



**SISEMINISTEERIUM**  
Estonian Ministry of the Interior

# **Avalike teenuste lepingulise delegeerimise suunad mittetulundusühendustele**

**Kontseptsioon**

**Tallinn 2010**

Siseministeerium  
Kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakond

## SISUKORD

---

1. Sissejuhatus .....	3
1.1 Kontseptsiooni valdkonna ülevaade .....	4
1.2 Kontseptsiooni koostamise vajadus .....	6
1.3 Kontseptsiooni eesmärk .....	8
2. Olemasoleva olukorra analüüs .....	9
2.1 Delegeerimise praktika ülevaade .....	9
2.2 Delegeerimise probleemid ja võimalused .....	10
2.3 Teenuste delegeerimise eelisvaldkonnad .....	13
2.4 Delegeerimise põhimõtted .....	13
2.5 Olulisemad arendusvajadused .....	15
3. Peamised arendussuunad ja tegevused .....	16
4. Kontseptsiooni rakendamine .....	20
Kasutatud allikad .....	22
LISAD .....	23
Lisa 1. Avaliku teenuse delegeerimise lepingu raamistik .....	23
Lisa 2. Avalike teenuste delegeerimise hea tava .....	24

## 1. SISSEJUHATUS

---

Avalikus halduses on läbi aegade pööratud tähelepanu nii avalike teenuste kvaliteedi kui avalike teenuste osutamise efektiivsuse tõstmisele. Sellega on seotud ka järjest enam levinud avalike teenuste osutamise delegerimine mittetulundusühendustele.

Käesolev kontseptsioon on põhimõtete kogum<sup>1</sup>, mis kujundab eesmärkide ja tegevussuundade raamistiku avaliku halduse organisatsioonidele avalike teenuste lepinguliseks delegerimiseks MTÜdele. Avalike teenuste lepingulise delegerimise arendamisel saab riik seatud eesmärkide saavutamiseks rakendada pigem kaudseid hoobasid, kuna suurem osa avalikest teenustest osutatakse kohalikul tasandil<sup>2</sup>. Seega käesolev dokument annab **sisendi ja** üldised suunad juhendumiseks ning edasiste tegevuste planeerimiseks ja vajalike rakendusdokumentide väljatöötamiseks **riigiasutustele, kohalikele omavalitsustele** (edaspidi KOVidele) **ja mittetulundusühendustele** (edaspidi MTÜde) **5 - 10 aastases perspektiivis**. Riigi jaoks sõnastatud arengusuunad on valdavalt suunatud üldise raamistiku kujundamisele ning KOVidele ja MTÜdele tehtud soovitusel on suunatud pigem hea valitsemise põhimõtete rakendamisele ning süsteemse avalike teenuste lepingulise delegerimise arendamisele ja korrastamisele. Kontseptsiooni üldpõhimõtete heakskiitmise järgselt Vabariigi Valitsuse poolt kaasatakse kontseptsioonist tulenevate arenduste kavandamisse kaasatud osapoolte (riik, KOVid ja MTÜd) esindajad ning sihtgruppide sisendist tulenevalt toimub seatud üldiste eesmärkide alusel konkreetsemate arendustegevuste ettevalmistamine.

Avalike teenuste delegerimiseks MTÜdele peab olema olemas nii alt-üles võimekus, motivatsioon ja soov teenuseid osutada kui KOVide soov ja vajadus teenuseid delegerida. Antud kontseptsioon püüab ühelt poolt korrastada delegerimise praktikat, nii et süsteemset delegerimise võimalusi kasutades oleks võimalik KOV võimekust suurendada (mitte massilist delegerimist propageerida või kohustuslikuks muuta) ja teiselt poolt aidata kaasa ka alt-üles tuleva MTÜde teenuse osutamise võimekuse kasvule, kui huvi koha peal on selleks olemas.

Kontseptsiooni koostamise üldeesmärgiks on tõsta KOVide, riigiasutuste ja MTÜde võimekust läbi avalike teenuste delegerimise süsteemse arendamise. Selleks on vaja tõsta KOVide ja riigiasutuste teadlikkust erinevatest delegerimise viisidest, avaliku halduse organisatsioonide rollist delegerimise protsessis ning tekitada kompetents valida eesmärgile sobivaim delegerimise viis. Kontseptsioon loob eeldused avalike teenuste kaalutletumale ja läbipaistvamale delegerimisprotsessile KOVides ja riigiasutustes ning KOV koostöö suurenemisele avalike teenuste delegerimisel, mis omakorda aitab kaasa **avalike teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse paranemisele** ning teenuse **sihtgrupi rahulolu tõusule**.

Oluliste avalike teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamine läbi MTÜdele delegerimise eeldab aga arusaamade muutust ja lepingulise delegerimise kui olulise teenuste pakkumise alternatiivi tunnustamist ning selle sisemise loogikaga arvestamist. Ka riigikontroll on juhtinud tähelepanu, et KOVides on erinevates vormides koostöö tegemine MTÜdega läbi mõtlemata ja

---

<sup>1</sup> Kontseptsioon on vaadete ja põhimõtete süsteem. Eesti õigusruumis ei käsitleta kontseptsiooni kui konkreetset strateegilist arengudokumenti (arengukava, strateegia), millele on kohustuslik lisada ka rakendamise pool. Näiteks võib tuua Eesti kodanikuühiskonna arendamise kontseptsioon (EKAK) <http://www.siseministeerium.ee/?id=30410>. Justiitsministeeriumi kohaselt on näiteks õigusaktide kontseptsioonide eesmärgiks tavaliselt määratleda akti põhisisu (sh põhivaldkond, mõisted), luua teoreetiline mudel, et seletada elementide omavaheliste seotust, määratleda uurimisobjekt, huvigrupid ja meetodid vastuste leidmiseks (Justiitsministeerium (2007) Ülevaade ministeeriumite õigusloome mõjude analüüsist)

<sup>2</sup> Riigikontrolli hinnangul osutavad kohalikud omavalitsused inimestele hinnanguliselt 70 protsenti avalikest teenustest. (Oviir, M. (2006) Tiigri turjal peab kasu e-riigist jõudma igapäevani, Eesti Päevaleht [http://tv.postimees.ee/191006/esileht/arvamus/224046\\_print.php](http://tv.postimees.ee/191006/esileht/arvamus/224046_print.php)) samuti on Praxise (2009) analüüsi "Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegerimine kodanikeühendustele" põhjal avalike teenuste delegerimine mittetulundusühendustele leidnud kohaliku omavalitsuse tasandil oluliselt enam rakendust kui riigi tasandil.

selgelt vormistamata, tuues välja, et ei ole selget piiri kodanikuühenduste toetamise ja neile avalike teenuste üleandmise vahel.<sup>3</sup>Seega on esmalt vaja selget teadvustamist, et teenuste delegeerimine MTÜdele ei ole esmajoones MTÜde toetamisvorm, vaid see on vahend avalike teenuste kvaliteedi ja tõhususe parandamiseks.

Kontseptsioonis määratletakse avalike teenuste **delegeerimise eelisvaldkonnad**, **delegeerimise põhimõtete valik** ning teenuste **delegeerimise eeldused ehk arengusuunad**, mis aitavad tõsta teenuste osutamise kvaliteeti ja kättesaadavust.

## 1.1 KONTSEPTSIOONI VALDKONNA ÜLEVAADE

---

**Mittetulundusühendus** – üldnimetus, mis hõlmab vastavate seaduste alusel asutatud mittetulundusühinguid, sihtasutusi, seltsinguid, kodanikeühendusi. Kontseptsioonis on kasutatud läbivalt üldnimetust mittetulundusühendus (lühendatult MTÜ).

**Mittetulundusühing** – kasumit mitte taotlev ja mitte jaotav organisatsioon, mis on registreeritud vastavalt mittetulundusühingute seadusele.

**Sihtasutus** – moodustatud vara haldamiseks ja/või kasutamiseks asutamisel määratud mitteäriarilisel otstarbel ja registreeritud vastavalt sihtasutuste seadusele.

**Seltsing** – mittetulundusühingute ja sihtasutuste registris registreerimata mittetulundusühendus.

**Kodanikeühendus** – üksikisikute (mitte avaliku võimu asutuste või juriidiliste isikute) poolt mittetulunduslikel eesmärkidel asutatud organisatsioon. Kodanikuühiskonna kodanikualgatusliku osana ei käsitleta avaliku võimu poolt moodustatud või valitseva mõju all olevaid organisatsioone, liikmete erahuvides tegutsevaid korteri-, garaaži- ja aiandusühistuid, samuti poliitilisi erakondi.<sup>4</sup>

**Avaliku halduse ülesanded** on vahetult seadusega või seaduse alusel haldusorganitele pandud ülesanded või ülesanded, mis on vastavast õigusnormist tuletatud. Avalikud ülesanded jaotuvad avaliku võimu teostamiseks ehk võimuhaldusülesanneteks ja elanikele avalike teenuste osutamise ülesanneteks. Võimuhaldusülesandeid võib omakorda eristada kui riigile omaseid tuumikfunktsioone<sup>5</sup>, mille delegeerimine on välistatud ning lihthaldusülesandeid (ühistransport, sotsiaalteenused, arstabi jne) või täitevvõimu volitusi sisaldavaid haldusülesandeid (s.o ülesandeid, mis sisaldavad õigust otsustada kolmandate isikute õiguste ja kohustuste üle (nt lubade väljastamine, järelevalve teostamine<sup>6</sup> jne)). Lihthaldusülesannete ja teatud ulatuses ka täitevvõimu volitusi sisaldava haldusülesande teostamise saab riik või KOV osaliselt eraõiguslikule juriidilisele isikule halduslepinguga üle anda, kui selleks on olemas seadusandja täpne volitus.

**Avalik teenus** on avaliku halduse asutuse või teatud juhtudel erasektori poolt avalike ülesannete täitmiseks üldistes huvides osutatav teenus, mis on suunatud avaliku hüve pakkumisele, avaliku ülesandega kaasneva kohustuse täitmisele või põhiõiguste, vabaduste ja

---

<sup>3</sup> Riigikontroll (2010) „Kodanikeühendustele kultuuri-, spordi- ja noorsootöö toetuste andmine valla- ja linnaeelarvest“, lk 2

<sup>4</sup> Vt lisaks Lagerspetz, M. (2007) Kodanikuühiskonna lühisõnastik <http://www.siseministeerium.ee/public/KYsonastik07WEB.pdf>

<sup>5</sup> „Isiku õiguste ja vabaduste piiramine ning sunni rakendamine peavad toimuma üldjuhul vahetu riigihalduse kaudu riiklikus organisatsioonilises vormis. /.../ Riigi kohustuseks on tagada eelkõige normiloome ja riikliku järelevalve kaudu kolmandate isikute põhiõiguste kaitse. /.../ Avalikke ülesandeid võib eraõiguslikele isikutele üle anda siis, kui on kindel, et see ei kahjusta olulisel määral nn kolmandate isikute põhiseaduslikku positsiooni.“ K. Merusk. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikule üleandmise piirid. Juridica 2000 nr 8, lk 502-503. Näiteks on Riigikohus leidnud, et selliseks tuumikfunktsiooniks on karistusvõim, mille delegeerimine on välistatud.

<sup>6</sup> Riiklik järelevalve on võimuhaldusülesanne, mida peab riik ise oma organite kaudu teostama. Seetõttu ei saa riikliku järelevalve teostamist halduslepinguga üle anda KOVile ega eraõiguslikule juriidilisele isikule.

huvide kaitsele<sup>7</sup> ning mille osas lõppvastutus lasub avaliku halduse asutusel. Haldusõiguse teoorias käsitatakse *avalikku teenust* kui üht haldustegevuse liiki. Avalik teenus tähendab riigi või muu avaliku võimu kandja toiminguid ja abinõusid, mis on kooskõlas riigi poliitikaga ning toetavad seadusandja tunnustatud avaliku huvi realiseerimist. Avaliku teenusega ei taotleta majandushuvi realiseerimist ning oluline on teenuse kättesaadavus ja hea kvaliteet<sup>8</sup>.

