

KÄSIRAAMAT
VABAÜHENDUSTELE JA
AVALIKULE SEKTORILE

VABAÜHENDUSED ja AVALIKUD TEENUSED: partnerlus avaliku sektoriga

ÜLEVAADE JA JUHISED

KOOSTASID Veiko Lember, Nele Parrest, Evelyn Tohvri



Hea kodaniku
TÖÖRIISTAD

VABAÜHENDUSED ja AVALIKUD TEENUSED: partnerlus avaliku sektoriga

ÜLEVADE JA JUHISED

EMSL

Vabäühenduste liit

Autorid: Veiko Lember, Nele Parrest, Evelyn Tohvri

Toimetamine: Alari Rammo

Keel: Katrin Kern

Kujundus: Karl-Kristjan Nigesen

Trükkis keskkonnateadlik trükietteväöte Ecoprint



Loe internetis www.ngo.ee/trykised

ISBN 978-9949-21-722-9

© 2011 Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit MTÜ

Käsiraamatu väljaandmist rahastas Ettevötuse Arendamise Sihtasutus

Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna finantsmehhanismi regionaaltoetusest.

eea
grants

norway
grants

Sisukord

SISSEJUHATUSEKS	6
Autoritest	7
KÄSIRAAMATUS KASUTATAVAD MÕISTED	8
PARTNERLUS AVALIKE TEENUSTE OSUTAMISEL	9
Avalik teenus	9
Partnerluse areng	10
Partnerluse eesmärgid	11
Olukord Eestis	12
LEPINGULINE DELEGEERIMINE	15
Ettevalmistamine	16
Üldine valmisolek	16
Lepingulise delegeerimise õiguslik lubatavus ja piirid	17
Eesmärkide ja vajaduste kirjeldamine	19
Avaliku teenuse osutamisega seotud kulude arvestamine	19
Võimalike teenusepakkujate seire	20
Teenuste üleandmisega seotud riskide hindamine	21
Teenuseosutaja väljavalimine ja lepingu sõlmimine	22
Õiguslikud nõuded lepingulisel delegeerimisel	23
Konkurss ja otsustuskord kui kaks äärmust	26
Teenuseosutaja otsimine	27
Teenuseosutaja sobivuse hindamine	28
Lepingu sõlmimine	30
Juhtimine ja järelevalve	34
TOETUSED	37
Õiguslikud nõuded	39
MIDA VABAÜHENDUSTEL SILMAS PIDADA?	40
KASUTATUD JA SOOVITATAV KIRJANDUS	43
LISAD	45
Lisa 1: näitlik haldusleping	46
Lisa 2: näitlik käsundusleping	53
Lisa 3: näitlik töövõtuleping	58

Sissejuhatuseks

Selle käsiraamatu eesmärk on pakkuda vabaühendustele ja avalikule sektorile (eeskätt kohalikele omavalitsustele) nõu avalike teenuste alase partnerluse korraldamisel. Raamat keskendub eelkõige lepingulisele delegerimisele, kuid käsitleb ka laialt levinud sihtotstarbeliste toetuste eraldamist avalike teenuste osutamiseks.

Raamat püüab – võttes aluseks pea 20 aastat isevoolu kulgenud praktika analüüsi – pakkuda nõuandeid nii neile, kes iga päev avalike teenuste partnerlusega kokku puutuvad, kui ka neile, kes näevad selles alternatiivi tulevaste tegevuste korraldamiseks. Teksti laiemat sõnumit ei tuleks käsitleda kui üleskutset avalikule võimule forsseerida teenuste delegerimist või muul moel partnerlust eelisarendada. Tegu on valdkonnaga, kus otsused peaksid lähtuma kontekstist, mis eeldab iga juhtumi puhul konkreetsete asjaolude kaalumist. Seega tuleks seda käsiraamatut võtta kui teejuhti avalike teenuste alase partnerluse organiseerimise otsuseid kujundades.

Käsiraamat on osa laiemast projektist „Seitse ühe hoobiga. Minu Eesti: avalikud teenused“, mille üheks eesmärgiks on koondada ühtsesse teadmisteportaali avalike teenuste partnerlusega seotud info, pakkudes osalistele valdkonna kohta kõige mitmekülgsemat teavet. See raamat on kokkuvõtlik osa portaalis sisalduvatest juhendmaterjalidest, millele lisanduvad veebis vabaühendustest teenuseosutajate andmebaas, võimalus teavitada pooli oma soovist kas teenust osutada või siis teenust üle anda, võimalus küsida nõu teenuste partnerlusega seotud küsimuste kohta jms. Portaal on osa Hea Kodaniku infovärvast ning asub aadressil www.ngo.ee/teenused.

Raamatu esimene osa püüab kõne all olevat fenomeni laiemalt mõtestada. Alustatakse oluliste mõistete selgitamisest ning heidetakse põgus pilk ka Eesti senisele praktikale. Teine osa sisaldab avalike teenuste lepingulise üleandmise alaseid juhiseid ja soovitusi, keskendudes nii korralduslikele kui ka õiguslikele aspektidele. Teema avatakse kolmes etapis: partnerluse ettevalmistamine, partneri väljavalimine ja lepingu sõlmimine ning kolmandaks juhtimine ja järelevalve.

Õiguslik käsitlus keskendub peamistele ja üldisematele teemadele, põhjalikum juriidiline ülevaade on Hea Kodaniku infovärvava avalike teenuste alalehel www.ngo.ee/teenused.

Käsiraamatu kolmas osa võtab vaatluse alla sihtotstarbelised toetused, mida praktikas kasutatakse avalike teenuste osutamise toetamiseks ning mis on Eestis levinuim koostöövorm. Neljas osa võtab aga kokku avalike teenuste partnerlusega seonduvad soovituselised ja tähelepanekud vabaühenduste jaoks. Kuigi raamatu teine ja kolmas osa on suunatud pigem ametnikele ning neljas

osa vabaühenduste esindajatele, eeldab partnerluse edukas toimimine, et läbirääkimiste laua taga istuvad pooled on kursis kummagi toimumisloogikaga. Sestap sisaldavad raamatu osad vajalikku teavet kõikidele.

Autorid tänavad kõiki, kes oma nõu ja jõuga panustasid raamatu valmimisse. Hele-Mall Kink, Terje Korss, Urmo Kübar, Kertu Lipand, Mikk Lõhmus, Airi Mikli, Jüri Mölder, Geroli Peedu, Jaano Räsä, Indrek Rohtla, Katrin Rohtla, Merlin Sepp, Annika Uudelepp ja Maiu Uus väärivad siinkohal nimelist esiletõstmist. Eraldi tänusõnad kuuluvad ka raamatu käsikirja tutvustanud seminarist osavõtnutele ning paljudele intervjuueerituile.

Autoritest

Veiko Lember on Tallinna Tehnikaülikooli avaliku halduse instituudi teadur, kelle üheks peamiseks uurimisvaldkonnaks on avaliku ja erasektori koostöö. Ta on viimaste aastate jooksul olnud seotud ka mitme vabaühenduste liidu EMSLi projektidega.

Nele Parrest on Tartu Ülikooli õigusteaduse doktorant. Tema peamiseks uurimisalaks on haldusmenetlusega seonduv, aga ka laiemalt haldusõiguslikud ja riigiõiguslikud küsimused.

Evelyn Tohvri on omandanud Tartu Ülikoolis teadusmagistri kraadi õigusteaduses ning töötab Tallinna Linnakantseleis analüütikuna. Viimase kümne aasta jooksul on tema peamiseks uurimisalaks olnud haldusõiguslikud küsimused.

Käsiraamatus kasutatavad mõisted

Avalik sektor – riik, kohaliku omavalitsuse üksused (KOV), avaõiguslikud juriidilised isikud (nt Haigekassa, Rahvusringhääling).

Avalik teenus – avalikkusele järjepidevalt osutatav teenus, kaup, info või hüve, mida osaliselt või täielikult korraldab avalik sektor. Avalik teenus tuleneb avalikust huvist ning sisaldab nii avaliku sektori kohustuslikke kui ka vabatahtlikke ülesandeid ehk haldusülesandeid. Teenus võib olla piiramatu ligipääsuga või suunatud konkreetsele sihtgrupile.

Eraettevõte – osäühing, aktsiaselts, tulundusühistu, täisühing, usaldusühing. Kasutatakse ka mõistet äriühing, tavakeeles sageli ka firma.

Lepinguline delegeerimine (aga ka haldusülesande täitmiseks volitamine või üleandmine) – avaliku teenuse või tugifunktsiooni täitmiseks andmine eraettevõttele, vabaühendusele või teisele avaliku sektori organisatsioonile. Teenuse üleandja määratleb teenuse iseloomu, ulatuse ja/või muud olulised tingimused, üldjuhul finantseerib osaliselt või täielikult teenuse pakkumist ning teeb järelevalvet teenuse pakkumise üle.

Partnerlus avalike teenuste osutamisel – olukord, kus vabaühendused või eraettevõtted osutavad avalikke teenuseid koostöös avaliku sektoriga. Levinuim vorm on lepinguline delegeerimine, praktikas toimib partnerlus ka muudes vormides (nt sihtotstarbelised toetused teenuste osutamiseks, ühisorganisatsioonide loomine, taristu rajamine ja haldamine (nn PPP projektid)).

Projektitoetus – vabaühendustele antav sihtotstarbeline toetus tegevuste elluviimiseks. Jaguneb kaheks: a) ühenduse liikmeskonnale suunatud toetus; b) avalikkusele suunatud tegevuse toetus.

Tegevustoetus – vabaühendustele eraldatav toetus, mis ei ole seotud konkreetse projektiga.

Vabaühendus – kodanike (mitte nt avaliku sektori) poolt kasumitaotluse-ta eesmärkidel asutatud organisatsioon või selliste liit. Võivad olla mittetulundusühingud (MTÜ), sihtasutused (SA) või seltsingud.

Partnerlus **avalike** teenuste osutamisel

Avalik teenus

Avalik teenus on mõiste, millel ei ole ühest definitsiooni ning mille tähendus sõltub pigem kontekstist. Ühelt poolt võime väita, et nii supermarket kui ka külapood, nii vallakool kui ka ülikool osutavad kõik avalikku teenust. Jalatsite parandus, võtmete valmistamine, haigete ravimine ja parkide hooldus – need kõik on avalikkusele vajalikud teenused. Samas võib väita, et on ka rida teenuseid, mida küll pakutakse ja tarbitakse avalikult, ent mille igapäevasel osutamisel avalik sektor otsest rolli ei mängi.

Nüüdisaegses riigis enamasti ei eeldata, et võtmete valmistamist või jalatsite parandamist peaks organiseerima avalik võim. Me oleme enamasti rahul sellega, et avaliku võimu roll piirdub siin seaduslike piiride loomise ning teatava järelevalvega. Selliste tegevuste eest hoolitseb tavaliselt turg ning neid teenuseid nimetatakse erakaubaks või -teenuseks.

Avalik teenus näikse olevat miski, mida seostatakse otsesema avaliku võimu sekkumisega ning kus riigi roll ei piirdu üksnes vahekohtuniku omaga. Avalikku teenust võib seega defineerida kui avalikkusele osutatavat teenust, kaupa, infot või hüvet, mida otseselt või kaudselt korraldab avalik sektor.¹ **Avalikke teenuseid iseloomustab kogukonnast lähtuv tunnetatud vajadus tagada võrdne juurdepääs neile teenustele ja nende kättesaadavus ning see sisaldab nii seadusega määratud kohustuslikke kui ka vabatahtlikke riigi ja omavalitsuste ülesandeid.**

Teenus võib olla suunatud kõigile või konkreetsele sihtgrupile. Seega puudub meil võimalus – ehk ka vajadus – koostada avalike teenuste lõplik loetelu. Riigid ja kogukonnad on selleks liiga erinevad ning nad ka muutuvad sisemiselt ajas ja ruumis. Kodanikele traktori rentimise võimalus võib mõnel väikesaarel olla olulisemate vallavalitsuse tagatud teenuste hulgas, samas kui suurlinnas me seda hästi ette ei kujuta.

Avalikke teenuseid osutatakse eri moel – avalik võim palkab teenistujad, asutab äriühinguid, teeb koostööd teiste (oma)valitsustega jne. Teenustealane partnerlus oma selliste erinevate vormidega nagu lepinguline delegeerimine on üks lisavõimalusi selles reas.

¹ Vt ka Praxis 2009 lk 11.

Avaliku võimu roll teenuste ja kaupade pakkumisel

Kaupade ja teenuste tüübid	Avaliku võimu roll
Klassikalised erakaubad ja teenused (nt saabaste parandus)	Kaudne reguleerija (nt töösuhted)
Kõrgendatud avaliku huvi all olevad kaubad ja teenused ehk üldhuviteenused (nt kaugküte)	Otsene reguleerija (nt hinnapoliitika)
Avalikud teenused ja kaubad (nt sotsiaaltoetused)	Otsene või kaudne osutaja (nt ametnikkonna või lepingulise delegeerimise kaudu)

Partnerluse areng

Avalike teenuste alane partnerlus jõudis Eestisse 1980.–90. aastate lääne haldusjuhtimise reformide järellainetusena. Mõjutatuna tollastest ühiskondlikest muudatustest, on ka sinne avalik sektor asunud paljusid avalikke teenuseid pakkuma koostöös eraettevõtete ja vabauhendustega.

Partnerlusena avalike teenuste osutamisel tuleks mõista olukorda, kus vabauhendused või eraettevõtted osutavad avalikke teenuseid koostöös riigi või omavalitsustega. **Keskseimaks vormiks on lepinguline delegeerimine, kuid praktikas toimib avaliku võimu ja vabauhenduste koostöö ka nn strateegilise partnerlusena, kus avalike teenuste osutamiseks eraldatakse vabauhendustele sihtotstarbelisi toetusi või antakse kasutada muid avalikke ressursse (nt ruumid, maa).** Vähemal määral, eriti just kohalikul tasandil, saab vabauhenduste puhul kõneleda teistest võimalikest partnerlusvormidest, nagu avaliku sektoriga ühisorganisatsioonide moodustamine või ühine taristu rajamine ning haldamine nn PPP-projektides (AE-koostöö).

Lepinguline delegeerimine tähendab, et avalik võim annab avaliku teenuse või tugifunktsiooni täitmise eraettevõttele, vabauhendusele või teisele avaliku sektori organisatsioonile. Teenuse üleandja määratleb teenuse iseloomu, ulatuse ja/või muud olulised tingimused, üldjuhul rahastab osaliselt või täielikult teenuse pakkumist ning teeb järelevalvet teenuse pakkumise üle. Lepingute kestus võib varieeruda ühest kuni mitme aastani.

Teenuse osutamise sihtotstarbelise toetamise korral otsest teenuse üleandmist ehk sisseostmist ei toimu, kuid avalik võim püüab toetuste andmisega teistel moodustel avalikkuse jaoks oluliste teenuste pakkumist tagada. Seda võib teha vabauhendustele sihtotstarbelisi projekti- või tegevustoetusi eraldades, aga ka näiteks vara tasuta kasutada andes.

Teenuste osutamiseks saab rääkida järjepidevalt avalikkusele või kindlaksmääratud sihtrühmale pakutavatest teenustest, mitte aga ühekordsete aktsioonide korraldamisest. Teatud juhtudel ja sõltuvalt konkreetse kogukonna käsitlusest

võib see hõlmata ka regulaarselt toimuvaid lühiajalisi tegevusi, nagu nt iga-aastased messid puuetega inimestele või vallapäevad. Vara tasuta või soodsama hinnaga kasutusse andmisega toetab avalik sektor vabähenduste tegevust avalikkusele suunatud teenuse osutamisel.

Vabähenduste ja avaliku sektori teenustealase partnerluse levinuimad vormid on

1. lepinguline delegeerimine ehk avaliku sektori ülesande vabähendusele täitmiseks andmine;
 2. projekti- või tegevuse toetamine;
 3. vara kasutusse andmine teenuse osutamiseks.
-

Partnerluse eesmärgid

Partnerlust kasutatakse avalike teenuste pakkumisel mitmel eesmärgil. Eriti just lepingulisel delegeerimisel lähtutakse enim soovist parandada teenuste pakkumise tõhusust ja mõjusust, tihti ka vajadusest lihtsalt kulusid kokku hoida. Nende ootustega käib kaasas soov parandada teenuste kvaliteeti ja kõikide eesmärkide täitumise peamiseks mehhanismiks on peetud konkurentsi tekitamist valdkondades, kus see enne puudus. Tuleb aga meeles pidada, et paljude avalike teenuste puhul toimib konkurents vaid piiratud kujul, mis tähendab, et konkurentsi kui motivaatori kasutamiseks peab avalik sektor tagama ka vastava „turu“ olemasolu.

Partnerlus avalike teenuste osutamisel võimaldab suurendada riigi legitiimsust ühiskonnas, kaasates igapäevaste tegemiste juurde huvigruppe ja kodanikke. See võimaldab suurendada ühiskonna sidusust vaatamata teenustega seotud kulude ja tulude muutustele. Teisalt aga nähakse partnerluses üha enam viisi, kuidas avalike teenuste pakkumisel kasutada kaasaegset oskusteavet ja uusimaid lahendusi. Samal ajal on paljud just vabähenduste pärusmaaks peetavad avalikud teenused sellised, kus teenuse sisulise vajaduse ja olemuse määrab sihtgrupp. Siia alla kuulub nt kultuuri- ja spordivallas toimuv, kus avalik võim pigem toetab vabähenduste algatatud teenuste osutamist, kui et määratleb ise detailselt pakutavate teenuste sisu.

Avalikul sektoril puudub otsene kohustus või vajadus eelistada vabähendusi avalike teenuste osutamise partnerina eraettevõtetele või avaliku sektori üksustele. Samuti seab partneri eelistamisele piirid seadus. Kuid mitme viidatud eesmärgi saavutamisel võib vabähenduste kaasamisel olla teatud eeliseid. Paljudes valdkondades on neil ainulaadsed teadmised ja kompetentsus, kuna neil on otsene ja lähedane suhe eri ühiskonnagruppidega (nt kogukonnad või ka riskirühmad). Samuti on ühendustel tihti parem võimalus avalike teenuste osutamisse kaasata vabatahtlikke (nt kogukonnateenused).

Vabähendustele kehtivad mitmed maksusoodustused (nt maksuvabade

stipendiumide maksmise võimalus), mis võimaldab teenuseid pakkuda soodsamalt. Tuleks aga olla tähelepanelik, et ei tekiks olukorda, kus avalikke teenuseid pakkuvatel isikutel pole piisavaid sotsiaalseid tagatise – näiteks stipendiumide maksmine spordiklubis töötavale treenerile jätab ta ilma tervisekindlustusest. Liati pole töötasu maksmine stipendiumina seaduslikki, vaatamata praktika laiale levikule just spordi- ja kultuurivallas. Olukorras, kus teenuste osutamist on raske mõõta, on oluline, et partnerid jagaksid sarnaseid väärtusi, mida avalike teenuste puhul (nt võrdne kohtlemine, õiglus, juurdepääs) võib teatud juhtudel leida just vabaihenduste juurest.

Vabaihenduste kaasamise juba nimetatud põhjuste kõrval võib partnerlusel olla ka ideoloogiline selgitus, näiteks vajadus vähendada riigi osakaalu avalikus elus või suurendada kodanike valikuvabadust. Samuti võib ühe põhjusena nimetada vajadust kaasata rahalisi ressursse, näiteks erainvesteeringuid, annetusi või välistoetusi teenuse finantseerimiseks.

Nii Eesti kui ka maailma praktika on näidanud, et avalike teenuste osutamine partnerluse korras ei ole universaalne imerohi eelnimetatud eesmärkide saavutamiseks. Probleemid on varmad ilmnema, kui

- partnerlust ei algatata mitte praktilistest kaalutlustest, vaid varjatud poliitilistest eesmärkidest lähtudes;
- püütakse rahvusvahelist kogemust üle võtta kohalikku konteksti eirates;
- eeldatakse, et kirjapandud lepingud juhivad ennast ise;
- teenuse üleandmisel loodetakse turumehhanismide positiivsele efektile tingimustes, kus konkurentsi tegelikult ei ole;
- partneritel puudub sisemine kompetentsus teenuse juhtimiseks koostöös, mis võimaldab majanduslikult või poliitiliselt omakasupüüdlikku käitumist.

Partnerlus, eriti lepinguline delegeerimine, õnnestub lihtsamini siis, kui teenusepakkujate hulgas valitseb konkurents, teenuse toimivust on lihtne mõõta ja teenusepakkuja väljavahetamine ei too kaasa suuri kulusid. Konkurentsi puudumisel või raskesti mõõdetavate teenuste puhul õnnestub koostöö siis, kui pooled suudavad kujundada usaldusliku õhkkonna formaalsetele kokkulepetele toetumata.

