

Tartu Ülikooli Avatud Ülikool
Sotsiaalteaduskond
Sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika osakond

Oliivika Zeiger

SOTSIAALTEENUSTE DELEGEERIMINE
MITTETULUNDUSÜHINGUTELE

Bakalaureusetöö

Juhendaja: dots. J. Kõre

Tartu 2007

ABSTRACT	3
SISSEJUHATUS	4
1 HEAOLURIIGI KRIIS JA KOLMANDA SEKTORI OSAKAALU SUURENEMINE	6
1.1 Heaoluriigi kriisi põhjused	6
1.2 Heaoluriigi moderniseerumine – pöördumine mittetulundus-sektori poole	8
2 MITTETULUNDUS- JA AVALIKUSEKTORI PARTNERLUSSUHETE TEOREETILINE ÜLEVAADE	13
2.1 Avaliku sektori puudujäägid teenuste osutamisel	13
2.2 Mittetulundussektori puudujäägid teenuste osutamisel	16
3 SOTSIAALTEENUSTE LEPINGULINE DELEGEERIMINE MITTETULUNDUSÜHINGUTELE	17
3.1 Sotsiaalteenuste delegeerimise problemaatika	17
3.2 Sotsiaalteenuste delegeerimise põhjused	19
3.3 Sotsiaalteenuste delegeerimise kasulikkuse hindamine	20
4 UURIMUSE METOODIKA	25
4.1 Uurimusküsimused	25
4.2 Andmekogumismeetod	26
4.3 Valim	26
4.4 Analüüsimeetod	27
5 Analüüs	28
5.1 Sotsiaalteenuste delegeerimise eesmärgid	28
5.2 Sotsiaalteenuste delegeerimise protseduur	30
5.3 Hinnang koostööle delegeerimislepingu alusel	34
5.4 Sotsiaalteenuste delegeerimise probleemid	36
5.5 Mittetulundussektori eelised ja puudused sotsiaalteenuste osutamisel	39
5.6 Sotsiaalteenuste delegeerimise mõju	41
6 ARUTELU	52
6.1 Sotsiaalteenuste delegeerimise eesmärgid	52
6.2 Sotsiaalteenuste delegeerimise protseduur	54
6.3 Hinnang koostööle	56
6.4 Teenuste delegeerimise probleemid	57
6.5 Sotsiaalteenuste delegeerimise mõju	59
KOKKUVÕTE	63
KASUTATUD KIRJANDUS	65

ABSTRACT

Contracting out Social Services to Nonprofit Organisations.

The demand for social services has been gradually growing. This has brought to the public sector, a need to find new solutions how to cover the demands of the society in the realm of limited resources. One of the popular tools for this has been contracting out social services to private nonprofit entities. As this policy trend has also received popular support in Estonia, there is now time to assess the experiences of other countries and try to customize them with our circumstances in order to avoid the already made mistakes. Yet this has to be done carefully, considering their historical traditions and conditions in which this policy has developed. Also as contracting as a tool has already embedded itself in our local governments toolkit, there is now time to assess as well, how the practice of contracting has been serving its purposes so far.

The main aim of this paper is to analyze the practice of contracting out social services in Estonian local governments (Tallinn, Tartu and Pärnu) and to define the main problems. The results reflect the impacts contracting has had on the social services and on nonprofits.

Main findings of this paper are following:

The shortcomings that have emerged in local governments contracting practices are:

- the absence of regulations and standards;
- the usage of short contracts;
- concentrating on the process of contracting rather than on outcomes;
- lack of unified coordination- and monitoring systems;
- orientation on price-competition;
- lack of attention on how to further develop the social services.

The main objectives of local government to contract out services have been cost-effectiveness and reduction of administrative burden.

The author's position is, that the current practice is not efficient in achieving the objectives of not only the government sector but as well the objectives of how to provide citizens with good social services.

SISSEJUHATUS

Sotsiaalteenuste nõudluse järkjärguline suurenemine on toonud endaga kaasa vajaduse võtta kasutusele uusi mudeleid teenuste pakkumisel. Sellega seoses on avalikus sektoris järjest enam tähelepanu pöördunud eraettevõtluse komponentide rakendamisele sotsiaalteenuste osutamisel, et vastata elanike kasvavatele vajadustele piiratud eelarvemahu juures. Ühe eelarve koormuse vähendamise võimalusena nähakse sotsiaalteenuste delegeerimist era- ja kolmanda sektori organisatsioonidele. Sellist lahendust on nii Euroopas kui teistel mandritel toimunud haldusreformide käigus väga laialdaselt kasutatud. Teiste riikide kogemustest lähtudes tuleb aga kindlasti arvestada, et erinevate ideoloogiliste traditsioonidega riikides on delegeerimise poliitilised eeltingimused ja eesmärgid erinevad. Seetõttu ei ole võimalik üks-ühele laiendada ühtki reformi kohalikesse oludesse ilma, et eelnevalt analüüsitaks nende reformide tekkepõhjuseid ja eesmäärke.

Töö teoreetilise osa esimene peatükk annab ülevaate nendest eeltingimustest, mis on olnud kolme erineva ideoloogilise taustaga heaolurežiimi puhul sotsiaalteenuste osutamise mittetulundussektoris kanaliseerimise põhjuseks. Arutletakse, millised on olnud need ühiskondlikud muutused, mis on andnud tõuke avaliku- ja mittetulundussektori partnerlussuhete tekkeks ning tinginud mittetulundusorganisatsioonide üha ulatuslikuma kaasamise avalike teenuste osutamisse ning millised poliitilised alused selliseks koostöösuhteks on loodud.

Töö teine peatükk tutvustab peamiseid avaliku- ja mittetulundussektori partnerlussuhte tekkimise teooriaid, nende suhete eelseid ja puuduseid, millised on kahe sektori nõrkused ja milliseid teineteist täiendavaid tugevusi partnerlussuhe võib luua.

Kolmas, ja viimane teoreetilise osa peatükk, käsitleb teenuste delegeerimist kui vahendit mittetulundussektorit kaasates ületada avaliku sektori puudujääke. Käsitletakse delegeerimise mõjusid teenusele ja ühingutele. Samuti seda, millised on sotsiaalteenuste eripärad võrreldes teiste delegeeritavate avalike teenustega.

Bakalaureusetöö eesmärgiks on uurida senise praktika alusel sotsiaalteenuste mittetulundussektorile delegeerimise toimimist ja jätkusuutlikkust Eesti omavalitsusüksustes, tuua välja peamised probleemid.

Püstitatud uurimusülesannetega püütakse leida vastust järgmistele küsimustele:

1. Milline on sotsiaalteenuste mittetulundusühingutele (edaspidi MTÜ) delegeerimise senine praktika Eesti omavalitsustes?
2. Millised on omavalitsuse eesmärgid sotsiaalteenuste delegeerimisel?
3. Millised on delegeerimise peamised probleemid ja kaasnevad mõjud?

Senised antud valdkonda puudutavad uurimused Eestis on analüüsinud delegeerimist üldisemalt avalike teenuste lõikes (Ets 2003), sealjuures juriidilisest aspektist lähtuvalt (Aaviksoo 2000, Merusk 2000) või käsiraamatu vormis (Altnurme 2002). Käesolev töö keskendub eraldi sotsiaalteenuste delegeerimise probleematikale, püüdes välja tuua selle valdkonna teenuste hankeprotsesside eripärasid.

Uurimustöö peaks reflekteerima senise delegeerimise praktika tulemusi ja mõju ning võimaldama koostada soovitusi olemasoleva delegeerimispraktika paremaks muutmiseks.

Töö autor tänab oma juhendajat Jüri Kõre't abistavate soovituste eest ning kõiki uurimuses osalenud omavalitsuste sotsiaalspetsialiste ja mittetulundusühingute juhte .

1 HEAOLURIIGI KRIIS JA KOLMANDA SEKTORI OSAKAALU SUURENEMINE

Saamaks paremat ülevaadet mittetulundussektori (edaspidi MTS) ja avaliku sektori partnerluse probleemistikast, tuleks vaatluse alla võtta selle partnerlussuhte tekkimisele ja arengule tõuke andnud ühiskondlikud protsessid: majanduslikud, sotsiaalsed ja tehnoloogilised muudatused, mis kokkuvõttes viisid nn “heaolu konsensuse” lagunemiseni ning kutsusid esile ühiskondlike probleemide lahendustegevuste fundamentaalse ümbermõtestamise. Need muudatused tõid esile avaliku sektori ebatõhususe ühiskondlike probleemidega tegelemisel, sundides enamikke heaoluriike ette võtma ulatuslikke reforme, mille tuumaks on valitsussektori tegevusulatus vähendamise kõrval ka selle vormiline muutumine valitsusväliste sektorite kaasamise teel. Käesoleva peatüki eesmärk on anda teoreetiline ülevaade MTS organisatsioonidest heaoluriigi muutuste kontekstis, pöörates tähelepanu nendele arengutele, mis on selle sektori institutsioonid toonud poliitiliste debattide keskpunkti avalike teenuste osutajatena.

1.1 Heaoluriigi kriisi põhjused

Heaoluriigi kriisi põhjuste analüüsimisele on pühendatud hulgaliselt uurimusi. Tulemused jagunevad põhiliselt kahte leeri.

Ühelt poolt on põhjuseks toodud üldine majanduslangus ja riikide finantsraskused. Pealesõnajärgsete aastate majanduskasv andis teed sotsiaalprogrammide kiireks arenguks, tuginedes vaadetele, et riik on kohustatud täitma turumajandust tasakaalustavat rolli ning leevendama kõiki turujõudude põhjustatud ebavõrdsuse ilminguid ühiskonnas. Stagnatsiooniperioodi algusega 1970-ndatel ning 1980-ndate mõõnaperioodiga kaasnenud valitsuste tuludebaasi vähenemine tekitas tohutu surve kulutuste ohjamiseks (Rekart 1993).

Teisalt on kriisi põhjuseid omistatud sügavamatele ühiskondlikele arengutele. Heaolurežiimide ühisjooneks on peetud asjaolu, et need kujunesid välja industriaalse ühiskonnakorra ajastul ning seega peegeldavad enamikel juhtudel industriaalühiskonnale omaseid sotsiaalseid vajadusi (Pierson 1999)

Industriaalselt ühiskonnakorralduselt post-industriaalsesse ajastusse üleminekuga on heaolurežiimid sattunud nii välispidiste (näit. majanduslik globaliseerumine) kui

sisemiste surve alla (Anheier 2003, Pierson 1999). Sealjuures MTS osatähtsuse kasvu taga on eelkõige olnud sisemised surved, millest Pierson (1999) on toonud välja neli peamist, mida post-industrialism on küll erineval määral, kuid siiski kõikides heaolurežiimides põhjustanud:

1) *De-industrialiseerumine ning tööhõive suurenemine teenindussektoris.* Teenindussektor on hakanud majanduses domineerima. Kuna teenused on üldjoontes väiksema tootlikkusega kui tööstus, ollakse silmitsi nn teenindusmajanduse trilemmaga, milles eesmärk suurendada tööga hõivatute arvu, tasakaalustada erinevused sissetulekutes ning eelarve piiramine on sattumas üha suuremasse vastuollu.

2) *Rahvastiku vananemine.* Nimetatud demograafiline surve esineb kõikides heaoluriikides ning nähakse ette selle dramaatilist suurenemist. Fiskaalne mõju sõltub vastavalt iga riigi valitsuse poolt hoolekandele pandud kohustustest ehk teisisõnu heaolurežiimist.

3) *Muutused kodumajapidamistes* tulenevalt naiste suuremast tööhõivest, lahutuste arvu kasvust ja üksikvanemaga majapidamiste arvu kasvust ning leibkondade liikmete arvu vähenemisest. Kodumajapidamiste lõhenemise tendents omab sotsiaalpoliitika seisukohast olulist tähendust, kuna selle põhjal võib eeldada, et moderniseerumine hakkab ka edaspidi vähendama kodumajapidamiste võimekust laste eest hoolitsemisel ning omastehooldel, tekitades sellega üha teravamalt vajadust riiklike, era- või mittetulundusorganisatsioonide (edaspidi MTÜ) teenuste mahu suurendamise järele.

4) *Hoolekandeprogrammidesse sisseprogrammeeritud osasaajate arvu kasv ning teenuste/toetuste mahu ja taseme suurenemine.*

Traditsioonilise heaoluriigi kõige silmatorkavam puudujääk on tulenenud vähesest tähelepanust mittetulunduslikele organisatsioonidele. Enamik sotsiaalteadlaseid on jaotanud heaoluühiskonna riigi, turu ja leibkonna mõjusfäärideks ning paljuski ignoreerinud mittetulundussektori panust (Salomon & Anheier 1997, Pierson 1999).

1.2 Heaoluriigi moderniseerumine – pöördumine mittetulundus-sektori poole

Kui heaoluriigi kriisi põhjuste osas ollakse paljuski erinevatel seisukohtadel, siis sümptomite osas on märkimisväärne konsensus. Kirjanduses on esile tõusnud kolm sümptomit (Baldock 1989):

1. fiskaalne rahastamise kriis – hoolekande süsteemid on muutunud liiga kulukaks riigi tulubaasile;
2. tulemuslikkuse kriis – heaoluprogrammid ei saavuta rahuldavaid lahendusi probleemidele, mida nad on loodud lahendama;
3. legitiimsuse kriis – tulenevalt esimesest kahest sümptomist on toetus riiklikele programmidele ja tegevustele vähenenud.

Samas on poolehoid heaoluriigile säilinud peaaegu kõikjal ning ka kriitikud on sunnitud leppima poliitilise reaalsusega, et sotsiaalkaitse on jätkuvalt populaarne. Radikaalsema heaoluriigi kontseptsioonide moderniseerimise suhtes on enamikes riikides valdav vastuseis, samal ajal on kindel fiskaalsete survete üha kasvav mõju (Rekart 1993, Pierson 1999). Selle tulemusena on mitmetes riikides hakatud kujundama alternatiivsemaid strateegiaid sotsiaalkaitse programmide tõhustamiseks. Kuigi erinevad ideoloogilised suunad on jäänud erimeeskustele nimetatud eesmärgi saavutamise meetodites, toetatakse üksmõelselt MTS rolli kasvu probleemide lahendamise tegevuses. Selle konvergensuse tüvi kasvab välja siiski väga erinevatest alustest ning omab sõltuvalt režiimist erinevat rakenduslikku tähendust (Rekart 1993).

Liberaalsetele ideoloogiatele tuginevad heaoluriigid

Liberaalseid heaolurežiime kirjeldades rõhutatakse nende turul põhinevat sotsiaalkindlustussüsteemi ning sissetulekute testi kasutamist toetuste jagamise alusena. Universaalsete toetuste tase on tagasihoidlik ning hoolekanne on suures osas suunatud vaesuse leevendamisele. Sealjuures on osutatavad teenused ja toetused piiratud ning stigmatiseerivad, kuna mudel seab eelduseks, et kõrgem toetuse määr vähendab kodanike vastutuse võtmist endaga toimetulemisel (Cochrane *et al.* 2001).

Põhjstatuna osaliselt heaoluriigi puudulikkusest vastata sotsiaalkaitse vajadustele, on erasektor sotsiaalteenuste osutamisel aktiivsem. Ka on toetus avaliku sektori poolele sotsiaalteenuste osutamisele teatavate reservatsioonidega - sissetulekute testile tuginemine on elanikkonna jaotanud hoolekandest osasaajateks ja maksumaksjateks,

mistõttu sotsiaalhoolekande toetusgrupp on suhteliselt väike. Lisaks vähendab erasektori loodud (ning tihti riigi subsidieritud) alternatiivide olemasolu sõltuvust avaliku sektori teenusepakkumisest (Pierson 1999).

50-ndate 60-ndate kasvuperiood soodustas liberaalsetes režiimides riikliku hoolekande laienemist. Majanduslanguse tingimustes muutusid mõjukamaks vabaturumajanduse filosoofiad, sealhulgas neo-liberalistlikud ideoloogiad, mis hoolekandele pandavate ootuste kasvu on pidanud sotsiaalselt ja poliitiliselt destabiliseerivaks (Clarke 2001).

Neo-liberaalne riigimudel rajaneb minimaalse riigi kontseptsioonile, mille põhimõtteid on Georg ja Wilding (1984) kirjeldanud järgnevalt:

- paljud tegevused, mida viib läbi ja korraldab valitsus, oleksid efektiivsemad läbi viiduna eraisikute poolt;
- eraisikud, vabastatuna riigipoolsest sekkumisest ning omades vajalikku ajendit, hoogustavad majanduse arengut;
- paljud nn sotsiaalsed probleemid, mida arvatakse olevat ühiskonna tekitatud, tekivad tegelikult individuaalsetel põhjustel. Seega peaks lahendus neile probleemidele baseeruma individuaalsel vastutusel ja valikul, mitte valitsuse poliitikatel;
- probleemide põhjuste omistamine ühiskondlikele teguritele vähendab indiviidi vastutuse võtmist, mis on aga terve ühiskonna aluseks (Rekart 1993).

Mittetulundussektori roll. Liberaalset heoluriigi mudelit on seostatud ka võrdlemisi suure MTS olemasoluga (Anheier 2003). Neo-liberaalide riigi minimaalse vahelesegamise idee loob sektori arenguks veelgi paremad võimalused, käsitades MTÜ-d olulise vahendina inimestevahelise solidaarsuse loomisel. MTÜ-de tekke kasvu peetakse soovitavaks, samal ajal ollakse seisukohal, et nende tegevus on efektiivsem kui riik sellele vahele ei sega (Giddens 1999). Sellest lähtuvalt on finantseerimine jäetud suuresti MTÜ-de endi hooleks. Riigi osa kolmanda sektori arendamisel seisneb põhiliselt kahes punktis (Joost 2001):

1. Seadusandluse kaudu soodustab riik annetuste tegemist, nii annetused kui mittetulundusühingute tegevus tervikuna saavad olulisi maksusoodustusi;

2. Mittetulundusühingutel lastakse tegeleda majandustegevusega.

Tulenevalt sellest, et MTÜ-d toetuvad vähem avaliku sektori maksetele, on surve otsida lississetulekuid erasektorist. Uurijad seostavad seda MTS suundumusega kommertsialiseerumise poole: ühelt poolt liiguvad tulundusorganisatsioonid MTS aladele, teisalt võtab MTS omakorda omaks turuideoloogiad (Anheier 2003).

Sotsiaaldemokraatlikele ideoloogiatele tuginevad heaoluriigid

Vahetult pärast sõda jagasid paljude maade sotsiaaldemokraadid üsna sarnaseid vaateid. Giddens (1999) on neid üldistades kirjeldanud järgnevalt:

- tugev valitsuse kohalolu nii majanduses kui teistes ühiskonna sektorites on normaalne ja soovitatav, kuna demokraatlikus ühiskonnas esindab avalik võim kollektiivset tahet;
- riigil on kohustus pakkuda neid avalikke hüvesid, millega turg ei suuda varustada, või mida turg vaid osaliselt suudab anda;
- riik peab sekkuma iga kord, kui üksikisikud pole ükskõik millistel põhjustel suutelised enda eest hoolitsema;
- vabatahtlikud ühendused teevad riiklike sotsiaalteenuste osutajatega võrreldes rohkem halba kui head, on ebaprofessionaalsed, ekslikud ja üleolevad nende suhtes, kellega nad tegelevad.

Mitmed iseloomulikud jooned on kujundanud küllaltki tugeva poolehoiu heaoluriigi sotsiaalkaitstesüsteemide säilimiseks: ametiühingute mõjukus, naiste kõrge tööhõive (sealjuures sotsiaalteenuste osutamisega seonduvatel töökohtadel), majapidamiste sõltumine avalikust sektorist läbi otseste töösuhete või läbi avalike teenuste kasutamise (Pierson 1999).

Sotsiaaldemokraatide poliitika ümberkujundamiseks andis suure tõuke kommunismi ja sotsialismi kokkuvarisemine 80-ndate lõpus, samuti heaoluühiskonna ning sellele järgnenud neoliberalistliku poliitika ebaõnnestumine. Vasakpoolsete vaadete uuenduskuuri käigus kerkis esile filosoofia, mis püüab leida kesket kurssi kahe läbikukkunud ideoloogia, sotsialismi ja turufundamentalismi vahel. Filosoofia, mida teatakse laiemalt Kolmanda Tee nimetuse all (Giddens 1999).

