

Eesti kodanikuühiskonna arengukontseptsioon (EKAK) 2002-12

Ülevaade Riigikogu põhiseadus-, kultuuri- ja sotsiaalkomisjoni avalikuks istungiks 31. mail 2012

Urmo Kübar, vabaühenduste liidu EMSL juhataja

EKAK on avaliku võimu ja kodanikualgatusse koostöökokkulepe, mis määratleb mõlema poole vastastikku täiendavaid rolle ning koostöömimise põhimõtteid avaliku poliitika kujundamisel ja teostamisel ning Eesti kodanikuühiskonna ülesehitamisel.

EKAK-i sünd

EKAK-i idee kasvas 1999. aastal välja vabaühenduste liidu EMSL projektist "Eesti mittetulundussektori jätkusuutlikkuse tugevdamine", mida viidi läbi ÜRO Arenguprogrammi rahaga. Umbes samal ajal olid sarnased koostöökokkulepped avaliku võimu ja kodanikualgatusse vahel sõlmitud Suurbritannias ja Kanadas, Eestist sai väidetavalt kolmas selline riik maailmas¹. Põhjused EKAK-i sünniks erinesid siiski oluliselt Suurbritannia *Compacti* ja Kanada *Accordi* omadest. 1990ndate lõpu Eestis oli vajalik alles mõtestada kodanikuühiskonna ja mittetulundussektori olemust ja rolli ühiskonnas, koostöövõimalusi ja -vajadusi avaliku võimuga, saada üle usaldamatusest ja ühenduste killustatusest (paralleelselt EKAK-iga koostasid vabaühendused ja võtsid vastu ka oma eetikakoodeksi).

Juba 1999. aasta lõpul kinnitasid kõik Riigikogu erakonnad "Eesti erakondade ja kolmanda sektori katusorganisatsioonide koostöömemorandumiga" soovi EKAK 2000. aastal parlamendile esitada. Esimene versioon EKAK-ist valmis siiski võrdlemisi kitsas ringis ega leidnud toetust ei erakondadelt ega ka vabaühenduste laiemalt ringilt.

2000. aasta sügisel alustas EMSL uue meeskonnaga EKAK-i teise versiooni ettevalmistamist, pöörates seekord oluliselt rohkem tähelepanu kaasamisele. Toimused piirkondlikud arutelud, projekt avaldati tutvumiseks internetis ja ajakirjanduses, see saadeti vabaühendustele ja raamatukogudesse. Arvamusi ja ettepanekuid esitas väidetavalt 2500 organisatsiooni, sisuliselt

¹ EKAK-i sünniloost põhjalikumalt Külvi Noore artiklis "Avaliku ja mittetulundussektori koostöökokkulepped: Eesti näide" (kogumikus "Algatus, osalus ja organisatsioonid: uurimusi Eesti kodanikuühiskonnast", koostanud: Erle Rikmann, välja andnud Avatud Eesti Fond ja Balti-Ameerika Partnerlusprogramm, 2007). Hiljem on EKAK-i laadseid kokkuleppeid sõlmitud veel mitmetes riikides, nende kohta leiab ülevaateid näiteks "European Framework agreement with civil society for a less distant European Union. A comparison of national compacts" (ECAS ja Avatud Eesti Fond, 2009, saadaval <http://www.oef.org.ee/valjaanded/toetatud-valjaanded.html>) ja "Participation for Impact" (ENNA, 2011, saadaval http://www.enna-europe.org/ennaws/publications/view/1.4:Participation_for_Impact.html)

oli tegu pea kogu toonase kolmanda sektori aktiivsema osa ühistööga. EKAK sai ühenduste heakskiidu veebruaris 2001 Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlinal ning mõni kuu hiljem esitati see arutamiseks ja heakskiitmiseks Riigikogule.

Riigikogus takerdus arutelu esialgu selle taha, et ei suudetud leida komisjoni, kellele dokument menetleda anda (lõpuks sai juhtivkomisjon kultuurikomisjonist ning peamiselt redaktsiooniliseks kujunenud menetluses osalesid ka põhiseadus- ja sotsiaalkomisjon, mistõttu eelneb ka EKAK-i elluviimise regulaarsetele aruteludele Riigikogus just nende kolme komisjoni ühisistung). Töös osalenud vabaühenduste esindajad heitsid ette, et poliitikute huvi oli väike, osalemine ebaregulaarne ning nõnda tuli ühtede ja samade küsimuste (näiteks definitsioonid) juurde korduvalt tagasi pöörduda. Lõpuks võeti EKAK 52 poolt- ning ei ühegi vastu- ega erapooletu häälega vastu 12. detsembril 2002. Nii poolthääletajaid kui ka hääletamisest loobunuid oli seejuures kõikidest fraktsioonidest.

