

Hr Siim Kiisler
Siseministerium

Teie 27.11.2008 nr 12.1-3-5/10101
Meie 08.12.2008 nr. 1 (24)

„Kodanikualgatuse toetamise arengukava 2007-2010“ täiendamise eelnõu ja selle rakendusplaani aastateks 2009-2010

Hea regionaalminister

Täname võimaluse eest avaldada arvamust „Kodanikualgatuse toetamise arengukava 2007-2010“ (KATA) täiendamise eelnõu ja selle 2009-10 rakendusplaani kohta. EMSL ei ole pidanud KATA praegust vormi ja sisu ning eelkõige selle senise rakendamise viisi mõistlikuks ega kodanikuühiskonna arengule lisaväärtust andvaks. Paraku näeme samu probleeme ka uues eelnõus ja rakendusplaanis. Väljendasime oma seisukohti kõigil KATA töögrupi seminaridel ja EKAKi ühiskomisjoni istungitel, kuid valdavalt ei ole need arvestamist leidnud. Toome peamised argumendid järgnevalt veel kord ära.

ARENKU- vs TEGEVUSKAVA

KATAGA senisel kujul jätkamine tähendab meie hinnangul eelkõige jätkuvalt suurt ja vähese tulemuslikkusega halduskoormust arengukava koostamisel ja aruandlusel – selgi aastal kulus sellele nädalaid tööaega enam kui paarikümnel ametnikul ja töögrupi liikmel –, mis samas ei loo tegelikku arengut ega lahenda probleeme tegevuste plaanimisega ja elluviimisel. Sellele on aastate jooksul korduvalt osutanud EMSL, aga ka näiteks ministeeriumide kantslerid.

KATA oli ja on sisuliselt ülevaade tegevustest, mida ministeeriumid ja teised asutused kodanikuühiskonna edendamiseks teevad; aruanded valitsusele jäävad loeteluks, mida tehti või ei tehtud. Me ei pea õigeks nimetada selliseid ülevaateid arengukavaks ja rakendusplaani täitmiseks. Eelnõus ei ole järgitud seda arutanud ühiskomisjoni istungil kokku lepitud põhimõtet eristada KATAs tegevused ja summad, mis on juba kajastatud teistes strateegilistes dokumentides.

RAKENDAMINE LAHENDUSETA

EMSL jääb seisukohale, et kuna kodanikuühiskonna edendamine on ülesandena määratletud regionaalministri haldusalas, peaks Siseministerium (SiM) tõepoolest jälgima, mida ka teised ministeriumid ses osas teevad ja vajadusel neid abistama. Samas ei ole SiM saavutanud sellistki koordineerivat rolli ning vastutuse ja juhtimise tsentraliseerimist ei ole meie hinnangul ka mõtet taotleda. Samuti pole seni, ka pärast koosseisu uuendamist 2007. aastal, oma sisulist rolli kodanikuühiskonna-alase koostöö tegemisel leidnud EKAKi ühiskomisjon, ning komisjoni muidu vajalikel aruteludel puudub jätkuvalt realistlik rakenduslik väljund. Et sellised eesmärgid on end meie hinnangul tõestanud võimatu missioonina, oleks mõistlik neist loobuda ja proovida teisi lahendusi, kuid EMSLi vastavate ettepanekutega ses osas ei ole aastate jooksul arvestatud.

Nõnda koosneb KATA jätkuvalt suhteliselt juhuslikest ja selge põhjenduseta valitud (jätku)tegevustest ning arusaamatu on ka, miks mitmed teemad sealt järjekindlalt välja jäävad. Arengut on KATAst raske näha perspektiiviski ning probleemid kodanikuühiskonna arengule adekvaatsete indikaatorite seadmisega tõestavad juba ise, et kõikehõlmavat arengukava on siin klassikalisel kujul võimatu teha. KATA 2007-10 täiendamise seletuskirjas öeldakse: „2007. ja 2008. aastal rakendusplaani tegevused tulenesid pigem ministeriumide valitsemisalade kontekstist ja eesmärkidest kui kodanikuühiskonna arendamise vajadustest.“ Irooniline on aga, et ei eelnõust ega seletuskirjast tule välja, kuidas see probleem lahendada võiks; pigem on sama takistus neisse jätkuvalt nii eelduse kui tulemusena sisse kirjutatud.