Kõik avaliku sektori poolt pakutavad teenused ei pea olema tingimata puhtad avalikud hüved – haridus-, sotsiaal- jms teenuseid pakutakse järjest enam ka erasektori poolt, kuid üldjuhul on eelduseks, et teatud kindlal tasemel tagab sellised teenused avalik sektor.

Eestis käsitletakse avalike teenustena eelkõige elanikkonnale suunatud:

- kohustuslikke omavalitsuslikke ülesandeid, mille täitmine on KOV ülesandeks kas kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) või eriseaduste alusel;
- vabatahtlikke omavalitsuslikke ülesandeid, mida KOV pole seaduse alusel kohustatud täitma, ning mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada;
- riigi poolt osutatavaid avalike teenuseid.<sup>9</sup>

**Avaliku teenuse delegeerimine**<sup>10</sup> (ehk lepinguline üleandmine) on olukord, kus avalik võim (riigiasutus või KOV üksus) annab avaliku teenuse osutamise üle eraõiguslikule juriidilisele isikule, säilitades kontrolli ja vastutuse teenuse pakkumise üle<sup>11,12</sup>. Teenuse finantseerimine võib seejuures toimuda erinevatel viisidel alates sellest, et KOV või riigiasutus tasub kõik teenuse osutamise seotud kulud, kaasatakse teisi finantseerijaid (MTÜ, välisvahendid, riiklik rahastamine, ettevõtted ja eraisikute annetused) kuni selleni, et teenust finantseerib osaliselt ka lõpptarbija.

**Avaliku teenuse delegeerimine mittetulundusühendusele** tähendab, et riigi või KOV tellimisel osutab avalikku teenust konkreetne MTÜ. Avalike teenuste delegeerimise eesmärk on elanikkonnale kvaliteetsema ja kättesaadavama teenuse tagamine.

**Mittetulundusühenduste toetamine** võib toimuda mitmel viisil (projekti- või tegevustoetusena, avaliku teenuse delegeerimise või ostmisena)<sup>13</sup>, kusjuures KOVidel ja ka riigiasutustel ei ole sageli selgeid põhimõtteid, millisel juhul ühte või teist toetuse eraldamise viisi eelistada. Kodanikuühenduste toetamine eeldab toetuste andmise korra kehtestamist ja selle järgimist. Riigikontrolli hinnangul on kodanikuühenduste toetamisel (s.o tegevustoetuse maksmisel) üldjuhul kasusaajaks selle liikmeskond, mitte kogu elanikkond, avaliku teenuse üleandmisel saavad teenusest kasu kõik selle omavalitsuse elanikud. Ka ei ole mittetulundusühingule toetuse andmine ürituse korraldamiseks ja sama ürituse korraldamise tellimine MTÜlt üks ja seesama.<sup>14</sup>

Teenuste delegeerimise kontekstis saab ja tuleb eristada **rohujuuretasandi ühendusi**, kelle peamiseks eesmärgiks on kohaliku kogukonna arendamine (seltsitegevus, ürituste

---

<sup>7</sup> Praxis (2009) "KOV üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele", lk 11

<sup>8</sup> „Seadusandliku riigivõimu ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõla põhiseaduse ja seadustega“, Õiguskantsleri 30. septembri 2004. a ettekanne

<sup>9</sup> Praxis (2009) "Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele", lk 12

<sup>10</sup> Halduskoostöö seaduse §3 lg 2 alusel võib KOV talle seadusega või selle alusel pandud haldusülesannet volitada juriidilist või füüsilist isikut täitma seaduse alusel antud haldusaktiga või seaduse alusel sätestatud tingimustel ja korras sõlmitud halduslepinguga. Kontseptsioonis on läbivalt kasutatud mõistet „avaliku teenuse delegeerimine“, mis on laiem kui HKS esitatud mõiste

<sup>11</sup> Lagerspetz, M. (2007) Kodanikuühiskonna lühisõnastik, lk 3

<sup>12</sup> Olenevalt sellest, kas on tegemist seaduse alusel KOVi poolt täidetava kohustusliku ülesandega või KOVi poolt täidetava vabatahtliku ülesandega ning kas ülesande täitmine puudutab kolmandate inimeste õigusi, toimub teenuse delegeerimine kas halduskoostöö seaduse (HKS) alusel halduslepinguga või tsiviilõigusliku lepinguga.

<sup>13</sup> Siseministeerium (2009) Kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise korraldamise kontseptsioon

<sup>14</sup> Riigikontrolli audit (2009, avaldamisel): „Kodanikeühendustele kultuuri-, spordi- ja noorsootöö toetuste andmine valla- ja linnaelarvest. Kas toetuste maksmine on läbipaistev?“, lk 2

korraldamine) 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.<sup>15</sup>

Avalike teenuste **delegeerimise peamiseks põhjuseks** on, et avaliku halduse organisatsioonidel endal ei ole võimalik ja otstarbekas alati kõiki avalik-õiguslikke haldusülesandeid oma organite kaudu teostada. Nn „pehmete“<sup>16</sup> teenuste pakkumisel on mittetulundussektori eelisteks suurem paindlikkus, teenuse pakkumise efektiivsuse suurenemine ja teenuse kvaliteedi tõus. Lisaks on MTÜdel reeglina ka vahetum suhe teenuse sihtgrupiga ning sellest tulenevalt parem suutlikkus kodanike osalusel teenust välja töötada ja pakkuda ning mittetulundussektorile omased altruistlikud eesmärgid. Omavalitsused ise näevad avalike teenuste delegeerimise peamise eelisena võimalust rahastada teenust mitmest allikast, soovi toetada ja tugevdada kodanikuühiskonda, MTÜde paremat võimet arvestada sihtgrupi eripärasid ja vajadusi ning nende innovaatilisemaid ja paremaid lahendusi teenuse osutamisel ja KOV ning riigi administratiivsete kulude vähendamist.<sup>17</sup>

Samas esineb praegu lepingulisel **delegeerimisel probleeme** pea igas protsessi etapis – teenuse pakkuja valikul, lepingu kvaliteedis, lepingu juhtimisel ja lepingulise delegeerimise eesmärkide ja tulemuste saavutamisel<sup>18</sup>. Probleemid tulenevad nii ühtse koordinaatsiooni ja raamistiku puudumisest kui KOVide ja MTÜde üldisest haldussuutlikkusest ning sellest tulenevast vähesest tähelepanust avalike teenuste delegeerimise potentsiaali ärakasutamisele.

Kontseptsioon keskendub erinevatest koostöövõimalustest avaliku võimu ja MTÜde vahel konkreetset avalike teenuste lepingulise delegeerimise valdkonna korrastamisele ning arendamisele. **Fookuses** on eelkõige KOVide poolt avalike teenuste delegeerimine MTÜdele, kuna enamjaolt osutatakse elanikele esmatahtsaid teenuseid just KOV tasandil<sup>19</sup>. Samuti on KOV tasandil tihedam seos MTÜdega kohaliku elu korraldamisel. Riigi keskvalitsuse asutuste poolt osutatavad teenused sisaldavad aga enamjaolt selget täitevvõimu funktsiooni, mida ei ole võimalik delegeerida. Pealegi on seadustes vaid üksikutel juhtudel riigile ette nähtud võimalus anda halduslepinguga ülesandeid üle eraõiguslikule juriidilisele isikule. Delegeerimist avaliku võimu valitseva mõju all olevatele MTÜdele ning delegeerimise põhimõtteid äri- või kasumitaotluslikule sektorile käsitletakse kontseptsioonis põgusalt.

## 1.2 KONTSEPTSIOONI KOOSTAMISE VAJADUS

---

Valitsusliidu programmis aastateks 2007-2011 on valitsusliit pidanud oluliseks MTÜde tugevdamist lugedes neid oluliseks partneriks Eesti riigi edendamisel, pidades nendega dialoogi ning kaasates kodanikke ja kodanikeühendusi valitsemisse. Selleks on valitsusliit seadnud eesmärgiks tervikliku nägemuse ja ühtsete põhimõtete loomise MTÜde rahastamiseks<sup>20</sup>, MTÜde ja avaliku sektori ühistegevuse propageerimise ning võimalusel riiklike või KOV ülesannete üle

---

<sup>15</sup> Halduslepingu sõlmimisel MTÜ-ga, mille liikmeteks on vaid omavalitsusüksused, ei pea järgima riigihangete seaduses (RHS) sätestatud protseduuri. Juhul, kui haldusleping sõlmitakse omavalitsuse enamusosalusega sihtasutustega, mille ainuasutaja on omavalitsus, tuleb lähtuda RHSis sätestatud väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse korrast (HKS § 14 lg 3). Need erandid ei laiene KOV mõju all mitteolevatele mittetulundusühendustele.

<sup>16</sup> „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 nagu kommunaalteenused, transport, heakord jne.

<sup>17</sup> Praxis (2009) „KOV üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele“, lk 35

<sup>18</sup> Praxis (2009) „KOV üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele“, lk 18

<sup>19</sup> Riigikontrolli hinnangul osutavad kohalikud omavalitsused inimestele hinnanguliselt 70 protsenti avalikest teenustest.

<sup>20</sup> Kodanikeühenduste riikliku rahastamise korrastamise kontseptsiooni kohaselt on mittetulundusühenduste rahastamisel järgmised võimalused: projektitoetus, tegevustoetus, avaliku teenuse delegeerimine või ostmine. Käesolev kontseptsioon keskendub ainult avalike teenuste delegeerimisele.

andmise MTÜdele. Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis on nende eesmärkide täitmiseks planeeritud ühe tegevusena kontseptsiooni koostamine riigi ja KOV üksuse avalike teenuste lepinguliseks delegerimiseks MTÜdele ning avalike teenuste paremaks osutamiseks elanikkonnale.<sup>21</sup>

2009. aastal viis Poliitikauuringute Keskus Praxis Siseministeeriumi tellimisel läbi analüüsi kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepingulisest delegerimisest kodanikeühendustele<sup>22</sup>, millele tugineb käesoleva kontseptsiooni sisuline osa ning seatud arengusuunad. Analüüs kinnitas, et avalike teenuste delegerimine MTÜdele on üks võimalus **KOV võimekuse tõstmiseks avalike teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse tagamisel**, mida paljud omavalitsused ka kasutavad.

