

**Hr. Jürgen Ligi**  
**Rahandusministeerium**

**31.01.2014 nr 1 (1)**

Partnerlusest Euroopa Struktuuri- ja  
Investeeringufondide 2014-2020 kasutamisel

Lugupeetud härra minister,

Vabauhenduste liit EMSL esitab veel mõned vanad ja uued ettepanekud dokumendile "Partnerluslepe Euroopa Struktuuri- ja Investeeringufondide kasutamiseks 2014-2020" (partnerluslepe) ning "Perioodi 2014-20120 struktuuritoetuste seaduse" (STS) ja seonduvate määruste eelnõule, mis puudutavad partnerite suutlikkuse tõstmist ning partnerite kaasamise senise praktika paremaks muutmist.

**1. Täiendada partnerluslepet arusaadavate kirjeldustega sellest, kuidas plaanitakse struktuuri- ja investeeringufondide kavandamisel ja ka kasutamisel tõsta partnerite suutlikkust.**

Tuleme tagasi oma 8.10.2013 saadetud kirja juurde, kus põhjendasime vajadust strateegiliselt läbi mõelda ja lisaks sotsiaalpartneritele ka vabakonna esindajate suutlikkuse tõstmiseks võimalused luua. Toona vastasite, et sellised võimalused saab luua meetmete raames, kuid ka sel juhul peame oluliseks, et partnerite ja nende võimekuse kasvatamise toetamise põhimõtted on kirjas arusaadavalt partnerlusleppes, kus ongi nende koht. Vastasel juhul puudub kindlus, et meetmete kujundamisel neid põhimõtteid arvestatakse. Vastav kohustus seisab ka vahepeal avaldatud ÜSMi<sup>1</sup> lõppversiooni artiklis 15 ning tegevusjuhendis<sup>2</sup> partnerluse korraldamiseks liikmesriikides. Viimane kirjeldab muuhulgas, millised on soovituslikud valdkonnad, teemad ja head tavad, et liikmesriigi pädevad asutused võiksid kasutada Euroopa struktuuri- ja investeeringufonde, sealhulgas tehnilist abi, asjaomaste partnerite institutsioonilise suutlikkuse suurendamisel.

Tegevusjuhend partnerluse kohta kirjeldab partnerite kaasamise miinimumnõudeid, mis peavad kajastuma ka partnerlusleppes, sest ainult selliselt saab seada ühtsed reeglid toetuste kavandamise ja kasutamise eest vastutajatele. Tegevusjuhend kordab, et efektiivne partnerlus tähendab mõtlemist mh partnerite institutsionaalsele võimekusele ning nende abistamist, et nad oleksid võimelised osalema võrdsete osalistena nii programmide ettevalmistamises kui elluviimises.

Partnerluslepe juulikuises eelnõus seisab üksnes: "*vahendite eesmärgipärase ja eduka rakendamise eelduseks on hästi toimivad struktuurid ja protsessid, mida aitavad luua selge ja üheselt arusaadav õigusraamistik ja regulatsioonid, süsteemide ülevaatamine ja kohandamine vastavalt vajadustele, kaasamine poliitikakujundamisesse ning tegevused, mis aitavad tagada andmete usaldusvärsust ja läbipaistvust (2.5)*"

See on leppe ainus lause, kus mainitakse partnerite kaasamise tähtsust, ent eelnev ega järgnev ei ava, kuidas kaasamist programmide rakendamisel toimivamaks muudetakse ning plaanitava kirjeldused piirduvad vaid administreerimisbürokratia tõhustamisega. Oleme jätkuvalt seisukohal, et toimivaks partnerluseks on vaja luua hästi toimivad struktuurid ja protsessid, ent mõnest plaanitud koolitusest

<sup>1</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0320:0469:ET:PDF>

<sup>2</sup> <http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=438&langId=et>

riigiabi ning –hangete teemal selleks kindlasti ei piisa. Õieti ei saa rääkida partnerlusest kui lisaväärtusest vahendite kasutamisel, kui partneritel napib oskusi ja ressursse sisukalt osaleda.

