

Avaliku võimu ja kodanikuühenduste koostöö edendamise võtmeküsimusi

Erle Rikmann, Tallinna Ülikooli kodanikuühiskonna uurimis- ja arendus-keskuse teadur

Mikko Lagerspetz, sotsioloogia professor

Tanel Vallimäe, Tallinna Ülikooli kodanikuühiskonna uurimis- ja arendus-keskuse teadur

Avaliku võimu ja kolmanda sektori koostöö on valdkond, kus põimuvad mitmesugused huvid, arusaamad ja väärtused ning nendes orienteerumine nõuab selget poliitilist tahet.

Kakskümmend aastat on möödunud ajast, kui ühiskonna demokratiseerumisega asus Eestis majanduselu ja riigivõimu kõrvale uus ühiskondlike suhete kujundamisele pretendeeriv jõud – kodanikualgatuslik liikumine. Esimesed omaalgatusliku tegutsemise kogemused saadi massiliikumistest, kuid peatselt tekkis hulgaliselt taastatavaid ja loodavaid liikmesorganisatsioone – kodanikuühendusi.

Üldjoontes on omaalgatuslik organiseerumine olnud ühiskonnateadustele tuttav juba nende teadusharuks kujunemisest saadik (Tocqueville 1995), ent sotsialistlike ühiskondade demokratiseerumisprotsess käivitas ka teaduslikus diskussioonis uue laine, mis keskendus kodanikualgatuse rollile nüüdisaegses ühiskonnas ja võimusuhetes. Selles diskussioonis on domineerinud kaks koolkonda – organisatsiooniteooria (DiMaggio 2001) ja sotsiaalsete liikumiste teooria koolkond (Tarrow 1989; McCarthy, Zald 1988; Tilly 1978 jt). Neist esimene keskendub peamiselt organisatsioonile kui kodanikualgatuse teostamise põhistruktuurile, teist koolkonda huvitab rohkem organisatsiooni toimimise laiem ühiskondlik kontekst. Organisatsiooniuurijad kalduvad analüüsima pigem normide-vormide toimimist, mis täidavad väljakujunenud ühiskonnas kindlaid ülesandeid. Sotsiaalsete liikumiste uurijate tähelepanu keskpunkt on suunatud ühiskondlikele muutustele ja uusi eesmärgi võimaldavate suhete analüüsile (McAdam, Scott 2005). Sotsiaalsete liikumiste uurijad võib omakorda jaotada kaheks: esimesed lähtuvad pigem ressursside mobiliseerimise teooriast (McCarthy, Zald 1988), teised rõhutavad väliste tegurite ehk n-ö poliitiliste võimaluste struktuuri (Tilly 1978). Ida-Euroopa kodanikuühiskondade uuring on teoreetilises plaanis panustanud just nende kahe tulevikku, organisatsiooni ressursside ja ühiskonna üldisemate võimaluste integreerimisse, näidates, mil määral on tegemist üksteisest sõltuvate nähtustega. Sellesse uurimistraditsiooni võib paigutada ka suurema osa praegu Eestis tehtavatest kodanikualgatuse uuringutest.

Tähelepanu pööramine ühenduste ressurssidele ja organisatsioonivälistele võimalustele on loomulik ka seetõttu, et avalik võim on Eestis viimastel aastatel asunud kolmanda sektori tegutsemiskeskonda teadlikult kujundama. Oluliseks on saanud küsimused, mis puudutavad head valitsemist, osalusdemokraatiat ning avaliku võimu ja kodanikualgatuse suhteid. Artikkel analüüsib esmalt Eesti kodanikuühiskonna praegust seisut ja näitab avaliku võimuga tehtava koostöö nõrka külge kodanikualgatuslike organisatsioonide seisukohast. Seejärel esitame ülevaate riigi tegevusest kodanikualgatuse edendamisel ning arutelu avaliku võimu ja kodanikualgatuse koostöö parandamise võimalustest.