ÜLDISED ETTEPANEKUD

Leiame, et SiM pidanuks senise KATA asemel keskenduma ministeriumi tööplaanidele ja partnerite kaasamisele, sest reaalset „kontrollib“ SiM KATA rakendusplaani vaid üksikuid ridu, mis piirduvad mõne miljoni kroonise eelarvega.

Ühiskomisjoni roll ja koormus peaks seejuures olema väiksem, piirdudes mõne koosolekuga aastas, kus arutada seniste tegevuste kulgemist ja uusi plaane. Koosolekute asemel tuleks SiMil koos partneritega panna rohkem rõhku panna personaalsele suhtlemisele ja veenmistööle poliitikute ning kõrgemate riigi- ja kohalike ametnike seas, mis on tõestanud palju suuremat tõhusust kui ajamahukad koosolekud, mil puudub tegelikult rakenduslikkus.

Viimase aasta trendina näeme aga, et SiM on üha enam hakanud võtma initsiatiivi protsesside juhtimise ja elluviimise koondamisel ministeriumiametnike kätte, jättes senisteks partneriteks olevad ühendused kas informeerimatagi või mitte arvestanud teadlikult nende arvamusega. Sellised hoovused on kodanikuühiskonna arengule ja üldisele koostöövaimule nii lühemas kui ka pikemas perspektiivis vastu töötavad.

Kommenteerime ka mõningaid aspekte eelnõu dokumentides:

SELETUSKIRI

Me ei nõustu peatükis „Eelnõu mõjud“ välja toodud kolmanda potentsiaalse takistusega, milleks on arengukava rakendamise eest vastutava iseseisva struktuuriüksuse puudumine Siseministeriumis.

Ametnikkonna suurendamine ministeeriumis ei aita meie hinnangul lahendada eelnõus toodud probleeme, vaid pigem süvendab eespool viidatud tendentse kodanikuühiskonna arengu juhtimise koondumisest ametnike kätte. Tegu on küsimusega, kus suuremad kogemused ja kompetents ning – arvestades ka regionaalministri valdkonna positsiooni nii valitsusasutuste seas kui ka ühiskonnas – tõenäolisemad lahendusvõimalused asuvad kodanikuühendustes, mistõttu peame soovitavaks hoopis ühenduste võimustamist EKAKi rakendusüksuse näol, mis haakub ka koalitsioonileppe peatükis „Kodanikuühiskond ja riiklus“ toodud põhimõtetega. Ülesannete ja finantseerimise mõistlikul jaotumisel ministeeriumi ja kodanikuühenduste vahel on kahest temaga tegelevast ametnikust Siseministeeriumis meie hinnangul küll.

Suhtume kriitiliselt ka teise välja toodud potentsiaalsesse takistusse. Valitsusasutuste kokkulepped ja sisuline koostöö on vajalikud ja kõlavad ideaalis hästi, ent killustatus ja mõningane süsteemitus on paratamatu, sest tegu on äärmiselt laia temaatikaga. Ministeerium seab endale ise lõksu, kui üritab saavutada „terviklikku käsitlust“. Kodanikuühiskond ei ole valdkond, ja sellise käsitluse jätkuva ponnistamisega ei saavutata tulemusi, sest ebaproportsionaalne hulk ressursse kulub idealistlikus vaimus protsesside juhtimisele.