**Partnerite võimekuse tõstmiseks näeb tegevusjuhendi artikkel 17 ette järgmised võimalused, millele lisame oma kommentaari praeguse teadmise põhjal probleemidest, joonides alla konkreetsemad ettepanekud.**

*Korraldusasutus teeb kindlaks, kas /.../ valitsusväliste organisatsioonide institutsionaalse suutlikkuse suurendamiseks on vaja kasutada tehnilist abi, et võimaldada neil tõhusalt osaleda programmide ettevalmistamises, rakendamises, seires ja hindamises.*

Partnerluslepe eelnõust ei leia tehnilise abi kasutamise võimaluste analüüsi ega otsust selle kohta, kuidas ja mille jaoks saab tehnilist abi partnerite tegutsemisvõime tõstmiseks kasutada. Pigem on rahandusministeeriumi sõnum olnud, et selleks pole nuginii raha ja võimalust. Partnerluslepe on dokument, kus peab olema argumenteeritult põhjendatud, milleks ja kuidas täpsemalt tehnilise abi vahendeid partnerite suutlikkuse tõstmiseks kasutatakse.

*Selline abi võib muu hulgas seisneda sihtotstarbeliste õpikodade või koolitusürituste korraldamises, koordineerimis- ja võrgustikutöö struktuuride loomises või programmi ettevalmistamist, rakendamist, seiret ja hindamist käsitlevatel kohtumistel osalemise kulude osalises hüvitamises.*

Eesti peaks kõiki neid võimalusi mitte vaid kaaluma, aga ka kasutama, toetades ja katsetades uusi koostöövorme, mida eelmise perioodi pigem tehniliseks jäänud korralduses ei kasutatud. Vajadust nii koolituste, töötubade kui ka koordineerimis- ja võrgustikustruktuuride toetamise järele on vabähendused oma seisukohtades korduvalt väljendanud, samuti on vabähendused ise püüdnud oma jõudude ja välisrahastajate abiga koordineerimis- ja võrgustikustruktuure üles ehitada (näiteks on selliseid tegevusi toetanud nii eelmisel kui sellel EL finantsperioodil Avatud Eesti Fond, projektipõhiselt KÜSK).

Nii toetuste kavandamisel (suuresti tänavu) ja kasutamisel (kogu perioodi jooksul) on oluline, et partnerid osaleksid, jagaksid omavahel ja riigiga tihedamalt infot, korraldaksid arutelusid ning kaasaksid aruteludesse oma võrgustikke, sihtrühmi. Programmides osalejate ja kasusaajate omavahelist suhtlemist ning koostööd eeldab ka partnerluse eesmärgist lähtumine (läbiräägitud sekkumisvalikud, partnerite kaasamine kõigis rakendamise etappides, konsulteerimine partneritega, keda sekkumine kõige enam mõjutab), reaalselt tulevad selle korraldamisega kõige paremini toime vabähendused ise. Tehniline abi on selliste tegevuste rahastamiseks ilmselt kohaseim allikas, sest nii saab tagada võrgustiku- ja koordineerimistegevuste järjepidevuse, regulaarsuse ja professionaalsuse, millega omakorda kindlustada partneritele võimalus aktiivselt ja sisukalt osalemiseks.

*Korraldusasutus tagab, et ESFi vahenditest eraldatakse vastavalt vajadusele piisav summa programmidesse kaasatud sotsiaalpartnerite ja valitsusväliste organisatsioonide suutlikkuse suurendamise meetmete jaoks.*

Partnerlusleppes peaksid sisalduma põhimõtted või reeglid, millest meetmete kujundajad peavad lähtuma, et tagada partneritele piisav toetus organisatsiooni võimekuse tõstmiseks. Kindlasti saab programmide rakendamise all siin mõista ka avatud voorudes taotlejaid ja nende suutlikkust organisatsioonina lisaks konkreetse projekti elluviimisele.

Sel puhul oleks lihtsaimaks lahenduseks soodustada abikõlblike kuludena suuremat määra taotleja üldkuludest, mis tõstab organisatsiooni enda stabiilsust. Teine ja sisukam viis on soovitada meetmete kujundajatele toetada projektide rahastamisel lisaks senituntud otsestele ja kaudsetele kuludele ka taotleja institutsionaalse suutlikkuse tõstmiseks vajalikke kulutusi nagu näiteks töötajate arendamine, koostöövõrgustikes osalemine, (ka enese)analüüside koostamine või oma tegevuse mõju hindamine,

mis aitab otseselt tagada ka elluviidavate projektide tulemuste kestlikkust.

