

# Vabaihenduste liidu EMSL tagasiside 1. oktoobril Rahandusministeeriumis toimunud haldusvõimekuse suurendamise suuna arutelule ja selle materjalidele

9.10.2013

**1. Partnerite kaasamine meetmete kujundamisse, programmide/avatud taotlusvoorude väljatöötamisse.** Kuna haldusvõimekuse suuna koostamise aluseks ei ole partneritega läbi räägitud analüüsil põhinevat streteegiliste valikute plaani (eeltingimusi), peame äärmiselt oluliseks, et kolme meetme oodatavad tulemused ja omavahelised seosed, aga ka detailsemad sekkumisviisid (rahastatavad tegevused) arutatakse enne otsustamist partneritega läbi, et leida probleemidele parimad lahendusviisid ning teha läbimõeldud ja tulemusteni viivad otsused. Vastasel juhul ei saa meetme ettevalmistajad ja rakendajad olla kindlad, et programmid pakuvad probleemile terviklikke lahendusi, need saavad mõjusad ning erinevate osaliste tegevusi piisavalt integreerivad.

Samas tegelevad kõik ministeeriumid juba meetmete detailsete lahtikirjutustega, millega plaanitakse tegevused ja ressursid ära, ning viisil, mida oktoobrikuiste töötubade materjalide täpsusastmest ei oska aimatagi. See muudab kogu protsessi suhteliselt läbipaistmatuks ja võib põhjustada partnerite poolt peatselt teravat ja avalikku kriitikat, kui neid pole täpsematesse kavadesse kaasatud. Juba pikalt puudub kohati seegi info, kas ja milline ministeerium millega parasjagu tegeleb ning kas ja millal on plaanis oma plaane konsulteerida. Peatselt võib olla aga juba liiga hilja olulistest valikutest muudatusi teha ja sellest tulenevalt kogu planeerimises töörahu tagada.

**2. Haldusvõimekuse suuna meetmeid “Riigi võimekuse tõstmine inimressursside arendamise ja institutsionaalse suutlikkuse parandamise kaudu” ning “Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamise kvaliteedi arendamine” tuleb täiendada tegevustega, mis toetavad kodanikuosalust ja vabaihenduste rolli valitsemises. Meetmed on tulemuslikud, kui paraneb ka vabasektori kaasatus ja võimekus.**

Tänaseks valminud haldusvõimekuse suuna meetmete kirjeldused on väikeste eranditega taandanud üksnes avaliku võimu keskseks, ent partnerite ehk vabaihenduste ja nende võrgustike võimekuse suurendamiseta ei muutu poliitikaprotsessid tõhusamaks ega parane ka teenuste pakkumine.

Mõistes muidu fookustamise vajadust rahakasutuses, jääb just selles meetmes niisugune lahendus olemuslikult poolikuks, eriti kui senine partnerluslepe ja rakenduskava just rõhutavad kodanikukesksust ja vabaihenduste arendamise olulisust haldusvõimekuse tõstmisel. Näiteks ei aita praeguseks alles jäänud tegevused oluliselt saavutada järgmisi eesmärgi või põhimõtteid: “Kogu poliitikakujundamise protsessi ulatuses on oluline kodanikukesksus, läbipaistvus ja kodanikuühenduste ning huvigruppide aktiivne roll, mistõttu on oluline kodanikuosaluse toetamine ning senisest suurem sidumine poliitikakujundamisega (PL 1.1.2.8); “Sotsiaalpartnerite katusorganisatsioonide ja vabaihenduste suutlikkuse tõstmine toimub peamiselt haldusvõimekuse prioriteetsest suunast ... Tegevusi kavandatakse ja viiakse ellu vajaduspõhiselt ning püütakse leida maksimaalset tegevuste integreerimist avaliku sektoriga, et tõuseks vabaihenduste võimekus poliitikakujundamises kaasa rääkida ning protsesse ja otsuseid mõjutada kodanikuühiskonna vaatenurgast lähtuvalt” (OP 7.2.3); “Kasvab vabasektori võimekus otsustamises osaleda ning teenuseid pakkuda” (meetmelehe 1.1.2.1).

**2.1 Meede “Riigi võimekuse tõstmine inimressursside arendamise ja institutsionaalse suutlikkuse parandamise kaudu”**

Kui meetme sisu seisneb riigivalitsemise osapoolte võimekuse kasvatamises (EL vahendite kasutamise alaeesmärk), peab see lisaks avalikele teenistujatele ja avaliku sektori mõju all olevatele asutustele olema laiendatud mitte vaid partnerite inimeste, aga ka organisatsioonide arendamisele.

