

Kodanikuühiskond ja jätkusuutlik Eesti

Olav Aarna (RiTo 11), Estonian Business School'i erakorraline professor

Poliitikuil on aeg arvestada, et tänapäeval saavad arengueelise riigid ja ühiskonnad, kes suudavad valupunktidele reageerimiselt liikuda strateegilise kavandamise mudeli suunas.

Akronüüm EKAK (Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon) on viimase viie aastaga muutunud Eestis üldkasutatavaks ja kodanikuühiskonna aktivistide seas isegi rahvusvaheliselt tuntuks. 12. detsembril 2002 Riigikogus heaks kiidetud EKAK on dokument, mis määratleb avaliku võimu ja kodanikualgatuse vastastikku täiendavad rollid ning koostoimimise põhimõtted avaliku poliitika kujundamisel ja teostamisel ning Eesti kodanikuühiskonna ülesehitamisel.

14. septembril 2005 kiitis Riigikogu üksmeelselt heaks 25-aastase perspektiiviga kavandatud arengustrateegia "Säästev Eesti 21" (SE21). Siinkirjutaja eelistanuks küll sõnale säästev sõna jätkusuutlik, mille semantiline väli on laiem. Tähelepanuväärne on see, et strateegia arutelu Riigikogu komisjonides ja ka täiskogus oli põgus ega pälvinud mingit avalikku tähelepanu (Lauristin 2006). Põhjust tuleb ilmselt otsida sellest, et Riigikogu kiitis küll SE21 üksmeelselt heaks, kuid poliitikud pole strateegiat siiani omaks võtnud.

Kodanikuühiskonna usku inimesena ja X Riigikogu EKAK-i toetusrühma liikmena tahan siinkohal jagada oma mõtteid:

- milline peaks olema Riigikogu roll Eesti arengu kavandamisel;
- mida ühist ja erinevat on EKAK-il ja SE21-l;
- kuidas on EKAK ja SE21 rakendunud ning kuidas peaksid rakenduma;
- mida tuleb Eesti poliitikutel teha või tegemata jätta, et EKAK-i ja SE21 eesmärgid realiseeruksid.

Kodanikuühiskond – mis ja milleks?

Oleme harjunud määratlema kodanikuühiskonda kui kõiki inimesi nende huvide ja võimete kohaselt kaasavat osalusühiskonda. See hõlmab inimeste omaalgatuslikku koostööd oma huvide järgimisel, osalemist avalike asjade arutamisel ja otsustamisel ning seda koostööd võimaldavaid ühendusi, võrgustikke ja institutsioone. Üldlevinud kolmeosalise mudeli kohaselt tähendab kodanikuühiskond suutlikku avalikku sektorit, tugevat ärisektorit ja aktiivset kolmandat sektorit. Kujundlikult võiks sellist kodanikuühiskonda käsitada kui kolme jalaga taburetti, mille kõik jalad on ühepikkused ja ühtviisi tugevad, tagamaks süsteemi stabiilsust.

Selles mudelis kaitseb avalik sektor üldisi ja rahvuslikke hüvesid, kujundab asjakohaseid poliitikaid ning tegeleb seadusandluse ja muu sellisega üleriigilisel ja kohalikul tasandil. Ärisektor omakorda tegeleb kasumi tootmisega ettevõtluse kaudu. Kolmas (mittetulunduslik, EKAK-is kodanikualgatuslik) sektor on kodanikualgatuse ja vabatahtlikkuse põhimõttel kasumit mittetaotlevate ühenduste ja huvirühmadena toimiv kodanikuühiskonna keskne osa.

Kolmanda sektori võib omakorda jagada kaheks: professionaalseks mittetulundussfääriks, kus inimesed palgatööd tehes esindavad peamiselt avalikku huvi, pakuvad eestkostet ja teenuseid; ning puhtalt vabatahtlikuks tegevuseks, kus teiste sektorite esindajad oma kodanikualgatust vabatahtlikkuse alusel ellu viivad.

Eesti arenguga seoses on siiani räägitud eelkõige teadmiste- ja innovatsioonipõhisest arengumudelist kui ainuvõimalusest. See mudel johtub majandusliku arengu loogikast, kus strateegiline valik tehakse investeringupõhise ja innovatsioonipõhise arengumudeli vahel (Kattel jt 2005). Veelgi üldisema konteksti loob jätkusuutliku arengu kontseptsioon, mis kvantitatiivselt tähendab, et ühiskonna kogurikkus (mõõdetuna erinevate kapitalide kogusummana) ajas ei kahane (Nömmann jt 2002, 80).

