



RIIGIKANTSELEI



SISEMINISTEERIUM



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti
tuleviku heaks

Оценка эффективности программы развития гражданского общества

КРАТКИЙ ОБЗОР • ИЮНЬ 2019 •

Анализ был проведен по заказу бюро Государственной канцелярии по вопросам стратегии и финансировался в рамках программы внедрения фондов сплочения 2014–2020 «Развитие качества формирования политики» приоритетного направления 12 «Административный потенциал», мероприятие 12.2.

Инициатором и партнером по сотрудничеству проекта являлось Министерство внутренних дел.

Авторы (по латинскому алфавиту): Маарья Кягер, Анастасия Перченок, Эрле Рикманн, Мерит Татар, Вайке Вайну, Танель Валлимьяэ и Пеэтер Вихма (эксперты Таллиннский университет, Институт Балтийских исследований, исследовательская фирма Turu-uuringute AS)

Составлению рапорта способствовали: Мартин Айдник, Айвар Йоорик, Маргарита Казюля, Елена Малыгина, Теа Похл, Койду Сайа, Люк Стенж и Карл Вильманн



Большое спасибо всем за помощь!

Содержание

Введение	4
1. Обзор результатов опроса	4
Положение некоммерческих объединений в настоящее время	5
Членство в НКО и внутренняя работа организаций.....	5
Консультирование и нематериальная поддержка	6
Связи между организациями и сотрудничество	6
Деятельность НКО в обществе.....	7
Осведомленность о документах, рассматривающих деятельность гражданской инициативы.....	7
Финансирование организаций гражданской инициативы.....	7
Русскоязычные объединения	8
2. Обзор анализа программы внедрения KODAR.....	9
3. Обзор роли гражданских объединений в Эстонии	11
4. Обзор работы консультантов уездных НКО	12
5. Анализ действий Целевого капитала гражданского общества	13
Основные направления развития гражданского общества Эстонии и рекомендации по их продвижению	14

Введение

С осени 2018 года до весны 2019 года была проведена оценка эффективности внедрения «Программы развития гражданского общества 2015–2020» Эстонии (далее KODAR и/или программа развития), состоящая из двух частей: анализ анкетного интернет-опроса НКО и анализа интервью с экспертами. Нижеследующий краткий обзор дает представление об основных результатах оценки, а также о новейших трендах развития гражданского общества и гражданских инициатив в Эстонии. Наряду с анализом текущей ситуации приводим наиболее важные изменения в потенциале деятельности гражданских объединений за последние десять лет. Краткий обзор заканчивается рекомендациями, направленными на решение нынешних проблем.

На государственном уровне развитие гражданского общества в Эстонии поддерживает и направляет «Программа развития гражданского общества 2015–2020» (KODAR). Анализ KODAR был проведен по заказу бюро Государственной канцелярии по вопросам стратегии. Результаты оценки эффективности помогут лучше понять процессы, происходящие в гражданском обществе, и эффективность мер, предпринимаемых для их развития на государственном уровне. Оценка эффективности финансировалась в рамках мероприятия 12.2 «Развитие качества формирования политики» приоритетного направления 12 «Административный потенциал» программы внедрения фондов сплочения 2014–2020. Инициатором, основным партнером по сотрудничеству и заказчиком проекта является Министерство внутренних дел.

Исследовательскую группу составили эксперты Таллиннского университета, Института Балтийских исследований и фирмы Tugu-uuringute AS. В проведение исследования внесли свой вклад (по латинскому алфавиту) Маарья Кягер, Анастасия Перченко, Эрле Рикманн, Мерит Татар, Вайке Вайну, Танель Валлимяэ и Пеетер Вихма. Составлению рапорта способствовали Мартин Айдник, Айвар Йоорик, Маргарита Казюля, Елена Малыгина, Теа Похл, Койду Сайа, Люк Стенж и Карл Вийльманн.

1. Обзор результатов опроса

Целевой группой опроса были зарегистрированные в Эстонии некоммерческие объединения. В исследовании не участвовали целевые учреждения, квартирные товарищества, а также садовые и гаражные товарищества.

Опрос проводился с 7 ноября по 6 декабря 2018 года. Данные собирались посредством интернет-опроса (при необходимости проводились оповещения и напоминания по телефону), произведенного с использованием метода стратифицированной случайной выборки, т.е. общую целевую группу разделили на слои (страты) по регионам, и внутри каждой страты была произведена простая выборка. Приглашение для участия в опросе было выслано 4992 НКО, из которых анкету заполнили представители 1121 объединения (активность, таким образом, составила 22,5%).

Положение некоммерческих объединений в настоящее время

Некоммерческий сектор Эстонии является жизнеспособным, так доля НКО, созданных до 2005 года остается достаточно стабильной. Самое большое повышение количества НКО наблюдалось в 2005–2009 годах (то есть в период экономического бума, который затем сменился кризисом). Однако НКО, основанные в этот период, были также самыми неустойчивыми, и продолжительность их деятельности была сравнительно короткой. НКО, основанные за последние 4 года, составляют пятую часть от всех существующих сейчас НКО.

Основные сферы деятельности НКО за последние восемь лет существенно не изменились. По-прежнему, самые распространенные сферы деятельности — это проведение свободного времени/занятия по интересам, спорт/физическая культура и культура/художественная деятельность.

