

Vabaühenduste sisedemokraatia uuring

Uringuaruanne



SISEMINISTEERIUM

2014

Uuringu korraldamist toetas Siseministeerium.

Autorid:

Maiu Uus on Praxise valitsemise ja kodanikuühiskonna programmi analüütik alates 2008. aastast. Tal on kogemusi nii kvantitatiivsete kui kvalitatiivsete kodanikuühiskonna alaste poliitikaanalüüsides ning arvukate küsitlusuuringute korraldamisega. Maiu on osalenud mitme suure kodanikuühiskonna uuringu tegemises ja juhtimises, sealhulgas „Ministeeriumide kaasamispraktikate analüüs 2007-2009“. Lisaks kaasamisele on tema uurimisvaldkonnad vabaühenduste riigieelarveline rahastamine, avalike teenuste delegerimine vabaühendustele, vabaühenduste tegutsemissuutlikkus ja mõju, muukeelse elanikkonna kodanikuaktiivsus.

Jane Matt on Praxise valitsemise ja kodanikuühiskonna programmi analüütik. Tal on kogemusi nii kvalitatiivsetel kui ka kvantitatiivsetel meetoditel põhinevate uuringute läbiviimisega. Tema peamisteks uurimisvaldkondadeks on post-kommunistliku ühiskonna transformatsioon (teisenemine) ja demokraatiseerumine, vabaühenduste suutlikkus ja mõju (s.h vabaühenduste rahastamine, vabaühenduste tegevust mõjutavad tulevikutrendid). Samuti on Jane tegelenud Eesti avalike teenistujate arendamise teemaga Eesti EL Nõukogu eesistumise kontekstis ja migratsiooni küsimustega.

Tanel Vallimäe osales uuringus külalisuurijana. Tanel on aastast 2005 töötanud Tallinna Ülikooli Kodanikuühiskonna uurimis- ja arenduskeskuse (KUAK) teadurina. Tema uurimisvaldkonnad on katnud Eesti kodanikuühiskonna arengutrende taasiseseisvumise järel, eesti- ja venekeelse elanikkonna organiseeritud kodanikualgatuslikku tegevust (vabaühendused) ja organiseerimata kodanikuinitsiatiivi ning individuaalseid kodanikualgatuslikke väärtusi ja käitumismustreid Eesti ühiskonnas. Varem on Tanel teinud Praxisega koostööd projekti „Kodanikuühiskonna rahastamise kontseptsiooni koostamine, analüüs praktikatest“ (2008) TLÜ-poolse vastutava täitjana.

Käesoleva töö valmimise ja projekti elluviimisesse on andnud olulise panuse ka:

Praxise töötajad **Rauno Vinni** (Valitsemise ja kodanikuühiskonna programmi juht), **Valentina Batueva** (majanduspoliitika programmi nooreanalüütik), **Mari Rell** (majanduspoliitika programmi analüütik), **Hille Hinsberg** (valitsemise ja kodanikuühiskonna programmi ekspert) ning praktikandid **Polina Volkova** ja **Lauri Peterson**.

Täname kõiki küsitluses ja juhtumiuuringutes osalenud vabaühendusi, fookusrühma arutelus osalejaid ja Siseministeeriumit!



Poliitikauuringute Keskus Praxis

Tornimäe 5, III korrus
10145 Tallinn
tel 640 8000
www.praxis.ee
praxis@praxis.ee

Väljaande autoriõigus kuulub Poliitikauuringute Keskusele Praxis ja autoritele. Väljaandes sisalduva teabe kasutamisel palume viidata allikale: Uus, M., Matt, J., Vallimäe, T. 2014. Vabaühenduste sisedemokraatia uuring. Analüüsiaruanne. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Sisukord

Lühitutvustus	6
Abstract	7
Töös kasutatud lühendid	8
Sissejuhatus	9
1 Vabaühenduste sisedemokraatia ja selle uurimine	11
1.1 Teoreetilised lähtealused.....	11
1.1.1 Demokraatia minimalistlik vs maksimalistlik käsitlus.....	11
1.1.2 Demokraatia määratlemise kriteeriumid	12
1.1.3 Vabaühenduste rollid ja ühenduste legitiimsuse küsimus.....	13
1.1.4 Vabaühenduste sisedemokraatia	16
1.2 Vabaühenduste sisedemokraatia analüütilised dimensioonid.....	20
1.2.1 Organisatsiooni väliskeskkond	21
1.2.2 Sisedemokraatiat soodustavad institutsionaalsed väärtused ja normid	22
1.2.3 Liikmete kaasamise ja organisatsiooni seisukohtade kujundamise praktika ...	22
2 Eesti kontekst.....	24
3 Tulemused	28
3.1 Uurimismeetod ja kasutatud andmed	28
3.1.1 Juhtumiuuring	28
3.1.2 Ankeetküsitlus	29
3.1.3 Fookusrühm.....	30
3.2 Küsitluse tulemused.....	31
3.2.1 Huvikaitsega tegelevate organisatsioonide põhitegevused.....	34
3.2.2 Juhtimine ja liikmete staatus.....	39
3.2.3 Liikmete ja sihtrühmade kaasamise põhimõtted ja praktika	43
3.2.4 Sisedemokraatiat toetavad väärtused ühendustes.....	48
3.2.5 Osalemine avaliku poliitika kujundamises.....	55
3.2.6 Põhijäreldused.....	62
3.3 Juhtumianalüüsid.....	66
3.3.1 Eesti Üliõpilaskondade Liit ja kõrgharidusreform	66
3.3.2 Eesti Arstide Liit ja tervishoiutöötajate töötüli	82
3.3.3 Vabaühenduste liit EMSL ja arutelu demokraatia arendamise sihtasutuste loomise üle	98
3.4 Fookusrühma arutelu.....	116
4 Kokkuvõte ja soovitused	121
4.1 Sisedemokraatiat soodustavad institutsionaalsed väärtused ja normid.....	121
4.2 Liikmete kaasamise ja organisatsiooni seisukohtade kujundamise praktika	123
4.3 Organisatsiooni väliskeskkond.....	129
Kasutatud kirjandus.....	132
LISA 1 – Ankeetküsitluse loendi koostamise protseduur.....	137

LISA 2 – Juhtumiuuringus intervjueeritud osapooled.....	140
LISA 3 – Küsitlustulemuste peatükki täiendavad tabelid.....	141

Jooniste loetelu

Joonis 1. Poliitikakujundamises osalevate huvikaitseorganisatsioonide sisedemokraatia analüütilised dimensioonid.....	21
Joonis 2. Huvikaitse- ja katusorganisatsioonide peamised tegevused (n = 335).....	31
Joonis 3. Vastanute jaotus tegevusvaldkondade lõikes (n = 335)	32
Joonis 4. Vastanute jaotus asutamisaastate lõikes (%; n = 335).....	33
Joonis 5. Kas Teie organisatsioon tegeleb järgnevate HUVIKAITSE tegevustega? (%)	35
Joonis 6. Milles praegustest tegevustest on Teie organisatsioonil kõige rohkem arenguruumi? (%)....	36
Joonis 7. Organisatsioonide teenused ja kommunikatsioonitegevused.....	37
Joonis 8. Kui mitme aasta tagant vahetub Teie organisatsioonis juhatuse koosseis? (n = 264)	40
Joonis 9. Kas kõigil teie organisatsiooni liikmetel on võrdne võimalus...? (n = 335).....	40
Joonis 10. Kui liikmed on passiivsed ja neilt on raske saada tagasisidet, siis mis on Teie hinnangul selle põhjuseks? vastuste osakaal erineva ressursside tasemega organisatsioonide lõikes (n = 335)....	42
Joonis 11. Kui sageli kaasatakse teie organisatsioonis liikmeid otsuste ja poliitikateväljatöötamises osaledes, eelnõusid kommenteerides ja täiendades? (n = 335)	44
Joonis 12. Kuidas on teie organisatsioonis kokku lepitud liikmete kaasamise põhimõtted? (n = 335)..	45
Joonis 13. Kas liikmetega on läbi arutatud ja kokku lepitud? (n = 335).....	45
Joonis 14. Milliseid kanaleid peamiselt kasutate liikmetelt arvamuste ja tagasiside kogumiseks, kui organisatsioon osaleb poliitikakujundamises? (n = 335).....	46
Joonis 15. Liikmete informeerimise ja arvamussuhtlemise võimaldamise tähtsustamine (n = 335)	47
Joonis 16. Üldine hinnang poliitikakujundamises osalevate liitude, huvikaitse- ja katusorganisatsioonide demokraatlikule juhtimisele ja selle olulisusele (%)	49
Joonis 17. Huvikaitsega tegelevate vabaühenduste juhtide toetus demokraatia kooli ideele (n = 335)	50
Joonis 18. Huvikaitsega tegelevate vabaühenduste juhtide hinnang liikmete ja sihtrühmade kaasamise negatiivsetele aspektidele (n = 335).....	51
Joonis 19. Erineva ressursside olemasolu ja kvaliteediga organisatsioonide keskmine hinnang oma organisatsiooni läbipaistvusele (n = 332)*	52
Joonis 20. Erineva ressursside olemasolu ja kvaliteediga organisatsioonide keskmine hinnang oma organisatsiooni vastutavusele (n = 332)*	53
Joonis 21. Erineva ressursside olemasolu ja kvaliteediga organisatsioonide keskmine hinnang oma organisatsiooni legitiimsusele (n = 332)*	55
Joonis 22. Kes on viimase 2 aasta jooksul olnud Teie organisatsiooni peamised koostööpartnerid eestkoste alal?	56
Joonis 23. Mis eesmärgil/põhjusele Teie organisatsioon osaleb poliitikate ja otsuste väljatöötamises? (n = 227).....	57
Joonis 24. Mis on teie arvates peamised põhimõtted, mille järgi avaliku sektori asutused kaasavad osapooli poliitikate ja otsuste väljatöötamisse?* (n = 278)	58
Joonis 25. Viimasel kahel aastal Poliitikakujundamises osalenud ühenduste tugitegevused (n = 278).	58
Joonis 26. Poliitikakujundamises osalemise seos liikmeskonna profiiliga	59
Joonis 27. Kas Teie organisatsioon tegutseb pigem liikmete huvides või avalikes huvides?	59
Joonis 28. Millisel moel on teie organisatsioon viimase kahe aasta jooksul osalenud poliitikakujundamises ja otsuste väljatöötamises? (n = 266).....	60

Joonis 29. Mis on suuremad probleemid teie organisatsiooni jaoks õigusaktide ja poliitikadokumentide väljatöötamises osalemisel?* (n = 270)	61
Joonis 30. EÜL-i struktuur enne põhikirja muutmist veebruaris 2014. a.....	67
Joonis 31. Üliõpilaskonna huviesindus enne EÜL-i põhikirja muutmist veebruaris 2014.a.....	75
Joonis 32. Eesti Arstide Liidu struktuur.....	84

Tabelite loetelu

Tabel 1. Milliseid arendustegevusi plaanite liikmete ning sihtrühmade paremaks esindamiseks otsustusprotsessides?* (n = 335)	38
---	----

Lühitutvustus

Viimastel aastatel on vabaühenduste roll poliitikakujundamise protsessides muutunud üha nähtavamaks. Mida aktiivsemalt vabaühendused osalevad poliitikakujundamises ning mõjutavad otsuseid, seda aktuaalsemaks muutub nende sisemise demokraatia ja tegevuse legitiimsuse küsimus. Käesolevas analüüsiaruandes uuritakse, **mis on vabaühenduste sisedemokraatia ja kuidas toimub liikmete osalus vabaühenduste sees poliitikakujundamisse sisendi andmiseks.**

Varem on poliitikakujundamise protsessides kaasamist ja osalemist analüüsitud eesmärgiga selgitada välja valitsusasutuste poolt kasutatavad kaasamistavad ning kaasavate ametnike ja osalevate partnerite hoiakud ja arvamus. Siinne analüüs läheb kaasamistavade analüüsimisel edasi järgmisele tasandile, st poliitikakujundamises osalevate vabaühenduste sisse. Analüüs keskenduti selliste mittetulundusühingute (MTÜ) sisedemokraatia hindamisele, kes tegutsevad avalikes huvides erinevate sihtrühmade huvikaitse eesmärgil ning osalevad avaliku poliitika kujundamises. Just neilt oodatakse organisatsioonisiseste protsesside demokraatlikkuse tagamiseks reaalseid tegevusi, mitte piirdumist üksnes retoorikaga.

Vabaühenduste sisedemokraatia kontseptsiooni selgitamiseks tulevad aruande teoreetilises osas vaatluse alla erinevad demokraatiakontseptsioonid ja vabaühenduste tegevust mõtestavad lähenemised. Teoreetilise osa lõpus kirjeldatakse vabaühenduste sisedemokraatia analüütilisi dimensioone ja nende komponente.

Uuringu jaoks tehti **ankeetküsitlus** Eesti huvikaitse, katus- ja liikmesorganisatsioonide seas. **Juhtumiuuringutes** võeti luubi alla viimastel aastatel avalikku tähelepanu pälvinud kolme katusorganisatsiooni (vabaühenduste liit EMSL, Eesti Arstide Liit ja Eesti Üliõpilaskondade Liit) tegevus oma liikmete kaasamisel. Analüüsitulemusi valideeriti ja järeltõlge-soovitusi arendati asjatundjate **fookusrühma arutelul**.

Tulemuste peatükis kirjeldatakse ankeetküsitluse olulisemaid tulemusi ja tähelepanekuid liikmete ja sihtrühma osalemist puudutavate väärtuste ja praktika osa. Lisaks tutvustatakse ja analüüsitakse liikmete ja sihtrühmade poliitikakujundamises osalemist kolmes eelnevalt nimetatud vabaühenduses. Asjatundjatega toimunud arutelu tulemuste kirjeldus täiendab ja mõtestab nii küsitluse kui juhtumiuuringute tulemusi.

Aruanne lõppeb kokkuvõtte ja soovituste osaga. Esile on toodud uuringu sünteesitud tulemused, mis ühel või teisel kujul said toetust kõigis uuringu etappides – küsitlusest, juhtumitest ja fookusrühmast.

Uuringu tulemused sisaldavad värsket teavet vabaühenduste juhtidele ja liikmetele, ametnikele ja poliitikutele, samuti vabaühenduste rahastajatele. Vabaühenduste sisedemokraatia uuringu tulemused aitavad avalikkusel, ametnikel ja poliitikutel mõista paremini poliitikakujundamises osalevate vabaühenduste organisatsioonisiseseid protsesse. Vabaühendused saavad õppida erinevatest tegutsemismudelitest, et muutuda tugevamateks huvikaitsjateks oma valdkonnas. Tulemused annavad sisendi vabaühenduste kaasamise, suutlikkuse ja sisedemokraatia arendamisele lähiaastatel.

Abstract

The role of Estonian NGOs in policy-making processes has become increasingly visible in recent years. Due to that the questions related to their internal democracy are gaining importance. Current study explores the question of how does internal democracy operate in NGOs and how are members involved within NGOs to obtain input for policy-making.

The study focused on the evaluation of internal democracy in non-profit organisations engaged in advocacy, acting in public interest, and participating in policy-making processes. Regarding such organisations, there are heightened expectations to ensure the democratic nature of their internal processes.

The theoretical part of the study offers an overview related to the concept of internal democracy – its connection to NGOs' different roles and functions as well as its relation to different approaches of democracy are explored. At the end of the theoretical part the analytical model with different dimensions and components of internal democracy is offered.

During the study **quantitative poll** was carried out among advocacy, umbrella and member organisations in Estonia. The analysis of **case studies** focused on the participation practices and possibilities within three umbrella organisations that have received public attention in recent years (the Network of Estonian Non-Profit Organisations, the Estonian Medical Association, and the Federation of Estonian Student Unions). In addition a **focus group debate** of experts was carried out, during which the analytical results were validated and conclusions were further developed.

The report ends with a summary and recommendation section, where the most important results are highlighted.

The results of the study can be regarded as novel information for NGO leaders and members, officials, politicians, and donors of NGOs. The findings presented in this report will help the public, officials and politicians to understand better the internal processes of NGOs. The information is useful also for NGOs themselves as they may learn about different practices related to facilitation of the participation of organization's members.

Töös kasutatud lühendid

AL	Arstide Liit
DASA	demokraatia arendamise sihtasutus
EAL	Eesti Arstide Liit
EASR	Eesti Arstide Selts Rootsis
EAÜS	Eesti Arstiteadusüliõpilaste Selts
EKAK	Eesti kodanikuühiskonna arengukontseptsiooni
EMSL	Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit
EPS	Eesti Perearstide Selts
EÕL	Eesti Õdede Liit
EÜL	Eesti Üliõpilaskondade Liit
KEM	Keskkonnaministeerium
KODAR	Kodanikuühiskonna arengukava
KOV	Kohalik omavalitsus
LTA	Lühend legitiimsuse (<i>ingl.k. legitimacy</i>), läbipaistvuse (<i>transparency</i>) ja vastutavuse (<i>accountability</i>) põhimõtete tähistamiseks.
MAA	Majandusaasta aruanne
MKM	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
MSA	maailmavaate sihtasutus
MTÜS	mittetulundusühingute seadus
SIM	Siseministeerium
SOM	Sotsiaalministeerium

Sissejuhatus

Viimastel aastatel on muutunud vabaühenduste roll poliitikakujundamise protsessides üha nähtavamaks. Selle taustal kerkib aga üles intrigeeriv küsimus: mis on vabaühenduste sisedemokraatia ja kuidas kaasatakse osalisi ühenduste endi sees poliitikakujundamisse sisendi andmiseks? Nendele küsimustele vastuse saamiseks korraldas Poliitikauuringute Keskus Praxis uuringu „Vabaühenduste sisedemokraatia: liikmete ja sihtrühmade kaasamine poliitikakujundamises osalemisel“.

Käesolev uuring lähtub 2002. aastal Riigikogus kinnitatud Eesti kodanikuühiskonna arengukontseptsiooni (EKAK) põhimõtetest ja kodanikuühiskonna arengukava senistest eesmärkidest. EKAKis peetakse muu hulgas oluliseks, et organiseerunud kodanikuühiskond kaasaks rohujuuresandit ja organiseerumata algatuslikkust. Seega oodatakse, et huvikaitse ja eestkostega tegelevad organisatsioonid, katus- ja liikmesorganisatsioonid kaasaksid ühenduse tegevusse oma liikmeid ja sihtrühmi. Kaasamis põhimõte puudutab ka poliitikakujundamises osalemise tegevusi, kaasaraäkimist ja ettepanekute koostamist. Seetõttu on kodanikuühiskonna arengukavas 2011–2014 (KODAR) rõhutatud, et kaasamise arendamine on lahutamatu seotud valitsusväliste partnerite suutlikkusega osaleda poliitikakujundamises, riigi otsuste ettevalmistamises ning nende eestkosterolliga oma liikmete kaasamisel.

Varem on poliitikakujundamise protsessides kaasamist ja osalemist analüüsitud eesmärgiga selgitada välja kasutatavad kaasamistavad ning kaasavate ametnike ja osalevate partnerite hoiakud ja arvamus¹. Siinne analüüs läheb kaasamistavade analüüsimisel edasi järgmisele tasandile, st poliitikakujundamises osalevate vabaühenduste sisse. Ühelt poolt aitab see avada poliitikakujundamises osalevate organisatsioonide töö telgitaguseid, teha seda avalikkusele (sh poliitikutele ja ametnikele) mõistetavamaks ja sellega toetada nende legitiimsust. Teiselt poolt tasakaalustab keskendumine vabaühendustele senist ametnikekeskset kaasamise ja kaasamispraktikate arendamise käsitlust.

Uuringu tulemused sisaldavad olulist ja värsket teavet vabaühenduste juhtidele ja liikmetele, ametnikele ja poliitikutele ning vabaühenduste toetajatele.

Vabaühenduste sisedemokraatia ja legitiimsuse teema on seda aktuaalsem, mida aktiivsemalt nad osalevad poliitikakujundamises ning mõjutavad otsuseid.

Vabaühenduste sisedemokraatia uuringu tulemused aitavad avalikkusel, ametnikel ja poliitikutel mõista paremini poliitikakujundamises osalevaid ja huvikaitsega tegelevaid organisatsioone. Ühendused saavad õppida erinevatest tegutsemismudelitest, et muutuda oma valdkonnas üha tugevamateks huvikaitseteks. Tulemused annavad infot vabaühenduste kaasamise, suutlikkuse ja sisedemokraatia arendamise jaoks lähiaastatel.

Uuringu tulemused aitavad vabaühendustel õppida erinevatest tegutsemismudelitest, et muutuda üha tugevamateks huvikaitseteks oma valdkondades ning ametnikel ja poliitikutel mõista paremini huvikaitse- ja katusorganisatsioonide tegevust. Tulemused on sisendiks vabaühenduste kaasamise ja suutlikkuse arendamisel lähiaastatel, näiteks läbi kodanikuühiskonna arengukava. Lisaks on tulemused sisendiks EKAK ühiskomisjonile, mille eesmärk on tagada EKAKis toodud prioriteetide ja põhimõtete

¹ Vt nt: Uudelepp, A., Ender, J., Noor, K., Tatar, M., Uus, K. ja Uus, M. (2010). Valitsusasutuste kaasamispraktikate analüüs. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

elluviimine, probleemide arutamine ja ettepanekute tegemine EKAKi koostööpõhimõtete ja kodanikuühiskonna arengukava rakendamisel ning avaliku võimu ja kodanikualgatuse koostöös. Käesolevas aruandes esitatud tulemused annavad uudse sisendi vabäühenduste sisedemokraatia ja liikmete kaasamise teema edasisele arendamisele. Tulemused aitavad teadvustada erinevaid, samas igati legitiimseid sisedemokraatia ja liikmete kaasamise vorme/mudeleid poliitikakujundamises osalemisel.

1 Vabaühenduste sisedemokraatia ja selle uurimine

1.1 Teoreetilised lähtealused

Märkimisväärne osa demokraatia akadeemilisest arutelust keskendub riigi (makro-) tasandil valitsevale režiimile ja põhiseaduslike institutsioonide toimimisele. Tegemaks järeldusi selle kohta, kui demokraatlik on üks või teine ühiskond tervikuna ja mis takistab või soodustab demokraatia toimimist riigis tervikuna, tuleb samas vaadelda ka teisi olulisi sotsiaalseid institutsioone, nende toimimist ja neile omaseid väärtusi. Kui mõttevahetus demokraatia üle siduda jäigalt vaid (modernse) riigi tasandiga, jääb tähelepanuta hulk huvitavaid ja olulisi protsesse teistes ühiskondlikes sfäärides, mis kokkuvõttes avaldavad riigi kui terviku tasandile märkimisväärset mõju (Uhlin 2006: 17 - 20). Üheks neist on vabaühenduste sisedemokraatia, mille olemasolule omistatakse üldiselt positiivne seos riigi üldise demokraatlikkusega (Uhlin 2009: 276).

Samas eeldab vabaühenduste sisedemokraatiale säärase tähtsuse omistamine kõigepealt arusaama sellest, milles täpsemalt seisneb vabaühenduste tegevuse demokraatiat tugevdav funktsioon ühiskonnas. Viimast aga tõlgendavad erinevad koolkonnad erinevalt. Võib eristada funktsioone nagu huvide vahendamine ja tasakaalustamine, legitiimsuse pakkumine poliitilistele otsustele, poliitiliste otsuste vastuvõtmise ja rakendamise toetamine, "demokraatia koolidena" toimimine kodanike jaoks, ühiskondliku sidususe suurendamine jne (vt lähemalt ptk 1.1.3). Ühenduste tegevuse demokraatliku panuse määratlemises seega suurt selgust ei ole, erinevad suunad pakuvad erinevaid argumente, mis omakorda sageli üksteisele vastu käivad (Roßteutscher 2000). Osad neist on suunatud pigem makro-, osad mikrotasandile. Paratamatult mõtestavad nad seega erinevalt ka vabaühenduste sisedemokraatia olulisust ja sellega seonduvaid probleeme.

Järgnevalt tulevad vaatluse alla erinevad demokraatiakontseptsioonid, mille käigus tõstame esile vabaühenduste tegevust ühiskonna demokraatlike protsesside loomuliku osana mõtestavad lähenemised. Seejärel kirjeldame vabaühenduste rolle ning seda, kuidas ühenduste mõjuvõimu kasv on tähtsaks muutnud nende legitiimsuse küsimuse – ja millist osa mängib seejuures ühenduste sisedemokraatia. Lõpuks on fookuses vabaühenduste sisedemokraatia elemendid, kus suuremat tähelepanu pöörame ühendustes kultiveeritavatele väärtustele ning liikmete ja sihtrühmade kaasamisele.

1.1.1 Demokraatia minimalistlik vs maksimalistlik käsitlus

Akadeemilises debatis võib eristada demokraatia n.ö kitsamat ja laiemat käsitlust (Norris 2011; Welzel & Inglehart 2008; Uhlin 2006; Phillips 2006; Wedeen 2004). **Kitsama, s.o minimalistliku käsitluse** puhul viidatakse tihti Schumpeteri „modernse demokraatia“ kontseptsioonile. See keskendub riigi institutsionaalsele korraldusele, mis peaks tagama eliidi konkurentsil põhineva riigijuhtide valimise protsessi toimimise (Norris 2011; Sørensen, Torfing 2009; Uhlin 2006; Schumpeter 2002). Selle demokraatiakäsitluse pooldajate kohaselt on kõik režiimid, kes on taganud üldise valimisõiguse, kus valimistel esineb konkurents, ning kus valimised on vabad, õiglased ja regulaarsed, üldjuhul ka demokraatlikud. Käsitlus tugineb neo-liberaalsel arusaamal demokraatiast, mille kohaselt võtmetähtsus on eliidi arusaamal poliitikast ja eliidi omavaheline kokkulepe poliitiliste valikute osas (Welzel & Inglehart 2008). Üldsuse eelistused loevad seejuures vähem.

Demokraatia määratlemisel on nn kitsam käsitlus on olnud domineeriv. Seda lähenemist on uuringutes palju kasutatud just seetõttu, et demokraatiat on praktikas kitsa käsitluse alusel lihtne mõõta ning klassifitseerida. Kriitikud on aga välja toodud, et see jätab mitmeid olulisi küsimusi ja

probleeme fookusest välja. Näiteks ei ole selle raames hästi võimalik hinnata demokraatia kvaliteeti (Held 1995; Uhlin 2006: 17; Norris 2011).

Laiema, maksimalistliku (ka substantsiaalse) käsitlusega seoses osutatakse sageli David Heldi määratlusele, mis rõhutab demokraatliku autonoomia printsiipi - inimese õigusi ja kohustusi (s.h sotsiaalseid ja majanduslikke), mis tagavad inimeste võrdsed osalusvõimalused poliitilises elus (Held 1995, Sørensen, Torfing 2009). Selle suuna pooldajad väidavad, et demokraatia tähendab enamasti kui vaid õigust hääletada ning et demokraatia kvaliteet sõltub suuresti erinevate sotsiaalsete eelduste olemasolust (Welzel & Inglehart 2008, Sørensen, Torfing 2009). Samas kui poliitiline võrdsus võib eeldada teataval tasemel võrdsust sotsiaalsetes tingimustes, ei tähenda see, et sotsiaalne võrdsus tagaks automaatselt poliitilise võrdsuse (Reeve 2007).

Olgugi, et mitmed olulised autorid räägivad demokraatia hindamisel vajadusest lähtuda laiemast käsitlusest, on selle käsitlusviisi sisu suhteliselt vähe lahti seletatud. Demokraatia laiema lähenemise puudustena tuuakse ennekõike välja analüütilisi probleeme, kuna mitmeid faktoreid on raske süstemaatiliselt ja usaldusväärselt mõõta. Näiteks puudub ühtne arusaam selliste küsimuste osas, mil määral on ebavõrdsus ühiskonnas aktsepteeritav, kuidas käsitleda olukorda, kus kõik on võrdselt vaesed, jne (Norris 2011, Uhlin 2006).

Taolistest probleemidest johtuvalt on osad autorid üritanud rakendada kahe käsitluse vahepealset lähenemist. Mõlemat lähenemist koondava põhimõttena peetakse oluliseks, et **inimeste õigused ei eksisteeriks ainult formaalselt, vaid et need oleksid ka realselt kasutatavad** (Welzel & Inglehart 2008; vt ka Dahl 2000b). Dahl (*ibid.*) juhib tähelepanu sellele, et reaalse osaluse kõrval on olulised ka õigused ning võimalused, mis on soovi korral rakendatavad. Oluline ei ole seega tuvastada vaid demokraatia toimimine läbi otseste osalemispraktikate mingil ajahetkel, vaid ka **osalemisvõimaluste kestev loomus** - s.o eelduste olemasolu osalemiseks, mis võimaldab neid kasutada, kui selleks peaks soov tekkima. Teisisõnu, **tähelepanu tuleb pöörata mõlemale dimensioonile – ühelt poolt reaalsele osalemisele ja kaasatusele ning teiselt poolt võimalustele olla kaasatud otsusetegemisse, sõltumata sellest, kas neid võimalusi kasutatakse või mitte.**

1.1.2 Demokraatia määratlemise kriteeriumid

Kestvate protsesside, sh kodanike ühiskonnaelus pideva osalemise mitmesuguste vormide tähtsus muutub arusaadavamaks, kui läheme dihhotoomsest (lai vs kitsas) jaotusest edasi ning vaatleme võtmetunnuseid, mis on konkureerivate demokraatiamääratluste aluseks. Charles Tilly (2007) on eristanud demokraatia nelja tüüpi, milleks on **konstitutsiooniline, substantiivne, protseduuriline ja protsessile orienteeritud** lähenemine. Konstitutsioonilise definitsiooni tähelepanu all on režiimi poolt kehtestatud poliitilist tegevust reguleerivad seadused. Substantiivsed ehk sisulised lähenemised keskenduvad pigem elutingimustele ja poliitikale, mida vastav režiim edendab, mille puhul jälgitakse, kas režiim arendab heaolu, individuaalset vabadust, julgeolekut, õiglust, ühiskondlikku võrdsust, avalikku arutelu ja rahumeelset konfliktilahendamist. Kui ta seda kõike teeb, võime me riigikorda nimetada demokraatiaks vaatamata sellele, mis on tema põhiseaduses kirjas. Protseduurilise definitsiooni toetajad omakorda vaatlevad vaid kitsast osa valitsuse tegevusest hindamaks, kas tegu on demokraatiaga. Enamasti on selleks valimised, mille puhul jälgitakse, kas need hõlmavad piisavalt laia hulka kodanikke, kes valimiste kaudu toovad valitsusliikmete hulgas ja valitsuse poliitikas (*policy*) regulaarseid muutusi. Protsessile orienteeritud lähenemised aga erinevad silmatorkavalt ülejäänud kolmest. Nad teevad kindlaks teatud miinimumhulga protsesse, mis peavad lakkamatult käigus olema, et olukorda saaks kirjeldada kui demokraatiat (Tilly 2007: 7-9). Sellest vaatepunktist ei saa demokratiseerumist käsitleda staatilise olukorrana. Nagu (riigi) võimu legitiimsust tuleb pidevalt taasjõustada läbi vajalike riituste ja igapäevaste võimuhete (Arrighi *et al.* 1992), on ka

demokratiseerumine dünaamiline protsess, mis võib jääda lõpuni viimata ning millega kaasneb alati protsessi ümberpöördumise oht (Tilly 2007).

Protsesside tähtsust demokraatia elujõu juures on rõhutanud näiteks Robert Dahl, kes kirjeldab oma klassikalises sedastuses viit demokraatia protsessile orienteeritud kriteeriumi. Dahl (2005, 2000) juhib ühtlasi tähelepanu sellele, et oluline on vahet teha demokraatia ideaaltüübil ja praktilikal. See tähendab, et **mitte ükski empiiriline näide ei vasta täielikult demokraatia kriteeriumitele**. Samuti ei ole ükski demokraatia mudel universaalselt kõigile olukordadele kohaldatav (*ibid*). See on ühtaegu põhjuseks, miks tihti ei ole otstarbekas kasutada näiteks binaarset jaotust demokraatlik vs autokraatlik, vaid rääkida demokraatia mitmesugustest avaldumisvormidest ning erinevast jaotumisest demokraatia komponentide lõikes.

Demokraatia toimimiseks vajalikud kriteeriumid on Dahli (2000) järgi tõhus osalemine, võrdsus hääletamisel, informeeritud arusaamine, agenda kontroll ja täisealiste kaasamine. Käesoleva uuringu kontekstis on olulisemad neist esimesed neli:

- tõhus osalemine (*effective participation*) – enne, kui ühendus võtab vastu teatava otsuse (või tegutsemiskursi), peab iga liige saama võrdse ja tegeliku võimaluse oma vaatepunkt otsuse (või tegutsemiskursi) kohta teistele liikmetele teatavaks teha;
- võrdsus hääletamisel (*voting equality*) – kui saabub aeg, mil tuleb kõnealuse otsuse (või tegutsemiskursi) osas valik langetada, peab igal liikmel olema võrdne ja tegelik võimalus selle üle hääletada ja kõik hääled peavad olema võrdsed;
- informeeritud teadmine (*enlightened understanding*) – iga liige peab saama mõistlikes ajapiirides võrdse ja tegeliku võimaluse endale asjassepuutuva otsuse (või tegutsemiskursi) alternatiivid ja nende tõenäolised tagajärjed selgeks teha;
- agenda kontroll (*control of the agenda*) – liikmetel peab olema ainuõiguslik võimalus otsustada (kui nad seda tahavad) teemade ja küsimuste üle, mida arutlusele võetakse (kujundada päevakorda).

Teistes allikates toob Dahl (2005) lisaks nimetatud kriteeriumidele välja esindajate valimise, vabade, õiglaste ja perioodiliste valimiste toimumise ning ühinemisvabaduse. Dahl ise rõhutab, et need kriteeriumid sobivad peamiselt laiaulatusliku (*large-scale*) demokraatia hindamiseks (nt riigi tasandil). Väiksemate üksuste puhul ei ole Dahli hinnangul kõiki toodud elemente tarvilik rakendada, kuna eesmärk on pigem konsensusel, mitte konfliktisel ja konkurentsil põhinev otsustamine (Dahl 2005). Kuid väga selgelt on sellega näidatud kesksed komponendid, mille abil hinnata demokraatlike protsesse ühiskonnas tervikuna (erinevalt esindusdemokraatia mõõtmisest), eriti kodanikuühiskonnas toimuvaid protsesse. Universaalselt kasutatava vabaühenduste sisedemokraatia hindamise mudeli puudumisel (vt selle kohta ptk 1.1.4), saab antud kriteeriume ühe lähtepunktina rakendada ka ühenduste sisedemokraatia puhul. Järgnevalt läheme põhjuste juurde, miks vabaühenduste sisedemokraatia arenenud demokraatiates on üldse probleemina esile kerkinud – s.o miks sellel on laiem tähendus kui vaid ühenduste endi jaoks.

1.1.3 Vabaühenduste rollid ja ühenduste legitiimsuse küsimus

1.1.3.1 VABAÜHENDUSTE ROLLID

Kodanikualgatuslikel vabaühendustel on ühiskonnas mitmeid rolle, mida nad täidavad paremini kui avaliku või äri sektori organisatsioonid. Vabaühendustele omistatakse tihti näiteks nn demokraatia kooli roll. Tocqueville, kelle nimi selles kontekstis sageli välja tuuakse, kirjutas 19. sajandil, et kodanikuühiskond pakub võimalust riigivõimu piiramiseks ja tasakaalustamiseks läbi kodanike „harimise“ ning poliitikas osalusvõimaluste pakkumise (Tocqueville 1995). Seetõttu on inimeste

osalemist vabaühenduste tegevuses sageli nimetatud „demokraatia kooliks“. Vabaühenduste kui demokraatia kooli tähtsus ilmneb ennekõike siis, kui avaliku võimu eesmärk on üldise demokraatia kvaliteedi tõstmine. Macpherson ja Pateman väidavad, et tänapäevane esindusdemokraatia peaks igal juhul olema seotud osalusdemokraatia elementidega, kuna osalemisstruktuuride olemasolu kohalikul tasandil ja töökohal suurendab oluliselt esindusdemokraatia kvaliteeti. Osalemise põhiliste väärtusena tuuakse esile, et see muudab tavainimese võimekamaks riikliku tasandi küsimuste üle otsustamisel ning rahvaesindajate tegevuse hindamisel (Sørensen, Torfing 2009: 9). (Vt nn demokraatia kooli kohta ka pkt 1.1.4.). Täna arenenud demokraatias eeldatakse ühtlasi, et osalusdemokraatia põhimõtteid järgides tuleks poliitikakujundamisse kaasata need sihtrühmad, keda otsus puudutab ja kelle eluolu see mingil moel muuta võib. Mida laiemat mõju on planeeritavad otsused, seda suuremat hulka elanikkonnast tuleks kaasata. Peamisi põhjusi, miks vabaühendusi kaasatakse, on soov tuua otsustuste tegemisse asjassepuutuvate inimeste kogemused, teadmised ja ootused.

Olulisemate vabaühenduste funktsioonide loetelus on tavaliselt nimetatud huvide vahendamist ja tasakaalustamist ühiskonnas, legitiimsuse pakkumist poliitilistele otsustele, poliitiliste otsuste vastuvõtmise ja rakendamise toetamist, ülal mainitud „demokraatia koolidena“ toimimist kodanike jaoks, ühiskondliku sidususe suurendamist jne. Samuti on traditsiooniliselt kodanikuühiskonna, sh vabaühenduste ülesandeks peetud riigivõimu kontrollimist ja tasakaalustamist. Erinevaid lähenemisi ühendades võib kodanikuühiskonnal näha poliitilisi, sotsiaalmajanduslikke ning harivaid ja arendavaid rolle (Jakobson *et al.* 2011: 183). Antud projekti raames teostatava analüüsi fookuses on vabaühenduste poliitilised, täpsemalt poliitikakujundamisega enam seotud rollid, milleks on:

- Avaliku arutelu välja loomine ja hoidmine
- (Avaliku) võimu kontrollimine
- Teabe vahendamine
- Poliitilisse ellu kaasamine

Rollide eristamisel peab arvesse võtma ka vabaühenduste toimimise kontekstuaalseid eripärasid. Vabaühenduste tegevuskeskkonda mõjutavatest tulevikutrendidest on näha, et sektoritevahelised erisused pigem vähenevad ning üha rohkem tekib n.ö hübriidorganisatsioone, keda ühte või teise sektorisse paigutada on väga raske (nt sotsiaalne ettevõtetus, vabaühenduste majandustegevus) (vt ka Anheier 2013).

1.1.3.2 VABAÜHENDUSTE LEGITIIMSUSE PROBLEEM

Vabaühendustega seondult on akadeemilises kirjanduses palju tähelepanu pööranud ühenduste (eriti rahvusvahelisel tasandil tegutsevate ühenduste) **legitiimsusele** ehk tunnustusväärilisusele. Legitiimsuse (õigemini selle puudumise) küsimus on tekkinud seoses ühenduste mõjukuse suurenemisega poliitikakujundamises aga ka (avalike) teenuste pakkujana. Kui varasemalt oli poliitikakujundamine selgelt riigi institutsioonide pärusmaa, millest kolmanda sektori asutusi üritati pigem eemal hoida, siis nüüdseks töötavad kolmanda sektori organisatsioonid koos valitsustega ja valitsuste jaoks (Vedder 2007; Collingwood & Logister 2005; Atack 1999). Ühtlasi prognoositakse vabaühenduste rolli ja võimu edasist suurenemist (vt nt Anheier 2013, NIC 2012). Sørensen, Torfing (2009) toovad näiteks välja, et lähiajal omandab järjest suuremat kaalu võrgustikvalitsemine, mis koondab osapooli nii avalikust kui ka erasektorist.

Teisisõnu, näeme poliitilise võimu kandumist „traditsioonilistelt“ demokraatlikelt institutsioonidelt nagu parlamendid, valitsused, ministriumid, ametiasutused jne erinevatele mittevalitud institutsioonidele ja organisatsioonidele, mis pole harjumuspäraselt mõttes kodanike ees vastutavad, s.o valimisel mandaadi saanud. Vabaühendused küll osalevad poliitikakujundamisel, kuid nad ei ole

valitud. Seega nende tegevuse legitiimsus peab rajanema teistel alustel kui valimised. Niisiis vajab ühenduste legitiimsuse ja sisedemokraatia küsimus klassikalise liberaalse demokraatia kontseptsioonist „avaramat“ käsitlust, kuna traditsiooniliselt riigivalitsemisega seonduv legitiimsuse mõiste kannab mõnevõrra teistsugust tähendust (Collingwood 2006). Analoogilise seisukoha esitab Atack (1999), väites, et vabaühendustel ja valitsustel on erinev roll, vastutus ning legitiimsusallikad.

Ühenduste legitiimsusega seotud probleemistiku võib tinglikult jaotada kolmeks. **Esiteks**, osa autoreid üritavad muuta eelmise sajandi teisel poolel juurdunud arusaama, et vabaühenduste tegevus on „imerohi“ kõikide sotsiaalsete probleemide vastu ning asendada taolist romantismi pigem skeptilisusega (Collingwood & Logister 2005).

Teise probleemikeskme moodustavad arvamused, et vabaühendused kannavad vaikumisi sotsiaalseid väärtusi, teenivad avalikku huvi ja toetavad demokraatiat. Kuid näiteks R. D. Putnam (2000) on väitnud, et teatud tüüpi sotsiaalne kapital² (vabaühendused on sotsiaalse kapitali organisatsiooniline vorm) võib muutuda hoopis väliskeskonna, s.h demokraatia suhtes lammutavaks jõuks. Skeptilisuse põhjuseks on ka mitmed päevavalgele tulnud juhtumid, kus vabaühenduste tegevus on seotud hoopis kuritegelike ja enesekesksete motiividega, mida on soodustanud läbipaistvuse ja vastutuse puudumine nende tegevuses (vt nt Gibelman & Gelman 2001). Taolist osa kodanikuühiskonnast on seetõttu hakatud kutsuma inglise keeles vastavalt *uncivil society* (Uhlin 2009: 272). Lisaks toovad mõned viimased uurimused (nt Armony 2004) esile, et vabaühendused ei ole alati olemuslikult ja universaalselt positiivsed demokraatia suhtes (viidatud Uhlin 2009: 276).

Kolmanda aspektina tõstatavad ühenduste esindatuse probleemi nt Gordenker ja Weiss (viidatud Atack 1999), märkides, et „vabaühendused ei ole tingimata demokraatlikud, kuna tekib küsimus, kes, mida ja kelle nimel esindab“. See tähendab, et ühendustel võib puududa mandaat poliitikakujundamises osalemiseks, kuna keegi ei ole neid poliitikakujundamise protsessis valinud ennast esindama (vt ka Sørensen, Torfing 2009). Vabaühenduste rolli suurenemine poliitikakujundamises on mh andnud aluse post-demokraatia (järeldemokraatia) käsitlusele, mille kohaselt nihkub poliitiline võim käesoleval ajal järjest enam privilegieeritud eliidi kontrolli alla. See on aga varasemalt olnud iseloomulik just eeldemokraatlikule ühiskonnale (vt Crouch 2004). Atack (*ibid.*) toob kontrastse võrdlusena esile, et vastupidiselt poliitikakujundamises osalevatele vabaühendustele omavad esindusmandaati läbi liikmesriikide valitsuste isegi rahvusvahelised organisatsioonid nagu Maailmapank, IMF ja ÜRO. Probleemi tagajärjed võivad olla kaugeleulatuvad ning mõnedes riikides ähvardab vabaühendusi seetõttu valitsuste mitte-tunnustamine (Philips 2006).

Säärase mitmetahulise skepsise esilekerkimise üheks põhjuseks on kolmanda sektori siseste erisuste ja mitmekesisuse senine eiramine (vt ka Uhlin 2009: 273). Kolmandat sektorit on käsitletud kui väga homogeenset tervikut, millel on ühetaoline missioon ja väärtused, tegutsemisvorm, tulemuslikkus ning mis on *a priori* sõltumatu riigisektorist. Praktikas varieeruvad vabaühenduse tegutsemisvormid aga olulisel määral, samuti on vabaühendused harva riigist täiesti sõltumatud (Uhlin 2009: 273).

Seega, mis muudab vabaühenduste tegevuse ja sekkumise poliitikakujundamise protsessidesse **legitiimseks väljapoole** jääjate jaoks? Michael Edwards (2000) on uurinud, mil viisil on tagatud vabaühenduste legitiimsus sekkuda nn globaalsesse juhtimisse, kuid tema käsitlusviis on hea alus sisedemokraatia ja legitiimsuse omavaheliste seoste selgitamiseks. Edwardsi jaoks rajaneb poliitikakujundamisse sekkuvate ühenduste legitiimsus **neljal** alusel, millest üks on sisedemokraatia:

² Putnam nimetab seda siduvaks sotsiaalseks kapitaliks (*bonding social capital*), mis muudab ühiskondlikud grupid klasterdunuks ning teiste gruppide suhtes eraldunuks.

(a) läbipaistvus (*transparency*) – läbipaistvus on seotud subjektide (isikute, organisatsioonide) identiteediga, keda vabaühendus väidab end esindavat. Mõnikord on raske aru saada, kes tegelikult läbi vabaühenduse kõneleb ja kas tema nõuded on ka tegelikult juurdunud ühiskonnas. On oluline teada, kes saab vabaühenduse saavutustest kasu ja kes kannab sellega seotud kulud.

(b) sisedemokraatia (*internal democracy*) – legitiimsus on seotud ka vabaühenduse sisemiste demokraatlike protsessidega. Kui ühendused on üles ehitatud liikmesorganisatsioonidena, tuleneb legitiimsus tavaliste „demokraatlike“ protseduuride ja sanktsioonide kaudu, mis tagavad, et ühendus esindab ja on vastutav oma valijate ees. Kui ühendus ei ole liikmesorganisatsioon, põhineb selle legitiimsus tema tegevuse vastavusele seadustele, tõhusale järelvalvele tema usaldusisikute (*trustees*) poolt ning teiste legitiimsete organisatsioonide poolsele tunnustusele.