Kellega tehakse koostööd

Seda, mil määral ja millises suunas kodanikualgatuslikud ühendused tegutsevad, mõjutavad mitte üksnes organisatsioonide liikmed, vaid ka ühiskonna üldine demokraatia tase ja osaluskanalite olemasolu. Eestis on mittetulundusühendused ja avalik võim hakanud aja jooksul üha enam üksteisega arvestama. Näiteks on asunud välja töötama kaasamistingimusi ja osalusmehhanisme, mis muudaksid protsessid läbipaistvaks ning aitaksid vältida liigset suletust. Meetmete mõju saab jälgida ajavahemikus 1997–2005 tehtud uuringute põhjal, kus mittetulundusühenduste peamine uus tegevussuund on

kaasarääkimine ühiskonna üldises arengus (Rikmann 2007). Järjest enam peab ühenduse tegevus silmas sihtrühma, mis on laiem kui ainult selle oma liikmeskond. Värske, 2009. aasta lõpul kogutud andmete põhjal võib öelda, et 71 protsenti Eesti mittetulundusühendustest tegutseb ennekõike oma liikmeskonna huvides ning veidi alla 30 protsenti püüab esmajoonel muuta ja mõjutada ühiskonda üldisemalt (Raport 2010). Arvestades organisatsioonide kasutuses olevate ressursside vähesust, on selline püüe ühiskonnaelus kaasa lüüa isegi enam levinud, kui eeldada võiks. Eesti ühendustele tähendab osalemine ühiskonnaelu kujundamises peamiselt kohalikul tasandil tegutsemist ning koostöökontakte kohaliku omavalitsuse ja teiste mittetulundusühendustega. Koostööd puudutavate küsimuste sõnastuse muutus ei võimalda 2009. aasta andmeid otseselt varasematega võrrelda. (Uusimas uuringus küsiti eraldi regulaarse ja ka kindlas ajavahemikus – 2009. aastal – toimunud koostöö kohta, seevastu varasemates uuringutes piiravaid täpsustusi ei olnud ning vastata tuli kõigi organisatsiooni tegevuse käigus esinenud koostöökontaktide kohta.) Ometi näeme, et kodanikualgatuslike organisatsioonide peamised koostööpartnerid – kohalik omavalitsus ja teine mittetulundusühing – on jäänud samaks ning koostöö kohaliku omavalitsusega on tihenened (tabel 1). 2004.–2005. aasta andmeil oli omavalitsusega teinud koostööd kokku 54 protsenti vastanutest (Rikmann 2007, 121). Osalemine ühiskondlikes otsustusprotsessides nõuab organisatsioonidelt palju ressursse: aega, raha, teadmisi, kogemusi jms. Nii on vanematel organisatsioonidel (mittetulundusühendustel ja sihtasutustel) üldiselt rohkem regulaarseid koostöösuhteid ja ka nende partnerite valik on laiem. Eriti selgelt ilmneb see koostöö kujunemisel valitsusasutustega. Seevastu koostöö tekkimise ja püsimise võimalused poliitiliste parteide, ametiühingute ja äriettevõtetega ei sõltu niivõrd ühenduse organisatsioonilisest küpsusest, kuivõrd nende tegevuse päevakajalisusest ja ideede uudsusest ning seepärast on ka nende areng teistsugune.

Kulud jäävad enda kanda

Kuigi üha rohkem ühendusi on aastatega professionaalsemaks muutunud, on enamik Eestis tegutsevaid kodanikualgatuslikke organisatsioone jätkuvalt noored, väheste kogemuste ja väikesearvulise liikmeskonnaga ning neil ei ole eesmärgipäraseks tegutsemiseks piisavalt ressursse. Näiteks 2008. aastal ulatusid 45 protsenti Eesti mittetulundusühenduste tulud 100 000 kroonini ja 24 protsendil küsitlusele vastanud mittetulundusühendustel tulud hoopis puudusid (Raport 2010). Senise arengu jätkudes lõpetab suurem osa neist ühendustest tegutsemise (kas lõplikult või pikemaks ajaks) enne viieaastaseks saamist. See ei tulene üksnes organisatsioonide vähesest suutlikkusest mobiliseerida tegutsemiseks vajalikke ressursse. Ühenduste tegutsemise jätkuv enneaegne lõppemine viitab piirangutele, mida neile seab ühiskonna tagatud võimaluste struktuur (Kriesi, Giugni 1995, xiii-xvi).