Samas suunas on mõelnud rakendusplaani koostajad, kes viitavad et tuleb suurendada sotsiaalpartneritele pakutavate koolitus- ja arendustegevuste mahtu ning katuspartneritel peaks olema võimalik osaleda riigi poolt keskselt koordineeritud koolitustes. Rakenduskavas kinnitatakse, et kohalikul tasandil tegutsevate teenuseid pakkuvate vabaihenduste võimekuse kasvamine on ette nähtud ja tõdetakse, et on vajalik toetada nii avaliku teenistuse kui eestkosteorganisatsioonide arendamist (2.12.2.2., OP lk 110). Ka partnerlusleppe eelnõu rõhutab kodanikukeskust (1.1.2.8, PL lk 27), mida aga ei peegelda meetmekirjeldus. Meede on saanud avaliku sektori keskne nii inimeste, organisatsioonide kui institutsionaalse arengu vajadustele vaatavalt. Kui riigivalitsemises osalejate võimekust suurendatakse valikuliselt või ühepoolselt, nagu meetmelehe esimeses kirjelduses, ei ole lahendusteel lähtealuseks võetud probleemide lahendamiseks piisavad. Üksnes klassikaliste sotsiaalpartneritega (kel on avalikes huvides ja tihti vabatahtlikult tegutsevatest vabaihendustest nagunii rohkem ressursse) piirdumine ei ole aga mingil moel põhjendatud.

Üksnes avaliku teenistuse arendamine ei tõsta riigi haldusvõimekust, kuna nii poliitikakujundamises, -elluviimises kui avalike teenuste osutamisel on vabasektor sama oluline nii sisendi pakkujana (poliitikasse), elluviijana (teenust osutades, projekte tehes) kui ka lisaressursse kaasates (vabatahtlik töö, annetused, sotsiaalne ettevõtlus). Seepärast on meil meetmelehele järgmised märkused:

- 1) Meede peab toetama vabaihenduste ja nende katusorganisatsioonide ning võrgustike arendamist, mida saab teha kõigi meetmelehel kirjeldatud tegevuste raames, mõneti neid vabaihenduste vajadustele kohandades. Millised vabaihenduste arenguvajadused on ja kuidas need sekkumisplaanides kõige efektiivsemalt avaliku teenistuse vajadustega kombineerida, saab meetme osalistega läbi rääkida (vajaduspõhisus, OP 7.2.3). EMSL saab siinjuures vahendajaks ja abiks olla.
- 2) Lisada kasusaajate hulka nimekirjast põhjendamatult välja jäetud huvirühmade esindusorganisatsioonid, vabaihendused ja nende võrgustikud.
- 3) Meetme tulemuslikkust tuleb hinnata ka vabaihenduste kui riigivalitsemise partnerite võimekuse suurenemisest lähtuvalt. Pelgalt avaliku teenistuse asjatundlikkuse tõus ei ole piisav riigi võimekuse tõstmiseks ja partnerlus poliitikakujundamises ja teenuste pakkumises ei saa uuel tasemel toimuda kui partneritel ei ole võimalik teha avaliku sektoriga samaväärselt suurt arengusammu. Meede on tulemuslik kui avaliku teenistuse kõrval paraneb vabaihenduste tegutsemisviisid (sh koostöö ja võrgustikud, strateegiline juhtimine ja tegutsemine, palgalised töötajad ja vabatahtlikud, piisavad ressursid) ning nad osalevad enam ja mõjusamalt otsuste tegemises ja teenuste pakkumises.
- 4) Rakendusskeemi lahendused (programmi tüüpi skeem vs avatud konkursid või kombineeritud lahendused) tuleb rääkida läbi kõigi osalistega, kelle vajadustele rakendusskeem peaks vastama.

## **2.2. Meede “Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine”**

Partnerlusleppes tõstetakse esile kodanikuosaluse toetamise ning selle poliitikakujundamisega sidumise olulisust (1.1.2.8, PL lk 27). Haldusvõimekuse suuna alaeasmärgi kirjelduses toob rakenduskava välja, et avatuse suurendamise nimel peab kasvama vabasektori suutlikkus poliitikakujundamises kaasa rääkida (2.1.2.2.2, OP lk 110) ning et üleriigiliselt on kavandatud kaasamise arendamine ning vabaihenduste julgustamine ja toetamine (7.2.3, OP lk 135).

Detailsemas meetmekirjelduses on aga vabaihenduste suutlikkuse suurendamise vajadus ja võimalused selleks jäänud tagaplaanile ning on oht, et meede ei vasta tegelikele vajadustele poliitikakujundamise probleemide lahendamisel. Ka see meede on taandunud avaliku sektori keskseks ning ei võta arvesse, et hea poliitikakujundamine eeldab erinevate huvigruppide aktiivset osalust ning võrdset osalemise ja kaasa rääkimise võimekust. Oleme seda meelt, et ainult avaliku võimu struktuuride ja kaasamise/mõju hindamise mudelite arendamisega ei ole võimalik siduda kodanikke ja nende ühendusi kui alati nõrgemat poolt paremini poliitikakujundamisega. Kõigis arendustegevustes tuleb mõelda lahendusviisidele, kus partnerid on võrdväärsed osalised.