(c) vastutavus ehk aruandekohuslus (*accountability*) – vabaühenduste aruandekohuslus on sageli nõrk. Ei ole olemas ühte kindlat kõrgemalseisvat võimuorganit (*authority*), kellele ta peab oma tegevustest aru andma. Ühenduse vastutus sõltub avalikust arvamusest ja eneseregulatsioonist, kas läbi organisatsiooni enda struktuuri või läbi vabaühenduste võrgustiku, mille liige ta on.

(d) täpsus ehk asjakohasus (*accuracy*) – kuivõrd vabaühendused erinevad üksteisest märgatavalt, on nende tegevuse/tulemuste kvaliteet ja asjakohasus samuti väga erinev. Sellal kui teatud vabaühendused pakuvad väärtuslikku ja usaldusväärset informatsiooni, on teised lihtsakoelistel ja vähesel uurimistööl põhinevatel positsioonidel.

Seega vabaühenduste legitiimsuse küsimus ei seisne mitte selles, et nende tegevus ühiskonnas, sh osalus poliitikakujundamises kui selline oleks kahtluse alla seatud – ühendustest on saanud kaasaegsete ühiskondade demokraatlike protsesside vaieldamatu osa –, vaid see, et nende tegevused ja tulenev mõju ei oma automaatset legitiimsust. Tunnustusväärilisuse saavutamiseks nad peavad teatud tingimustele vastama ja sisedemokraatia on selle oluliseks tugisambaks. Võime teha järelduse, et mida suurem on nõudlus vabaühenduste poliitikakujundamises osalemise järele, seda suurem on tähelepanu organisatsioonisisestel otsustusprotsessidel.

1.1.4 Vabaühenduste sisedemokraatia

Legitiimsus ja organisatsiooni sisedemokraatia ei ole seega sünonüümid. Legitiimsus on laiem mõiste kui sisedemokraatia, olles „moraalne õigustus poliitiliseks ja sotsiaalseks tegevuseks“ (Atack 1999). Kui eelnevalt kirjeldasime, millised tegurid on olulised ühenduste tegevuse „välise legitiimsuse“ seiskohast, siis organisatsioonisisene tõhus demokraatia suurendab organisatsiooni **sisemist legitiimsust**, tagades otsuste esinduslikkuse ning selle, et organisatsiooni või sihtrühma liikmetel oleksid tegelikud osalusvõimalused. Seega, kui nn väline legitiimsus iseloomustab ühenduse ja väliste osapoolte suhet, siis sisedemokraatia puudutab ennekõike otsusetegemiseprotsessiga seonduvat „režiimi“ ühenduse sees (vt ka Uhlin 2009: 276).

Vabaühenduste sisedemokraatia analüüsimisel on vaatluse all erinevad aspektid. Tähelepanu on pööratud sellele, kui konsensuslik on ühenduse organisatsioonikultuur, millised on ühenduse poolt propageeritavad ja praktiseeritavad väärtused ning kuidas toimub otsuste vastuvõtmine, juhtimine ja liidrite valimine (Diamond 1999: 228). (Väärtuste kohta vt lähemalt allpool.) Konkreetsemalt on uuritud, milline on organisatsiooni juhtimisstiil, kui võrdsed, avatud ja opositsiooni sallivad on ühendusesisesed otsustusprotsessid, kui pluralistlik agenda paikapanemise struktuur ning kuidas toimub ühenduse nimel esitatavate seisukohtade kujundamine. Võrdsus otsustusprotsessides ja ühenduse seisukohtade kujundamisel avaldub praktikas näiteks selles, et loeb ettepaneku sisukus, pädevus ja teostatavus, kuid mitte see, kes selle välja käib. Olulistena on sisedemokraatia uurimisel ühtlasi välja toodud liikmete informeeritus ja ajalised võimalused otsuste ja seisukohtade

alternatiivide selgitamisel (vrd Dahl 2000 & Dahl 2005). Vabaühenduste sisedemokraatia analüüside fookuses on ühtaegu liikmete ja sihtrühmade kaasamine (vt täpsemalt allpool). Sisedemokraatia uurimisel selgitatakse lisaks mehhanisme, kuidas ühenduse otsuste ja tegevuse eest on (olenevalt organisatsiooni ja valdkonna spetsiifikast) määratletud vastutus liikmete, sihtrühma ja avalikkuse ees.

Põhjalikke mudeleid ühenduste sisedemokraatia toimimise hindamiseks rakendusse võetud ei ole ning riikide tasandil esineb neid vaid üksikuid – näiteks on vabaühenduste seesmise demokraatlikkuse probleem laiema arutelu all olnud Austraalias ning seal on välja töötatud vabaühenduste demokraatlikkuse hindamise (auditeerimise) tööriist (Philips, 2006).³ (Nimetatud auditeerimise alus koosneb kaheksast kriteeriumist ja nende alakriteeriumitest. Küsimused puudutavad muuhulgas ühenduse juhtorgani valimise korda jms.)

1.1.4.1 VABAÜHENDUSED KUI DEMOKRAATIA KOOL: VÄÄRTUSED ÜHISKONNAS JA VABAÜHENDUSTES

Vabaühenduste rolle kirjeldades tõime välja, et ühendusi on peetud „demokraatia kooliks“ ja et nad toovad kodanike poliitilise „harimise“ ja osalemisvõimaluste loomisega kaasa muutusi ühiskonnas tervikuna. Samas eeldab antud seos ühiskonna enda valmisolekut – teatavat arenguastet –, et ühendused sel viisil funktsioneerida saaks. Welzel ja Inglehart (2008) on analüüsinud demokratiseerumist läbi ühiskonna kultuuriliste väärtuste prisma. Nende väärtusteooria tugineb kahele põhilisele väärtuste dimensioonile:

1) traditsioonilised vs ilmalik-ratsionaalsed (*traditional versus secular-rational*) väärtushoiakud, mis vastandab tüüpiliselt agraarsetes ühiskondades kehtivad religioossed ja traditsioonilised väärtused sekulaarsete ja ratsionaalsete väärtustega. Viimased valitsevad enamjaolt urbaniseerunud ja industrialiseeritud ühiskondades;

2) ellujäämisele vs eneseväljendusele (*survival versus self-expression*) orienteeritud väärtushoiakud, mis peegeldab nihet majandusliku ja füüsilise turvalisuse väärtustamiselt eneseväljenduse, subjektiivse heaolu ning elukvaliteedi väärtustamise suunas (Welzel & Inglehart 2008; Realo 2013: 43-53).⁴

Traditsioonilisi väärtusi rõhutavates ühiskondades on tähtis roll religioonil, mistõttu on kuuletumine võimule ja autoriteedile väga oluline. Ühiskondades, kus domineerivad ilmalik-ratsionaalsed väärtused peavad inimesed oluliseks pigem oma isiklike püüdlusi kui sotsiaalset kooskõlastatust. Eneseväljendusele suunatud ühiskondades on inimestel enda sõnul parem tervis, inimesed tunnevad vastutust oma tegude eest, on poliitiliselt aktiivsed, tolerantsed mitmekesisuse suhtes, teadlikud ja entusiastlikud loodushoiu küsimustes. Ühiskondi, kus domineerivad ellujäämisega seotud väärtused, iseloomustab madal majanduslik ja füüsiline turvatunne, madal usaldus teiste inimeste vastu ning materiaalsete väärtuste esikohale seadmine (*ibid.*). Welzeli ja Ingleharti (2008) järgi toimib demokraatia ühiskondades, kus on tugevad just eneseväljenduslikud väärtused ja palju vahendeid tegutsemiseks (*action resources*). Ressursside suurenemine parandab seejuures inimeste võimalusi avaldada eliidile survet. Seega **rohkemate ressursside olemasolu tõstab eneseväljenduslike väärtuste ja autonoomia tähtsust.**

³ Küll aga on arvukalt läbi viidud nn LTA analüüse maailma eri piirkondades tegutsevate ühenduste kohta, milles uuritakse legitiimsuse, läbipaistvuse ja vastutavuse komponente. LTA analüüsi kohta vt näiteks CIVICUSE poolt 2010. a. välja töötatud juhiseid: <http://lta.civicus.org/download/Turning%20principles%20in%20practice.pdf>

⁴ Eesti keeles vt: Inglehart, R. (2002). Kultuur ja demokraatia. Rmt-s L. E. Harrison, S. Huntington (toim-d). Kultuur on tähtis. Kuidas väärtushinnangud kujundavad inimarengut. Tallinn: Pegasus, lk 78–94.

Lively (1975) väidab, et poliitilisele demokraatiale omased väärtused (näiteks võrdsus) rakenduvad ka teiste ideede ja struktuuride puhul, mis jäävad poliitilisest sfäärist välja. Mitmesugused demokraatlikud institutsioonid, sh vabaühendused, neis osalemise tahe ja toetus nende mitmekesistele tegevustele saavad sellest vaatepunktist elujõu eelkõige ühiskonnas, kus rõhutatakse eneseväljenduslikke väärtusi. Kuid eneseväljenduslike väärtushoiakute tähtsustumisega arenenud demokraatiates on kaasnenum ühtlasi vabaühenduste tegevuste ja eesmärkide paljusus. Mitmed pluralistlikus raamistikus argumenteerivad autorid väidavad, et see tähendab ühtaegu, et ükski grupp (ega riigivõim) ei saa pretendeerida kogu ühiskonna huvide esindamisele (Diamond 1994).

Vabaühendused tihti deklareerivad avalikkusele väärtusi, mille järgimist ja edendamist nad oma liikmetelt ootavad. Konkreetsemalt on vabaühenduste poolt neile oluliste väärtustena sageli esile toodud sõltumatus (poliitilistest või majanduslikest erihuvidest), võrdsus, solidaarsus, partnerlus, vastastikune lugupidamine, usaldusväärsus, avatus, mitmekesisus, sallivus, vastutus (sh sihtrühma ja avalikkuse ees), läbipaistvus jne.⁵

Ühenduste tegevust neis osalevate inimeste „demokraatia koolina“ käsitlevate autorite väitel kultiveeritakse seda laadi väärtusi ühiskonnas laiemalt. Kuid nagu eelnevas peatükis nägime, pole sugugi enesestmõistetav, et vabaühendused tingimata juba „vaikimisi“ kannavad sisedemokraatiaga kooskõlas olevaid väärtushoiakuid (Putnam 2000; Gibelman & Gelman 2001). Seetõttu hõlmab käesolev uuring ka küsimusi väärtuste kohta. Vaadeldakse, kui levinud on sisedemokraatiat toetavad väärtushoiakud ühenduste esindajate seas. Testime ühtlasi, kas üldisem ühiskonna kui terviku kohta pakutud seos väärtuste ja ressursside vahel, mida rõhutavad Welzel ja Inglehart, omab kandepinda ka ühenduste tasandile viiduna. Teisisõnu, uurime muuhulgas seda, milline seos on ühenduste erinevatel ressurssidel sisedemokraatiat toetavate väärtustega, kuid ühtlasi ka nende väärtuste rakendamise, st sisedemokraatlike protsesside praktiseerimisega (vt täpsemalt ptk 3.2).

1.1.4.2 ÜHENDUSTE LIIKMETE JA SIHTRÜHMADE KAASAMINE

Demokraatia kirjeldamise ja hindamise võimalikud kriteeriumid on otseselt seotud ühenduste esinduslikkuse ja võimustamisega. Kuivõrd käesoleva uurimistöo eesmärgiks on uurida huvide esindamisega tegelevate organisatsioonide sisedemokraatiat, kes osalevad poliitikakujundamises, siis vaatleme lähemalt seda, kuidas on otsustusprotsessi kaasatud laiema sihtrühma liikmed.

Poliitikakujundamise protsessi avamisel on avalikkusel ning seotud osapooltel vajalik läbi mõelda, keda kutsutakse protsessis osalema. Ametnikul on oluline teada, millised on osalema kutsutud partneri volitused oma organisatsiooni esindamisel. Väites, et ta esindab kedagi (nt oma liikmeid, üliõpilasi, oma küla elanikke vms), peab ühendus suutma ka näidata, mis annab talle õiguse nii öelda. Oluline on seejuures, et ühendus oleks valmis selgitama seisukoha kujunemise tausta - kas konkreetne seisukoht on esindatavatega läbi arutatud, on nad andnud ühenduse töötajatele või juhatusele voli arvamus kujundada ja esitada või on tegu varem nendega läbi arutatud plaanist tuleneva seisukohavõtuga (Hinsberg & Kübar 2009: 34).

Harva on tegu küsimustega, mis puudutavad üksnes ühendusi kui organisatsioone (nt muudatused mittetulundusühingute seaduses), enamasti mõjutavad need ühiskonnagruppe, keda ühendused esindavad – olgu need siis ühenduse liikmed või sihtrühmad, kelle huvides tegutsetakse. Et neid hästi esindada, on oluline, et ühendus omakorda neid kaasaks enda seisukohtade ja tegevuste kujundamisse (Hinsberg & Kübar 2009: 34).

⁵ Mitmed nimetatud väärtused toob välja näiteks aastast 2002 pärit Eesti Vabaühenduste eetikakoodeks (<http://www.ngo.ee/eetikakoodeks>), millel on arenenud demokraatiates arvukalt analoogiaid.

Liikmete kaasamise praktikas tuleb arvestada, et pea kõik kaasamise viisid sisaldavad korraldaja poolt kontrollimatut enesevaliku elementi. See tähendab, et näiteks organisatsiooni liige ise otsustab enda osaluse, ükskõik kui võrdselt kutset ka ei levitataks, sest igaüks ei osale võrdselt. Esmapilgul ei tundu see olevat probleem – need, kes hoolivad mingitest probleemidest kõige rohkem, osalevad kõige aktiivsemalt. Need, kes hoolivad vähem, otsustavad järgida aktiivsemate otsuseid. Nii võib aga tekkida mitmeid hälbeid. Näiteks võivad esialgu väheaktiivsed inimesed hiljem tunda, et nad on protsessist välja jäetud, et otsused on neile peale surutud ja et nende ideedele või vaatenurkadele ei ole tähelepanu pööratud.

Kaasamisprotsesside erinevate osapoolte tunnustuse tagamiseks on organisatsioonid välja töötanud praktilisi samme, juhiseid ja printsiipe. Näiteks Opinion Leader rõhutab, et arutelude tunnustusväärilisuse tagamise meetmed peaksid vastuvõetavad olema nii mõttevahetustes osalejatele kui nendele, keda selle arutluse tulemused puudutavad ning laiemale avalikkusele. Osalejad peaksid tundma, et arutelu toimub ühistel alustel, et nende vaated on pälvinud piisavalt tähelepanu ja neist on õigesti aru saadud. Laias laastus võib sääraseid meetmeid jagada kaheks: ühed puudutavad esindatust, teised kaasatust (vt nt Cooke 2007). Need kaks on omavahel tihedas seoses.

Esindatus on seotud ühe demokraatiakäsitluste juures välja toodud kriteeriumiga ehk võrdse osalusega. Iga arutelu puhul on keeruline juhtida tegevusi selliselt, et kõikide osalejate arvamus võetakse võrdselt kuulda. Inimeste aktiivsust – nagu ka sisendi kvaliteeti – mõjutab nende kokkupuude arutlusel oleva teemaga ning asjatundlikkuse aste. Võrdsuse kriteeriumi täitmine liikmete kaasamise protsessides on seega keerukas ja hinnang sellele alati subjektiivne. **Kaasatus** tähendab seda, et ainult asjassepuutuvate inimeste arutlusele kutsumine ja neilt arvamuste kogumine ei ole rahuldav, tekkima peab vastastikune mõistmine. On vaja tagada piisavalt informatsiooni, et anda osalejatele võimalus lüüa arutelus kaasa võrdsetel tingimustel. Tarvis on tagada õhkkond, kus kõikide osalejate panust väärtustatakse, kuulatakse ja mõistetakse.

Kaasamisteooriad panustavad sisedemokraatia analüüsiraamistikku, kuna organisatsiooni poolt nende kaasamine, kelle huvides tegutsetakse, ei erine olemuselt sellest, kuidas avalik võim kaasab vabaühendusi. „Hea huvikaitse käsiraamat“ (2011: 41) soovib ühenduste juhtidel käituda oma liikmete ja sihtrühmade kaasamisel samamoodi, nagu nad ise sooviks olla kaasatud poliitikakujundamisse avaliku võimu esindajate poolt. Võimalike tegevustena organisatsioonisisel kaasamisel loetleb käsiraamat:

1. Osalemine konsultatsioonides, eelnõude kommenteerimine;
2. Osalemine eelnõu ettevalmistavates töögruppides ja komisjonides;
3. Osalemine regulaarselt aastate jooksul koos käivates töögruppides, komisjonides (nt seirekomisjonid);
4. Kohtumised-läbirääkimised;
5. Eelnõude algatamine;
6. Manifestid enne valimisi;
7. Artiklite kirjutamine ja muud esinemised meedias;
8. Reklaamikampaaniad;
9. Allkirjade kogumised, petitioonid;
10. Kübertüütamised („Kirjuta oma saadikule!“);
11. Meeleavaldused;
12. Kohtusse ja teistele kaebamine.

Kaasamine on seega üks sisedemokraatia alustest, olles oma tähenduselt sisedemokraatia mõistest siiski kitsam. Kui kaasamispraktikate uurimisel on luubi all pigem kaasajad – nende tegevus ja hinnangud, siis sisedemokraatia analüüsimisel vaadeldakse ka kaasatavate proaktiivset tegevust ja selle mõju. Lühidalt, kui kaasamise puhul uuritakse, kas, kuidas ja mil määral mingil olemasoleval teemal võetakse arvesse huvirühmade/liikmete arvamusi, siis sisedemokraatia puhul uuritakse lisaks

näiteks seda, kas ja kuidas huvirühma/liikmeid puudutav teema poliitikakujundajate ametlikku päevakorda jõuab ning kas ja mil määral suudetakse tõstatada n.ö agenda-väliseid teemasid.

Kokkuvõttes näeme, et vabaühenduste sisedemokraatia hindamisel tuleb tähelepanu pöörata erinevatele aspektidele: agenda kujunemise struktuur, otsustusprotsessid ja ühenduse poolt esitatavate seisukohtade kujundamine, liikmete informeeritus, juhtorganite ja liidrite valimine jne. Eraldi oleme rõhutanud väärtuste ning liikmete ja sihtrühma kaasamise tähtsust. Võttes arvesse, et sisedemokraatia mõõtmisel puudub universaalselt aktsepteeritud põhjalik hindamismudel, ei ole käesoleva uuringu eesmärk aga anda dihhotoomseid hinnanguid demokraatlik/mittedemokraatlik, vaid esitada sisedemokraatia elujõu juures oluliste spetsiifiliste komponentide analüüs (vt lähemalt ptk 1.2).

1.2 Vabaühenduste sisedemokraatia analüütilised dimensioonid

Käesolevas uuringus on vabaühenduste sisedemokraatia hindamisel lähtutud järgmistest eeldustest:

- 1) Keskendume avalikes huvides tegutsevate MTÜ-de sisedemokraatia hindamisele. Avalike huvide edendamise eesmärgil tegutsevate organisatsioonide puhul on kõige suurem avalikkuse surve ja kõrgendatud ootus nende sisemiste protsesside demokraatlikkuse kindlustamiseks
- 2) Vaatluse all on ühenduste tegevused, mis puudutavad avaliku poliitika kujundamises osalemist, kuna seal on mõju avaliku huviga seotud otsustusprotsessidele kõige otsesem. Seega ei analüüsita küsimusi ja otsuseid, mis puudutavad näiteks teenuste osutamist, omatulu teenimist jms tegevusi.
- 3) Vabaühendustest on vaatluse all mittetulundusühingud, mitte sihtasutused, seltsid ega seltsingud. MTÜ-del on konkreetsete õiguste ja kohustusega liikmed, kes panustavad ühenduse tegevuseesmärkide kujundamisse. Eesmärkide saavutamise osas kannab juhtorgan liikmete ees ka seaduses ja/või põhikirjas seatud vastutust.

Järgnevalt kirjeldame sisedemokraatia hindamisel kasutatavat analüütilist raamistikku. Keskendume kolmele dimensioonile, millest esimene on organisatsioonisisese demokraatiaga seotud kaudsemalt, teised kaks otsesemalt:

organisatsiooni väliskeskkonnaga seotud tegurid, mis mõjutavad organisatsiooni tegevust ning sisemise demokraatia arengut;

organisatsioonisisese institutsionaalsed väärtused ja normid;

organisatsiooni otsustusprotsesside, seisukohtade kujundamise, juhtimise ja liikmete kaasamise praktika. Käesolevas uuringus keskendume eriti nendele väärtustele ja praktikatele, mis iseloomustavad poliitikakujundamises osalevat huvikaitseorganisatsiooni (vt Joonis 1).

JOONIS 1. POLIITIKAKUJUNDAMISES OSALEVATE HUVIKAITSEORGANISATSIOONIDE SISEDEMOKRAATIA ANALÜÜTILISED DIMENSIOONID



Allikas: autorite koostatud.

1.2.1 Organisatsiooni väliskeskkond

Organisatsiooni toimimist ning sisedemokraatiat mõjutavad erinevad väliskeskkonna tegurid, panustades ennekõike organisatsiooni välise legitiimsuse kujunemisse. Väline legitiimsus tähendab avalikkuse, s.h poliitikakujundajate tunnustust organisatsiooni tegevusele. Väliskeskkonna puhul on oluliseks toimijaks poliitikakujundajate, koostööpartnerite ja ühenduse sihtrühma kõrval meedia, mis mängib rolli erinevate väliskeskkonna tegurite (nt ootuste, teadlikkuse, tähtsuse) võimendamisel või leevendamisel.

Väliskeskkonna indikaatoritest on olulisemad:

- Poliitikakujundamises osalevate vabaühenduste sisedemokraatia **olulisus ühiskonnas**
- Vabaühenduste tegevust mõjutav **õiguslik keskkond**⁶
- Avalikkuse ja poliitikakujundaja ootused ning arusaam organisatsiooni **rollist**
- Avalikkuse ja poliitikakujundaja teadlikkus ühenduse **seisukohade kujundamise protsessidest**
- **Tagasisidestamine** sihtrühmalt ja avalikkuselt

⁶ Õiguslik keskkond mängib vabaühenduste sisedemokraatia olulist rolli, kuid sellel me käesolevas analüüsis lähemalt ei keskendu. Õiguslikku raamistikku, mis kujundab Eesti vabaühenduste sisedemokraatiat, on märkimisväärselt mõjutanud liikmelisus rahvusvahelistes organisatsioonides, sh OECD ja EL-i liikmeks olek.

1.2.2 Sisedemokraatiat soodustavad institutsionaalsed väärtused ja normid

Organisatsiooni sisemist demokraatiat soodustavad **väärtused toetavad liikmete osalemist otsustusprotsessides ning koostööd** organisatsiooni erinevate struktuuriüksuste vahel ja sees. Sisedemokraatiat soodustavad väärtused väljendavad ühtlasi suhtumist laiemasse sihtrühma, kellele ühenduse tegevus on suunatud, seades näiteks seisukohtade kujundamisel esiplaanile seisukoha esinduslikkuse, mitte otsuse tegemise kiiruse (s.o kuidas ühendus käitub valiku puhul demokraatia/legitiimsus vs efektiivsus).

Sisedemokraatia hindamisel on olulised ka organisatsioonisised ja alusdokumentides kirjas olevad, nagu ka organisatsioonikultuurile iseloomulikud kirja panemata normid.

Institutsionaalsed väärtused ja normid on kajastatud näiteks ühenduse põhikirjas ja muudes alus- ning töödokumentides (s.h spetsiifiliselt sisedemokraatiat puudutavaid väärtusi ja põhimõtteid sõnastavates dokumentides nagu eestkoste hea tava, ühendusesisesed liikmete kaasamise põhimõtted jms). Väärtused ja normid väljenduvad ka organisatsiooni juhtimisstruktuuris (nt milline on võimude tasakaal).

Ühenduse väärtusi peegeldavad lisaks tema sisemine ja avalikkusele suunatud sõnumid ja suhtlusstiil. See avaldub organisatsiooni nimel kõnelejate sõnavõttudes meedias jm avalikus ruumis ja avalikult kättesaadavates infokanalites. Oluline on seejuures, kas avalikkusele edastavad sõnumid on kooskõlas ühenduses kehtivate normide ja väärtustega.

Sisedemokraatiat soodustavad väärtused:

- Erimeelsuste sallimine ja alternatiivide hindamine
- Sõltumatus poliitilisest, majanduslikust jm välisest survest
- Osalusele ja koostööle suunatus
- Võrdsus (otsustusprotsessides ning võimusuhetes)
- Solidaarsus ja vastastikune lugupidamine
- Dialoogivalmidus ja jagatud vastutuse toetamine
- Konsensusele suunatus
- Avatusele orienteeritus
- Vastutavus

1.2.3 Liikmete kaasamise ja organisatsiooni seisukohtade kujundamise praktika

Liikmete kaasamise ja organisatsiooni seisukohtade kujundamise praktika puhul on vaatluse all see, kui võrd ühendusega seotud inimeste käitumine toetab formaalselt või mitteformaalselt väljendatud väärtusi ja norme - sh kuidas ühendus käitub valiku puhul demokraatia/legitiimsus vs efektiivsus.

Organisatsioonis võivad olla kehtestatud formaalsed demokraatiat toetavad põhimõtted, mida praktikas ei rakendata. See võib viidata, et kehtestatud väärtustel puudub tegelik toetus. Teisalt võib see ka tähendada, et osalemist puudutavate väärtuste olemasolu vajalikkust ei seata kahtluse alla, kuid nende rakendamiseni ei ole inimesed (veel) jõudnud. Tekkida võib ka olukord, kus praktikas järgitakse väärtusi, mis ametlikult kajastust põhikirjas vm alusdokumentides ei ole leidnud. Sel juhul on tegemist osalemist soosiva organisatsioonikultuuriga. Lisaks võivad inimesed (avalikus) arutelus

väljendada toetust ühtedele väärtustele, jäädes samas praktikas lojaalseks teistele, nt põhikirjas kokkulepitud väärtustele.

Antud dimensioonis vaatleme ka seda, milline on **liikme roll vabaühenduses** – kui määrav on otsustusprotsessis ja seisukohtade kujundamisel liikme osalus, milline on liikme mõju agenda paika panemisel või kui sisukas on liikme kaasamine. Tähelepanu neile praktikatele võimaldab ühtaegu hinnata võrdsuse olemasolu või selle puudumist liikmete vahel, nagu ka liikmete ja ühenduse juhtide/juhi vahel. Võrdsus seisukohtade kujundamisel näiteks tähendab seda, et loeb seisukoha sisukus, pädevus, teostatavus jne, kuid mitte see, kes selle välja käib. Samuti väärrib tähelepanu, kas liikmete formaalne seisund (nt põhikirjas sätestatud õigused ja kohustused) erineb tegelikust, igapäevases tegevuses realiseeruvast staatusest.

Sisedemokraatiat toetavad praktikad/ käitumismustrid on:

- Selgus ühenduse eesmärgis liikmete jaoks
- Erimeelsuste ja opositsiooni sallimine praktikas
- Liikmete heakskiit ühenduse tegevustele ja nende mõjule
- Info jagamise ja avalikustamise kanalite olemasolu ja toimimine
- Kaasav juhtimisstiil
- Liikmete võimalus mõjutada otsustusprotsessi ja seisukohti tulenevalt ettepaneku pädevusest, teostatavusest jms
- Liikme võimalus avaldada arvamust (ühenduse sees ja avalikus meedias), algatada teemasid ja langetada nende üle otsuseid
- Võrdsus liikme õiguste ja kohustuste realiseerumises
- Avalikkuse ja sidusrühmade ootustele ja tagasiside arvestamine, vastutavuse ehk aruandluskohusluse normide elluviimine

Oluline aladimensioon praktika all on ressursside olemasolu. Ressurssidega seotud indikaatoreid mõõdame käesolevas uuringus peamiselt vabaühenduste ankeetküsitlusega, testimaks teoreetilises osas väljatoodud seost väärtuste/käitumismustrite ja ressursside olemasolu vahel (ptk 1.1.4).

Ressursside puhul vaatleme käesolevas uuringus:

- Inim-, finants- jm materiaalse ressursi olemasolu (s.h meeskonna oskused ja kompetentsid)
- Ajalise ressursi olemasolu
- Palgaliste töötajate/ juhtkonnaliikmete arv ja suutlikkus
- Juhatusse jm valitud organitesse mittekuuluvate liikmete aktiivsus organisatsiooni tegevuses
- Valmisolek arendustegevustes ressursside juurde loomiseks

Loetletud kolme dimensiooni katvad indikaatorid on esmased, ning neid tuleb tulevikus läbi viidavate uuringute abil kindlasti täiendada ja täpsustada. Kirjeldatud indikaatoreid on võimalik rakendada erinevate uurimismeetodite abil, mida oleme teinud ka meie (vt lähemalt ptk 3.1). Neid ei saa ühtlasi kasutada universaalse täispaketina, vaid lähtuda tuleb uuritavate organisatsioonide iseloomust (suur vs väike, tegevusulatuselt rahvusvaheline vs kohalik jne) ning valdkondade spetsiifikast, milles nad tegutsevad.

2 Eesti kontekst

Kodanikuühiskonna arengukava valdkond „Kodanikuühenduste tegevusvõimekus ja elujõulisus“ puudutab seda, kuidas tugevdada ühenduste oskusi ja võimalusi kaasa rääkida ning esindada oma liikmeid.⁷ Kuivõrd käesolevas uurimisprojekti üheks küsimuseks on see, kuidas ühendused annavad edasi ja kasvatavad demokraatlikke väärtusi, poliitikakujundamises osalemiseks vajalikke teadmisi ning hoiakuid, on uuringutulemustel otsene seos ka valdkondliku arengukava kodanikuhariduse teemadega, mille üldisem siht on suurendada Eesti elanike aktiivset ja vastutustundlikku osalemist ühiskonnaelus. Seega haakub vabaühenduste sisedemokraatia küsimus mitmetes strateegilistes dokumentides sõnastatud aluspõhimõtete ja arenguplaanidega, teemat ennast samas Eestis lähemalt uuritud ei ole.

2.1. Eestis läbiviidud uuringud

Eestis on läbi viidud mitmeid uuringuid, mis loovad laiemat konteksti Eesti vabaühenduste sisedemokraatia analüüsimiseks, võimaldades näidata teema olulisust ning andes raamid uurimisküsimuste püstitamiseks ja meetodika koostamiseks. Samuti panustavad läbiviidud uuringud eelnevas peatükis kirjeldatud väliskeskkonna dimensiooni iseloomustamisse.

Vabaühenduste sisedemokraatia olulisuse muutumist ühiskonna erinevatel arenguastmetel ilmestab Eestis kodanikuühiskonna arenguvisioni puudutavate arutelumallide eristus (Ruutsoo 2012: 76-89). Näiteks korporatiivse mudeli puhul kujundatakse kodanikuühiskonna esindusstruktuuridest kodanike ja võimu vahele koordineeriv, aga tegelikult kodanikke avaliku võimu huvides kontrolliv vahelüli. Kodanikeühenduste tegevus on selle kohaselt suuresti tsentraliseeritud, riiklikult hallatud ja hooldatud. Taoline ühenduse ja riigi „partnerlus“ ei sea vabaühenduste sisemist demokraatiat kuigi olulisele kohale - oluline on küll n.ö kodanikeühenduste „väärtuskasvatuse“ roll, kuid see on seotud pigem ühenduste kui „Eesti rahvuskultuuri, kõlbelise kasvatuse ja vaimsuse kandjatega“. Nn kolmanda sektori mudel tõstis kodanikuühiskonna peamiseks funktsiooniks „teenindava“ funktsiooni, kus kodanikualgatuse põhiliseks ülesandeks on teenuste osutamine. Kodanikualgatus kui ärisektori „mittetulundusharu“ on selle kohaselt vähemalt isemajandav. (*ibid.*) Nimetatud mudeli puhul võib sisedemokraatiat näha pigem organisatsiooni siseasjana ning kui vahendit vähendada riigi sekkumise võimalusi. Osalusühiskonna mudel on seotud „parteiiriigi võimumonopoli murdmise“ eesmärgiga. Mudeli kohaselt on kodanikuühiskond eelkõige isikuvabaduste kindlustamise ja demokraatia arendamise keskkond, kus kodanikuühendustelt nõutakse partneri staatust, kodanike õigust aru pärida, vaba juurdepääsu teabele ja ausat meediakajastust. Kodanikualgatuse keskmes on siin avalike huvide kaitsmine. (*ibid.*) Seega nimetatud mudel ühtib kõige enam ühenduste sisedemokraatia idee ning seda tagavate väärtustega. Võib väita, et Eesti kodanikualgatuse arengus on senini takistuseks see, mis tähenduses on suudetud läbi murda totalitarismi pärandi mõtteviisist ning kujundada demokraatlikke harjumusi (*ibid.*).

Vabaühenduste tegevust mõjutava õigusliku keskkonna kujunemisel on Eesti vabaühenduste sisedemokraatia arengus suurt rolli mänginud liikmelisus olulistest rahvusvahelistes organisatsioonides (nt EL, OSCE). Viimased on nii ametnikelt kui ühendustelt oodanud või eeldanud (nt vabaühendustele toetuste andmisel) teatud väärtuste ja põhimõtete järgmist, mis on seotud ka sisedemokraatiaga ühendustes.

⁷ Vt Siseministeeriumi koduleht, https://www.siseministeerium.ee/public/KODAR_VV_.pdf

Lisaks on Eesti vabaühendused ise 2002. a. vastu võtnud Vabaühenduste eetikakoodeksi, kus on sisedemokraatial suur rõhk ning milles märgitakse sisedemokraatiat toetavad väärtused, mida koodeksiga liitunud ühendus peab järgima. Näiteks sõnastatakse koodeksi punktis 3: „Vabaühendus kui ühiskonnaliikmete vabatahtlik ühendus väärtustab oma liikmeid, kindlustab ühenduse demokraatliku juhtimise, hoiab ühenduse juhtivkogud ja töötajad vastutavana, reageerib nende väärtegadele“.⁸

Demokraatlikule/kaasavatele otsustusprotsessidele pöörab kaudsemalt tähelepanu ka Kaasamise hea tava. Viimane keskendub küll peaaesjalikult sellele, kuidas valitsusasutused peaksid vabaühendusi kaasama, kuid kirjeldatud põhimõtted on osaliselt rakendatavad ühtaegu vabaühenduste sees. Viimasele juhib tähelepanu ka Hea huvikaitse käsiraamat (Kübar 2011), märkides, et vabaühendused võiksid organisatsioonisiseste protsesside korraldamisel (nt mis puudutab liikmete ja sihtrühmaga konsulteerimist, info jagamist, tagasiside andmist jne) kaasamise heas tavas toodud põhimõtetest eeskju võtta.

Õigusliku keskkonna üks olulisemaid dokumente, mis reguleerib (tulenevalt meie uuringu fookusest) liikmetega vabaühenduste sisemist demokraatiat, on mittetulundusühingute seadus (edaspidi MTÜS). Sellega sätestatakse teatavad miinimumnõuded, millele peavad vastama ühenduse sisesed protsessid, selle struktuur ning organite pädevus. Sisedemokraatia kontekstis on olulisemad küsimused, mida MTÜS reguleerib, seotud liikmete õiguste⁹, informeerimise nõuete¹⁰ ja liikmete-poolse agenda kontrollimisega¹¹.

Avalikkuse ja poliitikakujundaja teadlikkus vabaühenduste sisestest seisukohade kujundamise protsessidest on Eestis seni põhjalikult uurimata valdkond, rohkem on kaardistatud erinevate osapoolte (s.h avalikkuse ja poliitikakujundajate) ootusi esinduslikkuse jm vabaühenduse sisedemokraatia suhtes. (Käesolevas uuringus analüüsiti erinevate väliste osapoolte teadlikkust ja ootusi m.h fookusgrupi arutelu abil, vt pt 3.1.3). Näiteks kaardistab vabaühenduste sisemist kaasamist, liikmete osalust ja ootusi nende osas ettevõtlusorganisatsioonide käsitlev uuring (Cycle Plan OÜ et al. 2009). Uuringus tuleb esile just liikmete aktiivsuse ja organisatsiooni maine seos (nii sidusgruppide, liikmete endi, mitteliikmete, kui ka poliitikakujundaja silmis). Ehk mida aktiivsem ühendus ja selle liikmed, seda parem on ta maine ja seda rahulolevamad on ka liikmed. Lisaks on kõrgem nende liitude maine, kus on selgelt paika pandud tegevussuunad, sisemine töökorraldus ja kaasamise protseduurid, ning kus on saavutatud head koostöösuhted riigisektoriga ja kes on nähtavad meedias. (*ibid.*)

Sama uuringu järelduste põhjal on poliitikakujundajate (ametnike) silmis parem maine organisatsioonidel, kes annavad proaktiivset ja sisulist panust otsustusprotsessi. Ametnikud kirjeldavad hea partnerina vabaühendust, kes esindab olulist osa valdkonnas tegutsevatest organisatsioonidest, millel on piisavalt analüütilist võimekust, ning mis suudab koguda liikmete seisukohti, leida nendest ühisosa ja esitada see ministeeriumile. Ametnikud ootavad ühendustelt

⁸ Vt EMSLi koduleht, <http://www.ngo.ee/eetikakoodeks>

⁹ Näiteks sätestatakse MTÜS §13 lg 2: “Kui juhatuse või muu organ peale üldkoosoleku keeldub taotlejat liikmeks vastu võtmast, võib taotleja nõuda, et tema liikmeks vastuvõtmise otsustab üldkoosolek”.

¹⁰ MTÜS §20 öeldakse: “Üldkoosoleku kokkukutsumise teates tuleb märkida üldkoosoleku toimumise aeg ja koht ning üldkoosoleku päevakord. Põhikirjaga võib ette näha täpsema korra üldkoosoleku kokkukutsumise teate saatmiseks”, samuti “Kui pärast üldkoosoleku kokkukutsumise teate saatmist päevakorda liikmete nõudel muudetakse, tuleb päevakorra muutmisest teatada enne üldkoosoleku toimumist samas korras ja sama tähtsajaga jooksul nagu üldkoosoleku kokkukutsumise teate saatmisel”.

¹¹ MTÜS §201: “Vähemalt 1/5 mittetulundusühingu liikmetest või vähemalt kuus mittetulundusühingu liiget, kui mittetulundusühingul on alla 30 liikme, võivad nõuda täiendavate küsimuste võtmist päevakorda. Iga täiendava küsimuse kohta tuleb esitada põhjendus”.

seega eelkõige laiapõhjalist liikmete esindamist, suutlikkust kaasata rohkem organisatsioone ja töötada välja ühiseisukohti. Samuti oodatakse vähem deklaratiivseid ja rohkem konkreetseid ettepanekuid ning otsuste mõju pikaajalise perspektiiviga arvestamist (*ibid.*: 29, 34). Ühenduste peamine nõrkus on ametnike arvates nende ebapiisav analüütiline võimekus. Pigem nähakse, et liikmete huvide esindamise osas on ettevõtlusorganisatsioon aluseks võttes vabaühendustel veel arenguruumi, kuna nende tegutsemine on pigem reaktiivne ehk reageeritakse keskkonnas toimuvale, mitte ei algatata ise koostööd eri huvigruppidega (*ibid.*: 3, 48).

Lisaks on Eestis läbi viidud mitmeid kaasamist puudutavaid uuringuid (vt Uudelepp *et al.*: 2010). Nende puhul on uuritud eelkõige seda, kuidas toimub ühenduste ja teiste osapoolte kaasamine valitsusasutuste poolt. Märgitud uuringust nähtus, et valitsusasutused peavad vabaühenduste kaasamisel väga oluliseks sihtrühma head esindatust ja kaasamisprotsessis osalevate isikute selget volitust oma ühendust ja sihtrühma esindada. Samas uuringus selgub, et mittetulundusühingutest alla poole kaasavad oma sihtrühmi siis, kui käsil on otsuste ja poliitikate väljatöötamine, eelnõude kommenteerimine ja täiendamine. Keskmisest rohkem kaasasid oma sihtrühmi aga just need vabaühendused, kelle peamiseks tegevusalaks on huvide ja väärtuste eest seismine (eestkoste, huvikaitse) ja/või valdkondliku poliitika arendamine. (*ibid.*)

Otseselt sisedemokraatiaga seonduvalt on Eestis lähemalt analüüsitud veel erakondade sisedemokraatiat (vt nt Ojamaa 2010; Tiirik 2012; Saarts, Lumi 2012). Tulenevalt erakondade spetsiifilisest ühiskondlikust rollist ja sisemise toimimise eripärast, ei saa aga nendes tööd kasutatavaid eeldusi ja meetodeid kohaldada üks-üheselt vabaühendustele.

2.2. Eesti post-kommunistlik taust

Eesti ühiskond tervikuna on seotud post-kommunistliku pärandiga. On leitud, et vabaühenduste liikmelisus ja üleüldine kodanikualgatuslik tegevus on post-kommunistlikes riikides võrreldes kommunismi kogemusega riikidega oluliselt madalam (vt nt Howard 2003). Lisaks märgib Howard (2003), et post-kommunistliku kodanikuühiskonna arengu üheks takistajaks on asjaolu, et usaldus on neis kogunenud (klasterdunud) väikestesse eravõrgustikesse. Seda võib seostada ka post-kommunistliku taustaga riikides juurdunud unikaalse nn „blokikultuuriga“ (ingl. „*The block culture*“), mille üheks läbivaks tunnuseks on usalduse puudumine (Sztompka 1999: 153). Lisaks on leitud, et kodanikualgatuse defitsiit post-kommunistlikes riikides on seotud kommunismi tingimustes elatud perioodi pikkusega (eriti puudutab see neid, kes on elanud post-totalitaarses režiimis) ning majanduslike teguritega (Pop-Eleches, Tucker 2013).

Madala osaluse põhjused peituvad nõukogudeaegses riigi ja ühiskonna vahelistes suhetes. Almond ja Verba (1998) toovad välja, et kodanikuaktiivsus Nõukogude Liidus oli riigi poolt organiseeritud fassaad, kus kodanikud sellest end tegelikkuses distantseerisid. Sztompka (1999) sõnul iseloomustas nõukogudeaegset ühiskonda era- ja avaliku sfääri üheaegne vastandumine ja kattuvus. Kui erasfäär tähistas head – vooruslikkust, väärikust ja uhkust, siis avalik sfäär seostus halvaga – pahe, põlguse ja häbiga (*ibid.*).

Uuritud on ka tänase Eesti elanikkonna osalusdemokraatiat puudutavaid väärtusi ja käitumismustreid (nt KUAK 2012). Selle tulemused viitavad, et osalusdemokraatiat toetavad väärtused on Eesti ühiskonnas olemas, kuid nende praktiseerimine väike ja tooni annab süvenev liidrikeskus. Võrdluses EL liikmetest naaberriikidega (s.h Läti) on Eesti elanike osalemine ühendustes tagasihoidlik (eriti osalus ametiühingutes ja usuühingutes). Lisaks selgus, et kuigi Eesti elanike seas on ülekaalus koostegutsemist soosivad hoiakud, ei vasta inimeste tegelik käitumine väljendatud hoiakutele - eriti vähene on organiseerunud osalemine ühiskonna asjade korraldamisel ja nendes kaasa rääkimisel.

Rohkem kui kaks kolmandikku (69%) vastajatest ei kuulu ühegi kodanikualgatusliku ühenduse liikmeskonda. Keskmiselt 10% Eesti elanikest on nõ aktiivne vähemus, kes tegutsevad rohkem kui ühes organisatsioonis korraga. (*ibid.*)

Triin Urviste (2013) poolt läbiviidud magistritöös nenditakse, et Eesti vabaühenduste tegevust iseloomustab poliitiliste nõudmiste esitamisel suhteliselt rahumeelne ja passiivne protestikultuur. See puudutab nii kodanikualgatusliku võimet rakendada sanktsioone kui ka mobiliseerida avalikkust oma aktsioonidesse. Uuringus vaadeldud vabaühenduste poolt korraldatud aktsioone 2012. aastal võib seetõttu pidada protestitsükliks, tähistades ajutist kõrgendatud konflikti faasi ühiskonnas. (Urviste 2013: 8) Autori hinnangul on taolise intensiivsuse ja kestvusega protestitsükkel Eesti kontekstis harva esinev fenomen, viidates tervet sotsiaalset süsteemi hõlmava (nt avaliku võimu ja kodanikeühiskonna organisatsioonide vahelise) konflikti ägenemisele ja ühtlasi kogu kodanikualgatusliku keskkonna tunnuste intensiivistumisele. See võib endaga kaasa tuua olulisi muutusi nii kodanikualgatusliku puudutavates võimalustes kui piirangutes (*ibid.*).

Sarnased jooned iseloomustavad täna ka näiteks Lätit, kus vabaühendused on oluliseks sissetuleku teenimise allikaks ning mitte alati vabatahtliku ja idealistliku tegevuse areeniks (Uhlin 2010; Uhlin 2009). Lätis on põhjalikumalt analüüsitud ka vabaühenduste tegevuse ja demokraatiat toetavate üldiste väärtuste seost. Uuringu järeldused näitavad, et demokraatlike väärtuste kujundamisse ja inimete osalemisuskuste edendamisse panustavad seal kõige rohkem tulenevalt oma avatusest vaba aja sisustamisega seotud (s.t poliitika kujundamisega otseselt mitteseotud) ühendused. Samas tuuakse välja, et sisedemokraatia hindamine on asjakohane siiski iga tüüpi ühenduste osas. Nimelt on Läti vabaühendusi uurides leitud, et demokraatiat võivad edendada nii poliitikakujundamise, sotsiaalsete probleemidega kui vaba aja sisustamisega tegelevad ühendused. Küll aga edendavad erinevat tüüpi ühendused demokraatia erinevaid aspekte (Uhlin 2009: 272-283).