EESMÄRGID JA INDIKAATORID

Eelnõu seletuskiri märgib olulise probleemina KATA puhul: „Arengukava rakendamise ja täitmise hindamiseks puudub aruande koordineerijal objektiivne alus, kuivõrd koostatud arengukaval ei ole määratletud meetmete tulemus- ning tegevuste väljundnäitajaid. Eesmärgid EKAKis, KATAs ega ka ühiskomisjoni tegevuskavas ei ole ühelgi juhul mõõdetavad, ei selgu, milline on tase, mida soovitakse saavutada. Indikaatorite puudumine ei võimalda aru saada, mis ja kui palju soovitud arengute tulemusel riigis paraneb.“

Tegemist on paikapidava probleemikirjeldusega, mis aga jääb lahendamata ka selles eelnõus. Mehhaaniliselt seatud indikaatorid ei võimalda adekvaatselt hinnata KATA eesmärkide saavutamist või mittesaavutamist, kohati on küsitav valitud indikaatorite olulisus ning eesmärkide saavutamiseks kavandatud meetmete seos neile seatud indikaatoritega. Sellele puudusele juhiti tähelepanu ka ühiskomisjoni istungil, kuid eelnõu uues versioonis ei ole seda parandatud.

Esiteks, eesmärkide ja indikaatorite seotus. Kodanikuhariduse eesmärk 1 (kodanikuharidus toetab kodanikuühiskonna väärtusi ja aktiivset, hoolivat osalemist ühiskonna elus) indikaatoriks on osalemine valimistel ja arusaamine poliitikast, mis on vaid väike osa ühiskonna elus osalemisest. Organiseerumise ja võrgustike eesmärk 2 (kodanikualgatus on mitmekesine, ühendused elujõulised) indikaatoriteks on kuulumine ühendustesse, ühenduste arv, paiknemine ja tegevusvaldkonnad ning töötajate arv ühendustes, mis on vaid väike osa ühenduste ja võrgustike elujõulisusest. Kaasamise eesmärk 4 (otsuste kujundamine ja rakendamine on tõhusam ja osapoolte rahulolu suurem) indikaator www.osale.ee loetavuse või seal tehtud ettepanekute arvu kohta ei ütle midagi protsesside tõhususe kohta.

Teiseks, indikaatorite seotus meetmetega. Kuidas aitavad eesmärk 1 meetmed saavutada suuremat valimisaktiivsust? Kuidas suurendavad eesmärk 2 meetmed töötajate arvu ühendustes? Kuidas suurendavad eesmärk 3 meetmed annetuste arvu ja mahtu?

Kolmandaks, indikaatorite relevantsus. Registreeritud ühenduste hulk ei näita iseenesest midagi kodanikualgatuse mitmekesisuse ja ühenduste elujõulisuse kohta. Kui registrist kustutada

mittetegutsevad organisatsioonid, siis ühenduste arv väheneb, kuid see on pigem tervitatav nähtus. Negatiivne näitaja ei pruugi olla ka annetusi saanud organisatsioonide arvu vähenemine, mis võib iseloomustada hoopis teadlikumat ja püsivamat annetamist.

Neljandaks on võimatu hinnata indikaatorite saavutamise või mittesaavutamise seost KATA elluviimise edukusega, eriti nii lühikese aja jooksul nagu üks aasta. Registreeritud ühenduste arv on kasvanud seni ja kasvab kuni registri korrastamiseni ilmselt edasi sõltumata KATAst; valimisaktiivsuse tõusust või langusest on raske teha järeldusi KATA edukuse kohta, sest see sõltub ka asjadest, millega KATA ei tegele. Annetuste maht võib langeda kehvema majandusliku olukorra tõttu riigis, mis ei sõltu KATAst.

Arvestades, et enamiku indikaatorite puhul on saavutustasemeks märgitud „ei vähene“ või ebamääraselt „kasvab“, ei saa KATAst ka seetõttu pidada sõna otseses mõttes **arengukavaks**, sest selliste indikaatorite alusel oleks positiivseks tulemuseks praeguse olukorra säilimine või ükskõik kui väike edenemine.

Saame aru, et indikaatorid on valitud peamiselt selle järgi, milline info Eestis kättesaadav on, aga tegelikult ei võimalda need mõõta KATA kasutegurit ja on niisugusena kasutud või lausa kahjulikud, sest loovad võimaluse raporteerida eesmärkide saavutamisest juhul, kui tegelikult olulist paranemist pole toimunud. Pigem on mõistlik konkreetsed mõõdikud seada plaanitud meetmetele ja tegevustele. KATA üldiste eesmärkide saavutamist on ainuvõimalik hinnata pikema aja, isegi mitmete aastate, tagant; analüüsides pigem tagantjärele nende seotust või mitteseotust KATAga ja õppides sellest.

