

# Avalikud teenused vabähenduselt või omavalitsuselt?

Aasta alguses valmis Praxisel uuring avalike teenuste delegerimise hetkeseisust ja viimaste aastate arengust. MAIU UUS toob selle tulemustest välja olulisi sõnumeid selle kohta, missugune on vabähenduste ja kohalike omavalitsuste koostöö kohalikul tasandil avalikke teenuseid arendades ja osutades.

**V**iie aastaga on peamiste koostöövormide tasakaal muutunud. Kaasamist kohaliku elu küsimustes arengukavade või eelarve koostamisse on vähem (või toimub see muutunud kujul, nt küla-kogukondades) ning ülekaalukalt levinuim koostöö tegemise viis on rahastamine.

Kui 2009. aastal enamik omavalitsusi eelkõige konsulteeris kodanikuühendustega kohaliku elu küsimuste üle otsustamisel ja kaasas neid arengudokumentide jm eelnõude koostamisse ning rahalist toetamist ühe tähtsama koostöövormina märkis vaid 28% omavalitsustest, siis nüüd on KOVi esindajate hinnangul levinuim vabähendustega koostöö tegemise viis just rahastamine. Omavalitsustes nähakse vabähendusit abisaajatena, kellele antakse projekti- ja tegevustoetust, mitte võrdväärse partnerina, kellega koos seada arengueesmärke ja edendada avalikke teenuseid.

Vähenenud on ka omavalitsusepoolne vabähenduste nõustamine, mida võib samuti pidada mitterahalise toetamise vormiks: viie aasta eest märkis selle peamise koostöökohana üle poole omavalitsustest, viimases küsitluses aga vaid viiendik.

Sisukas ja strateegiline koostöö vabähendustega avalike teenuste arendamisel pole omavalitsustes veel levinud. Vaid 6% omavalitsustest tunnustab ühe peamise koostöövormina ühenduste kaasamist sellesse, kui on vaja koguda elanikelt tagasisidet teenuste hindamiseks, avalike teenuste vajaduse ja mahu täpsustamiseks või standardite koosloomeks. Levinum on selline koostöö omavalitsustes, mis on viimase kahe aasta jooksul delegerinud avalikke teenuseid vabähendustele.

## Lepinguline delegerimine ei sobi omavalitsustele

Sotsiaalvaldkond on olnud kõige eesrindlikum: erinevate sotsiaalteenuste kohta on kõige rohkem avalike teenuste kirjeldusi, miinimumstandardeid ja sõlmitud teenuse delegerimise lepinguid; nii ministerteamid, ametid kui ka omavalitsused korraldavad hankeid teenuseosutajate leidmiseks ning osalenute ja võitnute hulgas on ka vabähendusit. Just selles valdkonnas on kõige suurem vajadus erinevate ühiskonnagruppide eluolu parandamise ja probleemidele lahenduste leidmise järele, seda ka vabähendustega koostöös.

Värskest uuringust selgus aga, et vaid

**Omavalitsustes nähakse vabähendusit abisaajatena, kellele antakse projekti- ja tegevustoetust.**

20%-s Eesti KOVidest kehtivad sotsiaalvaldkonnas sellised turutingimused, mis on vabähendustele avalike teenuste lepingulise delegerimise vajalikuks eelduseks. Vaid 35% vastanud KOVidest usub, et välised teenusepakkujad (sh vabähendused) on võimelised pakkuma sama kvaliteediga või paremat teenust KOVist efektiivsemalt. Seega on oluline mõista, et Eesti omavalitsuste olukord ei soosi turukonkurentsil põhinevat avalike teenuste delegerimist

vabähendustele.

Enamasti ajendavad avalikke teenuseid vabähendustele delegerima või avalike teenuste osutamist toetama vabähenduste ja kogukonna tugevdamise soov ning sihtrühmade vajaduste täitmine. Vaid 27% vastanud omavalitsuste hinnangul on tänu delegerimisele avaliku teenuse maksumus vähenenud ja teenuseosutamine muutunud tõhusamaks.

See pole iseenesest halb tulemus, vaid kirjeldab jällegi reaalsust: Eestis valitseb KOVide ja vabähenduste avalike teenuste osutamise koostöös pigem partnerlusel põhinev tava. Teooria rõhutabki, et suhtel põhineva delegerimise kulude kokkuhoid võtab aega ja ei ole kohene, mõnel juhul kulud isegi kasvavad. Tõhusus võib parineda ajapikku, kui usaldus suureneb 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.

Esmavajalikke avalikke teenuseid osutavad valdavalt KOVid ise, vabähenduste tegevus on täienduseks. Avalike teenuste delegerimine vabähendustele on lisavõimalus osutada elanikele vajalikke või huvi-pakkuvaid teenuseid, parandada teenuste kättesaadavust väga väikestele sihtrühmadele ja mitmekesisistada teenuste valikut. Vabähendustele delegeritud teenuste tähtsus on suurim kultuuri, spordi ja meelelahutuse valdkonnas – 32% omavalitsuste esindajatest märkis, et neis valdkondades pakuvad vabähendused asendust munitsipaalteenustele. Sotsiaalvaldkonnas pakuvad vabähendused asendavaid teenuseid 19% oma-

valitsustes, seejuures koguni 38% linnadest ja 50% üle 10 000 elanikuga omavalitsustest vastasid, et ühenduste pakutavad teenused rahuldavad vajadust munitsipaalteenuste järele. Valdadest 14% ja kuni 3500 elanikuga omavalitsustest vaid 9% näeb teenuseid osutavates vabäühendustes asendust KOVi tegevusele sotsiaalvaldkonnas. Neist KOVidest, kus viimastel aastatel ühendustele teenuseid pole delegeerinud, arvas koguni 72%, et KOV, tema asutused ja äriettevõtted suudavad ise kohalikele elanikele pakkuda kõiki vajalikke teenuseid.