Mittetulundussektori roll. Sotsiaaldemokraatlikus mudelis on teenuseid osutavatele MTÜ-dele jäetav tegutsemisruum olnud küllaltki piiratud, avalik konsensus toetab jätkuvalt riigipoolsete teenuste osutamist. MTÜ-de osalus teenuste osutamisel, kuigi näitamas kasvutendentsi, toimub nõ äärealadel ning enamasti tihedas koostöös riigiadministratsiooniga (Anheier 2003).

Kolmanda Tee ideoloogia mõjutused on loonud eelduse MTS-i senisest aktiivsemale kaasamisele. Selgeim poliitiline väljendus kolmanda sektori ja avaliku sektori vahelisest koostööst Kolmanda Tee ideoloogia raames on üldiselt liberaalse režiimi esindajaks loetud riigis, Suurbritannias, loodud koostöökokkulepped (*Compact*), mille üldine platform põhineb neljal printsiibil (ibid.):

- 1) iseseisev MTS, mis tegutseb omaenda agenda alusel, edendab ühiskonda;
- 2) avalikul- ja kolmandal sektoril on sotsiaalteenuste osutamisel teineteist täiendavad rollid;
- 3) avaliku sektori ja MTS-i koostöö loob lisaväärtuseid;
- 4) avaliku sektori ja MTS-i kohustused ja väärtushinnangud avalike huvide suhtes on sarnased.

Korporatiivsetele ideoloogiatele tuginevad heaolurežiimid

Kõige enam esiletõusvad jooned korporatiivsetes heaoluriikides sisaldavad järgmisi elemente (Esping-Andersen 2003):

- sotsiaalsed garantiid piirduvad nn negatiivsete riskide katmisega, õigustatud isikute ring on kitsas, rõhk on sissetulekute testil põhineval sotsiaalkaitsel;
- töösuhtekeskne sotsiaalkindlustussüsteem taastoodab staatusest tulenevaid erinevusi;
- subsidiaarsusprintsip, mis peegeldab vaadet, et perekond on esmaseks abipakkujaks. Lisaks delegeeritakse administratiivne vastutus ning otsuste tegemise õigused madalamale võimalikule tasandile. Sellega määratletakse ühtlasi ka MTS-i prioriteetsus teenuste pakkujana avaliku sektori teenuste suhtes (Anheier 2003).

Mittetulundussektori roll. Korporatiivses mudelis on poliitiline keskkond stimuleerinud MTS-i kasvu (Bode 2003). Riik on olnud ajendatud leidma MTS-ga

ühtseid eesmärke ja hoiab MTÜ-sid teadlikult alal oma jõupingutustes säilitada sotsiaalsete võtmegruppide toetus ning samas tahtes ennetada radikaalsemaid nõudeid sotsiaalkindlustussüsteemile (Anheier 2003). Korporatiivses süsteemis on MTÜ-del teenuste osutamisel olnud suur roll, sealjuures finantseerimine on olnud riigi ülesanne (Bode 2003, Burger & Veldheer 2001).

Healuriigi rekonstrueerimisega on MTÜ-d korporatiivsetes režiimides sattunud aga surve alla. Kulutuste piiramine avalikus sektoris on vähendanud valitsuse toetuseid ka MTÜ-dele ning karmistanud toetustingimusi. MTÜ-d on hakanud otsima muid finantseerimisallikaid, enamasti erasektorist. Seega on valitsuse poliitikate muutuste tagajärjeks tendents suurendada MTS kommertsialiseerumist (Anheier 2003).

Anheier (2003) on avaldanud arvamust, et seoses suureneva survega riigieelarvele muutub ka subsidiaarsusprintsipi rakendumine edaspidi paindlikumaks, mille tulemusena nihkub subsidiaarsuse fookus teenuse osutajalt tarbijale, millega tuuakse muidu rigiidsesse korporatiivsesse režiimi sisse turuelemendid. On tõenäoline, et MTS hakkab tulevikus toetuma senisest enam liikmemaksudele ja teenustasudele.

Anheier (2003) arvates viitab fakt, et Kolmanda Tee ja neoliberaalide lähenemised ühtmoodi hõlmavad ootuseid kolmanda sektori osaluse suurenemise suhtes, põhimõtteliselt asjaolule, et kolmanda sektori kasvav poliitiline ja majanduslik osatähtsus on tekkinud mõneti iseseisvamalt "uute poliitikate" suhtes - osana fundamentaalsematest muudatustest, mis postindustriaalses ühiskonnas aset on leidmas.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et healurežiimid on surve alla sattudes hakanud üha enam teineteisele sarnanema: ühtviisi otsitakse kulutustega toimetulemiseks alternatiive erasektori teenuspakkujatelt, mille tulemusena on kõigis kolmes režiimis hakanud toimuma kolmanda sektori nihkumine turumajanduslike ideoloogiate suunas.

2 MITTETULUNDUS- JA AVALIKUSEKTORI PARTNERLUSSUHETE TEOREETILINE ÜLEVAADE

MTS-i osakaalu suurendamisel teenuste osutamise juures on oluline pöörata tähelepanu teooriatele, mis aitavad mõista selle sektori tekkepõhjuseid ja millele tuginevad avaliku sektori ja MTS-i vahelise koostöö tekke seletused. Käesoleva töö kontekstis aitavad need teooriad valgust heita teenuste MTS-le delegerimise eelistele ja puudustele.

2.1 Avaliku sektori puudujäägid teenuste osutamisel

Küsimusele, miks on avalikus sektoris tekkinud vajadus partnerluse järele MTS-ga, on püüdnud seletust pakkuda mitmed teooriad (Weisbrod 1988, Hansmann, 1987), mis enamasti on koostöö põhjuste analüüsimisel lähtunud eeldusest, et MTS on tekkinud vastusena erinevatele puudujääkidele ühiskonnaelu korralduses. MTÜ-de tegevusvaldkonnad osutavad riigipoolsetele teenuste osutamise lünkadele, uute sotsiaalsete vajaduste ja marginaliseeritud gruppidele olemasolule ühiskonnas.

Eelpooltoodud seletusele leidub ka kriitikuid (Lohmann 1989, Salomon 1995) ning alljärgnevas ülevaates on toodud ka peamised vastuväited sellele lähenemisele.

Turu/valitsuse tõrgete teooria. Esimene laiemalt tuntud teooria, mis seletab MTS-i olemasolu põhjuseid, on nn turu ja valitsuse tõrgete teooria. Nimetatud teooria viitab era- ja avaliku sektori piiratusete avalike kaupade osutajatena. Avalikud kaubad on hüved ja teenused nagu puhas õhk või riigikaitse, millest saavad osa kõik, vaatamata sellele, kas nad on selle eest maksnud või mitte. Jättes nende hüvede osutamise erasektori hooleks, langeb pakkumine väga madalale, kuna vähesed tarbijad on nõus vabatahtlikult maksma hüvede eest, mida nad võiksid tarbida ka tasuta. Madala turunõudluse korral toodavad ettevõtjad neid hüvesid vähem kui inimesed tegelikkuses vajavad ja sooviksid. Sellele nähtusele viidatakse enamasti kui “priisõitja” probleemile ning on põhiliseks valitsussektori olemasolu majandusteoreetiliseks põhjenduseks, kuna valitsus on võimeline ületama turu ebaõnnestumise tagajärjed, kogudes inimestelt makse avalike kaupade tootmiseks (Weisbrod, 1988).

Samas ka valitsusel on teatud loomuomased piirangud avalike kaupade tootjana. Douglas (1987), Weisbrod (1998) ja Young (1998) eristavad järgmisi avaliku sektori piirangute põhjuseid:

- “kategoriaalne piirang” tuleneb valitsuse kohustusest osutada teenuseid ja hüvesid universaalsel ja ühtsel alusel. Demokraatlikus ühiskonnas toodab sektor vaid neid avalikke kaupu ja sellises mahus, millel on enamuse toetus. See tähendab nõudluse rahuldamata jätmist vähemuses oleva segmendi jaoks ühiskonnast. Siit järeldub, et vajadus MTS-i järele tuleneb vajadusest rahuldada selle vähemuses oleva osa nõudlust avalike kaupade järele. Mida mitmepalgelisem on ühiskond, seda ulatuslikum on tõenäoliselt MTS.
- “ajalise perspektiivi piirang” viitab avaliku sektori ametnike suhteliselt lühikesele ametisoleku ajale ning sellest tulenevalt fokuseeritusele lühiajalistele tulemustele ja probleemidele.
- “teadmiste piirang” osutab asjaolule, et avalik sektor on ülesehitatud suhteliselt monoliitsel ja hierarhilisel moel ning seetõttu ei ole suuteline genereerima kogu avalike küsimuste otsustamiseks vajaminevat informatsiooni, ideesid ja uuringuid.
- “Suuruse piirang” peegeldab vaadet, et valitsusasutused on tavakodaniku jaoks heidutavalt suured. Sellest tingitult on vajadus nn vahendusinstituutsiooni järele valitsusasutuste ja kodanikkonna vahele.

Lepinguliste tõrgete teooria. Teine aspekt turutõrgete teooriast põhjendab MTS-i olemasolu “informatsiooni asümmeetriast” lähtuvalt (Young 1998). Hansmann (1987) on nimetanud seda “lepinguliste tõrgete teooriaks” (“*contract failure*”), mille keskseks teesiks on, et kuivõrd mõnede teenuste puhul on teenuse ostja ja tarbija erinevad isikud (näiteks vanurite hooldus), siis turumehhanismid, mis põhinevad klientide vabal ja informeeritud valikul, ei toimi. Olukorras, kus ostja ei ole teenuse subjekt, on kasumit võimalik saada ka tarbija rahulolule sisulist tähelepanu pööramata ja seetõttu peetakse võimalikuks, et tulundusühingutel võib tekkida kiusatus ostja usaldust reeta. Mittetulunduslik vorm pakub ostjale kindlustunnet, et osutatud teenused vastavad nii kvaliteedilt kui kvantiteedilt teatud standarditele. Ben-Ner (1987) õigustab seda väidet asjaoluga, et MTÜ-de kliendid mängivad organisatsiooni juhtimise juures enamasti olulisemat rolli, kui nad mängivad näiteks tulundusühingute

juhatustes. Resultaadiks on suurem kontroll teenuse tarbijate poolt, millega ületatakse informatsiooni asümmeetria.

Tõrgete teooria kriitika. Salomoni (1995) arvates ei saa aga valitsuse tõrgete teooria alusel mõista koostööd valitsuse ja MTS-i vahel. Kui sektorit nähakse valitsuse asetäitjana teenuste ja hüvede osutamisel, mille tootmist enamus ühiskonnast ei soovi toetada, siis ei näe Salomon teoreetilist põhjendust, miks peaks valitsus MTÜ-d toetama. Vastupidi, selle teooria kohaselt, kui MTÜ osutab teenuseid, mida valitsus on nõus toetama, on ta läinud vastuollu teooriaga oma olemasolu vajalikkusest ja eesmärgist.

Salomon (1995) pöörab ümber ka turutõrgete teooria, pidades esmaseks turutõrgete vastureaktsiooni mehhanismiks pigem MTÜ-d. Tema turutõrgete teooria reformulatsiooni keskseks väiteks on, et avaliku sektori avalike teenuste puudujääkide kõrvaldamiseks vajaminevate tegevustega seotud tehingukulud on tunduvalt kõrgemad kui MTS-i mobiliseerimise kulud. Valitsuse probleemide lahendamise tegevusele peab eelnema enamuse poolehoidu saavutamine, seaduste vastuvõtmine, avalike teenistujate informeerimine, programmide töösse viimine jpm. Seega on tõenäoline, et mittetulundusühingud reageerivad eeldatavatele turutõrgetele varem ning valitsusasutused astuvad tegevusse juhul, kui MTS-i vahendid on osutunud ebapiisavateks. Sealjuures suudab selline turutõrgete teooriate reformuleerimine Salomoni väitel paremini selgust tuua valitsussektori ja MTS ulatuslike sidemete olemasolu põhjustesse. Samamoodi ei põhjenda ka lepinguliste tõrgete teooria Salomoni arvates MTS vajalikkust, kuivõrd ka avalikku sektorisse kuuluvatel asutustel ei ole põhjust ostja usaldust reeta.

“Tõrgete teooria” kriitikud on seisukohal, et MTS-i vajalikkust ei ole võimalik nende teooriate kaudu lahti mõtestada, kuivõrd tähelepanu piirdub vaid teiste sektorite institutsioonide puudujääkidega ning ignoreeritakse MTS-i eksistentsi keskseid väärtuseid ja panust. Lohmann (1989) on arvamusel, et tõrgete teooriad tuleks täielikult kõrvale heita, pidades neid tegelikkust moonutavaks, eesmärgiga muuta MTS-i rolli ja käitumist konformseks majandusteooriatega: “Tõrgete teooriad ütlevad meile rohkem, mis MTS ei ole, kui mis ta on.” (Lohmann 1989:197)

2.2 Mittetulundussektori puudujäägid teenuste osutamisel

MTS-l on sotsiaalteenuste osutajana mitmeid loomuomaseid nõrkuseid, mida on käsitletud mitmetes uuringutes (Kramer 1994, Salomon 1995, Weisbrod 1988). Allpool on toodud Salomoni (1995) poolt kirjeldatud MTS-i puudused, mis on tinginud vajaduse avaliku sektori poolse reguleerimise järele:

1) *ebapiisavus* – MTÜ-d on sageli väga piiratud võimega vajaliku ressursitaseme saavutamisel. Osalt on see avalike teenuste osutamisele loomupärase “priisõitja” probleemi peegeldus: kuni teenuste osutamine on täielikult sõltuma pandud vabatahtlike annetuste süsteemist, on tõenäoline, et kogutud ressursse tekib vähemal määral, kui ühiskond optimaalseks peab;

2) *partikularism* - MTÜ kalduvus keskenduda vaid kindlatele ühiskonna gruppidele. Antud tõrget võib vaadelda ka, kui ühte MTS-i tugevust ning mõnede teooriate kohaselt isegi kui üht sektori olemasolu põhiprintsiipi. Kuid nõrkusena on siinjuures hakatud täheldama tendentsi, et MTÜ-d kalduvad sihtgruppideks valima nõ kergemaid juhtumeid, jättes raskemad avalike institutsioonide hooleks. Lisaks sellele, et selline käitumine jätab lünki hoolekandega kaetusesse, võib see tekitada ka teenuste dublitseerimise. Üldtulemusena ületab teatud sihtgrupe teenindavate ühingute arv optimaalse vajaduse, vähendades koguefektiivsust.

3) *paternalism* - tendents koondada enamus võimust kogukonna vajaduste defineerimisel nende kätte, kelle käes on enam ressursse, peegeldades nende eelistusi abi jagamisel;

4) *amatöörism* - amatöörlik lähenemine probleemidega tegelemisel (vabatahtlike kasutamine).

Märkimisväärne on asjaolu, et MTS-i nõrkused vastavad hästi avaliku sektori tugevustele ja vastupidi, mistõttu laiaulatuslik koostöö kahe sektori vahel tundub olevat loogiline ja põhjendatud kompromiss (Salomon 1995).

3 SOTSIAALTEENUSTE LEPINGULINE DELEGEERIMINE MITTETULUNDUSÜHINGUTELE

Teenuste delegeerimise kasutuselevõttuga on riik jäänud rohkem nõ võimaluste looja rolli, sedamööda, kuidas teenuste rahastamine ja pakkumine on teineteisest administratiivselt lahutatud. Avalik sektor on siiski jäänud vastutavaks nii poliitiliste programmide ja suundade väljatöötamise, planeerimise, finantseerimise, reguleerimise, järelvalve ja auditeerimise osas. MTS pakkujana on üha enam kasutust leidnud teenuste klientideni viimisel. See aga tähendab, et osana avalike teenuste osutamise süsteemist on MTS sagedamini riigi aseaine. Selle asemel, et täita oma traditsioonilist rolli alternatiivide pakkujana, täiendajana. Mitmed teoreetikud on viidanud asjaolule, et delegeerimine on tegelikkuses võimaldanud heaoluriigil püsima jääda olukorras, kus see on olnud rünnakuobjektiks majanduslanguse tingimustes. Delegeerimise kasutuse hoogustumist, koos üha suurenevate ootustega MTS-i panustamise suhtes, saab vaadelda kui heaoluriigi kriisi üht väljundit. Selle tulemusena hakkasid kaheksakümnendatel esile kerkima mitmed uued poliitikad – detsentraliseerimine, deinstitutionaliseerimine, dereguleerimine jne. Selle kõige üheks kindlaks tulemuseks on olnud kestav sektoritevaheliste joonte hägustumine, nende teineteisest sõltuvaks muutumine ja vastastikune põimumine. Kuigi MTS ja avaliku sektori vahel on kujunenud välja uued rollid ja suhted, puuduvad siiani kontseptsioonid, mudelid, uurimusparadigmad ja andmed, mis aitaksid seda poliitikat juhtida (Kramer 1994).

3.1 Sotsiaalteenuste delegeerimise problemaatika

Sotsiaalteenuste osutamine turukonkurentsi reeglite alusel. Sotsiaalteenuste lepingulise delegeerimise protsessi on uuritud nii kontseptuaalselt kui empiirilisel, erilist tähelepanu on seejuures pööratud konkurentsi probleemistikule (Savas 2002, DeHoog & Salomon 2002). Savas (2002), kes on uurinud kuidas toimub sotsiaalteenuste delegeerimine New Yorgis, viitab oma uurimuses Kramerile ja Grossmanile (1987), kes peamised arutud teemat ümbritsevad küsimused on sõnastanud järgnevalt: Millistel tingimustel on konkurentsi soodustamine vajalik? Kas odavad pakkumised peaksid olema alati eelistatud? Kas MTÜ-sid peaks eelistama tulundusorganisatsioonidele? Kas valitsusasutused peaksid nägema rohkem vaeva, et toetada väiksemaid MTÜ-sid, et nad suudaksid konkureerida?

Savas läbi DeHoog'i (2002) näeb probleemi laiemalt selles, kas ja millisel määral esineb sotsiaalteenuste osutamise valdkonnas üldse konkurentsi? DeHoog'i uurimuse tulemustest ilmneb, et lepingu saamise nimel konkureerivaid ühinguid on tegelikkuses küllaltki vähe. Viimast seostab DeHoog järgmiste teguritega:

- 1) puudub konkureerimise traditsioon, kuivõrd ühinguid, mis on loodud leevendama sotsiaalseid vajadusi, on oma tegevuses küllaltki eristunud, mitte rivaalitsevad;
- 2) esinevad arvukad sisenemise barjäärid – puudub valitsusepoolne nõudlus uute teenuste järele, koormavad administratiivsed protseduurid;
- 3) formaalsed pakkumisprotseduurid ja hindamiskriteeriumid on puudulikud;
- 4) regioonist tulenevad piirangud – ühing, millel on olemas rajatised, on regionaalselt monopoolses olukorras.

Piiratud konkurentsi tulemusena säilitavad otsuse tegijad rutiinselt eelnevaid teenuseid ja lepinguid ning otsivad alternatiive vaid juhul, kui tekivad uued fondid (Savas 2002).

Raskused hankeprotseduuride kehtestamisel tulenevalt sotsiaalteenuste eripäradest
Sotsiaalteenuste delegerimise juures on mitmeid erilisi jooni, mis selle valdkonna teenuste lahtiriigistamise muude valdkondadega võrreldes keerulisemaks muudavad:

- 1) kuna sotsiaalteenused on suunatud puudustkannatavate isikute olukorra ja käitumise muutmisele, on need teenused sageli küllaltki kompleksed ning sisaldavad mitmeid faktoreid, mis ei allu kontrollile ja mille väljundeis ei saa olla kindel. Seetõttu on teenuste osutamise tulemuslikkuse mõõtmisel raske kokkulepetele jõuda (DeHoog & Salomon 2002);
- 2) teenuste osutamine on enamasti väga töömahukas, mistõttu on kulude vähendamise võimalused küllaltki piiratud (Kanter & Summers 1987);
- 3) teenuste osutamise juures puuduvad teenindatava klientuuri eripärast tulenevalt automaatselt toimivad kontrollmehhanismid, mis viitaksid teenuse osutamisel esinevatele probleemidele (klientidepoolsed kaebused) (ibid.).