Praegune ühendmääruse eelnõu § 3 lg 3 näib personalikuludest välistama töövõtulepingu, käsunduslepingu (sh vabatahtlik töö) ja juhatuse liikme lepingu (kuigi personalikulude arvestuse lisa 1 jällegi mainib võlaõiguslikku lepingut), ning ei näe ka § 9 ette juhtimiskulusid lubatud üldkuludena. Viimane ei arvesta vabauhenduste toimimisega, kus sageli teevadki juhatuse liikmed sisulist tööd. Praegune § 9 lg 6 liigitus lähtub peaaesjalikult avaliku sektori toimimisest. Arenduskuludest peetakse võimalikuks vaid töötajate koolitamist. Seega tuleks kindlasti laiendada või jätta meetmete paindlikkuseks lubada enamaid üldkulusid, mis arvestaks vabauhenduste toimimispõhimõtetega. Vastavat keeldu ÜSMist me leida ei suuda. Üldise märkusena lisame, et personalikulude arvestamine on ebaproportsionaalselt üle reguleeritud, kuigi standardiseeritud ühikuhinnad ja kindlasummalised maksed võivad edaspidi mõningast leevendust pakkuda.

*Ka Euroopa territoriaalse koostöö programmide võivad näha ette toetust partnerite võimekuse tõstmiseks, et need oleksid paremad osalejad rahvusvahelise koostöö projektides.*

Tegevusjuhises nimetatud võimalust peab Eesti taotlejatele avatud Euroopa territoriaalse koostöö programmide kujundamisel arvestama, et tugevdada Eesti vabauhenduste väliskoostöö võimekust ja -võimalusi. Vastav kohustus programmide kujundajatele tuleks kirja panna partnerlusleppesse.

Väljendasite meie oktoobris saadetud kirja vastuses, et *“käsitleme struktuurivahendeid kui ühekordset arengutõuet ning seetõttu ei saa nõustuda vabauhendustele tegevustoetuse maksimisega. Osapoolte kulude hüvitamine seoses tegevustes osalemisega tuleb läbi rääkida meetme vastutajaga”*. Kõnesolevaid põhimõtteid võib muidugi kutsuda tegevustoetuseks, ent samamoodi ja palju pühendunumalt toetatakse avaliku sektori tegevust programmide elluviimisel. Me räägime lihtsalt mõlemal poolel võrdsemate võimaluste loomisest ja just nimelt arengutõukeks partnerite osalemise võimaldamisest, mitte muudest tegevustest. Ja jätkuvalt, kui on kokku lepitud, et meetme vastutajad kaaluvad kulude hüvitamist, tuleks ka see kirja panna partnerlusleppesse.

## **2. Lisada partnerlusleppesse partneritega konsulteerimise kokkuvõtted ja millist lisaväärtust kaasamisest saadi.**

*Tegevusjuhendi Artikkel 7 ütleb, et partnerluslepe peaks sisaldama mh partneritega konsulteerimise tulemusi ning kirjeldama millist lisaväärtust konsultatsioonid partnerlusleppesse andsid. Partnerluslepe peab lisaks konsulteerimise protsessile kirjeldama ka tulemusi, mida praeguses versioonis ei ole. See aitaks kõigil osalistel mõista praktikate kujundamiseks sõlmitud kokkuleppeid ja nende argumente.*

## **3. Viia informatsiooni avalikustamise praktika kooskõlla nii juhiste kui ka juba partnerlusleppesse kirja panduga. Tagada, et edasine oleks läbipaistvam.**

Partnerluslepe ütleb, et *“operatiivne infovahetus toimus e-posti teel infolistide kaudu. Hüvitatud osapoolte teavitamiseks oli kasutusel kaks postiloendit, mida haldas Rahandusministeerium. Üldise infolistiga said liituda kodulehel [www.struktuurifondid.ee](http://www.struktuurifondid.ee) kõik soovijad ning selle kaudu edastati informatsiooni avalikkusele suunatud kaasamistegevuste (nt avalike infoseminaride ja konsultatsioonivoorude) ning kodulehele lisatavate materjalide (alusanalüüsid, eelhindamise raportid jms) kohta. (1.5.1).*

Julgeme vastu vaielda, et seni on infovahetus nii hästi toimunud. Infolisti kaudu ei ole viimase poole aasta jooksul edastatud ühtki teadet, sh kogu protsessi edasinihkumise ja uute tähtaegade kohta. Kuigi esimest Euroopa Komisjonilt Eesti kavadele saadud tagasisidet tutvustati koos eelhindamise tulemustega 7. oktoobril, ei ole ei eelhindamise raportit ega ka tagasiside kokkuvõtet veebilehel avalikustatud. Paneme ette mõlemad avaldada ning jagada partnerite ja teiste huvitatutega viivitamatult teavet plaanide muutumise, uue ajakava ja edasise kaasamise plaani kohta.

