

TARTU ÜLIKOOL  
Sotsiaalteaduskond  
Avaliku halduse osakond

*Külvi Noor*

**AVALIKU JA MITTETULUNDUSSEKTORI VAHELISED  
KOOSTÖÖKOKKULEPPED: EESTI NÄIDE**

Bakalaureusetöö

Juhendaja: Tiina Randma-Liiv, *PhD*

**Tartu 2005**

## Lühikokkuvõte

Bakalaureusetöö käsitleb avaliku ja mittetulundussektori suhteid koostöökokkulepete kontekstis. Töö üheks eesmärgiks on pakkuda teoreetilist raamistikku avaliku ja mittetulundussektori vahel seni sõlmitud koostöökokkulepetele, milleks viimaste aastate teadusliku kirjanduse kontekstis võiksid olla lepingulise delegerimise, „valitsemise“ (*governance*) ja sotsiaalse kapitali (*social capital*) teooriad. Töö teine eesmärk on otsida vastust küsimusele, kas avaliku ja mittetulundussektori koostöökokkulepped on sõlmitud, kuna on toimunud oluline riigi rolli taaskohanemine – valitsemist ei vii riik enam üksi ellu, vaid koos partneritega. Küsimusele vastamiseks vaadeldakse esmalt mainitud teooriate valguses avaliku ja mittetulundussektori vahelisi koostöökokkuleppeid üldiselt. Teiseks keskendutakse teooriaid silmas pidades ühe koostöökokkuleppe, Eesti kodanikuühiskonna arengukontseptsiooni analüüsile.

## Sisukord

Sissejuhatus .....	4
1. Mõisted .....	6
2. Avaliku ja mittetulundussektori vahelise koostöö teoreetilisi käsitlusi .....	9
2.1. Lepinguline delegeerimine .....	9
2.2. „Valitsemine“ .....	12
2.3. Sotsiaalne kapital .....	15
3. Avaliku ja mittetulundussektori koostöökokkulepetest .....	17
3.1. Koostöökokkulepete algus ja areng .....	17
3.2. Koostöökokkulepped ja lepinguline delegeerimine .....	20
3.3. Koostöökokkulepped ja „valitsemine“ .....	21
3.4. Koostöökokkulepped ja sotsiaalne kapital .....	23
4. Avaliku ja mittetulundussektori vaheline koostöökokkulepe Eestis: Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon .....	24
4.1. Koostöökokkuleppe algus ja areng .....	24
4.2. Koostöökokkuleppe sisu ehk peamised teemad .....	31
4.3. Rakendamine ja edasiarendamine .....	34
5. Kokkuvõte .....	41
Kasutatud allikad .....	45
Summary .....	51
Lisad .....	55
Lisa 1. Intervjuu küsimustik .....	55

## Sissejuhatus

Avaliku ja mittetulundussektori suhete iseloom on varieerunud läbi aja ning ruumi. On olnud aegu, mil sektoreid vastandati teineteisele. Tänapäevalgi on riike, kus nähakse mittetulundussektori peamise rollina vastandumist. Viimaste aastakümnete suundumus on aga olnud selgelt koostöö otsimine, kuna klassikalise heaoluriigi üleval pidamiseks vajalikke ressursse avalikul sektoril napib. Selleks, et koostöö oleks viljakas, on vaja aga usaldust. Ühe võimalusena parema koostöö ja usalduslike suhete saavutamiseks on mõned riigid sõlminud avaliku ja mittetulundussektori vahelised koostöökokkulepped. Terminil „koostöökokkulepe“, nagu seda siin kasutatakse, on laiem tähendus, kuna erinevates riikides on nende ametlik kuju erinev (Liiv, D. 2001b). 1990. aastate lõpust alates on koostöökokkuleppeid avaliku ja mittetulundussektori vahel sõlmitud Inglismaal, Šotimaal, Walesis, Põhja-Iirimaal, Kanadas, Horvaatias ja Eestis – seega on meie riigi kontekstis tegemist igati aktuaalse teemaga. Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon (edaspidi EKAK) on kodanikuühenduste poolt algatatud ja Riigikogus 12. detsembril 2002 vastu võetud dokument, mis sisaldab üldisi põhimõtteid avaliku ja mittetulundussektori vaheliste suhete kohta. Siseministeriumi juurde on loodud Vabariigi Valitsuse ja kodanikuühenduste ühiskomisjon, mis on välja töötanud nende põhimõtete elluviimise tegevuskava aastateks 2004–2006. Ühiskomisjon peab Riigikogus igal teisel aastal (esimest korda toimus 20. jaanuaril 2005) toimuvaks aruteluks ette valmistama ülevaate dokumendi rakendamise kohta. Riigikogus on asutatud EKAK-i rakendamise toetusrühm.

Uurimisteema on oluline, kuna käesoleval ajal, mil koostöökokkulepete sõlmimisest on jõutud esimeste tulemusteni, on äärmiselt vajalik heita pilk selliste suhete arengu tagamaadele. Seniste kogemuste süstematiseerimine aitab anda parema hinnangu sellele, kuidas on koostöökokkulepetega seatud eesmärgid saavutatud.

Käesoleva uurimistöö üks eesmärk on pakkuda teoreetilist raamistikku avaliku ja mittetulundussektori vahel seni sõlmitud koostöökokkulepetele, milleks viimaste aastate teadusliku kirjanduse kontekstis võiksid olla lepingulise delegeerimise, „valitsemise“ (*governance*) ja sotsiaalse kapitali (*social capital*) teooriad. Töö teine eesmärk on otsida

vastust küsimusele, kas avaliku ja mittetulundussektori koostöökokkulepped on sõlmitud, kuna on toimunud oluline riigi rolli taaskohanemine – valitsemist ei vii riik enam üksi ellu, vaid koos partneritega. Küsimusele vastamiseks vaadeldakse esmalt mainitud teooriate valguses avaliku ja mittetulundussektori vahelisi koostöökokkuleppeid üldiselt<sup>1</sup>. Teiseks keskendutakse teooriaid silmas pidades ühe koostöökokkuleppe, EKAK-i analüüsile.

Esimene peatükk on pühendatud kodanikuühiskonna mõistetele, mille mõistmine on kirjeldamisele tulevatest protsessidest arusaamiseks hädavajalik. Antud peatükis ei defineerita lepingulist delegeerimist, „valitsemise“ kontseptsiooni ja sotsiaalse kapitali teooriat, seda tehakse järgmises peatükis vastavate alateemade alguses. Teine peatükk annab ülevaate kolmest teooriast, mis käsitlevad avaliku sektori ja kodanikuühenduste koostöösuhteid. Esmalt vaadeldakse riigi ja kodanikuühenduste suhteid juhul, kui avalike teenuste osutamine on lepinguliselt delegeeritud erasektorile (sh. mittetulundussektor). Teiseks antakse ülevaade „valitsemise“ raamistikust, mis võimaldab käsitleda riigivalitsemise süsteemi senisest hoopis mitmekülsemalt ja keerukamalt. Teooria osa lõpetuseks tutvustatakse lühidalt sotsiaalse kapitali teooriat. Kolmandas peatükis selgitatakse lähemalt koostöökokkulepete olemust, tuuakse paralleele teises peatükis tutvustatud teooriatega. Neljanda peatüki uurimisobjektiks on EKAK, selle algus ja areng, sisu, ellurakendamine ja võimalik edasine areng. Uurimistöö aluseks olevad esimesed peatükid põhinevad teaduskirjandusel, teistel läbi viidud uuringutel ja seni sõlmitud avaliku ja mittetulundussektori vahelistel koostöökokkulepetel. Eesti juhtumi analüüs põhineb EKAK-iga seotud ametlikul dokumentatsioonil ja seitsmeteistkümnel poolstruktureeritud süvaintervjuul. Intervjueeritavateks olid EKAK-i ettevalmistamist mõjutanud inimesed ja nüüdsed rakendajad, kelle seas on nii poliitikuid, ministriumide ametnikke kui ka kodanikuühenduste juhte. Töö lõpus tuuakse välja järeldused EKAK-i protsessi kohta ja soovitusel võimalikeks parendusteks.

---

<sup>1</sup> Kõikide seni sõlmitud lepete detailne analüüs ei ole antud uurimistöö mahtu arvestades võimalik. Erinevate koostöökokkulepete võrdlusele keskendub Kadri Laane oma 2000. aastal Tartu Ülikooli avaliku halduse osakonnas kaitstud bakalaureusetöös „Avaliku ja kolmanda sektori vahelised koostöökokkulepped”.

## 1. MÕISTED

### 1.1. Kodanikuühiskond ja mittetulundussektor

Kirjanduses esineb avalikust sektorist ja äri sektorist eristuva ühiskonna osa tähistamiseks mitmeid ja erineva ulatusega mõisteid. Ka praktikas puudub definitsioonide osas täielik üksmeel. Paljuski sõltub arusaam konkreetse riigi ajaloolisest ja kultuurilisest taustast. Käesolevaks uurimistööks on vajalik keskenduda kodanikuühiskonna ja mittetulundussektori mõiste lahtiseletamisele.

Kodanikuühiskonnaga (*civil society*) seotud teooriaid on loodud juba alates 18.-19. sajandist, mil levinud loomuõiguse kontseptsioonist hakkasid arenema ka kodanikuühiskonna ideed (Seligman 1992, 17). Tänapäevased autorid kõnelevad viimasel paarikümnel aastal kodanikuühiskonna ja selleteemalise laiema arutelu taassünnist (Toepler ja Salamon 2003, 365; Salamon ja Anheier 1997, xi) ja viimasel ajal isegi üleekspluateerimisest (Howard 2003, 31; Seligman 1992, ix). Uut jõudu andsid sellele 1980-ndatel alanud demokratiseerumise protsessid Kesk- ja Ida-Euroopas (Howard 2003). Üldiste põhjustena, miks see just nüüd on toimunud, võib välja tuua heaoluriigi kriisi, majandusarengu aeglustumise pärast 1970. aastate naftakriisi ning globaalse keskkonnakriisi (Salamon 1994, 115-116).

On üsna tavaline, et kodanikuühiskonna olemuse selgitamiseks luuakse (graafilisi) mudeleid<sup>2</sup>, mille eesmärgiks on määratleda kodanikuühiskonna asukohta suhetes teiste ühiskonna osadega. Näiteks Howardi (2003) sõnul viitab kodanikuühiskond organisatsioonide, gruppide ja ühenduste valdkonnale, mis on formaalselt asutatud, seaduslikult kaitstud, autonoomselt juhitud ja millega saavad tavalised kodanikud vabatahtlikult ühineda. Samuti on üheks erisuseks see, et kodanikuühiskond ei ole eliidikeskne, vaid avatud kõigile. Oluline tunnusjoon kodanikuühiskonnale ja kodanikuühendustele on see, et nende eesmärk ei ole poliitiline võim ega kasum (Howard 2003, 35).

---

<sup>2</sup> Vaata nt. Wuthnow 1991, 6; Hulme ja Edwards 1997, 12 ja 25.

Mikko Lagerspetz (2004) toob välja kaks lähenemisviisi kodanikuühiskonna (ka kodanikeühiskond<sup>3</sup>) mõistele. Sarnaselt Howardiga peab esimene neist kodanikuühiskonnaks riigist ja ärielust suhteliselt sõltumatut ühiskonnasfääri, mille sees üksikindiviidid ja rühmad teevad koostööd selleks, et edendada oma huve ja väärtusi. Selle lähenemisviisi puhul kodanikuühiskond tasakaalustab ärisektori ja avaliku võimu mõju ühiskonnas. Kodanikuühiskonna peamine osa on mittetulundussektor, mõnikord loetakse selle osadeks ka ajakirjandust, poliitilisi parteisid, kohalikke omavalitsusi, usuühendusi, ametiühinguid, väikeettevõtteid jne. – seega mitte ainult ühiskonna seda osa, mis seaduse mõttes on mittetulunduslik. Sellisel juhul on silmas peetud nende tasakaalustavat mõju ühiskonna teistele võimukeskustele.

Kodanikuühiskonna teine tähendus on ühiskond, kus inimese põhiõigused ja -vabadused on kaitstud ning kus tal on võimalik poliitilisi otsuseid mõjutada. Sellise ühiskonna üks osa on riigist ja ärielust suhteliselt sõltumatu ühiskonnasfäär, sh. mittetulundussektor (vt. esimest definitsiooni) (Lagerspetz 2004, 10-11). Kokkuvõtvalt võib öelda, et on välja kujunenud kaks peamist mõiste tõlgendust: kodanikuühiskond kui ühiskonna osa *versus* kodanikuühiskond kui ühiskonna tüüp.

Kuna käesolev töö keskendub Eesti näite analüüsile, siis tuleb tähelepanu pöörata Eesti ametlikes dokumentides kasutatavatele definitsioonidele. Ainus selline dokument on Riigikogu otsusega heaks kiidetud EKAK, kus sõnastatakse kodanikuühiskonna mõiste järgnevalt: „Kodanikuühiskonna all mõistetakse inimeste omaalgatuslikku koostööd oma huvide järgimiseks ning avalike asjade arutamises ja otsustamises osalemiseks, samuti seda koostööd võimaldavaid ühendusi, võrgustikke ja institutsioone.“ Dokumendi mõistete osas toodud definitsioon näib kuuluvat kodanikuühiskonna kitsamate tõlgenduste hulka, kuid kogu kontseptsiooni analüüsides saab kinnitust pigem see, et kontseptsiooni eesmärk on luua kodanikuühiskond laiemas mõttes. Selguse huvides kasutatakse käesolevas töös mõistet eelkõige selle laiemas tähenduses. Pidades silmas konkreetset osa ühiskonnast,

---

<sup>3</sup> Mõistet kasutatakse pluraalsuse rõhutamiseks (Rikmann 2003, 25).

tarvitan vastavalt mõisteid avalik sektor (sünonüümina avalik võim) ja erasektor, mis jaguneb ärisektoriks ja mittetulundussektoriks.

Mõlema kodanikuühiskonna mõiste tõlgenduse puhul on kandev roll mittetulundussektoril (*nonprofit sector*<sup>4</sup>), kus tegutsevad kodanikuühendused, mis on üksikisikute poolt mittetulunduslikel eesmärkidel asutatud organisatsioonid (Lagerspetz 2004, 9).

Mittetulundussektori ja -organisatsioonide defineerimisega on väga põhjalikult tegeleud Salamon ja Anheier (1997), kes on valinud oma uuringute aluseks definitsiooni kasutades viis põhitunnust: organiseeritud ehk teatud määral institutsionaliseeritud, eraalgatuslik ehk institutsionaalselt valitsusest eraldatud, kasumit mittejagav ehk teenitud kasum ei tule tagasi omanikele ja juhtidele, iseseisev ehk võimeline ise oma tegevusi kontrollima ning vabatahtlik ehk kasutab teatava hulga vabatahtlike abi, osalemine samuti vabatahtlik. Selliste tunnustega organisatsioone saab pidada mittetulunduslikeks ja nad moodustavad mittetulundussektori. Hoolimata sellest, et sellelgi definitsioonil on oma piirijuhumid, hõlmab ta sektoris laia valiku asjakohaseid organisatsioone, ilma igasse piasiasja takerdumata. Eesti seadused<sup>5</sup> eristavad kolme tüüpi kodanikuühendusi – mittetulundusühingud, sihtasutused ja seltsingud. Viimaste puhul on tegemist registreerimata kujul tegutsevate kodanikuühendustega. Kuna töö keskendub Eesti näite analüüsile, siis kasutan antud töös mõistet kodanikuühendus lähtuvalt Eesti seadustest ning sünonüümina kasutan lihtsalt „ühendus“, mis on kõnekeeles levinud lühem ja suupärasem üldväljend.

---

<sup>4</sup> Teised enimkasutatud mõisted inglise keeles on: *third sector, independent sector, charitable sector, voluntary sector, non-governmental sector*. (Rikman 2003, 23).

<sup>5</sup> Aluseks on võetud mittetulundusühingute seadus ja sihtasutuste seadus.

## 2. AVALIKU JA MITTETULUNDUSSEKTORI VAHELISE KOOSTÖÖ TEOREETILISED KÄSITLUSED

Avaliku ja mittetulundussektori suhteid vaadeldakse järgnevalt lepingulise delegeerimise, „valitsemise“ ja sotsiaalse kapitali teooria valguses, kuna just neid võib kirjanduse põhjal pidada viimaste aastakümnete olulisimateks sektoritevahelist koostööd rõhutavateks suundadeks, mis sobituvad üldisesse avaliku halduse konteksti. Iga alapeatükk annab esmalt ülevaate sellest, milles vastav teooria seisneb ning milline roll on selles mittetulundussektoril, ning lõpeb peamise kriitikaga.