KOVide suur osakaal kodanikele avalike teenuste osutamisel Eestis lähtub euroopaliku avaliku halduse ja **hea valitsemise põhimõtetest**, mille üheks eesmärgiks on teenuste osutamise viimine kodanikule võimalikult lähedale. KOV suurenev roll teenuste osutamisel on tingitud vajaduse hinnata subsidiaarsusprintsipi rakendamisega kaasnevaid võimalusi. Sageli on teenuse delegerimine MTÜdele väga sobilik vorm olukorras, kus KOVil puudub selleks suutlikkus, kuid teenus on elanike jaoks siiski vajalik. See saab olla üks keskseid instrumente KOV suutlikkuse strateegilisel arendamisel nii KOV koostöö kui ka nende edukate ühinemiste või reformi kaudu. Selle üks eeldusi on, et kogukondade tasandil on kujunenud piisavalt tugev sisemine struktuur omaalgatuslike toimijate näol, kellel on kogemusi ja võimekus üle võtta selliste teenuste osutamine, mida ei saa osutada ega korraldada distantstilt. Ka Põhja-Euroopas on hakanud levima tendents, et omavalitsuse **kogukondlik mudel nihkub teenusepõhise omavalitsuse mudeli suunas**, kus KOVide ühinemiste tulemusena on tekkinud teenusepiirkonna põhine omavalitsus (nt keskkhariduse piirkond, sotsiaalteenuste piirkonnad jne), kusjuures see on olnud **kohaliku võimu autonoomia säilitamise hind**. Sest suurte omavalitsusüksuste moodustamine ei takista võimu ja teenuste detsentraliseerimist omavalitsuse siseselt. Vastupidiselt on riikides, kus KOVide ühendamisi ei ole toimunud, omavalitsused jäänud vähesuutlikeks riigi käepikenduseks.<sup>23</sup>

Teiselt poolt on Riigikontroll ja korruptsioonivastane strateegia<sup>24</sup> juhtinud tähelepanu KOV lepingulise delegerimise praktika korrastamise vajadusele ning praeguse praktika mitmete puudujääkidele. Kui korruptsioonivastases strateegias on seatud eesmärgiks KOVide poolse MTÜde rahastamise, nendega seotud hangete läbiviimise ning KOV kulude avalikustamine ning läbipaistvuse tagamine, siis Riigikontroll rõhutab et piir MTÜde toetamise ja neile avalike teenuse üleandmise vahel on ebaselge ning tihti ei ole KOVid mõistnud, et kodanikuühenduste toetamisel on kasusaajaks selle MTÜ liikmed, avaliku teenuse üleandmisel saavad teenusest kasu kõik selle KOV elanikud.<sup>25</sup> Avalike teenuste pakkumise parendamine läbi lepingulise delegerimise eeldab muuhulgas ka arusaamade muutust, et lepinguline delegerimine on oluline alternatiiv senisele kohalike teenuste pakkumisele ning et tegemist ei ole ainult MTÜde toetamisvormiga, vaid vahendiga avalike teenuste kvaliteedi ja tõhususe parandamiseks.

<sup>21</sup> Vabariigi Valitsuse 2007.-2011. aasta tegevusprogrammi p 19.8.1 <http://www.valitsus.ee/?id=6902>

<sup>22</sup> Praxis (2009) "Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegerimine kodanikeühendustele" [http://www.siseministeerium.ee/public/SIMDEL\\_raport.pdf](http://www.siseministeerium.ee/public/SIMDEL_raport.pdf)

<sup>23</sup> Sootla, G., avalik loeng 18.02.2010 "Eesti provintsistumine – põhjused ja perspektiivid"; Sootla, G. „Omavalitsuste ühinemised, kas tupiktee või võimalus? Äripäev, 05.03.2009 [http://www.ap3.ee/?PublicationId=31503ED6-39D4-4163-9D98-74AA1E3959CE&code=4611/arv\\_kolumn\\_uus\\_461101](http://www.ap3.ee/?PublicationId=31503ED6-39D4-4163-9D98-74AA1E3959CE&code=4611/arv_kolumn_uus_461101)

<sup>24</sup> Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2008-2012 <http://www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=33243/KORRUPTSIOONIVASTANE+STRATEEGI+A+AASTATEKS+2008-2012.pdf>

<sup>25</sup> Riigikontrolli audit (2010): „Kodanikeühendustele kultuuri-, spordi- ja noorsootöö toetuste andmine valla- ja linnaeelarvest. Kas toetuste maksmine on läbipaistev?“ [http://www.riigikontroll.ee/upload/failid/ka\\_50038\\_toetused\\_25\\_02\\_2010\\_lopp.pdf](http://www.riigikontroll.ee/upload/failid/ka_50038_toetused_25_02_2010_lopp.pdf), lk 2

Kontseptsioon toetab Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni (EKAK) ühe prioriteedi elluviimist - avalike teenuste pakkumise üldiste standardite<sup>26</sup> ning nende osutamise kodanikeühendustele delegeerimise põhimõtete ja korra väljatöötamist.

Teenuste delegeerimine ja teiste tänapäevaste valitsemise põhimõtete rakendamine sõltub oluliselt KOV juhtide teadmistest, hoiakutest ja väärtustest. On omavalitsusi, mis on teadlikult ja süsteemselt arendanud teenuseid kodanike vajadustest lähtudes ja leidnud häid viise nende delegeerimiseks. Samas on ka omavalitsusi, kus ei teadvustata oma rolli avalike teenuste osutamisel ega tajuta ka konkreetset vastutust KOV elanike ja konkreetsete sihtrühmade ees. Sellest tulenevalt on vajalik **koolitada MTÜsid**, vajadusel **täpsustada avalike teenuste delegeerimist seadustes** nii teenuste sisuliste kui delegeerimise vormiliste nõuete osas<sup>27</sup>, **koostada juhendmaterjale ja näidiseid, koolitada ja nõustada KOV ametnikke ning töötada välja üksikasjalikke standardeid.**<sup>28</sup>

Praegu ei mõista paljud KOV juhid, et delegeerimisega võib eri sektorite ja partnerite koostööst tulenev sünergia suurendada KOV võimekust oma ülesandeid täita. Paljudel KOVidel on siiski suur huvi avalike teenuste delegeerimise edasiarendamise vastu - enamik küsitletud KOVidest delegeeriksid rohkem avalikke teenuseid MTÜdele, kui see võimaldaks kaasata lisaressursse (98% vastanutest) ja aitaks tõsta teenuste kvaliteeti (98% vastanutest) ning kui vastavas valdkonnas oleks võimekaid ühendusi (96% vastanutest). Avalike teenuste delegeerimise mahu kasvu kinnitab asjaolu, et aastatel 2006-2008 on küsitletud KOVide poolt MTÜdele avalike teenuste lepingulise delegeerimise rahaline maht kahekordistunud. 2008. ja 2009. aastal on MTÜdele riigieelarvest eraldatud ca 1,8 miljardit krooni, milles ei eristata, kas tegemist on olnud teenuse osutamise või MTÜle toetuse maksmisega.<sup>29</sup>

Eeldusel, et kodanike ja neid esindavate ühenduste kaasamine kogukonna elu kujundamisse muudab kohalikku võimu läbipaistvamaks, suurendab usaldust ja tugevdab kohapealset demokraatiat, aidates ühtlasi kaasa omavalitsuste haldusvõimekusega seonduvate probleemide lahendamisele, eksisteerib praktiline **vajadus määratleda riigipoolne seisukoht ja suunad avalike teenuste MTÜdele delegeerimise edasiarendamiseks**. Kuna teatud valdkondade teenuste sisu puudutavaid kirjeldusi sisaldub valdkondlikes eriseadustes, tuleb asjaomaste ministriumitega määratleda võimalik sekkumisloogika ning võimalused koostöökis avalike teenuste arendamise ja osutamise parendamiseks. Kontseptsiooni eesmärkide saavutamine on seotud küsimustega, kas otstarbekas on lähtuda eelkõige võimalustest konkreetset valdkonda reguleerivate õigusaktide muutmiseks ja täiendamiseks või pigem valdkondade ülese regulatsiooni kujundamiseks. Kuigi valdav osa delegeerimisest ühendustele puudutab sotsiaalteenuseid, pole tegemist siiski sotsiaalvaldkonna spetsiifilise teemaga. Kuna KOVides täheldatakse kohatist ebakindlust õigusaktide täitmisel ja mitmel puhul tuntakse puudust selgema regulatsiooni järele<sup>30</sup>, tuleb avalike teenuste delegeerimise arendamiseks **otsida lahendusi, mis ületavad valdkondlikust regulatsioonist põhjustatud ning praktikas kujunenud ebahütlust**.

### 1.3 KONTSEPTSIOONI EESMÄRK

---

**Kontseptsiooni üldeesmärgiks** on tõsta KOVide, riigiasutuste ja MTÜde võimekust läbi avalike teenuste delegeerimise süsteemse arendamise. Selleks on vaja tõsta KOVide ja riigiasutuste

<sup>26</sup> Avalike teenuste standardid määravad kindlaks erinevatele avalikele teenustele esitatavad miinimumnõuded ning nende kehtestamise põhiidee seisneb selles, et teenuse tarbijad ehk kliendid ja avalikku teenust pakkuva organisatsiooni personal teavad ja teadvustavad endale, millistele nõuetele peab pakutav teenus vastama. Avalike teenuste standardid ja nende koostamise juhtnõuad on Rahandusministeeriumi koostatud, heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse 19. septembri 2000. a istungi protokolliga nr 43 (Lisa 3).

<sup>27</sup> KOVide küsitlusele vastanutest 90% leidsid et teenuste üleandmine tulevikus edukam oleks võiks täpsustada avalike teenuste delegeerimist seadustes (Halduskoostööseadus, Riigihangete seadus, valdkondade eriseadused).

<sup>28</sup> Praxis (2009) "KOV üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele", lk 42-43

<sup>29</sup> Praxis (2009) "KOV üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele", lk 44

<sup>30</sup> vt märkust nr 27



teadlikkust erinevatest delegerimise viisidest, avaliku halduse organisatsioonide rollist delegerimise protsessis ning tekitada kompetents valida eesmärgile sobivaim delegerimise viis.

Kontseptsioon esitab ühtse põhimõtete kogumi senise avalike teenuste delegerimise praktika ühtlustamiseks ja süsteemsemaks edasiarendamiseks. Nagu eelnevates peatükkides on kirjeldatud, on avalike teenuste delegerimine KOVides suhteliselt levinud praktika, ent tihti tajutakse ühtse raamistiku puudumist, takistuseks saab madal haldusvõimekus ning vähene teadlikkus delegerimise viiside ja protsessi kohta.

Kontseptsiooni alaeesmärgid on:

- 1) avalike teenuste delegerimise võimekuse tõstmine;
- 2) delegerimise kui ühe võimu detsentraliseerimise viisi tõhustamine;
- 3) KOV ja teenuseid osutavate ühenduste koostöö arendamine;
- 4) delegerimise viiside optimaalne valik ja korraldus.

Kontseptsioon loob eeldused avalike teenuste lepingulise delegerimise kui ühe olulise KOV võimekuse tõstmise hoova eesmärgipärasele ja teadlikule rakendamisele. **Avalike teenuste delegerimise eesmärgiks** on:

- 1) avalike teenuste kvaliteedi tõstmine (s.h. sihtrühmade ootustele vastamine ja kuluefektiivsus);
- 2) avalike teenuste kättesaadavuse tagamine elanikkonnale ja ühtlustamine;
- 3) KOV võimekuse toetamine oma ülesannete täitmisel;
- 4) MTÜde tugevdamine ja kaasamine teenuste osutamisel.

## **2. OLEMASOLEVA OLUKORRA ANALÜÜS**

---

### **2.1 DELEGERIMISE PRAKTIKA ÜLEVAADE**

---

Enam kui pooled KOVidest (ca 60% küsitletutest) teevad avalike teenuste osutamisel MTÜdega koostööd: nimetatud KOVid hõlmavad ca 87% Eesti elanikkonnast. Otseselt avalikke **teenuseid delegerivad MTÜdele ca 42% küsitletud KOVidest**. Ülejäänud 18% sõlmivad lepingud, milles avalike teenuste osutamine on üks osa üldisemast lepingust või mille täitmise käigus faktiliselt osutatakse ka avalikke teenuseid. See tähendab, et KOVid finantseerivad teenuseid paljudel erinevatel viisidel, seejuures **teenust lepingus sageli selgelt määratlemata** ja teenuse osutamisenä teadvustamata, kas tegevustoetuse (sh vara tasuta kasutamise) või projektitoetuse raames<sup>31</sup>. See aga tähendab põhimõttelist **avaliku teenuse osutamise ja MTÜ toetamise erinevuse mittemõistmist**.

Suuremad KOVid (rahvaarvu, eelarve, ametnike arvu järgi) delegerivad absoluutmahus enam, samuti kasutavad nad valdavalt avaliku teenuse osutamise lepinguid. Väiksemad omavalitsused seevastu delegerivad elaniku kohta proportsionaalselt enam kui suuremad omavalitsused.<sup>32</sup> Senised uuringud on näidanud, et KOVid kasutavad MTÜdele delegerimisel peamiselt tsiviilõiguslike lepinguid<sup>33</sup>, kuna enamasti delegeritakse MTÜdele avalike teenuste osutamist mitte võimuhaldusülesannete täitmist, mis nõuaksid halduslepingute sõlmimist.

