
Jätkusuutlik koostöösuhe ja delegeeritud avalik teenus

Analüüsi “KOV üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine
kodanikeühendustele” tulemustest



Maiu Uus

Poliitikauuringute Keskus Praxis

25. november 2009



Analüüsi fookus ja meetodid

Eesmärk: anda Siseministeeriumile ajakohane ülevaade Eesti kohalike omavalitsuste poolset avalike teenuste delegeerimise hetkeolukorrast kodanikuühendustele.

Vaatluse all:

- peamiselt 2008.aasta
- nii kohustuslikud kui vabatahtlikud omavalitsuslikud ülesanded

Analüüsimeetodid:

- elektrooniline ankeetküsitlus, lepingute analüüs, fookusgrupp teenuseid osutavate kodanikuühendustega, 6 juhtumianalüüsi, koondanalüüs, fookusgrupp valitsusasutuste esindajatega esialgsete poliitikasoovituste testimiseks.

Analüüsi [raport](#), lühem [kokkuvõte](#):

-> teemad -> valitsemine ja kodanikeühiskond

Avalik teenus?

- **Avalik teenus on avaliku halduse asutuse poolt avalike ülesannete täitmisel osutatav teenus, pakutav kaup või hüve, mis teenib avalikku huvi.**

Eestis käsitletakse avalike teenustena eelkõige elanikkonnale suunatud:

- **Kohustuslikke** omavalitsuslikke ülesandeid (KOKS § 6, eriseadused (nt Sotsiaalhoolekandeseadus).
 - sotsiaalabi ja -teenused, vanurite hoolekanne, noorsootöö, elamu- ja kommunaalmajandus, veevarustus ja kanalisatsioon, heakord jne.
 - koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste jm asutuste ülalpidamine, kui need on omavalitsusüksuse omanduses.
- **Vabatahtlikke** omavalitsuslikke ülesandeid, mida kohalik omavalitsus pole seaduse alusel kohustatud täitma, kuid mida ta igal ajal võib endale täitmiseks võtta.
 - Nt ettevõtluse ja kohaliku elu arendamine

Avaliku teenuse delegeerimine

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

Kolmandale sektorile delegeeritakse peamiselt haridus-, kultuuri- ja sotsiaalteenused ehk nn “pehmed” teenused

Eelised:

- MTOde võime jõuda tulemuslikult erinevate elanikkonna gruppideni, võites nende **usalduse**.
- Osavõtlikkus, kaastunne ja kaasatus – probleeme nähakse terviklikult.
- **Leidlikkus** ja tulemuslikkus teenuse käivitamisel ja vajadusel ka lõpetamisel.
- Suutlikkus järgida õigusaktide nõudeid, kuid samas säilitada **paindlikkust**.
- Sageli võime osutada teenuseid **efektiivsemalt** kui avalik sektor.
- Säilitada ja tõsta teenuse **kvaliteeti**.

Lepingulise delegeerimise viisid

Teenuse osutamise lepingud	Teenuse osutamist toetavad lepingud
<ul style="list-style-type: none">• Lepingu eesmärk on avaliku teenuse osutamine.• Rahastatakse teenuse osutamisega seotud kulusid.• <u>Levinumad lepingutüübid:</u> avaliku teenuse üleandmine, teenusleping	<ul style="list-style-type: none">• Lepingul on mitmeid eesmärke, osaliselt/kaudselt ka teenuse osutamine.• Rahastatakse ühenduse projekte, ühenduse tegevust üldiselt, antakse ruume jm KOV vara tasuta kasutada• <u>Levinumad lepingutüübid:</u> tegevustoetus, projektitoetus, vara tasuta kasutamine, koostööleping, Investeerimisleping, avaliku teenuse arendamine, haldusleping.

Miks KOVid delegeerivad ühendustele?

- Võimalus teenust rahastada mitmest allikast (87%);
- Kodanikeühenduste toetamise võimalust (86%);
- MTÜ-d arvestavad paremini sihtrühma vajadustega (85%).

- KOV-del on suur huvi avalike teenuste delegeerimise edasiarendamise vastu.

delegeeriksid avalikke teenuseid ühendustele rohkem siis, kui...