15% НКО работает только на местном уровне, деятельность 23% НКО распространяется шире, но не охватывает всю Эстонию, 22% работают по всей Эстонии и 36% НКО ведут свою деятельность вдобавок и на международном уровне (за пределами Эстонии). Масштабно, т.е. по всей Эстонии и на международном уровне, работают, в первую очередь, НКО со стажем, с большим оборотом, с большим количеством и с большим членством.

Индикаторами потенциала НКО является как наличие наемной рабочей силы, так и умение привлекать рабочую силу на добровольной основе. Если предыдущие исследования показывали сокращение числа НКО с наемной рабочей силой (в период с 2004 по 2014 снижение с 28% до 21%), то в 2018-м году снижение остановилось – наемные работники есть в 23%-х НКО. Доля НКО, привлекающих работников на добровольной основе, в сравнении с предыдущими исследованиями, уменьшилась, понизившись по сравнению с 2014 годом с 68% до 53%.

Членство в НКО и внутренняя работа организаций

Как и в других европейских странах, членство в НКО Эстонии уменьшается. По данным опроса, в недавно созданных НКО в среднем меньше членов, чем восемь лет назад, также снижается членство в НКО со стажем. Активные члены составляют в среднем 50% членского состава НКО (в двух предыдущих исследованиях – 40%), причем этот показатель более высокий среди молодых НКО.

В сфере гражданской инициативы по-прежнему активны скорее женщины, чем мужчины – в 45% НКО среди активных членов больше женщин, в 28% – больше мужчин и в 26% – женщины и мужчины примерно одинаково активны. Больше всего женщины задействованы в сферах здравоохранения и представления интересов социальных групп, больше всего мужчин – в сфере охоты/рыбалки.

Интерес НКО к увеличению членского состава снизился – 41% НКО не занимается поиском новых членов, тогда как в двух предыдущих исследованиях соответствующий показатель был 25%. Увеличившаяся пассивность НКО в плане увеличения членского состава частично вызвана ростом количества НКО с небольшим членством (эти НКО проявляют также большее безразличие к увеличению членского состава), однако это может указывать и на то, что членство не воспринимается приоритетной предпосылкой к развитию деятельности организации, или на то, что организация видит мало возможностей для расширения деятельности.

Как и в 2014 году, более половины правлений НКО состоят из двух или трех членов, и в более 90% НКО члены правления не получают финансовой компенсации за свою работу.

Согласно результатам трех последних исследований число НКО, имеющих оформленную программу развития или составляющих такую программу, стабильно снижается. Частично такое изменение можно обосновать тем, что прибавились новые НКО с небольшим членством (в такого типа НКО мало таких, которые имеют программу развития имеют), однако и в НКО средней величины наблюдается тенденция скорее в сторону отказа от составления долгосрочной стратегической программы развития.

Консультирование и нематериальная поддержка

За последние четыре года консультации и нематериальную поддержку получили из их одного или нескольких источников 68% НКО, 28% не нуждалось в помощи и 4% не нашли возможности получить консультацию и помощь. Чаще всего консультировали и предоставляли помощь друзья-знакомые или представители других гражданских объединений.

У консультантов НКО Уездного центра развития (МАК) за последние четыре года консультации и помощь получили 15% НКО, из которых 92% в свою очередь отметили, что консультации и помощь принесли им пользу. Причиной неиспользования данной услуги в половине случаев является отсутствие необходимости, в одной трети случаев недостаточная информированность о данных услугах и в менее чем одной пятой случаев - предубеждения или негативное отношение к услугам консультантов центра МАК.

По сравнению с 2014 годом снизилась потребность НКО в помощи при написании проектов, однако возросла необходимость в помощи и консультациях связанных с развитием деятельности организации. Приблизительно $\frac{2}{3}$ участников опроса не ощущали потребности в обучении и поддерживающих услугах.

Связи между организациями и сотрудничество

За последние восемь лет уровень связей и сотрудничества среди НКО понизился. Доля НКО, входящих в состав зонтичных организаций, снизилась с 46% до 39%, а доля НКО, имеющих постоянных партнеров по сотрудничеству, снизилась с 89% до 69%.

Одной из причин таких изменений является увеличение доли НКО с небольшим членством. В то же время результаты опроса указывают на то, что финансирование все больше концентрируется в руках более крупных и влиятельных объединений, в то время как для небольших организаций повысилась конкуренция при поисках финансирования. Трудности в нахождении финансирования и партнеров по сотрудничеству выражаются, кроме прочего, и в росте пассивности и уменьшении деятельности, направленной на общество.

Чаще всего партнером по сотрудничеству является либо местное самоуправление, либо другие гражданские объединения, и сотрудничество состоит зачастую в проведении совместных проектов и совместной деятельности, или в получении денежной поддержки от партнеров. Больше сотруднических отношений у НКО с большим количеством членов и/или оборотом, где есть наемные сотрудники и в которых привлекают работников на добровольной основе или работают на международном уровне. Меньше среднего партнеров по сотрудничеству у НКО, рабочим языком которых является русский.