Avalikke teenuseid delegeritakse otseselt **kõige rohkem sotsiaal-, spordi- ja kultuuri valdkondades**. Lepingute analüüsi põhjal on vähemalt 2/3 teenuseosutajatest neis valdkondades kodanikualgatuslikud. Keskmisest rohkem on avalike teenuste osutamisega seotud lepinguid sõlmitud KOV asutatud või KOV mõju all olevate MTÜdega näiteks keskkonnakaitse (eeskätt jäätmekäitlus), hariduse, heakorra, tervishoiu ja ettevõtluse

---

<sup>31</sup> Praxis (2009) "KOV üksuste avalike teenuste lepinguline delegerimine kodanikeühendustele", lk 120

<sup>32</sup> Praxis (2009) "KOV üksuste avalike teenuste lepinguline delegerimine kodanikeühendustele", lk 32

<sup>33</sup> Praxis (2009) "KOV üksuste avalike teenuste lepinguline delegerimine kodanikeühendustele", lk 18

arendamise valdkondades. Seega võib öelda, et **avalike teenuste delegerimisel arvuliselt domineerivad kodanikualgatuslikud organisatsioonid**. Samas on ka KOVe, milles domineerivad KOV loodud või mõju all olevad organisatsioonid.<sup>34</sup>

Küsitlustulemuste põhjal on KOVid MTÜdega valdavalt rahul – kõrgelt hinnatakse teenuse sisulist kvaliteeti ja sihtrühma vajadustega arvestamist. Üldist võimekust hinnatakse kõrgemalt kultuuri, spordi, piirkondliku elu arendamise ja noorsootöö valdkonnas. Need valdkonnad kattuvad ka üldjoontes seni enim delegeritud teenuste valdkondadega.<sup>35</sup>

Vaadates valdkonniti KOVide huvi tulevikus enam teenuseid MTÜdele delegerida, siis peamiselt on KOVide esindajate huvi samades valdkondades, kus ühendusi peetakse võimekateks: kohaliku elu edendamine, sport, kultuur, noorsootöö. Lisaks on KOVidel ka huvi delegerida avalikke teenuseid mõnedes nendes valdkondades, kus MTÜdele võimekust praegu veel nii tugevaks ei peeta: nt sotsiaalteenused, huviharidus, kuriteoennetus ja heakord. Need hinnangud viitavad ka vajalikele arendustegevustele – esimese puhul oleks vaja toetada pigem juhiste ja süsteemsema abimaterjaliga ja teiste puhul vaja luua teenuse kirjeldusi, koolitada teenuse osutajaid ning arendada nende omavahelist koostööd.<sup>36</sup>

## 2.2 DELEGEERIMISE PROBLEEMID JA VÕIMALUSED

---

Avalike teenuste lepingulisel delegerimisel esinevad mitmed takistused, mis mõjutavad nii KOV kui ka teenuseid ülevõtivate MTÜde võimekust tagada teenuse kvaliteetne ning eesmärgipärane osutamine. Alljärgnev on ülevaade mõnedest konkreetsetest probleemidest teenuste delegerimisel.<sup>37</sup>

### (1) Avalike teenuste delegerimise üldised probleemid:

- Teenuste delegerimine ja teiste tänapäevaste valitsemise põhimõtete rakendamine sõltub oluliselt KOV juhtide arusaamadest, teadmistest ja hoiakutest. Valdavalt **instrumentaalne arusaam delegerimisest** ei võimalda KOV juhtidel käsitleda delegerimist kui **KOV suutlikkuse suurendamise olulist strateegilist võimalust**. Delegerimist nähakse kui võimalust, kust saab lihtsalt vahendeid kokku hoida ning lükata sisuline vastutus teenuse eest MTÜle. Ei teadvustata piisavalt, et aktiivse kodanikkonna (mitte üksikute aktivistide) kujunemine eeldab KOV poolseid algtoukeid ja soodsa keskkonna loomist.
- Tulenevalt KOVide väiksusest ja võimekate teenuseosutajate vähesusest domineerib Eestis suhtel põhinev delegerimine, mille reguleerimiseks kasutavad KOVid aga sageli kitsalt konkurentsiolukorrale sobilikke viise, kus teenusepakkuja valikul määravad formaalsed kriteeriumid ning madalaim hinnapakumine, mis ei võimalda rakendada partnerlussuhete häid külgi ning näiteks jagada riske ka teenuse osutajaga.
- Teenuste delegerimine toimub sageli ots-otsaga kokkutulemise põhimõttel ning teenuste **finantseerimine ei sisalda organisatsiooni üldkulusid** ja teenuse edasiarendamisega seotud vahendeid, mistõttu **kannatab eeskätt teenuste jätkusuutlikkus**, sest arendustegevuste rahastamiseks puuduvad teenuseosutajatel omavahendid.
- **KOV koostöö avalike teenuste osutamisel on üldiselt väga tagasihoidlik** ja selle arendamiseks on senini väga vähe kasutatud teenuste delegerimise võimalikku potentsiaali. Paljude teenuste sihtrühm väikestes omavalitsustes (ca 5000 elanikku ja vähem) on väga väike ja selline KOV ei tule paratamatult toime nende teenuste

---

<sup>34</sup> Enamuse moodustavad need KOV mõju all olevad MTÜd 36% KOVidest. Kõik teenuseosutajad on KOV mõju all või asutatud 14% KOVidest.

<sup>35</sup> Praxis (2009) "KOV üksuste avalike teenuste lepinguline delegerimine kodanikeühendustele", lk 40

<sup>36</sup> Praxis (2009) "KOV üksuste avalike teenuste lepinguline delegerimine kodanikeühendustele", lk 44

<sup>37</sup> Praxis (2009) "KOV üksuste avalike teenuste lepinguline delegerimine kodanikeühendustele", lk 120-132

arendamisega, mistõttu on ainuvõimalik tee koostöö naaberomavalitsustega. Koostöö puudumine tähendab aga, et neid teenuseid ei osutata või seda tehakse ebapiisavalt.

## (2) Probleemid delegerimise kui ühe võimu detsentraliseerimise viisi tõhustamisel:

- **KOVID rõhutavad väga detsentraliseerimise ja kohaliku autonoomia väärtust**, aga ei toeta sama intensiivselt KOV sisest detsentraliseerimist ja ülesannete ja pädevuste edasist delegerimist. Delegerimises nähakse pigem lisaressurssi vähemtähtsate tegevuste korraldamisel (nt küla tasandi üritused).
- **Kohati on märgatav proteksionistlik suhtumine delegerimisse** (soovitakse delegerimisel piirduda vaid oma valla MTÜdega). Kuna enamikes sellistes valdades puudub suutlikkus kõikide ülesannetega toime tulla, siis on tulemuseks pigem teatud teenuste mitteosutamine kui nende tellimine KOV välistelt ja vallaülelset partneritelt.

## (3) Probleemid KOV ja teenuseid osutava ühenduste koostöös:

- Üsna levinud praktika on **KOVIDe tsiviilõiguslike lepingute ühepoolne muutmine** ilma MTÜga läbi rääkimata, kuna MTÜsid ei käsitleta sageli võrdväärsete partneritena. Lisaks lepingute lühike ajaperspektiiv, lepingute üldsõnalisus ning kohatine KOV poolne lepingupartnerist „ülesõitmine“ **pärsivad ühenduse võimet teenuseid arendada** ning muudavad MTÜ ebastabiilsemaks.
- **Ühenduste jätkusuutlikkus** on küll KOVde jaoks oht delegerimisel, kuid samas ei võta KOVID sageli ka midagi ette, et nende jaoks oluliste partnerite jätkusuutlikkust suurendada.
- MTÜde võimekust teenuseid kvaliteetselt osutada ja koostöösuhteid mõjutab otseselt **KOV poolne käitumine rahastamisel** (maksete õigeaegne laekumine, korrektne lepingu täitmine, teenuse tegeliku maksumuse teadmine ja selle finantseerimine). Teenuste delegerimiseks **eraldatav raha ei ole alati KOVIDe puhul eelarves läbipaistvalt esitatud**, mis võimaldab KOVIDel tehtud otsuseid ümber vaadata ning näiteks rahastamist vähendada ilma eelarvet muutmata.
- **MTÜde vaheline koostöö ei ole samuti eriti arenenud**. Potentsiaal oleks ka MTÜde tihedam koostöö ning üksteise tugevuste kasutamisest tekkiv sünergia, kuigi suurte linnade puhul on täiesti tunnetatav ühenduste vaheline konkurents.

## (4) Probleemid delegerimise viiside valikus ja delegerimise korralduses:

- KOVIDe **praktika** avalike teenuste osutamisega seotud **lepingute sõlmimisel on väga kirju** - kasutatakse paralleelselt mitmeid erinevaid lepingutüüpe ning lepingute põhjalikkus erineb oluliselt. Samas sõltub delegerimise vormi valikul palju teenuse iseloomust - millised kokkulepped on vajalikud, mis otsuseid on vaja langetada ning kuidas korraldada rahastamist. Seega ei saa eeldada ühte universaalset teenuste delegerimise vormi.
- **Avalike teenuste delegerimise lepingute<sup>38</sup> periood on valdavalt 1 aasta, mis on liiga lühike ajaperspektiiv** paremate partnerlussuhete kujundamiseks, teenuse stabiilsuse ja kvaliteedi suurendamiseks kui ka KOV administratiivkoormuse vähendamiseks.
- Delegeritud teenuste tulemuste **hindamine ja kontroll** piirdub valdavalt teenuse osutajate poolt esitatud aruannete ja kuludokumentide ülevaatamisega. **Ligi 1/3 juhtudel kontrolli ei toimugi**.
- **Bürokraatia KOViga sõlmitud lepingu täitmisel on sageli liialt suur**. Eriti väikesemahuliste teenuste delegerimisel, kus nõutakse ajamahukate aruannete

---

<sup>38</sup> Lepingute lühike periood on probleemiks eelkõige tsiviilõiguslike lepingute puhul, analüüsitud lepingutest oli halduslepingute osakaal väga väike (1,5%)

formaalsete nõuete täitmist ka siis kui see ei anna sisulist infot teenuse tarbijate vajaduste jms kohta.

- KOVIDes on kohatist **ebakindlust õigusaktide täitmisel** ja mitmel puhul tunti **puudust selgema regulatsiooni järele**. Suhteliselt üldist delegeerimise normatiivset konteksti tõlgendatakse vähemteadlike juhtide poolt kui delegeerimise piirangut.
- Halduskoostöö seadus sätestab teenuspõhised erandid, mil halduslepingu sõlmimisel riigihangete seaduse protseduuri järgima ei pea. See põhjustab tihtipeale ainult delegeerimise protsessi lihtsusest mitte teenuseosutaja professionaalsusest ja teenuse kvaliteedist tulenevat valikut delegeerimisel KOV osalusega mittetulundusühingu või SA kasuks.<sup>39</sup>

Suur osa avalike teenuste delegeerimisega seotud probleemidest väljendavad sisuliselt kolme liiki võimekuse puudust KOVIDes:

1. Ebaühtlane ja sageli nõrk **avalike teenuste osutamise tase** ning teenuste puudulik arendamine. See peegeldab kohati ka iganenud arusaamu riigi ja KOV rollidest ning ümbritsevast tegevuskeskkonnast.
2. Kohatine omavalitsuste **madal juhtimiskvaliteet** – puudub eesmärgistatus, tulemustele orienteeritus, korrektne asjaajamine ja koostöökultuur partneritega.
3. **MTÜde madal suutlikkus** osutada avalikke teenuseid.

Seega ei ole delegeerimise probleemid mitte delegeerimise kui suhtevormi kesksed, vaid üldisemad. Süsteemsemalt delegeerimist juhtivad ja kavandavad KOVID on pigem paremad ka teenuste arendamises ja juhtimiskvaliteedis.

