Eesti kodanikuühiskonna statistilise portree ja kaasamistaristu idee

Aare Kasemets, Sisekaitseakadeemia uurimisrühma juht
Margus Dsiss, KYPO IT-lahenduse autor
Ülle Lepp, Tallinna Tehnikaülikooli avaliku halduse doktorant

Poliitikud, ametnikud ja teised otsustajad peaksid vajaduse korral kiiresti teada saama, kui palju kodanikuühendusi mingis Eesti elu valdkonnas tegutseb ja kus nad asuvad.

Ideeprojekti „Kodanikeühiskonna portree" (KYPO) demoversioon (www.kypo.ee) hõlmab Eesti kodanikuühiskonna arengu näitajaid ja registripõhist kaasamistaristut. KYPO demoversioon on riigi kogutud kodanikuühenduste statistiliste andmete kvaliteedi probleemist hoolimata piisavalt praktiline e-töövahend ministeeriumide ametnikele, kodanikuühenduste juhtidele, kooliõpetajatele ning ka Riigikogu liikmetele ja ajakirjanikele. Ideed tutvustavad KYPO algatusrühma liikmed. Eesti poliitilises retoorikas on kodanikuühenduste kaasamine muutunud viimasel kümnendil moesõnapaariks. Kindlasti on sellele kaasa aidanud Riigikogus 12.12.2002 heaks kiidetud Eestikodanikuühiskonna arengu kontseptsioon (EKAK), riigiasutuste ja kodanikuühenduste koostöös koostatud kaasamise hea tava (2005, uus 2011) ning arvukad kaasamiskoolitused. Kõigist ponnistustest hoolimata ei ole kaasamine veel muutunud poliitika kujundamise, õigusloome ja avaliku halduse (kokku valitsemise) harjumuspäraseks osaks (Kasemets 2009; Praxis & BUI 2010). Samuti ei ole toimunud kvaliteedinihet kodanikuühiskonna statistika kvaliteedis (Lepp 2003; Lepp *et al* 2003; Hinno *et al* 2009; KYPO algatusrühm 2012). Seega võib väita, et nii statistikas kui ka kaasamises on otsustav pööre EKAK-i (2002) eesmärkide võtmes veel ees.

Artikkel koosneb kolmest osast: esimene käsitleb KYPO kui uurimis-arendusprojekti idee saamislugu ja teoreetilist taustsüsteemi; teises annab ülevaate teadmistepõhisest poliitikast, riigi poolt kodanikuühendustelt kogutud statistiliste andmete kvaliteedist ja kaasamisprobleemide analüüsist ning ühtlasi lahendusi pakkuvast KYPO demoversioonist; kolmas osa keskendub KYPO ideeprojekti käigus sihtrühmadelt kogutud ettepanekutele ja poliitikasoovitustele, mis on seotud mitme ministeeriumi ülesannetega ning Riigikogu (kui kodanikkonna esinduskogu) järelevalve-ülesannetega.

KYPO idee ja eesmärk

Erinevate elualade statistiliste portreede idee pärineb Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonnas töötanud matemaatikult Mart Remmelilt (1944–2000), kes nägi lühikeste nn statistiliste portreede seeriat Riigikogu liikmete teavitamise vahendina. Teadmised on tänapäeval üks võimu allikaid. Igal kodanikul ja kodanikuühendusel on õigus teada tema elu ja huve puudutavatest poliitikaalgatustest ja öelda sõna sekka põhimõttel: kus viga näed laita, seal tule ja aita. Poliitikutel ja ametnikel on õigus ja kohustus teada, kui paljude kodanikuühenduste tegevusala riigi arengukavad, seadused või avalikud teenused puudutavad – seda kogu Eesti riigi territooriumil, kodanike ja ühenduste asukohast, haridusest, rikkusest, internetist jms sõltumata. KYPO idee esimene visand avaldati Riigikogu Toimetiste nr 3 veebis (Siplane, Kasemets 2001). 2010–2012 loodud KYPO e-lahendus toob tuhanded kodanikuühendused registrist nähtavale. Tegu on avalikes huvides kogutud avalike andmetega. Poliitikutel, ametnikel jt otsustajatel on sellise e-lahenduse korral keeruline väita, et nad ei tea, kui palju kodanikuühendusi mingis valdkonnas tegutseb, kus nad asuvad, kuidas neid teavitada ja keda riigi, maakonna, linna või valla tasandil osalema kutsuda.

KYPO-s on neli vaadet (www.kypo.ee). Esiteks on KYPO Eesti kodanikuühenduste andmebaas ja kaasamistaristu, mis aitab kaardistada erinevaid ühendusi kui arengukavade, seaduste, projektide jm sihtrühmi (1.04.2012 oli mittetulundusühingute ja sihtasutuste registris 33 023 mittetulundusühingut ja 877 sihtasutust). Teiseks tahab KYPO olla kodanikuühiskonna teabevärav, mis aitab kiiresti leida ühest e-aknast kodanikuühiskonna ja -ühenduste kohta üldandmeid, uuringuid, rahastusinfot, eestkosteorganisatsioone, teenuseid jpm (sh teiste portaalide linke). Kolmandaks aitab KYPO jälgida kodanikuühiskonna arengukava (KODAR) 2011–2014

eesmärke ja tulemusi ehk olla Vabariigi Valitsuse ministeeriumide aruandlusveeb nii Riigikogule kui ka kodanikuühendustele. Neljas vaade on KYPO LUGU ühes selle ideeajaloo, algatusrühma ja demoversiooni loomises osalenute ettepanekutega, sealhulgas kirjad ministritele.