Sotsiaalteenuste delegerimise hankeprotsess eristub muude valdkondade hankeprotsessidest veel seeläbi, et konkureerivate pakkujate paljusus ei ole siinjuures ei soovitatav ega ka kasulik (Austin 2003, Savas 2002) Teenuste koordineerimist,

pidevust ja koostööd erinevate asutuste vahel nähakse hoolekandesüsteemi oluliste osadena ning nende säilimine nõuab teistsugust lähenemist, kui seda on ühekordne ostu-müügi tehing. Seetõttu ei peeta sotsiaalteenuste delegeerimise juures kuigi oluliseks formaalsete hankereeglite hoolikat täitmist. Pigem soovitatakse teenuste üleandmisel kasutada läbirääkimiste teel sõlmitavaid lepinguid, kui konkurentsi korras vähempakkumiste teel lepingupartnerite valimist (DeHoog & Solomon 2002).

3.2 Sotsiaalteenuste delegeerimise põhjused

Kui avalik sektor on teinud otsuse teenuse lepinguliseks üleandmiseks mõnele valistsusvälisele ühingule, siis on selle otsuse taga enamasti rida erinevaid eesmärke ja põhjendusi. Pidades teenuste delegeerimist privatiseerimise mõõdukamaks vormiks, nähakse selles võimalust avaliku sektori kalliduse ja ebaefektiivsusega toime tulemiseks. Mõnikord käsitletakse delegeerimist ka valikuvõimaluste optimeerimise ja kodanikuühiskonna kaasamise vahendina ning võimalusena pakkuda spetsialiseeritumat innovatiivsemat teenust paindlikumal viisil ja kliendilähedasemalt (Kramer1994).

Käärmann (1998) on sõnastanud viis põhilist avaliku sektori delegeerimise motiivi:

1. **kulusäästlikkuse ja kvaliteediga seotud motiivid** viitavad sellele, et lepingulise delegeerimisega loodetakse vähendada teenuste osutamisega seotud kulusid ja parandada kvaliteeti;
2. **juhtimis-strateegiline motiiv** on seotud püüdlustega muuta avaliku halduse funktsioneerimine tõhusamaks. Arvatakse, et lepinguline delegeerimine toob kaasa organisatsiooni juhtimise korrastumise, määratledes paremini iga instantsi rolli ja vastutuse. Lisaks toob teenuste delegeerimine ametnikele kaasa täpsema info teenuse olemuse kohta ning parema ülevaate teenuse omahinnast. MTÜ võib omada mõne teenuse valdkonnas spetsiifilisi teadmisi või kogemusi;
3. **arenguga seotud motiivid**, traditsiooniliste lahendustega avalik sektor võib teenuste üleandmisega saada värskaid arenguiimpulsse innovaatiliste lahenduste näol;
4. **finants-majanduslikud motiivid** - finantsvahendid investeerimiseks on piiratud, mis loovad motiivi kaasata MTS-i ressursse;
5. **poliitilised motiivid** on seotud omavalitsuste püüdega vähendada teenuste delegeerimise abil ametnike mõjuvõimu ning hoida avaliku sektori suurenemine kontrolli all.

Kramer (1994) on pidanud huvitavaks asjaolu, et kui ideoloogiliselt valitseb nii parem- kui vasakpoolsete vaadete esindajate vahel konsensus kasutamaks MTÜ-d avaliku poliitika elluviimisel, siis nende motivatsioon on siinjuures erinev. Parempoolsed näevad ühinguid kui kaitsevalli riikliku sekkumise vastu või vähemalt kui sellise sekkumise alternatiivi ja isegi aseainet. Vasakpoolsed vaatlevad ühinguid sageli aga nostalgilise pilguga kui võimalikku vahendit, mille abil võiks taastuda kadunud kogukonna tunne läbi suurema ühiskonna osaluse.

3.3 Sotsiaalteenuste delegeerimise kasulikkuse hindamine

3.3.1 Delegeerimise mõju teenusele

Delegeerimise mõju teenusele on võimalik analüüsida lähtuvalt sellest, kuidas on teenuse osutamine muutunud seoses selle üleminekuga MTS-le. Euroopa avaliku halduse üldiste põhiprintsiipide alusel võib välja tuua viis põhilist avaliku teenuse hindamiskriteeriumit (SIGMA Programmi dokument nr.27): (1) efektiivsus, (2) kättesaadavus, (3) õigeaegsus ja menetluste kiirus, (4) läbipaistvus, (5) õiglus, võrdsus ning vähemuste kaitse. Enamiku nende hindamiskriteeriumite käsitlemine delegeerimise mõjude analüüsis on raskendatud, kuna need pole reeglina kvantitatiivselt mõõdetavad ja nõuavad hinnangulisi otsuseid. Seetõttu pole võimalik leida ka uuringuid, kus neid kõiki oleks detailselt ja terviklikult käsitletud.

Alljärgnev on kokkuvõtte erinevatest seisukohtadest ja hinnangutest delegeerimise mõju kohta teenuse osutamisele.

Efektiivsus. Siinkohal vaadeldakse efektiivsust kui kasutegurit sisendite ja väljundite vahel ehk teisisõnu teenuse hinna ja kvaliteedi suhet (SIGMA Programmi dokument nr.27). Enamik empiirilisi uuringuid on teenuse üleandmise kasulikkuse hindamisel keskendunudki just sellele kriteeriumile.

Mõju teenuse hinnale. Kogu lepingulise delegeerimise idee baseerub eeldusel, et erasektor on teatud tüüpi teenuste pakkumisel efektiivsem ning raha eest saadav väärtus avaliku sektoriga võrreldes suurem (Ets 2003). Selle eelduse kehtivus peetakse siiski küsitavaks. On väidetud, et ehkki ideaalis peaks teenuste delegeerimine viima hindade alanemiseni konkurentsi tekkimise läbi, viib see tegelikkuses vaid maksumaksjate poolt rahastatud teenuse osutamise õiguse üleandmiseni avaliku võimu poolt. Hindade langus on seejuures vähe tõenäoline, kuna

puudub täielik informatsioon teenuse osutamise tegeliku maksumuse ja lepinguosalise võimaluste kohta (Altnurme 2002). Valitsusasutus, kes sõlmib lepingu ei ole ilma sellise informatsioonita võimeline valima välja kõige parema hinna ja kvaliteediga teenust osutavat pakkujat. Resultaadiks võivad olla halva kvaliteediga teenused maksumusega, mis ületab selle, millega valitsusasutus ise teenust osutaks. Selline olukord oleks eriti problemaatiline just sotsiaalteenuste kontekstis, kus teenuse pakkumise kvaliteet on korraga väga oluline ja raskesti tagatav (Blank 2000). Leidub ka kriitikud, kes on arvamusel, et delegeerimine pigem tõstab oluliselt teenuse osutamise kulusid lisakulude, nagu administreerimise ja tehingukulud, võrra (Kramer 1994).

Mõju teenuse kvaliteedile. Delegeerimise pooldajad peavad delegeerimist kvaliteeti edendavaks jõuks, mis läbi konkurentsi tekitamise soodustab strateegiliste partnerlussuhete loomist väiksemate ja suuremate teenuse osutajate vahel. Konkureeriv pakkumine on oluline sektori arengut edendav mehhanism, mis viies teenuste osutamisse sisse turumajandusliku distsipliini elemendid, suurendab sektori vastutust kvaliteedi tagamisel. MTS ise on aga seisukohal, et konkureerimine teenuse pakkumiseks viib olukorrani, kus tähelepanu pöördub kulude vähendamisele ja teiste teenuse osutajate ülepakkumisele, selle asemel, et keskenduda ühistele eesmärkidele ja koostöö võimaluste otsimisele (ACOSS 1997).

Konkureeriva pakkumise eeliste rakendumisele vastu töötavaks faktoriks on sotsiaalteenuste turu ebatäiuslikkus: sotsiaalteenuste teatavad eripärad seavad teenuse osutamisele märkimisväärsed stardikulud, mis kahandab võimeliste lepingutäitjate arvu, mistõttu konkurentsi mõjud tegelikult ei rakendu (Kettl 1993). Eriti teravalt tuleb see probleem esile väikeste omavalitsuste puhul (Altnurme 2002). Tagajärjena võib teenuse pakkumise jätkusuutlikkuse tagamise soov hakata takistama uutele potentsiaalsetele teenuse pakkujatele ümberlülitumist. (Kettl 1993, Kramer 1994).

Kättesaadavus. Üldiselt on delegeerimise otsesest mõjust teenuse kättesaadavusele või sellele, mis vahet omab kliendile see, kas teenust osutab avaliku või MTS-i organisatsioon, küllaltki vähe informatsiooni. Laialdaselt usutakse siiski, et MTÜ-d on sobilikumad osutama teenuseid klientidele, kellel on suured erivajadused, kes ei vasta teenusele saamise tingimustele või ei ole tõenäoliselt valmis teenust vastu võtma riiklikust asutusest. Samuti on lepinguline delegeerimine tõenäoliselt võimaldanud laiendada mitmeid sotsiaalteenuseid ilma suuremate lisakuludeta (Kramer 1994).

Põhiline teenuste delegeerimise kriitika toetub väitel, et väiksematel, piiratud vahendite ja kapitaliga ühingutel on halvem positsioon lepingutele konkureerimiseks võrreldes suuremate ja paremini varustatud organisatsioonidega. See viib kokkuvõttes teenuse kättesaadavuse vähenemiseni nende gruppide jaoks, kes tarbivad just väiksemate ühingute kitsamalt spetsialiseeritud teenust (Parliament of the Commonwealth.. 1998).

Läbipaistvus. Teenuste delegeerimisel saab läbipaistvust vaadelda mitmest erinevast aspektist: 1) rahastamisprotsessi läbipaistvus; 2) poliitilise protsessi läbipaistvus; 3) läbipaistvus teenuse klientide jaoks. Programmid, mille raames teenuseid delegeeritakse on enamasti kajastatud kohaliku omavalitsuse eelarve kuludes ning seeläbi on nende sisu avalikkusele kättesaadav (DeHoog & Salomon, 2002). MTÜ-le laieneb ka avaliku teabe seadus (2001), mis puudutab riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest eraldatud vahendite kasutamist. Samal ajal võib asjaolu, et teenust finantseerib avalik sektor, osutajaks on aga mitteriiklik organisatsioon, tekitada avalikkuses ja klientide hulgas segadust. Sealjuures ei pruugi teenuse kasutajad olla teadlikud, et teenus, mida nad saavad, on tegelikult finantseeritud avaliku sektori vahenditest, tekitades ebakõla, mis võib ohustada teenuste poliitilist toetust edaspidi (DeHoog & Salomon, 2002). Selle protsessi käigus võib avaliku sektori asutus ka kasu saada, kuna otsese osutamise üleandmisel muutub tema vastutus siiski varjatumaks (Kramer 1994).

Menetluse kiirus. Kasumitaotluseta ühendusi loetakse organisatsiooniliselt paindlikumateks, sest paberlik asjaajamine ei võta organisatsioonide väiksuse ja autonoomsuse tõttu palju aega. MTS-l on ka lihtsam reageerida sihtgrupi ootuste ja vajaduste muutumisele kui avaliku sektori institutsioonidel (Medar 2002).

3.3.2 Delegeerimise mõju mittetulundussektorile

Kesksel kohal arutluses, milliseid asjaolusid toob kaasa avaliku sektori toetus MTS-le, on märgitud kolm põhilist ohtu: (1) autonoomsuse kadumine; (2) “müüdavus” või organisatsiooni eesmärkide moondu mine riigipoolse rahastamise taotluses; (3) bürokratiseerumine või üleprofessioneerumine ning selle tulemusena paindlikkuse ja nõ kohalikkuse vähenemine (Salomon 1995, Kramer 1994).

1) Autonoomsus - kõige rohkem muret tekitavaks MTÜ osalemisel riiklikes programmides on peetud asjaolu, et seeläbi kaotavad ühendused oma sõltumatus,

kuni selleni välja, et sektor muutub nõ riigi agendiks ning seeläbi ka haavatavaks poliitilistes võitlustes. Kuigi valitsusinstitutionide ülehaaramine ühingute autonoomsusest kahtlemata eksisteerib, ei ole see mõju siiski nii tugev kui üldiselt kardetakse. Seisukoht, et MTS on sõltumatu, on juba iseenesest eksitav. Rahaliselt on see sektor peaaegu vältimatult sõltuv – kui mitte avalikest, siis erasektori vahenditest (Salomon 1995).

Kramer (1994) on väljendanud muret, et tulenevalt asjaolust, et sotsiaalteenuste delegerimise juures ei ole arvestatavat konkurentsi ühingute vahel, ei vahetu teenuselepingute täitjad kuigi sageli. Selle tulemusena muutuvad nende lepingute alusel teenust osutavad ühinged üha sõltuvamaks avaliku sektori rahastamisest, mis edendab nende bürokratiseerumist ja nõ valitsusasutuse sümbioosiks muundumist.

2) Eesmärkide moondu mine - kõrvalliinina autonoomsuse probleemile on tõstatunud probleem, et avaliku sektori rahastamine võib moonutada ühingu missioone, ahvatledes neid pühenduma pingutustele valdkondades, mis ei ühti ühingu prioriteetidega, või milles ta tegutseda ei soovi (Salomon 1995, Kanter & Summers 1987, Kramer 1994). Ka sellele probleemile ei leidu empiirilist tõesust. New Yorgis läbiviidud uuringus (Hartogs & Weber 1978) selgus, et paljud ühinged olid arvamusel, et valitsuse rahastamine võimaldas neil oma missiooni paremini ellu viia: ühinged tegid seda, mida nad alati olid tahtnud teha, kuid milleks neil varem vahendeid ei jätkunud (Kramer 1994, Salomon 1995). Surve ühingule, muuta oma eesmäärke, võib samamoodi tekkida erakapitali kasutamisel. Kusjuures erakapitali puhul on olukord, kus prioriteedid ja põhimõtted lahknevad, sagedasem (Salomon 1995).

3) Üleprofessionaliseerumine - oodates, et MTÜ-d muudavad teenuste osutamise heterogeensemaks ja paindlikumaks, peab avalik sektor siiski garanteerima, et mingid osad programmi toimimises jäävad standardseks. Siia kuuluvad näiteks efektiivne finantskorraldus ja -aruandlus, minimaalsete kvaliteedistandardite kehtestamine, põhiliste programmi eesmärkide silmas pidamine ja edendamine ning kindlatele rahvuslikele poliitilistele eesmärkidele kindlaksjäämine. Seetõttu kaasneb valitsuse programmidega sageli rohkem tülikaid taotlustingimusi ja regulatiivset kontrolli kui mõne teist tüüpi rahastamisallika puhul. Et vastata riiklikele programmidele kehtestatud finantsaruandluse standarditele, peab ühing töötama välja sisemised korralduslikud protsessid, mis vähendavad ühingu paindlikkust ja ohustavad selle

mitteformaalset vabatahtlikku olemust. Lisaks kannavad valitsuse programmid mõnikord regulatoorseid klausleid, mis põhjustavad vabatahtliku tööjõu asendumist professionaalsema töötajaskonnaga (Salomon 1995).

Krameri (1994) arvates aga on vale bürokratiseerumist, professionaliseerumist ja vabatahtlike rolli allasurumist teenuse osutamisel ja organisatsiooni juhtimisel seostada avaliku sektori rahastamisega: „Selle suhtumise juures kehtib eeldus, et oli kunagi kuldne ajastu, kus valitsuse fondid ei olnud nii vabalt kättesaadavad, kui väikesed kogukondlikud organisatsioonid said toetuda vabatahtlikele annetustele, et osutada esmaseid sotsiaalteenuseid.“. Lisaks sellele, et selline uskumus on pigem müüt, eirab see Kramerit hinnangul MTÜ arengufaase, mille teevad läbi suurem osa ühinguid ka avaliku sektori rahastuse stiimuli puudumisel. Enamik organisatsioone alustab oma elutsükli vabatahtliku organisatsioonina, muutudes järjest kompleksemaks ja formaalsemaks, kui neil tekib huvi hakata osutama mõnd ühiskondlikku teenust või mõjutada avalikku poliitikat (Kramer 1994: 376).

4 UURIMUSE METOODIKA

Kvalitatiivsed uurimismeetodid teenivad enamasti ühte või rohkemat järgmistest eesmärkidest:

- **Kirjeldamine:** nad toovad esile teatud situatsioonide olemuse, keskkonna, protsessid, suhted, süsteemid.
- **Interpretatsioon:** nad võimaldavad saada pilguheiteid antud nähtuse olemuse kohta, arendada uusi kontseptsioone või teoreetilisi perspektiive nähtuse kohta ning avastada nähtuse juures olemasolevaid probleeme.
- **Tõestamine:** nad võimaldavad testida olemasolevate eelduste, väidete ja teooriate või üldistuste paikapidavust.
- **Hindamine:** nad loovad vahendeid, läbi mille on võimalik hinnata olemasolevate poliitikate, praktikate või uuenduste efektiivsust (Leedy & Ormrod 2001).

Käesolev uurimus püüab kirjeldada, milline on sotsiaalteenuste lepingulise delegerimise keskkond täna ning milliseid probleeme selle juures esineb. Uurimuse tulemused kõrvutatakse olemasolevate teooriate ja läbiviidud uurimuste tulemustega, et anda hinnang nende paikapidavusest ja kohaldatavusest Eesti oludega. Uurimus peaks andma võimaluse hinnata senise praktika mõju ja eesmärgipärasust.

Uurimus viidi läbi kvalitatiivse uurimusena juhtumi analüüsi (*case study*) meetodil.

Mõnedel juhtudel saab uurimisobjektiks olla ka kaks või enam juhtumit – sageli on need juhtumid üksteisest erinevad mingite võtmelementide poolest, et tekitada võrdlus, luua teooria või pakkuda välja üldistusi. Sellist lähenemist nimetatakse *multiple case study* või *collective case study*. (Leedy & Ormrod 2001). Antud uurimuses on võrdluse tekitamise eesmärgil ja võimalikult mitmekülge käsitluse saamiseks eri juhtumitena käsitletud kohalike omavalitsuste (edaspidi KOV) sotsiaalspetsialistide ja mittetulundusühingute esindajate hinnanguid delegerimise keskkonnale ja probleemidele.

4.1 Uurimusküsimused

Uurimuse eesmärgiks on analüüsida senise praktika alusel sotsiaalteenuste lepingulise delegerimise toimimist Eesti omavalitsusüksustes.

Tuginedes teoreetilises osas käsitletud antud valdkonda puudutavatele probleemidele ja lähtudes töö eesmärgist, püstitasin järgmised uurimusülesanded:

1. Analüüsida sotsiaalteenuste üleandmise senist praktikat ja mõjusid – tuua välja peamised probleemid.
2. Analüüsida omavalitsuste nägemust ja põhimõtteid sotsiaalteenuste üleandmisel.

4.2 Andmekogumismeetod

Empiirilise osa andmete kogumiseks on kasutatud poolstruktureeritud süvaintervjuud. Intervjuuküsimustikud on koostatud eraldi mittetulundusühingute esindajate ja omavalitsuste sotsiaalspetsialistide jaoks (lisa 1 ja 2). Küsimustikud koosnevad 26-st küsimusest KOV sotsiaalspetsialistidele ja 13-st küsimusest mittetulundusühingute esindajatele, mis annavad ülevaate järgmistest teemadest:

- milline on olnud omavalitsuse/MTÜ eesmärk teenuse delegeerimisel/teenuselepingule konkureerimisel;
- kuidas omavalitsuste/MTÜ-de esindajad hindavad senist lepingulise delegeerimise praktikat, millised on peamised probleemid;
- kuidas omavalitsuse/MTÜ-de esindajad hindavad lepingu alusel tehtavat koostööd;
- kuidas omavalitsuse/MTÜ-de esindajad hindavad delegeerimise mõjusid;

Uurimus viidi läbi kolmes omavalitsuses – Tallinnas, Tartus ja Pärnus. Andmeid koguti 2004. aasta aprillis ja 2005. aasta aprillis. Töö esimeses etapis intervjueriti kohalike omavalitsuste sotsiaalspetsialiste. Nendelt saadud teabe põhjal tehti valik lepingu alusel sotsiaalteenuseid osutavate mittetulundusühingute hulgast, kelle esindajaid intervjueriti.

4.3 Valim

Küsimustiku kohaliku omavalitsuse bloki valim koosnes kolme Eesti linna – Tallinna, Tartu ja Pärnu linnavalitsuse sotsiaalspetsialistidest. Igast omavalitsusest intervjueriti kolme spetsialisti.