Деятельность НКО в обществе

Из различных сфер общественной деятельности, чаще всего НКО занимаются развитием местной жизни (66% НКО имеет опыт в этой сфере), комментированием тематических вопросов посредством СМИ, в т.ч. в социальных сетях (42%), и защитой прав целевых групп и членов НКО (38%). Чуть у меньшей части НКО есть опыт в разработке или развитии политики в какой-либо области (31%) или в предоставлении общественных услуг (опыт имеет 30%, при этом общественные услуги в 2018 году предоставляло 19%). Из всех названных в анкете видов деятельности НКО меньше всего соприкасались с организацией кампаний (опыт имеет 18%) и инициировали законопроекты об изменении закона (15%).

Среди НКО, основанных до 2015 года, 44% за последние четыре года изменили предлагаемые услуги, при этом 38% развивали и дополняли имеющиеся услуги и 11% начали предлагать услуги, которые организация ранее не предоставляла. За четыре года сферу услуг расширили 22% НКО, при этом 15% стали предлагать услуги в большем объеме, чем раньше, а 12% стали предлагать услуги новым целевым группам.

15% НКО за последние четыре года начали использовать инновационные решения или предлагать услуги, которые являются инновационными либо в контексте Эстонии, либо для какой-либо целевой группы. Исходя из пояснений, которые давали респонденты в свободной форме, можно все же предположить, что фактическая доля НКО, занимающихся социальной инновацией, немного меньше, поскольку не все респонденты интерпретировали вопрос одинаково.

Осведомленность о документах, рассматривающих деятельность гражданской инициативы

Из документов, рассматривающих деятельность гражданской инициативы, чаще всего респонденты слышали о программе развития гражданского общества (осведомлены 58%). Ниже уровень осведомленности о концепции развития гражданского общества Эстонии (ЕКАК), о добросовестной практике привлечения и кодексе этики гражданских объединений (осведомлены 47–48%) и еще ниже осведомленность о руководстве по финансированию объединений и о добросовестной практике сбора пожертвований (осведомлены 39–40%). С содержанием документов знакомы меньше половины тех, кто о них слышал, и в деятельности объединений они применялись очень немногими НКО. По сравнению с 2014 годом снизился уровень осведомленности о документах ЕКАК, KODAR и руководящих принципах финансирования объединений (касаемо остальных документов данные для сравнения во времени отсутствуют).

Финансирование организаций гражданской инициативы

По сравнению с 2013 годом оборот НКО немного вырос. Оборот приблизительно половины НКО составляет менее 6500 евро, однако их доля по сравнению с 2013 годом понизилась с 54% до 48%.

Доля НКО, зарабатывающих собственный доход, по сравнению с 2013 годом возросла с 49% до 57%. 43% НКО заработали в 2017 году до 6500 евро собственного дохода (в 2013 году соответственный показатель был 38%) и 14% более 6500 евро (в 2013 году соответственно 10%). Основным способом заработка собственного дохода была продажа услуг.

Оценки НКО в отношении их экономической стабильности аналогичны результатам опроса 2014 года: 30% дает хорошую или очень хорошую оценку своей экономической стабильности, 50% удовлетворительную и 12% считает, что экономическая стабильность НКО плохая или очень плохая. Определенное мнение отсутствовало почти у десятой части респондентов.

По сравнению с тремя последними исследованиями выбор источников финансирования для НКО сузился. По сравнению с 2013-м годом больше всего понизилось упоминание таких источников финансирования, как государственные фонды и целевые учреждения, государственные учреждения и членские взносы. 29% НКО получило в 2017 году финансирование из одного источника, 23% из двух и 33% из трех или более источников (у 16% НКО в 2017 году доходы отсутствовали). По-прежнему, чаще всего самым основным источником финансирования для НКО являются членские взносы (самым важным отметило 30% НКО, у которых в 2017 году был доход), затем следовали экономическая деятельность (20%), поддержка от местного самоуправления (19%), поддержки от государственных учреждений (10%) и финансирование из государственных фондов и целевых учреждений (8%). По сравнению с 2014 годом возросло число тех НКО, которые получают свой доход в основном от экономической деятельности.

За последние четыре года от местного самоуправления получили поддержку или помощь половина всех НКО, от государственных учреждений 37%. В сравнении с 2014 годом количество ходатайств о поддержке от министерств понизилось (исключением является Министерство культуры, в случае которого по сравнению с 2014 годом доля НКО, ходатайствующих о поддержке, не изменилась). Работа системы государственного финансирования оценивалась в основном позитивно, а в определенных аспектах (ясность цели финансирования и равное отношение к ходатаям) по сравнению с 2014 годом оценки даже повысились.

О Целевом капитале гражданского общества (KÜSK) слышали 88% (в 2014 году 90%) и подавали туда (в течение периода своей деятельности) ходатайства на получение поддержки 19% (в 2014 году 20%) НКО.

Русскоязычные объединения

Большинство русскоязычных НКО (в которых русский язык используется ежедневно, а эстонский реже) составляют 8% (в 2014 году 6%). По сравнению с эстоноязычными объединениями, русскоязычные объединения более пассивные – у них меньше сотрудиических отношений, меньше опыта в деятельности, направленной на общество; они реже ходатайствуют о поддержке и среди них меньше объединений, которые зарабатывают собственный доход (в результате чего меньше и их доходная база). Отчасти различия можно объяснить сферами деятельности русскоязычных НКО, однако причиной пассивности могут быть и установки руководителей объединений (негативные ожидания) и недостаток информации. Вероятно, проблема как в различных информационных полях, так и в отсутствии ресурсов для перевода. В результате представители русскоязычных НКО оценивают свою экономическую стабильность в среднем более пессимистично. Кроме этого, в таких объединениях меньше усилий вкладывают в развитие услуг, привлечение добровольцев и распространение письменной информации своим членам.