Kodanikuühiskonna Sihtkapitali (KÜSK) toetusel koostöös Eesti Üliõpilaskondade Liiduga tehtud KYPO-t eristab teistest kodanikuühenduste avalike andmete arendusprojektidest (nt EMSL-i „Seitse ühe hoobiga" 2009–2011 ja EAS-i MAKIS 2010–2011) esiteks see, et KYPO keskmes on riigi poolt mittetulundusühingute ja sihtasutuste kohta kogutud avalike andmete taaskasutusse toomine (eelkõige riigiasutuste) kaasamisvõimekuse kasvatamise eesmärgil ja andmete korduskogumise kulude vähendamine, teiseks terviklikkus (KYPO e-aknas on koos ühenduste kaasamistaristu, teabevärav ja valitsuse aruandlus) ning kolmandaks see, et KYPO ideeprojektis on olulisel kohal õigusriigi ja kommunikatiivse eetikaga seotud kodanike ja kodanikuühenduste võrdse kohtlemise põhimõte (KYPO algatusrühm 2012; vrd Siplane, Kasemets 2001).

Kaasamise kontseptuaalne raamistik

Riigikogu 12.12.2002 EKAK-i otsusega Vabariigi Valitsusele seatud kodanikuühiskonna statistika ja kaasamise korrastamise ülesanded olid ka KYPO kujundamisel olulised, sealhulgas „EKAKi rakendamise lähima aja prioriteedid on: 2.1. kodanikualgatusliku sektori ning selle jätkusuutlikkuseks vajalike tingimuste kaardistamine, kodanikeühenduste klassifitseerimissüsteemi väljatöötamine ja statistika korrastamine /…/; 2.5. mehhanismide väljatöötamine kodanikeühenduste esindajate kaasamiseks valdkondlike poliitikate ja õigusloome ettevalmistamisse ja elluviimisse." Vahepeal on Eesti Vabariik koos meiega kümme aastat vanemaks ja targemaks saanud.

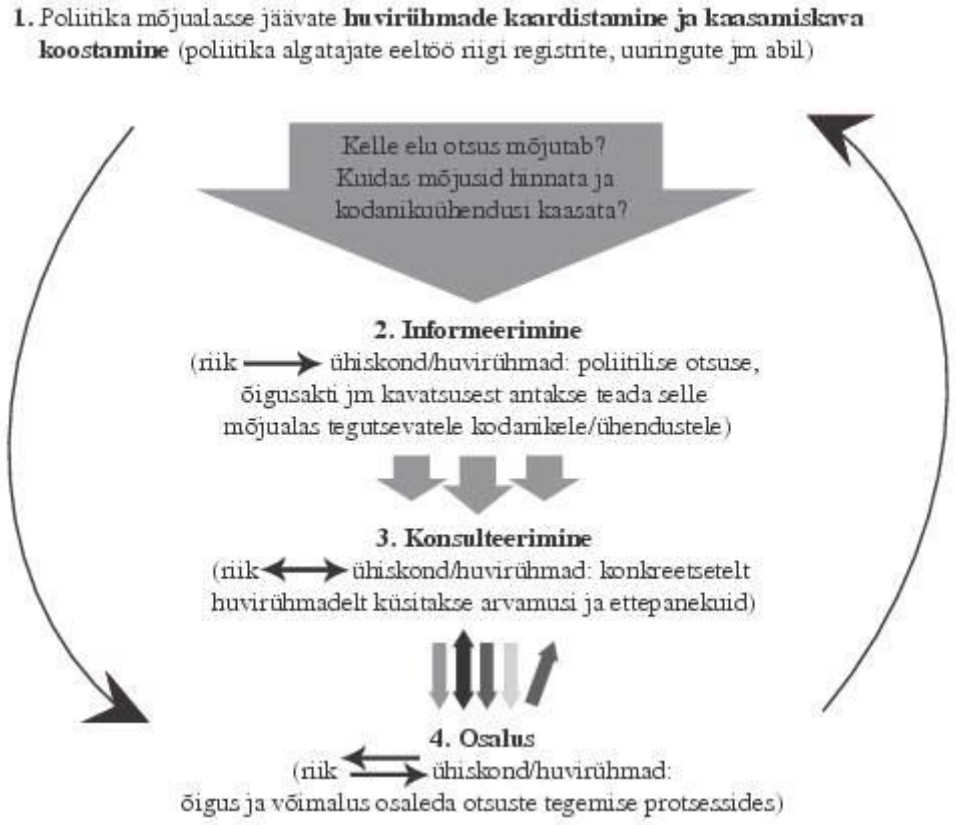
Kodanikuühenduste poliitikate otsustusprotsessidesse kaasamise uuringute ja käsiraamatute (Lepa *et al* 2004; Hinsberg, Kübar 2009; Kasemets 2011) järeldused on kenasti kokku võetud Vabariigi Valitsuses *29.12.2011* kinnitatud kaasamise hea tava avapunktis: „1.1.Valitsusasutused kaasavad huvirühmi ning avalikkust neid puudutavate otsuste kujundamisse, et tagada otsuste parim võimalik kvaliteet ning legitiimsus."

Teadmistepõhise poliitika, õigusloome ja avaliku halduse olulisi eeldusi on kvaliteetsete andmete kogumine ja kasutamine (OECD 1997; Lepp 2003; Kasemets 2006; 2011). „Kõigepealt tuleb luua terviklik andmekogu, mis hõlmaks kõiki mittetulunduslikke organisatsioone ning võimaldaks neid igakülgselt klassifitseerida nii juriidilise staatuse kui ka tegevusvaldkonna alusel, samuti teha väljavõtteid mittetulundussektorisse kuuluvatest organisatsioonide rühmadest eri andmete (nt liikmete arv, tegevuspiirkond jms) alusel." (Lepp 2003.) Kodanikuühendusi käsitleva riigi statistika ja registriteenuste kvaliteet on seega üks süsteemse ühenduste kaasamise ning poliitika (sh õigusloome) tagasisidestuse eeldusi.