Küsimustiku mittetulundusühingute bloki valimisse kaastati ühingud, kes intervjuude läbiviimise hetkel osutasid lepingu alusel omavalitsusele mõnd sotsiaalteenust. Uurimuses osales neli ühingat Tartust, neli Tallinnast ja kolm Pärnust.

4.4 Analüüsimeetod

Intervjuud salvestati, kodeeriti ja transkribeeriti. Uurimuse käigus kogutud empiirilist materjali käsitleti *cross-case* meetodil (Schwandt 1997). Intervjueeritavate sõnastust ja lauseehitust ei ole muudetud.

Respondentide konfidentsiaalsuse huvides on kasutatud järgmist viitamissüsteemi: KOV(number), kus KOV tähendab kohaliku omavalitsuse sotsiaalspetsialisti ning järgnev number näitab mitmes intervjueeritav ta vastajatest oli. Samamoodi MTÜ(number) tähistab mittetulundusühingu esindajat ja tema vastaja numbrit.

5 Analüüs

5.1 Sotsiaalteenuste delegeerimise eesmärgid

Avaliku sektori eesmärgid sotsiaalteenuste delegeerimisel. Uurimuses osalenud spetsialistidel paluti tuua välja põhjused, miks on tehtud otsus teenuste mittetulundussektorist ostmise kasuks. Antud vastused saab teoorias toodud delegeerimise motiivide järgi reastada järgnevalt:

- Kõige olulisemaks motiiviks teguri väljatoomise kordade arvu põhjal otsustades on **kulusäästlikkusega seotud motiivid**, mida on esile toonud kõik intervjueritavad:

KOV4: ... kokkuhoiu mõttes, et saaks vabastada olemasolevaid ressursse muudeks töödeks, tööjõudu siis. Vähendada kommunikatsioonikulusid, et ei pea olema enam eraldi ruume või hooneid selle teenuse osutamiseks.

KOV5: Administreerimiskulude vähendamine kindlasti on olnud üks eesmärk /.../ mitte koormata kohalikku omavalitsust selle teenuse osutamisega.

- Järgmisena on spetsialistid maininud **arenguga seotud motiive**, nähes motiivi mittetulundussektori eelises teenuste efektiivsemal ja paindlikumal osutamisel (5):

KOV4: Kliendi probleemide lahendamine on efektiivsem ja paindlikum. Linna poolt osutades võisid mõned seadusesätted ette jääda või juhendid olla puudulikud ja siis võis tekkida viivitus, et kes nüüd selle lahendada peab või kuidas, aga kui terve teenus on delegeeritud konkreetsele MTÜ-le, siis seda küsimust ei teki.

- Kahel korral on märgitud **finants-majanduslikku motiivi** mittetulundussektori kaasamisel, eeldades, et sellega tekib juurde lisaressurssi:

KOV2: MTÜ leiab kergemini finantse fondidest, projektidest kui linnaasutus ja ta saab ühildada neid projekte.

KOV6: võibolla ta [MTÜ] suudab ka väljast, kõrvalt mingisuguseid ressursse sisse tuua ja oma ressursse kasutada, mida omavalitsusel võibolla ei ole.

- Ühel korral on delegeerimist põhjendatud **juhtimis-strateegilise motiiviga**, tuues välja asjaolu, et MTÜ võib omada mõne teenuse valdkonnas spetsiifilisi teadmisi või kogemusi, mida omavalitsusasutusest ei leia:

KOV1: ... ei ole pädevust, mille alusel sellist teenust osutada ja siis me võtsimegi lepingupartneriteks sellised MTÜ-d, kellel see kogemus on juba olemas, töökogemus.

- **Poliitiline motiiv**, omavalitsuse püüe vähendada teenuste delegeerimise abil ametnike mõjuvõimu ning hoida avaliku sektori suurenemine kontrolli all, on motiiviks olnud Tallinnas, kus teenuste väljadelegerimisele üleminek oli linnavalitsuse poliitika suund omavalitsuse allasutuste loomise ja ametnikkonna suurenemise vastu:

***KOV7:** See oli linnavalitsuse selline poliitiline seisukoht, et minnakse üle teenuste ostule, mitte ei tehta juurde linna asutusi. /.../et ikkagi ei taheta seda linna ametnikkonda suurendada ja neid allasutusi nii kergekäeliselt ka juurde ei tehta.*

Mittetulundussektori eesmärgid sotsiaalteenuste hankelepingutele konkureerimisel

Sarnaselt paluti ka MTÜ esindajatel vastata küsimusele, miks on nende ühing hakanud hankelepingu alusel teenust osutama. Väljendatud eesmärgid olid järgmised:

- Reageerimine klientide vajadustele ja lünkadele teenustega kaetuses (5):

***MTÜ8:**... noortekeskus peaks olema, aga Pärnus seda ei olnud /.../ tugiisiku teenus - oli samamoodi, et tekkis vajadus....*

***MTÜ5:** Sealt see kasvas välja, et tegelikult elu enda vajadus ja klientide surve.*

***MTÜ4:** Kõik on valmis tegema kerge vaimupuudega inimestele, aga raske sügava liitpuudega inimestele ei ole peale meie mitte kedagi, sest et see on keeruline.*

- Teenuse jätkumise ja edenemise kindlustamine (3):

***MTÜ6:** Me alustasime pilootprojektina ja sealt see läks edasi. See tundus loogilisena, et me hakkame pakkuma seda ametlikult riigihanke korras, et jätkata.*

***MTÜ2:** Kuna endine operaator kahjuks ei olnud võimeline uuele konkursile minema eelneval aastal, siis öömaja töötajatest tehti uus MTÜ. Kuna tööd on tehtud ja tahetakse teha ka edaspidi.*

- Ühingu käekäigu parandamine ja kindlustamine (1):

***MTÜ11:** ...esiteks me tahame oma asutust üleval pidada, mis ei ole sugugi odav. /.../ loomulikult teine huvi on ka kindlasti see, et inimesed, kes osalevad projektitegevuses, need saavad ka lisaraha teenida.*

- Teenuse kvaliteedi parandamine (1):

MTÜ8: Pereabikeskus juba osutas seda teenust, aga see oli nagu selline möödaminnes ja ära raamistamata, et ei olnud konkreetseid dokumenteги paigas. Siis me arvasime, et me oskame paremini seda teha.

5.2 Sotsiaalteenuste delegeerimise protseduur

1) **Pakkumismenetluse liik.** Riigihangete seadus sätestab neli pakkumismenetluse liiki – avatud, piiratud, väljakuulutamisega läbirääkimistega ja väljakuulutamisetä läbirääkimistega pakkumismenetlus. Kaks spetsialisti küsitlusest on teenuse ostmisel kasutanud ainult **avatud pakkumismenetlust**, mille korral on kõigil huvitatud isikutel võimalik võtta pakkumismenetlusest osa. Ülejäänute puhul sõltus pakkumismenetluse liigi valik ostetava teenuse hinnast, ehk et kui teenuse hind ületas siseriiklikult kehtestatud piirmäära, korraldati avatud pakkumine.

Väljakuulutamisetä läbirääkimistega pakkumismenetlust on kasutatud küsitluse andmetel viiel korral. Sellise pakkumismenetluse kasuks otsustamist on põhjendatud muuhulgas ka vähese konkurentsiga:

KOV3: Kui me teame, et meil on nuginii seesama üks ja ainus pakkuja, siis me esitame talle otse pakkumise ja saab natukene aega ja kulu kokku hoida.

Lisaks on sellist pakkumismenetlust kasutatud ka juhul, kui ei ole põhjust juba eelnevalt teenust osutanud lepingutäitja vahetamiseks:

KOV7: ...kui eelmine leping võimaldab jätkata samaga, siis saab teha ka ühele pakkujale pakkumise, kui ei ole pretensioone ja asi toimib.

2) **Pakkumiste selekteerimine.** Ostja peab pakkumise kutse dokumentides esitama hindamiskriteeriumid koos nendele omistatud suhtelise osakaalu või väärtuspunktidega. Küsitletud spetsialistide vastustest tulenes järgmine hindamiskriteeriumite järjestus:

1. **Hind** oli kõige olulisemaks valikukriteeriumiks neljal korral, lisaks pidas seda üheks määravamaks teguriks teiste kõrval kolm spetsialisti.
2. **Kogemust ja kvalifikatsiooni** pidas hinnast olulisemaks üks ja samaväärseks kaks spetsialisti.
3. **Eelneva tegevuse tulemuslikkust** mainisid kaks spetsialisti samaväärsena kogemuse ja kvalifikatsiooniga.
4. **Arenguvisioni** on pakkumise kutsedokumentides nõudnud kaks spetsialisti.

5. **Koostööpartnerite olemasolu** on valikukriteeriumina mainitud ühel korral.

Mitmed spetsialistid andsid intervjuudes mõista, et põhiliselt langetatakse pakkumiste selekteerimisel otsuseid pigem lähtuvalt mitteformaalsest informatsioonist, kuna sotsiaalvaldkonnas tegutsevaid ühinguid ei ole väga palju ja ühingute taustad on spetsialistidele teada.

***KOV4:** Partnerid on olnud lihtsalt teada varasemast ajast /.../. Pärnu on lihtsalt väiksem ja siin on inimesed ja ettevõtted rohkem teada ka. Taust.*

***KOV3:** Selles vallas tegutsevaid MTÜ-sid on nii vähe /.../ see koostöö on üsna tihe ja just sellisel isikliku kontakti tasemel, et meie tunneme neid MTÜ juhte....*

Riigihanke puhul tehakse lõplik valik pakkumiste seast linnavalitsuse komisjoni otsusega, mis mitme spetsialisti sõnul võib mõnikord lähtuda teistsugustest eesmärkidest ning lisaks ei ole komisjonide liikmed sotsiaalvaldkonna probleemide ja vajadustega alati kursis.

***KOV4:** ... selle lepingu sõlmimise lõpliku otsuse teeb linnavalitsuse komisjon, nõ meie seal määravat sõna ei oma. /.../ on ka esinenud juhtumeid, kus linnavalitsuse komisjoni liikmed ei oma piisavat ülevaadet sotsiaalvaldkonnast, ja lähtuvad mingitest oma arusaamadest ja ei pruugi päris adekvaatne tulla.*

***KOV3:** me proovisime panna sisse ka kogemust, kvalifikatsiooni ja selliseid asju, aga linnavalitsuses leiti, et need asjad ei ole ikkagi mõõdetavad ja see ei ole õige /.../ Lõppkokkuvõttes jäigi, et see hind oli kõige määravam faktor ja muudele asjadele nii väga palju tähelepanu ei pööratud*

3) **Lepingute koostamine.** Üheks teenuste üleandmise eeltingimuseks on peetud täidetavate ülesannete võimalikult täpset määratlemist. Teisalt sotsiaalteenuste delegeerimise juures peetakse efektiivsemaks paindlikumat koordineerimist. Küsimuse põhjal, kuidas toimub sotsiaalteenuste hankelepingute puhul lepingutingimuste kehtestamine, eristus intervjuudes **KOV spetsialistidega** kaks põhimõttelist lähenemist.

Esimese lähenemise puhul on lepingutingimused pakkumise kutse dokumentides täpselt määratletud ja lepinguperioodi jooksul nende ümbervaatumist ei toimu. See puudutab eelkõige hinda (4) :

KOV6: *Me oleme püüdnud nendes kutsedokumentides suhteliselt täpselt ära kirjeldada selle teenuse sisu, mahu, samamoodi tähtjaid. /.../ Üldiselt hind on selline teema, mida väga ei taheta enam lepinguperioodi jooksul muuta.*

KOV5: *Riigihanke puhul ei saa me midagi järgi anda, sest järgi andmine riigihanke puhul tähendab tegelikult seda, et me peaksime täiendavalt vahendeid leidma sellele asjale.*

Samas on esindatud ka seisukoht, et lepingutingimused peaksid olema kõigiti avatud läbirääkimisteks, lepingutesse peaks jäetama võimalus vajadusel tingimusi korrigeerida, seda ka hinna osas. Kolm spetsialisti pidasid kõige paremaks lepingutingimuste paika panemist ühinguga koostöös:

KOV7: *nüüd on meil lepingusse sisse kirjutatud, et vajadusel on võimalik poolte kokkuleppel kohtade arvu suurendada. /.../ siis on meil leping selline, et meil on ka võimalik neile juurde maksta, et selle eest tasuda.*

KOV1: *üldjuhul see leping tehakse koos MTÜ esindajaga, ta liigub mitu korda edasi-tagasi. Mõlemad pooled teevad oma parandused ja mitu korda räägitakse läbi.*

Ka **MTÜ juhid** (4) on kirjeldanud lepingu koostamist enamikul juhtudel kui koostööpõhist protsessi, mille käigus lepingu tingimused kehtestatakse läbirääkimistel:

MTÜ10: *see nägemus pannakse kokku meie kahe oma vaadetest, et ikkagi me nagu teeme linnale ettepanekuid, kuidas see asi võiks olla ja kui nemad leiavad, et see asi on õige, siis see kirjutatakse sinna sisse. Ei ole nii, et dikteeritakse täpselt, mis ja kuidas peaks olema.*

MTÜ2: *Me oleme maha istunud ja rääkinud läbi kohtade arvud ja need teenused ja kõik sellega seonduva. /.../ omavalitsus võtab ka kuulda MTÜ nõuandeid lepinguparandustele. Kuna lepingu algne vorm tuleb kaasa ka riigihanke pakkumistega, siis teatud parandusi selleaastases lepinguvormis sai sisse viidud.*

KOV spetsialistid on saanud lepingute koostamisel aluseks võtta ka ühingu eelneva tegevuse käigus juba välja kujunenud teenuse osutamise korra:

MTÜ6: *... linn võttis aluseks meie enda poolt välja töötatud teenuse kirjelduse ja ka selle teenuse osutamise protseduurid. Kuna me ise selle välja töötasime,*

ka koostöös linnaga, sest linn ikkagi ka teab omalt poolt asju. Aga põhiline sisuline pool tuli niikuinii meilt nende pilootprojektide käigus.

Ühingute juhtide vastustest selgus samuti, et paljuski baseerub lepingupartnerite valik mitteformaalsel suhtlusel, kuid lisaks on lepingud ka koostatud selliselt, et nende täitmine rajaneb usaldusel ja sõltub sellest, kas ühing tahab oma head nime hoida:

MTÜ5: *mina ei teeks selliseid lepinguid, mis ei oleks kindlad, sest praegu on hästi palju vastastikusel usaldusel. Lihtsalt see, et minu nimi maksab, ühingu nimi maksab, ma ei lähe tegema mingeid kelmuseid. Aga samas oleks see võimalik.*

MTÜ6: *Lepingud on nõrgalt koostatud, nad on üle jala koostatud ja seal on punkte, mis on mitmeti mõistetavad. See annab võimaluse tõlgendada.*

Lisavahendite eraldamise suhtes seoses teenuse mahu suurenemisega on avalik sektor kahe ühingu juhi hinnangul olnud küllaltki järgal positsioonil:

MTÜ5: *... kui meil on kirjas, et meil on 30 klienti teenindada, et kui meile kliendid avaldavad survet ja meil on neid juba 40, siis nõ see on meie ühingu vastutada, kas me võtame või ei võta. /.../ ma ei loodagi, et ma sealt saaksin mingit lisaraha või et ma suudaksin selgeks teha, et miks on meil täna rohkem kliente ja täna on rohkem raha vaja.*

Samas kaks ühingu esindajat tõid näiteid, kus omavalitsus on tulnud vastu ning eraldanud täiendavaid vahendeid:

MTÜ8: *selliseid asju on ette tulnud, et lepingus on ühte moodi kirjas, aga tundub, et oleks ka midagi enamat vaja teha. Ja siis me oleme vastastikku kokkuleppele jõudnud /.../. Kui meil on vaja selle jaoks lisavahendeid, siis otse loomulikult me küsime juurde ja kui me ei saa, siis me ei tee.*

MTÜ2: *Loomulikult, keegi ei tea lepingu sõlmimisel, milliseid asju võib tulla ette. /.../ alati on saanud kokkuleppele linnaga, et teeme väikese lepingu muudatuse, kuna lepingus on fikseeritud kohtade arv, mida me peame tagama /.../. Sellisel juhul antakse lisavahendeid.*

Lisavahendite eraldamise osas on ühingute juhtide käest saadud vastustes aga esinenud ka seisukohti, et olukorda, kus lepingu vahenditest jääb teenuse osutamiseks puudu, ei tohiks tekkida, kui ühing oma tegevuse piisavalt läbi planeerib. Lepinguvahendid on teenust osutama tulles teada, ühingu otsustada on, kas ta tahab sellise hinnaga teenust pakkuma hakata:

MTÜ4: Teenust kirjutades on tegelikult juba ju teada, mis on need võimalused, sest iga normaalne teenuse osutaja vaevub lahti võtma linna eelarve, enne kui ta hakkab kirjutama.

Kui lepingu vahenditega välja ei tulda, on MTÜ teinud liiga madala hinnapakumise. See on MTÜ vastutus:

MTÜ2: kuna siiski tegu on vähempakkumisega konkursiga, siis MTÜ peab tegema sellise eelarve, millega ta tuleks toime, mitte sellise, et ta teeb mingisuguse täiesti miinimum eelarve ja siis mingi hetk hakkab linnalt raha juurde küsima, põhjendades sellega, et teenust ei saa antud summa eest osutada.

5.3 Hinnang koostööle delegerimislepingu alusel

Intervjueeritud **KOV spetsialistid** olid lepingupartnerite tegevuse ning lepingu alusel tehtava koostööga üldjuhul rahul. Vaid hankelepingu täitmise administratiivse poolega ei olnud spetsialistide sõnul alati kõik korras. Kuuel korral mainiti MTÜ-de raskuseid aruannete või raamatupidamisdokumentide koostamisel:

KOV8: Mõnedel MTÜ-del on raskusi aruannete koostamisega ja nende õigeaegse esitamisega. Kõik ei järgi raamatupidamise nõudeid.

Lisaks on probleeme tekitanud ka töölepinguseaduse mittetundmine:

KOV7: ... mis nende jaoks on ebameeldiv, et kui teenus ära lõppeb, et nemad peavad oma inimestega vahekorrad lõpetama ja siis ongi nii, et mõnikord nad tulevad ja ütlevad, et meie peame neile nüüd veel koondamisraha andma. /.../ see, kuidas nemad organisatsioonisiselt seda asja lahendavad, see on ju nende probleem. Aga see tähendabki seda, et organisatsiooni juht peab seda ette nägema, ta peab arvestama sellega, et see teenus võib ära lõppeda.

Ühingu haldussuutmatus on ühel juhul seadnud ohtu ka teenuse osutamise jätkumise, kui ühingul tekkis võlg Maksuameti ees:

KOV7: ...nemad ei maksnud Maksuametile kohustuslikke makseid, siis olid neil veel mingid lepingud, kuhu nad pidid maksma, nemad ei maksnud ise oma raha edasi. /.../ Linnale tõi see kaasa vahepeal sellise ohu, et kadus vahepeal üks teenuse osutaja ära, lihtsalt üks suur objekt oleks jäänud praktiliselt küllaltki järsult ilma teenuse osutajata.

