

**Valitsuse ja kodanikeühenduste ühiskomisjoni töörühm kodanikeühenduste ja avaliku võimu
koostööpõhimõtete järgimise järelevalveks**

kokkuvõte 2014. aastast ning ettepanekud edasiseks

[Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni](#) (EKAK) kiitis Riigikogu heaks 2002. aastal ning peale seda on kontseptsioon kujundanud suures osas me oma riigi poliitikat kodanikuühiskonna arendamiseks, aga on paljudele teistelegi riikidele eeskujuks sellest, kuidas avalik võim ja kodanikeühendused saavad tegevustes ja vastutuses kodanikuühiskonna arenguks kokku leppida. EKAK sõnastab koostöö eesmärgid, põhimõtted ja väärtused (kodanikuaktiivsus, osalus, austus, partnerlus, vastutus ja aruandmiskohustus, kodanikualgatuse poliitiline sõltumatus, korruptiivsuse vältimine, säästev ja tasakaalustatud areng, võrdne kohtlemine) ning koostöösuhetest tulenevad põhilised kohustused ja õigused.

Vabariigi Valitsuse ja kodanikeühenduste esindajad moodustasid ühiskomisjoni EKAKi rakendamise tegevuskavade ettevalmistamise, elluviimise ja täitmise hindamise süsteemi käivitamiseks. 2012. aasta lõpus otsustas ühiskomisjon täiendada komisjoni töökorda ning võtta ülesandeks ka EKAKis kirjeldatud avaliku võimu ning kodanikeühenduste koostööpõhimõtete järgimise järelevalve. Seda selleks, et:

- tekitada EKAKi koostööpõhimõtete üle arutelu;
- anda osapooltele võimalus ja koht, kuhu pöörduda kui asjad ei toimi nii, nagu head koostöötavad ette näevad;
- aidata avalikul võimul ja kodanikeühendustel tõlgendada EKAKi põhimõtteid, et paremini mõista, kuidas EKAK töötab.

2014. aasta alguses lepiti kokku töökorralduses:

- Järelevalvet tehakse juhtumipõhiselt ja seisukohad kujundab rotatsiooni korras komisjoni liikmetest moodustuv töörühm. Sekretariaadiks on ühiselt Siseministerium ja vabaühenduste liit EMSL.
- Töörühma esmane ülesanne on anda hinnanguid põhimõtete järgimisele ning soovitusi koostöö paremaks korraldamiseks.
- Otsustamisel lähtub töörühm [EKAK-i III](#) peatükis kirjeldatud kodanikeühenduste ja avaliku võimu koostöösuhetest tulenevatest põhilistest kohustustest ja õigustest, mis seonduvad kummagi poole tunnustamise ja esindamisega, nende partnerlusega, poliitikate väljatöötamisega ning vahendite kasutamise ja aruandlusega.
- Et töörühm mõnd juhtumit arutaks ja oma hinnangu annaks, tuleb täita ja allkirjastada ankeet (<https://www.siseministerium.ee/kuidas-esitada-poordumine/>), pöördujal selgitada miks ta leiab, et teine koostööpool ei ole EKAKi järginud või seda mõistnud ning kirjeldada mida ta on erimeelsuste ärahoidmiseks või olukorra lahendamiseks enne töörühma poole pöördumist teinud.

Töörühma tööd puudutav on avaldatud Siseministeriumi veebilehel <https://www.siseministerium.ee/ekak-jarele/>, samast leiab ka täpsemad juhised töörühmaga koostööks. EMSL on kirjutanud ja rääkinud töörühmast oma infokanaleid kasutades ning tutvustanud järelevalve-ülesannet kaasamise kontaktisikutele.

