



---

# KOV üksuste avalike teenuste lepinguline delegerimine kodanikeühendustele

---

Analüüsi kokkuvõte

19. august 2009

Annika Uudelepp

Poliitikauuringute Keskus PRAXIS



## Esitluse ülesehitus

- Ülevaade analüüsi eesmärkidest ja etappidest.
- Analüüsi peamised järeldused.
  - Üldised järeldused;
  - Järeldused probleemteemade lõikes.
- Edasise arendustegevuse põhivajadused.
- Olulisemad soovitused.

# Uurimistöö eesmärk ja seosed

- Eesmärk: anda Siseministeeriumile ajakohane ülevaade Eesti kohalike omavalitsuste poolsest avalike teenuste delegeerimise hetkeolukorrast kodanikuühendustele.
- Analüüs on sisendiks Siseministeeriumi poolsesse 2009. aasta IV kv planeeritud tegevusse valmistada ette ja esitada Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks programmdokument avalike teenuste delegeerimiseks kodanikuühendustele.
- Programmdokument on seotud EKAK ühe eesmärgiga „Avalike teenuste pakkumise üldiste standardite ning nende osutamise kodanikeühendustele delegeerimise põhimõtete ja korra väljatöötamine“.

# Analüüsietaapid

- I etapp: veebiküsitlus KOV üksustes ja valitud keskvalitsuse asutustes.
- II etapp: delegeeritud teenuste lepingute analüüs KOV tasandil.
- III etapp: fookusgrupp teenuseid osutavate kodanikuühendustega.
- IV etapp: juhtumite süvaanalüüs
- V etapp: koondanalüüs, fookusgrupp esialgsete poliitikasoovituste testimiseks ja edasiarendamiseks.

# Avaliku teenuse delegeerimine

*Avaliku teenuse delegeerimine* (ehk lepinguline üleandmine) on olukord, kus avalik võim (nt riigiasutus või KOV) annab avaliku teenuse osutamise üle eraõiguslikule juriidilisele isikule, kuid säilitab kontrolli ja vastutuse teenuse pakkumise üle.

Teenuse finantseerimine võib seejuures toimuda erinevatel viisidel alates sellest, et KOV tasub kõik teenuse osutamise seotud kulud, kaasatakse ka teisi finantseerijaid (MTÜ, välisvahendid, riiklik rahastamine, ettevõtted ja eraisikute annetused) kuni selleni, et teenust finantseerib osaliselt ka lõpptarbija.

# Miks delegeerida avalike teenuste osutamist kodanikeühendustele?

## Mittetulundussektori eelised:

- Võime jõuda tulemuslikult erinevate elanikkonna gruppideni, võites nende usalduse ning töötada tihedalt koos nendega.
- Paindlikkus ja tulemuslikkus teenuse käivitamisel ning vajadusel ka lõpetamisel;
- Suutlikkus õiguslikke mandaate järgida, kuid samas seaduslikes raamides paindlikumalt tegutseda;
- Säilitada ja tõsta teenuse kvaliteeti;
- Paljudel juhtudel võime osutada teenuseid efektiivsemalt kui avaliku sektor;
- Samuti omab kolmas sektor reeglina osavõtlikkust, kaasatust ja kaastunnet, mistõttu nähakse probleeme selgelt ning terviklikult.

# Üldised järeldused (1)

Avalike teenuste delegeerimine on levinud praktika:

- Enam kui pooltes (ca 60%) kohalikes omavalitsustes teevad KOV ja MTOd koostööd avalike teenuste osutamisel.
- Avalike teenuste lepinguline delegeerimine näitab kasvutendentsi.
- Otseselt avalikke teenuseid delegeerivad ca 42% KOVidest, ülejäänud 18% sõlmivad sellised lepingud, kus avalike teenuste osutamine on üks osa üldisemast lepingust või mille täitmise käigus faktiliselt osutatakse ka avalikke teenuseid.
- KOVd finantseerivad teenuseid paljudel erinevatel viisidel, seejuures teenust sageli selgelt määratlemata ja teenuse osutamisenä teadvustamata, nt tegevustoetuse ja projektitoetuse, vara tasuta kasutamise, koostöölepingute jms raames.

