Eesti riigi ja kodanikuühiskonna partnerlusest

Kristiina Ling, MTÜ Eesti Euroopa Liikumine tegevjuht

Kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsioon on Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni hädavajalik täiendus.

Artikkel kõrvutab kahe riikliku kontseptsiooni – Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni ning kodanikuühiskonna riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsiooni – eesmärke ministeeriumide esindajate ja poliitilise eliidi esindajate hoiakutega. Kirjatöö vaeb avaliku võimu esindajate hoiakute tähendust kodanikuühiskonna ja riigi koostööle. Kolm aastat enne Eesti ühinemist Euroopa Liiduga tõdesid meie sotsiaalteadlased, et sobivaim kodanikuühiskonna tulevikumudel ei ole veel välja kujunenud, majandusjõudude vaba mäng ei tähenda automaatselt ühiskondliku stabiilsuse ja indiviidide vabaduse ning arenguvõimaluste lisandumist (Arblaster 1996, tsiteeritud Ruutsoo 2001, 251 järgi). Kodanikuühiskonna reeglistatus on avalik hüve, mis ei teki ainult turu mõjul, vaid vajab ka ühiskonna filosoofilist nägemust ja seda toetavat poliitilist otsust (McLean 1993; tsiteeritud Ruutsoo 2001, 253 järgi). Aasta pärast neid arutelusid võttis Riigikogu 2002. aastal kodanikuühenduste aktiivse tegevuse tulemusena vastu Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni (EKAK). Tänavu kevadel jõuti valitsuses kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsiooni vastuvõtmiseni. Kontseptsiooni eesmärk on toetada riigi rahakotist läbipaistvate ja tõhusate põhimõtete alusel EKAK-i ellurakendamist.
Tegu on vaieldamatult olulise läbimurdega poliitilisel tasandil. Kodanikuühiskonna arendamiseks on valminud ka teisi toetavaid strateegiaid, kuid artiklis on tähelepanu all need kaks.

Lahutada mittetulundussektori roll ühenduste rahastamisest

EKAK-is on kirjeldatud Eesti kodanikuühiskonda vaba, demokraatliku, rahumeelse, õiglase, jõuka, arenguvõimelise ning kõiki inimesi huvide ja võimete piires ühiskonnaellu ja poliitikate väljatöötamisse kaasava ühiskonnana. Kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsioon seab riigile kaks eesmärki kodanikuühenduste materiaalsel toetamisel (punkt 2.2.2): kujundada institutsionaalselt võimekad ja jätkusuutlikud kodanikuühendused ning arendada välja avaliku sektori ja kodanikuühiskonna strateegiline partnerlus riigi valdkondlike eesmärkide planeerimisel ning saavutamisel.
Nimetatud eesmärgid on seotud muu hulgas põhimõttega lahutada mittetulundussektori rolli tunnustamine ühenduste rahastamisest (punkt 2.2.1).
Rahastamise kontseptsioonis esitatud täiendav põhimõte on riigi ja kodanikuühiskonna partnerluses mitmekihilisemaid teemasid. Keda või mida siis ikkagi lahutada tuleks ning mison eeldused sellise olukorrani jõudmiseks? Küsimus ei ole ju ainult rahastamise paremaks korraldamiseks sobivate administratiivmeetmete rakendamises. Kuna rahastamise korrastamise kontseptsioonis on kodanikuühiskonna väärtuste ja rahaliste vahendite eraldamisega seotud lõhed teatavaks tehtud, saab välja tuua puudused partnerluse arengus. Selgelt on näha žongleerimist riigi ja kodanikuühiskonna partnerlust määravate strateegiate sisu ning poliitilise eliidi ja ametkondade poolt neile antavate tähenduste vahel, eeskätt kodanikuühiskonna arengu kontseptsioonis kindlaks määratud ideoloogilise aluse ja vabaühenduste jätkusuutlikkuse arendamiseks mõeldud materiaalse baasi vahel. Lõpptulemusena mõjutab see märkimisväärselt kodanikuühiskonna organiseerumisvorme ning riigi ja kodanikuühiskonna partnerlusmudelit.
Kodanikuühiskonnast ei tasu rahastamise korrastamise kontseptsiooni silmas pidades rääkida kui abstraktsest nähtusest. Kuna põhjalikum organiseerumisvormide käsitlus ei

ole käesoleva artikli eesmärk, siis piirdun siin asjakohase määratlemisega. EKAK-i mõttest lähtudes võiks kodanikuühiskond hõlmata:

