-ning-struktuurid-sotsiaalne-innovatsioon>



- 5) **Laiendamine, kasvatamine ja levitamine** (ingl *scaling*) – on uue lahenduse pakkujatel vaja luua nõudlus kas siis nn lõpptarbija poolel või ka saada tuge poliitikakujundajatelt ja otsustajatelt, et algatus saaks levida ja juurduda juba uutes kontekstides. Edukamaks loetakse innovatsioone ja lahendusi, mida on võimalik laiendada. Näiteks saab eduloona tuua maailmakoristusaksiooni „Let's do it!“, mille raames õnnestus Eestist alguse saanud initsiatiivi levitada 96 riiki.
- 6) **Süsteemne muutus** – sisaldab süsteemide ümberkorraldusi ja muutusi ning tavaliselt kõiki sektoreid. Ideaalis on see sotsiaalse innovatsiooni ülim eesmärk, ent iga kord tõuseb n-ö empiiriline küsimus, et mis on see konkreetne süsteem, mida muuta tahetakse.

JOONIS 5. SOTSIAALSE INNOVATSIOONI ELUTSÜKKEL



Allikas: The Young Foundation 2012 põhjal autori kohandatud

### 1.4.1. Sotsiaalse innovatsiooni kammitsad

Sotsiaalne innovatsioon on riskantne ja etteennustamatu, komplitseeritud, nõuab väga erinevate osapoolte koostöös ja erinevaid kompetentse. Sotsiaalses innovatsioonis peituvad mitmed paradoksid, millega igal innovaatilist lahendust väljatöötaval organisatsioonil tuleb silmitsi seista (Khan, Joseph, 2013):

- **Kuidas mitte langeda sotsiaalse innovatsiooni „kultuse“ ohvriks?**

Innovatsiooni ümbritseb tänapäeval juba tema meetodite, edulugude, eestkõnelejate kultus. Seega kiputakse rääkima ja tahtma teha „innovatsiooni“ kõikjal, mis vajab pisut muudatust või arendust. Innovatsioon on oluline, et edendada sotsiaalset progressi, kuid edukad praktikud teavad, et selles protsessis on hulgaliselt takistusi ja paradokse, millest pole võimalik mööda minna.

Selles kultuse vaimus on panustatakse kõige rohkem energiat piloteerimise faasis, uute ideede genereerimisel ja testimisel. Samadel tegijatel võib tekkida palju uudseid mõtteid ja piloote, iga järgnev aga võtab ühe innovatsiooni edule viimiseks vajaliku aja ja energia. Innovatsioon aga vajab järjepidevat elluviimist: rahastamismudeli arendamist, tootmist/pakkumist, toote/teenuse detailide

arendamist, laiendamist, turundust, juhtimist – see saab vähem tähelepanu, kuigi loetelu annab ilmekalt aimu vajaminevate kompetentside variatiivsusest. Seetõttu paljud piloodid ei kasva välja stabiilseks teenuseks ega jõua süsteemse muutuse loomiseni.

- **Kuidas teha koostööd nii, et kompromissid õigelt rajalt kõrvale ei viiks?**

Peaaegu alati otsitakse innovaatilisi lahendusi komplekssete probleemidega tegelemiseks. See enamasti tähendab mitmete osapoolte kaasamist, kellel kõigil on erinevad kogemused ja lähenemised, kohustused probleemist mõjutatud erinevate siht- ja sidusgruppide ees. Koostöö, milles mitmekesised ressursid, lahknevad vaated ja lähenemised, erinevad eesmärgid integreeritakse, võib viia innovaatilise lahenduseni, mis on rohkemat kui osade summa.

Sageli varjutab toimivat koostööd aga konkurents ressursidele, oma strateegiliste eesmärkide ja huvide varjamine/kaitsemine jms. Tulemuseks võib olla süsteemset muutust loova lahenduse asemel kompromiss, mis tugineb kõige lihtsamatel ja vähimatel ühisnimetajatel. Osapooltel võib tekkida kõhklusi: kes otsustab mille üle? Kuidas jaotatakse ressursid? Kuidas ja kes seab prioriteedid? Kas ja kuidas meie eesmärk saab prioriteediks? Kuidas me kaitseme oma renomeed ja strateegiat? Kes on lahenduse „omanik“ ja peamine eestkõneleja?

Seega koostööd ühise eesmärginimel võib ohustada individuaalsed ja organisatsioonilised korralduslikud huvid. Potentsiaalsete probleemide vältimiseks ja koostöö tugevuse ära kasutamiseks tuleb lisaks idee väljatöötamisega panustada aega ja energiat detailsele läbimõtlemisele, kuidas ideed ellu viiakse.

- **Kuidas laiendada ja levitada läbimurdelisi leiutisi harjumuspärasel (organisatsiooni) keskkonnas?**

Kui vaadata sotsiaalse innovatsiooni elutsüklit, siis see sisaldab endas teatavat vastuolu. Ühel pool uue idee loomise ja leiutamise protsess, mis vajab raamidest vaba mõtlemist. Teisel pool loodud lahenduse rakendamine ja laiendamine, selle integreerimine olemasolevasse konventsionaalsesse keskkonda. Leiutaja ja integreerija vajaminevad oskused ning tegevused on erinevad, mis on väljakutse konventsionaalsetele organisatsioonidele ja institutsioonidele (sh avalikus sektoris). Nii sageli jahitakse uuendusi kas moodustades uuenduste meeskonna organisatsiooni sees (*ad hoc* üksused ja töörühmad, ühekordsed projektid) või partnerluses organisatsiooniväliste tegijatega. Organisatsioonisiselt võib tekkida vastuolu sooviga julgustada innovaativsust ja uuendusi, sooviga kaitsta väljakujunenud väärtusi, struktuuri, tegevusi. Ideede ellu rakendamine, prototüüpide katsetamine ja arendamine peaks toimuma astmeliselt ja õppetunnid vabalt liikuma kõigis meeskondades, kes protsessi erinevate etappidega on seotud.

Igas organisatsioonis, mis on juba mõnda aega tegutsenud, on ajaga akumuleerunud struktuursed, käitumuslikud või strateegilised barjäärid tulemusliku innovatsiooni väljatöötamiseks. Tuleb saada heaks nn diagnostikuks oma organisatsiooni osas, et elimineerida teatud patoloogiate põhjused. Kahjuks ei aita seda teha SI edulood, vaid õppida saab läbikukkumistest ja nõrkustest.

SI edukus sõltub plaani ellurakendamisest pideva töö, ressursside investeerimise ja rohke õnnega. Lõpplahendused ei ole kunagi sellised, nagu algselt plaanitud. Just kogemused SI protsessi ettenägematutest tagajärgedest aitavad luua realistlikumat mudelit SI kasutamiseks. Suurbritannias on *Stanford Center on Philanthropy and Civil Society* välja töötanud organisatsiooni järjepideva innovatsiooni suutlikkuse mudeli (*Organization's Capacity for Continuous Innovation, OCCI*), mille põhjal saab eristada innovatsiooni edukust eri etappides ohutavad tegurid mitmel tasandil (Seelos, Mair, 2013):

- Ideede genereerimise faas (joonis 5 lähenemise järgi: hakatus ja ettepanekud) – indiviiditasandi ohud. Nt kas organisatsioon on piisavalt kindlatel jalgadel ja inimesed motiveeritud sotsiaalse innovatsiooniga tegelemiseks.
- Tulemuste tõlgendamise ja hindamise faas (prototüüp, selle testimine ja edasiarendused) – grupitasandi ohud. Nt millised on meeskonnasisesed suhted, usaldus, infovahetuse avatus.
- Eksperimenteerimine ja konsensuse loomine – grupitasandi ohud. Nt kas on ühine arusaamine innovatsiooni rollist organisatsioonis ja kuidas seda ellu viiakse, kuidas suhtutakse tagasilöökidesse, kuidas soodustatakse/julgustatakse õppimist ja kas see on süsteemne
- Formaliseerimine ja laiendamine (levitamine) – organisatsioonitasandi ohud. Nt kas organisatsiooni struktuuris või juhtimismudelil on takistusi innovatsiooni laiendamiseks ja levitamiseks, kas on selleks etapiks piisavalt kompetentsusi.
- Siht- ja sidusgruppide roll kogu protsessis – protsessi vahetu väliskeskkonna tasand. Nt kas innovatsiooni rahastajad suunavad organisatsiooni arengut missiooni ja identiteediga kooskõlas või vastuolus olevale teele, kas soodustatakse uudsete lahenduste väljatöötamist või seniste tegevuste „müümist“ uues kuues SI-na jm.

Peamine alternatiiv SI-le kui lisandväärtuse loomisele on paljude väikeste arenduste tegemine (vt Seelos, Mair, 2012). Näiteks sotsiaalvaldkonnas tegutsevate vabaühenduste väärtus seisneb nende igapäevaste põhitegevuste olemasolus ja oma teenuste/tegevuste üha tõhusamaks arendamine, sihtrühmade ligipääsu ja teenuse mahtude suurendamine. Eestis on täna veel teemaks avalike teenuste kättesaadavuse erisused eri piirkondades – probleem, milles vabaühendustel on kohalikul tasandil oluline roll täita.

## 1.4.2. Sektorite koostöö olulisus sotsiaalse innovatsiooni edenemisel

Sotsiaalne innovatsioon on üldjuhul alt-üles rohujuuretasandilt välja kasvav algatus, mistõttu on SI levikul olnud väga suur roll just vabaühendustel (Euroopa Komisjon 2010: 59). Ühendused on jätkuvalt olulised tegijad arendustegevustes, kampaaniates, teema eestvedamisel ja teenuste pakkimisel.

Ühenduste **tugevuseks** on võime efektiivselt võimustada ja kaasata teenuse kasutajaid, eriti neid, kes on riigi või omavalitsuse suhtes ebausaldavamad. See on võtmetugevus, kuna sotsiaalne innovatsioon eeldab, et lahendused töötakse välja koos inimestega, kellele need mõeldud on, mitte nende eest või nende jaoks (Matt ja Hinsberg 2014). Ühendused evivad sageli sihtrühma usaldust, mis on vajalik selliste teenuste väljatöötamiseks, mis vastavad kasutajate vajadustele ning mis omakorda kasvatab viimaste võimekust oma vajaduste katmisel kaasa rääkida/panustada (Cabinet Office 2006; Euroopa Komisjon 2010).

Samas on vabaühendustel ka olulised **nõrkused**. Kõiki kolmanda sektori organisatsioone ei saa automaatselt võtta kui võimekaid klientide ja kodanike kaasajaid. Kaasamise võimekus sõltub ühenduste sisemistest otsustusmehhanismidest, struktuuridest ja organisatsioonide suuruselt. On küll olemas väga võimekaid kolmanda sektori organisatsioone, kes on taganud endale stabiilse rahastuse, olles oma valdkonna eestvedajad ning professionaalsed arendajad. Kuid paljud (väiksemad) kogukonnakesksed organisatsioonid vaevlevad sageli nii rahastamise kui ka enda võimekuse puudulikkusest tulenevate probleemide käes (vt ka Jackson 2010; Praxis 2009; Praxis ja TLÜ 2008). Ka mittetulundussektoris on riskiks väsimus ja ebaefektiivsus (nt Euroopa Komisjon (2010: 59) on seda väiksemate ühenduste puhul näidanud). Rahastamise ebastabiilsus muudab sektori väliste šokkide korral haavatavaks. Näiteks panustatakse sageli uute lahenduste n-ö väljamõtlemisse, kuid mitte

nende edasiarendamise, rääkimata kogu süsteemi muutvate tulemuste saavutamise. Lisaks on mitmetes ülemaailmsetes uurimustes vabaühenduste tegevust pärssiva tegurina esile toodud vajalike oskuste puudumist (vt ka Chapman, Brown ja Crow 2008; Gazley 2010).

**Mittetulundussektori roll on eriti oluline kohaliku omavalitsuse tasandil. Eesmärgipärane ja läbimõeldud koostöö peidab endas mitmeid võimalusi omavalitsuse tegevusspektri laiendamiseks ning oma teenuste mitmekesistamiseks.** Arvestades mittetulundussektori variatiivsust, võivad ühendused kohalikul tasandil täita mitmeid rolle. Mida teadlikumad on mõlemad osapooled nendest võimalustest, seda tulemuslikumaid partnerlussuhteid on võimalik edendada ning seda edukam on sotsiaalne innovatsioon.

Suurbritannias tegutsev *Center for Local Economic Strategies* (CLES) analüüsis sealsete kohaliku tasandi initsiatiivide toetusprogrammide kogemusi ja eristas näiteks **kaheksa erinevat rolli, mida kolmanda sektori ja kogukonnapõhised organisatsioonid kohalikus omavalitsuses kannavad või pakkuda saavad.** Mida kõrgem number, seda tugevamalt on vabaühendus kaasatud kohalikku valitsemisse.

1. ÜHENDUS OMA TEGEVUSTE KOMMUNIKEERIJANA. Tänu sellele saab avalik ektor ülevaate vabakonna tegevuse mitmekesisusest ja pakutavatest teenustest-tegevustest. See aitab luua tihedamaid koostöösidemeid, ametnikel hinnata nii elanikkonna vajadusi kui teenuste piisavust piirkonnas.
2. KOV-I JA KOGUKONNA VAHENDAJA. Vabaühenduste juured on enamasti kogukonnas, mistõttu on nad kursis kohalike vajadustega ja heal positsioonil seda infot edastada avalikule sektorile. Kogukonnad ja erinevad ühiskondlikud sihtrühmad usaldava vabaühendusi.
3. POLIITIKATE EESTKOSTJA. Ühendused osalevad avaliku sektori töötubades, infopäevadel jms ning saades uut infot planeeritava poliitika ja programmide kohta, KOV-i ja kogukonna vahendajana levitavad seda ka kogukonnas, elanikele.
4. KOLMANDA SEKTORI EESTKOSTJA. Vabaühendused osalevad kolmanda sektori võrgustikes, liitudes ja koalitsioonides, et toetada sektori arengut ning olla tugevam partner avalikule sektorile. Koostöös on valdkonna- ja piirkonnaüleste teemadega tegelemine tulemuslikum.
5. TEMAATILINE PARTNER. Vabaühendus on ekspert mõnes teemas, valdkonnas ja oskab selles valdkonnas KOV-ile sisendit anda.
6. STRATEEGILINE PARTNER. Vabaühendus teeb tihedalt koostööd valdkonna-, teemade- ja piirkonnaüleselt.
7. AVALIKU TEENUSE PAKKUJA. Lisaks planeerimises osalemisele on ühendus avalike teenuste pakkuja. Tema tugevuseks avaliku ja äri sektori ees on seejuures tugevad sidemed kogukonna ja sihtrühmadega.
8. STRATEEGILINE PAKKUJA. Strateegiline teenuseosutaja omab ülevaadet teenuse vajadustest ja osutamise mahtudest, mõistab ja arendab enda osa kogu valdkonna „teenuste turul“. Selline vabaühendus on KOV pikaajaline partner ja tema tegevus või roll on sisse arvestatud kohalikes strateegilistes arenguplaanides..

Selline kaasamise skaala on hea alus sobiliku koostööstrateegia kujundamiseks, sest aitab ennast positsioneerida ja valikuid teadvustada.

*Allikas: Jackson 2010*

Sotsiaalse innovatsiooni ja uudsete koostöövormide abil on võimalik lahendada probleeme, mida omavalitsused ei suuda (enam) ise lahendada. Sageli kasutatakse probleemide ilmnemisel (nt väheste ressursside juures kasvavad nõudmised) nn traditsioonilisi lahendusi, nagu kohalike maksude tõus, kõrgemad trahvimäärad või hoopis, eelarvekärped jms, mis võimaldavad kulusid kokku hoida või sissetulekuid suurendada. See omakorda aga toob tavaliselt kaasa teenuste pakkumise vähenemise või tõhususe kasvatamise läbi protsessimuutuste ning standardiseerimise, mis aga ei pruugi iga teenuse konteksti sobida. Nii juhtus ka paljude KOV-i nn vabatahtlike teenustega Eestis majanduskriisi aegadel, kui omavalitsuste sissetulekud langesid keskmiselt 10–20% ning osade teenuste rahastamine (nt sport, kultuur) mitmetes kohtades lõpetati. Tuleb teadvustada, et meetodite valik võib pärssida või soodustada sotsiaalse innovatsiooni ja uudsete koostöövormide potentsiaali kohalikul tasandil.

Kohaliku omavalitsuse kontekstis tähendab sotsiaalse innovatsiooni edendamine eelkõige sobiva keskkonna loomist. Selleks tuleb mõista valitsusväliste organisatsioonide eelpool kirjeldatud võimalikke rolle kohaliku elu arendamises ja uute sotsiaalsete lahenduste formuleerimises ja elluviimises. **KOV-ide ülesandeks tuua kokku osapooled erinevatest sektoritest, olles nii innovatsiooni eestvedajaks ja nn liimiks uute partnerlussuhete kujundamisel.**

### 1.4.3. Teenuste koosloome

Sotsiaalse innovatsiooni mõtteviisis on teenuse tarbijad eelkõige kodaniku, kasus- ja abisaaja rollis viimaste puhul ka eestkostjate vahendusel. **Täna ei räägita mitte ainult vabaühenduste järjest suuremast kaasamisest avalike teenuste pakkumisse, vaid ka kodanike kaasamisest kogu protsessi, alates teenuse väljatöötamisest kuni selle jõudmisest sihtrühmani. Nähtust nimetatakse ka teenuste koosloomeks (*co-production*).**

Arutelu teemal, mida siiski pidada teenuste koosloomeks, kes selles võtmerolli mängivad (üksikisikud või organisatsioonid, avalik, era- või kolmas sektor) ja kas see keskendub poliitika kujundamisele või poliitika elluviimisele, on käimas. Teenuste koosloomet käsitlevas kirjanduses on ette heidetud ka mõiste liiga laialdast kasutust, nt püütakse kontseptsiooniga siduda paljusid omavahel seotud mõisteid (nt kaasamine teenuse kujundamisse, teenuste kaasjuhtimine, kaashindamine vms).

Üks moodus koosloomet mõista ja teistest kaasamise vormidest eristada on pöörata tähelepanu sellele, et **vähemalt mingi osa konkreetse teenuse pakkumisest viivad koosloome korral ellu teenuse kasutajad ise. See tähendab sellist kodanike kaasamist avalike teenuste pakkumisse, kus vähemalt osaliselt sõltuvad tulemused sihtrühmade endi panusest ja käitumisest** (Löffler et al. 2008; Löffler ja Watt 2009). Heaks näiteks on siin naabrivalve initsiatiivid.

Kuigi ühtses ja täpses koosloome definitsioonis ei ole seni veel kokku lepitud, toob mitmeid mõisteid analüüsinud Löffler (2009: 5) välja kesksed koosloome tunnused:

- **Koosloome on tegevuste kogum, kuhu panustavad nii „professionaalsed“ avalikud teenistujad kui kodanikud.** Koosloome käsitleb teenuse kasutajaid kui aktiivseid teatud väärtuslikke ressursse omavaid osapooli, mitte kui passiivseid tarbijaid – see on erinev traditsioonilise avaliku halduse lähenemisest.
- Koosloome tuumaks on lähtumine teenusekasutajate nägemusest ja kogukondadest, kus nad elavad. Koosloome sisaldab otsest kasu nende jaoks, kes on vastava teenusega seotud, sest **loodavad teenused on maksimaalselt kooskõlas kogukonna või sihtrühma vajadustega.**
- Koosloome edendab koostööd, mitte omakasupüüdlikke suhteid erinevate teenuse osapoolte (pakkuja-kasutaja) vahel.
- Koosloome rõhutab tulemuste ja mõjude saavutamist, probleemide lahendamisele, mitte kitsalt teenuse erinevate komponentide pakkumisele ja arendamisele.
- Koosloome võib olla **asendav** (nt asendades avaliku sektori sisendid kasutajate või kogukondade sisenditega) või **lisanduv** (andes kogukonna/kasutajate täiendavaid sisendeid professionaalidele või pakkudes paremat tuge teenustele, mis eelnevalt on eksisteerinud tänu eneseabile või kogukonna iseorganiseerumisele, nt lähedaste hooldamine kodus, kus hooldajatele makstakse täiendavaid toetusi või pakutakse vajalikke vahendeid, koolitusi jms).

Tasub eristada personaalset ja kollektiivset koosloomet, kuna see aitab eristada vabaühenduste ka kodanike otse teenuseloomesse kaasamist. **Personaalne koosloome** iseloomustab sageli vertikaalset suhet riigi ja kodaniku vahel ning tähendab, et **tegevust on võimalik ellu viia teenuse kasutaja poolt**

üksi. Sellele tuginevad paljud e- ja tele-teenused sotsiaal- ja tervishoiu valdkondades, nt patsient on nõus kodus endale ise dialüüsi tegema.

**Kollektiivne koosloome aga hõlmab olukorda ja teenuseid, kus on vajalik vähemalt kahe või enama inimese osalus**, nt kaasav eelarvestamine, toetus- ja tugigrupid teatud sihtrühmale vms. Viimane on oluline just kohaliku omavalitsuse ja laiema kogukonna kontekstis, sisaldades horisontaalseid suhteid aktiivsete kodanike vahel, kes on valmis ise looma ja pakkuma avalikke teenuseid (Griffiths ja Foley 2009; Löffler 2009). **Kollektiivse koosloome skeeme on lihtsam rakendada ja need on efektiivsemad, kui avalikel teenistujatel on ligipääs olemasolevatele võrgustikele või nad kasutavad ära eksisteerivaid sotsiaalseid sidemeid.** Võrgustike potentsiaali tuvastamiseks/ärakasutamiseks on vaja tugevamaid sidemeid kohalike organisatsioonidega, heategevusüritustega ja nn eesliini teenusepakkujatega.

#### Miks usaldada teenuste arendamine kodanikele?

Koosloome propageerijad rõhutavad, et teenuse kasutajad ehk kodanikud on teenuste saajatena erinevates rollides (Bovaird ja Löffler 2012: 1122):

- Kasutajad kui kriitilised edutegurid: kasutajad on esmatähtsad, et panna teenus tegelikkuses tööle ja minna kaasa selle nõuetega;
- Kasutajad kui mõtlevad inimesed: teavad asju, mida paljud professionaalid ei tea;
- Kasutajatel on ressursse: omavad aega ja energiat, mida nad on valmis panustama, et aidata ka teisi, nt oma perekonda, lähedasi, naabreid;
- Kasutajad kui väärtuste hoidjad: omavad erinevaid võimeid ja oskusi, mis teevad neist potentsiaalselt väärtuslikud panustajad oma kogukondadesse, mitte lihtsalt passiivsed ootajad, kes soovivad, et avalik sektor lahendaks mingi nende probleemi;
- Kasutajad kui legitiimsuse pakkujad: suudavad edendada saadavate avalike teenuste väärtust nii, et ka teised kodanikud oleksid valmis nende teenustega (kaasa-)töötama, neid kasutama ja oma aega, teadmisi või raha edasisse pakkumisse pühendama;

Koosloome kontseptsiooni kasutatakse tihti koos mõistetega koosjuhtimine (ingl *co-management*), koosvalitsemine (*co-governance*). Bovaird ja Löffler (2012: 1124) eristavad korra loomiseks neid mõisteid **teenuse kujundamise ja pakkumise kui protsessi etappide alusel**:

- Koosplaneerimine (*co-planning*) – kaasamine strateegiate ja arengukavade koostamisse jms;
- Koos teenuste välja töötamine, teenusekujundamine (*co-design*) – kasutajatega konsulteerimine;
- Koos prioriteetide seadmine (*co-prioritisation*) – nt kaasav eelarvestamine;
- Koos-finantseerimine (*co-financing*) – annetuste kogumine, teenuse kasutamise tasud, maksumõõnudega nõustumine vms;
- Koosjuhtimine (*co-managing*) – koolide ja lasteaedade hoolekogud, individuaalsete eelarvete juhtimine kogukonnas jt;
- Koospakkumine (*co-delivery*) – sihtrühmasisesed tugigrupid (nt vähihaiged nõustamas ja toetamas teisi sarnases olukorras), naabrivalve, vabatahtlikud päästjad;
- Kooshindamine (*co-assessment, co-evaluation*) – onlain tagasisidestamine, kodanikest vaatlejad avalikes haiglates vms.

**Koosloome kui mõiste laia tähendusvälja tõttu on vaja on lähenemist, mis aitab koosloomet teenuseosutamise vormina mõtestada.** Alljärgnevas tabelis 5 on välja pakutud, et teenuse planeerimise ja osutamise vastutuse telgesid abiks võttes võib koosloomest rääkida kui teenuste pakkujate ja tarbijate koostöö on n.ö täielik. Tegu on mõneti ideaalolukorraga, kus **teenuse kasutajate ja traditsiooniliste professionaalsete teenusepakkujate teadmised ja ressursid kombineeritakse, et**

**kujundada ja pakkuda vajalik teenus parimal moel.** Täielik (võib öelda ka puhtal kujul) koosloome esineb seega teenuste puhul, mis on täielikult ühishangitud ja ühiselt ellu viidud. Samas näiteks kui kogukonnad või teenuse kasutajad organiseeruvad omal algatusel, olemata mingil moel seotud avaliku sektoriga, ei ole tegemist koosloomega.

**TABEL 5.** KASUTAJATE JA PROFESSIONAALSETE TEENUSEPAKKUJATE\* ROLLID TEENUSTE PLANEERIMISEL JA PAKKUMISEL

		Vastutus teenuse planeerimise ees		
		Professionaalid kui ainsad teenuseplaneerijad	Professionaalid ja teenusekasutajad/kogukonnad koosplaneerijad	Professionaalse sisendi puudumine teenuse planeerimisel
Vastutus teenuse toimumise eest	Professionaalid kui ainsad teenuseosutajad	Traditsiooniline professionaalne teenusepakkumine	Professionaalne teenusepakkumine, kuid kasutajad/kogukonnad on kaasatud planeerimisse ja teenuse kujundamisse	Professionaalid kui ainsad teenusepakkujad
	Professionaalid ja kasutajad/kogukonnad koos teenuseosutajad	Kasutajate professionaalselt kujundatud teenuse kaaspakkumine	<b>TÄIELIK KOOSLOOME</b>	Kasutaja/kogukonna pakutavad vähe-professionaalsed teenused
	Kasutajad/kogukonnad kui ainsad teenuseosutajad	Kasutaja/kogukonna teenusepakkumine läbi professionaalselt kujundatud teenuse	Kasutaja/kogukonna koos planeeritud ja koos kujundatud teenuste pakkumine	Kogukondade iseorganiseerunud teenustepakkumine

\*Professionaalsete teenuseosutajateks peetakse avalikke teenistujaid.

Allikas: Autorite koostatud Bovaird ja Löffler 2012 põhjal

Koosloome toimub tegelikkuses enamikes riikides nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse tasandil ning kõik märgid näitavad, et selle roll avalike teenuste kujundamisel ja pakkumisel on kasvav. Tüüpilised näited koosloomest Ameerikas selle algusaegadel olid avalik turvalisus, haridus, tuletõrje, rekreatsioon ja isegi jäätmemajandus (Pestoff 2006). Enim räägitakse koosloome edukast rakendamisest sotsiaalteenuste puhul (nt puuetega inimeste ja vanurite hooldus, haavatavatele sihtrühmadele suunatud teenused jm), hariduses ning tervishoius. Näiteks võib tuua mitmed lapsevanemate endi juhitud erakoolid, mis viljelevad teatud sorti pedagoogilisi lähenemisi nagu Waldorfi haridus või Montessori (*Ibid.*). Eneseabi ja tugigrupid nt diabeetikutele või HIV/AIDSi haigetele on heaks näiteks koosloomest tervishoius. Eestis pole veel täieliku koosloome näiteid, kuid koosloome elemente on näiteks kaasavas eelarvestamises (nt Tartu) kui ka Heateo SA poolt alustatud teenusedisaini pilootprogrammis.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Loe lähemalt: <http://novus.ee/teenusedisaini-pilootprogramm/>.

Koosloome laiemat levikut tõkestavad mitmed barjäärid,<sup>11</sup> mis on seotud asjaoluga, et koosloome olemust ja võimalikku väärtust veel ei mõisteta ega usaldata. Probleem on ilmekas eelkõige kohalikul tasandil, kus kollektiivsest koosloomest võiks eelduste kohaselt enim kasu olla. **Suurimateks koosloome barjäärideks**, mis on sarnased eelpool kirjeldatud sotsiaalse innovatsiooni barjääridega, on (LARCI 2010; Bovaird ja Löffler 2012; Boyle ja Harris 2009):

- **Riskikartlikkus.** Enamik avaliku sektori ja kohaliku omavalitsuse juhte ning teenusepakkujaid peab koosloomet riskantseks, kuna koosloomes osalevate kodanike käitumist ei mõisteta nii hästi kui passiivse teenuse saaja käitumist.
- **Puudulikud oskused.** Koosloome eeldab lisaks uutele arusaamadele oskusi (kõikidelt osapooltelt), sealhulgas võimet näha ja hinnata väärtusi, mida inimesed tänavalt omavad, võimet toetada inimeste endi arengut ning kasutada erinevaid meetodeid inimestega töötamiseks (selle asemel, et neid „töödelda“ või üritada mõjutada). Professionaalsuse kasvatamine eeldab muutusi selles, kuidas avalikke teenistujaid ja teenusepakkujaid koolitatakse, värvatakse, arendatakse ning nende tegevuse tulemusi mõõdetakse. Samuti eeldab koosloomes osalemine teatud oskusi ka kodanikelt või vajalike oskuste väljaarendamist avaliku sektori või vabaühenduste kaasabil (vt ka Pestoff 2006).
- **Poliitiline ja professionaalne vastuseis, kartuses kaotada senine staatus ja kontroll.** Koosloome laialdasema leviku takistuseks ei ole ainult vastavate oskuste, vaid ka tahte puudumine ning tegeleda tuleks kultuuri ning mentaliteedi muutustega ja koosloome kasude laialdasema selgitamisega.
- **Rahastamine ja kooshankimine.** Koosloomena pakutavad teenused on sageli sellised, mille tulemusi ei ole võimalik kvantifitseerida või mille tulemuste mõõtmisel pole võimalik kasutada kitsaid väljundindikaatoreid. Koosloome sisaldab sageli laia tegevuste spektrit, et vajalikud tulemused saavutada, mistõttu on neid raskem rahasse paigutada ja mõõta.
- **Raskused koosloome väärtuse tõestamisel inimestele, professionaalidele, rahastajatele ja audiitoritele.** Koosloomes pakutavate teenuste kulud sisalduvad sageli ühes teenuse osas või etapis, kuid kasud võivad ilmneda teises lõigus. Koosloome mõjud on tihti pikaajalised ja keerulised. Klassikalised tulemuste mõõtmise protsessid ei sobigi üldjuhul koosloomest saadavate kasude hindamiseks.

Mitmed juhtumiuuringud Euroopas näitavad, et teenuse kasutajate ja kogukondlik koosloome aitab saavutada märkimisväärseid parendusi teenuse kvaliteedis ja tulemustes ning ka kulude kokkuhoius. Sellegipoolest pole tegu probleemivaba meetodiga. Valedel eeldustel ja kehvasti juhitud / ellu viidud teenuste koosloome sisaldab endas ka riske, nagu teenusekasutajate vähene (tehniline) ekspertiis või oht, et vaid aktiivsemad ja ressursirikkamad rühmad saavad ligipääsu teenuste kujundamisele ja pakkumisele (Bovaird ja Löffler 2012: 1136).

Kokkuvõttes, koosloome ei ole alati kõige sobivam lahendus igasuguste avaliku sektori ja ühiskondlike probleemide lahendamiseks. **Koosloome on hea olukorras, kus on vajalik kutsuda esile käitumuslikke muutusi, et ennetada tuleviku probleeme. Selle potentsiaal on suurim just nn “suhetel põhinevates teenustes” (relational services)**, näiteks sotsiaalteenuste pakkumisel (vt ka Horne ja Shirley 2009), noortele suunatud teenustes ja hariduses, pikaajaliste terviseprobleemidega tegelemisel, täiskasvanute sotsiaalhoolekandes. Nn transaktsiooniliste teenuste pakkumiseks, mille

---

<sup>11</sup> Lähemalt on neid barjääre kirjeldatud nt Bovaird ja Löffler (2012): 1129 ja LARCI (2010) kogumikus teenuste koosloomest.



puhul lepinguline delegerimine on sobilik (sest teenus on standardiseeritud, samalaadilist teenust pakutakse erinevatele tellijatele, teenuseosutaja on lihtsalt asendatav ja kus teenust on lihtne mõõta)<sup>12</sup>, ei pruugi koosloome olla sobivaim/tõhusaim lahendus. Kui sihtrühma võimustamine ei ole eesmärk omaette, võivad koosloome kulud ületada saadavaid kasusid ja tuleks kaaluda muid (efektiivsemaid) teenuste pakkumise viise.

#### 1.4.4. Sotsiaalne ettevõtlus

Kui sotsiaalne innovatsioon on käsitletav ühiskondlike uuenduste mõtestamise ja protsessi kirjeldamise raamistikuna, siis tänapäeval levinuim SI (või siinse uuringu kontekstis **teenuse osutamise) vorm on sotsiaalne ettevõtlus.**

Sotsiaalne ettevõtlus tähendab **ärilise tegevuse sidumist ühiskondliku eesmärgiga**, pakkudes uute ja loovate toodete-teenuste müügiga lahendusi pikaajalistele probleemidele ühiskonnas. Sotsiaalne ettevõtte tegutseb mingi konkreetse ühiskondliku eesmärgi saavutamise nimel, kasutades selleks ettevõtlusega teenitud tulu. Sotsiaalsed ettevõtted võivad olla nii äriühingud kui ka mittetulundusühingud, nad on hübriidid, mis asuvad nii turu, avaliku kui kolmanda sektori piirimail. (Lillemets 2011).

Uudse tegutsemisvormina on sotsiaalsed ettevõtted riigiti eriilmelised. Poolas ja Soomes on sotsiaalsed ettevõtted tihtipeale kolmanda sektori päritolu nn *work insertion* organisatsioonid (pikaajaliste töötute või teiste haavatavate sihtgruppide aitamine tööturule). Prantsusmaal ja Rootsis moodustavad suure osa sotsiaalsete ettevõtete tegevusest lastehoiuga seonduvad teenused. Suurbritannias hõlmavad sotsiaalsed ettevõtted hariduse, tervishoiu ja hooldamise valdkondi, aga järjest enam ka kultuuri, sporti ja elamumajandust. Itaalias aga moodustavad suure osa sotsiaalse ettevõtluse alases tegevusest kooperatiivid (Euroopa Komisjon 2010).

SE ei ole ettevõtlusvormina kindlasti mõeldud mittetulundussektori või sotsiaalse turumajanduse kontseptsioonide asendamiseks, vaid peaks pigem neid kahte ühendama, otsides sellisest hübriidsest lähenemisest innovaatilisi lahendusi. Näiteks võib äriettevõtte sotsiaalse vastutusega seonduvaid tegevusi teha iseseisvalt või koostöös mõne vabaühendusega, kelle abil on lihtsam luua n-ö sotsiaalne agenda (s.t teadlikkus probleemidest ja lahendustest, kontakt sihtrühmaga jne) (Matt ja Hinsberg 2014).

Sotsiaalseid ettevõtteid eristavad traditsioonilistest äriettevõtetest suhete tüübid, mida nad omavad oma kasusaajatega. Olles sageli kindlustanud olulise positsiooni kohalikes kogukondades või olles omandanud võimelised kaasama vabatahtlikku abi, on just kolmas sektor potentsiaalne ja sobiv sotsiaalse ettevõtluse edendaja. Enamikes riikides, sh Eestis, peetakse seetõttu sotsiaalse ettevõtluse toetamist ja arendamist üheks strateegiliseks teemaks vabaühenduste ja nende tegevusvõimekuse tõstmisel.

---

<sup>12</sup> Avalikud teenused jagunevad üldisteks hüvedeks (näiteks riigikaitse, õiguskord) ning teenusteks, mida riik pakub isikule, sh ettevõtjale, isiku algatusel (sh võimalikul algatusel) tema seadusest tulenevate kohustuste täitmiseks või õiguste kasutamise võimaldamiseks. PriceWaterhouseCoopers (2014: 8) on viimaseid määratlenud kui transaktsioonilisi teenuseid, mille korral teenuse kasutaja pöörub või tal on põhjust pöörduda tüüpiliselt omal algatusel teenuse pakkuja või vahendaja poole. Sellised teenused on nt isikudokumentide väljastamine, erinevad registritoimingud, e-teenused jms. Koosloome on ka selliste teenuste puhul teostatav ja käsitletav kui "individuaalne koosloome" (vt ka Alford 2009). Ülal aga on silmas peetud eelkõige teenuseid, mille korraldamist iseloomustab tehingukulude teooria ehk *transaction cost theory* ehk lihtsamad "kõvad" teenused nagu prügimajandus, tänavakoristus jms, mille osutamise huvi on äriettevõtetal.

## 2. Uuringu tulemused

Uuringu eesmärkide saavutamiseks kasutati kahte andmete kogumise meetodit. Esiteks teostati kirjanduse, varasemate uuringute ja Eestisest toetusprogrammide sekundaaranalüüs, et eritleda olemasolevate allikate teavet Eesti olukorra ja suundumuste kohta. Teiseks toimus kohalikes omavalitsustes veebiküsitlus, mille eesmärk oli saada ajakohane ülevaade Eesti kohalike omavalitsuste ja vabaühenduste koostööst avalike teenuste osutamisel ning anda hinnanguid muutustele perioodil 2009–2014.

Uuringu üks hüpotees oli, et välisriikidele omane avalike teenuste osutamise vormide mitmekesistumine toimub ka Eestis, kus lepingulise delegeerimise kõrvale on tõusnud teised teenuste pakkumise vormid. Meie olukorra tundmine ja mõistmine annab paremad hoovad teenuseosutamise alase koostöö täisutamiseks (sh KODAR 2015–2020 meetmete kujundamiseks). Muuhulgas soovisime saada vastuse küsimusele, kas lepingulise delegeerimise tähtsus KOV-ide ja vabaühenduste koostöös on Eestis praegu kahanev või mitte.

### 2.1. Eesti avaliku sektori ja vabaühenduste partnerlus teenuste pakkumisel

Peatükk 2.1. annab ülevaate kohalike avalike teenuste pakkumise viisidest ning partnerlusest vabaühendustega teenuste pakkumisel Eestis. See kokkuvõtte loob konteksti värskete küsitluse tulemuste analüüsimiseks ning edasiste arendustegevusteks soovitamiseks.

#### 2.1.1. Ülevaade perioodi 2009-2014 probleemidest ja lahendustest

Riigikontroll (2010) on uurinud KOV-i koostööd vabaühendustega kohalike avalike teenuste pakkumisel ning teiseks käsitletud väiksemate omavalitsuste avalike teenuste pakkumise eeldusi (2012). Riigikontrolli 2010. a aruanne toetas Praxise 2009. a töö tulemusi tuues muuhulgas välja, et erinevates vormides koostöö tegemine kodanikuühendustega on KOV-ides piisavalt läbi mõtlemata ja vormistamata. Näiteks on kodanikuühenduste toetamise ja neile avalike teenuste üleandmise piir hägune. Mitmed tänased probleemid kohalike avalike teenuste pakkumises ja nende (ebaühtlases) kvaliteedis tulenevad Eesti halduskorraldusest ning kohaliku omavalitsuse seaduslikust positsioonist riigihalduses, mille tõttu KOV-id on rahaliselt keskvalitsusest väga sõltuvad. Probleemi süvendab asjaolu, et selgelt ei ole eristatud omavalitsuste ja riigi ülesanded (ning see ei ole kooskõlas põhiseadusega). Riigikontrolli arvates on vaja pakkuda välja lahendused, kuidas tagada elanikele kvaliteetsete teenuste osutamine omavalitsustes, kus seni on pakutud teenuseid Eesti tavatasemest kesisemal tasemel.

Riigikontroll (2012) on tõdenud, et paljud omavalitsused on liiga väikesed, et kõiki teenuseid ootustele vastaval tasemel pakkuda. Teenuste kulukust arvestades ei oleks igas omavalitsuses nende ühetaoline pakkumine ka mõistlik ja võimalik, sest kõik KOV-id ei suuda palgata vajalikul hulgal kvalifitseeritud spetsialiste. Sellegipoolest ütleb Riigikontroll, et omavalitsused ei ole oma kohustuste täitmiseks kasutanud kõiki olemasolevaid võimalusi. Näiteks ei tee KOV-id piisavalt koostööd teiste omavalitsustega, kvalifitseeritud spetsialistide puuduse leevendamiseks ei ole palgatud mitme omavalitsuse peale ametnikke. Ülesannete delegeerimiseks maakondlikule omavalitsusliidule pole ära kasutatud kõiki olemasolevaid võimalusi või parandatud oma suutlikkust teiste omavalitsustega ühinemise läbi. Märgitakse ka seda, et väikestel omavalitsustel on samas eeliseid: näiteks võimaluste olemasolu korral lahendada inimeste probleeme individuaalselt ja kiiresti. Kõige paremini on väikesed

ja keskustest kaugemal asuvad omavalitsused saanud hakkama lastehoiu korraldamise, põhihariduse andmise (mõnel juhul selleks ise kooli omamata) ja lihtsamate sotsiaalteenuste osutamisega (*ibid.*). Riigikontrolli järeldused toetavad vajadust soodustada uudsete teenuseosutamise vormide kasutamist KOV-ide tasandil, mis aitaks kaasa ka mitmete Eesti kohaliku tasandi halduse probleemide lahendamisele.

2009. aastal uuris Praxis esmakordselt KOV-ide avalike teenuste lepingulist delegerimist kodanikuühendustele. Uuring oli üheks KODAR 2011–2014 väljatöötamise ja mitmete riigipoolsete ettevõtmiste aluseks. Juba Praxis 2009. aasta uuring ja hilisemad tööd (nt Lember, Parrest ja Tohvri 2011) töid välja, et Eesti kontekstis on KOV-i ja kolmanda sektori koostöös selgelt ülevalt-alla lepingulise suhte ehk klassikalise lepingulise delegerimise kõrval levimas teised koostöövormid. Need sarnanevad eelkõige partnerlusele, mis baseerub headel suhetel, vabaühenduste enda initsiatiivil ning KOV-i teenuse pakkumise toetustel (nt sihtotstarbeline toetus, tegevustoetus, ruumide või maa kasutada andmine vms).<sup>13</sup> Paljudel juhtudel aga püütakse sellist partnerlusel põhinevat koostööd reguleerida lepingulistele suhetele omaselt ning puudu jääb partneritevahelisest võrdsusest.

Järgnevalt on koondatud järeldused, mis aitavad teenuste osutamise ja koostöö viise Eesti omavalitsustes kirjeldada (Praxis 2009):

- Omavalitsustel oli suur huvi avalike teenuste delegerimise ja muude partnerlusvormide arendamise vastu. Praxis 2009. a uuringust nähtus, et peaaegu kõik kohalikud omavalitsused teevad vabaühendustega mingil kujul koostööd. Ainult 3% omavalitsustest vastas, et nad ei tee vabaühendustega koostööd. Enamus KOV-e eelkõige konsulteerivad kodanikuühendustega kohalike küsimuste üle otsustamisel, kaasavad neid eelnõude koostamisse ja nõustavad neid.
- Partnerluse ulatus sõltus oluliselt valla- ja linnajuhtide teadlikkusest ja arusaamadest.
- KOV-id kaasavad vabaühendusi avalike teenuste osutamisse harva ühiselt, omavalitsustevaheline koostöö vabaühendustega suheldes oli harv nähtus.
- Partnerid valiti enamasti samast KOV-ist, mis võimaldab lihtsamini säilitada kontrolli teenusepakkumise üle, kuid pärsib tugevate vabaühenduste teket, kes oleksid võimelised pakkuma professionaalset teenust KOV-ide üleselt.
- Vabaühendused täidavad olulist lünka teenuste pakkumisel, kus KOV-il puudub suutlikkus.
- Partnerluskokkulepped olid enamasti lühiajalised (kuni aasta), mis maandab eelarveriske KOV-ide jaoks, kuid mõjub pärssivalt teenuste osutamise võimekuse arendamisele. Koostöölepingute lühiajalisus ja sellega seotud finantseerimise ebastabiilsus ei võimalda tegeleda nt teenuse või organisatsiooni pikemaajalise arendamisega.
- Suuremates omavalitsustes eristatakse avalike teenuste delegerimist ning vabaühenduste toetamist, samas kui väiksemates valdades oli vahetegemine hägus.
- Samavõrd kui ühenduste kaasamises nähti võimalust, et teenuse sihtgrupi eelistusi paremini rahuldada, nähti ühendustes ka võimalust avalike teenuste osutamisega seotud n-ö „kulude erastamiseks“ (vabatahtlike töö, era- ning avalike fondide raha kaasamise kaudu). See vähendab survet KOV-ide eelarvele, aga ei pruugi tagada kulude kokkuhoidu või paranenud tõhusust ühiskonna kui terviku tasandil.

---

<sup>13</sup> Vähemal määral, eriti kohalikul tasandil, saab vabaühenduste puhul rääkida ka teistest alternatiivsetest partnerlusvormidest, näiteks avaliku sektoriga ühisorganisatsioonide moodustamine või ühine taristu rajamine ning haldamine PPP-projektides.

- Suurem osa avalike teenuste alasest koostööst lähtus eesmärgist tagada teenuste minimaaltase. Teenuste osutamise optimaalse taseme ning sellega seotud tõhususe ja kvaliteedi küsimused on teisejärgulised.

Avalik sektor Eestis on läbinud märgatava arengu, kuigi jäänud on fundamentaalsed probleemid, mis tulenevad eelkõige kohalike omavalitsuse autonoomia ja võimekuse küsimustest ehk sõltuvad mitmetest riigi tasandil lahendamata teguritest (nt seadusandlus). Erilist rõhku on pandud avaliku sektori suutlikkuse tõstmisele ja teenuste detsentraliseerimisele ning see omakorda on kaasa toonud omavalitsustele vajaduse leida koostööpartnereid era- ja mittetulundussektorist (Lember, Parrest ja Tohvri 2011: 12).

Omavalitsuste ja vabaühenduste koostöös levinud probleeme on käsitletud ka mitmetes teistes aruannetes ja töödes. Need peegeldavad probleeme, mis eksisteerivad ka rahvusvahelisel tasandil.<sup>14</sup>

- Igal rahastamisliigil on oma eesmärk – Probleem on, et vabaühenduste rahastamisliike rakendatakse sageli selle eesmärgi arvestamata, nt rahastatakse avalikke teenuseid lühiajalistest projektitoetustest.
- Rahastamissüsteemi jäikus – teenuse osutamise eest tasumisel on pahatihti arvestatud vaid otseste kuludega, millest ei ole võimalik kompenseerida ühenduse üldkulusid. Ka tagantjärele kulude hüvitamine ja/või KOV-i poolt osaline teenuse hüvitamine jätab osa teenuse osutamisega seotud kulusid ühenduse kanda.
- Vaid ühe poole huvi ühistegevuse vastu – koostöö piirdub liiga tihti raha üleandmise ja vastuvõtmisega.
- Avaliku võimu ning kodanikeühenduste omavahelise koostöö ebapiisav tasustamine – ettevalmistav töö toimub enamasti vabatahtlikkuse alusel ega kuulu kompenseerimisele projektirahadest.
- Madal usaldus vabaühenduste vastu – vabaühendustes ei nähta sageli professionaalset, organisatsiooniliselt kestlikku partnerit.
- Ühenduste madal haldussuutlikkus ja organisatoorne võimekus (nt aruandluse koostamine, seaduste tundmine, professionaalide palkamine jne).
- KOV-ide haldusvõimekus lepingute täitmise järelevalve alal on liialt madal.
- Koostöösuhete liigne sõltuvus konkreetsetest isikutest – kui võtmetähtsusega (nt valdkonda koordineeriv) ametnik vahetub, tuleb sageli nullist alustada.
- Reguleerimise ja teenusestandardite puudulikkus, mis muudab teenuse tulemuslikkuse hindamise keerukaks, eriti n-ö pehmete teenuste (nt sotsiaalteenuste) puhul.
- Avalik sektor kaasab ühendusi liiga hilja ja/või ebasüsteemselt.
- Teatud teemade/valdkondade vähene atraktiivsus rahastaja ja poliitikakujundaja jaoks ning osade teemade/valdkondade järjepidev eelistamine. Valikud ei ole kooskõlas probleemide ja vajaduste tegeliku ulatusega.

---

<sup>14</sup> Loetletud probleemidele leiab viiteid erinevatest uuringutest: Noor 2005 ja 2007; EMSL 2006; Praxis, KUAK 2008; Rikmann *et al.* 2007 (viidatud Matt ja Hinsberg 2014 järgi); Matt *et al.* 2013. Need kitsaskohad said taas kinnitust Siseministeeriumi korraldatud maakondlikel aruteluseminaridel ja KODAR 2015–2020 koostamise raames läbiviidud arutelul avalike teenuste ja partnerluse töörühmas (07.05.2014).

- Otsuse tegemine odavaima, mitte parima lahenduse kasuks, nt riigihangetel jm avalikel konkurssidel. See pärsib avalike teenuste arendamise võimalusi, kättesaadavuse tagamist ja järjepidevat kvaliteeti üldiselt.
- Teadlikkus vabaühenduse loodud tootest, teenusest või tegevusest jääb sihtrühmas madalaks või ei võeta teenust vastu. Ühendused peavad leidma uudseid lähenemisi kliendini jõudmiseks, sihtrühmas usalduse tekitamiseks ja hoidmiseks, mõttemallide ja harjumuste muutmiseks. Brošüürist ja tutvustusest internetis sageli ei piisa, aitavad aga nt edulood või kogemuste kirjeldamine kohalikus lehes.
- Teenus(t)e „paketi“ puhul tuleb terviku finantseerimiseks taotleda rahastust ning sõlmida lepingud mitme erineva rahastajaga, mis on vabaühendustele sageli väga keerukas ja aeganõudev.
- Koostöökontaktide vähesus samas valdkonnas tegutsevate vabaühendustest teenuseosutajate vahel.