4. Partnerite kaasamise võimalustele kõigis toetuste rakendamise etappides tuleks mõelda läbivald ka teistes partnerlusleppe osades, näiteks:

**4.1 Võimaldada kogukonna juhitud kohaliku arengu meetodit kasutada ka teiste meetmete raames.**

*Partnerluslepe viitab (3.1), et piirkondade sisemise potentsiaali paremaks ärakasutamiseks ning kohalike kogukondade aktiveerimiseks piirkondlikus arengus on kavas rakendada kogukonna juhitud kohaliku arengu meetodit maaelu arengukava ning merendus- ja kalandusfondi vahenditest.*

Eelmistest teise tasandi ettepanekuna palume veel viimasel hetkel kaaluda võimalust kasutada kogukonna juhitud kohaliku arengu meetodit ka ühtekuuluvusfondide raames. Vähemasti oleks mõistlik kasutada kogukonna juhitud kohaliku arengu meetodit ka linnapiirkondades nii planeerimise teemadel kui ka erinevate teravate sotsiaalsete probleemide leevendamiseks. Võrreldes eelmise perioodiga tegutsevad suuremates linnades tänaseks aktiivsed kogukonnad, kes on näidanud üles oma huvi ja ka suutlikkust oma piirkonna käekäigus kaasa rääkida ning midagi ära teha. Meetodi kasutamisele julgustamine aitab saavutada ka partnerluspõhimõtete järgimist ehk kõige sisulisemal viisil osalemist ja kaasamist. Praegu ei leia partnerlusleppes põhjendust, miks meetodit jätkuvalt Eestis vaid maal ja merel kasutatakse, kui see pakub olemuslikult väga palju võimalusi ka mujal.<sup>3</sup>

Laiemalt aitab ÜSMi vastav II peatükk (eriti artikkel 35) mõista ka meie esimese ettepaneku mõtet – kogukondlikult juhitava kohaliku arengu toetamiseks ette nähtud ja lubatud tegevused, viisid ja kulud peaksid olemuselt jõudma ka üleriigilistesse plaanimis- ja seireprotsessidesse, et rohkem võetaks arvesse sihtrühmade vajadusi ja oldaks uuenduslikumad ning toetataks sektorite sisest ja vahelist võrgustumist ja sellealase suutlikkuse suurendamist.

**4.2 Kus kohane, tuleb partnerlus seada eeltingimuseks toetuste kasutamisel**

Näiteks prioriteetse suuna „Linnapiirkondade jätkusuutlik areng“ toetuste kasutamise eeltingimuseks on linnapiirkondade jätkusuutlikule arengule strateegiate koostamine. Kirjeldatud on, et strateegiad koostatakse linnapiirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste koostöös.

Minimaalselt tuleks eeltingimusena lisada ka kohalike seltside kaasamine strateegiate koostamisse ja võimalusel elluviimisse, sest ainult nii saab järgida meetme kujundamisel partnerluse ideed – õigeaegne, läbipaistev ja mõtestatud konsulteerimine seoses lahendust vajavate probleemide ja vajaduste analüüsiga, nende käsitlemiseks eesmärkide ja prioriteetide määratlemisega ning poliitiliste elluviimiseks vajalike koordineerimisstruktuuride ja mitmetasandilise valitsemise kokkulepetega.

/allkirjastatud digitaalselt/

Maris Jõgeva  
EMSLi juhataja

Koostanud:  
Maris Jõgeva, maris@ngo.ee  
Alari Rammo, alari@ngo.ee

<sup>3</sup> Vt ka [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/pdf/preparation/clld\\_guidance\\_2013\\_04\\_29.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/preparation/clld_guidance_2013_04_29.pdf)  
[http://www.ecas-citizens.eu/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&qid=1173&Itemid=](http://www.ecas-citizens.eu/index.php?option=com_docman&task=doc_download&qid=1173&Itemid=)