2. Обзор анализа программы внедрения KODAR

Общей целью Программы развития гражданского общества 2015–2020 (KODAR) являются жизненно важные гражданские объединения и общественно активные жители, содействующие достижению результата в целевой области государственного управления «Развитие гражданской инициативы и демократии участия в сотрудничестве гражданских объединений и публичной власти»¹. Посредством трех подзадач и девяти мер в период 2015–2022 на реализацию действий программы внедрения KODAR планировалось направить 22 802 225,13 евро, к которым прибавятся, к примеру, бюджеты соответствующих направлений Министерства внутренних дел, Министерства юстиции, программ «Lõimuv Eesti 2020», «Административный потенциал». **Логика вмешательства программы KODAR 2015–2020 в целом описывает план внедрения KODAR.**

В ходе оценки, среди прочего, рассматривалось подробнее, **какой вклад внесла деятельность в рамках программы KODAR в достижение поставленных целей программы KODAR.** Для этого были проанализированы цели, меры и действия программы KODAR и было рассмотрено, были ли запланированные действия уместными (включая рассмотрение плана внедрения KODAR в целом) и были ли выполнены установленные оценочные индикаторы. Рассматривалось, какие меры и действия при достижении общих целей и подцелей были более и какие менее результативны.

В качестве обоснования **первой подцели** программа KODAR 2015–2020 определяет необходимость разнообразить возможности участия и сотрудничества и развивать процесс привлечения, следить за внедрением добросовестной практики привлечения и за стратегическим сотрудничеством, финансированием и участием в процессе формирования атмосферы поддержки посредством гражданского образования. Оценка показала, что программа KODAR оказала минимальное влияние на выполнение индикаторов первой подцели: действия, связанные с первой подцелью, в очень большой степени зависели от реализации других государственных планов и программ развития. Поскольку сотрудничество между исполнителями до сих пор было достаточно хорошим, то такая структура не обязательно является проблемной, однако требует продолжения тесного сотрудничества и распределения ответственности между министерствами. Необходимо продолжать внедрение всех мер и действий первой подцели и еще больше направлять усилия на улучшение потенциала местных самоуправлений в развитии гражданского общества.

Вторая подцель направлена на повышение осведомленности о социальной инновации и социальном предпринимательстве, на улучшение жизнеспособности и стабильного развития объединений посредством увеличения собственного дохода гражданских объединений, а также посредством развития поддерживающей административной среды. Учитывая действия можно предположить, что влияние KODAR на выполнение индикаторов второй подцели больше, чем в случае первой подцели. Тем не менее, в рамках этой подцели проводится **очень большое количество различных действий, и львиная доля бюджета направлена через KÜSK на конкурс социальной инновации.**

¹ Министерство внутренних дел. (2015). Программа развития гражданского общества Эстонии 2015-2020. Источник: https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Arengukavad/kodanikuuhiskonna_arengukava_2015-2020_0.pdf.

Третья подцель является очень важной для достижения общей цели KODAR посредством предоставления поддерживающих услуг для развития гражданских объединений и повышения их эффективности, для обеспечения программами развития, увеличения потенциала вербовки работников и добровольцев и для увеличения способности сбора денежных средств. Это самая объемная по бюджету подцель, при этом, на меры, связанные с потенциалом и средой, направляется больше всего финансовых ресурсов, в основном через KÜSK.

В соответствии с приведенным в частях 4.1-4.3 полного отчета об исследовании видно, что подцели и их индикаторы, а также действия программы KODAR в общих чертах способствуют выполнению общей цели KODAR. **При этом прогресс в достижении подцелей KODAR не совсем отвечает ожиданиям**, несмотря на то, что большинство действий фактически выполнены или выполняются. Рассматривая суть действий разные стороны отметили, что несмотря на удовлетворительное выполнение индикаторов, **действия могли бы быть более результативны, чем сегодня и их необходимо продолжать как для поддержания достигнутого уровня, так и для развития области**. Большинство интервьюированных сторон высказывала критичное отношение в связи с действиями KODAR и раздробленностью ответственности, возможностями участия и привлечением, осведомленностью о гражданских объединениях и гражданском обществе, предоставлением услуг и социальной инновацией, доступностью и прозрачностью финансирования и консультированием. Однако респонденты согласны, что по сравнению с 2015 годом, ситуация в отношении среды деятельности гражданских объединений и нескольких затронутых в программе развития тем, улучшилась². **Большая часть деятельности в рамках программы KODAR по-прежнему оценивается как крайне необходимая**. Кроме этого, в ходе проведения оценки был выявлен ряд потребностей в развитии как установленных индикаторов, так и запланированных действий, которые способствовали бы лучшему выполнению общей цели KODAR и которые рекомендовано учитывать также в «Программе гражданского общества 2021–2030».