Olukord Eestis

Avalike teenuste partnerluse praktika Eestis on väga mitmekesine: osutatakse palju eri teenuseid, kasutatakse väga erinevaid strateegiaid ning mitmesuguseid juriidilisi lahendusi. Kuigi vabaihendused on avalike teenuste partneriteks nii riigi kui ka kohalikul tasandil, siis peamine koostöö toimub just viimasel – ligikaudu 80% KOVidest osutasid 2010. aastal avalikke teenuseid koostöös vabaihendustega. Praxise 2009. aasta uuringu järgi näeb lõviosa KOVidest le-

pingulise delegerimise kolme kõige olulisema põhjusena võimalust rahastada teenust mitmest allikast, vabaihenduste toetamise võimalust ja kolmandaks asjaolu, et vabaihendid arvestavad paremini sihtrühma vajadustega.²

Peamised avalikud teenused, mida osutatakse partnerluses vabaihendustega, ei ole viimastel aastatel muutunud ning nendeks on³

- sotsiaalteenused (lastele, kodututele, töötutele, erivajadustega inimestele, vanuritele, vägivalla ohvritele, sõltlastele jt abivajajatele);
- kultuuriteenused (üritused, seltsimajad, laululavad, muuseumid jne);
- spordiga seotud tegevused (treeningud, baasid, professionaalsed ja rahvaspordiüritused jne);
- vaba- ja huviharidus (käsitöö, muusika, tants jne);
- noorsootöö (noortekeskused, laagrid, noorteraadio jne);
- kohaliku elu arendamine (külaseltside ja rahvamajade tegevus);
- elamumajandus ja heakord, keskkonnahoid, haridus, tervishoid, pääste-teenused, kuriteoennetus, usuteenused jms.

Laias laastus võib avaliku sektori ja vabaihenduste koostöös avalike teenuste organiseerimisel eristada kahte lähenemist. Ühelt poolt lähtub see avaliku sektori domineerivast rollist, kus omavalitsused ja riigiasutused defineerivad ja kontrollivad kogu teenusepakkumisega seonduvat ning vabaihendid täidavad avaliku sektori tellimust. Siia alla kuuluvad nii klassikaline lepinguline delegerimine kui ka toetuste eraldamine selgelt defineeritud ja valdkonnapoliitilistest eelistustest lähtuva avaliku teenuse osutamiseks.

Teiselt poolt saab eristada koostööd, kus avaliku teenuse olemuse defineerib vabaihendus või kolmas osaline ning avalik võim võtab endale (passiivse) toetaja rolli, sekkumata teenuse osutamise seotud igapäevastesse tegevustesse ning võtmata ka otsest vastutust teenuse kvaliteedi ja tulemuste eest. Avalik võim ei telli siin teenust, vaid toetab avalikkusele suunatud teenuse osutamist. Rahalisi toetusi eraldatakse sõltuvalt ühenduste nõudlusest, kus oluline pole niivõrd valdkonnapoliitiliste eesmärkide saavutamine (nt sotsiaalpoliitika jne), kui võrd kodanike algatatu toetamine iseenesest.

Samas näitab praktika, et vabaihendid on avalike teenuste partneriks eelkõige omavalitsuste vabatahtlike ülesannete täitmisel ning teenuste maht ja ulatus – seega ka ühenduste roll kui selline – on pigem tagasihoidlikud. Kaasnevad riskid on väikesed, mistõttu sõlmitud lepingud on enamasti deklaratiivsed ning käsitlevad harva selliseid küsimusi nagu teenuse osutamise tulemuslikkuse hindamine, kolmandate isikute õiguste kaitse, vastutus ja aruandluskohustus, teenuse pakkumise järjepidevus, riskide jagamine jms.

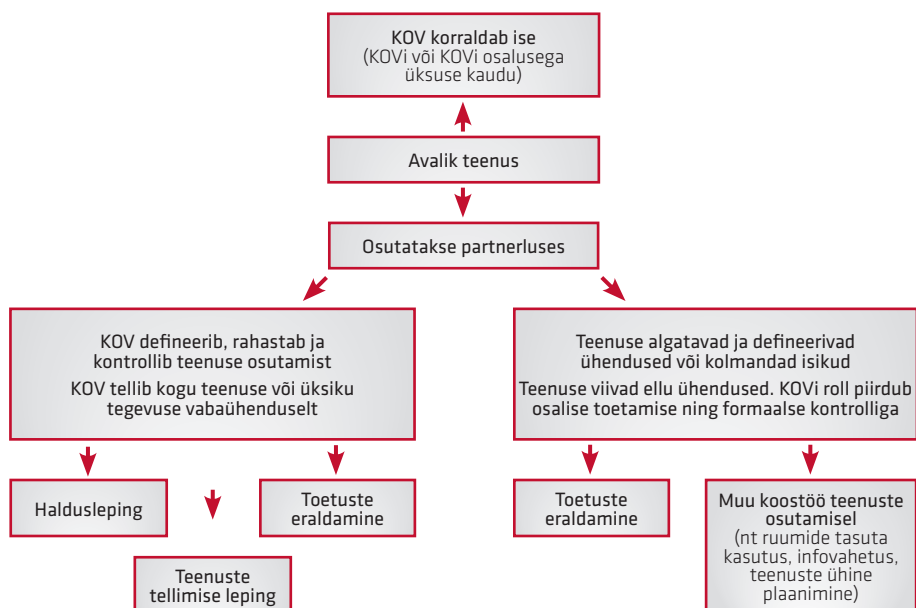
Praktika näitab ka, et partnerluse vormistamiseks kasutatakse väga erinevaid

2 Vt Praxis 2009 lk 35.

3 Vt Praxis 2009 lk 57.

juriiidilisi võimalusi – nii halduslepingut kui ka tsiviilõiguslikke lepinguid. Viimaste korral võib leida terve rea erinevaid tüüpe ja nimetusi: käsundusleping, töövõtuleping, teenuste osutamise leping, toetuste kasutamise leping, koostöö leping, ühise tegutsemise leping, avalike teenuste üleandmise leping, rendileping, üürileping. Samuti esineb praktikas juhtumeid, kus avalike teenuste partnerluses kasutatakse toetuste eraldamist (mis võidakse vormistada kas üksnes otsusena toetus anda või lisaks otsusele sõlmitakse ka toetuse kasutamise vms leping) või suulist kokkulepet. Partnerluse vorme on seega mitmeid ning õiguslik praktika pole siiani ühtlustunud.

Avalike teenuste osutamine avaliku sektori ja vabaühenduste koostöös Eestis:



Viimastel aastatel tehtud uuringutele tuginedes võib kokkuvõtvalt väita, et teenuste delegerimine ja muud partnerlusvormid avalike teenuste osutamisel on muutunud Eestis igapäevaseks nähtuseks. Hetkeolukorda iseloomustavad kokkuvõtvalt järgmised aspektid.⁴

1. Omavalitsustel on suur huvi avalike teenuste delegerimise ja muude partnerlusvormide arendamise vastu.

⁴ Modifitseeritult ja täiendatult Praxis 2009; Lember&Kriz 2010.

2. Partnerluse ulatus sõltub oluliselt valla- ja linnajuhtide teadlikkusest ja arusaamadest.
3. KOVid kaasavad vabäihendusi avalike teenuste osutamisse harva ühiselt, st omavalitsustevaheline koostöö on harv nähtus.
4. Partnerid valitakse enamasti samast KOVist, mis võimaldab lihtsamini säilitada kontrolli teenusepakkumise üle, kuid pärsib tugevate vabäihenduste teket, kes oleksid võimelised pakkuma professionaalset teenust KOVide-üleselt.
5. Paljud KOVid ei näe tegutsemas piisavalt võimekaid ühendusi, kellega koostööd teha, samas kui ühendused viitavad informatsioonipuudusele partnerluse võimaluste kohta.
6. Vabäihendused täidavad juba täna olulist lünka teenuste pakkumisel, kus KOVil puudub suude.
7. Partnerluskokkulepped on enamasti lühiajalised (kuni aasta), mis määrdab eelarveriske KOVide jaoks, kuid mõjub pärssivalt teenuste osutamise suute väljaarendamisele.
8. Suuremates omavalitsustes tehakse selget vahet avalike teenuste delegerimisel ning vabäihenduste toetamisel, samas kui väiksemates valdades on see eristus hägusam.
9. Samavõrd kui ühendustes nähakse võimalust teenuse sihtgrupi eelistuste paremaks rahuldamiseks, nähakse ühendustes võimalust avalike teenuste osutamisega seotud n-ö „kulude erastamiseks“ vabatahtlike töö, era- ning avalike fondide raha kaasamise kaudu. See toob kaasa surve vähenemise KOVide eelarvele, aga ei pruugi tagada kulude kokkuhoidu või paranenud tõhusust ühiskonna tasandil.
10. Suurem osa avalike teenuste alasest partnerlusest on suunatud eesmärgile tagada teenuste osutamise minimaaltase. Teenuste osutamise optimaalse taseme ning sellega seotud tõhususe ja kvaliteedi küsimused on teisejärgulised.

Lepinguline delegeerimine

Järgnevalt kirjeldatakse avalike teenuste lepingulise delegeerimise protsessi kolme peamist etappi:

- a) ettevalmistamine,
- b) partneri väljavalimine ja lepingu sõlmimine,
- c) juhtimine ja järelevalve.

Kuigi lepinguline delegeerimine võetakse siin kokku peamiselt avaliku sektori vaatenurgast, sisaldab see osa kasulikku teavet ka vabäihendustele.

Ettevalmistamine

Avalike teenuste osutamisel on avaliku võimu jaoks keskne küsimus, kas teha seda ise või koos teistega. Ettevalmistava etapi eesmärk on sellele küsimusele vastus leida, milleks avalikul võimul tuleb enne otsustamist

- selgitada välja avaliku sektori valmisolek teenuse delegeerimiseks;
- analüüsida delegeerimise õiguslikku lubatavust;
- kirjeldada teenuse olemust;
- hinnata teenuse osutamisega kaasnevaid kulusid;
- välja selgitada võimalike alternatiivsete partnerite (st teenusepakkujate) olemasolu;
- hinnata teenuse üleandmisega kaasnevaid riske.

Nende sammude järel on võimalik lõplikult otsustada partnerluse võimalikkuse ja otstarbekuse üle ning asuda valima partnerit teenuse osutamiseks. Analüüsi tulemusena võib selguda, et teenuse delegeerimine ei ole mõistlik, kuna avalikul sektoril on endal vahendid ja oskused; see võib olla seadusega vastuolus; puuduvad potentsiaalsed partnerid või kaasnevad kulud ning riskid ähvardavad ületada loodetud tulu. Samas, kui analüüs osutab, et on võimalik kasu saada, on avalik sektor aegsasti ette valmistatud järgnevateks etappideks ning tulevaseks protsessi juhtimiseks. Seejuures ei pea otsus delegeerida või mitte olema must-valge, vaid mõistlikuks võib osutuda ülesannete osaline delegeerimine.

Üldine valmisolek

Avalike teenuste partnerluse edu või ebaedu sõltub suuresti poliitilisest keskkonnast ning valitsevatest väärtustest, hoiakutest ja kogemusest. Seega tuleks otsustajatel valikuid tehes arvestada mh ka järgmiste küsimustega.

- Kuivõrd on tegemist poliitiliselt tundliku teemaga?
- Kas volikogu liikmete seotus vabaühendustega võib protsessi mõjutada?
- Kas teenuse vastu on kodanikel kõrgendatud tähelepanu (nt lasteaiakohad suuremates valdades ja linnades)?
- Kas poliitiline võim soosib turukeskseid lahendusi?
- Kas valdkonnas on kirjalikke või kirjutamata poliitikaid ja reegleid, mis võivad protsessi mõjutada?
- Milline on senine teenuste partnerluse kogemus ning kuidas see mõjutab protsessi kulgu?
- Milline on võimalike valdkonnaüleste poliitikate mõju konkreetsele juhtumile? Nt soov kasutada teenuste delegeerimist majanduspoliitika osana.
- Kuidas suhtuvad valijad vabaühenduste kaasamise teenuste osutamisel? Nt vastuseis lepingute andmisel naabervallaga seotud organisatsioonidele.

Lisaks eeldab partnerlus organisatsioonilist ja valdkonnapoliitilist suutlikkust nii avalikult sektorilt kui ka vabaühendustelt: näiteks ametnikelt teadlikkust ja oskusi lepinguliste suhete kaudu juhtimisel, mis erineb traditsioonilisest majasisesest juhtimisest, või vabaühendustelt valmisolekut avaliku sektori toimepõhimõtete aktsepteerimiseks ning tundmaõppimiseks. Samal ajal on selge, et selline suutlikkus ei teki iseenesest, vaid seda saab tekitada praktikaga. Kui puudub poliitiline konsensus delegerimise algatamiseks, tasub mõelda katseprojektidele, mis annaks kindlust ja tõendusmaterjali tulevaste otsuste tarbeks.

Lepingulise delegerimise õiguslik lubatavus ja piirid

KOV võib talle seadusega või selle alusel pandud haldusülesannet täitma volitada juriidilise või füüsilise isiku kas **seaduse alusel antud haldusaktiga** või **seaduse alusel halduskoostöö seaduses sätestatud tingimustel ja korras sõlmitud halduslepinguga**. Haldusülesande täitmiseks volitamise korral **võib sõlmida tsiviilõigusliku lepingu**, kui seadus ei näe ette üksnes halduslepingu sõlmimist, lepinguga ei reguleerita avaliku teenuse kasutaja või muu kolmanda isiku õigusi ega kohustusi, riiki või KOVi ei vabastata tal lasuvatest kohustustest ja ülesande täitmisel ei kasutata täidesaatva riigivõimu volitusi. Kui lepingust ei nähtu selgelt poolte tahe sõlmida tsiviilõiguslik leping, eeldatakse, et tegemist on halduslepinguga.⁵

Kirjeldatud normid panevad paika peamised õiguslikud piirid avalike ülesannete erasektorile üleandmiseks. Teisisõnu, kui on vaja valida halduslepingu või eraõigusliku lepingu vahel, tuleb lähtuda järgmistest põhimõtetest.

Halduslepingu võib KOV sõlmida üldjuhul üksnes siis, kui seaduses on sõnaselge volitusnorm (nn seadusereservatsioon). Sellest reeglist on siiski üks erand – kui KOV annab üle vabatahtliku haldusülesande. Sellisel juhul ei ole seaduse luba vaja. Teiste sõnadega: KOVi täidetava riikliku ülesande ja kohustusliku kohaliku elu ülesande delegerimine erasektorile halduslepingu alusel eeldab seaduse volitusnormi; KOVi vabatahtliku n-õ avastatud ülesande (mille täitmist riik ei reguleeri) võib KOV vabaühendustele või eraettevõtetele halduslepinguga üle anda oma äranägemise järgi.

Kui seaduse volitusnorm puudub, saab KOV erasektorile ka riikliku ja kohustusliku kohaliku elu ülesande üle anda, sõlmides selleks **eraõigusliku lepingu**. Seejuures tuleb aga silmas pidada, et täidetud oleksid halduskoostöö seaduse § 3 lõikes 4 sätestatud tingimused. Kui neid ei ole võimalik täita, peab

⁵ Vt lähemalt halduskoostöö seadusest § 3.

avalik võim jääma ülesannet ise täitma – ülesande erasektorile üleandmine ei ole lubatud. Ka vabatahtlike kohaliku elu ülesannete eraõigusliku lepinguga üleandmisel tuleks nimetatud tingimusi järgida ning nende täitmise võimatuse korral sõlmida haldusleping. Viidatud nõuded on järgmised:

- **seadus ei näe ette üksnes halduslepingu** sõlmimist, st kui seadus võimaldab sõlmida vaid halduslepingu, tuleb sellest lähtuda;
- lepinguga **ei reguleerita avaliku teenuse kasutaja või muu kolmanda isiku õigusi ega kohustusi**, st leping ei tohi sisaldada tingimusi, mis võrreldes õigusnormidega piiravad või konkretiseerivad teenuse õigus-
tatud subjektide ringi, kvaliteeti, isikutelt võetavat tasu vms;
- riiki või KOVi **ei vabastata tal lasuvatest kohustustest**;
- ülesande täitmisel **ei kasutata täidesaatva riigivõimu volitusi**, st üles-
ande saaja ei või anda haldusakte, kohaldada sundi, teha järelevalvet
jms.

Kui eelkirjeldatud nõudeid ei ole võimalik järgida, ehk ülesannet ei ole võimalik üle anda nii, et sellega ei kaasneks täitmisel näiteks teenuse tarbija põhiõiguste intensiivset riivet, ei saa haldusülesannet eraõigusliku lepingu alusel erasektorile delegeerida. Kui seadus ei näe ette ka halduslepingu sõlmimist, peab asutus jääma ülesannet ise täitma.

Ülesande liik	Seaduse volitusnormi vajalikkus haldus- ülesande halduslepinguga üleandmisel
Riigi haldusülesanne	+
KOVi täidetav riigiüleanne	+
KOVi täidetav kohustuslik kohaliku elu haldusülesanne	+
KOVi täidetav vabatahtlik kohaliku elu haldusülesanne	-

VOLITUS ISIKUANDMETE TÖÖTLUSEKS

NÄIDE

Sotsiaalhoolekande seadus sätestab KOVi õiguse anda sättes loetletud sotsiaalteenuse osutajatele (vt § 303 lg 2) halduslepinguga volitus töödelda isikuandmeid sotsiaalteenuste ja toetuste andmeregistris. Tegemist on riikliku ülesandega, mida saab eraõiguslikule juriidilisele isikule (sh vabaihendusele) üle anda üksnes seaduse alusel ning seal sätestatud korras.

Eesmärkide ja vajaduste kirjeldamine

Selleks et avalike teenuste osutamine toetuks võimalikult tugevale vundamendile, kus teenuste vajadusest ja sisust saaksid ühtemoodi aru nii kodanikud, poliitikud kui ametnikkond, tuleks esmalt välja selgitada, millist vajadust ühe või teise teenusega püütakse rahuldada, ning seejärel liikuda juba teenuse olemuse spetsiifilisema kirjelduseni. Seega tuleks ettevalmistavas etapis esmalt kirjeldada teenuse

- kaugem ehk sotsiaalne eesmärk (nt eakate heaolu parandamine; maksu- maksjate arvu suurendamine, kodanike valikuvabaduse suurendamine, väikeettevõtjate soosimine, puhtam keskkond jne);
- otsesed eesmärgid (nt lasteaiakohtade arv, tööle tagasi aidatavate inimeste arv, hooldatud ala pindala jne);
- olemus, sh sihtgrupp, teenuse osutamise aeg, kvantitatiivsed ja kvalitatiivsed omadused, õigusaktidest tulenevad miinimumnõuded (ehk et kellele, millal, mida, kui tihti ja kui kauaks teenust pakutakse);
- sisendstandardid (nt töötajate kvalifikatsioon, vajalikud litsentsid, vahendite kirjeldus; võib kasutada ka juba olemasolevaid ja aktsepteeritud standardeid);
- teenuse võimalikud mõõtmisindikaatorid ja standardid, sh nii kvantitatiivsed kui ka kvalitatiivsed näitajad.

Niisugune avaliku teenuse kirjeldus võimaldab avalikul sektoril analüüsida, kas ta on iseseisvalt suuteline teenust kirjeldatud tasemel pakkuma või tuleks kaasata partnereid väljastpoolt, kas on olemas poliitiline ja administratiivne tahe ning oskused, kas piisab finantse ja muid ressursse, millised on võimalikud riskid ning kas teenust suudetakse pakkuda seejuures ka tõhusalt.

Kirjelduse koostamisse on mõistlik kaasata olulised valdkonnapoliitilised huvigrupid, mis võimaldab ära hoida võimalikke vääritimõistmisi teenuse osutamise hilisemates faasides ning laseb avalikul võimul kaasata teenuse arendamisse ekspertteadmisi ning uudseid lahendusi.

Avaliku teenuse osutamisega seotud kulude arvestamine

Selleks et otsustada delegerimise poolt või vastu, on avalikul sektoril tarvis teada, milline on või milliseks kujuneb tema enda osutatud teenuse hind tulevalt teenuse kirjeldusest. Tegemist on nn majasisese hinnaga, mis väljendab kulusid, mis tekivad teenuse osutamisel riigi- või KOVi asutuse poolt.

Majasisese hinna arvestamisel tuleks lähtuda kahte tüüpi kuludest: otsesed ja kaudsed.

Otsesed kulud on seotud vaid konkreetse teenuse osutamisega ning väljenduvad tavaliselt

- tööjõukuludena;
- kapitali- (sh seadmed) ja materjalide soetamise ja amortisatsiooni kuludena (sh intressid);
- elluviimisega seotud kuludena (kommunikatsioonid, reisisimine, rentimine, allhanked, IT jms).

Kaudsed kulud on need, mida tehakse kahasse vähemalt ühe teise majasisese tegevusega, mida võib nimetada ka üldkuludeks. Nendeks on tavaliselt

- halduskulud (nt KOVi hoonete ülalpidamiseks kuluv vesi, elekter, soojus, hooldus);
- tugiteenuste kasutamine (nt õigusteenused, raamatupidamine);
- koolituskulud (nt teenistujate IT-koolitused);
- muude tegevustega kahasse tehtavad palga-, intressi-, kommunikatsiooni- jms kulud (nt administreerimine, juhtimine, järelevalve);
- tarbijate kanda olevad kulud (kui teenuse iseloom seda nõuab).