2014. aasta jooksul ei saadetud töörühmale ühtki pöördumist. Vabaühenduste liidult on küll küsitud nõu või siis arutatud ebakõlasid koostöös nagu kokkulepetest taganemine, soovitud tulemuste ja

bürokratlike reeglite vahel valides bürokraatia eelistamine, või suisa koostööst hoidumine. Põhjuseid, miks komisjonilt ei ole hinnangut küsitud, võib olla erinevaid, kuid jutuks on tulnud:

- ei ole tahtmist avaliku “kaebamisega” suhteid partneriga rikkuda;
- ei ole selge, millist praktilist abi võiks komisjonilt või selle töörühmalt saada;
- pöördujal tuleb näidata ebakõla praktika ja EKAKi vahel, see on tihti aga tunnetuslik. Lihtsam on leida vastuolusid heade tavadega, mis jällegi ei lähe alati üks-ühele kokku EKAKi sõnastusega;
- juhtumid on keerulised ning mitmeti tõlgendatavad. Tihti ei ole võimalik üksikuid seiku koostöösuhete kontekstist välja rebida või otsustada, millega täpselt komisjoni poole pöörduda.

Hoolimata pöördumiste puudusest leiab 2014. aastast mitmeid näited sellest, kuidas EKAKis kirjeldatud koostööpõhimõtted ei ole avaliku võimu ning kodanikeühenduste koostöös omaks võetud, sarnaselt tõlgendatud või kus need vajaks ühtmoodi mõistmiseks enam läbirääkimist. Mõned nendest on toodud kokkuvõtte lõpus näitena, kuidas komisjon võiks neid EKAKi järgimise järelevalvet tehes kasutada.

JÄRELDUSED

Komisjon võttis endale täiendava järelevalve ülesande, et toetada hoiakute muutumist ja levitada EKAKi heakskiitmisega kokkulepitud väärtusi ning käitumist. Komisjoni töö peab toetama EKAKi elluviimise olulist põhimõtet, et *kodanikeühendused ja avaliku võimu asutused kasutavad oma võimalusi EKAKi, selle põhiseisukohtade, väärtuste, põhimõtete, tegevusprioriteetide, osapoolte õiguste ja kohustuste ning heade koostöötavade laialdaseks tutvustamiseks ja propageerimiseks.*

Esimene tööaasta näitab, et valitud töökorraldusega ei ole võimalik nimetatud ülesannet täita, vähemalt mitte tulemuslikult. Seda järgmistel põhjustel:

- Töökorraldus ei soosi arutelu koostööpõhimõtete üle: pöördumistel põhinev järelevalve on olemuselt reageeriv ega keskendu üldistele soovitudele, vähe tähelepanu saab ennetav tegevus. Näited aitavad mõista mis töötab ja mis ei tööta, need on vajalikud konkreetsete soovitude andmisel, kaude ka probleemide ennetamisel. Kui keegi otseselt hinnangut ei küsi, ei ole komisjonil otsest ülesannet võtta probleeme ja juhtumeid, mis on ilmselgelt vastuolus EKAK-ga, arutada. Või siis ei ole komisjoni liikmed seda võimalust enda jaoks teadvustanud.
- Juhtumipõhine ja rotatsiooni korras kokkukutsutav töörühm saab analüüsida üksikuid juhtumeid, kuid selle tööst üksi ei piisa süsteemsete kitsaskohtade analüüsiks või praktikate hindamiseks, muutmiseks. Nii kaasamise hea tava rakendamise kui rahastamise juhendi kasutamise järelevalveks on vaja märksa põhjalikumat analüüsi- ja teavitustööd.
- Protseduur/pöördumise kord peab olema suunatud teole või tegevusetusele, mitte selle toimepanijale, mida praegune pöördumiste kord mõneti teeb.

ETTEPANEKUD

- Lisaks passiivsele pöördumiste põhjal reageerimisele anda komisjonile ka proaktiivne roll EKAKi põhimõtete tõlgendamisel ning arutelu algatamisel, et ennetav ja väärtuspõhine lähenemine tuua komisjoni töösse.
- Asjakohane on seostada järelevalve kodanikuühiskonna arengukavaga. Komisjon saab võtta oma tööplaani teemad, mis vajavad kokkulepitud arendustegevusteks lahtirääkimist, selgitamist, kokkuleppimist.