On märkimisväärne, et EKAK-i osapooleks avaliku võimu esindajana oli parlament, sest teistes riikides on selleks tavaliselt valitsus. EKAK-i algatajad pidasid sellise pikaajalise strateegia puhul oluliseks kõikide poliitiliste jõudude toetuse saavutamist, arvestades ka seda, et valitsuste keskmiseks elueaks Eestis oli toona kaks aastat. Täitevvoim jäi aga EKAK-i ettevalmistamisest sisuliselt üldse kõrvale (osalt ettevalmistajate usust, et kui on olemas poliitiline toetus, järgneb valitsusasutuste oma juba pool-iseenesest), mis oli ilmselt üheks põhjuseks kontseptsiooni hilisemale vaevalisele rakendumisele.

Vabaühenduste vaatenurgast oli EKAK-i ettevalmistamise protsess oluline veel ka kolmanda sektori ühendajana. Ka Tallinna Ülikooli uuring kodanikualgatuse institutsionaliseerumisest Eestis² näitab, et just sellesse perioodi jääb murrang Eesti ühenduste eneseteadlikkuse tõusus, mil oma organisatsiooni ülesannete täitmise kõrval hakati nägema ka enda ja teiste ühenduste laiemat ühiskondlikku rolli.

EKAK-i sisu

Riigikogus kinnitatud versioon (täistekst on kättesaadav <http://www.ngo.ee/ekak-tekst>) koosneb neljast osast. Preambulale järgnevad 11 avaliku võimu ja kodanikualgatuse koostöö eesmärki (nt. kodanikualgatuse ja osalusdemokraatia edendamine; vabatahtliku tegevuse väärtustamine; kodanike ja nende ühenduste laialdasem kaasamine poliitikate ja õigusaktide väljatöötamisse,

² Sarnase metoodikaga küsitlus on läbi viidud aastatel 1997/98, 1999/2000, 2004/05 ja 2009/10, vt. www.ngo.ee/uuringud.

teostamisse ja analüüsimisse; heade koostöötavade levitamine; kodanikualgatuse tugistruktuuri arendamine jne).

Seejärel on sõnastatud ja mõne lausega selgitatud koostööpõhimõtteid ja väärtusi (nt. "Kodanikualgatuse poliitiline sõltumatus. Kodanikeühendused on oma eesmärgiseadmistes, otsustes ja tegevuses seaduse piires vabad ja sõltumatud. Kodanikualgatuse toetamise korral avaliku sektori eelarvetest ja fondidest välditakse poliitilise iseloomuga piiranguid.")

Kolmandas osas käsitletakse eesmärkide saavutamise teid. Need on omakorda jagatud neljaks: tunnustamine ja esindamine, partnerlus, poliitikate väljatöötamine ja vahendid. Iga punkti all on välja toodud 6-7 vastastikust kohustust. Näiteks on ette nähtud, et avalik võim tunnustab "kodanikeühenduste katusorganisatsioonide ja võrgustike rolli oma liikmete ühishuvide esindamisel, välistamata seejuures üksikute kodanikeühenduste õigust ise oma huve esindada" (III osa punkt 1.5), samas vabaühendused "selgitavad avaliku võimu organitele, kuidas nad oma liikmes- või toetajaskonnaga konsulteerivad ning nende ees vastutavad" (punkt 1.6.1) ja "edastavad oma põhjendatud arvamused avalikule võimule kokkulepitud ajakavast kinni pidades" (punkt 1.6.3).

Neljas osas räägib EKAK-i rakendamisest ning seal on loetletud pikaajalisemaid ja lähiaja prioriteete EKAK-i rakendamiseks. Sisuliselt on neljanda osa funktsiooni üle võtnud iga mõne aasta tagant uuendatavad tegevuskavad (vt. järgmine punkt)

Kolm esimest osa on seevastu jätkuvalt tänapäevased ning endiselt sobivad koostöö alusväärtustena, võimaldades samas ka hinnata konkreetsete juhtumite puhul, kas kokku lepitud põhimõtetest on kinni peetud. Läbivaks põhimõtteks on, et tegu on võrdsete ja samas iseseisvate partneritega, kellel on kummalgi oma spetsifilised ülesanded ja võimalused, mille ühendamiseks on võimalik jõuda parimate tulemusteni ühiste eesmärkide saavutamisel.