OECD kaasamise kontseptsiooni (OECD 2001; Lepa *et al* 2004) kohaselt on kaasamise kolm komponenti informeerimine, konsulteerimine ja osalemine. Artikli autorid leidsid KYPO-t kavandades, et viidatud OECD kontseptsioon vajab täiendamist neljanda, sihtrühmade kaardistamise komponendiga, nii et kaasajatel oleks võimalik saada hea ülevaade mingi poliitika (arengukava, seaduse) mõjualas tegutsevatest kodanikuühendustest ja koostada vastav kaasamise kava.

Joonisel 1 on uute lisandustena huvirühmade kaardistamise ja kaasamise kavandamise etapp, keskel allapoole suunduvad nooled iseloomustavad statistiliselt hõlmatud kodanike ja kodanikuühenduste kahanemise tendentsi teel osaluseni ning kaarnooled külgedel näitavad otsustusprotsessi tagasi- ja edasisidestust. Põhjalikumalt on kaasamise raamistik avatud eespool viidatud artiklites ja kaasamise heas tavas (2011).

Joonis 1. OECD kaasamise raamistiku täiendamine kaasamise kavandamise etapiga



Rakenduse võimalused ja takistused

KYPO ideeprojekti käigus kaardistati kodanikuühiskonda ja -ühendusi kirjeldavate andmete kogumise, talletamise ja sihtrühmale kättesaadavaks tegemise probleemid ja lahendusettepanekud ning koostati KYPO demoversioon, mille teostus riigiasutuste, kodanikuühenduste ja uurimiskeskuste koostöös looks senisest tunduvalt paremad võimalused teadmistepõhise ja ajas jätkusuutliku kodanikuühiskonna poliitika kujundamiseks.

Ministeeriumide ja nende valitsemisala asutuste poliitikavaldkonna (nt kultuur, haridus, elukeskkond, tervishoid, sisejulgeolek jm) kodanikuühenduste kaardistamise praktikad varieeruvad. Paremal juhul esitatakse suurema mõjuulatusega arengukavade või seaduseelnõude puhul ühe kuni kahe aasta tagant ametkondlikke päringuid mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrile ning kogutakse lisainfot sotsioloogiliste uuringute, e-küsitluste ja veebilehtede kaudu. Ühine probleem on kogutud andmete kiire aegumine ja esinduslikkuse, täpsuse jms kvaliteedi näitajate ebaühtlus. Näiteks EAS-i juhitud maakondlike arenduskeskuste teeninduspiirkonna kodanikuühenduste kaardistamine (MAKIS 2011) ei täitnud kõiki ootusi vastajate vähesuse tõttu. KYPO demoversiooni programmiga saab registris olevad mittetulundusühingud ja sihtasutused asukohatunnuse abil maakonna, linna või valla lõikes kätte mõne hiireklikiga, näiteks on Tartu maakonnas ligikaudu 2300, Saare maakonnas 660 ja Rae vallas 140 kodanikuühendust. EMSL-i projekti (2009–2011) tulem hõlmas peamiselt EMSL-i liikmesorganisatsioonide võrgustikku – kõik olulised tegijad, kuid kokku suhteliselt väike osa Eesti kodanikuühenduste koguarvust. KYPO analüüsis vaadeldud nelja poliitikavaldkonna näitel selgus, et üksnes kultuuri valdkonnas tegutseb Eestis ligi 6000, keskkonnakaitses ligi 1000, sisejulgeolekus ligi 220 ühendust ja kõrgharidusevaldkonnas ligi 140 üliõpilasühendust. Enamasti on ühendused aktiivsed mitmel alal, registripõhine statistika annab praegu ülevaate ühenduste jaotusest ainult ühe, peamise tegevusala järgi.

Leiame, et nii ministeeriumide tulemusvaldkondade juhtidel kui ka kõigil Riigikogu komisjonidel peaks oma vastutusala paremaks regulatiivseks juhtimiseks olema valdkonna kodanikuühenduste *on-line* andmebaas käepärast iga päev, kuid seda koos mõningate piirangutega (nt avalike andmete kontaktinfo osa ei tohiks kasutada erahuvides, sh poliitilistes või ärilistes turunduskampaaniates). Üks KYPO kaasamistaristusse sisenemise e-aken võiks kodanikuühenduste kaasamist juurutavatele poliitikutele ja ametnikele olla riigiportaali e-teenuste juures (https://www.eesti.ee/est/teenused).

Lähtudes KYPO sihtrühmade (vt tabel 1) kasvavast teabevajadusest ja õigustatud ootustest, on KYPO peamine taotletud tulemus vähemalt kord aastas täienev kodanikuühiskonna ja -ühenduste avalike andmete kogu, kus sihtrühmade esindajad saavad ise oma kaasamise kavandamiseks, koolitusteks, rakendusuuringuteks jms tegevusteks kodanikuühenduste poolt riigi registrites uuendatud andmeid.

KYPO idee teostusest võidavad kõik Eesti ühiskonna aktiivsed kaasosalised, kes soovivad kodanikuühendustest ülevaatlikku registripõhist statistilist pilti ning tegelevad oma otsuste mõjualas elavate, õppivate ja töötavate sihtrühmade kaardistamise ja kaasamisega.

Kasu sihtrühmade e-õuele

KYPO idee sai tõuke Riigikogu tugisüsteemist, sest Riigikogus ja ministeeriumides töötavatel poliitikutel ja ametnikel puudus seaduseelnõude regulatsiooniala kodanikuühenduste kaardistamise ning kaasamise töövahend. Kuid KYPO ei piirdu riigiasutuste abistamisega, hea kaasava valitsemise (sh õigusloome ja avaliku halduse) mõõdetav eesmärk on sotsiaalsete, majanduslike jm tulemuste (= kasu) toomine sihtrühmade õuele (Kasemets 2011).