Eestis asutatakse mitu tuhat uut organisatsiooni aastas. Kuid inimeste aktiivsus ei ole viimase kümne-viieteistkümne aastaga kasvanud. Hiljutised küsitlusandmed kinnitavad, et kodanikuühendustesse kuulujaid on endiselt 30 protsenti ringis elanikkonnast ning uute organisatsioonide asutajad on (või on olnud) tegevad mitmes ühenduses korraga (Hinno *et al* 2009, 29–41). Seega kuulub suur osa ühiskondlikult aktiivsete inimeste ajast ja energiast kodanikuühiskonnas organisatsioonide käivitamisele ja ülesehitamisele ning energia on sageli ammendunud juba enne organisatsiooni tegelikku toimimahakkamist. Kuigi riiklikes kodanikuühiskonna edendamise kavades on teadvustatud vajadust arendada välja organisatsioonide tugistruktuurid, ei ole osutatavad teenused veel enamiku ühendusteni jõudnud. Näiteks küsitlusele, kust on organisatsioon leidnud nõu ja mittemateriaalset abi, vastas 54 protsenti mittetulundusühendustest, et sõpradelt ja tuttavatelt. 49 protsenti oli saanud abi teistelt mittetulundusühendustelt ja 29 protsenti oma katusorganisatsioonilt (Raport 2010). Seega on riigi tegevusel kodanikuühiskonna edendamiseks olnud siiani väike mõju.

Raskusi tekitab ka kaasamine otsuste langetamisse. Eestis on küll aja jooksul hakatud rohkem teadvustama, et otsuste langetamisse tuleb kaasata asjaomases valdkonnas tegutsevaid ühendusi, ent osalemisega seotud kulud jäetakse endastmõistetavalt organisatsioonide endi kanda. Seega on üks kaasamise kõrvalmõjusid see, et riigivõim toetub oma ülesannete täitmisel rohkem kodanikualgatuse ressurssidele. Seda näitavad muu hulgas andmed palgatöajõu kasutamise kohta kolmandas sektoris. Kõigest 12 protsenti 2009. aastal küsitletud mittetulundusühendustest sai kasutada täistööajaga palgalist tööjõudu (enamasti on tegemist 1–2 töökohaga), neile lisandusid ühendused, kus töötasid osalise tööajaga isikud. Samal ajal saab ühenduse palgaliste töötajate järgi kõige paremini ennustada regulaarse koostöösuhte toimimist riigiasutusega (tabel 2). Ühe Eesti kodanikuühiskonna dilemma võib seega sõnastada järgmiselt: kuidas suunata ühiskondlikku (riigi ja kohalike omavalitsuste) ressursi otsustusprotsessidesse selliselt, et ei kaasneks vabatahtliku algatuse või panuse ammendumine?

Tabel 1. Organisatsiooni püsivad koostöösuhted (%) ja organisatsiooni asutamise aeg

Organisatsioonis on püsivad koostöösuhted ... (%)	Organisatsiooni asutamise aeg			
	kuni 1990	1991–1999	2000–2005	2006–2009
poliitilise parteiga	5	7	3	2
koguduse või usuühendusega	13	6	8	5
ametiühinguga	2	4	0	2
teise mittetulundusühendusega (mittetulundusühingu, sihtasutuse, seltsinguga)	68	67	60	54
kohaliku omavalitsusega	61	62	66	53
valitsusasutusega	36	26	16	11
äriettevõttega	26	21	23	29
massiteabevahendiga, meediaväljaandega	32	22	20	15
üldharidusliku kooli, kutsekooli või gümnaasiumiga	28	29	27	19
ülikooli, kõrgkooli või teadusasutusega	25	22	14	12

muu	5	5	2	5
-----	---	---	---	---

Tabel 2. Mittetulundusühenduste regulaarsete koostöösuhete seos palgatöötajatega

MTÜ-l on regulaarsed koostöösuhted ... (%)	Ühenduses on palgalisi töötajaid	Ühenduses ei ole palgalisi töötajaid
poliitilise parteiga	4	3
koguduse või usuühendusega	9	6
ametiühinguga	4	1
teise mittetulundusühendusega (mittetulundusühingu, sihtasutuse, seltsinguga)	76	54
kohaliku omavalitsusega	67	58
valitsusasutusega	37	9
äriettevõttega	32	21
massiteabevahendiga, meediaväljaandega	29	16
üldharidusliku kooli, kutsekooli või gümnaasiumiga	33	21
ülikooli, kõrgkooli või teadusasutusega	29	9
muu	4	4

Kontseptsioonist tegevusteni

Riigi süstemaatiline tegevus kodanikuühiskonna edendamiseks algas pärast seda, kui Riigikogu oli 12. detsembril 2002 heaks kiitnud Eesti kodanikuühiskonna arengu

kontseptsiooni (EKAK) (Eesti kodanikuühiskonna ... 2002). Tegu on avaliku võimu ja kodanikuühiskonna koostöö ja -toimimise põhjanevaid väärtusi sisaldava raamistikuga, mille rakendamise protsessi ning sellega seotud arengukavade ja muude olulisemate dokumentide põhjal ongi võimalik kõige täpsemalt hinnata riigi tegevust kodanikuühiskonna edendamisel.