### 2.1. Lepinguline delegeerimine

Selleks, et mõista tänaseid arenguid avaliku sektori ja kodanikuühenduste suhetes, tuleb tähelepanu pöörata lähiminevikus toimunule ka teooria vallas. Kuigi tunnustatud teoreetikute seas käib juba mõnda aega arutelu selle üle, kas avalikus halduses on käes post-NPM-i või post-post-NPM-i ajastu (Drechsler 2004), on praktika veel teooriast mõned aastad maas. Seega on vajalik *New Public Management*'ist ehk NPM-ist („uus haldusjuhtimine“) lähtuvalt tähelepanu pöörata sellisele mittetulundussektori ja avaliku sektori suhete vormile, nagu seda on avalike teenuste osutamine lepingulise delegeerimise abil. Tegemist on ehk ühe kõige enam kasutust leidnud NPM-i tööriistakomplekti kuuluva vahendiga. Avalikus halduses mõistetakse lepingulise delegeerimisena (*contracting out*) avaliku teenuse osutamise üleandmist lepingulisel teel era- või kolmanda sektori subjektile tingimustel, kus avalik sektor tagab teenuse osutamise, säilitades nii teenuse järelevalve- kui ka finantseerimiskohustuse (Altnurme 2002, 14-15).

Käsitledes avalike teenuste osutamist lepingulise delegeerimise teel, ei tehta sageli vahet, kas teenuse pakkuja saab olema äriettevõtte või mittetulundusühing. Ent näiteks Young (2000, 154) toob välja kaks haakuvat põhjust, miks riik peaks eelistama teenuse osutajana mittetulundusühingut. Esiteks võib riik valida lepingulise delegeerimise tee seetõttu, et ta ei oma piisavalt informatsiooni ega suuda seda ka üksinda hankida, et pakkuda kodanike erinevatele eelistustele vastavaid teenuseid. Delegeerides teenuse osutamise just oma

kogukondi hästi tundvatele mittetulundusühingutele, ületab riik informatsiooni piiratuse probleemi ja saab mingil määral lubada teenuse osutajatel kohandada oma teenuseid kohalikele. Youngi arutluskäiguga haakuvad klassikaline turutõrke (*market failure*) ja valitsuse tõrke (*government failure*) teooriad, mida mittetulundussektori olemasolu põhjuste käsitlustes vaadeldakse kombineeritult ning mis viitavad piirangutele avalike hüvede (*collective goods*) pakkumisel avaliku sektori ja turu poolt (Salamon 1995, 39). Turupõhiselt ei ole vajalikke ja soovitud avalikke hüvesid võimalik pakkuda, kuna inimesed ei soovi nende eest vabatahtlikult maksta. Seetõttu ongi vaja riiki, mis kogub inimestelt makse ja saab nõnda ületada turutõrke ja osutada avalikke hüvesid. Samas piirab riigi poolt osutatavate avalike hüvede hulka ja ulatust asjaolu, et saab toota ainult seda, millele kuulub enamuse toetus. Nii jäävad vähemuste vajadused rahuldamata. Seetõttu ongi vaja eraalgatuslikke kodanikuühendusi, et pakkuda sellist ulatust avalikke hüvesid, mida vajab ühiskonna üks osa, kuid mitte enamus (Ibid.). Nõnda saab järeldada, et kodanikuühendused pakuvad neid teenuseid, mida turg ja riik ei ole võimelised pakkuma.

Vastuseks küsimusele, kuidas saab riik ilma informatsiooni omamata kontrollida teenuste vastavust, toob Young (2000) põhjenduse, et mittetulundusühingud tegutsevad teistsugustel ajenditel kui ettevõtted. Seetõttu ei kaldu nad teenust osutades kokku hoidma kvaliteedis ega tagane lubatud teenuste parameetritest ning seega riik eeldatavalt säästab monitooringukuludes ja lepingu kohaldamise kuludes (*contract enforcement costs*). Olgugi et panustamine ühenduste eetilisele võib tunduda habras põhjendus nende eelistamiseks, tuleb tõdeda, et neil lasub realselt klientide surve käituda õigesti, et mitte kaotada nende silmis usaldusväarsust.

Steinberg (1997) juhib tähelepanu sellele, et seoses argumentidega mittetulundusühingute väiksemast kulukusest riigile lepingupartnerina tuleb arvestada mitmeid asjaolusid, mis on seotud annetaajate reaktsioonidega riiklikule rahastamisele, ühenduste sisemiste motiividega, üldise konkurentsi tasemega ja lepingute struktuuriga. Siiski lõpetab ta positiivse järeldusega: „Mittetulundusühendused on ära teeninud teatava eelistuse pakkumisel, sest nad tagavad riigile kasu (väiksem oportunistlik käitumine ja vähendatud tehingukulud läbirääkimistel, monitooringul ja lepingu kohaldamisel), mida ei saa

pealesuruvalt sisse kirjutada lepingusse äriettevõtetega“ (Steinberg 1997, 176). Selle analüüsi nõrkuseks on asjaolu, et ei ole arvestatud mingisugustegi piirangute eksisteerimist lepingulise delegeerimise kasutamisele.

Piirangud lepingulisele delegeerimisele võtab hästi kokku Lember (2004), nimetades kolm peamist tegurit – poliitilised väärtused, seaduslikud printsiibid ja majanduslikud tegurid –, mis piiravad lepingulise delegeerimise kasutamist. Tema analüüs näitab, et tõenäoliselt on vähem probleeme lepingulise delegeerimise piirangute defineerimisega teenuste puhul, millel on tehniline iseloom (nt. prügivedu, valveteenus), mis on kergesti mõõdetavad ja selgelt piiritletavad ning avatud konkurentsile. Pehmete avalike teenuste (nt. sotsiaalteenused) oodatav tulemus on aga tihtipeale raskesti mõõdetav ja täpselt määratlematu, nendega võib kaasas käia suur avalik arutelu ja harva esineb konkurentsi nende osutamiseks (Ibid.). Samas kalduvad kodanikuühenduste osutatavad teenused olema just need pehmed avalikud teenused.

Teine oluline punkt, millele siinkohal tasuks tähelepanu osutada, on see, et lepingulise delegeerimise puhul on riigi ja ühenduste suhted nõnda struktureeritud, et valitsus säilitab kontrolli poliitikate kujundamise protsessi üle ning ühenduste roll piirdub teenuse osutaja omaga (Osborne ja McLaughlin 2003, 386 viitavad Gutch 1990). Just see asjaolu viitab lepingulise delegeerimise kõige suuremale nõrkusele kodanikuühenduste seisukohalt. Omamata kaasarääkimisõigust teenuste sisu kujundamises, ei ole ühendustel võimalik kujundada klientide vajadusi rahuldavaid teenuseid ning nad kaotavad eelise teenuste pakkumisel. Lepinguline delegeerimine surub ühendustele peale riigi tahte ja see ohustab nende iseseisvust ning seab kahtluse alla nende eestkostetegevuse. Nii leiavad Salamon ja Anheier (1996), et üheks mittetulundussektori tuleviku seisukohalt olulisimaks teemaks on, kuidas kujundada koostöö riigiga nõnda, et mittetulundussektoril oleks võimalik saada riigile tõeliseks partneriks, mitte funktsioneerida pelgalt agendi või müüjana, vaid säilitada oma tegutsemisvabadus. Selline väljakutse innustab otsima uusi võimalusi partnerluseks ja koostööks. Järgnevalt tulebki vaatluse alla „valitsemise“ nimetuse alla koondunud ideede kogumik, mis püüab anda oma versiooni sektoritevahelistest suhetest.

## 2.2. „Valitsemine“

„Valitsemise“ (*governance*) teooriad pärinevad 1990.aastate algusest (Drechsler 2004; Knill 2004). Erinevad autorid kasutavad mõistet „valitsemine“, et viidata arenenud Lääne demokraatiates viimastel aastakümnetel toimunud avaliku sektori reformide tulemusel tekkinud (Bevir *et al* 2003, 192) ühiskonna valitsemise uuele meetodile, kus avaliku, era- ja mittetulundussektori piirid on muutunud hägusaks (Illing ja Pettai 2004, 6; Stoker 1998, 17), ning valitsemismustrile, mida iseloomustavad võrgustikud, mis ühendavad kodanikuühiskonda ja riiki (Bevir *et al* 2003, 192). Samas ei ole „valitsemise“ mõiste tähenduse osas püsivat konsensust ning see muutub vastavalt olukorrale (Knill 2004). Mõnikord püütakse panna „valitsemine“ ja „uus haldusjuhtimine“ (*New Public Management*, NPM) ühte patta, kuid see on ekslik, sest erinevalt viimasest sisaldab „valitsemine“ endas lisaks haldusjuhtimisele selgelt ka poliitilist dimensiooni (Doornbos 2004, 31) ning on üldse laiemaa haardega kui uus komplekt juhtimisvahendeid (Stoker 1998, 18). Jon Pierre (2000, 3) toob välja „valitsemise“ duaalse tähenduse, ühelt poolt viitab see 20. sajandi lõpus toimunud riigi väliskeskonnaga kohanemisele, teisalt märgib „valitsemine“ kontseptuaalset või teoreetilist kuju sotsiaalsete süsteemide koordineerimisest ja peamiselt riigi rolli selles protsessis.

Gerry Stoker (1998) esitab arutelu struktureerimiseks „valitsemise“ kohta viis teesi. Esimene sõnum on, et „valitsemine“ esitab väljakutse senisele formaalsele valitsemissüsteemile, kus keskne ja peamine võim on riigi käes, ehk nn. Westminsteri mudelile. Tänapäeva reaalne maailm on aga juba ammu muutunud oluliselt keerukamaks. Üha enam on teenuste pakkumisse ja otsusetegemisse kaasatud äri- ja mittetulundussektor. Probleem, mis sellise vastutuse laiali jagamise puhul tekib, seostub võimu legitimeerimisega. Avalikkusel ning eriti meedial on puudu legitimeerimise raamistik, millesse saaks asetada esile kerkiva „valitsemise“ süsteemi (Stoker 1998, 20).

Teisena toob Stoker välja asjaolu, et „valitsemise“ perspektiiv mitte ainult ei tunnista valitsemissüsteemide suurenenud keerukust, vaid osutab ka teatud määral riigi taandumisele ning vastutuse lükkamisele äri- ja mittetulundussektorile ning laiemalt

kodanikule. Senine heaolusüsteem, mis stimuleeris sõltuvust riigist, ei ole enam vastuvõetav. Vastutuse jagunemise segaseks muutumine tekitab omakorda ebaselgust ja ebakindlust poliitikaloojatele ja avalikkusele. Kui midagi läheb valesti, siis võidakse veeretada vastutus erasektori (sh. mittetulundussektori) teenuse osutajatele. Olgugi et patuoinaks tegemine ja süü vältimine ei ole tundmatud probleemid klassikalise korralduse juureski, tekitavad keerukad „valitsemise“ süsteemid selleks suurema võimaluse.

Kolmas tees identifitseerib ühistegevusse kaasatud institutsioonide vahelistes suhetes võimu sõltuvuse. See tähendab seda, et tegevuses sõltutakse teistest organisatsioonidest, eesmärkide saavutamiseks peavad organisatsioonid vahetama ressursse ja ühiste eesmärkide osas läbi rääkima. Samuti ei sõltu tulemus mitte ainult ressurssidest, vaid ka mängureeglitest ja vahetuse kontekstist. Stoker eristab kolme partnerluse vormi: esindamismudel (*principal-agent*), organisatsioonidevaheline läbirääkimine ja süsteemne koordineerimine (*systemic co-ordination*). Teistest eristub selgelt viimane partnerluse vorm, mille puhul luuakse teatud vastastikune arusaamise tase ja juurdumus, et organisatsioonid arendavad jagatud visiooni ning ühiselt töötavat võimet/kompetentsi, mis viib iseseisva võrgustiku rajamiseni. Erineb ta teistest selle poolest, et antud juhul ei käi „mäng reeglite järgi“, vaid pigem „mäng reeglite üle“, seega viib see kavandatud, tahtlikult valitud ja omaksvõetud „valitsemise“ viiside ja struktuurideni (Stoker 1998, 22). Selles mõttes tähendab „valitsemine“ poliitika loojate valmisolekut tegeleda määramatuse ja lahtiste otsadega, mis ei pruugi viia soovitud tulemusteni.

Nägemus, et „valitsemise“ puhul on põhiline partnerluse tegevus autonoomsete isevalitsevate võrgustike loomine, ei ole probleemivaba. Sellised võrgustikud mitte ainult ei mõjuta valitsuse poliitika, vaid võtavad valitsuse tegevust üle, siinkohal kerkib esile vastutuse probleem. Vastutuse defitsiiti esineb kahel tasandil – esiteks võrgustike sees olijal on raske eriarvamust avaldada ja midagi muuta ning teiseks on kõik võrgustikud teatud määral välistavad ning väljajääjate huvid saavad kahjustatud. Lahendusena näeb Stoker mingis vormis valitsuse kontrolli taastulekut ehk ta usub „valitsemise“ juhitavusse. Riigi rolli olulisusest tuleb edaspidi „valitsemise“ kriitika juures juttu.

Lõpuks tähendab Stokeri jaoks „valitsemine“ valitsusvälise võimupädevuse tunnustamist ning ta näeb valitsust pigem ühistegevuse paindliku suunaja ja juhendajana kui sunnivõimu rakendajana. Aga isegi siis, kui valitsus kujundab sobiva tegutsemiskoodeksi, võivad tekkida pinged ja raskused mittetulundussektori institutsioonidega ning viia „valitsemise“ tõrkeni (*governance failure*). Sellega tuleb arvestada ning püüda luua institutsioonid, mis on jätkusuutlikud, ent võimelised arenema, õppima ja kohanema.

Sektorite omavaheline koostöö on muutunud viimastel aastakümnetel üha olulisemaks. Seda saab näidata kas või Osborne'i ja McLaughlini (2003, 384) artikli näitel, mis käsitleb spetsiifilisemalt kohaliku omavalitsuse ja mittetulundussektori suhteid, kuid sobib sama hästi üldiste avaliku ja mittetulundussektori suhete iseloomustamiseks. Nad leiavad, et sektoritevaheline partnerlus on eelduseks kohaliku omavalitsuse moderniseerimisele ja vajadustele vastavate ning efektiivsete kohalike avalike teenuste arendamisele. Samas pole selline mudel probleemivaba ning viidates Youngile (2000) toovad autorid välja kaks alternatiivset võimalust, mille võib lühendatult kokku võtta järgmiselt:

- Kodanikuühenduste ühiskondlik väärtus on nende võime tegutseda valitsusest sõltumatult ning partnerluses töötamine seab selle võime ohtu.
- Kodanikuühendused, viies ellu oma kampaania ja eestkoste rolle, on kaasatud vaenulikesse suhetesse valitsusega, mis kindlustab nende mõlemapoolse vastutavuse oma toetajaskonna ees. Selles kontekstis variseb konsensuslik mudel teineteist heakskiitvatest suhetest täielikult kokku ja sektoritevaheline konflikt muutub olulise tähtsusega omaduseks ja tunnuseks nende suhetest.

Kolmandaks leiavad autorid ise, et valitsuse ja mittetulundussektori partnerlus ei ole nii väga seotud olemasoleva riigi moderniseerimisega, vaid on pigem selle asendamine uue ühiskondliku struktuuriga, mis põhineb esindusdemokraatia asemel osalusdemokraatial (nad viitavad Perri 6, 1997). Selline käsitlus viitab eelkõige turutõrke ja valitsuse tõrkest tuleneva mittetulundussektori rolli aluseks võtmisele, kus kodanikuühendused pakuvad teenuseid, mida teised sektorid ei suuda.

Käsitledes avaliku ning mittetulundussektori suhteid Inglismaal viimase paarikümne aasta jooksul, tõdevad Osborne ja McLaughlin (2003), et partnerlust on üldiselt peetud kõikidele

osapooltele kasutoovaks. Näiteks kohalikele omavalitsustele pakuvad partnerlussuhted lihtsamat teed eheda kohaliku ning kogukonna kogemuse ja vaadete juurde ning seda väga erinevates valdkondades. Kohalikele ühendustele endile on partnerlusest kasu rahastatuse kindlustamisel ning kohalikele kogukondadele annab see võimaluse mõjutada neile endile suunatud poliitika.

Olgugi et Stoker (1998, 26) avaldab lootust, et välja pakutud „valitsemise“ lähenemine sobib mujalegi kui Lääne demokraatiasse, tuleb tõdeda, et ülemineku- ja arenguriikides ei ole sobivus üheselt kinnitust leidnud. Drechsler (2004) on selgelt välja toonud kriitika „valitsemise“ rakendamise suhtes, kus terved riigid on sellest valesti aru saanud. „Valitsemine“ on segi aetud valitsusest eemaldumisega ning seeläbi on kannatanud riigi haldussuutlikkus. Viletsa haldussuutlikkuse korral ei ole ka „valitsemine“ võimalik.