Jätkusuutlik Eesti – mis ja milleks?

Kirjeldades iga eesmärgi sisu, komponente ja mõõdikuid, eesmärgi saavutamise seotud ohte ja saavutamise põhimehhanisme ning soovitatavat seisundit aastaks 2030, analüüsitakse Eesti pikaajalises arengustrateegias SE21 ühiskonna jätkusuutliku arengu eeldusi üleilmsete arengute kontekstis ja püstitatakse neli esmapilgul üsna vastuolulist eesmärki:

- Eesti kultuuriruumi elujõulisus;
- heaolu kasv;
- sidus ühiskond;
- ökoloogiline tasakaal.

Üks SE21 paradokse on, et Eesti on jätkusuutlik, kui ühiskonnas toimub selgelt tajutav, mõõdetav ja kooskõlaline liikumine kõigi nelja eesmärgi suunas. Seega on jätkusuutlik see Eesti, kus on kindlustatud eesti kultuuri püsimine, inimeste heaolu kasv, ühiskonna terviklikkus ja tasakaal loodusega. Kõik väljapakutud eesmärgid on tähtsad ja ühtegi neist ei saa teisega asendada. Kui seame eesmärgiks Eesti jõudmise viie rikkama Euroopa riigi sekka, ei saa jätta analüüsivõimet, millised tagajärjed toob see kaasa keskkonnaseisundile, eesti keelele ja kultuurile ning ühiskonna sidususele.

Strateegias analüüsitakse ka Eesti arenguvalikuid kolme võimaliku arengustsenaariumi terminites:

- jätkustrateegia;
- konservatiivne arengutee;
- sotsiaalne partnerlus.

Huvitaval kombel vastavad need kolm arengustsenaariumi täpselt poliitiliste ideoloogiate klassikalise kolmnurga kolmele tipule: liberaalne, konservatiivne ja sotsiaaldemokraatlik.

Analüüsi tulemusena pakutakse SE21-s välja sünteesstsenaarium – teadmusühiskond. See stsenaarium kujutab endast püüdu ühendada kolme n-ö puhta stsenaariumi tugevaid külgi. Teadmusühiskonna stsenaariumi kandev idee on lähendada Eestit arenenud riikides kujunemisjärgus oleva teadmusühiskonna (*knowledge based society*) põhimõtetele.

Teadmusühiskond on arengumudel, mis põhineb ühiskonna ja riigi teadmuspõhisel kohanemisel muutustega nii sise- kui ka väliskeskkonnas, luues selleks vajalikud struktuurid ning kultiveerides refleksiivsust ja kompetentsust kui ühiskonna keskset kvaliteeti.

Ohtudest ja probleemidest hoolimata on jõuline liikumine teadmusühiskonna suunas praktiliselt ainus Eesti jätkusuutlikkust tagav arengutee. Väikeriigile, kellel pole ressursse ennast jõu abil realiseerida, on kohanemise ja enesejuhtimise tarkus tegelikult ainus viis arenguks ja eduks (Lauristin 2006).

Eesti eeldused ja võimalused

Arengustrateegia SE21 viimases peatükis on välja pakutud tegevussuunad, mis toetavad Eesti liikumist teadmusühiskonna poole. Need on jaotatud kahte rühma:

- teadmuspõhiseks riigivalitsemiseks ja ühiskonnajuhtimise korralduseks institutsionaalset alust loovad tegevused;
- Eesti võimekust teadmusühiskonnana tegutseda suurendavad tegevused.

Eestil on eeldusi sihiteadlikult kombineerida ühiskonnas juba olevaid algeid ja huve teadmusühiskonna mudeli elementidega. Teadmusühiskonna stsenaariumi rakendumine eeldab reforme eelkõige haridussüsteemis (selle sõna laias tähenduses) ning riigivalitsemise kultuuris ja praktikas, samuti riigi ja kodanikuühiskonna püsivat partnerlust. Seetõttu on stsenaariumi terviklik mõjulepääs ühiskonnas tõenäoliselt pikaajaline protsess. Ometi saab ja tuleb juba praegu alustada sammudega, mis Eestit teadmusühiskonna mudelile lähendavad.

Strateegiatega ja arengukavade edukus sõltub rakendusmehhanismide valikust. Siin tuleb selgelt eristada süsteemi sisendi ja väljundi poolt. Sisendi all mõistame seda, kuidas strateegia eesmärged asjaosalistele kommunikeeritakse ja eesmärkidest lähtuvalt tegevuskavad koostatakse ning nende rahastamine tagatakse. Väljund tähendab aga (regulaarset) info saamist süsteemi seisundi muutumise kohta. Selles tähenduses on EKAK-i ja SE21 praegused rakendusmehhanismid erinevad.