Vabariigi Valitsuse 2003. aasta 9. oktoobri korraldusega moodustati Vabariigi Valitsuse ja kodanikuühenduste esindajate ühiskomisjon Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni "rakendamise tegevuskavade ettevalmistamise, elluviimise ja täitmise hindamise süsteemi käivitamiseks". Sisuline töö korraldati esimese komisjoni puhul kolmes töörühmas: seadusandluse ja kaasamise, rahastamise ja statistika, ning kodanikuhariduse ja avaliku teadlikkuse töörühmas (töörühmade nimetused ja ülesanded on edaspidi muutunud).

Esialgu moodustas komisjoni 14 valdkondlike kodanikuühenduste katusorganisatsioonide ning 15 avaliku sektori esindajat. Komisjoni tööd on juhtinud regionaalminister ja koordineerinud siseministeerium. Töökord näeb ette ülevaate koostamist 15. maiks ning esitamist Vabariigi Valitsusele iga aasta 1. juuniks.

Esimese Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni rakendamise tegevusplaane koondava olulise dokumendina valmis ja kiideti Vabariigi Valitsuse poolt 2004. aasta suvel heaks "Tegevuskava Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni rakendamiseks 2004–2006" (Tegevuskava ... 2004). Selle lisa (2004) määratleb 11 eesmärki ja täpsustab nende saavutamiseks seotud tegevused. Võib öelda, et tegevuskavas sõnastatakse vajakajäämised, mille lahendamisele on suunatud suurem osa senisest riigipoolsest kodanikualgatuse edendamisest. Seetõttu kirjeldame neid ka üksikasjalikumalt. Tegevuskava rõhutab, et kodanikualgatuse arenguks soodsa keskkonna loomine eeldab terviklikku lähenemist, see tähendab väljakujunenud struktuuride tulemuslikkuse hindamist ja alternatiivide süstemaatilist kaalumist. Eespool mainitud lisas nimetatakse ühe tegevusena kodanikualgatuse toetamise strateegia väljatöötamist. Prioriteetsete valdkondadena esitatakse tegevuskavas kodanikualgatuslikku tegevust reguleerivaid õigusakte, kodanike ja nende ühenduste kaasamist otsustusprotsessidesse, kodanikuühenduste rahastamist, statistikat, kodanikuharidust ja avalikku teadlikkust.

Probleemkohti on piisavalt

Kaasamise puuduseks on muu hulgas ka see, et avalik sektor pole piisavalt teadlik kaasamise vajalikkusest ja meetoditest ning seetõttu ei kasutata olemasolevaid võimalusi. Rahastamispraktikale hinnangut andes leitakse tegevuskavas, et riigilt raha saamine on toimunud avaliku sektori ühtsete põhimõtetest ja protseduurireegliteta, seepärast rõhutatakse vajadust korrastada reegleid. Lisaks osutatakse projektipõhise rahastamise nõrkadele külgedele ning maksusoodustuste puhul sellele, et Eesti õigusaktides ei ole avaliku huvi ja erahuvi mõisted üheselt kindlaks määratud.

Statistika kogumise vajakajäämisteks peetakse tegevuskavas seda, et mittetulundusühingute ja sihtasutuste register ning majandusüksuste statistiline register ei anna kodanikuühenduste tegevusest terviklikku ülevaadet, puuduvad andmed seltsingute kohta ning andmed ei kajasta ühenduste juures töötavate isikute arvu ja vabatahtlikku tegevust. Leitakse, et edaspidi tuleks luua kodanikuühenduste statistiline register, mis arvestaks mittetulundussektori spetsiifikat. Oluline on teha infoallikate, näiteks statistikaameti, maksuameti, ministeeriumide ja valdkondlike katusorganisatsioonide vahel koostööd ning arendada andmete koondamise võimalusi.

Kodanikuhariduse õpetamisel soovitatakse üle vaadata ka koolide ühiskonnaõpetuse ainekava. Ühiskonnaõpet peetakse liiga faktikeskseks. Vähe pannakse rõhku õpilaste praktilistele oskustele tegutseda demokraatia ja kodanikuühiskonna tingimustes, ühtlustamist vajaks õpetajate täienduskoolituse võimaluste kasutamine jne.