Анализ показал, что подцели KODAR состоят из нескольких, местами очень детально расписанных, действий, которые частично дублируют друг друга и ответственность разделена между разными сторонами. Программа внедрения KODAR нуждается в более ясной структуре и фокусе, а также должны быть более подробно расписаны темы, которые не финансируются отдельно («нулевые ряды»). **В случаях, когда один индикатор или действие способствует достижению нескольких целей, это могло бы быть в будущем более четко определено в одном месте для того, чтобы избежать дублирования действий и для выполнения поставленных задач**. Нужно отталкиваться от проблемы и потребностей и оценивать необходимость средств, которые позволили бы реализовывать действия эффективно. Это также придаст гибкости для планирования более детальных шагов в соответствии с актуальными на конкретный момент требованиями. Более отчетливая связь между действиями и индикаторами нужна и в отчетах программы реализации KODAR, чтобы создать более ясную связь между разными действиями. Для создания более четких связей советуется избегать внесения в программу действий с нулевой стоимостью, поскольку при этом повышается риск недопонимания, и возникают вопросы как в отношении возможности выполнения действий, так и распределения ответственности.

При составлении новой программы гражданского общества таким образом рекомендуется **собрать аналогичные действия воедино**, включая подготовительные действия и шаги, направленные на реализацию действий. В программе внедрения KODAR 2018 года в разделе мер спе-

² См. также отчет программы внедрения 2018-го года.

циальных действий приведены как достижение договоренности в отношении развивающих действий, разработки программ, составления анализов, составления предложений для изменения среды деятельности, так и последующие за этим действия, в частности, внедрение соглашений, программ, вытекающих из анализа рекомендаций и поправок. С одной стороны, это облегчает процесс надзора за выполнением действий и назначения ответственного лица, с другой стороны расширяет сферу действия программы применения и рассеивает ответственность за счет раздробленности. Рассеивание ответственности и путаница в отношении содержания действий также вызвано включением аналогичных действий в различные меры. Учитывая, что индикаторы некоторых мер и действий способствуют выполнению другой меры или подцели, стоит это четко указать в программе развития гражданского общества и, в будущем, также более конкретно подчеркнуть в программе, ссылаясь на вклад других действий и пр., чтобы таким образом избежать дублирования и добиться лучшего понимания целей разных действий и их влияния. **Дублирование и разделение ответственности было обнаружено также в KODAR и в других программах развития и, кроме этого, в деятельности приоритетных направлений структурных фондов.**

Разрабатывая новую программу гражданского общества необходимо следить и за тем, чтобы устанавливаемые индикаторы были подходящие и реально измеримые. При возможности индикаторы могли бы быть связаны с существующими регистрами. В то же время, даже если в будущем представится возможным использование данных регистра, необходимо учитывать дополнительные, периодически проводимые исследования, чтобы получить лучшее представление о происходящем в конкретной сфере. Анализ программы применения KODAR выдвигает предложения об актуализации некоторых индикаторов. Более подробно результаты и конкретные предложения анализа приведены в отчете оценки эффективности программы применения KODAR.

3. Обзор роли гражданских объединений в Эстонии

В интервью, проведенных в рамках исследования, эксперты, государственные служащие, должностные лица местных самоуправлений (далее МСУ) и представители гражданских объединений оценивали самые важные роли, выполняемые гражданскими объединениями в обществе. Респонденты не подчеркивают какую-либо одну роль, которая являлась бы важнее других, однако, несколько чаще выделяют развитие функций **защиты интересов и гражданского образования.**

В связи с ролями гражданских объединений можно вынести следующие критично важные темы. Государство должно больше прежнего поддерживать обучение, консультирование и пр. в сфере развития **потенциала защиты интересов**, а также улучшать **информированность** о подобной возможности обучения среди гражданских объединений. Развитие этих навыков также необходимо для улучшения **качества привлечения** со стороны публичной власти.

Местные самоуправления должны значительно лучше осознавать, какую **дополнительную ценность** способны привнести в предоставление общественных услуг именно гражданские объединения, но и способность самих гражданских объединений осознавать эту ценность, остается пока на низком уровне. Кроме этого, необходимо улучшить **репутацию** гражданских объединений как **поставщика услуг.**

Государство обязано более системно продумать, каким должно быть **непрерывное обучение в области гражданского образования**, и как его обеспечить. Кроме этого, государство должно больше поддерживать действия, направленные на развитие **местной демократии** и направлять больше денежных средств в эту сферу.

НКО и целевые учреждения стали более заметны в обществе как лидеры политических кампаний. При выполнении этой роли существует риск излишней эмоциональности, что является неэффективным в плане достижения цели. Если есть желание сделать дебаты более **рациональными** и аргументированными, государственным ведомствам следует подумать о лучшей поддержке в области обучения и консультирования.

Гражданские объединения со временем становятся все более **серьезными партнерами для государства**. Рекомендации исследования по этому поводу следующие: необходимо уделять больше внимания **внутренней демократии** гражданских объединений, **прозрачность** представительных органов и зонтичных организаций должна быть больше, чем сейчас. Среди прочего надо следить за тем, чтобы стратегический партнер имел механизм для достижения и демонстрации **легитимности**, имел стабильные и существенные связи с целевой группой, со своими членами и другими гражданскими объединениями действующими в той же области.