EKAK näeb ette, et Vabariigi Valitsus ja kodanikuühenduste esindajad moodustavad ühiskomisjoni, et käivitada EKAK-i rakendamise tegevuskavade ettevalmistamise, elluviimise ja täitmise hindamise süsteem. Ühiskomisjon moodustatigi Vabariigi Valitsuse korraldusega 2003. aasta 9. oktoobril. Komisjon töötas välja EKAK-i rakendamise esimese tegevuskava aastaiks 2004–2006, mis kiideti valitsuses heaks 12. augustil 2004. Tegevuskava näeb ette Vabariigi Valitsuse kodanikualgatuse toetamise strateegia ettevalmistamise ja elluviimise (Õunapuu 2005). Välja on töötatud ka tegevuskava aastaiks 2007–2009.

Järelevalve (tagasiside) roll EKAK-i täitmise üle on pandud Riigikogule, kes peab igal teisel aastal korraldama EKAK-i elluviimise ja kodanikuühiskonna arengu arutamiseks olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu. Esimene selline mõttevahetus toimus Riigikogus 15. jaanuaril 2005.

Oht jäädagi riulile

EKAK-i puhul käivitud mehhanismi toimima hakkamise põhjustasid eelkõige kodanikuühendused ise. Kas ei tule eelkõige siit otsida põhjust, miks USA Rahvusvahelise Arengu Agentuuri (U.S. Agency of International Development, USAID) korraldatud Kesk- ja Ida-Euroopa ning Euraasia kodanikuühenduste jätkusuutlikkuse uuringus asetis Eesti 2006. aastal 29 riigi hulgas esikohale? Uuring põhineb kvalitatiivsetel eksperthinnangutel, kusjuures moodustatava koondindeksi aluseks on seitse mõõdet – seadusandlik keskkond, organisatsioonisisene võimekus, finantsuutlikkus, poliitika mõjutamine, teenuste pakkumine, infrastruktuur ja avalik imago.

Eesti kodanikuühendused on kõige enam rahul oma seadusandluse, infrastruktuuri ja poliitikate mõjutamisega. Samal ajal on neil ühenduste osutatavate teenuste, organisatsioonisisese võimekuse ja majandusliku elujõulisuse osas veel palju arenguvõimalusi. SE21 puhul on olukord strateegia rakendamist puudutavalt kardinaalselt erinev. SE21-s ei ole määratletud täpseid ülesandeid ega fikseeritud nende elluviimise ajakava ja maksumust. Selles mõttes on SE21 pigem metastrateegia, mis seab raamistiku eri taseme ja ajahorisondiga arengukavade, näiteks eelarvestrateegia ja keskpikkade valdkondlike arengukavade loomiseks.

Paradoksaalselt ei too Eesti jätkusuutliku arengu strateegia heakskiitmine Riigikogus kellelegi mingeid kohustusi sellega edasi tegelda. Siin peitub tõsine oht, et SE21 võibki jääda üheks järjekordseks strateegiaks, mis asetatakse riulile ja millel pole määratud kunagi teostuda. Eesti arengut aga jäävad jätkuvalt suunama eelkõige lühiajalised poliitilised kokkulepped.

On tähelepanuväärne, et 2007. aasta koalitsioonilepingus ei sisaldu mingit viidet SE21-le ja selle elluviimisele. Kindla tegevuskava ja rahastamismudeli, samuti selge tagasiside mehhanismi puudumine muudavad SE21 Eesti riigivalitsemise süsteemis raskesti käsitletavaks. Ilmselt nõuab strateegia elluviimine hoopis teistsugust valitsemiskultuuri, kui meil seni on viljeldud – tõeliselt teadmispõhist riigivalitsemist, mis tugineb laialdasele riigi struktuuride, spetsialistide ja kodanikuühenduste koostöövõrgustikule (Heidmets 2004).

Ilmselt oleks ka SE21 puhul mõtet eeskju võtta sellest, mis toimus pärast EKAK-i vastuvõtmist Riigikogus. Sellele järgnes täitevõimu poolt rea komisjonide tegevuse algatamine, et välja töötada mehhanismid kontseptsiooni rakendamiseks. SE21 põhimõtete viimine praktikasse nõuab eelkõige poliitikute ja sotsiaalteadlaste kooskõlastatud tegutsemist. Kahetsusväärset leidub arvukalt poliitikuid, kes käsitavadki SE21 kui sotsiaalteadlaste edukat *lobby*-projekti.