Arvestades loetletud kitsaskohti, seadis kodanikuühiskonna arengukava 2011–2014 üheks eesmärgiks toetada avalike teenuste osutamist avaliku sektori ja mittetulundusühenduste koostöös, et see oleks läbipaistev, jätkusuutlik ja partnerluspõhimõtteid järgiv ning et kodanikud oleksid teenustega rahul. Selleks planeeriti neli meetet:

- avalike teenuste kodanikuühendustele delegerimise soodustamine ja delegerimispraktikate ühtlustamine;
- riigi ja kohalike omavalitsuste poolt kodanikuühendustele avalike teenuste lepingulise delegerimise toetamine ja sellealase suute arendamine;
- teenuseid osutavate kodanikuühenduste arengu soodustamine ja toetamine;
- teenust korraldavatel kodanikuühendustel ning teenuse kasutajatelt saadava tagasiside arvestamine.

**Ühe teenuse kvaliteedinõuete väljatöötamise lugu:** MTÜ Võrumaa Naiste Varjupaik sai 2012. aastal toetust Šveitsi Vabaühenduste Fondist, et arendada välja naiste varjupaiga teenuste ja toetavate teenuste kirjeldused ning koostada äriplaan teenuste pakkumiseks Võru- ja Põlvamaal. Projekti käigus aga jõuti järeldusele, et isikuandmete parema kaitsmise vajaduse tõttu ei sobi naiste varjupaigateenus kohaliku omavalitsuse teenuseks. Väljatöötatud materjal oli aga oluline sisend 2013. aastal valminud „Naiste tugikeskuste teenusekirjeldusele“, mille koostamist vedas Eesti Naiste Varjupaikade Liit ja toetas Sotsiaalministeerium Norra finantsmehhanismi raames. Teenusekirjeldus sai aluseks ministeeriumile varjupaigateenus riigieelarvelise eraldise hankel läbiviimisel. Tänapäevaks pakuvad kõik naiste varjupaigad Eestis teenuseid vastavalt neile ühtsetele teenusekirjeldustele ning ühenduste ja ministeeriumi koostöös toimub jooksvalt teenusekirjelduste täpsustamine.

KODAR 2011–2014 meetmetest<sup>15</sup> oli avalike teenuste osutamise valdkonnas rõhk **juhenditel, teenuste kirjeldustel jms**, mis aitaksid avalikul sektoril ja kodanikuühendustel teenuste pakkumisel tulemuslikku koostööd teha. Näiteks on Sotsiaalministeerium avaldanud **kohalike omavalitsuste 15**

<sup>15</sup> Allikas: Aruanne Kodanikuühiskonna arengukava 2011–2014 rakendusplaani täitmise kohta aastatel 2011–2012. Siin käsitletud puudutab eelkõige KODAR 2011–2014 III eesmärki: Avalike teenuste osutamine avaliku sektori ja mittetulundusühenduste koostöös on läbipaistev, jätkusuutlik ja partnerluspõhimõtteid järgiv ning kodanikud on teenustega rahul. KODAR 2011–2014 aruanne aastate 2013–2014 kohta polnud uuringu läbiviimise ajaks veel valminud.

**sotsiaalteenuse soovituslikud juhised**, mis põhinevad Harjumaa Omavalitsuste Liidu projektis „Pealinnaregiooni omavalitsusüksuste koostöö- ja haldusvõimekuse tõstmine“ välja töötatud avaliku teenuse standardile / juhistele. Lisaks on välja töötatud **kodanikuühenduste rahastamise põhimõtted ja juhendmaterjal**<sup>16</sup>, mis loovad eeldusi avalike teenuste üleandmiseks kodanikuühendustele.

Täiendavalt tegutsevad maakondlikes arenduskeskustes (MAK) Euroopa Sotsiaalfondi ja Siseministeriumi toetusel kodanikuühenduste konsultandid. Konsultandid nõustavad ja toetavad nii alustavaid kui ka tegutsevad kodanikuühendusi ning korraldavad koolitusi ja mentorlusprogramme. Kodanikuühiskonna uue arengukava aruteludel<sup>17</sup> on osalejad aga leidnud, et nõustamine vajab tugevamat kesket koordineerimist, et selle tase oleks ühtlasem. Samuti arvati, et nõustamine võiks olla praktilisem ja sisaldama rohkem/pikemalt n-ö “käe hoidmist”, et uued algatused areneksid elujõulisteks teenusteks. Probleemiks on ka vajalike/pädevate inimeste ning eestvedamise puudus.

### 2.1.2. Ülevaade Šveitsi Vabaühenduste Fondi projektide elluviimise tulemustest

Alates 1. aprillist 2011 viib Kodanikuühiskonna Sihtkapital ellu **Šveitsi Vabaühenduste Fondi (edaspidi SVÜF) tegevusi**, mille eesmärk on arendada ja tugevdada kolmanda ja avaliku sektori vahelist koostööd avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi tõstmisel, et aidata kaasa sotsiaalse sidususe suurendamisele ja kohalike elanike tervist soosiva elukeskkonna kujundamisele. Selleks on KÜSK korraldanud seitse taotlusvoor. **Teenuse arendamise eeltöök ja äriplaani koostamiseks on toetatud 57 projekti ning äriplaani elluviimiseks ehk teenuste osutamiseks on toetatud 62 projekti.**

SVÜF-i tähtsaks saavutuseks võib lugeda seda, et 79-st toetatud ühendusest 56 on koostöös KOV-ide ja ministeeriumitega üle Eesti käivitanud ja arendanud mitmeid vajalikke avalikke teenuseid.<sup>18</sup> Eelkõige on pakutud sotsiaalteenused erinevatele sihtrühmadele (lastele, lastevanematele, peredele, noortele, eakatele, töötututele, perevägivald all kannatavatele naistele, lastele, vanglast vabanenutele, erivajadustega tööealistele, puudega lastele jne – 45 teenust). Toetatud on ka noorsootööteenuseid (4 teenust), huvi- ja vabaharidust (4 teenust), haridust (1 teenus) jm (8 teenust).<sup>19</sup>

Siinne analüüs keskendub edasi SVÜF-i 2011. ja 2012. aastal toetatud teenuste elluviimise projektidele. Aastatel 2011 ja 2012 toetatud teenuse osutamise- ehk suurprojektides on kaasa löönud kokku 71 KOV-i.<sup>20</sup> Nad moodustavad 33% kõigist tänastest omavalitsustest ja 61% siinse uuringu küsitluses osalenutest.

Toetatud projektide ühisosana võib välja tuua kolm põhilisemat ja üldisemat eesmärki:

- 1) Avaliku ja kolmanda sektori vahelise koostöö arendamine ja tugevdamine (sh ühise oskusteabe edendamine, kogemuste vahetamine, teenuste üleandmise hea tava järgimine, sihtgrupi teavitamine kontaktisikute abil).

<sup>16</sup> Vt lähemalt: <https://www.siseministerium.ee/kodanikuuhenduste-rahastamise-juhendmaterjalid/>

<sup>17</sup> Allikas: Avalike teenuste ja sotsiaalse innovatsiooni töörühm (07.05.2014); Maakondlike arutelude kokkuvõtte

<sup>18</sup> Mõned ühendused on saanud toetust mitme teenuse osutamise projekti elluviimiseks.

<sup>19</sup> Andmed põhinevad KÜSK-i kokkuvõttel.

<sup>20</sup> 36 KOVi aastal 2011, 53 KOVi aastal 2012, 38 KOVi aastal 2013.

- 2) Pikaajaliste koostöösuhete loomine kõiki osapooli kaasaval viisil (sh tegevusplaanide kooskõlastamine, teenuste pakkumise jätkusuutlikkuse ja rahastatuse tagamine, uute partnerite otsimine).
- 3) Avalike teenuste kättesaadavuse tõstmine ja kvaliteedi tagamine (sh sihtgrupi vajaduste jätkuv analüüs, teadlikkuse tõstmine võimalikest kasudest, teenuseportfelli ja piirkondade laiendamine).

#### KOKKUVÕTE PROJEKTIDE POSITIIVSETEST TULEMUSTEST

Siinse töö ülesanne ei olnud põhjaliku SVÜF programmi tulemuslikkuse ja mõju uuringu tegemine.<sup>21</sup> Sellele vaatamata võib SVÜF-i 2011. ja 2012. aasta toetatud teenuste elluviimise projektide taotluste, vahe- ja lõpparuannete ning KÜSK-i koondmaterjalide esmase analüüsi põhjal välja tuua mõned märksõnad või jõujooned, mis iseloomustavad vabaühenduste ja omavalitsuste koostööd toetatud projektides.

Väljatöötatud plaani/süsteemi elluviimine on tõstnud ühenduste strateegilise juhtimise, läbirääkimiste, koostöö ja planeerimise võimekust. Seda võimaldab ühest küljest juba taotlusvooru struktuur, mis toetab nii väikeprojekte (teenuste äriplaan, mis sunnib taotlejaid kõiki olulisi osapooli kaasama ning parimaid võimalikke lahendusi välja pakkuma) kui ka suurprojekte ehk teenuste käivitamist. Praktiliselt kõik väikeprojektide taotlusvooru raames toetatud teenuste äriplaanide koostanud vabaühendused on taotlenud toetust kas sama või järgmise aasta suurprojektide voorust teenuse käivitamiseks ning suur osa nendest on omakorda ka teenuse käivitamiseks toetust saanud.

Ühenduste esindajad ise hindavad tulemusi enamasti väga positiivseks. Väga oluliseks tulemuseks peetakse **vabaühenduste tegevusvõimekuse kasvu**. Vabaühenduste tegevus on muutunud sisukamaks, seda eriti tänu valminud äriplaanidele ja strateegilistele dokumentidele, mis seavad konkreetsemad ja pikemaajalised sihid vabaühenduste tegevusele. Paranenud on vabaühenduste tegevuste struktuur, näiteks on kasvanud pakutavate teenuste maht ja valik. Teenuste tagasisidet arvestades on parandatud teenuste kvaliteeti. Intensiivsema teavitustöö tulemusena ja positiivsete kogemuste tekkimisel on vabaühenduste usaldusväärsus ja tunnus suurenenud, mis võimaldab hõlmata nii uusi sihtgrupe, piirkondi kui ka partnereid.

Projektis osalenud personali erialased teadmised on samuti tõusnud, võimaldades pakkuda kvaliteetsemaid teenuseid ning mitmekesistada teiste teenuste osutamist. Projekti tegevuste läbiviimine on olnud personalile lisakoormus. Kuid ettetulnud raskused, eriti tegevuste ajastamine, on õpetanud oma tegevuste planeerimise olulisust ja on välja toonud erinevaid organisatsiooni tööd mõjutavaid aspekte. Projekti käigus tehtud investeeringud ruumidesse, vahenditesse ja inventari on omakorda loonud keskkonna, kus vabaühendused saavad oma teenuseid jätkusuutlikumalt ja kvaliteetsemalt osutada. Eriti rõhutatakse **kasu projekti meeskonnale: ennast tuntakse kompetentsemate ja enesekindlamatena**, tänu millele suudetakse teenuseid senisest paremal tasemel pakkuda. Seoses töötajate professionaalsete oskuste paranemisega on taotlejate hinnangul tugevnenud ka teenusepakujate positsioon oma valdkonna koostöövõrgustiku eestvedajatena.

Mõnevõrra laiemalt vaadates on oluline tulemus vabaühenduste **jätkusuutlikkuse paranemine**. Üldiselt leitakse, et kui ühes piirkonnas on teenused juba hästi vastu võetud, siis uutesse piirkondadesse on suurenenud teadlikkuse ja paranenud maine toel lihtsam siseneda ning oma

---

<sup>21</sup> SVÜF-i mõju uuring on planeeritud teostada 2015. aastal (Allikas: KÜSK)

tegevust ning teenusteportfelli laiendada. Suureks edasiminekuks loetakse seda, kui rahastuse tulemusena on võimalik tagada püsiv täis- või osakoormusega töökoht **mõnele** oma kaastöötajatest. Lisaks märgitakse positiivse tulemusena aspekti, et nii **otsesed (erivajadustega inimesed, lastega pered, noored jms) kui kaudsed sihtgrupid (teenuse rahastajad) on nüüdsest paremini kaasatud teenuste kvaliteedi hindamise ja selle parandamise**, mis parandab projekti jätkusuutlikkust.

Paljud vabaühendused mainivad olulise tulemusena ka seda, et SVÜF-i rahastuse taotlemine andis vajaliku tõe, et **võtta avaliku sektoriga ühendust ning tihendada koostööd**. Tulemusena hindavad vabaühendused kõrgemini oma **suutlikkust osaleda võrgustikes ning arendada ja osutada üheskoos KOV-idega teenuseid**. Mitmed vabaühendused toovad välja, et teenused jätkuvad pärast SVÜF-i rahastust – enamus rahastusest tuleb endiselt erinevatest projektifondidest, kuid nüüd on ka KOV-id kaasfinantseerijad ja/või kirjutavad ise taotlusi, et teenuseid rahastada. Nii märgib näiteks Perede ja Laste Nõuandekeskus, et erinevalt varasemast toimub rahastamine suhtes 60% projektivahenditest ja 40% KOV-ide vahenditest, mis peaks tagama jätkusuutlikkuse. Sõlmitakse ka rohkem koostöökokkuleppeid ja teenuste osutamise lepinguid, heaks märgiks on jätkukoostööd toetavad lepingud. Toetus võib avalduda ka teistel viisidel, näiteks võib KOV pakkuda vabaühendustele tasuta ruume, tasuda nende elektri-, kütte- ja veearveid jms. Paljud teenusepakkujad märgivad, et projekti käigus on tekkinud tihe koostöö (nt võrgustik) KOV-i spetsialistidega, mis jätkub ka projekti lõppedes.

KOV-i kasudena nähakse, et **projekt on mitmekesistanud omavalitsuste (sotsiaalteenuste) portfelli, vähendanud kulutusi avalikele teenustele soodsamate alternatiivide tekkimisel ning tõstnud nende tegevusvõimekust ja mainet avalikkuses**. Samuti on paranenud teenuste sihtgruppide ja KOV-ide kaasatus terviklahenduste väljatöötamises.

Ülevaade elluviidud projektide tulemustest on esitatud alljärgnevas tabelis 6.



TABEL 6. SVÜF-I PROJEKTIDE EESMÄRGID JA SAAVUTUSED

Seatud laiemad eesmärgid	Aruannetes mainitud tulemused
Teenuste parem kättesaadavus	<ul style="list-style-type: none"> <li>- keskuste lahtiolekuaegade pikendamine</li> <li>- uutesse piirkondadesse laienemine</li> <li>- uute koolitajate/nõustajate töölevõtmine</li> <li>- isiklike abistajate ja tugipersonali kaasamine</li> <li>- keskuste ligipääsetavuse parandamine</li> <li>- info parem levik</li> </ul>
Teenuste parem kvaliteet ja suurem usaldusväärsus	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ruumide remontimine/sisustamine</li> <li>- vahendite/inventari kaasajastamine</li> <li>- kodulehe muutmine kasutajasõbralikuks</li> <li>- tegevusnäitajate ja rahulolu-uuringute analüüsimine</li> <li>- tegevusaluste ja äriplaani korrastamine</li> <li>- juhendmaterjalide ja hindamiskriteeriumite väljatöötamine</li> <li>- projektimeeskonna pädevuse ja operatiivsuse tõstmine</li> <li>- erinevate huvigruppide ja osapoolte kaasamine</li> <li>- teenuste konkretiseerimine ja kirjeldamine</li> <li>- turunduskava väljatöötamine ja rakendamine</li> </ul>
Teenuste jätkusuutlikkuse tagamine	<ul style="list-style-type: none"> <li>- teenuste atraktiivsuse suurendamine</li> <li>- KOV-ide toetuse tagamine</li> <li>- uute partnerite leidmine</li> <li>- uute sihtrühmade kaasamine</li> <li>- uute (tugi-)teenuste ja püsitegevuste väljatöötamine</li> <li>- omatulu allika loomine</li> <li>- realistliku arenduskava koostamine</li> <li>- võime konkureerida projekti- ning hankekonkurssidel</li> </ul>
Kodanikuaktiivsuse ja kogukonna huvi tõstmine	<ul style="list-style-type: none"> <li>- teavitustegevus meedias, sotsiaalkampaniad</li> <li>- infomaterjali, flaierite, voldikute jms trükkimine</li> <li>- vabatahtliku töö propageerimine</li> <li>- koolituste osakaalu tõstmine ühiskonnas</li> <li>- erinevate osapoolte kaasamine terviklahenduste leidmiseks</li> <li>- töötuse vähendamine, toimetuleku suurendamine</li> <li>- infopäevadel ja teavitusüritustel osalemine</li> <li>- sihtgruppide eestkõnelemise/eestkostevõimekuse tõstmine</li> <li>- sotsiaalse sidususe ning sotsiaalsete oskuste parandamine</li> </ul>
Tihedam koostöö KOV-idega	<ul style="list-style-type: none"> <li>- suurema arvu inimeste jõudmine programmidesse</li> <li>- paremad suhted ja suurem usaldus</li> <li>- konstruktiivsemad koosolekud ja infovahetus</li> <li>- KOV-ide huvitatus koostöö jätkamisest ja teenuste mitmekesistamisest</li> <li>- KOV-ide sotsiaalteenuste kulutuste langemine ning ressursisäästlikum tööjaotus</li> <li>- suurem teadlikkus koostöövõimalustest</li> <li>- täiendavad koostöölepped</li> <li>- konkreetsemad ootused teenuste osas</li> <li>- praktikate ühtlustamine</li> <li>- vabaühendused kui võrdväärsed partnerid</li> </ul>

Allikas: SP11 ja SP12 aruannetele tuginedes autorite koostatud

SVÜF on dokumentide analüüsile tuginedes olnud nii vabaühendustele kui ka KOV-idele väga vajalik toetusprogramm. Kuigi nii tegevuste kui ka programmi elluvijad ei pea toetatud teenuseid täiesti uudseteks ja innovaatilisteks, võib programmi pidada ka sotsiaalse innovatsiooni edendajaks Eestis ja tugevamate koostöösuhete arendajaks teenuste pakkumisel. Nii mõnigi teenusepakkuja tunnistas, et

**kuna projekti raames osutatavad teenused olid piirkonnas siiani katmata või väga puudulikud ning vajadus nende järele suur, siis keskenduti põhiprobleemidele.** Parandati teenuseosutamise protsesside, meetodikaid jms ehk nii rahastuse, aja kui ka inimressursside piiratuse tõttu on enamasti (projektide jooksul) olnud tegemist pisitase edeneva ehk inkrementaalse innovatsiooniga:

- uue sihtrühmani jõudmine;
- uute (avaliku sektori) partnerite kaasamine;
- teenuste kvaliteedi parandamine;
- uute teenuste väljatöötamine ja pakkumine;
- tegevuspiirkonna laiendamine;
- huvide ja vajaduste väljaselgitamine jätkukoolituste, nõustamise jm jätkutegevuste tarvis;
- rohkemate kohalike infotundide ja teavitusürituste korraldamine.

Uuenduslikkust püütakse saavutada läbi koostöö ning huvide, ideede ja kohalike olude ühildamise, läbi organisatsioonilise õppeprotsessi ja kogemuste vahetuse. Selleks on oluline, et programmide väljatöötamisel ja arendamisel tegutseksid koos erinevad huvigrupid, sealhulgas vabaühendused, KOV-id ja vabatahtlikud/kodanikud. Nii tekib tugevam platvorm koostöö jätkamiseks ja edasiarendamiseks. SVÜFi projektide esmaanalüüs kinnitab mõtet, et **sotsiaalne innovatsioon ei pea alati tähendama enneolematuid lahendusi. SI võib olla ka toimivamate ja efektiivsemate lähenemiste otsing olemasolevate teenuste uuele tasemele viimiseks. SVÜF projektid on andnud olulise panuse eelkõige sellist laadi uuendustele ja koostööle.**

Üldiselt hindavad vabaühendused projektis osalemist väga tulemuslikuks. Laiemas plaanis peetakse suurimaks saavutuseks seda, **et kuna teenused on olnud vajalikud, siis on elanikkonnal tekkinud õigustatud ootus teenuste jätkumiseks. Seetõttu on suurem surve ka KOV-idel, et planeerida oma eelarvesse teenuste jaoks rahalisi vahendeid.** Samuti tuntakse, et projekti kaasabil tegutsevad osapooled senisest motiveeritumalt ja tulemuslikumalt ühise eesmärgi saavutamise nimel. Suurenenud on inimeste teadlikkus, KOV-ide huvi ja projektis osalejate kompetents ning panustatud on kogukonna sotsiaalse keskkonna parandamisse.

#### PROBLEEMID PROJEKTIDE ELLUVIIMISEL JA NENDE LAHENDAMINE

Enamus takistusi SVÜF projektide elluviimisel on olnud seotud:

- KOV-ide ja avaliku võimuga suhtlemisega;
- liialt optimistlike äriplaanide ja eesmärkidega;
- ettenägematute asjaolude tõttu tehtavate muudatustega;
- inimeste vahetumisega projekti meeskonnas või partnerite seas.

Projektiaruannetes märgiti palju **takistusi KOV-iga suhtlemisel ja koostöö kujundamisel** – järgnevalt on selgitatud nende takistuste olemust.

**KOV-ides puudub kohati arusaam, millised võimalused vabaühendustega partnerluse arendamises peituvad.** Kuna KOV-idel pole sageli ulatuslikke teadmisi teenuste delegeerimisest, langeb väga suur koormus vabaühendustele, kes peavad tegema selgitustööd nii sisulistes kui ka administratiivsetes küsimustes. Seetõttu on mitmed vabaühendused kogenud raskusi oma tegevuse selgitamisel KOV-idele ning keeruline on olnud motiveerida KOV-e kaasa lööma ja panustama. **Vabaühendustes on teadlikkus teenuseosutamise viisidest ja võimalustest arenenud kiiremini kui omavalitsustes. Edaspidi tuleb enamal määral tegeleda omavalitsuste teadlikkuse ja tegutsemisvõimekuse tõstmisega selles valdkonnas.**

Kuna kuvand vabaühendustest kui avalikule võimule võrdväärtsetest partneritest ei ole KOV-ides kinnistunud, on mõnel juhul jäädud ilma kokkuleppest KOV-iga (ning kliendil tuleb teenuse eest rohkem tasuda). Teenusepakkujad on kohati pidanud tegema ulatuslikku teavitus- ja lobitööd skeptilisuse vähendamiseks, kuid enamasti on tulemuseks olnud selgemad rahalised suhted ja paranenud koostöövalmidus.

Samuti leitakse, **et KOV võiks olla aktiivsem inimeste suunamisel programmidesse. Kui vabaühendused pakuvad seni puudunud teenust, siis KOV-idel puudub infobaas ehk põhjalikud andmed abivajajatest (sh tõusetub ka andmekaitse küsimus).** Näiteks kirjeldab Tallinna Puuetega Inimeste Koda, et kuna sihtgrupiga pole varem süsteemselt tegeletud ning programmidesse kaasatud, on nende teavitamine keeruline. Ka sihtgrupid ise pole harjunud abi paluma. Lisaks, tasustatud teenuse puhul peavad inimesed ise KOV-i poole pöörduma teenuse ostmise toetuse saamiseks. Kuid kuna üldine hoiak on selles osas olnud pigem negatiivne ning kui KOV-ideest abi palumisel on varasemalt saadud halbu kogemusi, siis on vabaühendused uue teenuse pakkumisel pörkunud skeptiliste sihtrühmadega.

Ka SVÜF aruannetes toovad vabaühendused jätkuvalt välja, **et KOV-id ei taha enamasti sõlmida üle eelarveaasta minevaid koostöölepinguid, sest kohustusi KOV-idele tuleb aina juurde, kuid rahastust mitte.** KOV-ide prioriteetid võivad kiiresti muutuda (kas valimiste valguses või muude tegurite tõttu). Seega ikka veel eelistatakse sõlmida ka avalike teenuste osutamisel vabaühendustega lühiajalisi lepinguid, seda vaatamata asjaolule, et alates 2009. aastast on omavalitsustele tungivalt soovitatud pikemaajaliste lepingute sõlmimist (nii analüüsid, juhendites kui ka poliitikute sõnavõttudes).

**Kõikidele eelmainitud probleemidele on viidanud mitmed varasemad uuringud ja käsitlused. Seega on jätkuvalt tarvis tegeleda nii teadlikkuse ja (delegerimise) võimekuse kasvatamisega kui ka uudsete koostööviiside tutvustamisega. Tegijate professionaalsus paraneb kogemuste lisandumisel, kuid süsteemne teadmiste ja oskuste arendamine on üheks tegevuseks, mis pikemas perspektiivis aitab avalikke teenuseid kättesaadavamaks, kvaliteetsemaks ning efektiivsemaks muuta.**

Kogetud probleemidest hoolimata peetakse **koostöösuhte arendamist KOV-idega** tulemuslikuks. Mitmel juhul tuuakse välja, et probleemidega tegelemine on andnud tulemusi ja on saavutatud **usalduslik partnerlussuhe. Uute teenuste puhul on isegi ideede/teenuste tutvustamise võimalus ja koostöö alustamine olnud positiivseks nihkeks.** Kui kogemus koostööst vabaühendustega on hea, on avaliku sektori partnerid motiveeritud jätkama ning usaldavad delegerimisel vabaühendusi kui kvaliteetseid teenusepakkujaid enamal määral. Võib oletada, et kui vabaühenduste kui võrdväärtsete partnerite maine paraneb ühes piirkonnas, tunnevad ka teised KOV-id teenuste / selle pakkuja vastu rohkem huvi. Sellisel piirkondade laiendamisel paraneb ka teenuste kättesaadavus. Avaliku sektoriga koostöö sujumisel on vabaühendused teenuste mahtu ja haaret hinnanud varasemast oluliselt paremaks – seatud eesmärged on olnud kergem realiseerida.

**Koostööga seotud riskide maandamiseks soovivad SVÜF kogemusega vabaühendused järgnevat:**

- Süsteemne KOV-ide spetsialistide kaasamine ja järjepidev infovahetus seminaride ja personaalsete kohtumiste kaudu.
- Pidev teenuste kvaliteedi hindamine koos KOV-idega ning koostöösuhte hoidmine, kujundades iga KOV-i vajadustest lähtuvaid teenuse osutamise skeeme.
- KOV-ide rolli tugevdamine teenuste vajaduse ja sihtgrupi kaardistamisel, teenuseosutamise vahendamisel, teenuse rahastamisel, teenuse jätkusuutlikkuse eest kostmisel kohalikul tasandil, kliendi teenuse jätkuva kasutamise toetamisel (koostöös teenuse osutajaga) ning tagasiside andmisel teenuse kvaliteedile.

### 2.1.3. Sotsiaalne innovatsioon Eestis

Eelnev arutelu näitab, et suund koostööle on tugevalt seotud sotsiaalse innovatsiooniga (SI). Kliendi rollis olnud kodanik võtab aina enam partneri rolli. Tulemuseks on uutmoodi sotsiaalne leping, milles usaldatakse senisest enam avalikkust ja selle suuremat rolli riigi toimimises (seda nii aja, pädevuse kui ka panuse poolest), et jagada vastutust, hallata riske ning kontrollida ressursse ja tehtavaid otsuseid. Taoline „koosloome“ ongi avaliku väärtuse loomisel innovaatiliseks lahenduseks.

Sotsiaalse innovatsiooni edendamise vajadus on aktuaalne ka Eestis. Mitmed teema eestvedajad otsivad vastuseid küsimusele, kuidas on kõige targem ja tulemuslikum sotsiaalset innovatsiooni edendada, et see ühelt poolt lahendaks olemasolevaid probleeme, tõstaks inimeste elukvaliteeti ja aitaks kaasa sidusama ja võrdsema ühiskonna tekkimisele ning teiselt poolt tõstaks vabaühenduste tegutsemisvõimekust. Suure probleemina nähakse vähest teadlikkust sotsiaalse innovatsiooni mõistest. Probleemiks on ka asjaolu, et sotsiaalselt innovaatiliste lahendustega tegeletakse poliitikavaldkonniti, mistõttu horisontaalne koostöö (mis aitaks algatustega kaasneva muutuse ulatust laiendada) on nõrk. Lisaks ei ole avaliku sektori asutused jt rahastajad toetusmeetmete planeerimisel mõelnud piisaval määral loominguiliste ja ebatraditsiooniliste lahenduste toetamisele, millel ometi võiks olla pikaajaline mõju inimeste heaolule.<sup>22</sup> Tänapäevane olukord ei soodusta piisaval määral uudsete lahenduste tekkimist või mis veel olulisem, nende „eskaleerimist“ vastavalt sotsiaalse innovatsiooni elutsüklile (vt joonis 5).

Eestis on Siseministeeriumi ja Heateo SA koostööna ellu kutsutud S võrgustik, kuhu kuuluvad nii ministeeriumid, vabaühendused, ülikoolid, uurijad, koolitajad jt. Võrgustiku eesmärk on SI alase teadlikkuse tõstmine, uuenduslike praktikate levitamine ja juurutamine Eestis.<sup>23</sup> 2014. aasta sügisel toimus Eesti esimene SI konkurss vabaühendustele, millega Heateo SA, Siseministeerium ja KÜSK koostöös toetavad 1-2 sotsiaalselt innovatiivse teenuse väljaarendamist aasta jooksul. Tegevused jätkuvad jõudsalt, kuna valmivas kodanikuühiskonna arengukavas 2014–2020 on eritähelepanu SI edendamisele Eesti vabakonnas ning ühiskonnas laiemalt.

#### SOTSIAALNE ETTEVÕTLUS

Eestis on tekkinud mitmeid algatusi, mis toetavad sotsiaalse ettevõtluse kui ühe konkreetse innovaatilise tegevusvormi edendamist. Sotsiaalses ettevõtluses nähakse olulist võimalust võimestada vabaühendusi, töötada välja jätkusuutlikke lahendusi ühiskondlikele probleemidele ning parandada (avalike) teenuste kättesaadavust ja kvaliteeti. Sotsiaalse ettevõtluse arendamisega Eestis on kõige kauem tegelenud Heateo Sihtasutus, mis korraldas esimese konkursi sotsiaalse ettevõtluse ideede leidmiseks aastal 2005. Sotsiaalse ettevõtluse edendamisele suunatud taotlusvoore on korraldanud ka Kodanikuühiskonna Sihtkapital (KÜSK) perioodil 2010–2012. Näiteks aitas KÜSK-i projektitoetus asutada Sotsiaalse Ettevõtluse Võrgustiku (SEV) 2012. aastal. SEV-i eesmärk on sotsiaalsete ettevõtete arvu, suutlikkuse ja mõju suurendamine Eestis ning sotsiaalse ettevõtluse väärtustamine tegevusvaldkonnana. Seda eesmärki teenides tegutseb SEV kolmes rollis üheaegselt: liikmesorganisatsioonina, eestkosteorganisatsioonina ning valdkonna arendaja ja kõneisikuna. 2013–

<sup>22</sup> KODAR 2015–2020 koostamise ettepanek ja KODAR 2015–2020 koostamise taustamaterjalide kokkuvõtted (toetudes samuti asjakohastele ja käesolevas ülevaates korduvalt viidatud uuringute tulemustele).

<sup>23</sup> Loe lisaks SI blogist [www.novus.ee](http://www.novus.ee).

2014 tegutses Tartus Eesti esimene sotsiaalsete ettevõtete inkubaator SEIKU, mille eesmärk on uute sotsiaalsete ettevõtete käivitamine. Seega on sotsiaalse ettevõtluse arendamisel astunud samme, mida ka mujal maailmas efektiivseimaks peetakse (nt inkubaatorite pakutav tugi on üks enim soovitatud meetodeid sotsiaalse innovatsiooni ja ettevõtluse arendamisel).

Sotsiaalse ettevõtluse areng Eestis on küll alguses, kuid tänu tõhusale eestkostele teadvustavad vabaühendused seda tegevusmudelit alternatiivse omatulu teenimise allikana üha rohkem. Huvi kasvab väga kiiresti ja juba räägitakse üksikute innustavate ideede asemel eraldi majandussektori väljakujunemisest.<sup>24</sup> Toetudes perioodi 2009–2012 andmetele võib öelda, et Eestis saab 125 organisatsiooni kindlalt pidada sotsiaalseteks ettevõteteks.<sup>25</sup> Kuna sotsiaalse ettevõtte ametlikku definitsiooni Eestis ei eksisteeri, võttis SEV sotsiaalsete ettevõtete määratlemisel aluseks Euroopa Komisjoni määratluse, mille kohaselt on sotsiaalsel ettevõttel:

- ettevõtlustegevus ehk tulu toodete-teenuste müügist;
- selgelt sõnastatud ühiskondlik eesmärk;
- piirangud kasumi ja varade jaotamisele;
- see on oma tegevuses sõltumatu ja demokraatlik.

Enamus sotsiaalsetest ettevõtetest Eestis on registreeritud **mittetulundusühingute** või **sihtasutustena** – Eestis puudub neile eraldi juriidiline vorm. Sotsiaalseid ettevõtteid leidub üle Eesti, kõige rohkem on neid Harjumaal (sh Tallinnas) ning Tartumaal (sh Tartus). 38% sotsiaalsetest ettevõtetest tegelevad sotsiaalhoolekandega, 7% tegutsevad hariduse valdkonnas ning 54% jagunevad erinevate muude valdkondade vahel. 2012. a oli sotsiaalsete ettevõtete kogutulu 36,6 miljonit eurot, sellest 24,4 miljonit ettevõtlustulu. Sotsiaalsed ettevõtted on peamiselt mikroorganisatsioonid (st 1–4 töötajaga).<sup>26</sup> SEV jätkab sotsiaalsete ettevõtete kaardistamist. Järgnevate sammude seas peaks olema ka andmeallikatega töötamise lihtsustamine ning selge riigis kasutatava sotsiaalse ettevõtluse definitsiooni kasutuselevõtmine.

Probleemid sotsiaalse ettevõtluse arendamisel Eestis saavad alguse (sarnaselt sotsiaalsele innovatsioonile) erinevatest mõiste käsitlestest ja piiratud SE võimaluste teadvustamisest. Sotsiaalse ettevõtluse laiemat arendamist takistab juriidiline ebaselgus SE vormi ja positsioneerumise osas – sotsiaalsed ettevõtted on jäänud n-ö halli alasse vaba- ja äri sektori vahele. Viimane omakorda takistab sotsiaalsete ettevõtete osalemist erinevates toetusmeetmetes. Samuti ei looda avalikes huvides tegutsevates kodanikuühenduste toetamisel piisavalt võimalusi elujõuliste ärimudelite loomiseks (sh maksusoodustuste loomisest ning inkubatsiooni- ja arenguprogrammide rahastamisest). Põjuseks tuuakse, et sotsiaalseid ettevõtteid ei saa selgelt ja läbipaistvalt eristada teistest avalikes huvides tegutsevatest kodanikuühendustest (nt riiklikult tunnustatud registri puudumine).<sup>27</sup>

Kuna sotsiaalne innovatsioon ja ettevõtlus on Eestis veel pigem uus nähtus, on nende ühiskondlikke mõjusid veel keeruline hinnata. Selleks napib vajalikke oskusi ka vabaühenduste endi seas. Heateo Sihtasutuse kogemus 2013. aastal üle Eesti korraldatud sotsiaalse ettevõtluse ja ühiskondliku mõju hindamise koolitustelt on olnud, et kuigi vabaühendused on huvitatud sellest uuest tegutsemisvormist

<sup>24</sup> Vt lähemalt: <http://sev.ee/esileht/se-eesti/>

<sup>25</sup> SEV hindab potentsiaalseteks sotsiaalseteks ettevõteteks Eestis kokku vähemalt 800 organisatsiooni. See number on hinnanguline ja sõltub sotsiaalse ettevõtluse määratlusest ning selle tegevusvormi eripäradest Eestis.

<sup>26</sup> 13.06.2014 ettekanne "Sotsiaalne ettevõtlus Eestis"

<sup>27</sup> Siseministerium 2014 ja KODAR 2015–2020 taustamaterjalid.

organisatsiooni tulubaasi mitmekesistamise kontekstis, on probleemiks oma tegevuse tulemuste ja mõju hindamine. Enamik koolitustel osalenud vabaühendustest ei mõõda enda mõju või pikaajalisi tulemusi ja hindavad madalaks ka enda võimekust seda tulevikus teha.<sup>28</sup> Mõju teadmata on raske selgitada SE väärtust.

#### KOGUKONNATEENUSED

Lisaks SE-le on Eestis kohaliku tasandi elanike teenusevajaduste rahuldamisel potentsiaali ka kogukonnateenustel.

Kogukonnateenustest on Eestis räägitud ja selle valdkonnaga tegeletud peamiselt maaelu arendamise, mitte vabakonna (toetus-)programmide kontekstis. Juba aastatel 2002–2003 tegeleti kogukonna ettevõtluse ja teenuste väljatöötamisega Kagu-Eesti Partnerlusprogrammis, millest külaseltsid said taotleda toetust oma teenuste projektidele. Alates 2006. aastast on teemaga enim tegelenud Eesti Külaliikumine Kodukant, kes on defineerinud kogukonnateenust sellisel: **kogukonnateenus on kohalikule arengule ja töökohtade loomisele orienteeritud tegevus, mis leiab aset keskustest kaugemal asuvates maapiirkondades, kus vajalike teenuste pakkujaks on kohapealsed külaseltsid, kes suudavad seltsile omase paindlikkuse tõttu pakkuda mitmeid teenuseid ettevõtjast odavamalt ja sihtgruppi arvestavamalt** (Eesti Külaliikumine Kodukant, 2013). Kogukonnateenuste kaudu on külaseltsid suutnud tuua lisaressursse seltsi eelarvesse, pakkuda osajalist rakendust seltsi inimestele ja lahendada külades olevaid probleeme. Kogukonnateenuste käsiraamatus (Eesti Külaliikumine Kodukant, 2006) on rõhutatud kogukonnateenuste tihedat sidet kohalike avalike teenustega, eriti sotsiaalse ja kultuurilise iseloomuga teenuste puhul.

Põllumajandusministeeriumi tellitud uuringus „Avalikuks kasutamiseks mõeldud objektide mõju kogukonnale ning investeeringute vajadus sotsiaalse ja tehnilise infrastruktuuri parandamiseks maapiirkondades“ analüüsi alates 2007. aastast rakendatud erinevate külameetmete toetuste tulemusi ja mõju kogukondadele maapiirkondades. Sh valmis ülevaade külade sotsiaalse ja tehnilise infrastruktuuri hetkeolukorrast ning vajadustest (Ernst & Young, 2012: 2). Uuringust selgus, et kogukonnateenuseid peetakse maapiirkondade teenuste pakkumise elavdamisel üheks võtmetgevuseks. Samas toob uuring esile kogukonnateenuste toimimise ja arendamise kitsaskohad, mis sarnanevad klassikalistele raskustele KOV-i teenuste delegeerimisel vabaühendustele (nt vajadus kogukonnateenused täpsemalt määratleda, koostada lepingute näidiseid, pikendada vara kasutamise lepinguid jms). Kuna siinviidatud uuringu autorid näevad vajadust nihutada Külameetmete rõhuasetus edaspidi infrastruktuuri projektide toetamiselt teenuste pakkumisele, töötati välja uuem definitsioon: **kogukonnateenus on kogukonna liikmelt kogukonna liikmetele pakutav teenus, mis lähtub kogukonna vajadustest** (Ernst & Young 2012: 95). Seejuures peaks kogukonnateenus vastama järgmistele tunnustele:

- Teenust pakutakse teenuse osutamiseks mõistliku suurusega külgnevas piirkonnas.
- Teenus on kogukonnaliikmetele vajalik, kogukonna algatuslik ja kättesaadav kõigile kogukonna liikmetele (v.a teenuse iseloomust tulenevad piirangud).
- Teenuse iseloom on selline, et see on suunatud valdavalt oma kogukonna liikmetele.
- Teenust pakuvad kogukonna liikmed: piirkonnas tegutsev ühendus, ettevõtte, eraisik või eraisikute rühm.

<sup>28</sup> Vt täpsemalt <http://www.heategu.ee/category/sotsiaalne-ettevotlus/>

- Erandjuhul, kui teenus on piirkonnale äärmiselt vajalik, kuid kohapeal puudub teenuse osutamiseks võimekus, võib kasutada ka kogukonnavälisest teenusepakkujast.
- KOV-il ei ole seaduste järgselt selle teenuse pakkumise kohustust.
- Kasumit mittetaotlev, kuid kahjumit mittepõhjustav: teenus ei toimiks avatud turu situatsioonis ning ei paku kõlbatut konkurentsi piirkonna ettevõtetele.
- Teenust pakutakse kogukonnale mõõduka hinna eest või tasuta (võib olla teenus-teenuse vastu pakkumine), sama teenuse pakkumisel kogukonnast väljapoole peaks hinnakiri vastama turu tasemele.

Ernst & Young'i uuringu käigus leiti andmebaaside põhjal 931 avalikuks kasutuseks mõeldud küla-, seltsi- ja kultuurimaja. Avalike kooskämiskohtade omanikud on valdavalt kohalikud omavalitsused, umbes **kolmandik objektidest on vabaühenduste ja teiste väiksemate gruppide omandis. Kooskämiskohtade haldajate hulgas on aga oluliselt rohkem vabaühendusi.**

Kõige tihedamini oli avalikul kooskämiskohal erinev omanik ja haldaja just Külameetmest toetust saanud avalike kooskämiskohtade puhul. Juhul kui avaliku kooskämiskoha omanik ja haldaja on erinevad, siis on nendevaheliste suhete reguleerimiseks enamasti sõlmitud leping. Omanike ja haldajate vahelisi suhteid reguleerivate lepingute kvaliteet on ebaühtlane, tihti jäävad need üldsõnaliseks ning jätvad reguleerimata mitmed olulised valdkonnad. Nii on näiteks ka objektide avaliku kasutuse nõue lepingutes tihti üldsõnaline või puudub sootuks. Tasu võtmise õigus on defineeritud lepingutes ainult umbes kolmandikul juhtudest. Lepingute kehtivus jääb enamasti 6–10 aasta vahele, kuid tendents on, et lepingute kestvus perioodil 2003–2011 on pikenenud. Avalike kooskämiskohti kasutatakse kõige enam ürituste ja huviringide korraldamiseks ning ruumide rendiks. Harvemini pakutakse majades avalikke või kogukonnateenuseid.

Kõige olulisemaks avalike kooskämiskohtade majandamise allikaks on KOV-ide eraldised. Majandamiskulude kontrolli all hoidmise puhul hindasid objektide haldajad suureks ka vabatahtliku töö panust: üle pooltes avalikes kooskämiskohtades ei ole tööl tasustatud töötajaid. Samuti kaetakse rohkem kui kümnendik majandamiskuludest teenuste osutamisest saadud tuludest. Tasu võetakse enamasti objekti ruumides ürituste korraldamise eest, huviringid on kogukonnale tavaliselt tasuta. Uuring tuvastas, et teenustasud on enamasti turuhinnast madalamad, mistõttu võivad avalikud objektid mõne teenuse pakkumisel (nt ruumide rent ja turismiteenus) osutada kõlbatut konkurentsi piirkonna turismiettevõtetele. Euroopa vahenditest rahastatud Külameetme toetuste mõju külakogukonna seltsielule, kultuurilisele elule ja koostööle peavad kokkuvõttes suureks nii avalike objektide (sh vabaühenduste) kui KOV-ide esindajad. (Ernst & Young, 2012: 93-94).

Viimastel aastatel on kogukondlik tegevus aktiveerunud ka linnalistes piirkondades – asumiseltsides. Näiteks Tallinnas tegutseb 2013. aasta novembri seisuga 22 asumiseltsi. Viimase kümne aasta jooksul on tegeletud järgmiste teemadega: avalik ruum; liikuvus- ja transpordikorraldus; sotsiaalteenuste osutamine; turvalisus ja heakord; kultuuriürituste korraldamine, piirkonna identiteedi väärtustamine ja ümberdefineerimine; üldises linnaosaarengus kaasa rääkimine (Ait 2013). Asumiseltside liikumise alustalaks on uskumine, et aktiivsed inimesed ise saavad midagi ära teha oma elukeskkonna parandamiseks ning ei pea ootama teenuseid avalikult sektorilt – see liikumine on loomulikus kooskõlas kaasaegse sotsiaalse innovatsiooni ja teenuste koostöö mõtteviisidega. Asumiseltside tegevus on näite uudsest koostöövormist: see on sümbioos sotsiaalset innovatsiooni ja inimesekeskseid lahendusi otsivast lähenemisest, teenuste koostööst ning Eesti külakogukondadele omasest kogukonnakesksusest.

N-ö aja vaimu peegeldab näiteks raport "Ruumiidee: 179 ettepanekut ruumi ja kogukondade kohta kuradi keeruliste probleemide aegadel" (Linnalabor, 2014), mis käsitleb tänapäeva ühiskondade

väljakutseid, kohaliku avaliku ruumi olulisust ja arenguvõimalusi ning kogukondade rolli inimeste elukvaliteedi määramisel. “On selge, et ametkonnad ja omavalitsus ei jõua ja ei saa kõike meie eest ära teha. Ja kodanikud soovivad samuti oma maja ümbruse ja laiema piirkonna kujunemises kaasa rääkida, ise raha jaotumise üle otsustada. Sama põhimõtet, mis on riigipidamise kava alus, kannab ka Ruumiidee: kui me ausalt soovime õhemat riiki, siis me peamegi seda tegema – ise rohkem vastutama ja otsustama. Olema ettevõtlikud kodanikena kõigis elu aspektides, see tähendab mitte ainult raha teenimisel, vaid ka selle kulutamisel” (Linnalabor, 2014: 3). Kõnekad on ka selle hiljuti valminud aruande vundamendiks olnud tõdemused (lk 13):

- Inimene peab olema kõiges esimene lähtekoht. Inimene ja elu on tähtsamad kui süsteem.
- Kvaliteet peab olema kõiges esimene taotlus, mitte lihtsalt kuidagi äratagemine.
- Parimad lahendused on tihti kohalikud lahendused – kohaliku teadmise ja ressursside põhjal.
- Võrgustikupõhises süsteemis aitab inimest teine inimene, mitte süsteem. Lahendused saavad olla kiired ja loovad ning abi vahetu. Bürokratia reeglitest lähtuvas hierarhilises süsteemis jääb inimesel ainult loota, et süsteem on tema aitamist ette näinud.
- Kogukondlikkus on võrgustikupõhine eluviis, mis saab aidata indiviidi tema tegemistes ja parimas eneseväljenduses.
- Igaühel on vastutus enda eest ja kogukonna liikmena oma rolli eest kogukonnas. Võimalus „luua“ ning „teha“ on alternatiiv tarbimisele. Üks meie tugevusi on säilinud isetegemise mõttelaad.
- Info peab voolama ja olema avalik ning avatud, andmeid tuleb taaskasutada.
- Investeerima peab inimestesse.

Sellised tähelepanekud ja algatused tõestavad, et Eestis ollakse mõtteviisilt valmis uudeid koostöövorme laialdasemalt kasutama, kui vaid osataks seda paremini teha. Selgelt on kasvamas ootus indiviidi ja kogukondade rolli suurenemisele avalike hüvede arendamisel ja osutamisel Eestis. Kuigi ruumiideede puhul ei eristatud, millised neist tegevustest võiks olla KOV-i tellitud teenused, millised võiksid ettevõtlusena raha sisse tuua ja millised võiks toimida puhtalt vabatahtlikkuse baasil, võib aruandest välja lugeda olulised sõnumi: mida rohkem tegevusi saab kogukond kohaliku elu edendamiseks ära teha, seda olulisemaks muutub kohalik omavalitsus just vahendaja ja võimaldaja (ingl *enabler, facilitator*) rollis.

Seega on jätkuvalt päevakorral nii Praxise 2009. aasta uuringu kui ka teiste analüüside tõdemus, et omavalitsused peaksid enam teadvustama oma rolli aktiivse kogukonna ja kodanikkonna kujundamisel. See eeldab KOV-i poolseid algtoukeid ja soodsa keskkonna loomist, kas konkreetsete tugitegevuste ja võrgustike arendamise kaudu või ka üldise koostööle tugineva mõttelaadi süsteemsel arendamisel. Sootla ja Lääne (2012: 291) on sama mõtet kirjeldanud järgnevalt: “Nii nagu avalike teenuste puhul ei saa enam kasutada ühte kindlat mastaapi (fikseeritud tasandit), toimivad ka indiviidide identiteedid kui kitsamad või laiemad kontsentrilised ringid, **mida kohalik omavalitsus peab suuremal või vähemal määral integreerima ja suunama nii, et tekiksid kollektiivse toimimise eeldused**. See on küsimus poliitiliste institutsioonide võimekusest ja demokraatia ulatusest. Nii seostubki lõpuks kohalik autonoomia vahetult demokraatiaga /.../. Demokraatliku poliitika ülesanne on integreerida kogukond uutal alustel, kaasates see valitsemisse, ja võimestada valitsemiskogemuse omandamise läbi, alates oskusest ja julgusest kirjutada avaldust kuni võimekuseni vaidlustada kohaliku võimu otsuseid (Fung 2004; Taylor 2003).” Omavalitsused saaksid kogukondasid arendada ja kaasata nii teenuste väljatöötamisse kui ka osutamisse läbi vabaühenduste võimustamise.

KOOSLOOME ARENGUT TOETAVAD HOIAKUD ELANIKKONNAS



Viimastel aastatel on mitmel korral uuritud kodanike hoiakuid ja aktiivsust kodanikualgatuslikes tegevustes osalemisel (Kodanikeühiskonna uurimis- ja arenduskeskus KUAK 2012; Praxis 2013; RAKE 2012). Nende uuringute põhjal saab hinnata uute koostöövormide ja sotsiaalse innovatsiooni potentsiaali Eestis, sest need eeldavad aktiivset kodanikkonda.