### 2.3. Sotsiaalne kapital

Sotsiaalse kapitali teooria tänapäeva mõistes kerkib esile 1980. aastate lõpus, mil James S. Coleman tutvustab ja kirjeldab kontseptsiooni. Veel varasemad käsitlused pärinevad eelmise sajandi algusest (nt. L. J. Hanifan 1916) ja 1970. aastatest, mil Pierre Bourdieu eristas kolm kapitali liiki – majanduslik, kultuuriline ja sotsiaalne kapital (Farr 2004).

Üldiselt tähendab sotsiaalne kapital arusaama, et sotsiaalsed suhted võivad kaasa aidata majanduslike või mittemajanduslike tulemuste saavutamisele. Mida enam inimesed üksteist usaldavad, seda enam nad teevad koostööd ning seda suurem on sotsiaalne kapital selles kogukonnas. Coleman (1988, S98) rõhutab, et erinevalt teistest kapitali vormidest asub sotsiaalne kapital indiviididevahelistes suhetes ehk võrgustikes, mitte indiviidides endis. Ta eristab kolme sotsiaalse kapitali vormi, millest esimene sõltub sotsiaalse keskkonna usaldusväärsusest ja kohustuste (*obligation*) kehtimisest grupis (Coleman 1988, S102). Teine vorm tähistab informatsiooni kanaleid, mis tähendab, et inimene saab endale kasulikku informatsiooni teiste inimeste abil (Ibid., S104). Kolmandaks on tõhusate normide olemasolu, mis soodustavad või takistavad teatud tegevusi (Coleman 1988, S104-S105). Viimati mainitud sotsiaalse kapitali vormil võib olla negatiivseid mõjusid, sest

ühiskond võib valida järgimiseks n.ö. „kahjulikud“ normid. Colemani uurimissuuna arendajad rõhutavad sotsiaalse kapitali niisuguseid külgi nagu usaldus ja võrgustikud, samas kodanikuühiskond soodustab koostööd ja koos sellega usaldust (Ruutsoo 2001).

Enim tsiteeritud teooria arendaja on Robert D. Putnam (1993), kes oma esimeses selle teemalises teoses toob sotsiaalse kapitali kontseptsiooni grupi tasandilt kõrgemale ning väidab, et sotsiaalne kapital mõjutab valitsemise efektiivsust. Ühtlasi seob ta omavahel institutsioonide efektiivse toimimise ja aktiivse mittetulundussektori ning sellest võib järeldada, et sotsiaalne kapital on üks kodanikuühiskonna põhiprodukte. Oma edaspidistes uuringutes eristab Putnam (2000, 22) sotsiaalse kapitali puhul kahte dimensiooni – siduv ehk välistav (*bonding*) ja ületav ehk kaasa arvav (*bridging*). Esimene neist tähistab sotsiaalseid suhteid, mis on pigem piiratud grupile määratud, ning teine tähistab ühendusi inimeste vahel, kes kuuluvad erinevatesse ühiskonna osadesse. Paxton (2002), kes uuris demokraatia ja sotsiaalse kapitali vahelisi seoseid, leidis, et suurema kogukonnaga seotud ühendused mõjutavad demokraatiat positiivselt, samal ajal, kui isoleeritud ühendustel on negatiivne mõju demokraatiale.

Peamine kriitika sotsiaalse kapitali teooriale seisneb selles, et tänaseni on esitatud vähe kvantitatiivset empiirilist tõestust seoste toetuseks (Paxton 2002, 254). Väga levinud on seoste otsimine nii mikro- kui ka makrotasandil, ent tihti tõdetakse analüüsi tulemustes, et seos nt. sotsiaalse ja poliitilise usalduse ning demokraatia vahel on keerulisem ja kaudsem, kui eeldati (Newton 2001, 202).

Kokkuvõtvalt saab öelda, et käsitletud teooriad (lepinguline delegeerimine, „valitsemine“, sotsiaalne kapital) erinevad traditsioonilistest riigikesksetest käsitlustest, tunnustades erinevate osapoolte tähtsust ühiskonna elu kujundamisel.

### 3. AVALIKU JA MITTETULUNDUSSEKTORI KOOSTÖÖKOKKULEPPED

Eelmises peatükis käsitletud teooriate valguses on näha, et kodanikuühendused ja avalik võim on teineteisele viimase paarikümne aasta jooksul oluliselt lähenenud. Üldtuntud on praktilised kokkupuuted lepingulise delegerimise abil avalike teenuste osutamisel ning keerukamad arengud toimuvad „valitsemise“ teooria kontekstis. Sotsiaalse kapitali teooria pakub põhjenduse, miks mittetulundussektor on vajalik kogu ühiskonna paremaks toimimiseks. Uurimistöö senine eesmärk oli pakkuda teoreetilist tausta koostöökokkulepetele ning nüüd on aeg siduda teooriast väljasõelutu koostöökokkulepetega. Selles peatükis selgitatakse, mis on avaliku ja mittetulundussektori koostöökokkulepped, milleks nad on vajalikud ning kust nad on alguse saanud. Edasi antakse hinnang sellele, kuidas suhestuvad koostöökokkulepped lepingulise delegerimise, „valitsemise“ ja sotsiaalse kapitali teooriatesse.

#### 3.1. Koostöökokkulepete algus ja areng

Avaliku ja mittetulundussektori koostöökokkulepped on üldised dokumendid, mis käsitlevad avaliku võimu ja kodanikuühenduste suhteid. Briti autorid Osborne ja McLaughlin (2003) nimetavad koostöökokkulepete suhete loomise mudeliks. See viitab sellele, et protsess, mille kaudu jõutakse koostöökokkuleppe ehk konkreetse dokumendini, on väärtus omaette. Ka Plowden (2003, 430) rõhutab protsessi olulisust ning viitab heade töösuhete arendamisele ning usalduse edendamisele. Seni sõlmitud lepetel on reeglina olnud kaks osapoolt – avalik ja mittetulundussektor. Ühegi leppe allakirjutanud osaliseks ei ole olnud äri sektor. Koostöökokkulepete juriidiline vorm on olnud erinev, esineb nii leppe kui ka strateegilise dokumendi vormi. Kõigile on aga ühine laiahaardelise ettevalmistusprotsessi tulemusel sündinud kogu riiki tervikuna hõlmav avaliku sektori ja kodanikuühenduste vahelist koostööd institutsionaliseeriv kokkulepe kodanikuühiskonna järjepideva arengu võimaldamiseks.

Avaliku ja mittetulundussektori koostöö arendamine koostöökokkuleppe vormis sai alguse 1990. aastate keskpaigas Suurbritannias. Mitmed autorid viitavad, et koostöökokkuleppe

kontseptsioon pärineb Briti leiboristide parteilt ning vastandub otseselt varasemale konservatiivide valitsuse poliitikale kodanikuühenduste suhtes (Osborne ja McLaughlin 2003, 385; Plowden 2003, 418–420). Üle 20 aasta kestnud konservatiivide valitsemise ajal, mil valitsus püüdis end üha enam vabastada avalike teenuste pakkumisest, oli saanud selgeks, et senises vormis suhted ei rahulda kumbagi osapoolt. Thatcheri administratsiooni toetuse puudumisel sündis eraalgatusel sõltumatu komisjoni töö tulemusena nn. Deakini raport, kus esmakordselt sõnastati, et valitsuse ja mittetulundussektori suhted tuleks mingil viisil kodifitseerida. Nõnda sündis koostöökokkuleppe idee (Plowden 2003, 416–418). Idee leidis tugeva toetuse leiboristide erakonnas, valimistele mindi programmiga, mis nägi ette koostöökokkuleppe sõlmimist avaliku ja mittetulundussektori vahel. Valitsuse vahetudes asuti tööle koostöökokkuleppe ettevalmistamisega ning novembris 1998 esitati lepe parlamendile. Teadaolevalt on tänaseks sõlmitud seitse koostöökokkulepet – Inglismaal, Šotimaal, Põhja-Iirimaal, Walesis, Kanadas, Horvaatias<sup>6</sup> ja Eestis. Miks ja miks just sel ajal sedasorti koostöökokkulepped sõlmiti, on seotud nii ühiskonnas toimunud kodanikuühiskonna suurema teadvustamise kui ka vajadusega paremate koostööviiside järele ning teineteiselt õppimisega. Näiteks Kanada koostöökokkuleppes on otseselt mainitud eeskujuna Suurbritannia leppeid. Arvestades seda, et paljudes ühiskondades viivad üha enam riigi funktsioone ellu mittetulundusühingud, on avaliku ja mittetulundussektori suhete parandamise püüe õigustatult kerkinud päevakorraale (Frumkin 2003, 436).

Seni sõlmitud koostöökokkulepete mõte on ühine – luua koostööraamistik avalikule ja mittetulundussektorile, et arendada ja viia ellu avalikke poliitikaid ning tagada kodanikuühiskonna areng. Olgugi et koostöökokkulepete staatus on ebatavaline, neid ei saa lugeda tavamõistes lepinguteks, ning nad on väga üldise ja ebamäärase sisuga (Morison 2000, 114), saab välja tuua peamised teemad, mida dokumentides käsitletakse. Need on tunnustamine, esindatus, partnerlus, ressursid ning rakendamine. Hoolimata sellest, et Morison (Ibid.) nimetab koostöökokkuleppeid alguses arusaamatuteks dokumentideks, mis koosnevad peamiselt soojadest sõnadest, kulunud väljenditest ning üldistustest, toob ta

---

<sup>6</sup> Tekst on kättesaadav ainult horvaatia keeles [www.uzuvrh.hr/program\\_suradnje.php](http://www.uzuvrh.hr/program_suradnje.php) (09.05.2005) ning siinses analüüsis seda ei käsitleta.

välja kolm olulist tunnust. Esiteks, olgugi et koostöökokkulepped on vaid alguspunktid, pakuvad nad välja tegevusplaani, mis nõuab järkjärgulist liikumist üldiselt konkreetsemale. Teiseks, ehkki valitsuselt oodatakse lähitulevikus tegutsemist, on selge, et midagi oodatakse ka mittetulundussektorilt – üldised hea tava ideed peavad selgesti väljendatud saama kodanikuühenduste seaski. Kolmandaks on tunnetus, et on toimumas midagi enam, kui lihtne teineteise tunnustamine (Morison 2000, 118-119). Koostöökokkulepped kujutavad endast pidevat dialoogi avaliku ja mittetulundussektori vahel ning sügavamal tasandil uue ruumi avanemist riigi ja mittetulundussektori vahelistes suhetes (Ibid.).

Oluline on siinkohal see, kuidas dokumentides kirjapandut rakendatakse reaalses elus. Kas tekib uus kvaliteet kahe sektori suhetes ja uued väärtused kogu kodanikuühiskonnale (kui ühiskonna tüübile) või takerdub koostöökokkuleppe elluviimine tänapäeva valitsemise keerukusse. Plowden (2003, 426) püstitab kaks tingimust selleks, et koostöökokkuleppe, nagu ka ükskõik milline seadus, saaks olla efektiivne. Esimene tingimus on see, et leppe olemasolu peab olema teada kõigile neile, kellelt nõutakse selle täitmist, ning neile, keda see puudutab. Need, kellelt nõutakse selle järgimist, peavad seda tegema. Teine tingimus efektiivsuse tagamiseks on see, et peavad eksisteerima mingisugused vahendid sellest kinnipidamise järelevalveks, mingid sanktsioonid mittetäitmise korral ja mingid vahendid – institutsioonid ja protsessid – mittejärgimise juhtumiseks. Seega, lühidalt öeldes iseloomustab tõhusat koostöökokkulepet see, et temast ollakse hästi teadlik, teda järgitakse, selle järgimise üle teostatakse järelevalvet ning mittejärgimise korral rakendavad teatud institutsioonid selle eest sanktsioone.

See, kas koostöökokkuleppel on märkimisväärne mõju tegelikkuses, selgub aja jooksul ning selle, kas need tingimused täidetakse, määravad ära mitmed tegurid. Plowdeni (2003, 426) järgi on need järgmised:

- Koostöökokkuleppe olemasolust avaliku ja mittetulundussektori teavitamine
- Koostöökokkuleppega arvestamine igapäevatoos
- Koostöökokkuleppe järgimise jälgimine
- Koostöökokkuleppe jõustamine

Plowden (2003, 430) nimetab koostöökokkulepete viimaseks astmeks seda, et leppeid ei peetaks välisteks reeglistikeks, millele saab vajadusel viidata. Pigem oleks koostöökokkulepe kogum omaksvõetud põhimõtteid, mida tsiteeritaks harvemini ning järgitaks pidevalt. See oleks tema hinnangul kõige efektiivsem alus avaliku ja mittetulundussektori partnerlusele.

### 3.2. Koostöökokkulepped ja lepinguline delegeerimine

Tänapäevani puuduvad põhjalikud käsitlused, mis seoksid avalike teenuste lepingulise delegeerimise ja koostöökokkulepete sünni põhjuslikult. Peamine põhjus seisneb ilmselt selles, et lepinguline delegeerimine on piiratud kasutusala kontseptsioon, mis omakorda näeb avalikule sektorile partneriteks olevaid organisatsioone pelgalt teenuse osutajatena, kellel pole õigust milleski muus kaasa rääkida. Koostöökokkulepetes on aga avaliku sektori organisatsioonide ja kodanikuühenduste rollid oluliselt võrdsemad. Sellele viitab näiteks see, et kokkulepetes rõhutatakse mõlema sektori ühiseid väärtusi.

Seni sõlmitud kokkulepete tekstide analüüsi tulemusena saab öelda, et nad kõik vähemalt mainivad avalike teenuste osutamist kodanikuühenduste poolt. Inglismaa koostöökokkulepe algab lausungiga, et valitsus ja mittetulundussektor täidavad täiendavaid rolle avaliku poliitika ja teenuste väljatöötamisel ning osutamisel (Compact on Relations ...). Samal ajal puudutab Šotimaa dokument avalike teenuste osutamist vaid põgusalt ressursside osas, kus mainib hea tava kasutamist rahaeralduste tegemisel (The Scottish Compact). Lisaks sarnasele sissejuhatusle nagu Inglismaa dokumendis on Põhja-Iirimaa dokumendis avalike teenuste osutamist kodanikuühenduste poolt käsitletud veel kahel korral. Sektorite rollijaotuse alapunktis 3.2. on mittetulundussektori roll pakkuda teenuseid avatud, õiglasel ja vastutustundlikul moel ning kohustus kasutada avalikku rahastust usaldusväärset (Building Real Partnership ...). Teisena tuuakse valitsuse kohustuste all (punktis 6.1.) toetada mittetulundussektori poolt osutatavaid teenuseid, arvestades valitsuse rahalisi võimalusi ning prioriteete (Ibid.). Walesis sõlmitud kokkuleppes tuuakse eraldi välja lubadus tegutseda avalike teenuste osutajate otsimisel mittetulundussektori huvides ning kõrvaldada seda takistavad nõudmised (The National Assembly ...). Eraldi rõhutatakse

vabatahtlike panuse arvestamist ja nende tegevuseks vajaminevate rahaliste ressursside ettenägemist avalike teenuste rahastajate poolt (The National Assembly..., punktid 5.2.1. ja 5.2.2.). Kanada kokkuleppe sissejuhatuses tõdetakse samuti, et tänapäeval osutab avalikke teenuseid nii avalik kui ka mittetulundussektor, siiski dokumendis edaspidi antud teemal pikemalt ei peatuta (An Accord Between ...).

Käsitletavates riikides sõlmitud koostöökokkulepped puudutavad kõik avalike teenuste osutamist mittetulundussektori poolt, kuid lahutamatu kuuluvad siia traditsioonilisele lepingulisele delegeerimisele võõrad elemendid nagu kodanikuühenduste kaasamine poliitikate väljatöötamise, arendamise ning seiresse.

Juba koostöökokkulepete eelsel ajal oli neis maades lepinguline delegeerimine väga laialdaselt levinud, seda tõdevad Plowden (2003, 416) ning McCall ja Williamson (2001, 364). Seega on loogiline, et koostöökokkulepetes ei ole juttu lepingulise delegeerimise mahu suurendamisest, küll aga on tunda kodanikuühenduste soosimist lepingupartnerina ning rahalise säästu asemel rõhutatakse olulisematena teenuste kvaliteeti ja vastavust tarbijate eelistustele. Nõnda võib tõdeda, et lepinguline delegeerimine traditsioonilises mõttes on liiga lihtsustatud ja piiratud kontseptsioon, seletamaks avaliku ja mittetulundussektori suhteid, reaalsus on oluliselt keerukam ja edasiarenenum. Lepingulist delegeerimist kasutatakse endiselt, kuid mitte enam rahalise säästu eesmärgil, vaid laiema kodanike kaasamise ning parema kvaliteediga teenuste pakkumise eesmärgil.