4. Обзор работы консультантов уездных НКО

Уездные центры предпринимательства и развития (МАК) – это созданная в 2003 году сеть находящихся в уездах организаций, которые предлагают поддержку гражданским объединениям и инициативам, услугу консультирования начинающим и существующим предпринимателям и местным самоуправлениям. Анализ показал, что работа консультантов уездных центров по консультированию НКО является ощутимой и позитивной. **Желаемый целевой уровень удовлетворенности клиентов и решения проблем достигнут**. Как целевые группы (НКО), так и сами поставщики услуг довольны организацией услуг и управлением.

На сегодняшний день консультанты НКО наиболее востребованы в сельской местности для действующих на местном уровне и способствующих региональному развитию, начинающих или молодых НКО. Эта их функция должна непременно сохраниться, поскольку подобную услугу невозможно заменить. Наряду с этим возникла потребность в развитии услуги увеличивающей потенциал консультантов в поддержке развития НКО на более поздних этапах. Финансирование услуги оставалась на протяжении продолжительного времени на прежнем уровне, в следствие чего консультанты были вынуждены уменьшить свою нагрузку. Особенно перегружены работой консультанты русскоязычных объединений. Услугу стоит развивать в области консультаций нового типа – коучинг и семинары, предоставляя консультантам обучение в этой области и увеличивая финансовую поддержку. Кроме этого, необходимо уделить внимание базовому обучению консультантов, поскольку организация, дающая профессиональную квалификацию консультантам, на данный момент в Эстонии отсутствует.

Административная реформа повлекла за собой новые задачи в плане организации работы, решение которых нуждается во внимании со стороны государства. Для нахождения подходящего решения рекомендуется вести разносторонние переговоры между местными самоуправлениями и их союзами, центрами МАК, Eesti Külaliikumine Kodukant, LEADER.

5. Анализ действий Целевого капитала гражданского общества

Часть исследования сосредоточена на анализе действий Целевого капитала гражданского общества (KÜSK), поскольку в основном именно KÜSK внедряет действия KODAR, и через KÜSK направляется большая часть финансирования. Цели программ развития KÜSK и Гражданского общества 2015–2020 (KODAR) поддерживают и дополняют друг друга. Как стратегия KODAR, так и стратегия KÜSK основаны на Концепции развития гражданского общества Эстонии (EKAK). Основной целью KÜSK является увеличение потенциала деятельности гражданских объединений. Общей целью KODAR являются жизнеспособные гражданские объединения и общественно активные жители.

Анализ действий KÜSK показывает, что KÜSK - это организация, которая хорошо известна в обществе и является важной для гражданских объединений. Оценка действиям KÜSK положительная. Все связанные с KÜSK действия в программе KODAR выполнены и, по большей части, результаты деятельности удовлетворительны. KÜSK оценивается высоко и в отношении прозрачности финансирования. Гражданские объединения ожидают, чтобы большинство направленных на них поддерживающих мер осуществлялись бы со стороны разных финансирующих организаций на аналогичных условиях или были бы сконцентрированы в KÜSK. Участвовавшие в исследовании гражданские объединения ожидают возникновения аналогичного, как по отношению к KÜSK, ощущения доверия и от других финансирующих инстанций государственного уровня и местных самоуправлений (KOV). В интервью подчеркивалась необходимость поиска путей направления деятельности местных самоуправлений не только на финансирование мероприятий и действий, а также на поддержку развития объединений.

По большинству показателей потенциала жизнедеятельности объединения, получающие поддержку KÜSK, существенно опережают объединения, которые не получали аналогичной поддержки, однако данное исследование не позволяет определить, является ли поддержка KÜSK определяющим фактором. Возможно наоборот, что о поддержке в KÜSK ходатайствуют объединения с большим потенциалом – например, качественное исследование показывает, что KÜSK, как и большая часть других финансирующих организаций, остается недоступными для более мелких, начинающих и действующих скорее на местном уровне объединений. Более крупные объединения также считают проблемой недостаточную гибкость в возможностях финансирования. Особенно, когда целью является повышение социальной значимости объединений, уже достигнувших определенного уровня с помощью программы «скачка развития» - чтобы их развитие не остановилось. Самой большой проблемой KÜSK считается тема финансирования: не происходило изменений в мерах поддержки как в отношении целей, так и суммы, которые не изменялись несмотря на инфляцию. По оценке всех участвовавших в исследовании сторон, финансирование со стороны KÜSK должно быть в большем размере и позволять либо увеличивать доступность финансирования для большего количества объединений, либо поддерживать более крупным бюджетом и более долгосрочные т. н. эффективные действия.

В новой Программе гражданского общества 2021–2030 важно определить, какие могут быть дополнительные возможности в финансировании KÜSK. KÜSK должен заниматься многообразием гражданского общества, что состоит в поддержке гражданских объединений разного уровня и разных способов самоорганизации. Непропорциональная концентрация на уже хорошо функционирующих объединениях противоречит целям KODAR. KÜSK в качестве координа-

тора центров МАК занимается более маленькими и менее влиятельными объединениями, однако здесь не всегда достаточно ясны распределение ролей и постановка целей. Если KÜSK будет продолжать заниматься только более перспективными объединениями, то необходимо укрепить потенциал центров МАК для работы с более мелкими объединениями. В качестве координатора системы центров МАК KÜSK должен еще больше прилагать усилий в развитие системы центров МАК (улучшение потенциала самих консультантов МАК, повышение и поддержание их квалификации, уделять больше внимания сотрудничеству русско- и эстоноязычных объединений). Необходимо обратить внимание на повышение потенциала объединений, что в свою очередь будет способствовать поднятию качества их основной деятельности или услуг. Русскоязычные объединения нуждаются в большей помощи при подготовке ходатайств и сотрудничестве, как между собой, так и с эстоноязычными объединениями. А также и сам KÜSK нуждается в развитии потенциала, прежде всего в связи с дополнением системы оценивания эффективности, в области чего уже сделаны первые шаги.