Peamised **võimalused ja eelised** avalike teenuste MTÜdele delegeerimisel, mida lisaks rahvusvahelises erialakirjanduses levinud seisukohadele kinnitab ka Eesti delegeerimispraktikate analüüs, on teenuse osutamise paindlikkus, võimalus jõuda spetsiifiliste (väikeste) sihtrühmadeni, teenuste kõrgem kvaliteet suurema pühendumise ja motiveerituse tõttu ning teenuste madalam maksumus. Lisaks loetletud eelistele pakuvad avalike teenuste MTÜdele delegeerimise tugevused omavalitsustele järgmisi võimalusi:

- sobiva viisi teenuse **osutamiseks olukorras, kus KOVil puudub selleks suutlikkus**, kuid teenus on elanike jaoks siiski vajalik.
- **keskse instrumendi KOV suutlikkuse strateegilisel arendamisel** nii KOV koostöö kui ka nende ühinemiste kaudu mis võimaldab tagada avalike teenuste kättesaadavuse olukorras, kus kohalik võim on geograafiliselt kaugemal ning seeläbi vähendab oluliselt kartusi ääremaastumise ees.
- **saada kohapealset praktilist tagasisidet** KOV elanikelt (ka muudes küsimustes kui teenusega seonduv), kuna avalikke teenuseid osutavad professionaalsed ühendused on valdavalt pikaajalise kogemusega, neil on välja kujunenud koostöö sihtgrupi ja KOViga ning nad tunnevad oma ala hästi.
- osutada teenuseid efektiivsemalt ja odavamalt võrreldes avaliku sektori või äriettevõtetega.
- kaasata teenuse arendamiseks **lisaressursse ja KOVile vajalikke ekspertteadmisi**.
- suurendada **paindlikkust ja innovaatilisust** reageerimisel sihtrühma vajadustele (sh teenuste käivitamisel ja lõpetamisel).
- keskenduda pigem teenuse **sisulisele arendamisele** kui kasumi maksimeerimisele.
- vähendada riigi või KOVi osakaalu ning suurendada kodanike valikuvabadust.
- parandada teenuste kvaliteeti nii teenuste hulga kui eripäraste teenuste pakkumise arvelt.

---

<sup>39</sup> Probleem esineb tsiviilõiguslike lepingute, mitte halduslepingute puhul.

## 2.3 TEENUSTE DELEGEERIMISE EELISVALDKONNAD

---

Mida kollektiivsem on teenus või hüve, seda suurema tõenäosusega delegeerivad KOVid või riik selle teenuse pakkumise mittetulundussektorile. Nii on haridus-, kultuuri- ja sotsiaalteenuste ehk isikupõhiste teenuste delegeerimine maailmapraktikas toimunud peamiselt MTÜdele, samas kui kasumitaotluslike organisatsioonide roll on suurem kommunaal-, ühistranspordi-, haljasalade hooldamise jm teenuste osutamisel.<sup>40</sup> Ka Eestis kujunenud tava kohaselt delegeeritakse avalikke teenuseid MTÜdele enim **sotsiaal-** (44%<sup>41</sup>), **spordi** (15%) ja **kultuuri** (10%) valdkondades. See langeb kokku valdkondadega, kus KOVidel on suur huvi teenuseid senisest rohkem delegeerida – sotsiaalteenused (KOV omanduses olevate turva- ja hooldekodude ülalpidamine, vanurite hoolekanne ning sotsiaalabi ja –teenuste osutamine); sport (KOV omanduses olevate spordibaaside ülalpidamine), kultuur (rahvamajade, raamatukogude ja muuseumide ülalpidamine), noorsootöö ja kohaliku elu edendamine ning piirkondlik areng. Samuti peetakse MTÜsid võimekaks enamjaolt samades valdkondades.

Kõige rohkem lepinguid on avalike teenuste delegeerimiseks sõlmitud spordivaldkonnas (21%)<sup>42</sup>, sotsiaalteenuste osutamiseks (18,2%) ja kultuurivaldkonnas (16,5%).<sup>43</sup>

- Spordivaldkonna teenustena on käsitletud erinevaid rahva- ja noortesporti üritusi, sh võistluste ja treeningute korraldamist, spordirajatiste hooldamist jms.
- Sotsiaalteenused on enamasti seotud kodutute, töötute, puuetega inimeste, vanurite ja abivajajate aitamisega.
- Kultuuritegevustena rahastatakse erinevaid vaba aja veetmise üritusi (huviklubid), harrastustegevusi, loenguid, näituseid, muuseumide tegevust, laululava või seltsimaja tööd, kultuurimaja haldamist jms.

Teenuseid on delegeeritud ka kohaliku elu arendamise, elamumajanduse ja heakorra, noorsootöö, keskkonnahoiu, hariduse, tervishoiu, turismi, huvihariduse, päästeteenuste, kuriteoennetuse ja religiooni valdkonnas. Kohaliku elu arendamise tegevused on reeglina seotud KOVide vaheliste koostööorganisatsioonide või kohalike elanike aktiveerimistegevustega.<sup>44</sup>

Kokkuvõtteks võib öelda, et nii KOV kohustuslike kui vabatahtlike teenuste hulgas on rida teenuseid, mille piiritlemine enim delegeerimist leidnud teenuste seisukohalt on halduspraktikas juba toimunud. Ning ehkki teenuste delegeerimise praktika erineb maakonniti ning sõltub peamiselt KOV elanikkonna arvust, tulubaasist ja KOV struktuurist, käsitleb kontseptsioon avalike teenuste delegeerimise arendamisel MTÜdele riigi ja KOV peamist huvi delegeerida teenuseid alljärgnevates valdkondades:

- sotsiaalabi- ja teenuste pakkumine (sh vanurite hoolekanne);
- KOV omanduses huvikoolide-, rahvamajade-, raamatukogude-, muuseumide-, spordibaaside-, turva- ja hooldekodude sisulise töö ja ülalpidamise korraldamine;
- spordi- ja noorsootööteenuste korraldamine;
- vabatahtlike funktsioonide osas kohaliku elu arendamine, piirkondliku arengu edendamine ning kuriteoennetus.

Kontseptsioonis seatud arendussuunad ja tegevused hõlmavad sellest tulenevalt eelkõige **sotsiaal-, spordi, kultuuri** ja **noorsootöö** valdkondi.

## 2.4 DELEGEERIMISE PÕHIMÕTTED

---

<sup>40</sup> Praxis (2009) "KOV üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele", lk 13

<sup>41</sup> Praxise analüüsi küsitlustulemuste põhjal teenuste delegeerimise valdkonna maht (% vastanutest)

<sup>42</sup> Praxise analüüsi lepingu analüüside põhjal teenuste delegeerimise valdkonna osakaal (% lepingute koguarvust), sisaldab nii tsiviilõiguslikke lepinguid kui halduslepinguid

<sup>43</sup> Praxis (2009) "KOV üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele", lk 33

<sup>44</sup> Praxis (2009) "KOV üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele", lk 34

Avalike teenuste delegeerimise põhimõtted laienevad üldpõhimõtetena nii riigile kui KOVidele. Kuna uuringu põhjal selgus, et enamasti delegeeritakse avalikke teenuseid just KOV tasandil, kus esineb enam ka delegeerimisega seotud probleeme, on järgnevad põhimõtted sõnastatud eelkõige KOV vajadustest ja võimalustest lähtuvalt. Siiski peaks ka riik tegema tihedamat koostööd MTÜdega ning kasutama enam avalike teenuste delegeerimise potentsiaali riigi poolt pakutavate avalike teenuste osutamisel elanikkonnale, lähtudes delegeerimise üldpõhimõtetest.

Avalike teenuste delegeerimise korral säilib avaliku sektori kohustus teenust finantseerida ning kolmandale sektorile delegeeritakse vaid selle teenuse osutamine. Sisuliselt jääb lepingulise delegeerimise korral riik või KOV nii teenuse finantseerijaks kui kvaliteedi tagajaks.

Avalike teenuste lepingulisel delegeerimisel on olulised alljärgnevad üldpõhimõtted<sup>45</sup>:

1. **subsidiiaarsusprintsip** - avalike teenuste lepingulise üleandmise 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 säilitamine ning asjaolu, et teenuse tarbijailt võetava tasu suurus peab jääma avaliku võimu otsustada;
2. avalike teenuste lepingulise üleandmise protsess peab olema **läbipaistev** ja lähtuma riigis kehtivatest õigusaktidest;
3. avalike teenuste lepinguline üleandmine ei vähenda seadusega riigile või KOV üksusele pandud kohustust olla teenuste tarbijate ees teenuste osutamise osas **lõppvastutajaks**. Seega delegeeritud teenuse suhtes tuleb teostada **järeldalvet**.

Peamised delegeerimise viisid MTÜdele on kas konkurentsipõhine ja peamiselt hinnakriteeriumile tuginev võistupakkumine või partnerlusel põhinev pikaajaline koostöö teenuse pakkumisel ja osutamisel.

**Konkurentsipõhise võistupakkumise** kasutamisel tuleks veenduda, et on täidetud selleks vajalikud tingimused, st:

1. Teenuste pakkujaid on palju ja toimib konkurents, mis välistab pakkujate omavahelise kokkumängu pakkujatele soodsamate konkursitingimuste kehtestamiseks ning liialt suure ärikasumi teenimiseks.
2. Teenused ei ole nii keerukad, et lepingute koostamise ja kontrollimise kulud ületavad delegeerimisega saavutatavat efekti.
3. Teenuse osutamine ei ole sedavõrd kriitilise tähtsusega, et lepingu täitmise ebaõnnestumisel tekib väga oluline kahju avalikule huvile ja oht võimude legitiimsuse säilimisele.
4. Teenuse saajal on piisavalt kompetentsi ja ta on võimeline andma teenuse sisule hinnangut ja kontrollima teenuse osutamist.<sup>46</sup>

Eesti KOVide elanike arvu ja asustustihedust vaadates on mitme eeltoodud tingimuse olemasolu väga küsitav. Ka siis, kui nimetatud tingimused on täidetud, säilib oht, et konkurentsiolekord ja ratsionaalsed valikud võivad anda negatiivseid tulemusi. Seetõttu on viimastel kümnenditel suhete tasakaalustamiseks hakatud arendama ja rakendama selliseid delegeerimise viise, kus osapoolte vahel kujundatakse partnerlussuhteid teadlikult.

**Partnerlusel põhinev delegeerimine** võimaldab säilitada konkureeriva konteksti, kuna delegeerimisprotsessi eri osapooltel on erinevad huvid ja rollid, kuid puhta turukonkurentsi asemel kujuneb nn „positiivse summa mänguna“ koostöösuhe, kus võivad kõik osapooled. Seega võimaldab partnerlusel põhinev suhe säilitada teenuste delegeerimisel konkurentsipõhisele võistupakkumisele omased komponendid, kuid lisab neile suhete komponendid nagu usaldus, suunatus sisule ja tulemusele ning osapoolte eesmärkide

---

<sup>45</sup> Praxis (2009) "KOV üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele", lk 15 (viidatud Altnurme ja Poopuu 205, Ets 2003)

<sup>46</sup> Praxis (2009) "KOV üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele", lk 136

konsensus. Partnerlusel põhineva delegeerimise peamiseks tingimuseks on väljatöötatud kriteeriumitele vastava, professionaalse, avalike teenuste osutamisele orienteeritud ühenduse olemasolu.<sup>47</sup>

Sellist vastastikusele usaldusele ja koostöösuhte arendamisele suunatud ning teenuse süsteemsel parendusel baseeruvat delegeerimise viisi, kus osapooled lepivad kokku teenuse standardites ja kvaliteedis, toetab omakorda professionaalsete teenuspakkujate piiritlemine vabatahtlikel põhimõtetel tegutsevatest ühendustest.