# Üldised järeldused (2)

Omavalitsuse suurus ja delegeerimise praktikad on omavahel tugevalt seotud:

- **Suurematel omavalitsustel** (nii rahvaarvu, eelarve kui ka ametnike arvu järgi) on rohkem nii finants- kui inimressurssi avalike teenuste delegeerimiseks kodanikuühendustele, mistõttu on nende seas delegeerijaid rohkem ja delegeerimiseks eraldatud summad on suuremad.
- **Suuremates omavalitsustes** kasutatakse valdavas enamuses avaliku teenuse osutamise lepinguid, tegevustoetustel ja vara tasuta kasutamise lepingutel on marginaalne roll. Suuremates omavalitsustes delegeeritakse peamiselt sotsiaalvaldkonna teenuseid.
- **Väikestes omavalitsustes** on enamlevinud avalike teenuste kodanikeühendustele delegeerimise valdkonnad sport ja kohaliku elu arendamine. Avalike teenuste osutamise lepingute kõrval on väikestest KOVides oluline roll tegevustoetusel ja vara tasuta kasutamise lepingutel.
- Konkursse korraldavad peamiselt suuremad omavalitsused.
- Kvaliteedinõudeid lisavad lepingutesse rohkem suuremad omavalitsused.



# Millised KOVd delegeerivad?

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

\* mediaan

Tunnused <i>* mediaan</i>	Elanike arvu alusel moodustatud KOV grupid			
	40 000-100 000	10 000-20 000	3 501-9 999	96-3 500
Keskmine eelarve 2007 (mlj kr)*	669	181	72	25
Keskmine maksutulu 2007 (mlj kr)*	315	95	35	9
Keskmine sihtotstarbelise toetuse tulu 2007 (mlj kr)* (sh välisfinantseeringud)	292	71	30	11
Keskmine ametnike arv 2009*	179	47	20	9
Keskmine delegeerimise lepingute arv 2008*	11	8	5	3
Keskmine lepingu summa 2008 (tuh kr)*	687	183	78	6
Peamised valdkonnad, kus avalikke teenuseid delegeeriti kodanikuühendustele 2008	sotsiaal (82% lepingutest)	sotsiaal (23%), sport (23%)	sport (37%), kohaliku elu arendamine (14%)	sport (24%), kohaliku elu arendamine (23%)
Peamised lepingutüübid 2008	teenusleping (91%)	teenusleping (45%), tegevustoetus (30%)	teenusleping (48%), tegevustoetus (25%)	teenusleping (40%), vara tasuta kasutamine (3)
Konkurssi on korraldanud (% lepingutest)	75%	75%	22%	15%

## Üldised järeldused (2)

### Delegeerimise põhjused:

- Võimalus teenust rahastada mitmest allikast (87%);
- Kodanikeühenduste toetamise võimalust (86%);
- MTÜ-d arvestavad paremini sihtrühma vajadustega (85%).
- Rahvusvahelises erialakirjanduses on levinud seisukoht, et MTO-dele delegeerimise puhul on lisaks nende eeliseks paindlikkus, võimalus jõuda spetsiifiliste (väikeste) sihtrühmadeni, teenuste kõrgem kvaliteet nende osalejate suurema pühendumise ja motiveerituse tõttu, teenuste madalam maksumus.
- Analüüs sedastas, et Eesti omavalitsuste huvitatus delegeerimisest tuleneb **KOV raskustest oma avalikke teenuseid ise finantseerida.**

## Üldised järeldused (3)

### Valdkonnad, kus peamiselt delegeeritakse:

- Lepingute analüüsi järgi delegeeritakse otseselt kõige rohkem avalikke teenuseid sotsiaal- (44%), spordi (15%) ja kultuuri (10%) valdkondades.
- Teenuse osutamist toetavaid lepinguid (nt tegevustoetust, vara tasuta kasutamine jms) aga sõlmitakse kõige enam spordi (34%) ja kohaliku elu arendamise (22%) valdkondades.
- Teenuseid delegeeritakse peamiselt (84%) kodanikealgatuslikele MTÜdele ja SA-le, mitte KOV mõju all olevatele või KOV poolt loodud asutustele.