– kollektiivseid avalikes huvides tegutsevaid kodanikuühiskonna organisatsioone nagu mittetulundusühingud;
– sotsiaalseid liikumisi, mis põhinevad massidel, on hajusa struktuuriga ning mille eesmärk on ühiskondlik teavitustegevus või võimule surve avaldamine (näiteks Sakala keskuse lammutamise, riigimetsa müügi puhul);
– mõttekodadena tegutsevaid sihtasutusi, mille eesmärk on seirata riigi poliitikaid ja pakkuda lahendusi.

Kodanikuühiskonna osana ei ole riigi ning kodanikualgatuse suhte vaatlemisel võimalik käsitada sihtasutusi, mille asutaja on olnud riik ise, korteriühistuid, mis on küll juriidiliselt mittetulunduslikud organisatsioonid, kuid ei tegutse avalikes huvides, ja eraeesmärkidel koostööd tegevaid kodanikualgatuslikke rühmi. Seega ei kattu mittetulunduslik juriidiline tegevusvorm üksüheselt kodanikuühiskonna piiridega.

Kodanikuühiskond kui võrdväärsusel põhinev avaliku arutelu sfäär

Kuigi parteid ja ühendused saavad osaleda kodanikuühiskonnas, on kodanikuühiskonna ja riigi suhte analüüsimisel poliitiliselt tähtsaid ning apoliitilisi kodanikuühiskonna osi äärmiselt oluline eristada (Uhlin 2006, 24). Näiteks Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna finantsmehhanismi avanemisel toimusid Eestis arutelud, miks meie erakondade noortekogud ei saa taotleda toetust demokraatia arendamiseks Vabaühenduste Fondist. Parteid ja nende alaorganisatsioonid mittetulundussektoriga ühte patta pannes on osalusdemokraatia normidest lähtudes võrdlemisi keeruline hinnata vabatahtlike kodanikualgatuste kvalitatiivset mõju või lisandväärtust poliitikale ja laiemalt ühiskonna võimustruktuuridele.

Samal ajal on Eesti poliitilise eliidi seas levinud arusaam, et parteid kuuluvad kodanikuühiskonda (Ling 2008). Sellised parlamendisaadikute seisukohavõtud viitavad kodanikuühiskonna poliitilise rolli tähenduse väärkasutusele. Väited, et parlamendisaadikud kuuluvad kodanikuühiskonna aktiivsemate liikmete hulka, on suitsukate parteipoliitiliste projektide mahamüümiseks kodanikualgatuslikus võtmes. Üks poliitprojekti näide on mitteformaalne sotsiaalne liikumine Noor Eesti, kuhu kuuluvad ka parlamendisaadikud. Selle projekti eesmärk on hääleõiguse andmine lastele, keda täisikka jõudmiseni esindavad täiskasvanud. Kelle huve sel juhul ikkagi demokraatia alustalasid raputades esindatakse?

On ka teistpidi näiteid. Parlamendi kõnepuldist on kõlanud, et kodanikuühiskonna esindajatel on õigus sekkuda avalikku diskussiooni ja tuua välja oma arvamusi poliitilistes küsimustes, kuid samas täiendatakse, et kuskil jookseb piir vaba tahte avalduse ja politiseerituse vahel, mis oleks justkui sisetunde küsimus (XI Riigikogu stenogramm ... 2007).