Seega võib näha, et suur osa teadmisi, mis puudutab Eesti vabaühenduste sisedemokraatia kujunemist (s.h väliskeskkonna ootused, teadlikkus, õiguslik keskkond jm), on leidnud erinevates uuringutes ühel või teisel moel kajastust. Küll aga ei ole varasemalt neid tegureid koherentsel ja süstemaatilisel moel käsitletud. Samuti on olemasolevates teadmistes lüngad, mida käesolev uuring üritab täita. Seetõttu pöörame lisaks ülalmainitud teemaderingile tähelepanu ka sellele, kuidas toimub vabaühenduse poolt tagasiside arvestamine sihtrühmalt, poliitikakujundajalt ja laiemalt avalikkuselt ning milline on osapoolte teadlikkus vabaühenduse sisemistest otsustusprotsessidest.

3 Tulemused

Käesoleva aruande kõige mahukam peatükk annab ülevaate uuringu tulemustest. Järgnevalt on kirjeldatud uurimuses kasutatud meetodeid, andmeid, uurimisküsimusi, huvikaitsega tegelevate organisatsioonide küsitluse ja kolme juhtumiuuringu tulemusi.

3.1 Uurimismeetod ja kasutatud andmed

Käesolevas analüüsis on kasutatud triangulatsiooni põhimõtet ehk uurimisküsimustele vastamiseks kasutatud erinevaid ja üksteist täiendavaid andmekogumismeetodeid: juhtumiuuringut, veebipõhist ankeetküsitlust, fookusrühma arutelu.

3.1.1 Juhtumiuuring

Juhtumiuuring (ingl. k. *case study*) on levinud kvalitatiivne andmete kogumise viis, mille puhul keskendutakse ühe kindla objekti või sündmuste jada süvendatud uurimisele. Meetod sobib olukorda kujundavate tegurite analüüsimiseks ja nendevaheliste seoste tuvastamiseks. See on eriti otstarbekas väheuuritud teemade puhul, et täpsustada teemat, küsimusepüstitusi ja võimalikke seoste seletusi edasiste suurevalimiliste uuringute jaoks. Nii võimaldab juhtumiuuring süvendatult uurida huvikaitsega tegelevaid vabaühendusi ja seda, kuidas nad oma liikmeid kaasavad. Lisaks võimaldab meetod kompaktselt kirjeldada viimastel aastatel avalikkuses suurt tähelepanu saanud poliitikakujundamise protsesse, milles vabaühendused oma osalemisega silma paistsid. Juhtumiuuringu käigus kombineeritakse tavapäraselt andmete kogumiseks eri uurimismeetodeid. Antud uuringus on tehtud dokumentide ja meedia-kajastuse analüüs ning süvaintervjuid asjaosalistega.

Käesolevas uuringus on juhtumite valikul lähtutud mitte juhuvalimi põhimõttel, kuna vabaühenduste sisedemokraatiat ei ole varasemalt Eestis uuritud ning tüüpiliste juhtumite/ühenduste leidmiseks veel puudub vajalik teave. Nii on olemasolevale teadmistele tuginedes välja valitud kolm juhtumit, mille kirjeldamine ja analüüsimine võiks anda vajalikku teadmist vabaühenduste sisedemokraatia teema avamiseks. Kõik huvikaitsega tegelevad katusorganisatsioonid, kuid erinevad oma eesmärkide, sihtrühma, liikmeskonna suuruse ja iseloomu, juhtimisstruktuuri jms poolest. Juhtumite valikul oli aluseks nende eripära, et avastada võimalikult laialdaselt liikmete kaasamisega seotud teemasid, probleeme ja lahendusi:

- Vabaühenduste liit EMSL ja tema osalus erakonna seaduse muutmise eelnõu koostamise protsessis, mis oleks seadustanud planeeritavad demokraatia arendamise sihtasutused (DASA-d);
- Eesti Üliõpilaskondade Liit ja tema osalemine kõrgharidusreformiks nimetatud seadusemuudatuste protsessides;
- Eesti Arstide Liit ja tema osalemine tervishoiutöötajate ning valitsuse töötulis.

Kolme juhtumi peale kokku toimus ajavahemikus 17.12.2013 – 21.03.2014 15 intervjuud 19 inimesega. Intervjuud kestsid keskmiselt 2 tundi, kõige lühem 30 minutit ja kõige pikem ligi 4 tundi.

Käesoleva töö juhtumiuuringus on hõlmatud eri osapoolte vaated: iga juhtumi puhul intervjueeriti vähemalt ühte organisatsiooni juhti, ühte liiget, nimetatud protsessis olulist poliitikakujundajat (Riigikogust või ministeeriumist) ning samas valdkonnas tegutsevat partnerorganisatsiooni kõrvalpilgu saamiseks. Nii võimaldavad juhtumiuuringu tulemused täiendada ja tõlgendada küsitluse tulemusi.

3.1.2 Ankeetküsitlus

Ankeetküsitluse eesmärk oli kaardistada Eesti huvikaitse- ja katusorganisatsioonide sisedemokraatia eri tahkusi ning tuvastada organisatsioonide erinevaid tegutsemisviise oma liikmete ja sihtrühmade kaasamisel. Küsitlus võimaldab koguda andmeid suurelt hulgalt organisatsioonidelt korraga ja nii luua alusteadmised, millele vajadusel edaspidi täiendavaid ning täpsustavaid analüüse peale ehitada.

Küsitlusandmete puhul tuleb arvestada, et tegemist on enesehinnanguliste tulemustega, mitte statistikaga. Küsitlusele vastasid huvikaitsega tegelevate organisatsioonide juhid. Seega on tulemuste näol tegemist ühenduste juhtide arvamustega, mis ei pruugi kattuda samade organisatsioonide liikmete või organisatsioonide kõrvalt hindavate asjatundjate arvamusega.

Enne küsitluse käivitamist testisid ankeeti kaks eksperti ja kaks katusorganisatsioonide esindajat, kes andsid tagasisidet küsimuste ja vastusevariantide täpsustamiseks ning ankeedi lühendamiseks. Lõplik ankeet koosnes viiest küsimuste plokist ja sisaldas 62 küsimust (sh 54 neile, kes ei ole osalenud poliitikakujundamises). Ankeet koosnes järgnevatest teemaplokkidest:

- I. Taustaandmed
- II. Ühenduse tegevus ja juhtimine
- III. Organisatsiooni liikmete ja sihtrühmade kaasamise põhimõtted
- IV. Demokraatlikud väärtused organisatsioonis
- V. Organisatsiooni kaasatus poliitikakujundamisse

Ankeet paluti täita ühel organisatsiooni esindajal (juht, juhatuse, eestseisuse vm valitud esinduskogu liige). Vastamine võttis aega keskmiselt 45 minutit.

Andmed ja andmete puhastus

Küsitluse läbiviimisel oli märkimisväärseks väljakutseks üldkogumi määratlemine. Kodanikuühiskonna institutsionaliseerumise uuringule 2009/2010 toetudes moodustavad sotsiaalsete rühmade huvide eest seismisega vähemal või rohkemal määral tegelevad organisatsioonid u 27% kõigist kolmanda sektori organisatsioonidest (v.a ühistud). Registriandmetele tuginedes üldistades tähendab see u 3000 vabaühendust, mis aga ei ole realistlik.

Veebiküsitluse valimi moodustamiseks kasutati MTÜ-de ja SA-de registri väljavõtet 2013. aasta jaanuari seisuga, mis sisaldas 30 567 organisatsiooni. Algandmetes puudusid aga käesoleva uuringu sihtrühma eristamiseks ja valimi moodustamiseks vajalikud tunnused. Seetõttu tehti uuringu sihtrühmaks sobiva loendi määratlemiseks omakorda andmebaasist käsitsi väljavõte (vt detailset andmete puhastamise protseduuri Lisa 1).

Andmete puhastamise protseduuri järgselt moodustus uuringu **loend 1731 organisatsioonist**. Peale vigaste e-kirja aadresside puhastamist saadeti 4.02.2014 1645 aadressil esmane kutse küsitluses osaleda. Arvestades laekunud veateateid jõudis **küsitlus jõudis 1524 organisatsiooni e-kirja** postkasti. Kahel korral saadeti küsitluses osalemise meeldetuletus (10.02. ja 14.02.2014). Küsitlus oli avatud SurveyMonkey veebikeskkonnas. Ankeete laekus perioodil **4.-17.02.2014**.

Teine sihtrühma selekteerimise etapp viidi läbi küsitluse ajal veebiankeedi esimese taustaküsimuste ploki alusel. Küsitlusele laekus vastuseid 597-lt organisatsioonilt. Andmebaasi alusel koostatud valimist osalesid küsitluses 489 organisatsiooni (1731-st e 28% algsest loendist), neist 290 sobisid küsitluse sihtrühma kriteeriumitega ja lülitati lõplikku valimisse (s.o 87%). Andmepuhastuse tagajärjena kujunes uuringu sihtrühmale vastavaks **valimiks 335 organisatsiooni**. Valimisse kuuluvad

liikmetega MTÜ-d, mille peamiste tegevuste hulgas on vähemalt üks huvikaitse- ja katusorganisatsioonidele iseloomulikumatest tegevustest: oma liikmete või laiema ühiskondliku rühma huvide ja väärtuste eest seismine (huvikaitse, eestkoste); valdkondliku poliitika arendamine ja õigusloomes osalemine; kodanikualgatuse arendamine (sh kodanikuteadlikkus, vabatahtlikkus); vabaühenduste ja vabakonna maine kujundamine. Valimisse on jäetud ka organisatsioonid, kes täitsid ankeedi poolikult, kuid vastasid enamusele küsimustele.

TEAVITUS MEEDIA VAHENDUSEL

Kuna uuringu sihtrühma on olemasoleva MTÜ-de ja SA-de registri põhjal keeruline leida ja tuli teha hulgaliselt käsitööd, siis täiendavalt levitati küsitluse toimumise teadet ja üleskutset küsitluses osaleda ka erinevates meediumides:

4.02.-17.02.2014 oli Praxise veebilehe avalehel veebiankeediga lingitud banner küsitlusele vastamise üleskutsega. Lisaks avaldati 4.02. üleskutse „Huvikaitse- ja katusorganisatsioon oodatakse osalema ühenduste sisedemokraatia küsitluses“ Praxise uudisena. Praxise Facebooki lehel tehti üleskutsed 5., 6., 10. ja 17. veebruaril. Viide veebiankeedile koos üleskutsega küsitluses osaleda levis ka Avatud Eesti Fondi infokirjas (11.02.) ja vabaühenduste liidu EMSL infokirjas (10.02.).

Täiendava teavitustöö tulemusena vastas küsitlusele lisaks 99 organisatsiooni, kes ei olnud algses loendis ning küsitluse sihtrühma kriteeriumitele sobiv lõplik valim (335) sisaldab 45 meediateavitusest lisandunud organisatsiooni.

3.1.3 Fookusrühm

Fookusrühma arutelu eesmärk oli leida kinnitust uuringu olulisematele järeldustele ja teemaarendustele, vaadata, millised on fookusgrupis osalejate hoiakud mõningate põhiprobleemide osas ning otsida ühiselt võimalikke soovitusi probleemide lahendamiseks. Arutelu sihtrühmas olid ühelt poolt uuringu eelnevates etappides infot andnud ühenduste esindajad ja teisalt vabaühenduste sisedemokraatiaga erineval moel seotud asjatundjad (ajakirjanikud, arvamusiidrid, vabaühenduste uurijad-teadurid, uute poliitiliste liikumiste esindajad, erialaliitide esindajad, kaasamiskogemusega riigiametnikud).

Fookusrühm toimus 26. märtsil 2014. Arutelu kestis 2,5 tundi ja osales 12 inimest. Teemade ring lähtus peamistest uurimisküsimustest ehk arutati ühenduste sisedemokraatia olemuse üle, sihtrühmade (rohujuure) toomisest poliitikakujundamise protsessidele lähemale läbi ühenduste ning sisedemokraatia tõendamise võimalustest poliitikakujundamise protsessides osalemisel.

Arutelu jagunes neljaks teemaplokiks:

- I. Vabaühenduste legitiimsuse probleem poliitikakujundamises osalemisel;
- II. Vabaühenduste rollid poliitikakujundamises osalemisel;
- III. Ühenduste seisukohtade esinduslikkus, sihtrühma kaasamine;
- IV. Vabaühenduste sisedemokraatia eeltingimused ja selle tugevdamine.

3.2 Küsitluse tulemused

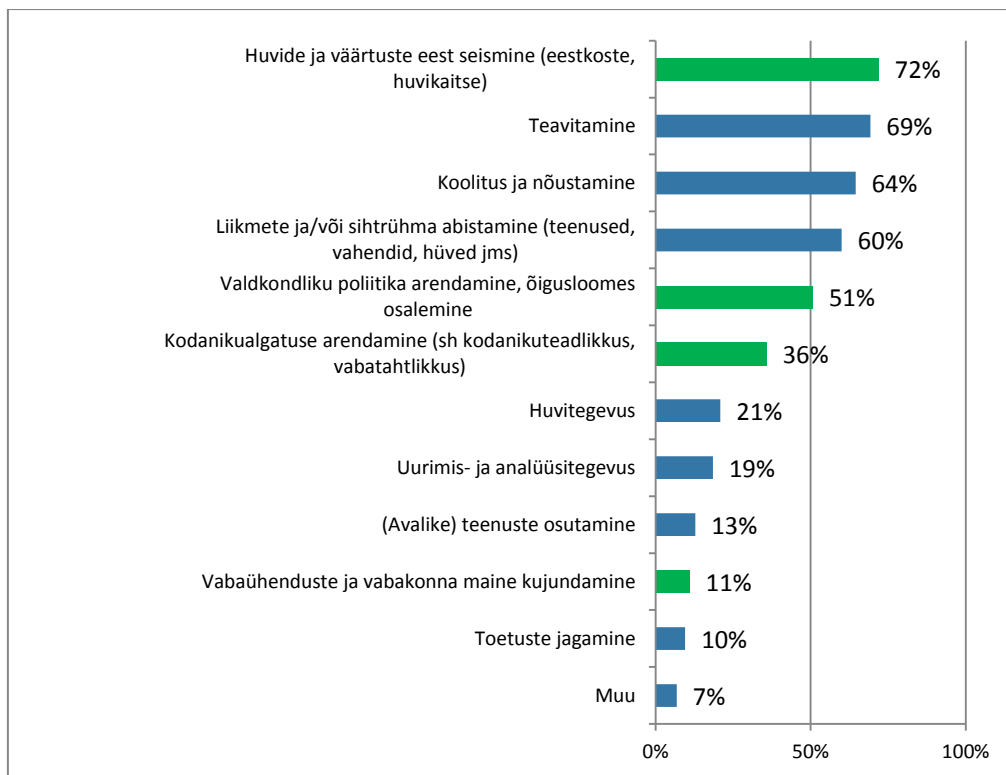
Vahemikus 4.02.-17.02.2014 toimunud veebiküsitluse ankeet oli üles ehitatud selliselt, et esimese taustatunnuste plokiga selekteeriti välja käesoleva uuringu sihtgrupp (335). Need on:

1. Organisatsiooni juhid. Ankeedi täitsid oma ühenduse kohta juhatuse esimehed (42%), juhatuse liikmed (31%), tegevjuhid (20%).

2. Organisatsioonil on liikmed. 73%-l on üksikisikust liikmeid, 27% vastanutest ei ole üksikisikust liikmeid – need on katusorganisatsioonid. Siin ja edaspidi nimetame liikmesorganisatsioonideks neid, kellel on ainult üksikisikust liikmed. Lisaks on 65% vastanud organisatsioonidest puhtalt kodanikualgatuslikud ehk kõik asutajad on üksikisikud.

3. Organisatsioonid, mille peamiste tegevuste hulgas¹² on huvikaitse- ja katusorganisatsioonidele iseloomulikud/need eristavad tegevused. Joonis 2 on toodud need tegevused rohelisega, ülejäänud on nende ühenduste poolt märgitud muud tegevused. **72% küsitlusele vastanutest tegeleb huvide ja väärtuste eest seismisega, 51% valdkondliku poliitika arendamisega, 36% kodanikualgatuse arendamisega, 11% vabakonna ja vabaühenduste maine kujundamisega.** Huvikaitse organisatsioonide ringi väljaselgitamine analüüside tarbeks on alati probleeme, kuna nende tegevused on väga mitmekesised. Allolevalt jooniselt on see hästi näha. Vastanutest 59% märkis maksimaalse võimaliku ehk 5 tegevust, ainult 6% piirdus 1-2 tegevusega.

JOONIS 2. HUVIKAITSE- JA KATUSORGANISATSIOONIDE PEAMISED TEGEVUSED (N = 335)

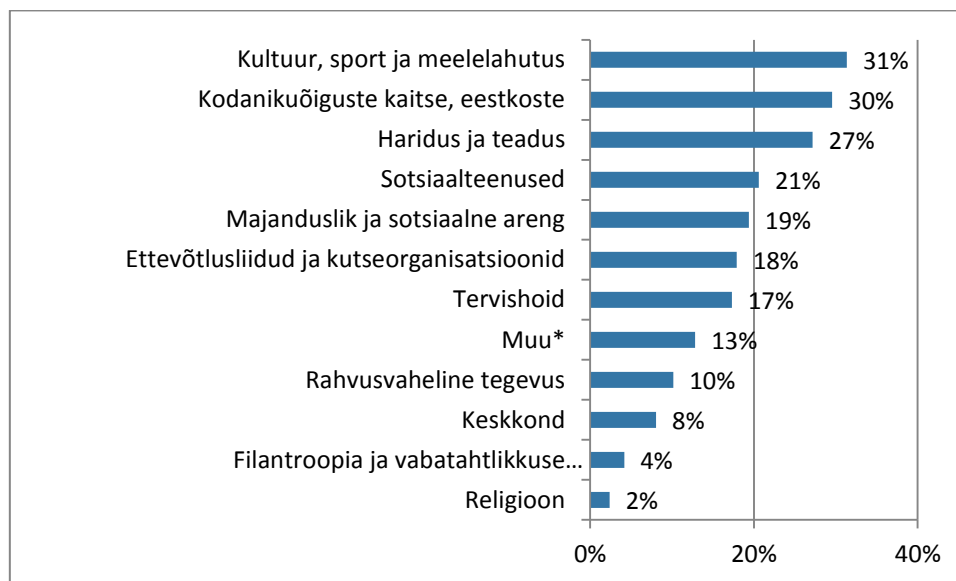


Allikas: uuringu „Vabaühenduste sisedemokraatia“ veebiküsitluse tulemused

¹² palusime märkida kuni 5 peamist tegevust

Mõnevõrra selgem on organisatsioonide valdkondlik kuuluvus: 42% märkis ühe valdkonna, ülejäänud kaks-kolm. Kõige suurem hulk vastanutest tegutseb kultuuri, spordi ja meelelahutuse valdkonnas – 31% (vt Joonis 3). Järgneb kodanikuõiguste kaitse ja eestkoste (30%) – huvitav on asjaolu, et enamus ametiühinguid ja ametiliite määratles end siia, mitte kutseorganisatsioonide rühma. Haridust ja teadust märkis 27% vastanutest – siia kuuluvad enamasti lisaks neid teemasid edendavatele ühendustele haridustöötajate liidud ja noortekogud. 18% vastanutest märkis end olevat ettevõtlus või kutseorganisatsioon. Muu 13% on kõrge, kuid seda märgiti enamasti täiendava vastusena. Vaid 3% oli selliseid, kes ei leidnud ühtegi tegevusvaldkonda ja muu hulgas on ka 3% neid, keda võiks klassifitseerida kohaliku arengu valdkonda – omavalitsuste liidud, külavanemate kogud, külade kogud.

JOONIS 3. VASTANUTE JAOTUS TEGEVUSVALDKONDADE LÖIKES (N = 335)



Allikas: uuringu „Vabaühenduste sisedemokraatia“ veebiküsitluse tulemused

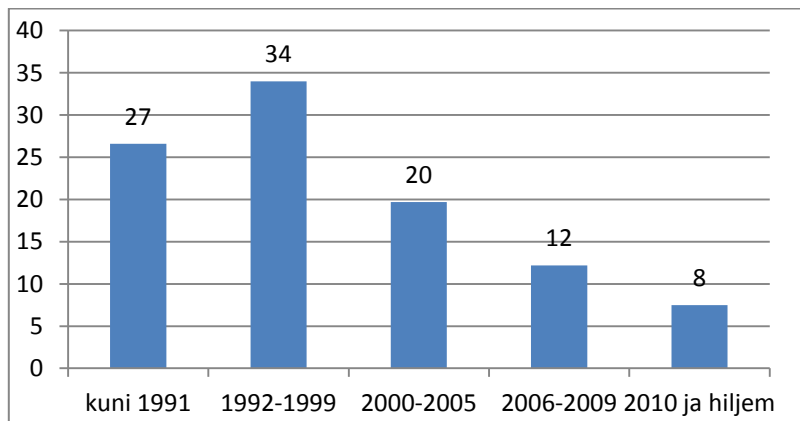
Ametiühing on iseseisev omaalgatuslik ja vabatahtlik isikute ühendus, mille eesmärgiks on töötajate töö-, teenistus- ja kutsealaste, majanduslike ning sotsiaalsete õiguste ja huvide esindamine ning kaitsmine.¹³ 10% (n = 32) kõigist vastanutest olid ametiühingud ja ametiliidud. Oma tegevusvaldkonnana märkisid nad peamiselt kodanikuõiguste kaitset ja eestkostat, üheksa määratles end ka kutseorganisatsioonina.

Varasemad uuringud näitavad, et ka organisatsiooni **vanus** on oluline näitaja vabaühenduste puhul. Noori organisatsioone oli vastanute hulgas 20%, valdav enamus huvikaitse- ja katusorganisatsioone on asutatud enne 2006. aastat (vt Joonis 4). Suurim vanusgrupp¹⁴ on 1992-1999 a asutatud (34%). Vaid kaks olid vähem kui aasta vanad ja asutatud alles eelmisel aastal: Lapse Huvikaitse Koda ja Looduskosmeetika Liit. KUAK-i 2011.aasta kodanikuühiskonna institutsionaliseerumise uuringus selgus, et huvikaitsetegevus on selline, mis lisandub tegutsemise käigus – ilmselt seetõttu on ka nooremaid vähem.

¹³ Ametiühingute seadus <https://www.riigiteataja.ee/akt/191347?leiaKehtiv>

¹⁴ Ühenduste grupeerimisel asutamisaasta alusel on lähtutud Kodanikuühiskonna institutsionaliseerumise uuringust 2011, et saaks raporteis tulemusi võrrelda.

JÕONIS 4. VASTANUTE JAOTUS ASUTAMISAASTATE LÕIKES (%; N = 335)



Allikas: uuringu „Vabaühenduste sisedemokraatia“ veebiküsitluse tulemused

Kuna ühenduse asutamise aasta gruppide vahel on liikmete kaasamise väärtustes ja hoiakutes mitmeid olulisi erinevusi, siis on siinkohal lühidalt esitatud mõned rühmade eripärad. (vt tabeli kujul Lisa 3, tabel 1)

- **Kuni 1991 aastani (k.a) asutatud** organisatsioonides on võrreldes teistega olulisem huvide ja väärtuste eest seismise ning liikmete ja/või sihtrühma abistamise tegevused, rohkem on ettevõtliite ja kutseorganisatsioone, kõige madalam on kodanikualgatuslike ja liikmesorganisatsioonide (kus kõik liikmed on üksikud) osakaal.
- **1992 – 1999 asutatute** hulgas on teistega võrreldes kõige olulisem valdkond kodanikuõiguste kaitse ja eestkoste, erinevalt teistest mahub peamiste valdkondade esiviisikusse ka tervishoid. Peamine tegevus on erinevalt teistest koolitus ja nõustamine, huvide/väärtuste eest seimine teisel kohal.
- **Aastal 2000 ja hiljem asutatud** organisatsioonid paistavad silma kõige kõrgema kodanikualgatuslike organisatsioonide osakaaluga, kusjuures 2005-2009 asutatute puhul on see koguni 79%, noorematel vähem. See on kooskõlas liikmesorganisatsioonide kõige suurema osakaaluga, taas 2005-2009 asutatuid kõige rohkem, 69% vastanutest. Katusorganisatsioone on 2000 ja hiljem asutatute seas vaid 17%. Valdkondadest paistab silma, et kodanikuõiguste eestkoste valdkond on vanemate vabaühendustega võrreldes mõnevõrra ebaolulisem. 2006-2009 aastatel asutatud vastanutest märgiti kõige rohkem hoopis hariduse ja teaduse valdkonda (teistega võrreldes on rohkem ka ettevõtliite), 2010 ja hiljem asutatud organisatsioonid aga sotsiaalteenuste valdkonda. Peale 2000. aastat asutatud organisatsioonide peamiste tegevuste seas võrreldes vanemate ühendustega kõrgemal kohal teavitustegevused ja valdkondliku poliitika arendamine/ õigusloomes osalemine. Sealhulgas 2010 ja hiljem asutatud ühenduste põhitegevuste esiviisikusse mahub ka kodanikualgatuse arendamine (sh kodanikuteadlikkus, vabatahtlik tegevus jms), lükates koolitus-ja nõustamistegevused vähemoluliseks.

Poliitikakujundamises osalevate ühenduste puhul on üheks küsimuseks olnud see, kuivõrd nad tegutsevad liikmete huvides ja kuivõrd avalikes huvides. Avaliku huvi seisukohast on olulised ühishüvited ehk sellised hüved, mida ei kasutata eratarbimiseks, vaid millest on huvitatud riigi kui kogukonna liikmed tervikuna ja mis on kõigile kättesaadavad. Avalikes huvides tegutsetakse ka siis, kui aidatakse sihtgruppi, mis on teiste ühiskonna liikmetega ebasoodsas olukorras. Üldjuhul ei loeta avalikes huvides tegutsevateks ühendusi, mille põhitegevus on ettevõtlus või mis kasutab

ettevõtlustulu põhikirjavälistel eesmärkidel või mis oma vormilt tegutsevad liikmete erahuvides (näiteks kutseorganisatsioon, ettevõtluse toetamise organisatsioon, ametiühing või poliitiline ühendus). Kuna avalikes huvides tegutsemisel on tänapäeval jätkuvalt tõlgendusruumi, on käesolevas analüüsis kasutatud ühenduste juhtide hinnangut, kas nende organisatsioon tegutseb pigem avalikes või liikmete huvides või mõlemat.

Küsitluses osalenud huvikaitse-, liikmes- ja katusorganisatsioonidest 16% tegutsevad avalikes huvides, 27% liikmete huvides ning 58% mõlemat. Kes on viimase kahe aasta jooksul osalenud poliitikakujundamises, 16% tegutseb vaid avalikes huvides, valdav enamus (60%) tegutseb nii liikmete kui avalikes huvides. Poliitikakujundamises mitteosalenute hulgas on suurem osakaal neil organisatsioonidel, mis tegutsevad ainult liikmete huvides.

3.2.1 Huvikaitsega tegelevate organisatsioonide põhitegevused

Käesoleva uuringu fookuses on huvikaitse ja eestkoste organisatsioonid. Enne selliste organisatsioonide tegevuse ja eripärade analüüsimise asumist tasub vaadata seniseid definitsioone. Kodanikuühiskonna sõnastikus on Mikko Lagerspetz defineerinud terminit „eestkoste (ka huvikaitse)“ (ingl. k. *advocacy*) järgmiselt: ühenduse liikmete ja teiste selle sihtrühma kuuluvate inimeste huvide ja väärtuste kaitsmine suhetes avaliku võimu, äri sektori ning avaliku arvamusega. Samas on Eesti õigusruumis olemas juriidiline tähendus terminile „eestkoste“ – see on piiratud teovõimega isiku õiguste ja huvide kaitsmine ning esindamine kohtu otsusega määratud seadusliku esindaja ja hooldaja ehk eestkostja poolt. Vabaühenduste Liit EMSL kasutab sellest hoolimata mõlemat terminit, kuna „huvikaitse“ on mõnevõrra piiratum ja viitab justkui ühe või piiratud grupi huvile. Kuid võib ka nii: huvikaitse ehk eestkoste on kodanikuühenduste tegevus, millega püütakse kindlustada oma eesmärkide arvestamist poliitika kujundamisel ning rakendamisel (lobitöö, kampaaniad, võrgustike arendamine, avalikkuse teavitamine). Lobitöö on selgemini suunatud poliitiliste protsesside või otsustajate mõjutamiseks ja kõikide sidususgruppide/huvigruppide (ingl. k. *stakeholders*) kaasamiseks¹⁵. Mõnikord nimetatakse eestkoste ühendusi ka lobiorganisatsioonideks. Neil on siiski vahe ja vabaühenduste elujõulisuse indeksit koostav USA arengukoostöö agentuur (USAID)¹⁶ kirjeldab seda järgmiselt: kui eestkoste on ühenduse tegevus avaliku agenda, avaliku arvamuse ja/või seadusandluse kujundamisel, siis lobitöö on ühenduse tegevus otsesel seadusandliku protsessi mõjutamisel ja mitte avalikult, vaid pigem n.ö tagatrepluse korras.

Kodanikuühendused, olgu nad valitsusvälised ühendused, kutseorganisatsioonid, fondid, instituudid, mõttekojad, kohalikud ühendused, usuühendused, katusorganisatsioonid, liikumised või ametiühingud, erinevad suuresti oma eesmärkide, filosoofia, kogemuste, suhtumise, rahastamise ja tegevuste ulatuse poolest. Organisatsioonid on kombeks liigitada näiteks teenuste pakkujateks ja eestkosteühendusteks (Aasia Arengupanga aastaruanne 2010). See vahetegemine on oluline, sest tekivad erisused selles, milline on ühenduse suhe oma sihtrühmadesse ja teistesse ühendustesse kas vajaduste rahuldamisel või poliitika kujundamisel. Teenuste pakkujad kas ise pakuvad või aitavad pakkuja peamiselt teenuseid. Eestkoste ühendused pakuvad esindatust mingis konkreetses küsimuses (nt metsandusstrateegia koostamine), mure (nt HIV-positiivsete inimeste ravi), arvamuses (nt vanemapalk) või huvis (nt tulumaksusoodustus annetustelt). Eestkoste ühendused proovivad

¹⁵ Arengukoostöö- ja humanitaaralase terminoloogia sõnaseletusi. Vikipeedia Vaba entsüklopeedia [<http://et.wikipedia.org/wiki/Arengukoost%C3%B6%C3%B6>]

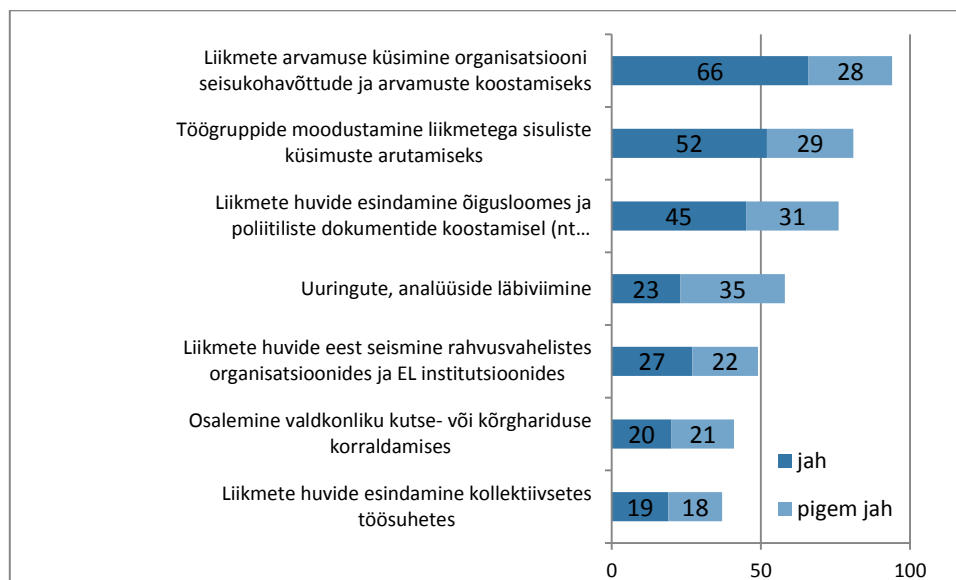
¹⁶ USA arengukoostöö agentuur (USAID) koostab igal aastal ülevaate kolmanda sektori hetkeseisust Kesk- ja Ida-Euroopa ning endise Nõukogude Liidu riikides. Eesti raporti koostamist koordineerib EMSL. Tutvu Vabaühenduste elujõulisuse indeksi aruannetega EMSLi veebilehel [<http://ngo.ee/indeks>].

mõjutada avaliku sektori, ettevõtete, meedia, rahvusvaheliste organisatsioonide poliitika, tavasid ja arvamusi ning avalikkuse arvamust. 1990-ndate keskpaigast alates on eestkostehendused kasutanud kaasaegseid kommunikatsioonitehnoloogiaid, et tugevdada riiklike ja rahvusvahelisi võrgustikke ning ühiste huvidega liikumisi. Sageli pööravad eestkoste ühendused tähelepanu just sellistele küsimustele, mis nende arvates ei jõua avalikkuse ette.

Vaatamata teenustepakkuja ja eestkoste ühenduste erinevustele ei ole ühendusi lihtne üheselt kaheks jagada. Põhjus on lihte: enamik ühendusi tegelevad mõlema suunaga. Sageli alustatakse projektide ja teenustega mõne ühiskondliku vajaduse rahuldamiseks. Töö käigus aga mõistetakse, et lisaks tagajärgedega võitlemisele tuleb hakata muutma põhjuseid. Nii alustatakse tegevusega poliitika kujundamise etapis ja ühendus ongi liikunud osaliselt huvikaitse valda. Kui eestkoste ühendus pakub ka teenuseid, on see hea viis tihendada sidet oma liikmete ja sihtrühmadega – säilib teadmine, mida vajatakse ja oodatakse ning mida on võimalik teha. Praktikas sees olevate ühenduste mõju ja autoriteet on palju tugevam kui ainult teoreetikute oma.

Üle 70% siinse uuringu küsitlusele vastanud huvikaitsega tegelevate vabaühenduste juhtidest märkisid, et küsivad liikmete arvamust organisatsiooni seisukohavõttude ja arvamuste koostamiseks, moodustavad töögrupe liikmetega sisuliste küsimuste arutamiseks ning esindavad liikmete huve õigusloomes ja poliitiliste dokumentide koostamisel. Neid tegevusi märgiti kõige sagedamini ka oma tugevusena (Joonis 5 loetletud kõigist valikutest). Nt 31% vastajatest pidas liikmete arvamuse küsimist tugevuseks. Praegustest tegevustest nähti kõige suuremat arenguruumi aga liikmete huvide esindamises poliitikakujundamisel osaledes (26%) ja uuringute ja analüüside läbiviimist (20%). (vt Joonis 5)

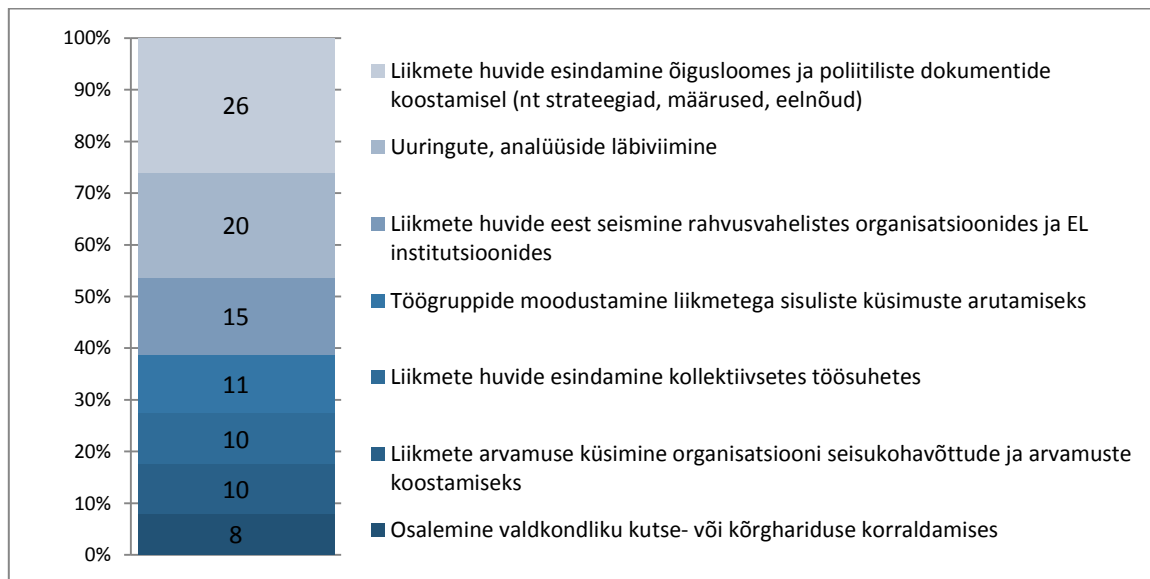
JOONIS 5. KAS TEIE ORGANISATSIOON TEGELEB JÄRGNEVATE HUVIKAITSE TEGEVUSTEGA? (%)



Allikas: uuringu „Vabaühenduste sisedemokraatia“ veebiküsitluse tulemused

Nendes tegevustes erinevad statistiliselt olulisel määral viimasel kahel aastal poliitikakujundamises osalenud ja mitteosalenud ühendused. Näiteks, töögruppide moodustamine: 57% poliitikakujundamises osalevatest organisatsioonidest moodustavad liikmetega töögrupe sisuliste küsimuste arutamiseks, viimasel kahel aastal mitteosalenud organisatsioonidest aga 30%.

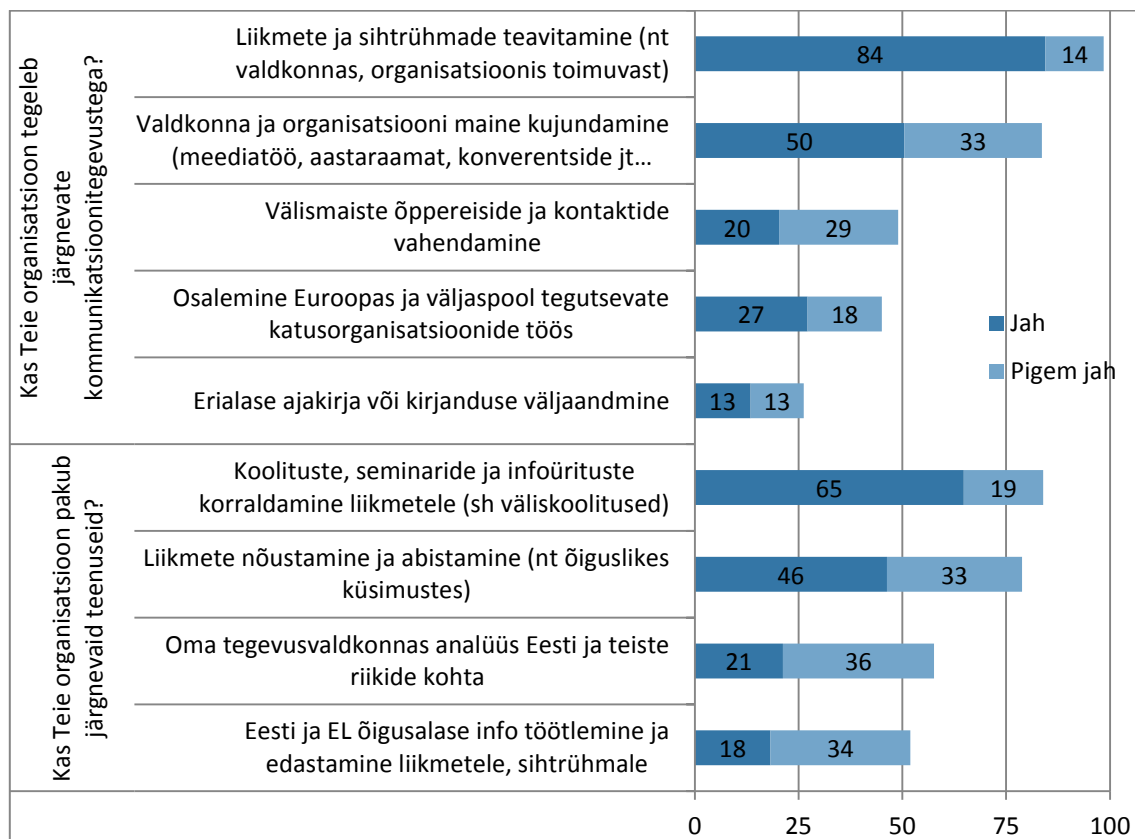
JOONIS 6. MILLES PRAEGUSTEST TEGEVUSTEST ON TEIE ORGANISATSIOONIL KÕIGE ROHKEM ARENGURUUMI? (%)



Allikas: uuringu „Vabaühenduste sisedemokraatia“ veebiküsitluse tulemused

Poliitikakujundamises on üldise põhimõtte järgi enim kasu sellest, kui aktiivsemalt panustavad need kaasatud osapooled (sh vabaühendused), mis täidavad nii eksperdi kui eestkoste rolli. Nii on kaasamisel tagatud valdkonna ekspertteadmiste ja praktiliste kogemuste arvestamisele lisaks ka valdkonnas tegutsevate erinevate sotsiaalsete gruppide ja huvide esindatus – mõlemad on vajalikud informeeritud ja tasakaalustatud valikute tegemiseks poliitikakujundamise protsessis. Samas esindusroll ja eksperdiroll eeldavad erinevaid kompetentsusi, tegevusi ja eeltööd. Käesolev analüüs keskendub küll esindus- ja eestkosterolli täitmisele poliitikakujundamises, kuid nendele tegevustele jäävat ressursi mõjutavad oluliselt organisatsiooni muud tegevused ja nende mitmekesisus. Seetõttu vaatleme järgnevalt, milliste muude tegevustega on huvikaitses tegevad organisatsioonid seotud ja milline on nende erinevate tegevuste tasakaal.

JOONIS 7. ORGANISATSIOONIDE TEENUSED JA KOMMUNIKATSIOONITEGEVUSED



Allikas: uuringu „Vabaühenduste sisedemokraatia“ veebiküsitluse tulemused

Ankeedis paluti vastajatel eraldi märkida, milliseid arendustegevusi nende organisatsioonis plaanitakse liikmete ning sihtrühmade paremaks esindamiseks otsustusprotsessides. **Rohkem toetust saanud arendustegevused on suunatud liikmetele ja organisatsiooni sisemisse arendusse.** Kõige enam, 67% mõtleb liikmete aktiveerimise peale, mis on nii mõistetav kui vajalik organisatsiooni suutlikkuse, inimressursi kvaliteedi ja sisedemokraatia parendamise seisukohalt. Selle kõrval näiteks 50% juhtide huvi suurendada ühenduste liikmete arvu on arendustegevuse ja eraldi eesmärgina tänapäeval pigem tahaplaanile jäänud. Passiivsete liikmete suurem arv ei paranda organisatsiooni suutlikkust ega mõju sel moel nagu investeringud inimeste kvaliteeti ja aktiivsesse osalusse. Samas on rida selliseid liikmes- ja katusorganisatsioone, millele suur liikmeskond võib anda kriitilisel hetkel n.ö tugevama löögijõu ja kindlama tagala. Ilmekaks näiteks on käesolevas raportis analüüsitud Eesti Arstide Liidu näide ja tervishoiutöötajate streik (vt pt 3.3.2). Ametiühingud on organisatsiooni liik, mille puhul tänapäeva üha võrgustavas ühiskonnas võib olla liikmeskonna suurendamine igati legitiimne eesmärk.

Liikmetele ja ühenduse sissepoole suunatud tegevustest pingerea lõpupoole jäävad aga liikmete arvamustele põhjalikuma tagasiside andmine, liikmete küsimustele kiirem reageerimine ning juhtide poolt suurema eeltöö tegemine õigusaktide ja poliitiliste dokumentide eelnõude kooskõlastamisel enne nende liikmetele edastamise ja arvamuse küsimist.