### 3.3. Koostöökokkulepped ja „valitsemine“

Avaliku ja mittetulundussektori suhete muutumist on võimalik praktikas näha koostöökokkulepetes, mis on põhiolemuselt hea praktika juhid avaliku sektori organisatsioonide ja kodanikuühenduste suhetes, nad esindavad n.ö. jäämäe tippu avaliku ja mittetulundussektori suhete muutumises (Morison 2000, 102). Kui kõrvutada „valitsemise“ teooriat ja koostöökokkulepete arenemist, siis võib leida märkimisväärse hulga kokkupuutepunkte. Näiteks üheks võimaluseks „valitsemise“ suuremaks legitimeerimiseks ning vastutavuse defitsiidi vähendamiseks võiks olla avaliku ja mittetulundussektori

vahelised koostöökokkulepped. Kui avaliku ja mittetulundussektori vahelised suhted on paigas, siis võiks see vähendada sektoritevahelist patuoinaks tegemist ja süü vältimist isegi keerukates „valitsemise“ süsteemides. Koostöökokkulepeteks on läbi räägitud ning ühiselt nõustatud tulevikus järgima ühiseid väärtusi ja põhimõtteid. Näiteks Põhja-Iirimaa koostöökokkuleppes on selgelt välja toodud avaliku sektori roll suhetes mittetulundussektoriga ja vastupidi (Building Real Partnership ...,10). Ühtlasi hõlmavad koostöökokkulepped avaliku ja mittetulundussektori ühiseid või teineteise suhtes kehtivaid kohustusi edasiseks tegevuseks.

Samuti saab tuua paralleele avaliku ja mittetulundussektori koostöökokkulepete sõlmimise protsessi ja Stokeri (1998, 22) poolt välja toodud ühe partnerluse vormi, süsteemse koordineerimise vahel. Ka koostöökokkulepetele on iseloomulik, et luuakse ühtne vastastikune arusaamise tase – lepatakse kokku ühistes koostööpõhimõtetes ja väärtustes.<sup>7</sup> Eriti oluline on siinkohal ettevalmistusprotsess, mille käigus toimuvad läbirääkimised, arutelud ja saavutatakse ühine arusaam.

Lõpuks tähendab Stokeri jaoks „valitsemine“ valitsusevälise võimupädevuse tunnustamist ning ta näeb valitsust pigem ühistegevuse paindliku suunaja ja juhendajana kui sunnivõimu rakendajana. Juba sõlmitud koostöökokkulepetes on kodanikuühenduste olulisuse tunnustamine üks aluspõhimõtteid. Pidades koostöökokkulepete sõlmimise praktikat uueks koostöövormiks ühiskonnas, võib kindel olla põhjusliku seose olemasolus „valitsemise“ ja koostöökokkulepete sõlmimise vahel.

Morison (2000) on põhjalikult analüüsinud „valitsemisest“ tulenevaid avaliku ja mittetulundussektori uusi suhteid, tema tööst on hoomatav järeldus, et koostöökokkulepete näol võib isegi tegemist olla n.ö. uute pehmete põhiseadustega, mis loovad senisest erineva riigi rekonfiguratsiooni<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Vt. nt. Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon, Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England.

<sup>8</sup> Mõte selliseks järelduseks pärineb intervjuust Daimar Liiviga (07.04.2005).

### 3.4. Koostöökokkulepped ja sotsiaalne kapital

Ükski koostöökokkulepe ei maini sotsiaalset kapitali otsesõnu, kuid on ilmselge, et nende peamine eesmärk on koostöö parandamine avaliku võimu ja mittetulundussektori vahel. Institutsioonidevahelise koostöö suurenemine tähendab aga ka inimestevahelise koostöö suurenemist, mis omakorda viitab sotsiaalse kapitali tõusule. Koostöökokkulepete loomise protsessi võib vaadelda usalduse loomise protsessina, mis aitab osapoolte arusaamu lähendada ning tekitada tingimused jätkuvaks dialoogiks. Nõnda on selgelt välja öeldud Kanada, Šotimaa ja Walesi koostöökokkuleppeis, et avaliku ja mittetulundussektori suhted peavad rajanema usaldusele, väärrikusele ning vastastikusele austusele. Kanada kokkulepe rõhutab eraldi usalduse loomise ja säilitamise olulisust (An Accord Between ...).

Seda, kas koostöökokkulepete algatajad pidasid silmas sotsiaalse kapitali taseme tõusu võimalikkust nende tulemusena, ei ole võimalik täpselt selgeks teha. Küll aga võiks uurijatele pakkuda huvi, millist mõju avaldavad koostöökokkulepped sotsiaalse kapitali tasemele.

#### **4. AVALIKU JA MITTETULUNDUSSEKTORI VAHELINE KOOSTÖÖKOKKULEPE EESTIS: EESTI KODANIKUÜHISKONNA ARENGU KONTSEPTSIOON**

Eesti avaliku ja mittetulundussektori suhteid suunab alates 2002. aastast Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon (edaspidi EKAK), mille heakskiitmisele eelnes pikem ettevalmistusperiood. Uurimistöö selle osa eesmärk on analüüsida EKAK-i arengut, sisu ja rakendamist eelmistes osades käsitletud teoreetiliste lähenemiste (lepinguline delegeerimine, „valitsemine“, sotsiaalne kapital) valguses ning välja tuua autoripoolsed järeldused ja soovitused.

Antud uurimistöö osa põhineb EKAK-iga seotud õigustloovate aktide ja dokumentide analüüsil. Väärtuslikeks informatsiooni allikateks on EKAK-i rakendamise ühiskomisjoni liikmete, Riigikogu EKAK-i rakendamise toetusrühmas esindatud erakondade poliitikute ning EKAK-i loomisega seotud olnud ekspertidega läbiviidud seitseteist poolstruktureeritud süvaintervjuud. Intervjuu küsimused on välja töötatud teoreetilise materjali põhjal konkreetse uurimistöö jaoks (vt. Lisa 1). Täpsemalt on alusmaterjalideks erinevate autorite (Liiv 2001b, Osborne ja McLaughlin 2003, Plowden 2003) artiklid, Daimar Liivi (2001b) koostatud juhend koostöökokkulepete ettevalmistamiseks ja koostöökokkuleppe algdokument. Poolstruktureeritud intervjuud (samad põhiteemad kõigile respondentidele) kasutati seepärast, et hoida teemat kindlates raamides ja lihtsustada andmete analüüsimist. Samuti annab valitud uurimismeetod võimaluse olla paindlik ja küsida respondentidelt asjakohaseid küsimusi, kuna mitte kõik neist ei ole EKAK-i protsessiga võrdsel määral seotud.

##### **4.1. Koostöökokkuleppe algus ja areng**

Mõistmaks vajadust koostöökokkuleppe järele Eestis, tuleb esmalt minna ajas pisut tagasi ning vaadata avaliku ja mittetulundussektori suhteid 1990.aastatel, iseseisva riigi tekkimise järel. Suhted avaliku sektoriga olid paljudel kodanikuühendustel olemas, kuid tihtipeale jäid need ühekordseteks (Laius, 15.04.2005). Valdkonniti on suhted olnud väga erinevad,

näiteks keskkonna valdkonnas on nad natuke vähem arenenud kui mõnes teises valdkonnas (Trapido, 18.04.2005). Agu Laiuse (15.04.2005) arvates oli tunnetatav see, et poliitikud ja ametnikud ei mõistnud, mis on mittetulundussektor ja kodanikuühiskond, ning seega oldi hoiakutes pigem tõrjuvad. Enne EKAK-i oli suhe ebamäärasem ning ei teadvustatud mittetulundussektori rolli, valdav oli usaldamatus ja koostöökogemuse puudumine (Lagerspetz, 19.04.2005, Rummo, 25.04.2005). Samuti võis kodanikuühenduste endi liikumist pidada killustunuks (Lukas, 19.04.2005).

Konkreetsed põhjused, mis tekitasid vajaduse koostöökokkuleppe järele, on seotud mittetulundussektori rahalise seisuga. Riigil on kogu aeg olnud teatud raha mittetulundusühingute tegevuse jaoks, aga rahastamine on olnud täiesti süsteemitu (Laius, 15.04.2005). Seoses riigieelarve seaduse muudatuste ja parempoolse suhteliselt jäiga finantspoliitikaga kärbiti 1990.aastate teisest poolest alates kodanikuühenduste eelarvest otsefinantseerimist miinimumini (Liiv, 07.04.2005). Samal ajal lõpetasid suured välisrahastajad (nt. ÜRO Arenguprogramm) oma abi andmise kodanikuühiskonna ülesehitamiseks, kuid Eesti ühendused ei olnud veel suutelised end ise üleval pidama ning ilma koostööta avaliku sektoriga ei olnud võimalik edasi minna (Liiv, 07.04.2005; Lepp, 19.04.2005). Valitseva olukorra kirjeldamisel ja kitsaskohtade esile toomisel oli väga suur roll ka tol ajal läbi viidud mittetulundussektori uuringutel. Uurimisprojekti „Kodanikuühiskonna edendamise strateegiad Eestis: probleemid ja perspektiivid“ raport näitas, et sõnades oli avalik võim mõnikord suhteliselt avatud, tegelik arusaamine kodanikuühiskonnast oli aga minimaalne (Lagerspetz, M. *et al* 2001). Seega hakati EKAK-i looma eesmärgiga tekitada ideoloogiline muudatus (Liiv, 07.04.2005) ja kodanikuühenduste tegutsemist võimaldav raamistik (Mänd, 12.04.2005).

Põhjused, miks Eestis hakkasid toimuma arengud avaliku ja mittetulundussektori koostöökokkuleppe suunas, erinesid teiste seni leppe sõlminud riikide omadest. Lepingulise delegerimise kasutamine avalike teenuste osutamiseks oli Eestis vähem välja kujunenud kui näiteks Suurbritannias. Avalike teenuste osutamine erasektori organisatsioonide poolt on Eestis viimase kümnendi jooksul tavaliseks saanud, kuid puudulikud on selle üldised põhimõtted ja kord (Altnurme 2002, 40; Lember 2004). Intervjueeritavad (Niine,

15.04.2005; Lepp, 19.04.2005) tõid välja kaks kitsaskohta, mis ühtivad Altnurme (2002) käsitlesega, nimelt lühiajaliste lepingute sõlmimine (kestusega kuni 1 aasta) ja avalike konkursside kodanikuühendusi piiravad hinnangukriteeriumid. Lisaks neile saab nimetada järgmisi iseloomulikke probleeme: teenuste kirjelduste puudumine, delegeerimist reguleeriva lepingu vorm, teenuse finantseerimise ebastabiilsus, delegeerimise-järgse kontrolli puudulikkus (Altnurme 2002, 40–43). Arutelu lepingulise delegeerimise piiratus üle võib pidada olematuks (Lember 2004). Avalike teenuste osutamine kodanikuühenduste poolt vajas seega ühtsemaid aluseid, millele koostöökokkulepe saaks kaasa aidata.

Kui võtta aluseks Paldami ja Svendseni (2001) uurimus sotsiaalse kapitali tasemest post-kommunistlikes riikides, siis EKAK-i eelsel ajal oli Eesti sotsiaalse kapitali tase madal. Seda toetavad ka praeguse uurimistöö respondentide arvamused levinud usaldamatusest ja killustatusest. Avalik sektor saab luua sotsiaalse kapitali tekkimist võimaldava keskkonna. Kodanikualgatuse väärtustamine ja soodustamine riigi tasemel oli seni Eestis veel võõras.

Avaliku võimu ja mittetulundussektori suhted enne EKAK-i olid küll olemas, ent koostöö oli sisuliselt korraldamata (Liiv, 07.04.2005). EKAK-i heakskiitmise eelnõu seletuskiri toetab seda seisukohta ning lisab, et kodanikuühenduste ja riigi suhete õiguslik, majanduslik ning administratiivne regulatsioon vajab korrastamist arengukontseptsiooni raames. Sealhulgas peeti tähtsaks siduvate koostööpõhimõtete, -väärtuste ja -protseduuride sõnastamist, millest lähtudes saab edaspidi vajadusel analüüsida ning täpsustada ka teisi riigis langetatavaid poliitilisi otsuseid. „Valitsemise“ kontseptsiooni kohaselt on süsteemne koordineerimine see partnerluse vorm, kus on oluline arendada ja kujundada ühtne arusaamise tase.

EKAK kinnitati Riigikogus 2002. aastal 12. detsembril. Sellele sünnimusele eelnes aga pikem ettevalmistusprotsess. Vajadus avaliku ja mittetulundussektori suhete korrastamise järele sai selgeks 1999. aastal, kui Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit (edaspidi EMSL) oli lõpetamas ÜRO Arenguprogrammi projekti „Eesti mittetulundussektori jätkusuutlikkuse tugevdamine“ esimest faasi (Mänd, 12.04.2005). Suhtluse korrastamiseks nähti vajadust riikliku strateegia järele (Liiv, 07.04.2005) ning

mainitud projekti raames toimus 1999. aasta veebruarikuus ümarlaud “Kodanikuühendused ja riik – üheskoos või eraldi”, mille eesmärgiks oli alustada dialoogi riigi esindajatega, st. poliitikutega. Ajaloolist tähtsust omab see, et peatselt kinnitasid kõik Riigikogu erakonnad oma soovi esitada juba 2000. aastal Riigikogule heakskiitmiseks kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon, seda tehti 14. detsembril 1999 „Eesti erakondade ja kolmanda sektori katusorganisatsioonide koostöömemorandumiga“. Esimene EKAK-i versioon valmis peamiselt võrdlemisi kitsas ringis ning ei leidnud 2000. aasta kevadel Riigikogu toetust, samuti oli projekti vedanud organisatsiooni, EMSL-i nõukogu kaotanud usalduse senise juhatuse vastu (Liiv, 07.04.2005; Mänd, 12.04.2005). „Esimene kontseptsioonivariant tugines riigikesksuse põhimõttele ning riiklikult reglementeeritud ja hooldatud kodanikeühenduste tegevuse korraldamisele, kus rohujuure ühendustele jäeti üksnes statisti roll. Selle eelnõu kriitika lähtus aga avaliku võimu ja kodanikeühenduste vaba dialoogi ja võrdse partnerluse põhimõttest, millega tähtsustatakse ennekõike just inimese rolli ühiskonnas (Laius 2002).” Riigikogu kultuurikomisjon, mis oli EKAK-i menetlemise juhtivkomisjon, soovitas dokumendi uuesti kirjutada ja kaasata seekord enam akadeemilisi eksperte ja uuringuid (Lagerspetz 2001; Lepp, 19.04.2005; Hänni, 21.04.2005).

Sama aasta sügisel alustas EMSL uue meeskonnaga EKAK-i teise versiooni ettevalmistamist. Alustuseks uuriti peaaegu kõigis Eesti maakondades, mida kodanikuühendused arvaksid EKAK-ist ning millised on nende vajadused (Liiv, 07.04.2005). Seekord pöörati rohkem tähelepanu avalikkuse informeerimisele ning EKAK-i projekt oli saadaval internetis, see saadeti e-postiga kodanikuühendustele ja raamatukogudesse (Mänd, 12.04.2005). Kokku esitasid oma arvamusi ja ettepanekuid üle 2500 organisatsiooni, mis Eesti mõistes on väga suur osalejaskond. Kõikide ettepanekutega tegeleti, kellegi ettepanekut ei lükatud motiveerimata tagasi (Mänd, 12.04.2005). 3. veebruaril 2001 kogunes esmakordselt Eesti Mittetulundusühingute Ümarlaud<sup>9</sup> (EMÜ), et anda omapoolne kodanikuühenduste heakskiit EKAK-ile. 23. aprillil esitas EMÜ esinduskogu heakskiidetud dokumendi Riigikogule arutamiseks ja heakskiitmiseks. Arutelu

---

<sup>9</sup> EMÜ on Eesti mittetulundusühenduste avalik ja avatud koostöövorm mittetulundussektori põhimõtteliste küsimuste arutamiseks ja seisukohtade kujundamiseks ning sektori ja tema üksikute organisatsioonide huvide kaitsmiseks ([www.emy.ee](http://www.emy.ee), 24.05.2005).

Riigikogus venis ligi poolteist aastat. Viivituse põhjustena loetles Laius (15.04.2005), et mõnda aega ei leidunud Riigikogus komisjoni, kes oleks tahtnud dokumenti menetleda, ning Riigikogu juhatus ei võtnud vastu otsust, kellele see kohustus panna, kas kultuuri-, sotsiaal- või põhiseaduskomisjonile. Lõpuks sai kultuurikomisjonist juhtivkomisjon ning teised nimetatud komisjonid osalesid menetluses, mis oli suuresti redaktsioonilist laadi. Kodanikuühenduste esindajatena osalesid selles töös EMSL-i juhataja Kristina Mänd ning toonane EMÜ Esinduskogu liige Ülle Lepp. Nende sõnul venis protsess paljuski seetõttu, et poliitikud osalesid aruteludel ebaregulaarselt ning samu küsimusi tuli korduvalt selgitada ja läbi arutada. Peamiselt puudutas see EKAK-is kasutatavaid termineid, kuid sisulist debatti, näiteks selle üle, millist kodanikuühiskonna käsitlust kontseptsiooniga silmas peetakse, kas laiemat või kitsamat, ei tekkinud (Lepp, 19.04.2005). Üksmeele leidmine võttis aega ning Hänni (21.04.2005) toonitas, et see on hea, sest keerulisemad poliitilised teemad vajavad juurdumiseks aega.