Algatusrühma hinnangul on ideeprojektis (15.02.2012) koostatud probleemide analüüsist, KYPO demoversioonist ja arendusettepanekutest rohkem kasu siseministeeriumile, justiitsministeeriumile, Riigikantseleile, rahandusministeeriumile ja Riigikogule nende põhiülesannete paremaks täitmiseks (vt tabel 2). Samuti on KYPO taristust kasu maakondlikele arenduskeskustele (MAK), kes nõustavad mittetulundusühendusi kohapeal, ning loomulikult ka kodanikuühenduste eestkosteorganisatsioonidele. Eestkosteorganisatsioonide võimekust tõstab KYPO kaasamistaristu eelkõige sellega, et vajaduse korral saavad nad kaardistada sarnaste eesmärkidega rohujuuretasandi kodanikuühendusi kogu Eestis, teavitada teisi ühendusi oma algatustest ja mobiliseerida neid koostööle. Selles mõttes on KYPO uus avalik teenus tabelis 1 näidatud sihtrühmadele.

Teisalt, alamehitatud ministeeriumide ja ühenduste eestkosteorganisatsioonide partnerluse korral on volitatud ametnikel võimalik delegeerida riigi arengukavade või seaduste mõjualas tegutsevate rohujuuretasandi kodanikuühenduste kaasamist võimekatele laia kandepinnaga eestkosteorganisatsioonidele. Näiteks saab keskkonnaministeerium looduskaitseseaduse muutmise algatamisel Eesti Keskkonnaühenduste Kojale või Eesti Looduskaitse Seltsile pakkuda lepingulise tööna ligi 1000 Eestis keskkonnakaitse, loodushoiu, hiite, ökoturismi jms alal tegeleva kodanikuühenduse kaasamist koos kogutud ettepanekute analüüsiga. Siseministeerium võib näiteks seoses Eesti turvalisuspoliitika arengusuundade uuendamisega delegeerida sisejulgeoleku valdkonna ligi 220 kodanikuühenduse kaasamise MTÜ-le Eesti Naabrivalve (Ristmäe, Tabur, 2008).

Riigikogu parlamentaarse järelevalve ülesande puhul väärib KYPO demos eraldi tähelepanu kodanikuühiskonna arengukava (KODAR) 2011–2014 vaade, mis on mõeldud ministeeriumide (eelkõige regionaalministri) aruandluse arvude visualiseeerimiseks ja selgitamiseks.

Tabel 1. Sihtrühmad-kasusaajad ehk kellele ja milleks KYPO

KYPO sihtrühmad, kasusaajad	**Võimalik kasu sihtrühmadele**
Kodanikuühenduste ning nende eestkosteorganisatsioonide juhid, liikmed ja konsultandid	Hea ülevaade kolmandast sektorist ja selle tegevusaladest, lihtsam leida sarnaste eesmärkidega koostööpartnereid ja luua koalitsioone poliitikate kujundamiseks; laieneb eestkosteühenduste kandepind; saab hinnata avaliku sektori kaasamispraktikate ulatust ja kvaliteeti.
Kodanikuühenduste kaasamise ning ühenduste projektide hindamise ja rahastamisega tegelevad ametnikud	Faktipõhine ülevaade arengukavade, seaduste, määruste, programmide jms regulatsiooniala kodanikuühendustest ja liidritest (sh eestkosteühendused, mis võivad tegutseda konkurentidena); väheneb täiendava andmekorje vajadus (aja ja raha kokkuhoid); paremad kaasamiskavad; uued faktid, argumendid ja suhtluskanalid tõhusate avalike suhete kujundamiseks; võimalus soodustada huvirühmade koostööd (nt projektide konkursitingimused); kaasatavate laiem ring ja legitiimsemad otsused; sujuvam koostöö riigi ja KOV-ide vahel.
Poliitikud riigi ja kohalike omavalitsuste (KOV) tasandil, sealhulgas Riigikogu liikmed, erakondade juhid, ministrid, KOV-ide volikogude liikmed jt	Parem ülevaade arengukavade, seaduste jm poliitiliste algatuste sihtrühmadest ja ühenduste liidritest, kaasatavate laiem ring ja paremini põhjendatud otsused; lisakanalid ja -argumendid poliitilises kommunikatsioonis, sujuvam koostöö osalistega, võimalik avalikkuse toetuse kasv ja rohkem hääli (poliitilist kapitali) valimistel.
Riigi, maakondliku ja kohaliku tasandi avalike teenuste planeerijad ja osutajad, maakondlike arenduskeskuste (MAK-id) nõustajad jt	Kõigi huvitatud osaliste kaasamine piirkondade elu mõjutavate planeeringute ning avalike teenuste arutellu võimalikult varases faasis suurendab piirkonna inimeste rahulolu maakonna tasandi riigiasutuste ja KOV-iga; MAK-ide nõunikel on regulaarselt uuendatav ja senisest täpsem ülevaade piirkonna kodanikuühendustest (kliendiandmebaas).
Ettevõtlusorganisatsioonide juhid, äriühingute omanikud ja nende konsultandid	Ülevaade sektoriga seotud kodanikuühendustest edendab strateegilise planeerimise ja suhteturunduse võimaluste kasutamist Eesti siseturul; investeerimiskavade eelarutelu ühendustega maandab äririske, parandab mainet ja suurendab nii sotsiaalset kui ka majanduslikku kapitali.
Kodanikuühiskonna ja kolmanda sektori uurijad – teadlased, teadus- ja arendusasutuste töötajad	Paraneb ühiskonnauuringute kvantitatiivse fooniinfo ja statistika kvaliteet, KYPO on allikas kodanikuühendusi hõlmavate uuringute valimite koostamiseks, tekivad uued ideed uurimisprobleemide kaardistamiseks ja kvalitatiivsete lisauuringute kavandamiseks.