Mil määral toetavad Eesti elanike väärtushinnangud ühiskondlikku aktiivsust (sh osalemist elanikkonnale vajalike teenuste arendamisel ja osutamisel)? Eesti elanikud soovivad kaasa rääkida ühiskonna kujundamisel ning on hoiakute ja väärtusorientatsioonide poolest selleks valmis. Samas ühiskondlikes asjades kaasärääkimiseks vajalikke oskusi ja kogemusi on hetkel vaid vähestel ning nende inimeste hulk pole viimasel ajal kasvanud. Kui vaadelda organiseerunud osalemist, siis valdava enamuse inimeste tegelik käitumine ei vasta väljendatud hoiakutele. Kuigi registreeritud kodanikuühenduste arv on viie aastaga tõusnud, et ole mittetulundusühenduste tegevuses osalevate inimeste hulk kasvanud. Rohkem kui kaks kolmandikku (69%) uuringu vastajatest ei osale endiselt ühendustes, ei aktiivselt ega passiivselt – niisiis ei piisa ühiselt tegutsemiseks üksnes seda toetavate hoiakute olemasolust. Aktiivseid ühiskonnaliikmeid eristab üldine huvi ühiskonnas toimuva vastu, vahendid tegutsemiseks ja kogemus kollektiivsest tegutsemisest. (KUAK, 2012: 93)

Liikmelisus organisatsioonides pole ainus kodanikuaktiivsuse näitaja. On ka teisi võimalusi ühiseks tegutsemiseks ja osalemiseks, näiteks nn organisatsioonivälised kodanikualgatused, mitteformaalse võrgustikud ning sotsiaalne suhtlemine. Need hõlmavad näiteks teiste abistamist, annetamist, vabatahtlikku tööd jne, nagu ka erinevaid viise oma seisukohtade avalikkuse ning otsustajate ette toomiseks (KUAK, 2012). Osalus sellistes tegevustes on oluline indikaator, kui rääkida teenuste koostööst ning siin on Eesti inimestel mõnevõrra rohkem kogemusi kui liikmelisusest ühendustes. Siiski, mõne organisatsiooni liikmeskonda kuulunud inimesed on teistest sagedamini osalenud ka organisatsioonivälises kodanikualgatuslikes tegevustes. Kui organisatsioonidesse kuulumine väheneb vanuse tõustes, siis väljaspool organisatsioone toimuv kodanikualgatus seda seaduspära ei järgi (*Ibid.*).

Teenuste koostöötet aetakse tihti segamini vabatahtliku tegevusega – nad pole samatähenduslikud tegevused, kuid vabatahtlike tegevus näitab koostöö potentsiaali. Praxis 2013. a uuring “Vabatahtlikus tegevuses osalemine Eestis” tuvastas, et ühes või teises vabatahtlikus tegevuses on osalenud 31% Eesti elanikest<sup>29</sup>. Vabatahtlikus tegevuses osalemine on mitmekesine vastavalt panustamise sagedusele ja ajamahule ning organiseeritusele. 52% vabatahtlikest osales vabatahtlikus tegevuses omal algatusel ning 46% osales mõne organisatsiooni eestvedamisel või kutse peale. 15% kõigist vabatahtlikest tegutses avaliku sektori asutuse juures – seega avalikel teenistujatel on kogemusi elanike kaasamisest, kuid elanikkonnast puutuvad sellega kokku veel vähesed. Koostöö potentsiaalile viitab see, et 91% vabatahtlikest soovib ka edaspidi vabatahtlikku tegevusse panustada. Samas oht koostöö edukale rakendamisele seisneb Eesti elanike üldiselt kesises teadlikkuses vabatahtlikust tegevusest: vastajate enesehinnang näitab, et pigem ei olda kursis võimalustega panustada oma aega avalikes huvides ja tasu saamata.

Otsides kõnealuselt uuringust viiteid uudsete teenuse arendamise mõtteviisidele ja sotsiaalsele innovatsioonile, siis enim toetust ja potentsiaali näib olevat kogukonnateenustel. Menukaim valdkond on kohaliku elu edendamine – 33% vabatahtlikest olid viimasel aastal sellesse vabatahtlikuna panustanud. Selles valdkonnas kajastub nii osalemine külaliikumises kui ka tegutsemine linnade

<sup>29</sup> Vabatahtlik tegevus on oma aja, energia või oskuste pakkumine vabast tahtest ja rahalist tasu saamata, peamiselt avalikes huvides ja ühiskonna heaks, kusjuures oma pereliikmete abistamist ei loeta vabatahtlikuks tegevuseks. Näitaja sisaldab nii teadlikku kui teadvustamata vabatahtlikku tegevust, ei sisalda aga „abistamist“ üldises tähenduses. Loe lisa Uus, M., Hinsberg, H., Mänd, T., Batueva, V. 2013, lk 19.

asumiseltsides. Aastate jooksul on kõige suurem tagasimineku toimunud noorsoo- ja lastega tehtava töö alal ning silmatorkavam taandareng kõigi valdkondade pingereas on toimunud sotsiaaltöö ja tervishoiu valdkonnas: kui 2009. aasta andmetel oli selles valdkonnas tegutsenud 37%, siis 2013. aasta tulemuste järgi 16% vabatahtlikest. Sotsiaaltöö ja tervishoiu valdkonnas panustamine on teistest enam levinud mitteorganiseerunult ja väheaktiivsete vabatahtlike grupis. Kuna neid valdkondi võib pidada on kindlasti kesksed sotsiaalses innovatsioonis ja teenuste koostöös, tuleb nende teenuseosutamise trendide potentsiaali tõstmiseks pöörata eraldi tähelepanu neis valdkondades organiseeritud ja regulaarse vabatahtliku tegevuse arendamisele. Kuigi vabatahtlikku tegevust suuresti iseloomustab inimeste osalemine heakorraldajate ja talgutel või ürituste korraldamisel, siis 19% vabatahtlikus tegevuses osalenutest on nõustanud abivajajaid, osutanud neile teenuseid ja abi.

Viimastel aastatel levib professionaalidest vabatahtlike tegevus, mille puhul inimesed panustavad oma erialaseid teadmisi ja oskusi mujal kui oma tavatöökohal. Nende eesmärk on aidata näiteks kohalikku kogukonda või mõnda vabauhendust ning nad teevad seda tasuta. Aastal 2013 vastas ligikaudu veerand (24%) vabatahtlike tegevus nende erialasele väljaõppele, igapäevatööle või ametile. See viitab koostöö mudeli rakendamise potentsiaalile, kuna see võimaldab erinevate oskuste ja teadmistega kodanike osalusest teenuste arendamises ja pakkumises. Samuti viitab potentsiaalile teenuseid osutavate vabauhenduste tegutsemisviiside ja vastuvõtlikkuse kaasaegsetele tegutsemisviisidele arendada läbi professionaalidest vabatahtlike tegevuse.

Need uuringutulemused lubavad eeldada, et **inimestel on huvi avaliku elu korraldamisel rohkem kaasa rääkida, kuid see vajab tugevamat motiveerimist ning kaasa aitamist.**

## 2.2. Kohalikes omavalitsustes korraldatud küsitluse tulemused

Praxise 2009. aasta uuringu keskmes oli kohaliku omavalitsuste üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele. Rõhuasetus oli traditsioonilistel teenuseosutamise vormidel, täpsemalt teenuste delegeerimise praktikate süvendatud vaatlemisel.

Kitsatähendusliku teenuste lepingulise delegeerimise kõrval on Eesti avalikus sektoris laias mõistes koostöö toimunud kogu aeg. Küsimus on pigem selles, kas see on olnud teadlikult / strateegiliselt juhitud või pigem ebasüsteemne tegevus ja kes on koostöös olnud aktiivsem osapool (tihti on tegu alt-üles initsiatiiviga). Tulenevalt viimaste aastate arengutest võtab käesolev uuring vaatluse alla ka teised koostöö ja teenuseosutamise vormid – teenuste delegeerimise problemaatika põhjaliku käsitlemise asemel on uurimisülesandeks teenuseosutamise „maastiku“ üldisem kaardistamine.

Uuringu raames korraldati küsitlus Eesti kohalikes omavalitsustes. Käesolev analüüs ei korda 2009. a omavalitsuste ja vabauhenduste vahel sõlmitud lepingute sisuanalüüsi, mis toona andis vägagi detailset informatsiooni ja sisendeid avalike teenuste lepingulise delegeerimise juhend- ja koolitusmaterjalide koostamiseks. Sestap pole 2009. ja 2014. aasta uuringu tulemused juba kontseptuaalsete stardikohtade tõttu üks-ühele võrreldavad. Kahe uuringu ühisosa on aruandes näidatud määral, mis lubab kirjeldada muutusi peamistes avalike teenuste vabauhendustele delegeerimise praktikaid kirjeldavates näitajates.

**2014. aasta küsitlusele vastas 117 KOV-i ehk 54,4% omavalitsustest (sh Tallinn, Tartu ja Narva). Nendes omavalitsustes elab 1. jaanuari 2014 seisuga 1 073 256 inimest ehk 79,2% Eesti elanikkonnast.** 2009. aastal vastas küsitlusele 139 omavalitsust ehk tol ajal 61% kõigist KOV-idest. (vt meetodi kirjeldust Lisas 2).

Alljärgnevates alapeatükkides käsitletakse veebiküsitluse tulemusi lähemalt. Veebiküsitluse analüüs võimaldab vastata alljärgnevale küsimustele:

- Millised on vabaühenduste ja kohalike omavalitsuste koostöövormid, kuidas on need muutunud?
- Millised omavalitsused delegeerivad teenuste osutamist ühendustele ja millistes valdkondades?
- Mis põhjustel delegeeritakse ning millist kasu on sellest saadud? Milline on rahulolu delegeeritud teenuste ja teenuseosutajatega?
- Mis põhjustel ei delegeerita?
- Kuidas hinnatakse ja kontrollitakse teenuste osutamist delegeerimise korral?
- Milliseid tugiteenuseid ja infot on kasutatud, et teenuseid delegeerida? Millist infot ja tugiteenuseid on veel vaja/puudu, et teenuseid paremini delegeerida?

### 2.2.1. Kohalike omavalitsuste ja mittetulundussektori koostöövormid

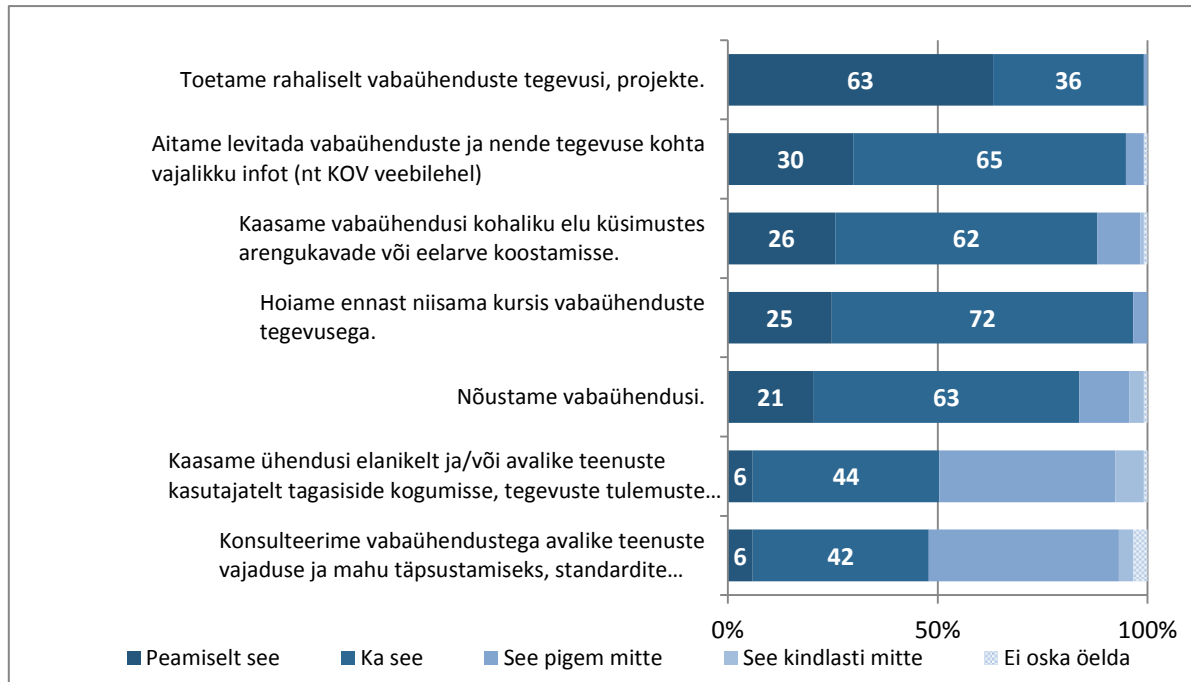
Trendid avalikus halduses ning võrgustike osatähtsuse kasv riigivalitsemises näitavad, et nii kolmanda sektori organisatsioonidel kui ka indiviididel on riigi ja kohaliku elu valitsemises järjest olulisem roll. Piirid avaliku, era- ja kolmanda sektori vahel hägustuvad, tekivad võrgustikud ja partnerlussuhted (vt ka Pestoff, Brandsen ja Verschuere 2012). Siinne uuring näitab, et Eestis teevad kõik KOV-id vabaühendustega koostööd, kuid erineval moel ja eri sagedusega. Joonisel 6 on loetletud erinevad koostöövormid.

Kuna koostöö iseloom on mitmekesine ja tegemist on avalike teenistujate vastustega (kes teenuste „omanikena“ võivad olukorda näha veidi soodsamas valguses), siis tegelik praktika või vabaühenduste hinnang koostöö mitmekülgusele võib olla mõnevõrra tagasihoidlikum.<sup>30</sup> Seetõttu tasub järelduste tegemisel keskenduda küsitluse väite „peamiselt see“ osakaalude võrdlemisele. Värskes uuringus osalenud omavalitsustest 63% märkis, et peamine koostöövorm ühendustega on vabaühenduste tegevuse ja projektide toetamine rahaliselt. See iseloomustab ennekõike valdade olukorda – linnadest märkis rahastamist peamise koostöövormina 53%, lisaks on linnades kaasamisel võrreldes valdadega suurem roll. Rahastamisest pea poole vähem märgiti peamise koostöövormina vabaühenduste ja nende tegevuse kohta info levitamist, ühenduste tegevusega niisama kursis hoidmist, kaasamist ja nõustamist.

---

<sup>30</sup> Värsked andmed viitavad, et kui 2009. aastal pidas 60% MTÜ-dest kohalikku omavalitsust oma strateegiliseks partneriks, kellega on püsivad ja tihedad suhted, siis 2014. aastal vastas samamoodi vaid 42% MTÜ-dest. Vabaühenduste hinnangutest lähtuvalt on sisuline koostöö seega märgatavalt vähenenud. Allikas: Kodanikualgatuse institutsionaliseerumine Eestis 2014. Tallinn: Tallinna Ülikool. Toetaja: KÜSK. (ilmumas)

JOONIS 6. MILLISEID KOOSTÖÖVORME VABAÜHENDUSTEGA TEIE ASUTUS KASUTAB? (%)



2009. aastaga võrreldes võib näha teatud muutusi. Siinse uuringu peamist koostöövormi ehk rahalist toetamist märkisid viie aasta eest ühe tähtsama koostöövormina vaid 28% omavalitsustest. Samas nõustamist, mida võib pidada ka mitterahalise toetamise vormiks, märkisid viie aasta eest peamise koostöökohana üle poolte omavalitsuste, viimases küsitluses aga vaid viiendik. 2009. aastal enamus omavalitsusi eelkõige konsulteerisid kodanikuühendustega kohalike elu küsimuste üle otsustamisel ja kaasasid neid arengudokumentide jm eelnõude koostamisse. **Viie aastaga on peamiste koostöövormide vaheline tasakaal muutunud: kaasamist kohaliku elu küsimustes arengukavade või eelarve koostamisse on vähem (või toimub see muutunud kujul, näiteks külakogukondades) ning rahastamine on ülekaalukalt levinuim koostöö tegemise viis.**

Jooniselt 6 on näha, et 2014. aastal näevad vaid 6% omavalitsustest ühe peamise koostöövormina ka ühenduste kaasamist eesmärgiga koguda elanikelt tagasisidet tegevuste hindamiseks ning avalike teenuste vajaduse ja mahu täpsustamiseks või standardite koostamiseks. Mingil kujul kaasamisel ja konsulteerimisel põhinevat avalike teenuste parandamisele suunatud koostööd eksisteerib siiski pea pooltes omavalitsustes. **Taolised tulemused näitavad, et sisukas ja strateegiline koostöö vabaühendustega avalike teenuste arendamisel pole omavalitsustes üldiselt veel kuigivõrd maad võtnud.** Mõnevõrra levinum on selline sügavam kahepoolne koostöö omavalitsustes, mis on viimase kahe aasta jooksul delegeerinud avalikke teenuseid vabaühendustele.

Alates 2009. aastast on Eestis jõulisemalt esile kerkinud ja saanud selgema sisu sellised koostöövormid nagu kogukonnateenused, sotsiaalne ettevõtlus ja teenuste koostöö. Käsitlesime neid teemasid peatükis 2.1, kuid omavalitsuse hulgas läbi viidud küsitluse skoobist jäid need teemad välja. Täpsemalt neid ei eristatud koostöövormide vaatlemisel, sest uued koostöövormid ja lähenemised teenuste osutamisele nõuavad veel kontseptualiseerimist ning eraldi ja süvendatud käsitlust selleks sobivate meetoditega.

## 2.2.2. Kodanikuühendustele avalike teenuste delegerimise levik KOV-ides

Siinse küsitluse fookus on avalike teenuste vabaühendusele delegerimisel ja seotud praktikatel. Avalike teenuste delegerimine on selline olukord, kus avalik võim annab avaliku teenuse osutamise üle eraettevõttele, mittetulundusühendusele või teisele avaliku võimu asutusele, kuid säilitab kontrolli ja vastutuse teenuse pakkumise üle. Võib eristada laiemat ja kitsamat vaadet delegerimisele. Kitsama käsitluse kohaselt võib teenust delegerida kas haldus- või tsiviilõigusliku lepinguga, sh hanke korras. Leping reguleerib just konkreetse teenuse osutamise üleandmist. Laiem käsitlus hõlmab ka teenuse osutamist toetavaid lepinguid, nt tegevustoetuse lepinguid, mille sisuks on mõne teenuse osutamine omavalitsuse elanikele. Samuti võib laias käsitluses teenuse finantseerimine toimuda erinevatel viisidel alates sellest, et KOV tasub kõik teenuse osutamisega seotud kulud ja kaasatakse ka teisi finantseerijaid (MTÜ, välisvahendid, riiklik rahastamine, eraettevõtted ja eraisikute annetused) kuni selleni, et teenust finantseerib osaliselt ka lõpptarbija.

**Toetudes varasematele uuringutele, kus lähtekohaks on laiem käsitlus, on ka siinses uuringus kasutatud Eesti kontekstile sobivamat avalike teenuste delegerimise laiemat lähenemist.**

Vastanud omavalitsustest on aastatel 2013 ja 2014 lepinguliselt delegerinud avalikke teenuseid vabaühendustele või toetanud avalike teenuste osutamist vabaühenduste poolt 62,9% (n=74), ei ole delegerinud 37,1% (n=43). Delegerinud omavalitsustes elab kokku ligikaudu 986 710 inimest, mis moodustab 75% Eesti rahvastikust<sup>31</sup>. 2009. aastal vastas 60% omavalitsustest, et asutusel on või on olnud lepinguid avalike teenuste osutamiseks kodanikeühendustega. Kuna selline avalike teenuste vabaühendustele delegerimise määra tõus jääb statistilise vea piiridesse, võib öelda, et **delegerimise määr ei ole oluliselt muutunud**.<sup>32</sup>

Regiooniti on kõige madalam delegerimise määr Lõuna-Eestis: sealsetest omavalitsustest 53% on viimasel paaril aastal avalike teenuste osutamist üle andnud vabaühendustele. Lääne-Eestis on seda teinud 67% omavalitsustest, kõige rohkem aga Põhja- ja Kesk-Eesti omavalitsustest – 69%. Alljärgnevas tabelis on esitatud tulemused maakondade lõikes.

---

<sup>31</sup> Elanikkonna ja eluruumide loenduse andmed, seisuga 1.jaanuar 2014.

<sup>32</sup> 2014 näitaja sisaldab nii teenuse osutamise lepinguid kui ka teenuse osutamist toetavad lepingud nagu ka 2009. aastal. Kuid osutamise ja toetamise lepinguid ei ole võimalik eristada, sest lepingute läbivaatamist siinses uuringus ei toimunud (2009. aastal oli osutamist 16% ja toetamist 42%).

TABEL 7. DELEGEERIMISE MÄÄR REGIOONIDES JA MAAKONDADES (%)

Regioon	Maakond	On delegeerinud aastatel 2013-2014	Regionaalne delegeerimise määr
Kesk-Eesti	Järva maakond (n= 9)*	56	69
	Rapla maakond (n = 7)	86	
	Jõgeva maakond (n = 12)	67	
	Põlva maakond (n = 6)	50**	
Lõuna-Eesti	Tartu maakond (n = 8)	63**	53
	Valga maakond (n = 7)	29	
	Viljandi maakond (n = 7)	57	
	Võru maakond (n = 6)	50	
	Hiiu maakond (n = 1)	100**	
Lääne-Eesti	Lääne maakond (n = 6)	83	67
	Pärnu maakond (n = 8)	50**	
	Saare maakond (n = 9)	67	
	Harju maakond (n = 14)	77	
Põhja-Eesti	Ida-Viru maakond (n = 8)	75**	69
	Lääne-Viru maakond (n = 9)	56	
	KOKKU	63	

\*sulgudes esitatud vastanud omavalitsuste arv, =100%.

\*\* vastamismäär alla 50% omavalitsustest maakonnas (vt Lisa 2)

Aruanne kirjeldab eespool, et viimastel aastatel on Eestis avalike teenuste osutamist KOV ja vabaühenduste koostöös kõige süsteemsemalt arendatud ja toetanud KÜSK läbi Šveitsi Vabaühenduste Fondi. Fondi vahenditest on toetatud väikeprojekte teenuste äriplaani ja –mudeli koostamiseks ning suurprojekte, milles vabaühendus osutab väljatöötatud või uuendatud avalikku teenust kohalikele omavalitsustele. Fondist toetatud projektide tulemused on avaldanud positiivset mõju nii koostööle kui ka avalike teenuste miinimumstandardite ja teenusekirjelduste tekkele. Sellega suureneb ka selgus teenuste „maastikul“.

Ka küsitluse tulemused viitavad fondi olulisusele. 71 omavalitsust on kaasa löönud Šveitsi Vabaühenduste Fondi 2011–2012 (suur)projektides. Need KOV-id moodustavad 33% kõigist omavalitsustest ja 61% siinses küsitluses osalenud omavalitsustest. **Fondi toetatud projektides osalenud omavalitsustest 80% on delegeerinud avalikke teenuseid osutamiseks vabaühendustele – see on tunduvalt kõrgem delegeerimise määr kui omavalitsustes, kes pole fondi projektides partneriks olnud (vrld 55%).**

Delegeerimise määr erineb kui vaadata omavalitsuse suurust. Nii 2009. kui ka 2014. aasta uuringus kehtib seaduspära, et mida väiksem elanike arv, seda väiksem osa omavalitsustest on avalikke teenuseid vabaühendustele delegeerinud. Üle 5000 elanikuga omavalitsustes on delegeerimine laiemalt levinud kui viis aastat tagasi, väiksemates omavalitsustes on delegeerimise määr jäänud sisuliselt samaks.

TABEL 8. DELEGEERIMISE MÄÄR ELANIKE ARVU LÖIKES

	On delegeerinud aastatel 2013-2014 (%)	N 2014	On olnud delegeerinud 2009* (%)
Elanikke 10 000 ja rohkem (sh Tallinn)	100	13	93
Elanikke 5001 – 9999	88	16	67
Elanikke 2001 – 5000	57	35	59
Elanikke kuni 2000	51	53	52
KOKKU	63	117	60

\*2009. aasta küsitluse ankeedis oli küsimus „Kas teie asutusel on või on olnud lepinguid avalike teenuste osutamiseks kodanikeühendustega?“. Liidetud vastused „jah, mitmetega“ ning „jah, üksikutega“.

2009. aasta uuringust selgus, et avalike teenuste delegeerimise praktikate erisused avalduvad ka valdkondade (milles teenuseid üle antakse või ühenduste toetatakse) võrdlemisel. Värske küsitlusandmete järgi on aastatel 2013 ja 2014 avalikke teenuseid vabaühendustele lepinguliselt delegeeritud või toetatud vabaühenduste avalike teenuste osutamist kõige enam kultuuri ja vaba aja, spordi ning piirkondliku elu edendamise valdkondades. Kultuuri ja vaba aja valdkonda märkisid 69% küsitluses osalenud omavalitsusest, spordi märkis 68% ja piirkondliku elu edendamist 55%.

Kõige vähem on avalike teenuste üleandmine vabaühendustele kohalikul tasandil levinud hariduse, keskkonnakaitse ja kuriteoennetuse valdkondades. Neis valdkondades on levinud KOV-ide pakutavad teenused ehk munitsipaalteenused. Või - nagu näiteks päästevaldkonnas - on KOV roll ning koos sellega võimalik koostööviis vabaühendustega alles kujunemisejärgus.

TABEL 9. AVALIKE TEENUSTE VABAÜHENDUSTELE DELEGEERIMISE MÄÄR VALDKONDADE LÖIKES (%)

	%*
<b>Kultuur</b> (nt harrastustegevused, loengud, näitused, muuseumide tegevus, kultuurimaja haldamine, kultuuriürituste korraldamine jne) ja <b>vaba aeg</b> (nt huviringid ja –huviharidus täiskasvanutele, pensionäride ühendused).	69
<b>Sport</b> (nt spordiklubid, spordiürituste, sh võistluste, korraldamine, jne).	68
<b>Piirkondliku elu edendamine</b> (nt külaseltsid, avalikud interneti- ja infopunktid).	55
<b>Noorsootöö</b> (nt noortelaagrid, erinoorsootöö, teavitamis-nõustamisteenused, koolitus, vaba aja veetmise võimalused noortele, avatud noortekeskuse haldamine, laagrite korraldamine jne).	51
<b>Sotsiaalhoolekanne ja sotsiaalteenused</b> (nt koduteenus, sotsiaalnõustamine, päevakeskused, asenduskodu, lastekaitse, eakate ja puuetega inimeste abistamine, supiköök, varjupaigad, avalik saun, pesumaja jne) ja <b>tervishoid</b> (nt terviseedendus, kindlustamata isikute tervishoiuteenused, riskigruppide nõustamine, testimine ja teraapia jne).	43
<b>Elamumajandus, kommunaalteenused ja heakord</b> (nt parkide ja avalike alade ja objektide hooldamine, lemmikloomade pidamisega seonduv, kodutute loomade varjupaik, tehnovõrkude hooldus, kalmistuhoid, matkaradade hooldamine jne).	32
<b>Haridus</b> (Nt pikapäevarühmad, õpilaskodud, õpilaste ja nende vanemate nõustamine, õpiabi, lasteaid, lastehoid jne)	27

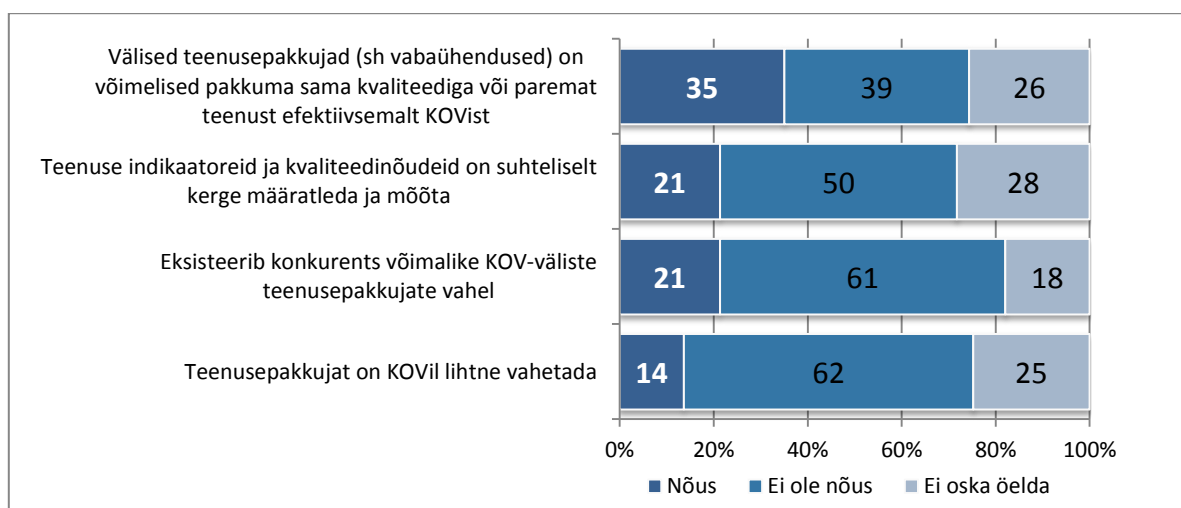
<b>Keskkonnakaitse</b> (nt jäätmekäitlus, keskkonnateadlikkus, kohalik looduskaitse jne).	15
<b>Kuriteoennetus</b> (nt naabrivalve, rehabilitatsioon, teadlikkuse tõstmine jne)	14
Kõik koos	100

\*n=74 – omavalitsused, kus on aastatel 2013 ja 2014 lepinguliselt delegeritud avalikke teenuseid vabaühendustele või toetatud avalike teenuste osutamist vabaühenduste poolt.

**Sotsiaalhoolekande ja sotsiaalteenuste ning tervishoiu teenuste delegerimine vabaühendustele on levinud 43% omavalitsustes.** See number võiks olla suurem, kui arvestada, et just neis valdkondades on enim keerukaid probleeme ja inimestel mitmekesised vajadused, lepingulise delegerimise koostöö avaliku ja kolmanda sektori vahel on kõige selgepiirilisem – 2009. aasta uuringu raames tehtud lepingute analüüs lubab väita, et kõnealustes valdkondades on enim avalike teenuste delegerimise lepinguid ja vähem toetuslepinguid ja alates 2007. aastast on loodud enim teenuste miinimumstandardeid ja teenusekirjeldusi. **Ehk võib väita, et sotsiaalvaldkonnas on avalike teenuste osutamise alase koostöö tegemisel kasvuruumi.**

Sotsiaalprobleemid vajavad lahendusi ja oluline roll selles on ka vabaühenduste ja omavalitsuste koostööl. Seetõttu palusime kõigil KOV-idel nelja kriteeriumi abil (vt joonis 7) kirjeldada nende omavalitsuses sotsiaalvaldkonnas tegutsevaid vabaühendusi. Valitud kriteeriumid on eeldused turukonkurentsil põhineva delegerimise rakendamiseks – seda nii omavalitsustele endile koostöövormi valimisel, kui ka keskvalitsuse tasandil eri koostöövormide leviku soodustamiseks. Kokku 20% omavalitsuste esindajatest nõustus<sup>33</sup> kõigi nelja väitega – **seega turukonkurentsil põhineva delegerimise kasutamiseks on sobivad tingimused vaid viiendikus Eesti omavalitsustes. Eesti omavalitsuste/vabaühenduste olukord ei soosi turukonkurentsil põhinevat avalike teenuste delegerimist vabaühendustele.**

**JOONIS 7. TURUKONKURENTSIL PÕHINEVA DELEGERIMISE EELDUSTE OLEMASOLU KIRJELDAVATE VÄIDETEGA NÕUSTUMISE MÄÄR OMAVALITSUSTES (%)\***



\*n=117, sisaldab ka neid, kes ei ole viimasel kahel aastal delegerinud avalikke teenuseid vabaühendustele

<sup>33</sup> Liidetud vastusevariandid „Kindlasti nõus“ ja „Pigem nõus“, joonisel 7 variant „Nõus“.



Joonis 7 näitab, et **enamuses omavalitsustes ei ole teenusepakkujaid sotsiaalvaldkonnas lihtne vahetada ning konkurents võimalike KOV-ide väliste teenusepakkujate vahel puudub**. Takistuseks on (jätkuvalt) ka teenuse indikaatorite ja kvaliteedinõuete määratlemise ning mõõtmise keerukus. Positiivseim tulemus on, et üle kolmandike omavalitsuste esindajate hinnangul on sotsiaalvaldkonnas tegutsevatel vabaühendustel siiski võimekust pakkuda KOV-iga sama kvaliteediga teenust või isegi efektiivsemalt. On tähelepanuväärne, et 15% omavalitsusesindajaid vastas „ei oska öelda“ kõigi nelja kriteeriumi kohta, eraldi kriteeriumide lõikes jäi vastuse võlgu 18-28% omavalitsusi. Hoiakulise küsimuse kohta on „Ei oska öelda“ tavapärasest tunduvalt suurema osakaaluga, mis viitab, et neis küsimustes pole ametnikel vastuse andmiseks piisavalt vajalikku informatsiooni (mis on eduka delegeerimise üks eeldusi) või arvamust või nad pole neile küsimustele veel pikemalt mõelnud (mille üks põhjus võib olla, et teenuseid pakutakse KOV-i enda poolt).

Turukonkurentsi põhimõtetele toetub enim riigihangete läbiviimine. Aastatel 2013 ja 2014 avalikke teenuseid vabaühendustele delegeerinud omavalitsustest (n=74) ei ole valdav enamuse ehk 77% seejuures korraldanud vabaühendustele suunatud konkursse või riigihankeid teenusepakkujate leidmiseks. 14% on seda teinud üksikudel kordadel, 8% omavalitsustest sageli või alati. Seega on toimunud väike langus võrreldes 2009. aasta veebiküsitlusega, millest selgus, et 30% omavalitsustest on korraldanud konkursse avalike teenuste delegeerimisel. Reeglina on see omasem suurtele omavalitsustele, kus on ressursse selliste protsesside läbiviimiseks ning ka rohkem teenusepakkujaid / paremad konkurentsitingimused.

Vaid 10% avalikke teenuseid delegeerinud omavalitsustes on ette tulnud ka seda, et varasemalt vabaühendusele delegeeritud teenust hakkas viimase kahe aasta jooksul taas osutama omavalitsusasutus.<sup>34</sup> Seda enamasti noorsootöö valdkonnas, elamumajanduse, kommunaalteenuste ja heakorra valdkonnas või kultuuri ja spordi valdkonnas. Sama paljud KOV-id ei osanud vastata ja ülejäänud 80% omavalitsustes pole sellist muutust viimastel aastatel toimunud.

### 2.2.3. Delegeerimise põhjused ja tulemus

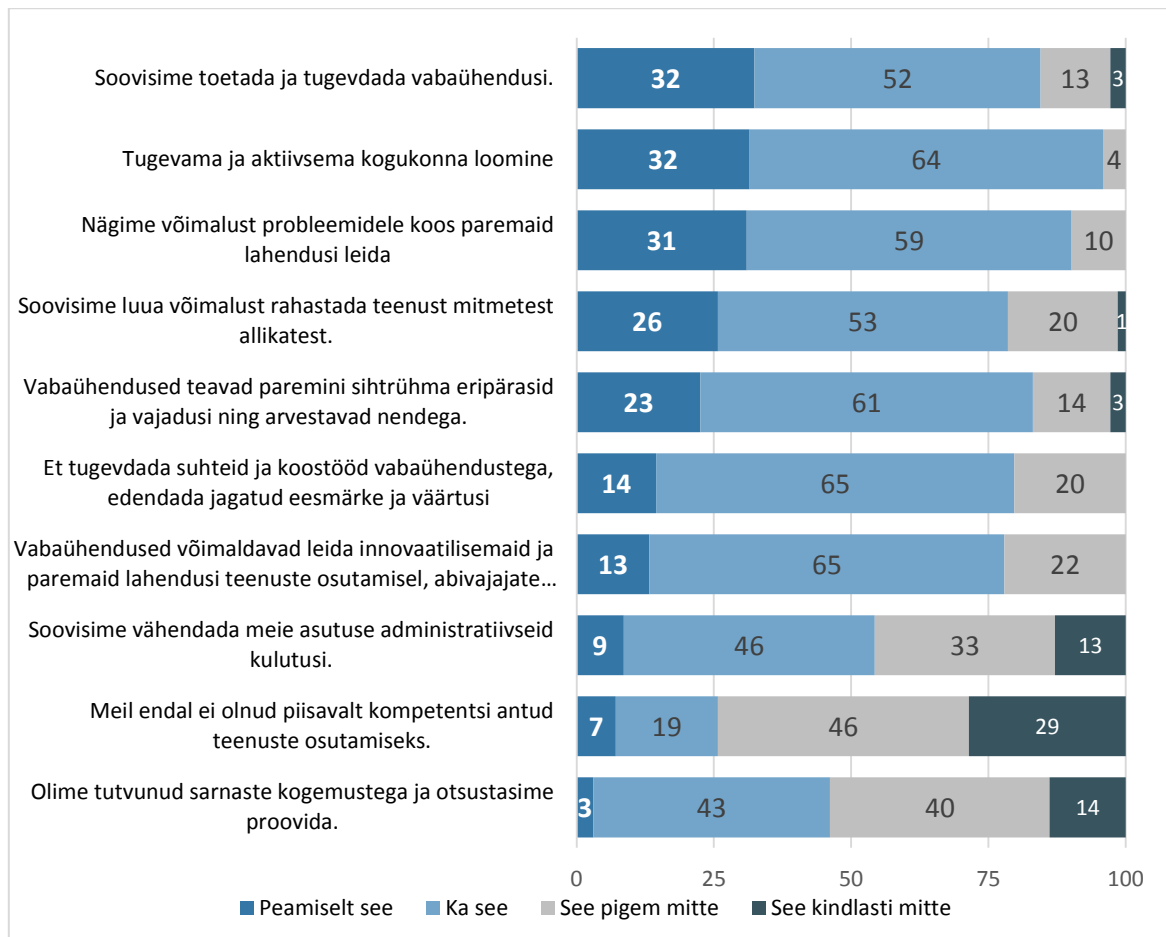
Küsitluse tulemused viitavad, et **enamasti on avalike teenuste vabaühendustele delegeerimine või avalike teenuste osutamise toetamine motiveeritud vabaühenduste ja kogukonna tugevdamise ning sihtrühmade vajaduste parima lahenduse leidmise soovist**. Peamiste delegeerimise põhjustena on kohalikud omavalitsused etteantud nimekirja alusel märkinud:

- Tugevama ja aktiivsema kogukonna loomine (96%, liidetud on variantide „peamiselt see“ ja „ka see“ vastused), soovisime toetada ja tugevdada vabaühendusi (85%, aastal 2009 86%).
- Nägime võimalust probleemidele koos paremaid lahendusi leida (90%), vabaühendused teavad paremini sihtrühma eripärasid ja vajadusi ning arvestavad nendega (83%, aastal 2009 85%).
- Et tugevdada suhteid ja koostööd vabaühendustega, edendada jagatud eesmarke ja väärtusi (80%).
- Soovisime luua võimalust rahastada teenust mitmetest allikatest (79%), soovisime vähendada asutuse administratiivseid kulusi (54%).

<sup>34</sup> Nii vastas vaid 12 omavalitsust: Väike-Maarja, Vihula, Vasalemma, Tartu linn, Tallinn, Pärnu, Palamuse, Pajusi, Lasva, Kiviõli, Jõhvi vald, Haapsalu.

- Vabaühendused võimaldavad leida innovaatilisemaid ja paremaid lahendusi teenuste osutamisel, abivajajate toetamisel (78%).

JOONIS 8. PEAMISED PÕHJUSED, MIKS OMAVALITSUS OTSUSTAS TEENUSEID DELEGEERIDA VABAÜHENDUSTELE (%)\*



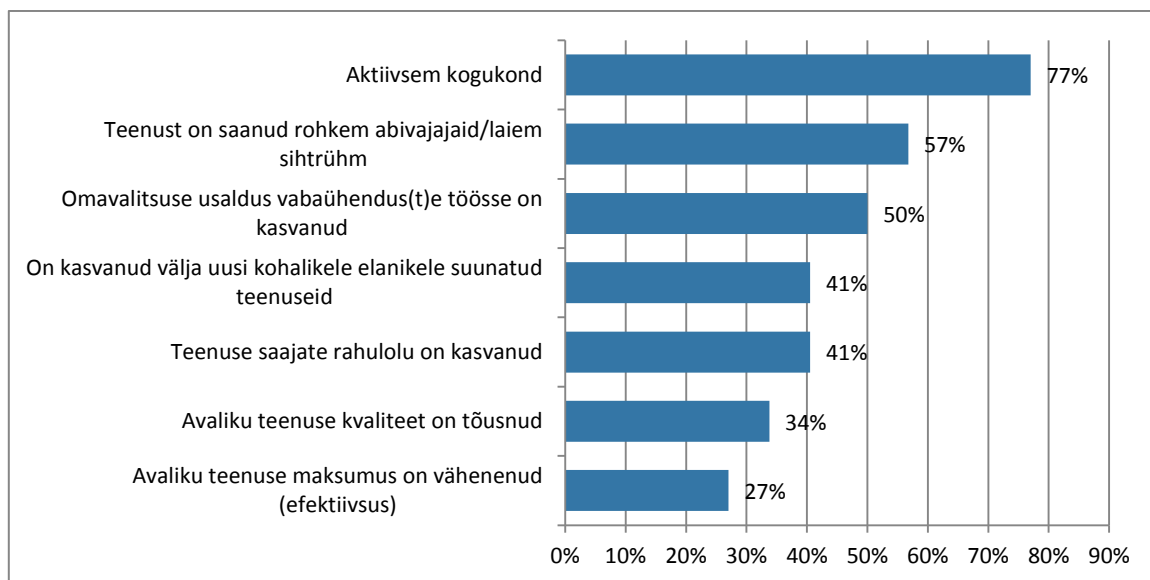
Vaid 46% vastanuid innustas teistelt kuulnud kogemus ning ainult veerand omavalitsuste esindajatest märkis ühe põhjusena ka KOV ametnike endi ebapiisava asjatundlikkuse konkreetsete teenuste osutamiseks (aastal 2009 34%).

**2009. aastal oli peamine delegeerimise põhjus see, et omavalitsused nägid võimalust finantseerida seeläbi avalikku teenust mitmetest allikatest, millele MTÜ-del ja SA-del on parem ligipääs. See oli tähtsaks põhjuseks 87%-le omavalitsustest. Lisaks oli 62%-l toona soov vähendada KOV-i administratiivkulusid. Praeguseks on muud põhjused mõnevõrra enam levinud. Muutuse võimalikuks põhjuseks on asjaolu, et vaid 27% vastanud omavalitsuste esindajate hinnangul on tänu delegeerimisele avaliku teenuse maksumus vähenenud ja teenuseosutamine muutunud efektiivsemaks (vt joonis 9). Kasu ja tulemusi nähakse muudes aspektides. See on kooskõlas suhtel põhineva delegeerimise praktikaga, mille uurijad on korduvalt välja toonud, et kulude kokkuvõtte ei pruugi olla kohene ja otsene. Efektiivsus saavutatakse usalduse kasvades ja partnerluse sujudes, kusjuures see ei väljendu mitte ainult eelarves ja rahaliselt – tähtis on kahjude ning tulevikukulude ennetamine ja mingi sotsiaalse probleemi leevendamine või lahendamine.**

**Avalike teenuste vabaühendustele delegerimise tulemusena märgiti kõige sagedamini aktiivsemat kogukonda. Poolte omavalitsuste hinnangul on koostöö teenuste osutamisel positiivselt mõjutanud KOV ametnike usaldust vabaühenduste tegevuse vastu.**

Avalike teenuste osutamise delegerimine vabaühendustele (koos finantside eraldamisega) lähtub muu maailma kogemuse põhjal eesmärgist, et avalikud teenused oleksid elanikele paremini kättesaadavad ja tõuseks teenuste kvaliteet. Siinsed tulemused tekitavad küsimuse, et kas Eesti praegune praktika vastab piisavalt sellele eesmärgile? Kui vaadata kättesaadavust, siis vaid 57% omavalitsuste hinnangul on tänu vabaühendustele teenust saanud rohkem abivajajaid / laiem sihtrühm. Samuti on raske hinnata heaks tulemust, et ainult 34% vastanute hinnangul on delegerimise tulemusena teenuse kvaliteet paranenud. Teenuse kvaliteedi hindamisel on oluline kasutajate rahulolu vaatlemine – KOV ametnike hinnangul<sup>35</sup> on teenuse saajate rahulolu kasvanud 41% omavalitsustes, mis on samuti väike number.

**JOONIS 9. AVALIKE TEENUSTE VABAÜHENDUSTELE DELEGERIMISEST SAAVUTATUD TULEMUSED JA KASU (%)**



2009. a uuring tuvastas, et omavalitsustevaheline koostöö avalike teenuste osutamisel on üldiselt tagasihoidlik ja ebasüsteemne ning ühise teenusepakkumise arendamiseks on vähe kasutatud teenuste delegerimise potentsiaali. Paljusid teenuseid osutavad väiksemates omavalitsustes ametnikud, kes täidavad samaaegselt mitmeid kõrget kvalifikatsiooni eeldavaid ülesandeid. See viitab nõutavast madalamale asjatundlikkusele konkreetse teenuse osutamisel ja pealiskaudsematele kontaktidele sihtrühmadega. KOV-ide koostööd pakutakse sageli just nende probleemide lahendustena.

Siinne küsitlus tegeleb ennekõike vabaühenduste ja KOV-ide koostööga ning ei käsitle põhjalikult muid avalikule sektorile võimalikke avalike teenuste koordineerimise ja osutamise võimalusi. Koostöö ulatuslikkuse hindamisel on siiski kasulik vaadata, mil määral samad omavalitsused teevad omavahel

<sup>35</sup> Siinses uuringus ei olnud võimalik kasutajate rahulolu otse küsida ja uurijad ei tea, millele ametnike vastused põhinevad. Kuigi kasutajate tagasiside küsimine peaks olema tavapärane praktika, näitab uuring, et rahulolu uurimine pole piisavalt süsteemne. Seepärast tuleb ametnike hinnangute põhjal teenuste kvaliteedi ja kasutajate rahulolu analüüsimisel olla ettevaatlik.

koostööd avalike teenuste efektiivsemaks osutamiseks. Küsitlusest selgus, et **25% omavalitsustest on osalenud mittetulundusühingu või sihtasutuse loomises, mis osutab KOV-ile teenuseid (enamasti kultuuri, spordi ja meelelahutuse või sotsiaalvaldkonnas) ja 25% omavalitsustest on aastatel 2013 ja 2014 pakkunud oma elanikele teenuseid ka koostöös teiste KOV-idega, näiteks loonud ühisasutuse või teenuskeskuse. 58% omavalitsustest ei ole teinud kumbagi.** Taoline tava ei erine oluliselt erineva suurusega omavalitsustes ega maa- ja linnaasulate vahel. Küsitluse tulemused näitavad, et kui omavalitsus pole teinud teenuste osutamisel koostööd teiste KOV-idega, siis tõenäoliselt ei ole ta delegerinud ka äriühingutele – mitme erineva küsimuse vastuseid seostades võib arvata, et kui omavalitsus juba on väljapoole avatud, siis ta otsib ja kasutab erinevaid lahendusi avalike teenuste osutamiseks.

Vähese KOV-idevahelise koostöö põhjused võivad peituda Eesti kohaliku omavalitsuse koostööd reguleerivates institutsionaalsetes ja õiguslikes tegurites. Näiteks ei ole ühisasutuste loomise võimalused seadustes piisavalt selgelt ja detailselt sätestatud ning halduspraktika on lünklik. Samuti on ekspertide hinnangul vastuoluline avaliku teenuse korraldamine ja/või ülesande täitmine KOV-i asutatud mittetulundusühingu või sihtasutuse kaudu. Nimelt on need organisatsioonivormid eraõiguslikud ja ei arvesta avaliku institutsiooni eripäraga ning teatud ülesannete volitamine on piiratud või pole lubatud. Samuti on kitsaskohaks, et mittetulundusühingute seaduse järgi on KOV-il MTÜ või SA otsustusprotsessis üks hääl, olenemata nt omavalitsuse esindaja „selja taga“ olevast elanike arvust (Lõhmus, Noorkõiv, 2013).

Vaadates teenuste pakkumist **KOV tasandil, võib üldisemas plaanis välja tuua seitse erinevat mudelit avalike teenuste korraldamiseks ja osutamiseks KOV tasandil:**

1. institutsioonisisene teenuse osutamine (KOV osutab ise teenust, nt hooldekodu, vee-ettevõtte, kool);
2. koordineeritud teenuse osutamine (KOV üksused kooskõlastavad tegevusi teenuse osutamisel, nt ühine arengukava, jäätmekava);
3. teise kohaliku omavalitsuse üksuse volitamine (üks KOV üksus ostab teiselt teenust, nt jäätmejaama teenus, koolikohad);
4. ühine teenuse osutamine (kaks või enam KOV-i üksust tagavad ühiselt teenuse osutamise üksuse toimimise, nt ühiskool, teenuskeskus, äriühing);
5. **delegerimine eraõiguslikule juriidilisele isikule (teenust osutab hankega vm avaliku konkursiga valitud erasektori organisatsioon ehk MTÜ-d, SA-d ja äriühingud);**
6. teenuste kontsessioon (KOV üksus annab eraettevõtjast teenuseosutajale ainuõiguse teenuse osutamisel, nt korraldatud jäätmevedu);
7. kupongisüsteem (KOV määrab teenusele nõuded, kuid jätab teenuse kasutajale pakkuja valiku võimaluse, nt lastehoiutoetus).

Allikas: Tallinna Tehnikaülikool, Geomedia, 2014b

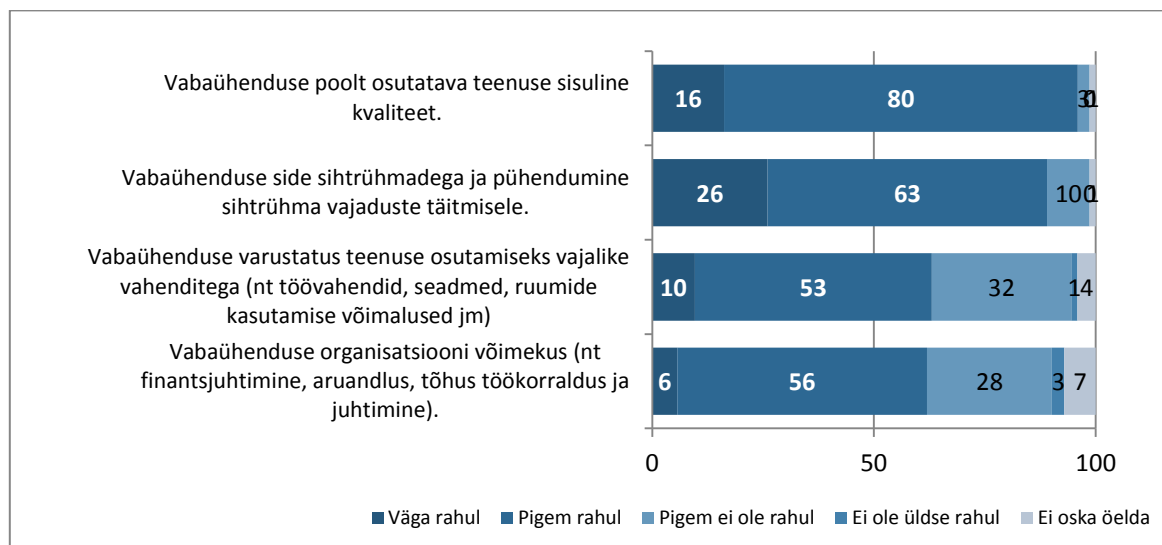
46% vabaühendustele avalikke teenuseid üle andnud omavalitsusi on teenuseid samadel aastatel delegerinud osutamiseks ka äriühingutele. Mida suurem elanikkond, seda levinum on äriühingutele delegerimine: üle 10000 elanikuga omavalitsustes (peamiselt linnades) on seda viimastel aastatel teinud 77%.