Sisulised probleemid EKAK-i ettevalmistamisel tulenesid sellest, et kodanikuühendused ja poliitikud rääkisid alguses erinevat keelt. Agu Laius (19.04.2005) leiab, et ei mõistatud, milleks on kodanikuühendused vajalikud, ning valitsevast liberaalsest mõtteviisist lähtuvalt oli levinud seisukoht, et ühendustel on vabadus tegutseda, ent toetuseks ei oldud valmis. Lisaks avaliku võimu umbusule toob Riigikogu liige Tõnis Lukas (19.04.2005) esile rahastamise probleemi. Nimelt eelistaks valitsus, et mittetulundussektor tegutseks ennem ise oma vahenditest ja siis saaks riigilt toetust, mitte ei nõuaks ultimatiivselt avalikult sektorilt raha. Sellised arvamused näitavad, et mitte kõik poliitilised jõud ei olnud tegelikult valmis investeerima kodanikuühiskonna arendamisse. Samas ühtib just sotsiaalse kapitali teooriaga tõik, et ühiskonnas, kus sotsiaalse kapitali tase on madal - nii üleminekuriigile kohaselt Eestis ka on –, tuleks tõsiselt tegeleda kodanikualgatuse toetamisega riigi poolt. Seega tuleb siinkohal nõustuda Ruutsoo (2001) tõdemusega, et nägemus kodanikuühiskonnast kui usalduse ja koostöö genereerijast vajab veel arendamist.

Asjaolu, et koostöökokkulepe sai heakskiidu Riigikogus, eristab Eesti koostöökokkulepet kõikide teiste riikide kogemusest. Kuid milline tähendus sel on? Liivi (07.04.2005) sõnul mindi EKAK-i ideega teadlikult kõikide poliitiliste jõudude juurde. See tagas protsessi

poliitilise sõltumatus ja eemaloleku päevapoliitikast ning tulemusena peaks EKAK olema tähtis kogu aeg, sõltumata sellest, kes valitsuse moodustavad (Mänd, 12.04.2005; Niine, 15.04.2005; Trapido, 18.04.2005). Aarna (13.04.2005) leiab, et Riigikogu otsusena väljendab EKAK seadusandliku võimu hoiakut ning nõnda saab see olla tugevam katus konkreetsematele lepetele selle raames. Kuna EKAK-i puhul on tegemist pikaajalise strateegiaga, siis olukorras, kus Eestis on valitsuse keskmine iga kuni kaks aastat, on stabiilsuse otsimine mõisteta. Samas, kuigi peaks tegemist olema siduva dokumendiga kõikide parlamendi erakondade jaoks ning seega omama laiemat kõlapinda, ei ole see valitsuse jaoks otseselt siduv dokument (Puurmann, 13.04.2005). Oht, et EKAK jääb pelgalt deklaratsiooniks, on reaalne, kuna täitevvõim jäi ettevalmistamise protsessist kõrvale. Töö autor ühineb Lepa (19.04.2005) arvamusel, et see on üks põhjuseid, mis oluliselt raskendab EKAK-i rakendamist. Näiteks viimases koalitsioonileppes ei ole kontseptsiooni ega kontseptsioonis sisalduvate põhimõtete kohta mitte midagi kirjas (Eesti Reformierakonna ...). Sarnaselt argumenteerib Laius (15.04.2005) ning jõuab järeldusele, et poliitikutele ei ole teema sedavõrd oluline, et mainida seda oma töö alusdokumendis. Teema väheoluliseks pidamine võib tuleneda näiteks sellest, et poliitikud hindavad olukordi selle järgi, mis teema toob häält (Hänni, 21.04.2005). Samuti on tõenäoline, et poliitikud saavad erinevalt aru kodanikuühiskonna teemadest ning tulenevalt erakondlikust ideoloogiast on valdavalt muud prioriteedid.

Lisaks kontseptsiooni heakskiitmisele on üks osa Riigikogu liikmeid võtnud eesmärgiks kaasa aidata EKAK-i rakendamisele. Selleks moodustati 16. veebruaril 2004 Riigikogu EKAK-i rakendamise toetusrühm, kuhu kuulub kõikidest fraktsioonidest vähemalt üks esindaja, kokku on liikmeid 18 (Aarna, 13.04.2005; Lukas, 19.04.2005; Arjakas, 25.04.2005 jt.). Toetusrühma idee tuli EKAK-i algatajatelt endilt, kes tutvustasid mõtet Riigikogu liikmetele (Nestor, 13.04.2005). Riigikogu koduleheküljel on ühenduse ülesannetena kavandatud EKAK-is sätestatud Riigikogu raporti ettevalmistamises osalemine, Vabariigi Valitsuse ning kodanikuühenduste ühiskomisjoni esindajate kuulamine, parlamentaarne järelevalve ja samuti kodanikuühiskonda ning mittetulundusühendusi üldiselt puudutavate seaduseelnõude arutelu Riigikogu fraktsioonide ümarlauana ([www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee), 11.05.05).

Intervjueeritud toetusrühma liikmed Aarna (13.04.2005) ja Üprus (25.04.2005) tõdesid, et terve toetusrühma koosseisuga on kohtunud harvem ning enamasti on olnud temaatilised kokkusaamised katusorganisatsioonide esindajate, ühiskomisjoni töörühmade juhtide ning regionaalministriga. Samal ajal on kutsutud rühma liikmeid kodanikuühenduste korraldatud konverentsidele esinema (Aarna, 13.04.2005). Üks teema, millega toetusrühm planeerib lähiajal töötada, on kodanikuühenduste rahastamise parendamine, täpsemalt Kodanikuühiskonna Sihtkapitali idee (Aarna, 13.04.2005; Üprus, 25.04.2005).

Intervjueeritud kodanikuühenduste esindajad ning ametnikud leidsid, et toetusrühm saaks olla oluliselt aktiivsem, ning panid selle tegevusele suuri lootusi. Eriti rõhutati toetusrühma järelevaataja rolli, kus toetusrühm võiks identifitseerida, kas avaliku võimu tegevus on kooskõlas EKAK-i ideoloogia ja loogikaga (Lepp, 19.04.2005). Samas leidis Nestor (13.04.2005), et kuna kõik toetusrühmad on lobeerimiskohad, siis peaksid EKAK-i toetajad ise senisest enam toetusrühma poole pöörduma ja vajadusel survet avaldama. Osa intervjueeritud Riigikogu liikmetest (Lukas, 19.04.2005; Arjakas, 25.04.2005) ei pidanud toetusrühma rolli nii tähtsaks kui kodanikuühenduste esindajad ning ametnikud, tuues põhjendusena asjaolu, et teised olulisemad teemad võtavad sisulise töö tegemise aja enda alla ning rühma roll on pigem sümboolne.

Viimasena tuleb kontseptsiooni algusaega ja arengut analüüsides puudutada seoseid teiste koostöökokkulepetega. Ajal, mil EKAK-i ettevalmistamist alustati, olid ainukesena maailmas sarnased koostöökokkulepped sõlminud Inglismaa, Šotimaa, Wales, Põhja-Iirimaa ning 1999. aastal järgnes Kanada. Varem on oluliseks peetud soovi õppida teiste riikide kogemusest (Laane 2000, 22). Käesoleva uurimistöö jaoks intervjueeritute arvamus teistelt õppimise ja eeskuju võtmise osas varieerus. Esines arvamusi, et Suurbritannia leppeid kasutati otsetõlkena ning järgiti sama struktuuri (Lagerspetz, 19.04.2005). Tõsi on see, et heaks kiidetud EKAK-i projekti koordinaator oli põhjalikult uurinud teisi koostöökokkuleppeid, ent ta rõhutas, et teistelt õppimine ei olnud väga oluline (Liiv, 07.04.2005). Mõju kindlasti oli olemas, aga ettevalmistuse keeruka protsessi tulemusena sai EKAK originaalne ning tunnetati läbi kohalikke olusid arvestades (Hänni, 21.04.2005).

EKAK on põhimõtteliselt teistsugune, kuna tegemist ei ole allkirjastatud kokkuleppega, vaid strateegiaga (Mänd, 12.04.2005). Strateegia vormi valimine tulenes Eesti olukorrast, kus oli kujunenud omamoodi riigiõiguslikuks traditsiooniks, et Riigikogu võtab vastu strateegiaid (Liiv, 07.04.2005). Mäni (12.04.2005) hinnangul on varem sõlmitud koostöökokkulepete ja EKAK-i puhul tegemist individuaalsete, rahvusvahelises mastaabis võrreldavate ning võrdselt aktsepteeritud dokumentidega.

#### 4.2. Koostöökokkuleppe sisu ehk peamised teemad

Järgnevalt tuleb juttu EKAK-i peaesmärgist ning sellest, mida koostöökokkuleppe avaliku ja mittetulundussektori vahel annab Eesti ühiskonnale. Kontseptsiooni eessõnas on kirjas: „Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon on dokument, mis määratleb avaliku võimu ja kodanikualgatuse vastastikku täiendavaid rolle ning koostoimimise põhimõtteid avaliku poliitika kujundamisel ja teostamisel ning Eesti kodanikuühiskonna ülesehitamisel“ (Eesti kodanikuühiskonna... 2002). Sinna juurde käiv seletuskiri lisab eesmärkidena veel kodanikuühiskonna arenguks soodsa keskkonna kujundamise, sektorite koostöö süvendamise, elanike ühiskonnelist võõrandumise vähendamise ning õigusaktide legitiimsuse tugevdamise. Uurides intervjuueeritavate arusaamu sellest, mis on EKAK-i peaesmärk, sai töö autor mitmeid huvitavaid vastuseid, millest mõned siinkohal tsitaatidena:

- *...täpsustada võimalused koostööks kodanikuühiskonna arendamisel, just avaliku sektori ja ühenduste vaheliseks koostööks, selleks, et me jõuaksime sellise kodanikuühiskonna poole, mida me oleme soovinud (Puurmann, 13.04.2005).*
- *Eelduste ja tingimuste loomine selleks, et kodanikuühiskond kolme sektori koostoime tähenduses edeneks. Tugev kodanikuühiskond on üheks oluliseks eelduseks selleks, et tekiks sidus ühiskond ja kõrge innovatsioonivõime (Aarna, 13.04.2005).*
- *Hoida riigi arengut kindlas suunas, nii et kogu kodanikkond on pidevalt kutsutud, talle on võimalused, et ta saab osaleda selles, mida ta tahab oma riigi heaks teha /.../ palju parem – palju töötavam, palju parem inimestele, palju kasulikum majandusele (Nestor, 13.04.2005).*
- *Osalusdemokraatia toimima hakkamine Eestis (Laius, 15.04.2005).*

- *Kodanikuühiskonna arendamine Eestis. Et tõesti oleks ühiskond, mis baseerub aktiivsetel ja teadlikel kodanikel, kes tahavad osaleda nendes protsessides, mis mõjutavad nende elu* (Mänd, 12.04.2005).

Neist ning teistest vastustest on võimalik eristada peamiselt kaheksa arvamusi. Ühed on sellised, mis seavad esikohale dokumendist tulenevad protsessid kui sellised, ning teised püüavad sõnastada lisaks teekonnale seda, kuhu tahetakse jõuda. Lihtsaimalt saab selle kokku võtta ideaaliga – heade inimeste hea elu heas riigis.

Mõeldes sellest, mida annab EKAK meie ühiskonnale, leiti, et väga oluline on selguse aspekt, milliseid rolle avalik ja mittetulundussektor üksteise jaoks kannavad (Puurmann, 13.04.2005; Vallikivi, 15.04.2005). Seega on tegu teatud määral arusaamade lähendamise protsessiga. Ühise arusaama ja dialoogi puudumisel süündivad konsulteerimata otsused on ühiskonnale kahjulikud (Trapido, 18.04.2005). Sama mõtet jätkab Laius (15.04.2005), ent rõhutab, et inimeste osalemine neile oluliste otsuste protsessis ei vaidlusta seda, et lõppotsuse tegemine kuulub põhiseaduslikele institutsioonidele.

EKAK-i dokument koosneb eessõnast ja neljast osast, milleks on eesmärgid, koostööpõhimõtted ja väärtused, eesmärkide saavutamise teed ja EKAK-i rakendamine. Esimeses osas püstitatakse üksteist kodanikuühenduste ja avaliku võimu koostöö eesmärki ning defineeritakse kodaniku, kodanikuühenduste, kodanikualgatuse tugisüsteemi ja kodanikuühiskonna mõisted. Teises osas sõnastatakse koostöö põhimõtted ja väärtused, millest kodanikuühenduste ja avaliku võimu esindajad koostöös lähtuvad. Kolmandas osas määratletakse täpsemalt varem püstitatud eesmärkide saavutamise teed. Neljandas osas sisalduvad EKAK-i rakendamise pikaajalised ja lähima aja prioriteetid ning rakendussätted. Lähiaja prioriteetidest lähtuvalt on loodud EKAK-i rakendamise tegevuskava aastateks 2004–2006 ning EKAK-i rakendamise ühiskomisjoni kolme töögrupi<sup>10</sup> vahel on nad samuti ära jaotatud.

---

<sup>10</sup> Seadusandlus ja kaasamine, rahastamine ja statistika, kodanikuharidus ja avalik teadlikkus.

EKAK-i täielik sisuline analüüs ei ole selle uurimistöö eesmärki ja mahtu arvestades võimalik. Üldistades saab väita, et tunnustamine, esindatus, partnerlus ja ressursid on n.ö. horisontaalsed teemad, mis läbivad kogu dokumenti. Seega, kui ühendused ja avalik sektor teevad midagi koos, siis on mõttekas, et seda tehakse partnerluses, tuleb hoolitseda, et selleks antakse ressursid, tuleb seda tunnustada ja tuleb aktsepteerida esindatust (Mänd, 12.04.2005). Nende teemadega haakuvad varem kirjeldatud teooriad. EKAK-is peatatakse lepingulise delegeerimise teemal esiteks kodanikuühenduste ja avaliku võimu koostööpõhimõtete ja väärtuste juures. Tegemist on korruptiivsuse vältimise punktiga, milles „avaliku võimu organite lepinguliste koostööpartnerite valikul kodanikeühenduste hulgast ja avalike teenuste osutamise ning muude ülesannete delegeerimisel kodanikeühendustele välditakse korruptsiooni võimaldavaid suhteid“. Sarnast lähenemist teistes seni sõlmitud lepetes ei leidu. Eesti puhul võib tegu olla lihtsalt praktilise vajadusega tõrjuda korruptsiooni. Teisena mainitakse ühiste eesmärkide saavutamise vahendite all, et kodanikuühendused ja avalik võim peavad välja töötama ja avalikustama põhimõtted ja korra avalike teenuste osutamise delegeerimiseks kodanikuühendustele. Huvitav on see, et EKAK-is ei ole mainitud kodanikuühenduste avalike teenuste osutamise soodustamist avaliku sektori poolt, mida teised koostöökokkulepped kohati rõhutavad. Näitena saab siin tuua Walesis sõlmitud kokkuleppe, kus tuuakse eraldi välja avaliku sektori lubadus tegutseda lähtuvalt mittetulundussektori huvidest avalike teenuste osutajate otsimisel ning kõrvaldada seda takistavad nõudmised (The National Assembly ...). Samas ei saa päriselt väita, et Eesti kokkulepe suhtuks kodanikuühendustesse kui vaid teenuste osutajatesse, kellel pole õigusi nende kujundamises jms. kaasa rääkida. See, et EKAK-iga püstitatud eesmärkide saavutamiseks vajalikud kohustused (nt. tunnustamine ja esindamine) kehtivad samaaegselt mõlemale osapooltele, näitab laiemat suhtumist omavahelistesse suhetesse.

EKAK-is on selgelt kirjeldatud avaliku ja mittetulundussektori partnerluse eesmärgid ja põhimõtted ning väärtused, mida tuleb järgida nende saavutamiseks. Koostöökokkuleppes sätestatu rakendamine on seega oluline vahend, et „valitsemisele“ omast vastutavuse defitsiiti vähendada ning suurendada avaliku võimu tegevuse tulemuslikkust ja süvendada selle õiguspärasust kodanike silmis. Seda viimast väljendatakse dokumendi eessõnas otsesõnu.