- Töökorraldus võiks näha ette igal aastal teema või paari kokkuleppimist, põhjalikumaks analüüsiks või muus osas ülesannete jaotamist ning aasta lõpus järeldustest ülevaate andmist.
- Siduda komisjoni järelevalvega seotud ülesanded teiste sarnastes rollides kogude ja töörühmade tööga, et vältida dubleerimist, üleliigset aja- ja ressursikulu, informatsiooni killustatust (arvamused ja hinnangud) ning toetada tõlgenduste, heade praktikate ja soovitude levikut. Sellised kogud on näiteks kaasamise hea tava nõuandev kogu (KODAR 2011-2014 "Kaasamise hea tava nõuandva kogu rolli määratlemine ja töö koordineerimine"), "rahastajate ümarlaud" (töötas rahastamise juhendi väljatöötamiseks), jt.

Mõned näited 2014. aastal silma jäänud koostööpraktikatest ning sellest, kuidas komisjoni ülesannete ümberkujundamisega saaks ka ilma konkreetse inimese pöördumiseta samade näidete najal algatada arutelu EKAKi põhimõtete üle:

1. HEADE PRAKTIKATE JA SOOVITUSTE JAGAMINE

NÄIDE : VABAÜHENDUSTE ESINDAJATE NIMETAMINE

EKAKi järgi loovad *avalik võim ning kodanikeühendused tingimused, mis võimaldavad kodanikeühendustel nimetada oma esindajad mittepoliitilistesse avalikesse kogudesse, organitesse ja komisjonidesse, ning tunnustavad nimetatud esindajate volitusi (1.4).*

Eestis on kujunemas heaks tavaks, et kodanikeühendused saavad nimetada kandidaate, valida ja nimetada koostöökogudesse oma esindajad. Nii on näiteks valitud vabaiühenduste esindajad VV ja kodanikeühenduste esindajate Ühiskomisjoni, Kodanikuühiskonna Sihtkapitali nõukokku, valitsuse partnerite esindajad Avatud Valitsemise Partnerluse tegevuskava 2014-2016 koordinatsioonikogusse.

Omajagu segadust tekkis 2014. aastal vabaiühenduste nimel kõnelejate nimetamisega riiklikult olulise tähtsusega aruteludele Riigikogus: nii arutelule kodanikuühiskonna arengust kui arutelule puuetega inimeste olukorrast valis vabakonda esindava kõneleja avalik võim.

Vabaiühendustel peab olema võimalus nimetada oma esindajad ise. Ainult sel moel on võimalik tuua arutellu teemad ja küsimused, mis on vabaiühenduste jaoks olulised ning esindajal olla vastuvav nende ees, kelle nimel kõneleb.

Komisjon/töörühm saab jagada häid praktikaid nii Eestist kui mujalt ja anda soovitusi esindajate valiku ja nimetamise korraldamiseks.

2. KAASUSTE ANALÜÜS JA ETTEPANEKUD HEADE TAVADE PAREMAKS RAKENDAMISEKS

NÄIDE: TÖÖVÕIMEREFORMI ARUTELUD

EKAKi kohaselt (III 2.1., 2.2., 2.3.) *lähtuvad kodanikeühendused ja avalik võim partnerluse printsibist ja teevad koostööd, lähtudes avatuse, usalduse, sallivuse, paindlikkuse ja teise poole eripära tunnustamise põhimõtetest. Samuti taotleavad nad omavahelises koostöös võimalikult laia isikute ringi esindatust ja annavad koostööpartnerile tõhusaks koostööks vajalikku teavet.*