EKAK-i ühiskomisjon ja tegevuskavad

Riigikogus heaks kiidetud EKAK nägi ette ka valitsuse ja ühenduste esindajatest ühiskomisjoni moodustamist kontseptsiooni "rakendamise tegevuskavade ettevalmistamise, elluviimise ja täitmise hindamise süsteemi käivitamiseks". Tegelikult jõuti komisjoni moodustamiseni alles 2003. aasta oktoobris, sest EKAK-i vastuvõtmisele järgnesid peagi uued Riigikogu valimised ja valitsuse vahetus. Ühenduste pöördumised uue valitsuse poole ei andnud esialgu tulemusi ja ükski valitsusasutus ei soovinud komisjoni enda juurde luua. Lõpuks otsustati teha see

Siseminister juurde ning komisjoni esimeheks sai regionaalminister (2007. aasta koalitsioonileppega anti kodanikuühiskonna arendamise eest vastutamine valitsuses regionaalministri ülesandeks).

Samas oli ebaselge, milline peaks olema komisjoni roll ning kuidas sinna leitama liikmed. Olukord lahendati nii, et Siseminister nimetas, millised teised ministriumid peaksid olema esindatud ja neist otsustas igaüks, milline konkreetne ametnik neid esindaks. Ministriumid omakorda nimetasid, millised on nende olulisemad partnerid vabaühendustest, kes peaksid komisjoni kuuluma.

Selline valikuprintsiip oli olemuslikult EKAK-i põhimõttega vastuolus, samas on ka raske ette kujutada esinduslikku foorumit vabaühendustest, kes oma esindajaid demokraatlikult valiks. 2007. aastal, kui komisjoni koosseisu uuendati, kuulutati kandideerimisvõimalus laiemalt välja ja valiku vabaühenduste osas tegid ühiskomisjoni ühendustest liikmed (mis tähendas, et nad pidid otsustama ka enda kandidatuuri üle, juhul kui soovisid uues koosseisus jätkata), mille regionaalminister seejärel kinnitas. 2012. aastal korraldati taas avalik konkurss ning valiku ühenduste osas tegi seekord Siseminister moodustatud komisjon, kuhu kuulus nii avaliku kui ka kolmanda sektori esindajaid (seejuures mitte neid, kes ise kandideerisid).

2003. aastal kuulus komisjoni algsest 11 avaliku sektori ja 15 kolmanda sektori (suuremas osas katusorganisatsioonide) esindajat, umbes samas suurusjärgus on komisjoni koosseis püsinud ka hiljem, kuigi alati on olnud ka probleem osa liikmete passiivsuse ja koosolekutel mitteosalemisega.

Kohe alguses hakkas ilmema segadus komisjoni ülesannete ja selle liikmete volitustega. Kui vabaühendused olid valdavalt esindatud tippjuhtide tasemel, siis ministriumite esindajate tase ulatus talituse juhatajatest lepinguliste töötajate või allasutuste peaspetsialistideni. Ametnikud ise arvasid, et spetsialistide tasand on hea (komisjoni kuuluvad just need, kes teemadega vahetult tegelevad), ühendused nägid aga probleemi, et nende partneritel komisjonis puudus volitus oma "maja" nimel otsuseid teha, mistõttu paljud probleemid kordusid koosolekust koosolekusse lahendust leidmata.

Seda probleemi püüti lahendada ühiskomisjoni koosseisu uuendamisega 2007. aastal, mil ministriumite poolt nimetati esindajateks kantslerid. Samas jäi lahendamata teine probleemide ring, mis oli seotud EKAK-i elluviimise tegevuskavade ja ressurssidega, mistõttu ka koosseisu muudatuse mõju jäi väheseks.