„Valitsemisele“ iseloomuliku valitsusvälise võimupädevuse tunnustamise (Stoker 1998) jooni on EKAK-is samuti võimalik kindlaks teha, kuna kodanikuühenduste olulisuse tunnustamine on selle üks aluspõhimõtteid. Näiteks EKAK-i eessõnas on selgelt välja toodud, et kodanikuühendustega arvestamine omab positiivset mõju Eesti Vabariigi põhiseaduses sätestatud põhiväärtuste – vabaduse, õigluse ja õiguse, sisemise ja välise rahu, ühiskondliku edu ja üldise kasu ning eesti rahvuse ja kultuuri kestmise – saavutamisele.

Arusaam, et kodanikuühendustel on positiivne mõju ühiskondlikule edule ja üldisele kasule, on väga selgelt seotud sotsiaalse kapitali teooriaga. Putnami (1993) järgi on edukamad need piirkonnad, kus mittetulundussektor on aktiivne. Siit saab teha järelduse, mis sarnaneb teiste koostöökokkulepete puhul tõdetuga, et EKAK ei maini küll sotsiaalset kapitali otsesõnu, kuid on selgelt suunatud selle kasvutingimuste kujundamisele (Liiv, 07.04.2005).

#### 4.3. Rakendamine ja edasiarendamine

EKAK-i dokument, nagu teisedki koostöökokkulepped (vt. Plowden 2003, 424), ei ole protsessi lõpp, vaid pigem alguspunkt, kust edasine koostöö saab jätkuda. Vabariigi Valitsuse 9. oktoobri 2003. aasta korraldusega nr. 658-k moodustati Vabariigi Valitsuse ja kodanikuühenduste esindajate ühiskomisjon, kes käivitas EKAK-i rakendamise tegevuskavade ettevalmistamise, elluviimise ja täitmise hindamise süsteemi. Komisjoni esimees on regionaalminister Jaan Õunapuu ning liikmed kümme avaliku sektori esindajat ja neliteist kodanikuühenduste esindajat. Ühiskomisjoni teenindab praegu Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakond.

Ühiskomisjoni moodustamisel kordus juba kontseptsiooni menetlemise ajast tuttav riigipoolne venitamine, seekord kümme kuud. Pärast EKAK-i heakskiitmist toimusid 2. märtsil 2003. aastal Riigikogu valimised ning valitsus vahetus. Ametisse astunud valitsuse poole pöördumine ei andnud häid tulemusi ning üsna kaua oli ühiskomisjoni moodustamine surnud seisus, kuna keegi ei tahtnud seda enda juurde luua (Laius, 15.04.2005). Kuna

ühendused viitasid EKAK-i heakskiitmisele Riigikogu poolt, siis valitsus andis pidevale survele järele ning leidis võimaluse komisjoni moodustamiseks Siseministeeriumi juurde (Ibid.). Võib oletada, et komisjon sündis n.ö. häda sunnil, kuna enne komisjoni moodustamist ei olnud selge, mis saab täpselt olema ühiskomisjoni roll ja mille alusel sinna liikmed tekivad – kas üldise esindatuse või valdkondliku ekspertiisi põhjal. Samuti ei olnud rakendusprotsessi teenindama määratud osakonna põhimääruses mingit viidet talle pandud kohustustele. Tänapäevaks on põhimäärus kooskõlla viidud ning osakonna ülesandeks on pandud ka valitsuse ja ühenduste koostöö (Puurmann, 13.04.2005).

Siseministeerium nägi ette, millistest teistest ministeeriumidest oleksid esindajad (Laius, 15.04.2005), ning konkreetsed esindajad valiti selle järgi, kes võiksid olla kõige rohkem selle teemaga seotud (Puurmann, 13.04.2005). Selle tulemusena on praegu komisjonis esindatud Sotsiaalministeerium, Rahandusministeerium, Justiitsministeerium, Kultuuriministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium (allasutuse Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus kaudu), Siseministeerium, Riigikogu ja valitsuse kommunikatsioonibüroo. Alguses jäi Keskkonnaministeerium koos keskkonnaühendustega kõrvale, tänapäevaks on nad tööga liitunud (Puurmann, 13.04.2005), kuigi ametlikult ei ole neid veel komisjoni koosseisu arvatud. Koostöökokkulepete koostamise juhtnöörides (Liiv 2001a) on selge soovitus, et avaliku sektori poolsed esindajad sellistes koostööorganites peaksid olema piisavalt kõrgetasemelised ametnikud, kes saaksid mõjutada oma organisatsiooni tööd ning inimesi. Praegu on ühiskomisjonis esindatud ametnike tase väga erinev, alates talituse juhatajast ning lõpetades ministeeriumi lepingulise töötaja või allasutuse peaeksperdiga. Intervjuude käigus kogutud arvamused jagunesid valdavalt kaheks. Ametnikud ise arvasid, et on väga hea, et tegemist on spetsialistide komisjoniga, kuna kõrgemate tasandite ametnikel on niigi palju kohustusi (Vallikivi, 15.04.2005; Niine, 15.04.2005). Poliitikud ja kodanikuühenduste esindajad leidsid pigem, et riigi esindatus komisjonis on nõrk ning ametnikel pole võimu oma organisatsioonis piisavalt protsesse suunata. Praegune komisjoni koosseis ei pruugi tagada piisavat poliitilist väljundit, kuna väga palju sõltub komisjoni juhtiva ministri võimest teha horisontaalselt koostööd teiste ministritega.

Kui avaliku sektori poolse esinduse moodustamine kulges veel suhteliselt valutult, siis kodanikuühenduste esindajate leidmisega oli probleeme rohkem. Kõik ministeeriumid, kellel on rohkem kodanikuühendustega tegemist, pidid leidma kõige olulisemad ja mõjuvõimsamad partnerid (Puurmann, 13.04.2005; Laius, 15.04.2005). See, et ministeerium sisuliselt määras ühiskomisjoni mittetulundussektori esindajad, on väga terav probleem (Laius, 15.04.2005; Lagerspetz, 19.04.2005), tänane olukord on olemuslikult vastuolus EKAK-i põhimõttega (Aarna, 13.04.2005; Hänni, 21.04.2005). Mittetulundussektori ettepanekuid liikmete osas ei arvestatud (Lagerspetz, 19.04.2005). Intervjueeritud ühiskomisjoni kaasesimeeste arvamus oli ühtne – suur takistus efektiivsele tööle on see, et osa nimetatud organisatsioonide esindajatest ei ole huvitatud või võimelised panustama. Põhjus, miks mittetulundussektori esindajad komisjoni moodustamise ajal probleemi väga teravaks ei ajanud, oli lihtne. Kartuses, et komisjon jääb üldse moodustamata, eelistati jätkuvalle venitamisele töö alustamist (Laius, 15.04.2005). Sellise käitumisega valitsus sisuliselt rikkus äsja kokkulepitud põhimõtteid. Võimalik järeldus sellest on, et hoolimata ulatuslikust konsensusest EKAK-i vastuvõtmisel kasutab riik oma sunnivõimu õigust seal, kus see otseselt vajalik ei ole. Lähtuvalt „valitsemise“ teooriast ei suutnud riik siinkohal tunnustada valitsusvälist võimupädevust ehk kodanikuühenduste õigust määrata oma esindus.

Praegu on ühiskomisjonis esindatud 14 kodanikuühendust, mis on peamiselt erinevate valdkondade suured katusorganisatsioonid. Esindajate roll oma organisatsioonis varieerub aupresidendist kuni tegevjuhini, seega on peamiselt tegemist organisatsiooni formaalsete või tippjuhtidega. Nimekirja vaadates hakkab silma, et mõnest valdkonnast on rohkem kui üks esindaja (nt. noored, puuetega inimesed). Algseid EKAK-i protsessi eestvedajaid on komisjonis vaid kolm – Kristina Mänd, Mall Hellam ja Ülo Siivelt. Lisaks kaasab komisjon statistika ja rahastamise eksperdina Ülle Leppa. Mittetulundussektori esinduse määramine avaliku sektori poolt ei ole ainus probleem. Esindatuse probleem on laiem ning tuleneb sektorist endast, kus väärtuseks on inimeste vabadus koonduda erinevate arvamuste ümber, sellest selge ning hierarhilise esinduse moodustamine on keeruline. Avaliku võimu soov oleks, et kodanikuühendused valiksid ühe esindaja, kellega riik saaks mugavalt suhelda (Arjakas, 25.04.2005). Samas ei saa mittetulundussektoril olla ühte esindajat, kuna

organisatsioonid esindavad erinevaid huvisid (Trapido, 18.04.2005). On selge, et tavapärase esindamisloogika kodanikuühenduste seas ei toimi (Lagerspetz, 19.04.2005). Ühiskomisjonist kedagi välja arvata on väga keeruline (Puurmann, 13.04.2005). Seega tuleb loota kodanikuühenduste endi initsiatiivile, et mitteaktiivsete katusorganisatsioonide liikmed välja vahetataks ning tööjaotus ühiskomisjonis tasakaalustuks.

Sisulise tööga seostub otseselt rahastamise küsimus. Kuna komisjon ei ole praegu iseseisev organ, siis käib kogu rahastamine läbi Siseministeeriumi eelarve eraldistena, mis tähendab, et kõik tööd on lepingulised (Puurmann, 13.04.2005). 2005. aastaks on ette nähtud 200 000 krooni (Ülevaade ...), mis on marginaalne summa (Aarna, 13.04.2005; Laidus, 15.04.2005; Niine, 15.04.2005). Avalikul arutelul Riigikogus esitati just tegevuste rahastamisega seoses kõige teravamaid küsimusi, kuid selgeid vastuseid ministrilt ei saadud. On üsna selge, et ressursside jätkuv kitsikus ohustab EKAK-i elluviimist tõsiselt ning näitab valitsuse sisulise huvi puudumist. Vabariigi Valitsuse ja kodanikuühenduste ühiskomisjoni esimehena on regionaalministril praeguse korralduse järgi ainsana otsene võimalus määrata kodanikuühiskonna arendamise prioriteetsus ning tagada vajalikud ressursid.

Ühiskomisjoni tööd aeglustavate põhjusena toodi välja üldine ressursside puudus. Komisjoni avaliku sektori poolsetele liikmetele on see vaid üks tööülesannetest ning ei ole arvestatud, et nende panus võiks aja jooksul suureneada, kui tahetakse mingeid tulemusi saavutada (Puurmann, 13.04.2005; Räs, 25.04.2005). Kodanikuühenduste puhul on olukord sarnane, kuid ilmselt mitmed neist ei tunneta komisjoni töös osalemise vastutust või ei ole neil mingeid ressursse, et panustada. Nõnda jäävad mitmed neist sisulisest tööst lihtsalt kõrvale. Töögruppide kaasesimehed tunnistasid, et nad teevad ära suurema osa sisulisest tööst ning tihti oma teiste tööülesannete arvelt.

See omakorda tekitab küsimuse, kas praegune EKAK-i rakendamist koordineeriv üksus, Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakond, on parimate tulemuste saavutamiseks sobivaim. Koostööd peaks koordineerima üksus, millel on hea ligipääs valitsusasutustele ning kontaktid kodanikuühendustega (Liiv 2001a). Praeguse rakendusüksuse tegevust olemasolevate ressursside piires võib pidada väga heaks (kõik

intervjueeritavad), kuid selle sobivuse osas jagunesid arvamused kaheks. Need, kes arvasid, et mõni muu üksus oleks sobivam, tõid põhjenduseks, et ühe ministeeriumi ühe osakonna seest on väga raske mõjutada teiste valitsusasutuste tööd. Need, kes pidasid üksust sobivaks, olid seisukohal, et arengu takistuseks on ainult inim- ja rahaliste ressursside piiratus. Oluline on siinkohal meeles pidada, et EKAK tegeleb peamiselt üldküsimumustega. Sellest tulenevalt võiks seda koordineeriv üksus asuda peaministri büroos või Riigikantseleis (Aarna, 13.04.2005; Niine, 15.04.2005; Puurmann, 13.04.2005). Samas on praegune asukoht Siseministeeriumis soodne selle poolest, et regionaalministril on võimalik valitsuses neid probleeme tõstatada ning kaitsta. Poliitiline toetus ühiskomisjoni tööle sõltub praegu temast.

Küsimus sellest, kuidas saab koostöökokkulepe, mis ei oma seaduslikku jõudu, muutuda efektiivseks piiranguks ebasobivatele tegevustele, on igati õigustatud (Plowden 2003). Ebakõlade tekkimisel saab alati viidata, et on selline kokkulepe; kui efektiivne see on või mitte, see sõltub üldisest poliitilisest ja koostöö kultuurist (Puurmann, 13.04.2005; Trapido, 18.04.2005, Lagerspetz, 19.04.2005). Moraalset hukkamõistu saab EKAK-i vastu eksimisel väga tähtsaks pidada (Niine, 15.04.2005; Laius, 15.04.2005; Lukas, 19.04.2005). Samas leidsid näiteks Nestor (13.04.2005) ja Lepp (19.04.2005), et EKAK ei saagi olla efektiivne piirang ebasobivale käitumisele, kuna ta on kogum soovitusi. Rikkumiste teadvustamine ja avalikustamine vähemasti paneks inimesed selle üle mõtlema (Lepp, 19.04.2005).

Eelmises peatükis käsitletud koostöökokkulepete efektiivsust määravatest teguritest (Plowden 2003) oli esimene see, kas avalik ja mittetulundussektor on teadlikud koostöökokkuleppe olemasolust. Praegune avalikkuse teavitamine tegevusest on minimaalne ning piirdub ametlike Siseministeeriumi pressiteadetega. Huvilistel on kas või ministeeriumi koduleheküljelt väga keeruline informatsioonini jõuda (Vallikivi, 15.04.2005). Hinnangut avaliku ja mittetulundussektori ning laiema avalikkuse teadlikkusele on väga raske anda, kuna pole tehtud vastavasisulisi uuringuid. Intervjueeritavad olid isikliku kogemuse põhjal arvamusel, et teadlikkus on madal. Enamasti piirdub see sellega, et teatakse, et EKAK on olemas. Teadlikkust pidasid intervjueeritavad üldiselt tähtsaks (Rummo, 25.04.2005; Räs, 25.04.2005; Üprus,

25.04.2005 jt.). Samal ajal on oluline eristada teadmist, et EKAK on olemas, ja seda, kas ollakse teadlikud ka selle sisust ning valmis sellele oma tegevuses toetuma. Mänd (12.04.2005) ja Laius (15.04.2005) peavad sisulisi teadmisi olulisteks just sektorite tööd juhtivate isikute ringis. Väike külaselts on EKAK-i rakendamise tulemusel loodud heas tegutsemiskeskkonnas pigem kasusaaja rollis. Vähesse teadlikkuse põhjuseks saab pidada seda, et seni ei ole tehtud teadlikkuse suurendamise nimel süsteemset tööd. Kuna hetkel veel EKAK-ist igapäevases elus midagi ei sõltu, siis teadmine ei ole aktiivne, ning tegemist ei ole töödokumendiga (Trapido, 18.04.2005). Samas nentis Trapido, et kui oleks juhised, kuidas EKAK-i kasutada kodanikuühenduste töös, siis leiaksid need laiemat kasutust.

Teadlikkus EKAK-ist ning selle põhimõtete järgimine on otseselt seotud. Isegi kui ollakse neist teadlikud, siis kontseptsioon ise ei ole niisugune dokument, mida igapäevatoos arvestada, kuna seal ei ole kirjas konkreetseid samme (Puurmann, 13.04.2005). Teda peaks arvestama pikemaajaliste tegevuste ja strateegiate planeerimisel, mis toetab arusaama, et sisuliselt teadlikud peaksid olema juhtimisega seotud inimesed (Ibid.). Trapido (18.04.2005) sõnul ei ole küsimus EKAK-i jõuetuses, vaid üldisemas valitsemiskultuuris. Seda, kas EKAK-ist saab kogum kõigi poolt omaks võetud ning järgitavaid põhimõtteid, näitab aeg. Plowdeni ja Morisoni arvates oleksid sellised arengud koostöökokkuleppe peamiseks lõppeesmärgiks.