Связанные с действиями KÜSK предложения и анализ приведены в полном объеме в финальном отчете исследования в части «Анализ действий Целевого капитала гражданского общества».

Основные направления развития гражданского общества Эстонии и рекомендации по их продвижению

В ходе исследования были определены наибольшие потребности гражданского общества в области развития (всего 13) и были даны рекомендации по улучшению ситуации с учетом текущих целей KODAR и текущей ситуации в анализируемых областях. Необходимые направления развития и рекомендации более подробно расписаны в финальном отчете исследования.

1. Неясность ролей сторон, влияющих на развитие гражданского общества, и недостаточное сотрудничество между ними

Предложения

- Определить действующие в области стороны, в т.ч. действующие формальные и неформальные сетевые структуры, их цели, задачи и компетенции. Четко определить роли сторон и обеспечить, при необходимости, средства для выполнения задач.
- Следить, чтобы существовали финансовые и др. возможности для содействия выполнению ролей и сотрудничества, и чтобы сохранялся баланс между поддержкой для действий и возможностями, поддерживающими развитие.
- Обеспечить поддержку разнообразию НКО.

2. Уменьшающийся человеческий ресурс НКО и недостаточное сотрудничество

Предложения

- Необходимо более ясно определить роль и поддержку Министерства внутренних дел в управлении сетевых структур.

- Обеспечить гражданским объединениям больше общественного признания.
- Поддерживать создание т.н. домов НКО.
- Поддерживать потенциал НКО в привлечении добровольцев посредством обучения, консультаций, менторства и коучинга.

3. Гражданское образование и местная демократия

Предложения

- Уделять большее внимания гражданскому образованию.
- Привлечь больше СМИ к повышению осведомленности и улучшению репутации и повысить вариативность направлений деятельности и/или интенсивнее поддерживать деятельность стратегических партнеров по областям в повышении осведомленности.
- Поддерживать деятельность, развивающую местную демократию, в том числе за пределами крупных городов, через сотрудничество между НКО и государственным сектором.

4. Потенциал гражданских объединений в области защиты интересов

Предложения

- Повысить поддержку и финансирование со стороны государства для развивающего обучения, коучинга, консультирования и т.д. в области защиты интересов объединений.
- Улучшить эффективность зонтичных организаций в области деятельности по защите интересов и улучшить их умение вовлекать членские организации.

5. Потенциал государства в привлечении организаций по защите интересов и гражданских объединений

Предложения

- Продолжать деятельность, связанную с привлечением.
- Повысить эффективность работы координаторов по привлечению и укрепить роль координаторов по привлечению в министерствах, а также развивать их лидерские способности.
- Применять также более простые уместные формы привлечения (напр. опросы, гражданские форумы, мозговые штурмы), которые также подходят и объединениям местного уровня или менее профессиональным объединениям.
- Продолжать проекты по привлечению на местном уровне и распространять информацию о результатах успешных проектов в других самоуправлениях.

6. Инструменты, способствующие участию в формировании политики и привлечению

Предложения

- Поднять уровень осознанности в области участия и привлечения как среди НКО, местных самоуправлений, так и государственных учреждений.
- Поддерживать повышение способности использовать решения по увеличению осведомленности и вовлеченности (в т.ч. совместное творчество, управление сетевыми структурами, со-

ответственные цифровые возможности) необходимо посредством обучения и развития. Необходимо обеспечить стабильное развитие среды, аналогичной системе rahvaalgatus.ee.

- Необходимо поддерживать и развивать цифровой потенциал гражданских объединений, в т.ч. умение применять и самостоятельно развивать инновационные инструменты соучастия.
- Поддерживание совместного творчества требует большей ясности в области эффективности и результативности действия. Необходимо шире применять предварительное оценивание влияния (в т.ч. социального влияния), а также последующее оценивание и предоставление обратной связи «проголосовавшим».
- Необходимо обратить внимание привлечению объединений, рабочим языком которых не является эстонский, так как их соприкосновение с разработкой или продвижением политики разных сфер существенно реже, чем у объединений с эстонским рабочим языком.

7. Стратегическое партнерство

Предложения

- Уменьшить уровень бюрократии в финансировании.
- Улучшить потенциал стратегических партнеров к участию в диалоге, инициации тематических дебатов, развитию тематики и прозрачному, демократичному привлечению лиц, которых они представляют, посредством обучения, программ развития, консультирования и совместных мероприятий,
- Более четкое определение принципов партнерства. Обеспечить лучший баланс стратегических партнеров в системе, который основывается на истинном понятии партнерства и ясном распределении ответственности.