TABEL 1. MILLISEID ARENDUSTEgevusi PLAANITE LIIKMETE NING SIHTRÜHMADE PAREMAKS ESINDAMISEKS OTSUSTUSPROTSESSIDES?* (N = 335)

Aktiveerida liikmeid rohkem (üritused, kooskäimised)	67%
Arendada ja tugevdada organisatsiooni meeskonda	59%
Korraldada rohkem koolitusi, seminare, infoüritusi	55%
Levitada rohkem positiivset kogemust ja häid praktikaid liikmete seas	54%
Suurendada ühenduse liikmete arvu	50%
Juhtida enda organisatsiooni tegevust tõhusamalt	45%
Selgitada valdkonna ekspertidena selle valdkonna tähendust ja olulisust ühiskonnale ja avalikule sektorile	42%
Rääkida aktiivsemalt kaasa riigi tasandi otsustusprotsessis	40%
Võtta jõulisemalt sõna meedias katusorganisatsiooni ja selle liikmete nimel	38%
Rääkida aktiivsemalt kaasa kohaliku tasandi otsustusprotsessis	38%
Anda liikmete arvamustele põhjalikum tagasisidet	37%
Parandada enda organisatsiooni mainet valdkonna sihtrühmade seas	33%
Reageerida kiiremini liikmete küsimustele	30%
Teha ise ära suurema eeltöö õigusaktide ja poliitiliste dokumentide eelnõude kooskõlastamisel enne liikmetele edastamist ja arvamuse küsimist	21%
Rääkida aktiivsemalt kaasa ELi tasandi otsustusprotsessis	11%

*Ankeedis paluti märkida kõik sobivad vastused

Allikas: uuringu „Vabaühenduste sisedemokraatia“ veebiküsitluse tulemused

Pingereas alles seitsmendalt kohalt algavad tegevused, mis on suunatud väljapoole – pigem organisatsiooni tegevuse tulemuslikkuse/mõju suurendamisele poliitikakujundamises ja oma valdkonnas. Käesoleva uuringu raames toimunud ekspertide fookusrühma arutelul pöörati tähelepanu sellele, et planeeritud arendustegevuste pingereas peaks päris alguses ja mitte lõpus olema see, et organisatsiooni juhid/büroo teevad ära senisest suurema eeltöö õigusaktide ja poliitiliste dokumentide eelnõude kooskõlastamisel enne liikmetele edastamist ja arvamuse küsimist. Tagasiside küsimise põhireegel on, et **tagasiside peegeldab küsimusepüstitust: mida paremini, selgemalt, konkreetsemalt, õigemalt sihtrühmalt jne küsitakse, seda konstruktiivsem ja aktiivsem on tagasiside. Liikmete aktiviseerimiseks tasub niisiis panna aega ja energiat eeltöö tegemisse.** Fookusrühma arutelul tõi üks osaleja eeskujuks ettevõtlusorganisatsioone, kus tehakse põhjalikult tööd poliitikadokumentidega, analüüsitakse nende sisu ja nii saab päris selgeks, milline on planeeritavate otsuste mõju ettevõtetele üldiselt või konkreetsetes valdkonnas. Mida selgemalt katusorganisatsioon suudab liikmetele ära kirjeldada poliitikadokumendis planeeritavate muudatuste mõju nende tegevusele, seda aktiivsemalt liikmed panustavad organisatsiooni seisukohtade väljatöötamisse, et need saaksid tugevalt argumenteeritud ja poliitikakujundajad peaksid neid ettepanekuid tõsiselt kaaluma.

3.2.2 Juhtimine ja liikmete staatus

Eelnevalt läbi viidud uuringutes ja Eesti kodanikeühiskonna arengut käsitlevates publikatsioonides on viidatud, et organisatsioonide varustatus ressurssidega on oodatust väiksem ja erineb oluliselt nii tegevusvaldkonna kui ka tegevuskoha põhiselt (Lagerspetz, Rikmann, Ruutsoo, 2002: 73; Rikmann, Lagerspetz, Vallimäe, Keedus, Sepp, Jesmin & Hinno, 2010: 16) Samuti on viidatud, et kodanikeühiskonna organisatsioonide võimaluste struktuur on teatud aspektides piiratud (Ruutsoo, 2012: 96-97). Kuid tõhusad võimalused osalemiseks poliitikakujundamises ja liikmete kaasamiseks eeldavad lisaks õigustele ka teatud tingimuste ja ressursside olemasolu. Seetõttu vaatleme käesolevas peatükis, millised on huvikaitseühenduste ressursid.

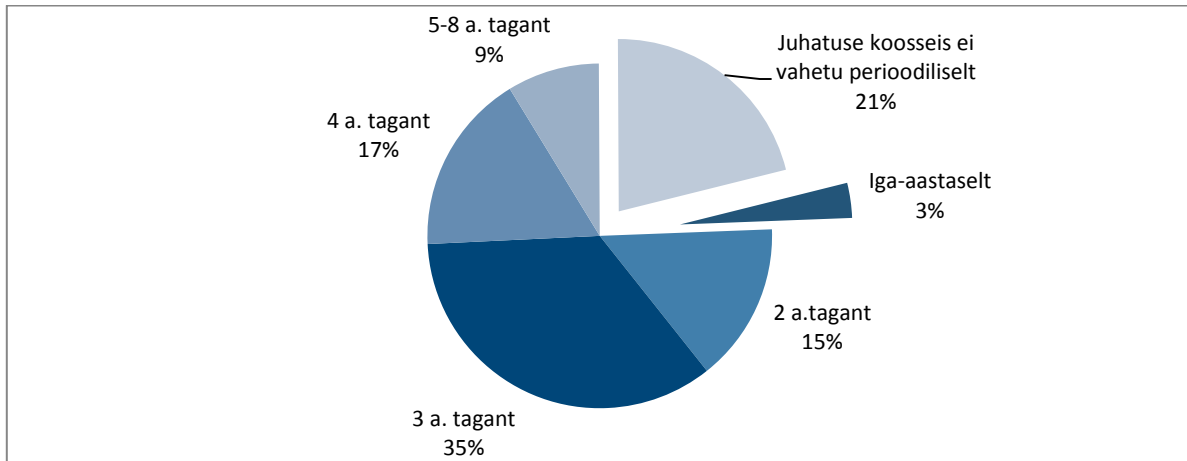
Ankeedis paluti vastajatel anda hinnang oma organisatsiooni inimressursile (juhatuse/töötajate teadised ja oskused), ajaressursile (juhatuse/töötajate aeg, hõivatus) ja finantsressursile (tööjõukulude eelarve) 6-punkti skaalal väga heast mitterahuldavani. Kõige kõrgemalt hinnati inimressursi (4,81 = hea), keskpäraseks peeti ajalist ressursi (4,02) ning nõrgaks finantsressursse (3,24). Koguni 21% juhtidest hindas finantsressursse mitterahuldavaks. Need juhtidepoolsed hinnangud peegeldavad organisatsioonide olukorda ja omakorda mõjutavad organisatsioonide tegevust. Väärtuslikum on aga see, et analüüsi käigus ilmnisid olulised seosed nende hinnangute ja paljude sisedemokraatiate kirjeldavate tunnustega. **Võib öelda, et ressursside piisavuse ja kvaliteedi määr eristab oluliselt organisatsioonide tegutsemist liikmete ja sihtrühmade kaasamisel, sisedemokraatia väärtuste praktikasse rakendamisel ning poliitikakujundamises osalemisel.**

86% vastanute hinnangul on nende organisatsiooni juhatuse valimised läbipaistvad, õiglased ja ausad. See hinnang ei erine oluliselt mitte ühegi organisatsiooni kirjeldava põhitunnuse lõikes.

21% organisatsioonides ei vahetu juhatuse koosseis perioodiliselt. Juhatuse rotatsiooni korraldus erineb oluliselt organisatsioonide vanuse lõikes ja ainult üksikisikust liikmetega ühenduste puhul liikmete arvu lõikes. Juhatuse ei vahetu perioodiliselt 48% kõige väiksemates ühendustes (1-10 liikmega), kuid vaid 16% üle 101 liikmega ühendustes. Juhatuse ei roteeru 32% kõige nooremates ühendustes (asutatud 2000 ja hiljem), kuid vaid 9% kõige vanemates ühendustes (asutatud kuni 1991).

Valdavalt aga toimub juhatuse koosseisu vahetumine perioodiliselt ja enamlevinud juhtimisperiod on kolm aastat (vt Joonis 8). Juriidilisest isikust liikmetega organisatsioonides on tunduvalt vähematel vahetusperiood üle 4 aasta. Organisatsioonid, mille juhi hinnangul on ressursside olemasolu ja kvaliteet väga head, valivad juhtorganitesse uued liikmed valdavalt kolme aasta tagant (48%), vaid üksikud iga-aastaselt või kahe aasta tagant. Samas on võrreldes teistega suurem osakaal neil, kus juhatuse ei vahetu perioodiliselt – üle kolmandiku.

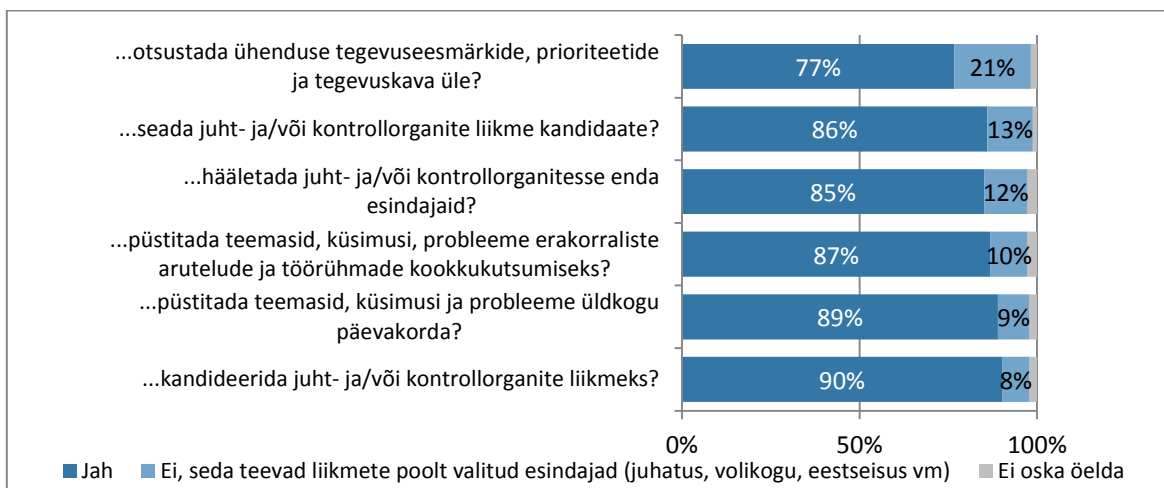
JOONIS 8. KUI MITME AASTA TAGANT VAHETUB TEIE ORGANISATSIOONIS JUHATUSE KOOSSEIS? (N = 264)



Allikas: uuringu „Vabäühenduste sisedemokraatia“ veebiküsitluse tulemused

Siinses uuringus vaatleme ka liikme rolli ühenduses ehk kuivõrd (eba-)võrdne on erinevate liikmete staatus ühenduses. Organisatsiooni sisedemokraatia üheks vundamendiks on liikmete formaalne seisund, nt põhikirjas sätestatud õigused ja kohustused. Alloleval Joonis 9) on loetletud rida õigusi. Vaadates aga väga ülekaalukat positiivsete vastuste hulka ja vähest eristumist tuleb toonitada, et antud tulemuste juures on kõnekam nende tegevuste järjekord kui konkreetset vastusemäärad. Võib järeldada, et **nendes huvikaitsega tegelevates organisatsioonides on lihtliikmetel kõige võrdsem juurdepääs juht- ja/või kontrollorganite liikmeks kandideerimisele ning üldkogu päevakorda teemade püstitamisele. Ühenduse tegevuseesmärkide, prioriteetide ja tegevuskava üle on aga võrreldes muude õigustega mõnevõrra suurem kontroll liikmete poolt valitud esindajatel.** Organisatsioonide võrdluses olulisi erisusi nende võimaluste osas ei ilmne. Katusorganisatsioonides on esindajate hääletamisel mõnevõrra vähemates organisatsioonides võrdsed võimalused, kuna lihtliikmeteks on ühingud, kes esindavad omakorda oma lihtliikmeid. Mõnevõrra eristuvad puhtalt kodanikualgatuslikud ühendused, kus on oluliselt rohkemates ühendustes lihtliikmetel võrdsed võimalused seada kandidaate, kandideerida ja hääletada enda esindajaid juht-/ kontrollorganitesse ning püstitada teemasid, küsimusi ja probleeme üldkogu päevakorda.

JOONIS 9. KAS KÕIGIL TEIE ORGANISATSIOONI LIHTLIIKMETEL ON VÕRDNE VÕIMALUS...? (N = 335)



Allikas: uuringu „Vabaühenduste sisedemokraatia“ veebiküsitluse tulemused

Siinses vabaühenduste demokraatia uuringus võtame aluseks käsitluse, mille kohaselt ei piisa demokraatia toimimiseks vaid esindusprintsipi rakendamisest. Liikmete osalus ühendusesiseses otsusetegemise protsessis peaks olema laiem, kui vaid õigus valida esindusisikuid ja juhtorganite liikmeid ning ise kandideerida. Seetõttu vaatleme järgnevalt liikmete osalemist ja kaasamist laiemalt.

Uhlín'i (2009) järgi on sisedemokraatia hindamise üheks tähelepanuväärseks dimensiooniks see, kui lihtne on tavaliikmel mõjutada otsuseid organisatsioonis. Küsitluse tulemused näitavad, et **80% organisatsioonides mõjutavad juhatuse/ juhtorgani liikmed (valitud ja volitatud esindajad) kõige rohkem seda, milliste teemadega, probleemidega, prioriteetidega, eesmärkidega ja tegevustega ühendust tegeleb.** 8% märkisid ka nõukogu liikmeid ja büroo töötajaid. Peaaegu poole vähem, 48% vastanutest leidsid, et liikmetel otse on kõige suurem mõju otsustele, näiteks üldkogul. Võrdsus hääletamisel kui üks Dahli (2000a) pakutud demokraatia indikaatoritest, on aga vaid üldkogu toimimise tingimustel. Mida väiksem on üldkogu mõju organisatsiooni tegevusele, seda väiksem on sisedemokraatia. **Võib järeldada, et huvikaitseorganisatsioonid on üsnagi juhikesksed, kuna agenda kontroll on valitud esindajate käes.**

49% vastanute arvates on aga kindlasti loodud organisatsioonis liikmetele piisavalt võimalusi ühenduse eesmärkide sõnastamise, arengusuundade seadmise ja tegevuste planeerimisel kaasa rääkida. 46% vastas, et pigem on see nii. Vaid neli vastajat leidis, et kaasa rääkimise võimalused liikmetele kindlasti ei ole veel piisavad ja peaksid olema paremad. Huviäratav on, et selle hinnangu puhul ei eristu omavahel katus- ja liikmesorganisatsioonid, erineva liikmete arvuga liikmesorganisatsioonid, ei avalikes või liikmetehuvides tegutsevad organisatsioonid, et kodanikualgatuslikud teistest. See viitab, et tulemus väljendab vastanud juhtide hoiakuid, milles nende juhitud organisatsioonide eripärad olulist rolli ei mängi.

57% vastajatest arvas, et liikmed on aktiivsed, sh 31% vastas, et liikmed on alati väga aktiivsed neile loodud kaasarääkimise võimaluste kasutamisel. 43% hinnangul on liikmed passiivsed. Nende vastuste puhul joonistuvad välja mitmed olulised erinevused:

- Aktiivseid liikmeid on oluliselt rohkem organisatsioonides, millel on juriidilisest isikust liikmeid – puhastes katusorganisatsioonides 67% ja liikmesorganisatsioonides 51%.
- Üksikisikutest liikmetega organisatsioonides on liikmete kaasarääkimise suurus seotud ka liikmete arvuga. Aktiivsete osakaal on kõige suurem 1-10 liikmega ühendustes ja 51-100 liikmega ühendustes. Esimeste puhul võib olla põhjuseks, et väike meeskond on tõhusam tegutsemiseks, 51-100 liikmega organisatsioonides aga võivad positiivset mõju avaldada sisemised protseduurid ja töödejaotus, mida veidi väiksemates veel ei ole, kuid üle 100 liikmega organisatsioonides nii hästi enam ei toimi.
- Oluline on ka ühenduse asutamise aeg. Alates 2010. aastast tegutsevate ehk kõige värskemate ühenduste seas on aktiivselt kaasa rääkivaid liikmeid 76%, aastatel 2006-2009 asutatute seas 66%, 2000-2005 asutatute seas juba alla poolte, 42%. Kõige vanemate ja 90ndatel asutatud ühendustes on tegusamate liikmete osa 58-60%.
- Liikmete kaasarääkimise aktiivsus organisatsioonisiselt on seotud ka organisatsiooni ressurssidega: mida parem vastanud juhi hinnang ressurssidele, seda kõrgem hinnang liikmete aktiivsusele. 74%-s väga heade ressurssidega organisatsioonides panustavad liikmed aktiivselt, 45% on aktiivseid nõrkade, rahuldavate või mitterahuldavate ressurssidega organisatsioonides.

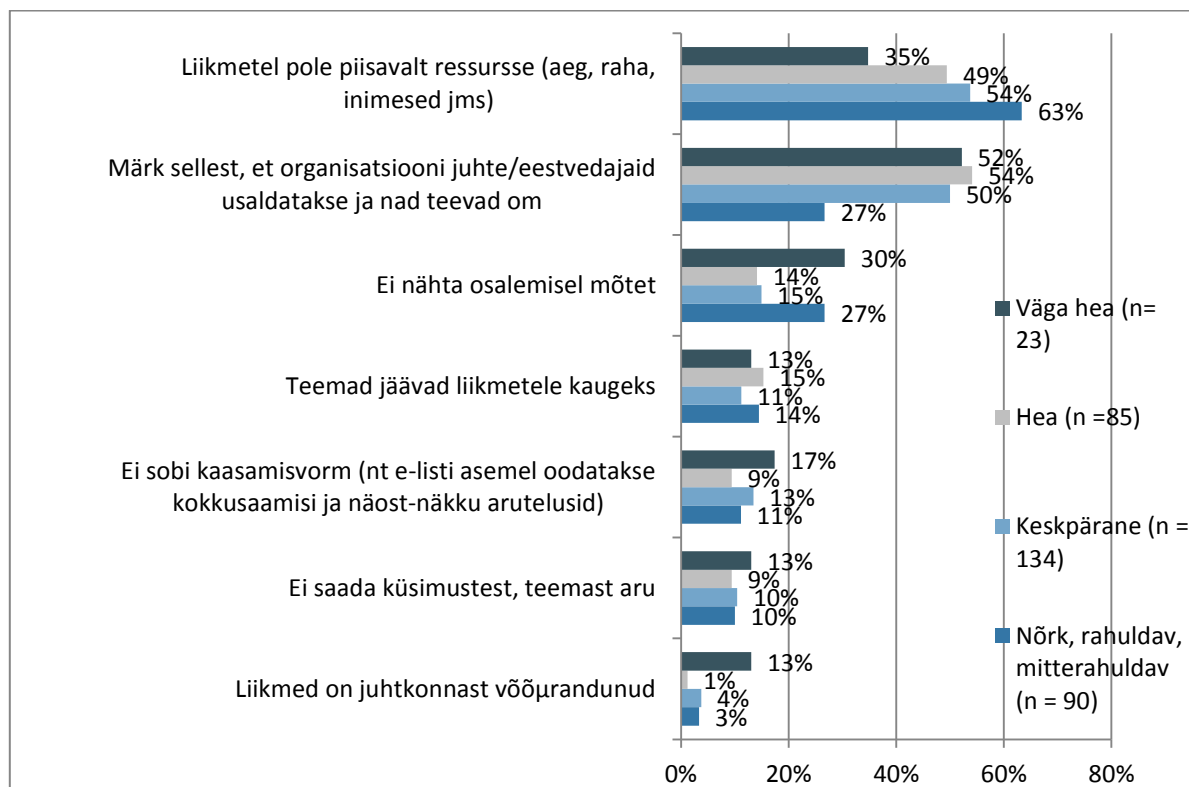
- Vaid organisatsiooni liikmete huvides tegutsevatest organisatsioonidest 43% hindasid liikmeid aktiivseks, samas kui vaid avalikes huvides tegutsevates organisatsioonides on aktiivset kaasaraäkimist 64% ja hübriidorganisatsioonides 62% puhul.

40% vastanutest nõustus täielikult ja 53% pigem nõustus ankeedis pakutud väitega, et organisatsiooni liikmete (ja sihtrühmade) osalemine protsesside korraldamises ja juhtimises suurendab nende organisatoorset pühendumust ja kohusetunnet panustada organisatsiooni tegevustesse.

Üks huvitav näitaja liikmete kaasamist uurides on see, kuidas juhid tõlgendavad liikmete passiivsust. See annab vihjeid selle kohta, kas passiivsust peetakse probleemiks või normiks või isegi positiivseks tagasisideks juhatuse tööle. Alloleval Joonis 10 on esitatud liikmete passiivsuse ja neilt tagasiside saamise keerukuse erinevad põhjused ning kui suur osa küsitlusele vastanud juhtidest nii arvab.

Peamise põhjusena nähakse, et liikmetel pole piisavalt ressursse (aega, raha) panustamiseks – nii arvas 54% huvikaitsega tegelevate organisatsioonide juhtidest. Kuid pingereas teisel kohal on arvamus, et kui liikmed ei anna tagasisidet küsimustele ja on passiivsed kaasa rääkima, siis see ei ole probleem, sest pigem näitab organisatsiooni juhi/ eestvedaja head tööd – nii arvab 45% juhtidest. Liikmesorganisatsioonides märgiti neid kahte põhjust sama palju, 49% ei pea liikmete passiivsust probleemiks. Katusorganisatsioonides peab koguni 67% juhtidest põhjenduseks liikmete ebapiisavaid ressursse, liikmesorganisatsioonides seevastu 48%. Katusorganisatsioonid paistavad silma ka sellega, et teistest palju suurem osakaal vastajaid märkis liikmete passiivsuse põhjusena, et hinnangul jäävad teemad liikmetele kaugeks (28%) ja ei saada küsimustest aru (14%). Samu põhjuseid passiivsusele märkisid vastavalt 9% ja 10% liikmesorganisatsioonidest ning vaid 3% ja 7% hübriidorganisatsioonidest.

JOONIS 10. KUI LIIKMED ON PASSIIVSED JA NEILT ON RASKE SAADA TAGASIDET, SIIS MIS ON TEIE HINNANGUL SELLE PÕHJUSEKS? VASTUSTE OSAKAAL ERINEVA RESSURSSIDE TASEMEGA ORGANISATSIOONIDE LÕIKES (N = 335)



Allikas: uuringu „Vabäühenduste sisedemokraatia“ veebiküsitluse tulemused

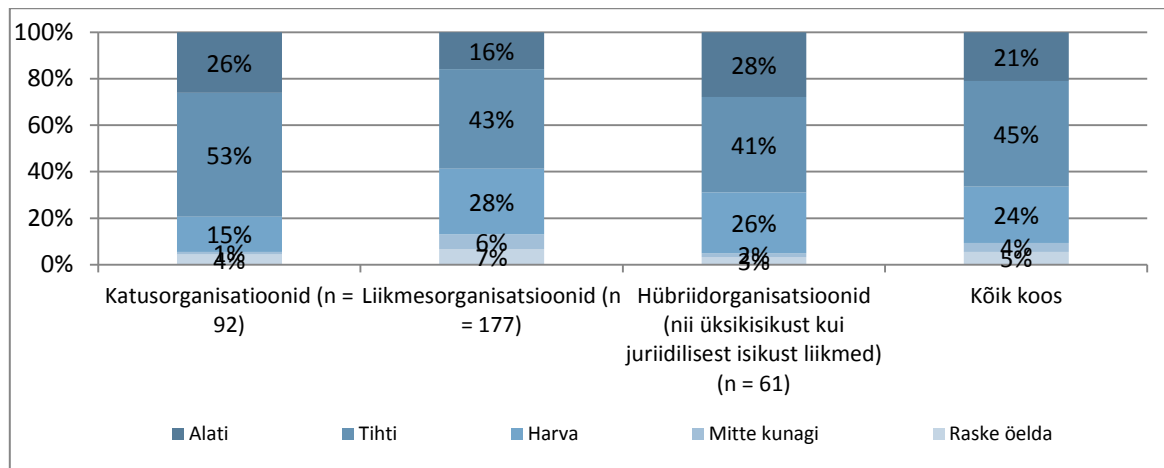
3.2.3 Liikmete ja sihtrühmade kaasamise põhimõtted ja praktika

Seni on üheks peamiseks kaasamise põhimõtteid sisaldavaks valdkondade ja sektoriteüleseks juhiseks olnud 2005. aastal Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud Kaasamise hea tava. Mõned aastad tagasi muudeti avaliku sektorile kaasamise hea tava põhimõtete järgimine kohustuslikuks. Kodanikuühendustele ja huvigruppidele on need jätkuvalt vaid soovituslikud juhised. Need aitavad korraldada koostööd nii avaliku sektoriga kui ka suurtes organisatsioonides sisemisel liikmete ja sihtrühmade kaasamisel. **Küsitluse andmetel on 44% vastanutest kasutanud kaasamise hea tava põhimõtteid ja soovitusi oma ühenduse siseselt.** 24% on neid juhiseid vaid põgusalt lugenud, 24% on kuulnud, 8% pole sellest heast tavast ei kuulnud ega seda kasutanud oma ühenduses. Vaid avalikes huvides tegutsevates, väga heade ressursside tasemega ning alates 2010. aastast asutatud organisatsioonides on kaasamise hea tava põhimõtete ja soovitude kasutamine rohkem levinud.

21% vastanutest kaasavad oma organisatsiooni liikmeid alati otsuste ja poliitikate väljatöötamises osaledes, eelnõusid kommenteerides ja täiendades, 44% kaasavad tihti, 25% harva ja 4% mitte kunagi. 8% ei osanud vastata. Liikmete kaasamise sagedus aga erineb oluliselt järgnevate tunnuste lõikes:

- Organisatsiooni vanus – Märkimisväärselt suurem osa enne 1992. aastat ja peale 2000 aastat asutatud huvikaitseorganisatsioonidest kaasavad liikmeid alati või tihti.
- Kodanikualgatuslikkus – Nn puhastest kodanikualgatuslikest organisatsioonidest (kõik asutajad on üksikisikud) kaasavad liikmeid alati või tihti 58%. Ülejäänud, hübriidsetest organisatsioonidest aga tunduvalt suurem osa – 81%.
- Liikmeskonna profiil – Liikmesorganisatsioonidest 59% kaasatakse liikmeid alati või tihti, kui osaletakse poliitikakujundamises, sama sagedusega kaasatakse liikmeid aga palju rohkemates katusorganisatsioonides (79%) (vt Joonis 11). Käesoleva küsitluse tulemused näitavad, et erineva liikmete arvuga/ eri suurusega liikmesorganisatsioonides kaasamise sagedus oluliselt ei erine ning liikmete kaasamine pole seda sagedasem, mida vähem liikmeid ühendusel on.
- Kui oluliseks juht peab liikmete võimalusi saada informatsiooni organisatsiooni kaudu valdkonnapoliitika arengute kohta ja avaldada oma arvamust arutatavate teemade osas. Mida olulisemaks, seda sagedamini liikmeid kaasatakse.
- Organisatsioonides, kus vastajad hindasid ressursside olemasolu ja kvaliteeti väga heaks ja/või heaks, kaasatakse liikmeid sagedamini otsuste ja poliitikate väljatöötamises osaledes, eelnõusid kommenteerides ja täiendades, kui vähemate ressurssidega organisatsioonides.

JOONIS 11. KUI SAGELI KAASATAKSE TEIE ORGANISATSIOONIS LIIKMEID OTSUSTE JA POLIITIKATEVÄLJATÖÖTAMISES OSALEDES, EELNÕUSID KOMMENTEERIDES JA TÄIENDADES? (N = 335)



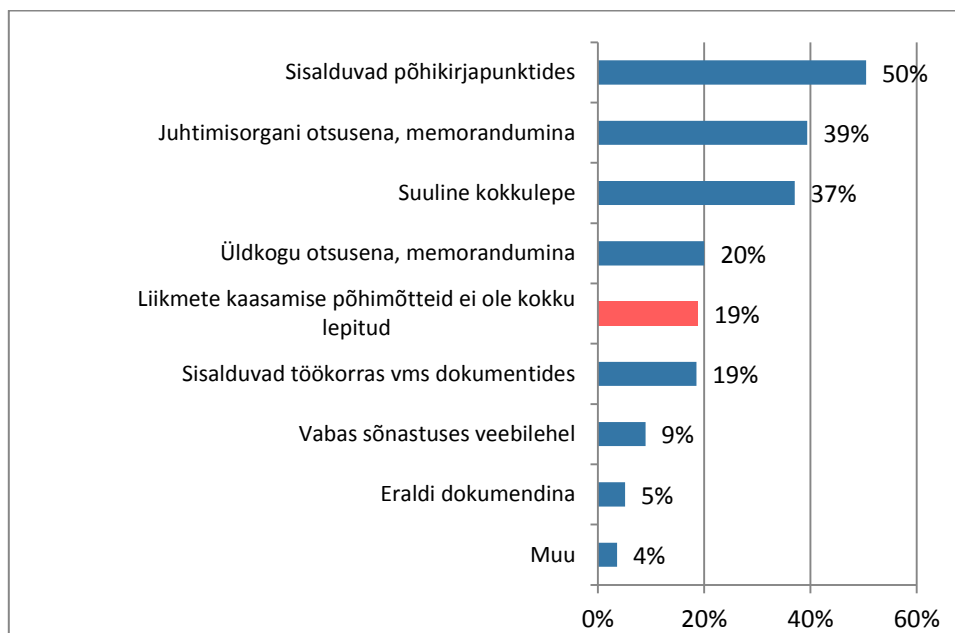
Allikas: uuringu „Vabäühenduste sisedemokraatia“ veebiküsitluse tulemused

Liikmete kaasamise põhimõtted ei ole kokku lepitud 19% vastanute organisatsioonides (vt Joonis 12). Mõnevõrra iseloomulik on see liikmesorganisatsioonidele ja ebapiisava ressursside tasemega organisatsioonidele. **Enamasti sisaldavad liikmete kaasamise põhimõtteid organisatsiooni põhikirjad – põhimõtted on põhikirjas kokkulepitud pooltes vastanud organisatsioonides.** Mittetulundusühingute seaduse alusel peab MTÜ põhikiri olema kirjalik ja selles peab muuhulgas märkima: liikmete õigused; liikmete kohustused või kord, kuidas võib liikmetele kohustusi kehtestada; osakondade olemasolu korral nende õigused ja kohustused; üldkoosoleku kokkukutsumise tingimused ja kord, samuti otsuste vastuvõtmise kord. Põhikirja märgiti peamise liikmete kaasamise kokkulepete dokumendina olenemata organisatsiooni ressursside olukorrast. Suuremaid erisusi näeb aga ühenduste vanusegruppide vahel: kaasamise põhimõtted tulenevad põhikirjast 61% kõige vanematel (kuni 1991. aastani asutatud), kuid 46%-l 90ndatel ja 48%-l 2000ndatel asutatud organisatsioonides.

Suulise kokkuleppena teatakse liikmete kaasamise põhimõtteid 37% organisatsioonides. Võrreldes teistega on see mõnevõrra rohkem levinud 1992-1999 aastatel asutatud ühendustes. Resursside lõikes olulisi erinevusi pole, kuid näiteks 39% väga heade ressursside olukorraga vabäühendustes on liikmete kaasamise põhimõtted suuliselt kokku lepitud. Samuti ei eristu siinkohal liikmes- ja katusorganisatsioonid. Küll aga on kasutatavad suulist kokkulepet liikmete kaasamise osas vaid 29% avalikes huvides tegutsevatest organisatsioonidest, 33% liikmete huvides tegutsevatest, kuid koguni 40% nii liikmete kui avalikes huvides tegutsevatest organisatsioonidest.

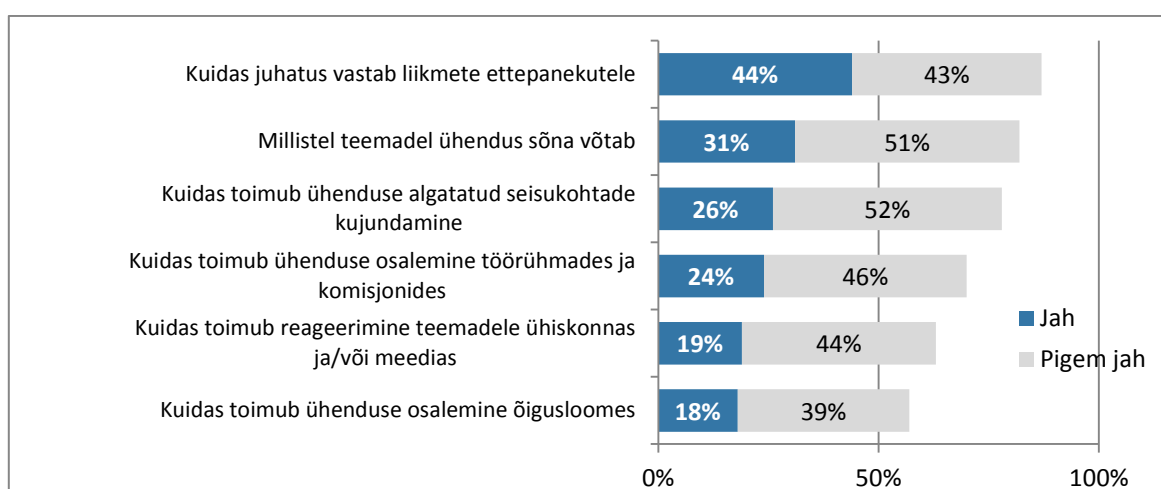
Eraldi liikmete kaasamise dokumenti nagu näiteks vabäühenduste liidul EMSL on olemas 5%-l huvikaitsega tegelevatest ühendustest, sh mõnevõrra sagedamini kõige vanematel ühendustel. Silma paistavad heade ressurssidega ühendused, kelles koguni 11% on liikmete kaasamise põhimõtet talletanud eraldi dokumendina, väga heade ressurssidega organisatsioonides on seda teinud samas vaid 4%.

38% vastanutest märkisid vaid ühe viisi, kuidas on liikmete kaasamise põhimõtted kokku lepitud, 23% märkis kaks ja 40% kolm valikut. Teistest rohkem kokkulepete viise märkisid kõige suurema liikmete arvuga vabäühendused (üle 101 liime) ja enne 1999. aastat asutatud ühendused.

JOONIS 12. KUIDAS ON TEIE ORGANISATSIOONIS KOKKU LEPITUD LIIKMETE KAASAMISE PÕHIMÕTTED? (N = 335)

Allikas: uuringu „Vabühenduste sisedemokraatia“ veebiküsitluse tulemused

Lisaks kaasamise põhimõtete selgusele ja olemasolule toetab vabühenduse sisedemokraatiat see, kui liikmetega on läbi arutatud ja kokku lepitud valitud juhtorganite/ büroo käitumine erinevates situatsioonides. Käesoleva uuringu raames toimunud fookusrühma arutus erinevate ekspertidega tõstatus teema organisatsioonisisest esindusdemokraatiast: kui igal liikmel on õigus üldkogul valida organisatsiooni juhid, siis liikmeskond annab valitutele usaldusmandaadi tegeleda organisatsiooni igapäevase tööga ühenduse eesmärkide nimel. Tekib aga küsimus, kas selle mandaadiga tahab liige ära anda ka otsuse, millistes olukordades ja mil määral teda kaasatakse organisatsiooni töösse? Hea praktika on vähem eeldada ja pigem arutada liikmetega kaasamise ja eestkostetegevuse põhimõtted läbi ning leppida kokku.

JOONIS 13. KAS LIIKMETEGA ON LÄBI ARUTATUD JA KOKKU LEPITUD? (N = 335)

Allikas: uuringu „Vabühenduste sisedemokraatia“ veebiküsitluse tulemused

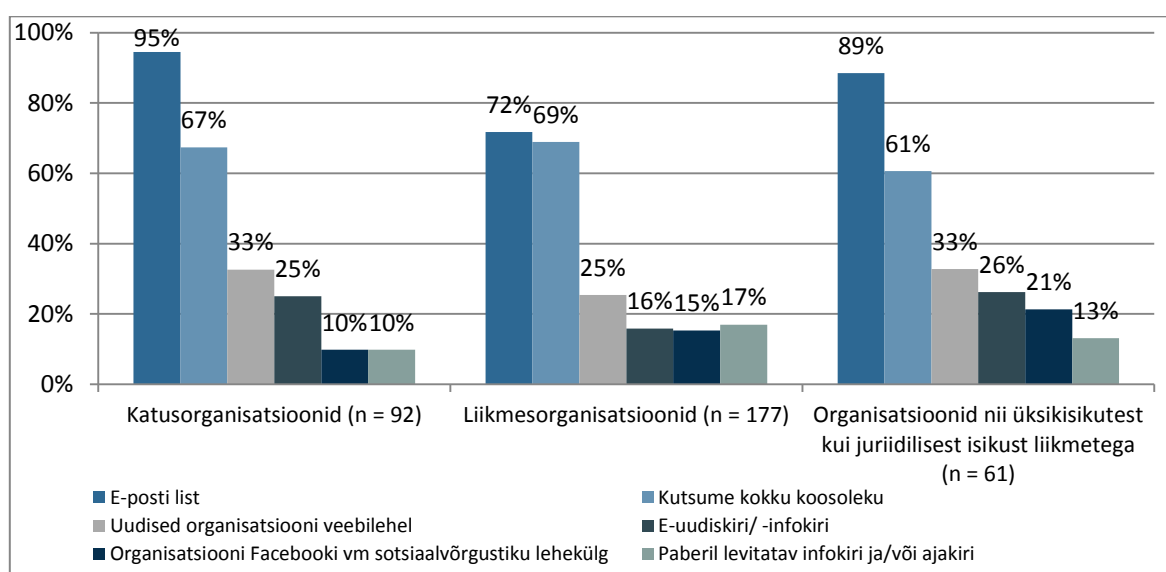
Küsitluse tulemused näitavad (vt Joonis 13), et enamuses huvikaitsega tegelevates organisatsioonides on selgus selles, kuidas juhatus vastab liikmete ettepanekutele. Vähemates ühendustes on liikmetega arutatud ja kokku lepitud ühenduse teguviisides õigusloome protsessis, töörühmades ja komisjonides osalemisel, aga ka avalikus ühiskondlikus arutelus ühendusele olulistele teemadele reageerimise viisides.

Tänapäeval on võimalik kasutada väga palju erinevaid suhtluskanaleid organisatsioonide sees. Sõltuvalt ühenduse liikmete arvust ja paiknemisest üle Eesti, ühenduse tegevusprofiilist ja aktiivsusest poliitikakujundamisel tuleb igal ühendusel leida enda tegevuse jaoks kõige paremini toimivad suhtluskanalid. Kui liikmete huve esindav organisatsioon osaleb poliitikakujundamises (näiteks temalt oodatakse kommentaari ja täiendusi seaduse või määruse eelnõule, valdkonna strateegilistele dokumentidele) on ootuspärane, et ta kaasab liikmeskonda kommentaaride ja täienduste sõnastamiseks.

Küsitlustulemused näitavad (vt Joonis 14), et poliitikakujundamises osalemisel kasutatakse liikmetelt arvamuste ja tagasiside kogumiseks enamasti e-kirjavahetust ja -liste – 81% vastanutest. Elektroonilistest kanalitest lisaks 29% kasutavad ühenduste veebilehte uudise ja üleskutse levitamiseks, e-uudiskirjad/-infokirjad on 20%-l ja arutelude foorum oma veebilehel vaid 5%-l vastanutest. Sotsiaalmeedia kanaleid (ennekõike Facebook) märkisid 15%.

Teine enamlevinud liikmetelt arvamuste ja tagasiside kogumise viis on koosoleku kokku kutsumine – seda märkis 67% vastanutest. Muude kanalite all täiendati, et kasutatakse korralisi juhatus ja/või eri töörühmade koosolekuid, samuti aasta suursündmuse ja üldkogu. Ajalehti ja paberil levitatavaid infokirju/ajakirju kasutab liikmetega suhtlemiseks 14% vastanutest. Koguni 11% vastanutest märkis muu kanali ja selgituste all kõige sagedamini otsesuhtlust telefoni teel või personaalset lähenemist ehk vastavalt teemale ja küsimusele valikuliselt konkreetsete inimeste poole pöördumist. Otsesuhtlus liikmetega toimub ilmselt siiski kõigis organisatsioonides ja see on väga vajalik täiendamaks teisi omavahelisi kommunikatsiooni- ja materjalide vahetamise kanaleid.

JOONIS 14. MILLISEID KANALEID PEAMISELT KASUTATE LIIKMETELT ARVAMUSTE JA TAGASISIDE KOGUMISEKS, KUI ORGANISATSIÓN OSALEB POLIITIKAKUJUNDAMISES? (N = 335)



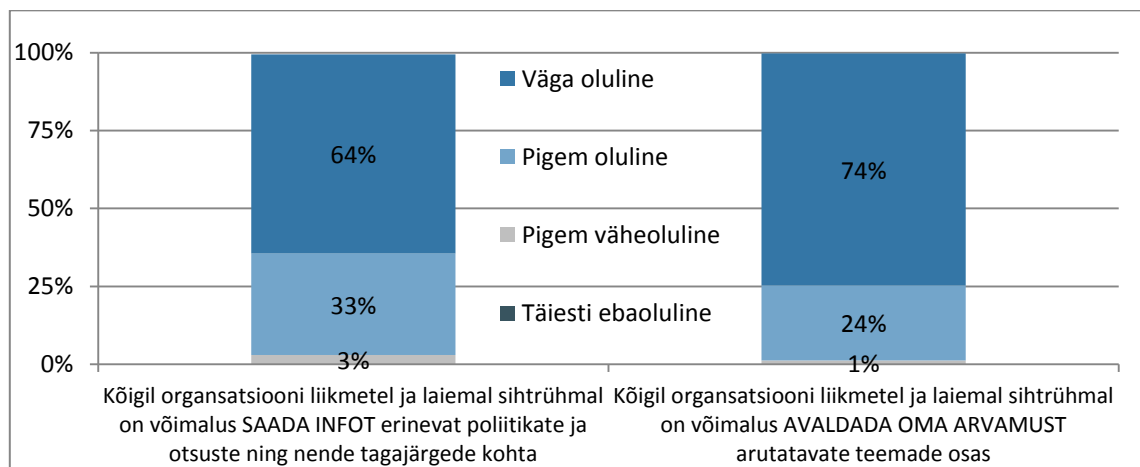
Allikas: uuringu „Vabaühenduste sisedemokraatia“ veebiküsitluse tulemused

Keskmiselt märgiti 2,43 erinevat kanalit. Võrreldes teiste organisatsioonidega märkisid keskmiselt kõige vähem liikmetelt arvamuse ja tagasiside kogumise kanaleid ainult avalikes huvides tegutsevad organisatsioonid, kõige väiksemad liikmesorganisatsioonid (1-10 üksikisikust liikmega) ning viimase kahe aasta jooksul poliitikakujundamises mitte osalenud organisatsioonid. Kõige rohkem kanaleid märkisid organisatsioonid, mis tegutsevad kõigil tasanditel: nii piirkondlikult, üle-eestiliselt kui rahvusvaheliselt.

Organisatsiooni ressursside piisavus ja kvaliteet on statistiliselt oluliselt seotud sellega, kas liikmetega on läbi arutatud ja kokku lepitud ühenduse osalemine eestkoste tegevustes ja liikmete kaasamine, sh kuidas toimub ühenduse algatatud seisukohtade kujundamine, ühenduse osalemine õigusloomes, töörühmades ja komisjonides, kuidas juhatus vastab liikmete ettepanekutele. Need tegevused on liikmetega läbi arutatud ja kokku lepitud suuremas osas hea või väga hea ressursside olukorraga organisatsioonides, eitavaid vastuseid andsid mõnevõrra rohkem vähete ja ka keskpäraste ressurssidega organisatsioonid. Lisaks annavad väga heade ja heade ressurssidega ühendused sagedamini liikmetele informatsiooni valdkondlike arengute ja/või organisatsiooni seisukohtade osas.

Pea kõik vastanutest peavad oluliseks, et kõigil organisatsiooni liikmetel ja laiemal sihtrühmal oleks võimalus saada informatsiooni erinevate poliitikate ja otsuste ning nende tagajärgede kohta ja et oleks võimalus neil avaldada oma arvamust organisatsioonis arutatavate teemade osas. Need hinnangud (vt Joonis 15) on üsna sarnased erinevate ressurssidega organisatsioonide juhtide puhul.

JOONIS 15. LIIKMETE INFORMEERIMISE JA ARVAMUSAVALDAMISE VÕIMALDAMISE TÄHTSUSTAMINE (N = 335)



Allikas: uuringu „Vabaühenduste sisedemokraatia“ veebiküsitluse tulemused

Samas 49% vastanutest annab liikmetele informatsiooni valdkondlike arengute ja/või organisatsiooni seisukohtade kohta peamiselt siis, kui toimub mingi sündmus või areng, regulaarselt annavad ülevaadet ja tagasisidet 32% organisatsioonides.

Vastanud organisatsioonidest 58% kaasab alati või tihti oma organisatsiooni sihtrühmi otsuste ja poliitikate väljatöötamises osaledes, mõnikord kaasab 23%, harva või mitte kunagi 15% vastanutest.

Sihtrühmade kaasamise sagedus on mõnevõrra seotud organisatsiooni ressurssidega: harva või mitte kunagi ei kaasa sihtrühmi 21% organisatsioonidest, mille juht hindab organisatsiooni ressursse nõrgaks või suisa mitterahuldavaks. Samas kui kõigis organisatsioonides üle poolte kaasavad sihtrühmi „alati“ või „tihti“, siis enda organisatsiooni ressursside olemasolu heaks hindavatest juhtidest suisa 73% märgis sellise sageduse.

Erisused aga kaovad, kui küsida hinnangut, kas organisatsiooni seisukohad esindavad ka laiemat sihtrühma huvisid. 26% hinnangul väljenduvad nende organisatsiooni seisukohtades sihtrühma huvid alati, valdava enamuse 67% vastanute hinnangul aga enamasti. Harva või mitte kunagi leidis vaid 4%. Need numbrid on üle ootuste positiivsed ja tunduvad liialt optimistlikud – seetõttu on siinkohal vajalik küsimuste ja vastuste tausta veidi selgitada.