## Üldised järeldused (4)

### Delegeerimisest tulevikus:

- Enamasti on KOV-de huvi teenuseid senisest rohkem delegeerida samades valdkondades, kus täna peamiselt delegeeritakse:
  - piirkondliku elu edendamine, sport, kultuur, noorsootöö, sotsiaalteenused.
  - Kodanikeühendusi peetakse võimekaks enamjaolt samades valdkondades: kultuuri (83%), spordi (81%) ja piirkondliku elu edendamise (79%) valdkondades.
- KOV-del on suur huvi avalike teenuste delegeerimise edasiarendamise vastu. Enamik KOV-st leidis, et nad delegeeriksid rohkem avalikke teenuseid kodanikeühendustele, kui...
  - see võimaldaks kaasata lisaressursse (98%);
  - aitaks tõsta teenuste kvaliteeti (98%);
  - vastavas valdkonnas oleks võimekaid ühendusi (96%).

# Üldised järeldused (5)

## Delegeerimine ja KOV-de koostöö:

- Omavalitsuste koostöö avalike teenuste osutamisel on üldiselt väga tagasihoidlik ja selle arendamiseks on senini väga vähe kasutatud teenuste delegeerimise võimalikku potentsiaali.
- Kohati on märgatav protektsionistlik suhtumine delegeerimisse, eriti mõnede väikeste KOV-de puhul. Pigem eelistatakse mitte delegeerida ja teatud teenuseid mitte osutada kui neid tellida KOV välistelt ja vallaülestelt partneritelt.
  - Ühest küljest, paljude teenuste sihtrühm väikestes omavalitsustes on väga väike ja selline KOV ei tule paratamatult nende teenuste arendamisega toime. Ainuvõimalik tee neid osutada on koostöös naabervaldadega. Koostöö puudumine tähendab aga, et neid teenuseid ei osutata või seda tehakse süsteemitult.
  - Teisalt, paljud teenused valdades osutatakse ametnike poolt, kes täidavad samaaegselt mitmeid kõrget kvalifikatsiooni eeldavaid ülesandeid. Praktikas tähendab see aga vajalikust tasemest oluliselt kesisemat asjatundlikkust konkreetse teenuse osutamisel ja pealiskaudsemaid kontakte sihtrühmaga.

## Üldised järeldused (6)

Teenuste jätkusuutlikkus ja MTÜde olulisus:

- **Teenuste delegeerimine toimub sageli ots-otsaga kokkutulemise põhimõttel.** Teenuste osutajatel sageli reserve ei ole ning tulenevalt rahastamise piirangutest **kannatab eeskätt teenuste jätkusuutlikkus, sest arendustegevuste rahastamiseks puuduva teenuse osutajatel ressursid.** Sageli maksavad ühendused teenuste osutamisele ka peale.
- Täna aitavad MTOd oluliselt täita lünki KOV-de poolses võimekuses teatud teenuseid osutada. **Samas suhtumine teenuseid osutavatesse ühendustesse ei ole sageli partnerluse keskne,** vaid selline, et delegeerimine ja toetused on ennekõike heategu ühendustele ja selle eest tuleb olla tänulik.
- **Paljudel juhtudel on avalike teenuse delegeerimine väga sobilik vorm olukorras, kus kohalikul omavalitsusel puudub selleks suutlikkus.**