Väideldes poliitikute endi argumentide abil, on kodanikualgatuse politiseerituse piire keeruline vedada, kui erakonnad või rahvasaadikud on määratletud kodanikuühiskonna osana. Esiteks õõnestab kodanikualgatuse vormi ärakasutamine poliitikute poolt kodanikuühiskonna avaliku rolli usaldusväärsust. Teiseks süveneb avaliku võimu jäikus rohujuure tasandilt tulevate ettepanekute vastu. Klassikaliselt on avalik sfäär indiviidide ja ühiskondlike osalejate vaba, võrdväärsusel põhinev aruteluala, kus proovitakse arendada oma eesmärke, pannes need üldise avaliku hüve edendamise teenistusse (Perez-Diaz 1992, 281). Kodanikuühiskonna piire võrdsustatakse sageli avaliku sfääriga. Selle alus ei ole sisetunne, vaid kodanikuühiskonna tunnustamine kõige laiemas mõttes, ühiskonna poliitilise elu ühe tahuna. Kodanikualgatuse poliitilise rolliga manipuleerimine annab tunnistust kodanikuühiskonna kui avaliku sfääri nõrgast väljakujundatusest. Osalusdemokraatia seisukohalt on kodanikuühiskonna kui avaliku sfääriga haakuvate

toimemehhanismide väljaarendamine väga oluline tegur kodanikuühiskonna rolli tunnustamise ja rahastamise eristamisel (Ling 2008).

Rahastamise kontseptsiooni keskne probleem

Kodanikuühiskonna kui avaliku sfääri väljakujunemine avab huvirühmadele kanalid, mille kaudu mõjutada otsustusprotsesse ja ressursside jaotust, aga ka ühiskonnaliikmete identiteetide kujundamist (Clarke 1998, 6). Suurem osa kodanikuühendustest ei ole praegu selleks rolliks valmis. Praktilisel tasandil eeldab valmisolek rahalist toetust ühendustele oma valdkonna poliitikaanalüüsiks. Selleks on vaja, et avaliku võimu esindajad tunneksid huvi mittetulundusühingute analüüsipädevuse suurendamise vastu. Siin on üks oluline nüanss, mis puudutab otseselt ka kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsiooni. Avaliku raha eraldamist kodanikuühendustele on riikliku rahastamise korrastamise kontseptsioonis nimetatud kui üht vastastikusel huvil põhinevat võimalust täita riiklikke funktsioone ja eesmärke (lk 3).
Kontseptsiooni koostajad on keskset probleemi näinud asjaolus, et seni ei ole kodanikuühenduste rahastamist seostatud riiklike prioriteetide ja ministeeriumide ülesannete täitmisega (lk 4). Selle probleemi lahendamine toetaks riigi ja vabaühenduste tegevust. Rahandusministeeriumi ettepanekus märgitakse: "… oluline on, et kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise juures peetakse võimalikult suures ulatuses silmas, kuivõrd riigipoolne rahastamine panustab valdkondlikest arengukavadest ja teistest strateegilise planeerimise dokumentidest tulenevate eesmärkide saavutamisse" (lk 10). Toodud näide selgitab kontseptsioonide ideoloogilist ja materiaalset pingevälja mitte niivõrd rahastamise kontseptsiooni ja EKAK-i sisu vahel, kuivõrd avaliku võimu hoiakutes ja arusaamades.
Ühiskonnakesksete riigikäsitluste kohaselt ei ole võimalik defineerida riiki, viitamata arengutele, mis toimuvad väljaspool riigivõimustruktuure: kodanikualgatused määravad riigivõimu piirid ja sisu, mitte vastupidi (Chandhoke 1995, 20). Sellel viisil kujuneb ühiskonnakeskses riigikäsitluses riigi ja kodanikuühiskonna suhe, see tähendab ühiskond reguleerib riigivõimu tegevusulatust. Teine äärmus on riigikeskne käsitlus, mis abstraheerib riigi sisu sedavõrd, et eemaldab riigi oma algetest ehk kodanikuühiskonnast (*ibid).* Lääne poliitikateaduses toimus nihe riigikesksest käsitlusest ühiskonnakeskse poole, kuna muutus arusaam klassisuhetest ja riigi rollist tootmissuhete korraldamisel. Kodanikuühiskonna ja riigi koostöö muutus tähtsaks siis, kui saadi aru, et riigivõimu tegevus tekitab kodanikuühiskonnas uusi liikumisi, millel on arvestatav mõju ühiskonna võimusuhetele. Selliste liikumiste huvide ignoreerimine viib lihtsalt legitiimsuse languse nõiaringi (Chandhoke 1995, 20–27). Olud, mille tõttu muutused Eestis on vajalikud, on praegu teised. Tähtis on see, et riigi toetuse pakkumine kodanikuühiskonnast alguse saanud muutuste elluviimiseks suurendab üksikisikute vabadust ning samal ajal kasvatab riigi enda stabiilsust. Sellise olukorra saavutamiseks peab rahvast usaldama.