Kodanikuühiskonna teemade õpetajad ja õppejõud (üli)koolides	Eesti kodanikuühiskonna üldandmed, sealhulgas ühenduste tegevusalad, paiknemine, koostöö oma maakonnas ja huvialade lõikes, on hõlpsasti leitavad.
Üliõpilased ja õpilased	Huvitavad andmed kodanikuühiskonna ja -ühenduste tegevuse kohta.
Ajakirjanikud, kes käsitlevad ühiskonna arenguprobleeme ja nendega seotud sotsiaalseid rühmi	Vaadeldavas valdkonnas tegutsevate kodanikuühenduste ülevaade koos juhtide ja kõneisikute nimedega; avalike andmete abil tõhustub ühenduste kui meedia sihtrühmade kaardistamine ja kõnetamine.
Annetajad ja rahastajad, samuti vabatahtlikud, kes soovivad panustada oma vaba aega	Ülevaade Eesti kodanikuühendustest tegevusvaldkondade, maakondade ja vanuse kaupa; võimalus leida Eesti massimeedias vähetuntud, kuid tublisid mittetulundusühinguid, kodukandi külaseltse, sädeinimesi jt.
Teiste riikide kodanikuühenduste, ülikoolide, fondide jm esindajad, kes on huvitatud Eesti ühiskonna ülevaatest, ideedest ja koostööst	Info rahvusvaheliste võrdlusuuringute kavandamiseks; võimalik leida ja eristada valdkonna või piirkonna (mõnikord konkureerivate huvidega) eestkosteorganisatsioone, leida rahvusvahelistesse ühisprojektidesse koostööpartnereid, kaasata Eesti kodanikuühendusi rahvusvahelistesse võrgustikesse.

ALLIKAS: KYPO algatusrühm 2012.

ALLIKAD: OECD 2001; Lepa *et al* 2004; Lepa, Illing 2005; Kasemets 2011; autorite täiendatud 2012.

Probleemid

Nii poliitikud, ametnikud kui ka kodanikuühenduste juhid ja sotsiaalteadlased on meilt küsinud, mis takistab KYPO ideede elluviimist. Lahendamist vajavaid probleeme on 2012. aasta kevadel vähemalt kuus.

1. Mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri avalike andmete kvaliteet jätab soovida ja tekitab lisatööd, sest ühenduste klassifitseerimine tegevusvaldkondade lõikes EMTAK-i koodide alusel ei ole sageli vastavuses ühenduse peamise tegevusalaga (sh ligi kolmandiku mittetulundusühenduste tegevusvaldkonna määratlus on „muud"). MTÜ-de tegevusalade spetsiifikat arvestava klassifikaatori probleem on oodanud lahendust ligikaudu kümme aastat (vrd Lepp 2003).

2. Riigi registris olevate kodanikuühendusi käsitlevate andmete uuendamine ja andmete kättesaadavus riigiasutustele ning nende partneritele (sh kodanikuühendused, kõrgkoolid jt) on õiguslikult ja tehniliselt keeruline, aeganõudev ja sageli kulukas – justiitsministri määrus piirab avalike andmete edastamist isegi juhtudel, mis on seotud avalikes huvides kodanikuühiskonna arendusprojektidega.

3. Riigiametnikel on kohustus riigi arengukavade ja õigusaktide sihtrühmi kaasata otsustusprotsessi, kuid neil puudub registripõhine kodanikuühenduste kaardistamise ja kaasamise kavandamise töövahend. Seetõttu on mitmed EKAK-i (2002) eesmärgid saavutamata, huvirühmade õigusloomesse kaasamise puhul esineb ametnike käitumises „selektiivset õiguskuulekust" ja paljudes poliitikavaldkondades süveneb nii ametnike kui ka kodanikuühenduste „kaasamisväsimus".

4. Riigi registrite avalikud andmed ja ministeeriumidepoolne huvirühmade otsustusprotsessidesse kaasamise töökorraldus (sh kaasamiskavad) on sidumata, puudub registripõhine kaasamistaristu ja ühtsed arusaamad, kuidas võimalikult väikese ajakuluga kaasamist korraldada (vt joonis 1). Samal ajal kasvab kodanikuühenduste teadlikkus kaasamise heast tavast ja ootused nii riigiametnike töö kui ka andmete kättesaadavuse suhtes suurenevad aasta-aastalt. Neid ootusi võimendavad ka valitsusliidu koalitsioonileppe (2011) infoühiskonna poliitikaga seotud lubadused.

5. Eesti ühiskonna ja turu suhtelise väiksuse tõttu ei ole kodanikuühenduste registripõhise kaasamistaristu kui avaliku teenuse IT-arendus ja turundus riigieelarvelise toetuseta tõenäoliselt jätkusuutlik. KYPO taristu kavandamisel oli üheks eeskujuks Suurbritannia *GuideStar*, kuid Eestis puuduvad võrreldavad vahendid. Seega sõltub KYPO poliitikute ja riigiasutuste koostöötahtest.

6. Kodanikuühendustega seotud riigi statistika, registrite ristkasutuse ja e-teenuste arenduse teeb keeruliseks teemasse puutuvate riigiasutuste paljusus (vt tabel 2) ning ministrite poliitilise koostöö vajadus. Valitsuses puudub siin selge tööjaotus ja vastutus. Nimetatud probleemide lahendamine eeldab, et mitu ministeeriumi teevad koostööd ja lepivad kokku, kes KYPO arendustegevusi koordineerib.