Teenuste MTÜdele delegeerimise üle otsustamine ning partneri valiku protseduur peab olema kõigile osapooltele avalik ja arusaadav ning saab toimuda järgmistel tingimustel:

- 1) teenuse osutamine füüsilise või juriidilise isiku poolt on majanduslikult põhjendatud, arvestades muuhulgas ülesande delegeerimisega ja võimaliku rahastamisega ning järelevalvega tehtavaid kulusi;
- 2) teenuse delegeerimine ei halvenda selle täitmise kvaliteeti;
- 3) teenuse delegeerimine ei kahjusta isikute õigusi, kelle suhtes üleantavat haldusülesannet täidetakse<sup>48</sup>.

Professionaalse teenuspakkuja valiku eelduseks on alljärgnevad kriteeriumid:

- teenuste osutamise aluseks on arvestatud maksumus, mis sisaldab kõiki olulisi komponente, sh teenuse osutaja üld- ja otsekulusid, aga ka teenuse arendamiseks vajalikke kulukomponente (nt personali koolituskulusid);
- teenuse osutamine lähtub organisatsiooni ja teenuste pidevast parendamisest kvaliteedi- ja tulemusjuhtimise süsteemi rakendamisel;
- teenuse delegeerimise ning rahaeraldamise otsuse aluseks on ühenduse kogemus ja kompetentsus, juhtimise läbipaistvus ja juhtimiskvaliteet.

## 2.5 OLULISEMAD ARENDUSVAJADUSED

---

Avalike teenuste delegeerimise probleemidest ja võimalustest lähtudes on kontseptsioonilis sõnastatud järgmised neli peamist suunda, millest peaks avalike teenuste delegeerimise arendamisel lähtuma. Arendusvajadused kirjeldavad probleeme KOV mitte riigi teenuste delegeerimisel MTÜdele<sup>49</sup>.

### **(1) Avalike teenuste delegeerimise üldine arendamine**

Avalike teenuste kvaliteet ja kättesaadavus erineb piirkonniti väga oluliselt. Enamike avalike teenuste puhul ei ole kindel miinimumtase garanteeritud, samuti pole organisatsioonilisi eeldusi sellise suutlikkuse väljaarendamiseks alates teenuste sisuliste nõuete seadmisest kuni hinnakujunduseni. Delegeerimise kui juhtimisinstrumendi kasutamine ja täiustamine saab oluliselt kaasa aidata nende probleemide lahendamisele.

### **(2) Delegeerimise kui ühe võimu detsentraliseerimise viisi tõhustamine**

Delegeerimist ja sektoritevahelist koostööd ei nähta täna piisaval määral kohaliku autonoomia tagamise olulise osana, selle tugevdamise strateegilise võimalusena ja kohaliku suutlikkuse suurendamise allikana. Avalike teenuste delegeerimine piirdub reeglina ühe omavalitsuse piiridega.

### **(3) KOV ja teenuseid osutava ühenduste koostöö arendamine**

KOV ja teenuseid osutava ühenduse suhted on valdavalt usalduslikud, kuid siiski ühepoolsed ning see takistab ladusat koostööd ja teenuste arendamist. KOVid näevad ühenduste kui

---

<sup>47</sup> Praxis (2009) "KOV üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele", lk 136

<sup>48</sup> Halduskoostöö seadus §5 <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13247548>

<sup>49</sup> Praxis (2009) "KOV üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele", lk 133-134

partnerite rolli liialt tehniliselt ja bürokraatlikult ning käsitlevad kodanikualgatuslikke MTÜsid sageli kui võimalust lahendada teisejärgulisi ülesandeid. Kuigi sisult kalduvad KOV ja MTÜde suhted partnerluse suunas, rakendatakse delegeerimisel sageli konkurentsiolekorra reegleid. Siit on tingitud paljud suhete asümmeetria probleemid, mis ei tulene tihti osapoolte tegelikest kavatsustest.

#### **(4) Delegeerimise viiside optimaalne valik ja korraldus**

Erinevate teenuste puhul on otstarbekas kasutada erinevaid delegeerimise viise. Täna on selgelt teadvustatud mõnede delegeerimise viiside rakendusvõimalused (nt. delegeerimine KOV asutatud SAdele), kuid tervikuna kasutatakse lepingulist delegeerimist pigem väljakujunenud harjumuste kui kaalutletud vajaduste ja otstarbekuse alusel. Delegeerimise normatiivne kontekst on täna suhteliselt üldine ning sageli tõlgendatakse normi puudumist delegeerimise piiranguna. Reeglina tagavad KOVid delegeerimisel MTÜde hädapärased jooksvad kulud, mis ei võimalda kujundada KOVidele jätkusuutlikke partnereid.

Lisaks esitatud arengusuundadele tuleb avalike teenuste delegeerimise korrastamisel ja arendamisel lähtuda:

1. erinevate **osapoolte rollidest** avalike teenuste delegeerimisel;
2. **delegeerimise erinevatest viisidest** ja muutujaid, mis õigustavad nende rakendamist;
3. avalike **teenuste erinevatest tüüpidest**, mis eeldavad avaliku võimu ja sihtrühmade oluliselt erinevaid suhtemustreid ja rolle ning teenuste osutamise viise<sup>50</sup>.

### **3. PEAMISED ARENDUSSUUNAD JA TEGEVUSED**

---

#### **(1) Avalike teenuste delegeerimise üldine arendamine**

1. Koostada KOV poolt täidetavate **ülesannete** ja KOV poolt **pakutavate avalike teenuste loetelu** eristades **KOV võimuhaldusülesanded** (tuumikfunktsioonid) ning **teenuse osutamise ülesanded** (teenusfunktsioonid). See võimaldaks KOVidel vajadusel ühtlustada pakutavate teenuste valikut ning oleks KOVdele nii praktiliseks abimaterjaliks oma töö üldisel korraldamisel kui ka heaks kaalutluseluseks, milliseid ülesandeid välja delegeerida ja millisel viisil (erinevat tüüpi ülesannete puhul tuleb valida erinevad delegeerimise viisid, sellest tulenev lepingute sisu jne).

Rakendajad: Siseministeerium koos omavalitsuste esindajatega, konsulteerides vastavate valdkonna ministeeriumitega.

2. **Koostada teenuste sisukirjeldused** eelistatavalt KOV üksuste poolt MTÜdele delegeeritavate teenuste osas (s.o sotsiaal, kultuuri, spordi ja noorsootöö valdkonnas), mis hõlmaks nii soovitatavat tööprotsessi kui konkreetseid oodatavaid väljundeid. Seda tööd on kõige asjakohasem teha koostöös teenuse otseste osutajatega (sh valdkonna MTÜde katusorganisatsioonidega) ning valdkonna ekspertidega. Teenuste kirjeldused aitavad kaasa teenuste pidevale arendamisele ja kõrgema kvaliteedi poole liikumiseks kui seda otseselt nõudvad miinimumstandardid. Sedasi ei hakka ka miinimumstandardid võimalikku arendustegevust pärssima.

Rakendajad: ministeeriumid oma tegevusvaldkonnas kaasates KOV ja MTÜde esindajaid, meetodiline juhendamine Siseministeerium/Rahandusministeerium

3. **Välja töötada ja kehtestada eelistatavalt delegeeritavate avalike teenuste miinimumstandardid**<sup>51</sup>, mille alusel saavad vastutavad asutused (sh omavalitsused) leida

<sup>50</sup> Praxis (2009) "KOV üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele", lk 135

<sup>51</sup> sotsiaalabi- ja teenuste pakkumine (sh vanurite hoolekanne); KOV omanduses huvikoolide-, rahvamajade-, raamatukogude-, muuseumide-, spordibaaside-, turva- ja hooldekodude sisulise töö ja ülalpidamise korraldamine; spordi- ja noorsootöökodude korraldamine.



optimaalsed lahendused, et teenuseid vähemalt miinimumstandardi tasemel elanikele tagada. Selle saavutamiseks on kaks võimalust: teenuse delegeerimine ja/või erinevate koostöövormide rakendamine. See hõlmab ka riigi keskvalitsuse asutusi, sest sageli sõltub valdkonna poliitika terviklik rakendamine KOV tegevusest teenuste pakkumisest elanikele.

Rakendajad: otsesed rakendajad ministeeriumid oma tegevusvaldkonnas; kaasates KOV esindajad, valdkonna asjatundjad ning teenuseid osutavate partnerite (MTÜde) esindajad, meetoodiline juhendamine Siseministeerium/Rahandusministeerium.

4. **Arendada KOVides võimekust teenuseid delegeerida** säilitades samal ajal **nende vastutuse teenuse kvaliteedi ja kättesaadavuse eest**. Selleks koostada **juhendmaterjalid** (protsessijuhendid, näidislepingud) ja **viia läbi koolitusi** KOV ja MTÜde esindajatele, mis on suunatud kahe erineva rolli täitmisele, mille erinevusi on vaja mõista: teenuse sisuline ehk teenuse vajadusepõhine tellimiskompetents (sh volikogu roll) ning teenuse osutamise lepingu vastutava kontaktisiku rolli täitmine (delegeerimise viisi valikust, juhtimisest ja korraldamisest (teenuse kujundamisest) - lepingu koostamisest ja rahastamisest selle täitmise järelevalveni s.o teenuse kvaliteedi järelevalveni, analüüsini ning vajadusel teenuse ümberkujundamiseni). Pöörata enam tähelepanu nõustamissüsteemile teenuste delegeerimisel.

Rakendajad: valdkonnaministeeriumid, Siseministeerium (koordineerivad tegevused nõustamisel, juhendite ja koolituste väljatöötamisel), maakondlikud arenduskeskused, omavalitsused

## **(2) Delegeerimise kui ühe võimu detsentraliseerimise viisi tõhustamine**

5. **Kasutada avalike teenuste delegeerimise võimalusi piirkondlike MTÜde koostöövõrgustike/ teenuskeskuste väljaarendamisel**. See annab aluse omavalitsuseüleste teenuste pakkumiseks delegeerides teenuse, mida KOV (või riigiasutus) ei suuda piisaval tasemel tagada, osutamise KOV piiride ülestele MTÜdele ja suurendades KOV liitude ja maakondlike arenduskeskuste rolli selles protsessis. Teenuskeskuste arendamisel pidada silmas ka nende võimalikku osalemist riigi teenuste osutamisel antud piirkonnas.

Rakendajad: omavalitsused koostöös Siseministeeriumiga, maakondlikud omavalitsusliidud, MTÜde esindajad/katusorganisatsioonid, maakondlikud arenduskeskused.

6. Juhtudel, kui mõne teenuse sihtrühm on liiga väike, et selle teenuse osutamine KOV poolt oleks otstarbekas ja/või teenuste osutamine käib KOVile üle jõu **kaaluda avalike teenuse osutamist koostöös naaberomavalitsustega** ning võimalusel tellida teenus (professionaalselt) MTÜlt ühiselt.

Rakendajad: Siseministeerium juhendmaterjalide koostamisel, omavalitsused, MTÜd.

7. Poliitika kujundamisel **kasutada avalike teenuste delegeerimist kui võimalust KOV koostöö süvendamiseks teenuste osutamisel ja omavalitsuste ruumilise integreerituse suurendamiseks**. See aitaks vähendada takistusi omavalitsuste ühinemisel nii uute koostöömudelite toimimise seisukohalt kui ka ääremaastumise ennetamiseks. Käsitleda delegeerimist ja üldisemalt omavalitsuse detsentraliseeritud struktuuri võimaliku omavalitsuste liitumiste/reformi kontseptsiooni olulise osana.

Rakendajad: omavalitsused koostöös MTÜde, valdkonnaministeeriumide ja Siseministeeriumiga.