## Järeldused (7): KOV ja ühenduste koostöö

- **Omavalitsused on enamjaolt väga rahul teenuse osutajate tööga:**
  - Kodanikeühenduste hea kontakt sihtrühmadega (97% olid rahul või väga rahul)
  - Teenuse kvaliteet (95% olid rahul või väga rahul);
  - Ühenduste organisatsioonilise võimekuse (74% olid rahul või väga rahul).
- Kuigi ühendused täidavad elanikele oluliste teenuste osutamisel tähtsat rolli, et käsitle **KOV-d ja ka vastava valdkonna riigiasutused sageli ühendusi võrdväärse partnerina**. KOV-d tajuvad teenuste delegeerimist ühendustele kui vastutulekut kodanikuühenduse initsiatiivile, seda eelkõige nn lisateenuste ehk seadusega mittekohustuslike teenuste puhul.
- Mitmel juhul selgus, et **KOV tunnetab, et niisuguste teenuse delegeerimisega on ta saanud mingi valdkonna nn „kaelast ära“**. Samas ei tunne KOV sageli huvi teenuse sisulise kvaliteedi ja arendamise võimaluste vastu.
- **KOV-de poolt loodud MTÜ-d või SA-d on eelisseisus võrreldes kodanikealgatuslike ühendustega teenuste osutamisel: rahastamine, konkursside mittekorraldamine; suurem huvi teenust osutava asutuse võimekuse arendamise vastu.**



## Järeldused (8): delegeerimise vormid

- KOV-de **praktika** avalike teenuste osutamise seotud lepingute sõlmimisel **on väga kirju** – kasutatakse paralleelselt mitmeid erinevaid lepingutüüpe ning lepingute põhjalikkus erineb oluliselt.
- Lepingute periood on valdavalt 1 aasta.
- **Nõuded teenustele** seatakse keskmiselt pooltel juhtudel. Kõige sagedamini on erinevaid kvaliteedinõudeid kokku kasutatud avalike teenuste üleandmise lepingutes (73%).
- Lepingutes on teenuse **sihtrühmad** määratletud ca pooltel juhtudel (54% lepingutest).
- **Konkursse** teenuste delegeerimisel korraldatakse harva – ca 30% juhtudel
- Delegeeritud teenuste **tulemuste hindamine ja kontroll** piirdub valdavalt teenuse osutajate poolt esitatud aruannete ja kuludokumentide ülevaatamisega. 1/3 juhtudel kontrolli ei toimu.

## Järeldused (9): finantseerimine

- KOVd peavad delegeerimise puhul väga oluliseks võimalust rahastada teenuseid osaliselt ka **teistest allikatest**.
- Ka olukorras, kus teenuse osutamiseks reaalselt konkurentsi ei ole, peab KOV siiski sageli olulisimaks madalat hinda.
- Teenuste finantseerimine **ei sisalda** sageli organisatsiooni **üldkulusid** ning teenuse **arendamisega** seotud vahendeid (töötajate koolitus jms) ja kokkuvõttes peavad ühendused sageli teenuse osutamisele peale maksma.
- Teravalt tuli esile **rahastamise ebastabiilsus**: lühikese etteteatamise ajaga vähendatakse rahastamise mahtu ja raha laekub suure viiteajaga.
- MTÜ-de võimekust teenuseid kvaliteetselt osutada ja koostöösuhteid mõjutab otseselt KOV poolne käitumine rahastamisel – maksete õigeaegne laekumine, korrektne lepingu täitmine, teenuse tegeliku maksumuse teadmine ja arusaam selle finantseerimisest.
- Lepingutes on **hinnakujundus sageli läbipaistmatu**: lepingu maksumuse kalkulatsioon oli esitatud ca 15% lepingutes. Kõige selgem on hinnakujundus sotsiaalteenuste puhul.