16% omavalitsuste esindajatest vastas, et vabaühendused pakuvad nende omavalitsuse elanikele (ka e-teenuseid, valdavalt hariduse, huvi- ja vabahariduse valdkondades. 68% omavalitsustes ametnike teada ei ole vabaühenduste e-teenuseid ning 15% ei osanud sellele küsimusele vastata. Kuna e-teenused on hea võimalus parandada äärealadel elavate inimeste ja tõrjutud sihtgruppide juurdepääsu avalikele teenustele, tasub e-teenuste arendamisele mõelda nii omavalitsustel kui vabaühendustel, võimalusel teha selles koostööd ja kaasata kohalikke elanikke.

## 2.2.4. Rahulolu delegeeritud teenusega ja vabaühenduste olulisus

Kohalike omavalitsuste ja vabaühenduste koostöö toimimist avalike teenuste osutamisel aitab hinnata ka **ametnike rahulolu**.<sup>36</sup> Kõige rohkem ollakse rahul vabaühenduste poolt osutatava teenuse sisulise kvaliteediga – 80% vastanutest on pigem rahul. Pea samavõrd ollakse rahul vabaühenduste pühendumisega sihtrühma vajaduste täitmisele ja sihtrühmaga teenuse osutamise õnnestumiseks vajaliku sideme hoidmisega. Kuid pigem rahul on 63% ja väga rahul vaid üle neljandiku vastanutest. (vt joonis 10)

JOONIS 10. KUIVÕRD RAHUL OLETE AVALIKKE TEENUSEID OSUTANUD VABAÜHENDUSTE TÖÖGA? (%)



Vähem rahul ollakse vabaühenduse varustusega teenuse osutamiseks vajalike vahenditega (nt töövahendid, seadmed, ruumide kasutamise võimalused jmt) – pigem rahul on 53% vastanud ametnikest. Ühelt poolt on üks tähtis vabaühendustele delegeerimise põhjusi see, et ühendus leiaks alternatiivseid rahastamisvõimalusi vajalike vahendite soetamiseks ja teenuse alalhoidmiseks. Teisalt on just omavalitsusel siin võimalik teha ühendustega koostööd teenuse osutamise toetamisega, nt ruumide tasuta kasutusele andmise kaudu. Seega vahenditega varustuse parandamise võimalusi on mõlemal osalisel.

Vabaühenduse organisatsioonilise suutega (nt finantsjuhtimise, aruandluse, tõhusa töökorralduse ja juhtimisega) ollakse pigem rahul, kuid vaid 6% on väga rahul. Ühenduste võimekus on tegur, milles riiklikud programmid saavad kõige enam tuge pakkuda.

Vabaühenduste rolli paremaks mõistmiseks teenuseosutamisel küsisime, kas vabaühenduste teenus **asendab** omavalitsuse teenust / vajadust munitsipaalteenuse järele või on **täienduseks** samu teenuseid pakkuvatele omavalitsusasutustele. **Kõigis valdkondades osutavad esmavajalikke avalikke teenuseid valdavalt KOV-id ise. Vabaühendustele avalike teenuste delegeerimine on täiendav võimalus elanikele vajalikke või huvipakkuvaid teenuseid pakkuda.**

<sup>36</sup> Tallinna, Tartu ja Narva linnavalitsuste osakondadelt ja ametitelt küsiti rahulolu oma valdkonnas tegutsevate ühendustega.

**Vabaühendustele delegeeritud teenuste tähtsus on suurim kultuuri, spordi ja meelelahutuse valdkonnas** – 32% omavalitsuste esindajatest märkis, et neis valdkondades vabaühendused asendavad vajadust munitsipaalteenuse järel. Sotsiaalvaldkonnas asendavad vabaühendused teenuseid 19% omavalitsustes; heakorra-, turvalisuse- ja kommunaalteenuste, kohaliku arengu toetamise valdkondades kokku 11% KOV-ides ja hariduse, huvi- ja vabahariduse, noorsootöö valdkondades kokku vaid 4% omavalitsustes.

Statistiliselt olulised erinevused omavalitsuste tüüpide (suurus elanike arvu mõistes) lõikes tulevad välja sotsiaalvaldkonnas teenuseid osutavate vabaühenduste rolli hindamisel. Linnadest 38% ja üle 10 000 elanikuga omavalitsustest 50% vastasid, et ühenduste pakutavad teenused asendavad vajadust munitsipaalteenuste järel. Suuremates asulates on kindlasti rohkem vabaühendustest teenuseosutajaid. Suuremates KOV-ides on ka parem juurdepääs riigiteenustele, mis teatud määral vajadust KOV-i teenuste järel vähendab. Samas valdadest näeb teenuseid osutavates vabaühendustes asendust KOV-i tegevusele sotsiaalvaldkonnas vaid 14% ja kuni 3500 elanikuga omavalitsustest vaid 9% omavalitsusi. Kokkuvõttes on valdav enamus vastanuid valmis andma omavalitsuses tegutsevatele vabaühendustele tulevikus suuremat rolli avalike teenuste kujundamises, arendamises ja pakkumises. Pigem valmis on 73% ning kindlasti 18% omavalitsustest.

## 2.2.5. Suhtemustrid ja kontroll teenuse osutamisel

Teooria põhjal võib väita, et avaliku sektori ja vabaühenduste koostööd iseloomustavad **kaks peamist lähenemist**. Esimene lähtub **avaliku sektori domineerivast rollist**, kus omavalitsused või riigiasutused tellijana defineerivad ja kontrollivad kogu teenusepakkumisega seonduvat ning vabaühendused on tellimuse täitja rollis. Selle käsitlusviisi alla kuuluvad nii klassikaline (turukonkurentsist lähtuv) lepinguline delegeerimine kui ka toetuste eraldamine selgelt defineeritud avaliku teenuse osutamiseks. Teiseks saab eristada **koostööd**, kus teenuse olemuse defineerib vabaühendus või kolmas osapool (teenuste tarbija). Avalik võim on passiivse toetaja rollis, ei sekku teenuse osutamisega seotud igapäevategevustesse ja ei võta otsest vastutust teenuse kvaliteedi ning tulemuste eest. Selles käsitluses ei ole avalik võim tellija, ta toetab avalikkusele suunatud teenuse osutamist.

Praxise 2009. aasta uuringu üks järeldus oli, et ühenduste ja KOV-ide koostöö on küll levinud, kuid omavalitsused on suhetes jõupositsioonil ja ühenduste tegevust mõjutavad omavalitsuse ühepoolsed valikud ning otsused. Ühenduste potentsiaali kohaliku arengu tagamisel juhitakse kohalike võimude äranägemisel. **Ressursside optimaalseks rakendamiseks oleks aga vajalik soodustada partnerlust ja liikumist teineteist täiendava ning võrdsema suhte mudeli suunas** (Morozov 2007). Siinkohal on eelkõige mõeldud partnerlusel põhinevat delegeerimist, kus avalik sektor ja vabaühendused astuvad pikaajalisse, läbirääkimistele rajatud suhtesse, mis sisaldab usaldust, ühendustele otsustusõiguse andmist, ühist probleemide lahendamist ja informatsiooni vahetamist.

Teorias on avalike teenuste lepingulise vabaühendusele üleandmise tunnuseks see, et just omavalitsus avaliku võimu teostajana määratleb elanikele vajaliku teenuse mahu, sihtrühma, osutamise aja ja koha jms ning otsib nõuetele vastava teenuseosutaja. Omavalitsus säilitab vastutuse tagada elanikele teenusele juurdepääs ja kvaliteet.<sup>37</sup> 2009. aasta uuring tõi välja, et Eestis ei ole selline „puhas“ avalike teenuste lepinguline delegeerimine kohalikul tasandil väga levinud ja pigem tehakse teenuseid osutavate vabaühendustega koostööd. Teisalt ilmnas, et sageli ei tunne omavalitsus peale

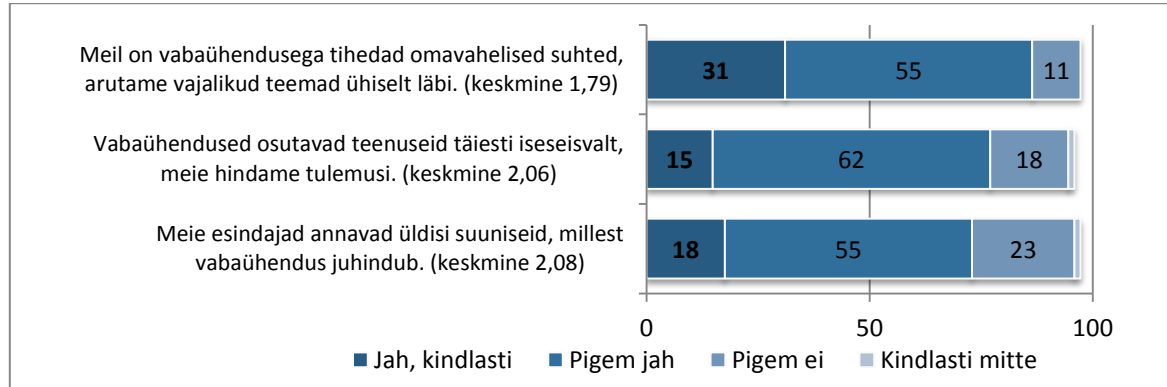
<sup>37</sup> Teistes koostöövormides on alt-üles initsiatiivil suurem tähtsus.

teenuse välja delegeerimist enam teenuseosutamise edasise „käekäigu“ vastu huvi. KOV-ides ei teostatud sageli süsteemset järelevalvet vabaühenduste ja neile delegeeritud teenuste osutamise üle. Delegeerimine toimus n-ö poolikult ja järelevalve tugines formaalsetele/teisestele nõuetele nagu (kulu-) aruanded jms. Kuna KOV on vastutav elanikkonna ees, oli tegemist olulise probleemiga.

Eelneva tõttu on tähtis vaadata, mil määral ja mis viisil omavalitsused praegu ühendustele teenuse osas ettekirjutusi teevad ja mil määral jäetakse teenuseosutaja otsustes vabaks. **79%** KOV-idest kasutab teenuseid delegeerides vabaühendustele miinimumstandardeid ja/või teenuste sisukirjeldusi. Neist vaid **24%** (18 KOV-i 74-st) on nõuded teenuse mahule ja kvaliteedile (sh kvaliteedi-, kutsestandardid) täpsustanud ühendusega sõlmitud **lepingus** ning **31%** (23 74-st) on määratlenud nõuded teenuse sisunõuete kirjelduses. Seega on paljudes omavalitsustes arusaam vastuvõetavast teenuse sisust tekkinud muul moel, sh suhtluses ühenduste ja teenuse tarbijatega.

Varem suhtlesid omavalitsused ja teenuseid osutavad vabaühendused omavalitsuste hinnangul omavahel väga tihedalt ja vajalikud teemad arutati ühiselt läbi – see oli üks peamisi põhjusi, miks lepingutes vabaühendustega üsna vähe kirjalikult fikseeritud teave nii teenuse mahu, sisu kui ka teenuse osutamise viisi kohta (Praxis, 2009). Värske küsitluse tulemused näitavad, et omavalitsused hindavad **jätkuvalt** suhteid vabaühendustega tihedateks ja vajalikud teemad arutatakse ühiselt läbi. Vaid 15% omavalitsuste esindajatest vastas kindlalt, et vabaühendused osutavad teenuseid täiesti iseseisvalt, jättes omavalitsustele tulemuste hindamise rolli. Samas pigem iseseisvaks pidas ühendusi täiendavad 62% omavalitsustest. (vt joonis 11)

**JOONIS 11.** OMAVALITSUSTE KIRJELDUS KOOSTÖÖST VABAÜHENDUSTEGA (%)

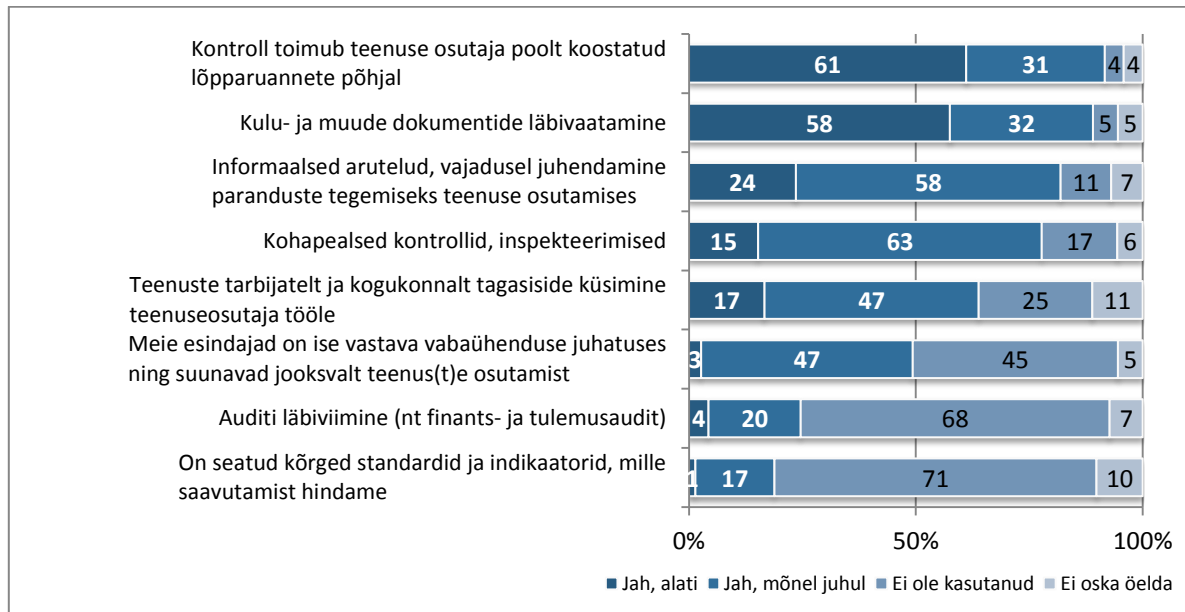


Kuidas siis KOV hindab ja kontrollib teenuse osutamist? Valdavalt toimub kontroll teenuse osutaja poolt koostatud lõpparuannete, kulu- ja muude dokumentide põhjal (vt joonis 12). See ei ole viie aastaga muutunud. Vaid 4–5% omavalitsustes, kus teenuseid ühendustele delegeeritakse, et toimu sellist aruannete kontrollimist. Kuna see tava on levinud, siis tasub omavalitsustel kontrollida, kas vabaühenduste toetamine ja rahastamine on vastavuses 2013. aastal valminud vabaühenduste korrastamise juhendiga. Aruandluses kasutatavad dokumendid on soovitatav põhjalikult läbi mõelda, et nende koostamine ja kontrollimine oleks tõhus. Aruanded peavad aitama ühendustel oma tegevusi ja saavutusi analüüsida ning omavalitsustel teha järeldusi toetatava teenuse kättesaadavuse ja kvaliteedi kohta.

**Arvestades omavalitsuste hinnangut, et vabaühendustega on üldiselt tihedad suhted, võiks arutelude ja kohtumiste korraldamine olla süsteemsem.** Kui valdav enamus vastanutest leidis, et olulise teemad pigem arutatakse ühiselt läbi (vt joonis 11), siis **vaid veerand teeb seda alati ja iga teenuseosutajaga** (vt joonis 12). Kohtumised, kus teemad ühiselt läbi arutatakse ja muredele

lahendusi otsitakse, täiendavad aruandlust paberil ja kindlustavad positiivsemad tulemused nii teenuse kvaliteedis kui ka partnerluses.

**JOONIS 12.** KUIDAS KOV HINDAB JA KONTROLLIB TEENUSE OSUTAMIST? (%; N=72)



Võrreldes 2009. aastaga kasutatakse enam kohapealset kontrollimist ja inspekteerimist. Siinses uuringus vastas 15% omavalitsustest, et kohapealsed kontrollid toimuvad alati ning 63% omavalitsustes mõnikord. Viis aastat tagasi olid tulemused vastavalt 7% ja 55%. See on positiivne trend, sest tagasiside kogumise meetmed on mitmekesisemad. Partnerlusel põhineva delegeerimise põhimõtetele toetudes on aga tähtis, et **inspekteerimisest ja kontrollimisest kujuneks edaspidi välja vaatlused ja arenguvestlused**. Põhirõhk tuleb panna ühisele olukorra hindamisele, et ametnikud saaksid igakülgse ülevaate teenuse sihtrühma vajadustest ja rahulolust, teenuse osutamise kättesaadavusest ja kvaliteedist jne.

Osaliste suhtemustrite analüüsimisel tuleb arvestada ka koostöö kestusega. Kui suhet nähakse pikaajalisena, ollakse valmis sellesse investeerima rohkem nii aega kui ka energiat. Tähtis on pühendumuse ja usalduse tekkimine. Eestis on probleemideks olnud lühiajalised lepingud ning suhetel põhineva delegeerimise ebapiisav väärtustamine (Lember, Parrest ja Tohvri 2011; Matt ja Hinsberg 2014; Praxis 2009). 2009. aastal tehtud lepingute analüüsis selgus, et vaid 28% avalike teenuste osutamise lepinguid sõlmitakse pikema tähtajaga, kui üheks aastaks (sh enamuses vara tasuta kasutamisele andmise kokkulepped ja piiratud kasutusvõimalusega kaheaastased halduslepingud).

2014. aastal vastas 38% omavalitsusi, et nad **ei sõlmi** üle üheaastaseid lepinguid vabaühendustega. Ülejäänud 62% sõnul kasutatakse aastast pikemaid lepinguid vaid üksikutes valdkondades.<sup>38</sup> Seejuures ei pea ükski omavalitsus üle aastaste lepingute sõlmimist väga levinuks ja/või tavaliseks kõigis valdkondades. Niisiis – kuigi siine uuring näitas, et üle poolte omavalitsuste on üksikutes

<sup>38</sup> 2014. aasta küsitluses ei palutud neid valdkondi nimetada. 2009. aasta uuringu raames teostatud põhjalikust lepingute analüüsist on teada, et üle üheaastaseid lepinguid on rohkem noorsootöö, sotsiaalteenuste, heakorra ja ettevõtluse valdkondades.



valdkondades pikemaajalisi lepinguid sõlminud – tuleb seda tulemust tõlgendada ettevaatlikult. **Pikemaajaliste lepingute sõlmimine on küll laiemalt levinud kui viis aastat tagasi, kuid seda vaid üksikutes valdkondades ja täpse olukorra väljaselgitamiseks tuleks lepinguid endid põhjalikumalt analüüsida.**

Veel selgus, et need omavalitsused, mis ei sõlmi pikemaajalisi lepinguid vabaühendustega, ei hinda ka oma suhteid vabaühendustega väga tihedaks ja aruteluderohkeks.<sup>39</sup> See viitab, et lepingu kestvust võib kasutada ühe näitajana ühenduste ja omavalitsuste suhte kauguse-läheduse hindamisel.

Kokkuvõtteks sobib Marveli ja Marveli (2009: 185) käsitlus vabaühendustega ja avaliku võimu koostöö eripäradest. Kuna avalik sektor vastutab elanike ees, on asutustepoolne koostööpartnerite kontrollimine tähtis teema. Aga kui erasektoriga sõlmitud lepingute täitmise jälgimiseks kasutavad riigiasutused ja omavalitsused kõrgeid standardeid ja selgelt piiritletud indikaatoreid, siis **lepingud ja koostöö vabaühendustega põhinevad sageli mitteformaalsetel aruteludel**. Võrdset suhet peetakse üldiselt ka tõhusaimaks vahendiks, et tagada eesmärkide ühtsus ja parim tulemus.

## 2.2.6. Mittedelegeerimise põhjused

Siinse küsitluse ankeet sisaldas eraldi küsimusi omavalitsustele, kus ei ole viimase kahe aasta jooksul avalikke teenuseid vabaühendustele delegeerinud. Nende omavalitsuste puhul on tähtis teadmine see, millistel põhjustel nad ei ole delegeerinud – motiivide analüüs annab ülevaate võimalikest koostöö takistustest.

37% omavalitsustest (n = 43) (sh mõned osakonnad, talitused ja ametid Tallinnas, Tartus ja Narvas) ei ole viimasel kahel aastal delegeerinud või toetanud vabaühenduste avalike teenuste osutamist. Suuremal osal neist (74%) ei olnud selliseid kokkuleppeid vabaühendustega ka enne 2013. aastat. Seetõttu on varasem negatiivne kogemus vabaühendustega kõige marginaalsem põhjus. Pooled mittedelegeerinud omavalitsustest (52%) on aastatel 2013 ja 2014 sõlminud vara tasuta kasutamisele andmise lepinguid vabaühendustega, kes osutavad linna ruumides omavalitsuse elanikele teenuseid. Seda võib pidada avalike teenuste osutamise toetamiseks. 44% omavalitsustes pole isegi sellist koostööd.

Mittedelegeerimise põhjustest on tähtsal kohal sellised tegurid, mis tulenevad välistest oludest või laiemast tegevuskeskkonnast (mille mõjutamine või muutmine eeldab pikema perspektiiviga arendustegevust ja/või rohkelt ressursse). **Kui omavalitsus ei anna avalike teenuste osutamist üle vabaühendusele, ei nähta selleks enamasti vajadust või võimalust**, sest (vt tabel 10):

- 72% omavalitsuste esindajate hinnangul suudetakse kohalikele elanikele pakkuda kõiki vajalikke teenuseid omavalitsuse asutuste või äriettevõtete poolt.
- omavalitsustes ei ole piisavalt suutlikke vabaühendusi (61%) või delegeerimiseks vajalikku finants- või inimressurssi (59%);
- 52% nõustub, et põhjuseks on selge regulatsiooni puudumine.

<sup>39</sup> One-Way ANOVA seose olulisuse näitaja = 0,009.

**TABEL 10.** MIS PÕHJUSTEL OMAVALITSUSES EI OLE AASTATEL 2013 JA 2014 OSUTATUD AVALIKKE TEENUSEID KOOSTÖÖS VABAÜHENDUSTEGA?\*

	Keskmine hinnang **	Kindlasti ja pigem nõus (%)	Pigem ei ja üldse mitte nõus (%)
Pole selle järele vajadust, sest suudame kohalikele elanikele pakkuda kõiki vajalikke teenuseid omavalitsuse asutustest või äriettevõtete poolt.	2,09	72	22
Pole piisavalt finants- või inimressurssi avalike teenuste delegerimiseks vabaühendustele.	2,18	59	26
Omaavalitsuses ei ole piisavalt suutlikke vabaühendusi, kellele teenuseid delegerida.	2,27	61	37
Puudub selge regulatsioon sellisele tegevusele.	2,33	52	39
Ei ole praktilisi juhendeid, koolitusi, tugitegevusi riigi poolt sellise koostöö soodustamiseks.	2,62	37	43
Ei ole kindlustunnet omavalitsuses tegutsevate vabaühenduste tegevuse usaldusväärsuse, kvaliteedi, jätkusuutlikkuse suhtes.	2,69	39	39
Ei ole piisavalt teadmisi sellest, kuidas avalikke teenuseid üle anda vabaühendustele (puuduvad juhised, näidised, koolitused, käsiraamatud jms).	2,76	30	67
Eelistame avalikke teenuste osutamise üle anda vabaühenduste asemel KOV osalusega MTÜ-le või SA-le.	2,79	33	50
Omaavalitsusel ei ole vabaühendustega piisavalt tugevaid koostöösuhteid, et avalikke teenuseid ühiselt osutada.	2,80	33	63
Pettusime varasemates teenuseid osutunud vabaühendustes/ on varasemad halvad kogemused.	3,69	4	74

\*n = 46, kuna tulemused sisaldavad ka Tallinna, Tartu ja Narva nende linnavalitsuse osakondade, talituste ja ametite tulemusi, kus ei ole delegeritud ühendustele.

\*\* tulemused skaalal: 1-kindlasti nõus, 2-pigem nõus, 3-pigem ei ole nõus, 4-ei ole üldse nõus, 5-ei oska öelda

Teisalt on mittedelegerimise põhjuste hulgas küllalt olulisel kohal sellised tegurid, mille mõjutamine on võimalik ja mida saab n-ö keskse toe abil teha – nt selge regulatsiooni puudumine, juhendite jm toe ja teadmiste ebapiisavus. Kuigi paljud omavalitsused ei pidanud keskselt pakutavate tugimeetmete ebapiisavust takistuseks, on tulemus siiski märkimisväärne. Regulatsioonide, toe pakkumise ja teadmiste arendamisega on pidevalt tegeletud, kuid need tegurid on jätkuvalt seotud mittedelegerimisega kolmandikus omavalitsustes. Seniste meetmete piiratud mõju võib peituda asjaoludes, mida antud uuring ei vaadelnud (nt KOV-ide napid koolituseelarved, ametnike vahetumine, tugitegevuste olemasolu ebapiisav kommunikatsioon ja turundus omavalitsustes jms).

Samas on mittedelegerinud omavalitsustel huvi edaspidi vabaühendustele avalikke teenuseid üle anda. Enim huvipakkuvad valdkonnad on:

- piirkondliku elu edendamine (nt külaseltsid, avalikud interneti- ja infopunktid) (52% kindlasti huvitab);
- kultuur (43%);
- sport (41%);
- noorsootöö (31%).

**Huvi piirkondliku elu edendamisel vabaühendustega koostööd teha viitab, et strateegilise partnerluse potentsiaal teenuste osutamisel on neis omavalitsustes hea. Mõeldes praegusele vabaühenduste tegevuse toetamisele Eestis, võib siin näha võimalust tõsta teadlikkust avalike**

teenuste delegerimisest ja kasvatada partnerluse valmidust kohaliku omaalgatuse programmi kaudu.

See uuring ei luba analüüsida, kas ja kuidas mittedelegerimise põhjused on viimastel aastatel muutunud, sest varasemates uuringutes sellist küsimust ei ole püstitatud.

## 2.2.7. Teenuste osutamist ja arendamist mõjutavad tegurid

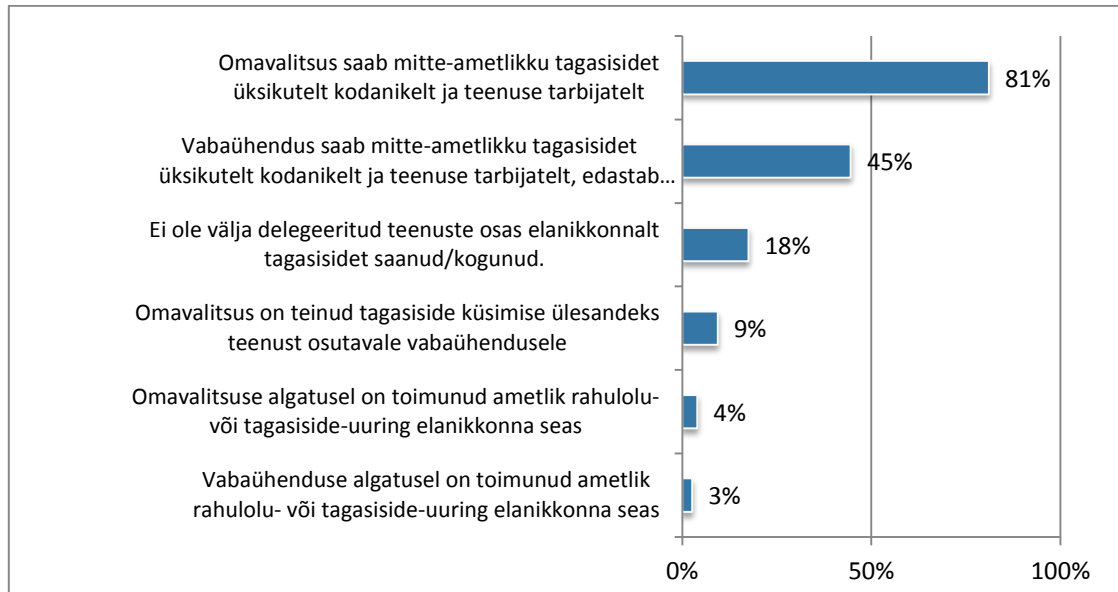
Siin antakse ülevaade nendest küsitluse tulemustest, mis loovad konteksti avalike teenuste arendamisele või arendamise toetamisele, samuti teenuste koosloomele ehk sihtrühmade ja elanike kaasamisele. Viimastel aastatel on hoogustunud mitmed laiemad avalike teenuste osutamise arengud – nt sotsiaalne innovatsioon ja sotsiaalne ettevõtlus, kogukonnateenused – mis küll mõjutavad avalike teenuste delegerimist vabaühendustele, kuid mida siinses küsitluses ei ole võimalik eraldiseisvana ja detailselt uurida. Nimetatud teemad vajavad eraldi ja põhjalikumat tähelepanu ning erinevad uurijad Eestis juba tegelevadki nende trendide analüüsimisega.<sup>40</sup>

KOV-id on aastatel 2013 ja 2014 vabaühenduste poolt osutatud avalike teenuste kohta saanud valdavalt mitte-ametlikku tagasisidet üksikutelt kodanikelt ja teenuse tarbijatelt – see iseloomustab 81% omavalitsusi. Pooled neist saavad samasugust vahetut tagasisidet inimestelt ka teenuseid osutavate vabaühenduste kaudu. Vaid 4% omavalitsustesse jõuab selline mitteformaalne tagasiside ainult ühenduse kaudu – enamasti pöörduvad inimesed ka omavalitsusse või on ametnikud kogukonna liikmetena teabeväljas. 18% omavalitsustest ei ole välja delegeritud teenuste osas elanikkonnalt tagasisidet saanud ega seda kogunud. **Võib öelda, et vabaühenduste poolt osutatavate avalike teenuste üle toimub pigem mitteformaalne, sotsiaalne ja kogukondlik kontroll. Kuid see ei ole teadlik strateegia, sest informaalset teavet ei tasakaalustata või kontrollita info kogumisega teistest allikatest.**

---

<sup>40</sup> Aruande teooria (ja järelduste) osas on neid trende käsitletud. Küsitluse fookus oli aga kitsam, sest põhitähelepanu oli vabaühenduste ja KOVide koostööl teenuseosutamisel. Sotsiaalne innovatsioon/ettevõtlus ning kogukonnateenuste tõus ei pruugi olla KOVide ja vabaühenduste koostöö vili.

**JOONIS 13.** KUIDAS ON TEIE OMAVALITSUS AASTATEL 2013 JA 2014 PEAMISELT SAANUD TAGASISIDET VABAÜHENDUSTE POOLT OSUTATUD AVALIKE TEENUSTE KOHTA ELANIKELT, TEENUSTE TARBIJATELT?



Küsitluse tulemused näitavad, et kas omavalitsuse või vabaühenduse algatusel on toimunud ametlik rahulolu- või tagasiside-uuring kohaliku elanikkonna või teenusetarbijate seas vaid üksikutes omavalitsustes. See viitab selgetele puudujääkidele, sest olenemata võimu ja ühenduse koostöövormist peaks süsteemne (eri infoallikatel tuginev) tagasiside kogumine teenuseosutamisel olema tavapärane praktika. Kodanike/tarbijate roll teenuste pakkumises on järjest olulisem, seega tekib küsimus, kuidas hinnatakse nüüd ja tulevikus avalike teenuste tegelikke tulemusi ja mõjusid. Ebapiisav teave teenuse toimivusest, kvaliteedist, kättesaadavusest vm asjaoludest pidurdab paremate teenusemudelite otsimist, kuna ei ole ülevaadet teenusekasutajate vajadustest, probleemidest ja arendusvajadustest (nagu ka teenuste tugevustest). Otsuste tegemisel toetutakse mitte-ametlikule tagasisidele, mis võib-olla moonutatud kui seda ei kontrollita teiste meetoditega ja eri sihtrühmades. Näiteks üks häälekas rahulolematu klient võib mõjutada teenuseosutaja ja omavalitsuse suhteid või mõjutada teenuses muutma midagi, mis enamusele ei olegi murekohaks.

Viis aastat tagasi toimunud uuring tõi välja, et KOV esindajad sageli ei suhestu sihtrühmade vajadustega ja toetuvad suuresti ootusele, et teenuseosutajal on sihtrühmadega lähedane suhe. Selline eeldamine tingib kaugenemise sihtrühmadest. KOV-idel avalike teenuste üle kontrolli teostajana ei pruugi olla piisavaid teadmisi elanike vajadustest, sageli on just professionaalse teenuseosutajate (siin on mõeldud vabaühendusi) asjatundlikkus ja teadlikkus paremad kui teenuste omanikel. Sellel on mitmeid tagajärgi. Näiteks võib KOV esindaja vabaühenduse poolsete ettepanekute ja ideede taga näha ekslikult ühenduse kui organisatsiooni ambitsioone ja mitte sihtrühma vajadusi. See omakorda võib olla põhjuseks vajalike arengute rahastamisest keeldumiseks. Teisalt võib teenust tarbivale elanikule jääda teadvustamata KOV-i roll saadava teenuse pakkumisel ning vajalik tagasiside (nii positiivne kui ka negatiivne) ei jõua ametnikeni. Teenust pakkuv ühendust võib saada igapäevases töös piisavalt tagasisidet otse klientidelt ja abisaajatelt, kuid mitte tajuda täiendavate rahulolu- või tagasisideuuringute vajadust. Omavalitsustel on paljude teenuste pakkumisel ka järelevalve teostaja roll – seda tuleb teadvustada ja tunda huvi teenusetarbijate rahulolu ning tagasiside vastu.

Üks rahvusvahelisel areenil süvenevaid trende, mis ka Eesti omavalitsusi ja avalikke teenuseid mõjutab, on elanike kaasamine teenuseloomesse. Kuigi omavalitsused on juba harjunud tegema

vabaühendustega koostööd, ei ole palju näiteid otse (näiteks ilma ühenduste vahendusega) elanike kaasamisest avalike teenuste kujundamisse. **Enamus küsitlusele vastanud omavalitsuste esindajad aga tunnetavad KOV elanike huvi ja valmisolekut kaasa rääkida avalike teenuste kujundamises.** 14% KOV-ide hinnangul pakub see elanikele suurt huvi, 66% hinnangul ehk mõnevõrra huvitab. 19% arvas, et nende omavalitsuse inimesi selline tegevus pigem ei huvita. **Seega oleks omavalitsustel võimalus muuta avalikke teenuseid ligipääsetavamaks ning tõhusamaks kui nad annaksid elanikele rohkem kaasarääkimise võimalusi ja kasutaksid selleks oskuslikult koosloome meetodeid.**

Kodanikuühiskonna arengukava 2011–2014 üheks eesmärgiks on olnud toetada avalike teenuste osutamist avaliku sektori ja mittetulundusühenduste koostöös, et see oleks läbipaistev, jätkusuutlik ja partnerluspõhimõtteid järgiv ning et kodanikud oleksid teenustega rahul. Selleks planeeriti neli meetet, sealhulgas:

- avalike teenuste kodanikuühendustele delegerimise soodustamine ja delegerimispraktikate ühtlustamine;
- riigi ja kohalike omavalitsuste poolt kodanikuühendustele avalike teenuste lepingulise delegerimise toetamine ja sellealase suute arendamine;
- teenuseid osutavate kodanikuühenduste arengu soodustamine ja toetamine;
- teenust korraldavalt kodanikuühendustelt ning teenuse kasutajatelt saadava tagasiside arvestamine.

KODAR 2011–2014 arendustest<sup>41</sup> tasub nimetada seda, et avalike teenuste osutamise valdkonnas on rõhk pandud **juhenditele, teenuste kirjeldustele jms**, mis aitaksid avalikke teenuste osutamisel koostööd teha ning praktikaid ühtlustada. Tabelis 11 ongi loetletud peamised loodud materjalid ja nende kasutamise määr omavalitsustes. Kõige sagedamini on kasutatud värskemaid juhendit „Ühenduste rahastamise juhendmaterjal“ (2013) – 18% kasutab seda sageli, 30% harva, kuid üsna kõrge on „ei tea“ vastajate osakaal. Vähem ja harvem on kasutatud avalike teenuste delegerimisele keskenduvat käsiraamatut (2011) – 5% kasutab sageli, 36% harva ja 28% pole kasutanud. Kõige üllatavam on aga tulemus, et 49% omavalitsustest ei ole vabaühendustega lepingu sõlmimisel võitnud aluseks näidislepinguid viimati viidatud käsiraamatust. Praxise 2009. aasta uuringust selgus, et omavalitsusametnikud soovisid täpsemaid juhiseid ja näidislepinguid. Kuid pärast uuringut loodud lepingunäidiseid ei ole ulatuslikku kasutust leidnud. Populaarsemad on olnud avalike teenuste delegerimise erinevad juhtumid ja näited EMSL-i veebilehel – 9% on neid kasutanud korduvalt ja 59% harva.

Loodud võimalustest on ametnikud kõige sagedamini aga kasutanud võimalust osaleda koolitustel ja infopäevadel, mis puudutavad avalike teenuste delegerimist ja partnerluse loomist vabaühendustega – 18% omavalitsustest on korduvalt koolitustel käinud, 59% harva, vaid 7% ei ole osalenud. Seega tasub koolituste ja infopäevadega jätkata, kuid huvi üleval hoidmiseks ning praktilise kasu suurendamiseks tuleb koolitusmeetodeid edasi arendada, nt täiendada nõustamisega.

---

<sup>41</sup> Allikas: Aruanne Kodanikuühiskonna arengukava 2011–2014 rakendusplaani täitmise kohta aastatel 2011–2012. Siin käsitletud teave puudutab eelkõige KODAR 2011–2014 III eesmärki: Avalike teenuste osutamine avaliku sektori ja mittetulundusühenduste koostöös on läbipaistev, jätkusuutlik ja partnerluspõhimõtteid järgiv ning kodanikud on teenustega rahul. KODAR 2011–2014 aruanne aastate 2013–2014 kohta polnud uuringu tegemise ajal veel valmis.

TABEL 11. MILLISEID VIIMASTEL AASTATEL LOODUD ARENDUSVÕIMALUSI ON KASUTATUD (%)\*

	Jah, korduvalt/ sageli	Jah, kuid harva	Ei, üldse mitte	Ei oska öelda
osalenud koolitustel ja infopäevadel, mis puudutavad avalike teenuste delegerimist ja partnerluse loomist vabaühendustega?	18	59	7	16
tutvunud EMSL-i veebilehel avalike teenuste delegerimise näidetega teistes KOV-ides ( <a href="http://www.emsl.ee/teenused">http://www.emsl.ee/teenused</a> ) ?	9	43	24	23
tutvunud/kasutanud "Ühenduste rahastamise juhendmaterjali" (2013)?	18	30	23	29
nõu küsinud maakondliku arenduskeskuse konsultandilt vabaühendustega teenuste osutamise koostöö kohta?	9	36	35	19
kasutanud käsiraamatut "Vabaühendused ja avalikud teenused: Partnerlus avaliku sektoriga. Ülevaade ja juhised." (2011)	5	36	28	30
kasutanud Siseministeeriumi poolt koostatud kontseptsiooni „Avalike teenuste lepingulise delegerimise suunad mittetulundusühendustele“?	5	34	32	28
kasutanud sotsiaalteenuste teenusekirjeldusi (välja töötatud Sotsiaalministeeriumi poolt, KÜSK Šveitsi fondi toetusel ühenduste ja omavalitsuste poolt, jms)?	5	30	34	30
võtnud vabaühendustega lepingu sõlmimisel aluseks näidislepingud käsiraamatust „Vabaühendused ja avalikud teenused: Partnerlus avaliku sektoriga. Ülevaade ja juhised“?	7	15	49	29

\*n=74

KODAR-i põhjal teenuste lepingulise delegerimise alase nõustamissüsteemi arendamine on keskendunud koostööle maakondlikes arenduskeskustes (MAK) tegutsevate kodanikuühenduste konsultantidega, kelle tegevust koordineerib EAS. Peatükis 2.1.1 on kirjas, et erinevad uue arengukava aruteludes osalejaid leidsid, et nõustamine MAK-ides on ebaühtlane, nõrgalt koordineeritud ja vähepraktiline. Ka siinsed küsitlustulemused näitavad, et omavalitsustest kolmandik ei ole nõu küsinud MAK-i konsultandilt vabaühendustega teenuste osutamise koostöö kohta. 45% on seda teinud. Kas ja kui praktilist nõu on omavalitsused konsultantidelt saanud, vajab eraldi analüüsi. On keeruline hinnata, kas nõustamisvõrgustiku kasutamiskiivsuse tulemus on rahuldav või mitte. Kindlasti ei anna see näitaja hinnangut ainult teadlikkusele MAK-i tegevustest või hinnangust nende tegevusele. Näitaja peegeldab ka omavalitsuste vajadusi, võimalusi ja huvi avalike teenuste osutamise kohta koostöös vabaühendustega. Teisalt tuleb tähele panna, et kui seni on arengukava alusel tellitud vabaühenduste konsultantidelt nõustamisteenust, siis uued koostöövormid on teema, mille osas vajavad ettevalmistust ka KOV-idega tegelevad konsultandid.

Kui Praxise 2009. aasta uuringu üks soovitusi oli ametnikele täpsemate delegerimise juhiste koostamine, siis Siseministeerium koostaski avalike teenuste koostamise kontseptsiooni ja aastal 2011 valmis teenuste delegerimise käsiraamat.<sup>42</sup> Viimane lähtub selle aja lepingute sõlmimise praktikast ja sisaldab detaileid juhiseid teenuste lepinguliseks üleandmiseks, sh näidislepinguid.

Vabaühendustele teenuste üleandmise edukamaks muutmiseks peetakse omavalitsustes kõige olulisemaks vabaühendustele koolituste korraldamist avalike teenuste delegerimise, arendamise ja võimalike koostöömodelite teemadel. Selliseid koolitusi pidasid kindlasti ja pigem vajalikuks 99% vastajaid omavalitsustest, mis on delegerinud viimasel paaril aastal, ning 91% neist omavalitsustest, kus ei ole ühendustele delegeritud. KOV ametnikele endile samade koolituste pakkumist peab

<sup>42</sup> Täiendav info ja materjalid: <http://www.ngo.ee/teenused>.

vajalikuks mõnevõrra vähem, aga siiski arvestatav hulk vastajaid (86%). Koolitustele lisaks nähakse, et nii vabaühendused kui ka ametnikud vajavad nõustamisteenust. See on kooskõlas varasemates peatükkides kirjeldatud tulemustega, et ametnikud enda teadlikkust pigem ei pea takistuseks. Samuti on just koolitustel ja infopäevadel enim käidud teenuste delegerimise kohta teavet saamas. Samas on mõningane vastuolu ülikõrges rahulolus teenuseid osutavate vabaühendustega ja tulemusel, et mõnevõrra suurem osa omavalitsusi peavad koolitusi ja nõustamist teenuste delegerimise teemal vajalikumaks ühendustele, mitte endile.

Alljärgnevas tabelis on esitatud vastajate hinnang kõigile küsitud tugi- ja arengustegevuste vajalikkusele. Kuna kõikide arendustegevuste toetusprotsent oli kõrge, siis erisuste selgemaks väljatoomiseks on esitatud vaid „jah, kindlasti“ vastanute osakaal.

**TABEL 12. OMAVALITSUSTE HINNANG EDASISTE ARENDUSTEGEVUSTE VAJALIKKUSELE (% „JAH, KINDLASTI“)**

	On delegerinud 2013 ja 2014 (n = 74)	Ei ole delegerinud 2013 ja 2014 (n = 43)
Korraldada koolitusi <u>vabaühendustele</u> avalike teenuste delegerimise, arendamise ja võimalike koostöömodelite kohta.	<b>39</b>	<b>44</b>
Pakkuda vabaühendustele nõustamist ja tuge teenuste delegerimise teemadel.	<b>42</b>	<b>42</b>
Tarvis oleks täpsustada teenuste delegerimist seadustes (nt halduskoostööseadus; riigihangete seadus; valdkonna eriseadused, nagu hoolekandeseadus jms).	<b>32</b>	40
Juhendmaterjale ja näidiseid, kuidas teenuseid delegerida (lepingud, kontrolli ja aruandluse nõuded, hanke protsess jms).	30	<b>42</b>
Pakkuda KOV ametnikele nõustamist ja tuge teenuste delegerimise teemadel.	29	37
Välja töötada Eesti avalike teenuste üksikasjalikke kvaliteedistandardeid või nõuete kirjeldusi.	<b>32</b>	30
Korraldada koolitusi <u>KOV ametnikele</u> avalike teenuste delegerimise, arendamise ja võimalike koostöömodelite kohta.	27	28
Viia end rohkem kurssi meie linna territooriumil tegutsevatest vabaühenduste tegevusega ja nende teenuste osutamise valmisolekuga.	19	23

Kahe grupi keskmine toetus võimalikele edasistele arendustegevustele on kõrgeim vabaühendustele koolituste korraldamise, nõustamise jm toe pakkumise osas.

Šveitsi Vabaühenduste programmi projektides osalenud omavalitsuste esindajad pidasid programmis mitte osalenud omavalitsuste esindajatest mõnevõrra vajalikumaks teenuste delegerimist puudutava täpsustamist seadusandluses. Muus osas erisusi ei olnud. Samuti ei ilmnenud statistiliselt olulisi erisusi omavalitsuste suuruse lõikes.

Võrreldes 2009 aasta küsitluse tulemustega on peetakse jätkuvalt just vabaühenduste koolitamist ja nõustamist kõige olulisemaks arendustegevuseks sellel teemal. Vajadus teenuste delegerimist seadustes täpsustada ja juhendmaterjalide ning näidiste koostada on muutunud mõnevõrra vähemoluliseks, ning toetus KOV ametnike koolitamise-nõustamise vajadusele kasvanud.

### 3. Järeldused

Selle uuringu eesmärk oli saada ajakohane ülevaade avalike teenuste osutamisest vabaühenduste ja kohalike omavalitsuste koostöös. Sealhulgas soovisime saada vastust küsimusele, kas lepingulise delegeerimise tähtsus KOV-ide ja vabaühenduste koostöös on Eestis praegu vähenev või mitte.

Uuringus kasutati kohaliku omavalitsuse tasandi kontekstis sobivat laiemat lähenemist avalike teenuste delegeerimisele. See tähendab, et avalikku teenust delegeeritakse vabaühendustele kas haldus- või tsiviilõigusliku lepinguga või hanke korras. Kuid tegu võib olla ka selliste toetuse lepingute ja eraldistega, mille sisuks on mõne avaliku teenuse pakkumise toetamine. Kui läheneda kitsamalt delegeerimisele, siis tähendaks see keskendumist vaid vabaühenduste võidetud avalike teenuste hangetele ning KOV-ide ja vabaühenduste vahel sõlmitud avalike teenuste delegeerimise lepingutele.

Siinse uuringuprojekti elluviimisel arvestati nii lõppeva kodanikuühiskonna arengukava hindamise kui ka uue perioodi arengukava koostamise vajadustega. Alapeatükis 3.1 on antud koondvaade KOV-ide ja vabaühenduste koostööst teenuste pakkumisel. Võrreldud on selle uuringu ja eelmise kodanikuühiskonna arengukava põhinäitajaid. Kommenteeritud on paari indikaatori olemust ja/või edasise kasutamise küsimusi. Alapeatükkides 3.2 ja 3.3 on esitatud olulisemad järeldused uuringutulemustest.

#### 3.1. Olulisemate teenuseosutamise näitajate koond ja võrdlus eelmise kodanikuühiskonna arengukava indikaatoritega

Üks siinse uuringu ülesanne on vaadelda viimase viie aasta arengut. Sestap on tabelis 13 uuringu numbrilisi tulemusi kõrvutatud põhinäitajatega, mida kasutatakse kodanikuühiskonna arengukavas 2011–2014 (antud on nende alg- ja sihttasemed). Tabeli 13 arvnäitajatele järgneb kokkuvõte, mis selgitab uuringu põhitulemusi.