## Vaja on uutmoodi lähenemist

Mis toimub siis neis 80% omavalitsustes, kus olukord sotsiaalvaldkonnas ei soosi turukonkurentsil põhinevat delegeerimist? KOVides on levinud partnerlusel põhinev delegeerimine (ingl *relational contracting*), mis leevendab konkurentsi puudumist ja teoorias tugineb vastastikusel usalduslikul suhtel, tihedal koostööl ja läbirääkimistel. Praktikast toimub see Eestis juhuslikult ja teadvustamata, partnerluse võimalusi ja eeliseid ei osata ära kasutada.

Levinud on avalike teenuste üleandmine projektitoetuste ja tegevustoetuste määramise kaudu. See lähenemine on küll paindlikum, kuid ebasüsteemne ja on suurem oht silmast lasta põhieesmärk – avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi paranemine. Projektitoetused on lühiajalised, kuid teenuste osutamine ja arendamine vajab järjepidevust, nii teenuse osutaja kui ka tarbija kindlust tulevikus. Tegevustoetus sobib mitmeaastase koostöö kokkuleppimiseks, teenuse vajaduse väljaselgitamiseks, teenuse osutamise detailide valjatöötamiseks, tule-

muste ja mõjuhindamise ettevalmistamiseks – teenuse osutamise etapis aga on vaja konkreetsemaid, detailsemaid kokkuleppeid KOVi ja vabäühenduse vahel.

Partnerlusel põhineva teenuste delegeerimise kui koostöömudeli arendamiseks on head eeldused ja suur vajadus. Seetõttu tuleb luua selle koostöövormi tugevdamiseks praktilised juhised ja soovitusel, kirjeldada ja levitada häid näiteid. Lähiaastatel vajavad

**Partnerlusel põhineva teenuste delegeerimise kui koostöömudeli arendamiseks on head eeldused ja suur vajadus.**

sõnakõlksud “koostöö” ja “partnerlus” tumisemat sisu – see on selline võrdsetevaheline suhe, milles igal osalisel on (teistest erinev) ressurss ühise eesmärgi ja tulemuse saavutamiseks. Lisaks on vajadus sellise õiguskeskkonna järele, mis soodustab omavalitsuste ja vabäühenduste sujuvat ja tõhusat partnerlust avalike teenuste osutamisel. Kes osaleb praegu riigihangete seaduse uuendamise protsessis, sel tasub mõelda eelnõu ja muudatuste mõjule nendele 80% KOVile, kus hangete korraldamine vajalike teenuste osutaja leidmiseks on keeruline.

## Delegeerimise asemel teenuste koosloomet?

Suhtel põhinev teenuste delegeerimine väärtustab samu põhimõtteid, mida rõhu-

tatakse sotsiaalse innovatsiooni puhul: suhete vastastikkus, sektoritevahelised, uued suunad avaliku ja kolmanda sektori suhetes, ressursside parema kasutamise soov, avatus ja koostöö. Seetõttu loob Eesti KOVide partnerlusel põhineva avalike teenuste delegeerimise kogemus hea pinnase sotsiaalse innovatsiooni edendamiseks kohalikul tasandil. Sotsiaalsest innovatsioonist loe lähemalt Heast Kodanikust nr 62 ehk 2014. aasta sügisnumbrist.

Üheks võtmeteguriks avalikult väärtustatud ja sotsiaalselt innovaatiliste tulemuste saavutamisel peetakse teenuste koosloomet. Koosloome ideaalolukord on, et teenuseid plaanitakse ja osutatakse professionaalide ja teenusekasutajate või piirkondlike kogukondade ühistegevuses. Avalike teenuste delegeerimise asemel koosloome potentsiaali toetab värskes uuringus ilmnenud trend, et viie aastaga on KOVide ametnikele muutunud avalike teenuste osutamise koostöös tähtsaimaks eesmärgiks kogukondade tegevuse toetamine ja hoogustamine. Eriti on võimalusi koosloomeks väiksemates asulates ja maa- piirkondades, kus kogukond on aktiivne ja koostöö avaliku võimuga juba toimib.

Loe juurde Praxisse uuringu “Avalike teenuste delegeerimine vabäühendustele 2014” aruandest: [www.praxis.ee/tood/delegeerimine-2014/](http://www.praxis.ee/tood/delegeerimine-2014/)

Uuringu läbiviimist toetasid Siseministerium ja Kodanikuühiskonna Sihtkapital.

## Mis kasu on olnud delegeerimisest?

Teenuse maksumus on vähenenud

27%

Teenuse kvaliteet on tõusnud

34%

Teenuse saajate rahulolu on kasvanud

41%

Uued teenused

41%

Omavalitsuse usaldus vabäühenduste töösesse on kasvanud

50%

Teenust on saanud rohkem abivajajaid

57%

Aktiivsem kogukond

77%