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

Delegeerimine on levinud

- **60% omavalitsustest** delegeeris 2008.aastal avalike teenuste osutamist kodanikeühendustele.
- KOV-de poolt esitatud andmete põhjal võib täheldada aastatel 2006-2008 delegeerimise rahalise mahu kahekordistumist.
- Suurematel omavalitsustel (nii rahvaarvu, eelarve kui ka ametnike arvu järgi) on rohkem nii finants- kui inimressurssi avalike teenuste delegeerimiseks kodanikuühendustele.
- Sport (21% delegeerimislepingutest), sotsiaalteenused (18%), kultuur (16,5%), kohaliku elu arendamine (8,9%), noorsootöö (7,2%)
- Delegeerinud KOV-d **väga rahul** osutatava teenuse kvaliteediga (97%), teenuseosutaja lähedase kontaktiga sihtrühmadega (95%) ning valdavalt ka organisatsioonilise suutlikkusega (75%).
- delegeeritakse peamiselt (84%) **kodanikealgatuslikele** MTÜdele ja SAle, mitte KOV mõju all olevatele või KOV poolt loodud organisatsioonidele.

Jätkusuutlik koostöösuhe (1)

1. KOV huvitub sisuliselt teenuse osutamisest

- KOV esindaja võtab osa vastavatest üritustest, käib aeg-ajalt kohapeal olukorraga tutvumas;
- levitab oma infomaterjalides vastavat infot;
- korraldab regulaarselt kohtumisi lepingupartneriga;
- tagab valla juhtide ja volikogu informeerimise teenuse delegeerimise tulemustest

2. KOV kannab hoolt selle eest, et teenust osutatakse ka tulevikus ning seda arendatakse pidevalt edasi.

- Teenuse osutajal ja KOV-l on selge nägemus teenuse lähiaastate arengust;
- Teenuse osutamiseks on sõlmitud pikemaajaline raamleping, isegi kui teenuse aastane rahastamise määr fikseeritakse igal aastal eraldi.

Jätkusuutlik koostöösuhe (2)

3. KOV ja ühendus(t)e suhe põhineb partnerlusel

- senisest enam rõhku üldisele suutlikkuse arendamisele,
- teadvustada ja määratleda ühine vastutus, ühised riskid ja ühine kasusaamine delegeerimise tulemustest.
- Kasutada delegeerimise viise ja lepingutingimusi paindlikult arvestades teenuste sisu ning tegelikku koostöö konteksti.
- Teenuste osutamiseks hangete korraldamisel (nii avatud hankemenetluste kui ka alla lihtsustatud hanke piirmäära jäävate hangete puhul) kasutada lisaks hinnakriteeriumile ka teenuse sisulist kvaliteeti ja teenuse osutaja kompetentsust käsitlevaid hindamiskriteeriume.
- KOVdes kodanikeühenduste ümarlauad
- Kodanikeühendustel õppida tundma omavalitsuse ülesandeid ning tööpõhimõtteid

KOV ja ühenduse koostöösuhte vormid, ühenduste rollid

- Kuigi ühendused täidavad elanikele oluliste teenuste osutamisel tähtsat rolli, et **käsitle KOV-d ja ka vastava valdkonna riigiasutused sageli ühendusi võrdväärse partnerina.**
- TÄNA **avalike teenuste osutamine** (*co-production*)
kokkulepe, mille puhul kodanikud indiviididena või gruppidena organiseerunult osutavad vähemalt osaliselt avalikke teenuseid ise. Võib tähendada ka autonoomset teenuste osutamist kodanike poolt ilma otsese valitsuse osaluseta, kuid avaliku rahastamise ja regulatsiooniga.
Ühendustel vaid teenuseosutaja roll
- VÕIKS OLLA **koos valitsemine** (*co-governance, co-management*)
kokkulepe, milles kolmas sektor osaleb sihtrühmade vajaduste selgitamises, avalike teenuste osutamise planeerimises, teenuste kujundamises koostöös omavalitsusega.
-> **Kogukonna valitsemine** (*community governance*)

Jätkusuutlik koostöösuhe (3)

4. KOV tunneb huvi teenuse sihtgrupi vajaduste ja teenuste taseme vastu

- KOV oskab seada sisukaid teenuse osutamise eesmärke ja anda hinnangut nende saavutamisele.
- KOV suhtleb teenuste sihtrühmade liikmete või nende esindusisikutega.