Esimene tegevuskava koostati EKAK-i prioriteetidest lähtuvalt aastateks 2004-06. Komisjonis moodustati kolm töörühma (seadusandlus ja kaasamine, kodanikuharidus ja avalik teadlikkus ning rahastamine ja statistika), kes sisuliselt tegelesid nii tegevuskava täitmise kui ka järelevalve teostamisega. Tegevuskava elluviimiseks oli Siseministeeriumi eelarves ette nähtud vaid 200 000 krooni aastas, suures osas sõltus elluviimine seega peamiselt komisjoni ühendustest liikmete suutlikkusest lisaressursse leida. Esimestel aastatel oli mitmete hiljem EKAK-i täitmise aruannetes nimetatud tegevuste rahastajaks näiteks Balti-Ameerika Partnerlusprogramm.

Aastateks 2007-10 koostati EKAK-i tegevuskava asemel valitsuse kodanikualgatuse toetamise strateegia (KATS, hiljem asendati sõna "strateegia" sõnaga "arengukava" ja akronüümiks sai KATA). Sisuliselt oli toona tegu erinevate ministeeriumite arengukavades olevate kodanikuühiskonda puudutavate tegevuste koondamisega ühte dokumenti, mis vabaühenduste hinnangul lihtsalt kirjeldas niigi plaanitud tegevusi, mitte ei kavandanud arengut. Neil aastatel arutati korduvalt EKAK-i rakendusüksuse moodustamist, kellel oleks kohustus ja vahendid vajalike tegevuste elluviimiseks, mis määratlenuks ühiskomisjoni selle rakendusüksuse juht- ja järelevalveorganiks. Selle moodustamiseni siiski ei jõutud ja uuenenud, kõrgetasemelisema komisjoni funktsioon jäi endiselt segaseks. Peamiselt käidi koos oma töökorraldusega seotud küsimuste arutamiseks, aruannete ja uuringute tulemuste heakskiitmiseks.

2011-14 aasta tegevuskava (nüüd nimega Kodanikuühiskonna arengukava ehk Kodar, http://www.siseministeerium.ee/public/KODAR_VV_.pdf) koostamine toimus varasemaga võrreldes oluliselt põhjalikumalt: juba 2010. aasta kevadel peeti arutelusid viie sihtrühmaga (vabaühendused, erakonnad, ministeeriumid, kohalikud omavalitsused, ettevõtjad), aruteludest tulnud ettepanekud koondati arengukava viie teema alla (kodanikuharidus, vabaühenduste tegevussuude ja elujõulisus, kaasamine, partnerlus avalike teenuste osutamisel ning heategevus ja filantroopia) ning selle põhjal koostati tegevuskava. Ühe rakendusüksuse asemel on rakendamine tegevuste kaupa endiselt jagatud paljude organisatsioonide vahel, üldvastutaja on Siseministeerium.

2012 kevadel uuendati taas ühiskomisjoni koosseisu ning uuele koosseisule pakutakse kinnitamiseks töökord, mille järgi oleks ta peamisteks ülesanneteks Kodar rakendamise järelevalve ja uuendamine ning EKAK-i põhimõtete järgimise järelevalve. Viimane tähendab, et komisjoni poole saaks hakata pöörduma hinnangute saamiseks, kui kas avaliku võimu või kodanikualgatuse esindajad leiavad, et koostöö puhul ei ole EKAK-is sisalduvates põhimõtetest kinni peetud. Komisjon tutvub sellisel juhul asjaoludega ning kujundab oma seisukoha ja soovitud osapooltele.

EKAK ja Riigikogu pärast 2002. aastat

EKAK näeb muu hulgas ette, et Riigikogu korraldab "EKAKi elluviimise ja kodanikuühiskonna arengu arutamiseks igal teisel aastal vastavasisulise olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu". Arutelule on eelnenud kolme omal ajal EKAK-i menetlenud komisjoni ühisistung, kus ettekannetega esinevad ka vabaühendused. Suures saalis toimuval arutelul peab ettekande regionaalminister, põhiseaduskomisjoni esimees ning fraktsioonide esindajad, 2010. aastal pidas ettekande ka EMSL-i juhataja.

Esimene arutelu leidis aset 2005. aasta jaanuaris. Kaks aastat hiljem lükkas Riigikogu tagasi vabaühenduste ettepaneku pidada arutelu veebruaris, enne Riigikogu valimisi, tuues põhjenduseks, et õigem oleks arutelu teha juba uue koosseisuga ning see toimus lõpuks detsembris. Kolmas senine arutelu peeti aprillis 2010 ning neljas on plaanitud 2012. aasta sügiseks.