Töövõimereformi ettevalmistamine on tekitanud vastuseisu erivajadustega inimeste ning nende organisatsioonide seas. Hoolimata sellest, et reformiga peetakse silmas erivajadustega inimeste heaolu, kokkulepetele kogu protsessi vältel ei jõutud ning kuigi

paljude partnerite esitatud muudatusettepanekutega arvestati, jäi suurele osale reformi sihtrühmast siiski mulje, et nende põhimõttelised ettepanekud jäid tähelepanuta. Olemata süvitsi analüüsinud kaasamise läbiviimist, koostööd partnerite vahel, ning andmata hinnangut reformi sisule, saab näha arutelude ja EKAKi põhimõtete puutumust järgmises:

- *Partnerluse põhimõtte järgimine tähendab, et lepitakse ühishuvide piiritlemise algfaasist alates kokku võimalikult tõhusa ajakasutuse tingimused (EKAK III 2.4.).* Partnerid vabakonnast ei ole rahul, et töövõimetoetuse seaduse eelnõu koostamine ja sellega seonduvates seadustes muudatuste tegemine kulges ettevalmistamise etapis ilma sisulise avaliku diskussioonita, seda pea terve 2013. aasta. Puudega inimeste esindusorganisatsioonide hilisemad ettepanekud aeg maha võtta, arutelusid ja puuduste kõrvaldamist ning seisukohtade ühtlustamist jätkata, jäeti tähelepanuta.
- EKAKi kohaselt (III 3.4.) *tuleb hinnata eri poliitikate ja õigusaktide väljatöötamise kõikidel etappidel nende mõju ühiskonnale ja keskkonnale.* Puuetega inimeste organisatsioonid viitasid, et algatuse puhul ei ole võetud arvesse võimalikke õiguslikke ja sotsiaalseid mõjusid, kohaliku omavalitsuse võimekust, riigikogu seadusloome kiirust ja muid olulisi asjaolusid, mida arvestades ei ole mõistlik, et seadused asjakohaste uuringuteta jõustuvad. Töövõime hindamise valideerimise/testimise vajadust väljendab ka Riigikontrolli seisukoht, eiramise negatiivseid tagajärgi kinnitavad mitmed rahvusvahelised praktikad.
- EKAKi kohaselt (III 3.7.) *järgivad avalik võim ja kodanikeühendused häid koostöötavasid poliitikate väljatöötamise, elluviimise ja hindamise korraldamiseks ning kodanikeühenduste osalemiseks õigusloomes.* Koostöötavad sõnastab **kaasamise hea tava** (KHT), mille järgi (4.1.) *konsulteerib valitsusasutus eelnõude väljatöötamise käigus huvirühmade ja avalikkusega võimalikult varajases menetlusetapis ja kogu protsessi vältel.* Avalik konsultatsioon tuleb igal juhul läbi viia siis, kui eelnõu väljatöötamiseks alles taotletakse mandaati, ning siis, kui eelnõu on juba välja töötatud. Antud reformi eelnõude puhul ei kasutanud koostajad kiireloomulisusega põhjendades ka võimalust koostada reformile väljatöötamiskavatsus. Vähemalt põhimõtte kohaselt oleks see andnud rohkem aega ja võimalusi sihtrühmadega läbirääkimiseks, seisukohtade selgitamiseks ja ehk aidanud vältida mitmeidki koostööprobleeme.

Komisjon/töörühm saab vaadata sisse koostööpraktikatesse, mis kas arusaadavatel või arusaamatutel põhjustel ei ole tööle hakanud, analüüsida neid heade tavadega võrreldes ning jagada soovitusi tulevikuks. Töövõimereformi ettevalmistamine võiks olla üks kaasustest, mille käiku ja kaasamisprotsessi põhjalikumalt analüüsida. Analüüs annaks olulist infot sellest, kas kaasamise hea tava töötab, selle põhjal saaks soovitada, kuidas poliitikakujundamises sihtrühmi tulemuslikult ja eesmärgipäraselt kaasata ja olulise mõjuga poliitikaid partnerluses kujundada. Kaasamise hea tava järgimise üle järelevalve tegemise vajadusest räägiti korduvalt uue perioodi KODARA aruteludel, analüüs annaks head ja vajalikku sisendit ka AVP tegevuskava 2014-2016 elluviimiseks.