Poliitikaprotsesside osalistena tuleb nimetada ka vabaühendused (avalikes huvides tegutsevad mittetulundusühingud ja sihtasutused). Lähtuvalt ülaltoodust esitame meetmelehele järgmised märkused:

1) Selleks, et poliitikakujundamine oleks terviklikum, kaasavam ja teadmispõhisem, tuleb toetada poliitikakujundamise osaspoolte, sh vabaühenduste poliitikakujundamises osalemise võimekuse suurenemist ning mudelite, süsteemide ja praktikate arendamisel tuleb teha seda selliselt, et need jääksid kasutusse ka peale programmiperioodi lõppu. See eeldab programmi vältel ka kodanikeühendustele tugeva põhja loomist, et nad oleksid võimelised poliitikakujundamise uutes edenenud tingimustes kaasa rääkima, mis omakorda toetaks meetme eesmärkide saavutamist.

2) Rakke- ja ekspertrühmad peavad lisaks sisulisele tegevusele toetama ka nendes osalevate organisatsioonide/liikmete võimekuse suurendamist. Lisaks tuleb arvestada, et kaasatud olemine ja osalemine tähendab vabasektori partnerile üldjuhul täiendavat kulu, mille katmiseks on tähtis juurutada paralleelselt strateegilise partnerluse põhimõtteid ja tegevustoetuste võimaldamist riigieelarvest, ja/või kaasata vabaühendusi projektidesse abikõlblike projektipartnerite või ekspertidena.

3) Vabaühendusi tuleb partneritena kaasata ka mõjuanalüüside koostamisse, kaasamise ja mõjude hindamise süsteemi arendamisse, kavandada projekte uute koostöövormide ja meetodite katsetamiseks ja kasutuselevõtuks; toetada vabaühenduste huvikaitsevõimekuse tõstmist ja koalitsioonide tugevdamist (sh nende vastutavus, mõju, liikmete ja võrgustike kaasamine). Eestkosteorganisatsioonide kaasamine ja areng peaks olema seotud kõigi kuue meetmetegevusega ning mitte piirduma vaid tegevusega "koostööprojektide, kohaliku ja regionaalset võimekust ning koostööd kodanikuühendustega poliitikakujundamisel edendavate analüüside, uuringute ja mudelite koostamine ning eestkosteorganisatsioonide poliitikakujundamises osalemise võimekuse toetamine". Eriti arvestades, et viimane on rohkem suunatud kohaliku ja regionaalse tasandi otsusetegemisele.

4) Väljundindikaatorina tuleks projektide asemel loetleda ja hinnata projektide tulemusena tekkivaid uusi mudeleid, kirja pandud ja kasutusse jäänud tavasid, uuendatud töömeetodeid.

5) Kasusaajate osas on öeldud, et: *valitsusvälistest partneritest fokuseeritakse nendele organisatsioonidele, kes esindavad poliitikakujundamise protsessides oma liikmeid. (meetmelehel 1.3.5)* Täiendus ebaselge ja põhjendamatult piirav. On palju avalikke huvisid kaitsvaid huvikaitseorganisatsioone, kelle rolli poliitikakujundamises ei saa alahinnata, kuigi nad ei esinda oma liikmeid. Sellisteks organisatsioonideks on näiteks keskkonnaorganisatsioonid, paljud huvikaitsega tegelevad sihtasutused, huvikaitsevõrgustikud, tõrjutud või toetust vajavate sihtrühmade eest seisvad organisatsioonid, sh nt lastekaitseorganisatsioonid jne.

6) Ei saa nõustuda, et rakendusskeemiks on vaid rakendusasutuste tegevused. Vähemalt osaliselt tuleb anda võimalus ka avatud taotlemisele ja põhjendada, miks valitakse programmiliselt juhitud lähenemine ja/või avatud konkursid. Kui programmiline lähenemine on põhjendatud, peame vajalikuks, et tegevuskavad arutatakse enne kinnitamist läbi partneritega, kes teavad kõige paremini, kuidas nende osalemist poliitikaprotsessides toetada, milliste võimekuste arendamist nad selleks vajavad ning mis aitaks koostöömudelite ja tavade kasutusse jäämisele kaasa.

### **2.3. Meede "Avalike teenuste pakkumise arendamine"**

Silma jäi meetmelehel 1.4.4. tegevus 6: Viiakse ellu tegevusi, mis toetavad elanike ja vabaühenduste motivatsiooni ja võimalusi ühiskonnaelus kaasa rääkida.

Idee kõlab hästi, ent kusagilt pole võimalik leida, mida selle all mõeldakse.