MTÜ juhtide hinnang omavalitsuse tegevusele lepinguliste kohustuste täitmisel on samuti valdavalt positiivne. Siiski on ühingute juhtide (3) sõnul ette tulnud ka olukordi, kus omavalitsus on omapoolsed tingimused täitmata jätnud:

***MTÜ6:** Pärnis tihti tuleb meil ikka ka linnale meelde tuletada, et seda või teist lepingupunkti tuleb täita ja pärnis tihti on selliseid asjaajamisi, mida võibolla ei peaks olema, kui kõik pooled lepingust hästi kinni peaksid.*

Enim probleeme on tekitanud viivitused lepingutasude maksmisel. Aasta alguses, kui uued lepingud sõlmitakse, viibivad omavalitsuse maksed eelarvesüsteemi tõttu:

***MTÜ5:** Jaanuar- veebruar on sellised halvad kuud stabiilselt. Et õnneks meil on nüüd see seitsmeaastase tegevuse kogemus see, et me hakkame jaanuariks-vebruariks raha kõrvale panema septembrist, et üle elada need esimesed kaks kuud.*

***MTÜ11:** ...iga aasta alguses tekivad paarikuised tühikud teenuse osutamisel. Selles mõttes võiks riigihange olla aasta lõpus, et lepingud oleksid sõlmitud esimeseks jaanuariks. Sest see takistab teenuse osutamist /.../ kaks kuud ei ole ju inimesed ilma palgata. aga siin on jälle ees eelarve ja selle kinnitamine, siin on terve süsteem, mis vajaks ümbervaatamist.*

MTÜ juhid peavad võtmeküsimuseks lepingulises koostöös, kuidas on omavalitsus võimaldanud ühingutel teenida nende sihtrühma huve. Hinnangutes koostööle lepinguliste teenuste osutamisel tuli mitmel korral esile, et ühingud on positsioonil, kus tuleb pidevalt selgitada omavalitsusjuhtidele oma sihtrühma teenuse vajadust (4):

***MTÜ1:** ... see oleneb väga sellest, millised inimesed on selliste asjade otsustamise juures, mis nad arvavad, kas sellist teenust üldse on vaja. Ja väga tihti on kahjuks niimoodi, et on inimesed, kes ise ei vaja niisugust teenust ja siis võibolla ei saa selle teenuse väga tõsisest vajadusest aru. On aegu, kui seda tuleb tõestada, et seda teenust on vaja.*

***MTÜ2:** Väga raske on mingit uut asja käivitada või teha linnale selgeks, et on vaja raha kulutada mingile uuele asjale või teenusel. Eriti veel sotsiaalsfääris, kus see teenus midagi tagasi ei too. /.../ kuna üks abilinnapea leidis, et linn kulutab raha joodikute peale, et see nagu ei ole ka õige. Ja siis me siin proovisime nagu veenda linna, et kuidas see ikkagi on kasulik ja võtsime ka numbrites seda asja kokku.*

5.4 Sotsiaalteenuste delegerimise probleemid

Sotsiaalspetsialistide poolt välja toodud põhilised probleemid teenuste delegerimisel võib koondada viide punkti:

1) Probleemid, mis tulenevad seadusandluse kohaldatavusest ning standardnõuete puudumisest.

Kahel korral mainiti probleemi, et raamatupidamisseaduse alusel ei ole ette nähtud ettemaksu tegemise võimalust, mis väiksemate ühingute puhul raskendab teenuse osutamise alustamist:

KOV1: MTÜ-l ei ole oma vahendeid, et seda teenust alustada, et siis MTÜ-d tahaksid saada ettemaksu, aga raamatupidamisseadus seda enam ei luba teha – eelarvelisel asutusel ettemaksu.

Samas on intervjuus sama omavalitsuse teise sotsiaalspetsialistiga tulnud välja, et ettemaksu tegemine pole tekitanud probleeme:

KOV2: ...kui MTÜ on ikkagi avaldanud soovi, et ta soovib mingisugust raha ette saada, siis me oleme maksnud ka. Vastava lisalepinguga.

Sellest probleemist tuli juttu ka mitme MTÜ juhi intervjuus. Ühinged olid endi jaoks asjaolu, et esimene kuu tuleb majandada oma rahadega, suutnud lahendada tarnijatelt maksepikenduste kokkulepetega või teiste projektide arvelt majandades:

MTÜ2: ... me ise tulime sellest välja sellega, et hakates otsima endale neid nõ koostööpartnereid /.../ siis selles mõttes firmad tulid nagu vastu. Me seletasime neile ära, et me saame esimesed rahad linna käest kuu järgi ja meile anti maksepikendusi.

MTÜ8: ...kuna meil on nagu teised projektid ka, et meil kannatab selle vahe nagu ära, me võime mingi teise projekti arvelt võtta, selle raha ära tasuda ja siis pärast saada see raha tagantjärgi. Aga ma kujutan ette, et kui meil teisi projekte ei oleks, siis see muutuks väga suureks probleemiks.

Standardnõuete puudumist pidas takistavaks (8) spetsialisti.

Puuduvad standardnõuded, mille alusel teenuse tellija saaks kontrollida teenuse osutamise kvaliteeti:

KOV3: Kuna ei ole riiklikke standardeid sellesama kvaliteedi kontrolli jaoks, siis on üsna raske seda teenuse osutamise kvaliteeti kontrollida. Me oleme ise teinud siin mingisugused teenuse osutamise korrad aga põhimõtteliselt on üsna sellisel isikliku kontakti tasemel, et ma lähen küsin, räägin, aga sellist

üldist, kompleksset on raske /.../. Raske on delegerida, kui igaiüks peab ise oma jalgratast leiutama.

Puuduvad standardnõuded sotsiaalteenuseid pakkuvatele institutsioonidele, mille alusel jälgida organisatsioonide käitumist ja kompetentsi:

KOV4: *Milline peaks olema päevakeskus, supiköök või varjupaik, selliseid standardeid ei ole olemas ja siis need peab ise välja töötama. Ja see on natukene problemaatiline, kas nad tulevad kõige paremad, et kas kõik asjad, kõik võimalikud vahendid on sinna piisavalt hästi sisse kirjutatud.*

Puuduvad seaduslikult kehtestatud nõuded, mille alusel korraldada teenuste üleandmist juhul, kui teenuse maksumus jääb allapoole riigihangete seaduses kehtestatud siseriiklikku piirmäära. Sellises olukorras on üks KOV spetsialist näinud ohtu senise praktika jätkumises, kus spetsialistid toetuvad teenuste üleandmisel mitteformaalsele informatsioonile. Korraldades teenuste üleandmist olles teadlik ühingute taustast, on jäänud tähelepanuta toimivate kontrollskeemide kehtestamine:

KOV6: *...kui tekiksid uued tegijad kuskilt, väga palju uusi tegijaid, siis oleks suhteliselt raske. /.../ tegelikult mingisugune Portugali MTÜ võiks väga vabalt kandideerida meie MTÜ-ga avaliku sektori välja kontraktitavate teenuste puhul, siis läheb küll asi keeruliseks. Ja kui summa jääb allapoole RHS-st, et seda nagu kohaldada ei saa, siis võivad situatsioonid üpris keerukaks minna esialgu.*

Teenuse kirjelduste puudumist peavad segavaks ka ühingud, kellele seejuures valmistab muret, et nad võivad kvaliteetset teenust pakkudes jääda konkurentsiajaks alla, sest teenusekirjelduste puudumisel ei ole võimalik hinnata, kas suuremat teenuse mahtu pakkuv ühing tagab kvaliteedi säilimise:

MTÜ6: *Eeldatavalt peavad ju teenuse sisu panema paika teenuse kirjeldused, mis peavad olema riiklikud. Ja kui teenuse kirjeldus on sama, siis ei saa pakkuda selle sildi all midagi muud. Praegu saab, kahjuks. Eriti veel arvestades seda, kui linn või rahastaja on huvitatud, et sama raha eest saaksid teenust võimalikult paljud. Siis eks ikka on neid pakkujaid, kes ütlevad, et pigem suurendame sihtgruppi, kui selle arvelt kvaliteeti.*

Lisaks on ühingu juhi intervjuus toodud välja probleem, et puuduvad lähtealused hindade kehtestamisel:

MTÜ5: ...ei ole seda võrdse kohtlemise printsiipi linnas. Üks ja sama teenus aga ütleme, et ühe asutuse kliendi pea maksab rohkem kui teise autuse kliendi pea. Paraku on täna meie kliendi pea odavam.

2) Probleemid, mis tulenevad omavalitsusjuhtide vastuseisust sõlmida lepinguid üle eelarveaasta.

Seitsme spetsialisti arvamusel pidurdab nimetatud probleem teenuse arengut ja on takistanud konkurentsi tekkimist:

KOV3: Lepingud, mis sõlmitakse, on lühiajalised. Teenuse osutajal puudub ka stiimul arenemiseks või ise panustamiseks selle teenuse arendamisse. /.../ Konkurentsi puudumine tuleneb sellest, et ei olegi mõtet siia tulla üheks aastaks.

Samamoodi on seda probleemi tõstatanud ka ühingute esindajad, kellest kaks on intervjuus põhjendanud seda eelkõige omavalitsuse sooviga igal juhul saada teenust võimalikult odavalt. Pikemaajaliste lepingute sõlmimist vältides loodavad omavalitsused iga-aastaste konkursside läbi leida üha odavamaid teenusepakkujaid:

MTÜ2: Põhimõte ikkagi see, et äkki tuleb keegi, kes teeb odavamalt. Asja, mida me niigi müüme poole odavamalt.

3) Probleemid, mis tulenevad ettevalmistusaja lühidusest.

Eelarvesüsteem, mis põhjustas viivitusi ka lepingutasude maksmisel, on spetsialistide sõnul põhjustanud probleeme hangete korraldamisel (3):

KOV2: ...eelarve menetlemine algab septembrikuust igal aastal. /.../ kuna pakkujad peaksid olema selgunud juba esimeseks jaanuariks, siis eelarvest me saame raha hakata taotlema september-oktoober järgnevaks kalendriaastaks. Aga samas me ei saa välja kuulutada riigihanget, kuna me ei tea, kas me üldse selle teenuse jaoks raha saame.

Linnaeelarve vastuvõtmisega kaasnevad viivitused segavad ühingutega sujuva koostöösuhte loomist. Et nendest raskustest üle saada, on võetud kasutusse võimalus lepingute pikendamiseks summas, mis jääb allapoole siseriiklikku riigihanke piirmäära:

KOV7: me siis teeme kuu ajalised lepingu pikendamised nendega, siis jääb alla selle piiri see teenus ja siis me saame seda teenust ette valmistada, seda müüki ja riigihanget korraldada.

4) Probleemid, mis tulenevad teenuse väljadelegerimisega kaasnevast ebakindlusest ja vastutuse hajumisest.

Üks spetsialist nägi probleemina olukorda, kus puudub garantii, et teenuse osutaja on oma tegevuses efektiivne ja jätkusuutlik:

KOV1: See vastutuse küsimus on siin selline, et ütleme, et inimene läbib selle tööotsingukoolituse protsessi, aga selle tulemusena midagi ei juhtu, siis, et kes vastutab?

5) Probleemid, mis tulenevad ülevaate ja kontrolli vähenemisest teenuse osutamise üle, kuna kaob ära vahetu kokkupuude kliendiga (4):

KOV1: ...meil on kliendiga side natuke ähmane ikkagi.

KOV5: MTÜ-d seisavad lähemal kliendile kui meie seisame. Nende positsioon kliendi suhtes on seetõttu ka kergemini mõjutatav.

KOV2: järelvalvet on natukene raskem teostada kui linnaasutuse üle.

5.5 Mittetulundussektori eelised ja puudused sotsiaalteenuste osutamisel

Teenuse üleandmisel tuleb hinnata, millised on tulevase keskkonna puhul toetavad ja takistavad tegurid. KOV spetsialistid pidasid eeliseks sotsiaalteenuste ostmisel MTÜ-delt ennekõike ühenduste **paindlikkust teenuste osutamisel** (8). Paindlikkuse all on sealjuures ühel juhul mõeldud MTÜ-de suuremat vabadust tegutseda seadusandlikes raamides, mistõttu ühing saab paremini juhendada kliendi vajadustest, samal ajal kui KOV asutus peab rohkem järgima seadust ja on reglementeeritum:

KOV2: ...omavalitsused ja üleüldse riiklikud struktuurid on väga reglementeeritud ja töötavad väga reeglipäraselt, sest peab ju tegutsema seaduste ja määruste järgi, siis MTÜ-d on mingis mõttes sellistest probleemidest vabamad ja saavad töötada rohkem kliendikeskselt. Tänu sellele on neil mänguruumi rohkem kui linnaasutusel või omavalitsusel, et ta saab mõnest asjast natuke mööda minna või mõnest ümber vaadata.

Teisel juhul on silmas peetud, et ühingul on võimalus paindlikumalt reageerida klientide vajadustele ning vajadusel teenuse osutamisse muudatusi sisse viia. Siingi oleks omavalitsusel seda administratiivselt raskem saavutada:

***KOV5:** Nemad suudavad palju kiiremini respondeerida turu muudatustele kui meie suudaksime. Teenuste laiendamiseks ei ole vaja mingisugust täiendavat kokkulepet saavutada. Kui meie peaksime teenuste võrku laiendama, siis peaksime me üsna palju energiat raiskama sellele ka, et seda kogu võrku kaasa tõmmata.*

***KOV6:** MTS suudab mõneti kiiremini reageerida nõudlusele, suudab ennast paremini ümber korraldada. Omavalitsuse administratiivne koormus ei lase nii kiiresti reageerida.*

Veel nähti MTÜ-de eelist selles, et nad asuvad **kliendile nõ lähemal** (2). Siinjuures on selle kasulikkus avaldunud esiteks läbi klientide parema suhtumise ühingu poolt osutatud teenusesse võrreldes mõne linnaameti osutatud teenusega:

***KOV1:** Kaovad ära need piirid või see tõrge, mis tekib tal [kliendil] siis, kui ta tuleb ametiasutusse. /.../ Palju rohkem infot saavad koolitajad kätte kui saaksime meie, kui meie seda teeksime. Inimesed oleksid palju kinnisemad kõige selle suhtes.*

Teiseks, kuna KOV spetsialist vastutab teenuste osutamise eest korraga mitmele sihtrühmale, ei saa ta seetõttu sama head ülevaadet ühe kliendigrupi vajadustest kui on ühingul, kes seisab enamasti vaid ühe kliendigrupi huvide eest:

***KOV2:** Võibolla omavalitsus ei näeks neid asju nii hästi kliendi seisukohalt.*

Hoolimata sellest, et spetsialistid ei ole rahul ühingute võimekusega **lisavahendite hankimisel**, eelisena nähekse seda sellegipoolest, kuna tingimused selleks on ühingutel soodsamad (5):

***KOV4:** KOV võimalused taotleda rahastamist projektidest on piiratumad.*

***KOV6:** MTS-s on mõneti lihtsam saada lisavahendeid*

Mittetulundussektori nõrkustest rääkides pälvis enim kriitikat ühenduste **haldussuutlikkus ja organisatoorne võimekus** (5):

***KOV6:** Põhiliselt on ikka selline administratiivne nõrkus või toimetulek või siis see haldussuutlikkus, et kuna enamasti neid MTÜ-sid on välja kasvanud omaabigruppidest, siis nende teadlikkus sellisest organisatsiooni ülesehitusest ja toimimisest on suht nõrk olnud, et see on selline veidi pidurdav faktor olnud*

KOV7: ...kui on tegemist lepingulise vahekorraga, kus poolte õigused ja kohustused on sätestatud, siis nad ei tule enam toime. /.../ oluline on see, et on juht, kes seda asja ikkagi haldab. /.../ Ja samas on ka see seadusandluse tundmine oluline....

5.6 Sotsiaalteenuste delegerimise mõju

1) Delegerimise mõju teenuse hinnale

Teenuse delegerimise üheks motiiviks on kulusäästu taotlemine MTÜ-de abil, eeldusel, et ühing suunab teenuse osutamisse **täiendavaid vahendeid**. Uuringus osalenud MTÜ-d on taotlenud lisavahendeid järgmiselt:

- ei taotle lisavahendeid (1)
- taotlevad omavalitsuselt (11)
- taotlevad äri sektorist materiaalselt ja/või rahalist abi (6)
- taotlevad sise- ja/või välisfondidest (7)
- teevad koostööd teiste organisatsioonidega (2)
- omafinantseeringu teenuse kaudu saadavast rahast (1)
- vabatahtlikke annetustena saadav abi (2)

Selle küsimuse juures kerkis enim esile vastuvõetav KOV spetsialistide ja MTÜ juhtide arusaamades. Kui spetsialistide nägemuses peaks omavalitsus ideaalis olema vaid üheks teenuse finantseerimise allikaks, siis ühingute juhid ei pea sellist olukorda, kus lepingutasud ei kata teenuse osutamiseks tehtavaid kulusid, normaalseks. Lepingujärgsetest vahenditest jätkub viie ühingu juhi hinnangul põhiliselt ruumide või tööjõu eest tasumiseks:

MTÜ5: Teenuse maht on kogu aeg olnud suurem kui on lepingujärgne maht. /.../ see on aidanud meil tasuda rente, aga rohkem sealt ei jää midagi.

MTÜ9: Ta katab vast selle, mis on seotud ülalpidamiskuluga aastas /.../. Ma usun, et üks kolmkümmend protsenti sellest, mis me Tartu linna laste heaks müüme. /.../ See ei ole ju absoluutselt see, mida tegelikult maksab see teenus nii kõrgelt koolitatud isikute poolt.

Ühe juhi hinnangul on aga teenuse osutamine organisatsioonile pigem majanduslikult kahjulik:

MTÜ4: Ühe organisatsiooni haldamine ja personali haldamine on kohutav kulu. Alustame elektrist, paberist, ja lõpetame sellega, et töötajatele on vaja koolitust. Midagi sellest kulust ei kajastu teenuste finantseerimises. Seeläbi organisatsioon pigem võidab seda teenust mitte osutades. Kui mul teenust ei ole, siis ma ei pea kulutama pabereid printimaks välja töötajatele töölepinguid, paber on võrdne raha. Aga kõik see raha, mis selleks vaja on, see ei kajastu linna poolt finantseeritavate teenuste eelarves. Seal on ainult töötajate palk.

Samal ajal pole spetsialistid rahul MTÜ-de võimekusega lisavahendite hankimisel ning peavad neid KOV toetusest liialt sõltuvaiks (5):

KOV5: Tegelikult peaks neil tulema mingi muu toetus juurde, et linn oleks üks osapool selle teenuse finantseerijana, et ta ei oleks selle MTÜ ülalpidaja. Praegu on see teistmoodi ikka, linn peab neid, kellega meil lepingud on, üleval.

KOV3: projekte nad kirjutavad, aga need on ka sellised ühekordsed, et mingi ühe väljasõidu jaoks või minisuguse ühe ürituse jaoks. Ja pigem kirjutataksegi need siis jälle omavalitsusele, et omavalitsus toetaks. Et leida need vahendid kuskilt väljast, on üsna passiivsed.

KOV7: nemad tahavad, et me peaksime nende kontoreid ka üleval. /.../meie jaoks teeb ta asja kalliks /.../ Kui ta on ühing, tal on oma missioon, visioon, oma tegevuskavad, võiks olla neil oma koht, mida nad on suutelised üleval pidama. Neid on väga vähe ja see näitabki nende nõrkust, et nad suudavad ainult siis, kui nad midagi linnale teevad.

Veel üheks võimalikuks vahendiks kulude kokkuhoiul peetakse **vabatahtlike kasutamist** teenuse osutamisel. Uurimuses osalenud ühingutest on vabatahtlike abi oma tegevuses kasutanud kuus ühingat. Lisaks on kaks ühingat olnud üliõpilaste praktikabaasiks ning kriminaalhooldusosakonnale ühiskondliku töö tegemise baasiks. Siiski, Eesti tingimustes ei saa vabatahtlike kasutamist ei ühingu juhtide ega KOV spetsialistide hinnangul paraku arvestada kui reaalselt võimalust teenuse osutamise kulude vähendamiseks:

KOV6: ... mina seda vabatahtlikkust Eestis ei tähtsustaks üle. On neid inimesi, kes kolmandas sektoris nõ vabatahtlikult tegutsevad, aga see ei ole primaarne.

MTÜ4: Vabatahtliku töö kultuur on äärmiselt madal Eestis.