# Järeldused (10): kodanikeühendused teenuse osutajatena

- Avalikke teenuseid osutavad MTO-d on valdavalt pikaajalise kogemusega antud valdkonnas, neil on välja kujunenud koostöö KOV-dega ja nad tunnevad oma ala hästi. Eeskätt professionaalsed ühendused on sageli väga kompetentsed oma valdkonna teenuste alal.
- Lepingute lühike ajaperspektiiv, lepingute üldsõnalisus ning kohatine KOV poolne lepingupartnerist „ülesõitmine“ pärsib ühenduse võimet teenuseid arendada ning muudab ühenduse ebastabiilsemaks.
- Analüüsitud juhtumite puhul ei olnud ühelgi juhul delegeerimise üheks eesmärgiks või oluliseks lisandväärtuseks kodanikeühenduste suutlikkuse tõstmine, vaid pigem kasutatakse ära olemasolevate võimalike teenusepakkujate eeliseid.
- KOV-d eeldavad sageli MTO-delt tasuta tööd ning vabatahtlike kaasamist.
- Sageli ei teadvusta ka MTÜd selgelt, et nad pakuvad avalikku teenust.
- MTÜde vaheline koostöö ei ole sageli eriti arenenud teenuste osutamisel.

## Järeldused (11): suhe teenuse sihtrühmadega

- Ühenduse jaoks on peamine motiiv rahuldada hästi sihtrühma vajadusi. Neil on vahetu ja sageli ka isiklik suhe sihtrühmaga ning seetõttu tunnevad MTO-de töötajad sihtrühma ees ka suurt isiklikku vastutust.
- Samas ei suhestu KOV esindajad sageli teenuse sihtrühmade vajadustega.
- **Reeglina sihtgruppidele ametlikult tagasisidet ei küsita.**
- Tuntav on KOV erinev huvitatus tulenevalt sihtrühmast. Analüüsi käigus oli märgata nõrgemate sihtrühmade vastu väiksemat huvi isegi siis, kui nende taga on teine tugevam eestkosterühm.
- Teenuste delegeerimise puhul on tüüpiline, et teenuse tarbijale jääb omavalitsuse roll teadvustamata.

# Põhivajadused teema arendamiseks

1. Avalike teenuste ja delegeerimise üldine arendamine
2. Delegeerimise kui ühe võimu detsentraliseerimise viisi tõhustamine
3. KOV ja teenuseid osutava ühenduste koostöö arendamine
4. Kodanikeühenduste areng ja võimestamine teenuste osutamiseks
5. Teenuste sihtrühmade rolli suurendamine delegeerimisprotsessis
6. Delegeerimise viiside optimaalne valik ja korraldus

# Poliitikasoovitustest

- Kokku pakuti välja 56 poliitikasoovitust.
- Soovitused on suunatud erinevatele osapooltele: keskvalitsus, KOV-d, kodanikeühendused.
- Soovitused täiendavad üksteist.
- Soovitused on suunatud kuuetele põhivajadusele ja on struktureeritud nende lõikes.

# Omavalitsuste arengule suunatud soovitused (1)

KOV koostöö arendamiseks ja delegeerimise tõhusamaks kasutamiseks:

- Eristada selgelt KOV tuumikfunktsioonid (võim ja juhtimine) ning teenusfunktsioonid.
- Arendada süsteemselt, ergutada ja toetada senisest jõulisemalt omavalitsuste koostööd elanikele teenuste pakkumisel.
- Arendada välja piirkondlikke teenuskeskusi, kasutades teenuste delegeerimise võimalusi. Sh: laiendada delegeerimist vallaülestele MTÜdele ja suurendada KOV liitude ning maakondlike arenduskeskuste rolli selles protsessis; teenuskeskuste arendamisel pidada silmas ka nende võimalikku rolli osaleda riigi keskvalitsuse asutuste teenuste pakkumisel.
- KOV-del luua erinevatele pakkujatele võimalikult võrdsed nõuded ja finantseerimise tingimused avalike teenuste osutamiseks.