MEETMED

Arengukava meetmed on üldsõnalised ega vasta alati hetkeseisu ja trendide all välja toodud olulisematele probleemidele. Nt. „Kodanikuharidus on seotud ühiskonna arengu laiemal visiooniga“ – kellel ja missugune on see laiem visioon, pole viidatud. Rahastamise all tuuakse probleemidena välja omafinantseeringu katmise suutmatust struktuurfondide projektide puhul ja tegevustoetuste puudumist, aga meetmetes ei ole nende lahendamiseks midagi pakutud. Kaasamise all on puudu nt. kaasamise hea tava kehtestamine valitsuse otsusega ning mehhanismide väljatöötamine selle järelvalveks, statistika alt ühenduste registri kasutajasõbralikkuse suurendamine, kodanikuhariduse all karjääriinõustamine kolmandas sektoris töötamiseks, täiesti puudu on meetmed sotsiaalse ettevõtluse arendamiseks jne. Kõik need on olulised probleemid, mis kodanikuühiskonna arenguga tegelejatele tuttavad ning ka KATA töögrupis välja toodud, kuid millele KATA lahendust ei paku.

On arusaadav, et eriti praeguste eelarvekärbete tingimustes ei ole võimalik tegeleda kõigi lahendamist vajavate küsimustega. Samas viitab ka see puudustele KATA planeerimise protsessis: sinna jõuavad tegevused, mida valdkonnaministeriumid teevad ja teha plaanivad, mis aga kodanikuühiskonna kui terviku arengu seisukohalt ei pruugi olla kõige olulisemad. Sellisena ei paku KATA, hoolimata selle koostamise ajamahukusest, lahendusi kodanikuühiskonna arenguvajadustele. Küsitavaks jääb, milles seisneb KATA lisaväärtus kodanikuühiskonna arenguks, millised plaanitud tegevustest jääksid toimumata ilma selle arengukavata?

RAKENDUSPLAAN

Loogiline või vähemalt põhjendatud ei ole alati ka tegevuste paigutamine meetmete alla. Näiteks, miks on noorteühenduste ja Arengukoostöö Ümarlaura aastatoetused märgitud kui „kodanikuharidus“, mitte „ühenduste elujõulisus“? Miks on siin vaid osa ministriumide eraldatavad toetused ühendustele ja teiste omi mitte?

Sama hästi võiks KATA paisutada sadade miljonite kroonide võrra suuremaks, peegeldades siia teisigi kodanikuühendustega seotud programme – Keskkonnainvesteeringute Keskus, Kultuurkapital, hasartmängumaksu raha jne. See ei ole utreerimine, vaid pigem iseloomustab, kui kaugel oleme me „terviklikust lähenemisest“ ja kui võimatu see tegelikult on kodanikuühiskonna edendamist kavandades. Kõik on nii suurel määral kõigega seotud, et pigem on arukas üritada väiksemalt ja konkreetsemalt ette võtta.

Me ei korda selles kirjas EMSLi liikme ja seni kodanikuühiskonna edendamist suurel määral juhtinud ja rahastanud Avatud Eesti Fondi seisukohti, mille nad esitasid SiMile otse. Küll aga nõustume nendega igas punktis.

KATA 2007. aasta täitmise aruandele on meil raske kooskõlastust anda, sest seal loetletud tegevustest on suur hulk EMSLi enda tehtud, mistõttu me ei saaks olla objektiivne hindaja.

Kokkuvõtteks oleme seisukohal, et kui ühe arengukava koostamine plaanitud kujul on niivõrd keeruline ja igal sammul osapooltes tõsiseid ja põhimõttelisi küsimusi tekitav, peaks sellisest plaanist loobuma ning tegelema jõukohasema ja tulemuslikumaga, esmajoones suurema koostöö kaudu kodanikuühendusega.

Ülaltoodust tulenevalt ei pea EMSL võimalikuks ega vajalikuks arengukava täiendamise eelnõud ja rakendusplaani esitatud kujul kooskõlastada.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Urmo Kübar
EMSLi juhataja