Teenuse pakkumise majasisese hinna arvestamiseks tuleb otsestele kuludele liita kaasnevad kaudsed kulud, mis iga üksiku teenuse juures moodustavad teatud protsendi üldkuludest. Eri riikide uuringute järgi jääb keskmine kasutatav protsent 7 ja 10 vahele, kuid konkreetne osakaal sõltub teenuse iseloomust, olulisusest eelarves ning valla, linna või riigiasutuse suurusel. Majasisese hinna teadaaamisel on seda hiljem võimalik võrrelda majaväliste teenuseosutajate pakutava hinnaga. Majasisest hinda on võimalik kasutada ka riigihanke piirhinna määramise alusena.

Võimalike teenusepakkujate seire

Enne kui otsustada teenuse delegeerimise kasuks või kahjuks, on avalikul võimalik mõttekas välja selgitada, millised olemasolevad vabaühendused või eraettevõtted valdkonnas tegutsevad, kui palju neid on, milline on nende huvi hakata avaliku sektori partneriks ning missuguseid lahendusi on nad võimelised pakkuma. Sellise info kogumine aitab välja selgitada valdkonnad, kus võimalike partnerite suude on madal, ning vajadusel investeerida selle suute tekkesse (nt olukorras, kus avalikul sektoril endal samuti suude puudub).

Võimalike partnerite seires ei peaks piirduma vaid oma valla või linna vabaühenduste või ettevõtetega, vaid uurida tuleks ka teistes piirkondades tegutsevate huvi ja valmisolekut. Ehkki esmapilgul võib naabervalla vabaühendusega sõlmitav teenuste osutamise leping tunduda kohalikkude elu pärssivana, siis pikemas perspektiivis võib see kaasa tuua heaolu kasvu paranenud ja kättesaadavama avaliku teenuse kaudu. Samal ajal on selge, et igas vallas ja linnas ei saa kunagi olla kogu avalike teenuste spektrit katvat vabaühenduste massi. Võimalikke partnereid on mõttekas pidevalt seirata, pidades nt jooksvalt andmebaasi või uurida teenuseid osutavate ühenduste kohta Hea Kodaniku infovõrava avalike teenuste portaalist www.ngo.ee/teenused.

Olukorras, kus sobivaid partnereid pole, kuid KOVil puudub ka endal

suude vajamineva teenuse osutamiseks, võib osutada vajalikuks teadmiste ja oskuste väljaarendamine mõnes vabäihenduses. See eeldab selge visiooni olemasolu, millist teenust ja mis ulatuses soovitakse teatud aja pärast pakkuda. Praktikas on üsna tihti kasutatud skeemi, kus alustuseks tehakse teenusega seotud katseprojekt ning õnnestumise korral sõlmitakse juba usalduse võitnud ühendusega teenuste osutamise leping. Suute väljaarendamiseks saab kasutada ka era-, riiklikke või rahvusvahelisi fonde ning kaasata kapitali spetsiaalselt vabäihenduste investeerimisfondidelt. Heaks võimaluseks on siin Kodanikuühiskonna Sihtkapitali elluviidav Šveitsi Vabäihenduste Fondi toetuskeem (vt www.kysk.ee), mis rahastab just sellise koostöö arendamist.

KATSETAMINE TEEB MEISTRIKS

NÄIDE

Tartu linn on aastatega juurutanud praktika katsetada võimalikku koostööd vabäihendustega teenuse pakkumisel esmalt katseprojekti käigus, misjärel saab edaspidi korraldada juba hanke pikema perioodi peale ning mille kogemuse baasilt tekivad ka täpsemad teenuse sisukirjeldused. (Allikas: Praxis 2009, lk 84.)

Teenuste üleandmisega seotud riskide hindamine

Otsus, kas üht või teist avalikku teenust peaks avalik võim osutama ise või partnerluses vabäihendustega ning millist partnerluse vormi kasutada, sõltub suuresti ka teenusega kaasnevatest riskidest. Riskidega arvestamine on seda olulisem, mida suuremad investeeringud kaasnevad teenuse korraldamisega ning mida pikaajalisem on sõlmitav leping. Eesti kaasaja praktikas ei ole levinud taristuobjektide rajamine ja haldamine avaliku võimu ja vabäihenduste koostöös, mistap ei saa ka rääkida ehitiste finantskapitali kaasamise, ehitiste projekteerimise ja rajamisega seotud riskide hindamise vajadusest. Küll aga peaks avalik võim teenuste partnerluse puhul arvestama järgmiste riskidega, mis võivad ilmneda lepingu käigus ning mille realiseerumisel peab olema ette kokku lepitud, kes ja kuidas kannab:

- objekti haldamisega seotud riskid (nt ehitushindade muutumine, mis mõjutab ruumide jooksvat remonti);
- finantsriskid (nt laenuintresside järsk muutus olukorras, kus vabäihendus peab kaasama välisvahendeid avaliku teenuse osutamiseks);
- teenuse kasutamise ja tarbimisega seotud riskid (nt teenuse tegelikke tarbijaid on vähem, kui eeldati);
- *force majeure*'i esinemine (kuidas peaksid pooled sellisel puhul käituma?);
- õiguslikud riskid (nt kuidas käituda, kui muutub seadustik).

Lisainformatsiooni riskianalüüsi tegemiseks võib leida ka riigihangete juhiseid rahandusministeeriumi kodulehel (<http://fin.ee/riigihanked>).

Avaliku võimu huvides on püüda hinnata eespool mainitud riskide realiseerumise tõenäosust ning vastavalt sellele hinnata teenuse delegeerimise mõttekust. Näiteks võib avalikul sektoril olla mõistlik pakkuda teenust ise, kui seadusandlik keskkond pole välja kujunenud ja on suurte muutuste keerises. Ebakindla välise (sh õigusliku) keskkonna tingimustes on leping keerukam juhtimisinstrument kui teenuse ise korraldamine.

Avaliku teenuse delegeerimisel halduslepingu või haldusakti alusel on avalikul sektoril kohustus analüüsida üleandmisega kaasnevaid tagajärgi. Halduskoostöö seadus sedastab (§ 5):

1. haldusülesande täitmine juriidilise või füüsilise isiku poolt on majanduslikult põhjendatud, arvestades muu hulgas ülesande riigi või kohaliku omavalitsuse poolt täitmiseks volitamiseks, võimalikuks rahastamiseks ning järelevalveks tehtavaid kulutusi;
 2. haldusülesande täitmiseks volitamine ei halvenda selle täitmise kvaliteeti;
 3. haldusülesande täitmiseks volitamine ei kahjusta avalikke huve ega nende isikute õigusi, kelle suhtes haldusülesannet täidetakse.
-

Seega võib teha otsuse teenus delegeerida alles siis, kui nimetatud eeldused on täidetud. Seadus ei kohusta sellist analüüsi tegema eraõigusliku lepingu korral, samas on viidatud printsiibid sellised, mida tasub kindlasti järgida ka eraõigusliku lepingu sõlmimisel.

Halduskoostöö seadus sätestab ka nõuded otsusele (pädevus, sisu, sh on koostatud analüüs otsuse lisaks/seletuskirjaks), mille alusel otsustatakse haldusülesanne delegeerida.

Teenuseosutaja väljavalimine ja lepingu sõlmimine

Juhul kui eelnevas etapis läbiviidud analüüsi tulemusena selgub, et teenuse täielik või osaline üleandmine on mõttekas, tuleb järgmise sammuna otsustada, kuidas seda teha. Teenuseosutaja valiku ja lepingu sõlmimise määravad peaaegjalikult järgmised küsimused.

- Millistest seadusandlikest nõuetest peab juhinduma?
- Kas valida teenuseosutaja konkursi või otsustuskorra kaudu?
- Kuidas teavitada soovist teenust delegeerida?
- Kuidas hinnata teenuseosutaja sobivust?
- Mida peaks sisaldama leping?

Õiguslikud nõuded lepingulisel delegerimisel

Põhjalikum käsitus kõigist kaasnevatest õiguslikest aspektidest on ära toodud Hea Kodaniku infovärava avalike teenuste alalehel www.ngo.ee/teenused.

Avalike teenuste delegerimine erasektorile võib toimuda nii eraõigusliku (kasutatakse ka mõistet tsiviilõiguslik) kui ka avaliku (tavaliselt kasutatakse mõistet haldusleping) lepingu alusel. Sellest, kumb tegutsemisvorm valitakse, sõltub vastus küsimusele, milliseid seadusi tuleb lepingu sõlmimisel teada ja tunda. Lisaks näitab praktika, et avalike teenuste alane partnerlus toimub ka toetuste eraldamise teel, kus (tihti lepingut sõlmimata) tehakse otsus (antakse haldusakt) toetuse andmiseks ja vabauhendus või eraettevõtte asub ülesannet täitma. Toetuste eraldamisest on pikemalt juttu allpool eraldi peatükis.

Avalike teenuste delegerimise õigusliku raamistiku moodustavad järgmised seadused:

- **haldusmenetluse seadus (HMS)** kui haldustegevust reguleeriv üldseadus nii haldusaktide kui halduslepingute kohta;
 - **halduskoostöö seadus (HKTS)** kui eriseadus haldusülesannete üleandmiseks;
 - **võlaõigusseadus (VÕS)** kui üldseadus eraõiguslike lepingute kohta, kohaldub ka halduslepingute suhtes, arvestades HMSis, HKTSis ja eriseadustes sätestatud erisusi;
 - **riigivastutuse seadus (RVastS)**, mis on oluline haldusülesande delegerimisega kaasneva vastutuse puhul;
 - **riigihangete seadus (RHS)**, mis reguleerib partneri valikut ning nii eraõigusliku lepingu kui ka halduslepingu sõlmimise protsessi;
 - **tsiviilseadustiku üldosa seadus (TsÜS)**, mis reguleerib tsiviilõiguse üldpõhimõtteid, olulised on eelkõige esindusõiguse ja tehingute kohta käivad sätted;
 - **halduskohtumenetluse seadustik (HKMS)** on oluline toetuse eraldamisega seotud vaidluste lahendamisel ja halduslepingu vaidlustamisel;
 - **tsiviilkohtumenetluse seadustik (TsMS)** reguleerib vaidluste lahendamist eraõiguslike lepingute puhul;
 - **valdkondlikud eriseadused**, mis võivad näha ette halduslepingu sõlmimise volituse ning sätestada erisused halduskoostöö seadusega võrreldes (nt välistavad analüüsi koostamise või riigihanke menetluse, täpsustavad lepingu tingimusi või järelevalve tegemise korda jne). Samuti võivad eriseadused reguleerida toetuste eraldamise üldpõhimõtteid (nt sotsiaalhoolekande seadus).
-

Kui avalik teenus delegeritakse erasektorile halduslepingu alusel, siis tuleb eeskätt silmas pidada haldusmenetluse seadust ja halduskoostöö seadust. Kui

haldusülesanne otsustatakse üle anda eraõigusliku lepingu alusel, siis halduskoostöö seadust ei kohaldata – rakendub täies ulatuses eraõiguslikke lepinguid reguleeriv normistik, st riigihangete seadus ja võlaõigusseadus.

Halduslepingu sõlmimisel vabaühendustega tuleb juhendada riigihange- te seaduses teenuste hankelepingu sõlmimise tingimustest ja hankemenetluse korrast halduskoostöö seadusest tulenevate erisustega. Täpsem ülevaade on leitav Hea Kodaniku infovärava avalike teenuste alalehelt www.ngo.ee/teenused.

Tsiviilõigusliku lepingu korral on üldreegliks, et avalik võim peab asja ostmisel või teenuse tellimisel valima lepingupartneri riigihankemenetluses, kui asjade ja teenuste hankelepingu ja ideekonkursi eeldatav maksumus on suurem kui 40 000 eurot ilma käibemaksuta. Kui asjade ostmise või teenuste tellimise hankelepingu eeldatav maksumus on väiksem, peab KOV lähtuma lepingupartneri valikul eelkõige riigihangete seaduse 1. peatükis sätestatust.

Täpsem ülevaade www.ngo.ee/teenused, samuti riigihangete juhisest (<http://fin.ee/riigihanked>).

Kui üldiselt võib lepingu sõlmida suuliselt, kirjalikult või mis tahes muus vormis, kui seaduses ei ole sätestatud lepingu kohustuslikku vormi, siis haldusleping sõlmitakse alati kirjalikult. Siiski tuleks avalikul sektoril eelistada lepingu sõlmimisel ka muudel juhtudel lepingu tingimuste fikseerimist kirjalikult, st kasutada kas kirjalikku, elektroonilist või vähemalt kirjalikult taasesitatavat lepinguvormi (nendele esitatavad tingimused on sätestatud tsiviilseadustiku üldosa seaduse 4. peatükis).

Lepingu kirjaliku vormistamise puhul on erinevalt suulisest lepingust vähem alust vaielda lepingu tegeliku sisu üle ning samuti on paremini tagatud avaliku võimu tegevuse läbipaistvus. Siinjuures on soovitatav lepingu sõlmimisel eelistada elektroonilist vormi, mida saab ilmselgelt pidada ressursside kõige säästvamaks kasutamiseks ning mis on kinnitatud lepingupoolte digiallkirjadega.

Seadusest tulenevalt peab iga hankija kehtestama vorminõuded enda sõlmitavatele hankelepingutele, mille maksumus jääb ilma käibemaksuta alla 10 000 euro. Sellisel juhul ei pea hankeleping olema tingimata kirjalikus vormis, vaid võib näiteks ette näha, et ametiasutuse juht kinnitab teenuse eest esitatava arve või ostukviitungi.

Lepingupartneri valiku printsiibid tsiviilõigusliku lepingu korral on kokkuvõtlikult järgmised.

- Rahaliste vahendite läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine, st riigihanke eesmärk tuleb saavutada mõistliku hinnaga ning konkurentsi korral tuleb erinevaid pakkumusi võrreldes tagada parim võimalik hinna ja kvaliteedi suhe. Kui võimalik, tuleb võtta vähemalt kolm pakkumust, et oleks ära kasutatud turul valitsev konkurents ja saavutatud mõistlik hind.

- Riigihange peab olema läbipaistev ja kontrollitav. Riigihankemenetluse käigus tehtavad otsused peavad olema protokollitud, põhjendatud ning tehtud otsuste põhjendused peavad olema menetluses osalejatele teatavaks tehtud.
- Isikute võrdne kohtlemine, sh kõik isikutele seatavad piirangud ja kriteeriumid peavad olema riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud. Riigihankemenetluses ei tohi kehtestada tingimusi (näiteks tehnilised näitajad, käibe nõuded), mis välistavad konkurentsi või millest nähtub, et eelistatakse ühte konkreetset asja.
- Olemasolevate konkurentsitingimuste efektiivne ärakasutamine, sh avaõigusliku juriidilise isiku või avalikke vahendeid kasutava eraõigusliku isiku osalemine riigihankes ei tohi moonutada konkurentsi tema poolt avalike vahendite kasutamise tõttu. Kui tegemist ei ole erandi alla kuuluva teenusega, tuleb alati kasutada ära turul valitsevat konkurentsi ja võtta mitu pakkumust.
- Hankija peab vältima konkurentsi kahjustavat huvide konflikti. Hankedokumentatsiooni koostamisel ei tohi osaleda isik, kes hiljem koostab riigihankemenetluses osaleja (pakkuja) pakkumuse.
- Võimaluse korral peab hankija eelistama keskkonnasäästlikke lahendusi. Eelistatakse lepingupartnerit, kellel on keskkonnaalane ISO või sellega samaväärne sertifikaat, tellitakse teenust, mille osutamisel kasutatakse keskkonnasõbralikke vahendeid jne.

JUHISED HANGETE KORRALDUSEKS

NÄIDE

Tallinna linn on riigihangete korraldamiseks seaduste alusel kehtestanud haldusekirjad – Tallinna Linnavalitsuse 10. juuni 2009 määrus nr 57 „Riigihangete korraldamine“ ja alla riigihanke maksumuse piirmäära jäävate asjade ostmise, teenuste ja ehitustööde tellimise juhise (vastava juhise kinnitab iga ametiasutus eraldi). Lisaks on riigihankemenetluse korraldamise lihtsustamiseks koostatud iga hankemenetluse osas põhjalikud protseduuri-reeglid, milles on kirjeldatud menetluse tegevusi etapikaupa (näiteks millal teha päringuid, millised on tähtajad jne), ja protseduuride lühiskeemid, mis annavad menetlusliikide lõikes lühiülevaate vajalikest tegevustest.

Isikuandmete töötlemise õigus

Üheks probleemiks eraõigusliku lepingu sõlmimisel on isikuandmete töötlemise õigus. Üldjuhul tuleks isikuandmete töötlemise tingimused fikseerida lepingus. Tuleks vältida olukorda, kus eraõigusliku lepinguga kaasneb vabaühenduse või eraettevõtte õigus tutvuda avaliku võimu peetavates registrites olevate isikuandmetega (nt juurdepääs rahvastikuregistrile dokumentide kättetoimetamiseks või teenuse saamise õigustatuse tuvastamiseks). Ka on küsitav eraõigusliku lepingu alusel anda vabaühendustele või eraettevõtetele üle volitus töödelda delikaatseid isikuandmeid. Praktikas ei ole ilmselt siiski täielikult välistatud, et ka eraõigusliku lepingu alusel täidetava avaliku teenuse osutamisel saavad ülesande täitjale teatavaks teenuse saaja mõningad isikuandmed (nt inimesega kokkupuutel võib paratamatult teatavaks saada tema terviseseisund või puue). Siiski tuleks isikuandmete (sh delikaatsete) töötlemine (nii andmete koosseis kui ka töötlemise liigid) viia miinimumini, et saaks rääkida õiguspärasest haldusülesande täitmisest eraõigusliku lepingu alusel.

Konkurss ja otsustuskord kui kaks äärmust

Partneri valimisel eksisteerib laias laastus kaks äärmust – avatud konkurss või otsustuskord, mille vahele jääb veel terve rida võimalusi, mis kombineerivad osi mõlemast. Valiku määravad ühelt poolt kontekst, teisalt aga seaduslikud piirangud.

Valik otsustuskorras	Valik konkursi kaudu
<p>Partneri väljavalimine otsustuskorras võimaldab avalikul võimul ühelt poolt vältida aja- ja ressursikulukat võistupakkumise organiseerimist, kui võimalike pakkujate ring on minimaalne, kuid teisalt lubab suure määramatuse tingimustes oluliselt paremini kujundada teenusepakkumist koostöös vabaühendus(t)ega ning üles ehitada usaldusel põhinevat suhet.</p> <p>Partneri valimine ilma võistupakkumiseta annab võimaluse jooksvalt kokku leppida teenusega seotud eesmärkides ja kriteeriumites, kohustuste jaotamises partnerite vahel ning võimaldab neid kõiki ka vajadusel hõlpsasti muuta. Otsesuhted tekivad tavaliselt ka olukordades, kus initsiatiiv teenuste pakkumist toetada tuleb vabaühendustelt endilt ja/või avalik võim otsustab teenuse osutamist toetada vabaühendusele antavate toetuste kaudu.</p>	<p>Partneri valikul konkursi ehk võistupakkumise kaudu on rida võimalusi, alustades avatud menetlusest, kus pakkumuse saavad esitada kõik soovijad, ning lõpetades võistleva dialoogiga, kus teenuse olemus määratletakse turuga konsulteerides.</p> <p>Võistupakkumise eeliseks on läbipaistvus ning konkurentsiolekorrast johtuvate motivatsioonimehhanismide kasutamise võimalus, mis lühidalt öeldes tähendab, et lepingu saamise nimel on potentsiaalne teenuseosutaja huvitatud võimalikult soodsa hinna ja kvaliteedi suhtega pakkumise esitamisest.</p> <p>Samuti eeldab võistupakkumine laiemat üldsuse teavitamist, mis omakorda võimaldab uute tegijate kaasamist kohaliku elu korraldamisse.</p>

Sõltumata sellest, kas kasutatakse võistupakkumist või mitte, on avalikul võimal kohustus kõiki potentsiaalseid teenust osutada soovijaid võrdselt kohelda. See ei tähenda alati, et avalik võim peab tingimata korraldama avatud konkursi, kuid partneri väljavalimine peab toetuma objektiivselt põhjendatavatele kriteeriumeile. Konkreetseid käitumisjuhised tulenevad juba otseselt kokkuleppe juriidilisest alusest (haldusleping, eraõiguslik leping, toetuste andmine) ning vastavatest seadusnormidest.

Teenuseosutaja otsimine

Teenuseosutaja leidmise eelduseks on selge visiooni olemasolu, mille aluseks on omakorda ettevalmistavas etapis paikapandud teenuse olemus ning sellega seotud vajadused ja eesmärgid. Teisisõnu, teenuseosutaja otsimise algfaasis spetsifitseerib avalik võim esmalt teenust iseloomustavad kriteeriumid, sedastab nõuded teenuseosutaja kõlblikkuse ja kvalifitseerumise kohta ning paneb paika teenuseosutaja väljavalimise (hindamise) alused. Riigihangete puhul tähendab see kokkuvõtlikult pakkumise kutse dokumentide koostamist.