TABEL 13. PEAMISED INDIKAATORID, MIS KIRJELDAVAD VABAÜHENDUSTELE AVALIKE TEENUSTE DELEGEERIMIST

	Indikaatorid	2009	Siht 2014	2014 küsitlustulemused
1	Avalikke teenuseid kodanikuühendustele delegeerinud KOV-ide osakaal	60%	70%,	<b>63%</b>
2	KOV-ide osakaal, kus on kehtestatud avalike teenuste delegeerimise kord	Teadmata	50%	<b>11%</b> omavalitsustest, kus delegeeritakse
3	Avalike teenuste osutamisel miinimumstandardeid ja/või teenuste sisukirjeldusi rakendavate KOV-ide osakaal	49%	60%	<b>79%</b> kasutab teenuseid vabaühendustele delegeerides miinimumstandardeid ja/või teenuste sisukirjeldusi <b>24%</b> (18/74) on seadnud lepingus vm kirjalikul viisil nõuded teenuse <b>mahule</b> ja <b>kvaliteedile</b> miinimumstandardiga (sh kvaliteedi- ja kutsestandardid) <b>31%</b> (23/74) on seadnud <b>nõuded teenuse sisunõuete</b> kirjelduses <i>NB! See indikaator eeldab lepingute analüüsi, enesehinnanguline küsitlusmeetod ei ole piisavalt täpne</i>
4	Mittetulundusühendustele avalike teenuste osutamist delegeerinud omavalitsuste osakaal valdkonniti ja KOV-i suurusgruppide lõikes	60% <i>(puudub info delegeerimise määra kohta valdkonniti, olemas on lepingute analüüsi teave, mis ei ole küsitlustulemustega võrreldav)</i>  <u>KOV-i suurusgruppide lõikes:</u> <b>93%</b> elanikke 10 000 ja rohkem (sh Tallinn) <b>67%</b> elanikke 5001–9999 <b>59%</b> elanikke 2001–5000 <b>52%</b> elanikke kuni 2000	kasvab	<u>Valdkonniti:</u> <b>69%</b> Kultuur ja vaba aeg <b>68%</b> Sport <b>55%</b> Piirkondliku elu edendamine <b>51%</b> Noorsootöö <b>43%</b> Sotsiaalhoolekanne, -teenused ja tervishoid <b>32%</b> Elamumajandus, kommunaal-teenused ja heakord <b>27%</b> Haridus <b>15%</b> Keskkonnakaitse <b>14%</b> Kuriteoennetus  <u>KOV-i suurusgruppide lõikes:</u> <b>100%</b> elanikke 10 000 ja rohkem (sh Tallinn) <b>88%</b> elanikke 5001–9999 <b>57%</b> elanikke 2001–5000 <b>51%</b> elanikke kuni 2000
5	KOV-ide rahulolu teenuseid osutava MTÜ-ga	Teadmata	25%	<b>62%</b> (rahulolu vabaühenduse organisatsioonilise võimekusega), sh 6% väga rahul ja 56% pigem rahul
6	KOV-ide rahulolu delegeeritud teenuste kvaliteediga	98%	98%	<b>96%</b> (rahulolu vabaühenduse teenuse sisulise kvaliteediga), sh väga rahul 16%, pigem rahul 80%
7	Kodanikuühendustele delegeeritud avalike teenuste tarbijate rahulolu ja tagasiside küsimise sagedus	Teadmata	vähemalt 75% küsib kord aastas	<b>4%</b> omavalitsuse algatusel on elanikkonna seas toimunud aastatel 2013–2014 ametlik rahulolu või tagasisideuuring <b>9,5%</b> on teinud tagasiside küsimise ülesandeks teenust osutavale vabaühendusele <b>64%</b> küsib tarbijatelt ja kogukonnalt tagasisidet teenuseosutaja tööle, sh 17% alati, 47% mõnel juhul

Kokkuvõtte uuringu tähtsamatest leidudest:

- Avalike teenuste delegeerimise määr Eesti omavalitsustes on tõusnud 60%-lt 63%-ni ehk sisuliselt jäänud samale tasemele. Arengukava eesmärk oli tõsta avalike teenuste vabaühenduste delegeerimise määra 70%-ni kogu Eestis.
- Avalike teenuste delegeerimise määr on kõige rohkem tõusnud keskmise suurusega omavalitsustes, kus on 5001–9999 elanikku. Aastal 2009 oli seal vabaühendustele delegeerimise määr 67%, 2014. aastal juba 88%.
- Delegeerimise määr on tõusnud ka suurlinnades: seda kasutatakse nüüd igas linnas, kuigi tegutsemisviis ja valdkonnad erinevad.
- Delegeerimise määr on jäänud sisuliselt samale tasemele väiksemates omavalitsustes, kus elanikke on kuni 2000 või 5000. Samas osales siinses küsitluses 2009. a uuringuga võrreldes vähem just väikeomavalitsuse esindajaid.
- 74% omavalitsustel, kes ei ole viimase kahe aasta jooksul avalikke teenuseid vabaühendustele delegeerinud, ei olnud selliseid kokkuleppeid vabaühendustega ka enne 2013. aastat. Mittedelegeerimise peamiseks põhjuseks on see, et kohalikele elanikele suudetakse pakkuda kõiki vajalikke teenuseid ise (omavalitsuse asutused või äriettevõtted). Omavalitsuste hinnangul pole delegeerimiseks ka piisavalt suutlikke vabaühendusi või finants- ja inimressursi. Pooled vastanutest nimetavad takistuseks selge regulatsiooni puudumise.
- Avalikke teenuseid antakse üle vabaühendustele kõige enam kultuuri ja vaba aja, spordi, piirkonna edendamise ja noorsootöö valdkondades.
- Sotsiaalse innovatsiooni lahendusest loodetakse suurt kasu sotsiaal- ja haridusvaldkonnas. Eestis on sotsiaalhoolekande, -teenuste ja tervishoiu valdkonnas vabaühendustele avalikke teenuseid delegeerinud 43% omavalitsustest, 27% on seda teinud haridusvaldkonnas. Neis sfäärides on koostöö avaliku ja kolmanda sektori vahel teenuse osutamisel kõige selgemalt reguleeritud. Teisalt on just sotsiaalvaldkonnas koostöö arendamises näha kasvuruumi avalike teenuste osutamises ja eriti nende kujundamises. 62% omavalitsuste hinnangul ei ole teenusepakkujaid sotsiaalvaldkonnas lihtne vahetada ja 61% hinnangul puudub konkurents võimalike KOV-ide väliste teenusepakkujate vahel (vt ptk 2.2.2).
- Omavalitsustes ollakse vabaühendustele delegeeritud teenuste ja ühenduste endiga pigem rahul (vt ptk 2.2.4). Kõige rohkem ollakse rahul teenuse sisulise kvaliteediga – 80% vastanutest on pigem rahul. Väga rahul olijate hulk (26%) on suurim lõigus, mis puudutab vabaühenduste pühendumist täita sihtrühma vajadusi ja nendega teenuse osutamise õnnestumiseks vajaliku sideme hoidmist (lisaks 63% pigem rahul). Ka vabaühenduse organisatsioonilise võimekusega (nt finantsjuhtimise, aruandluse, tõhusa töökorralduse ja juhtimisega) on rahul üle poolte omavalitsustest. Samas vaid 6% on väga rahul. Ühenduste suutlikkus on osa rahulolust, kus riiklikud programmid saavad edaspidi enam tuge pakkuda.
- Kuigi kodanikuühiskonna arengukava 2011–2014 sihiks oli laialdane avalike teenuste tarbijate rahulolu ja tagasiside küsimine, ei ole need uuringud omavalitsustes sugugi levinud. Vaid 4% vastasid, et nende algatusel on aastatel 2013–2014 toimunud sellised küsitlused. 9,5% küsitlusele vastanutest on teinud tagasiside küsimise ülesandeks teenust osutavale vabaühendusele. Peamiselt saavad KOV-id mitteametlikku ja ebasüsteemset tagasisidet üksikutelt kodanikelt, kogukonnalt või teenuse tarbijatelt.
- Üks kasutatav näitaja on ka KOV-ide osakaal, kus on kehtestatud avalike teenuste delegeerimise kord. See idee tuleneb juba 2009. aastal vastu võetud rahastamise korrastamise käsitusest, mille kohaselt aitab riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes kodanikuühenduste rahastamise korrastamisele kaasa vabaühenduste rahastamise kord.

Dokument, mis määratleb vabaühenduste toetamise tingimused, tegevuskava ja poolte õigused, annab aluse vabaühenduste rahastamise otsustele ja muudab toimingud läbipaistvamaks.

- Siinses uuringus küsiti esimest korda selliste dokumentide olemasolu kohta. Selgus, et 11% omavalitsustel on selline kord. Vabaühenduste ja omavalitsuste rahaliste suhete korrastamiseks võiks kõik omavalitsused koostada rahastamise korra, mis muu hulgas (või eraldi dokumendis) selgitaks ka toiminguid avalike teenuste delegerimisel või teenuseosutamise toetamisel (vt ühenduste rahastamise juhendmaterjal 2013). Teenuste delegerimise korra olemasolu iseloomustab teenuseosutamise taset kaudsemal moel, sest dokumendi olemasolu ei anna teavet selle rakendamise/mõju kohta. Indikaator ei kuulu teenuseosutamist iseloomustavate põhinäitajate sekka, kuid seda võib soovi korral kasutada lisateabeallikana.
- Tabelis 13 esitatud viimase indikaatori puhul selgus, et siht küsida rahulolu ja tagasisidet kord aastas 75% omavalitsustes, oli liialt optimistlik. Omavalitsuste esindajate hinnangutele tuginedes saab öelda, et ametlik tagasisideuuring kohaliku elanikkonna seas on aastatel 2013 ja 2014 toimunud vaid 4% omavalitsustes. Kui arvestada tulemuste veapiiri, siis võib õige tulemus olla ka 0%. 64% KOV-idest küll küsib tagasisidet, kuid enamasti on see mitteametlik teave üksikutelt kodanikelt ja teenuse tarbijatelt. Seega pigem ei koguta süsteemset tagasisidet avaliku teenusega rahulolu kohta. Teisalt on abisaajatelt/tarbijatelt tagasiside kogumine teenuste arendamiseks vältimatult vajalik. Sestap tuleb põhjalikult kaaluda kas ja millisel kujul ja/või juhtimistasandil on mõttekas rahulolu indikaatorit kasutada. Tabeli 13 viimases veerus on mitmeid näiteid konkreetsematest indikaatoritest, mis kajastavad teenuseosutamise tulemuslikkust täpsemalt. Milline indikaator valida? Vastus on otseses sõltuvuses seatud eesmärgist ja kontekstist/juhtimistasandist. Näiteks senine tagasiside kogumise sagedus on pigem meetmete tasandi ehk teenusejuhtimise praktika, mitte arengukava põhiindikaatorite tasandi näitaja.

### 3.2. KOV-i ja vabaühenduste partnerlus

Uuringu üks hüpotees oli see, et kui arenenud välisriikides on avalike teenuste osutamise vormid muutunud mitmekesisemaks, siis sama trend iseloomustab ka Eestit. Meil on samuti lepingulise delegerimise kõrvale tulnud teised teenuste pakkumise vormid. Ülevaade olukorrast ja tuvastatud suundumuste mõistmine annab paremad hoovad **koostöö toetamiseks teenuseosutamisel** (sh KODAR-i meetmete kujundamiseks).

Koostööd kirjeldavad järeldused on järgmised:

- 1) Viie aastaga on peamiste koostöövormide olemus märkimisväärselt muutunud. Kaasamist kohaliku elu küsimustes arengukavade või eelarve koostamisse on vähem või toimub see muutunud kujul (nt külakogukondades). Selle asemel on levinuim vabaühendustega koostöö tegemise viis nende rahastamine. Tulemused viitavad sellele, et varasemast sagedamini nähakse omavalitsustes vabaühendusi abisaajatena, kellele antakse projekti- ja tegevustoetust, mitte võrdväärse partnerina, kellega koos seada arengueesmärke ja edendada avalikke teenuseid (vt ptk 2.2.1).

- 2) Sisukas ja strateegiline koostöö vabaühendustega avalike teenuste arendamisel pole omavalitsustele üldiselt veel omaseks saanud. Nt vaid 6% omavalitsustest tunnustavad ühe peamise koostöövormina ühenduste kaasamist selleks, et koguda elanikelt tagasisidet tegevuste hindamiseks ning avalike teenuste vajaduse ja mahu täpsustamiseks või standardite koostamiseks. Mõnevõrra levinum on tugev kahepoolne koostöö omavalitsustes, mis on viimase kahe aasta jooksul delegeerinud avalikke teenuseid vabaühendustele (vt ptk 2.2.1).
- 3) Eestis on avalike teenuste vabaühendustele delegeerimise tegevus sarnasem partnerlusel põhinevale kui klassikalisele lepingulise delegeerimise mudelile. 2009. aasta Praxise uuringust on teada, et sotsiaalvaldkonnas on enim avalike teenuste kirjeldusi ja miinimumstandardeid ning kõige rohkem ka sõlmitud teenuse osutamise lepinguid – esineb enim klassikalist ehk turukonkurentsil põhinevat avalike teenuste delegeerimist. Värskes uuringus selgus sotsiaalvaldkonna näitel, et vaid 20% vastanute hinnangul kehtivad nende omavalitsuses sotsiaalvaldkonna turutingimused, mis on oluliseks eelduseks lepingulise delegeerimise kui koordinatsioonivormi sobimiseks. Enamikus omavalitsustes ei ole lihtne muuta teenuseosutajat ja konkurentsi nende vahel. Eesti omavalitsuste olukord ei soosi turukonkurentsil põhinevat avalike teenuste delegeerimist vabaühendustele (vt ptk 2.2.2).
- 4) Kõigis valdkondades osutavad esmavajalikke avalikke teenuseid valdavalt KOV-id ise. Avalike teenuste delegeerimine vabaühendustele on täiendav võimalus osutada elanikele vajalikke või huvipakkuvaid teenuseid. Vabaühendustele delegeeritud teenuste tähtsus on suurim kultuuri, spordi ja meelelahutuse valdkonnas – 32% omavalitsuste esindajatest märkis, et neis valdkondades asendavad vabaühendused vajadust munitsipaalteenuse järele. Sotsiaalvaldkonnas pakuvad vabaühendused asendavaid teenuseid 19% omavalitsustes. Seejuures linnadest koguni 38% ja üle 10 000 elanikuga omavalitsustest 50% vastasid, et ühenduste pakutavad teenused asendavad vajadust munitsipaalteenuste järele. Valdadest vaid 14% ja kuni 3500 elanikuga omavalitsustest vaid 9% näeb teenuseid osutavates vabaühendustes asendust KOV-i tegevusele sotsiaalvaldkonnas (vt ptk 2.2.4). Viimastel aastatel mittedelegeerinud omavalitsustest 72% nõustus, et asutused ja äriettevõtted suudavad ise kohalikele elanikele pakkuda kõiki vajalikke teenuseid (vt ptk 2.2.6).
- 5) Vastukaaluks on enamik vastanuid valmis andma omavalitsuses tegutsevatele vabaühendustele tulevikus suuremat rolli avalike teenuste väljatöötamiseks ja pakkumiseks.
- 6) Omavalitsused hindavad jätkuvalt suhteid vabaühendustega tihedateks ja vajalikud teemad arutatakse ühiselt läbi (vt ptk 2.2.5). 50% küsitlusele vastanud omavalitsuste hinnangul on üks avalike teenuste vabaühendustele delegeerimisest saadud tulemus ka see, et on kasvanud omavalitsuste usaldus vabaühenduste töö vastu (vt ptk 2.2.3). Šveitsi Vabaühenduste Fondist aastatel 2011 ja 2012 toetust saanud avalike teenuste väljaarendamise ja osutamise projektide esmased tulemused kinnitavad, et taoline toetusprogrammi kaudu vabaühenduse ning kohaliku omavalitsuse kokkuviiimine ja koostöösuhte loomine toimib hästi. Kus on teenuste puhul tehtud koostööd, seal on vabaühenduste hinnangul omavalitsusega paremad suhted ja usaldus, edukad koosolekud ja hea teabevahetus. Suurenenud on KOV-ide huvi vabaühenduste teenuste ja koostöö vastu ning paranenud on arusaam koostöövõimalustest (vt ptk 2.1.2).

- 7) Uuringutulemused näitavad, et enamasti on avalike teenuste vabaühendustele delegeerimine või avalike teenuste osutamise toetamine ajendatud vabaühenduste ja kogukonna tugevdamise soovist ning sihtrühmade vajaduste täitmisest. Seega enam ei ole avalike teenuste delegeerimise peamiseks põhjuseks omavalitsuste soov finantseerida avalikku teenust mitmetest allikatest (millele MTÜ-del ja SA-del on parem ligipääs) või tahe vähendada KOV-ide administratiivkulusid. Muutuse põhjuseks võib olla vastupidine kogemus – vaid 27% vastanud omavalitsuste hinnangul on tänu delegeerimisele avaliku teenuse maksumus vähenenud ja teenuseosutamine muutunud tõhusamaks. Selline nihe toetab samuti hüpoteesi, et Eestis valitseb KOV-ide ja vabaühenduste avalike teenuste osutamise koostöös pigem partnerlusel põhinev tava. Suhetel põhineva delegeerimise teooria rõhutabki, et kulude kokkuhoid ei pruugi olla kohene (sama ka koosloome puhul, mõnel juhul isegi kulud tõusevad). See tähendab, et tõhusus võib paraneda ajapikku, kui usaldus kasvab ja koostöö sujub. Kuid ka siis ei pruugi tegelik kasu väljenduda rahas, vaid pigem mõne ühiskondliku probleemi leevenemises või olukorra paranemises ehk soovitud eesmärgi saavutamises.
- 8) Viie aastaga on KOV-ide ametnikele muutunud avalike teenuste osutamise koostöös tähtsaimaks eesmärgiks kogukondade tegevuse toetamine ja hoogustamine. See trend toetab avalike teenuste delegeerimise asemel koosloome potentsiaali. Eriti on võimalusi koosloomeks väiksemates asulates ja maapiirkondades, kus kogukond on aktiivne ja koostöö avaliku võimuga juba toimib. Teenuste koosloomet peetakse võtmeteguriks avalikult väärtustatud ja **sotsiaalselt innovaatiliste tulemuste saavutamisel**. Täieliku koosloome ideaaliks saab pidada olukorda, kus teenuseid planeeritakse ja osutatakse professionaalide ja kasutajate/kogukondade ühistegevuses. Kollektiivse koosloome vormi on lihtsam rakendada, kui avalikel teenistujatel on ligipääs kohalikele võrgustikele ja sotsiaalsed sidemeid on tugevad.

Küsitlustulemused aitavad kirjeldada ka seda, kuidas toimub **järelevalve** vabaühenduste osutatavate teenuste üle:

- 9) Võib öelda, et vabaühenduste osutatavate avalike teenuste üle toimub pigem mitteformaalne, sotsiaalne ja kogukondlik kontroll, kuid see ei ole teadlik strateegia ja mitteformaalsust ei tasakaalustata ülevaatliku teabe kogumisega (nt uuringutega) ( vt ptk 2.2.7).
- 10) 79% omavalitsuste esindajatest vastasid, et kasutavad vabaühendustele teenuseid delegeerides miinimumstandardeid ja/või teenuste sisukirjeldusi. Suure tõenäosusega ei ole see tava aga niivõrd levinud, kuna kontrollküsimused viitavad palju väiksematele numbritele – vaid 24% omavalitsustest on need nõuded teenuse mahule ja kvaliteedile (sh kvaliteedi- ja kutsestandarditele) kirjeldanud ühendusega sõlmitud lepingus, 31% on määratlenud nõuded teenuse sisunõuete kirjelduses ja vaid 35% KOV-idest on kasutanud sotsiaalteenuste teenusekirjeldusi (mille on välja töötanud nt Sotsiaalministeerium või Šveitsi Vabaühenduste Fondi toetusel ühendused ja KOV-id ise). Seega paljudes omavalitsustes kujuneb arusaam vastuvõetavast teenuse sisust standardite, teenusekirjelduste ja lepingute väliselt muul moel (vt ptk 2.2.5).
- 11) Kuigi enamiku omavalitsuste hinnangul suheldakse tihedalt vabaühendustega, kontrollivad KOV-id teenuseosutajaid valdavalt nende endi koostatud lõpparuannete, kulu- ja muude dokumentide põhjal – see ei ole viie aastaga muutunud (vt ptk 2.2.5).
- 12) Küsitluse tulemused näitavad, et üle ühe aastaste lepingute sõlmimine on laiemalt levinud kui viis aastat tagasi, kuid seda vaid üksikutes valdkondades. Omavalitsused, mis ei sõlmi pikemaajalisi lepinguid vabaühendustega, ei pea ka oma suhteid nendega väga tihedaks ja arutelurohkeks. See viitab asjaolule, et sõlmitud lepingu kestus osutab ühenduste ja omavalitsuste suhte pikaajalisusele ja lähedusele.

### 3.3. Tugitegevused

Analüüsis kasutatud allikatele tuginedes võib järeldada, et teada-tuntud vabaühenduste üldise võimekuse ja suutlikkuse tõstmise küsimus on jätkuvalt päevakorral. Arvestades rahvusvahelisi trende ja tegutsemiskeskonna kiiret muutumist, on vaja toetada nende oskuste kasvu, mida on vaja uute koostöövormide ja teenuste osutamise vormide edukaks rakendamiseks. Näiteks on tähtsateks teemadeks partnerluse juhtimine ja koostöö võrgustikes, tegevuste eesmärgistamine ja muutuste juhtimine alates ideest selle elluviimiseni, oma tegevuse tulemuslikkuse ja mõju hindamine jne.

Euroopa heaoluriigi arengustenaariumitest ja avalike teenuste osutamise tuleviktrendidest väärib esiletõstmist mõte, et avalik võim võib oma hoiakute ja tegutemisstrateegia(te)ga teatud käitumisviise ühiskonnast välja tõrjuda (ingl *crowd out*) või vastupidi, teatud ühiskondlikku käitumist toetada (ingl *crowd in*). Valitud tee suunas liikumisel on määravaks (tegevus)keskkond ja seadusandlus, mis koosloomet ja kolmanda sektori osalust teenuste, eelkõige sotsiaal- ja heaoluteenuste pakkumisel soodustaks. Kui Eesti avalik sektor soovib juurutada uue avaliku valitsemise mõtteviise, siis vabaühendused peaksid muutuma praegusest veel olulisemateks teenuseosutajateks ja võimu võrdväärseteks partneriteks, kes aitavad arendada ka demokraatlikumat valitsemist ja kodanike osalemist.

- 13) Kohalikele omavalitsustele on viimastel aastatel pakutud mitmeid toetavaid tegevusi, millest ametnikud on kõige sagedamini kasutanud võimalust osaleda koolitustel ja teabepäevadel. Nagu ka 2009. aasta küsitluse tulemused näitasid, peetakse omavalitsustes just vabaühenduste koolitamist ja nõustamist kõige tähtsamaks arendustegevuseks. Vajadus täpsustada teenuste delegeerimist seadustes ning koostada juhendmaterjale ja näidiseid on mõnevõrra vähemoluline. Samal ajal on suurenenud toetus KOV-ide ametnike koolitamisele ja nõustamisele.
- 14) Šveitsi Vabaühenduste Fondi projektitoetuse tulemusi hindasid vabaühendused väga heaks. Märkimisväärseks tulemuseks peetakse **vabaühenduste tegevusvõimekuse kasvu**, mis on muutunud sisukamaks tänu valminud äriplaanidele ja strateegilistele dokumentidele, mis seavad konkreetsemad ja pikemaajalised sihid vabaühenduste tegevusele. Paranenud on ka struktuur ja täiustunud pakutavate teenuste maht, valik ja kvaliteet. Eriti rõhutatakse **kasu projekti meeskonnale – ennast tuntakse pädevamate ja enesekindlamatena**, mis lubab teenuseid senisest paremal tasemel pakkuda. Õppetund programmist on selline, et õppimine kogemuste omandamise kaudu on tulemuslik meede. Tähtis aspekt programmi juures oli ka paindlikkus – anti ruumi katsetamiseks ja eksimuseks.
- 15) Ka küsitluse tulemused viitavad fondi olulisusele. 71 omavalitsust on kaasa löönud Šveitsi Vabaühenduste Fondi 2011–2012 (suur)projektides. Nad moodustavad 33% kõigist omavalitsustest ja 61% küsitluses osalenutest. **Fondi toetatud projektides osalenud omavalitsustest 80% on delegeerinud vabaühendustele teenuseid. See on tunduvalt kõrgem delegeerimise määr kui omavalitsustes, kes pole toetatud projektides partneriks olnud (vrd 55%).** Seega on sellised toetusmeetmete tervikpakettid väga tõhusad, kus õppimine toimub tegevuse kaudu ning rahastaja suunab pooli koostööle ja nõustab neid selles protsessis.

16) Arendama peaks tegevuste läbipaistvust (standardid), jätkusuutlikkust (partnerlus ja pikaajalised lepingud) ning teenuste kvaliteeti (rahulolu suurendamine, selleks eri kvaliteedijuhtimise ja tagaside meetodikate rakendamine). Tegevustena peaks soodustama delegerimise tavade ühtlustamist ning tegelema järjepideva teenuste sisukirjelduste ja miinimumstandardite arendamisega (teenuste korraldamise, kujundamise ja juhtimise meetodite arendamine/rakendamine).<sup>43</sup> Eesmärkideni jõudmine eeldab tihedat ja läbimõeldud partnerlust vabaühendustega. Partnerlus ei tähenda aga ainult projektipõhist üksikute ülesannete delegerimist vabaühendustele, vaid kogu strateegia, taktika ja tegevuste teemalist läbirääkimist, kokkuleppimist, ülesannete jagamist ja koos tulemuste hindamist.<sup>44</sup> Järgnevate aastate arendustegevuse märksõnadeks on ka sotsiaalse innovatsiooni ja ettevõtluse aktiivne edendamine, teenuste delegerimise tõhusus ja vabaühenduste eeskoste tugistruktuuride tugevdamine.

---

<sup>43</sup> Siseministerium 2014

<sup>44</sup> *ibid.*

## 4. Soovitused

**Avalike teenuste arendamise eesmärk on tagada elanikele teenuste kättesaadavus ja kvaliteet.** Selles peatükis võetakse kokku uuringu tulemustest lähtuvad poliitikasoovitused, mis aitavad nimetatud eesmärki saavutada. Eesmärgi saavutamise **eeldused** võib jaotada järgmisteks lõikudeks:

- Avalike teenuste delegeerimistavade ühtlustamine
- Vabaühenduste ja kohalike omavalitsuste partnerluse edendamiseks vajalike teadmiste ja oskuste ning kontaktide ja võrgustike arendamine
- Sotsiaalse innovatsiooni mõtteviisi levitamine ja protsessi tutvustamine, eelduste loomine mõtteviisist kantud uudsete teenuseosutamise vormide rakendamiseks
- Avalike teenuste arendamisel ja osutamisel sihtrühmade rolli suurendamine ehk koosloome toetamine

Kõiki neid eeldusi ei ole võimalik luua või edasiminekut saavutada ainult kodanikuühiskonna arengukavaga, sest tegeleda tuleb ka KOV-ide arendamisega, mis jääb KODAR-i haardest välja. Siinse ja 2009. a valminud avalike teenuste vabaühendustele delegeerimise uuringu järeldused langevad kokku selles osas, et enamik teenuste delegeerimisega seotud probleemidest tulenevad paljuski eri liiki võimekuse puudumisest omavalitsustes. Delegeerimise probleemid ei ole vabaühenduse ja omavalitsuse suhtevormi kesksed, vaid iseloomustavad KOV-i ja vabakonna suhte asümmeetriat ning koostööd laiemalt. Samas on süsteemsemalt delegeerimisega tegelevad KOV-id tugevamad kõigi avalike teenuste arendamises, juhtimiskvaliteedi tagamisel ja omavalitsuse erinevate rollide täitmisel (vt Praxis 2009: 135).

**Siinse uuringu tulemused ja soovitused on aluseks KODAR-i 2015–2020 eesmärkide ja tegevuste kujundamisel või ülevaatamisel, et toetada avalike teenuste pakkumist ja sotsiaalset innovatsiooni vabaühendustele suunatud meetmestiku kaudu.** Avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi tagamisel on võtmeküsimuseks KOV-ide teenuseosutamise suutlikkuse arendamine. Sel põhjusel **peavad kodanikuühiskonna arengukava sihid ja abinõud olema seotud KOV-ide võimekuse parandamisele suunatud strateegiliste arengudokumentidega ja Euroopa Liidu 2015–2020 perioodi struktuurivahendite meetmetega**<sup>45</sup>.

Järgnevalt on esitatud soovitused uuringu põhitulemuste põhjal.

### 4.1. Avalike teenuste delegeerimistavade ühtlustamine

Uuringust selgus, et delegeerimise määr on võrreldes viie aasta taguse tasemega jäänud samaks. Aktiivse(ma)d delegeerijad on keskmise suurusega KOV-id. Delegeerimise laienemist kammitsevad vajaduse ja võimaluste puudus ning üksikmeetmete piiratud mõju (vt ka ptk 4).

1. **Vaja on edendada teadlikkust erinevate sektorite koostöö kasudest ja võimalustest kõikide poolte, eriti aga KOV-ide ametnike ja volikogu liikmete seas.**

---

<sup>45</sup> 12. prioriteetse suuna „Haldusvõimekus“ 1. eesmärgi meede 12.1 „Riigi võimekuse tõstmine inimressursside arendamise ja institutsionaalse suutlikkuse parendamise kaudu“. Siseministeeriumi regionaalpoliitika büroo vastutab kahe siinsete soovitustega haakuva tegevuse eest: 12.1.4 „Kohalikku ja regionaalset arendusvõimekust ning koostööd kodanikeühendustega edendavate uuringute ja arendusprojektide koostamine“ ja 12.1.5 „Kohaliku ja regionaalse tasandi, sh piirkondlike ja teenuseid pakkuvate ühenduste koostöötegevus“.



Trendiks on vabaühenduste osatähtsuse kasv avaliku sektori koostööpartnerina. See puudutab eriti just kohalikku tasandit, kuna KOV-id vastutavad paljude igapäevaeluks vajalike avalike teenuste pakkumise eest. Šveitsi Vabaühenduste Fondi projektide tulemuste põhjal võib öelda, et vabaühenduste ja KOV-ide suhtluses ning koostöös esineb takistusi. Seda KOV-ide ametnike endi hinnangule vaatamata, kes peavad suhtlust tihedaks. Ühenduste hinnangul on KOV-idel kohati puudulik arusaam vabaühendustega partnerluse väljaarendamise ja ühistest avalike teenuste osutamise võimalustest. Vabaühenduste teadlikkus selles vallas on arenenud kiiremini kui omavalitsustel, mistõttu edaspidi tuleks enam panustada omavalitsuste teavitamise ja tegutsemisvõimekuse tõstmisesse.

**2. Jätkata ühenduste rahastamise korrastamisel juhendmaterjali levitamise ja koolitustega, mis keskenduvad avalike teenuste delegeerimise ja teiste vabaühenduste rahastamismehhanismide tutvustamisele.**

Vabaühenduste rahastamise korrastamine aitab kaasa avalike teenuste vallas koostöö edenemisele KOV-ide ja vabaühenduste vahel. Nii vabaühendused kui ka ametnikud ei teadvusta sageli rahastamisviiside ja nende eesmärkide erinevusi, mis toob kaasa konteksti mittesobivate lahenduste kasutamise, pärsib rahastamise tulemuslikkust ja teenuste kvaliteeti. Suurem teadlikkus eri rahastamisviisidest loob eeldusi selleks, et avalike teenuste osutamisel on koostööviiside valik läbi mõeldud ja probleemile leitakse parim lahendus. Traditsioonilised avalike teenuste arendamise meetmed on seega jätkuvalt asjakohased, nt koolitused, teabepäevad ja keskne nõustamine. Nende tulemusel saab teha järgmist:

- Parandada omavalitsustes (ja vabaühendustes) **oskust** eristada toetusmehhanisme majandustehingutest ning rakendada erinevaid vabaühenduste rahastamisviise eesmärgipäraselt. Saab ka selgitada/eristada avalike teenuste vabaühendustele delegeerimise võimalusi ja ohte.
- Anda omavalitsustele tuge ja pakkuda tuge uute vabaühenduste rahastamise **kordade** loomiseks, mis sisaldaksid ka eri avalike teenuste osutamise koostöövormide kasutamist soodustavaid tingimusi/valikuid.

**3. Delegeerimise tava ja potentsiaal on teenusevaldkondades erinev. Seda tuleb avalike teenuste osutamise viiside valimisel ja teenuseosutamise toetamise meetmete kujundamisel arvestada. Näiteks tuleks valdkondadest soodustada uudsete koostöövormide kasutuselevõttu ennekõike sotsiaalhoolekandes, sotsiaalteenustes ja tervishoius ning hariduses.**

Vabaühendustele delegeeritakse endiselt kõige rohkem nn pehmetes valdkondades nagu kultuur ja vaba aeg (69% KOV-ides) ning sport (68%). Nendes valdkondades on vabaühenduste roll kõige suurem. Teisalt on seal keeruline mõõta ühenduste tegevuse ja rahastamise tulemuslikkust, sest puudub selge mõju hindamise metoodika kohta (teenuste olemusest tulenevalt). Pehmed valdkonnad ei hõlma ka kohustuslikus korras pakutavaid teenuseid, tegu on eelkõige nn vabatahtlike teenustega. Pahatihti ei ole läbi mõeldud, kas rahastamise puhul on tegemist ennekõike elanikkonnale teenuse osutamisega või on KOV-i peamiseks sooviks vabaühenduste tegevuse toetamine. KOV-id peaks kaaluma kumb variant on konteksti arvestades olulisem, sest vastusest sõltub koostöövormi valik.

Veel peaks omavalitsused olema teenuste korraldamisel aktiivsemad, et nn kõvades valdkondades vabaühendusi enamal määral teenuseosutamisse kaasata. Küsitlus näitas, et sotsiaalhoolekande ning sotsiaalteenuste ja tervishoiu valdkonnas on vabaühendustele teenuseid delegeerinud 43% KOV-idest ning 27% hariduse vallas. Muu maailma analüüside kohaselt on nendes valdkondades sotsiaalse innovatsiooni kasu ja väärtus suurim, vähemalt eelduslikult. Uuringuaruande põhjal võib väita, et kõne

all olevates valdkondades on Eestis KOV-ide ja ühenduste koostöö edendamisel enim potentsiaali. See tähendab, et tuleks:

- Toetada toimivate koostöövormide arendamist sotsiaalvaldkonnas ja hariduses ning suurendada teadlikkust nende valdkondade iseärasustest ja võimalustest (nt headest praktikatest) nii vabaühendustes kui ka avaliku sektori asutustes. See tähendab seda, et toetusmeetmete tingimuste kujundamisel võiks kõnealused valdkonnad saada mingeid eeliseid (nt toetuste andmisel soositakse nende projekte).
- Aidata keskselt lahendada teenuse mahu suurendamise ja innovatsiooni laiendamise küsimused. Tähtis on toetada teenuste loomist ja pakkumist viisil, mis tagab nende kestmajäämise, nt on loodud toetuskeemid mitte ainult uute ideede ellukutsumiseks ja katsetamiseks, vaid ka reaalseks teenuseosutamiseks ja edu korral laiendamiseks uutele sihtrühmadele.
- Täiendavalt on vajalik valdkondlike juhendmaterjalide koostamine ning sealsete teenuste omanike ja pakkujate koolitamine.

55% KOV-idest delegerib vabaühendustele piirkondliku elu edendamise valdkonnas (nt külaseltsid, avalikud interneti- ja teabepunktid jm). Veel on KOV-ide hinnangul peamine delegerimise põhjus tugevama kogukonna loomine ja iseorganiseerumise toetamine ning enim KOV-e näeb delegerimise kasuna aktiivsemat kogukonda (77%). Selle põhjal **on kogukonna innovatsioon Eestis võimalusterohke teema** ja tuleks:

- Toetada kogukonnateenuste ja -innovatsiooni arengut ning seal tegutsevate ühenduste võimekuse kasvu. Viia sotsiaalse innovatsiooni mõtteviis ka maapiirkonna arengu ja elukvaliteedi parendamise tegevustesse.
- Kaasamise ja osaluse edendamisel pöörata eritähelepanu kohalikule tasandile ja huvikaitsele (sh sisedemokraatia ja kodanikuharidus), nt mittetulundusühenduste ümarlaudade levimisele rohkematesse KOV-idesse ja nende sisulise töö arendamisele ning kogukonnateenuseid osutavate/arendavate vabaühenduste omavahelise võrgustumise toetamisele.

**4. Avalike teenuste arendamiseks ja avaliku võimu järelevalve paremaks täitmiseks tuleb senisest süsteemsemalt koguda sihtrühmadelt tagasisidet ja jälgida rahulolu muutumist. Selleks on vaja välja arendada tagasiside küsimise metoodika ja lahendused, teha juhendmaterjal KOV-idele kättesaadavaks ja pakkuda keskselt tuge nõustamisega.**

Avalike teenuste üldine arendamise eesmärk on elanikkonna põhivajaduste rahuldamine. Selleks tuleb parandada juurdepääsu vajalikele avalikele teenustele ja suurendada nende kvaliteeti ning teenuseosutamise tõhusust. Tehtud on üle-eestilisi avalike teenustega rahulolu uuringuid, kuid need on olnud üldised ja ei anna teavet vabaühenduste kui teenuseosutajate kohta. Kodanike jaoks ei olegi otseselt tähtis see, kes on teenuse rahastaja või osutaja. Inimesi huvitab pigem kas teenus toimib või mitte.

KODAR-i 2011–2014 seatud strateegiliste eesmärkide ja praeguse olukorra võrdlus näitas, et suur lõhe on rahulolu ja tagasiside küsimise sihttaseme (75% KOV-idest küsib kord aastas kodanikuühendustele delegeeritud avalike teenuste tarbijate rahulolu ja tagasisidet) ning tegelikkuse vahel (omavalitsuse algatusel on toimunud 2013–2014 ametlik rahulolu- või tagasisideuuring elanikkonna seas vaid 4% KOV-ides, 9,5% on teinud tagasiside küsimise ülesandeks teenust osutavale vabaühendusele). 64% KOV-idest vastas, et tagasisidet saadakse teenuse tarbijatelt ja kogukonnalt (sh 17% alati, 47% mõnel juhul). Kokkuvõttev järeldus on see, et KOV-id saavad mitteametlikku tugevat tagasisidet üksikutelt

kodanikelt ja teenuse kasutajatelt. Seega ei ole KOV-idel piisavalt alust ja kvaliteetset teavet klientide/teenusetarbijate rahulolu hindamiseks (vt ptk 2.3.7).

Soovitused olukorra parandamiseks:

- KOV-ides tuleks selgelt määratleda delegeeritud avalike teenuste järelevalve kriteeriumid ja sagedus (selle ülesandega on algust tehtud vabaühenduste (riikliku) rahastamise korrastamisel). Sh tuleb leida kas, kes ja millise sagedusega peaks korraldama tagasiside- ja rahulolu-uuringuid. Tähelepanu tuleb pöörata tagasiside kogumise metodoloogilistele aspektidele – ka tagasiside küsimise viisid peavad olema eesmärgipärased.
- Küsitluste ulatus, kogutava teabe iseloom ja tehnikad võivad olla üsna erinevad. Kuna valdkonniti on vabaühenduste roll teenuseosutajana erinev, siis võib olla põhjendatud, et klientide rahulolu teenustega ning nende kättesaadavuse ja kvaliteedi analüüse tehakse valdkonniti, et teemasse saaks minna süvitsi ja mõista paremini avalike teenuste arendamise võimalusi.
- Väiksemad omavalitsused ei suuda välja töötada tagasiside uurimise lahendusi. Sestap on asjakohane, et keskne koordinaator töötaks välja või telliks metoodika ja lahendused ning teeks KOV-idele kättesaadavaks. Sh tuleks analüüsida kasutuselolevaid tegevusi ja levitada häid näiteid, kuidas eri valdkondades ja eri teenuste puhul on kogutud klientidelt tagasisidet.
- Metoodilised juhendid on pool lahendust. Nende kasutuselevõtt vajab nii vabaühenduste kui ka KOV-ide koolitamist ja nõustamist rahuloluuuringute läbiviimisel, et süsteemne tagasiside muuta teenuseosutamise loomulikuks osaks.

## 4.2. Partnerluse edendamiseks vajalike teadmiste, oskuste, kontaktide ja võrgustike arendamine

Küsitlustulemused näitavad, et kohalikes omavalitsustes nähakse jätkuvalt vabaühendusi toetuste saajatena ning vähem teenuste arendamise ja osutamise partneritena (vt ptk 2.2.1 ja 2.2.5).

- 5. Ühenduste avalike teenustega ollakse rahul, kuid edendada saab ja tuleb nende organisatsioonilist võimekust. Keskenduda võiks teadmistele ja oskustele, mis aitavad kaasa sotsiaalse innovatsiooni mõtteviisi ja lahenduste levikule. Oluline on arendustegevuste eestvedaja ja suunaja roll ehk keskne tugi ja/või koordinaator.**

KOV-id on teenuseid osutava ühenduse võimekusega üldiselt rahul – 56% KOV-idest olid pigem rahul ja 6% KOV-e väga rahul. Seda on siiski vähem võrreldes teiste teenuseosutamise taset näitavate rahulolu osistega ja viitab asjaolule, et jätkuvalt on tähtis pöörata tähelepanu teenuseid osutavate ühenduste organisatsioonilise võimekuse suurenemisele. Selleks tuleks:

- Tõsta vabaühenduste neid pädevusi, mis loovad eeldusi sotsiaalse innovatsiooni mõttelaadile ja edukale protsessile (avalike) teenuste pakkumisel. Koolitus- ja arenguvajadusteks on näiteks:
  - juhtimine, sh meeskonna, aja, partnerlusvõrgustiku, tegevuste ja riskide juhtimine jne;
  - personali arendamine – sotsiaalne innovatsioon eeldab ettevõtlikke ja uudseid lahendusi tundvaid inimesi. Hakkajad inimesed tuleb üles leida ja pakkuda neile tuge ning motivatsiooni kõikides teenusearendamise ja -osutamise etappides, sest nn teenuseosutamise ahela faasides on vaja eri laadi teadmisi ja oskusi;
  - sektoritevaheline koostöö pluss rohujuuresandi klientide kaasamine;
  - väljatöötatud teenuse mudeli laiendamine ehk kuidas töötav idee üle kanda laiemale või täiendavatele sihtrühmadele, laiendada uutesse piirkondadesse, suurendada teenuste mahtu jne (skaleerimine);

- teenuse/tegevuse hinnakirjastamine ja kulude juhtimine/optimeerimine.
- Loetletud arenguvajaduste rahuldamine on otstarbekas korraldada n-õ keskse toe abil. St, et keskne koordinaator (Siseministeerium) loob ja/või tellib lahendused, mida ühendustele pakutakse koolitus- või nõustamisteenustena või neid siduvate tervikprogrammide kaudu.
- Keskse toe najal võiks toimuda ka professionaalidest vabatahtlike otsimine ja vahendamine, et ühendustel oleks lihtsam leida oma meeskonda inimesi, kes tootsid seni puuduvaid oskuseid ja teadmisi. Kohalikul tasandil on oluline KOV-i ja vabatahtliku tegevuse tugikeskuste võrgustiku roll teabe, kogemuste ja kontaktide vahendamisel. Riigi tasandil saaks luua vajaliku toetava keskkonna, mille heaks näiteks on Heateo SA mentorite andmebaas.

#### **6. Jätkata vabaühendusi ja kohalikke omavalitsusi kokkuviivate tugitegevustega ja partnerluse toetamisega.**

Seejuures on tegevuse mõju suurendamiseks vaja eri toetusmeetmeid siduda. Hea näide terviklikust lähenemisest on Šveitsi Vabaühenduste Fondi mudel, mis sisaldab kogumit mitmesugustest tugitegevustest ja sellist tava tuleks jätkata. Üksiktegevused annavad vähem tulemusi kui koosmõjus ellu viidud: tegevuste rahastamist, oluliste partnerite kokkuviimist ja koostöö soodustamist, edasiseks tegevuseks selgete aluste loomist (teenusekirjeldused ja äriplaan), vabaühenduste koolitamist ja nõustamist, mõne eksimuse lubamist ehk õppimist läbi tegevuse mudeli rahastamise.

### **4.3. KOV-ide ja vabaühenduste koostöövormid**

Uuringuprojekti üks eesmärk oli teenuseosutamise viiside korrastamine, mis põhines eri käsitluste sünteesimisel. Uuringu üks hüpotees oli, et arenenud välisriikides on avalike teenuste osutamise vormid muutunud mitmekesisemaks nii meil kui ka mujal. Teenuseosutamise vormide uurimine ja nende tüpologia loomine ühtlustab mõistete kasutust. Parema arusaama suundumustest ja käsitlustest suurendab poolte teenuste arendamise võimekust ja toetab koostööd.

#### **7. Avalike teenuste arendamise peaesmärkide – kättesaadavuse, kvaliteedi ja tõhususe – saavutamiseks on mitmeid viise. Et leitaks parim lahendus teenuste pakkumisele, tuleb KOV-idele ja vabaühendustele tutvustada koostöövorme ning nende eeliseid ja puudusi.**

Üleminekul konkurentsipõhiselt avalike teenuste osutamiselt koostööpõhisele ja kliendikesksele, võib eristada vorme selle järgi, kui suur on KOV-i (tellija) ja teenuseosutaja mõju teenuse sisule. Teenuseosutamise vormid võib paigutada skeemile, mille ühel teljel on teenuste väljatöötajad (ühes äärmuses KOV ja teises vabaühendus või kogukond<sup>46</sup>) ja teisel teljel teenuse pakkujad (samuti KOV või ühendus/kogukond). (vt joonis 14)

KOV-ide ja vabaühenduste koostöövormide mõtestamisel on oluline märgata, et siinses käsitluses vaadeldakse sotsiaalset innovatsiooni rohkem mõtteviisi ja raamistikuna, mitte konkreetsete tunnustega KOV-ide ja vabaühenduste ühistegevuse vormina. Nt sellised alloleval joonisel 14 esitatud ja Eestis aktuaalsed teenuste osutamise / koostöö vormid nagu sotsiaalne ettevõtetus, teenuste koosloome ja kogukonnateenused sisaldavad kõik keskmisest rohkem sotsiaalse innovatsiooni mõttelaadi. Teisiti öeldes saab neid mõnede definitsioonide alusel pidada SI näideteks. Ka partnerlusel

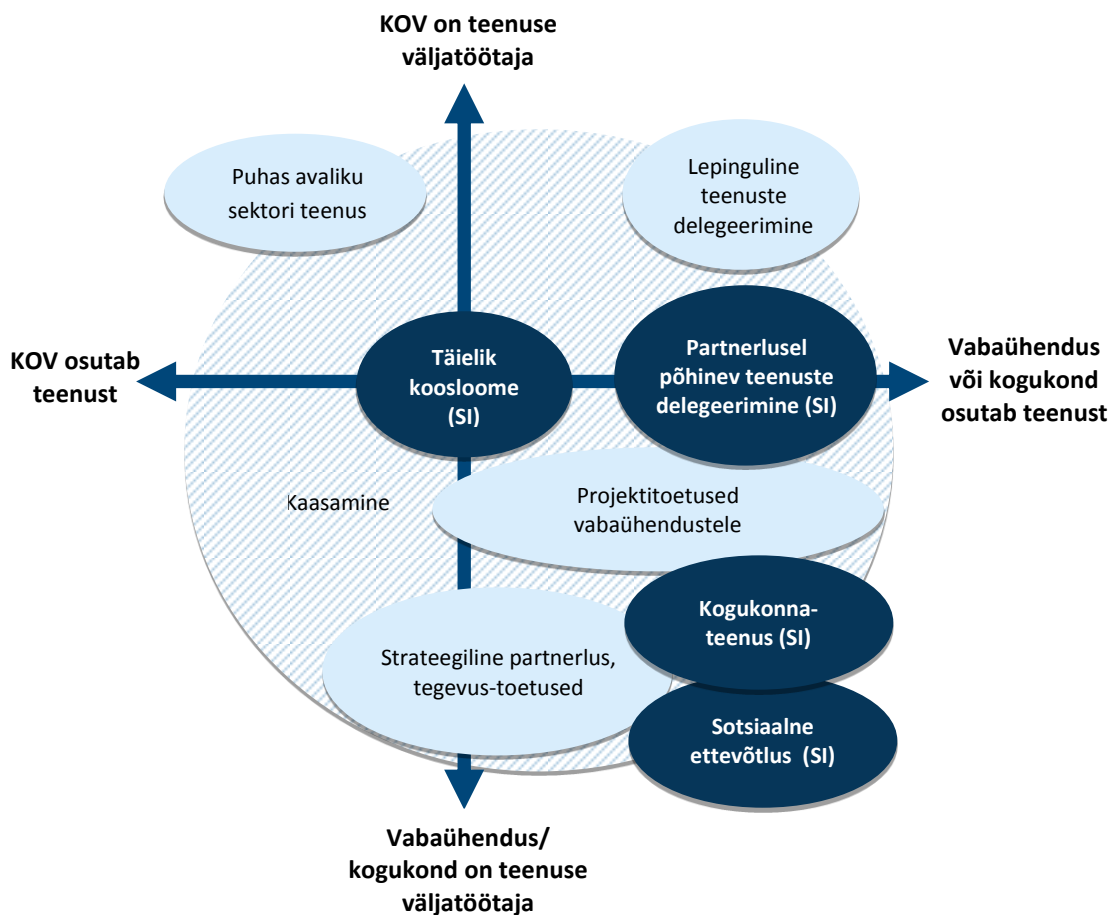
---

<sup>46</sup> Kogukonnateenuseid võivad pakkuda ühed kogukonnaliikmed teistele, teenuste pakkuja(d) ei pea olema organiseerunud ühendusse või olema nt füüsilisest isikust ettevõtja.

põhinev teenuste delegerimine on hea näide sektoritevahelisest koostööst, mis on SI määratlustes oluline tegur.

SI ei piirdu ainult sotsiaalse ettevõtlusega, kuigi neid termineid kiputakse sünonüümidena kasutama. See esineb ka teistes teenuseosutamise vormides (koostöövormide selgitus on joonise all). Teenuseosutamise edendamist käsitlevad arengudokumendid ja meetmed peaksid olema kujundatud nii, et tunnustatakse ka teisi koostöövorme. Ressursside planeerimisel ei peaks keskenduma ainult sotsiaalse ettevõtluse toetamisele.

**JOONIS 14.** KOHALIKU OMAVALITSUSE JA VABAÜHENDUSTE KOOSTÖÖVORMID TEENUSEOSUTAMISEL



SI – koostöövorm, millel on tugevad sotsiaalse innovatsiooni tunnused

Allikas: autorite koostatud

Uuringu autorid teevad ettepaneku sotsiaalse innovatsiooni, sotsiaalse ettevõtluse ning avaliku võimu ja vabaühenduste teenuseosutamise koostöö arendamisel võtta aluseks joonisel 14 esitatud skeem, millel esitatud koostöövorme võib eristada ja kirjeldada järgmiselt:

- Nn **puhas avalik teenus** on selline, mille arendab välja avalik sektor ja teenust pakuvad ka ametiasutused. Lihtsaks näiteks on dokumentide ja lubade väljastamine.
- Teenuste kooslome on mitmetähenduslik termin, sest selle ulatus (maht, tegevuste skaala jne) võib olla üsna erinev. Soovitame kasutada terminit „**täielik kooslome**“, mis tähistab sellist olukorda, kus teenuse väljatöötamise, osutamise ja tulemuste hindamise on kaasatud nii avaliku sektori professionaalid (avaliku sektori toimimist ja valdkonda tundvad

pädevad ametnikud) kui ka teenuse sihtrühmad/kliendid (teavad oma vajadusi, aga ei tunne lähemalt, kuidas käib teenuse juhtimine või korraldamine). Kaasamine, mis võib tähendada pelgalt teavitamist või passiivset osalemist, ei ole koosloome sünonüüm ja vastupidi. Täielik koosloome on mõneti ideaal, mille poole võiksid püüelda kõik sotsiaalselt innovaatilised ettevõtmised.