Poliitikute võimalikud tegevuskavad

On tehtud ettepanek luua SE21 rakendamise koordineerimiseks eurointegratsiooni bürooga sarnane üksus. Eurointegratsiooni büroo nimelt jälgis, et ministriumide tegevus toimuks ühise eesmärgi – Euroopa Liiduga ühinemise huvides. Nüüd tuleks jälgida seda, et riigiasutuste tegevus ei kalduks kõrvale SE21-s sätestatud põhimõtetest (Kivirähk 2006).

Liikumiseks kodanikuühiskonna ja jätkusuutliku Eesti suunas on poliitikuil valida kolme erineva mõjususega tegevuskava vahel:

- jätkata temaatiliste toetusrühmade moodustamist Riigikogus;
- luua Riigikogus tulevikukomisjon, mis koordineeriks erineva sisulise ja ajalise ulatusega strateegiate ja arengukavade koostamist ning jälgiks nende rakendamist;
- asuda aktiivselt toetama SE21 –s soovitatud rahvusliku arengu võrgustiku tekkimist ja meetmeid riigivalitsemise muutmiseks teadmistepõhiseks.

16. veebruaril 2004 asutasid 15 Riigikogu liiget EKAK–i rakendamise toetusrühma. Toetusrühma liikmete arv kasvas 25–ni, esindatud olid kõik fraktsioonid. Kahtlemata andis EKAK–i rakendamise toetusrühm oma panuse usalduse ja koostöösuhte arendamisse avaliku võimu ja kodanikuühenduste vahel. Toetusrühma aktivasse kuulub ka kokkuvõtete tegemine EKAK–i rakendamise kahe esimese aasta tulemustest koostöös ühiskomisjoniga ning asjakohase aruande põhjal riiklikult tähtsa küsimuse arutelu ettevalmistamine Riigikogus (Üprus 2005). Esialgelt 2007. aasta jaanuarikuusse kavandatud teine analoogiline arutelu jäeti Riigikogu valimiste eelses poliitilises õhkkonnas ära.

Valimisvõitluses kerkis olulise teemana üles ka kodanikuühenduste rahastamine. Kahe erakonna, sotsiaaldemokraatide ning Isamaa ja Res Publica Liidu valimisprogrammis seisis mõningate variatsioonidega lubadus algatada nn ühe protsendi seadus. Selle sisuks on füüsilisest isikust maksumaksjatele õiguse andmine suunata üks protsent oma maksustatavast tulust enda valitud kodanikuühendusele või ühendustele. Lubadus ei jõudnud pärast valimisi moodustatud valitsuse koalitsioonileppesse, kuid areng on iseenesest igati positiivne. Koalitsioonileppes on kodanikuühiskonna arengut puudutav peatükk ning selles lubadus moodustada ja käivitada 2008. aasta 1. jaanuarist Kodanikuühiskonna Sihtkapital.

Kuigi XI Riigikogu tegevuse alguses moodustatud EKAK–i rakendamise toetusrühma kuulub juba 35 liiget, ei ole ka arvukas toetusrühm kaugelt piisav mehhanism vajalike muutuste esilekutsumiseks Eesti poliitilises kultuuris, sealhulgas suhtumises kodanikuühiskonna tähtsusesse ja strateegilise kavandamise rolli.

Ettepanek moodustada EKAK–i toetusrühma eeskujul ka Teadmistepõhise Eesti (Eesti teadus-, arendus- ja innovatsioonitegevuse strateegiate populaarne alapealkiri, mille sisu on konkreetsest tegevusvaldkonnast tunduvalt laiem, kattudes põhilises SE21 teadmusühiskonnaga) toetusrühm ei leidnud aga Riigikogu fraktsioonide piisavat toetust.

Mis tagab arengu jätkusuutlikkuse

Paljudele Riigikogu liikmetele tuletas see mõte meelde tulevikukomisjoni moodustamise ideed. X Riigikogu tegevuse alguses arutleti elavalt nn tulevikukomisjoni moodustamise üle, eeskujuks samasugune Soome parlamendi komisjon. Paraku realiseerus tulevikukomisjoni idee Euroopa Liidu asjade komisjonina, mis tänu oma erilisele staatusele alaliste komisjonide hulgas on kindlasti samm õiges suunas. Ometi on meil lisaks diskussioonile Eesti positsioonide üle Euroopa Liidu asjus vaja ka pidevat diskussiooni Eesti tuleviku asjus,

sealhulgas regulaarseid analüüse eri arengukavade ja strateegiate koostamise vajalikkuse ja nende arengukavade täitmise kohta.