Neli põhilist kodanikuühiskonna käsitlust

Mõistmaks, kuidas Eestis sotsiaalsete muutuste poole pürgiv kodanikuühiskond saab koostöös riigiga toimida, tuleb ta asetada laiemasse pilti. Üldistavalt saab kodanikuühiskonna ja riigi ideoloogilise ning materiaalse suhte analüüsiks kasutada Goran Hydeni pakutud raami (joonis 1). Riigi ja kodanikuühiskonna partnerluse peamised erisused tulenevad selles raamistikus kahest teljest: kas kodanikuühiskond on peamiselt majanduslik või sotsioloogiline nähtus. Teisisõnu: kas rõhk on sellel, kuivõrd ühiskonna jõukust kasvatavad tegevused on erasektori kontrolli all või mängivad vabatahtlikkuse alusel moodustatud ühendused olulist vahendavat rolli riigi ja indiviidide suhetes. Raami teine telg käsitleb riigi ja kodanikuühiskonna suhet: kas kodanikuühiskond on

põhimõtteliselt riigist sõltumatu ühiskonna osa või on riik ja kodanikuühiskond alati seotud. Eristada võib nelja käsitlust.
Võib öelda, et nii EKAK-i kui ka riigieelarvelise rahastamise kontseptsiooni kohaselt on kodanikuühiskond ühiskonna osa, mis eristub riigist ja turust. Hydeni järgi mahub selle määratluse alla nii neoliberaalne kui ka assotsiatsiooniline koolkond. Selleks et koostöömudeli hetkeolukorda täpsemalt mõista, on huvitav vaadata, kumba käsitlusse sobituvad avaliku võimu esindajate hoiakud.
Praegusesse parlamenti kuuluvate poliitikute hoiakutes on juurdunud Tocqueville'ist lähtuv käsitlus, kus kodanikuühiskonda määratletakse kui vabatahtlikkuse alusel organiseerunud ühiskonna tegevusvälja (Ling 2008). Assotsiatsioonilise lähenemise toetajad mõtestavad kodanikuühiskonda tugeva demokraatia konsolideerijana (Ling 2008). Eeldatakse, et ühendused loovad positiivset sotsiaalset kapitali. Kodanikuühiskonna eesmärkide saavutamiseks kasutatakse dialoogi, veenmist ja kauplemist ning ei lähtuta valitsuse heakskiidust või erafirmadelt saadud juhtnööridest (Edwards 2009, 20). Käsitluse nõrk külg on see, et assotsiatsioonilise käsitluse elementide domineerimine viib liigsete ootusteni ühenduste suhtes (*ibid*). Loodetakse, et kodanikuühiskond lahendab hulga sotsiaalseid, poliitilisi ja majandusprobleeme, samal ajal kui takistavad asjaolud võivad olla hoopis sügavamal ühiskonna struktuurides. Näitena võiks tuua Eestis riigi ja omavalitsuste ootust, et mitmesuguseid sotsiaalprobleeme peaks saama lahendada mittetulundusliku sektori algatusel.