- **Kaasamine** toimub mingil viisil igas koostöövormis. Vähemalt teoorias peaks olema teenuste arendamine ja pakkumine iga etapi osaks (sõltuvalt kaasamise eesmärgist). Kaasamine ei ole seega eraldi koostöövormina käsitletav ja on seetõttu joonisel teiste vormide aluseks / neid ühendav (viirutatud ala).
- **Lepinguline delegeerimine** on olukord, kus avalik võim annab avaliku teenuse täideviimise üle eraettevõttele, mittetulundusühendusele või teisele avaliku võimu asutusele, kuid säilitab vastutuse ja kontrolli teenuse pakkumise üle. See on nn klassikaline avalike teenuste vabaühendusele üleandmise vorm, mis eeldab turukonkurentsi. Lepingulise delegeerimise puhul selgitab avalik sektor välja teenuse vajaduse, iseloomu, mahu, kriteeriumid ja nõuded ning leiab hanke korras kirjeldatud teenusele osutaja. Uuringu tulemused näitavad, et vaid vähestes omavalitsustes on selleks sobivad ja vajalikud eeldused täidetud.
- Eesti kohalikes omavalitsustes on levinud **partnerlusel põhinev delegeerimine** (ingl *relational contracting*), mis leevendab konkurentsi puudumist ja tugineb vastastikusel usalduslikul suhtel, tihedal koostööl ja läbirääkimistel. Omavalitsustel on aga kombeks reguleerida partnerlust klassikalise lepingulise delegeerimise põhimõtetest lähtuvalt, mis ei võimalda partnerlusel põhineva delegeerimise eelistel täiel määral mõjule pääseda (Eestis on jätkuvalt vajadus sellise juriidilise keskkonna loomise järele, mis soodustaks omavalitsuste ja vabaühenduste sujuvat ja tõhusat partnerlust). See koostöövorm haakub sotsiaalse innovatsiooniga mitmete omaduste kaudu: suhete vastastikkus, sektoritevahelisus, avaliku ja kolmanda sektori vaheliste suhete uudsus/muutumine, ressursside parema kasutamise soov, avatus ja koostöö. Seetõttu loob Eesti KOV-ide partnerlusel põhineva avalike teenuste delegeerimise kogemus hea pinnase sotsiaalse innovatsiooni edendamiseks kohalikul tasandil.
- **Kogukonnateenuste** puhul on jooniselt näha, et peamisteks nende väljatöötajateks ja elluviijateks on vabaühendused või kogukond / selle üksikud liikmed. Kogukonnateenused panustavad paikkonna ja kohaliku elu arengusse, neid osutatakse enamasti sama kogukonna liikmetele. Sellist teenust iseloomustab suur kogukonna ehk sihtrühma kaasamise määr. See võib olla avaliku sektoriga seotud rahastuse kaudu, mis toetab kogukonnateenuse arendamist ja osutamist või teenuseosutajate suutlikkuse kasvu. Samuti toetavad need teenused avaliku sektori arengut ja ühiste strateegiliste eesmärkide saavutamist.
- Sotsiaalse innovatsiooniga seostatakse kõige enam **sotsiaalset ettevõtlust**, mis võrreldes teiste varasemalt kirjeldatud vormidega rõhutab kõige enam lahenduste jätkusuutlikkust, uudsust, tõhusust ja tasuvust. Selle koostöövormi puhul on teenuseosutaja mõju teenuse sisule suurim – pakkuja töötab teenuse välja ja müüb seda avalikule sektorile ja elanikele. SE on iseseisvam just rahastamise mõttes (omatulu teenimine).
- Siinses uuringus hindasid omavalitsused peamiseks vabaühendustega koostööviisiks nende rahastamist. Varasemad uuringud on näidanud, et omavalitsustes on levinud ka avalike teenuste delegeerimine projektitoetuse või tegevustoetuse eraldiste kaudu. **Projektitoetus** on rahastamisliik, millega avalik sektor toetab konkursi alusel kindla eesmärgi saavutamisele suunatud, ajas ja ruumis piiritletud, ühekordset ühenduse elluviidavat tegevust või tegevuste kogumit. Projektitoetused sobivad juhul, kui eesmärk on toetada avalikku teenust täiendavat ühekordset tegevust. Tegevustoetus on rahastamisliik, millega avalik sektor toetab ühenduse

tegevust ja arengut tervikuna, eesmärgiga säilitada või tõsta selle suudet. **Tegevustoetust** on soovitatav anda valdkonnas strateegilisele partnerile, kelle tegevuseesmärgid haakuvad märkimisväärselt kohaliku omavalitsuse arengusihetidega ja nii saavad osalised teineteist täiendada eesmärkide saavutamises. Tegevustoetused sobivad täiendama avalike teenuste osutamist, kui on vajadus/eesmärk tõsta teenuseosutaja ühenduse tegutsemissuudet, parandada asjatundlikkust, alustada arendustegevust jms. (vt lisaks Matt *et al* 2013: 14–27)

Lisa 1 tabelis 15 on pikemalt kirjeldatud peamisi avalike teenuste osutamise viise ja millistes olukordades üks või teine koostöövorm on tulemuslikum.

Siinkirjeldatud nn kontseptuaalse raamistiku alusel võib teha järgmisi soovitusi:

- 8. Enamikus omavalitsustes ei ole teenuseosutajate vahel konkurentsi. Klassikalise lepingulise delegeerimise asemel tuleks enam kasutada partnerlusel põhinevat delegeerimise võimalust. See eeldab kahe koostöövormi eeliste, puuduste ja erisuste tundmaõppimist ning võrdse partnerluse levikut.**

Leping või koostöö vabaühendustega on tõhusaim, kui see põhineb mitteametlikel aruteludel, mis kujundavad selle, kuidas avalik sektor püüab tagada teenuse pakkumises vajalike täienduste või parenduste tegemise. Seda peetakse üldiselt ka parimaks viisiks tagada partnerite eesmärkide ühtsus ja parim tulemus. Eriti oleks vajalik väiksemates omavalitsustes ressursside optimaalseks rakendamiseks soodustada KOV-ide ja vabaühenduste partnerlust ning liikumist teineteist täiendava ja võrdsema suhte mudeli suunas. See eeldab senisest enam tähelepanu pööramist teavitamisele, koolitustele ja tunnustusele. Kodanikuühendused võiksid muutuda abitutest toetuste saajatest omavalitsustele võrdväärseteks partneriteks, seda just teenuste sisu loomisel ja nende osutamisel kohaliku arengu ning inimeste heaolu tõstmise nimel.

- 9. Sotsiaalse innovatsiooni elemente leidub paljudes koostöövormides ja selle arendamiseks tuleks toetada põhielementide ja -väärtuste juurdumist, mitte keskenduda ainult SE mõiste reklaamimisele ja kitsalt SE edendamisele.**

SE ei pruugi paljudele vabaühendustele sobida. Samas on SE-l rohkelt tugevaid külgi. Kas ressursside nappuses keskenduda ühe koostöövormi arendamisele või suunata SI-d toetavate kompetentside laiemale arendamisele? Võib küsida ka nii, et kas tuleks panustada vähestele uutele koostöövormidele või tegevuskeskkonna arendamisele? Või mõlemale? Siinsete uuringutulemuste põhjal on soovitatav tegeleda SI laiema arendamisega. Lisaks SE-le tuleks tunnustada ka teisi koostöövorme, mis sisaldavad SI elemente ja mis sobiksid tegevusmudelina paljudele ühendustele ja omavalitsustele.

#### **4.4. Sihtrühmade ja klientide rolli suurendamine avalike teenuste arendamises ja osutamises**

Kolmanda sektori tugevuseks on lähedane ja usalduslik kontakt kogukonnaga või mõne konkreetse ühiskonnagrupiga.<sup>47</sup> Küsitlustulemustest selgub, et KOV-id näevad delegeerimise kasuna aktiivsemat kogukonda. Ka Eestis ollakse väga rahul sellega, et vabaühendused on heas kontaktis sihtrühmadega. Nimetatud tulemused näitavad hea stardipositsiooni olemasolu selliste koostöövormide rakendamiseks, mis nõuavad pisut sügavamat koostööd. Vabaühendustele ja teenuse kasutajatele võiks teenuste pakkumisel senisest veelgi tugevamalt toetuda. Eestis ollakse mõtteviisilt valmis

---

<sup>47</sup> Loe nt Praxis 2009.

uudseid koostöövorme laialdasemalt kasutama, kuid kogemusi veel napib ja tulemuseni jõudmiseks on tarvis täiendavat tuge.

**10. Sihtrühmade roll avalike teenuste osutamisel võiks olla kaalukam. Selleks tuleb toetada avalike teenuste täieliku koostöö püüdeid, analüüsida nende tulemusi ja kogemuste põhjal koostada juhendid, mis aitavad süvendada koostööd kohalikul tasandil.**

Uudsete kodanike kaasamise vormide (nt koostöö) rakendamiseks on vaja suurendada teadlikkust (millega tegelevad teised siinsed soovitused) ja luua näiteid püüdeid kaudu. Indiviidi ja kogukondade roll ühiskondlike probleemide lahendamisel on kasvamas. Koostööl kui võimu ja kodanike koostöövormil on potentsiaali, sest sotsiaalne ettevõtlikkus ei ole ainus uudne lahendus kogukonnast välja kasvava innovatsiooni suunal (ingl *community-led innovation*). Tähtis on:

- Alustada kodanike ja sihtrühmade huvi ja motiveerituse hindamisega koostöös (co-production) osalemiseks. Kuigi viimastel aastatel Eestis korraldatud uuringutulemused annavad aimu kodanike motivatsioonist ja osalusest kodanikuühiskonnas ja erinevates algatustes, siis koostöö edendamises peitub risk, et kodanikud / teenuste tarbijad ei ole piisavalt aktiivsed selles osalema. Püüde(id) peaksid selle riskiga arvestama. Teisalt on vajalik teabe kogumine ja analüüsimine ka KOV-ide ametnike ja teiste sotsiaalse innovatsiooni ja teenuste koostöö võimalike osaliste seas (vt LARCI 2010; Löffler *et al.* 2008).
- Toetada vabaühendusi teabe koondaja ja levitajana nendes sihtgruppides, kelleni ametlik teave ei jõua või kes ei oska kasutada tänapäevaseid infokanaleid. Teenuste kasutajakeskuse suurendamine tähendab paremini teavitatud inimesi, kellel on ka suuremad ootused teenuste kvaliteedile. See võib ühelt poolt kasvatada teenuste maksumust, kuid teisalt sundida otsima soodsamaid võimalusi. Nt intensiivistab olukord sotsiaalset innovatsiooni, mis toob teenuse tarbijale lähemale. Vabaühendused, kes tegelevad keeruliste sihtgruppidega, saavad soodustada teabelevikut ja seda võimalust tuleb teenuseosutamise arendamisel silmas pidada (vt ka <http://www.praxis.ee/tulevikugrupp/>).
- Pakkuda KOV-idele koolitusi, nõustamist ja juhendmaterjale, et suurendada nende teadmisi, oskusi ja valmisolekut kaasata elanikkonda (sh eriti tõrjutud sihtrühmi). Ainult ise aktiivne olles saab KOV kindlustada, et koostöö ei süvenda sotsiaalset ja majanduslikku ebavõrdsust (mis võib juhtuda, kui vaid aktiivsemad huvigrupid on kaasatud). Kohalikul tasandil on vaja koolitada KOV-ide ametnikke, tunnustada ja teistele eeskujuks tuua kaasatud kodanikke ning laiendada kaasatavate vabaühenduste ja kodanike võrgustikku.
- Tõsta kodanikuhariduse programmides inimeste teadlikkust nende võimalustest panustada lisaks poliitika väljatöötamisele ka avalike teenuste arendamisse ja pakkumisse. Kaasata kodanikuhariduse programmidesse kogukonnaühendused.



## 5. Kokkuvõte

Uuringu eesmärk oli anda ülevaade praegusest teenuste osutamise olukorrast kohalike omavalitsuste ja vabaühenduste koostöös. Aruanne kirjeldab KOV-ide ja vabaühenduste koostöö trende ja kitsaskohti. Praxis analüüsis avalike teenuste delegeerimist esimest korda aastal 2009. Siinse uuringu üheks ülesandeks oli vaadata, mis on viimase viie aasta vältel muutunud. Uuringus tehti kirjanduse ja teiste valdkondlike uuringute koondanalüüs, kuid järelduste peamiseks aluseks oli 2014. aasta kevadsuvel tehtud ankeetküsitluse tulemused. Küsitlusele vastas 54% kohalike omavalitsuste esindajatest. Täiendavalt käsitleb uuringuaruanne uusi vabaühenduste ja KOV-ide koostöövorme ning teeb ettepanekuid koostöö arendamiseks teenuste pakkumisel.

2009. ja 2014. aasta avalike teenuste delegeerimise uuringu tulemuste võrdlus näitab, et **viie aastaga on KOV-ide ja vabaühenduste koostöövormide seas rahastamine saanud levinuimaks koostöö tegemise mooduseks**. Vabaühenduste tegevuste ja projektide rahaline toetamine oli 2009. aastal 28% KOV-ide hinnangul peamine koostöövorm ja 2014. aastal koguni 63% KOV-i jaoks. 2009. aastal oli tähtsaimaks koostöövormiks kaasamine kohaliku elu küsimustesse arengukavade ja eelarve kujundamise kaudu. Nüüd on taolise kaasamise roll vähem tähtis või toimub kaasamine muutunud kujul, näiteks külakogukondade kaudu. **Koostöövormide analüüs viitab sellele, et vabaühendustega sisuka ja strateegilise teenuste pakkumise koostöö arendamisel on omavalitsustel veel arenguruumi.**

2009. aasta uuring näitas, et lepinguline delegeerimine ehk avaliku sektori ülesannete vabaühendustele täitmiseks andmine on levinud koostöövorm. Siinne uuring vaatles muu hulgas seda, kas lepingulise delegeerimise roll koostöövormide seas väheneb või mitte. Küsitlustulemused näitasid, et **üle-eestiliselt on avalike teenuste delegeerimine vabaühendustele jäänud sisuliselt samale tasemele**. Aastal 2009 delegeeris ülesandeid 60% KOV-e ja aastal 2014 63%. Küll aga on praeguseks avalikke teenuseid vabaühendustele delegeeritud kõigis suurtes linnades. Delegeerimise määr on kõige rohkem **tõusnud** keskmise suurusega omavalitsustes, kus on 5001–9999 elanikku. 2009. aastal delegeeris 67%, 2014. aastal juba 88% nendest KOV-idest.

Küsitluses uuriti ka delegeerimise levikut erinevates avalike teenuste valdkondades nagu kultuur, haridus jne. Värske küsitlusandmete järgi on vabaühendustele enim delegeeritud **kultuuri ja vaba aja (69% KOV-idest), spordi (68%) ning piirkondliku elu edendamise (55%)** valdkondades. Kõige vähem on avalike teenuste üleandmine vabaühendustele kohalikul tasandil levinud hariduse (27%), keskkonnakaitse (15%) ja kuriteoennetuse valdkondades (14%).

Lisaks selgus, et **esmasvajalikke avalikke teenuseid osutavad valdavalt KOV-id ise. Vabaühenduste poolt avalike teenuste osutamine reeglina ei asenda munitsipaalteenuseid**. See võib olla üks põhjus, miks Eesti omavalitsused ei ole veel kogenud kulude kokkuhoidu teenuste vabaühendustele delegeerimisest. Vabaühenduste kui avalike teenuste osutajate rolli edaspidiseks suurendamiseks on aga juba praegu eeskujud. Kolmandikus omavalitsustes pakuvad kultuuri, spordi ja meelelahutuse valdkonnas teenuseid vaid vabaühendused. Sotsiaalvaldkonnas on ühendustel tähtis roll suuremates omavalitsustes – linnadest koguni 38% ja üle 10 000 elanikuga omavalitsustest 50% vastasid, et ühenduste pakutavad teenused asendavad vajadust munitsipaalteenuste järele.

**Sotsiaalhoolekande ja -teenuste ning tervishoiuteenuste delegeerimine vabaühendustele on levinud 43% omavalitsustes**. Just neis valdkondades on enim keerukaid probleeme ja inimestel mitmekesiseid vajadusi. Võib väita, et **sotsiaalvaldkonnas tervikuna on avalike teenuste osutamises näha koostöö tegemisel kasvuruumi**.

Delegeerimise levikut takistavad võimaluste puudus ja üksikute tugimeetmete piiratud mõju. Teisalt ei näegi iga KOV delegeerimise järele vajadust. Mittedelegeerimise peamiseks põhjuseks ongi see, et kohalikele elanikele suudetakse pakkuda vajalikke teenuseid ise (omavalitsusasutused või KOV-ide kontrolli all olevad äriettevõtted) – nii vastas 72% KOV-e. Väiksematele KOV-idele on iseloomulik see, et teenuste delegeerimiseks napib nendes endas piisava võimekusega vabaühendusi või finants- ja inimressurssi.

**Enamus KOV-e (96%) on vabaühenduste pakutavate teenuste sisulise kvaliteediga rahul ja neid peetakse sihtrühmade vajaduste täitmisel pühendunuks (89% KOV-e on rahul). Kuid tegeleda tuleb ühenduste organisatsioonilise võimekuse arendamisega (vaid 62% KOV-e on sellega rahul). Tagasisidet teenuse ja teenuseosutaja kohta saavad KOV-id peamiselt mitteametlikult ja ebasüsteemselt (üksikutelt kodanikelt, kogukondadelt ja teenuse tarbijatelt). Vaid 4% KOV-ides on 2013–2014 toimunud ametlik elanikkonna rahulolu- või tagasisideuuring ja 9,5% KOV-e on teinud tagasiside küsimise ülesandeks ühendusele.**

**Muutunud on delegeerimise eesmärk ja oodatav kasu.** Enamasti on avalike teenuste vabaühendustele delegeerimine või avalike teenuste osutamise toetamine ajendatud tahtest tugevdada vabaühendusi (84% KOV-idest) ja kogukonda (96%), leida probleemidele koos paremaid lahendusi (90%) ning täita sihtrühmade vajadusi paremini (84%). Enam ei ole avalike teenuste delegeerimise peamine eesmärk KOV-i soov finantseerida avalikku teenust mitmetest allikatest (millele MTÜ-del ja SA-del on parem ligipääs) või tahe vähendada KOV-i administratiivkulusid. Selle põhjuseks võib olla asjaolu, et vaid 27% vastanud omavalitsuste hinnangul on tänu delegeerimisele avaliku teenuse maksumus vähenenud ja teenuseosutamine muutunud tõhusamaks.

Delegeerimise kogemusi hinnates peavad KOV-id delegeerimist kasulikuks lisaks aktiivsemale kogukonnale ka **abivajajatele teenuse kättesaadavamaks tegemisel**. See on kooskõlas vabaühenduste kui täiendavate teenuste osutaja rolliga. Kuid vaid alla poole KOV-idest märkis saadud kasuna uusi teenuseid, klientide kasvanud rahulolu ja kvaliteedi tõusu. Kirjanduse põhjal on just need teemad avalike teenuste lepingulise delegeerimise peamiseks sihiks. Samuti jäi avaliku teenuse osutamise maksumuse vähenemine kogetud kasuteguritest viimasele kohale, mis ei ole rahvusvahelise kogemusega kooskõlas. Seega Eestis ei lange eelmises lõigus käsitletud delegeerimise eesmärgid ja tegelik kogemus (veel) kokku. Kuna avalike teenuste delegeerimise eesmärk ei ole toetuste jagamine, võib see järeldus viidata ka **vähesele teadlikkusele koostöö sihtidest ja KOV-ide oskamatusel eristada vabaühenduste rahastamise erinevaid vorme**.

## SOOVITUSED

Uuringutulemusi saab kasutada avalikke teenuseid osutavate vabaühenduste ning kohalike omavalitsuste suutlikkuse arendamist käsitlevate strateegiliste arengudokumentide, meetmete ja tegevuste kujundamisel ning edaspidisel ülevaatamisel.<sup>48</sup> Kuna avalike teenuste delegeerimine vabaühendustele ja selle tegevuse arengupotentsiaal on valdkonniti erinev, on tulemused abiks eri ministeeriumitele nende valitsemisalades vabaühenduste kui teenuseosutajate rolli mõtestamisel ja ühendustega koostöö arendamisel.

<sup>48</sup> Nt kodanikuühiskonna arengukava 2014–2020 loomisel ja selle rakendusplaani ülevaatamisel. Samuti Eesti regionaalarengu strateegia 2014–2020 rakendusplaani ülevaatamisel ja ühtekuuluvusfondide rakenduskava 2014–2020 prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetmete kujundamisel ja tegevuste elluviimisel / tulemuste hindamisel.

**Avalike teenuste arendamise üldesmärk on tagada elanikele teenuste kättesaadavus ja kvaliteet ning hoida seejuures soodsaimat kulu-tulu suhet.** Eesmärgi saavutamiseks on **vabakonnaga koostöös või selle kaasabil** vaja arendada järgmisi eeldusi:

- Tegevuste ühtlustamine – vabaühenduste rahastamise, sh avalike teenuste delegerimise tavade ühtlustamine, et rahastamine ja koostöö oleks omavahel vastavuses ning oleks selge, mis on vabaühenduste toetamine või abistamine ja mis on teenuseosutamine;
- Partnerlus – teenuste osutamisel partnerluseks vajalike teadmiste ja oskuste levik nii vabaühendustes kui ka KOV-ides, et leitaks parimad koostöövormid; ühenduste ja KOV-ide teenustepõhise koostöö/võrgustike tugevdamine ja pikaajaliste suhete arendamine;
- Tänapäevaste kootöövormide propageerimine – kasvatada teadlikkust kestlikke ja tõhusaid lahendusi loovast sotsiaalsest innovatsioonist ja toetada rakendusi, mis pakuvad ühiskondlikele probleemidele uuenduslikke lahendusi;
- Koosloome – avalike teenuste sihtrühmade / klientide rolli suurendamine teenuste arendamisel ja osutamisel, sh teenuseosutajate kaasamise võimekuse edendamine ja sihtrühmade teadlikkuse kasvatamine.

Uuring näitas, et jätkuvalt on vaja tegeleda nii vabaühenduste kui ka KOV-ide ja teenuste tarbijate teadmiste ning oskuste arendamisega. Samuti on olulisel kohal soodsa tegevuskeskkonna loomine. Järgnevalt on esitatud tähtsamad ettepanekud edasiseks tegevuseks:

#### **Soovitused tegevuste ühtlustamiseks:**

- Vaja on tõsta teadlikkust erinevate sektorite koostöö kasudest ja võimalustest kõikide teenuste arendamise ja pakkumise osaliste seas. Eriti olulised sihtrühmad on KOV-ide ametnikud ja volikogu liikmed, sest nemad peaksid olema soodsa tegevuskeskkonna kujundamisel eestvedajateks;
- Jätkata ühenduste rahastamise korrastamises juhendmaterjali levitamise ja koolitustega, mis keskenduvad avalike teenuste delegerimise ja teiste vabaühenduste rahastamise mehhanismide tutvustamisele ning annavad ülevaate erinevatest teenuste osutamise koostöövormidest;
- Delegerimise levik ja potentsiaal on teenuste valdkondades erinev. Seda tuleb avalike teenuste osutamise viiside valimisel ja teenuseosutamise toetamise meetmete kujundamisel arvestada. Näiteks tuleks soodustada uudsete koostöövormide kasutuselevõttu ennekõike sotsiaalhoolekandes, -teenustes, tervishoius ja hariduses.
- Avalike teenuste arendamiseks ja avalikul võimul lasuva järelevalve ülesande paremaks täitmiseks tuleb senisest süsteemsemalt koguda sihtrühmadelt tagasisidet ning jälgida teenustega rahulolu muutumist. Selleks võiks Siseministerium luua tagasiside kogumise metoodika ja lahendused, teha juhendmaterjal ja abivahendid KOV-idele kättesaadavaks ning pakkuda nõustamisega kesket tuge.

#### **Soovitused partnerluse edendamiseks:**

- Ühenduste avalike teenustega ollakse rahul, kuid edendada tuleb vabaühenduste organisatsioonilist võimekust. Keskenduda võiks nendele teadmistele ja oskustele, mis aitavad kaasa sotsiaalse innovatsiooni mõtteviisi ja lahenduste levikule. Oluline on arendustegevuste eestvedaja ja suunaja roll ehk keskne tugi ja/või koordinaator.
- Pakkuda vabaühenduste ja kohalike omavalitsuste kokkuvõimiseks tuge, nt nõustamist, maakondlike arengukeskuste teenuseid jms. Keskse toe pakkumise fookuses peaks olema võrgustike tegevuse toetamine, pikemaajaliste suhete väljaarendamine, uudsete

koostöövormide tutvustamine ja KOV-ide seas võrgustike juhtimise / eestvedamise rolli teadvustamine ning KOV-ide ametnikele ja koordinaatoritele ülesannete selgitamine (nt koolitustel). Toetusmeetmed peavad siduma koolitamise, nõustamise, teenuste arendamise ja osutamise, rahastamise jms ühtseks tervikuks.

**Soovitused tänapäevaste koostöövormide propageerimiseks:**

- Avalike teenuste arendamise peaesmärkide – kättesaadavuse, kvaliteedi ja tõhususe – saavutamiseks on mitmeid viise. KOV-idele ja vabaühendustele tuleb tutvustada erinevate koostöövormide olemust, eeliseid ja puudusi, et teenuste pakkumiseks leitaks parim lahendus. Vaja on kokku leppida ühtsemas mõistete kasutamises (nt mis on sotsiaalne innovatsioon ja ettevõtlus). Siinse uuringu autorite koostöövormide defineerimise ettepanek asub punktis 4.3 (vt joonist 14 ja selle selgitusi).
- Sotsiaalse innovatsiooni elemente leidub paljude ühenduste ja KOV-ide koostöövormides. Selle arendamiseks tuleks toetada põhielementide ja -väärtuste juurdumist, mitte keskenduda ainult sotsiaalse ettevõtluse kui ühe lahenduse arendamisele. Levitamist ja toetamist väärivad ka head teenuste koosloome tavad jms.
- Enamikus omavalitsustes on teenuseosutajate vaheline konkurents pigem nõrk. Klassikalise lepingulise delegerimise asemel tuleks enam kasutada partnerlusel põhinevat võimalust. Viimane sobib paremini olukorras, kus konkureerivaid pakkujaid on vähe või nad ei ole piisavalt tugevad. Sobivaima vormi leidmiseks peavad KOV-id suutma analüüsida tegevuskeskkonda. Tunda tuleb kahe koostöövormi plusse ja miinuseid. KOV-idele ja vabaühendustele suunatud toetavates meetmetes võiks soodustada võrdse partnerluse kui koostöövormi edasist levikut.

**Soovitused koosloome edendamiseks:**

- Sihtrühmade roll avalike teenuste osutamisel võiks olla kaalukam. Toetada tuleks avalike teenuste täieliku koosloome pilootprojekte, analüüsida nende tulemusi ja kogemuste põhjal koostada juhendid koosloome juurutamiseks kohalikul tasandil.

## Kirjandus

Ait, J (2013). Tallinna asumiseltsi ABC. Kättesaadav: <http://www.urban.ee/pdf/15/U15-6.ee.pdf> (29.09.2014).

Alford, J. (2009) "Engaging Public Sector Clients: From Service-Delivery to Co-Production." Palgrave Macmillan, 272 lk.

Alford, J. ja J. O'Flynn (2012) "Rethinking Public Service Delivery: Managing with External Providers." Palgrave Macmillan, 328 lk.

Arengufond (2011) "Arengufondi kohvihommik: Sotsiaalne innovatsioon muudab maailma, 14.10.2011." Kättesaadav: [http://www.arengufond.ee/upload/Editor/events/Kohvihommik/AF\\_sots\\_innovatsiooni\\_KH\\_summar\\_y\\_14okt2011.pdf](http://www.arengufond.ee/upload/Editor/events/Kohvihommik/AF_sots_innovatsiooni_KH_summar_y_14okt2011.pdf).

Barker, A. (2010) "Co-production of Local Public Services." London, Local Authorities Research Council Initiative.

Bovaird, T. (2007) "Beyond Engagement and Participation: User and Community Co-Production of Public Services." *Public Administration Review*, 67(5): 846-860.

Bovaird, T., ja E. Löffler (2012) "From Engagement to Co-production: The Contribution of Users and Communities to Outcomes and Public Value." *Voluntas* 23: 1119–1138.

Boyle, D., ja M. Harris (2009) "The Challenge of Co-Production: How equal partnerships between professionals and the public are crucial to improving public services." Discussion Paper.

Branden, T., ja V. Pestoff (2006) "Co-production, the third sector and the delivery of public services." *Public Management Review*, 8(4): 493-501.

Cabinet Office (2006) "Partnership in Public Services. An action plan for third sector involvement." Kättesaadav: [http://www.uk.coop/sites/storage/public/downloads/psd\\_action\\_plan.pdf](http://www.uk.coop/sites/storage/public/downloads/psd_action_plan.pdf)

Chapman, T., J. Brown ja R. Crow (2008) "Entering a brave new world? An assessment of third sector readiness to tender for the delivery of public services in the United Kingdom." *Policy Studies*, 29 (1): 1-17.

Chapman, T., J. Brown, C. Ford ja B. Baxter (2010) "Trouble with champions: local public sector-third sector partnerships and the future prospects for collaborative governance in the UK." *Policy Studies*, 31(6): 613-630.

Drechsler, W. ja T. Randma-Liiv (2014) 2014 "The New Public Management Then and Now: Lessons from the Transition in Central and Eastern Europe." Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics no. 57.

Eesti Külaliikumine Kodukant MTÜ (2013). Kogukonnateenused külas. <http://kodukant.kovtp.ee/documents/1727611/3730742/Voldik+-+Kogukonnateenused+k%C3%BClas.pdf/58745a55-8d0d-4db4-8c71-fc66cbe0faf5> (29.09.2014)

Ernst & Young (2012) „Avalikuks kasutamiseks mõeldud objektide mõju kogukonnale ning investeringute vajadus sotsiaalse ja tehnilise infrastruktuuri parandamiseks maapiirkondades.“ Kättesaadav:

[http://www.agri.ee/sites/default/files/public/juurkataloog/UURINGUD/uuring\\_infrastruktuur\\_2012\\_a\\_ruanne.pdf](http://www.agri.ee/sites/default/files/public/juurkataloog/UURINGUD/uuring_infrastruktuur_2012_a_ruanne.pdf)

Euroopa Komisjon, BEPA (Bureau of European Policy Advisers) (2010) "Empowering people, driving change. Social Innovation in the European Union." Kättesaadav: [http://ec.europa.eu/bepa/pdf/publications\\_pdf/social\\_innovation.pdf](http://ec.europa.eu/bepa/pdf/publications_pdf/social_innovation.pdf)

Gazley, B. (2010) "Why Not Partner With Local Government? Nonprofit Managerial Perceptions of Collaborative Disadvantage." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 39 (1): 51-76.

Geomedia OÜ (2012) "Kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeks." Kättesaadav: [https://www.siseministeerium.ee/public/KOV\\_indeks\\_2013\\_aruanne\\_final.pdf](https://www.siseministeerium.ee/public/KOV_indeks_2013_aruanne_final.pdf).

Griffiths, S., ja B. Foley (2009) "Collective Co-Production: Working Together to Improve Public Services." London, Local Authorities Research Council Initiative/IdeA.

Hartley, J. (2005) "Innovation in Governance and Public Services: Past and Present." *Public Money and Management* (January): 27-34.

Heateo Sihtasutus: <http://www.heategu.ee/category/sotsiaalne-ettevotlus/>

Heateo Sihtasutus: <http://www.heategu.ee/category/sotsiaalne-ettevotlus/>

Heateo Sihtasutus: <http://www.heategu.ee/merlin-sepp-veab-heateos-sotsiaalse-innovatsiooni-suunda/>

Heateo Sihtasutus: <http://www.heategu.ee/sotsiaalne-innovatsioon-laheneme-vabauhenduste-teenustele-disainmotlemisega/>

Heateo Sihtasutus: <http://www.heategu.ee>

Hirst, P. (2002). *Democracy and Governance*. Raamatus: Pierre, J. (toim). *Debating Governance, Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Horne, M., ja T. Shirley (2009) "Co-production in public services: a new partnership with citizens." London, Prime Minister's Strategy Unit.

Jackson, M. (2010) "Matching rhetoric with reality: the challenge for Third Sector involvement in local governance." *Centre for Local Economic Strategies (CLES)*, Issue 87.

Khan, Z., Joseph, K. (2013). *Embracing the Paradoxes of Innovation*. *Stanford Social Innovation Review*, summer 2013. Kättesaadav: [http://www.ssireview.org/articles/entry/embracing\\_the\\_paradoxes\\_of\\_innovation](http://www.ssireview.org/articles/entry/embracing_the_paradoxes_of_innovation) (8.10.2014)

Klein, J-L., J-M. Fontan, D. Harrisson ja B. Levesque (2012) "The Quebec System of Social Innovation. A Focused Analysis of the Local Development Field." *Finisterra*, XLVII, 94: 9-28.

Kodanikualgatuse institutsionaliseerumine Eestis 2014. Tallinn: Tallinna Ülikool. Toetaja: KÜSK. (ilmumas)

KODAR 2015-2020 koostamise ettepanek, kiidetud heaks 8.05.2014 Vabariigi Valitsuse korraldusega nr 200. Kättesaadav: [https://www.siseministeerium.ee/public/Koostamise\\_ettepanek.pdf](https://www.siseministeerium.ee/public/Koostamise_ettepanek.pdf).

KODAR 2015-2020 töörihm "Kodanikuühendused kui partnerid avalike teenuste osutamisel, sh sotsiaalne innovatsioon ja sotsiaalne ettevõtlus." 07.05.2014.

LARCI (2010) "Co-Production: A Series of Commissioned Reports."

- Lauritzen, J. R. K. (2013) "Social innovation in Local Government - Experiences from Denmark". Danish Technological Institute.
- Lember, V., ja K. Kriz (2006) "Purchase of Service Contracting in Estonia." International Public Procurement Conference Proceedings, 21-23 September 2006.
- Lember, V. (2009) "Contracting-Out Public Services and Public Procurement for Innovation: Revisiting Contracting Limits in Estonia and Beyond." Tallinna Tehnikaülikool, Doktoritöö, Series I: Social Sciences, No. 11.
- Lember, V., N. Parrest ja E. Tohvri (2011) "Vabaühendused ja avalikud teenused: partnerlus avaliku sektoriga. Ülevaade ja juhised." Kättesaadav: <http://www.ngo.ee/sites/default/files/files/Vabaühendused%20ja%20avalikud%20teenused%20-%20partnerlus%20avaliku%20sektoriga.pdf>.
- Lember, V. (2014) "Avalikud teenused & sektoritevaheline koostöö Eestis." KÜSK, TTÜ Ragnar Nurkse Instituut.
- Lillemets, A. (2011) "Eesti sotsiaalse ettevõtluse kogemuste ja olukorra kaardistamine. Uuringu aruanne." Kättesaadav: [https://www.siseministeerium.ee/public/Eesti\\_sotsiaalse\\_ettevotluse\\_kogemuste\\_ja\\_olukorra\\_kaardistamine.pdf](https://www.siseministeerium.ee/public/Eesti_sotsiaalse_ettevotluse_kogemuste_ja_olukorra_kaardistamine.pdf).
- Linders, D. (2012) "From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media." Government Information Quarterly, No. 29: 446-454.
- Linnalabor (2014) "179 ettepanekut ruumi ja kogukondade kohta kuradi keeruliste probleemide aegadel. Ruumiidee." Kättesaadav: <http://www.linnalabor.ee/failid/n/aaf34e1d45372401f96ec64f4f8bf264>.
- Löffler, E., S. Parrado, T. Bovaird, G. Van Ryzin, J. Gaillot ja M-A Allard (2008) "If you want to go fast, walk alone. If you want to go far, walk together. Citizens and the co-production of public services."
- Löffler, E. (2009) "A Future Research Agenda for Co-Production. Overview Paper." London, Local Authorities Research Council Initiative.
- Löffler, E., ja P. Watt (2009) "Understanding the Efficiency Implications of Co-Production." London, Local Authorities Research Council Initiative/Idea.
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (2013) "Avalike teenuste korraldamise roheline raamat." Kättesaadav: [https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike\\_teenuste\\_korraldamise\\_roheline\\_raamat.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike_teenuste_korraldamise_roheline_raamat.pdf).
- Marvel, M. K., ja H. P. Marvel (2009) "Shaping the Provision of Outsourced Public Services Incentive Efficacy and Service Delivery." Public Performance & Management Review, 33(2): 183–213.
- Matt, J., Uus, M., Hinsberg, H., Kaarna, R., Aps, J. (2013). Ühenduste rahastamise juhendmaterjal. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. Kättesaadav: <https://www.siseministeerium.ee/public/juhendmaterjal13032013.pdf> (7.10.2014)
- Matt, J. ja H. Hinsberg (2014) "Vabaühenduste tulevikuraport: Milliseks kujunevad vabaühenduste koostöövormid lähitulevikus?" Kättesaadav: [http://www.ngo.ee/sites/default/files/Tulevikuraport\\_vabayhenduste\\_koostoovormid\\_tooversioon.pdf](http://www.ngo.ee/sites/default/files/Tulevikuraport_vabayhenduste_koostoovormid_tooversioon.pdf).

Morozov, J. (2007) "Interaktiivne kohalik omavalitsus: Kohaliku võimu ja kodanikuühiskonna suhete mudelid." Rakvere Kolledž, Riigiteaduste osakond. Magistritöö.

Mänd, K. (2013) "Sotsiaalne innovatsioon: kas moesõna või tegelik panus ühiskonda?" Kättesaadav: <http://mottehommik.praxis.ee/sotsiaalne-innovatsioon-kas-moesona-voi-tegelik-panus-uhiskonda/>.

NESTA ja The Young Foundation (2010) "The Open Book of Social Innovation" by Murray, R., J. Caulier-Grice ja G. Mulgan. Kättesaadav: <http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/the-open-book-of-social-innovation.pdf>.

Noor, K. (2007) "Avaliku ja mittetulundussektori koostöökokkulepped: Eesti näide." Kogumikus E. Rikmann, K. Enno, M. Lagerspetz, I. Proos, R. Ruutsoo (toim.) Algatus, osalus ja organisatsioonid. Uurimusi Eesti kodanikuühiskonnast (lk. 51-71). Tallinn: TLÜ kirjastus.

Osborne, S. (2006) "The New Public Governance." Public Management Review, 8(3): 377-387.

Osborne, S.P. (toim.) (2010) "The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance." London/New York, Routledge, 431 lk.

Pestoff, V. (2006) "Citizens and co-production of welfare services." Public Management Review, 8(4): 503-519.

Pestoff, V., S. P. Osborne ja T. Brandsen (2006) "Patterns of Co-production in Public Services." Public Management Review, 8 (4), 591-595.

Pestoff, V. (2011) "Co-production, New Public Governance and Third Sector Social Services in Europe." Ciências Sociais Unisinos 47(1):15-24.

Pestoff, V., T. Brandsen ja B. Verschuere, eds. (2012) "New Public Governance, the Third Sector and Co-production." Routledge Critical Studies in Public Management. New York, NY, USA: Routledge USA.

Pestoff, V. (2012) "Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Concepts and Evidence." Voluntas 23: 1102-1118.

Pollitt, C. ja G. Bouckaert (2004) "Public Management Reform: A Comparative Analysis." 2nd edn. Oxford: Oxford University Press, 328 lk.

Pollitt, C. ja G. Bouckaert (2011) "Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State." 3rd edn, Oxford: Oxford UP, 352 lk.

Praxis ja Tallinna Ülikool, Kodanikeühiskonna uurimis- ja arenduskeskus KUAK (2008) "Kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise analüüs (2006-2007). Analüüsi lõppraport." Kättesaadav: [https://www.siseministeerium.ee/public/K\\_Rerahastamise\\_2006-2007\\_anal\\_siraport.pdf](https://www.siseministeerium.ee/public/K_Rerahastamise_2006-2007_anal_siraport.pdf).

Praxis (2009) "Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegerimine kodanikeühendustele." Kättesaadav: [https://www.siseministeerium.ee/public/SIMDEL\\_raport.pdf](https://www.siseministeerium.ee/public/SIMDEL_raport.pdf).

PriceWaterhouseCoopers (2014) "Avalike teenuste ühtne portfelli juhtimine. Lõpparuanne." Kättesaadav: [https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike\\_teenuste\\_uhtne\\_portfelli\\_juhtimine.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike_teenuste_uhtne_portfelli_juhtimine.pdf).

RAKE Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskus (2012) "Kodanikuhariduse ja vabatahtliku tegevuse analüüs Euroopa Sotsiaaluuringu põhjal. Lõppraport." Kättesaadav: [https://www.siseministeerium.ee/public/Kodanikuhariduse\\_ja\\_vabatahtliku\\_tegevuse\\_raport\\_07.02.2012.pdf](https://www.siseministeerium.ee/public/Kodanikuhariduse_ja_vabatahtliku_tegevuse_raport_07.02.2012.pdf).



Rattus, R. (2012) "Järelevalve teostamine avalike teenuste lepingulisel delegerimisel Eesti kohalikes omavalitsustes kodanikeühenduste näitel." Tartu Ülikool, Riigiteaduste instituut. Bakalaureusetöö. Kättesaadav:

[http://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/handle/10062/28096/rattus\\_reelika.pdf?sequence=1](http://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/handle/10062/28096/rattus_reelika.pdf?sequence=1).

Reitelmann, E., Piirisild, E., Sinisalu, K., Albrant, M. Ja Mikiver I. (2013). Naiste tugikeskuse teenusekirjeldus. [http://naisteliin.ee/files/80 Naiste%20tugikeskuse%20teenusekirjeldus.pdf](http://naisteliin.ee/files/80_Naiste%20tugikeskuse%20teenusekirjeldus.pdf) (26.09.2014).

Riigikantselei (2014) "Eesti tegevuskava avatud valitsemise partnerluses osalemisel 2014–2016." Kättesaadav: [https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp\\_tegevuskava\\_2014-2016.pdf](https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp_tegevuskava_2014-2016.pdf).

Riigikontroll (2010) "Kodanikuühendustele kultuuri-, spordi- ja noorsootöötetuste andmine valla- ja linnaeelarvest." Auditi aruanne, 37 lk.

Riigikontroll (2012) "Avalike teenuste pakkumise eeldused väikestes ja keskustest eemal asuvates omavalitsustes." Kättesaadav: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2210/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx>

Rikmann, E., M. Lagerspetz, T. Vallimäe, L. Keedus, M. Sepp, T. Jesmin ja K. Hinno (2010). "Kodanikualgatuse institutsionaliseerumine Eestis 2009/2010." Uuringu raport. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kodanikeühiskonna Uurimis- ja Arenduskeskus. Kättesaadav: [https://www.siseministeerium.ee/public/KUAK2010\\_institutsionaliseerumine.pdf](https://www.siseministeerium.ee/public/KUAK2010_institutsionaliseerumine.pdf).

Ruutsoo, R. (2012) "Kodanikuühiskonna ülesehitamine." Kogumikus "Taasiseseisvunud Eesti Vabariiki 20: Poliitika ja Valitsemise Transformatsioon", toim. Vetik, R., lk 67-109.

Seelos, C., Mair, J. (2012). Innovation Is Not the Holy Grail. Stanford Social Innovation Review, fall 2012. Kättesaadav: [http://www.ssireview.org/articles/entry/innovation\\_is\\_not\\_the\\_holy\\_grail](http://www.ssireview.org/articles/entry/innovation_is_not_the_holy_grail) (8.10.2014)

Seelos, C., Mair, J. (2013). Innovate and Scale: A Tough Balancing Act. Stanford Social Innovation Review, summer 2012. Kättesaadav: [http://www.ssireview.org/articles/entry/innovate\\_and\\_scale\\_a\\_tough\\_balancing\\_act](http://www.ssireview.org/articles/entry/innovate_and_scale_a_tough_balancing_act) (8.10.2014).

Siseministeerium (2014) "KODAR 2015-2020 koostamise ettepanek." Kiidetud heaks 8.05.2014 Vabariigi Valitsuse korraldusega nr 200. Kättesaadav: [https://www.siseministeerium.ee/public/Koostamise\\_ettepanek.pdf](https://www.siseministeerium.ee/public/Koostamise_ettepanek.pdf).

Siseministeerium (2014) maakondlikud arutelud kodanikuühiskonna tulevikust. Kättesaadav: <https://www.siseministeerium.ee/maakondlikud-arutelud/>.

Siseministeerium (2013) "Aruanne Kodanikuühiskonna arengukava 2011-2014 rakendusplaani täitmise kohta aastatel 2011-2012." Kättesaadav: [https://www.siseministeerium.ee/public/KODAR\\_2011-2014\\_aruanne\\_2011-2012.pdf](https://www.siseministeerium.ee/public/KODAR_2011-2014_aruanne_2011-2012.pdf).

Siseministeerium (2011) "Seletuskiri Vabariigi Valitsuse korralduse „Kodanikuühiskonna arengukava 2011-2014 rakendusplaani aastateks 2013-2014“ eelnõu juurde." Kättesaadav: [http://ngo.ee/sites/default/files/KODAR\\_rakendusplaan\\_2013-14\\_SK.pdf](http://ngo.ee/sites/default/files/KODAR_rakendusplaan_2013-14_SK.pdf).

Siseministeerium (2011) "Kodanikuühiskonna arengukava 2011-2014." Kättesaadav: <https://www.siseministeerium.ee/kodar/>.

Siseministeerium (2010) „Avalike teenuste lepingulise delegeerimise suunad mittetulundusühendustele. Kontseptsioon.” Kättesaadav:

[https://www.siseministeerium.ee/public/Teenuste deleerimise kontseptsioon FIN.pdf](https://www.siseministeerium.ee/public/Teenuste_deleerimise_kontseptsioon_FIN.pdf).

Siseministeerium (2002) “Eesti Kodanikuühiskonna Arengu Kontseptsioon.” Kättesaadav:

<https://www.siseministeerium.ee/30410/>.

Siseministeerium: <https://www.siseministeerium.ee/kodanikuuhiskond/>.

Siseministeerium: <https://www.siseministeerium.ee/kodanikuuhiskonna-statistika/>.

Matt, J., Uus, M., Hinsberg, H., Kaarna, R., Aps, J. (2013). “Ühenduste rahastamise juhendmaterjal.”

Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. Kättesaadav:

<https://www.siseministeerium.ee/public/juhendmaterjal13032013.pdf>

Sootla, G., Lääne, S. (2012) “Keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse suhete areng.” Kogumikus “Taasiseseisvunud Eesti Vabariik 20: Poliitika ja Valitsemise Transformatsioon”, toim. Vetik, R., lk 278-325.

Sotsiaalsete Ettevõtete Võrgustik (2014) “Sotsiaalne ettevõtlus Eestis.” Ettekanne 13.06.2014.

Kättesaadav: <http://sev.ee/statistika/>.

Sotsiaalsete Ettevõtete Võrgustik: <http://sev.ee/esileht/mis-on-sev/>.

Sotsiaalsete Ettevõtete Võrgustik: <http://sev.ee/esileht/se-eesti/>.

Sotsiaalsete Ettevõtete Võrgustik: <http://sev.ee/viited/uuringud/>.

Sotsiaalsete Ettevõtete Võrgustik: <http://sev.ee/et/>.

Lõhmus, M., Noorkõiv, R. (2013). Projekti „Kohalike omavalitsuste koostöö rakendamine kohaliku omavalitsuse ülesannete paremaks täitmiseks ja avalike teenuste kvaliteetsemaks ning efektiivsemaks osutamiseks“ lühikokkuvõtte. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool, Geomedia OÜ.

Lõhmus, M., Noorkõiv, R. (2013). “Kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö korralduslik raamistik ja võimalikud mudelid. I etapi vahearuanne.” Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool, Geomedia OÜ.

Kättesaadav:

[https://www.siseministeerium.ee/public/I\\_KOV\\_koostoo\\_korralduslik\\_raamistik\\_ja\\_voimalikud\\_mudelid\\_TTU.pdf](https://www.siseministeerium.ee/public/I_KOV_koostoo_korralduslik_raamistik_ja_voimalikud_mudelid_TTU.pdf).

Tallinna Ülikool, Kodanikeühiskonna uurimis- ja arenduskeskus KUAK (2012) “Kodanikualgatust toetavad väärtused ja käitumismustrid Eesti elanikkonnas 2011-2012.” Kättesaadav:

[https://www.siseministeerium.ee/public/danikualgatust toetavad vaartused ja kaitumismustrid Eesti elanikkonnas 2011-2012 uuringu teostaja Kodanikeuhiskonna uurimis- ja arenduskeskus Tallinna Ulikool.pdf](https://www.siseministeerium.ee/public/danikualgatust_toetavad_vaartused_ja_kaitumismustrid_Eesti_elanikkonnas_2011-2012_uuringu_teostaja_Kodanikeuhiskonna_uurimis-ja_arenduskeskus_Tallinna_Ulikool.pdf).

TEPSIE projekt. Kättesaadav: <http://www.tepsie.eu>

The Young Foundation (2012) “Social Innovation Overview - Part I: Defining social innovation.” A deliverable of the project: “The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe” (TEPSIE), European Commission – 7th Framework Programme, Brussels: European Commission, DG Research.

Uus, M., Hinsberg, H., Mänd, T., Batueva, V. (2013). Vabatahtlikus tegevuses osalemine Eestis 2013.

Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. Kättesaadav:

[https://www.siseministeerium.ee/public/vabatahtlikus tegevuses osalemine 2013.pdf](https://www.siseministeerium.ee/public/vabatahtlikus_tegevuses_osalemine_2013.pdf)

Vetik, R. (2012) "Taasiseseisvunud Eesti Vabariik 20: Poliitika ja Valitsemise Transformatsioon." Tallinn, TLÜ Kirjastus, 472 lk. Kättesaadav: <http://hum.ttu.ee/failid/oppematerjalid/AHintro/ev-20.pdf>.