Viimaks juhitakse tähelepanu ka kodanikualgatuse tugistruktuuridele ja avalikule teadlikkusele kodanikualgatusest. Tuntakse heameelt maakondlike arenduskeskuste töölerakendumise üle, kuid leitakse, et pakutavate teenuste kohta teatakse liiga vähe ning olemasolev teenustepakett ei toeta süstemaatilist koostööd ja partnerluse arendamist piirkondades. Avaliku teadlikkuse kasvatamiseks tuleks leida kodanikuteadmiste levitamise võimalused avalik-õiguslike ja erakanalite koostöös, kus tutvustataks osalemiskanaleid.

Neli põhilist tegevussuunda

Tegevuskavas esmase vajadusena esile tõstetud kodanikuühiskonna valdkonda terviklikult käsitleva strateegia, Vabariigi Valitsuse “Kodanikualgatuse toetamise strateegia 2007–2010” eelnõu valmis 2006. aasta kevadel. Selle dokumendi puhul on tegu esimese katsega süstemaatiliselt täpsustada riigi prioriteetid ja tegevused kodanikuühiskonna arengu toetamiseks, lähtudes valdkonna terviklikust käsitlest (KATS ... 2006).

Muu hulgas sedastatakse selles, et kodanikualgatuse toetamise strateegia elluviimine aitab tugevdada demokraatlikke protsesse riigivalitsemises, kinnistada hea valitsemise põhimõtet ja edendada osalusdemokraatiat; koordineerida paremini valitsussektorisest koostööd kodanikuühiskonna arengu toetamisel; suurendada kodanikuühenduste ja avaliku sektori vastastikust usaldust ja motivatsiooni stabiilseks koostööks; jõuda kodanikuühenduste toetamiseks läbimõeldud ning ühtsete rahastamispõhimõtete (riigieelarvelistest vahenditest) kehtestamiseni. Kodanikualgatuse toetamise strateegia sõnastab 2010. aastaks viis prioriteetset eesmärki: strateegia edukal elluviimisel on avalik sektor kodanikuühenduste ja aktiivse üksikisiku haldussuutlik partner ühiskonnaelu edendamisel; kodanikuühenduste toetamine ja rahastamine on süsteemne ning teadmuspõhine; avalik sektor on tulemuslik ja järjekindel kodanikuühenduste kaasamisel otsustusprotsessidesse; avalik, äri- ja mittetulundussektor on vastastikku hästi informeeritud ja pädevad tegema koostööd kodanikuühiskonna tugevdamisel ning aktiivse ja hooliva eluhoiakuga inimesed on pädevad panustama ühiskonnaellu. Seejärel kiitis Vabariigi Valitsus 2006. aasta juunis heaks “Kodanikualgatuse toetamise arengukava 2007–2010” (KATA ... 2006) ning sellega seotud tegevusi kirjeldas “Ühiskomisjoni tegevuskava Eesti kodanikuühiskonna arengukontseptsiooni rakendamiseks aastatel 2007–2009” (Ühiskomisjoni ... 2006). Arengukava määrab taas neli tuttavat prioriteetset tegevussuunda: kodanikuharidus, kodanikuühiskonna ja -algatuse organiseerumine, heategevus ning kaasamine. Tekstis mainitakse ühenduste riigieelarvelist rahastamist kirjeldades poliitilist otsust luua sihtasutus Kodanikuühiskonna Sihtkapital. Varasemat arengukava täiendav, 2008. aasta detsembris Vabariigi Valitsuse korraldusega heaks kiidetud ja siiani kehtiv “Kodanikualgatuse toetamise arengukava 2007–2010” (Kodanikualgatuse ... 2008) jätab eelmises dokumendis määratud neli prioriteetset tegevussuunda samaks.

2009. aasta sügisel arutati uut kodanikuühiskonna arengukava 2011–2014 ning 17. detsembril 2009 kiitis Vabariigi Valitsus heaks “Kodanikuühiskonna arengukava 2011–2014 koostamise ettepaneku” (Kodanikuühiskonna ... 2009). See 2010. aastal väljatöötatav arengukava on jätkuks “Kodanikualgatuse toetamise arengukavale 2007–2010”. Arengukava eesmärgid on sõnastatud juba varasemates dokumentides määratud prioriteetidele toetudes.