3. HINNANGUTE ANDMINE KUJUNENUD PRAKTIKATELE, OTSUSTELE

NÄIDE: VABAÜHENDUSTE POLIITILINE RAHASTAMINE

EKAK ütleb, et *kodanikeühendused ja avalik võim töötavad välja ja avalikustavad kodanikualgatuse tugisüsteemi arendamiseks vajalike avalike vahendite eraldamise, nende kasutamise ja aruandluse ning kontrolli põhimõtted ja korra (4.3).*

Vabariigi Valitsus kiitiski 2009. aastal heaks [kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsiooni](#), mille eesmärk on suurendada vabaühenduste rahastamise läbipaistvust, selgust ja avalike ressursside kasutamise tulemuslikkust. Mõned aastad hiljem (2013) valmis ka kodanikeühenduste riigieelarvest rahastamise juhend, mis sõnastab lihtsad põhimõtted riigieelarvest vabaühendustele raha eraldamisel järgimiseks:

- läbipaistvus (avalikustatud põhimõtted ja tingimused, eraldised avaliku konkursi alusel, teave avaliku raha kasutamisest on kättesaadav).
- võrdne ligipääs (selged reeglid ja valikukriteeriumid, otsused on objektiivsed ning põhjendatud)
- avalik huvi ja strateegilised eesmärgid (toetatakse ühenduse liikmes- või töötajaskonnast laiema sihtgrupi huvisid või ebasoodsas olukorras olevat sihtgruppi, rahastamine on seostatud valdkondlike ja/ või piirkondlike, kohalike, üle-eestiliste ja/või rahvusvaheliste strateegiatega).
- tulemuslikkus (raha kasutamine on tõhus, kulutused põhjendatud ja vajalikud, rahastaja tingimused toetavad eesmärkide saavutamist, kokku on lepitud läbivad indikaatorid, raha jagamise ja kasutamise halduskulud on kulutõhusad)
- ühenduste võimekuse parandamine (toetab eesmärkide saavutamist, professionaalsust, pädevust ning tegevuse jätkusuutlikkust)
- kaasatus (protsessi väljatöötamisse kaasatakse seotud osapooled, hiljem küsitakse tagasisidet tingimuste, protsessi, töökultuuri kohta)

Riigieelarve teise ja kolmanda lugemise vahel tehtud üksikorganisatsioonide rahastusotsused ei ole läbipaistvad, vabaühendustele ei ole tagatud rahastusele võrdne ligipääs. Rahastamisotsused ei ole alati seotud riigi strateegiliste eesmärkidega, ja kuna otsused on ühekordsed, enamasti konkreetse projekti või tegevuse rahastamiseks, ei paranda need toetust saanud vabaühenduse elujõudu. Protsess ei ole kaasav, ei võimalda tagasisidestamist.

EKAKis on ühe koostööpõhimõttena kirjeldatud ka (1.2), et *avalik võim ja kodanikeühendused teevad kõik endast oleneva, et avalik võim saaks üldsuse ees vastutada kodanikeühendustele eraldatavate vahendite sihtotstarbelise ja tõhusa kasutamise eest, tagades vahendite jaotamisel ja kasutamisel sihipärasuse, läbipaistvuse ja aruandluse.*

Nn katuseraha skeemi puhul on tihti küsitav rahaaeraldise eesmärk, ja nii on ka keeruline tagada, et vahendeid kasutatakse sihtotstarbeliselt, säästvalt ja tulemuslikult.

Komisjon/töörühm saab ja peaks andma hinnangu, kas vabaühenduste rahastamine “katuserahadest” läheb kokku EKAKi põhimõtetega.

Kokkuvõtte koostas: Maris Jõgeva, EMSL (maris@ngo.ee)