Verschuere, B., T. Brandsen ja V. Pestoff (2012) "Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda." *Voluntas* 23:1083–1101.

Van Slyke, D.M. ja C.H. Roth (2004) "What Do They Know, and Whom Do They Hold Accountable? Citizens in the Government–Nonprofit Contracting Relationship." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14 (2): 191–209.

Van Slyke, D. M. (2006) "Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 157–187.

Vihalemm, M., M. Keller ja M. Kiisel (2013) "Kuidas parandada maailma? Kommunikatsioon sotsiaalsete muutuste kujundamisel." <https://sisu.ut.ee/kommunikatsioon/426-uued-algatused-ning-struktuurid-sotsiaalne-innovatsioon>.  
Tervikuna kättesaadav:  
<http://dspace.utlib.ee/dspace/handle/10062/30126>.

## LISA 1. Täiendavad tabelid

TABEL 14. INNOVATSIOON NING ARENDUSED ERINEVATES VALITSEMISE JA HALDUSJUHTIMISE KONTSEPTSIOONIDES

	<b>„Traditsiooniline“ avalik haldus (<i>public administration</i>)</b>	<b>Uus Haldusjuhtimine (NPM)</b>	<b>Koostöövõrgustikel põhinev valitsemine</b>
<b>Innovatsioon</b>	Mõned ulatuslikud rahvuslikud ja universaalsed innovatsioonid	Innovatsioon rohkem organisatsiooni kui sisu tasemel	Innovatsioon nii kesksel kui kohalikul tasandil
<b>Täiustamine/areng</b>	Algupäraselt astmeline muutus täiustamisel, kuid vähene võimekus jätkusuutlikul arengul	Areng haldusprotsessides/ süsteemides. Mõningate teenuste puhul toob tarbijakesksus kaasa kvaliteedi arengu.	Eesmärgiks esmatähtsate teenuste ümberkujundamine ja pidev areng
<b>Poliitikakujundajate roll</b>	Ülemad/Käskijad	Teadustajad ja volinikud	Juhid ja tõlgendajad
<b>Avaliku sektori juhtide roll</b>	„ametnikud ja märtrid“	Efektivsus ja turu maksimeerimine	„Uurijad“ ( <i>explorers</i> )
<b>Elanikkonna roll</b>	Kliendid	Tarbijad	Kaastootjad

Allikas: Hartley 2005: 29

TABEL 15. AVALIKE TEENUSTE OSUTAMISE VIISID VASTAVALT SELLELE, KUI SUUR ON KOV (TELLIJA) JA ÜHENDUSE (TEENUSEOSUTAJA) MÕJU TEENUSE SISULE

Teenuse osutamise viis <sup>49</sup>	Teenuse osutamise viisi selgitus	Kesksed osapooled ja võimalikud suhtemustrid	Näited sobivatest avalikest teenustest ja rakendamise olukordadest
Lepinguline delegerimine ehk teenuste üleandmine	Avaliku teenuse või tugifunktsiooni täitmiseks andmine eraettevõttele, vabaühendusele või teisele avaliku sektori organisatsioonile. Teenuse üleandja (KOV): määratleb teenuse iseloomu, ulatuse ja/või muud olulised tingimused, üldjuhul finantseerib osaliselt või täielikult teenuse pakkumist, teeb järelevalvet teenuse pakkumise üle, säilitab kontrolli ja vastutuse teenuse pakkumise üle. Teenuse finantseerimine võib samas toimuda erinevatel viisidel alates sellest, et KOV tasub kõik teenuse osutamisega seotud kulud, kaasatakse ka teisi finantseerijaid (MTÜ, välisvahendid, riiklik rahastamine, ettevõtted ja eraisikute annetused) kuni selleni, et teenust finantseerib osaliselt ka lõpptarbija. Avalike teenuste lepingulisel delegerimisel on olulised alljärgnevad üldpõhimõtted: 1. Subsidiaarsusprintsip - avalike teenuste lepingulise delegerimise 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	Teenuste delegerimise kontekstis saab ja tuleb eristada rohujuuresandide ühendusi, kelle peamiseks eesmärgiks on kohaliku kogukonna arendamine (nt seltsitegevus, ürituste korraldamine, kohalik areng) ja professionaalseid ühendusi, kellel on spetsiifiline kompetents teatud valdkonna (nt sotsiaalvaldkonna) teenuste osutamiseks. Eristada saab ka omavalitsuse mõju all olevate mittetulundusühingute ja sihtasutuste poolt teenuste osutamist, mida reguleerib osaliselt teistsugune õiguslik raamistik. Olenevalt koostööpartnerist, kohalikust keskkonnast ja teenuse iseloomust võivad otstarbekaks muutuda muude koostööviiside kasutamine või kombinatsioon teenuse delegerimisest ja paindlike koostöösuhete rakendamisest. Koostööviiside näited: Kõige sagedasem ja sobivaim viis on KOV - Professionaalne MTÜ (nt teenusstandardite alusel sotsiaalteenuse pakkumine) KOV- Rohujuuresandide MTÜ (nt kohalik käsitööring, külaselts vms) KOV – KOV mõju all olev MTÜ/SA (nt hooldekodu) Mitu KOVi – MTÜ/SA (nt	Sellise koostööviisi tulemuslik rakendamine on võimalik üksnes juhul, kui on täidetud järgmised olulised tingimused: - Teenuste pakkujaid on palju ja toimib konkurents, mis välistab pakkujate omavahelise kokkumängu pakkujatele soodsamate konkursitingimuste kehtestamiseks ja liialt suure ärikasumi teenimiseks. - Teenused ei ole nii keerukad, et lepingute koostamise ja kontrollimise kulud ületavad delegerimisega saavutatava efekti. - Teenuse osutamine ei ole sedavõrd kriitilise tähtsusega, et lepingu täitmise ebaõnnestumisel tekib väga oluline kahju avalikule huvile ja oht võimude legitiimsuse säilimisele. - Teenuse saaja ei ole niivõrd suures sõltuvuses teenuse osutajast ja lepingute haldajal on piisavalt kompetentsi, et olla võimeline andma teenuse sisule hinnangut ja kontrollima teenuse osutamist. Lepinguline delegerimine on sobiv viis nn “kõvade” teenuste, nagu kommunaalteenused, transport, heakord jne, pakkumiseks koostöös

<sup>49</sup> 2009. aasta uuringus nimetatud delegerimise viisideks. Praeguseks on aga avalike teenuste lepingulise delegerimise mõiste ja tähendusväli ka Eestis kitsenenud.

	<p>säilitamine ning asjaolu, et teenuse tarbijailt võetava tasu suurus peab jääma avaliku võimu otsustada.</p> <p>2. Avalike teenuste lepingulise delegeerimise protsess peab olema läbipaistev ja lähtuma riigis kehtivatest õigusaktidest.</p> <p>3. Avalike teenuste lepinguline delegeerimine ei vähenda seadusega riigile või KOV üksusele pandud kohustust olla teenuste tarbijate ees teenuste osutamise osas lõppvastutajaks. Seega delegeeritud teenuse suhtes tuleb teostada järeelvalvet.</p>	<p>mitut valda/linna teenindav hooldekodu)</p> <p>Teenuse saaja on eelkõige Kliendi rollis (Vt aruande Tabel 4).</p>	<p>välise teenusepakkujatega. Samuti, kui teenuse saajaid on palju, eksisteerivad teenusstandardid, mis võimaldavad teenuse pakkumise kvaliteeti adekvaatselt hinnata (nt mitmed sotsiaalteenused, haridus vms). Klassikaline lepinguline delegeerimine sobib eelkõige suuremate omavalitsuste teenuste pakkumiseks koostöös välise teenusepakkujatega.</p>
<p>Vastastikustel usalduslikel suhtel põhinev partnerlus (<i>relational contracting</i>)</p>	<p>Suhtel põhinev delegeerimine iseloomustab olukorda, kus osapoolte vahel kujunevad välja usalduslikud 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.</p>	<p>Koostööviiside näited:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- KOV ja professionaalne MTÜ</li> <li>- KOV ja rohujuuresand MTÜ</li> <li>- Mitu KOVi ja MTÜ/SA</li> </ul> <p>Enim kujuneb selline koostöösuhe sobivaimaks eelkõige suhetes kohalike rohujuuresandiga vabaühendustega väiksemates omavalitsustes hõreda turukonkurentsi tingimustes või tulenevalt lepingupartneri spetsiifilistest ja headest kohalikest (sihtgrupi) teadmistest ja kokkupuudetest. Teenuse saaja eelkõige Kasusaaja või Abisaaja rollis.</p>	<p>Sobilik eelkõige „pehmetele“ teenustele. „Pehmete“ teenuste all on peetud silmas isikukesksemaid avalikke teenuseid ehk teenuseid, mis on vahetumalt avaliku halduse asutuse (KOV) ja inimese vahelise suhtlusega seotud, näiteks sotsiaalteenused, haridus (noorsootöö, huviharidus), kultuur (vaba aja teenused), vastandina mitte isikustatud ehk „kõvadele“ teenustele. Sobilik eelkõige olukorras, kus klassikalise lepingulise delegeerimise eelpool loetletud neli peamist tingimust ei kehti.</p>
<p>Teenuste koosloome (<i>co-production</i>) (SI)</p>	<p>Teenuste koosloome on olukord, kus avalik sektor ja kodanikud kasutavad parimal võimalikul moel üksteise väärtusi ja ressursse, et saavutada kvaliteetsem ja tõhusam avaliku teenuse pakkumine. Koosloome tähendab seega avalike teenuste pakkumist vastastikusel suhtel</p>	<p>Koostööviis KOV-i, kodanike ja vabaühenduste vahel. On seotud sotsiaalse innovatsiooniga, rõhutades tugevatele koostöösuhtele just avaliku sektori ja kodaniku vahel, mida omalt poolt saavad edendada vabaühendused. Tulenevalt koosloome kesksetele printsiipidele,</p>	<p>Sotsiaalteenused, elamumajandus, tööhõive – nn suhtel põhinevad ja rohkem isikustatud teenused. Koosloomet tuleks rakendada sotsiaalsetele probleemidele ainult siis, kui:<sup>51</sup> (1) kodanikud omavad selle kontrollimiseks vajalikke ressursse, mida on</p>

<sup>51</sup> Horne, M. ja Shirley, T. (2009) "Coproduction in public services: a new partnership with citizens", Discussion paper, Cabinet Office Strategy Unit, lk 26.

	<p>professionaalide, teenust kasutavate inimeste, nende perekondade ja naabruskonna/naabrite vahel.<sup>50</sup></p> <p>Täielik koostöö eksisteerib siis, kui vastutus teenuse planeerimise ja ka teenuse toimimise ja pakkumise eest lasub võrdselt nii avalikul sektoril kui kodanikul. (vt Tabel 8). Täieliku koostöö erinevad komponendid (nt koostööplaneerimine, koos teenuse kujundamine, hindamine jm) on praktikad, mis on kas üksikult või kogumina olulised ka teistes teenuse osutamise viisides. Teenuste koostöö on tihedalt seotud ka sotsiaalse innovatsiooniga, milles ta kirjeldab informaalse sektori kaasatust uude lahenduste väljatöötamisse – inividid, perekonnad ja kogukonnad, kes on kaasatud vabatahtlikena või teenuste pakkujadena.</p>	<p>nagu tugevad omavahelised suhted ja vastastikune sõltuvus, on selle kasude ilmumise potentsiaal suurim just nn “suhetel põhinevates teenustes” (<i>relational services</i>) ehk teisisõnu, peamiselt sotsiaalteenuste pakkumisel. Koostööst räägitakse palju ka hariduses, pikaajaliste terviseprobleemidega tegelemisel, täiskasvanute sotsiaalhoolekandes, teenused psüühiliste erivajadustega inimestele. Teenuste koostööl on väga suur potentsiaal, kui on vaja inimeste / sihtgrupi käitumist muuta, et tulevikuprobleeme ära hoida (nt laste ülekaalususega võitlemine). Teenuse saaja on eelkõige Kodaniku, Kasusaaja või Abisaaja (peamiselt abisaajate eestkostjad) rollis, kuid vastavalt koostööle liigile võib olla ka Kohuslane (personaalne koostöö).</p>	<p>piisaval määral, kuid mis ei ole asendatavad ehk tegemist on nn mitte turustatava kaubaga; (2) selliste ressursside kaasamise kasud ületavad riske, mida vastutuse jagamine endaga kaasa toob. Sotsiaalsed probleemid, mis sellistele kriteeriumitele vastavad on üldjuhul vaieldavad ehk et nende lahendamiseks ei eksisteeri ühte õiget vastust, vaid lahendused võivad sõltuda inimesest inimeseni; keerulised, olles põhjustatud erinevate omavahel keeruliselt suhestuvate faktorite poolt ning kolmandaks, kroonilised ehk ressursid, mida inimesed teenuse pakkumiseks panustavad avaldavad kumulatiivset mõju pikaajalises perspektiivis, mitte koheselt, põhjustades seega tulevikukasude alahindamist.</p>
Vabaühenduste ja kogukonna tegevuse toetamine	<p>Praktikas toimib partnerlus lisaks lepingulisele delegerimisele ka muul viisil - nt sihtotstarbelised toetused teenuste osutamiseks, ühisorganisatsioonide loomine, taristu rajamine ja haldamine (nn PPP projektid) vms. Sageli annavad KOV-id vabaühendustele ka projektitoetust – üldjuhul konkursi korras jagatav sihtotstarbeline toetus tegevuste elluviimiseks konkreetse projekti raames.</p>	<p>Kõige sagedamini iseloomustab passiivne partnerlus koostöösuhteid kohalike ja valdavalt rohujuuresandi vabaühendustega. Teenuse saaja on eelkõige Kasusaaja rollis.</p> <p><i>PPP projektides tekib suhe avaliku sektori ja erasektori organisatsiooni kui pakkuja vahel. Klassikaline PPP on siinkohal lähema vaatluse alt väljas.</i></p>	<p>Üldjuhul on sellise koostööviisi raames hõlmatud teenused, mis puudutavad sotsiaalvaldkonda (eelkõige spetsiifilisemad ja väiksemad sihtgrupid, väheprofessionaalsed teenused), noorsootööd, sporti, kultuuri ja kogukonna arendamist.</p>

<sup>50</sup> Boyle, D. ja M. Harris (2009) “The Challenge of Co-Production: How equal partnerships between professionals and the public are crucial to improving public services”, NESTA Discussion Paper.

Löffler et al. (2008) “If you want to go fast, walk alone. If you want to go far, walk together”: Citizens and the co-production of public services, Governance International

in co-operation with Julie Gaillot and Marc-André Allard, Tns-Sofres Capgemini Consulting.

	Projektitoetus võib jaguneda kaheks: a) ühenduse liikmeskonnale suunatud toetus; b) avalikkusele suunatud tegevuse toetus. KOV-i poolt vabaühendustele jagatav tegevustoetus on vabaühendustele eraldatav toetus, mis ei ole seotud konkreetse projektiga.		
Kogukonnateenused (SI)	Kogukonna liikmelt kogukonna liikmetele pakutav teenus, mis lähtub kogukonna vajadustest. Kogukonnateenus on heategevuslik teenus või tegevus, mida sooritatakse üksikisiku või grupi isikute poolt avalikkuse või ühiskonna heaks. <sup>52</sup> Seondub samuti sotsiaalse innovatsiooniga, rõhutades informaalset sektori osatähtsust teenuste mitmekesistamisel ja kättesaadavuse tagamisel (uudsed teenuse osutamise viisid). Märksõnaks ei ole samas SI-le omane süsteemne muutus, vaid kohaliku elukeskkonna kvaliteetsemaks muutmine ehk mõju kohalikule kogukonnale.	Kodanikud kodanikele (KOV ei paku teenust, kuid võib toetada teenuste pakkumist muu kujul – nt ruumide võimaldamisega vms).	Pesumaja, lumelükkamisteenus, asjade laenutamine, eratransport, lastehoiuring jne. Häid näiteid kogukonna ja kogukonnateenuste arendamiseks pakub Linnalabori 2014. a. uuring kogukondade arendamisest läbi kogukonnateenuste pakkumise. <sup>53</sup>
Sotsiaalne ettevõtlus (SI)	Sotsiaalne ettevõtlus tähendab uusi, loovaid lahendusi pikaajalistele probleemidele ühiskonnas. Kitsamalt tähendab sotsiaalne ettevõtlus ärilise tegevuse sidumist ühiskondliku eesmärgiga, tehes seda oma toodete-teenuste müügi. Sotsiaalne ettevõtte on	Sotsiaalseteks ettevõteteks on sageli vabaühendused (MTÜ-d ja SA-d), kuid ka ettevõtted äri sektorist. Koostöösuhted erinevate sektorite ja osapooltega on üldise võrgustiku loomise eesmärgil olulised, kuid antud teenusepakkumise viisi keskseks osapoolteks on	Sotsiaalne ettevõtlus on tihedalt seotud sotsiaalse innovatsiooniga üldisemalt ja seega sobilik sarnaste väljakutsete lahendamiseks. Sotsiaalsed ettevõtted tegutsevad sageli sotsiaalteenuste, elamumajanduse, tööhõive jms-ga, mis oma olemuselt

<sup>52</sup> Ernst&Young Baltic AS (2012). „Avalikuks kasutamiseks mõeldud objektide mõju kogukonnale ning investeeringute vajadus sotsiaalse ja tehnilise infrastruktuuri parandamiseks maapiirkondades.“ Kättesaadav:

[http://www.agri.ee/public/juurkataloog/UURINGUD/uuring\\_infrastruktuur\\_2012\\_aruanne.pdf](http://www.agri.ee/public/juurkataloog/UURINGUD/uuring_infrastruktuur_2012_aruanne.pdf)

<sup>53</sup> Viljasaar, R., K. Grišakov, U. Männi, K. Koppel, T. Pehk, Linnalabor & OÜ Väike Vasak Käsi (2014) „Ruumiide: 179 ettepanekut ruumi ja kogukondade kohta

kuradi keeruliste probleemide aegadel”.



	<p>organisatsioon, mis tahab lahendada mõnda ühiskonna kitsaskohta. Sotsiaalsed ettevõtted võivad olla nii äriühingud kui mittetulundusühingud. Sotsiaalne ettevõtte tegutseb mingi konkreetse ühiskondliku eesmärgi saavutamise nimel, kasutades selleks ettevõtlusega teenitud tulu.</p>	<p>antud sotsiaalne ettevõtte (MTÜ või SA) ise ja teenust rahastatakse sama organisatsiooni äritegevusest saadud tulust. Teenuse saajad eelkõige Kodaniku, Kasusaaja ja Abisaaja (viimaste puhul eelkõige eestkostjate vahendusel) rollis, kuid teatud tegevuste puhul ka Kliendi rollis.</p>	<p>on "pehmed" ja isikustatud teenused.</p>
--	--	---	---

## LISA 2. Küsitluse meetodi kirjeldus

Andmete kogumiseks valiti veebiküsitlus, kuna see võimaldab hõlmata suure hulga vastajaid üle Eesti. Struktureeritud ja valikvastustega ankeet lubab omavalitsusi omavahel võrrelda. Küsitlus toimus elektroonilises küsitluskeskkonnas SurveyMonkey.

### KÜSITLUSE SIHTRÜHM

Eesti vabäühenduste esmasteks koostööpartneriteks on teised vabäühendused. Tähtsuset teiseks partneriks on KOV-id (Rikmann *et al.* 2010). Toetudes asjaolule, et kohalikul tasandil on vabäühenduste ja avaliku sektori koostöö tihedaim ning enamjaolt osutatakse elanikele esmatähtsaid teenuseid just omavalitsuse tasandil, on uuringu esmaseks sihtrühmaks valitud KOV-id. KOV-id esindavad oluliste avalike teenuste „omanike“ vaadet ja neil on elanikkonna ees selged kohustused. KOV-id peaksid seega valdama nii teavet teenuseosutamise olukorra kohta kui ka omama avamust (kohalike) vabäühenduste tegevusest teenuseosutajatena. Kuigi tänapäevases küsitluses KOV-id ilmtingimata enam ei ole teenuste nn ainuomanikud – teatud juhtudel võib avaliku teenuse osutamise algatus, pakkumine ja rahastamine tulla muudest allikatest – oli küsitluse fookus omavalitsustel.

### ANKEET

Käesoleva uuringu eesmärgist lähtuvalt võeti aluseks 2009. aastal korraldatud uuringu „Avalike teenuste delegeerimine kodanikuühendustele“ meetodika ja ankeet, et tagada võrreldavus peamistes valdkonna muutusi kirjeldavates indikaatorites.

Kutse küsitluses osaleda saadeti omavalitsusjuhi nimele, kuid paluti omavalitsuste poolt ankeet täita inimesel, kes on kõige rohkem kokku puutunud avalike teenuste delegeerimisega vabäühendustele või on teinud ühendustega koostööd.

Ankeet koosneb kuuest osast ja 44 küsimusest (vt lisa 3). Ankeet sisaldas läbivalt küsimusi kõigi teenuseosutamise valdkondade kohta ja ka valdkondadeüleseid hinnanguid. Lisaks eelmise uuringu ankeedile arvestati küsimuste koostamisel kodanikuühiskonna arengukava koostamise ettepanekus sõnastatud sihtide ja probleemidega. Samuti lähtuti arengukava koostamise aruteludelt, kirjanduse analüüsist ja viimaste aastate Eesti uuringute ja programmide analüüsist saadud teabest. Ankeedi koostamisel olid väärtuslikuks sisendiks ka Siseministeeriumi kommentaarid ja ettepanekud. Ankeeti testis ja viimased parandusettepanekud tegi Rae valla ametnik.

Küsimused puudutavad kahte viimast aastat (nagu ka 2009. aastal toimunud uuringus) – 2013 ja 2014. Kuna avalike teenuste delegeerimine (või osutamine) on kontseptsioon(id), mille tähendus ei ole tänaseks üheselt juurdunud ning avalike teenuste osutamise praktika on üle Eesti omavalitsustes mitmekesine, juhatas ankeedi sisse selgitus, mida uurijatena avalike teenuste delegeerimise all silmas peame ning mille kohta informatsiooni soovime.

### ERIANKEET TALLINNALE, TARTULE JA NARVALE

Tallinn, Tartu ja Narva on suured omavalitsused, mille tegevuskeskkond ja töökorraldus erineb teistest linnadest ja KOV-idest mõnevõrra seetõttu, et nendes tegutsevad mitmed eraldi ametid, osakonnad ja/või talitused. Seetõttu kohandati neile linnadele põhiankeeti selliselt, et vastajad oleks probleemistikuga kursis olevad ameti, osakonna, talituse juhid ja iga vastus käiks ühe konkreetse teenuseosutamise valdkonna kohta. Avalike teenuste delegeerimise olukorda hindavate indikaatorite

arvutamiseks koondati Tallinna, Tartu ja Narva ametite, asutuste ja talituste vastused teiste omavalitsuste andmetega võrreldavale kujule.

#### KÜSITLUSE TOIMUMISE AEG

Kuna uuringu ajakava sõltus uue kodanikuühiskonna arengukava koostamise protsessist, lükkus küsitluse läbiviimine üsna keerulisele ajale: **küsitlus toimus 9. juuni – 4. juuli 2014**. Sellesse vahemikku jäid jaanilaupäev ning Laulu- ja Tantsupidu, paljud ametnikud olid varakult puhkamas. Et saavutada vajalik vastasmäär, pikendati esialgset vastamise tähtaega (20. juuni) 30. juunini ja seejärel hoiti ankeet avatuna veel 4. juulini. Vastasmäära tagamiseks saadeti KOV-idele iganädalaselt meeldetuletuskirju ning mitmel korral helistati kõik omavalitsused läbi.

#### VASTAMISMÄÄR

Küsitlusele vastas 215 omavalitsusest 117 omavalitsuse esindajat – seega analüüs toetub poolte omavalitsuste vastustele. Alljärgnevas tabelis on esitatud vastasmäär maakondade lõikes.

**TABEL 16. VASTAMISMÄÄR MAAKONNITI**

Maakond	Vastanud		KOV-ide vastasmäär maakonnas
	KOV-ide arv	KOV-e kokku	
Harju maakond (sh Tallinn)	14	23	61%
Hiiu maakond	1	4	25%
Ida-Viru maakond	8	20	40%
Jõgeva maakond	12	13	92%
Järva maakond	9	12	75%
Lääne maakond	6	10	60%
Lääne-Viru maakond	9	15	60%
Põlva maakond	6	13	46%
Pärnu maakond	8	19	42%
Rapla maakond	7	10	70%
Saare maakond	9	16	56%
Tartu maakond	8	22	36%
Valga maakond	7	13	54%
Viljandi maakond	7	12	58%
Võru maakond	6	13	46%
<b>Kokku</b>	<b>117</b>	<b>215</b>	<b>54%</b>

58% seekord vastanud KOV-idest vastasid küsitlusele ka aastal 2009 ja nende hulgas oli delegerijate osakaal 63% - s.o ligilähedane üle-eestilisele tulemusele. Ehk olenemata sellest, et vastanud ei ole täpselt samad omavalitsused kui viis aastat tagasi, on lähtepunkt sama

## LISA 3. Omavalitsuste küsitluse ankeet

KÜSIMUSTIK KOHALIKELE OMAVALITSUSTELE KOOSTÖÖST VABAÜHENDUSTEGA AVALIKE TEENUSTE PAKKUMISEL

Tere tulemast!

Oled jõudnud veebiküsitluseni, mille eesmärk on saada ajakohane ülevaade Eesti kohalike omavalitsuste ja vabaühenduste koostööst avalike teenuste osutamisel. Tulemusi võrreldakse 2009. aastal korraldatud uuringuga, et kirjeldada toimunud muutusi ja avalike teenuste osutamise arenguvajadusi.

Analüüsi tulemusi kasutatakse Eesti Kodanikuühiskonna arengukava aastateks 2015–2020 ning Euroopa Liidu struktuurivahendite uue perioodi regionaalarengu toetusmeetmete kujundamisel.

Küsimustik on Teile **vastamiseks avatud 20. juunini 2014.**

**Palume omavalitsuste poolt ankeedi täita inimesel, kes on kõige rohkem kokku puutunud avalike teenuste delegerimisega vabaühendustele või on teinud ühendustega koostööd.**

Küsimused puudutavad enamasti kogu KOV üksust ja käsitlevad erinevaid teenuste liike. Seetõttu palume kõigi küsimustega tutvuda enne, kui alustate vastamist siinsel veebilehel. Siit leiate allalaetava ja väljatrükitava küsimustiku versiooni – saate vastuste koondamiseks jagada seda oma kolleegidega, kes on teinud koostööd vabaühendustega erinevates valdkondades.

Tulge tagasi samale lehel, kui vastused on kokku kogutud. Küsimustiku täitmiseks veebis kulub 20-30 minutit.

Küsitluse täitmist puudutavatele küsimuste korral palun pöörduge küsitluse assistendi Valentina Batueva poole (730 8088; valentina.batueva@praxis.ee).

Individuaalseid vastuseid kasutatakse üldistuste tegemisel. Ankeedi täitja nime on küsitud, et analüüsi tegijad järgnevates etappides saaks vajadusel võtta ühendust vastuste täpsustamiseks või heade praktikate lähemaks uurimiseks.

### **OLULISED MÕISTED JA DELEGEERIMISE NÄITED:**

**Käesolev küsimustik keskendub sellistele avalikele teenustele, mille osutamise on kohalik omavalitsus (KOV) üle andnud vabaühendustele (nt mittetulundusühing või sihtasutus).**

Vastamisel palume silmas pidada selliseid lepinguid vabaühendustega, mis **on sõlmitud või olnud kehtivad aastatel 2013 ja 2014.**

**Avaliku teenuse** all mõeldakse sellist avalikkusele osutatavat teenust, kaupa, infot või hüve, mida otseselt või kaudselt korraldab avalik sektor. Otsesed kasusaajad on KOV elanikud või külalised, mitte aga omavalitsus ise. Käesolevas küsitluses käsitletakse avalike teenustena elanikkonnale suunatud:

- 1) kohustuslikke avalikke teenuseid, mille täitmine on tehtud Teie asutusele ülesandeks õigusaktidega;
- 2) vabatahtlikke ülesandeid, mida Teie asutus pole otseselt seaduse alusel kohustatud täitma, kuid mida Te osutate tulenevalt valdkonna arendamise või muudest vajadustest omal äranägemisel.

Avaliku teenuse delegerimine (ehk lepinguline üleandmine) on olukord, kus avalik võim (sh 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 delegerimine vabaühendusele on seega olukord, kus omavalitsuse asemel osutab avalikku teenust kohalikele elanikele antud KOV tellimusel või koostöös mõni vabaühendus. Vabaühendustena palume käsitleda antud küsimustiku kontekstis **mittetulundusühinguid ja sihtasutusi**, mis pole asutatud avaliku võimu või äriettevõtte poolt ja nende juhtimine on avalikust võimust ja äriettevõtetest sõltumatu, **aga ka külaselts ja kogudusi, mis tegutsevad avalikes huvides.**

Näiteks on mitmed KOV-id vabaühendustele delegerinud selliste teenuste osutamise nagu eakate või kodutute päevakeskuse teenus, avatud noortekeskus ja noortelaagrite korraldamine, riiklikud hoolekandeteenused nagu näiteks toetatud elamise teenus või hoolekandekeskus, kalmistute ja haljasalade hooldamine, huvihariduse pakkumine, kohalike traditsiooniliste ürituste korraldamine, rahvaspordi korraldamine, matkaradade hooldamine, lastehoid, avalik saun, avalik interneti- ja infopunkt jne.

**NB! Teenuse delegerimisena ei ole käsitletav see, kui KOV annab mõnele MTÜ-le või SA-le tegevus- või projekti toetust, kuid ei ole selgelt määratlenud, milliseid teenuseid antud raha toel peab osutama.**

Eelinfo: Sügisel 2014 viib siseministeerium kohalike omavalitsuste seas läbi küsitluse vabaühenduste rahastamise teemal, mis keskendub projekti- ja tegevustoetustele.

ALUSTA  
VASTAMIST

## 2 LEHT

### VASTAJA KONTAKTANDMED

Palun sisestage siia selle inimese andmed, kes kogus Teie omavalitsusest andmed kokku ja täitis ankeedi, kelle poole võib pöörduda täpsustavate küsimustega.

1. Kohalik omavalitsus (palun kirjutage): /textbox/
2. Maakond /dropdown/
3. Vastaja nimi: /textbox/
4. Vastaja e-maili aadress: /textbox/
5. Vastaja telefoni number: /textbox/

## 3 LEHT

### I OSA KOV JA VABAÜHENDUSTE KOOSTÖÖ

6. Milliseid koostöövorme Teie asutus vabaühendustega kasutab? Palun märkige vastus igal real

	Peamiselt see	Ka see	See pigem mitte	See kindlasti mitte	Ei oska öelda
Kaasame vabaühendusi kohaliku elu küsimustes arengukavade või eelarve koostamisse.					
Konsulteerime vabaühendustega avalike teenuste vajaduse ja mahu täpsustamiseks, standardite loomiseks jms.					
Kaasame ühendusi elanikelt ja/või avalike teenuste kasutajatelt tagasiside kogumisse, tegevuste tulemuste hindamiseks ja analüüsi.					
Toetame rahaliselt vabaühenduste tegevusi, projekte.					
Nõustame vabaühendusi.					
Aitame levitada vabaühenduste ja nende tegevuse kohta vajalikku infot (nt KOV veebilehel)					
Hoiame ennast niisama kursis vabaühenduste tegevusega.					

**7. Kas Teie omavalitsus on aastatel 2013 ja 2014 lepinguliselt delegerinud avalikke teenuseid VABAÜHENDUSTELE või toetanud avalike teenuste osutamist VABAÜHENDUSTE poolt?** *Avaliku teenuse delegerimine vabaühendusele on olukord, kus omavalitsuse asemel osutab avalikku teenust kohalikele elanikele antud KOV tellimusel või koostöös mõni vabaühendus. Vabaühendustena palume käsitleda antud küsimustiku kontekstis **mittetulundusühinguid ja sihtasutusi**, mis pole asutatud avaliku võimu või äriettevõtte poolt ja nende juhtimine on avalikust võimust ja äriettevõtetest sõltumatud, aga ka külaseltse ja kogudusi, mis tegutsevad avalikes huvides. Teenust delegeritakse kas haldus- või tsiviilõigusliku lepinguga, ka hanke korras, kuid peame siin silmas ka selliseid tegevustoetuslepinguid, mille sisuks on mõne teenuse osutamine omavalitsuse elanikele. Vastamisel pidada silmas kõiki valdkondi.*

- a. Jah -> ->HÜPPAB 5. Lehele
- b. Ei ->HÜPPAB 4. Lehele
- c. Ei oska öelda ->HÜPPAB 9. Lehele.

*Siit jätkavad vastamist 7=ei(2);*

#### 4 LEHT

**8. Kas Teie omavalitsuses on enne 2013. aastat osutatud avalikke teenuseid koostöös vabaühendustega/ lepinguliselt delegeritud avalike teenuste osutamist vabaühendustele?** *Palun märkige üks vastus.*

- a. Jah
- b. Ei
- c. Ei oska öelda

**9. Mis põhjustel Teie omavalitsuses ei ole aastatel 2013 ja 2014 osutatud avalikke teenuseid koostöös vabaühendustega? Palun märkige vastus igal real.**

	Kindlasti nõus	Pigem nõus	Pigem ei ole nõus	Ei ole üldse nõus	Ei oska öelda
Ei ole piisavalt teadmisi sellest, kuidas avalike teenuseid üle anda vabaühendustele (puuduvad juhised, näidised, koolitused, käsiraamatud jms).					
Puudub selge regulatsioon sellisele tegevusele.					
Omavalitsuses ei ole piisavalt suutlikke vabaühendusi, kellele teenuseid delegerida.					
Pole selle järele vajadust, sest suudame kohalikele elanikele pakkuda kõiki vajalikke teenuseid omavalitsuse asutustest või äriettevõtete poolt.					
Ei ole kindlustunnet <b>omavalitsuses tegutsevate</b> vabaühenduste tegevuse usaldusvääruse, kvaliteedi, jätkusuutlikkuse suhtes.					
Omavalitsusel ei ole vabaühendustega piisavalt tugevaid koostöösuhteid, et avalikke teenuseid ühiselt osutada.					
Ei ole praktilisi juhendeid, koolitusi, tugitegevusi riigi poolt sellise koostöö soodustamiseks.					
Pettusime varasemates teenuseid osutunud vabaühendustes/ on varasemad halvad kogemused.					
Pole piisavalt finants- või inimressurssi avalike teenuste delegerimiseks kodanikuühendustele.					
Eelistame avalikke teenuste osutamise üle anda vabaühenduste asemel KOV osalusega MTÜ-le või SA-le.					

**10. Palun kirjutage, kui on mõni muu põhjus, miks Teie omavalitsuses ei ole aastatel 2013 ja 2014 avalike teenuste osutamist delegeritud vabaühendustele:**

/textbox/

**11. Kas Teie omavalitsuses on aastatel 2013 ja 2014 sõlmitud või olnud kehtivad vara tasuta kasutamisele andmise lepingud vabaühendustega, kes osutavad neis ruumides omavalitsuse elanikele teenuseid? Palun märkige üks vastus.**

- a. Jah, mitmetega
- b. Jah, üksikud
- c. Ei
- d. Ei oska öelda

**12. Millistes valdkondades oleks Teie asutusel tulevikus huvi kodanikuühendustele teenuseid delegerida?** Palun märkige vastus igal real, kõigi valdkondade kohta. Juhul, kui Teil ei ole kokkupuudet või infot mõne valdkonna kohta, siis on võimalus teha märges lahtrisse „ei oska öelda“.

<i>Valdkonnad</i>	<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>
Haridus (Nt pikapäevarühmad, õpilaskodud, õpilaste ja nende vanemate nõustamine, õpiabi, lasteaed, lastehoid jne)					
Noorsootöö (nt noortelaagrid, erinoorsootöö, teavitamis-nõustamisteenused, koolitus, vaba aja veetmise võimalused noortele, avatud noortekeskuse haldamine, laagrite korraldamine jne).					
Kultuur (nt harrastustegevused, loengud, näitused, muuseumide tegevus, kultuurimaja haldamine, kultuuriürituste korraldamine jne) ja vaba aeg (nt huviringid ja –huviharidus täiskasvanutele, pensionäride ühendused).					
Kuriteoennetus (nt naabrivalve, rehabilitatsioon, teadlikkuse tõstmine jne)					
Sport (nt spordiklubid, spordiürituste, sh võistluste, korraldamine, jne).					
Sotsiaalhoolekanne ja sotsiaalteenused (nt koduteenus, sotsiaalnõustamine, päevakeskused, asenduskodu, lastekaitse, eakate ja puuetega inimeste abistamine, supiköök, varjupaigad, avalik saun, pesumaja jne) ja tervishoid (nt terviseedendus, kindlustamata isikute tervishoiuteenused, riskigruppide nõustamine, testimine ja teraapia jne).					
Keskonnakaitse (nt jäätmekäitlus, keskkonnateadlikkus, kohalik looduskaitse jne).					
Elamumajandus, kommunaalteenused ja heakord (nt parkide ja avalike alade ja objektide hooldamine, lemmikloomade pidamisega seonduv, kodutute loomade varjupaik, tehnovõrkude hooldus, kalmistuhoid, matkaradade hooldamine jne).					



Piirkondliku elu edendamine (nt külaseltsid, avalikud interneti- ja infopunktid).					
---	--	--	--	--	--

**13. Millist tuge ja arendustegevust oleks vaja, et teenuste üleandmine oleks edukam?** Palun tehke linnuke sobivasse lahtrisse.

Vajadused	Jah, kindlasti	Pigem jah	Pigem ei	Kindlasti mitte
Juhendmaterjale ja näidiseid, kuidas teenuseid delegeerida (lepingud, kontrolli ja aruandluse nõuded, hanke protsess jms).				
Välja töötada Eesti avalike teenuste üksikasjalikke kvaliteedistandardeid või nõuete kirjeldusi.				
Vii end rohkem kurssi meie valla/linna territooriumil tegutsevatest vabaühenduste tegevusega ja nende teenuste osutamise valmisolekuga.				
Korraldada koolitusi KOV ametnikele avalike teenuste delegeerimise, arendamise ja võimalike koostöömudelite kohta.				
Korraldada koolitusi vabaühendustele avalike teenuste delegeerimise, arendamise ja võimalike koostöömudelite kohta.				
Pakkuda KOV ametnikele nõustamist ja tuge teenuste delegeerimise teemadel.				
Pakkuda vabaühendustele nõustamist ja tuge teenuste delegeerimise teemadel.				
Tarvis oleks täpsustada teenuste delegeerimist seadustes (nt halduskoostööseadus; riigihangete seadus; valdkonna eriseadused, nagu hoolekandeseadus jms).				

**KUI LÕPETAS VASTAMIST 4. BLOKILE HÜPPAB 8. LEHELE.**

**5 LEHT** Siit jätkavad vastamist 7=jah/1

#### SENINE KOGEMUS AVALIKE TEENUSTE OSUTAMISEST KOOSTÖÖS VABAÜHENDUSTEGA

**14. Millistes valdkondades on Teie omavalitsus aastatel 2013 ja 2014 delegeerinud teenuseid vabaühendustele?** Palun märkige kõik sobivad.

- Haridus (Nt pikapäevarühmad, õpilaskodud, õpilaste ja nende vanemate nõustamine, õpiabi, lasteaed, lastehoid jne)
- Noorsootöö (nt noortelaagrid, erinoorsootöö, teavitamis-nõustamisteenused, koolitus, vaba aja veetmise võimalused noortele, avatud noortekeskuse haldamine, laagrite korraldamine jne).
- Kultuur (nt harrastustegevused, loengud, näitused, muuseumide tegevus, kultuurimaja haldamine, kultuuriürituste korraldamine jne) ja vaba aeg (nt huviringid ja –huviharidus täiskasvanutele, pensionäride ühendused).
- Kuriteoennetus (nt naabrivalve, rehabilitatsioon, teadlikkuse tõstmine jne)
- Sport (nt spordiklubid, spordiürituste, sh võistluste, korraldamine, jne).

- f. Sotsiaalhoolekanne ja sotsiaalteenused (nt koduteenus, sotsiaalnõustamine, päevakeskused, asenduskodu, lastekaitse, eakate ja puuetega inimeste abistamine, supiköök, varjupaigad, avalik saun, pesumaja jne) ja tervishoid (nt terviseedendus, kindlustamata isikute tervishoiuteenused, riskigruppide nõustamine, testimine ja teraapia jne).
- g. Keskkonnakaitse (nt jäätmekäitlus, keskkonnateadlikkus, kohalik looduskaitse jne).
- h. Elamumajandus, kommunaalteenused ja heakord (nt parkide ja avalike alade ja objektide hooldamine, lemmikloomade pidamisega seonduv, kodutute loomade varjupaik, tehnovõrkude hooldus, kalmistuhoidus, matkaradade hooldamine jne).
- i. Piirkondliku elu edendamine (nt külaseltsid, avalikud interneti- ja infopunktid).

**15. Millistele sihtrühmadele Teie omavalitsuses osutatakse vabähendustele delegeeritud avalikke teenuseid? Palun märkige kõik sobivad.**

- a. Lapsed
- b. Noored
- c. Pered
- d. Kodutud
- e. Töötud
- f. Erivajadustega inimesed
- g. Eakad
- h. Vägivalla ohvrid
- i. Sõltlased
- j. Loomad
- k. muu (palun kirjutage) /textbox/

**16. Mitu lepingut on Teie omavalitsuses sõlmitud teenuste osutamiseks VABAÜHENDUSTEGA (sealhulgas pikendamised) aastal 2013 ja 2014?**

/numeric/

**17. Kui suures summas on 2013.aastal avalike teenuste osutamise või toetamise lepingute kaudu vabähendustele makstud? (kokku kõik valdkonnad)**

/numeric/

**18. Kas Teie asutusel on olemas piisav ja/või süsteemne ülevaade mittetulundusühingutest ja sihtasutustest, mis Teie omavalitsuse territooriumil tegutsevad? (Need võivad olla nii kohalikult, maakondlikult kui üleriigiliselt tegutsevad ühendused) Palun märkige üks vastus.**

- a. Jah, täielik
- b. Jah, aga osaline
- c. Ei
- d. Ei oska öelda

**19. Järgnevalt palun hinnake omavalitsuses tegutsevate vabähenduste üldist võimekust hakata partneriks KOV-ile elanikkonnale vajalike avalike teenuste osutamisel. (juhul kui teil ei ole kokkupuudet või infot mõne valdkonna kohta, siis palun vastake „ei oska öelda“) palun märkige vastus igal real.**

	Täiesti piisav	Pigem piisav	Pigem ebapiisav	Ebapiisav	Ei oska öelda
Haridus (Nt pikapäevarühmad, õpilaskodud, õpilaste ja nende vanemate nõustamine, õpiabi, lasteaed, lastehoid jne)					
Noorsootöö (nt noortelaagrid, erinoorsootöö, teavitamis-nõustamisteenused, koolitus, vaba aja veetmise võimalused noortele, avatud noortekeskuse haldamine, laagrite korraldamine jne.					
Kultuur (nt harrastustegevused, loengud, näitused, muuseumide tegevus, kultuurimaja haldamine, kultuuriürituste korraldamine jne) ja vaba aeg (nt huviringid ja -huviharidus täiskasvanutele, pensionäride ühendused).					
Kuriteoennetus (nt naabrivalve, rehabilitatsioon, teadlikkuse tõstmine jne)					
Sport (nt spordiklubid, spordiürituste, sh võistluste, korraldamine, jne).					
Sotsiaalhoolekanne ja sotsiaalteenused (nt koduteenus, sotsiaalnõustamine, päevakeskused, asenduskodu, lastekaitse, eakate ja puuetega inimeste abistamine, supiköök, varjupaigad, avalik saun, pesumaja jne) ja tervishoid (nt terviseedendus, kindlustamata isikute tervishoiuteenused, riskigruppide nõustamine, testimine ja teraapia jne).					
Keskonnakaitse (nt jäätmekäitlus, keskkonnateadlikkus, kohalik looduskaitse jne).					
Elamumajandus, kommunaalteenused ja heakord (nt parkide ja avalike alade ja objektide hooldamine, lemmikloomade pidamisega seonduv, kodutute loomade varjupaik, tehnovõrkude hooldus, kalmistuhoidus, matkaradade hooldamine jne).					
Piirkondliku elu edendamine (nt külaseltsid, avalikud interneti- ja infopunktid).					

**20. Kas Teie omavalitsuses eksisteerib eraldi strateegia/kord avalike teenuste osutamise üleandmiseks eraettevõtetele või vabaühendustele? Palun märkige üks vastus.**

- Jah
- Ei -> HÜPPAB K 22
- Ei oska öelda -> HÜPPAB K22

21. Kui vastasite eelmisele küsimusele jah, siis palun võimalusel viidata sellele dokumendile või veebiaadressile, kust selle strateegia leiab.  
*/textbox, kohustuslik/*
22. Kui levinud on Teie omavalitsuses vabaühendustega 2-aastaste ja pikemate lepingute sõlmimine?  
*Palun märkige üks vastus.*
- Väga levinud ja tavaline kõigis valdkondades
  - Levinud üksikutes valdkondades
  - Ei sõlmi üle 1-aastaseid lepinguid vabaühendustega
23. Kas olete viimastel aastatel korraldanud konkursse või riigihankeid avaliku teenuse pakkuja leidmiseks, mis olid suunatud vabaühendustele? *Palun märkige üks vastus.*
- Jah, alati
  - Jah, sageli
  - Jah, mõnel korral
  - Ei
  - Ei oska öelda
24. Millised olid peamised põhjused, miks Teie asutus otsustas teenuseid delegeerida vabaühendustele?

	Peamiselt see	Ka see	See pigem mitte	See kindlasti mitte	Ei oska öelda
Meil endal ei olnud piisavalt kompetentsi antud teenuste osutamiseks.					
Soovisime vähendada meie asutuse administratiivseid kulutusi.					
Soovisime toetada ja tugevdada vabaühendusi.					
Vabaühendused võimaldavad leida innovaatilisemaid ja paremaid lahendusi teenuste osutamisel, abivajajate toetamisel.					
Vabaühendused teavad paremini sihtrühma eripärasid ja vajadusi ning arvestavad nendega.					
Soovisime luua võimalust rahastada teenust mitmetest allikatest.					
Olime tutvunud sarnaste kogemustega ja otsustasime proovida.					
Et tugevdada suhteid ja koostööd vabaühendustega, edendada jagatud eesmärgi ja väärtusi					
Tugevama ja aktiivsema kogukonna loomine					
Nägime võimalust probleemidele koos paremaid lahendusi leida					

**25. Kuivõrd rahul olete avalikke teenuseid osutavate vabaühenduste tööga? Allolevas tabelis on esitatud vabaühenduste töö kvaliteedi erinevad komponendid. Palun tutvuge nende kõigiga ja seejärel andke oma hinnang igal real.**

	Väga rahul	Pigem rahul	Pigem ei ole rahul	Ei ole üldse rahul	Ei oska öelda
Vabaühenduse poolt osutatava teenuse sisuline kvaliteet.					
Vabaühenduse side sihtrühmadega ja pühendumine sihtrühma vajaduste täitmisele.					
Vabaühenduse organisatsiooni võimekus (nt finantsjuhtimine, aruandlus, tõhus töökorraldus ja juhtimine).					
Vabaühenduse varustatus teenuse osutamiseks vajalike vahenditega (nt töövahendid, seadmed, ruumide kasutamise võimalused jm)					

26. Milliseid tulemusi olete saavutanud avalike teenuste osutamise delegerimisest vabaühendustele?

- Avaliku teenuse kvaliteet on tõusnud
- Teenuse saajate rahulolu on kasvanud
- Teenust on saanud rohkem abivajajaid/laiem sihtgrupp
- Avaliku teenuse maksumus on vähenenud (efektiivsus)
- Omaavalitsuse usaldus vabaühendus(t)e töösse on kasvanud
- Aktiivsem kogukond
- On kasvanud välja uusi kohalikele elanikele suunatud teenuseid
- Muu (palun kirjutage) ... /textbox/

27. Milline on teenuseid osutavate vabaühenduste olulisus? Palun märkige üks vastus igal real.

	<i>Vabaühenduste teenus asendab omaavalitsuse teenust/vajadust munitsipaalteenuse järel</i>	<i>Vabaühenduste teenus on täiendav, kuna samu teenuseid osaliselt pakuvad ka omaavalitsuse asutused</i>
Sotsiaalvaldkonnas		
Haridus, huvi- ja vabahariduse valdkondades		
Kultuuri, spordi ja meelelahutuse valdkond		
Heakorra-, turvalisuse- ja kommunaalteenustes, kohaliku arengu toetamises		

28. Kas olete valmis andma Teie omaavalitsuses tegutsevatele vabaühendustele suuremat rolli avalike teenuste kujundamise, arendamise ja pakkumise eest tulevikus? Palun märkige üks vastus.

- Kindlasti jah
- Pigem jah
- Pigem ei
- Kindlasti mitte
- Ei oska öelda

29. Kas Teie omaavalitsusest on ametnikud koostöös vabaühendustega avalike teenuste osutamiseks...

	<i>Jah, korduvalt, sageli</i>	<i>Jah, kuid harva</i>	<i>Ei, üldse mitte</i>	<i>Ei oska öelda</i>
kasutanud Siseministeeriumi poolt koostatud kontseptsiooni „Avalike teenuste lepingulise delegerimise suunad mittetulundusühendustele“?				
tutvunud EMSL-i veebilehel avalike teenuste delegerimise näidetega teistes KOV-ides ( <a href="http://www.emsl.ee/teenused">http://www.emsl.ee/teenused</a> )?				
kasutanud käsiraamatut "Vabaühendused ja avalikud teenused: Partnerlus avaliku sektoriga. Ülevaade ja juhised." (2011)				
võtnud vabaühendustega lepingu sõlmimisel aluseks näidislepingud käsiraamatust „Vabaühendused ja avalikud teenused: Partnerlus avaliku sektoriga. Ülevaade ja juhised“?				
nõu küsinud maakondliku arenduskeskuse konsultandilt vabaühendustega teenuste osutamise koostöö kohta?				
osalenud koolitustel ja infopäevadel, mis puudutavad avalike teenuste delegerimist ja partnerluse loomist vabaühendustega?				
tutvunud/kasutanud "Ühenduste rahastamise juhendmaterjali" (2013)?				
kasutanud sotsiaalteenuste teenusekirjeldusi (välja töötatud Sotsiaalministeeriumi poolt, KÜSK Šveitsi fondi toetusel ühenduste ja omavalitsuste poolt, jms)?				