Puudub poliitiline huvi

Mis puudutab ühiskomisjoni töö korraldust, siis seal on algusest peale nähtud õnnestumiste kõrval ka lahendamata probleeme. Komisjoni raames toimub avaliku ja kolmanda sektori vahetu koostöö ja mõttevahetus, kuid esile on toodud ka selgusetust

komisjoni ja selle liikmete rollis, mõnede liikmete passiivsust ning komisjoni töö vähest tutvustamist avalikkusele ja ühendustele. Lisaks leiti esimestel aastatel, et vahendid informatsiooni koondamiseks ja analüüsimiseks on ebapiisavad (Ülevaade ... 2006). Kriitika kodanikuühiskonna arengukontseptsiooni praktilise rakendamise suunas on jätkunud ka hiljem. Kodanikuühenduste esindajad on heitnud ministeeriumidele ja poliitikutele ette puuduvat poliitilist huvi soodustada riigi ja kodanikualgatuse mitmekülgset dialoogi (Kultuurikomisjoni ... 2010).

Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni rakendamise protsessis on loodud või edasi arendatud olulisi mehhanisme organisatsioonide jätkusuutlikkuse tugevdamiseks ja kaasamise tõhustamiseks. Nii on ministeeriumide juures ellu kutsutud kaasamiskoordinaatorite kohad, tegeldud maakondlikes arenduskeskustes ühendustele pakutavate teenuste väljaarendamisega ja asutatud kodanikuühenduste toetamiseks riigi rahastamisinstrument Kodanikuühiskonna Sihtkapital (KÜSK). Jätkub kahe sektori suhete korrastamine, näiteks kaasamise hea tava juurutamine. Peale Kodanikuühiskonna Sihtkapitali käivitamise on ette võetud teisigi samme ühenduste avaliku sektori rahastamise korrastamiseks. Selleks on analüüsitud riigieelarvelise rahastamise praktikaid (Kodanikeühenduste ... 2008) ning kohaliku tasandi omavalitsusüksuste rahastamise praktikaid, mis puudutavad avalike teenuste lepingulist delegeerimist - kodanikuühendustele (Kohaliku omavalitsuse ... 2009). Analüüside tulemusel on esimese rahastamist korrastava kontseptsioonina valminud "Kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsioon", mis kiideti heaks 2009. aasta märtsis Vabariigi Valitsuse protokollilise otsusega (Kodanikeühenduste ... 2009).

Läbiv küsimus Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni rakendamise protsessis on olnud mõistelise, õigusliku ja maksukeskkonna korrastamine, sealhulgas "kodanikualgatuslikkuse", "avaliku huvi", "heategevuse" ja "vabatahtliku tegevuse" defineerimine. Kodanikuühiskonna edendamise valdkonnas on viimastel aastatel hakatud süstemaatiliselt rakendama tegevuse kavandamist uuringutepõhiselt, mis on tunduvalt parandanud avalike teenistujate informeeritust kodanikualgatuse olukorrast ja probleemidest. See loob head eeldused toimivate lahenduste väljatöötamiseks ka edaspidi.

Koostöö võtmeküsimused

Kolmanda sektori arengus 2000. aastatel paistab silma mõnede organisatsioonide üha suurem professionaliseerumine ja sümbioosilaadsete suhete kujunemine riigi ja kohalike omavalitsustega. Ühelt poolt võib selles näha kodanikuühiskonna tugevnemist – kolmas sektor saab juurde uusi ressursse ja avalikku tunnustust. Kuid tuleb märkida, et see areng puudutab ainult väikest osa ühendustest, samas kui teiste suhe avaliku sektoriga jääb jätkuvalt kaugeks. Teiselt poolt võib küsida, kas tihe seos riigi ja omavalitsustega ei või viia olukorrani, kus need hästi toime tulevad kodanikuühendused võõranduvad oma rollist kodanikualgatuslike huvide esindajana? Ühenduse tegevuse üha formaalsemaks muutumist ja sellega kaasnevat sõltuvust väikesest arvust professionaalsetest juhtidest võib vaadata kui keskkonna nõudmistega kohanemist ja pakutavate võimaluste kasutamist. Samas võib juhtuda, et ressursse professionaalsuse arendamisele suunates loobutakse muudest eesmärkidest ja põhimõtetest, mida varem on tähtsaks peetud. Kolmanda sektori ja avaliku võimu koostööks on olemas üpris erinevaid põhjendusi. Kodanikuühiskonda puudutavas teoreetilises diskussioonis palju käsitletud, aga Eestis seni suhteliselt marginaalseks jäänud teema on nn osalus- või arutlev demokraatia (Lagerspetz 2005). Kuna kodanikuühendused võivad esindada väärtusi ja huve, millega esindusdemokraatia institutsioonid piisavalt ei arvesta, saavad nad luua tavainimeste ja otsustajate vahel uue kokkupuutepinna. Eesti kolmas sektor areneb suunas, mis on nähtav ka paljudes teistes riikides – võimalik, et kogu läänemaailmas. See peegeldab muu hulgas muutunud nägemust avaliku võimu funktsioonidest. Nn *governance*'i teooria (Benz, Papadopoulos 2006; Osborne, Gaebler 1992) pooldab avaliku halduse seniste hierarhiliste,