Lisainfot **teenuse tehnilise kirjelduse koostamise kohta** võib leida riigihangete juhisest rahandusministeeriumi kodulehelt (<http://fin.ee/riigihanked>). Teenuste kirjeldamisel saab kasutada kas olemasolevaid või siis spetsiaalselt loodud standardeid. Avalike teenuste standardite väljatöötamise ja rakendamise kohta leiab lisamaterjali samuti rahandusministeeriumi kodulehelt (<http://www.fin.ee/index.php?id=7327>). Vabaühendustel on omakorda võimalus olla väljakuulutatud riigihangetega kursis riigihangete registri vahendusel. Vaata <https://riigihanked.riik.ee/>.

Vabaühenduste kaasamisel avalike teenuste osutamisse on üldprintsipiina oluline, et kavatsatavatest tegevustest teavitataks aegsasti kõiki huvitatuid. Muuhulgas tähendab see, et potentsiaalsetele teenusepakkujatele

- avaldatakse teenusega seotud oluline informatsioon;
- selgitatakse, millised on partneri väljavalimise (hindamise) kriteeriumid;
- võimaldatakse piisav aeg pakkumuse tegemiseks;
- ei esitata nõuet avaldada infot, mis pole teenuseosutamise otseselt seotud.

Sõltuvalt teenuse liigist ja mahust rakenduvad teavitamisele seadusest tulenevad nõuded (vt vastavalt halduskoostöö seadust ja/või riigihangete seadust).

Heaks võimaluseks vabaühendustega kontakti saada on Hea Kodaniku infovärv, mille kaudu on võimalik lihtsalt ja kiirelt viia vabaühendusteni teade plaanitava teenuste delegerimise kohta. Infovärvast saab ülevaate ka lähipiirkonnas või ka kogu riigis tegutsevate potentsiaalsete teenuseosutajatest vabaühenduste kohta. Vaata järele www.ngo.ee/teenused.

Teenuseosutaja sobivuse hindamine

Partneri väljalimise otsus võib põhineda erinevatel kriteeriumidel, nagu näiteks teenuse hind, vastavus tehnilistele spetsifikatsioonidele, partneri eelnev kogemus ja usaldusväärsus, töötajate/vabatahtlike pädevus jms. Hindamiskriteeriumid peavad olema objektiivsed ning mittediskrimineerivad ning tagama, et teenust osutataks parima võimaliku kvaliteediga ja et teenuse kasutajate huvid ning õigused oleksid tagatud.

Üheks olulisimaks kriteeriumiks avalike teenuste partnerluse kasuks või kahjuks otsustamisel on majaväliste pakkujate esitatud hind. Siiski ei saa otsuse tegemisel piirduda üksnes majaväliste pakkujate hindade võrdlemisega, vaid kõiki pakkumusi tuleb võrrelda ka majasisese teenuseosutamise kuludega ehk kuludega, mis kaasnevad, kui teenust osutaks avalik võim ise. Lisaks peab arvestama, et partnerluse organiseerimisel tekivad alati tehingukulud ning teatud olukordades võivad partnerlusega kaasneda ka uued tuluallikad.

Majavälisele partnerile delegeeritava avaliku teenuse tegelik hind koosneb neljast komponendist:

- majavälise pakkuja esitatud hind;
- partnerluse (lepingu) administreerimisega kaasnevad tehingukulud;
- ühekordsed tehingukulud;
- lisanduv tulu.

Majavälise pakkuja kulu on see summa, mille korral potentsiaalne partner (vabaihendus) on valmis teenust osutama. Selleks võib nt olla ametlik pakkumuse hind, mis esitatakse riigihankel.

Partnerluse administreerimisega seotud tehingukulud võib jaotada kolmeks. Esiteks, koostöö ja lepingu ettevalmistamisega kaasnevad kulud, nagu nt teenuste kirjeldamise koostamine, turu-uuringute tegemine, hankeprotseduuride korraldamine. Teiseks, lepingu koostamise ja sõlmimisega kaasnevad kulud, sh juriidilise nõustamise ja läbirääkimiste jaoks kulutatud aeg ning ressursid. Kolmandaks, koostöö ja lepingu juhtimise ning järelevalvega seotud kulud, mis tavaliselt väljenduvad inspekteerimises, raportite ja dokumentide kontrollimises, auditite ja küsitluste korraldamises ning arvepidamises. Administreerimisega seotud tehingukulud varieeruvad sõltuvalt teenustest ja selle mahust. Nii on uuringud näidanud, et need võivad varieeruda keskmiselt 5–15%-ni või isegi 1–25%-ni tehingu kogumaksumusest.

Ühekordsed tehingukulud tekivad seni teenust osutanud avaliku sektori töötajate koondamisega, seadmete ja vara kasutamiseks üleandmisega jms. Kui tegemist on suurte summadega, tuleks need raamatupidamislike moonutuste vältimiseks amortiseerida mitme aasta peale.

Lisanduv tulu võib tekkida nt olukorras, kus teenuse delegeerimise tagajärjel

suurenevad otse avalikule sektorile laekuvad kasutajatasud või maksutulu. Samuti võib avalik sektor saada kasu vara müügist, mida delegeeritud teenuse osutamiseks enam vaja ei lähe. Lisanduv tulu tuleks majavälise teenusepakkumisega seotud kogukulust maha arvestada, et tekiks õiglane pilt tegelikest kuludest.

Õiglase majavälise teenusepakkumise kulu arvestamiseks tuleb lähtuda järgnevast valemist:

$$\text{Partnerluse kogumaksumus} = \text{majavälise pakkuja kulu} + \text{partnerluse administreerimise kulu} + \text{ühekordsed tehingukulud} - \text{lisanduv tulu}$$

(Allikas: Martin, 1993)

Kui avalik sektor on teada saanud majavälise pakkuja esitatud hinna ning seejärel kokku arvanud eeldatava partnerluse kogumaksumuse, on võimalik saada arvu võrrelda kuludega, mis tekivad teenuse osutamisel avaliku sektori üksuse poolt (vt partnerluse ettevalmistamise peatükk). Ehk teisisõnu tekib alus majanduslikult põhjendatud otsuse tegemiseks. Siin on alati oht, et mõlemad pooled rakendavad erinevaid loominguulisi võtteid kulutuste suurendamiseks või vähendamiseks – sel puhul on mõistlik ergutada konkurentsi või kui see ei ole võimalik, kaasata erapooletu audiitor vms vahendaja.

Konkurents ja turu testimine

Eesti praktikas ei ole olnud väga palju olukordi, kus avalik võim testiks turgu regulaarselt. Turu testimiseks nimetatakse olukorda, kus avalike teenuste osutamiseks konkureerib seni teenust osutanud avaliku võimu enda üksus eraorganisatsioonidega. Formaalset sobiks siin näitena tervishoiuteenuste „turg“, kus Haigekassa lepingute nimel konkureerivad lisaks eraorganisatsioonidele ka avaliku sektori otsese mõju all olevad sihtasutused, mittetulundusühingud, aktsiaseltsid ja osaühingud.

Turu testimise loogika tuleneb sellest, et vabaühendustele või erafirmadele teenuse üleandmine ei saa olla eesmärk omaette, vaid see on üks võimalus, kuidas teada saada teenuse tegelik hind ning lisada motivatsiooni teenuste tõhusamaks osutamiseks. Näiteks võib ette kujutada situatsiooni, kus kuulutatakse välja avatud konkurss teenuse osutaja leidmiseks, millest võtab kõrvuti eraorganisatsioonidega osa ka senine teenuseosutaja (nt linna sotsiaalkeskus) ning kui viimase pakkumine osutub parimaks, siis sõlmitakse tähtjaline teenuste osutamise leping linna enda üksusega. Lisaks aitab senise üksuse osalemine konkursil suurendada konkrentsimäära.

Siin aga tuleks tähele panna, et kui üleandmise pakkumismenetlusest võtab osa ka seni teenust pakkunud avaliku võimu üksus, peab avalik võim tagama selle üksuse eraldamise teenuse üleandmist korraldavast üksusest, et võimaldada võrdset kohtlemist pakkumismenetluses. Sellisel juhul on mõttekas kaasata pakkumiste hindamisse erapooletu ekspert.

Lepingu sõlmimine

Pooltel peaks partnerlust kavandades olema selge visioon, mida kokkulepe peaks sisaldama. Lepingus sisalduv on otseses sõltuvuses teenuse iseloomust ning valitud koostöö strateegiast, mistõttu ei ole võimalik välja tuua lõplikku loetelu aspektidest, mida läbirääkimised ja lõpuks ka leping peaksid puudutama. Samas on võimalik välja tuua olulisemad teemad, mis peaksid lepingus või vähemalt läbirääkimistel saama kokku lepitud. Nendeks on

- lepingu ese ehk teenuse kirjeldus, mida tellitakse (vt näiteks käsiraamatu lisa 2 p 1);
- lepingu (koostöö) kestus (näiteks lisa 2 p 2.6);
- teenuse olemuse kriteeriumid (näiteks asukoht, klientide kvalifitseerumise tingimused, standardid jne) (näiteks lisa 2 p 2);
- tulemuste hindamise kriteeriumid (sisend- ja/või väljundindikaatorid) (näiteks lisa 2 p 3);
- teenuse hind ja selle kujunemise alused (näiteks lisa 2 p 4);
- maksete tegemine ja lepingu kestel tekkiva võimaliku rahalise säästu jaotamise tingimused (näiteks lisa 2 p 4);
- ergutussüsteemide ja sanktsioonide rakendamise kord (näiteks lisa 2 p 5);
- teenuse lõpptarbijate pretensioonide esitamise ja läbivaatamise kord (näiteks lisa 2 p 3.6);
- informatsiooni ja suhete juhtimise põhimõtted, sh korraliste ja mittekorraliste kokkusaamiste kord, vajadusel andmete säilitamise ja vahetamise kord (näiteks lisa 2 p 3 ja 7);
- kokkulepete muutmise protseduur (näiteks lisa 2 p 6.2);
- vaidluste lahendamise protseduur, sh erapooletu vahendaja kaasamine, lepingu katkestamise ja kompensatsiooni maksmise tingimused (näiteks lisa 2 p 6 ja 8.3);
- teised lepingut mõjutavad aspektid, sh asjassepuutuvate normide ning väliste standardite kohaldamine (nt eetikakoodeksid, kutsestandardid, omavalitsuse teenuste üleandmise standardid) (näiteks lisa 2 p 2.4).

Halduslepingu puhul lisanduvad seadustest tulenevad erinõuded (vt eriti halduskoostöö seadust), mille kohta leiab täpsemat teavet lisast 1. Siinjuures tuleb juhtida tähelepanu asjaolule, et erinevalt tsiviilõiguslikust lepingust on halduslepingu jõustumise eelduseks selle avalikustamine.

Vaata käsiraamatu lisadest järgmisi näidislepunguid:

lisa 1: haldusleping

lisa 2: käsundusleping

lisa 3: töövõtuleping

Näidislepingutes on püütud arvestada erinevate situatsioonidega, kuid nende kasutamisel tuleks lähtuda konkreetsest olukorrast ning vajadusel sisu muuta.

Mis vahe on tsiviilõiguslike lepingute liikidel?

Arvestades vabaühenduste ja KOVide koostöö võimalikku olemust, kasutatakse poolte suhete määramisel ja tingimuste kokkuleppimisel ilmselt enim teenuste osutamise lepinguid (käsundus- ja töövõtulepingud) ning kasutuslepinguid (üürileping ja tasuta kasutamise leping). Võlaõigusseadus sätestab, et käsunduslepinguga kohustub üks isik (käsundisaaja) vastavalt lepingule osutama teisele isikule (käsundiandja) teenuseid (täitma käsundi), käsundiandja aga maksma talle selle eest tasu, kui selles on kokku lepitud. Töövõtulepinguga kohustub üks isik (töövõtja) valmistama või muutma asja või saavutama teenuse osutamisega muu kokkulepitud tulemuse (töö), teine isik (tellija) aga maksma selle eest tasu. Ehk teisisõnu, käsundusleping on suunatud protsessile, töövõtuleping aga mõõdetavale tulemusele.

Lepingu sisu oluline punkt on selle spetsiifilisuse aste ehk küsimus, kui detailselt peaks olema lahti kirjutatud kohustused, õigused, protsessid, sisendid ja väljundid (vt lähemalt allpool). Ühest küljest tuleks silmas pidada, et lepingud on oma olemuselt alati ebatäielikud, st ka kõige detailsem leping ei suuda reguleerida kõiki tulevase olukordi ja probleeme. Isegi kui võtta see eesmärgiks, seavad kaasnevad tehingukulud (aeg ja ressursid lepingu väljatöötamisel) sellele teatud hetkel piiri. Teisalt eksisteerib oht, et partnerid võivad hakata üldsõnalise kokkuleppe korral – mis küll võimaldab paindlikumat otsustamist – omakasupüüdlikult käituma. Probleemide esinemisel nõuab usaldusel põhinev partnerlus pooltelt n-ö pehmete võtete kasutamist (veenmist, vahendamist), mis aga eeldab väga heade liidriomadustega juhtide olemasolu. Seega tuleks iga olukorda hinnata neist kahest aspektist lähtuvalt.

Lepingutingimuste muutmine pärast lepingu sõlmimist on teinekord hädavajalik, kuid tihti seotud probleemidega. See võib olla teatud juhtudel lubatud ainult äärmuslikus olukorras (nt riigihangete korral) ning isegi kui see on lubatav, kulutab lepingu muutmine alati poolte aega ja ressursse. Seetõttu võib osutada vajalikuks ette kokku leppida käitumisjuhised olukordadeks, kui peaksid muutuma lepingu mõistes kriitilised faktorid. Näiteks võib osutada vajalikuks teenuse osutamise jaoks oluliste sisendhindade indekseerimine (transport, energia, tööjõukulud, ehitus jms). Pooled lepivad kokku, et vastavad sisendhinnad vaadatakse üle teatud perioodi järel (nt kvartal, aasta) ning vajadusel korrigeeritakse avaliku sektori makset vastavalt aluseks olevale hinnaindeksile (autokütuse keskmine turuhind, keskmine palk vastavas sektoris, ehitushinnaindeks, tarbijahinnaindeks vms). Sellisel juhul on avalikul sektoril teenuse tellijana küll liisarisk, kuid see võimaldab teenuse osutajal suurema kindlustundega investeerida teenuse pakkumise kvaliteeti.

Lepinguline delegerimine võimaldab teatud olukordades kasutada tulemusindikaatoreid. See tähendab, et lepingus ei keskenduta niivõrd sellele, kes, kuidas ja mida peaks tegema, vaid millised peavad olema saavutatud tulemused. Tulemuste mõõtmise viisid lepatakse kokku ning vastavalt saavutatule toimub ka tasustamine. Riigihangete puhul võimaldab sedamoodi talitada funktsionaalsete spetsifikatsioonide kasutamine. Levinud strateegia teenuste tulemuspõhisel delegerimisel

on kombineerida omavahel nii sisend-, protsessi, väljund-, kvaliteedi kui ka tulemuskriteeriume. Lepingus määratakse konkreetse teenuse või osategevuse lõplik maksumus ning seotakse see konkreetsete eesmärkide saavutamisega.

EESMÄRKIDE MÄÄRATLEMINE

NÄIDE

Puuetega inimeste töölesuunamise teenus, kus teenuse eest vastutajale tasutakse erinevate tulemuskriteeriumide täitmise korral.⁶

Tulemus (eesmärk)	Kriteeriumi tüüp	Määr kogumaksumusest (%)
Vajaduste kaardistamine	Protsess	10
Tööks vajaliku ettevalmistuse läbimine	Protsess	10
Tööle asumine	Väljund	10
Töökohal koolituse läbimine	Protsess	10
Tööl püsimine (nt 6 kuud)	Kvaliteet/mõju	15
Stabiliseerumine (nt 12 kuud)	Kvaliteet/mõju	20
Juhtumi sulgemine (rehabilitatsioon saavutatud)	Mõju	25

Tulemuspõhise delegeerimise korral peavad pooled olema veendunud, et mõeldavad tulemused on olulised ning mõjutavad lõppeesmärgi saavutamist. Ehk teisisõnu, otseselt mõõdetavate tulemuste ja soovitava mõju vahel peab olema põhjuslik seos. Seda on aga paljude avalike teenuste puhul raske tagada nende mittemõõdetavate kvaliteediomaduste tõttu. Samuti võib kohase hindamissüsteemi väljatöötamine, vajaliku informatsiooni korjamine ning hindamine olla ressursikulukas.

Nagu öeldud, kui valitakse klassikaline lepinguline strateegia, siis peaks olulised teemad fikseerima detailselt ka lepingus. Kui aga valitakse suhtel põhinev strateegia, mille eelduseks on partnerite usalduslikud koostöösidemed, siis vaatamata sellele, et lepingud jäävad pigem deklaratiivseiks, tuleks teenuse osutamisega seotud olulised teemad kindlasti läbi rääkida. Kasutada võib nt koosolekute protokollimist jm võtteid, et hiljem oleks olemas ühine alus koostöö juhtimiseks. Kuivõrd suhtel põhineva strateegia puhul eeldatakse, et kõik kerkivad probleemid lahendatakse jooksvalt koostöö käigus, siis minimaalselt tuleb kokku leppida vähemalt koostöö juhtimise põhimõtetes ning ka kaasnevate riskide jaotumises. Viimane tähendab, et pooled identifitseerivad ja jaotavad lepingu elluviimisega kaasnevad võimalikud riskid proportsionaalselt igaühe suutega neid kanda. Sama kehtib ka partnerluse käigus esile kerkivate probleemide korral.

⁶ Vt Martin, 2007, lk 150.

KENA PARTNERLUS KOHILAS

NÄIDE

Avalike teenuste osutamine vabaihenduste ja avaliku sektori koostöös ei toimu tihti mitte teenuse ostmise, vaid vastastikuse partnerluse teel. Kohila vald ning MTÜ Seikluspisik korraldavad koolitusi, treeninguid, laagreid ja seiklusringe 4.–6. klassi poistele, kes on seadusega pahuksisse sattunud. Seikluskasvatusega püütakse selles vanuses poisse, kes on tihti jäetud omapäi, hoida (uuesti) halvale teele sattumast. Sihtrühmaks on eelkõige alaealiste komisjoni poolt suunatud poisid, kuid tegevustega võib liituda ka vabatahtlikult. Koostöö algatas vald, kes kaasas MTÜ tegevuste plaanimise algfaasis ning välisrahastuse hankimisel. Aastate jooksul on väliseid vahendeid kaasatud maa-valitsuse projektiga ja toetust saadakse ka Kaitseliidust – vald annab tasuta kasutada ruumid ja kirjatarbeid ning on pakkunud MTÜ-le märkimisväärselt moraalset toetust ja innustust. Tegemist on tähtajatu partnerlusega, kus toimivuse aluseks on olnud usaldus, suulised kokkulepped ning vastastikune ressursside panustamine. Ühendus on olnud kogu aeg vallale võrdväärne partner ja saanud kaasa rääkida kõikides tegevustes. Valla soov on teenust veelgi laiendada, millele seab hetkel piirid tegijate ülekoormatus.

KLASSIKALINE DELEGEERIMINE TARTUS

NÄIDE

MTÜ Iseseisev Elu ja Tartu linna vahel sõlmiti 2007. a. kolmeaastane leping kodutute päevakeskuse teenuse osutamiseks. Tegemist on klassikalise teenuste delegerimisega, kus teenuse osutaja leidmiseks viis linn läbi riigihanke, milles määratleti teenuse maksumuse piirhind. Kalkulatsiooni aluseks oli keskmine sotsiaalvaldkonna töötaja palk ning osaliselt halduskulud (raamatupidamine, ruumide kommunaalkulud, kodutute transport). Lepingus määratleti konkreetne lepingu objekt ehk vaadeldav teenus, sihtühm, teenuse maksumus ja selle aluseks olev aruandlus, teenuse osutajalt nõutav kvalifikatsioon, sanktsioonide võimalused ning ka teenuse sisukirjeldused koos tulemuste mõõtmise indikaatoritega. Lepingus on sätestatud ka klausel, et MTÜ peab taotlema Töötukassast lisarahastust. Teenuse sisukirjeldused pandi osaliselt paika poolte koostöös. Teenuse osutamist kontrollitakse igakuiste peamiselt arvandmetel (nt teenust saanud isikute arv, transpordikulu kodututel jms) põhinevate aruannete abil ning sisukam aruanne esitatakse aasta lõpus. Sihtriühma rahuloluküsitlusi pole tehtud. Tegemist on raskesti mõõdetava teenusega, mistõttu teenuse osutaja näeb

vajadust liikuda formaalselt kontrollilt enam sisulise kontrolli poole, mis annaks kõigile pooltele olulisemat tagasisidet. Linna kui tellija jaoks on oluline ka professionaalse ja eelneva kogemusega teenuseosutaja olemasolu, kes on valmis panustama teenuse arendamisse, arendama ja koolitama oma personali ning lähtuma väga tugevalt sihtgrupist. Juhul kui linna enda asutustel on tekkinud probleeme aeglase asjaajamise ja teenuse arendamisega, siis on linn valmis eelistama teenuste lepingulist delegeerimist ka olukorras, kus majavälise teenusepakkuja hind võib olla kõrgem linna enda üksuse kuludest.⁷

Juhtimine ja järelevalve

Avalike teenuste delegeerimise juures kaob visalt arusaam, et olulisim on õiguslike probleemide adekvaatne lahendamine enne lepingu sõlmimist (sh konkursside läbiviimine). Osalt mängib siin rolli riigihangetele meediaruumis osaks saanud kõrgendatud tähelepanu, mille mõju kandub teenuste delegeerimisele kui sellisele. Eeldatakse, et leping peab olema eelkõige õiguslikult vettpidav, misjärel leping juhib edasist juba ise.