Riigi sekkumisest sõltumatu kodanikuühiskond

Eespool mainitud rahandusministeeriumi esindajate seisukoht, et riigieelarveline kodanikuühenduste rahastus peaks olema kooskõlas riiklike strateegiatega, on selgelt neoliberaalne käsitlus, kombineerides valikuliselt assotsiatsioonilise lähenemise sugemeid. Põhiliselt jätab neoliberaalne lähenemine kahe silma vahele arusaama, et riik peaks toetama avalikes ühishuvides elluviidavate eesmärkide saavutamist ka juhul, kui need ei tulene otseselt valitsuse enda eesmärkidest ehk tegu on kodanikuühiskonna algatustega. Tänavu kevadel peetud "Minu Eesti" mõttetalgud koondasid hulgaliselt häid ideid, mille teostamiseks riigi rahalist toetust leida on vaevarikas. Põhjus pole tõenäoliselt ainult majanduskriisis.
Neoliberaalse käsitluse kohaselt tugevdab eraomandi puutumatuse suurendamine demokraatia arengut, sest kindlustab majandusedu. Loodetakse näha ka jõuka "kodanluse" kujunemist, kes suudab toetada erakapitaliga kodanikualgatuslikku tegevust ning riigil ei tarvitse enam oma lisameetmetega sekkuda (Hyden 1997, 6). Eesti ei eristu ülejäänud maailmas toimuvatest suundumustest. Aastaid on olnud ka mujal lääneriikides pingeid radikaalide ja neoliberaalide vahel, esimesed näevad kodanikuühiskonda *status quo* murdjatena, teised tulu mitteteeniva sektorina, kelle tegevust ajendab turutõrgete lahendamine (Edwards 2009, viii). Tänapäeval on nn filantrokapitalism peaaegu sama suur "idee" kui kodanikuühiskond (*ibid*). Selle tõenduseks on sotsiaalse ettevõtluse kontseptsiooni levimine ka Eestis, mis sobitub meie väärtushinnangutega.
Selleks et teha järeldusi, millised hoiakud on kodanikuühiskonna ideoloogilise ja materiaalse aluse sidususe suhtes avaliku võimu esindajatel, tuleb vaadata Hydeni mudeli horisontaaltelge: kas kodanikuühiskond on majanduslik või sotsioloogiline nähtus. Üks võimalus on keskenduda kodanikuühiskonnale omistatavatele funktsioonidele, mitte vormidele (Van Rooy, Robinson 1998, 201). Praegusesse Riigikogusse kuuluvate poliitikute seas on teenuste osutamine kodanikuühiskonna tunnustatumaid funktsioone (Ling 2008). Riigikogu liikmete tähelepanu on koondunud peamiselt sellele, kuidas arendada õiguslikke meetmeid, mis parandavad avalike teenuste üleandmist kodanikuühiskonna organisatsioonidele. Mittetulundusorganisatsioonide arenguks vajaliku riigieelarvelise rahastuse tagamine leiab enim tunnustust kinnitustes, et eesmärk on saavutada mittetulundusorganisatsioonide võimekus osutada tõhusat teenust. Lõppeesmärk on

ühenduste isemajandamine. Kodanikuühiskonna kui avaliku sfääri arengu meetmete kujundamine on laias laastus jäänud parlamendisaadikute tähelepanu alt välja (Ling 2008).

Joonis 1. Kodanikuühiskonna erinevad käsitlused

ALLIKAS: G. Hyden 1997.