Vastanute kommentaaridest sihtrühmade kaasamisele võib esile tõsta kolme asjaolu:

- Vastanutel oli väga erinev arusaam sellest, keda pidada sihtrühmaks ja nn kasusaajaks. Eesti huvikaitseorganisatsioonid on väga erinevad, nende tegevused on erineva fookusega ja suunatud väga erinevalt defineeritud sihtgruppidele. Osad vastasid otsese sihtrühma kohta ja välistasid kaudsed kasusaajad. Osadel on pea kogu sihtgrupp ka liikmeskonnaks, kui ei ole oma tegevust teisiti lahti mõtestatud. Näiteks kohalike omavalitsuste liidud – kas sihtgrupp on omavalitsused ise või omavalitsuste elanikkond? Samuti asutusepõhised ametiühingud.
- Konkreetsema ja väiksema sihtgrupiga ühenduste puhul on lihtsam sihtrühmi kätte saada ja kaasata. Mida selgelt on sihtgrupp defineeritud, seda kergem on neid kaasata tegevusse. Kui sihtgrupiks on „kogu Eesti elanikkond“, võib organisatsioonile üle jõu käia alati või enamasti kaasamine.
- Kommenteerides oma vastuseid viitasid vastajad sageli oma organisatsiooni üldistele väärtustele ja põhimõtetele, missioonile ja üldeesmärgile. Need enamasti taotleavad arenguid, mille suuremal osal inimestel vastuväiteid ei oleks. Näiteks puuetega inimeste heaolu ja toimetulek kogu riigis, või tõhus, kodanikusõbralik, väiksema halduskoormusega õigusloome Eestis. Sellistele kommentaaridele tuginedes tuleks sihtrühma alati või enamasti kaasamise suurest määraast välja lugeda pigem seda, et organisatsiooni juhid tunnetavad toetust oma organisatsioonile, selle missioonile, eesmärkidele, väärtustele ja põhimõtetele. Seisukohtade all pidasime silmas konkreetsemaid arvamused, tegevuse suunda ja valikuid mida tehakse igapäevaselt (sealhulgas ka poliitikakujundamises osaledes) põhiväärtuste kinnitamiseks.

Oma organisatsiooni eesmärkide kujundamisse ja tegevuskava koostamisse kaasab siht- ja huvirühmi 83% vastanute¹⁷. Samuti 83%¹⁸ leiab, et siht- ja huvirühmad on organisatsiooni tegevuse kvaliteedi ja tulemustega rahul, 13% ei oska aga sellele vastust anda. Kõige kindlamad on siht- ja huvirühmade rahulolus väga heas olukorras ressursidega organisatsioonid.

3.2.4 Sisedemokraatiat toetavad väärtused ühendustes

Demokraatiauuringutes toetatakse süsteemi, selle toimivuse, demokraatlike väärtuste poolehoidu väljaselgitamisel indikaatorina muuhulgas sellele, mil määral **demokraatiat tähtsustatakse** (vt nt Norris 2011: 44). Nii palusime küsitluses organisatsiooni juhtide hinnanguid ka erinevatele demokraatlike põhimõtetele, väärtustele, teguviisidele.

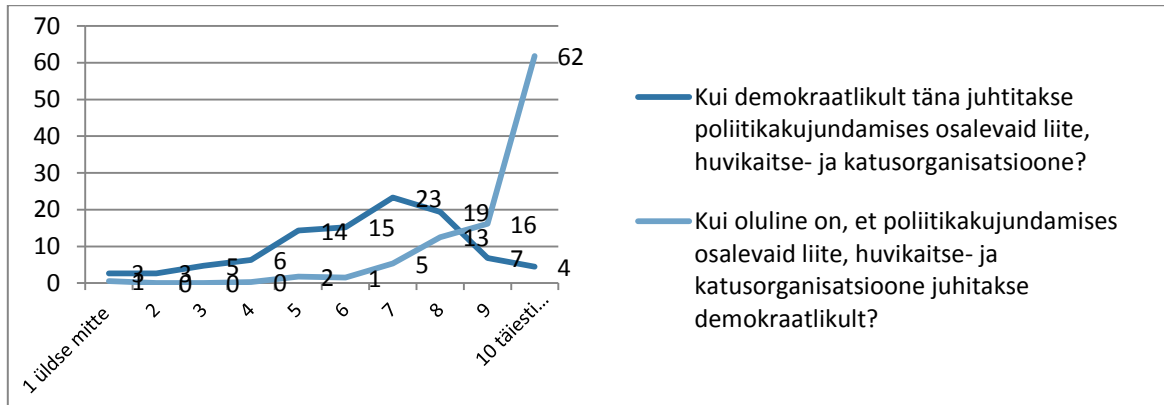
Vastanud huvikaitse organisatsioonide hinnangud viitavad sellele, et ühenduste juhtimise demokraatlikkusega võiks tegeleda küll. 78% peavad seda väga oluliseks (hinded 9 ja 10), et poliitikakujundamises osalevaid liite, huvikaitse- ja katusorganisatsioone juhitakse demokraatlikult.

¹⁷ Summeeritud on „jah“ 28% ning „pigem jah“ 55% vastustest.

¹⁸ Summeeritud on „jah“ 21% ning „pigem jah“ 62% vastustest.

Samas tänasele nende ühenduste juhtimise demokraatlikkusele annab sama hinde vaid 11%. Suurem osa annab tänase juhtimise demokraatlikkusele hindeks 7 või 8 – 41%. 16% annavad hindeks 1-4 ehk mitterahuldava.

JOONIS 16. ÜLDINE HINNANG POLIITIKAKUJUNDAMISES OSALEVATE LIITUDE, HUVIKAITSE- JA KATUSORGANISATSIOONIDE DEMOKRAATLIKULE JUHTIMISELE JA SELLE OLULISUSELE (%)



Allikas: uuringu „Vabaühenduste sisedemokraatia“ veebiküsitluse tulemused

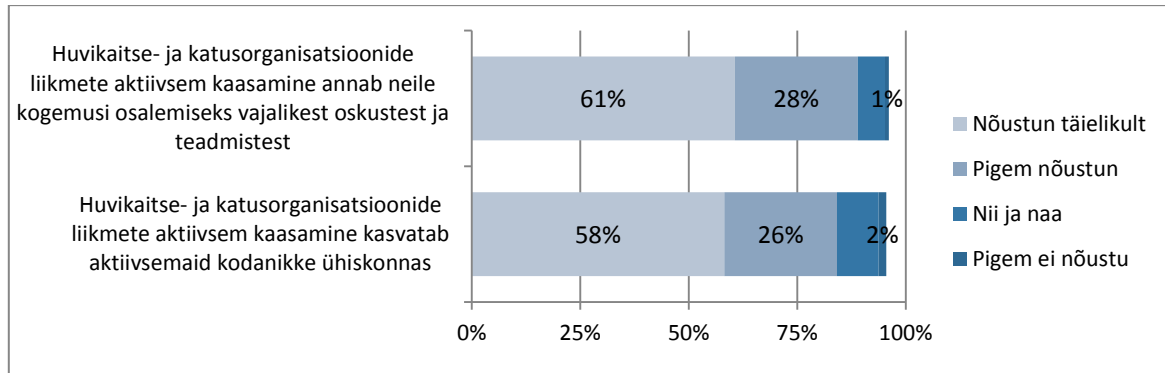
91% kõigist vastanud huvikaitseorganisatsioonide juhtidest peab oluliseks, et kõigil ühenduse liikmetel oleks võimalus otse mõjutada seda, milliste teemadega, probleemidega, prioriteetidega, eesmärkidega ja tegevustega ühendus tegeleb. Ülejäänud toovad mitmesuguseid põhjendusi, miks kõigi liikmetel selliseid võimalusi vaja pole:

- Suure liikmete arvuga organisatsioonide suutlikkuse ja ressursside piirid („Ükski suurearvuline koostlus pole võimeline lahendama iga üksikliikme püstitatud küsimusi ega lahendama tema esiletoodud probleeme“; „iga liikmega arvestamine läheks väga keeruliseks“; „on ka passiivseid liikmeid, kes pole aastaid panustanud organisatsiooni töösse“; „iga liikme individuaalse teemaga tegelemiseks puuduks ressurss, samas kui üleskerkinud teema puudutab paljusid liikmeid või teenuse tarbijaid, siis on teemaga tegelemine põhjendatud.“);
- See võimalus on kõigil liikmetel põhikirja järgi ja üldkogu kaudu, igapäevategevuses pigem ei ole rohkemat vaja;
- Otsuseid võtavad vastu liikmete poolt valitud juhtorganid;
- Eesmärgid on kirjas strateegias või tegevuskavas, nende järgi töötatakse igapäevaselt. Pole vaja lõhkuda sellist järjepidevust, vaja on keskenduda tegevustele, mis viivad sõnastatud eesmärkide ja tulemusteni;
- Viidatakse sellele, et milline mõjutamine oleks vastuvõetav („ühendus peaks saama liikmetelt häid mõtteid ja nõu, mitte käske“).
- Viidatakse sellele, et põhjendatud on valitud ja aktiivsete liikmetele võimaluse andmine („Teemaarendusprotsessi on mõttekas kaasata ainult teemaga haakuvaid inimesi (vähemasti algul). Hiljem, huvi tekkides, võib kaasata rohkem inimesi. Kogemuse põhjal arvan, et kõikide osalemine ei too oodatud/kiiret tulemust.“)

Erinevates demokraatia uurijate koolkondades on levinud usk, et ühendused panustavad demokraatia tugevnemisse. On arvatud, et muuhulgas toimivad vabaühendused „demokraatia koolidena“, kus antakse inimestele kogemus demokraatiat toetavates väärtustest ja käitumismallidest. Üle poole

küsitlusele vastanud ühendustest nõustub täielikult, et huvikaitse- ja katusorganisatsioonide liikmete aktiivsem kaasamine annab neile kogemusi demokraatliku ühiskonna poliitikaprotsessides osalemiseks kodanikena, ning seeläbi kasvatab aktiivsemaid kodanikke ühiskonnas. Seega hoiakute tasandil Eesti huvikaitseorganisatsioonide juhid toetavad ja usuvad vabaühenduse kui demokraatia kooli rolli. (vt Joonis 17)

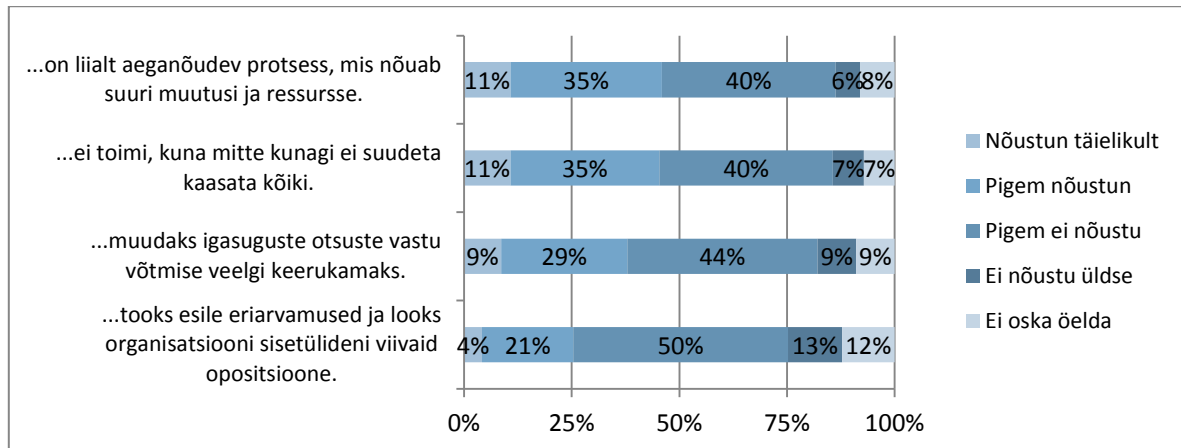
JOONIS 17. HUVIKAITSEGA TEGELEVATE VABAÜHENDUSTE JUHTIDE TOETUS DEMOKRAATIA KOOLI IDEELE (N = 335)



Allikas: uuringu „Vabaühenduste sisedemokraatia“ veebiküsitluse tulemused

Organisatoorse demokraatia lähenemised (nt Yazdani, 2010) on tasakaalustuseks esile toonud ka sellise töökorralduse miinuseid, et organisatsiooni liikmed saavad osaleda protsesside korraldamises ja juhtimises. Need on seisukohtadena kõlanud Eesti poliitikakujundajate seas, kui avalikkus või huvirühmad nõuavad ulatuslikumat kaasamist. sama retoorikat kasutavad (sageli/mõnikord) ka vabaühendused, kui kõne all on liikmete kaasamine. Siinse uuringu raames selgitasime, mil määral nõustuvad kaasamise „kulu“-poolega huvikaitsega tegelevate vabaühenduste juhid. (vt Joonis 18). **Täpselt sama palju on neid, kes nõustuvad ja neid, kes ei nõustu arvamusega, et liikmete kaasamine protsesside korraldamisse ja juhtimisse on liialt aeganõudev tegevus, mis nõuab suuri muutusi ja rohkelt ressursse. Samamoodi peaaegu võrdsel hulgal on neid, kelle arvates kaasamine ei toimi seetõttu, et mitte kunagi ei suudeta kõiki kaasata.** Üle poole vastanutest leiab aga, et liikmete kaasamine ei muudaks igasuguste otsuste vastu võtmist keerukamaks võrreldes otsustamise mittekaasamisega. Kõige vähem nõustusid vabaühenduste juhid sellega (25%), et liikmete ja sihtrühmade kaasamine ühenduse töö korraldamisse ja juhtimisse tooks liialt esile eriarvamused ja looks sisetülideni viivaid opositsioone.

JOONIS 18. HUVIKAITSEGA TEGELEVATE VABAÜHENDUSTE JUHTIDE HINNANG LIIKMETE JA SIHTRÜHMAD KAASAMISE NEGATIIVSETELE ASPEKTIDELE (N = 335)



Allikas: uuringu „Vabaühenduste sisedemokraatia“ veebiküsitluse tulemused

Vabaühendused – kes osalevad avaliku poliitika kujundamises ja soovivad ühe või teise tulemuse kasuks otsuseid mõjutada, kes väidavad end kaitsvat mingeid ühiskondlikke väärtusi või esindavat teatud sotsiaalsete rühmade või avalikke huve – on sisenenud avaliku sektori tegevusväljale ja neil on üha rohkem võimu. Seetõttu peaks nende tegevus vastama legitiimsuse, läbipaistvuse ja aruandekohustuse normidele (edaspidi LTA¹⁹). Michael Edwardsi lähenemisele tuginedes (vt nt Edwards, 2000) on välja töötatud praktiline juhend (Mänd 2010) vabaühendustele, eesmärgiga õpetada vabaühendusi saavutama vastavust LTA lähenemisele igapäevategevuses. Järgnevalt kirjeldame nende normidele vastavust Eesti huvikaitse organisatsioonides.

Läbipaistvus tähendab vabaühenduse protsesside avalikkust, avalikustamist ja informatsiooni kättesaadavust tegevuse kohta. Üldiselt peavad huvikaitsega tegelevad vabaühendused oluliseks kommunikatsioonitegevusi. Ka käesolevas küsitluses selgus, et 98% teavitavad oma liikmeid ja sihtrühmi organisatsioonis ja valdkonnas toimuvast, 83% tegelevad laiemale avalikkusele suunatud kommunikatsiooniga. Alloleval Joonis 19 on aga näha kuus olulisemat läbipaistvuse komponenti, mille kaudu ühenduse tegevuse läbipaistvust mõõta ning hinnata.

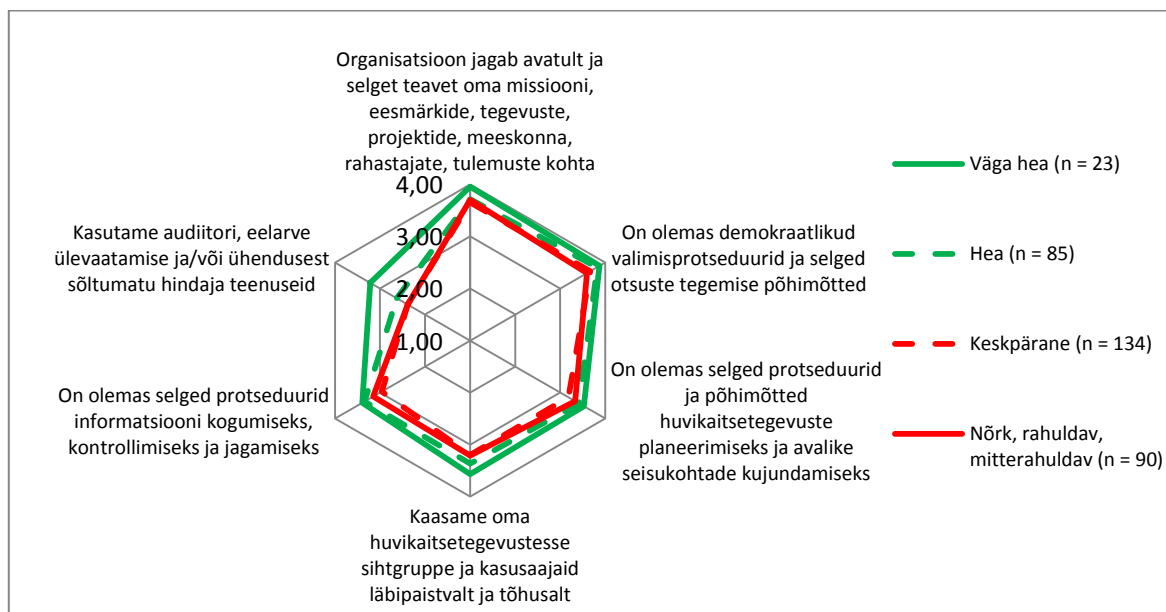
Ankeedis loetlesime rida tegevusi, mida juhendis (Mänd, 2010) soovitatakse läbipaistvuse printsiibi rakendamiseks kasutada. Palusime vastajatel hinnata, mil määral iga tegevus või väide vastab nende organisatsioonile ja tegevusele. Skaalal 4 – jah, 3 – pigem jah, 2 – pigem ei, 1 – ei on arvatud keskmised hinnangud, mis võimaldavad üldistada ja võrrelda tegevusi. **Kõige levinum** on organisatsioonides avatult ja selgelt teabe jagamine organisatsiooni missiooni, eesmärkide, tegevuste, projektide, meeskonna, rahastajate ja tegevuse tulemuste kohta (keskmine hinnang 3,71, „jah“ vastanute määr 67%). Samuti on enamusel olemas demokraatlikud valimisprotseduurid ja selged otsuste tegemise põhimõtted (keskmine 3,70, „jah“ vastuse määr 70%). **Nõrgemad läbipaistvuse komponendid** on aga selgete protseduuride olemasolu informatsiooni kogumiseks, kontrollimiseks ja jagamiseks (keskmine 3,14, „jah“ vastanute määr 32%) ning audiitori vm ühendusest sõltumatu hindaja asutamine (näiteks eelarve ülevaatamiseks) (keskmine 2,51, „jah“ määr 26%, „ei“ vastanuid 28%). Samas audiitori ja/või hindajate kasutamine on rohkem levinud katusorganisatsioonides.

¹⁹ LTA lühend tuleneb nende normide ingliskeelsetest nimetustest: legitimacy, transparency, accountability.

Kõiki komponente summeerides tuleb kõigi vastanud organisatsioonide läbipaistvuse **keskmiseks 3,27** ehk on läbipaistvust tagavate praktikate rakendamine on pigem levinud.

Analüüsis selgus, et erinevate ressurssidega organisatsioonide hinnang läbipaistvuse arendamisele on oluliselt erinev. Sestap on Joonis 19 esitatud just erineva ressursside olemasolu ja kvaliteediga ühenduste gruppide võrdlus. Väga heade ressurssidega ühendused hindavad oma läbipaistvust keskmiselt kõrgemaks. Mida vähem ressursse, seda vähem rakendatakse mitmesuguseid läbipaistvust tagavaid praktikaid.

JOONIS 19. ERINEVA RESSURSSIDE OLEMASOLU JA KVALITEEDIGA ORGANISATSIOONIDE KESKMINNE HINNANG OMA ORGANISATSIOONI LÄBIPAISTVUSELE (N = 332)*



*Skaala: 1 – ei, 2 – pigem ei, 3 – pigem jah, 4 – jah. Grupid erinevad statistiliselt olulisel määral ($p < 0,05$) kõigi esitatud tunnuste lõikes.

Allikas: uuringu „Vabaühenduste sisedemokraatia“ veebiküsitluse tulemused

Järgmisena vaatleme, mil määral huvikaitseorganisatsioonide praktika vastab vastutavuse printsiibile. **Vastutavust** võib mõista ka aruandekohustusena ja see tähendab ühenduse kohustust anda aru ja võtta vastutust oma tegevuse eest. Vastutavuse printsiipi toetavatest tegevustest **kõige levinum** on organisatsiooni tegevuse kohta aruannete koostamine ja avalikustamine (keskmine hinnang 3,50, „jah“ vastanute määr 61%). Sealhulgas on mõeldud majandusaasta aruannet, finantsaruannet, sotsiaalset aruannet, tegevusaruannet, ökoloogilise jalajälje aruannet jms. Ilmselt on vastajad pidanud enamasti silmas majandusaasta aruande (MAA) koostamist, mille esitamine Äriregistrisse on MTÜ-dele kohustuslik. Samas ei ole MAA Äriregistris avatud ja tasuta juurdepääsu ning vabaühenduste hea praktika on MAA avaldada ka oma veebileheküljel. Joonis 20 on ka näha, et selle tegevuse puhul ei mängi organisatsiooni ressursid olulist rolli – vastused on organisatsioonidel enamvähem sarnased.

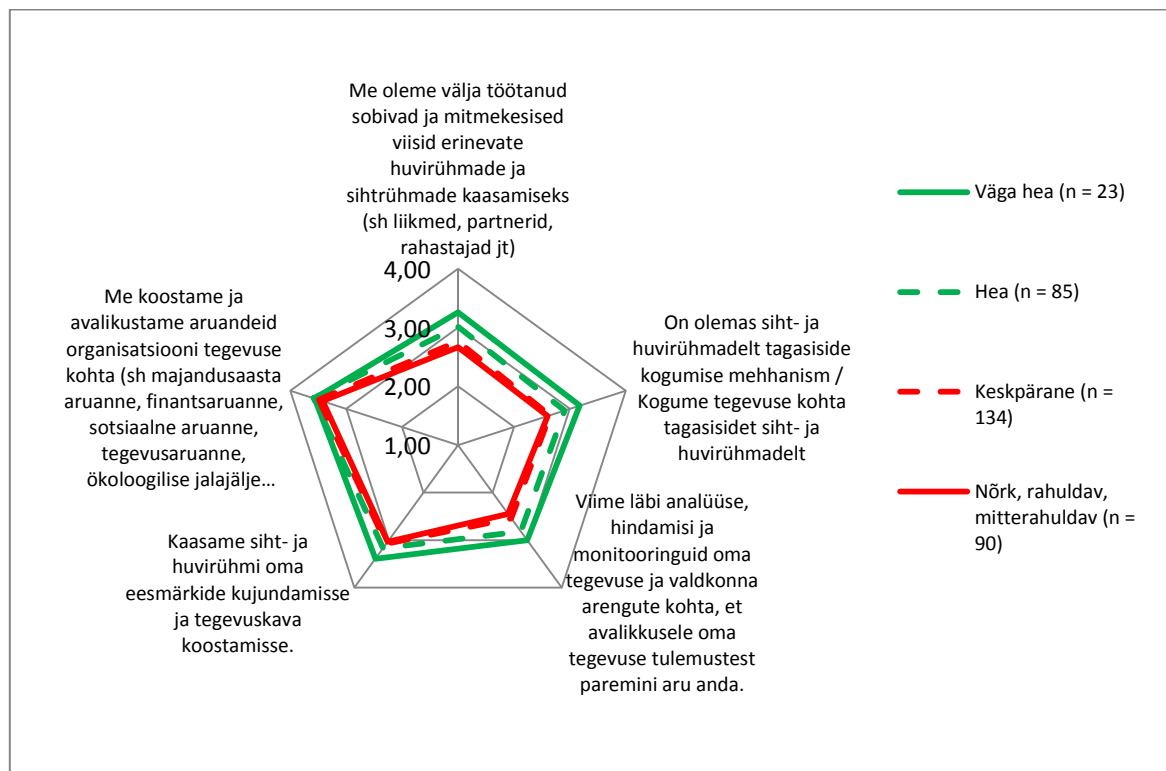
Üks nõrgemaid vastutavuse komponente on analüüside, hindamiste ja monitooringute korraldamine oma tegevuse ja valdkonna arengute kohta, et avalikkusele oma tegevuse tulemustest paremini aru anda (keskmine 2,62, „jah“ vastanute määr 17%). Samas eristuvad katusorganisatsioonid, kus see on teistest rohkem levinud. **Teine nõrgem komponente** on siht- ja huvirühmadelt organisatsiooni tegevusele tagasiside kogumise mehhanismi olemasolu ja selle tagasiside küsimise praktika (keskmine 2,74, „jah“ määr 18%). Samas 28% vastavad, et nad kaasavad siht- ja sidusrühmi oma eesmärkide

kujundamisse ja tegevuskava koostamisse. Joonis 20 on näha, et just nende kahe vastutavuse osise puhul on olulised erinevused erineva ressursibaasiga organisatsioonide vahel. Mida parem hinnang organisatsiooni ressurssidele, seda tõenäolisemalt viivad organisatsioonid läbi analüüse oma valdkonnas ja on olemas siht- ja sidusrühmade kaasamise põhimõtted-mehhanismid.

Vastutavuse puhul hakkab silma ka see, et pea kõikide tegevuste puhul on madalam keskmine hinnang kodanikualgatuslikel organisatsioonidel. Enamuses organisatsiooni sisedemokraatiat kirjeldavates küsimustes ei ole olulist rolli mänginud organisatsiooni kodanikualgatuslikkus ehk see, et tema asutajad on kõik üksikisikud.

Kõiki komponente summeerides tuleb kõigi vastanud organisatsioonide vastutavuse keskmiseks 2,96 - vastutavust tagavaid praktikaid pigem ei rakendata.

JOONIS 20. ERINEVA RESSURSSIDE OLEMASOLU JA KVALITEEDIGA ORGANISATSIOONIDE KESKMINNE HINNANG OMA ORGANISATSIOONI VASTUTAVUSELE (N = 332)*



*Skaala: 1 – ei, 2 – pigem ei, 3 – pigem jah, 4 – jah. Grupid erinevad statistiliselt olulisel määral ($p < 0,05$) kõigi esitatud tunnuste lõikes.

Allikas: uuringu „Vabaühenduste sisedemokraatia“ veebiküsitluse tulemused

Legitiimsus tähendab kokkuvõtvalt oluliste huvirühmade ja sidusgruppide (ka avalikkuse) nägemust, et ühenduse tegevus on arusaadav, õigustatud ja asjakohane. Legitiimsust hindame viie komponendi kaudu ja vastajate keskmised hinnangud neile on sarnasemad, kui läbipaistvuse ja vastutavuse printsiipide puhul. Kõige suurem osa organisatsioone märkis, et organisatsioon juhindub oma töös vabaühenduste eetikakoodeksist, vabaühenduste väärrika tegutsemise põhimõtetest. Samas nende osakaal on vaid 47% ehk ligi pooled huvikaitsega tegelevad organisatsioonid ei juhindu neist väga

olulistest kokkulepitud eetilise tegevuse väärtustest ja põhimõtetest või nad pole enda jaoks eetikakoodeksit läbi mõtestanud ja praktikas tööle pannud.²⁰ Selle legitiimsuse komponendi keskmine hinnang on 3,40. Vabaühenduste eetikakoodeksist juhinduvald organisatsioonide on keskmiselt rohkem kodanikualgatuslikes organisatsioonides.

Nõrgemad legitiimsuse komponendid on siht- ja huvirühmade rahulolu organisatsiooni tegevuse kvaliteedi ja tulemustega (keskmine 3,21, „jah“ vastanute määr 21%) ning aruteludes osalemine ja nende algatamine võrgustikes, kus tegeletakse kodanikuühiskonna või oma valdkonna edendamisega (keskmine 2,25, „jah“ määr 43%) (vt Joonis 21). Siht- ja huvirühmade rahulolu on kindlamad need, kes ka kaasavad siht- ja huvirühmi – ehk teavad nende arvamusi ja hoiakuid tänu sellele kokkupuutele paremini. Sellised on pigem väga head ja heade ressurssidega organisatsioonid. Kodanikuühiskonda või oma valdkonda edendavates aruteludes osalemist ja võrgustike algatamist on organisatsioonides seda rohkem, mida enam ta tegutseb avalikes, mitte pelgalt liikmete huvides.

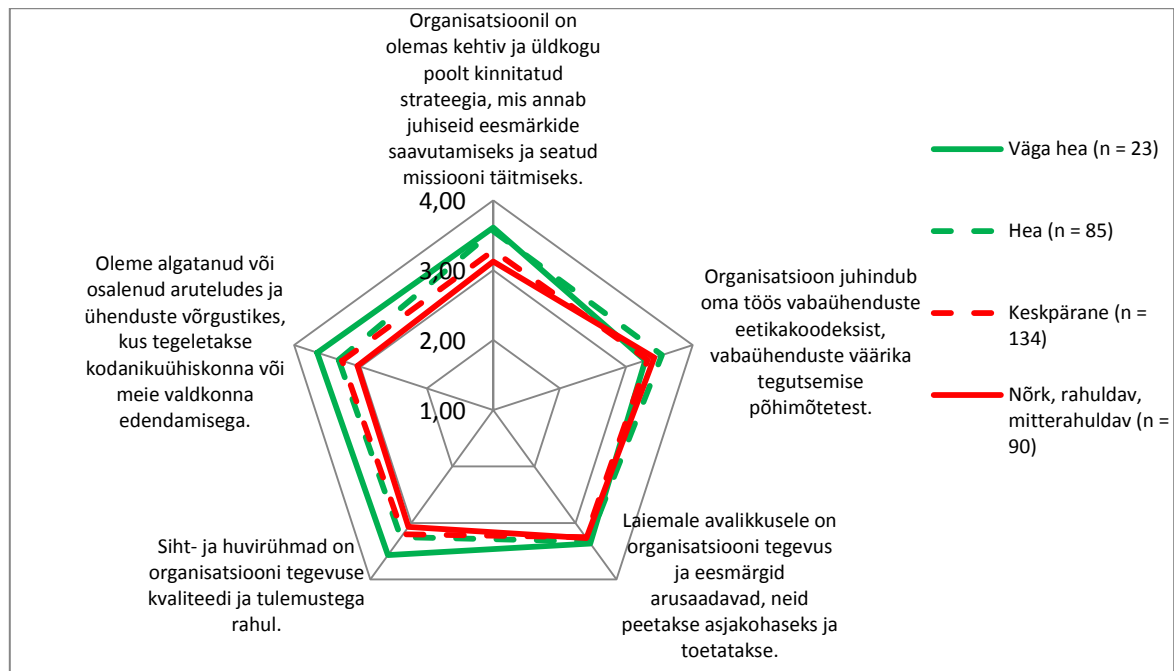
Kuna legitiimsus on ühenduse sisedemokraatiaga tihedalt seotud, siis tasub siinkohal esile tõsta ka ülejäänud tulemusi. Vastused **strateegia olemasolule** erinesid oluliselt organisatsiooni ressursside lõikes: et organisatsioonil on olemas kehtiv ja üldkogu poolt kinnitatud strateegia, mis annab juhised eesmärkide saavutamiseks ja seatud missiooni täitmiseks märkis („jah“ vastusena) 39% nõrkade ja 78% väga heade ressurssidega organisatsioonidest. Lisaks, keskmiselt 34% vastas, et **laiemale avalikkusele on organisatsiooni tegevus ja eesmärgid arusaadavad**, neid peetakse asjakohaseks ja toetatakse. See hinnang oli erineva ressursitasemega ühendustes üsna sarnane, vaid oma ressursse väga heaks hinnanud juhtidest tundis avalikkuse toetust mõnevõrra suurem osa – 44%.

Kõiki komponente summeerides tuleb kõigi vastanud organisatsioonide legitiimsuse **keskmiseks 3,30** - pigem jah rakendatakse legitiimsuse tagamise olulisemaid praktikaid.

Legitiimsuse norme toetavate praktikate rakendamisel ei ole küsitlustulemuste põhjal olulisi erisusi katus- ja liikmesorganisatsioonide vahel.

²⁰ Tutvu 2002. Aastal Eesti vabaühenduste endi poolt vastu võetud eetikakoodeksiga EMSLi veebilehel: <http://www.ngo.ee/eetikakoodeks>.

JOONIS 21. ERINEVA RESSURSSIDE OLEMASOLU JA KVALITEEDIGA ORGANISATSIOONIDE KESKMINE HINNANG OMA ORGANISATSIOONI LEGITIIMSUSELE (N = 332)*



*Skaala: 1 – ei, 2 – pigem ei, 3 – pigem jah, 4 – jah. Grupid erinevad statistiliselt olulisel määral ($p < 0,05$) kõigi esitatud tunnuste lõikes.

Allikas: uuringu „Vabäühenduste sisedemokraatia“ veebiküsitluse tulemused

Küsitluses märkis vaid 47% vastanutest, et nad juhivad oma töös eetikakoodeksist ja väärrika tegutsemise põhimõtetest, täiendavad 37% vastasid „pigem jah“. LTA printsiipidele vastavatest tegevustest just sellele küsimusele vastata mitteosanute osakaal oli suurim – 8%. Teiste hinnangute kontekstis viitavad need tulemused võimalikule vajadusele pöörata eetikakoodeksi põhimõtetele, nende tutvustamisele ja rakendamisele rohkem tähelepanu. Näiteks osad rahastajad on taotlusvoorude ja rahastamiskonkursside tingimustes määratlenud, et taotleja peab kinnitama oma tegevuse vastavust vabäühenduste eetikakoodeksile. Samas ilmselt ei ole poliitikakujundajad eetikakoodeksist teadlikud ja rahastajad pigem ei kontrolli taotlejate vastavust eetikakoodeksile.

LTA printsiipide rakendamise juhendis on sedastatud, et kõik organisatsioonid ei pea täitma LTA norme ühesugusel tasemel. Tuuakse näitena, et väiksemate vabäühenduste puhul võib LTA põhimõtete ellu rakendamine olla lihtsam, kuna nende korraldus põhineb juba niigi omavahelistel suhetel ja usaldusel (Mänd, 2010). Siinkohal tasub rõhutada, et küsitlustulemuste analüüsis ei ilmnenu liikmesorganisatsioonide suurusega olulist statistilist seost mitte ühegi mõõdetud LTA komponendi lõikes. Pigem võib järeldada, et läbipaistvuse, vastutavuse ja legitiimsuse printsiipide rakendamine ei sõltu organisatsiooni suurusest, vaid muudest asjaoludest. Näiteks suurusest rääkides on hoopis olulisemaks mõjutajaks n.ö kvaliteetse inimressursi olemasolu ehk juhtide/ töötajate teadmised ja oskused ning nende hõivatus/ ajaressurs.

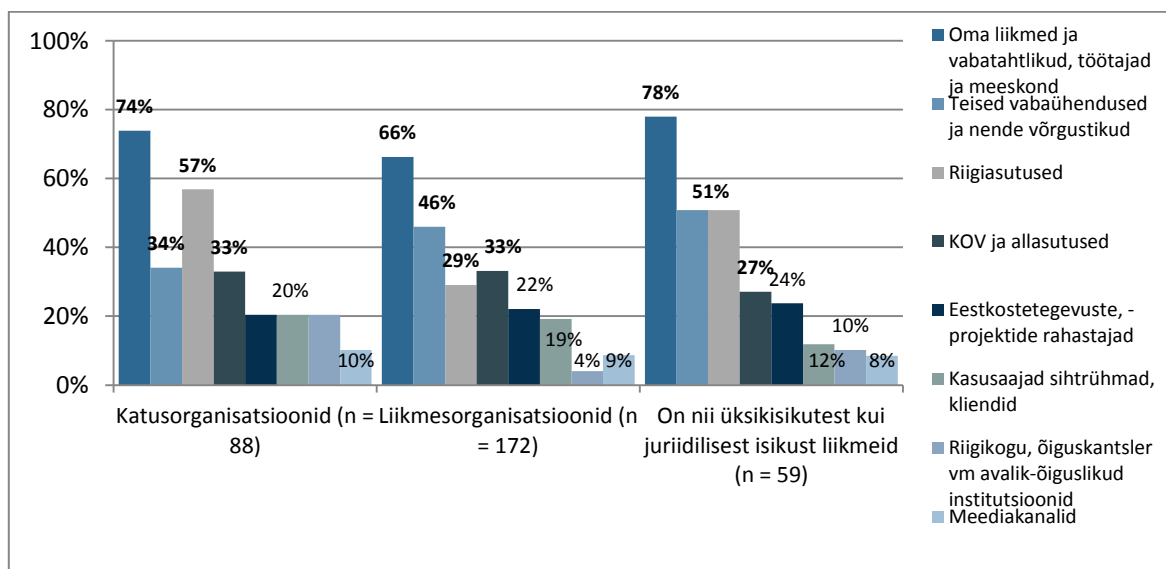
3.2.5 Osalemine avaliku poliitika kujundamises

Ankeetküsitluse viimane osa käsitles organisatsiooni kogemusi poliitikakujundamises osalemisel. Peame siin silmas nii omal algatusel kui ükskõik millise ministeeriumi või selle valitsemisala asutuse, KOV asutuse, põhiseadusliku institutsiooni (nt Riigikogu) kutsel osalemist töörühmades, nõuandvas kogus, avalikel aruteludel, e-foolostide debattides ja seejuures organsatsiooni-poolse tagasiside,

kommentaare ja ettepanekute esitamist. Selgus, et **83% vastanud huvikaitse/eestkoste organisatsioonidest on viimase kahe aasta jooksul osalenud poliitikakujundamises**, 17% ei ole.

Et selgitada koostöösuhteid riigiasutustega, küsisime ühenduste juhtidelt, kes on nende organisatsiooni peamised partnerid eestkostetegevustes. Küsitlusele vastanud juhtide hinnangul on huvikaitse ja eestkoste tegevustes peamised partnerid organisatsiooni oma liikmed ja vabatahtlikud, töötajad ja meeskond – nii vastas 71% juhtidest. **Väljastpoolt organisatsiooni on peamised koostööpartnerid eestkoste alal teised vabaühendused (44% hinnangul)**. Ent avalikust sektorist märkis partnerina riigiasutusi 40% ühenduste juhtidest, kohalikke omavalitsusi koos oma allasutustega 33%, Riigikogu jm avalik-õiguslikke institutsioone 10% juhtidest. Mõnevõrra eristuvad avalikes huvides tegutsevad organisatsioonid, kelle puhul on KOV-id olulisemad partnerid eestkoste alal kui riigiasutused. Liikmete profiili vaadates hakkab silma, et katusorganisatsioonid märkisid riigiasutusi partnerina pea kaks korda sagedamini kui liikmesorganisatsioonid – 57% katus- ja vaid 29% liikmesorganisatsioonidest. Liikmesorganisatsioonidele on sagedamini partneriks eestkostetegevuses olnud teised vabaühendused (vt Joonis 22).

JOONIS 22. KES ON VIIMASE 2 AASTA JOOKSUL OLNUD TEIE ORGANISATSIOONI PEAMISED KOOSTÖOPARTNERID EESTKOSTE ALAL?

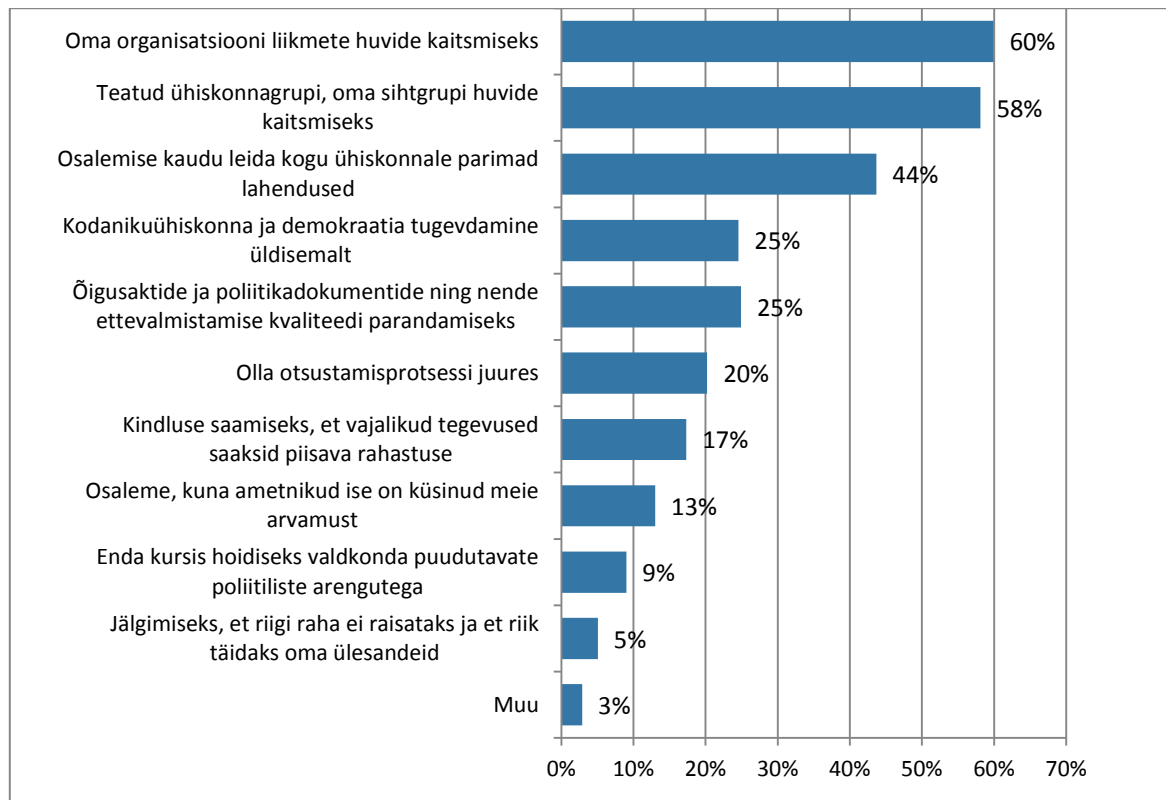


Märkus: paluti märkida kuni kolm peamist koostööpartnerit

Allikas: uuringu „Vabaühenduste sisedemokraatia“ veebiküsitluse tulemused

Käesolev uuring käsitleb ühe teemana ka huvikaitseorganisatsioonide rolli ning ootusi nende tegevusele. Üks hüpotees uurimist alustades oli see, et need organisatsioonid on kord eksperdi, kord jälle eestkostja/huvikaitse rollis. Tegutsetakse nii avalikult sõna võttes kui ametnikega ühise laua ääres poliitikakujundamise protsessides. **Ekspertarvamus väljendab ühenduse juhatuse/ „kontori“ seisukohta. Kuid puhtal kujul huviesinduse rolli täitmine tähendab (ühiste) seisukohtade esitamist, mis on eelnevalt liikmete ja sihtrühmaga ühenduses läbi arutatud.** Huvikaitsega tegeleva vabaühenduse juhtkond võib olla nii seisukoha ja info looja kui ka vahendaja rollis. Arusaamu rollist ja rolliootustest aitab selgitada küsimus poliitikakujundamises osalemise eesmärgist.

JOONIS 23. MIS EESMÄRGIL/PÕHJUSEL TEIE ORGANISATSIION OSALEB POLIITIKATE JA OTSUSTE VÄLIATÖÖTAMISES?*(N = 227)

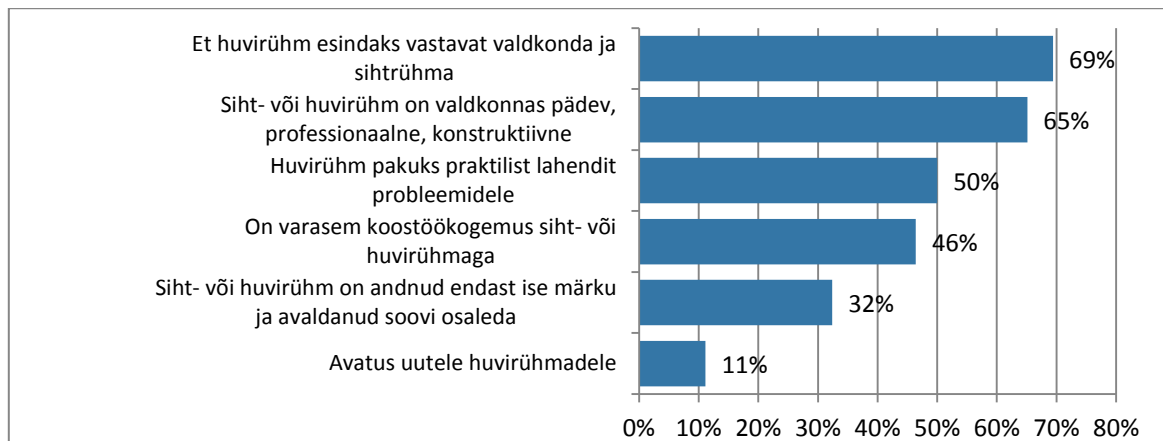


* Paluti märkida kuni 3 peamist eesmärki/põhjust.