Mõneti võib see olla tingitud sellest, et adekvaatse lepingu juhtimise ja järelevalvega kaasnevaid tehingukuluseid soovitakse vältida. Kvaliteetse avaliku teenuse tagamine eeldab aga, et avalikul võimul tuleb lepingu juhtimise ja järelevalvega iga päev tegelda ka pärast lepingu sõlmimist. Kaasnevate tehingukuludega tuleb arvestada kui loomuliku osaga partnerluse kaudu teenuste osutamisel.

Partnerluse edukas juhtimine eeldab, et juhtimise ja järelevalve põhimõtted on nii lihtsad kui võimalik, üheselt arusaadavad ning läbivõetavate käigus kokku lepitud. Samuti on lepinguga seatud eesmärkide täitmiseks iseenesest mõistetavalt vajalik poolte koostöö, heas usus käitumine ning orienteeritus tulemusele. Paraku tuleb arvestada, et a) kunagi ei ole võimalik täielikult välistada omakasupüüdlikku käitumist, mis vastandub teenuste eesmärkidele; b) eesmärged ning nendeni jõudmise vahendeid on alati võimalik erinevalt tõlgendada, kuna pooled tajuvad ümbritsevat erinevalt, ning c) poolte erinev toimingusloogika võib raskendada ühise eesmärgi jõudmist.

Vabaihenduse kui teenuste osutaja jaoks on oluline tegutsemisvabadus ning nende missioonist ja eesmärkidest lähtuvate eesmärkide saavutamine. Muuhulgas tähendab see ka soovi võimalikult palju ise otsustada, kellele ja kuidas teenust pakuda. Avaliku sektori jaoks on aga oluline, et avalik teenus jõuaks kõigi vajajateni, et teenust osutataks võrdsetel alustel kõigile (selleks

⁷ Allikas: Praxis 2009, lk 84.

õigustatud) kasutajatele, et oleks tagatud avaliku raha sihi- ja tulemuspärase kasutamine ning et oleks aru saada, kes mille eest vastutab.

Järelevalve lepingu täitmise üle peab olema piisav, et avalik võim ja seeläbi avalikkus saaks objektiivselt hinnata kokkulepitud eesmärkide saavutamist ning lepingupartnerile tehtavate maksete vastavust eesmärkidele ja seadustele. Rõhk on siin sõnal piisav, kuivõrd praktika tunneb liialt palju näiteid liigsetest bürookraatlikest nõuetest aruandluse ja järelevalve korraldamisel, mis piirab vabaühenduste tegutsemisvabadust, kuid ei suuda kaasa aidata ühiste eesmärkide saavutamisele. Teisalt tähendab piisav järelevalve selliseid kontrollimehhanisme, mis aitavad avalikul sektoril võimalikult kiiresti teada ja aru saada, kui lepingu täitmisel esinevad tõrked.

Lepingu järelevalve tegemise peamiste vahenditena võib välja tuua

- teenusekasutajate küsitlused ja rahulolu-uuringud;
- regulaarsed ja spontaansed inspekteerimised, sh hoonete, vahendite, tegevuste ja personali hindamine;
- kokkulepitud dokumentide läbivaatamine;
- regulaarsete, varem kokkulepitud sisu ning tähtaegadega aruannete esitamine (sõltuvalt vajadusest suunatuna kas sisenditele, protsessile või väljunditele);
- finantsauditid;
- sõltumatud auditid.

Oluline on tasakaalu leidmine avaliku võimu ja vabaühenduste toime loogika vahel, et mitte tekitada situatsiooni, kus rakendatakse liialt piiravaid ja kulukaidsid, kuid ka liialt pealiskaudseid ning mittemidagiütlevaid järelevalvemehhanisme. Kui tsiviilõigusliku lepingu puhul on pooled vabad kokku leppima järelevalve sisu osas, siis halduslepingu puhul tuleb lähtuda ka mõningatest kohustuslikest nõuetest, mis tulenevad halduskoostöö seadusest (vt ka tüüp-lepingu näidet lisas).

Koostööd soodustavad põhimõtted

- Pooled selgitavad oma töötajatele lepingust tulenevaid kohustusi, eesmäärke ja hindamiskriteeriume.
- Pooled tagavad, et nende töötajad oleksid teadlikud avaliku ja kolmanda sektori tegutsemise põhimõtetest ja nende erinevustest.
- Pooled teevad kõik selleks, et arendada enda suutlikkust ja teadmisi vastava avaliku teenuse osutamisel.
- Pooled informeerivad teineteist pidevalt olulistest arengutest teenuse osutamisel ning reageerivad kohe, kui tulevad ilmsiks tõrked.
- Pooled nimetavad kontaktisikud, kes esindavad neid kogu partnerluse vältel.

Oluline on silmas pidada, et teenuse delegeerimine ei vabasta teenuse üleandjat (avalikku sektorit) vastutusest teenusega seotud tagajärgede eest. Teatav erisus on siiski selles, kas sõlmitakse haldusleping või tsiviilõiguslik leping. Halduslepingu või haldusakti alusel haldusülesande täitmise käigus kolmandatele isikutele (nt teenuse tarbijale) tekitatud kahju korral jääb esmane kahju hüvitamise kohustus üldjuhul siiski üleandjale. Nimelt sätestab riigivastutuse seadus üldreegli (st valdkondliku eriseadusega võib olla kehtestatud teisiti), et füüsilisest või eraõiguslikust juriidilisest isikust avaliku võimu kandja tekitatud kahju eest vastutab riik, kohaliku omavalitsuse üksus või muu avaliku juriidiline isik, kes andis füüsilisele või eraõiguslikule juriidilisele isikule volitused avalike ülesannete täitmiseks. Avalikul võimul on siiski tagasinõudeõigus (nn regress) ülesannet täitnud vabaühenduse või eraettevõtte vastu.

KAHJU EEST VASTUTAB KOV

NÄIDE

Kui kohaliku omavalitsuse üksusega sõlmitud halduslepingu alusel tegutsev vabaühendus või eraettevõtte võtab lepingus sätestatust kõrgemat teenustasu, siis kohustus valesi võetud tasuga isikutele põhjustatud kahju hüvitada jääb KOVile. Viimane võib esitada regressinõude halduslepingu alusel tegutseva vabaühenduse või eraettevõtte vastu.

Kui tegemist on tsiviilõigusliku lepinguga ning ülesande täitja (nt vabaühendus) tekitab ülesande täitmise kahju kolmandale isikule (nt teenuse kasutajale), siis on võimalik, et kahju tekitamise eest vastutab kas ülesande täitja või ülesande üleandja (vt täpsemalt võlaõigusseadus § 1054 lg 3). Vastutava isiku määramisel on võtmeküsimuseks, kas ülesande üleandjal on kontroll täitja käitumise üle. Säte on dispositiivne, mis tähendab, et pooled võivad lepinguga vastutuses teisiti kokku leppida. Kui tellija vastutab täitja eest, siis on võimalik ka tagasinõue tegeliku kahju tekitaja vastu.

Järelevalve ja lepingulise suhte juhtimise peamiseks eesmärgiks ei saa olla kellegi karistamine, vaid vajaliku tagasiside andmine pooltele ja ka teenuse kasutajatele ning kodanikele üldiselt. Kogutav informatsioon on ka peamine alus koostöö jätkamise või lõpetamise üle otsustamisel. Kui leping on lõppemas, tuleks avalikul võimul hakata aegsasti valmistuma kas uue tsükli käivitamiseks, teenuse osutamise põhimõtete muutmiseks või siis üldse teenuse osutamise lõpetamiseks. Konkreetne otsus sõltub juba olukorrast endast.

Toetused

Praktikas kasutatakse avalike teenuste partnerluses tihti skeemi, kus avalik võim eraldab vabauhendustele toetusi avalikkusele teenuste osutamiseks, lähitudes eeldusest, et avalikul võimul ei saa olla monopol ühiskonnale vajalike teenuste kujundamisel ja osutamisel, vaid et seda tehakse koostöös eri osalistega.

SPORT: TOETUS VÕI TEENUS?

NÄIDE

Suur osa Eesti valdu ja linnu eraldab toetusi enamasti kodanikualgatuse korras loodud spordiklubidele, mis korraldavad laste ja noorte sporditegevust. Samas korraldatakse nii mõneski vallas ja linnas nimetatud tegevusi munitsipaalspordikoolide kaudu. Sporditegevuse reguleerimine ja rahastamine ühendustele antavate toetuste abil on seega alternatiivne teenuse osutamise mehhanism munitsipaalkoolide kõrval.

Avalike teenuste osutamise mõistes on toetuste eraldamise puhul tegemist avaliku sektori sihipärase finantstoetusega teatud tegevuse elluviimiseks, mis eristub teenuste lepingulisest delegeerimisest selle poolest, et teenuse konkreetse sisu määratlevad ühendused ning kokkuleppe tingimused on üldsõnalised. Toetuste eraldamisest saab rääkida peaaesjalikult vabatahtlike haldusülesannete puhul, kuid samas näevad mõned eriseadused KOVi ülesandena halduspiirkonnas tegutsevate ühingute toetamist (nt spordi-, sotsiaalhoolekande- ja noorsootöölalased tegevused).

Eesti praktikas lähtub toetuste andmine väga erinevatest eesmärkidest. Ühelt poolt võib toetus olla seotud KOVi eesmärgiga toetada kodanikualgatust kui sellist, kus lähtutakse eelkõige ühenduste vajadustest (nõudlusest) ning millel ei pruugi olla otsesest seost avalike teenuste arendamisega. Teisalt võib toetuste andmine olla seotud avaliku võimu konkreetsete valdkonnapoliitiliste eesmärkidega, näiteks sotsiaalhoolekande teenuste arendamisega. Sellisel juhul ei kirjelda avalik võim küll ise detailselt, milline üks teenus peab olema, vaid püüab tagada olukorra, kus vabauhenduste osutatav teenus lähtuks valdkonnapoliitilistest eesmärkidest. Toetuste eraldamise puhul avalik sektor otseselt ei osta teenust, vaid lähtub partnerluse põhimõtetest, kus teenuse täpne sisu jm seonduv määratletakse koostöös poolte vahel. Üldjuhul on siis tegemist pikaajalise koostööga, mitte ühekordse toetuste eraldamisega mingi teenuse elluviimiseks.

Partnerlusel, kus toetatakse teenuste osutamist, on mitmeid positiivseid omadusi, see võimaldab

- suuremat otsustus- ja tegutsemisvabadust vabaühendustele, kuna läh-
tub ühenduste – ja seeläbi ka kodanike – esitatud nägemusest;
- avaliku sektori aja ja ressursside kokkuhoidu, kuna teenuste kujundami-
sel ja osutamisel usaldatakse vabaühenduste asjatundlikkust ning otsus-
tamisel ei pea lähtuma hangete läbiviimise protseduurireeglitest;
- paindlikku tegutsemist mõlemale poolele.

TOETUSTE JAOTUS PALUPERAS

NÄIDE

Palupera vald on jaotanud vabaühendustele eraldatavad toetused kolmeks: põhitegevustoetus (kultuuri-, spordi- ja noorsootöölaseks tegevuseks, sh hoonete haldamine jms), korraldustoetus (sh projektitoetus, ürituste korraldamine) ja osalemistoetus (toetuse saaja osalemiseks erinevatel üritustel). Avalike teenuste partnerlusena võib siin eelkõige tõlgendada põhitegevuseks toetuste eraldamist avalikkusele suunatud teenuste puhul.

Kuigi partnerlus toetuste andmise teel on Eestis hetkel enam levinud kui teenuste lepinguline delegerimine, on strateegiliselt oluliste teenuste puhul soovitatav pigem liikuda teenuste üleandmise mitmeaastaste lepingute suunas, et tagada teenuste järjepidevus ja kvaliteet ning motiveerida ühendusi teenuseid arendama. Lisaks, praegu on toetuste andmisel teenuste osutamiseks mõnigi-
gaid praktilisi ja õiguslikke küsitavusi – väga erinevate tegevuste toetamisel on raske tõmmata piiri avalike teenuste osutamise toetamise ja muude tegevuste toetamise vahele.

Näiteks võib ühes vallas olla sõlmitud vallakeskuses asuvate haljasalade hooldamiseks leping erafirmaga, samas kui keskusest eemal asuva avaliku ala hooldamiseks annab vald iga-aastast toetust kohalikule külaseltsile koos kohustusega korraldada ka küla seltsielu. Samuti esineb praktikas juhtumeid, kus toetuse kasutamiseks sõlmitakse leping, mis aga oma eesmärgist ja detailsusest tulenevalt on pigem käsitletav teenuse ostmisena.

Avalikul sektoril tuleks alati kaaluda, kas toetuste andmisega kaasnev paindlikkus kaalub üles võimalikud probleemid, milleks võivad olla

- väiksem suude mõjutada ja kontrollida teenuse kvaliteeti ja elluviimist, kuna teenuse on defineerinud vabaühendused;
- vastutuse hägustumine, kuna pole selge, kes täpselt mille eest vastutab (sh järjepidevus);

- kaasnev ebakindlus, kuna toetus on üldjuhul ebastabiilsem rahastamise allikas kui mitmeaastane leping;
- teenuste osutamise eristamatus muudest toetatavatest tegevustest (sh probleemid avaliku sektori raamatupidamise korraldamisel⁸).

Õiguslikud nõuded

Sõltumata sellest, millisel eesmärgil avalik võim ühendustele projekti- ja tegevustoetusi annab, on vajalik selge juriidiline alus. Avaliku teenuse partnerlusel toetuste eraldamise kaudu on olulisimad haldusmenetluse seadus ja valdkondlikud eriseadused koos vastava kohaliku omavalitsuse normistikuga. Halduskoostöö seadus siin ei kohaldu. Kui riik ei reguleeri seadustes seda, millistel alustel ja millises korras KOVi toetuste eraldamine peaks toimuma, on see KOVi otsustada.

Siinkohal on siiski oluline järgida õiguse üldpõhimõtteid, st

- toetuste andmise otsuste õiguslikud alused (ehk kellel ja millistel alustel on õigus toetusele) peavad olema objektiivsed, eesmärgipärased ja proportsionaalsed;
- toetuste andmise menetluskord (ehk kuidas otsustatakse toetuse andmise üle) peab tagama läbipaistvuse ja võrdse kohtlemise, kasutatavad tähtajad peavad olema mõistlikud.

Oluline on, et nõuded oleksid avalikud ja kõigile potentsiaalsetele huvitatutele kättesaadavad. See tähendab mõistagi ka KOVi kohustust enda kehtestatud nõudeid järgida. Nõudeid võib kehtestada kas üldisemalt mis tahes toetuste andmiseks KOVi volikogu määrusega või konkreetseks juhtumiks volikogu otsusega. Tavapäraselt tähendab see vabaühenduste toetamise korra vastuvõtmist ja rakendamist omavalitsustes või riigiasutustes.

KORD TOETUSTE ANDMISEKS

NÄIDE

Tallinna Linnavalitsus on 31. jaanuari 2007 määrusega nr 15 kinnitanud Tallinna linna eelarves mittetulundustegevuseks ettenähtud vahendite arvelt eraldatava toetuse taotluse vormi. Lepingu tingimused on määratud Tallinna Linnavolikogu 4. aprilli 2002 määrusega nr 20 kehtestatud Tallinna linna eelarvest mittetulundustegevuseks toetuste andmise korras.

⁸ Vaata lähemalt ka Riigikontrolli 2010. a. auditit „Kodanikuühendustele kultuuri-, spordi- ja noorsootöötetuste andmine valla- ja linnaeelarvest“. www.ngo.ee/uuringud

Toetuste andmisel tasub meeles pidada järgmist.

- Toetuse taotlemiseks kehtestatavad nõuded võivad olla nii isikulised (isiku ja isikuseomaduste ning oskuste kohta) kui ka esemelised (tegevuskohale, ehitisele, masinale, teenusele, tegevusele jms).
 - Mõistlik on lahendada ka küsimus, mis saab siis, kui eelarves ette nähtud toetussummad saavad enneaegu otsa – sel juhul nt ei avata uut taotlusvooru; moodustatakse paremusjärjestus, milles eespool olevad saavad toetust, või jagatakse olemasolev summa kõigi tingimuste vastavate taotlejate vahel.
 - Volikogu peaks volituse selgelt andma otsustajale – olgu selleks siis valla- või linnavalitsus poliitilise organina või valla- või linnavalitsus haldusorganina. Viimaseks võib olla ametiisik (nt vallasekretär), ametiasutus (või selle juht) või mingi kogu (komisjon).
 - Kui taotluste läbivaatamiseks moodustatakse komisjon, siis sinna kuuluvate isikute nimed peaksid olema avalikud, hindamaks nende erapooletust (sh huvide konflikti puudumist).
 - Kui kehtestatakse üldine kord toetuse maksmiseks, siis tuleb otsustada, kas taotlusi võetakse vastu
 - jooksvalt kogu aeg (oht, et eelarves selliseks toetamiseks ettenähtud summad saavad enne aasta lõppu otsa);
 - teatud perioodide kaupa, nt iga kvartali esimese kuu teatud kuupäevaks vms, kusjuures iga kord jagatakse toetusteks teatud protsent eelarves ette nähtud vahenditest;
 - üks kord aastas.
-

Mida vabaühendustel silmas pidada?

Järgnevalt mõned aspektid⁹, millega vabaühendused peaksid avalike teenuste alase partnerluse plaanimisel lisaks eespool kirjeldatud protsessijuhistele arvestama. Üldiselt võib eeldada, et teenuste lepinguline osutamine tugevdab ühenduste finantsilist ja sisulist suudet teenuste osutamisel ning lisab kindlust tulevaste otsuste tegemisel ja teenuste arendamisel. Viimast eriti lepingute korral, kus tegevustes on kokku lepitud pikemaks perioodiks kui üks aasta. Samaaegne partnerlus erinevate avaliku sektori üksustega toob kaasa teenuse väiksema ühikukulu, mis omakorda võimaldab suunata lisaraha teenuste arendamisse. Partnerlus pakub ühendustele ka pideva kontaktisoleku avaliku võimuga, kes on paljudes valdkondades peamine poliitika suunaja. Õnnestunud partnerlus avalike teenuste osutamisel on kasuks nii avalikkusele kui ka ühendustele, kuid ennekõike just avalikkusele.

⁹ Käesolev osa toetub osaliselt järgmistele allikatele: UK Charity Commission 2007; Praxis 2009, OECD 2010.

Samas tuleks vabaühendustel enne partnerluse kasuks otsustamist kaaluda oma positsiooni ning hinnata, kas tehing ka tegelikult küünlaid väärib. Sarnaselt avaliku sektoriga on ühendustel vaja enne partnerlusse astumist enda jaoks läbi mõelda järgmised küsimused.

- Millised on osutatava teenusega kaasnevad kulud?
- Millist teenust ja millises ulatuses suudetakse pakkuda?
- Millised on ühenduse trumbid ehk unikaalsed omadused, mis teevad temast parima võimaliku partneri?

Eelnevast lähtudes peaks ühendus määrama ka teenuse osutamiseks sobiva hinna. Teenuste osutamisega tegelikult kaasnevate kulutuste teadasaamiseks on ühendustel võimalik kasutada sama hinnastamise loogikat, mis avalikul sektorilgi (vt üle-eelmist peatükki). Soovitav on läbi viia ka „turu-uuring“, et selgitada välja sarnaste teenuste maksumus samas piirkonnas või ka mujal. Selleks võib kasutada ka Hea Kodaniku infovärava abi (www.ngo.ee/teenused).

Lepingulisel delegerimisel peaksid pooled eeldama, et lepinguga kaetakse kõik kulud, mis tekivad kokkulepitud mahu ja kvaliteediga teenuste osutamisel. Kui aga on ette näha, et leping ei suuda tegelikke kulusid katta või partnerluse eesmärk ongi teenuse pakkumise osaline toetamine, siis on vabaühendused alati vabad kaaluma, kas

- püüda läbi rääkida lisarahade eraldamise asjus;
- vähendada teenuse mahtu (nt alustada esmalt katseprojektiga);
- kaasata lisaressursse mujalt;
- üldse partnerlussuhet alustada.

Ühendused, kellele delegeritakse avalike teenuste osutamine halduslepinguga, peavad arvestama, et nad muutuvad seeläbi ise haldusorganiks, kelle tegutsemine peab olema kooskõlas klassikaliste haldusprintsipidega tulenevalt nt haldusmenetluse seadusest või avaliku teabe seadusest.

Ühendused peaksid lisaks terendavatele võimalustele arvestama ka riskidega, mis võivad partnerlusega kaasneda. Riskide tuvastamine ei tähenda automaatselt, et ühendus peaks loobuma partnerlusest; pigem tuleks seda võtta kui mõtteharjutust, mis võimaldab läbi mängida võimalikud arengud.

Peamised riskid, mida üks vabaühendus peaks kaaluma.