Kristalliseerunud probleemid

On selge, et kodanikuühiskonna eluavaldused ja suhe riigivõimuga on kirjum, kui artikli maht käsitleda võimaldab, kuid tehtud üldistused kajastavad kristalliseerunud probleeme riigi ja kodanikuühiskonna partnerlusmudeli kujunemisel. Ligikaudu seitse aastat pärast EKAK-i vastuvõtmist on kontseptsiooni eesmärgid jätkuvalt ajakohased, sest tegemist on meie kodanikuühiskonna sisu käsitlevate põhiväärtustega. Kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsioon on EKAK-ile hädavajalik täiendus, kuid seatud eesmärkide tähendusi tõlgendavad kodanikuühendused, ametkonnad ja poliitiline eliit teatud osades erinevalt.
Kodanikuühiskond soovib enda kui avaliku sfääri käsitluse tunnustamist ja rahaliste vahendite suunamist ühenduste avalike poliitikate analüüsisuutlikkuse arendamisse. Avaliku võimu esindajad toetavad neoliberaalset kodanikuühiskonna käsitlust valikuliselt assotsiatsioonilise lähenemise elementidega. Võiks öelda, et sellest lahknevusest lähtub ka riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsioonis esitatud soovitus riigile – tunnustada mittetulundussektori rolli rahastamisest sõltumatuna. Ametkondi ja poliitikuid suunatakse rahastamise korrastamise kontseptsioonis omaks võtma ühiskonnakeskset riigikäsitlust. Ametkonnad ja poliitilise eliidi esindajad eelistavad aga kodanikuühiskonna ja riigi partnerlusmudeli kujundamisel riigikeskseid lähenemisi. Kokkuvõtteks võib öelda, et Hydeni analüüsiraami järgi asetub Eesti poliitilise eliidi ja ametkondade käsitus kodanikuühiskonnast assotsiatsioonilise ja neoliberaalse lähenemise vahemaile.Kodanikuühiskond ise püüab kodanikuühiskonda kui avalikku sfääri tugevdada. EKAK ja kodanikuühiskonna riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsioon toetavad kodanikuühiskonna ootusi, kuid ühe või teise lähenemise toetajatel tuleb arvestada tõsiasjaga, et neoliberaalne kodanikuühiskonna materiaalse aluse käsitlus väärtuste baasilt assotsiatsioonilist laadi kodanikuühiskonna mudelini viia ei saa.
Üldistavalt võib praegust riigi ja kodanikuühiskonna partnerlusmudelit nimetada "filantrokapitalismiks". Eesti riigi ja kodanikuühiskonna partnerlusmudeli muutumine EKAK-ist lähtuvate eesmärkide järgi sõltub paljuski sellest, kuidas ametkonnad ja poliitiline eliit tõlgendavad rahastamise korrastamise kontseptsiooni sisu.

Eespool nimetatud dokumentide sulatamine terviklikuks kodanikuühiskonna poliitikaks on ühiskonna sidususe toetamiseks oluline protsess – ainult uute administratiivmeetmete kasutuselevõtust siiski ei piisa. Riigi ja kodanikuühiskonna partnerlusmudel vajab tasakaalustamist ühiskonnakeskse riigikäsitluse tunnustuse kaudu, mille alus on usaldus.

Kasutatud kirjandus

Chandhoke, N. (1995). State and Civil Society. Explorations in Political Theory. New Delhi, Thousand Oaks, London: Sage.
Clarke, G. (1998). The Politics of NGOs in South-East Asia: Participation and Protest in the Philippines. London: Routledge.
Edwards, M. (2009). Civil Society. Cambridge: Polity Press.
Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon (2002). – https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=231276 (12.10.2009).
Hyden, G. (1997). Civil Society, Social Capital and Development: Dissection of Complex Discourse. – Studies in Comparative International Development, vol 32, no 1, pp 3–30.
Kodanikeühiskonna riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsioon (2009). – http://www.siseministeerium.ee/public/Rahkon_260309.pdf (12.10.2009).
Ling, K. (2008). Kodanikuühiskonna diskursuse areng Riigikogus. Magistritöö. Tallinna Ülikool.
Perez-Diaz, V. (1992). Civil Society and the State: Rise and Fall of the State as the Bearer of a Moral Project. – The Tocqueville Review, vol XIII, no 2.
Ruutsoo, R. (2001). Kodanikeühiskond, kolmas sektor ja sotsiaalne kapital. – Riigikogu Toimetised 3, lk 251–260.
Uhlin, A. (2006). Post-Soviet Civil Society: Democratization in Russia and the Baltic States. London, New York: Routledge.
Van Rooy, A., Robinson, M. (1998). Out of the Ivory Tower: Civil Society and the Aid System. – A. Van Rooy (ed). Civil Society and the Aid Industry: The Politics and Promise. London: Earthscan.
XI Riigikogu stenogramm. II istungjärk, 13. detsember 2007. – http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1197529500#pk1319 (12.10.2009).