rangelt formaliseeritud otsustamispraktikate osalist asendamist institutsioonide, sektorite ja piirkondadevaheliste "horisontaalsete" võrgustikega, kuhu on haaratud nii kodanikuühendusi kui ka ettevõtteid ja eksperte. Tulemuseks võib olla see, et otsused vastavad paremini ühiskonna tegelikele vajadustele ja ootustele. Sellised lahendused võivad toetada ka osalusdemokraatiat, kui võrgustikud on uutele osalejatele ja ideedele piisavalt avatud. Lõpuks võib aga avaliku võimu huvi kolmanda sektori vastu olla tingitud kaalutlustest, mis ei seosta neid üldse kodanikuühiskonnaga.

Ohud, mida veel ei teadvustata

Uusliberaalne mõtlemine, mis omakorda on mõjutanud ka *governance*'iteooriat, rõhutab väidetavat vajadust piirata ja tõhustada heaoluriigi majanduslikku tegevust (Kettl 1997). Selle vahendina nähakse eraettevõtluse matkimist. Niisuguse mõtteviisi üks väljundeid on katsed delegeerida avalikke teenuseid ettevõtetele või kolmandale sektorile. Sellises olukorras võib kergesti juhtuda, et kodanikuühendustest saavad (mõnikord tahtmatult) abimehed avaliku sektori eelarvekärbete tegemisel. Otsustajatele pole oluline, kas ja kui võrd ühendused esindavad ühiskonnaliikmete väärtusi ja vajadusi, vaid hoopis nende suutlikkus pakkuda kindlaksmääratud teenuseid usaldusväärsel ja rahastaja jaoks majanduslikult kasulikul moel.

Avaliku ja kolmanda sektori suhete areng Eestis sisaldab kõige positiivse kõrval ka negatiivset – vähemalt ohte, mille olemasolu piisavalt ei teadvustata. Esimene oht on see, et olemasolevad ja tekkivad koostöösuhted ja -võrgustikud sulguvad nende ühenduste ees, kellel puudub kerge, tihti isikutevahelistel suhetel põhinev ligipääs otsustajateni. Selle tulemusena võib süveneda lõhe avaliku võimu eelistatud organisatsioonide ja teiste vahel. Koostöövõrgustike avatuna hoidmine nõuab avalikelt teenistujatelt pidevat pühendumist. Piirdumine teada-tuntud koostööpartneritega on kõige kergem, aja ja kaasamise eest vastutavate spetsialistide puudumise korral mõnikord ka sunnitud lahendus. Kuna koostöö avaliku võimuga nõuab ühendustelt professionaalsust, on ohus ka praegu koostööd tegevate ühenduste jätkuv seotus rohujuuretasandilt kerkivate ideede ja algatustega.

Teiseks ei ole avalik võim pööranud süstemaatilist tähelepanu koostöösse kaasatud organisatsioonide laiapõhjalisusele ja demokraatialle. Tegelikult erinevad ühendused üksteisest ka selle poolest, kui palju nad soovivad ja suudavad oma töösse kaasata lihtliikmeid ning oma sihtrühma kuulujaid. Avalikul võimul oleks võimalik eelistada koostööpartneritena ühendusi, kellel peale eestvedajate on suur ja aktiivne liikmeskond, kelle hääle nad kuuldavaks teevad.

Ning lõpuks saab kodanikuühenduste ja avaliku võimu koostööd organiseerida mitut moodi, mille mõju kodanikuühiskonna arengule on erinev. Riik või omavalitsus rahastavad ühendusi enamasti lühikest aega, seepärast on raha saavatel ühendustel raske pikemaajalisi sihte seada. Kui peamiseks koostöövormiks kujuneb see, et kodanikuühendused täidavad riigi või kohaliku omavalitsuse määratud lühiajalisi ülesandeid võimalikult odavalt ja paindlikult, läheb kaotsi suur potentsiaal – võimalus arendada teadlikult mõnda poliitikavaldkonda, arvestades sealjuures maksimaalselt rohujuuretasandilt saadud kogemustega.