***MTÜ10:** Kasutaks küll, kui oleks aga ega neid eriti ei teki.*

***MTÜ11:** Paar aastat tagasi siin mingi tüdruk helistas ja ükskord saadeti meile siia appi ka mingi tegelane, rohkem me ei kuulnud nendest.*

Mittetulundussektori **personali madalam palgatase** on samuti osutunud üheks mõjuriks, mis teenuse osutamise omavalitsusasutusega võrreldes odavamaks on muutnud (6). MTÜ-s puuduvad palgaastmed, mille alusel saab nõuda suuremat palka, pole lisatasusid jne.:

***MTÜ2:** teenus on odavam linnale. /.../ kuna avalikus sektoris on paika pandud vastavalt inimese haridustasemele palgatasemed, siis kui inimene läbib mingi uue koolituse või omandab juurde haridust, siis tal see tase tõuseb. MTÜ-s selliseid konkreetseid palgatasemeid ei ole. Teine asi on ka see, et kui omavalitsus ise opereeriks ja võtaks töäjõu enda palgale, siis oleks kindlasti rohkem ka selliseid omavalitsuse kohta käivaid seadusepügalaid, mis nõuavad lisaväljaminekuid.*

KOV-1 ei oleks ühingu juhtide hinnangul võimalik sellise palgaga inimesi tööle värvata:

***MTÜ6:** Ma arvan, et KOV-1 endal selle hinnaga, kui ta osutaks seda teenust, ei õnnestuks leida isiklike abistajaid nii palju kui meie leiame. Riigiasutus ei saaks nii madalat palgataset hoida.*

***MTÜ4:** ... võtame sellise lihtsa mõõdiku nagu pearaha. Ja kui me nüüd võtame päevakeskuse, mis kuulub kohalikule omavalitsusele, siis seal on pearaha hästi laias laastus kuskil kuus-seitse tuhat krooni, meil on tuhat krooni. See on väga suur hinnavahe teenuse osutamisel. /.../ tegemist on ikkagi ju osaliselt missioonitööga ja riigistruktuuris seda võimalik teha ei ole.*

MTÜ-de puhul on sellise missioonitundega kaadri, keda palgavad nii palju ei mõjuta, tekkimise võimalused suuremad, kuna enamasti on need töötajad rohkem oma organisatsiooniga seotud, olnud selle asutamise juures vmt:

***MTÜ9:** ... inimesed, kes nendes MTÜ-des üldse, mis tahes ajast peale, kas nüüd või juba kümneid aastaid tagasi alustasid, nad on motiveeritud. Motivatsioon, huvi ja soov aidata. Mitte see, et kas ma saan sealt palka või ma ei saa sealt palka.*

KOV spetsialistid on siiski täheldanud, et madal palgatase on juba hakanud põhjustama ühingutes töötavate inimeste liikumist teistesse sektoritesse, MTÜ-des on hakanud toimuma nn ajude ärvool:

KOV6: *ega reeglina MTS ei ole see koht, kus väga teenitakse, seal on muidugi võimalus ka suhteliselt suuri rahasid teenida, aga reeglina sellised ajud ei ole täna enam mittetulundussektoris. See aeg on möödas, 90-ndate keskpaik, kus oli väga palju välisfonde sees, siis oli väga palju ajusid MTS-s, kuna see oli suhteliselt hõlbus saada soodustusi: raha, välisreise, õpinguid jne. Täna see enam nii ei ole, ajud on MTS väga palju ära liikunud, see potentsiaal on suhteliselt nõrk.*

Teenuse hind odavneb **konkurentsi** tingimustes (3).

KOV6: *...hinnakonkurents on tegelikult olemas. Et kui sul on ikkagi kaks pakkujat, siis see tähendab seda, et see hind püsib nagu mingis mõttes stabiilne.*

KOV7: *elu on näidanud, et see [konkurents] hoiab hinnad kontrolli all ja normaalsed, ja kui on konkurents, siis saab tunduvalt soodsamalt.*

Tekib aga oht, et lepingu saamise huvides näitavad ühingud liiga madalat hinda, millega ei ole võimalik kvaliteetset teenust hiljem osutada:

KOV7: *Aga muidugi siin tekib see moment, et tahet akse iga hinna eest saada ja hästi odavalt, siis nagu ei ole seda tulemit, kvaliteet jääb nõrgaks.*

Üheks teenuse hinna odavnemise põhjuseks MTÜ-s on nende suurem **vabadus eelarve ülejäägi paigutamisel** (1). Munitsipaalasutustel ei ole mingit stiimulit kulutuste vähendamiseks, kuivõrd nad on allutatatud riiklikule eelarvesüsteemile, mis takistab sisendite optimeerimist:

MTÜ2: *...linna asutus, mis on eelarveline asutus, kus on kindlad eelarve read paika pandud, et siis ei saa raha kulutada lihtsalt mingi teise asja jaoks. Samas on eelarvelise asutuse suur miinus see, et ei saa raha koguda. Sul on ühe aasta eelarve, sul peab olema see raha aasta lõpuks kulutatud ja siis aasta lõpus tehakse väga rumalaid igasuguseid oste.*

2) Delegeerimise mõju teenuse kvaliteedile

MTÜ personali madalam palgatase on tekitanud olukorra, kus ühingutel on tekkinud raskusi kvalifitseeritud tööjõu leidmisel, mis omakorda mõjutab negatiivselt kvaliteeti:

MTÜ5: Kvaliteedi suhtes, mis piirab ja mida küll tahaks, et oleks rohkem erialase kõrgharidusega inimesi rohkem tööl. Aga see eeldab suuremat palgafondi.

MTÜ6: raske on leida töötajaid, isiklike abistajaid, kes selle töötasuga tuleksid tööle. /.../ kui tunnitasu langeb, siis paratamatult ka ei saa töötajalt nõuda nii palju kui makstes keskmist või üle keskmise töötasu.

Konkurents. Nagu eelpool mainitud, kui konkureeriva pakkumise korras teevad ühinged kantslikult teenuse hinna madalamaks, on see kvaliteedile potentsiaalselt ohtlik. Siin on teenuse kvaliteedile spetsialistide sõnul hakanud toimima aga asjaolu, et MTÜ peab konkurentsi olemasolu korral tegema pingutusi, et hoida teenuse taset, kuivõrd vastasel juhul lepingut ei uuendata. KOV asutusel oleks sarnases olukorras jalgealune enamasti kindlam.

KOV4: Teenusepakkuja huvitatus koostööst, mille tõttu ei saa lasta seda kvaliteeti langeda ega probleeme tekkida.

Paindlikkus ja kliendikesksus. Teenuste osutamine läbi MTS-i on ühingu juhtide intervjuudest saadud hinnangute põhjal kvaliteedi paranemisele kaasa aidanud just mittetulundusliku vormiga kaasnevate eeliste rakendumisega. Teoreetilises osas käsitletud avaliku sektori piirangute taustal on seda kõige parem esile tuua.

Kategoriaalne piirang – avalik sektor on kohustatud osutama teenuseid ühtsel alusel kõigile sihtrühmadele ega saa seetõttu arvestada ühe kliendigrupiga seotud teenuse arendamise vajadusega. MTÜ seisab enamasti ühe kliendigrupi huvide eest ning on seetõttu efektiivsem ja sihipärasem:

MTÜ6: MTÜ arvestab rohkem sihtgrupi huve, tal on rohkem võimalusi selleks. Ju see omavalitsus ka tahab arvestada, kuid tal on lihtsalt rohkem piiranguid, nii seadusest tulenevaid kui ka lihtsalt puhtpraktilisi.

Ajalise ressursi piirang – avaliku sektori ametnike ametiülesanded ei jäta piisavalt aega ühe valdkonna teenuste arendamisega tegelemiseks. MTÜ-s ollakse võimelised rohkem aega pühendama:

MTÜ6: Paljude erinevate teenuste ja valdkondadega tegeledes pole aega ühe teenusega nii süvitsi tegeleda

MTÜ11: me läheneme igale kliendile individuaalselt, me võtame aega temaga rääkimiseks /.../et võibolla bürokraatia ja ajalimiit piirab seda lähenemist.

Teadmiste piirang – tulenevalt ajalise ressursi piirangust ei saa avalik sektor keskenduda ühe teenusega seonduvate uuendustega kurssi viimisele:

MTÜ8: ...omavalitsuse ametnikel sageli kipub see töö väga raskeks osutama, et neil ei tule ajast välja, et nad saaksid ise mingeid uusi ideid väga genereerida. Meie oleme nagu siis see ajustrust, kes mõtleb mingi idee välja ja pakub neile välja ja kui nad ütlevad, et normaalne, siis me hakkame edasi rääkima, et kuidas, kas teenusena või projektina või mismoodi seda asja nüüd ajada edasi.

3) Delegeerimise mõju teenuse arendustegevusele

Nii sotsiaalspetsialistide kui ühingute juhtide üksmeelne arvamus on, et teenuse arendamist kõige enam takistavaks teguriks delegeerimise kontekstis, on olnud **lepingute lühiajalisus** ja olukord, kus teenuse üleandmisel lähtutakse lühiajalistest perspektiividest. Uuringus osalenud ühingutest oli neljal ühingul teenuseleping üheks aastaks. Kaheks aastaks oli leping ühel ühingul, kolmeks aastaks neljal ja neljaks või rohkemaks aastaks kahel ühingul. Pärnu linnas oli uuringu läbiviimise ajal linna poolt kehtestatud lepingu maksimaalne pikkus üks aastat. Selline lühiajaliste lepingute alusel teenuse osutamine tekitab rea probleeme projektitegevuse ja investeeringute planeerimisest kliendisuhete loomiseni. Enamik spetsialiste olid seisukohal, et see ei tekita ühingul motivatsiooni teenuse arengusse panustada:

KOV4: ei ole mõtet projekte teha kui ei ole kindel, et kas samades ruumides ollakse järgmine aasta, samadel lepingu tingimustel jne. See on selline koht, mis pidurdab teenuse arengut. /.../ nad ei saa oma tegevust planeerida – mis saab järgnevatel aastatel, kuhu laieneda, mis asju arendada – kõik need asjad võivad sinna taha takerduda.

KOV6: Kui sa teed neid aastaseid süste, siis sa ei saa ka eeldada seda, et mingit olulist arengut toimuks. Nad ju ei ole kindlad, et nad järgmine aasta saavad selle teenuse korraldajaks ja nad väga ei püüa areneda.

Järgnevad ühingute juhtide vastused kirjeldavad kõige selgemalt neid dilemmasid, mida lühiajaliste lepingute alusel teenuse osutamine neile ette seab:

MTÜ10: ... see tekitab selliseid probleeme, et näiteks investeerimine või hoone korrashoid /.../ oleme seda investeerinud lihtsalt heas usus, et kõik jätkub samamoodi hästi edasi nagu ta siia maani on, aga garantiid selleks ei ole. Mida lühemaajalisemad lepingud, seda kehvem on see teenuseosutajal ja

ma arvan, et ka teenuse ostjal. Näiteks seesama asigi, et lastakse majal laguneda....

MTÜ5: *Kui hankeleping oleks pikem – kolme aastane, siis me saaksime ikkagi oma tööd pikema aja peale planeerida, kliendid on kindlamad ja ka abistajad, kes tulevad tööle, saavad olla kindlamad, et ühe aastaga see ei lõpe. Me oleksime usaldusväärsemad oma klientidele ja töötajatele ka. /.../ Ja me pingutaksime ka, kuna me oleme huvitatud selle teenuse jätkumisest, siis me pingutaksime ikkagi teenust kvaliteetselt pakkuda, et olla edasi ka konkurentsivõimelised.*

Samas on KOV eesmärk lühiajaliste lepingute kehtestamisel olnud just ühinguid motiveerida ja pingutama panna lepingu jätkumise nimel:

KOV2: *meie jaoks see aastane leping on mingil määral garantii selleks, et see ühing ennast pingutab ja teeb head tööd selleks, et seda lepingut järgmine aasta taas saada. /.../ Kui minna nüüd kõikide asjade puhul üle riigihangetele ja teha need viieaastased lepingud, siis ma kardan, et teenuse kvaliteet võib hakata tänu sellele langema.*

KOV4: *Ühe-aastase lepingu eesmärk linnavalitsuse jaoks võibolla ongi, et vältida seda kindlustunde tekkimist MTÜ-l ja seda, et ta hakkaks asju monopolistlikult ajama.*

Ühingute juhid on lepingu alusel teenuseid osutades aga jõudnud järeldusele, et teenuse arendamine ei olegi sealtpeale enam omavalitsuse ülesanne ega huvi (3):

MTÜ6: *Minu kogemus on praegu küll see, et pigem mõeldakse selle peale, et saaks odava teenuse kätte ja teenus on justnagu olemas.*

MTÜ4: *Neil on oluline, et neil on linnuke kirjas ja nende piirkonnas elaval puudega inimesel on seadusest tulenevad õigused täidetud.*

Ühe ühingu juhi intervjuus väljendus aga suhtumine, et see on loogiline, et MTÜ peab ise tulema toime ja hankima puudujäävad vahendid teenuse arendamiseks. KOV annab teenuse üle, sest see ei too kasumit. Koos rahaga annab ta MTÜ teha ka selle teenuse arenduse:

MTÜ4: *Omavalitsus ei peagi arendama. Kui keegi annab teenuse kellelegi üle /.../ siis ta annab ju üle, sisuliselt loogika järgi, ka võimaluse teenida kasumit, mida sotsiaalteenusega kahjuks ei kaasne, mis on ka põhjus, miks kohalik omavalitsus tahab seda kaelast ära. /.../ See on nüüd meie asi, kuidas või kust meie selle raha hangime, kuidas neid töötajaid kinni hoida, koolitada. Mida*

me siis teeme teiste vahendite kaudu, tuues tegelikult Eesti riigile sisse päris suuri summasid väljastpoolt.

4) Delegeerimise mõju mittetulundusühingule

Teenuse lepingulisel osutamisel on MTÜ juhid täheldanud nii positiivseid kui negatiivseid tagajärgi. Positiivsete aspektidena toodi esile **ühingu professionaliseerumine** (1):

MTÜ4: See teenuste osutamine on pannud meid rohkem tööle, on muutnud organisatsiooni palju professionaalsemaks, nii personali suhtes kui ka teadmiste suhtes. Tihti on nii, et kui on lihtsalt esindusorganisatsioon, siis tegelikult ülevaade võimalustest ja teenuse koordineerimisest või seaduste mõjust tegelikule elule on napp. Kui olla ise selle teenuse osutaja rollis, siis on see nägemus hoopis teine asjadest ja palju professionaalsem.

Teiseks, KOV-le teenuse osutamine loob **stabiilse töökorrduse** ja **kindlustunde rahastamise osas** (8):

MTÜ8: See üks teenus, mida me aasta otsa müüme või osutame, see loob mingigi stabiilsuse, et tead, et iga kuu on selle koha pealt hooletu, et need tegevused teeme ära ja sealt tuleb konkreetne rahasumma....

MTÜ1: Minu närvikava aasta lõpus on suhteliselt tervem kui eelnevad aastad, kuna ma ei teadnud, kas ma jaanuaris saan raha, ja kui ma esimesest jaanuarist jätsin inimesed sisse, siis ma töötasin suhteliselt sellisel variandil, et mul tuleb omast taskust maksta arved kinni kui mulle raha ei eraldata. See hirm ja teoreetiline võimalus oli alati olemas.

MTÜ2: ...on küll see aastane leping, aga on ikkagi lootus, et järgmine aasta tehakse uus, aga projektiga on nii, et projekt lõppeb ära ja on kõik.

Kolmandaks, teenuse osutamisega kaasnev **aruandluse kord** on ka ühingutele andnud parema ülevaate oma tegevusest (1):

MTÜ5: ... see on ka mingi analüüs endale.

Siiski näeks ühingu esindaja, et ideaalis võiks aruandlusel olla ka mingisugune teenuse terviklikum arendamise funktsioon:

MTÜ5: ...just linna seisukohalt, linn kes näeb seda süsteemi ikkagi tervikuna. Meie näeme ju ikkagi ainult ühe nurga alt ja oma kitsast klientuuri ja nende probleeme. Samas linnas on ju tuhat üks probleemi veel, et kuidas see tervikuna toimib

Ning neljandaks, KOV-ga lepingulistes suhetes olemine on **tõstnud ühingu tustust ja usaldatavust**, mis läbi on ka lisavahendite taotlemine lihtsamaks muutunud (4):

MTÜ4: ...paremini tuntuks kindlasti ja paljud fondid näiteks ütlevad, mis on seotud remondiga või siis, kui me näiteks oleme sponsorabi taotlenud, siis see, et osutatakse teenust riigile, KOV-le, on tõstnud usaldust organisatsiooni suhtes.

MTÜ5: ...üldiselt välisfondid tahavad küll, et oleks avaliku sektori toetus.

Negatiivseteks aspektideks teenuse lepingulise osutamise juures on ühingute **omavaheliste suhete pingestumine** konkureerivas olukorras (2):

KOV7: Tegelikult siin kohati jääb tunne, et ime, et nad veel kõri kallal ei ole üksteisele läinud. /.../ teevad siin omavahel ka reide, organisatsioon läheb teise organisatsiooni tööpaika vaatama tööajal. /.../ pigem on see nagu...nad arvavad, et nad ennast sellega tõstavad, kui nad teise peale keelt kannavad.

KOV9: On osa organisatsioone, kes on väga agressiivsed kõigiga. Näiteks siin on olnud lausa selliseid inetuid intsidente, minnakse linna peale kaebama, et miks meile raha ei anta.

MTÜ2: ...just alati konkursside eel. Saadakse kokku ja räägitakse nõupidamistel, aga samas on ikkagi see pilk silmis, et huvitav, kas ta nüüd tuleb välja konkursile või ei tule. Et tal juba üks öömaja on, äkki tahab ühte veel. See on tahes-tahmata.

Ühingu **autonoomsus** teenuse osutamist puudutavate otsuste tegemisel on mõnede ühingu juhtide hinnangul olnud piiratum (2). Intervjuus toodi näide, kus omavalitsuse huvi oli, et sama tasu eest saaksid teenust võimalikult paljud, ühingu huvi aga säilitada võimalikult hea kvaliteediga teenus olemasolevatele klientide:

MTÜ6: Meil tuli hankelepinguga juurde üks teenuse sihtgrupp /.../ siis tegelikult, kuigi üldine maht kasvas, sisuliselt inimesele teenuse maht langes. See on muidugi natuke kurb, sest minu teada on sotsiaalpoliitikas üleüldse selline põhimõte, et kvaliteet ei tohi kunagi langeda uue sihtgrupi arvelt /.../ Et see oli natuke möödalask.

Teine näide autonoomsuse vähenemisest tuleneb olukorrast, kus teenusele suunatakse kliente, kelle puhul ühing leiab, et nende olukorrale oleks pidanud tähelepanu pöörama varem, kuid ühing teenuselepingu alusel ei saa teenusele suunamist mõjutada:

***MTÜ9:** miks ma pean ootama, kuni laps on käitumishälbega, koolist välja kukkumise äärepeal, alaealiste asjade komisjoni suunatud, ja nüüd hakkame temaga tegelema. See on hiljaks jäänud, üks asi on teda aidata, teine asi on, palju sellest abi on veel. Miks me ei suunaks oma fookuse perearsti keskustesse, riskiperede leidmine ja nende abiks suunamine siia. See oleks nagu perspektiivikam, lootusrikkam.*

Paljud ühingute juhid siiski ei ole autonoomsuse vähenemist täheldanud. Enamasti viidates sellele, et teenuselepingud ja –kirjeldused on töötatud välja koostöös.

Lepinguliste suhetega seotud otsused ja ühingu autonoomsuse vähenemine nende tegemisel mõjutavad **ka ühingu sisekliimat** (2). Ühingutel, kelle sihtgrupp on ühtlasi ka liikmeskond, on keeruline oma liikmetele selgitada lepinguliste kohustustega seonduvaid asjaolusid, mis puudutavad teenusele saamist jne.

***MTÜ6:** Väga raske, kui mitte võimatu on olla tugev sihtgrupp ja survegrupp ja samal ajal ise olla teenuse pakkujad. /.../ see mõjutab organisatsiooni kui tervikut ja see natukene takistab. Selles suhtes just, et kui kliendid tahavad võidelda teenuse kvaliteedi ja mahu suurendamise eest ja samas selle sama organisatsiooni esindajad peavad ütlema, et nad on seotud lepingutega, ja et hetkel me ei saa, siis see võib natuke raske olla.*

Ühingu sisekliimat mõjutab samuti negatiivselt olukord, kus lepingud sõlmitakse aastase tähtajaga, põhjustades ühingu töötajates ebakindlust:

***MTÜ2:** leping, kuna ta on nii lühiajaline, siis tegelikult ta ei tekita töötajates mitte mingisugust kindlustunnet, et tal on töökoht siin neljaks-viieks aastaks.*

6 ARUTELU

6.1 Sotsiaalteenuste delegeerimise eesmärgid

Sotsiaalspetsialistide põhimõtted sotsiaalteenuste delegeerimisel. Riigihangete seadus seab eesmärgiks ostja rahaliste vahendite säästliku ja ratsionaalse kasutamise (RHS § 7 lg 2). Antud eesmärki saab vaadelda kui suunda konkureerivale turule, sest see on kõige paremini saavutatav vaid parima võimaliku hinnaga pakkuja välja selgitamisega olemasoleval turul, kes osutaks teenust ka sobiva kvaliteediga. Sotsiaalteenuste valdkonnas on konku rents teenuselepingutele küllaltki väike ning samuti ei ole omavalitsuse spetsialistidel küllaldast ülevaadet teenuse tegelikust maksumusest (Savas 2002, Medar 2002). Lisaks on sotsiaaltöö eelkõige klienditöö, mis on tööjõu-mahukas, kallis ja ebakindla tulemuslikkusega (Dehoog & Salomon 2002, Kanter & Summers 1987). Sellest lähtuvalt tuleks sotsiaalteenuste delegeerimisel eelarve kulutuste ratsionaliseerimise eesmärgini jõuda muid teid kaudu, kui on seda konkurentsi korras vähempakkumiste võtmine.