8. Предоставление общественных услуг, социальная инновация и социальное предпринимательство

Предложения

- Продолжить поддержку как коммуникационной деятельности, так и программ развития, а также создание новых возможностей для поддержки и улучшение среды деятельности.
- В улучшении нуждается репутация гражданских объединений в качестве поставщиков услуг и осознанность того, какую дополнительную ценность приносят гражданские объединения в этой роли. Необходимо изменить установку, согласно которой преимущество заказа услуг у гражданских объединений состоит прежде всего в дешевизне.
- Необходимо продолжать рост потенциала гражданских объединений – поддерживать развитие объединений на том уровне, на котором они находятся, улучшать навыки, необходимые для социальной инновации и предпринимательства, а также для развития в области предоставления публичных услуг.
- Развитие социального предпринимательства не должно осуществляться за счет социальной инновации, и при их развитии необходимо анализировать, какое влияние на гражданское общество и общество в целом ожидается от их развития.

9. Доступность финансирования, прозрачность финансирования и упорядочивание

Предложения

- Роль и ответственность местных самоуправлений при поддержке гражданских объединений необходимо яснее определить в новой программе KODAR.
- Рекомендуется провести дополнительный анализ, чтобы определить, изменилось ли финансирование гражданских объединений со стороны государства/местных самоуправлений и каким образом.
- Обратить большее внимание на осведомленность на уровне местных самоуправлений о инструкциях по финансированию объединений и их применении.
- Важно обеспечить ясность и прозрачность финансирования, а также единые принципы при выдаче финансовой поддержки (которые учитывают аспект перспективности и качества действий/услуг).
- Можно взвесить дополнительное финансирование в нижнем разряде для маленьких объединений местного уровня.

10. Консультирование и деятельность центров МАК

Предложения

- Увеличить информированность об услугах и возможностях МАК, знакомить с услугой шире и больше.
- Улучшить навыки консультирования консультантов МАК и создать потенциал для коучинга НКО.
- Обеспечить знакомство консультантов МАК с законодательством, касающимся НКО.
- Исходя из большой нагрузки на консультантов русскоязычных НКО, найти возможности для расширения консультирования на русском языке.

11. Объединения с русским рабочим языком

Предложения

- Расширить услугу консультирования русскоязычных НКО в центрах МАК, увеличивая количество русскоязычных консультантов или часы работы (финансируя их работу по полной ставке).
- Поддерживать сотрудничество русскоязычных НКО с зонтичными организациями разных сфер.
- Искать возможности для поддержки русскоязычных НКО в предъявлении ходатайств о поддержке – при возможности предлагать гражданским объединениям консультирование / информацию на русском языке также на уровне местных самоуправлений.

12. KÜSK в роли поддерживающей организации для гражданских объединений

Предложения

- Искать и определить в новой Программе развития гражданского общества 2021–2030 возможности для увеличения финансирования KÜSK с целью лучшего выполнения целей программы развития.

- KÜSK должен делать больше для продвижения разнообразия в гражданском обществе, а не концентрироваться лишь на уже успешных объединениях.
- Необходимо лучше продумать поддержку стратегических партнеров KODAR со стороны министерств. Через свои конкурсы ходатайств и поддерживающую деятельность KÜSK также поддерживал стратегических партнеров KODAR и в действиях, которые помогают реализовать суть стратегического партнерства (посредством т.н. поддерживающих действий). На этих конкурсах ходатайств конкурируют стратегические партнеры и зонтичные организации на равных основаниях со своими целевыми группами и членами. Действия, которые по своей характеристике могли бы входить в потенциал стратегического партнера для осуществления большего влияния в обществе, должны содержаться в договоре стратегического партнерства, то есть в договоре о стратегическом партнерстве должны быть запланированы действия, которые помогут улучшить потенциал самого партнера при внедрении действий.
- Необходимо дополнить систему оценивания эффективности KÜSK и использовать комбинированные индикаторы. Систему оценивания эффективности рекомендуется пополнить автоматическими и техническими решениями.
- Необходимо поддержать также потенциал самого KÜSK, в т.ч. развитие системы электронного ходатайства вместе с решениями развития системы оценивания эффективности.

13. Построение и индикаторы программы внедрения KODAR

Предложения

- Обозначить, что KODAR поддерживает действия других программ действий, однако в программе применения отметить лишь конкретные дополнительные задачи, то есть то, что дополняется к уже существующим действиям, с помощью чего можно дополнять, выполнять лучше и усиливать уже выполняемые действия.
- Пересмотреть действия разных мер, включая их дублирование и ответственных лиц (см. часть 4.4).
- Изучить ожидания сетей, их текущую деятельность, факторы, влияющие на влияние сетевых структур, в т.ч. достаточность финансирования и деятельность министерств для расширения возможностей сетей.
- Пересмотреть установленные индикаторы. Исходя из комплексности тем KODAR использовать как количественные, так и качественные индикаторы. Рассмотреть насколько уместен расчет индикатора исходя из узкой целевой группы, размер которой также во времени изменяется (напр. 1.2.2, 2.3. и 3.2.2.). При возможности заменить количественные индикаторы на индикаторы, основывающиеся на данных регистра. Продумать, когда, как часто и какие исследования проводятся и выполнение каких индикаторов с их помощью можно проследить.
- В соответствии с TAKS (параграф 13) МВД обязано проводить исследования и разработки в этой области. Важно чтобы исследования в этой области продолжались и были профинансированы. Учитывая, что в ближайшие годы планируется дополнительное финансирование для содействия исследованиям и разработкам в сферах ответственности министерств, рекомендуем оценить достижение и тех индикаторы, которые до сих пор не были оценены.