Allikas: uuringu „Vabühenduste sisedemokraatia“ veebiküsitluse tulemused

Kõige rohkem märkisid poliitikakujundamises osalevad ühendused osalemise põhjusena-eesmärgina oma organisatsiooni liikmete huvide kaitsmist (60%) ning teatud ühiskonnagrupi, oma sihtgrupi huvide kaitsmist (58%). Kolmandaks tuli 44%-ga osalemise kaudu leida kogu ühiskonnale parimad lahendused. Samas vaid 27% tegutsevad liikmete huvides ja 58% tegutseb nii liikmete kui avalikes huvides (vt Joonis 23). Püüdes poliitikakujundajate ning kaasajate motiive kirjeldada, leidsid vastajad, et poliitikakujundajate jaoks on kaasamisel üks olulisi põhimõtteid see, et kaasatud huvirühmad esindaksid valdkonda ja sihtrühma (69% hinnangul). Kuid peaaegu sama paljud märkisid põhimõttena ka kaasatud osapoolte pädevust, professionaalsust ja konstruktiivsust (65%). Lisaks tunnetavad ühenduste esindajad poliitikakujundajate soovi saada lahendusi probleemidele (50%) – need kirjeldavad aga pigem eksperdi rolli täitmist (vt Joonis 24). **Tulemused viitavad, et need kaks erinevate eeldustega rolli on tegelikkuses omavahel väga tihedalt seotud.**

JOONIS 24. MIS ON TEIE ARVATES PEAMISED PÕHIMÕTTED, MILLE JÄRGI AVALIKU SEKTORI ASUTUSED KAASAVAD OSAPOOLI POLIITIKATE JA OTSUSTE VÄLJATÖÖTAMISSE?*(N = 278)

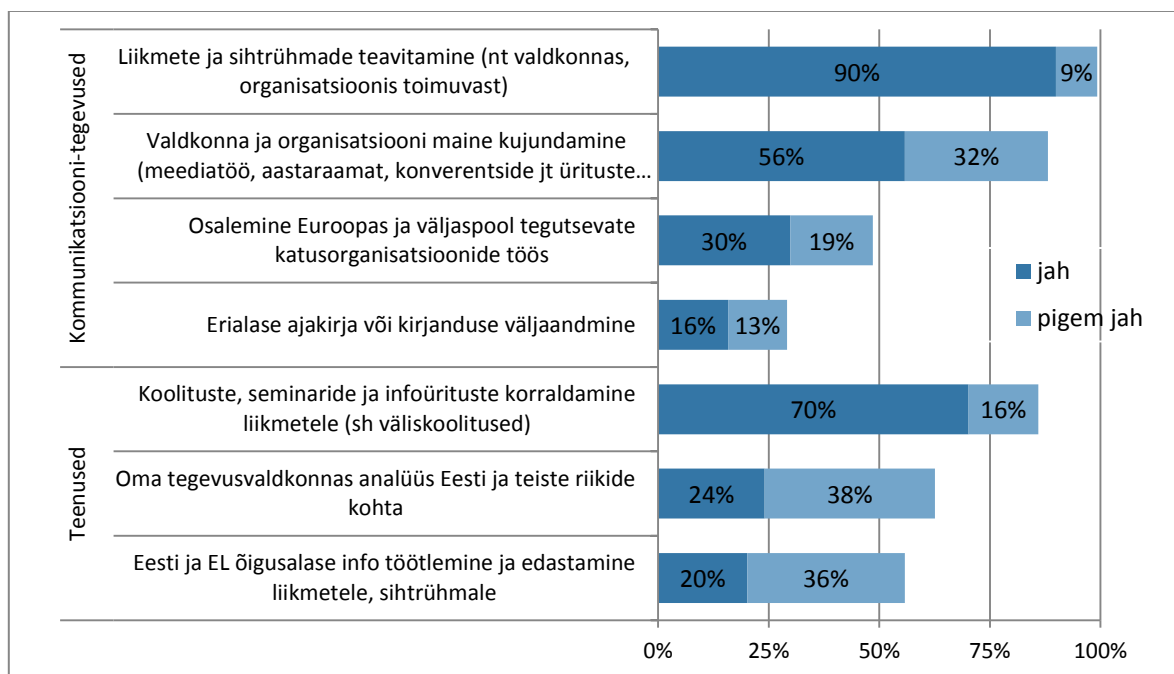


*Paluti märkida kuni 3 vastust

Allikas: uuringu „Vabühenduste sisedemokraatia“ veebiküsitluse tulemused

Viimasel kahel aastal poliitikakujundamises osalenud vabühenduste tegevustes on oluliselt rohkem levinud eestkoste kõrval erinevad kommunikatsioonitegevused ja teenuste osutamine. (vt Joonis 25) Need organisatsioonid hindavad oma juhtimise, asjaajamise ja finantsjuhtimise suutlikkust heaks – seetõttu on ka tegevused mitmekesisemad. Kommunikatsioonitegevused suurendavad oluliselt organisatsiooni läbipaistvust ja legitiimsust.

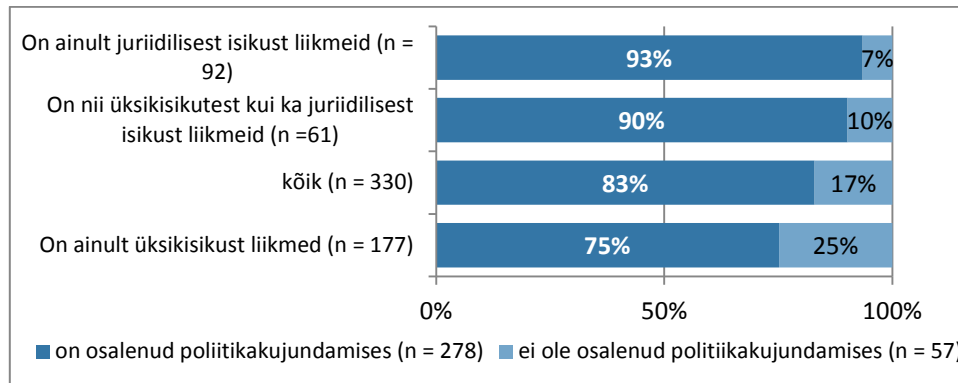
JOONIS 25. VIIMASEL KAHEL AASTAL POLIITIKAKUJUNDAMISES OSALENUD ÜHENDUSTE TUGITEGEVUSED (N = 278)



Allikas: uuringu „Vabühenduste sisedemokraatia“ veebiküsitluse tulemused

Poliitikakujundamises osalemine on statistiliselt oluliselt seotud hinnanguga ressurssidele (koondhinnang inim-, aja-ja finantsressurssidele). **Suurema osa poliitikakujundamises osalenute hinnang neile ressurssidele jäi hea-keskpärase vahele (48%). Suurema osa poliitikakujundamises mitteosalenute hinnang jäi keskpärase-nõrga vahele (47%).**

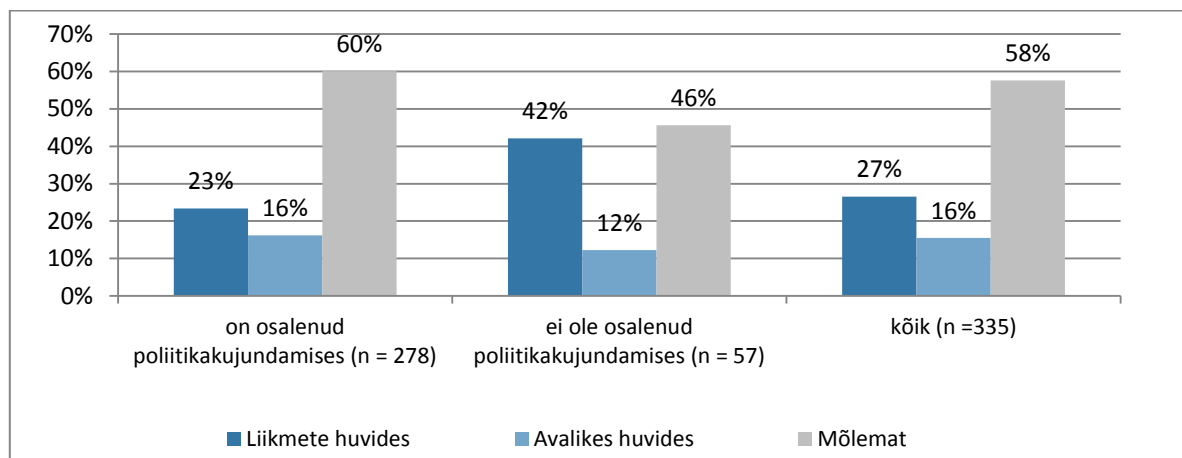
JOONIS 26. POLIITIKAKUJUNDAMISE OSALEMISE SEOS LIIKMESKONNA PROFILIGA



Allikas: uuringu „Vabühenduste sisedemokraatia“ veebiküsitluse tulemused

Poliitikakujundamises osalenud huvikaitseorganisatsioonid kaasavad oma liikmeid alati 22%, tihti 48%, harva 23% - sagedamini kui need, kes viimase kahe aasta jooksul ei ole poliitikakujundamises osalenud. Viimase kahe aasta sees on poliitikakujundamises osalenud pigem katusorganisatsioonid ehk vaid juriidilistest isikutest koosneva liikmeskonnaga organisatsioonid (vt Joonis 26). Küsitlustulemused näitavad ka seda, et viimastel aastatel poliitikakujundamises mitteosalenute hulgas on rohkem vaid oma liikmete huvides tegutsevaid organisatsioone. **Osalemine on niisiis tugevamalt seotud avalikes huvides tegutsemisega** (vt Joonis 27).

JOONIS 27. KAS TEIE ORGANISATSIOON TEGUTSEB PIGEM LIIKMETE HUVIDES VÕI AVALIKES HUVIDES?



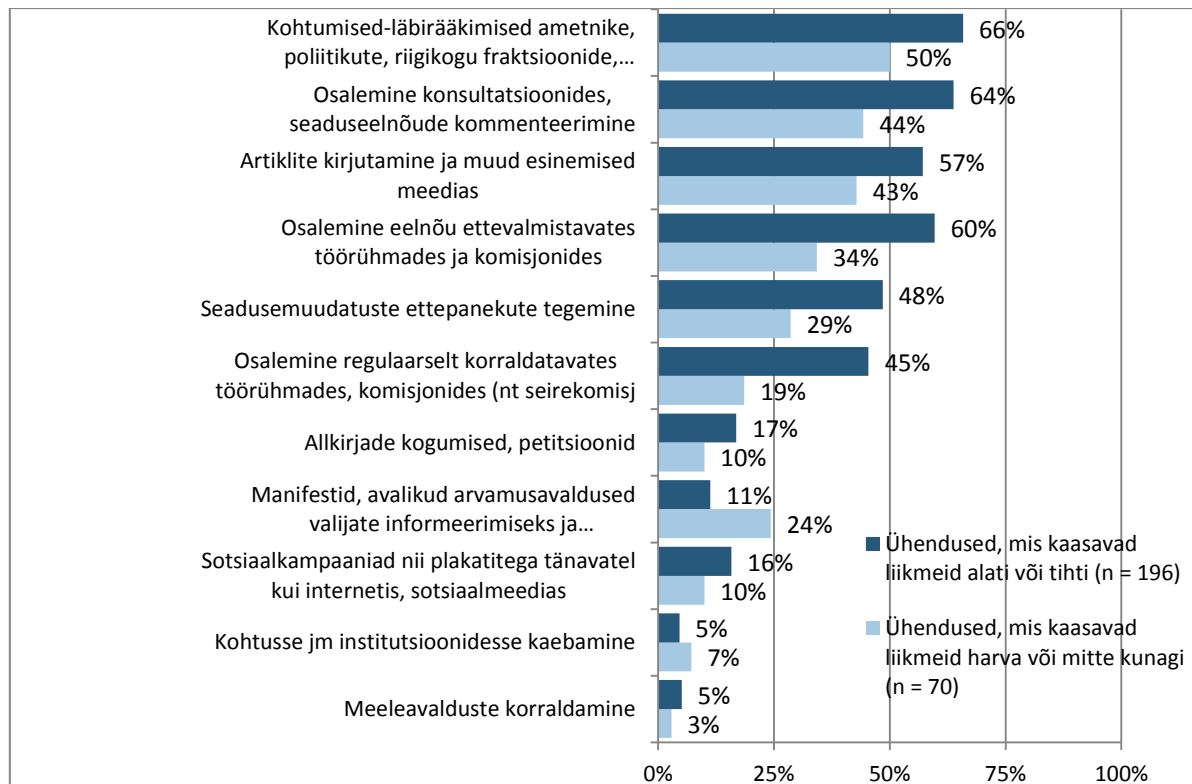
Allikas: uuringu „Vabühenduste sisedemokraatia“ veebiküsitluse tulemused

Poliitikakujundamises ja õigusloome protsessides osalemiseks on huvikaitsega tegelevatele organisatsioonide seas kõige levinum viis kohtuda ja pidada läbirääkimisi ametnike või poliitikutega, Riigikogu fraktsioonide ja komisjonidega – 61% tegutseb selliselt. 57% vastanutest on viimasel kahel aastal osalenud poliitikadokumentide avalikes konsultatsioonides ja kommenteerinud

seaduseelnõusid, 52% on osalenud eelnõusid ettevalmistavates töörühmades ja komisjonides, 43% on teinud seadusemuudatustele ettepanekuid. Osaleda võib ka kaudselt, suunates oma sõnumid avalikkusele – nii on 53% vastanutest kirjutanud artikleid ja esinenud muul moel meedias. Jõulisemaid osalemise viise on kasutatud vähem, näiteks on meelevaaldusi korraldanud vaid 5% vastanud vabaühendustest. Alloleval Joonis 28) on toodud võrdlus selle kohta, milliseid osalemise vorme ja mil määral kasutavad organisatsioonid, mis üldiselt kaasavad oma liikmeid poliitikakujundamises osaledes alati/tihti või harva/mitte kunagi. Osalemine on seotud ka vabaühenduse ressursidega: mida madalam hinnang organisatsiooni inim-, aja- ja finantsressurssidele, seda vähem märgitakse allpool loetletud osalemisvorme. Ressurssidest sõltumata on huvikaitsega tegelevate vabaühendustel võrdne ligipääs vaid kohtumistele ja läbirääkimistele poliitikakujundajatega (sh Riigikogus), petitsioonidele allkirjade kogumisele ning kaebustega kohtusse pöördumisele. Katusorganisatsioonid on kõige sagedasemad osalejad konsultatsioonides ja seaduseelnõude kommenteerimisel (71%), eelnõusid ette valmistavates töörühmades osalemisel (69%, regulaarselt 59%), samuti manifestide koostamisel valijate mõjutamiseks (22%).

Allolevas tabelis

JOONIS 28. MILLISEL MOEL ON TEIE ORGANISATSIOON VIIMASE KAHE AASTA JOOKSUL OSALENUD POLIITIKAKUJUNDAMISES JA OTSUSTE VÄLJATÖÖTAMISES? (N = 266)



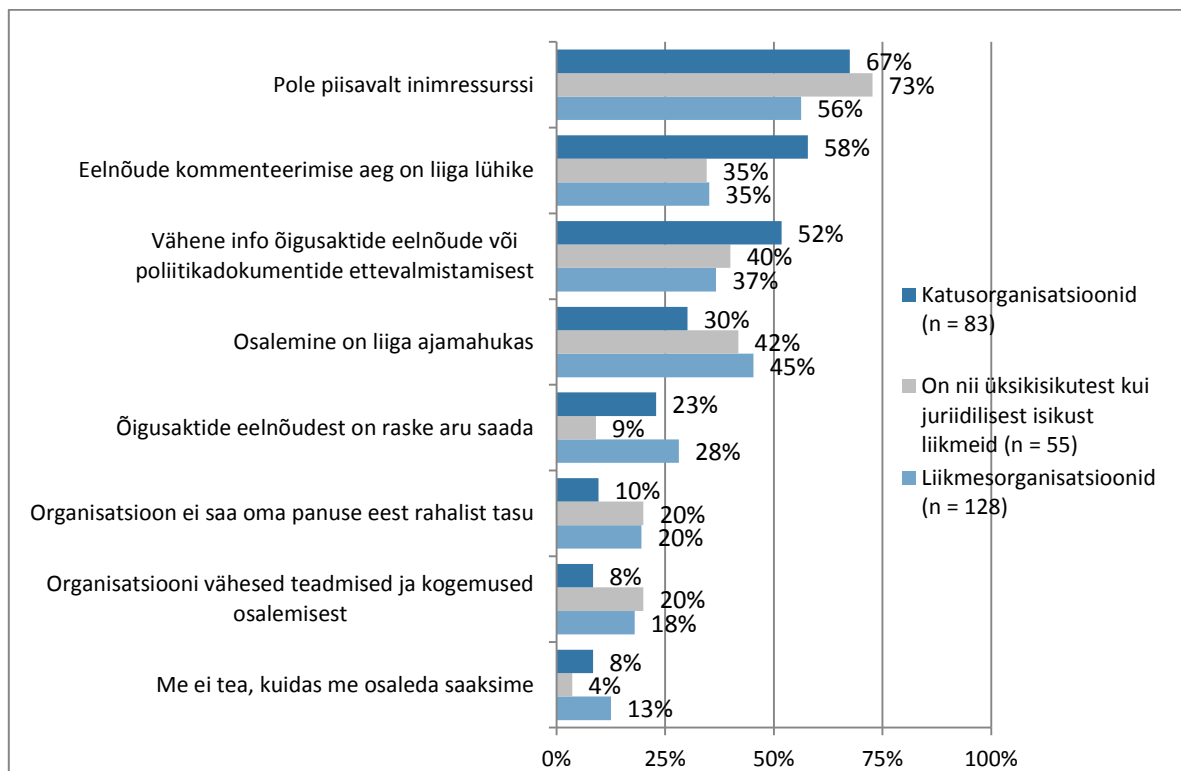
Allikas: uuringu „Vabaühenduste sisedemokraatia“ veebiküsitluse tulemused

Valdav enamus viimastel aastatel poliitikakujundamises osalenud organisatsioonidest tegutsevad ka proaktiivselt. 81% on omal algatusel käinud tutvustamas oma tegevust ja seisukohti, juhtinud mõne avaliku sektori asutuse tähelepanu valdkonnas lahendamist vajavatele probleemidele.

2010. aastal toimus ministeeriumite partnerite küsitlus, mille raames paluti mittetulunduslikel organisatsioonidel vastata, milliste probleemidega nad puutuvad kokku poliitikakujundamises

osalemisel. Analüüsitulemused andsid alust järeldada, et kuue aastaga ei olnud muutusi toimunud: huvirühmad puutusid osaledes kokku samade probleemidega kui aastal 2004 (vt Lepa, Illing, Kasemets, Kallaste, 2004). Mittetulunduslike ühenduste (neist 91% MTÜd nagu käesolevas uuringus) jaoks olid suurimad probleemid vähene info õigusaktide eelnõude ja poliitikadokumentide ettevalmistamise puhul, ebapiisav inimressurss ning eelnõude kommenteerimise liiga lühike aeg. **Käesoleva uuringu raames, 2014. aastal toimunud küsitluse tulemused näitavad samu põhiprobleeme, kui kümme ja neli aastat tagasi. Kümme aastat kaasamispraktikate arendamist ei ole suutnud leevendada takistusi, millega vabaühendused seisavad silmitsi poliitikadokumentide ja õigusaktide koostamises osalemisel.** Positiivne on aga see, et võrreldes 2004. aastaga on üha vähematele organisatsioonidele probleemiks enda teadmatus osalemise erinevatest võimalustest, kogemuste puudumine või see, et oma panuse eest ei saada rahalist tasu.

JOONIS 29. MIS ON SUUREMAD PROBLEEMID TEIE ORGANISATSIOONI JAKS ÕIGUSAKTIDE JA POLIITIKADOKUMENTIDE VÄLJATÖÖTAMISES OSALEMISEL? (N = 270)



* Ankeedis paluti märkida kuni 3 peamist probleemi.

Allikas: uuringu „Vabaühenduste sisedemokraatia“ veebiküsitluse tulemused

Enamus nimetatud probleeme on omavahel tihedalt seotud, aeg-raha-inimesed ressursikolmnurgas. Vastused aitavad aga mõista, milline on osalevate vabaühenduste kogemus ning millised aspektid kaasamisprotsessis ja osalemises enim takistusi valmistavad. Joonis 29 on võrreldud peamisi poliitikakujundamises osalemisega seotud probleeme erineva liikmete profiiliga vabaühendustes. Katusorganisatsioonid on üldiselt märkinud vähem probleeme kui ainult üksikisikust liikmetega liikmesorganisatsioonid ja hübriidsed ühendused. Liikmesorganisatsioonidele ja hübriidorganisatsioonide probleemide esikolmikus on osalemise liigne ajamahukas.

3.2.6 Põhijäreldused

Küsitluse tulemused avavad ühenduste sees toimuvat mitme nurga alt. Kui võrrelda fookusrühma arutusel esitatud mõtetega ja kolme juhtumianalüüsi tulemustega, võib siinseid tulemusi ja põhijäreldusi pidada üsna positiivseteks. Tuleb aga meeles pidada, et **kirjeldatud tulemused peegeldavad huvikaitse-, liikmes- ja katusorganisatsioonide juhtorganite esindajate arvamusi ja hinnanguid olukorrale nende ühenduses**. Sisedemokraatiat soodustavat praktikat tuleks täiendavalt analüüsida lisaks juhtorganite liikmetele ka ühenduse liikmete ja teiste muude võtmeisikute poolt vaadelduna, hinnates võimalikke vastuolusid ja ühitamise võimalusi. Seisukohtade kujundamise praktikat on uuritud erinevatest vaatenurkadest juhtumiuuringutes (vt peatükk 3.3.).

JUHTIMINE JA LIIKMETE KAASAMINE SISEDEMOKRAATIA TUNNUSTENA

Küsitluse tulemused näitavad, et huvikaitsega tegelevad organisatsioonid on väga juhikesksed. 80% organisatsioonides mõjutavad juhatuse/juhtorgani liikmed (valitud ja volitatud esindajad) kõige rohkem seda, milliste teemade, probleemide, prioriteetide, eesmärkide ja tegevustega ühendust tegeleb – mis on agendas. 8% märkis ka nõukogu liikmeid ja büroo töötajaid nendena, kes nimetatud protsesse kõige rohkem mõjutavad. Pea poole vähem vastanuid arvas, et liikmetel otse on kõige suurem mõju otsustele, näiteks üldkogul.

86% vastanute hinnangul on nende organisatsiooni juhatuse valimised läbipaistvad, õiglased ja ausad. 79% organisatsioonides toimub juhatuse koosseisu vahetumine perioodiliselt ja enamlevinud juhtimisperiod on kolm aastat. Juhatuse vahetamine perioodiliselt oluliselt sagedamini kõige väiksemates ühendustes (1-10 liikmega) ja kõige nooremates ühendustes (asutatud 2000 ja hiljem).

Valdavas enamuses huvikaitsega tegelevatest organisatsioonidest on lihtliikmetel võrdne võimalus seada kandidaate, valida ja saada valituks esindusorganitesse. Siinses uuringus aga võtame aluseks käsitluse, mille kohaselt ei piisa ühenduse sisedemokraatia toimimiseks vaid põhiõiguste tagamisest ja regulaarsete esinduskogu valimiste toimumisest. Liikmete osalus ühendusesiseses otsusetegemise protsessis peaks olema laiem kui vaid õigus valida esindusisikuid ja juhtorganite liikmeid ning ise kandideerida. Nii on oluline teada, et **valdav enamusest vastanuid huvikaitseorganisatsioonide juhtidest peab oluliseks, et kõigil ühenduse liikmetel oleks võimalus otse mõjutada seda, milliste teemadega, probleemidega, prioriteetidega, eesmärkidega ja tegevustega ühendust tegeleb.** Viies vastanutest kaasab oma organisatsiooni liikmeid alati otsuste ja poliitika väljatöötamise protsessidesse, eelnõude kommenteerimisse ja täiendamisse, veidi alla poole kaasavad tihti. Võrreldes teiste organisatsioonidega kaasavad oma liikmeid oluliselt sagedamini hea või väga hea ressursside tasemega organisatsioonid; katusorganisatsioonid, kus, on vaid juriidilisest isikust liikmed; organisatsioonid, mis pole puhtalt kodanikualgatuslikud, vaid asutajate hulgas on ka teisi vabaühendusi, riigi või KOV asutusi jt; sagedamini kaasatakse liikmeid enne 1992. aastat ja alates aastast 2000 asutatud ühendustes.

Liikmete kaasamise põhimõtted on kokku lepitud 81% huvikaitsega tegelevates organisatsioonides. Enamasti sisaldavad liikmete kaasamise põhimõtteid organisatsiooni põhikirjad – nii vastas 50% huvikaitseühenduste juhtidest. See võib aga tähendada ka mittetulundusühingute seaduses kohustuslikke põhikirjapunkte, millele ei ole suurt seost ühenduse igapäevategevusega, sh liikmete kaasamisega poliitikakujundamises osalemise protsessidesse. Suuliselt on põhimõtted kokku lepitud 37% ja eraldi dokumendina kirja pandud vaid 5% vabaühendustes. Liikmete kaasamise põhimõtete puudumine on mõnevõrra iseloomulik vaid üksikisikust liikmete ja ebapiisava ressursside tasemega vabaühendustele.

57% vastajatest arvas, et liikmed on aktiivsed, sh 31% vastas, et liikmed on alati väga aktiivsed neile loodud kaasaraäkimise võimaluste kasutamisel.

SISEDEMOKRAATIAT TOETAVAD HOIAKUD

Huvikaitsega tegelevate vabaühenduste juhid on oma hoiakutes kahevahel. Valdav enamus peab oluliseks, et huvikaitseorganisatsioon Eestis juhitakse demokraatlikult; et kõigile organisatsiooni liikmetele ja laiemale sihtrühmale antakse võimalus saada infot erinevate poliitikate ja otsuste ning nende tagajärgede kohta, ning võimaldatakse neil avaldada oma arvamust agendas olevate küsimuste osas; enamus nõustub, et liikmete kaasamine suurendab liikmete pühendumist ja kohusetunnet panustada ühenduse tegevustesse. Samas on võrdselt neid, kes peavad liikmete kaasamist liigselt ajamahukaks, suuri muutusi ja ressursse nõudvaks tegevuseks, ning neid, kes on vastupidisel seisukohal. Ühendused jagunevad pooleks ja eriarvamustele selles, et mitte kunagi ei suudeta kaasata kõiki ja seetõttu kaasamine ei toimi.

Võib järeldada, et toetavad hoiakud ühenduste sisedemokraatia arendamiseks on olemas. Mõeldes aga varasemalt esitatud tulemustele, siis tuleb tunnistada, et neile hoiakutele vastavate tegevuste käivitamisel on oluliseks takistuseks organisatsiooni ressursside olemasolu ja kvaliteet. Täiendavalt võib olla põhjuseks vastuolu erinevate hoiakute vahel, mis praegu veel takistab selget arengut ühes või teises suunas.

Analüüsis selgub erinevusi erinevatel aegadel asutatud huvikaitsega tegelevate vabaühenduste vahel. Näiteks aastatel 1992-1999 asutatud organisatsioonid on teistega võrreldes märkinud oluliselt sagedamini põhitegevusena eestkostetegevusi, 2000 ja hiljem asutatud ühendused aga teavitustegevusi ja valdkondliku poliitika arendamises osalemist. Kodanikualgatuslikke organisatsioone on kõige rohkem 2000ndate alguses, hiljem kahaneva trendiga ehk suurenes selliste ühenduste osakaal, kelle asutajate hulgas on teised MTÜ-d, riigi ja KOV asutused, äriettevõtted. Samal perioodil on langenud ka vaid üksikisikutest liikmetega organisatsioonide osakaal huvikaitseühenduste seas ehk väheneb n.ö rohujuures tasandi otseside poliitikakujundamise tasemega. Edasistes analüüsides oleks huvipakkuv sügavamalt analüüsida nende erisuste põhjuseid. Need võivad viidata vabaühenduste asutamise trendidele ehk peegeldada nende aastate/periodide väärtusi ja arusaamu (väliskeskkonna mõju, ajastu „mood“, EKAK-i ja järgnevate toetusprogrammide, nt KÜSKI mõju jms). Samuti aga võivad sisedemokraatiat toetavad hoiakud ja praktikad seotud olla organisatsiooni vanusega ja areneda välja ühenduste küpsemisega, olenemata väliskeskkonnast.

TEGEVUSTE LÄBIPAISTVUS, VASTUTAVUS JA LEGITIIMSUS

Lisaks ressurssidele ja tegevustele on vabaühendustele oluline ka eetika ja ausus. Eesti vabaühendused on 2002. aastal heaks kiitnud vabaühenduse eetikakoodeksi, mis sisaldab 21 vabaühenduste eetilise tegutsemise põhimõtet. Tegu on eneseregulatsiooni vahendiga, mis toetab legitiimsust (nagu muud head tavadki). Ülemaailmse kodanikuühenduste liidu CIVICUS koostatud LTA programm annab samuti juhiseid konkreetseteks tegevusteks ja töökorralduseks, mis toetavad eetilist tegutsemist. Käesoleva uuringu raames toimunud küsitlus on esimene katse sellises mahus ja kvantitatiivselt mõõta Eesti huvikaitseühenduste tegevuse vastavust legitiimsuse (L), läbipaistvuse (T) ja vastutavuse (A) printsiipidele. Ankeedi koostamisel oli CIVICUSe LTA analüüsitudel seetõttu ka üheks aluseks. **Vabaühenduste juhtide hinnangutest selgub, et huvikaitseorganisatsioonide tegevus Eestis vastab kõige rohkem legitiimsuse ja läbipaistvuse printsiipidele, mõnevõrra nõrgemalt on rakendunud vastutavuse põhimõte.** Nende printsiipide rakendamine praktikas sõltub mitte organisatsiooni suurusest (nt liikmete arv), vaid n.ö kvaliteetse inimressursi olemasolust (juhtide/ töötajate teadmised ja oskused ning nende hõivatus/ ajaressurs).

Huvikaitsega tegelevates organisatsioonides tuleb edaspidi enim tähelepanu pöörata järgmisele viiele, täna veel kõige vähemlevinud LTA printsiipe toetavale tegevusele:

- Audiitori, eelarve ülevaatamise ja/või ühendusest sõltumatu hindaja teenuste kasutamine;
- Analüüside, hindamiste ja monitooringute läbiviimine oma tegevuse ja valdkonna arengute kohta, et avalikkusele oma tegevuse tulemustest paremini aru anda;
- Siht- ja huvirühmadelt oma tegevusele tagasiside kogumise mehhanismi loomine;
- Välja töötada sobivad ja mitmekesised viisid erinevate siht- ja huvirühmade kaasamiseks (sh liikmed, partnerid, rahastajad jt) ja nende kaasamine organisatsiooni eesmärkide ning tegevuskava kujundamisse.

Loetelust selgub, et sihtrühmade kaasamise organisatsiooni töösse on täna nõrgim lüli ühenduste sisedemokraatias. Antud töö fookuses on organisatsioonid, kelle põhifunktsioon on sihtrühma huvide koondamine ja esindamine (s.o eeltoodud Uhlin'i käsitluse kohaselt poliitikakujundamisega tegelevad organisatsioonid). Seetõttu on oluline hinnata sisedemokraatias laiemalt kui vaid ühenduse enda liikmete kontekstis. **Esindusorganisatsiooni puhul on tähtis, et nad väljendaksid selgelt, kes on nende sihtrühm (kui laialt see määratletud on). Siis on võimalik hinnata ka, kas ja mil määral sihtrühma huvisid arvestatud on.** Esindusfunktsiooni mitteomavate ühenduste (nt puhtalt teenuseosutajad) puhul ei ole sisedemokraatia hindamisse laiema sihtrühma kaasamine niivõrd oluline, sest nende ühenduste puhul ei ole sihtrühma huvide esindamine ühenduse tegevuse otsene eesmärk ja demokraatia hindamisel võib piirduda vaid otsese liikmeskonnaga.

Edasist uurimist vajab see, kuidas erinevat tüüpi, erineva suuruse ja sihtrühma(de) ulatusega ühendused kaasavad oma sihtrühmi / tegevustest kasusaajaid. Olemasolevale teoreetilisele raamistikule ning käesoleva uuringu tulemustele tuginedes ei ole veel piisavat alust, et anda hinnanguid organisatsiooni liimeskonnast välja jäävate sihtrühmade kaasamisele: mis põhimõtetel see oleks rajatud, milliste organisatsioonide puhul sihtrühmi tuleks kaasata, milline on tänase Eesti vabakonna suutlikkuse taset ja poliitikakujundajate valmisolekut arvestades üldse õigustatud ootus sihtrühmade kaasamiseks vabaühenduste kaudu? Lisaks, millistes situatsioonides on oluline vabaühendusel endil kaasata oma liikmeskonnast laiemalt, millistes situatsioonides on ametnikel kohustus kaasata tulevasest otsusest mõjutatud ühiskonnagruppe?

3.2.6.1 POLIITIKAKUJUNDAMISES OSALEMINE

Käesoleva uuringu fookusrühma arutelul osalejad leidsid, et ühenduste sisedemokraatia ja legitiimsuse teema on seda aktuaalsem, mida aktiivsemalt nad osalevad poliitikakujundamises ning mõjutavad otsuseid. **Küsitlustulemuste põhjal peab viimase kahe aasta jooksul poliitikakujundamises osalenud ühendustest kolmandik oma mõju valdkonna arengu suunamisel ja muutuste loomisel väga oluliseks, pooled aga pigem oluliseks.**

Poliitikakujundamises osalemiseks peavad huvikaitseorganisatsioonid investeerima märkimisväärselt palju ressursse – peamiselt inimesi ja nende aega. Seetõttu on ka suurimaks probleemiks vastanud organisatsioonide jaoks poliitikadokumentide väljatöötamisel osalemisel just inimressursi ebapiisavus. Poliitikadokumentide ja eelnõude läbitöötamiseks, töörühmades osalemiseks jm tegevusteks on inimesi puudu ühtmoodi nendel organisatsioonidel, kes alati või tihti kaasavad oma liikmeid poliitikakujundamisse, kui ka harva või mitte-kunagi liikmeid kaasavatel organisatsioonidel. Inimressursi ebapiisavus kimbutab ka 45% nendest ühendustest, kes enda ressursside olemasolu ja kvaliteeti kokkuvõtlikult hindavad väga heaks. Tõsi, mõnevõrra suurem osa

neist peab suuremateks probleemideks eelnõude kommenteerimise liiga lühikest ajavaru ning vähest eelinfot õigusaktide eelnõude ja poliitikadokumentide ettevalmistamise puhul.

Vabaühendustele tekitavad poliitikakujundamisel probleeme samad tegurid, mis neli ja kümme aastat tagasi. Poliitikakujundajate kätes on võimalikud lahendused: teavitada varem ja pikemalt ette valdkonnaga seotud siht- ja huvirühmi õigusaktide eelnõude või strateegiliste dokumentide koostamisest; anda rohkem aega eelnõude kommenteerimiseks, eriti siis, kui oodatakse huvikaitseühenduste poolt oma liikmete (ja sihtrühmade) kaasamist tagasiside andmisesse; tagasiside küsida selge fookusega ja selgitada protsessi lihtsas keeles. Kuid ka huvikaitsega tegelevatel vabaühendustel on võimalus neid probleeme leevendada. Varasemalt nägime, et liikmete kaasamise põhimõtteid ei ole väga detailselt kokku lepitud, liikmetega pigem ei ole läbi räägitud seda, kas ja kuidas erinevates situatsioonides juhtkond liikmeid kaasab või ei kaasa. Organisatsioonide juhid ise näevad kõige olulisema arendustegevusena liikmete aktiveerimist, meeskonna arendamist.

3.3 Juhtumianalüüsid

Täpsema ülevaate saamiseks sellest, kuidas toimivad demokraatlikud protsessid vabaühenduste sees ja millised on neid toetavad demokraatlikud väärtused, vaatleme lähemalt kolme juhtumit: Eesti Arstide Liitu ja selle tegevust tervishoiutöötajate töötüli ajal, Eesti Üliõpilaskondade Liitu ja selle tegevust seoses kõrgharidusreformiga ning Vabaühenduste Liitu EMSL ning selle osalust arutelus demokraatia arendamise sihtasutuste loomise üle.

Peamiseks küsimuseks on, millised on analüüsi keskmes oleva ühenduse liikmete kaasamise-osaamise protseduurid, normid ja tegelik kogemus organisatsiooni avaliku poliitika kujundamise protsessis. Juhtumiuuringutes ei pöörata tähelepanu sellistele ühenduse tegevusvaldkondadele, mis huviesindusega seotud ei ole – nt publitseerimistegevused, ärilised tegevused (teenuse, toodete müük) jms. Küsimustele vastamiseks vaadeldakse esmalt organisatsiooni struktuuri, liikmelisust ja juhtimist. Seejärel kirjeldatakse ühenduse peamisi tegevusi ja rolli ühiskonnas. Kolmanda teemaderingi moodustab ühenduse liikmete ja sihtrühma kaasamine. Iga juhtumiuuringu lõpuks tuuakse välja peamised sisedemokraatiat ja kaasamist puudutavad tähelepanekud poliitikakujundamises osalemise kohta kõnealloses juhtumis.

Juhtumianalüüside raames intervjueritud osapooled on loetletud käesoleva raporti Lisas 2.

3.3.1 Eesti Üliõpilaskondade Liit ja kõrgharidusreform

Eesti Üliõpilaskondade Liidu (EÜL) põhikirjaline eesmärk oli intervjuude läbiviimise ajal „üliõpilaste hariduslike, sotsiaalsete ja kultuurilist õiguste ning huvide eest seismine“²¹. Veebruaris 2014 võttis EÜL vastu põhikirja muudatused, millega kaotati tegevuseesmärkidest ära kultuuriliste huvide ning õiguste kaitsmise ülesanne. Käesolev analüüs tugineb suuremas osas varasemal põhikirja versioonil (analüüs, intervjuud ühenduse liikmete, partneri ja poliitikakujundajaga on tehtud enne uuendatud põhikirja vastu võtmist veebruarid), kuid käsitletud on ka võimalikke värske põhikirja mõjusid ühenduse sisemisele demokraatiale.

EÜL ja kõrgharidusreform on käesoleva uurimuse üheks kaasuseks seetõttu, et EÜL on üsna pika institutsionaalse ajalooga (asutatud 1991. a) ja on piisavalt kaua kujundanud oma organisatsioonisiseseid hoiakuid ja käitumismalle oma liikmete kaasamise osas. Lisaks nõudis avalikkuse suurt tähelepanu pälvinud kõrgharidusreform ning selles osalemine EÜL-ilt kiiret tegutsemist ning oma liikmete tõhusamat mobiliseerimist. See pani organisatsioonis väljakujunenud väärtused ning praktikad proovile. Liikmete osaluse analüüsi üks eesmärk **kõrgharidusreformi** arutelude taustal ongi hinnata, kas EÜL käitus selles protsessis võrreldes tavapraktikaga teisiti.

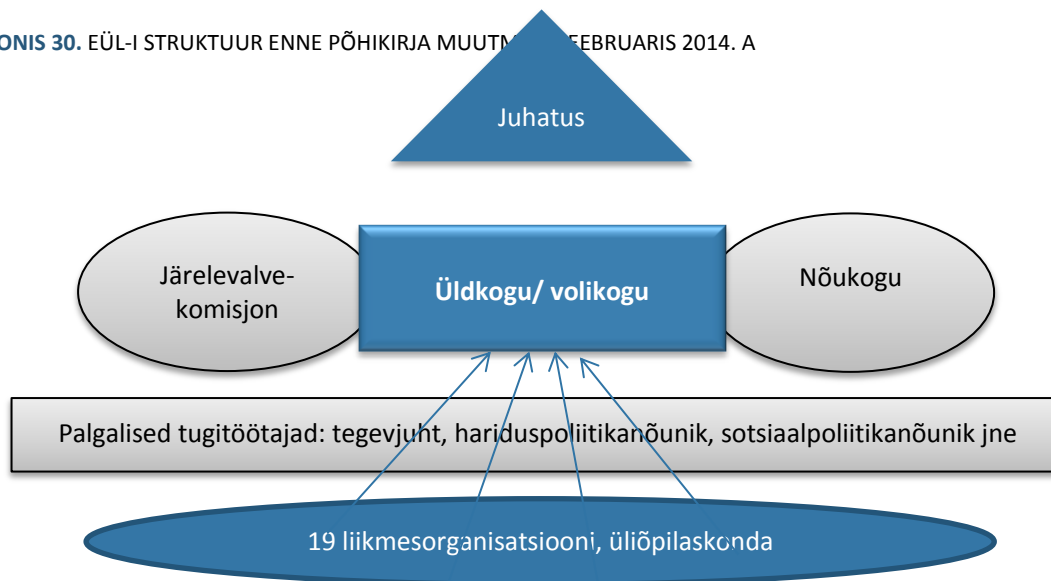
EÜL-I STRUKTUUR JA JUHTIMINE

EÜL-i struktuuri, erinevate organite moodustamist, nende tööd ja rolle reguleerivad peamiselt kaks dokumenti: Eesti Üliõpilaskondade Liidu põhikiri ja Eesti Üliõpilaskondade Liidu töökord. Nagu eespool märgitud muudeti põhikirja alles hiljuti (veebruaris 2014), millega muudeti märkimisväärselt erinevate EÜL-i organite rolli, pädevust ja funktsioone. Samuti nende moodustamise aluseid ning ühenduse sisemist otsustusprotsessi. Põhikirja muutmise algatasid EÜL-i tegevjuhi sõnul TÜ, TTÜ, TLÜ ja EMÜ üliõpilaskonnad, kes soovisid tuua rohkem paindlikkust EÜL-i tegevusse ning vältida olukordi, kus mõni EÜL-i seisukoht jääb vastu võtmata kui sellele on vastu kõrgkoolid, kus õpib üliõpilaste vähemus.

²¹ EÜLi põhikiri p 3.

EÜL-i peamisteks struktuuriosadeks on üldkogu, volikogu ja juhatus. Pikemaajalise planeerimisega tegeleb nõukogu, õigus- ning finantsjärelevalvega aga järelevalvekomisjon (vt Joonis 30).

JOONIS 30. EÜL-I STRUKTUUR ENNE PÕHIKIRJA MUUTMIST FEBRUARIS 2014. A



Allikas: autorite koostatud

EÜL-I ÜLDKOGU JA VOLIKOGU

Üldkogu rolli kirjeldas EÜL-i varasem põhikirja üsna vähe, märkides, et tegemist on liikmete ja kandidaatliikmete esindajate koosolekuga, mille pädevuses oli üldresolutsioonide vastuvõtmine. Täpsemalt räägiti selles aga **volikogust**. Põhikirja kohaselt oli see EÜL-i kõrgeim juhtorgan ja otsustuskogu, mille moodustasid üliõpilaskondade hääleõiguslikud omavad esindajad (volinikud ja asevolinikud). Volinikud kuulusid volikogusse vastavalt liikmesorganisatsiooni üliõpilaskonna arvukusele²² – igal liikmel (üliõpilaskonnal) oli volikogus vähemalt üks hääleõiguslik esindaja (volinik), millele lisandus üks volinik iga 2000 üliõpilase kohta. Volinikud valiti üliõpilaskondade esinduskogu (nt üliõpilasesinduse) liikmete poolt kõigi oma kooli üliõpilaste seast, kes selleks soovi olid avaldanud. Kuigi enamasti kuulusid volinikud ka kõrgkooli üliõpilasesindusse, ei olnud see volinikuks saamise tingimus. **Seega, kuigi praktikas esines seda pigem harva, ei pruukinud EÜL-is üliõpilaskonna huve esindavad volinikud üliõpilaste poolt valitud üliõpilaskonna esinduskogusse kuuluda.**

Volinike volituste aeg oli varasema põhikirja kohaselt üks aasta. Liikmete hinnangul kulus üsna pikk aeg EÜL-i teemadesse sisseelamiseks, mistõttu on tegemist suhteliselt lühikese ametiajaga. Kuigi paljud volinikud valitakse ametisse mitmeks ametiajaks järjest, vahetusid volikogus liikmed siiski pigem sagedasti. **Seetõttu võis volinike ametiaja pikkus kujutada endast ka üht takistust tagamaks poliitikate ja seisukohtade järjepidevus ning sisukas organisatsioonisisene diskussioon.**

Viimaste põhikirja muudatustega (vastu võetud veebruaris 2014) muudeti EÜL-i organite rolli ja tööjaotust märkimisväärselt. Liikmete esindus on EÜL-is seeläbi muudetud n.ö kahekojaliseks. Varasemalt täitis üldkoosoleku rolli ning volinike koosoleku rolli EÜL-i volikogu, omades kahetasandilist hääletamisstruktuuri. Sellele lisaks oli üldkogu, mille roll oli vähem sisustatud (üldkogu

²² Allikas EÜL-i koduleht: http://eyl.ee/?page_id=3265

funktsioon oli vastu võtta üldresolutsioone). Esindajate liikmelisust silmas pidades need suuresti ka kattusid.

Uues põhikirjas on senine volikogu loodud kaheks: üldkoosolekuks ja volikoguks. Üldkoosolek on muutunud liikmete peamiseks esindusorganiks, kellel on rida erinevaid ülesandeid, kohustusi ja õigusi (nt EÜL-i põhikirja ja eesmärkide muutmine, liikmete vastuvõtmine ja väljaarvamine, juhatuse liikmete ja volinike valimine ning tagasikutsumine). Muudatustega kaotati üldkogu. Põhikirjaga loodud uus volikogu, seaduse mõistes volinike koosolek, on seevastu muudetud piiratud arvuga (ühiksa liiget) valitud delegaatide otsustusorganiks, mis omab aruandluskohustust üldkoosoleku ees. Volikogu peamiseks ülesanneteks saavad olema EÜL-i eelarve ja tegevuskava üldkoosolekule kinnitamiseks esitamine ning poliitiliste seisukohtade ja kiireloomuliste otsuste vastuvõtmine. Volinike ametisoleku aeg pikenes uue põhikirja kohaselt kahele aastale.

Kokkulepitud muudatused võivad muuta EÜL-i tegevust tõhusamaks – volinike pikem ametiaeg võimaldab järjepidevamalt tegeleda ühenduse organisatsioonilise arendamise ning eesmärkide saavutamisega. Samas tasub tähelepanu pöörata, et muudetud struktuur ei tõrjuks otsustusprotsessist senisest veelgi enam kõrvale neid liikmeid, kes juba varasemalt tundsid, et otsustusõigus on koondunud väikse hulga (ennekõike suurte) ülikoolide kätte.