Rääkides eesmärkidest, mis on uurimuses osalenud sotsiaalspetsialistide sõnul olnud teenuste delegeerimise taga, siis kõikides intervjuudes on teenuste delegeerimise põhiliseks eesmärgiks nimetatud **kulude vähendamist**. Antud vastuseid vaadates tekib aga mulje, et ennekõike tuleneks see teenuse omavalituse administratsioonist välja viimisest, mitte otsesest hinnasäästust. Võib oletada, et efekt tuleb sellest, et kulutused vahetaksid eelarverida. Lisaks on delegeerimises nähtud võimalust omavalitsuse administratiivse koormuse vähendamiseks ja allasutuste loomise piiramiseks, ehk teisisõnu on delegeerimine suund minimaalse riigi kontseptsioonide rakendamiseks (O'Leary & Dunleavy 1995).

Teine külg kulude säästmise juures on otsene teenuse hinna odavnemine läbi konkureeriva pakkumise (Altnurme 2002). Selle eesmärgi täituvus on intervjuudest saadud vastuste põhjal olnud hea. Teenuse hind tuleb konkurentsi olemasolul uurimuses osalenute väitel otseselt madalam. Intervjuudest ühingu juhtidega selgub, et suures osas võib see vahe tegelikkuses tuleneda aga hoopis palgaerinevustest. Pikemas perspektiivis ei saa seda pidada ressursside ratsionaalseks kasutamiseks, kuna ka kõik intervjuueeritavad on olnud mures, et mittetulundussektori madalam palgatase mõjutab negatiivselt teenuse kvaliteeti ja järjepidevust. Ühingu juhid on avaldanud kahtlust, kas sarnase palgaga oleks võimalik omavalitsustel tööjõudu värvata. Sellest jääb mulje, et avalik sektor, ei oma käesoleval hetkel ülevaadet

teenuse tegelikust hinnast ning teeb pakkumised allapoole teenuse omahinda (Medar 2002). Lõppkokkuvõttes võib selline tendents viia aga teenuste infrastruktuuri nõrgenemiseni, ning ei ole päris kindel, kas omavalitsusel on olemas see suutlikkus teenused taas majasiseseks osutamiseks üle võtta, kui kolmas sektor ebaõnnestub.

Mitmel korral mainiti delegeerimise põhjusena, et teenuse osutamine muutub seeläbi **paindlikumaks**, kuna ühingute puhul on seadustest tulenevaid regulatsioone vähem või võivad ühinged neist lihtsamalt mööda vaadata. Võimalik, et sellega on tahetud viidata sellele, et kui ametnikud peavad suutma ära põhjendada, miks teenuseid osutatakse ühele kliendigrupile ja teisele mitte, siis mittetulundussektor saab siinkohal olla spontaansem. Ühinguid peetakse kliendikesksemateks ning nende huvide eest keskendunumateks. Avalikku sektorit takistavad selles mitmed kategooriaalsed ja ajalised piirangud (Douglas 1987, Weisbrod 1998, Young 1998). Avalikus sektoris on teenuse osutamist ka keerulisem muuta (Salomon 1995, Parliament of the Commonwealth...1998). Ning, kuna riigiasutused, olles kord juba loodud, kalduvad olema „surematud“ (Kaufman 1976, viidanud O’Leary & Dunleavy 1995), on ka teenuste osutamise lõpetamine MTS puhul paindlikum.

Veel on delegeerimise põhjenduseks toodud eeldus, et ühinged leiavad teenuse finantseerimiseks **lisavahendeid**. Enamus spetsialiste pidid aga sealsamas tõdema, et tegelikkuses ei ole suurem osa ühingutest lisavahendite hankimisel olnud väga aktiivsed ning sõltuvad liialt omavalitsuse eraldistest. Antud uurimuses osalenud ühingute puhul sellist sõltuvust siiski väga ei esinenud. Vaid üks ühing sõltus täielikult omavalitsuse eraldistest, ülejäänud olid lisavahendite hankimisel olnud küllaltki aktiivsed. Sellise vastuolulise info analüüsimiseks peaks täpsustama, mida on sotsiaalspetsialistid mõelnud liigse sõltuvuse all, kuivõrd ka intervjuudest tuleb esile, et omavalitsuse vahenditest on kaetud vaid ruumide rent ja/või töötasud.

Kui vaadelda neid eesmärke seniste teooriate alusel, siis eeldust, et delegeerimine vähendab avaliku sektori administratiivset koormust, ei ole kinnitatud (Kramer 1994). Delegeerimine transformeerib valitsuse funktsioone, millega ei vähene täidetavate ülesannete maht, paljusid ülesandeid täidetakse lihtsalt varasemast erineval viisil (Kramer 1994). Sellest aga nähtub sellise eesmärgipüstituse problemaatiline olemus: eeldades, et delegeerimisega teenuste osutamise protsess omavalitsuse jaoks lihtsustub, on teenuste lepingute koordineerimise ülesanne pandud omavalitsuse sotsiaalspetsialistidele ainuisikuliselt. Sotsiaalspetsialistidel ei jää aga tegelikult muu tegevuse kõrvalt võimalust nende lepingutega sisulist tööd teha, et läbi tunnetada ette

tulevaid probleeme ja selle mõjusid tervikuna. Sellest tulenevalt jäävad diskussioonid vaid tasemele, kas teenus on osutatud, kas lepingutingimused on täidetud, mingeid programmidega või starteeגיעatega (nt EKAK) kooskõlsatamisi ega analüüsi ei toimu sellelt pinnalt.

Üldjoontes on väljendatud eesmärgid väga optimistlikud, mittetulundussektorile omistatakse küllalgi suurt tegutsemisvabadust ja võimalusi.

Mittetulundussektori eesmärgid sotsiaalteenuste hankelepingutele konkureerimisel. Kui üldiselt on kardetud, et turumajanduse elementide tutvustamisega mittetulunduslike teenuseid osutavate organisatsioonide huvi pöörduv klientide teenindamise asemel iseenda organisatsiooni huvide teenimisele (Kramer 1994), siis antud uuringute vastuste alusel võib küll järeldada, et organisatsioonide motiivid lähtuvad peaaesjalikult klientide paremast teenindamisest. Vaid üks vastaja tõi esile ka organisatsiooni enda huvi ja töötajate olukorra kindlustamise. Põhiliseks motiiviks oli siiski antud valdkonna teenuste puudumine üleüldse või siis nende nõrk kvaliteet. Lisaks oldi teenuselepingutele kandideeritud põhjusel, et teenuse stabiilsemaks korralduseks on lepingulised suhted kindlamad.

6.2 Sotsiaalteenuste delegeerimise protseduur

Pakkumismenetluse liik. Läbirääkimistele pakkumiste võtmiseks alla siseriikliku piirmäära ei ole seaduses ette nähtud kohustuslikku vormi. On otstarbekas, et ostjad ise kehtestavad organisatsioonisisestes juhistes riigihangete korraldamiseks reeglid pakkumiste võtmiseks väiksemamahuliste hangete korral (Juhansoo, et.al. 2004). Delegeerimisel on uurimuses osalenud omavalitsuse spetsialistid lähtunud riigihanke seaduses sätestatud põhimõtetest, põhjendusel, et sellisel juhul saavad teenused kõik ühe mudeli järgi välja delegeeritud. Samas, kui teenuse osutamise nõuete kehtestamine on jäetud omavalitsuse pädevusse, tekib olukord, kus erinevates omavalitsustes elavad inimesed on teenuste kvaliteedi suhtes ebavõrdses olukorras (Medar 2002).

Kasutusel olid kõik riigihanke seaduses toodud pakkumismenetluste liigid, kuid kui teenuse hind ei näinud ette avatud pakkumist, oldi pakkumismenetluse valikul lähtutud konkurentsi olemasolust. Rahandusministeeriumi koostatud riigihangete korraldamise juhise (Juhansoo, et.al. 2004) peab avatud pakkumise korraldamist

põhjendatuks, kui turul valitseb piisav konkurents, kui teenuse eesmärkide saavutamist on lihtne hinnata ja kui teenusepakkujat on piisavalt lihtne asendada. Selliste tingimuste esinemist sotsiaalteenuste kontekstis väga sageli ette ei tule. Seega on teiste pakkumismenetluste eelistamine teenuste delegeerimisel olnud põhjendatud.

Pakkumiste selekteerimine. Vastavalt RHS-i § 24 lõike 1 punktile 3 võib pakkumiste hindamiskriteeriumideks, olla kas üksnes madalaim hind või majanduslikult soodsaim pakkumine. Majanduslikult soodsaima pakkumise kindlaksmääramise aluseks võivad olla mitmesugused objektiivset hindamist võimaldavad kriteeriumid, mille puhul igale kriteeriumile omistatakse osakaal (Juhansoo, et.al. 2004) Küsitletud spetsialistide sõnul on pakkumiste selekteerimisel saanud määravaks siiski ennekõike hind, kuna muude kriteeriumide seadmist on peetud diskrimineerivaks.

Hanked, mille maksumus on allpool piirmäära, ei vaja linnavalitsuse komisjoni otsust. Mitmed sotsiaalspetsialistid on väitnud, et nad ongi korraldanud seetõttu just lühemaajalisi ja väiksemamahulisi hankeid, et vältida nende komisjoni ette viimist, kuivõrd sellisel juhul saavad nad pakkujaid valida lähtuvalt nendest põhimõtetest, mida on nemad oma töös näinud vajalikena. Komisjone välditakse, kuna volikogude liikmed ei pruugi sotsiaalvaldkonna problemaatikaga ning uute suundadega alati piisavalt kursis olla (Medar 2002). Sealjuures on viiteid, et valikuid langetavad sotsiaalspetsialistid lähtudes informatsioonist, mida linnavalitsuse komisjon ei oma, kuivõrd spetsialistidele on nende valdkonnas tegutsevate ühingute taustad paremini teada. Selline praktika võib esmapilgul tunduda turvaline ja õigustatud. Siiski tekitab see mitmeid küsitavusi. Ei saa olla kindel, et sotsiaalspetsialistid ainuisikuliselt on piisavalt kompetentsed ja erapooletud kliendi huvidest lähtuva otsuse langetamisel ega sea esikohale mõnda isiklikku motiivi (Medar 2002).

RHS-i § 6 sätestab kõikide pakkujate võrdse kohtlemise, mille kohaselt peab ostja kohtlema kõiki pakkujaid võrdselt, loomata eeliseid kodumaistele pakkujatele, toodetele ja teenustele ega diskrimineerides teiste liikmesriikide pakkujaid, tooteid ja teenuseid. Sellega seonduvalt muutub senine praktika, kus lepinguid on sõlmitud valdavalt juba hästituntud ühingutega, kellele on teenuse osutamise jätkumine ja oma hea maine olulisemad, ohtlikuks, sest pole olnud põhjust välja töötada piisavalt läbimõeldud süsteemi leppe rikkumise takistamiseks. Pole süsteemset

monitooringuskeemi. Ühingute juhid on intervjuudes andnud mõista, et lepingud on nõrgalt koostatud ja mitmeti mõistetavad.

Lepingute koostamine. Selle üle, milline lepinguvorm on sobilik sotsiaalteenuste delegeerimisel, on palju vaieldud. Antud uurimuses vaadeldud lepinguliste suhete puhul oli võimalik tuvastada erinevate lähenemiste erinevaid elemente.

Esiteks lähenemine, mille puhul lepingud avaliku sektori ja erasektori pakkujate vahel on koostatud eesmärgiga väga täpselt ära määratleda pakkuja poolne tegevus. Sellise lepingustrateegia taga on mitu olulist eeldust - on vaid üks võimalik viis lepinguga üleantava teenuse eesmärgi saavutamiseks ning omavalitsuse ametnikud on võimelised täpselt määratlema kõik selle ühe võimaliku eesmärgi saavutamise viisi detailid ning sätestama need lepingus (Behn & Kant 1999).

Sellele lähenemisele vastukaaluks on seisukoht, mis arutleb, et kui ka oleks olemas üks kindel viis, kuidas teenuse eesmärki saavutada, ei ole kuigi tõenäoline, et selle suudaksid välja pakkuda ametnikud, kes teenuse reaalsest osutamise protsessis ei ole osale. Parim võimalus motiveerida neid viise leidma ning rakendama, on lasta nendel, kellel on selleks vajalik kompetents ning soov viia ellu oma idee, rakendada selle kujundamisse oma energia ja teadmised (ibid.).

Spetsialistidega läbiviidud intervjuudes vastas suurem osa, et lepingute koostamisel on arvesse võetud MTÜ-de välja kujundatud teenuse osutamise viise ning tehtud igakülgset koostööd lepingutingimuste kehtestamisel. Lepingud on pandud kokku kahe osapoole vaadetest. Mõningal juhul on juba delegeerimise motiiv olnudki omavalitsuse pädevuse puudumine teatud teenuse osutamisel, sel juhul on loogiline, et omavalitsus toetub ka lepingu väljatöötamisel mittetulundusühingu kompetentsile.

Põhiline probleem lepingute koostamise juures on nende lähtumine lühiajalistest tähtaegadest. Sellega on nõustunud kõik uurimuses osalenud spetsialistid ja ühingute esindajad.

6.3 Hinnang koostööle

Omavalitsuse spetsialistide rahulolu lepingu täitmisega sõltub sellest, kui hästi on lepingutäitja kinni pidanud kõikidest lepingupunktidest ja detailidest. Sotsiaalteenuste puhul on aga igasuguse tõelise resultaadi saavutamine kaheldamatult keerulisem kui lihtsalt lepingutingimuste täitmine (Behn & Kant 1999).

Analüüsidest mittetulundusühingute juhtide hinnanguid koostööle omavalitsusega hankelepingute alusel, tuleb arvesse võtta asjaolu, et ühingud on finantsiliselt omavalitsustest sõltuvad. Seetõttu on nad olnud positsioonil, kus nende klientide teenusevajadust on olnud vaja omavalitsusele pidevalt tõestada, mis omakorda on mõjutanud nende suhtumist omavalitsusse (Medar 2002).

Ühingute esindajatega läbiviidud intervjuudes antud vastustest tuleb esile, et koostöö juures hinnatakse enim seda, kas lepinguperioodi käigus on võimalik juurde saada lisavahendeid. Sealjuures tekib lahknevus ka ühingute vahel: on neid, kes leiavad, et on mõistetav küsida omavalitsuselt lisafinantseeringuid, kui teenuse maht, mida osutatakse, on suurem kui lepingujärgne maht, ja on neid, kes peavad seda ühingu enda riskiks ning valearvestuseks, kui ta lepingujärgsete vahenditega välja ei tule.

Kokkuvõttes on jäänud mulje, et sotsiaalvaldkonna mittetulundusühingud on ka ise passiivsed lobeerijad mõjutamaks avalikku võimu mittetulundussektorit enam toetama. Ühingud ei tunneta ennast võrdse protsessiosalisena. Ühendused on selles protsessis vaid teenuse osutajad, lõppfaasis jääb kogu otsustamise pädevus avalikule sektorile.

6.4 Teenuste delegerimise probleemid

Senise teenuste delegerimise praktika juures esile tõusnud peamised probleemid on tekkinud esiteks **eelarvesüsteemi kohandamisel** sujuva koostöö loomiseks, mis puudutab lepingutasude maksmist. Kuivõrd ühingud on suures osas sõltuvuses avaliku sektori finantseerimisest, siis on nende jaoks problemaatiline kui lepingutasude maksmine toimub tagantjärele. Sama probleem tekitab raskusi hangete väljakuulutamisel ja uute teenuselepingute sõlmimisel, millele rahad saadakse ühingute juhtide sõnul alles mitu kuud hiljem. Selliste probleemide ületamiseks on osades omavalitsustes sotsiaalspetsialistid sõlminud eraldi lühiajalised teenuselepingu pikendused, millele ei pea eraldi hanget koostama.

Teiseks raskuseks delegerimise korraldamisel on **teenusestandardite puudumine**. Põhimõtteliselt seab see takistusi delegerimise igas faasis, pakkumismenetlusest teenuse monitooringuni välja. Ja probleeme ei tekita see vaid omavalitsusele, ka ühingutel on keeruline osutada teenuseid, mille puhul kvaliteedi vastavust nõuetele ei saa adekvaatselt hinnata. Sellises olukorras on ühingute juhid muretsenud, et osutades kvaliteetset teenust, mille maksumus tuleb kallim, võib keegi, kes kvaliteedile

tähelepanu ei pööra, odavama pakkumisega neid turult välja tõrjuda. Standardite puudumine loob teenuseturul keskkonna, kus hinnakonkurents võib hakata väga tugevalt teenuste infrastruktuuri ohustama. Siingi on senini olukorda reguleeritud isiklike kontaktide tasandil ning ühingute endi hea maine ja klindisuhete hoidmise soovi arvel.

Teenuste delegeerimise efektiivsust pidurdab oluliselt ka omavalitsusjuhtide **vastumeelsus planeerida rahalisi kohustusi järgmisele eelarveaastale**, millega sotsiaalteenuste arendamise võimalused delegeerimise kaudu põhimõtteliselt välistatakse. Weisbrod (1988) on seda põhjendanud sellega, et avaliku sektori ametnikud on pigem ajendatud poliitilise võimu hoidmisest kui tarbijate vajadustele vastamisest. Ametnike sõltumine perioodilistest valimistähtaegadest ei ole kooskõlas pikaajaliste probleemide lahendamise vajadustega. Kui meenutada, et delegeerimise eesmärk oli edendada ühingute teenusesse suunatavate lisavahendite kaudu teenuse kvaliteeti, siis antud praktika selle eesmärgini ei vii, kuna lühikesed lepingud ei motiveeri ühinguid teenusesse investeerima.

Osalt samuti teenusestandardite puudumisest ning osalt ka lepinguvormi puudustest tuleneval on tõstatunud probleem **teenuse tulemuslikkusest** ja sellest, kes ja kuidas selle eest vastutab. Senises delegeerimise praktikas on valdav osa lepinguid koostatud pidades silmas vaid teenuse sisendeid ning teenus loetakse osutatuks, kui need sisendeid puudutavad lepingutingimused on täidetud. Sarnase suunaga uurimuses, mis viidi läbi Austraalia delegeerimismaastiku hindamiseks, on jõutud järeldusele, et selleks, et hinnata, kui tulemuslik on delegeerimine oma eesmärkide saavutamisel, on vaja rakendada erinevaid tulemuslikkuse indikaatoreid, mis keskenduvad eraldi nii teenuse mahule, mis klientideni jõuab (sisend) kui ka sellele, mil määral teenus muudab kliendi elukvaliteeti (tulem) (Parliament of the Commonwealth...1998).

Toodi välja ka **informatsiooni asümmeetria** probleem. Kuid antud uurimuses avaldus see natuke erinevas võtmes: nimelt avaldasid sotsiaalspetsialistid muret, et nende side klientidega on liiga väike ning et kliendid on ühingute poolt kergemini mõjutatavad. Põhimõtteliselt võib sellest aru saada nii, et nende kontrolli teenuse kvaliteedi üle on muutunud väiksemaks, kuivõrd ei ole võimalust otse kliendi enda vahendusel saada infot teenuse osutamise kohta. Kliendi mõjutatavuse probleemist nähtub mure, et omavalitsusel ei ole võimalik usaldada informatsiooni, kahtluse korral et pakkuja on näidanud talle tegelikest suuremaid kulusid. Sellest võib oletada, et senine delegeerimise praktika võib viia olukorrani, kus teenuse tellijal on teenuse

tulemustest ja piisavusest võrreldes teenuse osutajaga piiratum ülevaade (Parliament of the Commonwealth...1998).

