

Aveli Ainsalu  
Siseministeerium

Meie: 31. märts 2010 nr. 1 (11)

Teie: e-kiri 16. märtsist 2010

## Kommentaari avalike teenuste delegerimise kontseptsioonile

Head kolleegid Siseministeeriumist

Saadame EMSLi kommentaari teie ette valmistatud kontseptsioonile „Avalike teenuste lepingulise delegerimise suunad mittetulundusühendustele“. Pärast kontseptsiooni saamist 16. märtsil saatsime info selle kohta listi kaudu oma võrgustikku kuuluvatele kodanikuühendustele, paludes ka neil dokumenti lugeda ja oma arvamusi esitada, 22. märtsil saatsime listi tutvumiseks ka EMSLi esialgsed kommentaarid. Lühikese vastamistähtaja tõttu me oluliselt palju tagasisidet ei saanud – vastasid kümnekonna ühenduse esindajad, aga pigem kirjeldades oma kogemusi ja tegevusi selle teemaga seoses või siis pahandades, et nii lühikese etteteatamisega ei jõuta dokumendiga põhjalikumalt tegeleda. Järgnevad tähelepanekud ja soovitusel on koostanud EMSLi juhataja Urmo Kübar ning meie avalike teenuste projekti ([www.ngo.ee/seitse](http://www.ngo.ee/seitse)) meeskonda kuuluavad Geroli Peedu, Veiko Lember ja Katrin Rohtla.

Arvestades kontseptsiooni olulisust, teeme ettepaneku enne selle esitamist valitsusele kindlasti korraldada piisava etteteatamisega avalik arutelu, kuhu kutsuda praegu teenuste lepingulise osutamisega tegelevaid ja sellest huvitatud kodanikuühendusi, kellega dokument punkt-punktilt läbi käia, selgitamaks välja, kuidas sellesse kirjutatu aitab lahendada nende seniseid probleeme, kas pakutud tegevused on piisavad ning kuidas praegu kontseptsioonis nõrgemalt lahti kirjutatud osi konkreetsemaks muuta. EMSL on valmis aitama ministeeriumil teenuseid osutavaid ühendusi leida.

Soovitusi, kuidas selliste dokumentide koostamise puhul kaasamist korraldada, leiab Siseministeeriumi ja Riigikantselei rahastamisel valminud „Kaasamise käsiraamatust“ (2009, autorid Hille Hinsberg ja Urmo Kübar, failina alla laetav [www.ngo.ee/trykised](http://www.ngo.ee/trykised)). Näiteks oluks praegu abiks

juba seegi, kui kodanikuühendustele oleks aegsasti teatavaks tehtud kuupäev, mil kontseptsioon kommenteerimiseks kättesaadavaks tehakse. EMSL tundis küll korduvalt selle vastu huvi, ent ei saanud konkreetset vastust enne, kui dokument valmis.

### **Üldisemat laadi kommentaarid ja ettepanekud**

Senise olukorra ja probleemide kirjeldus, mis tugineb valdavalt Praxise mullusele uuringule, on meie hinnangul kaunis täpne nagu ka väljapakutud lahenduste seotus probleemidega. Siiski ei ole arendussuunad ja tegevused praegu ühtlaselt lahti kirjutatud. Põhjalikumalt on kirjeldatud esimese alateema „Avalike teenuste delegeerimise üldine arendamine“ tegevused, kolm järgmist („Delegeerimise kui ühe võimu detsentraliseerimise viisi tõhustamine“, „KOV ja teenuseid osutava MTÜ koostöö arendamine“ ja „Delegeerimise viiside optimaalne valik ja korraldus“) sisaldavad küll vajalikke eesmärke, aga mitte niivõrd konkreetseid tegevusi nende elluviimiseks. Nende punktidega soovitate Siseministeriumil partnereid kaasates veel töötada enne dokumendi esitamist valitsusele.

Kontseptsioon on kantud normatiivsest ja samas põhjendamata eeldusest, et delegeerimine on *a priori* midagi head ja alati kasulikku. Samas teame nii Eesti kui ka rahvusvahelisest praktikast, et need protsessid ka ebaõnnestuvad tihti, mistõttu võiks dokumendis rohkem tähelepanu pöörata ka riskidele ja nende maandamisele. Ka väldib kontseptsioon praegu tõhususe ja kulu-efektiivsuse teemat. Seda küll mainitakse, aga mitte seda, et tänasel päeval ei tea keegi, kas delegeeritud teenused on ka tegelikult kaasa toonud tõhususe paranemise. Kohalikud omavalitsused ega riik ei mõõda süstemaatiliselt sisemist teenuse pakkumise hinda kõrvutatuna delegeeritud teenuse hinnaga ja seotuna tulemuslikkusega. Kuidas tõhusust ja kulu-efektiivsust saavutada, on kajastamata, ja võiks meie hinnangul olla kontseptsiooni lisatud.