- **Finantsrisk** – kui plaanitavad rahavood ei kata tegelikke kulusid, sh kaasnevaid üldkulusid. Maksmine toimub ühikukulu põhimõttel, aga ühendus ei tea teenuse võimalike tarbijate hulka; kulud kaetakse tagantjärele, aga puudub puhver vahepealsete kulutuste katmiseks; avalik võim vähendab makseid ebakvaliteetse teenuse puhul; teenuse osutamisel kokkuhoitud raha kasutamine ei ole ette kokku lepitud ja avalik võim nõuab selle tagasi.

- **Iseseisvuse kadu** – kui tekib liigne sõltuvus ühest rahastajast, kes suudab sellega dikteerida vabaihenduse arengut. Ühendustel võib olla keelulisem oma huvigruppide eest seista, kuna avaliku võimu kritiseerimine mõjutab nende lepingulisi suhteid.
- **Surve missioonist kõrvalekaldumiseks** – kui ühendus satub sõltuvusse välistest rahavoogudest ning seega peab organisatsiooni toimivuse tagamiseks hakkama ellu viima missioonist eraldiseisvaid tegevusi, muutes tavaliseks projektiorganisatsiooniks.
- **Teenuste osutamise kaasnevad riskid** – nt ülemäärane koormus raporteerimisel; avaliku võimu põhjendamatu huvi teenusega mitteseotud info saamiseks; vajadus kaitsta kolmandate isikute õigusi võib kaasa tuua ootamatuid kulutusi (isikuandmete kaitsmine jms); ebamääraselt lahtikirjutatud teenus võib viia vaidlusteni, mis kulutab ressursse.
- **Lepingutega seotud riskid** – nt partnerluse või lepingu katkestamine ei pruugi olla võimalik ilma sanktsioonideta; leping võib sisaldada ebamõistlikke nõudmisi; lepinguga võidakse ühendusele üle kanda ebamõistlikult suuri riske; riigihanke protsessist osavõtt võib kaasa tuua kohustusi, millest ei saa ühepoolselt taganeda (konkursiga võitjaks kuulutatud pakkuja ei saa omatahtsi enam pakkumust tagasi võtta jne); kohustus hüvitada teenuse tarbimisel tarbijale tekkinud kahju.
- **Madal haldussuutlikkus** – nt kui vabaihendus ei suuda kohaneda avaliku sektori olemusest tingitud spetsiifiliste nõudmistega, nagu aruanete koostamine ja kulutuste tõestamine; kui ei suudeta palgata teenuse osutamiseks vajalikke spetsialiste; kui ei viida ennast kurssi teenust reguleerivate seadustega.
- **Mainerisk** – nt kui teenuse kvaliteet või maht ei rahulda tarbijaid või teisi ühenduse toetajaid (isegi kui probleemi ei põhjustanud ühendus), teenuse osutaja ei ole kättesaadav, kodanikud võivad ühendust tajuda kui valitsuse käepikendust.

Riske ei saa kunagi viia nullini, kuid nende esinemise tõenäosust on võimalik teadlikult ennetada või vähendada. On oluline, et enne koostöö algust jagaksid pooled tuvastatud riskid vastavalt nende suutlikkusele neid kanda. Soovitav on ses osas konsulteerida teiste ühenduste, omavalitsuste, juristide või ka näiteks vabaihenduste liidu EMSLiga.

Kasutatud ja soovitatav kirjandus

Juhised

- Parrest, N., Tohvri, E. ja Lember, V. 2011. **Avalike teenuste üleandmine vabauhendustele: õiguslik korraldus.** Kättesaadav: www.ngo.ee/teenused
- Rahandusministeerium. 2007. **Riigihangete juhised.** <http://fin.ee/riigihanked>
- Rahandusministeerium. 2009. **Avalike teenuste standardite väljatöötamine ja rakendamine.** www.fin.ee/index.php?id=7327
- Rahandusministeerium. 2011. **Korduvate küsimuste rubriik.** <http://fin.ee/riigihanked>

Kasulikud veebiviited

- EMSLi avalike teenuste delegerimise infovõravad www.ngo.ee/teenused
- Kodanikuühiskonna Sihtkapitali elluviidav **Šveitsi Vabauhenduste Fondi toetuskeem avalike teenuste arendamiseks** www.kysk.ee
- **Riigihangete elektrooniline keskkond** <https://riigihanked.riik.ee>
- Justiitsministeeriumi **infoportaal korruptsiooni ja huvide konflikti ennetamisest** www.korruptsioon.ee

Eesti analüüsid ja ülevaated

- Altnurme, R. ja Poopuu, T. 2005 **Sotsiaalteenuste lepinguline delegerimine. Juhendmaterjal kohalikele omavalitustele ja mittetulundusühendustele.** Tallinn: Lastekaitse Liit. www.ngo.ee/teenused
- Faktum & Ariko. 2009. **Harjumaa mittetulundusühenduste ja kohalike omavalitsuste koostöö tugevdamine avalike teenuste osutamisel.** Tallinn. www.heak.ee/index.php?id=42
- Kergandberg, E., Blankin, P., Lemetti, M. 2007. **Avaliku ja erasektori partnerlus.** Tallinn: Äripäev
- Lember, V.; Kriz, K. A. 2010. **Purchase-of-Service Contracting in Estonia. Halduskultuur – Administrative Culture**, 11(2), 239–254. <http://halduskultuur.eu/journal/index.php/HKAC/article/view/11>
- Merusk, K. 2000. **Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. Konstitutsiooni- ja haldusõiguse aspekte.** *Juridica* 10 (8), 499–507. www.juridica.ee/juridica_et.php?document=et/articles/2000/8/89.SUM.php
- Praxis. 2009. **Kohaliku omavalitsuste üksuste avalike teenuste lepinguline delegerimine kodanikeühendustele.** Tallinn: Praxis. www.siseministeerium.ee/public/SIMDEL_raport.pdf

- Riigikontroll. 2010. **Kodanikuühendustele kultuuri-, spordi- ja noorsootöötöetuste andmine valla- ja linnaeelarvest. Riigikontrolli aruanne Riigikogule.** www.ngo.ee/uuringud
- Siseministerium. 2010. **Avalike teenuste lepingulise delegerimise suunad mittetulundusühendustele. Kontseptsioon.** www.siseministerium.ee/public/Teenuste_deleerimise_kontseptsioon_FIN.pdf

Seadused

- **Haldusmenetluse seadus** – haldustegevust reguleeriv üldseadus nii haldusaktide kui halduslepingute kohta. www.riigiteataja.ee/akt/HMS
- **Halduskoostöö seadus** – eriseadus haldusülesannete üleandmiseks halduslepinguga. www.riigiteataja.ee/akt/HKTS
- **Võlaõigusseadus** – üldseadus eraõiguslike lepingute kohta, kohaldub ka halduslepingute suhtes. www.riigiteataja.ee/akt/VÕS
- **Riigivastutuse seadus** – oluline haldusülesande delegerimisega kaasneva vastutuse puhul. www.riigiteataja.ee/akt/RVastS
- **Riigihangete seadus** – reguleerib partneri valiku ning nii eraõigusliku kui ka halduslepingu sõlmimise protsessi. www.riigiteataja.ee/akt/RHS
- **Tsiviilseadustiku üldosa seadus** – reguleerib tsiviilõiguse üldpõhimõtteid, olulised on eelkõige esindusõiguse ja tehingute kohta käivad sätted. www.riigiteataja.ee/akt/TSüS

Rahvusvahelised ülevaated

- Greve, C. 2007. **Contracting for Public Services.** London: Routledge. www.books.google.com.
- Martin, L. 1993. **How to Compare Costs Between In-House and Contracted Services. How-to Guide no 4.** Reason Foundation. <http://reason.org/news/show/123968.html>
- Martin, L. 2007. United States: Human Services. Teoses: Hodge, G., Greve, C. (toim.) **The challenge of public-private partnerships: learning from international experience.** Edward Elgar Publishing, lk 144–161. www.books.google.com.
- OECD. 2010. **Handbook on contracting out government functions and services in post-conflict and fragile situations.** Paris: OECD. www.oecd.org/pdg
- Smith, R.B. and Lipsky, M. 1993. **Nonprofits for hire: the welfare state in the age of contracting.** Harvard University Press. www.books.google.com
- UK Charity Commission. 2007. **Charities and Public Service Delivery – An Introduction and Overview.** www.charity-commission.gov.uk/publications/cc37.aspx#c

Lisad

Lisa 1: näitlik haldusleping

HALDUSLEPING

[TEENUSE OSUTAMISEKS / HALDUSÜLESANDE TÄITMISEKS]

[**Kohalik omavalitsus**] (edaspidi **vald/linn**), keda esindab [**volituse alus, näiteks otsus, millega volikogu on otsustanud haldusülesande üle anda ja andnud volituse valla- või linnavalitsusele lepingu sõlmimiseks**]¹⁰ alusel [esindaja tiitel, näiteks linnapea või vallavanem] [esindaja nimi]

ja

[**Ülesande saaja nimi**] (edaspidi **MTÜ**), keda esindab [**volituse alus, näiteks MTÜ põhikirj**] alusel [esindaja tiitel, näiteks juhatuse liige] [esindaja nimi],

keda nimetatakse edaspidi ka **pool** või koos **pooled**,

sõlmivad [**viide volituskorraldusele, mis lubab haldusülesande üle anda**]¹¹ alusel käesoleva halduslepingu (edaspidi **leping**), milles lepivad kokku alljärgnevas:

1. Lepingu ese

- 1.1 Lepinguga annab vald/linn MTÜ-le täitmiseks haldusülesande, mis seisneb [**haldusülesande kokkuvõtlik kirjeldus, nt parkimise korraldamise teenuse osutamises, varjupaigateenuse korraldamises vms**] (edaspidi **haldusülesanne**).
- 1.2 Haldusülesande täitmine seisneb: [**üksikasjalik kirjeldus, milles haldusülesande täitmine seisneb, tehes sh viited asjakohastele õigusaktidele/nõuetele, millele teenus peab vastama; kui õigusakt sätestab teenuse saajatele esitatavad nõuded, siis on soovitatav määratleda ka teenuse saajate ring; samuti on soovitatav andmetöötusega seotud küsimusi reguleerida**].

2. Haldusülesande täitmise rahastamine

- 2.1 Lepingu esemeks oleva haldusülesande täitmiseks eraldatakse rahalised vahendid igal aastal valla/linna eelarvest järgmiselt:
 - 2.1.1 vald/linn tasub MTÜ-le iga teenust kasutava isiku eest [**summa**] eurot¹²;

10 Kommentaar: HKTS § 9 sätestab (erinormina võrreldes KOKS § 22 lg 1 punktiga 23), et kohaliku omavalitsuse haldusülesande täitmiseks volitamise otsustab volikogu, kes volitab halduslepingut sõlmima valla- või linnavalitsuse. Mõistet valla- või linnavalitsus võib sisustada nii poliitilise kollegiaalorganina kui ka haldusorganina (s.o ametiasutusena, struktuuriüksusena vms).

11 KOVi vabatahtliku ülesande üleandmiseks ei ole volituskorraldus vajalik.

12 Vastavalt vajadusele võib määratleda ka üldsumma aastas/kuus ja/või kasutada muid kriteeriume MTÜ-le makstava tasu arvestamiseks kululiikide ja/või ühikuhindade kaupa. Kui tegemist on pikaajalisema lepinguga, võib kaaluda halduslepingus nn hinnaindeksi või -valemi

- 2.1.2 arveldamine toimub MTÜ poolt vallale/linnale esitatud lisa 1 toodud aruande ja selle põhjal koostatud arve alusel kord kuus¹³. Aruanne ja arve tuleb esitada iga kuu [aeg] kuupäevaks. Vald/linn tasub [aeg] kalendripäeva jooksul aruande ja arve saamisest;
- 2.1.3 vallavalitsus/linnaavalitsus säilitab järgmiste aastate eelarvete plaanimisel teenuse rahastamise lepingu punktis 2.1.1 nimetatud tasemel ning teavitab MTÜ-d iga järgmise aasta eelarve esitamisel vallavolikogule eelarves teenuse osutamiseks plaanitavatest summadest. Kui vallavolikogu otsustab eelarve vastuvõtmisel vähendada plaanitavat summat, mis toob kaasa lepingu punktis 2.1.1 nimetatud summa vähenemise, sõlmitakse käesoleva lepingu lisa, millega ühtlasi vaadatakse üle vastavas mahus MTÜ poolt lepingu punktis 1 nimetatud pakutavate teenuste hulk.
- 2.2 Lähtudes [õigusakti nimetus, mis lubab teenuse saajalt võtta tasu haldusülesande täitmise eest] võtab MTÜ teenuse saajalt tasu. Tasu arvestamise alused on järgmised: [kirjeldus, kellelt, millistel arvestamise alustel ja mis korras tasu nõutakse].¹⁴

3. MTÜ kohustused ja õigused

- 3.1 MTÜ kohustub:
- 3.1.1 täitma lepingus sätestatud haldusülesannet vastavalt õigusaktidele, lepingule ja selle lisadele;
- 3.1.2 tagama haldusülesande täitmiseks kasutatavate [ruumide, tehnika, abivahendite vms] ja töötajate vastavuse õigusaktide ja lepinguga kehtestatud tingimustele [vajadusel võib nõudeid täpsustada, nt nõuded teenuse osutamiseks kasutatavate töötajate haridustasemele, läbitavatele koolitustele (nt haldusmenetlusealane vms) jne];
- 3.1.3 edastama vallale/linnale haldusülesande täitmiseks kasutatavate töötajate kohta järgmise teabe: nimi, sünniaeg, haridus, läbitud koolitused, ametijuhend, tööaja graafik. Teave edastatakse [aeg] kalendripäeva jooksul lepingu jõustumisest või toodud andmetes muudatuste toimumisest;
- 3.1.4 kehtestama haldusülesande täitmise eeskirja [vajadusel võib nõuda täpsemalt teatud kindlate eeskirjade kehtestamist, millest juhindudes MTÜ teenust osutama peab, nt isikuandmete töötlemise; teabenõuetele vastamise; kaebuste lahendamise; teenustasu vastuvõtmise, säilitamise ja kontrollimise vms kord; samuti võib nõuda eeskirja(de) eelnevat

sätestamist (nt inflatsiooniga arvestamine vms), mis võimaldaks paindlikult, kuid seejuures õiguspäraselt reageerida muutunud oludele. Kui halduslepingu sõlmimise eelnes riigihanakemenetus, tuleb jälgida, et halduslepingu hind ja selle muutmise oleks kooskõlas riigihanakereeglitega. Viimatiõeldu kehtib ka lepingu punkti 2.1.3 kohta.

13 Tasumine võib toimuda ka muude perioodide kaupa.

14 Oluline on mees pidada, et tasu võib võtta (sh tasuga seonduvat lepingus reguleerida) üksnes juhul, kui seaduses või kohaliku omavalitsuse õigusaktis on ette nähtud võimalus tasu võtta isikutelt, kelle suhtes haldusülesannet täidetakse.

kooskõlastamist valla/linnaga];

- 3.1.5 hoidma saladuses nii lepingu kehtivuse ajal kui ka pärast lepingu lõppemist talle haldusülesande täitmise tõttu teatavaks saanud teavet, mille saladuses hoidmise kohustus tuleneb seadusest;¹⁵
- 3.1.6 tagama haldusülesannete täitmisega seotud varade ja kohustuste ning tegevuste eraldatus muudest varadest ja kohustustest ning tegevustest;¹⁶
- 3.1.7 esitama iga kuu [aeg] päevaks aruande haldusülesande täitmise kohta. Aruande vorm on kehtestatud käesoleva lepingu lisana 1;¹⁷
- 3.1.8 esitama vallale/linna igal aastal majandusaasta aruande [aeg, nt 30. juuniks, kuu aja jooksul aruande kinnitamisest vms];
- 3.1.9 teavitama valda/linna viivitamatult olukorrast, kus talle pandud haldusülesannete täitmine osutub või võib osutada oluliselt raskendatuks või võimatuks;
- 3.1.10 teavitama valda/linna igast tema vastu haldusülesande täitmisest tulenevalt alustatud halduskohtumenetlusest¹⁸ ning kandma halduskohtumenetlusega seonduvad kulud;
- 3.1.11 andma vallale/linnale tema nõudmisel teavet haldusülesande täitmise käigu kohta [aeg, nt valla/linna määratud tähtaja jooksul vms];
- 3.1.12 muutma haldusülesande täitmisega seonduvat lähtudes valla/linna ettepanekutest, mis valla/linna hinnangul aitavad kaasa haldusülesande täitmise parendamisele.
- 3.2 MTÜ-l on õigus:
 - 3.2.1 saada vallalt/linnalt haldusülesande täitmiseks vajalikku teavet.

4. Valla/linna kohustused ja õigused

- 4.1 Vald/linn kohustub:
 - 4.1.1 rahastama haldusülesande täitmist lepingu punktis 2.1 sätestatud järgides;
 - 4.1.2 andma MTÜ nõudmisel haldusülesande täitmiseks vajalikku teavet [aeg, nt MTÜ määratud tähtaja jooksul vms];
 - 4.1.3 teavitama MTÜ-d viivitamatult kõigist asjaoludest, mis võivad mõjutada haldusülesande täitmist;¹⁹

15 Eeskätt puudutab see isikuandmeid. Lepingus võib ka täpsustada, et saladuse hoidmise kohustuse tagamiseks peavad haldusülesannet täitvad töötajad andma allkirja, millega annavad nõusoleku saladuse hoidmiseks, ning koopia vastavatest allkirjastatud lehtedest tuleb edastada vallale/linnale. Lepingus võib täpsustada ka haldusülesande täitmise ruumides jälgimisseadmeistiku kasutamise seonduvat – kas jälgimisseadmeistikku tuleb kasutada, kas salvestisi tuleb säilitada, kui kaua tuleb säilitada, kas salvestised antakse üle vallale/linnale jms.

16 Nimetatud tingimus ei ole kohustuslik ja sõltub vajadustest.

17 Lepingus võib sätestada ka kohustuse esitada nt iga-aastane n-ö analüütiline aruanne, kus kirjeldataks suuremaid probleeme, õigusaktide sobivust/muutmisevajadust, teenuse saajatega seonduvaid aspekte, arengusuundi jms.

18 Teavitamiskohustust võib laiendada ka vaidemenetlusele ja/või muudele kohtumenetlustele, mis ei seonu haldusülesande täitmisega.

19 Lisada võib ka näitliku loetelu, nt teenuse saaja rahvastikuregistrijärgsed andmed muutuvad,

- 4.1.4 hoidma saladuses nii lepingu kehtivuse ajal kui ka pärast lepingu lõppemist MTÜ-lt lepingu sõlmimise ja täitmise seoses saadud teavet, mille saladuses hoidmise kohustus tuleneb seadusest.
- 4.2 Vallal/linnal on õigus:
 - 4.2.1 teostada haldusülesande täitmise üle järelevalvet, lähtudes lepingu punktist 5;
 - 4.2.2 esitada ettepanekuid, mis valla/linna hinnangul aitavad kaasa haldusülesande täitmise parendamisele.

5. Järelevalve

- 5.1 Haldusülesande täitmise üle teeb järelevalvet [valla/linna asutuse või organi nimi].²⁰ Lepingu punktides 5.2.1 ja 5.2.2 nimetatud õiguste teostamiseks võib järelevalve tegija volitada valla/linna ametnikku.
- 5.2 Järelevalve tegijal on järgmised õigused:
 - 5.2.1 esitada järelepärimisi haldusülesande täitmise seotud küsimustes, nõudes teavet ja/või dokumentide esitamist. Järelepärimisele tuleb vastata järelepärimises määratud tähtaja jooksul, mis peab olema mõistlik;²¹
 - 5.2.2 kontrollida ette teatamata haldusülesande täitmiseks kasutatavaid [ruume, tehnikat, abivahendeid vms];
 - 5.2.3 teha ettekirjutusi.
- 5.3 Järelevalve tegija nõusolek on vajalik järgmisteks toiminguteks: [loetelu on esitatud HKTS § 15 lõikes 1; kindlasti tuleb halduslepingus sätestada, mis juhtudel on vajalik nõusolek MTÜ vara võõrandamiseks, investeerimiseks või laenu võtmiseks].
- 5.4 Lepingu punktis 5.3 nimetatud nõusoleku annab järelevalve tegija [aeg, mis ei või olla lühem kui 10 päeva taotluse esitamisest].

6. Poolte vastutus ja tagatised

- 6.1 Kui üks pool rikub lepingut, võib teine pool kasutada kõiki seadusest tulenevaid õiguskaitsevahendeid ulatuses, milles ei ole lepingus teisiti kokku lepitud.²²
- 6.2 Lepingu mittetäitmine või mittenõuetekohane täitmine loetakse põhjendatuks, kui see on tingitud vääramatust jõust – asjaolust, mida pooled ei saanud mõjutada, ja mõistlikkuse põhimõttest lähtudes ei saanud

kui algatatakse õigusakti muutmise, mis mõjutab teenuse saajate ringi vms. Tuleb ka silmas pidada, et kohaliku omavalitsuse poolt enda õigusaktide (nt halduslepinguga seotud määruste) muutmise ei too kaasa automaatselt halduslepingu tingimuste muutmist.