JUHATUS

EÜL-i juhhib hetkel kolmeliikmeline **juhatuse**, üks esimees ja kaks aseesimeest, kelle volitused kestavad kaks aastat.²³ Kuivõrd põhikirja kohaselt võib juhatuse liikmete arv olla 2-5, siis on juhatuse koosseisu suurus olnud periooditi erinev (näiteks 2007-2008 kolmeliikmeline, 2008-2009 neljaliikmeline ja 2009-2011 kaheliikmeline). EÜL-i juhatuse liikmed töötavad tasustatud täiskohaga, erinedes mitmest teisest katusorganisatsioonist, kus juhatuse liikme töö on vabatahtlik. Juhatuse **ülesandeks** on juhtida EÜL-i igapäevatööd, m.h koostada EÜL-i eelarve ja tegevuskava, valmistada ette üldkoosoleku ja volikogu päevakord, esindada EÜL-i lähtudes volikogu kinnitatud seisukohtadest. Kui varasem põhikiri nägi juhatuse ülesandena ette moodustada ka komisjone ja töörühmasid, siis uue põhikirja kohaselt seda funktsiooni juhatuse ei kannaks.

Juhatuse **otsused** võeti varasema põhikirja kohaselt vastu koosseisu hääلteenamusega. Uue põhikirja kohaselt muutub otsustusprotsess natuke – juhatuse on otsustusvõimeline, kui kõik liikmed võtavad koosolekust osa. Otsus võetakse vastu lihthääلte enamuse alusel. See võimaldab varasema süsteemiga võrreldes langetada otsus ka juhul, kui keegi juhatuse liikmetest jääb erapooletuks.

EÜL-i juhatusse kandideerimine on üsna avatud protsess ning selles esineb minimaalselt formaalseid piiranguid. Juhatusse võivad kandideerida kõik vähemalt 18-aastased kõrgkooli immatrikuleeritud üliõpilased.²⁴ Juhatusse kandideerimiseks esitab kandideerida sooviv inimene vastava avalduse (lisaks CV-le ja motivatsioonikirjale). Kandidatuuri peab toetama (s.t esitama kirjaliku toetusavalduse) vähemalt viis volinikku kolmest erinevast üliõpilaskonnast. Kandidaatide täiendavat sõelumist ei toimu. Kui inimene saab vajaliku arvu toetuskirju, siis arvatakse ta ka kandidaatide hulka.

Kandideerimissüsteem annab teatud eelise suurtele ülikoolidele, kuivõrd neil on lihtsam saada kokku nõutud arv volinike toetusavaldusi (hoolimata sellest, et tasakaalustava meetmena on seatud tingimus, et toetavad volinikud peavad esindama vähemalt kolme üliõpilaskonda). Ka EÜL-i juhatuse liikmete koosseisusid vaadates võib näha, et juhatuses on seni olnud valdavalt esindatud just suured

²³ Kaheaastase mandaadiga juhatuse on EÜLis võimaldatud alates 2009.a.

²⁴ Juhatuse kandideerimise tingimused on seega leebemad, kui seda näeb ette isegi mittetulundusühingute seadus.

ülikoolid.²⁵ Teisalt paistab EÜL-i juhatuse koosseisude puhul silma isikute vahetumine, kes sinna valitud on. Nimelt ei ole EÜL-i juhatuse isikkoosseis tervikuna ühtegi korda üle ühe ametiaja ametis olnud (küll aga on mitu ametiaega järjest olnud ametis mõni juhatuse liige).

Juhatuse ametisoleku aega (s.o kaks aastat) hindavad intervjueeritud liikmed üldiselt optimaalseks.²⁶ Küll aga tuuakse probleemina välja raskused organisatsioonilise järjepidevuse edasi kandmisel, kuna ametiaja lõppedes vahetub juhatuse tervikuna. Liikmed näevad ühe lahendusena rotatsioonisüsteemi rakendamist, kus juhatuse liikmed vahetuvad välja erinevatel aegadel. Samas tõdetakse, et rotatsioonimudelimudeli juures võib kannatada jällegi juhatuse meeskonnatöö võimekus.

LIIKMESKOND

Kui varem kehtinud põhikirja kohaselt oli EÜL puhtal kujul katusorganisatsioon, kelle liikmeteks olid kõrgkoolide üliõpilaskonnad, siis põhikirja muudatustest tulenevalt EÜL-i olemus mõnevõrra hägustub – EÜLi liikmeks võivad olla nii üliõpilaskonnad kui ka nendest üliõpilaskondadest EÜL-i liikmeteks valitud üliõpilased. EÜL muutub seega katusorganisatsioonist osaliselt füüsilisi isikuid koondavaks liikmesorganisatsiooniks.

EÜL-is oli 2014. a veebruari seisuga 19 **liikmesorganisatsiooni** (üliõpilaskonda), keda EÜL-is esindasid varasemalt volinikud. Vastuvõetud muudatuste kohaselt osalevad liikmed aga üldkoosolekul isiklikult või esindaja kaudu. Üliõpilaste huve esindatakse seega erinevates organistes ja tasanditel - EÜL-is tekib kaks tasandit - üldkoosolekul esindab üliõpilaste huve liige isiklikult või selle esindaja, volikogus esindavad üliõpilaste huve omakorda liikmete hulgast valitud üheksa volikogu liiget. Ülikooli tasandil esindab üliõpilaste huve täiendavalt aga üliõpilasesindus.²⁷

EÜL-i liikmeskond on oma koosseisult üsnagi heterogeenne, erinedes oma juuriidilise staatuse (ülikoolid vs rakenduskõrgkoolid, eraülikoolid vs avalik-õiguslikud), profili (rakenduslikud kõrgkoolid vs kraadiõpet pakkuvad ülikoolid), suuruse (väiksemad nt 60 üliõpilasega ülikoolid vs n.ö mammutülikoolid), asukoha (peamiselt Tallinn vs Tartu, aga lisaks ka mitmed väiksemad piirkonnad), samuti professionaliseerumise taseme, maailmavaate (era- vs avalik-õiguslikud ülikoolid) ja aktiivsuse poolest. **Tulenevalt taolistest erinevustest on liikmete seas üsnagi palju vastanduvaid huve**, mida täpsemalt käsitleme allpool.

OTSUSTUSPROTSESS

Volinike kaasamine ja koostöö toimus varasema põhikirja kohaselt korralistel ja erakorralistel volikogude **istungitel**, mille käigus toimus päevakorras olevate küsimuste arutelu ning nende üle otsustamine. Volikogude välisel ajal toimusid mitteametlikud kohtumised üliõpilaskondade vahel, samuti üliõpilaskondade kohtumised juhatuse liikmetega. Varasem põhikiri nägi ette ka volinike (koos)töö erinevates **töögruppides** (eraldi töögrupp oli moodustatud näiteks poliitika dokumentide jaoks ja põhikirja muutmise jaoks). Samas oli nimetatud töögruppide moodustamine EÜL-i tegevjuhi sõnul pigem erandlik, hõlmates endas pigem volikogu ja juhatuse poolt määratud kindlaid isikuid konkreetse ülesande lahendamiseks. Töögruppides osalemine võimaldas liikmetel siiski kõige

²⁵ Allikas: EÜLi koduleht: http://eul.ee/?page_id=2254

²⁶ Mittetulundusühingute seadusega on maksimaalne juhatuse liikme ametisoleku aeg viis aastat.

²⁷ Kõrgkooli üliõpilasesindus EÜLi liige ei ole ning selle eesmärk on kinnitada otsuseid ja seisukohti ennekõike ülikooli tasandil. Üliõpilaskonna esinduskogu (mõnedel juhtudel nimetatakse seda samuti nt volikoguks) ülikoolis valivad üliõpilased iga-aastastel üleülikoolistel valimistel ning esinduskogu valib enda seast omakorda juhatuse.

otsesemalt panustada konkreetsete eelnõude valmimisse. Mõned liikmed tõid ka välja, et osalemine töögruppide töös oli keerulisem väiksemate üliõpilaskondade jaoks (kuivõrd nemad on sageli esindatud vaid ühe voliniku näol, kes peab valima, millises töögrupis ta osaleb või osalema üksinda paralleelselt mitmes töögrupis).

Otsuste tegemisel kehtis EÜL-is varasemalt nn kaheastmeline hääletüsteem. See tähendab, et volinike ja üliõpilaskondade hääled loeti kokku eraldi. Otsuse tegemisel pidid nii volinike kui ka üliõpilaskondade hääletustulemused olema poolt - vastasel juhul otsust vastu ei võetud. Samas oli ka otsuseid, mille puhul liikmete, s.t üliõpilaskondade hääli ei loetud.²⁸ Need on eelkõige salajased hääletused, näiteks juhatuse liikmete valimised. Kui üliõpilaskonna esindajaks volikogus oli vaid üks volinik, võis ta samas esindada üliõpilaskonda, omades samaaegselt kaht mandaati ning kasutades neid erineval n.ö „astmel“.

Kuivõrd EÜL-is esindasid üliõpilaskonda volinikud vastavalt selle suurusele, siis see tähendas, et ka liikmesorganisatsiooni hääle arv on proportsionaalne üliõpilaskonna suurusega. **Sellega ei olnud seega tagatud liikmete formaalset võrdsust otsustusprotsessis**, mis on üheks levinud demokraatia üldprintsipiibiks ja mis on ettenähtud ka mittetulundusühingute seadusega (§ 22 lg 4).²⁹ Samas on see esinduslikum üliõpilaste huviesinduse perspektiivist hinnatuna, andes suurema hääleõiguse arvukamat üliõpilaskonda esindavale liikmesorganisatsioonile. Alates veebruarist 2014 on nimetatud kaheastmeline hääletüsteem kaotatud. Samas on muudatuste kohaselt üldkoosolekul liikmed samuti esindatud proportsionaalselt, s.t et üle 2000 üliõpilasega üliõpilaskonnast määratakse MTÜ liikmeteks vastavalt proportsioonile lisaks füüsilised isikud. **Hääled on liikmete vahel jaotatud seejuures võrdselt, viies selles osas esindatuse mittetulundusühingute seadusega vastavusse. Seega võib näha, et hääletelugemine on seoses muudatustega muutunud veidi lihtsamaks. Kui aga liikmeks pidada siiski pigem üliõpilaskonda, siis on säilinud liikmete hääleõiguse kaalukuse seos tema suurusega (üliõpilaste arvukusega) – s.t otsustusprotsessis on suuremate üliõpilaskondade võimalused otsust mõjutada suuremad.**

Häältejaotus ja nende arvestamise kord on ka üheks suuremaks vastuolusid ning pingeid tekitavaks põhjuseks liikmete vahel. Suured ülikoolid näevad, et nende puhul on õigustatud suurem kaal otsustusprotsessis, kuna nemad esindavad märkimisväärselt suuremat arvu üliõpilasi. Nende arvates oli ka varasema korra kohaselt väikestel üliõpilaskondadel otsustusprotsessis liiga suur võim. Tuuakse välja, et otsuse tegemine võiks olla erinev vastavalt sellele, mis tüüpi otsustusega on tegu – kui tegemist on kitsalt üliõpilasesindusi puudutava küsimusega (nt ISIC kaardiga seonduv), siis võib otsustusprotsessis anda väiksematele ülikoolidele suurema kaalu. Kui tegemist on aga üliõpilasi puudutava probleemiga, siis peaks suurem kaal olema nende ülikoolidel, kes esindavad suuremat arvu üliõpilasi.³⁰ Väiksemad kõrgkoolid näevad, vastupidiselt, et reaalne otsustusõigus on suuremate ülikoolide käes, mistõttu ei ole nad motiveeritud otsustusprotsessis ka osalema. Pinged on kujunenud selliseks, et väiksemad ülikoolid on kaalumas eraldi katusorganisatsiooni moodustamist.³¹

EÜL-i varasem põhikiri ütles, et juhatuse esindab EÜL-i vastavalt volikogu kinnitatud seisukohtadele. See, millal ja millises küsimuses volikogult mandaati küsiti, oli EÜL-i hinnangul mõnevõrra tunnetuslik. Juhatuse pidi koostöös volikoguga kujundama seisukoha näiteks küsimustes, mis volikogus varem

²⁸ EÜL intervjuu

²⁹ Seaduse kohaselt peab igal mittetulundusühingu liikmel olema üks hääl.

³⁰ Intervjuust TTÜga.

³¹ Intervjuust EBSiga.

arutlusel ei olnud ning milles puudus ametlik seisukoht. Initsiatiiv seisukoha kujundamiseks võis tulla seejuures nii juhatusele endalt, EÜL-i kontoritöötajatelt kui ka liikmetelt.

Uute muudatuste osas on praktikast hinnata veel vara. Küll aga võib näha, et muutunud korra alusel saab juhatuse peamiseks partneriks poliitikaseisukohtade kujundamisel 9-liikmeline volikogu. Üldkoosolekul uue põhikirja kohaselt otsest seisukohtade kujundamise mandaati ei ole ja sisuliselt tekib see (kaudselt) EÜL-i üldise strateegia kujundamise ja volikogu liikmete aruandluskohustuse käigus, sobivate volinikukandidaatide valimise läbi ning EÜL-i põhikirja ja eesmärkide seadmise õiguse läbi. Samuti on üldkoosolekul õigus volikogu poolt vastuvõetud otsus või seisukoht teatud tingimustel tagasi saata. Uus põhikirja jätab samas täpsustamata, kuidas volikogu peab tagasisaadetud seisukohaga edasi käituma.

Volikogul vastuvõetud seisukohad on varasemalt olnud EÜL-i juhatuse liikmete ja töötajate sõnul pigem suundanäitavad ja jätnud juhatusele läbirääkimisteks piisavalt ruumi. Olukorda, kus juhatusele oleks etteantud mandaati ületanud, uuringus osalenud liikmete hinnangul esinenud ei ole. **Pigem on liikmete jaoks probleemiks, et juhatusele ei ole mandaati täies ulatuses kasutanud, jäädes osades küsimustes liialt passiivseks ja reageerivaks.**

“Pigem on liikmete poolt probleemiks olnud see, et juhatusele ei ole teinud piisavalt palju. Seega mandaat väga kitsas ei ole, kokku lepatakse pigem põhimõtted.” (EÜL-i juhatuse liikmed ja tegevjuht)

Sarnasele järeldusele on jõutud ka ettevõtliitide uuringus, milles nenditakse, et liikmete huvide esindamise osas on organisatsioonide tegutsemine on pigem reaktiivne ehk reageeritakse keskkonnas toimuvale, mitte ei algatata ise koostööd eri huvigruppidega (Cycle Plan et al. 2009: 48).

SIHTRÜHMA JA LIIKMETE KAASAMINE

Huvikaitse tegevuste osas tuleks EÜL-i puhul hinnata seda, **kuidas on olnud kaasatud otsuse tegemisse EÜL-i liikmed** (s.t varasema korra kohaselt volinikud liikmete esindajatena) ja **kuidas kaasatakse sihtrühma liikmeid rohujuure tasandil** (ehk siis tavaüliõpilasi, kelle huvisid EÜL oma missiooni kohaselt edendab).

Liikmeid esindavatel volinikel on olnud õigus algatada eelnõusid ükskõik millisel teemal, s.h eelarve, põhikirja ja EÜL-i tegevuseesmärkide muutmiseks, esitada arupärimisi, küsimusi jne. Kui eelnõu on vormistatud ning menetletud vastavalt töökorras toodud nõuetele, siis oli juhatuse kohustatud eelnõu ka volikogu päevakorda panema.³² **See tagas volinikele formaalsed eeldused üsnagi suureks sekkumisvõimaluseks, mis puudutab ühenduse otsuseid ja tegevusi.**

Tegelikkuses tajuvad liikmed aga sisulise kaasamise ja diskussiooni vähenemist EÜL-is. Näiteks tuuakse esile, et otsustusprotsess ei võimalda sisulist arutelu ning suurem osa energiast läheb bürokratlike nõuete täitmisele. On selge, et alates EÜL-i asutamisest on ühendusele mitmeid tegevusvaldkondi ja ülesandeid juurde tulnud. Teemad, millega tegeletakse on muutunud keerukamaks ning koos tegevuse laienemisega on suurenenud ka eelarveliste vahendite maht. Organisatsioon tervikuna on muutunud professionaalsemaks, kuid paralleelselt on toimunud **bürokrateerumine**, mida tajutakse sisulist kaasamist takistava tegurina.

³² Vt ka intervjuu EÜLiga

Lisaks võib pinget näha ka varasemas **juhatuse ja liikmete/ volikogu vahelises võimujaotuses**, mis väljendus **juhatuse võimalustes** (sageli läbi eelpool nimetatud bürokraatlike reeglite) **mõjutada otsustusprotsessi enda kasuks**. Otsustusprotsessi mõjutamine seondub näiteks liikmetelt tulnud ettepanekute eelnevas sõelumises ja teema suunamises endale sobival viisil, mille tulemusel on võimalik osad sisulised märkused ning ettepanekud kõrvale jätta. Sel moel oli mitmete sisuliste teemade arutelu muudetud liikmete arvates formaalseks, kus oluliste sisuliste küsimuste asemel keskenduti tehnilistele ja tähtsusetutele küsimustele.

„Ma mäletan volikogusid, kus reaalselt ongi juhtum, kuidas juhatus toob ette enda eelnõu ja volinikud pakuvad teise lahenduse ja siis sul hakkab see mäng peale, et kumma pakutud variant oli enne laua peal ...“ (TTÜ)

Uusi reegleid arvestades liikmete ja juhatuse võimujaotus tulevikus kindlasti muutub. Võib eeldada, et nende liikmete, kes on EÜL-is esindatud vaid üldkoosoleku kaudu, võimalused mõjutada otsustusprotsessi muutuvad senisest pigem piiratumaks, kuna vähemalt põhikirjas ei ole välja toodud lihtliikmete kaasamist sisuliste seisukohtade koostamisse. Nagu juba eespool mainitud, jäävad nende mõjutusvõimalused seega pigem kaudseks. Nende üliõpilaskondade, kelle esindajad on valitud aga volikokku, sekkumisvõimalused tõenäoliselt mõnevõrra paranevad, kuna volikogule on antud üsnagi suur pädevus ühenduse poliitiliste seisukohtade kujundamisel ning muude otsuste vastuvõtmisel. Volikogus saab olema ka suhteliselt väike ring inimesi, kellega koos otsus teha.

Tõhus osalemine otsustusprotsessis eeldab **liikmete informeeritust** arutelu all olevates küsimustes, et oleks võimalik analüüsida probleemi, selle erinevaid lahendusvariante ja nende tagajärge. Hea informeeritus võimaldab otsida ühisosa teiste liikmete ja osapooltega ning kujundada arvamust laiemas sihtgrupis. Ka teistes uuringutes on tuvastatud, et kui ühendus teeb kõik endast oleneva, et liikmete esindajad omaks liidu arvamuse kujundamises kaasaráäkimiseks piisavalt oskusi ja teadmisi, siis loob ta soodsa pinnase kaasaráäkimise aktiivsuse tõusuks liidus (Cycle Plan *et al.* 2009).

Liikmete informeeritusele aitab kaasa EÜL-i töökord³³, mis näeb ette, et kõik päevakorra punktide otsuste eelnõud ja seletuskirjad peavad olema kättesaadavad EÜL-i ametlikult kodulehelt ja edastatud volikogu elektroonilise postiloendi vahendusel hiljemalt 14 päeva enne istungi toimumist. Uus põhikirjari näeb lisaks ette, et üldkogu korralistele koosolekutele eelnevad materjalide arutelud vähemalt nädal aega enne koosoleku toimumist. Ka on uues põhikirjas sätestatud tagasiside andmise kohustus. Nimelt peab volikogu andma liikmetele üldkoosolekul oma tegevusest ülevaate. Seega on alusdokumentides sätestatuga tagatud minimaalne informeerituse nõue. Probleemne on siinjuures, et praktikas on laekunud volikogu puudutavad **materjalid liikmete hinnangul sageli liiga hilja**. Seda sageli siis, kui tegemist on oluliste materjalidega. Nii ei jää liikmetel teatud juhtudel piisavalt aega, et seisukohtades selgusele jõuda, teiste üliõpilaskondadega rääkida, kompromisse otsida, mõelda muudatusettepanekute peale jne.

Teine probleem puudutab EÜL-i **äriliste funktsioonidega seonduvat** (nt ISIC kaarte puudutav). Kuigi see ei ole otseselt käesoleva uuringu fookuses, on see liikmete sõnul probleemne. Nimelt mitmed selle teemaga seotud (nt eelarvelised) otsused on seotud ärisaladustega, mida liikmetega ei jagata ning tekib olukord, kus **liikmed peavad otsuse tegema kogu infot valdamata**.

Otsustusprotsessile heidetakse mõnevõrra ette liigset **ülevallt-alla lähenemist**, s.t et ettepanekute eelnõud (ning ka võimalikud alternatiivid) töötab üldjuhul välja juhatus, mida siis volikogul arutatakse.

³³ Kehtiv seisuga aprill 2014.

Liikmete nägemuses peaks protsess olema vastupidine. Teisalt tuuakse esile, et survestamise võimalusi, sõltuvalt eesmärgist, liikmesorganisatsioonidel siiski on (nt võimalus tõsta liikmete hulgas mingil teemal teadlikkust, kujundada üliõpilaskondade seas mingil teemal arvamust). Oluliselt teravamalt tunnetavad volikogu-juhatuse võimuvahekorra tasakaalustamatust siinjuures väiksemad ülikoolid, kuna liikme survestamisvõimalused on paljuski seotud liikme esindajate arvuga (s.o üliõpilaskonna suurusega).

„See on tegelikult sult juba ära võtnud motivatsiooni midagi öelda. Sa ei tunne, et sa saaksid midagi muuta. Siin on hästi oluline eristata suuri ja väikeseid ülikoole. Mina tunnetan seda paremini kui Tartu Ülikool, kes võib sisuliselt teha, mida soovib.“ (EBS)

Eeltoodud probleemide tõttu on mitmed liikmed seisukohal, et **EÜL-i seisukohad ei ole sageli kajastanud piisavalt nende seisukohti ja huvisid. Seetõttu on osad liikmed esinenud avalikkuses ja poliitikakujundaja juures ka eriarvamusega.**³⁴ EÜL-i juhatuse liikmed ja töötajad seda üldiselt heaks praktikaks ei pea ning ka liikmed tunnistavad, et EÜL-i avalikule mainele see hästi ei mõju. Samas otsest keeldu või sanktsioone sellega liikmetele EÜL-i tegevbüroo poolt kaasnenud ei ole. Liikmed näevad, et eriarvamustega esinemine on sellistes olukordades pigem hädavajalik ja et EÜL-ile kui organisatsioonile tervikuna on see avaldanud isegi positiivset mõju.

EÜL-i juhatuse liikmed ja tegevjuht hindavad organisatsioonisisest koostööd ja suhteid kokkuvõttes siiski väga heaks. Probleeme ja pingeid seostatakse seejuures pigem isikutevaheliste suhete, mitte niivõrd otsustusprotsessi või reeglite mittetoimimisega. Ühendusesisest kaasamist peavad juhatuse liikmed ühetaoliseks, s.t kedagi otsustusprotsessist teadlikult välja ei jäeta. Küll aga nähakse, et osad õppeasutused võivad otsustusprotsessist kõrvale jääda tulenevalt oma õppekorralduse eripäradest (nt mereakadeemia, kus ollakse pikalt mere peal praktikal või kõrgkoolid keda ei puuduta õppetoetuste riiklik korraldus, kuna neil on ette nähtud eraldi stipendiumid), samuti kui muudatus puudutab konkreetselt kitsast osa liikmetest (nt avalik-õiguslikke ja mitte eraõiguslikke ülikoole). Sel juhul võivad mõned kõrgkoolid teatud küsimustes ise ennast distantseerida.

Olulise probleemina toovad nii liikmed kui ka EÜL-i juhatuse liikmed välja osade liikmete/ volinike passiivsuse ühenduse tegevuses osalemisel. Seda peamiselt põhjusel, et osavõtmatus takistab sisuka aruteluplatvormi kujunemist. Passiivsuse põhjustena tuuakse seejuures välja väga palju erinevaid asjaolusid. Kui jätta kõrvale juba eelpool nimetatud õppekorralduslike eripäradega seotud kõrvalejäämine otsustusest, siis üheks teguriks on ka väiksemaid üliõpilaskondi puudutav ajalise, finants- ning inimressursi nappus. See on taas seotud ka erineva üliõpilaskonna esindajate (volinike) arvuga, kuna suurematel üliõpilaskondadel on lihtsam tekitada efektiivsem tööjaotus (et töötada nt volikogu materjalid läbi). Passiivsuse põhjustena tuuakse välja veel organisatsiooni otsustusprotsesside bürookraatlikkus, väiksemate ülikoolide sekkumisvõimaluste vähesus, vähene info EÜL-i tegevusest üliõpilaste seas ning voliniku staatuse tajumist tiitlina, mitte aga missiooni või kohustusena. Osavõtmatus saab seejuures alguse juba EÜL-i volinikuks kandideerimise etapis. Volinikuks kandideerida soovijate arv on olnud nimelt mõnedes üliõpilaskondades väga väike või olematu. Passiivsuse ja otsustusprotsessidest kõrvalejäämise vältimiseks on EÜL organisatsioonina rakendanud erinevaid meetmeid (ase- ja asendusvoliniku määramise kohustuse), s.h sanktsioone (nt liikme tagandamine kandidaatliikmeks).

³⁴ Tegemist oli peamiselt kõrgharidusreformi ajal kujundatavate seisukohtadega, kus mitu liiget esitas EÜLi üldisest seisukohast erineva arvamuse otse poliitikakujundajale.

Rohujuure tasandi (s.t tavaüliõpilaste) huvide esinduse seisukohast vaadates paistab silma, et EÜL-i struktuur ja huviesindusprotsess on võrdlemisi keerukas. Seda põhjustab peaaesjalikult organisatsiooni hierarhiline ülesehitus (mitmetasandiline esinduskogude süsteem), mis muudab üliõpilase huvide jõudmise EÜL-i üldseisukohtadesse üsnagi keerukaks - üliõpilased valivad üliõpilaskonna esinduskogu, kes valib (vana korra kohaselt) kõigi üliõpilaste seast volinikud, kes esindavad üliõpilaskonda volikogus (vt Joonis 31). **Seetõttu võib selgusetuks jääda, milline on üliõpilasesinduse ja volinike rollijaotus tema huvide esindamisel.** Veebruaris vastuvõetud muudatused lisavad huviesindusprotsessi veel täiendava tasandi (üldkoosoleku ja volikogu eristamise näol), mistõttu tuleb senisest veelgi enam tähelepanu pöörata tõhusate kommunikatsioonikanalite loomisele üliõpilase ja EÜL-i tegevbüroo vahele.

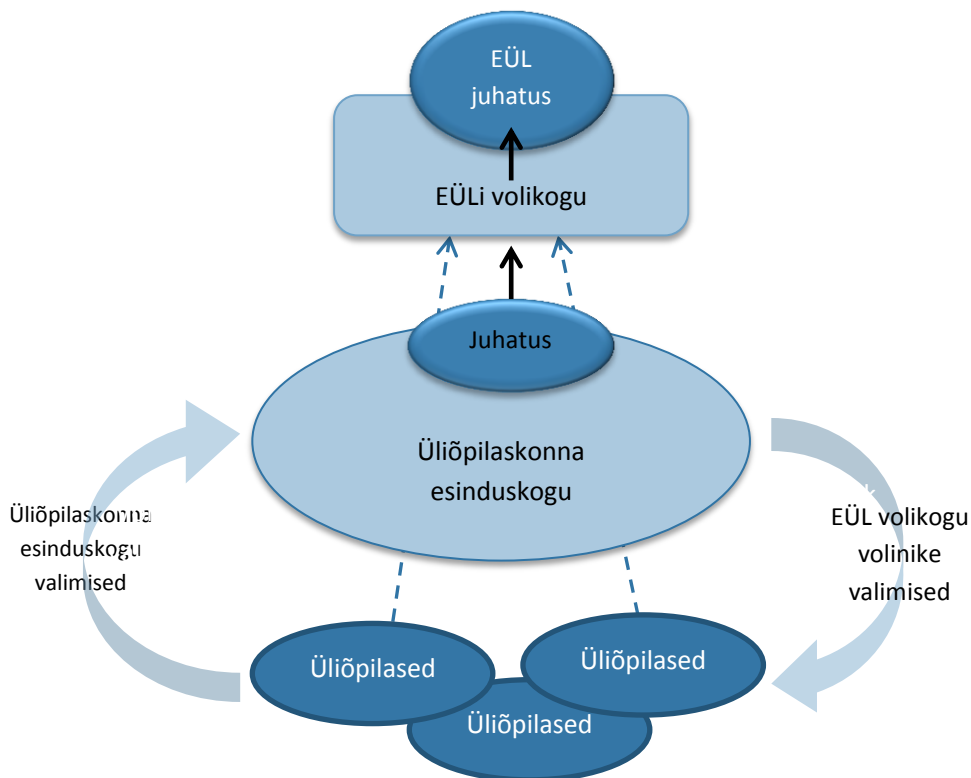
Lisaks näib huviesinduse seisukohast veidi probleemsena ka asjaolu, et selgelt on määratlemata mehhanismid ja kommunikatsioonikanalid, mis reguleerivad info vahetust ja seisukohtade kujundamist EÜL-i volikogust allpool EÜL-i puudutavates küsimustes.

„Teadlikku kommunikatsiooni EÜL-i poolt allapoole ei toimu. EÜL ei tee selgitustööd, miks teda vaja on. [Suuresti seetõttu] ei tea tavaline üliõpilane EÜL-i tegevusest midagi, mistõttu ei osata ka infot küsida.“ (EBS)

Näiteks jääb mõnevõrra lahtiseks rollide jaotus esinduse ja voliniku vahel üliõpilaste huvide väljaselgitamisel, nende kanaliseerimisel EÜL-i volikokku jne. EÜL-i tegevjuhi sõnul on tegemist olnud seejuures ka EÜL-i teadliku valikuga, s.t EÜL-i ülesandeks ei ole peetud alati tavaüliõpilase ni jõudmist. Formaalselt on vastutus pandud küll volinikule - töökorra kohaselt on tema üheks kohustuseks olla infovahendaja oma üliõpilaskonna ja EÜL-i vahel.³⁵ Samas selgus intervjuudest et, **praktiliselt nimetatud infovahendaja roll alati hästi ei toimi ning volinikud on huviesindusprotsessis esindanud sageli hoopis isiklikke (mõnedel juhul isegi mõne poliitilise partei) huve.** Huviesinduse protsessi juures võib tekitada segadust, et määratlemata on, kuidas peab liige üliõpilaskonna huvid välja selgitama (kas piisab näiteks konsulteerimisest-arutlusest üliõpilasesinduses, peab ta korraldama küsitlusi või koguma muul moel laiapõhjalisemat infot vms). Probleem võib tekkida ka juhul, kui volinik esindusega ei ole seotud - ilma vastava tugistruktuurita (n.ö üksikaktivistina) on neil keerukas kujundada sisukalt ja kaasavalt üliõpilaskonna seisukohti ning anda sisendit EÜL-i otsustesse.

³⁵ M. h peab ta teavitama teda valinud liikme üliõpilaskonna esindusorganit EÜL-i tegevusest ja selle volikogul, üldkogul ja koosolekul toimuvast, teavitama EÜL-i sündmustest, mille puhul on vajalik EÜL-i tegevus, kujundama EÜL-i jaoks esindatava üliõpilaskonna seisukoha ärgitades selleks oma üliõpilaskonnas arutelu ning valmistuma ette volikogu istungiks, olles eelnevalt välja selgitanud liikme üliõpilaskonna seisukohad

JOONIS 31. ÜLIÕPILASKONNA HUVIESINDUS ENNE EÜL-I PÕHIKIRJA MUUTMIST VEEBRUARIS 2014.A



Allikas: autorite koostatud.

Intervjuudest nähtub, et üliõpilaste kaasamine sõltub suuresti EÜL-i volinike aktiivsusest ja sisetundest, mida ja mil määral üliõpilaskondades teavitada ning arutada. Otseselt mingeid mehhanisme, mille abil sekkuda ning kontrollida arvamuste esinduslikkust EÜL-il ei ole. Peamiseks kontrollimehhanismiks esinduslikkuse tagamisel on üliõpilaskondade esinduskogude üleülikoolilised valimised, mille kohta EÜL tõestust kogub, samas **puudub info kui aktiivselt üliõpilaskonnas diskussiooni luuakse, infot vahendatakse jne, ehk mil määral kajastavad volinike seisukohad üliõpilaskonna soove.**

EÜL-I ROLL POLIITIKA KUJUNDAMISE PROTSESSIS

EÜL-i uus põhikirjaline missioon ja eesmärk on seista üliõpilaste hariduslike ning sotsiaalmajanduslike õiguste ja huvide eest. Oma eesmärgi saavutamiseks osaleb EÜL m.h üliõpilasi puudutavas õigusloomes ja poliitika kujundamises, tehes ettepanekuid ning selgitustööd Riigikogu, Vabariigi Valitsuse, ministriumide, kõrgkoolide ja sotsiaalsete partnerite suunal. Seega **olulisem osa EÜL-i rollist on huviesindusega seotud**. EÜL-il on ka teine funktsioon, mis põhikirjas otseselt ei kajastu. See on teenuse osutamisega seotud ettevõtlus- rahvusvahelise ISIC kaardi väljastamine, millega EÜL tegeleb alates 1993. aastast. Varasemalt tegeles EÜL ka üliõpilaste väljaandmisega ning Tallinna Tudengite Kevad- ja Sügispäevade korraldamisega.³⁶ Viimati nimetatud tegevused on 2013. aastal aga lõpetatud, m.h seoses organisatsiooni missiooni ja eesmärkide muutumisega. Nagu eespool öeldud, keskendumine käesoleva juhtumi raames peamiselt huviesindusega seotud rollile ja selle raames toimuvale (sihtrühma) liikmete kaasamisele.

³⁶ Allikas: EÜLi koduleht:

Intervjuus märgib EÜL-i juhatus ja tegevjuht, et organisatsiooni tegevus on selgelt huviesinduse fookusega. Sellega võtab organisatsioon endale ülesandeks tunda üliõpilaste huve rohujuures tasandil, seista nende eest avalikus ruumis ja kõrgematel otsustustasanditel, s.h poliitikakujundamises. Samas märgitakse olulise lisafunktsioonina aga ka info filtreerimise, töötlemise ja selekteerimisega seonduvat, mida EÜL peab täitma ning mis viitab pigem ekspertfunktsiooni täitmisele. Seega kokkuvõttes **peab EÜL ennast organisatsiooniks, kes kasutab oma ekspertiisi ja infotöötlust huvikaitse eesmärkide saavutamiseks.**

Liikmete väidetele tuginedes võib näha, et EÜL-i roll ja ootused selle osas on mõnevõrra vastuolulised ja ebamäärased. See võib tuleneda EÜL-i liikmete kirjust taustast (ühendades väga erineva suurusega ülikoole ja rakenduskõrgkoole). Ka Eestis läbi viidud ettevõtlusorganisatsioonide huve esindavate liitude uuringust selgub näiteks, et valdkonnaülese organisatsiooni rolli tajuvad liikmed võrreldes haruliidu omaga ähmasemalt (Cycle Plan *et al.* 2009). Tõrge võib EÜL-is tekkida, kui hoolimata sellest, et otsus ühte või teist osapoolt sisuliselt ei puuduta, eeldatakse tema osalust hääletamises. Sellest võib olla tingitud ka intervjuueeritavate poolt mainitud osade liikmete passiivsus ning hääletega „kauplemine“.

Liikmete ootuste kohaselt peaks EÜL olema **peasjalikult huviesindusorganisatsiooni** rollis. Veidi erinev on seejuures liikmete nägemus sellest, mida huviesindus tähendab. TTÜ seostab huvide esinduslikkust ennekõike üliõpilasesinduste tõhusa kaasamise ja nende huvide edendamisega. Tema hinnangul piisab, kui üliõpilased valivad enda huvisid esindavad isikud esinduskokku, kus võetakse vastu otsuseid ja kujundatakse üliõpilasi puudutavaid seisukohti. Üliõpilaste kui rohujuures tasandi kaasamiseks on piisav kasutada TTÜ hinnangul läbi meililistide toimuvat teavitamist, tõstes seeläbi vajalikes küsimustes teadlikkust. Vajadust täiendavateks kaasamisaktioonideks ei nähta, kuna üliõpilastel ei ole soovi ega võimalust üldjuhul aktiivselt poliitikakujundamises osaleda. Lisaks näeb TTÜ esinduslikkust suuremate ülikoolide suuremas otsustusõiguses otsustusprotsessis.

„Meil ei ole ressursi, et iga üliõpilaseni jõuda. Need, kes tahavad oma arvamust avaldada, kellele on aramus, siis see võimalus on, aga see käib pigem läbi selle, et teavitame. Kui on aramus, [siis] saatke ... Me saame näidata seda, et üliõpilased on valinud esinduskogu, mis otsustab, aga ega esinduskogu omad ei aruta seda üliõpilastega. Aga ma arvan, et riigikogul on ka samamoodi...“ (TTÜ)

EBS-i hinnangul peaks EÜL panustama võimalikult palju ressursi sellesse, et teada saada rohujuures tasandi huvid ning vahendada neid võimalikult autentsetena kõrgemale otsustustasandile (s.h tooma välja võimalikud eriarvamused ja –huvid). Peamiseks ühiskondlikuks grupiks, kelle ees peaks EÜL seejuures vastust kandma, peaks samuti olema üliõpilased, mitte niivõrd ametlikud liikmed.

„Tal [EÜL-il] peab kindlasti olema kompetents, ta peab orienteeruma hariduspoliitikas, teatud seadustes ja rääkima selles kaasa, aga tal peaks olema ainult info vahendamise roll, mitte info loomise roll“. (EBS)

Liikmed nõustuvad seejuures, et EÜL peaks kandma ka teatavat ekspertfunktsiooni, et teemades orienteeruda, nõustada liikmeid jne. Arvamused lahknevad mõnevõrra aga EÜL-i tegebüroo võimekuses seda funktsiooni täita.

Seega, mis puudutab nägemust EÜL-i rollist ja sisedemokraatia tähendusest vabaühenduste sees, siis kõik osapooled kalduvad toetama lähenemist, mille kohaselt on EÜL-il pigem huviesinduse roll. Kuna EÜL näeb endal ka üsna olulist ekspertiisifunktsiooni, liikmed aga arvavad, et EÜL peaks liikmete huvisid võimalikult muutmata kujul vahendada, siis **teatud konflikti alge võib EÜL-i rolli erinevas tõlgendamises liikmete ja juhatuse liikmete vahel siiski esineda.** Erinevust ootustes ja

rollitõlgendustes võib näha ka selles, kuivõrd peaks EÜL tegelema üliõpilaste aktiveerimisega rohujuure tasandil. Oma mitmetasandilist esindust peab EÜL seejuures (vastupidiselt näiteks EBS-i arvamusele) üheks oma organisatsioonisisese demokraatia tugevuseks.

Ka partnerorganisatsiooni hinnangul peaks EÜL olema puhtamal kujul huvikaitseorganisatsioon, s.t koguma arvamusi ja huvisid, s.h rohujuure tasandilt. Täna sel päeval tegutseb EÜL Eesti Õpilasesinduste Liidu (EÕL) arvates mõnevõrra liiga tugevalt ekspertarvamuse andjana - mingi sisend liikmetelt ja sihtrühmalt saadakse, aga see ei ole nii laiapõhjaline kui võiks.

Poliitikakujundaja arvamus on liikmete ja partnerorganisatsiooni omale mõnevõrra vastanduv, väljendades seisukohta, et EÜL peaks pigem täitma ekspertorganisatsiooni funktsiooni, s.t filtreerima huvisid ja infot ning koondama need enam vähem kõigile sobivasse vormi. Mõte ühtib ka varasemate Eestis läbiviidud uuringutega, kus on uuritud riigi ja huviesindusorganisatsioonide koostööd. Selle kohaselt hinnatakse partnerit, kes esindab olulist osa valdkonnas tegutsevatest organisatsioonidest, millel on piisavalt analüütilist võimekust, mis suudab koguda liikmete seisukohti, leida nendest ühisosa ja esitada see ministeeriumile (Cycle Plan *et al.* 2009). Ka antud juhtumi puhul võib näha, et poliitikakujundajale on kõige sobivam see, kui EÜL kujundab oma seisukoha ja esindab seda siis üliõpilaskondade arvamusest – erinevate organisatsioonide eriarvamuste esitamist ei peeta pigem otstarbekaks. Samas peab ka poliitikakujundaja oluliseks, kuidas arvamus kujuneb - tähtsaks peetakse läbirääkimisi ja selgitamist, miks üks või teine otsus on tehtud. Kuigi sisedemokraatiat peab poliitikakujundaja ühenduste puhul oluliseks, ei nähta vajadust ega peeta väga eetiliseks selles osas ühenduse siseasjadesse sekkuda (et nõuda nt suuremat sisedemokraatiat, huvide esinduslikkust vms).

LÄBIPAISTVUS

EÜLi tegevust hinnatakse (s.h liikmete poolt) üldises plaanis läbipaistvaks. Intervjuudest selguvad aga mõned aspektid, mis seda läbipaistvust samas võivad takistada. Näiteks tõi partnerorganisatsioon välja, et kanaleid, mille abil üritatakse ulatuda rohujuuretasandile, on liiga vähe ning nende osas puudub piisav teavitus. Ka protsess, kuidas mingi otsus organisatsioonis kujunenud on (kellega on konsulteeritud, kas oli suuri eriarvamusi vms), jääb avalikkusele ja poliitikakujundajale selgitamata ning see vähendab kokkuvõttes kogu otsustusprotsessi läbipaistvust.

Tajutakse, et olemasolev reeglistik ja protseduurid kujutavad organisatsiooni pigem demokraatlikuna (mitmeliikmeline juhatus, selle valimise kord, üliõpilaskonna esindamine jne). Samas heidetakse ette selle mõningast formalistlikkust. Liikmete sõnul jääb vajaka just sisulisest, arutlevast demokraatiast. Leitakse, et teatud aspektides on EÜL-is demokraatia „mängimist“ isegi liiga palju. Need on aga enamasti lihtsad teemad, kus otsus on ette teada, et see näiteks ei muutu. Teisalt jällegi jääb diskussiooni vajavates küsimustes arutelu väheseks. Eraldi läbipaistvuse probleemina toovad liikmed esile rahaasju (eelarvet) puudutavad otsused, kus otsuse tegijaks on volikogu, kusjuures volikogu liikmed ei pääse kõikidele materjalidele (nt ärisaladuse piirangute tõttu) ligi.

„Eriti puudutab see lepinguid pankadega, kust tuleb suur osa ISIC-rahadest. Aga need lepingud on konfidentsiaalsed ja põhimõtteliselt sul ongi siga kotis. Sa ei tea, mille üle sa otsustad tihti või kuidas asjad on kuidagi kokku lepitud.“ (TTÜ)

Organisatsiooni otsustusprotsesside läbipaistvus on küsimusi tekitanud ka poliitikakujundajal. See on tulenenud ennekõike asjaolust, et organisatsiooni liikmed on ise väljendanud läbipaistvuse osas avalikku rahulolematust (esinedes näiteks kõrgharidusreformi ajal EÜL-i üldseisukohtadest erinevate arvamustega). Samas märgib ministeerium, et otsustusprotsesside kujundamine on ennekõike EÜL-i siseasi ning ta ei pea eetiliseks organisatsiooni siseasjadesse sekkumist teemal, kuidas oma liikmeid

(s.h üliõpilasi) kaasata. Kokkuvõttes peetakse EÜL-i tegevust - üliõpilaste kaasa rääkimise võimaldajana ülikooli elus ja õppekorraldust puudutavates küsimustes - väga vajalikuks. See on poliitikakujundaja sõnul ka uue õppekorralduse läbivaid mõtteid.

KÕRGHARIDUSREFORMI PROTSESS JA OLULISEMAD TEEMAD

Kõrgharidusreformiprotsessi algust seostavad intervjueeritud osapooled veidi erinevate perioodide ja sündmustega. Protsessi algus seostub osapooltele peamiselt siiski 2011. aasta Riigikogu valimistega ning sellele eelnenud IRLi valimiskampaaniaga (EÕL-i kaasamine toimus veidi hiljem, suvel). Valimisvõitluse käigus korraldas IRL nimelt küsitluse tasuta kõrghariduse pooldamise osas ning see kujuneski IRLi üheks valimisloosungiks.

Protsess jätkus pärast Riigikogu valimisi, mil üheks olulisemaks sündmuseks oli **reformi lähtekohtade avalikustamine** Jaak Aaviksoo poolt 2011. a juunis (mis oli ka esimene suurem avalikkusele pühendatud üritus). Sellele järgnevalt toimus kõrgharidusreformi ellu viivate **seaduseelnõude**³⁷ **ettevalmistamine** ja menetlemine Haridus- ja Teadusministeeriumi (HTM) eestvedamisel, kulmineerudes 2012. a jaanuaris korraldatud **üliõpilaste meeleavaldusega** Riigikogu ees.

Praktiliselt kõik intervjueeritud nõustuvad, et kuigi reformi aktiivne faas on tänaseks päevaks läbi, ei saa reformi tervikuna lõppenuks veel pidada. Reformitud süsteemi järgi alustasid õpinguid esmakordselt käesoleval õppeaastal (s.o september 2013) sisseastunud üliõpilased. Süsteemi toimimise ja mõju kohta loodetakse suuremaid järeldusi teha paari aasta möödudes. Lisaks on mitmed sisulised küsimused, mis vajavad täiendusi või parandamist, veel ka täna päevakorras.