Olulise puudujäägina ei ole praegu kontseptsioonis kusagil räägitud teenuse sihtrühmade (kasutajate, tarbijate, klientide) kaasamisest. Praegu näib kogu kontseptsioon toetuvat eeldusele, et kohalikud omavalitsused on delegeerimise senise praktikaga enam-vähem rahul ja suurendaksid seda kui võimalik. Natuke on uuritud ka mittetulundusühenduste, sootuks vähe aga kodanike, teenuse kasutajate rahulolu delegeerimisega. Teenuse kasutajate kaasamine (mille eesmärgiks võib olla kas informeerimine, konsulteerimine, koostöö või võimustamine, või ka kombinatsioon nimetatutest) on maailmas üha enam populaarsust leidmas ja selle kohta leiab häid näiteid erinevatest riikidest (Suurbritannia, Skandinaavia jt). See peaks kontseptsioonis kindlasti olema ühe tegevussuunana välja toodud.

### **Kommentaaris ja ettepanekud konkreetsete punktide kohta**

Kommentaaris punktidele 4, lk. 15-16 („Arendada KOVIDes võimekust teenuseid delegeerida“): Lisaks juhendmaterjalidele ja koolitustele on KOVIDe ja MTÜde suutlikkuse tõstmiseks teenuste delegeerimisel ilmselt vajalik käivitada ka regulaarne nõustamissüsteem teenuste delegeerimiseks. Nõustaja rolli võiksid täita kas maakondlikud arenduskeskused või siis võib vastava kompetentsi välja arendada mõne MTÜ juures (nt. EMSL).

Kommentaarina punktidele 14, lk. 17 („Kasutada rohkem riiklike sihtfinantseeringuid konkreetsetes valdkondades kodanikuühenduste arendamiseks ja valdkondliku kompetentsi tõstmiseks“): Selmet jätta seda üksnes valdkondlike ministeeriumide mureks, võiks tõsiselt kaaluda vastava riiklik programmi käivitamist nt. KÜSKI juures, mis toetaks ühendusi tagastamatu abi ja pikaajaliste laenude näol teenuste osutamise suutlikkuse arendamiseks. Eeskujuks sobib Suurbritannias tegutsev organisatsioon Futurebuilders (<http://www.futurebuilders-england.org.uk>).

Kodanikuühendustele enam muret teinud probleemidest teenuste delegeerimise puhul, võiks olla kontseptsioonis selgemalt välja toodud vajadus pikaajalisemate lepingute järele (nt. 3 aastat) ning organisatsiooni arenduskulude ettenägemiseks delegeerimislepingutes. Mõlemad ideed on praegu kontseptsioonis küll mainitud, ent teiste teemade all, mis võib tähendada nende vähemat tähtsustamist.

Samuti näeksime kontseptsiooni tegevuste elluviimisel praegu kirja pandust suuremat rolli kodanikuühendustel, teenuste praegustel ja potentsiaalsetel osutajatel. Hetkel on neid mainitud rakendajatena üksnes üksikute tegevuste puhul, ent sisuliselt peaksid kodanikuühendused olema kaasatud peaaegu kõigis tegevustes.

Lisana võiks kontseptsiooni juurde käia avalike teenuste delegeerimise hea tava ([www.ngo.ee/teenused](http://www.ngo.ee/teenused)), mis koostati 2006. aastal EMSLi eestvedamisel kodanikuühendusi, kohalikke omavalitsusi ja riigiasutusi kaasates ning mille on heaks kiitnud Siseministeeriumi juures tegutsev Vabariigi Valitsuse ja kodanikuühenduste ühiskomisjon EKAKi rakendamiseks. Näiteks võiks hea tava asendada praegust, vähekonkreetsemat Lisa 2.

Lisaks 3 on praegu 2000. aastal valitsuses heaks kiidetud avalike teenuste standardite koostamise juhtnöörid. Kontseptsioonist ei tule välja, kas tulevaste standardite väljatöötamisel lähtutakse sellest pea kümme aastat tagasi koostatud juhendist või on plaanis koostada uus juhend. Hea juhendi teenuste kättesaadavuse hindamiseks pakub ka 2008. aastal Riigikontrolli eestvedamisel valminud „E-riigi harta“, millega kindlasti peaks standardite koostamisel arvestama.