8. **Lisaks piirkondlikule koostööle arendada intensiivsemalt ühe valdkonna MTÜde omavahelist koostööd** suundades, mis võimaldaks neil ühiselt suurendada oma suutlikkust (infovahetus, parimad praktikad, üksteise toetamine ja nõustamine) ja näidata ennast kui kaalukat koostööpartnerit. Sealjuures teenuse jätkusuutlikkuse hoidmiseks tagada vabatahtlike värbamise, koolitamise, juhendamise ja muu sarnasega tegelevate inimeste aja kompenseerimine.

Rakendajad: valdkondlikud professionaalsed MTÜde katusorganisatsioonid ja liidud.

### **9. Korraldada seminare valdkonna parimate praktikate tutvustamiseks, levitamiseks ja kontaktide loomiseks.**

Rakendajad: valdkonnaministeeriumid oma vastutusvaldkonnas koostöös omavalitsuste ja teenuse osutajatega (MTÜdega).

10. **Vaadata üle halduskoostöö seadus** ja võimalusel **laiendada teenuste hulka, mille osas ei ole kohustuslik läbi viia riigihankemenetlust** (HKS § 13 lg 1<sup>1</sup>). Siinkohal oleks asjakohane vaadata eelkõige neid teenuseid, mida täna juba ulatuslikult delegeeritakse. Näiteks noorsootöoga seonduvad tegevusi, mida HKS praegu ei käsitle sellise erandina.

Rakendajad: Justiitsministeerium, valdkonnaministeeriumid

### **(3) KOV ja teenuseid osutava MTÜ koostöö arendamine**

11. **MTÜde olulise partnerina tunnistamiseks** saavad KOVid oma arengukavas kavandada MTÜdele senisest olulisemat rolli KOV suutlikkuse arendamisel ja kasutada enam delegeerimise võimalusi KOV strateegiliste ülesannete lahendamisel. Näiteks suurendada volikogu (komisjonide) rolli KOV avalike teenuste osutamise strateegiliste otsuste tegemisel ning kaasata MTÜde juhte partneritena valdkonna poliitikate kujundamisse, korraldades MTÜde infotunde volikogule, viies läbi ühiseid koolitusi, kohtumisi, õppereise, kodanikuühenduste ümarlaudu, seniseid koostööpraktikaid ja probleeme tutvustavaid aruteluseminare jne.

Rakendajad: Siseministeerium juhendmaterjalide koostamisel, omavalitsused koostöös MTÜdega.

12. KOV ja tema pikemaajaliste teenuseid osutavate partnerite vahel on soovitav **sõlmida näiteks koostöölepinguid, mida saaks siduda osapoolte arengukavadega**. Sellistes lepingutes sätestada muuhulgas koostöö vastastikused ootused, koostöö perspektiivsed suunad ja riskid ning koostöö jätkusuutlikkuse tagamise viisid.

Rakendajad: Siseministeerium juhendmaterjalide koostamisel, omavalitsused koostöös MTÜdega.

13. Avalike teenuste delegeerimise arendamiseks, praktiliseks testimiseks ning delegeerimise kui koostööviisi juurutamiseks võiks **kasutada lühiajaliste lepingute asemel esmalt pilootprojekte** ja seejärel **pikemaajalisi lepinguid**.

Rakendajad: Siseministeerium juhendmaterjalide koostamisel, omavalitsused koostöös MTÜdega.

14. **Suunata rohkem riiklikke sihtfinantseeringud (jm toetusi ja toetatavaid tegevusi nt koolitused) konkreetsetes valdkondades kodanikeühenduse teenuseosutamise võimekuse ja valdkondliku kompetentsi tõstmiseks** eesmärgiga tõsta MTÜde teenuse osutamise võimekust, et riik ja KOVid saaks neile olulisi ülesandeid delegeerida ning kaasata neid valdkondade arendustegevusse.

Rakendajad: ministeeriumid oma tegevusvaldkonnas, maakondlikud arenduskeskused.

### **(4) Delegeerimise viiside optimaalne valik ja korraldus**

15. **Kasutada erinevaid kanaleid avalike teenuste pakkujate leidmiseks**. Selleks luua potentsiaalsete teenuste pakkujate ja tellijate kontakte sisaldav professionaalsete teenusepakkujate kataloog ning levitada aktiivsemalt infot teenuspakkujatele (nt avalik hangete plaan, infokirjad).

Rakendajad: EMSL koostöös Siseministeeriumiga ja KOV esindajatega (vastava infosüsteemi loomisel); omavalitsused.

16. Tagada KOVide poolse MTÜdele rahastamise sh avalike **teenuste delegeerimise rahastamise avalikkus ning läbipaistvus**. Selleks tuleb teenuste delegeerimise vahendid

kajastada selgelt KOV eelarves, avalikustada lepingutega seotud info kodulehtedel jne. Võimaldamaks avalikkusele selget ülevaadet riigi ja KOV eelarvest MTÜdele eraldatavatest vahenditest tuleb välja töötada vastav süsteem.

Rakendajad: Siseministeerium koostöös Rahandusministeeriumiga (süsteemi väljatöötamine), valdkonnaministeeriumid ja omavalitsused (info avalikustamine).

17. **Pidada silmas, et KOV poolt loodud asutusi ei seata eelisseisundisse** võrreldes kodanikualgatuslike MTÜdega, tulenevalt menetlusprotsessi lihtsusest jättes arvestamata teenusepakkuja professionaalsuse ja teenuse kvaliteedi aspekti. KOV loodud asutuste eeliste kasutamiseks kaaluda nende lepingupartnerite ringi laiendamist teenuste osutamisel ka väljapoole ühte omavalitsust.

Rakendajad: Siseministeerium juhendmaterjalide koostamisel, omavalitsused.

18. Kujundada teenuste delegerimise tingimused selliselt, et see võimaldaks erinevatel partneritel esitada pakkumusi teenuse osutamiseks (s.t et ei lähtutaks puhtalt konkurentsipõhisest võistupakkumisest, mis tugineb nt ainult madalaima hinna kriteeriumil, vaid kasutatakse enam partnerlusel põhinevat delegerimist). Partnerlussuhetel põhineva delegerimise puhul panna senisest enam rõhku üldisele suutlikkuse arendamisele, sest jätkusuutlikkuse probleem on vahetu kontrolli omast sageli olulisem.

Rakendajad: Siseministeerium juhendmaterjalide koostamisel, omavalitsused.

19. Pöörata teenuste osutamisel üldiselt ja eriti teenuste delegerimisel suuremat tähelepanu **koostööle kliendi/lõpptarbijaga**, kasutades MTÜ vahetumat suhet teenuse sihtgrupiga erineva tagasiside saamiseks teenuse osutamise kohta ning selle põhjal süsteemselt sihtgruppide vajadusi analüüsid kasutada nende panust teenuse paremaks korraldamiseks ja arendamiseks

Rakendajad: Siseministeerium juhendmaterjalide koostamisel, omavalitsused koostöös MTÜdega.

#### 4. KONTSEPTSIOONI RAKENDAMINE

---

Kontseptsiooni arendustegevused (neljal suunal kokku 19 tegevust) on rakendatavad ministeeriumide, KOV üksuste, MTÜde ja maakondlike ning üleriigiliste omavalitsusliitude koostöös keskpikas perspektiivis s.o aastaks 2015-2020.

Vabariigi Valitsuse roll kontseptsiooni rakendamisel on hõlmatud ministeeriumidele kontseptsiooni rakendamise kohustuse panemine ning vajadusel kontseptsioonis seatud eesmärkide täitmise tõhustamiseks ettepanekute tegemine.

**Siseministeeriumi roll** kontseptsiooni tegevuste elluviimisel on valdavalt suunatud üldise raamistiku kujundamise toetamisele ja koordineerimisele, edasiste arengute suunamisele ning kohalikele omavalitsustele juhendamisele hea valitsemise põhimõtete rakendamisel ning avalike teenuste delegeerimise arendamisel ja korrastamisel.

Siseministeerium korraldab selleks omavalitsustele **juhendmaterjalide** koostamise (sh kohaliku omavalitsuse **võimuhaldusülesannete** ning **teenuse osutamise ülesannete** loetelu ja erinevused (kaalutlusaluseks, milliseid ülesandeid välja delegeerida), teenuse delegeerimise levinumate tüüplepingute näidised, delegeerimise protsessi ning KOV erinevate rollide kirjelduse (sh lepingute juhtimise ja järelevalve osas), delegeerimise erinevate viiside juhtimise ja korraldamise juhendi (s.h. normatiivdokumentide koostamine, aruandlus, finantseerimine) ning **töötab välja koolitusprogrammi** KOV ametnikele (KOV juhtidele, valdkonnaametnikele, juristidele, raamatupidajatele) ja MTÜde esindajatele. Koolituste eesmärk on suurendada teadlikku, eesmärgipärast ja läbipaistvat teenuste delegeerimist, mis aitaks kaasa avalike teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse tõusule läbi KOV teenusepiirkondade (piirkondlike teenusekeskuste) tekke, KOV koostöö süvendamise teenuste ühisel pakkumisel läbi MTÜde (sh KOVide enda poolt loodud MTÜde ja SAde kaudu) ning paremale ruumilisele integreeritusele.

**Valdkondlike ministeeriumide roll** kontseptsiooni rakendamisel on eelistatavalt delegeeritavate avalike teenuste **sisukirjelduste koostamine ning miinimumstandardite väljatöötamine** ja kehtestamine oma tegevusvaldkonnas, vajadusel vastava õigusruumi läbivaatamine (nt Halduskoostöö seadus, Riigihangete seadus, Sotsiaalhoolekande seadus). **Nii** teenuste sisukirjelduste kui miinimumstandardite koostamine peaks toimuma koostöös teenuse otseste osutajatega (sh valdkonna MTÜde katusorganisatsioonidega) ning valdkonna ekspertidega. Samuti peaks ministeeriumid **tutvustama KOVidele enam** valdkonna **parimaid praktikaid**.

**KOVide rolliks on** avalike teenuste delegeerimisel ning selle edasiarendamisel juhendada kontseptsioonis esitatud põhimõtetest ning nende alusel koostatavatest juhendmaterjalidest ning teistest riigipoolsetest suunistest ja arendustegevustest, mis kontseptsiooni alusel ellu viiakse, et tagada KOV arendustegevuste süsteemsus ning kooskõla riigi vastavate tegevustega avalike teenuste delegeerimise arendamisel.

MTÜde rolliks on sarnaselt KOVidega juhendada kontseptsioonis esitatud põhimõtetest ning teistest riigipoolsetest suunistest ja arendustegevustest, mis kontseptsiooni alusel ellu viiakse ning osaleda tegevuste kavandamisel, et tagada kontseptsiooni kooskõla MTÜde kavandatavate arendussuundadega. Lisaks luuakse Eesti Mittetulundusühenduste ja Sihtasutuste Liidu (EMSL) poolt avalike teenuste pakkujate leidmiseks ning erinevate teenusepakkujate ja KOVide ning teenusepakkujate koostöö suurendamiseks ja info paremaks saamiseks potentsiaalsete teenuste tellijate ja pakkujate kontakte sisaldav nõ professionaalsete **teenusepakkujate kataloog**. See aitaks piiritleda professionaalsed teenusepakkujad vabatahtlikel põhimõtetel tegutsevatest ühendustest, et toetada teenuste osutamise võimekuse kasvu organisatsioonides, kus selleks piisav potentsiaal olemas.

Kuna kontseptsiooni eesmärgid eeldavad nii MTÜde alt-üles võimekuse ja huvi olemasolu kui KOV (ja ka riigiasutuste) soovi ja vajadust teenuseid delegeerida, hõlmavad esitatud arendussuunad peamiselt kahe riikliku poliitika valdkonna - kohaliku omavalitsuse ning kodanikuühiskonna poliitika arendamisele suunatud tegevusi, mille rakendamine toimub eelkõige Siseministeeriumi arengukavade ning tegevuskavade täitmise käigus ja ka erinevate valdkonna projektide elluviimise käigus (nt Šveitsi Vabaühenduste Fond). Lisaks sotsiaal-, spordi, kultuuri ja noorsootöö valdkonnas toimub tegevuste kavandamine ja elluviimine vastava valdkonna ministeeriumide tegevuskavade täitmise käigus.