Kokkuvõttes jääb mulje, et kuigi nii sotsiaalspetsialistid kui ühenduste esindajad on olnud võrdselt teadlikud ja isegi üksmeelel eelpool toodud delegeerimise praktika kitsaskohtadest ja probleemidest, tundub, nagu puuduks neil väljund nende teadmiste edastamiseks. Nii ongi tekkinud olukord, kus probleemide olemasolu võetakse lihtsalt teadmiseks ning, kus vähegi võimalik üritatakse otsida kõrvalteid takistuste ületamiseks, kuid realselt midagi ette ei saada võtta, et praktikat muuta või suunata.

6.5 Sotsiaalteenuste delegeerimise mõju

Delegeerimise mõju teenuse hinnale. Uurimusprojekti käigus ei olnud võimalik objektiivselt välja selgitada, kuidas on konkreetsete teenuste hind muutunud peale väljadelegeerimist. Siiski saab väita, et teenuse hind on muutunud odavamaks, kuna mittetulundusühingutes on võimalik hoida **madalamat palgataset**. Ühingutel on võimalus palgata inimesi tunduvalt väiksemate kuludega kui era- või avalikul sektoril. Weisbrod (1998) on selle liigitanud kui teatavat laadi annetuse, mis ei kajastu küll vabatahtliku tööna, kuid võimaldab ühingutel osutada tööjõumahukaid teenuseid märgatavalt väiksemate vahenditega.

Lisaks on hind odavnenud ka **konkurentsi** mõjul. Seda isegi vaatamata sellele, et sotsiaalteenuste valdkonnas ei ole konkurents teenuselepingutele kuigi märkimisväärne (Savas 2002, Kramer 1994, Medar 2002). Ühingute juhtide sõnul on nad väga palju juurde hankinud ka **lisavahendeid**, sest teenuse lepingutasud katavad enamasti vaid rendi või tööjõukulud. Osade juhtide hinnangul on lisavahendite näol teenusesse paigutatud küllaltki suuri summasid.

Mis aga on erinev võrreldes kirjanduses toodud või teistes riikides läbiviidud uuringute tulemustega, on see, et teenuse hinna juures ei võetud arvesse **tehingukulusid**, ehk süsteemi haldamise ja tellimisega seotud kulusid (Parliament of the Commonwealth...1998).

Delegeerimise mõju teenuse kvaliteedile. Delegeerimise mõju teenuse kvaliteedile on raske hinnata mitmel põhjusel (Parliament of the Commonwealth...1998):

- raske on eristada, kas teenuse kvaliteedi muutus tuleneb delegeerimisest või samaaegsetest reformidest;

- tulemuslikkuse hindamise mehhanismide puudumine ei võimalda teha enne ja pärast võrdluseid teenuse kvaliteedile;
- nivoo, millelt kvaliteeti vaadata, on muutuv. Varem aktsepteeritav tase ei pruugu olla täna enam piisav.

Eelpooltoodud põhjustel ei osanud ei uuringus osalenud spetsialistid ega ühingute esindajad väga täpselt hinnata delegerimise mõju teenuse kvaliteedile. Kaudselt on teenuse osutamise kvaliteeti mõjutanud **personali madalam palgatase**, mis on üks uurimuses osalenud ühingute peamisi probleemiallikaid. Paljudel juhtudel oli delegerimise teel saadav kulude kokkuvõtte saavutatud töötasude ja tingimuste arvelt (Paavel 2004). Nii sotsiaalspetsialistid kui ühingu juhid on üksmeelel, et selline olukord mõjutab negatiivselt teenuse kvaliteeti. Samal ajal on teenuse kvaliteedi edendamisele kaasa aidanud mitmed **mittetulundusliku vormiga kaasnevad eelised**. Kõige enam hinnati neist ühingute paindlikkust ja kliendikesksust.

Lepingulise delegerimise pooldajad on väitnud, et teenuste delegerimine on kvaliteeti edendav mehhanism, mis **konkureeriva keskkonna** loomise kaudu paneb ühinged tegema enam pingutusi teenuse paremaks osutamiseks, et säilitada lepingud omavalitsusega (ACOSS 1997). Ühingute esindajatega tehtud intervjuus on seda aspekti välja toodud ühel korral kui üht mõjuritest, mis sunnib taset hoidma. Samal ajal, nagu öeldud, on konkurents sotsiaalteenuste valdkonnas siiski veel liiga väike, et avaldada väga suurt mõju. Väikese konkurentsi korral on teoorias hoiatatud pigem vastassuunalise probleemi tekkimise eest, mis seondub pidevalt **samade ühingutega teenuselepingute sõlmimises**. Teoreetikute arvates võib see kokkuvõttes muuta pakkuja vahetamise probleemseks ja võimaldab pakkujal domineerida ostja suhtes (Kramer 1994). Kui mitmes mujal läbiviidud uuringus on avaliku sektori sõltuvuse tekkimist käsitletud, kui üht kesketest riskidest, siis käesolevas uurimuses osalenud sotsiaalspetsialistid seda probleemi ei näinud. Siiski, lisaks väikesele konkurentsile soodustab sõltuvuse tekkimist avalikus sektoris veel üks uurimuses välja tulnud riskitegur - olukord, kus teenuse kirjeldused on sageli välja töötatud koostöös ühingutega. Teenuse spetsifitseerimine koostöös pakkujaga võimaldab ühel osapoolel teise suhtes domineerida, milles osutatava teenuse keerukuse aste ja spetsiifika võib muuta võimatuks pakkuja asendamise (Benh & Kant).

Delegeerimise mõju teenuse arendustegevusele. Peamiseks teguriks, mis on mõjutanud teenuste arendustegevust peale nende väljadelegeerimist, on osutunud **lepingute lühiajalisus**. Sellest probleemist on tulnud juttu peaaegu igas intervjuus ja see on olnud takistuseks mitmes algatuses. Lisaks sellele, et lühikesed tähtajad ei võimalda ühingul teenust planeerida ja selle arendamisse investeerida, takistab see pikaajalise partnerluse kujunemist kõigi osapoolte vahel ja lagundab koostöövõrgustikud.

Teine tegur on tulenenud üldisemalt kogu teenuste osutamise korraldamise kontseptsioonist. Teenused ei ole suunatud lahendama probleeme, teenuste tulemuslikkuse hindamine baseerub **kvantitatiivsetel näitajatel**, kuid vaja oleks pigem hinnata, milliste vahenditega paremini klientide probleeme lahendada, milliste instantside koostööd selleks arendada jne. Intervjuudes on osad ühingu juhid toonud välja mõtte, et nende esitatava igakuise aruandluse baasil võiks tekkida ka minisugune üldisem teenuse arendamise kava.

Delegeerimise mõju mittetulundusühingule

Delegeerimise mõju ühingutele võib intervjuueeritavate vastustele tuginedes hinnata positiivseks, kuigi on ka negatiivseid suundumusi. Peamine, mida esile toodi, on **satbiilsus ja kindlustunne** rahastamise osas. Lisaks on ühingud saanud osutatava teenuse korraldusest ka ise **parema ülevaate** tänu sellele, et on olnud vajadus koostada igakuiseid aruandlusi omavalitsusele. Kirjanduses kinnitab sellise protsessi tekkimist Kramer (1987), kes on leidnud, et ühingud on lepingu alusel teenust osutades ka ise hakanud süstemaatilisemalt välja arendama omaenda tulemuslikkuse indikaatorid ja andmete kogumise meetodeid. Paljudel juhtudel on need süsteemid olnud küllaltki kõrgetasemelised, hõlmates nii kvalitatiivset kui kvantitatiivset elementi (Parliament of the Commonwealth..1998).

Mitmel korral mainiti ka paremat **tuntust** ning **lihtsustunud finantside hankimist fondidest** tänu omavalitsuse kaasfinantseerimisele. Ning ka **ühingu professionaliseerumine**, mis teoorias on toodud kui delegeerimisega mittetulundussektorile kaasnev negatiivne mõju (Saomon 1995), on ühingu juhtide hinnangul ühingule ja teenusele kasuks tulnud.

Negatiivsetest mõjudest rääkides on esile kerkinud ühingute omavaheliste **suhete pingestumine**, mida on täheldanud ka sotsiaalspetsialistid, sealjuures suheldes ühingutega, kellel teenuselepinguid ei ole.

Teoorias on viidatud probleemile, et läbi lepinguliste koostöösuhete avaliku sektoriga, ei ole ühingud oma otsustes enam **autonoomsed** ning peavad teenuse osutamisel alluma neile peale pandud reeglitele (Salomon 1995). Senised uurimused ei ole sellele probleemile tõestust leidnud (Kramer 1987). Antud uurimus seda väidet samuti väga ei toeta. Eelkõige viidatakse sellele, et kuivõrd juba lepingud ja teenuse osutamise tingimused pannakse sotsiaalspetsialistidega koostöös paika, siis ei saa sellist olukorda väga tekkida. Siiski oli paaril ühingu juhil tuua näiteid, kus teenusele suunati kliente kas rohkem, kui ühing oleks hea meelega vastu võtnud, või selliseid kliente, kelle puhul ühing oleks leidnud, et varasem sekkumisevõimalus oleks olnud tulemuslikum, kuid ei omanud võimalust seda sekkumist ise teostada.

Lepinguline koostöö omavalitsusega mõjutab paratamatult ka **ühingu sisekliimat**, kuivõrd teenuse osutamise alused ja suhe oma klientuuriga muutuvad. Paljud ühingud on oma tegevust alustanud just huvigrupina. Huvigruppidega on MTÜ-d olnud küllaltki partikularistlikud ja valivad võrreldes avaliku sektori asutustega (Kramer 1987). Nüüd, teenuselepinguga, sarnanevad nad aga pigem riigisektori ametnikele ning peavad riigisektorile sarnaselt muutma teenuse osutamise alused universaalsemaks.

KOKKUVÕTE

Lepinguline delegeerimine kui avalike ülesannete teostamise vahend on Eesti avaliku sektori arsenalis küllaltki kindla koha leidnud. Seega ei ole enam mõtet küsida, kas peaks delegeerima, vaid keskendada tähelepanu sellele, kuidas seda saaks teha nii, et jääks tasakaalu omavalitsuse eesmärk hoida kokku eelarve kulusid ning teenuse kvaliteedi põhiprintsiipide säilitamise vajadus. Delegeerimine ei ole lahendus iseeneses: see ei vähenda avaliku sektori rolli vaid muudab seda, eeldades teistsugust valitsemist, mis on võimeline erasektorit reguleerima.

Senise teenuste delegeerimise peamised probleemid on tulenenud järgnevast:

- regulatsioonide ja teenusestandardite puudumisest;
- delegeerimise lähtumisest lühikestest perspektiividest;
- delegeerimise keskendumisest tulemuste asemel protsessile;
- ühtse koordineerimise ja monitooringusüsteemi puudulikkusest;
- suundumusest hinnakonkurentsi alusel lepingupartnerite väljavalimisele;
- vähesest tähelepanust edasisele teenuse arendustegevusele.

Siiani on delegeerimise korralduslikud puudujäägid korvanud Eesti omavalitsuste väiksus ja MTÜ-de tahe osutada kvaliteetset teenust, sest nad on oma sihtgrupiga seotud ning ei taha kaotada usaldust. Selline praktika ei ole aga jätkusuutlik, ning võib tulevikus kaasa tuua hulga probleeme.

Omavalitsuse peaesmärgid teenuste delegeerimisel on põhiliselt omavalitsuse enda huvidest lähtuvad: vähendada teenuse osutamiseks tehtavaid administratiivkulusi ning eelarve survet. Eeldused MTÜ-de teenuse osutamisse kaasamisel on küllaltki optimistlikud:

- MTÜ-de kaasamisega muutub teenuse osutamine efektiivsemaks, pandlikumaks ja innovatiivsemaks;
- MTÜ-d toovad teenuse osutamisse täiendavaid ressursse.

Autori seisukohalt on omavalitsuse delegeerimise eesmärkide uurimine olnud väga oluline, kuna on toonud välja küllaltki olulised probleemid ja vasturääkivused. Reeglina on sellest, millist tulemust väärtustatakse, mõjutatud ka tegevuse praktika. Uurimuses väljendatud eesmärkide puhul tekib lahknevus selle vahel, mida loodetakse saavutada ja kuidas selleni jõuda on üritatud. Uurimuses väljendatud omavalitsuse eesmärkide saavutamise eelduseks on laiapõhine ja pikaajaline koostöö,

kus lepingupoolte panustamine on motiveeritud. Käesoleval ajal ei ole lepingusuhted reguleeritud nii, et selle partnerluse tagajärjed võiks vormuda ka tulemuseks, et lepingusuhte alusel osutatavad teenused täidaksid paremini oma eesmärgi.

Praegusel juhul jääb delegeerimise praktikat hinnates mulje, et see on suures osas teiste riikide haldusreformide mudelitest inspireeritud. Sealjuures on üle võetud koos positiivsega ka negatiivsed jooned ning mööda lastud olemasolev kriitika juba äraproovitud lahendustele.

KASUTATUD KIRJANDUS

- Aaviksoo, B. (2000). Kohaliku omavalitsuse ülesannete lepinguline delegeerimine ja korrupsioon. *Juridica*, 2000, Nr. 8: 508-517.
- Altnurme, R. (2002). Avalike teenuste lepinguline delegeerimine kolmandale sektorile : käsiraamat. Tänapäev.
- Anheier, H. (2003). The Third Sector in Comparative Perspectives and Policy Reflections. *Paper for Conference on Solidarity*. Berlin.
- Austin, M.J. (2003). The Changing Relationship Between Nonprofit Organizations and Public Social Service Agencies in the Era of Welfare Reform. *Nonprofit and Voluntary sector Quarterly*, 2003, vol 32, No. 1: 97-114.
- Baldock, J. (1989). United Kingdom- a Perpetual Crisis of Marginality. *The Crisis in Welfare: an international perspective on social services and social work* / B. Munday, Harvester Wheatsheaf: 23-50.
- Behn, R.D. & Kant, P.A. (1999). Strategies for Avoiding the Pitfalls of Performance Contracting. *Public Productivity & Management Review*, 1999, Vol. 22, No. 4, Sage Publications: 470-489.
- Ben-Ner, A. (1987). Producer Cooperatives: Why Do They Exist in Capitalist Economies? *The Non Profit Sector: A Research Handbook.*/ W.W.Powell, Yale University Press: 443-449.
- Blank R.M. (2000). When Can Public Policy Makers Rely on Private Markets? *The Effective Provision of Social Services*, 2000, Vol. 110, No. 462: 225- 234.
- Bode, I. (2003). Flexible Response in Changing Environments: The German Third Sector Model in Transition. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 2003, vol. 32, no. 2: 190-210.
- Burger, A. & Veldheer, V. (2001). The Growth of the Nonprofit Sector in the Netherlands. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 2001, vol. 30, No. 2: 221-246.
- Clarke, J. (2001). US Welfare: Variations on the Liberal Regime. *Comparing welfare states.* / A. Cochrane, J.Clarke, & S.Gewirtz, Sage Publications: 113-152.
- Cochrane, A., Clarke, J. & Gewirtz, S. (2001). Comparing welfare states. *Comparing welfare states.* / A.Cochrane, J.Clarke, & S.Gewirtz, Sage Publications: 1-28.
- DeHoog, R.H. ja Salomon, L.M. (2002). Purchase-of-Service Contracting. *The Tools of Government. A Guide to the New Governance.* / L.M.Salomon, Oxford University Press: 319-339.

- Douglas, J. (1987). Political Theories of Nonprofit Activity. *The Non Profit Sector: A Research Handbook* / W.W.Powell, Yale University Press: 43-54.
- Dunleavy, P. & O'Leary, B. (1995). Riigiteooriad. Liberaalse demokraatia poliitika. Eesti haldusjuhtimise Instituut.
- Esping-Anderson, G. (2002). Towards the Good Society, Once Again? *Why we need a Welfare State?* / G.Esping-Andersen, et.al., Oxford University Press: 1 -25.
- Ets, A. (2003). Avalike teenuste lepinguline delegeerimine Harjumaa kohalikes omavalitsustes. Magistritöö. Estonian Business School.
- Giddens, A. (1999). Kolmas tee: sotsiaaldemokraatia uuestisünd. Erakond Mõõdukad.
- Hansmann, H. (1987). Economic Theories of Nonprofit Organization. *The Non Profit Sector: A Research Handbook*./ W.W.Powell, Yale University Press: 27-42.
- Joost, T. (2001). Lepinguline delegeerimine ja sellele hinnangu andmine. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikool.
- Juhansoo, H., Kiisel, M., Kirsimägi, U., Piik, T., Võsu, A., Rammo, K., Timusk, A. (2004). Riigihangete juhised. Rahandusministeerium.
- Kanter, R.M. & Summers, D.V. (1987). Doing Well While Doing Good: Dilemmas of Performance Measurement. *The Non Profit Sector: A Research Handbook*./ W.W.Powell, Yale University Press: 154-166.
- ACOSS (1997). Keeping sight of the goal: the limits of contracts and competition in community services. 1997, No. 92: 7- 21.
- Kettl, D.F. (2002). Managing Indirect Government. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance* / L.M Salomon, Oxford University press: 490-510.
- Kramer, R.M. (1987) Voluntary Agencies and the Social Services. *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. / W. W. Powell. Yale University Press: 240-257.
- Kramer, R.M. (1994). Voluntary Agencies and the Contract Culture: "Dream or Nightmare"? *The Nature of the Nonprofit Sector*. / J.S. Ott (2001). Westview Press: 369-379.
- Käärman, K. (1998). Avaliku sektori ja valitsusväliste organisatsioonide vastastikune suhe Eesti sotsiaalkeskkonnas. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikool.
- Leedy, P.D. & Ormrod, J.E. (2001). Practical research : planning and design. Pearson Education International.
- Lohmann, A. (1989). A Lettuce Is Nonanimal: Toward a Positive Economics of Voluntary Action. *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. / W. W. Powell. Yale University Press: 197-204.

Medar, M. (2002). Sotsiaalteenuste olukorrast ja nende arendamine. *Sotsiaalteenused - kellele, miks ja kuidas? : käsiraamat.* / M. Medar, Tartu Ülikooli Pärnu Kolledž: 9-24.

Merusk, K. (2000). Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid : konstitutsiooni- ja haldusõiguse aspekte. *Juridica*, 2000, Nr. 8: 499-507.

Paavel, V. (2004). Sotsiaaltöö ümbermõtestamine. Avahoolduse Arenduskeskus.

Parliament of the Commonwealth of Australia, House of Representatives Standing Committee on Family and Community Affairs. (1998). What Price Competition? A Report on the Competitive Tendering of Welfare Service Delivery.
<http://www.apf.gov.au/house/committee/fca/ctreport.pdf>

Pierson, C. (1999). Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies.
<http://www.ksg.harvard.edu/inequality/Seminar/Papers/pierson.PDF>

Pierson, C. (1991). Beyond the welfare state? Polity Press.

Rekart, J. (1993). Public funds, private provision: the role of the voluntary sector. UBC Press.

Salamon, L.M. (1995). Partners in Public Service: Government – Nonprofit Relations in the Modern Welfare State. The Johns Hopkins University Press.

Salomon, L.M. (1987). Partners in public service: the scope and theory of government-nonprofit relations. *The Nonprofit Sector: A Research Handbook.* / W. W. Powell. Yale University Press: 99-117.

Salomon, L.M. ja Anheier H.K (1997) Defining the Nonprofit Sector: A cross-national Analysis. Manchester University Press.

Savas, E.S. (2002). Competition and Choice in New York City Social Services. *Public Administration Review*, 2002, Vol.62, No.1: 82-91.

Schwandt, T.A. (1997) Dictionary of Qualitative inquiry. USA: 2th ed. Sage Publication.

SIGMA Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries. Programmi dokument nr.27.
http://www.oecd.org/home/0,2987,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html

Weisbrod, B. (1988). The Nonprofit Economy. Harvard University Press.

Weisbrod, B.A. (1998). To Profit or not to Profit: The Commercial Transformation of the Nonprofit sector. Cambridge University Press: 1-22.

Young, D.R. (1998). Third Party Government. / J.S. Ott (2001) Westview Press: 365-368.

Kasutatud seadused:

Riigihangete seadus. (2007) RTI, 21.02.2007, 15, 76

Avaliku teabe seadus. (2001). [RT I 2006, 58, 439](#)