X Riigikogu tegevuse üks oluline tulemus oli Eesti Arengufondi seaduse vastuvõtmine. Eelkõige on rõhutatud arengufondi tähtsust riskikapitali fondina kõrge riskiastmega innovatiivsete ja atraktiivsete arendusprojektide rahastamiseks. Peale selle peaks fond korraldama Eesti jätkusuutliku majandusarengu tagamiseks ja eelnimetatud investeerimisotsuste tegemiseks vajalikku arenguseiret. Fondi ülesanne on edendada valdkondlikku riigisisest ja rahvusvahelist koostööd ning pidada sidet rahvusvaheliste arenguseirega tegelevate organisatsioonidega ja välisinvestoreid koondavate investeerimisorganisatsioonidega.

Eesti Arengufondi loomise idee on pärit soomlaste analoogiliselt fondilt Sitra, millel on ligi 40-aastane tegevuskogemus. Kahjuks on seni tähelepanuta jäänud üks Sitra funktsioonidest: korraldada regulaarselt tippotsustajate (poliitilise, majandusliku ja kultuurieliidi) foorumeid, mis oma olemuselt on kõrgetasemelised täienduskoolitused, kus prevaleerivad aktiivsed tegevusvormid. Väidetavalt on just need foorumid aidanud soomlastel toetada konsensus otsingul põhineva poliitilise kultuuri arengut, suurendades sellega ka Soome ühiskonna sidusust.

Strateegias SE21 väljapakutud rahvusliku arengu võrgustik tähendabki tõhusalt toimivat kodanikuühiskonda. Selles kontekstis võiks küsida: kas pronkssõduri epopöa on muutnud EKAK-i ja SE21 rakendamise eeldusi? Lühivastus oleks: ei ole. Mitmete muude järelduste kõrval nendest sündmustest ja nendega seotud protsessidest on ainult üha selgemaks saanud süstemaatiliste ja regulaarsete ühiskonnauuringute, sealhulgas haridusuuringute tähtsus kui üks teadmispõhise valitsemise eeldusi.

Avatud maailmas on selged eelised otsustusvõimelistel ühiskondadel, kes pelgalt ei vasta jooksvatele muredele, vaid on suutelised püstitama ühiseid pikemaajalisi eesmärke ning mobiliseerima ressursse nende eesmärkide saavutamiseks. Tahaks väga loota, et nelja aasta pärast on jätkusuutlik Eesti poliitikute jaoks vähemalt sama üldlevinud, üldmõistetav ja omaks võetud sõnaühend nagu praegu on EKAK. See tähendab, et SE21 esmaseks survegrupiks peavad saama poliitikud. Nende jagatud arusaam on aga tõdemus, et Eesti jätkusuutlikkuse tagab ainult hästi toimiv kodanikuühiskond.

SE21 vajab terviklikku rakendusmehhanismi, mis tähendab eelkõige kogu tegevuste süsteemi hästi läbitöötatud edasi- ja tagasisidestamist. Kahjuks puudub isegi sellekohane kavatsus, tegelikest sammudest rääkimata.

Kasutatud kirjandus

Heidmets, M. (2004). Teadmispõhine ühiskond, teadmispõhine riigivalitsemine. – Riigikogu Toimetised 10, lk 11–17.

Kattel, R., Kalvet, T., Jürgenson, A. (2005). Riiklik innovatsioonipoliitika vajab põhimõttelisi muudatusi. – Riigikogu Toimetised 12, lk 88–96.

Kivirähk, J. (2006). Kahest Eestist senise valitsemisega ühte ei saa. – Postimees, 27. apr.

Lauristin, M. (2006). Jätkusuutlikkuse poliitiline mõõde. – Riigikogu Toimetised 14, lk 9–18.

Nõmmann, T., Luiker, L., Eliste, P. (2002). Eesti arengu alternatiivne hindamine: jätkusuutlikkuse näitajad. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus PRAXIS.

Õunapuu, J. (2005). Kodanikuühiskonnani ei ole võimalik jõuda üleöö. – Riigikogu Toimetised 11, lk 52–53.

Üprus, A. (2005). Toetusrühm on toetuseks ehk maalitud seinast, kuldvõtmekesest ja tegelikust elust. – Riigikogu Toimetised 11, lk 48–51.