**30. 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>
<u>Juhendmaterjale ja näidiseid</u> , kuidas teenuseid delegerida (lepingud, kontrolli ja aruandluse nõuded, hanke protsess jms).				
Välja töötada Eesti <u>avalike teenuste üksikasjalikke kvaliteedistandardeid</u> või nõuete kirjeldusi.				
Viia end rohkem kurssi meie valla/linna territooriumil tegutsevatest <u>vabaühenduste tegevusega</u> ja nende teenuste osutamise valmisolekuga.				
Korraldada <u>koolitusi KOV ametnikele</u> avalike teenuste delegerimise, arendamise ja võimalike koostöömodelite kohta.				

Korraldada <u>koolitusi vabaühendustele avalike</u> teenuste delegerimise, arendamise ja võimalike koostöömudelite kohta.				
Pakkuda <u>KOV ametnikele nõustamist ja tuge</u> teenuste delegerimise teemadel.				
Pakkuda <u>vabaühendustele nõustamist ja tuge</u> teenuste delegerimise teemadel.				
Tarvis oleks <u>täpsustada teenuste delegerimist seadustes</u> (nt halduskoostööseadus; riigihangete seadus; valdkonna eriseadused, nagu hoolekandeseadus jms).				

## 7. LEHT

### TEENUSTE OSUTAMISE JÄRELVALVE

#### 31. Millistes valdkondades avalikke teenuseid delegerides vabaühendustele kasutate

**miinimumstandardeid ja/või teenuste sisukirjeldusi?** *Miinimumstandardite all peame silmas teenuse osutajatele ette antud nõudeid kas teenuse sisu, mahu, teenuse osutavate inimeste oskuste vms osas. Need võivad olla kehtestatud omavalitsuse enda või mõne ministeeriumi poolt või sätestatud seadusandluses. Kui ei kasuta üldse, palun märkige viimane vastus.*

- Haridus (Nt pikapäevarühmad, õpilaskodud, õpilaste ja nende vanemate nõustamine, õpiabi, lasteaed, lastehoid jne)
- Noorsootöö (nt noortelaagrid, erinoorsootöö, teavitamis-nõustamisteenused, koolitus, vaba aja veetmise võimalused noortele, avatud noortekeskuse haldamine, laagrite korraldamine jne).
- Kultuur (nt harrastustegevused, loengud, näitused, muuseumide tegevus, kultuurimaja haldamine, kultuuriürituste korraldamine jne) ja vaba aeg (nt huviringid ja –huviharidus täiskasvanutele, pensionäride ühendused).
- Kuriteoennetus (nt naabrivalve, rehabilitatsioon, teadlikkuse tõstmine jne)
- Sport (nt spordiklubid, spordiürituste, sh võistluste, korraldamine, jne).
- Sotsiaalhoolekanne ja sotsiaalteenused (nt koduteenus, sotsiaalnõustamine, päevakeskused, asenduskodu, lastekaitse, eakate ja puuetega inimeste abistamine, supiköök, varjupaigad, avalik saun, pesumaja jne) ja tervishoid (nt terviseedendus, kindlustamata isikute tervishoiuteenused, riskigruppide nõustamine, testimine ja teraapia jne).
- Keskkonnakaitse (nt jäätmekäitlus, keskkonnateadlikkus, kohalik looduskaitse jne).
- Elamumajandus, kommunaalteenused ja heakord (nt parkide ja avalike alade ja objektide hooldamine, lemmikloomade pidamisega seonduv, kodutute loomade varjupaik, tehnovõrkude hooldus, kalmistuhoid, matkaradade hooldamine jne).
- Piirkondliku elu edendamine (nt külaseltsid, avalikud interneti- ja infopunktid).
- Ei kasuta üldse miinimumstandardeid ega teenuste sisukirjeldusi

#### 32. Kas ja millised nõuded olete enamasti seadnud (lepingus, teenuse standardis või muul kirjalikul viisil) nende teenuste kvaliteedile ja mahule, mille osutamine on delegeeritud vabaühendustele?

*Märkige 3 levinumat.*

- Miinimumstandardid, sh kvaliteedi- ja/või kutsestandardid
- Üksikasjalik teenuse sisunõuete kirjeldus
- Nõuded osutatavate teenuste koguse kohta (nt nõustada 50 inimest)
- Nõuded osutatava teenuse ajamahu kohta (nt 10 tundi nädalas; avatud tööpäevadel kl 9-17)



- e. Nõuded teenust osutava vabaühenduse organisatsioonile (nt juhtimiskvaliteet, personali kompetents ja arv, litsentsid või tegevusload jms) / nõuded teenuste osutajate professionaalsusele
- f. Nõuded töövahenditele ja vajalikule infrastruktuurile (st seadmed, ruumid, transpordivahendid jms)
- g. Muud nõuded (palun nimetage) /textbox/

**33. Kuidas Teie asutus hindab ja kontrollib delegeeritud teenuse osutamist vabaühenduse poolt?**

	Jah, alati	Jah, mõnel juhul	Ei ole kasutanud	Ei oska öelda
On seatud kõrged standardid ja indikaatorid, mille saavutamist hindame				
Kontroll toimub teenuse osutaja poolt koostatud lõpparuannete põhjal				
Kulu- ja muude dokumentide läbivaatamine				
Kohapealsed kontrollid, inspekteerimised				
Auditi läbiviimine (nt finants- ja tulemusaudit)				
Teenuste tarbijatelt ja kogukonnalt tagasiside küsimine teenuseosutaja tööle				
Informaalsed arutelud, vajadusel juhendamine paranduste tegemiseks teenuse osutamises				
Meie esindajad on ise vastava vabaühenduse juhatuses ning suunavad jooksvalt teenus(t)e osutamist				

**34. Kuidas on Teie omavalitsus peamiselt saanud tagasisidet vabaühenduste poolt osutatud avalike teenuste kohta elanikelt, teenuste tarbijatelt? Palun valige 1-2 sobivaimat vastust.**

- a. Omavalitsuse algatusel on toimunud ametlik rahulolu- või tagasiside-uuring elanikkonna seas
- b. Omavalitsus on teinud tagasiside küsimise ülesandeks teenust osutavale vabaühendusele
- c. Vabaühenduse algatusel on toimunud ametlik rahulolu- või tagasiside-uuring elanikkonna seas
- d. Omavalitsus saab mitte-ametlikku tagasisidet üksikutelt kodanikelt ja teenuse tarbijatelt
- e. Vabaühendus saab mitte-ametlikku tagasisidet üksikutelt kodanikelt ja teenuse tarbijatelt, edastab selle omavalitsusele
- f. Ei ole välja delegeeritud teenuste osas elanikkonnalt tagasisidet saanud/kogunud.

**35. Milliseks hindate Teie omavalitsuse elanike huvi ja valmisolekut rääkida kaasa avalike teenuste kujundamises (nt tegevuste sisu, maht, teenuse asukoht jms)? Palun märkige üks vastus.**

- a. Pakub suurt huvi
- b. Mõnevõrra huvitab
- c. Eriti ei huvita
- d. Ei huvita üldse
- e. Ei oska öelda

**36. Palun hinnake, mil määral kirjeldab iga järgnev väide Teie koostöösuhteid nende vabaühendustega, kellega teil on lepingud avalike teenuste osutamiseks. Palun tutvuge nende kõigiga ja seejärel andke oma hinnang igal real.**

	Jah, kindlasti	Pigem jah	Pigem ei	Kindlasti mitte	Ei oska öelda
Vabaühendused osutavad teenuseid täiesti iseseisvalt, meie hindame tulemusi.					
Meie esindajad annavad üldisi suuniseid, millest vabaühendus juhindub					
Meil on vabaühendusega tihedad omavahelised suhted, arutame vajalikud teemad ühiselt läbi					

## 8 LEHT

## TEENUSTE OSUTAMISE TRENDID

Vastavad kõik K7 sõltumata.

**37. Mil määral nõustute alljärgnevate väidetega Teie omavalitsuse ja omavalitsuses SOTSIAALVALDKONNAS tegutsevate vabaühenduste kohta . Üks vastus igal real..**

	Kindlasti nõus	Pigem nõus	Pigem ei ole nõus	Ei ole üldse nõus	Ei oska öelda
Välised teenusepakkujad (sh vabaühendused) on võimelised pakkuma sama kvaliteediga või paremat teenust efektiivsemalt KOV-ist					
Eksisteerib konkurents võimalike KOV-väliste teenusepakkujate vahel					
Teenusepakkujat on KOV-il lihtne vahetada					
Teenuse indikaatoreid ja kvaliteedinõudeid on suhteliselt kerge määratleda ja mõõta					

**38. Kas vabaühendused pakuvad Teie omavalitsuse elanikele e-teenuseid? Palun märkige kõik sobivad.**

- Jah, sotsiaalvaldkonnas
- Jah, haridus, huvi- ja vabahariduses
- Jah, kultuuri, spordi ja meelelahutuse valdkonnas
- Jah, heakorra-, turvalisuse- ja kommunaalteenustes, kohaliku arengu toetamises
- Ei
- Ei oska öelda

**39. Kas viimase kahe aasta jooksul tuli Teie omavalitsuses ette ka juhtumeid, kus varasemalt vabaühendusele delegeeritud teenust hakkas taas osutama omavalitsusasutus? Palun märkige üks vastus.**

- Jah
- Ei
- Ei oska öelda

**40. Kui jah, palun märkige millises valdkonnas selline juhtum/juhtumid toimusid:**

- Haridus (Nt pikapäevarehmad, õpilaskodud, õpilaste ja nende vanemate nõustamine, õpiabi, lasteaed, lastehoid jne)

- b. Noorsootöö (nt noortelaagrid, erinoorsootöö, teavitamis-nõustamisteenused, koolitus, vaba aja veetmise võimalused noortele, avatud noortekeskuse haldamine, laagrite korraldamine jne).
- c. Kultuur (nt harrastustegevused, loengud, näitused, muuseumide tegevus, kultuurimaja haldamine, kultuuriürituste korraldamine jne) ja vaba aeg (nt huviringid ja –huviharidus täiskasvanutele, pensionäride ühendused).
- d. Kuriteoennetus (nt naabrivalve, rehabilitatsioon, teadlikkuse tõstmine jne)
- e. Sport (nt spordiklubid, spordiürituste, sh võistluste, korraldamine, jne).
- f. Sotsiaalhoolekanne ja sotsiaalteenused (nt koduteenus, sotsiaalnõustamine, päevakeskused, asenduskodu, lastekaitse, eakate ja puuetega inimeste abistamine, supiköök, varjupaigad, avalik saun, pesumaja jne) ja tervishoid (nt terviseedendus, kindlustamata isikute tervishoiuteenused, riskigruppide nõustamine, testimine ja teraapia jne).
- g. Keskkonnakaitse (nt jäätmekäitlus, keskkonnateadlikkus, kohalik looduskaitse jne).
- h. Elamumajandus, kommunaalteenused ja heakord (nt parkide ja avalike alade ja objektide hooldamine, lemmikloomade pidamisega seonduv, kodutute loomade varjupaik, tehnovõrkude hooldus, kalmistuhoidus, matkaradade hooldamine jne).
- i. Piirkondliku elu edendamine (nt külaseltsid, avalikud interneti- ja infopunktid).

**41. Kas Teie omavalitsus on aastatel 2013 ja 2014 delegeerinud avalikke teenuseid ka ÄRIÜHINGUTELE?**

*Soovime teada, kas mil määral teevad omavalitsused avalike teenuste osutamisel koostööd lisaks vabaühendustele ka äriühingutega (AS, OÜ).*

- a. Jah, mitmetele
- b. Jah, üksikutele
- c. Ei
- d. Ei oska öelda

**42. Kas Teie omavalitsus on viimasel kahel aastal osalenud mittetulundusühingu või sihtasutuse loomises, mis osutab Teie omavalitsusele teenuseid?**

- a. Jah, sotsiaalvaldkonnas
- b. Jah, haridus, huvi- ja vabahariduses
- c. Jah, kultuuri, spordi ja meelelahutuse valdkonnas
- d. Jah, heakorra-, turvalisuse- ja kommunaalteenustes, kohaliku arengu toetamises
- e. Ei
- f. Ei oska öelda

**43. Kas aastatel 2013 ja 2014 olete pakkunud oma elanikele teenuseid koostöös teiste KOV-idega, näiteks olete loonud ühisasutuse, ühise mittetulundusühingu või sihtasutuse, teenuskeskuse? Palun märkige üks vastus.**

- a. Jah *->HÜPPAB 8. Lehele küsimuse nr 44 juurde*
- b. Ei *->HÜPPAB 11.lehele, lõppu*
- c. Ei oska öelda *->HÜPPAB11.lehele, lõppu*

**9. LEHT**

**TEENUSTE OSUTAMISE TRENDID**

**44. Kui vastasite jah, palun märkige, millises valdkonnas see tegevus toimub:**

- a. Haridus (Nt pikapäevarühmad, õpilaskodud, õpilaste ja nende vanemate nõustamine, õpiabi, lasteaed, lastehoid jne)
- b. Noorsootöö (nt noortelaagrid, erinoorsootöö, teavitamis-nõustamisteenused, koolitus, vaba aja veetmise võimalused noortele, avatud noortekeskuse haldamine, laagrite korraldamine jne).
- c. Kultuur (nt harrastustegevused, loengud, näitused, muuseumide tegevus, kultuurimaja haldamine, kultuuriürituste korraldamine jne) ja vaba aeg (nt huviringid ja –huviharidus täiskasvanutele, pensionäride ühendused).
- d. Kuriteoennetus (nt naabrivalve, rehabilitatsioon, teadlikkuse tõstmine jne)
- e. Sport (nt spordiklubid, spordiürituste, sh võistluste, korraldamine, jne).
- f. Sotsiaalhoolekanne ja sotsiaalteenused (nt koduteenus, sotsiaalnõustamine, päevakeskused, asenduskodu, lastekaitse, eakate ja puuetega inimeste abistamine, supiköök, varjupaigad, avalik saun, pesumaja jne) ja tervishoid (nt terviseedendus, kindlustamata isikute tervishoiuteenused, riskigruppide nõustamine, testimine ja teraapia jne).
- g. Keskkonnakaitse (nt jäätmekäitlus, keskkonnateadlikkus, kohalik looduskaitse jne).
- h. Elamumajandus, kommunaalteenused ja heakord (nt parkide ja avalike alade ja objektide hooldamine, lemmikloomade pidamisega seonduv, kodutute loomade varjupaik, tehnovõrkude hooldus, kalmistuhoid, matkaradade hooldamine jne).
- i. Piirkondliku elu edendamine (nt külaseltsid, avalikud interneti- ja infopunktid).

#### **10. LEHT**            **Siiatuleb teade nendele, kes küsimuse nt 7 juures vastasin „Ei oska öelda“**

*Te ei osanud öelda, kas Teie omaavalitsuses on viimastel aastatel delegeeritud avalike teenuste osutamist vabaühendustele. Et saada kindlust, soovime võtta ühendust Praxise analüütiku Maiu Uusiga (640 8006, maiu.uus@praxis.ee), kes võib teile vajadusel täpsustada, milliseid avalikke teenuseid ja lepinguid vabaühendustega silmas peame.*

#### **11. LEHT**

***Küsimustiku täitmisega andsite väärtusliku panuse valdkonna arendamisse – suur tänu!***  
*Uuringu tulemused valmivad novembris 2014 ja saadetakse Teile e-postiga.*

## LISA 4. Ankeet Tallinna, Tartu ja Narva ametitele, osakondadele, talitustele

KÜSIMUSTIK KOHALIKELE OMAVALITSUSTELE KOOSTÖÖST VABAÜHENDUSTEGA AVALIKE TEENUSTE PAKKUMISEL

Tere

tulemast!

Oled jõudnud veebiküsitluseni, mille eesmärk on saada ajakohane ülevaade Eesti kohalike omavalitsuste ja vabaühenduste koostööst avalike teenuste osutamisel. Tulemusi võrreldakse 2009. aastal korraldatud uuringuga, et kirjeldada toimunud muutusi ja avalike teenuste osutamise arenguvajadusi.

Analüüsi tulemusi kasutatakse Eesti Kodanikuühiskonna arengukava aastateks 2015–2020 ning Euroopa Liidu struktuurivahendite uue perioodi regionaalarengu toetusmeetmete kujundamisel.

Küsimustik on Teile **vastamiseks avatud 20. juunini 2014.**

**Küsimused käesolevas ankeedis puudutavad Teie asutuse, osakonna või teenistuse põhivaldkonda.** Sama ankeedi täidavad Teie omavalitsuse teised ametid/osakonnad (või nende teenistused), et saada ülevaade koostööst vabaühendustega igas valdkonnas.

Siit leiate allalaetava ja väljatrükitava küsimustiku versiooni – soovitame vastused eelnevalt koondada ja seejärel tulla tagasi samale lehele vastuseid sisestama. Küsimustiku täitmiseks veebis kulub 20 minutit.

Küsitluse täitmist puudutavate küsimuste korral palun pöörduge küsitluse assistendi Valentina Batueva poole (730 8088; valentina.batueva@praxis.ee).

Individuaalseid vastuseid kasutatakse üldistuste tegemisel. Ankeedi täitja nime on küsitud selleks, et analüüsi tegijad järgnevates etappides saaksid Teiega vajadusel võtta ühendust vastuste täpsustamiseks või heade praktikate lähemaks uurimiseks.

### **OLULISED MÕISTED JA DELEGEERIMISE NÄITED:**

**Käesolev küsimustik keskendub sellistele avalikele teenustele, mille osutamise on kohalik omavalitsus (KOV) üle andnud vabaühendustele (nt mittetulundusühing või sihtasutus).**

Vastamisel palume silmas pidada selliseid lepinguid vabaühendustega, mis **on sõlmitud või olnud kehtivad aastatel 2013 ja 2014.**

**Avaliku teenuse** all mõeldakse sellist avalikkusele osutatavat teenust, kaupa, infot või hüve, mida otseselt või kaudselt korraldab avalik sektor. Otsesed kasusaajad on KOV elanikud või külalised, mitte aga omavalitsus ise. Käesolevas küsitluses käsitletakse avalike teenustena elanikkonnale suunatud:

- 3) kohustuslikke avalikke teenuseid, mille täitmine on tehtud Teie asutusele ülesandeks õigusaktidega;
- 4) vabatahtlikke ülesandeid, mida Teie asutus pole otseselt seaduse alusel kohustatud täitma, kuid mida Te osutate tulenevalt valdkonna arendamise või muudest vajadustest omal äranägemisel.

Avaliku teenuse delegerimine (ehk lepinguline üleandmine) on olukord, kus avalik võim (sh 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 delegerimine vabaühendusele on seega olukord, kus omavalitsuse asemel osutab avalikku teenust kohalikele elanikele antud KOV tellimusel või koostöös mõni vabaühendus. Vabaühendustena palume käsitleda antud küsimustiku kontekstis **mittetulundusühinguid ja sihtasutusi**, mis pole asutatud avaliku võimu või äriettevõtte poolt ja nende juhtimine on avalikust võimust ja äriettevõtetest sõltumatu, **aga ka külaselts ja kogudusi, mis tegutsevad avalikes huvides.**

Näiteks on mitmed KOV-id vabaühendustele delegerinud selliste teenuste osutamise nagu eakate või kodutute päevakeskuse teenus, avatud noortekeskus ja noortelaagrite korraldamine, riiklikud hoolkandeteenused nagu näiteks toetatud elamise teenus või hoolekandekeskus, kalmistute ja haljasalade hooldamine, huvihariduse pakkumine, kohalike traditsiooniliste ürituste korraldamine, rahvaspordi korraldamine, matkaradade hooldamine, lastehoid, avalik saun, avalik interneti- ja infopunkt jne.

**NB! Teenuse delegerimisena ei ole käsitletav see, kui KOV annab mõnele MTÜ-le või SA-le tegevus- või projekti toetust, kuid ei ole selgelt määratlenud, milliseid teenuseid antud raha toel peab osutama.**

Eelinfo: Sügisel 2014 viib siseminister kohalike omavalitsuste seas läbi küsitluse vabaühenduste rahastamise teemal, mis keskendub projekti- ja tegevustoetustele.

ALUSTA  
VASTAMIST

## 2 LEHT

### ASUTUSE INFO JA VASTAJA KONTAKTANDMED

Palun sisestage siia selle inimese andmed, kes kogus Teie omavalitsusest andmed kokku ja täitis ankeedi, kelle poole võib pöörduda täpsustavate küsimustega.

1. **Kohalik omavalitsus** Dropdown (Tallinn, Tartu, Narva)
2. **Maakond** dropdown (Harjumaa, Tartumaa, Ida-Virumaa)
3. **Millise valdkonnaga tegeleb Teie asutus/osakond** Palun märkige üks vastus.
  - a. Haridus (Nt pikapäevarühmad, õpilaskodud, õpilaste ja nende vanemate nõustamine, õpiabi, lasteaed, lastehoid jne)
  - b. Noorsootöö (nt noortelaagrid, erinoorsootöö, teavitamis-nõustamisteenus, koolitus, vaba aja veetmise võimalused noortele, avatud noortekeskuse haldamine, laagrite korraldamine jne.
  - c. Kultuur (nt harrastustegevused, loengud, näitused, muuseumide tegevus, kultuurimaja haldamine, kultuuriürituste korraldamine jne) ja vaba aeg (nt huviringid ja –huviharidus täiskasvanutele, pensionäride ühendused).
  - d. Kuriteoennetus (nt naabrivalve, rehabilitatsioon, teadlikkuse tõstmine jne)
  - e. Sport (nt spordiklubid, spordiürituste, sh võistluste, korraldamine, jne).
  - f. Sotsiaalhoolekanne ja sotsiaalteenused (nt koduteenus, sotsiaalnõustamine, päevakeskused, asenduskodu, lastekaitse, eakate ja puuetega inimeste abistamine, supiköök, varjupaigad, avalik saun, pesumaja jne)
  - g. Tervishoid (nt terviseedendus, kindlustamata isikute tervishoiuteenus, riskigruppide nõustamine, testimine ja teraapia jne).
  - h. Keskkonnakaitse (nt jäätmeäritlus, keskkonnateadlikkus, kohalik looduskaitse jne).
  - i. Elamumajandus, kommunaalteenused ja heakord (nt parkide ja avalike alade ja objektide hooldamine, lemmikloomade pidamisega seonduv, kodutute loomade varjupaik, tehnovõrkude hooldus, kalmistuhoid, matkaradade hooldamine jne).

- j. Piirkondliku elu edendamine (nt külaseltsid, avalikud interneti- ja infopunktid).  
k. Muu (palun kirjutage) .....

4. Vastaja nimi: .....

5. Vastaja e-maili address: .....

6. Vastaja telefoni number: .....

### 3 LEHT

## KOV JA VABAÜHENDUSTE KOOSTÖÖ

7. Milliseid koostöövorme Teie asutus/osakond vabaühendustega kasutab? Palun märkige vastus igal real

	Peamiselt see	Ka see	See pigem mitte	See kindlasti mitte	Ei oska öelda
Kaasame vabaühendusi kohaliku elu küsimustes arengukavade või eelarve koostamisse.					
Konsulterime vabaühendustega avalike teenuste vajaduse ja mahu täpsustamiseks, standardite loomiseks jms.					
Kaasame ühendusi elanikelt ja/või avalike teenuste kasutajatelt tagasiside kogumisse, tegevuste tulemuste hindamisse ja analüüsi.					
Toetame rahaliselt vabaühenduste tegevusi, projekte.					
Nõustame vabaühendusi.					
Aitame levitada vabaühenduste ja nende tegevuse kohta vajalikku infot (nt KOV veebilehel)					
Hoiame ennast niisama kursis vabaühenduste tegevusega.					

8. Kas Teie asutus/osakond on aastatel 2013 ja 2014 lepinguliselt delegerinud avalikke teenuseid VABAÜHENDUSTELE või toetanud avalike teenuste osutamist VABAÜHENDUSTE poolt? Avaliku teenuse delegerimine vabaühendusele on olukord, kus omavalitsuse asemel osutab avalikku teenust kohalikele elanikele antud KOV tellimusel või koostöös mõni vabaühendus. Vabaühendustena palume käsitleda antud küsimustiku kontekstis **mittetulundusühinguid ja sihtasutusi**, mis pole asutatud avaliku võimu või äriettevõtte poolt ja nende juhtimine on avalikust võimust ja äriettevõtetest sõltumatud, aga ka külaseltsid ja kogudusi, mis tegutsevad avalikes huvides. Teenust delegeritakse kas haldus- või tsiviilõigusliku lepinguga, ka hanke korras, kuid peame siin silmas ka selliseid tegevustoetuslepinguid, mille sisuks on mõne teenuse osutamine omavalitsuse elanikele. Vastamisel pidada silmas kõiki valdkondi.

- a. Jah -> HÜPPAB 5. Lehele  
b. Ei -> HÜPPAB 4. Lehele  
c. Ei oska öelda -> HÜPPAB 10. Lehele.

**Siit jätkavad vastamist need, KES EI OLE DELEGERINUD (7=ei(2))**

## 4 LEHT

9. Kas Teie asutus/osakond on enne 2013. aastat osutatud avalikke teenuseid koostöös vabaühendustega/ lepinguliselt delegeritud avalike teenuste osutamist vabaühendustele? *Palun märkige üks vastus.*

- Jah
- Ei
- Ei oska öelda

10. Mis põhjustel Teie asutuses/osakonnas ei ole aastatel 2013 ja 2014 osutatud avalikke teenuseid koostöös vabaühendustega? *Palun märkige vastus igal real.*

	Kindlasti nõus	Pigem nõus	Pigem ei ole nõus	Ei ole üldse nõus	Ei oska öelda
Ei ole piisavalt teadmisi sellest, kuidas avalikke teenuseid üle anda vabaühendustele (puuduvad juhised, näidised, koolitused, käsiraamatud jms).					
Puudub selge regulatsioon sellisele tegevusele.					
Omaavalitsuses ei ole piisavalt suutlikke vabaühendusi, kellele teenuseid delegerida.					
Pole selle järele vajadust, sest suudame kohalikele elanikele pakkuda kõiki vajalikke teenuseid omaavalitsuse asutustest või äriettevõtete poolt.					
Ei ole kindlustunnet omaavalitsuses tegutsevate vabaühenduste tegevuse usaldusväarsuse, kvaliteedi, jätkusuutlikkuse suhtes.					
Omaavalitsusel ei ole vabaühendustega piisavalt tugevaid koostöösuhteid, et avalikke teenuseid ühiselt osutada.					
Ei ole praktilisi juhendeid, koolitusi, tugitegevusi riigi poolt sellise koostöö soodustamiseks.					
Pettusime varasemates teenuseid osutunud vabaühendustes/ on varasemad halvad kogemused.					
Pole piisavalt finants- või inimressurssi avalike teenuste delegerimiseks vabaühendustele.					
Eelistame avalikke teenuste osutamist üle anda vabaühendustele asemel KOV osalusega MTÜ-le või SA-le.					

11. Palun kirjutage, kui on mõni muu põhjus, miks Teie omaavalitsuses ei ole aastatel 2013 ja 2014 avalike teenuste osutamist delegeritud vabaühendustele:

.....

12. Kas Teie asutuses/osakonnas on aastatel 2013 ja 2014 sõlmitud või olnud kehtivad vara tasuta kasutamisele andmise lepingud vabaühendustega, kes osutavad neis ruumides omaavalitsuse elanikele teenuseid? *Palun märkige üks vastus.*

- Jah, mitmetega



- b. Jah, üksikud
- c. Ei
- d. Ei oska öelda

**13. Kas Teie asutuse/osakonna valdkonnas oleks tulevikus huvi vabaühendustele teenuseid delegerida?** Palun märkige üks vastus.

- a. Kindlasti huvitab
- b. Pigem huvitab
- c. Pigem ei ole huvi
- d. Kindlasti ei ole huvi
- e. Ei oska öelda

**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>
<u>Juhendmaterjale ja näidiseid</u> , kuidas teenuseid delegerida (lepingud, kontrolli ja aruandluse nõuded, hanke protsess jms).				
Välja töötada Eesti <u>avalike teenuste üksikasjalikke kvaliteedistandardeid</u> või nõuete kirjeldusi.				
Viia end rohkem kurssi meie linna territooriumil tegutsevatest <u>vabaühenduste tegevusega</u> ja nende teenuste osutamise valmisolekuga.				
Korraldada <u>koolitusi KOV ametnikele</u> avalike teenuste delegerimise, arendamise ja võimalike koostöömudelite kohta.				
Korraldada <u>koolitusi vabaühendustele</u> avalike teenuste delegerimise, arendamise ja võimalike koostöömudelite kohta.				
Pakkuda <u>KOV ametnikele nõustamist ja tuge</u> teenuste delegerimise teemadel.				
Pakkuda <u>vabaühendustele nõustamist ja tuge</u> teenuste delegerimise teemadel.				
Tarvis oleks <u>täpsustada teenuste delegerimist seadustes</u> (nt halduskoostööseadus; riigihangete seadus; valdkonna eriseadused, nagu hoolekandeseadus jms).				

**KUI LÕPETAS VASTAMIST 4. BLOKILE HÜPPAB 8. LEHELE.**

**5 LEHT** Siit jätkavad vastamist 7=jah/1

#### SENINE KOGEMUS AVALIKE TEENUSTE OSUTAMISEST KOOSTÖÖS VABAÜHENDUSTEGA

**15. Millistes valdkondades on Teie asutus/osakond aastatel 2013 ja 2014 delegerinud teenuseid vabaühendustele?** Palun märkige kõik sobivad.

- a. Haridus (Nt pikapäevarühmad, õpilaskodud, õpilaste ja nende vanemate nõustamine, õpiabi, lasteaed, lastehoid jne)
- b. Noorsootöö (nt noortelaagrid, erinoorsootöö, teavitamis-nõustamisteenused, koolitus, vaba aja veetmise võimalused noortele, avatud noortekeskuse haldamine, laagrite korraldamine jne.
- c. Kultuur (nt harrastustegevused, loengud, näitused, muuseumide tegevus, kultuurimaja haldamine, kultuuriürituste korraldamine jne) ja vaba aeg (nt huviringid ja –huviharidus täiskasvanutele, pensionäride ühendused).
- d. Kuriteoennetus (nt naabrivalve, rehabilitatsioon, teadlikkuse tõstmine jne)
- e. Sport (nt spordiklubid, spordiürituste, sh võistluste, korraldamine, jne).
- f. Sotsiaalhoolekanne ja sotsiaalteenused (nt koduteenus, sotsiaalnõustamine, päevakeskused, asenduskodu, lastekaitse, eakate ja puuetega inimeste abistamine, supiköök, varjupaigad, avalik saun, pesumaja jne) ja tervishoid (nt terviseedendus, kindlustamata isikute tervishoiuteenused, riskigruppide nõustamine, testimine ja teraapia jne).
- g. Keskkonnakaitse (nt jäätmekäitlus, keskkonnateadlikkus, kohalik looduskaitse jne).
- h. Elamumajandus, kommunaalteenused ja heakord (nt parkide ja avalike alade ja objektide hooldamine, lemmikloomade pidamisega seonduv, kodutute loomade varjupaik, tehnovõrkude hooldus, kalmistuhoid, matkaradade hooldamine jne).
- i. Piirkondliku elu edendamine (nt külaseltsid, avalikud interneti- ja infopunktid).

**16. Millistele sihtrühmadele Teie asutuses/osakonnas osutatakse vabaühendustele delegeeritud avalikke teenuseid? Palun märkige kõik sobivad.**

- a. Lapsed
- b. Noored
- c. Pered
- d. Kodutud
- e. Töötud
- f. Erivajadustega inimesed
- g. Eakad
- h. Vägivalla ohvrid
- i. Sõltlased
- j. Loomad
- k. muu (palun kirjutage) : .....

**17. Mitu lepingut on Teie asutus/osakond sõlminud teenuste osutamiseks VABAÜHENDUSTEGA aastal 2013 ja 2014 (sealhulgas pikendamised)?**

/...../

**18. Kui suures summas on Teie asutus/osakond 2013.aastal avalike teenuste osutamise või toetamise lepingute kaudu vabaühendustele välja maksnud? (kokku kõik valdkonnad)**

/...../

**19. Kas Teie asutusel/osakonnal on olemas piisav ja/või süsteemne ülevaade mittetulundusühingutest ja sihtasutustest, mis tegutsevad Teie valdkonnas omavalitsuse territooriumil? (Need võivad olla nii kohalikult, maakondlikult kui üleriigiliselt tegutsevad ühendused) Palun märkige üks vastus.**

- a. Jah, täielik
- b. Jah, aga osaline
- c. Ei
- d. Ei oska öelda

20. Järgnevalt palun hinnake omavalitsuses Teie valdkonnas tegutsevate vabaühenduste üldist võimekust hakata partneriks KOV-ile elanikkonnale vajalike avalike teenuste osutamisel. (juhul kui teil ei ole kokkupuudet või infot mõne valdkonna kohta, siis palun vastake „ei oska öelda“) *palun märkige vastus igal real.*
- Täiesti piisav
  - Pigem piisav
  - Pigem ebapiisav
  - Kindlasti ebapiisav
  - ei oska öelda
21. Kas Teie asutuses/osakonnas eksisteerib eraldi strateegia/kord avalike teenuste osutamise üleandmiseks eraettevõtetele või vabaühendustele? *Palun märkige üks vastus.*
- Jah
  - Ei -> HÜPPAB K 22
  - Ei oska öelda -> HÜPPAB K22

## 6 LEHT

22. Kui vastasite eelmisele küsimusele jah, siis palun viidata sellele dokumendile või veebiaadressile, kust strateegia leiab. *Kohustuslik!*
- .....

23. Kui levinud on Teie asutuses/osakonnas vabaühendustega 2-aastaste ja pikemate lepingute sõlmimine? *Palun märkige üks vastus.*
- Väga levinud ja tavaline kõigis valdkondades
  - Levinud üksikutes valdkondades
  - Ei sõlmi üle 1-aastaseid lepinguid vabaühendustega
24. Kas olete viimastel aastatel korraldanud konkursse või riigihankeid avaliku teenuse pakkuja leidmiseks, mis olid suunatud vabaühendustele? *Palun märkige üks vastus.*
- Jah, alati
  - Jah, sageli
  - Jah, mõnel korral
  - Ei
  - Ei oska öelda

25. Millised olid peamised põhjused, miks Teie asutus/osakond otsustas teenuseid delegeerida vabaühendustele?

	Peamiselt see	Ka see	See pigem mitte	See kindlasti mitte	Ei oska öelda
Meil endal ei olnud piisavalt kompetentsi antud teenuste osutamiseks.					
Soovisime vähendada meie asutuse administratiivseid kulutusi.					
Soovisime toetada ja tugevdada vabaühendusi.					
Vabaühendused võimaldavad leida innovaatilisemaid ja paremaid lahendusi teenuste osutamisel, abivajajate toetamisel.					
Vabaühendused teavad paremini sihtrühma					

eripärasid ja vajadusi ning arvestavad nendega.					
Soovisime luua võimalust rahastada teenust mitmetest allikatest.					
Olime tutvunud sarnaste kogemustega ja otsustasime proovida.					
Et tugevdada suhteid ja koostööd vabaühendustega, edendada jagatud eesmärgi ja väärtusi					
Tugevama ja aktiivsema kogukonna loomine					
Nägime võimalust probleemidele koos paremaid lahendusi leida					

**26. Kuivõrd rahul olete Teie valdkonnas avalikke teenuseid osutavate vabaühenduste tööga? Allolevas tabelis on esitatud vabaühenduste töö kvaliteedi erinevad komponendid. Palun märkige vastus igal real.**

	Väga rahul	Pigem rahul	Pigem ei ole rahul	Ei ole üldse rahul	Ei oska öelda
Vabaühenduse poolt osutatava teenuse sisuline kvaliteet.					
Vabaühenduse side sihtrühmadega ja pühendumine sihtrühma vajaduste täitmisele.					
Vabaühenduse organisatsiooni võimekus (nt finantsjuhtimine, aruandlus, tõhus töökorraldus ja juhtimine).					
Vabaühenduse varustatus teenuse osutamiseks vajalike vahenditega (nt töövahendid, seadmed, ruumide kasutamise võimalused jm)					

**27. Milliseid tulemusi olete saavutanud omas valdkonnas avalike teenuste osutamise delegerimisest vabaühendustele?**

- Avaliku teenuse kvaliteet on tõusnud
- Teenuse saajate rahulolu on kasvanud
- Teenust on saanud rohkem abivajajaid/laiem sihtgrupp
- Avaliku teenuse maksumus on vähenenud (efektiivsus)
- Omavalitsuse usaldus vabaühendus(t)e töösse on kasvanud
- Aktiivsem kogukond
- On kasvanud välja uusi kohalikele elanikele suunatud teenuseid
- Muu (palun kirjutage) ... /textbox/

**28. Milline on Teie valdkonnas teenuseid osutavate vabaühenduste olulisus omavalitsuse jaoks? Palun märkige üks vastus.**

- Vabaühenduste teenus **ASENDAB** omavalitsuse teenust/vajadust munitsipaalteenuse järele
- Vabaühenduste teenus **ON TÄIENDAV**, kuna samu teenuseid osaliselt pakuvad ka omavalitsuse asutused
- Ei oska öelda

**29. Kas olete valmis andma Teie omavalitsuses ja Teie valdkonnas tegutsevatele vabaühendustele suuremat rolli avalike teenuste kujundamise, arendamise ja pakkumise eest tulevikus? Palun märkige üks vastus.**

- a. Kindlasti jah
- b. Pigem jah
- c. Pigem ei
- d. Kindlasti mitte
- e. Ei oska öelda

**30. Kas ametnikud Teie asutusest/osakonnast on koostöös vabaühendustega avalike teenuste osutamiseks ...**

	<i>Jah, korduvalt/sageli</i>	<i>Jah, kuid harva</i>	<i>Ei, üldse mitte</i>	<i>Ei oska öelda</i>
kasutanud Siseministeeriumi poolt koostatud kontseptsiooni „Avalike teenuste lepingulise delegerimise suunad mittetulundusühendustele“?				
tutvunud EMSL-i veebilehel avalike teenuste delegerimise näidetega teistes KOV-des ( <a href="http://www.emsl.ee/teenused">http://www.emsl.ee/teenused</a> ) ?				
kasutanud käsiraamatut „Vabaühendused ja avalikud teenused: Partnerlus avaliku sektoriga. Ülevaade ja juhised.“ (2011)				
võtnud vabaühendustega lepingu sõlmimisel aluseks näidislepingud käsiraamatust „Vabaühendused ja avalikud teenused: Partnerlus avaliku sektoriga. Ülevaade ja juhised“?				
nõu küsinud maakondliku arenduskeskuse konsultandilt vabaühendustega teenuste osutamise koostöö kohta?				
osalenud koolitustel ja infopäevadel, mis puudutavad avalike teenuste delegerimist ja partnerluse loomist vabaühendustega?				
tutvunud/kasutanud „Ühenduste rahastamise juhendmaterjali“ (2013)?				
kasutanud sotsiaalteenuste teenusekirjeldusi (välja töötatud Sotsiaalministeeriumi poolt, KÜSK Šveitsi fondi toetusel ühenduste ja omavalitsuste poolt, jms)?				

**31. 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>
<u>Juhendmaterjale ja näidiseid</u> , kuidas teenuseid delegerida (lepingud, kontrolli ja aruandluse nõuded, hanke protsess jms).				
Välja töötada Eesti <u>avalike teenuste üksikasjalikke kvaliteedistandardeid</u> või nõuete kirjeldusi.				
<u>Viia end rohkem kurssi</u> meie linna territooriumil tegutsevatest <u>vabaühenduste tegevusega</u> ja nende teenuste osutamise valmisolekuga.				
Korraldada <u>koolitusi KOV ametnikele avalike teenuste delegerimise, arendamise ja võimalike</u>				

koostöömudelite kohta.				
Korraldada <u>koolitusi vabaühendustele avalike teenuste delegeerimise, arendamise ja võimalike koostöömudelite kohta.</u>				
Pakkuda <u>KOV ametnikele nõustamist ja tuge</u> teenuste delegeerimise teemadel.				
Pakkuda <u>vabaühendustele nõustamist ja tuge</u> teenuste delegeerimise teemadel.				
Tarvis oleks <u>täpsustada teenuste delegeerimist seadustes</u> (nt halduskoostööseadus; riigihangete seadus; valdkonna eriseadused, nagu hoolekandeseadus jms).				

## 7 LEHT

## TEENUSTE OSUTAMISE JÄRELVALVE

**32. Kas ja millised nõuded olete enamasti seadnud (lepingus, teenuse standardis või muul kirjalikul viisil) nende teenuste kvaliteedile ja mahule, mille osutamine on delegeeritud vabaühendustele?**

*Märkige 3 levinumat.*

- Miinimumstandardid, sh kvaliteedi- ja/või kutsestandardid
- Üksikasjalik teenuse sisunõuete kirjeldus
- Nõuded osutatavate teenuste koguse kohta (nt nõustada 50 inimest)
- Nõuded osutatava teenuse ajamahu kohta (nt 10 tundi nädalas; avatud tööpäevadel kl 9-17)
- Nõuded teenust osutava vabaühenduse organisatsioonile (nt juhtimiskvaliteet, personali kompetents ja arv, litsentsid või tegevusload jms) / nõuded teenuste osutajate professionaalsusele
- Nõuded töövahenditele ja vajalikule infrastruktuurile (st seadmed, ruumid, transpordivahendid jms)
- Muud nõuded (palun nimetage) /textbox/

**33. Kuidas Teie asutus/omavalitsus hindab ja kontrollib delegeeritud teenuse osutamist vabaühenduse poolt?**

	Jah, alati	Jah, mõnel juhul	Ei ole kasutanud	Ei oska öelda
On seatud kõrged standardid ja indikaatorid, mille saavutamist hindame				
Kontroll toimub teenuse osutaja poolt koostatud lõpparuannete põhjal				
Kulu- ja muude dokumentide läbivaatamine				
Kohapealsed kontrollid, inspekteerimised				
Auditi läbiviimine (nt finants- ja tulemusaudit)				
Teenuste tarbijatelt ja kogukonnalt tagasiside küsimine teenuseosutaja tööle				
Informaalsed arutelud, vajadusel juhendamine paranduste tegemiseks teenuse osutamises				
Meie esindajad on ise vastava vabaühenduse juhatuses ning suunavad jooksvalt teenus(t)e osutamist				

**34. Kuidas on Teie asutus/osakond aastatel 2013 ja 2014 peamiselt saanud tagasisidet vabaühenduste poolt osutatud avalike teenuste kohta elanikelt, teenuste tarbijatelt? Palun valige 1-2 sobivaimat vastust.**

- Omavalitsuse algatusel on toimunud ametlik rahulolu- või tagasiside-uuring elanikkonna seas
- Omavalitsus on teinud tagasiside küsimise ülesandeks teenust osutavale vabaühendusele
- Vabaühenduse algatusel on toimunud ametlik rahulolu- või tagasiside-uuring elanikkonna seas
- Omavalitsus saab mitte-ametlikku tagasisidet üksikutelt kodanikelt ja teenuse tarbijatelt
- Vabaühendus saab mitte-ametlikku tagasisidet üksikutelt kodanikelt ja teenuse tarbijatelt, edastab selle omavalitsusele
- Ei ole välja delegeritud teenuste osas elanikkonnalt tagasisidet saanud/kogunud.

**35. Milliseks hindate omavalitsuse elanike huvi ja valmisolekut rääkida kaasa avalike teenuste kujundamises (nt tegevuste sisu, maht, teenuse asukoht jms) Teie valdkonnas? Palun märkige üks vastus.**

- Pakub suurt huvi
- Mõnevõrra huvitab
- Eriti ei huvita
- Ei huvita üldse
- Ei oska öelda

**36. Palun hinnake, mil määral kirjeldab iga järgnev väide Teie asutuse/osakonna koostöösuhteid nende vabaühendustega, kellega teil on lepingud avalike teenuste osutamiseks. Palun tutvuge nende kõigiga ja seejärel andke oma hinnang igal real.**

	Jah, kindlasti	Pigem jah	Pigem ei	Kindlasti mitte	Ei oska öelda
Vabaühendused osutavad teenuseid täiesti iseseisvalt, meie hindame tulemusi.					
Meie esindajad annavad üldisi suuniseid, millest vabaühendus juhindub					
Meil on vabaühendusega tihedad omavahelised suhted, arutame vajalikud teemad ühiselt läbi					

## 8 LEHT

### TEENUSTE OSUTAMISE TRENDID

Vastavad kõik, K7 sõltumata

**37. Mil määral nõustute alljärgnevate väidetega Teie omavalitsuses ja Teie asutuse/osakonna valdkonnas tegutsevate vabaühenduste kohta? Palun märkige üks vastus igal real.**

	Kindlasti nõus	Pigem nõus	Pigem ei ole nõus	Ei ole üldse nõus	Ei oska öelda
Välised teenusepakkujad (sh vabaühendused) on võimelised pakkuma sama kvaliteediga või paremat teenust efektiivsemalt KOV-ist					
Eksisteerib konkurents võimalike KOV-väliste teenusepakkujate vahel					
Teenusepakkujat on KOV-il lihtne vahetada					
Teenuse indikaatoreid ja kvaliteedinõudeid					

on suhteliselt kerge määratleda ja mõõta					
--	--	--	--	--	--

38. Kas vabähendused pakuvad Teie omavalitsuse elanikele Teie valdkonnas e-teenuseid? *Palun märkige kõik sobivad.*
- Jah
  - Ei
  - Ei oska öelda
39. Kas viimase kahe aasta jooksul tuli Teie asutuses/osakonnas ette ka juhtumeid, kus varasemalt vabähendusele delegeritud teenust hakkas taas osutama omavalitsusasutus? *Palun märkige üks vastus.*
- Jah
  - Ei
  - Ei oska öelda
40. Kas Teie asutus/osakond on aastatel 2013 ja 2014 lepinguliselt delegerinud avalikke teenuseid ka ÄRIÜHINGUTELE? *Soovime teada, kas ja mil määral teevad omavalitsused avalike teenuste osutamisel koostööd lisaks vabähendustele ka äriühingutega (AS, OÜ).*
- Jah, mitmetele
  - Jah, üksikutele
  - Ei
  - Ei oska öelda
41. Kas Teie asutus/osakond on viimasel kahel aastal osalenud mittetulundusühingu või sihtasutuse loomises, mis osutab Teie omavalitsusele teenuseid?
- Jah, sotsiaalvaldkonnas
  - Jah, haridus, huvi- ja vabahariduses
  - Jah, kultuuri, spordi ja meelelahutuse valdkonnas
  - Jah, heakorra-, turvalisuse- ja kommunaalteenustes, kohaliku arengu toetamises
  - Ei
  - Ei oska öelda
42. Kas aastatel 2013 ja 2014 olete pakkunud omavalitsuse elanikele teenuseid koostöös teiste KOV-idega, näiteks olete loonud ühisasutuse, ühise mittetulundusühingu või sihtasutuse, teenuskeskuse? *Palun märkige üks vastus.*
- Jah *->HÜPPAB 9. Lehele küsimuse nr 43 juurde*
  - Ei *->HÜPPAB 11. Lehele ehk lõppu*
  - Ei oska öelda *-> HÜPPAB 11. Lehele ehk lõppu*

## 9 LEHT

43. Kui vastasite jah, palun märkige, millises valdkonnas see tegevus toimub:
- Haridus (Nt pikapäevarühmad, õpilaskodud, õpilaste ja nende vanemate nõustamine, õpiabi, lasteaed, lastehoid jne)
  - Noorsootöö (nt noortelaagrid, erinoorsootöö, teavitamis-nõustamisteenused, koolitus, vaba aja veetmise võimalused noortele, avatud noortekeskuse haldamine, laagrite korraldamine jne.
  - Kultuur (nt harrastustegevused, loengud, näitused, muuseumide tegevus, kultuurimaja haldamine, kultuuriürituste korraldamine jne) ja vaba aeg (nt huviringid ja –huviharidus täiskasvanutele, pensionäride ühendused).



- d. Kuriteoennetus (nt naabrivalve, rehabilitatsioon, teadlikkuse tõstmine jne)
- e. Sport (nt spordiklubid, spordiürituste, sh võistluste, korraldamine, jne).
- f. Sotsiaalhoolekanne ja sotsiaalteenused (nt koduteenus, sotsiaalnõustamine, päevakeskused, asenduskodu, lastekaitse, eakate ja puuetega inimeste abistamine, supiköök, varjupaigad, avalik saun, pesumaja jne) ja tervishoid (nt terviseedendus, kindlustamata isikute tervishoiuteenused, riskigruppide nõustamine, testimine ja teraapia jne).
- g. Keskkonnakaitse (nt jäätmekäitlus, keskkonnateadlikkus, kohalik looduskaitse jne).
- h. Elamumajandus, kommunaalteenused ja heakord (nt parkide ja avalike alade ja objektide hooldamine, lemmikloomade pidamisega seonduv, kodutute loomade varjupaik, tehnovõrkude hooldus, kalmistuhoidus, matkaradade hooldamine jne).
- i. Piirkondliku elu edendamine (nt külaseltsid, avalikud interneti- ja infopunktid).

**10 LEHT**            **Süia tuleb teade nendele, kes küsimuse nt 7 juures vastasid „Ei oska öelda“**

*Te ei osanud öelda, kas Teie omavalitsuses on viimastel aastatel delegeritud avalike teenuste osutamist vabaühendustele. Et saada kindlust, soovitame võtta ühendust Praxise analüütiku Maiu Uusiga (640 8006, maiu.uus@praxis.ee), kes võib teile vajadusel täpsustada, milliseid avalikke teenuseid ja lepinguid vabaühendustega silmas peame.*

**11 LEHT**

**Küsimustiku täitmisega andsite väärtusliku panuse valdkonna arendamisse – suur tänu!**  
*Uuringu tulemused valmivad novembris 2014 ja saadetakse teile e-postiga.*