20 Lepingusse võib lisada ka klausli, et juhul, kui järelevalve tegija tegevus lõpetatakse või korrigeeritakse ümber, on lepingu sõlmijal õigus määrata uus järelevalve tegija, teavitades sellest viivitamatult MTÜ-d. See väldiks lepingu muutmise vajadust, kui vald/linn otsustab oma struktuure muuta.

21 Lepingus võib määrata ka konkreetse tähtaja.

22 Õiguskaitsevahendite liigid on nimetatud ja nende rakendamist on reguleeritud VÕS § 101 lõikes 1 ja §-des 108-118. Vt ka HKTS § 11 MTÜ poolt lepingu rikkumise kohta.

neilt oodata, et nad lepingu sõlmimise ajal selle asjaoluga arvestaksid või seda väldiksid või takistava asjaolu või selle tagajärje ületaksid, kusjuures pooled on kohustatud võtma koheseid meetmeid, et ära hoida või vähendada teisele poolele kahju tekitamist ja tagada võimaluste piires oma lepingust tulenevate ja sellega seotud kohustuste täitmine.

- 6.3 Kui vald/linn viivitab lepingu punktis 2.1 sätestatud tasu maksmisega, maksab vald/linn MTÜ-le esimesel nõudmisel viivist [**viivise suurus**] % võlgnevusest iga viivitatud kalendripäeva eest.
- 6.4 Lepingu täitmise tagatis on [**summa**] eurot. MTÜ esitab vallale/linnale lepingu allkirjutamisel lepingu tagatise olemasolu tõendamiseks valla/linna kasuks nõutava krediidi- või finantseerimisasutuse või kindlustusseltsi tagasivõtmatu garantiikirja, mis kehtib lepingu kehtivusaja lõpuni.²³
- 6.5 MTÜ ei vähenda oma põhikirja muutmisel käesolevast lepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi.
- 6.6 Vallal/linnal on õigus nõuda MTÜ-lt leppetrahvi summas kuni [**summa**] eurot järgmistel juhtudel: [**loetelu MTÜ-poolsetest rikkumistest, millistel juhtudel võib tekkida leppetrahvi maksmise kohustus**]. Leppetrahv on mõeldud täitmisele sundimiseks, mitte kohustuste täitmise asendamiseks. Leppetrahvi nõue tuleb esitada [**aeg**] jooksul rikkumisest teada saamisest.

7. Lepingu jõustumine ja tähtaeg

- 7.1 Leping jõustub kolmandal päeval pärast tema väljapanekut valla- või linnakantseleis.²⁴
- 7.2 Lepingu tähtaeg on [**kuupäev või sündmus**].²⁵

8. Lepingu muutmine ja lõpetamine

- 8.1 Vald/linn võib halduslepingu ühepoolselt lõpetada, teatades sellest [**aeg**] kalendripäeva ette, kui²⁶:
- 8.1.1 MTÜ on lepingut või haldusülesande täitmist reguleerivat muud õigusakti rikkunud korduvalt või oluliselt ja see on põhjustanud olulise kahju

²³ Selline lepingu tingimus on üheks võimalikuks näiteks, kuidas täita HKTS § 10 punktis 10 sätestatud nõuet, mis näeb ette kohustuse määrata halduslepingus kindlaks eraõigusliku juriidilise isiku või füüsilise isiku antavad tagatised halduslepingu täitmiseks ja nende sissenõudmist võimaldavad sätted.

²⁴ HMS § 101 lg 4 sätestab, et piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks sõlmitav haldusleping jõustub määruse jõustumiseks ettenähtud korras. HMS § 93 lg 2 lause 1 järgi hakkab määrus kehtima (jõustub) kolmandal päeval pärast kehtivas korras avaldamist, kui seaduses või määruks endas ei ole sätestatud hilisemat tähtpäeva. KOKS § 31 lg 1 näeb ette, et kui valla või linna põhimääruses ei ole sätestatud teisiti, loetakse määrus (seega ka haldusleping) avalikustatuse pärast tema väljapanekut valla- või linnakantseleis. Eeltoodust tuleneb, et halduslepingus võib ette näha ka hilisema tähtpäeva, kui kolmas päev pärast kehtivas korras avaldamist. Samuti tuleb vaadata, milline kord on valla- või linnavalitsuse määruste avalikustamiseks sätestatud valla või linna põhimääruses.

²⁵ Haldusleping võib olla nii tähtajaline kui tähtajatu.

²⁶ Toodud loetelu on HKTS § 11 lg 1 punktide 1 ja 2 ning § 16 ümberkirjutus ning selle esitamine halduslepingus ei ole otseselt vajalik. Selguse huvides võib seda siiski teha.

- kolmandale isikule või tema varale;
- 8.1.2 MTÜ on jätnud korduvalt täitmata järelevalve teostaja ettekirjutuse;
- 8.1.3 MTÜ ei vasta vähemalt ühele halduskoostöö seaduse § 12 lg 2 punktides 1–3 loetletud tingimustest ega ole võimeline ettenähtud tähtaja jooksul puudust kõrvaldama.
- 8.2 Vald/linn võib lepingut ühepoolset muuta või halduslepingu lõpetada haldusmenetluse seaduse § 102 lõikes 2 sätestatud alustel, teatades sellest [aeg] kalendripäeva ette.²⁷
- 8.3 MTÜ võib nõuda lepingu muutmist lähtudes haldusmenetluse seaduse § 102 lõikest 4.²⁸
- 8.4 Lisaks lepingu punktides 8.1 ja 8.2 loetletule on poolel õigus leping üles öelda tsiviilseadustes sätestatud alustel ja korras, teatades sellest [aeg] kalendripäeva ette.²⁹
- 8.5 Lepingut võib muuta või selle lõpetada poolte kokkuleppel. Muudatused vormistatakse kirjalikult lepingu lisana.³⁰
- 8.6 Lepingu muutmisel või lõpetamisel on MTÜ-l õigus ja kohustus:
- 8.6.1 teenuse saajate suhtes [toimingud ja tähtjad, mida MTÜ peab suhetes teenuse saajatega tegema, nt lõpetama pooleliolevad menetlused, teavitama muudatustest (isiklikult vms), kandma makstud tasu tagasi teenuse saajale või vallale/linnale, kes jätkab teenuse osutamist jms];
- 8.6.2 anda vallale/linnale üle kogu haldusülesande täitmisega seonduv [dokumentatsioon, abivahendid, tehnika, jälgimisseadmestiku salvestised vms] [aeg] jooksul.

9. Esindajad ja teadete edastamine

- 9.1 Vald/linn määrab kontaktisiku lepinguga seotud küsimuste lahendamiseks

²⁷ Tegu on seaduse ümberkirjutusega ning selle esitamine halduslepingus ei ole otseselt vajalik. Selguse huvides võib seda siiski teha.

²⁸ Tegu on seaduse ümberkirjutusega ning selle esitamine halduslepingus ei ole otseselt vajalik. Selguse huvides võib seda siiski teha.

²⁹ HMS § 102 lg 1 järgi lõpetatakse haldusleping tsiviilseadustes sätestatud korras, arvestades samas paragrahvis kehtestatud erisusi. Teisisõnu võivad nii haldusülesande üleandja kui haldusülesande saaja kasutada lisaks HMSis ja HKTSis kirjeldatud alustele/korrale VÕSis sätestatud aluseid/korda lepingu lõpetamiseks – lepingu ülesütlemist reguleerivad VÕS § 195 (tähtajatu kehtvuslepingu korraline ülesütlemine), § 196 (kehtvuslepingu erakorraline ülesütlemine, mis puhul ei ole sätestet tulenevalt vajalik järgida etteteatamistähtaega).

³⁰ Halduslepingu muutmine kokkuleppel ei või toimuda suvaõiguse alusel. Tuleb tagada, et oleksid kaitsitud avalikud huvid ja nende isikute õigused, kelle suhtes ülesannet täidetakse. Ka tuleb arvestada lepingu sõlmimisele eelnenud riigihanke menetlusest tulenevaid piiranguid – seetõttu on lepingu oluline muutmine (nt lepingu eseme oluline laiendamine, lepingupartneri muutmine, tähtajalise lepingu muutmine tähtajatuks või tähtaja oluline pikendamine, hinna oluline muutmine jms) keelatud. Lepingus võib siiski ette näha muutmise võimaluse, kui a) see sisaldus hanketingimustes, b) lepingu muutmist tingivad alused on objektiivsed, lepingu sõlmimise ajal ettenägematud ja üksikasjalikult lepingus kirjeldatud (nt hinnaindeks või -valem), c) lepingu muutmata jätmise korral satuks täielikult või olulises osas ohtu lepinguga taotletud eesmärgi saavutamine.

ja MTÜ-le teabe edastamiseks. Valla/linna määratud kontaktisikuks on [nimi ja kontaktandmed] või tema äraolekul teda ametialaselt asendav ametnik.

- 9.2 MTÜ määrab kontaktisiku lepinguga seotud küsimuste lahendamiseks ja vallale/linnale teabe edastamiseks. MTÜ esindaja on [nimi ja kontaktandmed].
- 9.3 Pooltevahelised lepinguga seotud teated peavad olema kirjalikus vormis või elektroonilises vormis, st digitaalselt allkirjastatud,³¹ välja arvatud, kui teade on informatiivne ja selle edastamisel teisele poolele ei ole õiguslikke tagajärgi. Teated edastatakse teisele poolele lepingus märgitud aadressil. Aadressi muutustest on pool kohustatud viivitamatult informeerima teist poolt.
- 9.4 Informatiivset teadet võib edastada suuliselt, telefoni, elektrooniliselt teadet digitaalselt allkirjastamata jm teel.
- 9.5 Teate edastamisel elektroonilises vormis saadab saaja teisele poolele viivitamatult kinnituse teate kättesaamise kohta. Kinnituses tuleb märkida teate kättesaamise kuupäev ja kinnitus peab olema digitaalselt allkirjastatud.
- 9.6 Teade (v.a informatiivne teade) loetakse kättesaatuks, kui teade on üle antud allkirja vastu või teade on kohale toimetatud tähitud kirjaga teise poole kontaktaadressil.

10. Muud tingimused

- 10.1 Lepinguga reguleerimata küsimustes juhivad pooled seaduses sätestatust.
- 10.2 Lepingu täitmisel tekkinud vaidlused lahendatakse läbirääkimiste teel. Kokkuleppe mittesaavutamisel lahendatakse vaidlused Eesti Vabariigi õigusaktides ettenähtud korras.
- 10.3 Leping on koostatud kahes identses eksemplaris, millest kummalegi poolele jääb üks eksemplar.

Poolte andmed ja allkirjad

[Vald/linn]
 registrikood [nr]
 telefon [nr]
 e-post [aadress]
 arvelduskonto [nr]

[MTÜ nimi]
 registrikood [nr]
 telefon [nr]
 e-post [aadress]
 arvelduskonto [nr]

.....
 [allkirjastaja nimi]
 Valla/linna esindaja
 [allkirjastamise kuupäev]

.....
 [allkirjastaja nimi]
 MTÜ esindaja
 [allkirjastamise kuupäev]

³¹ Elektroonilise vormi kohta vt ka TsÜS §-s 80 sätestatud nõudeid.

Lisa 2: näitlik käsundusleping

Käsundusleping

nõustamisteenuse osutamiseks

[Käsundiandja nimi] (edaspidi **käsundiandja**), registrikood [nr], aadress [tänav, vald või linn, maakond, postiindeks], keda esindab [volituse alus, näiteks osakonna põhimäärusest või haldusaktist, millega volikogu või valitsus on otsustanud lepingu sõlmida ja andnud volituse allkirjastamiseks] alusel [esindaja tiitel, näiteks linnasekretär] [esindaja nimi]

ja

[Käsundisaaja nimi] (edaspidi **käsundisaaja**), registrikood [nr], aadress [tänav, vald või linn, maakond, postiindeks], keda esindab [volituse alus, näiteks MTÜ põhikirja] alusel [esindaja tiitel, näiteks juhatuse liige] [esindaja nimi],

keda nimetatakse edaspidi ka **pool** või koos **poole**,

sõlmisid lepingu [viide lepingu sõlmimise alusele, nt riigihanke nr või „arvestades, et teenus tellitakse lihtsustatud korras vastavalt riigihangete seaduse §-le 19 ning tellitav teenus on CPV määruse VII lisas nimetatud teenus koodiga [nr]“] alljärgnevas:

1. Lepingu ese³²

Lepinguga kohustub käsundisaaja osutama nõustamisteenust vaimupuudega inimestele, kes elavad rahvastikuregistrijärgselt [KOV-i nimi], ja tema perekonnaliikmetele ning tema eest hoolt kandvatele isikutele (edaspidi **klient**) vastavalt lepingus kokkulepitud tingimustele (edaspidi **teenus**).

2. Teenuse osutamise tingimused³³

Nõustamise eesmärk on anda kliendile nõu avalike teenuste kasutamiseks ja tema paremaks kaasamiseks ühiskonnaellu.

2.1 Nõustamisteenus hõlmab vähemalt järgmist:

- 2.1.1 riigi ja kohaliku omavalitsuse osutatavatest teenustest ja toetustest teavitamine;
- 2.1.2 kliendi sotsiaalse võrgustikuga suhete loomine ja hoidmine;
- 2.1.3 töötamist reguleerivate õigusaktide tutvustamine;

32 Ülesande kokkuvõtlik kirjeldus.

33 Ülesande üksikasjalikum kirjeldus.

- 2.1.4 kliendi nõustamine avalike teenuste kasutamisel.
- 2.2 Käsundisaaja osutab teenust aadressil [koht, kus teenust osutatakse] [aeg, millal teenust osutatakse, nt iga päev vähemalt 4 tundi ajavahemikus 9:00–19:00].
- 2.3 Teenus peab vastama õigusaktidest tulenevatele nõuetele.
- 2.4 Käsundisaaja peab teenuse osutamisel järgima avaliku teabe seaduse ja isikuandmete kaitse seaduse nõudeid.
- 2.5 Käsundisaajal ei ole õigust anda lepingust tulenevaid õigusi või kohustusi üle kolmandatele isikutele ilma käsundiandja eelneva kirjaliku nõusolekuta.³⁴
- 2.6 Käsundisaaja osutab teenust alates [aeg] kuni [aeg].

3. Teenuse kontrollimine

- 3.1 Käsundiandjal on õigus saada igal ajal käsundisaajalt teavet teenuse osutamise käigu kohta ning kontrollida teenuse osutamise käiku ja kvaliteeti.
- 3.2 Käsundiandjal on õigus anda käsundisaajale vajadusel lepingu täitmise käigus juhiseid teenuse osutamise kohta.
- 3.3 Kui käsundiandja leiab, et teenus ei vasta lepingus kokkulepitud tingimustele või õigusaktidega kehtestatud nõuetele, esitab ta käsundisaajale pretensiooni vastavalt punktile 5.2.
- 3.4 Käsundisaaja on kohustatud käsundiandjat viivitamatult teavitama asjaoludest, mis mõjutavad või võivad mõjutada teenuse osutamist, ning nõudma käsundiandja juhiseid ja teavet.
- 3.5 Käsundisaaja esitab käsundiandja esindajale igale kuule järgneva kalendrikuu 5. kuupäevaks eelmisel kuul osutatud teenuse kohta arve ja aruande, kus antakse ülevaade nõustatud klientide arvu, iga kliendi nõustamiseks kulunud aja ning probleemide ja pakutud lahenduste kohta.
- 3.6 Pooled teavitavad teineteist viivitamatult teenuse tarbijalt saadud pretensioonist ning teevad koostööd pretensiooni lahendamisel. Kui pretensioonist selgub, et käsundisaaja on teenuse osutamisel lepingut rikkunud, vastutab ta vastavalt punktile 5.

4. Teenuse hind

- 4.1 Teenuse hind on [summa] eurot. Hind sisaldab käibemaksu. Teenuse osutamise arvestusperiood on kalendrikuu. Käsundisaaja maksab osutatud lepingule vastava teenuse eest iga kuu [summa] eurot.
- 4.2 Teenuse hinda võib muuta poolte kokkuleppel [alused, mis tingivad hinna muutmise või hinna muutmise valem].³⁵

³⁴ Arvestada tuleb riigihangete seadusest tulenevaid nõudeid. Üldjuhul ei ole lepinguliste kohustuste üleandmine võimalik, kui seda ei ole ette nähtud hanke tingimustes.

³⁵ Hinna muutmisel tuleb arvestada RHSist tulenevaid nõudeid. Vt ka punkti 6.2.

- 4.3 Käsundiandja võib lepingu alusel saadud raha kasutada üksnes [võib määrata raha kasutamisele kitsendavad tingimused, nt raha võib kasutada üksnes nõustamisteenust osutavale isikule töötasu maksmiseks].
- 4.4 Käsundiandja maksab käsundisaajale osutatud teenuse eest [päevade arv] kalendripäeva jooksul alates punktis 3.5 nimetatud aruande ja arve saamisest, kui käsundiandjal ei ole pretensioone teenuse suhtes.
- 4.5 Käsundisaaja maksab kõik kohustuslikud maksud punktis 4.1 nimetatud summalt.
- 4.6 Käsundiandjal on õigus käsundisaajalt nõuda aruannet lepingu alusel saadud raha kasutamise sihtotstarbelisuse kohta.

5. Poolte vastutus

- 5.1 Pooled vastutavad teineteise ees lepinguga võetud kohustuste kvaliteetse ja tähtaegse täitmise ning teenuse lepingule vastavuse eest.
- 5.2 Pretensioon lepingu mittekohase täitmise kohta ja nõue võlaõigusseaduse §-s 101 nimetatud õiguskaitsevahendi(te) rakendamise kohta ning leppetrahvi või viivise maksmise kohta esitatakse teisele poolele kirjalikult [aeg] kalendripäeva jooksul alates pretensiooni esitamise aluseks olevast asjaolust teada saamisest.
- 5.3 Kui käsundiandja annab tähtaja kohustuse täitmiseks või teenuse lepinguga vastavusse viimiseks, peab käsundisaaja tegema omal kulul vastavad parandused käsundiandja määratud tähtaja jooksul. Kui käsundisaaja ei tee seda mõistliku aja jooksul, võib käsundiandja tellida teenuse osutamise käsundisaaja kulul teistelt isikutelt ja nõuda käsundisaajalt selleks tehtud kulutuste hüvitamist.
- 5.4 Kui käsundisaaja on lepingut rikkunud, kohustub ta tasuma käsundiandja nõudmisel leppetrahvi [summa] eurot. Leppetrahv on mõeldud kohustuse täitmisele sundimiseks, mitte kohustuse täitmise asendamiseks.
- 5.5 Lepinguga hinna tasumisega viivitamisel kohustub käsundiandja tasuma käsundisaaja esimesel nõudmisel viivist [viivise suurus, nt 0,1]% tasumisega viivitatud summast iga kalendripäeva eest.
- 5.6 Kui lepingu rikkumisega on tekitatud kahju teisele poolele või kolmandatele isikutele, on kohustatud kahju hüvitama selle tekitanud pool.
- 5.7 Lepinguga mittetäitmine või mittenõuetekohane täitmine on vabandatu, kui see on tingitud vääramatust jõust – asjaolust, mida pooled ei saanud mõjutada, ja mõistlikkuse põhimõttest lähtudes ei saanud neilt oodata, et nad lepingu sõlmimise ajal selle asjaoluga arvestaksid või seda väldiksid või takistava asjaolu või selle tagajärje ületaksid. Pooled on kohustatud võtma koheseid meetmeid, et ära hoida või vähendada teisele poolele kahju tekitamist ja tagada võimaluste piires lepingust tulenevate ja sellega seotud kohustuste täitmine.

6. Lepingu kehtivus, muutmine ja lõpetamine

- 6.1 Lepingu loetakse sõlmituks selle allkirjastamisel mõlema poole poolt. Leping on sõlmitud tähtajaliselt ja see kehtib kuni [aeg].
- 6.2 Lepingut võib muuta poolte kokkuleppel ning muudatused vormistatakse kirjalikult lepingu lisana.³⁶
- 6.3 Pooltel on õigus lepingu üles öelda igal ajal, teatades sellest teisele poolele [aeg] ette.
- 6.4 Lepingu võib üles öelda vastavalt võlaõigusseaduse § 101 lg 1 p-le 4 ning §-le 116.
- 6.5 Käsundiandja maksab käsundisaajale lepingu ülesütlemise hetkeks faktiliselt osutatud teenuste eest, v.a kui lepingu ülesütlemise tingis käsundisaaja lepingu rikkumine.
- 6.6 Käsundisaaja annab käsundiandjale lepingu lõppemisel või lõpetamisel kõik dokumendid ja asjad, mis ta sai enda kasutusse teenuse osutamise ajaks.