Igasuguste kokkulepete ja strateegiate täitmise üle peaks toimuma teatud järelevalve, mille vajalikkust rõhutas eelmises peatükis käsitletud Plowden. EKAK-ist tulenev peamine selline mehhanism on teema avalik arutelu Riigikogus riiklikult tähtsa küsimusena iga kahe aasta järel. Esimene arutelu toimus käesoleval aastal 18. jaanuaril. Vastavalt ühiskomisjoni töökorrale fikseeritakse töö tulemused ülevaate vormis iga aasta 15. maiks ja esitakse 1. juuniks Vabariigi Valitsusele. Komisjoni sisemiseks kasutamiseks koostatakse poolaasta tööplaanid (Puurmann, 13.04.2005). Mis puudutab avalikku arutelu Riigikogus, siis oldi kahesugusel arvamusel. Ühiskomisjoni liikmed ja kodanikuühenduste esindajad olid arvamusel, et avalikul arutelul peaks aktiivsemalt ja sisukamalt kaasa lööma Riigikogu EKAK-i rakendamise toetusrühm, just selleks, et arutelul oleks praktilisem väljund. Ka toetusrühma liikmed avaldasid tahet tõhusamaks tööks, kas või süsteemsete uuringute

läbiviimiseks (Aarna, 13.04.2005; Arjakas, 25.04.2005; Üprus, 25.04.2005). Uuringutega haakub Puurmanni (13.04.2005) soovitus, et Riigikogu toetusrühma abil saaks välja töötada EKAK-i rakendamise indikaatorid. Samas oli näiteks Lagerspetz (19.04.2005) arvamusel, et kuna EKAK on sümboolne dokument, siis võib ka järelevalve olla sümboolne ning sisulist järelevalvet peaks tegema hoopis mittetulundussektor ise. Nõnda tõdeb Nestor (13.04.2005), et täna kodanikuühiskonna arengu suhtes suusõnaliselt muret tundvaid inimesi on rohkem kui tegelikult muret tundvaid inimesi. Kahetsusväärset ei saanud arutelul sõna võtta kodanikuühendused ise, selline oli Riigikogu juhatuse otsus (Lukas, 19.04.2005). Järgnevad arutelud peaksid kujunema konkreetsemaks, kuna 2007. aastaks, mil peaks toimuma järgmine arutelu, on ühiskomisjoni koostatud esimene tegevuskava ellu viidud ning saab anda hinnanguid selle edukusele.

Tulevikku silmas pidades võiks kaaluda kontseptsiooni uuendamist, ent praegu leidis enamik intervjueeritavaid, et dokumenti ei ole vaja midagi lisada. Kõik konkreetsemad tegevused saab lisada tegevuskavades, kuna EKAK ise on üldine (Vallikivi, 15.04.2005; Arjakas, 25.04.2005). Ta on dokument omas ajas, mis lükkab käima osalusdemokraatia elementide tugevnemise Eesti otsuste vastuvõtmise mehhanismis (Laius, 15.04.2005). Vaagides erinevaid alternatiive EKAK-ile, toodi enim välja valdkondlikke kokkuleppeid avaliku võimu ja vastavate kodanikuühenduste vahel (Lepp, 19.04.2005; Arjakas, 25.04.2005) ning regionaalseid kokkuleppeid (Lagerspetz, 19.04.2005; Lepp, 19.04.2005). Ilma EKAK-i või mõne muu samalaadse dokumendita areneksid avaliku võimu ja mittetulundussektori suhted vähehaaval ning vähem tasakaalustatult (Aarna, 13.04.2005; Laius, 15.04.2005).

## Kokkuvõte

Käesoleva uurimistöö üks eesmärke on pakkuda teoreetilist raamistikku avaliku ja mittetulundussektori vahel seni sõlmitud koostöökokkulepetele. Viimaste aastate teadusliku kirjanduse põhjal saab just lepingulise delegerimise, „valitsemise“ ja sotsiaalse kapitali teooriaid pidada erinevateks traditsioonilistest riigikesksetest käsitlustest, mis tunnustavad erinevate osapoolte tähtsust ühiskonnaelu kujundamisel.

Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni uurimise eesmärk on analüüsida selle arengut, sisu ja rakendamist, lähtudes lepingulise delegerimise, „valitsemise“ ja sotsiaalse kapitali teooriatest. Otsides vastust uurimisküsimusele, kas seoses koostöökokkuleppe sõlmimisega avaliku ja mittetulundussektori vahel on toimunud selline riigi rolli taaskohanemine, kus riik ei vii valitsemist ellu üksi, vaid koos partneritega, tuleb tõdeda, et Eesti areng selles suunas on alles algusjärgus. Hoolimata seda kinnitavatest sõnadest (EKAK-i dokument) on tegelikud muutused oodatust väiksemad. Üks sellise olukorra põhjuseid on, et EKAK-i tingisid teistest seni sõlmitud koostöökokkulepetest Eesti kontekstist lähtuvalt erinevad põhjused.

Kodanikuühendused ei olnud riigi poolt eriti tunnustatud, ent tõelise koostöö vajadus sektori edasiseks arenguks oli olemas. Riigi poolt algatatud haldusreformi käigus tekkisid konkreetsed suhted avalike teenuste lepingulisel delegerimisel, mis ühtsete aluste puudumise tõttu olid probleemsed kõigile osapooltele. Samuti võib üsna kindel olla, et Eestis nagu teisteski üleminekuriikides on sotsiaalse kapitali tase pigem madal, kuid ei saa kindel olla, et avalik võim seda selgelt teadvustas.

Erinevast arengustaadiumist tulenevalt oli EKAK-i ettevalmistusprotsess okkiline. Esimesest ebaõnnestumisest õppides oldi teinekord edukamad. Kuigi endiselt puudus EKAK-il täidesaatva võimu toetus ning sellest sai hiljem oluline takistus kontseptsiooni kiirele rakendamisele, saavutati ametlik heakskiit Riigikogus. EKAK-i ettevalmistusprotsessi tugevateks külgedeks saab lugeda Eesti kontekstist lähtumist,

laialdast ühenduste kaasamist ning kinnitamist seadusandliku võimu tasandil, mis tagab tõenäoliselt protsessi pikaajalise jätkuvuse.

Uurides Riigikogu EKAK-i rakendamise toetusrühma rolli, on peamine järeldus see, et tegemist on ainsa kohaga, kus kodanikuühendustel on võimalus koguda jätkuvalt laiemat poliitilist toetust. EKAK-i rakendamise suurim takistus on aktiivse toetuse puudus reaalspoliitikas ning selle saavutamine sõltub peamiselt ühendustest endast. Ühenduste aktiivsus teema päevakorralisena hoidmisel on pärast EKAK-i heakskiitmist mõnevõrra ehk vähenenud. Algsed EKAK-i eestvedajad on hõivatud tööga kodanikuühenduste ja Vabariigi Valitsuse ühiskomisjonis ning kõiki ühendusi varem mobiliseerinud jõud on raugenud. Seetõttu oleks väga oluline kaasata EKAK-i protsessi uusi inimesi.

Vaadates EKAK-i sisu, tuleb tõdeda, et tegemist on Eesti konteksti arvestava, kuid samal ajal rahvusvahelisele kogemusele tugineva kontseptsiooniga. Sarnaselt teiste sõlmitud koostöökokkulepetega sisaldab ta valdkonnaüleseid ja väga üldiseid põhimõtteid. Tulenevalt Eesti lähteolukorrast lepingulise delegeerimise valdkonnas on mõistetav vajadus ühiselt välja töötada põhimõtted ja kord avalike teenuste osutamise delegeerimiseks kodanikuühendustele. Kindlasti peab seejuures tähelepanu pöörama piirangutele lepingulise delegeerimise kasutamisel ning mõjudele, mida see toob kaasa kodanikuühendustele.

Mis puudutab „valitsemise“ kontseptsioonile omaseid jooni, nt. valitsusvälise võimupädevuse tunnustamine, sektoritevaheliste piiride hägustumine jne., saab EKAK-i dokumendist küll lugeda, kuid tegelikud muutused selles vallas on veel toimumata. Samas on loomulik, et arengukavana on EKAK oma ajast ees ning püüab toimida loomulike arengute kiirendajana.

EKAK-i rakendamist iseloomustabki kõige enam laialdase poliitilise toetuse puudus, mis väljendub suhtumises, et tegemist on marginaalse teemaga ning protsessi aeglustab inim- ja rahaliste ressursside kitsikus. Rakendustegevusi on takistanud see, et tänaseni pole päris selge ühiskomisjoni ja selle liikmete roll esindamisfunktsiooni täitmisel. Praegune avaliku sektori esindus saab küll pakkuda väga häid ekspertteadmisi, kuid väljund valitsusasutuste

juhtimistasandile praktiliselt puudub. Kodanikuühenduste esindus on küll formaalselt tipptasemel, kuid komisjoni määramine Siseministeeriumi poolt tekitas olukorra, kus suur osa liikmetest ei ole tegelikult võimelised ja huvitatud rakendustegevustesse panustama. Neid probleeme on teadvustanud ühiskomisjon ka ise ning lahenduste leidmine sõltub edasistest Vabariigi Valitsuse otsustest (Ülevaade ...).

Vastus sellele, kuidas EKAK saab olla piirang ebasobivale käitumisele, on mitmetahuline. Omavahel on tihedalt seotud teadlikkus EKAK-ist, selle kasutamine, tõsiseltvõetavus ja mõjud (Plowden 2003). Praegu on teadlikkus EKAK-ist madal ning isegi avaliku ja mittetulundussektori inimesed, kes seda järgima peaksid, ei ole sisuliselt kursis. Teadlikkuse puudumisel ei saa ka eeldada EKAK-i põhimõtete arvestamist igapäevatoos. Selleks, et parandada teadlikkust ja EKAK-i järgimist, on vaja lisaressursse. Lisaks EKAK-i idee ja peamiste valdkondade laialdasemale tutvustamisele võiks olla kasu n.ö. funktsionaalse EKAK-i kujundamisest vastavatele sihtgruppidele. See lihtsustaks EKAK-i põhimõtetega arvestamist igapäeva töös. Probleemide lahendamine ja lisaressursside leidmine sõltub praeguse Vabariigi Valitsuse valikutest. Valitsuse töö alusdokumendis pole EKAK-ist ja selle eesmärkidest ridagi kirjas, see ei tugevda lootust, et kodanikuühiskonna teemad kerkiksid senisest olulisemadena poliitilisse päevakorda.

Praegused EKAK-i rakendamise seire ja järelevalve mehhanismid on kodanikuühiskonna teema avalik arutelu Riigikogus riiklikult tähtsa küsimusena iga kahe aasta järel ning Vabariigi Valitsuse ja kodanikuühenduste ühiskomisjoni tulemuste ülevaate esitamine Vabariigi Valitsusele iga aasta 1. juuniks. Selleks, et parlamentaarne järelevalve omandaks reaalse jõu, peaks edaspidi EKAK-i põhimõtetest lähtuvalt kodanikuühendustel olema õigus arutelul sõna võtta. Riigikogu EKAK-i toetusrühm saaks arutelu sisukamaks muutumiseks panustada omapoolsetel uuringutel põhinevate probleemipüstitustega vastutavale ministrile.

Kahtlemata on EKAK uuenduslik valitsemise ja demokraatia arendamise võimalus praeguses lõhestunud Eesti ühiskonnas. Kui see pikemas perspektiivis õnnestub, siis usaldades ning koostööd tehes jõuame ilmselt uue riigi konfiguratsioonini, nagu Morison

seda nägi. EKAK-i seniseid mõjusid on praeguses faasis väga raske analüüsida, hoolimata sellest, et dokumendi heakskiitmisest on möödunud üle kahe aasta, on enamused muutusi veel algatusjärgus.

Kokkuvõtteks saab väita, et läbi avaliku ja mittetulundussektori koostöökokkuleppe Eestis ei ole veel toimunud olulist riigi rolli taaskohanemist, kuid EKAK-i näol on tegemist tugeva algatusega selles suunas, et tulevikus ei viiks riik valitsemist üksi ellu, vaid koos partneritega.

## Kasutatud allikad

### Õigusaktid

*Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni heakskiitmine.* Riigikogu 12. detsembri 2002. aasta otsus (RTI, 19.12.2002, 103, 606).

*Komisjoni moodustamine Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni rakendamise tegevuskavade ettevalmistamise, elluviimise ja täitmise hindamise süsteemi käivitamiseks.* Vabariigi Valitsuse 9. oktoobri 2003. aasta korraldus nr 658-k (RTL, 2003, 108, 1714).

*Mittetulundusühingute seadus.* Vastu võetud 6. juuni 1996. aasta seadusega (RTI, 1996, 42, 811).

*Sihtasutuste seadus.* Vastu võetud 15. novembri 1995. aasta seadusega (RTI, 1995, 92, 1604).

### Raamatud, artiklid

Adamson, T.-A. 2000. „Mittetulundusühingud võtavad endale vastutuse ja Eesti Vabariik jõuab osalusdemokraatiani?“ *Riigikogu Toimetised*, 1, 264-266.

Altnurme, R. 2002. *Avalike teenuste lepinguline delegeerimine kolmandale sektorile.* Tallinn: Tänapäev.

Bevir, M., Rhodes, R.A.W., Weller, P. 2003. „Comparative Governance: Prospects and Lessons.“ *Public Administration*, 81(1), 191-210.

Coleman, J.S. [1988] 1994. „Social Capital in the Creation of Human Capital.“ *American Journal of Sociology*, 94(supplement), S95-S120.

Doornbos, M. 2004. „Hea valitsemine: ühe poliitikakontseptsiooni paindlikkus.“ Raamatus *Valitsemine ja hea valitsemine: konverentsi kogumik*, toim. Illing, E., Pettai, V. Tallinn : Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Drechsler, W. 2004. „Valitsemine, hea valitsemine ja valitsus: Eesti haldussuutlikkuse juhtum.“ Raamatus *Valitsemine ja hea valitsemine: konverentsi kogumik*, toim. Illing, E., Pettai, V. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Farr, J. 2004. "Social Capital - A Conceptual History." *Political Theory*, 32(1), 6-33.

Frumkin, P. 2003. „The End of Public-Nonprofit Relations? Acomment on Plowden.“ *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 32(3), 436-438.

Howard, M.M. 2003. *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe.* Cambridge: Cambridge University Press.

Hulme, D., Edwards, M. (toim.) 1997. *NGOs, states and donors : too close for comfort?* New York: St. Martin's Press.

Illing, E., Pettai, V. (toim.) 2004. *Valitsemine ja hea valitsemine: konverentsi kogumik.* Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Knill, C. 2004. "Valitsemismudelid ning nende hindamine" Raamatus *Valitsemine ja hea valitsemine: konverentsi kogumik.* Toim. Illing, E., Pettai, V. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Laane, K. 2000. *Avaliku ja kolmanda sektori vahelised koostöökokkulepped.* Bakalaureusetöö, Tartu Ülikool.

Laius, A. 2002. „Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni arengulugu.” *Riigikogu Toimetised*, 6, 171-177.

Lagerspetz, M. 2004. *Kodanikuühiskonna lühisõnastik.* Tallinn: Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlaud.

Lagerspetz, M. 2001. *Estonian NGOs as Civil Society?*  
[www.thirdsectorcee.info.hu/ICarticles/estoniango.htm](http://www.thirdsectorcee.info.hu/ICarticles/estoniango.htm) (17.04.05).

Lember, V. 2004. „Limiting Aspects of Contracting Out in Transitional Countries: the Case of Estonian Prisons.“ *Public Administration and Development*, 24(5), 425-435.

Lepa, R., Illing, E., Kasemets, A., Lepp, Ü., Kallaste, E. 2004. *Kaasamine otsusetegemise protsessi.* Tallinn: Poliitikauuringute Keskus PRAXIS.

Liiv, D. 2001a. „Koostöökokkulepped Suurbritannias ja mida meil on neist õppida.” *Riigikogu Toimetised*, 3, 261-272.

McCall, C., Williamson, A. 2001. „Governance and Democracy in Northern Ireland: The Role of the Voluntary and Community Sector After the Agreement.“ *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 14(3), 363-383.

Morison, J. 2000. „The Government-Voluntary Sector Compacts: Governance, Governmentality, and Civil Society.“ *Journal of Law and Society*, 27(1), 98-132.

Newton, K. 2001. „Trust, Social Capital, Civil Society, and Democracy.“ *International Political Science Review*, 22(2), 201-214.

Osborne, S. P., McLaughlin, K. 2003. „Modelling Government – Voluntary Sector Relationships: Emerging Trends and Issues.“ *European Business Organization Law Review*, 4, 383-401.