Tabel 2 näitab, et riigiasutuste koostöö on terviklike ja jätkusuutlike lahenduste saavutamiseks hädavajalik. Kui ärksamad poliitikud, kodanikuühenduste juhid, teadlased ja ajakirjanikud ametkondadele lahendusi pakkudes KYPO arendusläbirääkimised käivitavad, on lootust järgnevad ettepanekud avalikes huvides ellu viia!

Tabel 2. Riigiasutused ja nende võimalik panus KYPO koosarendustegevustesse 2012+

Riigiasutus	**Valitsemisala üksused, võimalikud ülesanded ja töövahendid**
Siseministeerium, regionaalministri juhtimisala	Valitsemisalas: Kodanikuühiskonna Sihtkapital (KÜSK), rahvastikuregister, maakondlikud arenduskeskused, EKAK-i ühiskomisjon; ülesanded: kodanikuühiskonna arengukava (KODAR) 2011–2014 tegevuste koordineerimine, sh aruandlus Riigikogule, ühenduste rahastamise kord, kodanikuühiskonna uuringud, kaasamise hea tava rakendused siseministeeriumi valitsemisalas.
Justiitsministeerium	Valitsemisalas: Registrite ja Infosüsteemide Keskuse (RIK) äriregister ning mittetulundusühingute ja sihtasutuste register; ülesanded: RIK-i registrite statistika kvaliteedi parendamine; õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018 ja sellega seonduva hea õigusloome ja normitehnika eeskirjarakendamine, sh kaasamise ulatuse ja kvaliteedi hindamine õigusloomes.
Majandus- ja kommunikatsiooni-ministeerium	Valitsemisalas: Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (EAS), mis kaas-rahastab maakondlikke arenduskeskusi; Riigi Infosüsteemide Amet (RIA), mis arendab X-tee lahendusi, sh riigiportaali eesti.ee.
Rahandusministeerium	Valitsemisalas: Riigikassa; Eesti Statistikaamet (ESA); ülesanded: riigi statistika ja arvepidamise kvaliteet, avaliku halduse arendus, sh õigusaktide mõjude hindamise ja kaasamise koolituskavade rahastamine; kodanikuühenduste riigieelarvest rahastamise andmete talletamine jm.
Haridus- ja teadusministeerium	Ülesanded: Eesti kodanikuühiskonna, sotsiaalse kapitali, innovatsiooni jms teadusliku uurimise soodustamine ülikoolides; riigi andmekogude (nt KYPO) kättesaadavuse

	parendamine üli-, kutse- ja üldhariduskoolide õppeprotsessi, õpetajakoolituste jm sidumiseks Eesti elu andmeallikatega.
Riigikantselei	Ülesanded: Vabariigi Valitsuse reglemendi ja kaasamise hea tava rakendamise koordineerimine, kaasamise kvaliteedi hindamine, sh esinduslikkuse analüüs (nt mitu protsenti valdkonna x ühendustest on valitsuse istungile esitatud arengukava või seaduseelnõu koostamise algatamisest e-teavitatud ja millised osalesid muudatusettepanekute arutelus).
Riigikogu	Ülesanded: kodanike esindamine ja õigusloome kvaliteedi hoidmine; Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni (EKAK) ja KODAR-a täitmise kontroll, sh riigi statistika kvaliteet, ühenduste kaasatus õigusloomesse jm.
Riigikontroll	Ülesanded: Vabariigi Valitsuse ja kohalike omavalitsuste tasandil kodanikuühenduste arengu toetamise (sh rahastamise) süsteemi analüüs.

ALLIKAS: KYPO algatusrühm 2012.

Ettepanekud ja poliitikasoovitused

Ideeprojekti lõpus kaardistas algatusrühm KYPO demoversiooni arendusideed ja -ettepanekud aastaiks 2012–2014, mille elluviimine sõltub suurel määral poliitikute ja osaliste koostöövõimest.

1. Kodanikuühiskonnapoliitika ja ühenduste kaasamistaristu strateegiline juhtimine.

Lähtudes ministrite tööjaotusest, jõuti projekti käigus veendumusele, et kõige loogilisem KYPO jätkuarenduste koordinaator valitsuses on siseministeerium ja regionaalminister, kes juhib lisaks regionaalpoliitikale ja rahvastikuregistrile ka kodanikuühiskonnapoliitikat. Teine alternatiiv on justiitsministeerium, kelle valitsemisalas on Riigi Infosüsteemide Keskus koos mittetulundusühingute ja sihtasutuste registriga (andmeallikas nr 1). Kolmas alternatiiv on Riigikogu kui kodanike esinduskogu tugisüsteem (Riigikogu Kantselei), seda eeldusel, et Riigikogu saab täitevvõimult regulaarselt registrite ja ühiskonnauuringute andmeid.

2. Mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri andmete kvaliteet ja kättesaadavus.

Lähtudes asjaolust, et mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri andmed on juriidiliselt avalikud ja KYPO algatus on kooskõlas valitsusliidu koalitsioonileppe (2011) infoühiskonna poliitika peatüki „E-riigist I-riigiks" alapunktides 2 ja 6–8 taotletud tulemustega, edastas KYPO algatusrühm justiitsministeeriumile rea ettepanekuid, sealhulgas:

– leida võimalusi Eesti majanduse tegevusalade klassifikaatori EMTAK 2008 täiustamiseks koostöös RIK-i, statistikaameti, regionaalministri nõunike ja mittetulundussektori statistika ekspertidega, et tagada selle parem vastavus mittetulundusühenduste tegevusaladele;

– kaaluda äriregistrisse esitatud mittetulundusühingute ja sihtasutuste majandusaasta aruannetest KODAR-a mõõdikutes ja Eesti rahvusvahelises võrdluses vajalike andmete KYPO-sse ülekandmist (sh liikmete arv; palgaliste töötajate arv; keskmine töötasu; tulud-kulud);

– muuta justiitsministri 30.11.1998 määrust 55 „Äriregistri, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri ning kommertspandiregistri arvutiandmete kasutamise tasumäärade kinnitamine" selliselt, et RIK kohustuks regulaarselt edastama teistele riigiasutustele EKAK-i, KODAR-a, KYPO jm riigi ülesannete täitmiseks mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri avalikke andmeid masinloetaval kujul tasumäärasid rakendamata;

– kaaluda vajadusel RIK-i omatulu osalise vähenemise kompenseerimiseks mõne äriteenustega seotud lõivu suurendamist ja leida võimalusi RIK-i arendusüksuste teenuste tugevdamiseks.

3. KYPO kui Eesti kodanikuühenduste andmeaida täitmise töörutiinide kujundamine 2012+:

– siseministeeriumi regionaalministri, justiitsministri, rahandusministri ja/või Riigikogu kodanikuühiskonna toetusrühma eestvõttel võiks taotleda ministeeriumide, ametite ning riigi sihtasutuste vahelist kokkulepet, et KYPO baasil kujundataks riigi keskne taristu ühenduste kaardistamiseks ja kaasamiseks (sh õigusloomes), riigi ja maakonna tasandi kodanikuühiskonna arendusprojektide rahastustaotluste hindamiseks jm riigi ülesannete täitmiseks. KYPO saab integreerida ühenduste andmeid nii RIK-ist (tulevikus x-tee kaudu) kui ka aktiivsetelt kaasamisest ja rahastamisest huvitatud ühendustelt endilt ning teeb andmed ühtses e-formaadis kättesaadavaks;

– kaaluda riigiasutuste ning ülikoolides jm tegutsevate uurimiskeskuste (nt Praxis, KUAK, RAKE, Centar jt) uuringute tellimise lepingutesse valitud uurimisandmete avaldamise ja visualiseerimise kohustuse lisamist KYPO jaoks (vt KYPO demo portree-kärg UURINGUD), mis võimaldaks KYPO sihtrühmadel riigi tellitud uuringute tulemuste korduskasutust;

– kodanikuühiskonna arengukava (KODAR) 2011–2014 tulemuseesmärkide suunas liikumise arvnäitajate trendide esitamise eelduseks KYPO KODAR-a vaates on siseministeeriumi jt kokkulepped, sealhulgas ministeeriumide asekantslerite tasandi juhtimisotsused KODAR-a mõõdikutega varustatud meetmete rakendamiseks ja arvnäitajate esitamiseks siseministeeriumile. Oluline on, et andmeid sisestavad edaspidi ministeeriumide ametnikud jt andmete valdajad, s.t KYPO andmestiku täiendamine võiks aastaks 2014 muutuda KODAR-a aruandlusega seotud rutiiniks;

– täpsustada KYPO-ga seotud juhtimisprotsessides riigiametnike vastutust (nt viia andmete uuendamine KYPO-s, KODAR-a alane aruandlus siseministeeriumile jms ametnike ametijuhendite ja arenguvestluste osaks) (vt ka kirjad ministritele: http://www.kypo.ee/kypo_lugu_7.htm).

Lisaideed on oodatud

KYPO on demokraatliku õigusriigi väärtuste valguses sündinud idee, mis vajab elluviimiseks tõhusat valitsust ja parlamentaarset kodanikuühendustega koos toimivat järelevalvet. KYPO demo (prototüüp) on registriandmete kvaliteedi probleemist hoolimata piisavalt terviklik ja praktiline e-töövahend ministeeriumides kodanikuühenduste õigusloomesse kaasamisega tegelevatele ametnikele, ühenduste juhtidele, Riigikogu liikmetele, ajakirjanikele, kooliõpetajatele jt, kui tekib vajadus:

– e-kaardistada registritepõhiselt kodanikuühendusi kui arengukavade, seaduste, avalike teenuste või projektide sihtrühmi riigi, maakondade ning linnade ja valdade tasandil (KYPO = kaasamistaristu);

– leida kiiresti ühest e-aknast Eesti kodanikuühiskonna ja -ühenduste kohta üldandmeid, samuti uuringuid, eestkosteorganisatsioone, kodanikuühenduste rahastamise infot, riigi e-teenuseid ühendustele jm (KYPO = kodanikuühiskonna portree ja teabevärav);

– teada ja jälgida valitsuse kodanikuühiskonna arengukava (KODAR) 2011–2014 eesmärke, mõõdikuid ja tulemusi peegeldavat statistikat (KYPO = aruandlusveeb).

Sellega toetab KYPO praktikas nii EKAK-i (2002), kaasamise hea tava (2011), KODAR-a (2011–2014) ja (ilma seda algselt planeerimata) ka Reformierakonna ning Isamaa ja Res Publika Liidu koalitsioonileppe (2011) infoühiskonna poliitika (punktid 6–8) eesmärkide saavutamist.

KYPO projekti tulemuste jätkusuutlikkus sõltub ettepanekute elluviimisest (vt KYPO algatusrühm 2012). Algatusrühma kuuluvad lisaks artikli autoritele veel Aivar Hannolainen ja Eimar Veldre.

KYPO ei ole valmis, vaid ootab lisaideid ja ettepanekuid (http://www.kypo.ee/feedback.php), mille suuname sisust lähtudes asjaomasele riigiasutusele, ülikoolile ja/või kodanikuühendusele.