7. Esindajad ja teadete edastamine

- 7.1 Käsundiandja esindaja on [käsundiandja nimi ja kontaktandmed].
- 7.2 Käsundisaaja esindaja on [käsundisaaja nimi ja kontaktandmed].
- 7.3 Poolte esindajad kutsuvad lepingu täitmisega seotud küsimuste lahendamiseks vajadusel kokku koosoleku.
- 7.4 Pooltevahelised lepinguga seotud teated peavad olema kirjalikus vormis või elektroonilises vormis (digitaalselt allkirjastatud), välja arvatud, kui teade on informatiivne ja selle edastamisel teisele poolele ei ole õiguslike tagajärgi. Teated edastatakse teisele poolele lepingus märgitud aadressil. Aadressi muutustest on pool kohustatud kohe informeerima teist poolt.
- 7.5 Teade (v.a informatiivne teade) loetakse kätteantuks, kui teade on üle antud allkirja vastu või teade on saadetud tähtitud kirjaga teise poole kontaktaadressil või teade on saadetud elektroonilises vormis ja teine pool on kinnitanud kirja kättesaamist.
- 7.6 Elektroonilise teate saamisel kinnitab teate saaja teisele poolele viivitamatult selle kättesaamist. Kinnituses tuleb märkida teate kättesaamise kuupäev ja kinnitus peab olema digitaalselt allkirjastatud.
- 7.7 Informatiivset teadet võib edastada telefoni jm kaudu või suuliselt.

8. Muud tingimused

- 8.1 Lepingu dokumendid koosnevad lepingu sõlmimise hetkel käesolevast

³⁶ Lepingu muutmise õiguse kasutamisel tuleb arvestada riigihangete seadusest tulenevaid piiranguid. Lepingu muutmine on võimalik eelkõige, kui a) see sisaldus hanketingimustes, b) lepingu muutmist tingivad alused on objektiivsed, lepingu sõlmimise ajal ettenägematud ja üksikasjalikult lepingus kirjeldatud (nt hinnaindeks või -valem), c) lepingu muutmata jätmise korral satuks täielikult või olulises osas ohtu lepinguga taotletud eesmärgi saavutamine.

lepingust, [nt lepingu lisad nr 1 ja 2, riigihanke nr 1 hankedokumentid ja edukaks tunnistatud pakkumus,].

- 8.2 Lepinguga reguleerimata küsimustes juhitud pooled võlaõigusseaduses käsunduslepingu kohta sätestatust.
- 8.3 Lepingu täitmisel tekkinud vaidlused lahendatakse läbirääkimiste teel. Kokkuleppe mittesaavutamisel lahendatakse vaidlused Eesti Vabariigi õigusaktides ettenähtud korras.
- 8.4 Leping on koostatud kahes identses eksemplaris, millest kummalegi poolele jääb üks eksemplar.

Poolte andmed ja allkirjad

[Käsundiandja nimi]
 registrikood [nr]
 telefon [nr]
 e-post [aadress]

[Käsundisaaja nimi]
 registrikood [nr]
 telefon [nr]
 e-post [aadress]
 arvelduskonto [nr]

.....

.....

[allkirjastaja nimi]
 Käsundiandja esindaja
 [allkirjastamise kuupäev]

[allkirjastaja nimi]
 Käsundisaaja esindaja
 [allkirjastamise kuupäev]

Lisa 3: näitlik töövõtuleping

TÖÖVÕTULEPING

PROJEKTITAOTLUSE KOOSTAMISEKS

[Tellija nimi] (edaspidi **tellija**), registrikood [nr], aadress [tänav, vald või linn, maakond, postiindeks], keda esindab [volituse alus, näiteks osakonna põhiäärusest või haldusaktist, millega volikogu või valitsus on otsustanud lepingu sõlmida ja andnud volituse allkirjastamiseks] alusel [esindaja tiitel, näiteks lin-nasekretär] [esindaja nimi]

ja

[Töövõtja nimi] (edaspidi **töövõtja**), registrikood [nr], aadress [tänav, vald või linn, maakond, postiindeks], keda esindab [volituse alus, näiteks MTÜ põhikiri] alusel [esindaja tiitel, näiteks juhatause liige] [esindaja nimi], keda nimetatakse edaspidi ka **pool** või koos **pooled**,

sõlmisid lepingu [viide lepingu sõlmimise alusele, nt riigihanke nr või „arvestades, et teenus tellitakse lihtsustatud korras vastavalt riigihangete seaduse §-le 19 ning tellitav teenus on CPV määruse VII lisas nimetatud teenus koodiga [nr]³⁷] alljärgnevas:

1. Lepingu ese

- 1.1 Tellija tellib ja töövõtja koostab projektitaotluse raha taotlemiseks [oma-valitsusüksuse nimi] keskusesse vabaaja keskuse tegemiseks (edaspidi **töö**) ja esitab selle [mis ajaks ja kellele].
- 1.2 Töö peab vastama järgmistele nõuetele [tööle esitatavad nõuded]³⁷.

2. Töövõtja kohustused ja õigused

- 2.1 Töövõtja kohustub:
 - 2.1.1 koostama taotluse vastavalt lepingus ja õigusaktides esitatud tingimustele, eelkõige kirjeldama projekti eesmärke, sisu ja vajalikkust, vastavust omavalitsusüksuse arengukavale ja koostama projekti eelarve;
 - 2.1.2 hankima taotluse koostamiseks vajalikku teavet;

³⁷ Lepingu objekt tuleb võimalikult täpselt määratleda. Kui konkreetsemad tööülesanded on kirjeldatud lähteülesandes või kirjeldus on väga mahukas, siis võib tööülesanded ja tööle esitatavad nõuded tuua lepingu lisas ja viidata sellele punktis 1. Töö tegijatele võib esitada ka kvalifikatsiooni nõudeid, nt töö korraldamise juhile esitatavad hariduse ja kogemuse nõuded.

- 2.1.3 korraldama koosolekuid, mis on vajalikud taotlusega seotud küsimuste lahendamiseks;
 - 2.1.4 teavitama tellijat kohe asjaoludest, mis takistavad või võivad takistada töö tegemist;
 - 2.1.5 tutvustama koostatud taotlust töövõtjale vähemalt [aeg] enne selle esitamist;
 - 2.1.6 viima taotlusesse sisse töövõtja ettepanekud, mis tellija hinnangul aitavad kaasa taotluse rahuldamisele;
 - 2.1.7 esitama tellijale heakskiitmiseks taotluse enne selle [organisatsiooni nimi, kellele taotlus tuleb esitada] esitamist;
 - 2.1.8 esitama tellija poolt heakskiidetud taotluse [organisatsiooni nimi, kellele taotlus tuleb esitada] tähtaegselt;
 - 2.1.9 andma tellijale tema nõudmisel teavet töö tegemise käigu kohta;
 - 2.1.10 mitte avaldama kolmandatele isikutele tellijalt lepingu täitmisega seoses saadud mitteavalikku teavet, v.a kui avaldamise kohustus tuleneb seadusest. Konfidentsiaalne on teave, kui teavet edastav pool viitab selle konfidentsiaalsusele. Vastutus konfidentsiaalsuskohustuste täitmata jätmise eest lasub täitjal kõigi isikute suhtes, kes tema poolt lepingu täitmisele on kaasatud.
- 2.2 Töövõtjal on õigus:
 - 2.2.1 saada töövõtjalt taotluse koostamiseks vajalikku teavet;
 - 2.2.2 kasutada lepingu täitmisel kolmandaid isikuid tellija eelneval kirjalikul nõusolekul.³⁸

3. Tellija kohustused ja õigused

- 3.1 Tellija kohustub:
 - 3.1.1 andma töövõtjale taotluse koostamiseks vajalikku teavet;
 - 3.1.2 osalema töövõtja korraldatud koosolekutel, mis on vajalikud taotlusega seotud küsimuste arutamiseks;
 - 3.1.3 vaatama taotluse enne selle esitamist üle ning vajadusel esitama ettepanekud taotluse täiendamiseks või parandamiseks [aeg] kalendripäeva jooksul alates selle esitamisest;
 - 3.1.4 mitte avaldama kolmandatele isikutele töövõtjalt lepingu täitmisega seoses saadud mitteavalikku teavet, v.a kui avaldamise kohustus tuleneb seadusest. Konfidentsiaalne on teave, kui teavet edastav pool viitab selle konfidentsiaalsusele. Vastutus konfidentsiaalsuskohustuste täitmata jätmise eest lasub tellijal kõigi isikute suhtes, kes tema poolt lepingu täitmisesse on kaasatud.
- 3.2 Tellijal on õigus:
 - 3.2.1 saada töövõtjalt teavet töö tegemise käigu kohta;
 - 3.2.2 esitada ettepanekuid taotluse täiendamiseks või parandamiseks;

³⁸ Arvestada tuleb riigihangete seadusest tulenevaid nõudeid. Üldjuhul ei ole lepinguliste kohustuste üleandmine võimalik, kui seda ei ole ette nähtud hanke tingimustes.

- 3.2.3 kontrollida lepinguperioodi jooksul töövõtja kvalifikatsiooni vastavust nõuetele. Mittevastavuse ilmnemisel on tellijal õigus anda tähtaeg puuduste kõrvaldamiseks või lepingust taganeda või see üles öelda;
- 3.2.4 taotlust täiendada või tellida selle täiendamine kolmandalt isikult ning esitada taotlus uuesti või kasutada taotlust mõnelt teiselt organisatsioonilt raha taotlemiseks.

4. Pretensioonide esitamine ja töö vastuvõtmine

- 4.1 Tellija esitab töövõtjale pretensioonid töö kohta kirjalikult [aeg] kalendripäeva jooksul alates veast teada saamisest.
- 4.2 Töövõtja annab tellijale töö üleandmisel enda poolt allkirjastatud üleandmise-vastuvõtmise akti kahes eksemplaris. Tellija vaatab töö üle ja tagastab enda poolt allkirjastatud akti või esitab töövõtjale pretensioonid töö mittevastavuse kohta [aeg] tööpäeva jooksul arvates töö üleandmisest töövõtja poolt.
- 4.3 Töö loetakse tellija poolt vastuvõetuks, kui ta on selle heaks kiitnud ning kinnitanud kirjalikult, et taotluse võib esitada, ning töövõtja on taotluse tähtaegselt [organisatsiooni nimi, kellele taotlus tuleb esitada] esitanud.
- 4.4 Kui tellija esitab pretensioonid ja töövõtja peab taotluses tegema parandused tellija määratud tähtajaks, loetakse töö vastuvõetuks, kui töövõtja on teinud taotluses parandused ja tellijal ei ole enam pretensioone ning töövõtja on taotluse tähtajaks [organisatsiooni nimi, kellele taotlus tuleb esitada] esitanud.

5. Omandi- ja autoriõigused³⁹

- 5.1 Omandiõigus ja varalised autoriõigused lepingu alusel üleantavale taotlusele lähevad tellijale üle lepingu hinna täieliku tasumisega.
- 5.2 Töö üleandmisega kinnitab töövõtja, et tellija võib seda kasutada ja töö üleandmisega tellijale on see valmis avalikustamiseks.
- 5.3 Töövõtja lubab tellijal ja tellija tellimisel kolmandatel isikutel lepingu alusel üle antud taotluses ja selle pealkirjas (nimetuses) teha muudatusi ning lisada teosele teiste autorite teoseid.
- 5.4 Kui töövõtja nõuab taotluse kasutamise lõpetamist, kohustub ta eelnevalt tagastama lepingu hinna ning hüvitama tellijale taotluse kasutamise lõpetamisega tekitatud kahju.

6. Arvelduste kord

- 6.1 Tellija tasub töövõtjale tehtud ja lepingule vastava töö eest [summa] eurot. Hinnale lisandub käibemaks 20% summas [summa] eurot. Kokku tasub tellija töövõtjale tehtud töö eest [summa] eurot.

³⁹ Punkt tuleb lepingust välja jätta, kui lepingu alusel ei anta tellijale üle teost autoriõiguse tähenduses, nt kujundatud trükis, tarkvara jm.

- 6.2 Tellija kohustub punktis 6.1 nimetatud summa töövõtjale tasuma töövõtja esitatud arve alusel [aeg] kalendripäeva jooksul pärast töö vastu võtmist.
- 6.3 Teenuse hinda võib muuta poolte kokkuleppel [alused, mis tingivad hinna muutmise, või hinna muutmise valem].⁴⁰
- 6.4 Tellijal on õigus töövõtjale kohaldatavad rahalised sanktsioonid lepingu alusel makstavast hinnast maha arvutada.

7. Poolte vastutus

- 7.1 Kui üks pool rikub lepingut, võib teine pool kasutada kõiki seadusest tulenevaid õiguskaitsevahendeid ulatuses, milles ei ole käesolevas lepingus teisiti kokku lepitud.⁴¹
- 7.2 Kui tellija viivitab tasumisega, maksab ta teise poole esimesel nõudmisel viivist [viivise suurus]% võlgnevusest iga viivitatud kalendripäeva eest.
- 7.3 Kui töövõtja rikub lepingut, on ta kohustatud tellija nõudmisel maksma leppetrahvi [summa] eurot. Kui töövõtja ei esita nõuetele vastavat taotlust või ei esita seda tähtaegselt [organisatsiooni nimi, kellele taotlus tuleb esitada], maksab ta tellija nõudmisel leppetrahvi [summa] eurot ning tellija ei maksa täitjale tehtud töö eest.⁴² Leppetrahv on mõeldud täitmisele sundimiseks, mitte kohustuste täitmise asendamiseks. Leppetrahvi nõue tuleb esitada [aeg] jooksul alates rikkumisest teada saamisest.
- 7.4 Kui lepingu rikkumisega on tekitatud kahju teisele poolele või kolmandatele isikutele, on kohustatud kahju hüvitama selle tekitanud pool.
- 7.5 Lepingu mittetäitmine või mittenõuetekohane täitmine on vabandatu, kui see on tingitud vääramatust jõust, s.o asjaolust, mida pooled ei saanud mõjutada, ja mõistlikkuse põhimõttest lähtudes ei saanud neilt oodata, et nad lepingu sõlmimise ajal selle asjaoluga arvestaksid või seda väldiksid või takistava asjaolu või selle tagajärje ületaksid, kusjuures pooled on kohustatud võtma koheseid meetmeid, et ära hoida või vähendada teisele poolele kahju tekitamist ja tagada võimaluste piires lepingust tulenevate ja sellega seotud kohustuste täitmine.

8. Leping loetakse sõlmituks selle allkirjastamisel mõlema poole poolt.

- 8.1 Leping loetakse sõlmituks selle allkirjastamisel mõlema poole poolt. Leping

⁴⁰ Hinna muutmise võimaluses kokkuleppimisel tuleb arvestada riigihangete seadusest tulenevaid nõudeid. Vt ka kommentaari punktile 8.2.

⁴¹ Õiguskaitsevahendite liigid on nimetatud ja nende rakendamist on reguleeritud võlaõigusseaduse § 101 lg-s 1 ja §-des 108–118. Töövõtulepingu osas on toodud mõnede õiguskaitsevahendite osas erisätteid: lepingu täitmise nõue (§ 646), tasu vähendamise piirangud (§ 648), kahju hüvitamise erisused (§ 649). Need sätted on olemuselt dispositiivsed, mis tähendab, et pooltel on õigus teisiti kokku leppida, näiteks piirata lepingu ülesütleamise õigust.

⁴² Taotluse esitamisel on oluline, et see vastaks nõuetele ja esitataks tähtjaks, mistõttu on selle kohustuse täitmiseks toodud karmim sanktsioon.

- lõpeb poolte kohustuste nõuetekohase täitmisega.
- 8.2 Lepingut võib muuta poolte kokkuleppel ning muudatused vormistatakse kirjalikult lepingu lisana.⁴³
 - 8.3 Tellijal on õigus lepingust taganeda või see üles öelda igal ajal ilma põhjuse ta, teatades sellest teisele poolele [aeg] päeva ette.⁴⁴
 - 8.4 Täitja võib lepingust taganeda või selle üles öelda, kui tellija on rikkunud lepingust tulenevaid kohustusi vähemalt kaks korda.
 - 8.5 Tellija maksab täitjale lepingu lõpetamise hetkeks tehtud töö eest, välja arvatud, kui leping lõpetatakse seetõttu, et täitja on lepingut rikkunud.
 - 8.6 Kui töövõtja ei esita nõuetel vastavat taotlust või ei esita seda tähtaegselt, on tellijal õigus lepingust taganeda ning rakendada punktides 7.1 ja 7.3 nimetatud sanktsioone.

9. Esindajad ja teadete edastamine

- 9.1 Tellija määrab kontaktisiku juhendama töö teostamist, andma töövõtjale vajalikku informatsiooni ning kontrollima kvaliteeti. Tellija poolt on määratud vastutavaks isikuks [tellija nimi ja kontaktandmed] või tema äraolekul teda ametialaselt asendav ametnik.
- 9.2 Töövõtja määrab kontaktisiku lepingu täitmise juhtimiseks ja korraldamiseks. Töövõtja esindaja on [töövõtja nimi ja kontaktandmed].
- 9.3 Poolte esindajad kutsuvad lepingu täitmisega seotud küsimuste lahendamiseks vajadusel kokku koosoleku.
- 9.4 Pooltevahelised lepinguga seotud teated peavad olema kirjalikus vormis või elektroonilises vormis (digitaalselt allkirjastatud), välja arvatud, kui teade on informatiivne ja selle edastamisel teisele poolele ei ole õiguslike tagajärgi. Teated edastatakse teisele poolele lepingus märgitud aadressil. Aadressi muutustest on pool kohustatud kohe informeerima teist poolt.
- 9.5 Teade (v.a informatiivne teade) loetakse kätteantuks, kui teade on üle antud allkirja vastu või teade on saadetud tähtitud kirjaga teise poole kontaktaadressil või teade on saadetud elektroonilises vormis ja teine pool on kinnitanud kirja kättesaamist.
- 9.6 Elektroonilise teate saamisel kinnitab teate saaja teisele poolele viivitamatult selle kättesaamist. Kinnituses tuleb märkida teate kättesaamise kuupäev ja kinnitus peab olema digitaalselt allkirjastatud.

43 Lepingu muutmise õiguses kokkuleppimisel ja kasutamisel tuleb arvestada riigihangete seadusest tulenevaid piiranguid. Lepingu muutmise on võimalik eelkõige, kui a) see sisaldus hanketingimustes, b) lepingu muutmist tingivad alused on objektiivsed, lepingu sõlmimise ajal ettenägematuid ja üksikasjalikult lepingus kirjeldatud (nt hinnaindeks või valem), c) lepingu muutmata jätmise korral satuks täielikult või olulises osas ohtu lepinguga taotletud eesmärgi saavutamine.

44 Ülesütlemisõigust võib piirata näiteks ka tingimusega, et õigus on ainult siis, kui langeb ära raha taotlemise vajadus.

9.7. Informatiivset teadet võib edastada telefoni jm kaudu või suuliselt.

10. Muud tingimused

- 10.1 Lepingu dokumendid koosnevad lepingu sõlmimise hetkel käesolevast lepingust, [nt lepingu lisad nr 1 ja 2, riigihanke nr 1 hankedokumendid ja edukaks tunnistatud pakkumus].
- 10.2 Lepinguga reguleerimata küsimustes juhinduvad pooled võlaõigusseaduses töövõtulepingu kohta sätestatust.
- 10.3 Lepingu täitmisel tekkinud vaidlused lahendatakse läbirääkimiste teel. Kokkuleppe mittesaavutamisel lahendatakse vaidlused Eesti Vabariigi õigusaktides ettenähtud korras.
- 10.4 Leping on koostatud kahes identses eksemplaris, millest kummalegi poolele jääb üks eksemplar.

Poolte andmed ja allkirjad

[Tellija nimi]
registrikood [nr]
telefon [nr]
e-post [aadress]

[Töövõtja nimi]
registrikood [nr]
telefon [nr]
e-post [aadress]
arvelduskonto nr [nr]

.....
[allkirjastaja nimi]
Tellija esindaja
[allkirjastamise kuupäev]

.....
[allkirjastaja nimi]
Töövõtja esindaja
[allkirjastamise kuupäev]

Varem ilmunud

Infotrükised

Kuidas asutada vabaühendust

- Alari Rammo, Kaidi Holm, Saima Mänd (2011)

Raamatupidamine ja maksud mittetulundusühingutele ja sihtasutustele

- Alari Rammo, Kaidi Holm, Saima Mänd (2011)

Käsiraamatud

Kuidas korraldada konverentse ja viia läbi arutelusid?

- Elina Kivinukk (2011)

Kaasamise käsiraamat ametnikele ja vabaühendustele

- Hille Hinsberg, Urmo Kübar (2009)

Hea valitsemine: käsiraamat tänastele ja tulevastele vabaühenduste valitsejatele

- Kaidi Holm (2007)

Kuidas korraldada rahaasju: väike käsiraamat ühendustele

- Kristina Mänd (2006)

Suhtekorraldus vabaühendustes: käsiraamat kommunikatsioonist ja meediasuhetest

- Alari Rammo (2005)

Koosta oma projektitaotlus. Väike käsiraamat alustajatele

- Kaidi Holm (2003)

Ilmumas 2011

Käsiraamatud

Eestkoste käsiraamat

- Urmo Kübar, Kristina Mänd, Rait Talvik

Annetuste kogumise käsiraamat

- Alari Rammo, Kristina Mänd, Urmo Kübar

Mõned on paberil saadaval EMSL-i kontoris,
teised vaid veebis www.ngo.ee/trykised.

ISBN 978-9949-21-722-9



9 789949 217229



Hea kodaniku
TÖÖRIISTAD