Suurendada teenuste sihtrühmade rolli delegeerimisprotsessis

MIKS?

- MTÜdele: usaldusliku kontakti hoidmiseks, rahulolu tagamiseks, süsteemne info **teenuse arendamiseks**, valikute tegemiseks, tegevuse läbipaistvus -> usaldusväärse kasvatamiseks (nii elanikkonna kui KOV silmis)
- KOVdele: **tagasiside** teenuse kvaliteedist ja sihtrühmade rahulolust, kulutuste/arendustegevuste põhjendatus.

Soovitusi:

- Süsteemselt analüüsida teenuste sihtgruppide vajadusi ja kasutada tulemusi teenuste arendamisel, sh delegeerimise otsustamisel.
- Juhul, kui mõne teenuse sihtrühm on väga väike ja teenuste osutamine käib KOVle üle jõu, otsida koostöökohti naaberomavalitsustega ning võimalusel KOOS tellida teenus kodanikeühenduselt.

Jätkusuutlik koostöösuhe (4)

5. Teenuse osutaja teeb jõupingutusi teenuse sihtrühmade vajaduste paremaks rahuldamiseks ning arendab teenuseid vastavalt.

- Teenuse osutaja koolitab ja arendab oma personali, tutvub parimate praktikate ja ekspertnõuannetega;
- analüüsib neid teadmisi oma töö kontekstis nii et teenused vastavad järjest paremini sihtrühma tegelikele vajadustele.
- kodanikeühenduste piirkondlike koostöövõrgustike arendamine
- Ühes valdkonnas tegutsevate ühenduste omavahelise ekspertiisi koondamine, jagamine – tugevamad partnerid oma KOVdes
- Kodanikeühendustel hoida oma tegevuste seas mitmeid sama valdkonna teenuseid, kuid tasakaalustada see oma tegevuse fookusega.

Kohalike avalike teenuste osutamise põhimudelid

üks-ühele koostöö	<ul style="list-style-type: none">• MTÜ <-> KOV• Kõige paindlikum• Piiratud efektiivsus• piiratud ressursid arendustegevuseks• Küsitav jätkusuutlikkus
ühtlustamata teenus	<ul style="list-style-type: none">• 1 MTÜ, erinevatele KOVdele erinevad teenused• erinevate teenuste osutamine kasulik• vajalik leida tasakaal (tasuvus) tegevuse fookuse ja variatiivsuse vahel
ühtlustatud teenus	<ul style="list-style-type: none">• 1 MTÜ, erinevatele KOVdele sama teenus• MTÜdele soovitatav tegevusmudel• MTÜ professionaalsem, võimekam• rohkem ressursse arendustegevuseks• tegevus jätkusuutlikum
teenusvõrgustik	<ul style="list-style-type: none">• mitu MTÜd erinevatele KOVdele sama teenus• tegevus jätkusuutlikum• Koondab professionaalsuse JA jõuab kohtadele

Jätkusuutlik koostöösuhe (5)

6. Teenuse rahastamine on stabiilne ja võimaldab lepingupartneril pühenduda teenuste osutamisele ning toetab tema arengut.

- Teenuse hind sisaldab kõiki olulisi komponente (teenuse osutamise otsekulud, teenuse arendamise kulud, teenust osutava organisatsiooni üldkulud teenuste pakkumise võimaldamiseks)
- see on läbipaistev ja sellest peetakse kinni.

Rahastamise maht ja viisid avaldavad olulist mõju ühenduste jätkusuutlikkusele. **KOV-le oluline toetada ühenduste jätkusuutlikkust**, sest ainult nii tekib piisav hulk tugevaid, usaldusväärseid partnereid, kellega koostöös kohalikku elu arendada ning elanikele teenuseid osutada

Teenuse hind ja finantseerimine

- Lepingutes on **hinnakujundus sageli läbipaistmatu**: lepingu maksumuse kalkulatsioon oli esitatud ca 15% lepingutes. Kõige selgem on hinnakujundus sotsiaalteenuste puhul.
- KOV-d eeldavad sageli MTO-delt tasuta tööd ning vabatahtlike kaasamist. 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.

Tänased põhivajadused kohalike avalike teenuste 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



Täna tähelepanu eest!



maiu.uus@praxis.ee
Skype: maiu_uus