# Omavalitsuste arengule suunatud soovitused (2)

## Avalike teenuste kvaliteedi tõstmiseks (1):

- Välja töötada ja kehtestada olulisemate avalike teenuste miinimumstandardid ning teenuste üksikasjalikke kirjeldusi, kaasates teenuste sihtgruppide esindajaid, eksperte ja teenuse osutajaid.
- Õigusaktides määratleda rollide jaotus ja sellest tulenev konkreetne vastutus avalike teenuste tulemusliku osutamise ja selleks tehtava arendustegevuse eest.
- Arendada KOV-de ja MTÜ-de kompetentse ja suutlikkust teenuseid kvaliteetsemalt ja tõhusamalt osutada: viia läbi koolitusi ja koostada juhendmaterjale ning korraldada seminare üksteiselt õppimiseks.
- Töötada välja erinevate teenuste näitlik kulude struktuur ja baasmaksumuse arvutuskäik.



# Omavalitsuste arengule suunatud soovitused (3)

## Avalike teenuste kvaliteedi tõstmiseks (jätkub):

- Korraldada üleriigilisi regulaarseid monitooringuid ja võrdlusanalüüse.
- Kasutada senisest oluliselt rohkem aktiivsete sihtrühmade panust teenuse korraldamisse ja arendamiseks.
- Ministeeriumidel oma vastusvaldkonnas hoida kontakti teenuste sihtrühmade pädevate esindusisikute ja –gruppidega.
- Arendada KOV-des vajalikke oskusi teenuseid delegeerida: lepingupartneri rollist (spetsialist) kuni sisulise tellija rollini (poliitiline juhtkond, volikogu).
- Luua stiimuleid ja kasutada erinevaid kanaleid avalike teenuste pakkujate leidmiseks.
- Tagada teenuste osutamise protsessi kõigi etappide läbipaistvus.

# Omavalitsuste arengule suunatud soovitused (4)

## KOV ja kodanikeühenduste koostöö tõhustamiseks:

- Moodustada KOV-des kodanikeühenduste ümarlaudu eesmärgiga aktiveerida kohalikku omaalgatust ja kavandada võimalikku teenuste delegeerimist.
- Luua avalike teenuste osutamisest huvitatud partnerite ja KOV-de jaoks veebikeskkond, mille abil on võimalik levitada asjakohast infot ja viia kokku teenuse osutajaid ja tellijaid.
- KOV ja tema pikemaajaliste teenuseid osutavate partnerite vahel on väga soovitatav sõlmida programmpõhised raamlepingud ja siduda need üksteise arengukavadega.
- Kasutada pilootprojekte teenuste delegeerimise arendamiseks ja praktiliseks testimiseks.

# Kodanikeühiskonna arengule suunatud soovitused (2)

## Kodanikeühiskonna võimestamiseks:

- Levitada ja rakendada kodanikeühenduste riigipoolse rahastamise põhimõtteid ka omavalitsuste tasandil.
- Arendada välja koostöövõrgustikke ühendustega, kes täidaks strateegilise partneri rolli üleriigiliste avalike teenuste pakkumisel.
- Jätkata ja tõhustada arendusprogramme kodanikeühenduste võimekuse tõstmiseks. Kasutada rohkem riiklikke sihtfinantseeringuid konkreetsetes valdkondades kodanikeühenduste võimekuse tõstmiseks – nt sotsiaalvaldkond, noorsootöö, ennetustegevused jne.
- Omavalitsustel kaasata kodanikeühendusi süsteemsemalt ja tõhusamalt piirkondliku elu arendamisse, sh arengukava tasandil.



---

Täna tähelepanu eest!

---

<http://www.praxis.ee>; [praxis@praxis.ee](mailto:praxis@praxis.ee)

[annika.uudelepp@praxis.ee](mailto:annika.uudelepp@praxis.ee)

Skype: annikauu