Kontseptsioonis on korduvalt viidatud vajadusele koostada potentsiaalsete teenuste pakujate ja tellijate kontakte sisaldav professionaalsete teenusepakujate kataloog. Kontseptsioonis on selle koostajana märgitud Siseministeerium. Juhime tähelepanu, et sarnast andmebaasi koostab praegu juba EMSL Norra ja EMP finantsmehhanismide regionaalhalduse meetme projekti „Seitse ühe hoobiga“ raames ([www.ngo.ee/seitse](http://www.ngo.ee/seitse); tähtaeg: veebruar 2011). Projekti juhtmeeskonda kuulub ka Siseministeeriumi esindaja Margus Kreinin.

Küsitavusi tekitab peatükis „Kontseptsiooni rakendamine“ toodud tähtaeg, aastad 2015-2020. Miks nähakse kontseptsiooni rakendamisel ette nii pikka ooteaega ning kuidas tagada, et tänase päeva olukirjeldusele hästi vastav dokument seks ajaks aegunud ei ole?

### **Mõned detailitäpsustused**

Kontseptsioon algab lausega „Viimasel ajal [---] on palju tähelepanu pööratud avaliku sektori kulutuste vähendamisele ning avaliku sektori poolt pakutavate teenuste kvaliteedi ja efektiivsuse tõstmisele. Sellega seonduvalt on järjest enam levinud ka avalike teenuste delegeerimine mittetulundusühendustele.“ Soovitame viite avaliku sektori kulutuste vähendamisele siitkohalt ära

võtta, et mitte tekitada ootust, just kui peaks teenuste delegerimine seda kaasa tooma. Rahvusvaheline praktika näitab, et sageli saavutatakse kokkuhoid MTÜdes makstavate väiksemate palkade kaudu, mis aga ei ole nende suhtes õiglane eeldus ega pruugi tagada teenuse kvaliteedi ja kättesaadavuse paranemist, mis on delegerimise peamisteks eesmärkideks.

Sissejuhatuse kolmandas lõigus öeldakse, et kontseptsioon loob eeldused kaalutletumaks ja läbipaistvamaks delegerimiseks KOVides, kuid hiljem on räägitud samade põhimõtete rakendamisest ka riigiasutuste osutatavate teenuste delegerimisel. Selguse mõttes oleks mõistlik riigiasutused ka sellesse lausesse lisada, või täpsustada, et KOVid on peamiseks, kuigi mitte ainsaks sihtrühmaks. Selle pilguga on mõistlik üle vaadata kogu dokument, sest kohati räägitakse korraka nii KOV kui ka riigiasutuste delegeritavatest teenustest, kohati ainult KOV omadest, ilma et põhjus, miks kord nii ja kord teisiti, oleks arusaadav.

Lk. 5 esimeses lõigus on öeldud, et kodanikuühenduse toetamisel on üldjuhul kasusaajaks selle liikmeskond, mitte kogu elanikkond, mis EMSLi hinnangul ei ole põhjendatud väide. Riigi ja kohalikest eelarvetest pärinev toetus on tavaliselt mõeldud avalikes huvides tegutsevatele kodanikuühendustele, kelle tegevuse kasusaajate ring ei piirdu nende liikmeskonnaga. Samuti ei ole pädev järgmises lõigus toodud eristus kodanikualgatuslike ja professionaalsete ühenduste vahel, sest üks ei välista teist. Ilmselt on silmas peetud eristamist ühelt poolt huvikaitse ja virgestustegevustele keskendunud ühenduste ja teiselt poolt teenusepakkujate vahel, ent ka need funktsioonid on sageli ühendustes omavahel põimunud.

Lk. 5 – täitevõimu funktsioone on võimalik delegerida teatud reservatsioonidega, see ei ole absoluutne keeld.

Lk. 8 on delegerimise eesmärgiks nimetatud avalike teenuste kvaliteedi tõstmine (sihtrühmade ootustele vastamine ja kulutõhusus). Kuidas saab teenuse kvaliteeti mõõta läbi kulutõhususe? Ka lehekülje viimase lause sõnastus, õigemini mõte, on segane.

Lk. 11 – halduskoostöö seadus ei reguleeri tsiviilõiguslike lepingutega kaasnevaid riigihangete erandeid, nagu see on kontseptsioonis märgitud.

Lk. 14 – teenusepakkuja valikul tuleks arvestada ka võimalikku KOV või riigiasutuse nõ. majasisest teenuse pakkumise hinda, mille arvestamiseks küll seni puudub Eestis praktika (vt. ka eespool öeldut tõhususe kohta).

Lk. 16, ettepanek 10 – halduskoostöö seadus ei piira tsiviilõiguslike lepingutega seonduvat. Seega on siin küsimus pigem riigihangete seaduses, mis aga on omakorda mõjutatud EL ja WTO raamidest.

Lk 21, punktid 2 ja 4 – tuleks selget vahet teha juriidiliste ja nn. põhimõtteliste sammude osas, muidu tekitab see segadust.

Parimate tervitustega

Urmo Kübar

EMSLi juhataja