Kui kodanikuühiskonna ehk vabakonna edendamise hea ettepanek jääb mitme asutuse vahele õhku rippuma ega kuulu otseselt ka kodanikuühenduste omaalgatuse ja -vastutuse sfääri (nagu KYPO), siis selliste ettepanekute aruteluks on Eestis eelkõige kaks kõrgetasemelist kogu:

1. Vabariigi Valitsuse ja vabakonna esindajate ühiskomisjon, mida juhib regionaalminister ja mille „ülesandeks on Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni (EKAK) rakendamise üle järelevalve teostamine, kodanikuühiskonna arengukava (KODAR) elluviimise hindamine ning avaliku võimu ja vabaühenduste koostöö edenemisele kaasa aitamine" (vt ka www.siseministeerium.ee/ekak);

2. Riigikogu, sealhulgas Riigikogu kodanikuühiskonna toetusrühm koostöös teiste toetusrühmadega, kus on esindatud kõik Riigikogu erakonnad (vt ka http://www.riigikogu.ee/index.php?id=31534).

Kasutatud kirjandus

EKAK [Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon]. – http://www.siseministeerium.ee/30410/ (15.04.2012).

EMSL [Eesti Mitteulundusühenduste ja Sihtasutuste Liit]. Seitse ühe hoobiga. – http://www.ngo.ee/seitse (15.04.2012)

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

Hinsberg, H., Kübar, U. (2009). Kaasamise käsiraamat ametnikele ja vabaühendustele. Eesti Mittetulundusühenduste ja Sihtasutuste Liit. – http://www.ngo.ee/trykised

Kaasamise hea tava (2011). *29.12.2011.* –http://valitsus.ee/et/riigikantselei/kaasamine-ja-mojude-hindamine/kaasamise-hea-tava; http://www.siseministeerium.ee/30329/ (15.04.2012).

Kasemets, A. (2006). Teadmistepõhise ja säästva avaliku poliitika institutsionaalsed eeldused Eestis. – Riigikogu Toimetised 14, lk 152–160.

Kasemets, A. (2009). Lõhe õigusloome normide ja faktide vahel mõjude hindamise ja huvirühmade kaasamise teabe esitamisel. – Riigikogu Toimetised 19, lk 104–115.

Kasemets, A. (2011). Osapoolte kaasamise ja mõjude hindamise seosed. E-õppe vahend „Parem õigusloome ning õigusaktide mõjude hindamine", 2. ptk, p. 1.1.–1.5. – http://www.avalikteenistus.ee/projekt/kursus1/index.html (15.04.2012).

Kiri justiitsminister Kristen Michalile (2012). Mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri, mittetulundussektori statistika kvaliteedi ning hea õigusloome kaasamistaristuga seotud ettepanekud. KYPO algatusrühma nimel A. Kasemets 2.3.2012. – http://www.kypo.ee/kiri_justiitsministrile.doc ja vastus 2.04.2012:http://www.kypo.ee/justiitsministeeriumi_vastus.pdf (17.4.2012).

Kiri regionaalminister Siim-Valmar Kiislerile (2012). Eesti kodanikuühiskonna statistilise ülevaate, registripõhise vabaühenduste andmebaasi ja KODAR-a e-aruandluse ettepanekud siseministeeriumis regionaalminister Siim-Valmar Kiislerile.KYPO algatusrühma nimel A. Kasemets 22.03.2012. –http://www.kypo.ee/kiri_regionaalministrile.pdf (16.04.2012).

KODAR [Kodanikuühiskonna arengukava] 2011–2014. – http://www.siseministeerium.ee/kodar/ (15.04.2012).

KYPO algatusrühm (2012). Ideeprojekti „Kodanikuühiskonna Portree" (KYPO) andmete ja demo parendusettepanekud koos kommentaaride, probleemide lahendustasandite ja võimalike jätkutegevustega. Lõpparuande lisa 4, tabel 15.2.12, koost A. Kasemets, A. Hannolainen, M. Dsiss, Ü. Lepp. – http://www.kypo.ee/kypo_ideeprojekt.pdf(17.4.2012).

Lepa, R., Illing, E. (2005). Kodanike ja kodanikeühenduste kaasamine poliitika kujundamisse Eestis. – Riigikogu Toimetised 11, lk 109–119.

Lepa, R., Illing, E., Kasemets, A., Lepp, Ü., Kallaste, E. (2004). Kaasamine otsustetegemise protsessi. Tallinn: Praxis.

Lepp, Ü. (2003). Mittetulundussektori statistika hetkeseis. – Riigikogu Toimetised 8, lk 175–182.

Lepp, Ü., Liiv, D., Kuldjärv, M., Ümarik, M. (2003). Eesti mittetulundussektori kohta käiva statistika kogumise ja analüüsi korrastamine. Projekti aruanne. PRAXIS.

MAKIS (2011). Maakondlike arenduskeskuste infosüsteem. – http://www.arenduskeskused.ee/Maakondlikud-arenduskeskused.html (15.04.2012).

OECD (1997). Policy Recommendations on Regulatory Reform. – Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries. OECD/PUMA, Paris.

OECD (2001). Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-making. Paris.

Praxis & BUI 2010. Praxis ja Balti Uuringute Instituut. Valitsusasutuste kaasamispraktikate analüüs. – http://www.siseministeerium.ee/public/SIMKA.pdf(15.04.2012).

Ristmäe, T., Tabur, L. (2008). Julmast kuriteost tugeva kodanikuühenduseni. – Riigikogu Toimetised 18,
lk 133–139.

Siplane, A., Kasemets, A. (2001). Eesti kolmanda sektori statistiline ja graafiline pilt. – Riigikogu Toimetised 3. – http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11989&op=archive2 (15.4.2012).