- Paldam, M., Svendsen, G. T. 2001. "Missing Social Capital and the Transition in Eastern Europe." *Journal for Institutional Innovation, Development and Transition*, 5, 21-34.
- Paxton, P. 2002. „Social Capital and Democracy: An Interdependent Relationship.“ *American Sociological Review*, 67, 254-277.
- Pierre, J. (toim.) 2000. *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. New York: Oxford University Press.
- Plowden, W. 2003. „The Compact: Attempts to Regulate Relationships Between Government and the Voluntary Sector in England.“ *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 32(3), 415-432.
- Putnam, R. D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Putnam, R. D. 2000. *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Rikman, E. 2003. „Avamisest mõistmiseni: kodanikeühiskonna olemus ja võimalused.“ Raamatus Lagerspetz, M. *et al. Tuntud ja tundmatu kodanikeühiskond*. Tallinn: Kunst.
- Ruutsoo, R. 2001. „Kodanikeühiskond, kolmas sektor ja sotsiaalne kapital.“ *Riigikogu Toimetised*, 3.
- Salamon, L.M. 1994. „The Rise of the Nonprofit Sector.“ *Foreign Affairs*, 73(4), 109-122.
- Salamon, L.M. 1995. *Partners in Public Service. Government-Nonprofit Relations in Modern Welfare State*. Baltimore; London: John Hopkins University Press.
- Salamon, L.M., Anheier, H.K. 1996. *The Emerging Nonprofit Sector: an Overview*. Manchester; New York: Manchester University Press.
- Salamon, L.M., Anheier, H.K. 1997. *Defining the Nonprofit Sector. A Cross-National Analysis*. Manchester; New York: Manchester University Press.
- Seligman, A.B. 1992. *The Idea of Civil Society*. New York: The Free Press.
- Steinberg, R. 1997. „Competition in Contracted Markets.“ Raamatus *The Contract Culture in Public Services: Studies from Britain, Europe and the USA*, 6, P., Kendall, J. Aldershot: Arena, 161-179.
- Stoker, G. 1998. „Governance as Theory: Five Propositions.“ *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28.
- Toepler, S., Salamon, L. M. 2003. „NGO Development in Central and Eastern Europe: An Empirical Overview.“ *East European Quarterly*, 37(3), 365-378.

Wuthnow, R. (toim.) 1991. *Between States and Markets : the Voluntary Sector in Comparative Perspective*. Princeton (N.J.): Princeton University Press.

Young, D. 2000. „Alternative Models of Government – Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives.“ *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1), 149-172.

### **Dokumendid, internetiallikad**

An Accord Between the Government of Canada and the Voluntary Sector. [http://www.vsi-isbc.ca/eng/relationship/order\\_tools.cfm](http://www.vsi-isbc.ca/eng/relationship/order_tools.cfm) (10.05.05).

Building Real Partnership: Compact Between Government and the Voluntary and Community Sector in Northern Ireland. [www.dsdni.gov.uk/building\\_real\\_partnership.pdf](http://www.dsdni.gov.uk/building_real_partnership.pdf) (25.05.2005).

Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England. [www.thecomcompact.org.uk/C2B/document\\_tree/ViewACategory.asp?CategoryID=49](http://www.thecomcompact.org.uk/C2B/document_tree/ViewACategory.asp?CategoryID=49) (10.05.05).

Eesti erakondade ja kolmanda sektori katusorganisatsioonide koostöömemorandum. 14. detsember 1999. *Riigikogu Toimetised*, 1, 258.

Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlause kodulehekül: [www.emy.ee](http://www.emy.ee) (24.05.2005).

Eesti Reformierakonna, Eesti Keskerakonna ja Eestimaa Rahvaliidu koalitsioonilepe. [www.riik.ee/valitsus/?id=1307](http://www.riik.ee/valitsus/?id=1307) (24.05.05).

Horvaatia koostöökokkuleppe kodulehekül: [www.uzuvrh.hr/program\\_suradnje.php](http://www.uzuvrh.hr/program_suradnje.php) (09.05.2005).

Lagerspetz, M., Ruutsoo, R., Rikmann, E. 2001. *Kodanikeühiskonna edendamise strateegiad Eestis: probleemid ja perspektiivid*. Uurimusraport. [www.riigikogu.ee/msi\\_arhiiv/korg\\_tood/ky\\_uuring.html](http://www.riigikogu.ee/msi_arhiiv/korg_tood/ky_uuring.html) (11.05.05).

Liiv, D. 2001b. *Guidelines for the Preparation of Compacts*. [www.icnl.org/](http://www.icnl.org/) (28.03.05).

Riigikogu kodulehekül: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee) (11.05.2005).

Seletuskiri Riigikogu otsuse Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni heakskiitmise eelnõule. [www.lc.ee/foorum/lc/template.pl?show=tst/SE/ekak&C=3](http://www.lc.ee/foorum/lc/template.pl?show=tst/SE/ekak&C=3) (24.05.05).

The National Assembly for Wales' Voluntary Sector Scheme. [www.wales.gov.uk/themesvoluntarysector/content/voluntarysectorscheme/](http://www.wales.gov.uk/themesvoluntarysector/content/voluntarysectorscheme/) (10.05.05).

The Scottish Compact. [www.scotland.gov.uk/library5/social/sccm-00.asp](http://www.scotland.gov.uk/library5/social/sccm-00.asp) (10.05.05).

Ülevaade Vabariigi Valitsuse ja kodanikeühenduste esindajate ühiskomisjoni tööst Eesti kodanikuühiskonna arengukontseptsiooni rakendamisel. (august 2004 – mai 2005)  
[www.sisemin.gov.ee/atp/?id=6892](http://www.sisemin.gov.ee/atp/?id=6892) (22.05.05).

## **Intervjuud**

Aarna, Olav. Riigikogu EKAK-i rakendamise toetusrühma liige (Res Publica). Tallinn, 13.04.2005.

Arjakas, Küllö. Riigikogu EKAK-i rakendamise toetusrühma liige (Eesti Keskerakond). Tallinn, 25.04.2005.

Hänni, Liia. E-Riigi Akadeemia SA, E-demokraatia programmi direktor. Tartu, 21.04.2005.

Lagerspetz, Mikko. Eesti Humanitaarinstituut, sotsioloogia professor. Tallinn, 19.04.2005.

Laius, Agu. Ühiskondliku Leppe Sihtasutus, tegevjuht. Tallinn, 15.04.2005.

Lepp, Ülle. Eesti Nägemispuuetega Inimeste Fond (ENIF), nõukogu liige, mittetulundussektori uurija ja lektor, EKAK-i rakendamise ühiskomisjoni rahastamise ja statistika töögrupi ekspert. Tallinn, 19.04.2005.

Liiv, Daimar. Tartu Maakohus, kohtuniku-kandidaat, EKAK-i projekti koordinaator. Tartu, 07.04.2005.

Lukas, Tõnis. Riigikogu EKAK-i rakendamise toetusrühma liige (Isamaaliit). Tallinn, 19.04.2005.

Mänd, Kristina. Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit (EMSL), juhataja, EKAK-i rakendamise ühiskomisjoni rahastamise ja statistika töögrupi kaasesimees. Tartu, 12.04.2005.

Nestor, Eiki. Riigikogu EKAK-i rakendamise toetusrühma liige (Sotsiaaldemokraatlik Erakond). Tallinn, 13.04.2005.

Niine, Tiia. Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna eelarve talituse juhataja (kt), EKAK-i rakendamise ühiskomisjoni rahastamise ja statistika töögrupi kaasesimees. Tallinn, 15.04.2005.

Puurmann, Maris. Siseministeriumi kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakonna peaspetsialist, EKAK-i rakendamise ühiskomisjoni liige. Tallinn, 13.04.2005.

Rummo, Paul-Eerik. Eesti Vabariigi rahvastikuminister (Eesti Reformierakond). Tallinn, 25.04.2005.

Räis, Mare. Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus, ühiskonnaõpetuse peaspetsialist, EKAK-i rakendamise ühiskomisjoni kodanikuhariduse ja avaliku teadlikkuse töögrupi kaasesimees. Tallinn, 25.04.2005.

Trapido, Toomas. Eestimaa Looduse Fond, juhatuse esimees. Tartu, 18.04.2005.

Vallikivi, Marin. Justiitsministeriumi õiguspoliitika osakonna avaliku õiguse talituse nõunik, EKAK-i rakendamise ühiskomisjoni seadusandluse ja kaasamise töögrupi kaasesimees. Tallinn, 15.04.2005.

Üprus, Avo. Riigikogu EKAK-i rakendamise toetusrühma liige (Res Publica). Tallinn, 25.04.2005.

## Summary

This thesis deals with the relations between the public and nonprofit sector in the context of compacts. One purpose of the thesis is to offer a theoretical framework for the compacts between the public and the nonprofit sector. In the light of recent theoretical literature theories of contracting out, governance and social capital can be considered to acknowledge the importance of non-state actors in designing society.

The second purpose of the thesis is to analyze the development, content and implementation of one compact – the Estonian Civil Society Development Concept (EKAK) – concurrently keeping in mind the previously listed three theories. Seeking for an answer to the research question, whether in connection with making the compact between the public and the nonprofit sector there has been a shift in the role of the government towards governing in partnership; the analysis suggests that Estonia is only at the beginning of this possible development. Despite the asserting words in the document (EKAK) the real changes are smaller than could be expected. One reason for this is that EKAK was initiated for somewhat different reasons originating from the specific Estonian context than other similar compacts.

Civil society organizations were not fully acknowledged by the state but there was a need for real cooperation in order to ensure their further development. In course of the administrative reforms concrete relations by contracting out services have been established, but these are problematic to all sides due to the nonexistent common basis. In addition Estonia, like other transition countries, is characterized by a relatively low level of social capital of which the public sector probably was even not conscious.

Stemming from a different level of development the preparation of EKAK was complicated. The first attempt was unsuccessful. Having learned a valuable lesson the second round was a success. Though the executive was not involved and this is causing major problems during the implementation. Positive aspects of preparation are: originating from the Estonian context, broad inclusion of civil society organizations and approval by

the Estonian parliament *Riigikogu* December 12, 2002. The last aspect is expected to ensure the long-lasting continuation of the process.

Analysis of the role of the parliamentary support group of EKAK shows that this is the only place where representatives of civil society organizations can continuously lobby for wider political support. The biggest obstacle of implementing EKAK successfully is the missing active political support that can be attained only by the initiative of the civil society organizations themselves. Initiators of EKAK in the nonprofit sector are active in the work of the joint committee between the government and civil society organizations. The movement uniting all organizations during the preparation of EKAK has languished and there is a need for new people to become actively involved.

Looking at the content of EKAK one can see that it bares in mind the Estonian context but at the same time has a strong basis from the international experience. Like other compacts it includes general principles on the relationship of the public and nonprofit sector. The Estonian situation in contracting public services to civil society organizations calls out for establishing principles and order to do it properly. Attention must be turned to limitations of contracting out (Lember 2004) and the impact it has to civil society organizations.

Features characteristic to governance, like recognizing the blurring of boundaries between sectors and capacity of non-governmental actors etc, can be found in the EKAK document but real changes in this area haven't still taken place. Whereas it is normal that as a development concept EKAK is ahead of time and tries to act as an accelerator of normal developments.

The implementation process of EKAK is best characterized by the lack of extensive political support, which can be registered in the attitude that it is a fractional issue, and the process is slowed down due to inadequate supply of human and fiscal resources. Implementation has been hindered by the unclear role of the joint committee and the representation function of its members. The current representation of the public sector can offer quality specialist input but remains very weak in political output on the managing

level of the government institutions. Representation of the civil society is formally front-ranking but due to the coercive nomination of members by the Ministry of the Interior many of them are not able or interested in contributing to the implementation activities. These problems have been considered by the joint committee also and finding solutions depends on the decisions of the government (Ülevaade ...).

How, having no legal force, can EKAK become an effective constraint on inappropriate actions? The answer is faceted – there is a circular relationship between knowledge, use, credibility and effect of a compact (Plowden 2003). At the time being awareness is low and even the people who should conform to it are not fully informed. In order to improve their knowledge besides general communication it could be useful to develop functional EKAK-s directed at different target groups. This would support the use of EKAK principles in everyday work. Solving the problems and finding additional resources lies in the hands of the current government. Their coalition agreement does not contain any information about EKAK. This is truly alarming and does not give high hopes for the successful implementation of EKAK.

Current monitoring and supervision mechanisms include parliamentary discussions of EKAK every second year and yearly reports of the joint committee to the government. So as to have real impact from the parliamentary discussion some things must be changed. In the spirit of EKAK civil society organizations should have a possibility to speak out during the discussion in the future. The parliamentary support group can contribute with elaborative questions based on their studies of the nonprofit sector to the responsible minister.

Without doubt EKAK is an innovative opportunity to enhance governance and democracy in the currently divided Estonian society. If it succeeds then we will probably reach a new configuration of the state as Morison saw it. The present impact of EKAK is very difficult to analyze. Although it has been approved over two years ago most of the developments are in the initiative state. In conclusion, it can be argued that by the compact between the public

and the nonprofit sector in Estonia there still has not taken place a readjustment of the role of the state, but EKAK sets a strong initiative in the direction of governing in partnership.

**Koostöökokkuleppe algus ja areng**

1. Millised olid avaliku võimu ja mittetulundussektori suhted enne EKAK-i? Mis tingis kokkuleppe Teie arvates?
2. Kuidas toimus protsessi algatamine?
3. Mil määral oli tegemist teistelt (Suurbritannia) õppimise ja eeskuju võtmisega? Mis ohud sellisel lähenemisel on?
4. Kes olid koostöökokkuleppe algatajad? Kumb on Teie arvates parem algataja, kas avalik võim või mittetulundussektor? Miks?
5. Kes olid peamised ettevalmistuses osalejad? Kas Teie arvates oli osalejate ring piisav/liiga lai/oleks võinud laiem olla?
6. Mis on saanud 14. detsembril 1999. aastal koostöömemorandumiga sündinud mittetulundusühingute ja erakondade koostöökojast?
7. Millised olid Teie hinnangul ettevalmistusprotsessi suuremad probleemid mittetulundussektori/avaliku sektori poolel?
8. Kuidas suhtute dilemmasse efektiivne protsess *versus* dokumendi sisu? Kus tehti enim järeleandmisi?
9. Millist tähtsust omab see, et Eestis kinnitas koostöökokkuleppe Riigikogu?
10. Mis on/võiks olla Riigikogu EKAK-i toetusrühma roll?
11. Milline on Teie erakonna kodanikuühendustele suunatud poliitika? Kuidas on selle areng olnud? Mis ajast Te sellega tegelete?

**Koostöökokkuleppe sisu ehk peamised teemad**

1. Mis on Teie enda arvates EKAK-i peaesmärk?
2. Mida selline kokkulepe avaliku ja mittetulundussektori vahel annab juurde Eesti ühiskonnale?

3. Olulisemad teemad, mida dokumendis käsitletakse (tunnustamine, esindatus, partnerlus, ressursid). Kas mõni EKAK-is käsitletud teema on Teie arvates ülearune? Kas midagi peaks lisama?
4. Milline EKAK-i teemadest on ellurakendamisel kõige enam probleeme tekitanud või kus on kõige suuremad potentsiaalsed probleemid?
5. Millised võiksid olla alternatiivid koostöökokkuleppele?
6. Missugused on olnud EKAK-i senised mõjud? Kas EKAK-i tulemusena on muudetud seadusi MTÜ-dele soodsamaks (nagu nt. Kanadas on)?
7. EKAK-il ei ole seaduslikku jõudu, kuidas ta saab muutuda efektiivseks piiranguks ebasobivatele tegevustele?
8. Mis motiveerib/või peaks motiveerima avaliku sektori töötajat või mittetulundusühingut EKAK-i igapäevatöös arvestama/rakendama?
9. Kuidas olete Teie ise komisjoni tööd puudutavat informatsiooni edastanud oma organisatsiooni liikmeteni? Milliseid kanaleid olete kasutanud? Millist tagasisidet olete saanud? (küsimus ainult ÜK liikmetele)
10. Milline on Teie arvates üldine teadlikkus EKAK-ist?

### **Rakendamine ja edasiarendamine**

1. Kuidas loodi EKAK-i elluviiv ühiskomisjon? Millistel alustel valiti kolme töögrupi kaasesimehed? Kas ühiskomisjoni töö on tähtajaline?
2. Kuidas Te suhtute väitesse, et avaliku sektori poolsed esindajad ühiskomisjonis on n.ö. kolmandajärgulised ametnikud?
3. Esindatuse probleem, kes esindab mittetulundussektorit?
4. Milliseks on Teie hinnangul kujunenud elluviimise protsess? Millised on peamised probleemid?
5. Kuidas on korraldatud elluviimise rahastamine?
6. Millised meetmed on ette nähtud rakendamise protsessi seireks ja järelevalveks?
7. Kui efektiivne on parlamentaarne järelevalve? Mida saab Riigikogu teha?
8. Millised on võimalused tekkinud erimeelsuste lahendamiseks?
9. Kui oleks võimalik, kas praegu muudaksite midagi EKAK-is? Mida?

10. Millistes küsimustes on riigil ja mittetulundussektoril suurimad eriarvamused?
11. Millal toimub EKAK-i uuendamine? Mis saavad olema peamised uuenduste teemad  
Teie hinnangul?
12. Kui perspektiivikas on Eestis kohalike koostöökokkulepete teema? Mida nad  
paremaks muudaksid?
13. Kas Teie arvates on Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse  
osakond sobivaim üksus EKAK-i rakendamise koordineerimiseks? Kas osakonnale  
eraldatakse selleks piisavalt ressursse (raha ja inimesed)?