Kontseptsiooni üldpõhimõtete heakskiitmise järgselt Vabariigi Valitsuse poolt kaasatakse kontseptsioonist tulenevate arenduste kavandamisse kaasatud osapoolte (riik, KOVid ja MTÜd) esindajad moodustades edasiste tegevuste täpsustamiseks asutuste vahelise ametnike võrgustiku, kes toetavad kontseptsiooni elluviimist sisendi kogumise ja infovahetuse tagamisega. Sihtgruppide sisendist tulenevalt toimub seatud üldiste eesmärkide alusel konkreetsemate arendustegevuste ettevalmistamine ja nende vastavate ametiasutuste tegevuskavadesse planeerimine.

Kontseptsiooni rakendamine ei pane ministeeriumidele ega KOVidele täiendavaid ülesandeid, mis vajaksid lisarahastamist. Esitatud arendussuundadest tuleb lähtuda ministeeriumide kavandatud (arendus)tegevuste elluviimisel, et jõuda ühiselt parima tulemuseni.

Kontseptsiooni rakendamise koordineerimise eest vastutab Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakond.

## KASUTATUD ALLIKAD

---

1. Altnurme, R., Poopuu, T, (2005) „Sotsiaalteenuste lepinguline delegeerimine. Juhendmaterjal kohalikele omavalitustele ja mittetulundusühendustele“ Lastekaitse Liit
2. Faktum & Ariko (2009), Harjumaa mittetulundusühenduste ja kohalike omavalitsuste koostöö tugevdamine avalike teenuste osutamisel
3. Poliitikauuringute Keskus Praxis (2009), "Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele"
4. Riigikontrolli audit (2009, avaldamisel), „Kodanikeühendustele kultuuri-, spordi- ja noorsootöö toetuste andmine valla- ja linnaeelarvest. Kas toetuste maksmine on läbipaistev?“

Lisa 1. Avaliku teenuse delegeerimise lepingu raamistik

---

**I Osapooled**

**II Eesmärk; mõisted**

**III Kestus**

**IV Teenuse kirjeldus:** asukoht, ajastus, abikõlblikkus, personali kvalifikatsioon, nõuded hoonetele jm varale, regulatsioonid, kliendirahulolu uuringud ja ülevaated.

**V Hinnakujundus:** mille alusel hind kujuneb (ühikuhinnad ja kogused), maksegraafik, erisused.

**VI Kommunikatsioon:** kohtumised teenuse ostja ja pakkuja vahel, kontaktisikud, säilitatav informatsioon ja andmed, informatsioon, millele teenuse osutajal peab olema ligipääs, aruandluse perioodid, informatsiooni hoidmise ja töötlemise standardid, ad hoc info jagamise protseduurid, koostöö hindamisel

**VII Lepingu muutmine:** millistel alustel ning millist protseduuri järgides võimalik lepingut muuta

**VIII Vaidlused:** kuidas lahendatakse, lepingu lõpetamise tingimused, kompensatsioon jms

**IX Üldised lepingulised kohustused:** standardsed eetilised põhimõtted (konfidentsiaalsus, varade omamine jms)

Avalike teenuste üleandmise ehk lepingulise delegeerimise hea tava eesmärgiks on tagada, et avalik võim kui teenuse üleandja ja kodanikeühendused kui teenuse osutajad lähtuksid teenuse elluviimisel ühesugustest põhimõtetest tagamaks ühiskonnale oluliste eesmärkide saavutamise.

Kodanikeühendustele üleandmise objektiks võivad olla kõik avalikud teenused, mille delegeerimist ei välista Põhiseadus ja mille elluviimisel on võimalik tagada selgete vastutusmehhanismide realiseerimine.

Avaliku teenuse üleandmise eesmärgiks võib olla teenuse kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamine või säilitamine, teenusepakkumise tõhususe parandamine, aga ka mõne muu sotsiaalselt aktsepteeritud eesmärgi saavutamine. Avaliku teenuse üleandmisel tegutsevad üleandja ja osutaja lähtudes vajadusest kaitsta avalikku huvi ja kolmandate isikute õigusi.

Olulised mõisted:

**Avalik võim** – riik ja kohalikud omavalitsused ning nende asutused.

**Avalike teenuste üleandmine ehk lepinguline delegeerimine** – olukord, kus avalik võim annab avaliku teenuse täideviimise üle erafirmale, kodanikuühendusele või teisele avalikule organisatsioonile, kuid säilitab kontrolli ja vastutuse teenuse pakkumise üle.

## 1. Üleandmise ettevalmistamine

1.1. Avaliku teenuse üleandmise ettevalmistamisel selgitab avalik võim välja teenuse sisu ja eesmärgid lähtuvalt ühiskonna vajadustest ning konsulteerides selleks teenuse tarbijatega. Vajadusel kaasatakse ettevalmistamise protsessi kodanikeühendused.

1.2. Üleandmise planeerimisel määratakse kindlaks avaliku teenuse:

- kaugem ehk sotsiaalne eesmärk (n: eakate heaolu parandamine; kodanike valikuvabaduse suurendamine, väikeettevõtjate soosimine jne)
- otsesed eesmärgid (n: tööle tagasi aidatavate inimeste arv, hooldatud ala pindala jne)
- olemus, sh sihtgrupp, teenuse osutamise aeg, kvantitatiivsed ja kvalitatiivsed iseloomuomadused
- tulemuste mõõtmisindikaatorid, sh nii kvantitatiivsed kui ka kvalitatiivsed näitajad
- standardid (n: töötajate kvalifikatsioon, vajalikud litsentsid, vahendite kirjeldus jne).

1.3. Avalik võim kui üleandja töötab välja teenuse finantseerimise põhimõtted, arvestades sh kõiki reaalseid kulusid, investeringuvajadust ja allikaid ning teenuse finantseerimise jagunemist avaliku võimu ja lõpptarbija vahel.

## 2. Lepingupartneri väljavalimine

2.1. Avaliku teenuse üleandmisel kohtleb avalik võim võrdselt kõiki teenust osutada soovijaid.

---

<sup>52</sup> Koostatud 2006. aastal EMSLi eestvedamisel kodanikuühendusi, KOVe ja riigiasutusi kaasates, heaks kiidetud Siseministeriumi juures tegutseva Vabariigi Valitsuse ja kodanikuühenduste ühiskomisjon poolt



2.2. Teenusepakkuja valikuprotseduuri määramisel lähtub avalik võim teenuse iseloomust ja turu situatsioonist. Vajadusel kohaldatakse Halduskoostöö seaduse, Riigihangete seaduse või teenuse pakkumist reguleeriva eriseaduse sätteid.

2.2.1. Võistupakkumise korraldamine on põhjendatud, kui turul valitseb piisav konkurents, kui teenuse eesmärkide saavutamist on lihtne hinnata ja kui teenusepakkuja on piisavalt lihtne asendada.

2.2.2. Teenusepakkuja leidmine läbirääkimiste teel on põhjendatud, kui turul puudub piisav konkurents, kui teenuse eesmärki on keeruline spetsifitseerida ja kui avalik võim on vajadusel valmis teenust ise pakkuma.

2.2.3. Teenuse kavandamine ja elluviimine koostöös üheainsa pakkujaga on põhjendatud, kui teenuse üleandmise aeg ja kaasnevad vahendid on piiratud, kui turul on vaid üks pakkuja, kui avalikul võimul on piiratud võimalused teenust ise osutada või kui teenuse osutamise keskkond on ebastabiilne.

2.3. Võimaluse korral aitab avalik võim kaasa vastava teenuse turu loomisele.

2.4. Teenusepakkuja väljavalimisel teavitab avalik võim aegsasti kõiki huvitatud osapooli teenuse osutamise võimalusest ja sellega seotud olulisest informatsioonist, osutaja väljavalimise hindamiskriteeriumitest, võimaldab piisava aja pakkumise tegemiseks ning nõuab vaid otseselt teenuse osutamisega seotud informatsiooni avaldamist.

2.5. Kui üleandmise pakkumismenetlusest võtab osa ka seni teenust pakkunud avaliku võimu üksus, tagab avalik võim selle üksuse eraldamise teenuse üleandmist korraldavast üksusest, et võimaldada võrdset kohtlemist pakkumismenetluses. Sellisel juhul kaasatakse pakkumiste hindamisse erapooletu ekspert.

### **3. Lepingu sõlmimine ja läbirääkimised**

3.1. Osapooled astuvad lepingu sõlmimise üle peetavatesse läbirääkimistesse vastaspoole huve arvestavalt ja teevad kõik selleks, et jõuda koostööl põhineva siduva kokkuleppeni.

3.2. Osapooled lepivad läbirääkimistel kokku kõigis olulistes lepingu hilisemat elluviimist puudutavates aspektides, sh:

- lepingu kestvuses
- täiendavates teenuse olemuse kriteeriumides (n: asukoht, klientide kvalifitseerumise tingimused, hoonete ja varustuse standardid jne)
- teenuse hinnas
- maksete teostamise ja ülejäägi jaotamise tingimustes
- ergutussüsteemide ja sanktsioonide rakendamise korras
- teenuse lõpptarbijate pretensioonide esitamise ja läbivaatamise korras
- informatsiooni ja suhete juhtimise põhimõtetes, sh korraliste ja mittekorraliste kokkusaamiste korras, andmete säilitamise ja vahetamise korras
- kokkulepete muutmise protseduuris

- vaidluste lahendamise protseduuris, sh erapooletu vahendaja kaasamises, lepingu katkestamise ja kompensatsiooni maksmise tingimustes
- teistes lepingut mõjutavates aspektides, sh asjassepuutuvate normide ning väliste standardite kohaldamises (n: eetikakoodeksid, kutsestandardid, omavalitsuse teenuste üleandmise standardid).

3.3. Osapooled identifitseerivad ja jaotavad lepingu elluviimisega kaasnevad riskid proportsionaalselt nende võimekusega neid kanda.

#### **4. Lepingu juhtimine ja järelevalve**

4.1. Lepingu juhtimise ja järelevalve põhimõtted on nii lihtsad kui võimalik, üheselt arusaadavad ning need lepatakse kokku läbirääkimiste käigus. Lepingu kestel teevad lepingupooled kõik endast oleneva, et jõuda lepingus seatud eesmärkide täitmiseni.

4.2. Järelevalve lepingu teostamise üle peab olema piisav, et avalik võim ja seeläbi avalikkus saaks objektiivselt hinnata kokkulepitud eesmärkide saavutamist ning lepingupartnerile tehtavate maksete vastavust eesmärkidele ja seadustele. Olulisteks lepingu järelevalve teostamise vahenditeks on muuhulgas:

- klientide küsitlused ja rahulolu uuringud
- regulaarsed ja spontaansed inspekteerimised, sh hoonete, vahendite, tegevuste ja personali hindamine
- kokkulepitud dokumentide läbivaatamine
- regulaarsete ja eelnevalt kokkulepitud sisuga aruannete esitamine
- finantsauditid
- sõltumatud auditid.

4.3. Avaliku teenuse üleandmisel muutub kodanikeühendus vastutavaks teenuse pakkumisega kaasnevate tagajärgede ees. Lõplik vastutus jääb alati avalikule võimule.

4.4. Tagamaks lepingus kokkulepitud eesmärkide täitmist, osapooled:

- selgitavad oma töötajatele lepingust tulenevaid kohustusi, eesmärke ja hindamiskriteeriume
- tagavad, et nende töötajad oleksid teadlikud avaliku sektori ja mittetulundussektori tegutsemise põhimõtetest ja nende erinevustest
- teevad kõik selleks, et arendada enda suutlikkust ja teadmisi vastava avaliku teenuse osutamisel
- informeerivad teineteist olulistest arengutest teenuse osutamisel.