Riigikogu liikmete huvi arutelude vastu on olnud keskmine ning raske on öelda, et nende tulemusena oleks EKAK-i rakendamises midagi muutunud. 2004. aasta veebruaris loodis Riigikogus ka EKAK-i rakendamise toetusrühm. Edasistes koosseisudes on seda asendanud kodanikuühiskonna toetusrühm, ent sisulist tegevust ei ole toetusrühmades aset leidnud. 2012. aasta aruteluks on vabaühendused välja pakkunud, et Riigikogu peaks ette valmistama ja vastu võtma seisukoha, kus sõnastaks omapoolse nägemuse vajalikest tegevustest kodanikuühiskonna arengule kaasa aitamiseks.

Kokkuvõte

EKAK-i olulisimaks tulemuseks võib pidada, et Eestis on terviklik nägemus kodanikuühiskonnast ning kodanikualgatuse ja avaliku võimu koostööst, mis on olnud aluseks kummagi poole tegevustele, ning mille põhimõtted on jätkuvalt ajakohased ja praktilised ka täna. Eesti kodanikuühiskond on kahtlemata viimase kümne aasta jooksul märkimisväärselt arenenud ning iga-aastane USA Rahvusvahelise Abi Agentuuri (USAID) läbi viidav vabaühenduste elujõulisuse uuring hindab Eesti olukorda endise idabloki riikidest parimaks³.

Olles eesmärkide osas kontseptsioonile omaselt üldsõnaline, on raske hinnata, kui suur osa EKAK-i eesmärkidest on tänaseks saavutatud, kuid suuremal või vähemal määral võib EKAK-iga

³ Loe uuringu raporteid <http://www.ngo.ee/indeks>

seotuks lugeda viimase 10 aasta sammudest näiteks maakondlike nõustamiskeskuste võrgustiku toimimist, kaasamise hea tava koostamist ja vastuvõtmist (algelt 2005, alates 2011. aasta lõpust on see veidi uuendatud kujul vastu võetud ka valitsuse otsusena) ning selle levitamist, Kodanikuühiskonna Sihtkapitali (KÜSK) asutamist 2008, mitmete oluliste uuringute läbiviimist kaasamise, rahastamise, avalike teenuste delegeerimise, vabatahtliku tegevuse ja filantroopia alal. Kõigil neil teemadel on korraldatud koolitusi ning teavitus- ja aruteluüritusi, välja antud õppe- ja infomaterjale. 2011. aastal vedas Siseministerium eest Euroopa vabatahtliku tegevuse aasta korraldamist Eestis, KÜSK on oma taotlusvoorudega aidanud kaasa sotsiaalse ettevõtluse, avalike teenuste osutamise, eestkoste ja teiste selliste valdkondade edenemisele.

Napp on olnud areng EKAK-is sisalduvates teemades nagu kodanikuharidus (sisuliselt on riigipoolne koordineerimine väljaspool üldhariduskoolide õppekava uuendamist piirdunud juhuslike projektitoetustega), ühendusi puudutav statistika (2010. aastast peavad kõik vabaühendused küll esitama oma aastaaruandeid Äriregistrile, kuid need andmed ei ole avalikkusele vabalt kätte saadavad ning riik ise aruannete põhjal mingeid ülevaateid ei koosta), ühenduste riigipoolse rahastamise korrastamine ja avalike teenuste ühendustele delegeerimise praktikate ühtlustamine (aastaid sarnaseid soovitusi andnud uuringute järel võttis valitsus 2009. aastal vastu sellekohase kontseptsiooni, ent selle rakendamisega alustas Siseministerium alles 2011. aasta lõpus).

Veel raskem on aga hinnata EKAK-i "mõtte" toimimist, selle kesksete väärtuste rakendumist avaliku võimu ja kodanikualgatuse igapäevases koostöös. Siin näib, et koostöö toimib suhteliselt hästi küsimustes, kus kodanikualgatuse esindajate seisukohad langevad kokku võimulolijate "poliitilise tahtega" ning kus vabaühendused ei oota avalikult võimult suuremat rahalist või muud panust, ehk kus vabaühendused "saavad ise hakkama". Sellistel puhkudel jagatakse vastastikku kiidusõnu ja tuntakse teineteisest rõõmu, kuid koostöö tõeliseks proovikiviks peaks olema hakkama saamine probleemidega.