Vajadus olla avatud uutele ideedele ning jätkuvalt arvestada ühiskonna mitmekülgsusega on demokraatia suur väljakutse poliitilistele otsustajatele. Kodanikuühiskonna arendamisel tulekski eelkõige seda silmas pidada.

Kasutatud kirjandus

Benz, A., Papadopoulos, Y. (eds) (2006). *Governance and Democracy: Comparing National, European, and International Experiences*. London, New York: Routledge.

DiMaggio, P. J. (ed) (2001). The Twenty-First Century Firm: Changing Economic Organization in International Perspective. Princeton, N. J., Oxford: Princeton University Press.

Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon. – Riigi Teataja I 2002, 103, 606.

Hinno, K., Lagerspetz, M., Vallimäe, T. (2009). Kolmas sektor arvupeeglis. Küsitlus- ja statistikaandmeid mittetulundusühenduste ja nendes osalejate kohta 2004–2007. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus.

Kettl, D. (1997). The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links. – Journal of Policy Analysis and Management, vol 16, no 3, pp 446–462.

Kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise analüüs 2006–2007 (2008).

Poliitikauuringute Keskus Praxis ja Tallinna Ülikooli kodanikeühiskonna uurimis- ja arenduskeskus. Tellija: Siseministeerium.

Kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsioon (2009). Tallinn: Siseministeerium.

Kodanikualgatuse toetamise arengukava 2007–2010 (2006). Tallinn: Siseministeerium.

Kodanikualgatuse toetamise arengukava 2007–2010 (2008). Tallinn: Siseministeerium.

Kodanikualgatuse toetamise strateegia 2007–2010 (2006) Tallinn: Siseministeerium.

Kodanikuühiskonna arengukava 2011–2014 koostamise ettepanek (2009). Tallinn: Siseministeerium.

Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele (2009). Poliitikauuringute Keskus Praxis. Tellija: Siseministeerium.

Kriesi, H., Giugni, M. G. (1995). Introduction. – H. Kriesi, R. Koopmans, J. W. Duywendak, M. G. Giugni (eds). New Social Movements in Western Europe: A Comparative Analysis. London: UCC Press, pp ix–xxvi.

Kultuurikomisjoni, põhiseaduskomisjoni ja sotsiaalkomisjoni avaliku istungi protokoll nr 172 (2010). Tallinn: Riigikogu.

Lagerspetz, M. (2005). Arutlev demokraatia ja diskursiivse korra piirid. – Vikerkaar, nr 4–5, lk 143–150.

Lisa “Tegevuskava Eesti kodanikuühiskonna arengukontseptsiooni rakendamiseks aastatel 2004–2006” juurde (2004). Tallinn: Siseministeerium.

McAdam, D., Scott, W. R. (2005). Organizations and Movements. – G. F. Davis, D. McAdam W. R. Scott, M. N. Zald (eds). Social Movements and Organization Theory. New York, N. Y.: Cambridge University Press, pp 4–40.

McCarthy, J. D., Zald, M. N. (1988). The Dynamics of Social Movements: Resource Mobilization, Social Control, and Tactics. Lanham: University Press of America.

Osborne, D., Gaebler, T. (1992). Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading: Addison-Wesley.

Raport (2010). Kodanikualgatuse institutsionaliseerumine Eestis 2009–2010. Uuringu raport. Veebipublikatsioon. KÜSK.

Rikmann, E. (koost) (2007). Algatus, osalus ja organisatsioonid. Uurimusi Eesti kodanikuühiskonnast. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus.

Tarrow, S. G. (1989). Democracy and Disorder: Protest and Politics in Italy, 1965–1975. Oxford: Clarendon.

Tegevuskava Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni rakendamiseks 2004–2006 (2004). Tallinn: Siseministeerium.

Tilly, C. (1978). From Mobilization to Revolution. Reading, Mass.: Addison-Wesley.

Tocqueville, A. de (1995). Tähelepanekuid Ameerika demokraatiast. Tallinn: Hortus Litterarum.

Ühiskomisjoni tegevuskava Eesti kodanikuühiskonna arengukontseptsiooni rakendamiseks aastatel 2007–2009 (2006). Tallinn: Siseministeerium.

Ülevaade Vabariigi Valitsuse ja kodanikuühenduste esindajate ühiskomisjoni tööst Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni rakendamisel juuni 2005 – mai 2006 (2006). Tallinn: Siseministeerium.