Tasuta ja tiptasemel kõrgharidus märgiti koalitsioonileppes valitsuse ühe prioriteedina. Peamiste tegevustena nähti riigitellimuse suurendamist, mis võimaldab pakkuda rohkem tasuta õppimise võimalusi. Tasuta õppimise õigus seoti seejuures eestikeelsele õppekaval õppimise ja õpingute lõpetamisega nominaalaja jooksul. Lisaks sooviti välja arendada vajaduspõhine õppetoetuste süsteem ning tõsta õppeedukusel põhinevaid stipendiume. Magistrantide jaoks pidi suurenema paindlikkus õpingukava koostamisel ning doktorandid pidid hakkama saama palka, mida varem on makstud stipendiumina (VV koalitsioonileping). Praktiliselt samal kujul said nimetatud tegevused ja eesmärgid ka valitsuse tegevusprogrammi 2011-2015 (*Ibid.*)

Peamiseks teemaks, mille ümber kujunes debatt EÜL-i ja HTM-i vahel oli 100%-liselt täisõppekoormuse täitmise nõude (30 EAP) seadmine tasuta õpingute eelduseks.³⁸ Sellele lisaks olid erimeelsusi põhjustavad teemad veel õppetoetustesüsteem (tulenduspõhise toetussüsteemi asendamine vajaduspõhise toetussüsteemiga³⁹) ning õppetöös osalemise piirang akadeemilisel puhkul viibimise ajal.⁴⁰

EÜL-i hinnangul olid nad (vastavalt EÜLi põhiseisukohtadele) haridus- ja teadusministri poolt välja käidud reformi lähtekohtadega üldiselt nõus (ennekõike eesmärgiga rakendada avalik-õiguslikes ülikoolides tasuta kõrgharidussüsteem, samuti aga vajaduspõhiste õppetoetuste ideega) ning erimeelsused poliitikakujundajatega tekkisid pigem detailides. Ka oli EÜL enda sõnul

³⁷ Ülikooliseaduse, rakenduskõrgkooli seaduse ja teiste seaduste muutmise eelnõu ning õppetoetuste ja õppelaenu seaduse ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise eelnõu.

³⁸ EÜL (2011). Kõrgharidusreform peab tagama õiglasema ja kvaliteetsema kõrghariduse. EÜL 1.07.2011 [http://eyl.ee/?p=905]

³⁹ Vt EÜL koduleht, EÜLi ettepanekud õppetoetuste süsteemi muutmiseks http://eyl.ee/?page_id=5074

⁴⁰ EÜL (2011). Tudengid esitasid ettepanekud ülikooliseadusele. EÜL 26.07.2011 [http://eyl.ee/?p=515] (10.10.13)

kõrgharidusreformi puudutvasse diskussiooni kaasatud juba koalitsiooni moodustamise ajal, mil kohtuti ka erakondadega. Kõrgharidus oli selleks ajaks kujunenud üheks võtmeteemaks.

EÜL-i liikmeorganisatsioonid tajusid osalust ja kaasatust protsessi algusfaasis võrreldes EÜL-iga veidi teisiti ning neile tuli teeside sisu pigem üllatusena. Esimene EÜL-i sisene arutelu kõrgharidusreformi teemal toimus liikmete väidete kohaselt pärast teeside avalikustamist EÜL-i uutele liikmetele mõeldud iga-aastaselt seminaril, kus toleaegne juhatuse esimees tutvustas lühidalt ministri ettepanekuid. Sisulist arutelu reformi teemal samas tol hetkel veel ei toimunud ja uutel volinikel oli liikmete hinnangul üsna raske toimuva tähendust mõista.

Seega, liikmete jaoks algas sisuline koostöö erinevate osapoolte vahel pigem alles siis, kui toimus tagasiside kogumine ja seisukohtade kujundamine HTM-i poolt esitatud seaduseelnõu osas. Seisukohtade kujundamise käigus analüüsis EÜL-i tegevbüroo esmalt ise ettepanekuid ning tegeles seejärel liikmete seas info levitamisega (s.t eesmärgiga luua teadmine, mida ettepanekud endast kujutavad). EÜL-i juhtide sõnul joonistusid üsna kiirelt välja need punktid, mille osas oli selge, et need on vastuolus EÜL-i põhimõtete ja seisukohtadega. Nende ettepanekute osas algas volikogudel suurem arutelu ning läbirääkimisteks taotleti volikogult lisamandaati.

EÜL-i liikmesorganisatsioonide seisukohtade aktiivne kujundamise faas jäi, tulenevalt HTMi seatud eelnõu menetlemise ajakavast, 2011. a suvekuudesse. See oli periood, mil EÜL palus liikmesorganisatsioonidelt tagasisidet, et kujundada oma seisukohad. Samas, TTÜ sõnul, paljudes üliõpilasesindustes sel ajal tööd ei toimunud. Sisulist arutelu EÜL-i volikogus kõrgharidusreformi teemal selleks ajaks samuti veel toimunud ei olnud. Esimene sisulisem debatt toimus 2011. a augustis EÜL-i suvekoolis, kus oli m.h kohal ka tollane haridus- ja teadusminister Jaak Aaviksoo. Rohujuuresandide, s.t üliõpilaste kaasatus kõrgharidusreformi debatti sõltus seetõttu suuresti üliõpilaskonna esinduse aktiivsusest. Näiteks märkis TTÜ, et nemad levitasid dokumente kõikide üliõpilaste seas. Eesmärk ei olnud seejuures ulatusliku tagasiside saamine, vaid üliõpilaste seas eelolevatest muudatustest teadlikkuse tõstmine, kuivõrd meedias kõrgharidust puudutavad muudatused tol hetkel päevakorras ei olnud. Lisaks korraldas TTÜ ka muid kaasamisüritusi kõrgharidusreformiprotsessi raames, nt kutsuti esinema reformi läbiviimisega seotud HTM-i ametnik Helen Põllo, TTÜ rektor Andres Keevallik ja üliõpilaskonna juhatuse liige Karmen Kütt, kelle käest üliõpilased said siis küsimusi esitada. Sel moel kujundas TTÜ oma seisukohad orienteeruvalt jaanipäevaks 2011. a.

Liikmete hinnangutes EÜL-i tööle seisukohtade kujundamisel ja nende esitlemisel võib täheldada, et **oodati mõnevõrra sisulisemat arutelu ja suuremat efektiivsust.** See puudutab nii koostööd HTM-iga kui ka EÜL-i enda seisukohtade kujundamist (kuidas koguda sisendit, kuidas viia läbi koosolekuid jne).

“Tühja jutu emotsiooni oli hästi palju. Asjadest otseselt ei räägitud, aga kõik koguaeg rääkisid. Seda oli väga palju sel perioodil.” (TTÜ)

Liikmed tõid esile EÜL-i jäikust (mis seisnes nt võimalike lahenduste mittepakumises) ja oponeerivat suhtumist ministeeriumiga läbirääkimisel. Samuti märgiti liialt pealiskaudset lähenemist kõrgharidusreformi ettepanekutesse EÜL-i tasandil (s.t meediakära oli rohkem, kui sisulist analüüsi, ka ei survestanud EÜL piisavalt HTM-i sisulisemat analüüsi pakkuma). Seega ootus oli, et EÜL oleks sel hetkel tugevamalt täitnud ekspertorganisatsiooni ja proaktiivset survegrupi rolli, mis oleks survestanud poliitikakujundajat sisulisemalt diskuteerima.

Kogu protsessi vältel toimus EÜL-i poolt suhteliselt intensiivne **kommunikatsioon**. Infot jagas EÜL enda hinnangul piisavalt, s.t **infosulgu** jäämist ei peeta kuigi tõenäoliseks. Isegi kui tegemist oli kiireloomulise küsimusega, siis võeti personaalselt, nt telefoni teel, inimestega ühendust. EÜL-i sõnul

olid liikmed ka ise tol perioodil väga aktiivsed - huvituti protsessist, uuriti ja küsiti infot. Liikmed tõid välja, et olulistest küsimustest jäi aega siis pigem napiks (nentides, et aeg-ajalt oligi tegu kiireloomuliste küsimustega ja et asjaajamise tempo sõltus suuresti ka HTM-i tegutsemisest).

EÜL tegi kõrgharidusreformi protsessi käigus aktiivselt koostööd ka teiste organisatsioonidega, et oma seisukohtadele toetust ja kaalu koguda. Näiteks kaasati palju Eesti Õpilasesinduste Liitu (EÕL), kuivõrd reform puudutas kõige tugevamalt just tolleaegseid (gümnaasiumi) õpilasi. Ka moodustasid tudengite meeleavaldusel rohkem kui poole just õpilased. Üliõpilased, kes reformi läbiviimise ajal olid juba ülikoolides tudeerivad, olid passiivsemad, kuivõrd neid plaanitavad muudatused enam ei puudutanud. EÕL-i kaasamine ühispositsioonide kujundamisse oli eriti väärtuslik, kuna HTM ametlikult EÕL-i partnerorganisatsioonina läbirääkimistesse ei kaasanud. Lisaks tehti koostööd ka Eesti Noorteühenduste Liidu ja Rektorite Nõukoguga. Koos kujundati ühispositsioone ja tehti avaldusi.

Ka ilmnasid kõrgharidusreformi ajal üsnagi suured liikmetevahelised vastuolud. Selles ei näe liikmed ise aga niivõrd seost kõrgharidusreformi protsessi enda, kuivõrd teatud teemade sensitiivsuga osade ülikoolide jaoks. Kokkuvõttes ei pea liikmed kõrgharidusreformi kaasamis- või osalusprotsesside osas (kvaliteedi mõttes) eriti eristuvaks. **Peamiseks eristavaks teguriks oli asjaajamise intensiivsus. Ka EÜL ise hindab oma käitumist seoses kõrgharidusreformiga suhteliselt tavapäraseks**, tuues välja, et reformiperiood oli tavapärasest oluliselt intensiivsem, kuid see ei muutnud harjumuspäraseid praktikaid ja töökorraldust.

Poliitikakujundaja sõnul saab reformi protsessi eristuva joonena välja tuua üsnagi suurt vastandumist, millest tulenevalt dialog kohati isegi katkes. Tugevat oponeerimist tõi esile ka EÜL-i liige. Taoline vastandumine kulmineerus 2011. a sügisel toimunud üliõpilaste meeleavaldusega, rikkudes poliitikakujundaja hinnangul natuke ka koostöösuhteid.

Lisaks tekkis reformiperioodil arusaamatusi ka EÜL seisukohtade esinduslikkuse osas, mida tingis eriarvamuste esitamine EÜL-i liikmete poolt otse poliitikakujundajale. **Kokkuvõttes ei olnud kõrgharidusreform HTM-i arvates parim näide konstruktiivsest koostööst. Samas nenditakse, et koostöö toimub kindlasti edasi ning teatud õppetunde pakkus see kindlasti mõlemale poolele.**

PEAMISED PROBLEEMID JA ÕPPETUNNID

EÜL on teinud märkimisväärset tööd organisatsiooni sisemiste protsesside korraldamisel, et tagada sihtrühma esinduslikkus, ühenduse juhatuse ja esinduskogu vaheline adekvaatne võimujaotus ning liikmete võimalused sekkuda otsustusprotsessi. Tagatud on seega olulisemad liikmete osalust puudutavad õigused ning võimalused. Nagu intervjuudest nähtus, ei erinenud kõrgharidusreformi läbiviimise ajal EÜL-i sisesed otsustusprotsessid tavapärastest. Kuigi praktiliselt kõik osapooled tunnistasid, et tegemist oli tavapärasest intensiivsema perioodiga, mil seisukohti tuli kujundada ja otsuseid langetada kiiresti, toimus endiselt juba organisatsioonis väljakujunenud seisukohtade kujundamise praktika. **Positiivsete näidetena ja õppetunniks teistele organisatsioonidele võib EÜL-i tegevusest esile tõsta järgnevat:**

- Alusdokumentides (põhikirjas ja töökorras) on **kokku lepitud ja kirja pandud liikmete õigused ja kohustused ning otsustusprotsessis osalemise põhimõtted**. Intervjuudele tuginedes võib öelda, et üldjoontes nendest reeglitest peetakse ka kinni. See muudab organisatsiooni tegevuse läbipaistvamaks ning loob selgust, kuidas jõuavad liikmete huvid EÜL-i üldseisukohtadesse.
- Otsustusprotsessi reeglid (koosseisu häälteenamus ja uue korra kohaselt lihthäälteenamus), juhatuse mitmeliikmelisus ja selle isikkoosseisude muutumine **ei ole laskunud koonduda võimu**

organisatsioonis ühe inimese/ inimeste kätte. Ka juhatuse kinni pidamine volikogu antud mandaadist näitab, et kokkulepitud võimupiire üldjuhul ei ületata. Organisatsiooni juhtimise avatust on suurendanud juhatuse fikseeritud, suhteliselt lühike ametisoleku aeg (kaks aastat), misjärel antakse uutele inimestele võimalus panustada ühenduse juhtimisse.

- Oluliste **piirangute puudumine EÜL-i juhatuse liikmeks kandideerimisel** näitab liikmete võrdset formaalset staatust organisatsioonis juhtorganitesse kandideerimisel.
- Oluliste **piirangute puudumine (varasema korra kohaselt) volikogu volinikuks kandideerimisel**, mis on hoidnud EÜL-i suhteliselt avatud organisatsioonina, mille tegevustest on uutel tulijatel lihtne osa võtta.
- **Juhatuse liikmed** töötavad organisatsioonis **tasustatud täistööajaga**. Samuti on EÜL-is tasustatud ja täistööajaga töötavad büroo töötajad, võimaldades keskenduda neil organisatsiooni juhtimisele, s.h liikmete kaasamisele, info jagamisele, nõustamisele jms.

Seega formaalselt on tagatud olulised demokraatlikku juhtimist tagavad tegurid. Praktika ja hoiakute tasandil esineb samas ka teatavaid kitsaskohti, mis sisemise demokraatia toimimist mõnevõrra takistada võivad. **Osalemist ja huviesindust puudutavate probleemidena võib välja tuua järgneva:**

- **Keerukas huviesindusprotsess** EÜL-i ja üliõpilase vahel. Olemasolevad reeglitega on üliõpilaste huvide kanaliseerimine rohujuuretasandilt EÜL-i otsustustasandile suhteliselt keerukas. Segadust rollide jaotuses tekitab paralleelsete huviesindusstruktuuride olemasolu (üliskooli üliõpilasesindus vs EÜL-i volikogu/ üldkogude) ja asjaolu, et infot EÜL-ist kui organisatsioonist ning selle rollist viiakse üliõpilaseni pigem vähe. Kuivõrd liikmete täpsemad ülesanded üliõpilaste huvide esindajana on määratlemata, siis võib tekkida olukord, kus EÜLi ja kõrgkooli üliõpilasesinduse vahel ei toimu tõhusat infovahetust, mis tagaks optimaalse rollijaotuse, väldiks infokadu ning tegevuste dubleerimist.
- Vähene EÜL-i puudutav ja üliõpilaste huvide esindamisega seotud **kommunikatsioon**. Vähene kommunikatsioon ja sellega seotud madal EÜL-i puudutav teadlikkus üliõpilaste hulgas võib olla üheks põhjuseks, miks üliõpilased on üliõpilaskonna esinduskogude ja EÜL-i volinike valimistel passiivse võitu ning miks tekib n.ö väike ring aktiviste.
- EÜL-is on üsna detailselt reguleeritud küll otsusetegemise protsess, kuid sellele eelnev laiem **seisukoha loome** (nii liikmete kui ka üliõpilaste seas) on kokku leppimata. See on aga oluline, kuivõrd EÜL on enda põhikirjaliseks eesmärgiks võtnud üliõpilaste huvide kaitsmise ning intervjuude käigus tuli välja, et sagedased on olukorrad, kus liikme esindaja väljendab pigem isiklikke või ka mõne poliitilise partei huve. Kokkuvõttes võib kokkuleppe puudumine meetmete osas, kuidas ja millal tuleb konsulteerida laiemal sihtrühmaga (nt lihtsamate küsitluste abil), vähendada EÜL-i seisukohtade legitiimsust ja mõju poliitiliste nõudmiste esitamisel.
- Otsustusprotsessi ja **hääletussüsteemi tajumine tasakaalustamatuna** ennekõike väiksemate üliõpilaskondade seisukohast vaadelduna tulenevalt varasema korraga seotud hääleõiguslike volinike väiksemast arvust volikogus. Kui väikeste üliõpilaskondade osalus on süsteemselt piiratud, mis takistab neil tõstatada endale olulisemaid teemasid ning mõjutada hääletustulemusi, siis demotiveerib see neid ning vähendab ühenduse seisukohtade esinduslikkust. Teatud üliõpilaskondade rohkearvulisem esindatus EÜL-is võib näida küll õigustatuna, kui vaadata, kui suurt hulka üliõpilasi nad esindavad. Teisalt tuleb hinnata ka seda, kui suur on nende üliõpilaste

(sihtrühma liikmete) arv, kellega üliõpilaskonna esindus realselt suudab kontakti saavutada. Seda momenti hinnates ei pruugi väiksemad üliõpilaskonnad esindatuse poolest suurtest ülikoolidest maha jääda.

- Liikme esindajate (varasemalt volinike) senine **lühike ametisoleku aeg** (üks aasta), millest tulenevalt võis kannatada organisatsiooniline järjepidevus ning liikmete osalemise sisukus. Uute liikmete sotsialiseerimine ja teemadega kurssi viimine võtab üsna suure osa ajast ning hetkeks kui volinikul on võimalik sisuliselt osalema hakata, lõppeb tema ametiaeg. Uue põhikirjaga volikogu liikmete ametiaeg pikeneb küll kahele aastale, kuid üldkoosolekul osalevate liikmete esindajate ametiaeg jääb üheaastaseks. See tundub endiselt liiga lühike selleks, et liige saaks tõhusalt otsusetegemises osaleda, anda ühendusele sisukaid tegevussuuniseid ning, vastavalt uuele põhikirjale, teostada järelevalvet volikogu liikmete otsuste üle.
- EÜL-i asjaajamist ja otsustusprotsessi hinnatakse liikmete poolt **bürookraatlikuks, formalistlikuks** ja vähe paindlikuks, mis ei võimalda teemadega sisulist tegelemist (nt konkreetne küsimuste arv, mida volinik võib ühe teema kohta küsida). EÜL on hea näide, kus liikmete osalemismehhanismid kokku lepitud ja kirjalikult fikseeritud. See suurendab organisatsioonile tegevuse läbipaistvust. Samas on oluline töötada selle nimel, et leitaks tasakaal reeglite kirjapaneku ja paindlikkuse vahel, mis loob keskkonna arvamuste vahetamiseks, erimeelsuste väljendamiseks ja lahenduste leidmiseks.
- Liikmete poolt tajutud EÜL-i **juhatuse passiivsus** ja reaktiivsus oluliste küsimustega tegelemisel ning osade **liikmete osavõtmatus** EÜL-i otsustusprotsessides kaasärääkimisel. Oluline on teadvustada, et ühenduse juhatuse ja liikmete aktiivsus tõstab organisatsiooni välist mainet, samuti liikmete endi rahulolu ühenduse tegevusega seoses. EÜL-i juhatuse liikmetel ja töötajatel tasub seetõttu otsida võimalusi, kuidas kõiki liikmeid maksimaalselt kaasata otsusetegemise protsessi ning pakkuda ka ise proaktiivset lähenemist erinevate küsimuste lahendamisel.

Varasema korra kohaselt oli volinikel **õigus algatada eelnõusid** ükskõik millisel teemal, võimaldades liikmetel tõstatada enda jaoks olulisi küsimusi ning suurendades sel moel ühenduse seisukohtade esinduslikkust. Põhikirja muudatuste rakendumisel jääb otsuste tegemise õigus valitud volikogu liikmetele. Lihtliikmetel taolist enam õigust enam ei ole, mis võib viia ühendusesisese võimu koondumiseni väikese rühma liikmete kätte.

3.3.2 Eesti Arstide Liit ja tervishoiutöötajate töötüli

Käesoleva juhtumi raames analüüsitakse Eesti Arstide Liidu (EAL) erinevaid sisedemokraatias puudutavaid tahke, mille juures keskendutakse organisatsiooni väärtustele, põhimõtetele ja nende rakendumisele. Järgnevalt kirjeldame EAL-i juhtimist ja struktuuri, seejärel analüüsime liikmete kaasamise ja osalusega seonduvat ning vaatleme EAL-i rollimääratlusega seotud küsimusi poliitikakujundamise protsessides osalemisel.

Eraldi vaatleme EAL-i tegevust tervishoiutöötajate töötüli protsessis, mille eesmärk on analüüsida liikmete kaasatust konkreetse juhtumi puhul ning hinnata, kas ja mil moel EAL käitus nimetatud protsessis tavapraktikaga võrreldes teisiti.

EAL-I STRUKTUUR JA JUHTIMINE

EAL (edaspidi ka liit) asutati 1921. aastal. Nõukogude okupatsiooni ajal kandis liidu järjepidevust Eesti Arstide Selts Rootsis (EASR)⁴¹, mis koondas alates aastast 1944 Eestist Rootsi emigreerunud arste. EAL tegevus Eestis taastati 1988. a.

EAL-i struktuuri ja juhtimise määratleb tema põhikiri, mis on liidu üldkogu poolt võetud vastu 28. novembril 2009. a. Põhikirja muudeti üldkogu poolt 03. detsembril 2011.a⁴². Lisaks põhikirjale reguleerivad EAL-i tööd erinevad seadused⁴³ ning üldkoosoleku, üldkogu, volikogu ja eestseisuse (juhatuse) poolt vastu võetud otsused.

Juriidiliselt on EAL arstide huve esindav ja tervishoiualaste küsimustega tegelev organisatsioon. Alates 2000.aastast on EAL registreeritud ametiühinguna. Põhikirja kohaselt võib EAL-i liikmeks olla iga füüsiline või juriidiline isik, kes vastab põhikirja nõuetele.⁴⁴ Praktikast tegutseb EAL peamiselt füüsilisi isikuid (arste) koondava liikmesorganisatsioonina, kellel on seni üks asotsieerunud liige – Eesti Arstiteadusüliõpilaste Selts (EAÜS).

ÜLDKOOSOLEK JA ÜLDKOGU

EAL-i põhikirja järgi on liidu kõrgeim liikmeskonda esindav organ EAL-i **üldkoosolek**, mille peamiseks pädevuseks on EAL-i eesmärgi muutmine ja tegevuse lõpetamine (vt ka joonis 19). Enamikku üldkoosoleku funktsioonidest täidab delegaatide (volinike) **üldkogu**. Üldkogu peamiste pädevuste hulgas on muuhulgas EAL-i põhikirja muutmise seadus, aastaaruande ja eelarve kinnitamine. Lisaks on üldkogu pädevuses EAL-i volikogu ja eestseisuse (juhatuse) liikmete, aga ka eestseisuse juhi ehk EAL-i presidendi valimine ning nende valimise korra määramine. Üldkogu koguneb üks kord kalendriaastas. Põhikirjast tulenevalt on üldkogu delegaate 200.⁴⁵ Delegaatide valimisel on õigus osaleda igal EAL-i liikmel ning delegaatide hulka kuuluvad nii piirkondlike ühenduste poolt valitud liikmed kui piirkondlikesse ühendustesse mittekuuluvate liikmete seast valitud liikmed vastavalt volikogu kindlaksmääratud korrale. Delegaatide valimise nn kvoot, s.t mitme liikme kohta on üks delegaat, sõltub EAL-i liikmete arvust üldkogu väljakuulutamise ajal.

VOLIKOGU

Üldkogu koosolekute vahelisel ajal korraldab liidu tegevust üldkogu poolt valitud volikogu.⁴⁶

Volikogu pädevuseks on muuhulgas:

- üldkogu delegaatide valimise korra kindlaksmääramine;
- liikmete EAL-ist väljaarvamine (kuid mitte piirkondlike ühenduste pädevusse antud juhtudel);
- eestseisusele korralduste andmine EAL-i juhtimisel.

Volikogu volitused kestavad kolm aastat ning selle korralised koosolekud toimuvad kaks korda aastas.⁴⁷ Volikogu liikmete arv ei ole *de jure* piiratud – selle üle otsustab nn mõistlikkuse printsiibist lähtudes üldkogu.

⁴¹ Vt Eesti Arstide Selts Rootsis koduleht, <http://www.easr.se/eesti-arstide-selts-rootsis>. Eesti Arstide Selts Rootsis ühendab neid Eesti arste, kes elavad ja töötavad Rootsis. Sarnaselt on loodud ka Eesti Arstide Selts Soomes, kes veel EAL-iga ühinenud ei ole, kuid loodetakse, et ta lähitulevikus sellega liitub.

⁴² Vt EAL-i põhikiri, <http://www.arstideliit.ee/wp-content/uploads/2011/09/EAL-p%C3%B5hikiri-2011.pdf>

⁴³ Mittetulundusühingute seadus, ametiühingute seadus ja töötajate usaldusisikute seadus

⁴⁴ Vt EAL-i põhikiri p 6 ja p 8

⁴⁵ Vt EAL-i koduleht, <http://www.arstideliit.ee/organid>

⁴⁶ Vt EAL-i koduleht, <http://www.arstideliit.ee/volikogu>

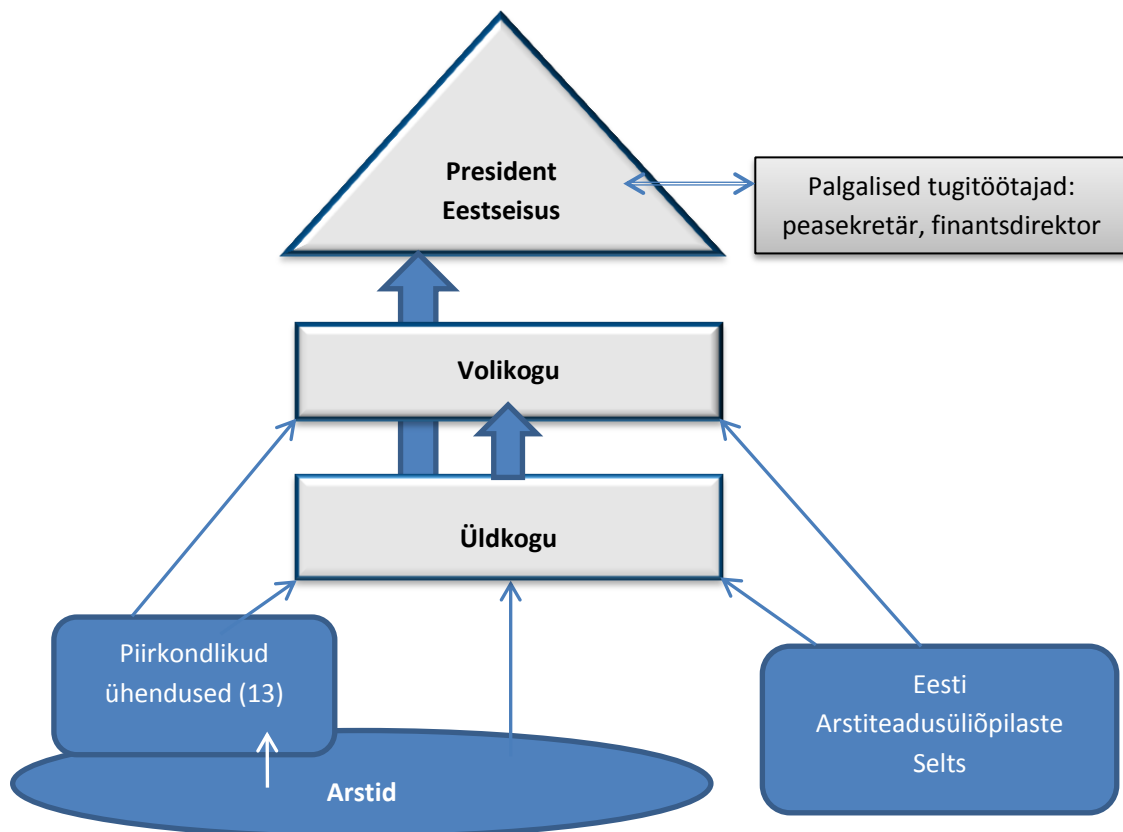
⁴⁷ Volikogu valimise kord (vastu võetud üldkogul 30.11.2013)

Volikokku kuuluvad piirkondlike ühenduste esindajad, eestseisuse liikmed ning üldkogu poolt valitud liikmed. EAL-i assotsieerunud organisatsiooni, EAÜS-i õigus delegeerida esindaja volikogusse tuleneb põhikirjast (tavalisel esindab volikogus EAÜS-i selle president). Üldkogu valib volikogu koosseisu kahe põhimõtte alusel. **Esimese** põhimõtte alusel esitavad piirkondlikud ühendused oma volikogu liikmekandidaadi(id), kelle üldkogu kas kinnitab volikogusse või lükkab tagasi. Piirkondlikud ühendused esitavad oma kandidaadid järgmiselt: alla 300 liikmega ühendus võib esitada ühe kandidaadi; 300-500 liikmega ühendus kaks kandidaati; 500-1000 liikmega ühendus kolm kandidaati; 1000 liikmega ühendus neli kandidaati. Nii on Tallinna piirkonnaliidul ja Tartu piirkonnaliidul volikogus rohkem esindajaid kui teistel piirkondadel. Nende proportsioonide muutmine on üldkogu pädevuses, kuid proportsiooni ei muudeta volikogu valimise aastal. Sama põhimõttena valitakse liikmeks ka EASR esindaja, kes (olles sisuliselt kui piirkondlik ühendus) võib, nagu kõik alla 300 liikmega piirkondlikud ühendused, delegeerida volikogusse ühe esindaja.

Teise põhimõttena valitakse volikogusse liikmeid kõigi arstide liidu liikmete hulgast, sõltumata nende kuuluvusest piirkondlikku ühendusse. Üldkogu määrab valitavate kohtade arvu.

Piirkondliku ühenduse poolt delegeeritud liikmeid on piirkondlikul ühendusel õigus tagasi kutsuda ja vahetada. Uued liikmed määratakse üks kord aastas ja kinnitatakse üldkogu poolt. Valitavatele kohtadele võib kandideerida iga EAL liige, sõltumata kuuluvusest piirkondlikku ühendusse (ka nendest ühendustest, kes on oma esindaja volikogusse saatnud). Eestseisuse liikmed kuuluvad automaatselt volikogu liikmete hulka. Eestseisuse liikme vahetumisel saab uus liige volikogu liikmeks ja endine eestseisuse liige jääb volikogu liikmeks kuni volikogu volituste perioodi lõpuni.

JOONIS 19. EESTI ARSTIDE LIIDU STRUKTUUR



Allikas: autorite koostatud.

EESTSEISUS

Igapäevaselt korraldab EAL-i tööd **eestseisus** (juhatuse), mille volitused kestavad kolm aastat.⁴⁸ Eestseisuse pädevuses on korraldada EAL-i raamatupidamist, esitada üldkogule liidu tegevusaruanne, esindada EAL-i tehingute tegemisel, korraldada üldkogu ja volikogu koosolekut, pidada arvet liikmete üle jne. Eestseisuse juht on EAL-i **president**, kellel on põhikirjast tulenevalt õigus liitu üksinda esindada. Presidendi ametikoht on osaliselt tasustatud ning tema ametiaeg kestab kolm aastat. Sama isiku võib presidendiks valida kuni kaheks järjestikkuseks ametiajaks.

Põhikirja järgi on eestseisuses 5 kuni 13 liiget, täpse arvu määrab ja koosseisu kinnitab üldkogu. Liikmete arv määratakse iga eestseisuse koosseisu kohta eraldi. Eestseisusesse ei saa kuuluda arst, kes on mõne tervishoiuasutuse juhatuse liige. Üldkogu otsuse järgi kuuluvad eestseisusesse EAL-i ametis olev president, ekspresident ja valitud president ning Tallinna ja Tartu piirkondliku ühenduse, Eesti Nooremärstide Ühenduse ja perearstide esindaja. Üldkogu kinnitab nimetatud isikud eestseisuse liikmeks või lükkab kandidatuuri tagasi. Lisaks valib üldkogu liidu liikmete seast täiendavad eestseisuse liikmed. Eestseisusesse võivad kandideerida kõik liidu liikmed. Eestseisuse liikmed kuuluvad volikokku. Eestseisuse liikme vahetumisel saab uus liige volikogu liikmeks ja endine eestseisuse liige jääb volikogu liikmeks kuni volikogu volituste perioodi lõpuni.

Eraldiseisva struktuuriosana eksisteerib EAL-i **eetikakomitee**. Selle ülesandeks on tutvustada arstkonnale bio- ja meditsiinieetika kaasaegseid seisukohti, tegeleda arstliku tegevusega seotud eetiliste küsimustega, anda juhtorganeile nõu eetikaküsimustes ning pakkuda ekspertarvamusi EAL-i liikmete kutsetegevusega seotud eetiliste probleemide korral.⁴⁹

EAL-i igapäevast tööd korraldab **peasekretär**, finantsasjade ja raamatupidamisega tegeleb finantsdirektor. Tallinna Arstide Liidu (edaspidi AL) juhatuse esimees toob EAL-i eestseisust puudutava probleemina välja, et rollijaotus juhatuse ja peasekretäri vahel (kes ei ole valitud esindusisik, vaid töötaja) on üheselt reguleerimata ning praegu sisuliselt tegevjuhi funktsioone täitva peasekretäri olemasolu ei näe EAL-i põhikiri üldse ette.

EAL-i tegevus erinevates piirkondades on korraldatud **piirkondlike ühenduste** ehk osakondade alusel. Piirkondlike ühenduste pädevuses on EAL-i liikmeks vastuvõtmise otsustamine, liikmete liidust väljaarvamine liikmemaksu mittetasumise tõttu, üldkogu delegaatide valimiste korraldamine, piirkondlikku ühendust esindavate volikogu liikmete nimetamine ja tagasikutsumine ja teiste piirkondliku ühenduse tegevust puudutavate küsimuste otsustamine vastavalt seadusele ja käesolevale põhikirjale.⁵⁰

Vastavalt ametiühingute seadusele ja töötajate usaldusisiku seadusele on suuremates haiglates valitud ka arstide liidu **usaldusisikud**, kes vahendavad teavet eestseisuse ja piirkondlike ühenduste juhatuste ning liikmete vahel, samuti esindavad liikmeid suhetes tööandjaga.

EAL-I LIIKMESKOND

EAL-il on liikmeid ligi 3000. Liidu peamisteks liikmeteks on arsti kutset omavad füüsilised isikud. Põhikirja kohaselt on EAL-i assotsieerunud liikmeks võimalik saada ka juriidilistel isikutel, kui nende tegevuseesmärgid ühtivad EAL-i omaga.

⁴⁸ Praeguse eestseisuse volitused algasid 01.01.2012 ja lõpevad detsembris 2015, vt ka EALi koduleht <http://www.arstideliit.ee/organid/eestseisus>

⁴⁹ Vt EAL-i koduleht, <http://www.arstideliit.ee/eetikakomitee>

⁵⁰ EALi põhikiri, p 51 ja 53

Arstidel on EAL-i liikmeks võimalik saada kahel moel: astudes piirkondlikku ühendusse⁵¹, misjärel piirkondlik ühendus registreerib liikmestaatuse taotleja liidu liikmeks⁵² või esitades avalduse otse EAL-ile (kui kohalikku piirkondlikku ühendust moodustatud ei ole). Viimasel juhul otsustab vastuvõtmise üle EAL-i eestseisus. EAL-i kuulub kokku 13 aktiivset piirkondlikku ühendust, kelle seas erandiks on Eesti Nooremärstide Ühendus, mis ei ole seotud geograafilise asukohaga.⁵³

LIIKMETE ÕIGUSED JA KOHUSTUSED

EAL-i liikmel on põhikirja järgi erinevaid õigusi, mille hulka kuulub õigus osaleda EAL-i üldkoosolekul ja seal hääletada, osaleda üldkogu delegaatide valimisel ning olla ise valitud liidu juht- ja kontrollorganitesse. Liikmel on õigus võtta osa liidu poolt korraldatud üritustest ja osaleda muudes ühenduse tegevustes, sh piirkondlikul tasandil. Samuti on tal õigus osaleda piirkondliku ühenduse üldkoosolekul ning olla valitud ühenduse juht- ja kontrollorganitesse vastavas piirkondlikus ühenduses, kuhu ta kuulub, jne. Liige on kohustatud järgima põhikirja sätteid, tasuma liikmemaksu ja täitma EAL-i ja piirkondlike ühenduste organite otsuseid. Liidu liikmed on ühtaegu kohustatud oma tegevuses ja käitumises järgima Eesti arstieetika kodeksit, mille kehtiv redaktsioon võeti vastu arstide liidu üldkogu poolt 2008. a.⁵⁴

LIIKMESKONNA ISELOOMUSTUS

EAL-i tegevus erinevates piirkondades on organiseeritud **piirkondlike ühenduste (osakondade)** kaudu. Lisaks on teatud piirkondades (nt Tallinnas, Tartus, Viljandis) loodud **piirkondlikud arstide liidud**, mis on registreeritud eraldiseisva MTÜ-na. Nimetatud piirkondlikud liidud ei ole ametlikult juriidilise isikuna EAL-i liikmed, küll aga kuuluvad arstid enamasti samaaegselt nii EAL-i piirkondlikusse ühendusse (osakonda), kui ka EAL-ist eraldiseisvasse piirkondlikku arstide liitu. Piirkondlikud liidud tegutsevad enamasti seal, kus on tugevam ühine identiteet, traditsioonid ja suutlikkus. Seega kõigis piirkondades arste koondavaid liite ja ka EAL-i piirkondlikke ühendusi (enam) ei ole. Viimasel juhul on arstid seal üksikisikutena otse EAL-i liikmed (eeldusel, et nad on liikmeks astunud).

Intervjueeritavad tõid välja, et piirkondliku liidu olemasolul toimub EAL-i koostöö enamasti just liitude juhatuse tasandil ning organisatsioonide vahel toimib vaikumisi teatav rollijaotus – piirkondlik liit kannab rohkem sotsiaalset rolli, EAL-i tasandil toimuvad aga läbirääkimised (nt poliitikakujundajatega seadusloomet puudutavas osas ning sotsiaalpartneritega kollektiivlepingu sõlmimiseks). EAL-i peasekretäri hinnangul täidab EAL täna mitteametlikult ka arstlike erialaseltside katusorganisatsiooni rolli, kutsudes seltsid kokku teatud teemade arutamiseks ning seisukohtade kujundamiseks.

Organisatsioonis on päevakorras EAL-i struktuuri konkretiseerimine, mille üheks variandiks oleks piirkondlike liitude tegevuse lõpetamine iseseisva juriidilise isikuna, jäädes tegutsema EAL-i piirkondliku ühendusena. Teise variandina on pakutud EALi kujundamist piirkondlike liite koondavaks katusorganisatsiooniks⁵⁵. Intervjuudest nii Tartu kui Tallinna ALi juhatuse liikmetega ilmneb, et piirkondlike liitude ärakaotamine oleks nende silmis aga pigem taunitav, kuivõrd nende hinnangul on piirkondlikul tasandil lihtsam koostööd teha (nt kokku kutsuda eestseisus). Lisaks on nende sõnul piirkondlikul tasandil paremini teada kohalikud vajadused, samuti on piirkondlikel liitudel tugev identiteet ja pikk ajalugu, mis muudab nende kaotamise keerukaks. Samas on piirkondlike liite aja

⁵¹ Vt EAL-i koduleht, <http://www.arstideliit.ee/piirkondlikud-uhendus>

⁵² Vt EAL-i koduleht, <http://www.arstideliit.ee/liikmeavalduse-esitamine-2>

⁵³ Vt EAL-i koduleht, <http://www.arstideliit.ee/piirkondlikud-uhendus>

⁵⁴ Vt EALi koduleht, http://www.arstideliit.ee/wp-content/uploads/2011/10/Eesti_arstieetika_koodeks.pdf

⁵⁵ Allikas: kirjavahetus Tallinna AL juhatuse liikmega

jooksul vähemaks jäänud ning intervjuud EAL-i presidendi ja peasekretäri näitavad, et organisatsioon võiks muutuda puhtalt liikmesorganisatsiooniks. Kuivõrd mõlemal variandil on nii pooldajaid kui ka vastaseid, pole struktuurimuudatuse osas organisatsiooni sees veel kokkulepet.

SIHTRÜHMA JA LIIKMETE KAASAMINE

FORMAALNE JA MITTEFORMAALNE KAASAMINE NING SUHTLUSKANALID

Eraldi kaasamise põhimõtteid ja/ või täpsemat seisukoha loome protsessi EAL-is liikmetega kokku lepitud ega kirja pandud ei ole – **lihtliikmete osalemist puudutavad punktid on pigem üldist laadi**, nt liikme õigus osaleda üldkoosolekul ja seal hääletada, osaleda üldkogu delegaatide valimistel, olla valitud juht- ja kontrollorganitesse jne.

Lihtliikme seisukohast on üheks vahetumaks võimaluseks osaleda EAL-i aruteludes ja otsustusprotsessides üldkoosoleku ja üldkogu kaudu. Nagu eespool nähtud (vt struktuur ja juhtimine) piirneb üldkoosoleku pädevus liidu põhikirjaliste eesmärkide muutmise ja liidu tegevuse lõpetamisega. Üldkogu ja selle liikme pädevused olid seejuures ulatuslikumad, seondudes isikute valimisega EALi juht- ja tööorganitesse (volikokku ja eestseisusse). Nii Tartu kui ka Tallinna AL juhatuse liikmetega läbiviidud intervjuudest selgub samas, et **üldkogu ei ole EAL-is olulisimaks platvormiks, mille kaudu toimuks sisuline liikmete osalus**. Põhjusena märgib näiteks Tallinna AL juhatuse liige, et aruteludeks on tegemist liiga suure organiga, pakkudes liikmetele osalusvõimalusi (põhiliselt läbi hääletuste) otsuste kinnitamisel või tagasilükkamisel. Samas tõstab Tallinna AL juhatuse liige esile üldkogu tähtsuse erinevate esindusisikute ja organite valimistel.

Lihtliikmete kaasamine toimub ühtaegu **piirkondlike ühenduste tasandil**, kus liikmete ametlikuks osalusvormiks on liikmete üldkoosolek. Ka on piirkondlikes ühendustes liikmetega suhtlemiseks loodud enamasti eraldi e-posti listid, kus antakse jooksvatest küsimustest teada ning kogutakse liikmete arvamusi. Peale selle toimub kohalikul tasandil ka erinevaid (kultuurilisi) ühisüritusi, kus inimestel on võimalik tööväliselt suhelda.

„Ükski organisatsioon ei püsi püsti ainult siis, kui tehakse palehigis tööd. Inimesed peavad saama kokku ka natukene teistes keskkondades. Ma arvan, et iga organisatsiooni üks oluline roll on tuua kokku kas siis väiksemaid või suuremaid rühmi. Mitte neid lihtsalt ühendada, vaid ka kokku tuua.“ (Tallinna AL juhatuse liige)

Tallinna AL juhatuse liikme sõnul ei ole EAL suuniseid andnud, kuidas piirkondlik ühendus peaks liikmeid piirkondlikul tasandil kaasama, tuues välja, et piirkonnaliitunud võib EAL saada sisendit ühiste arutelude algatamiseks, seisukohtade formuleerimiseks EAL-is ja teiselt poolt ka piirkondade kaudu otsuste viimist liikmeteni.

EAL-i-sisese kaasamise mõttes on Tallinna AL juhatuse liikme arvates üldkogust olulisem **volikogu** liikmete kaasamine, kus moodustatakse vastavalt vajadusele erinevaid **töörühmi** (nt Arstide Päevade korraldamise, rahvatervise, organisatsiooni arendamise, jms töörühmad). Töörühmade koosseisud valib ja kinnitab volikogu või eestseisus. Volikoguga suhtlemine ja volikogu liikmete vaheline arutelu toimub nii füüsiliste kohtumiste kui e-posti teel.

Kõige rohkem panustatakse organisatsioonis eestseisuse liikmete informeerimisele ning aktiveerimisele. Ka osad piirkondlike ühenduste esindajad näevad just juhatuse aruteludes suurimat väärtust. Juhatuse liikmete kaasamine toimub nii elektrooniliste kanalite kui vahetute kohtumiste läbi. Samas on juhatuse koosolekute korraldamine peasekretäri hinnangul mõnevõrra problemaatiline, kuna juhatuse liikmed on pärit erinevatest piirkondadest, mistõttu tekib logistikaprobleem ja väga sageli seetõttu ühise laua taga kohtuda ei saa.

Tõhus osalemine otsustusprotsessis eeldab liikmete informeeritust otsustus puudutavates küsimustes, millest tulenevalt on võimalik analüüsida probleemi, selle erinevaid lahendusvariante ja nende tagajärge. Laiapõhjalisemaks infovahetuseks liikmetega kasutatakse EAL-is **liikmete üldist postiloendit**. Sinna saadetakse aga vaid ühesuunalist infot EAL-i eestseisuse liikmetelt ja peasekretärit. Eestseisus on otsustanud, et postiloendi liikmed sinna kirju postitada ei saa, kuna arutelu ja diskussiooni tekitamine 2000 liikmega postiloendis ei ole peasekretäri sõnul kuigi otstarbekas. Teisalt on antud info edastamisega üldisesesse postiloendisse lihtliikmetele siiski võimalus vajadusel reageerida (näiteks saata e-kiri oma arvamusega vastava küsimuse kohta otse peasekretäri). Lisaks on eraldi postiloend diskussioonideks, millega võivad liituda kõik EAL liikmed.

Uuringus osalenud Tartu AL juhatuse liikmete ja Eesti Perearstide Seltsi (EPS) esindaja hinnangul edastatakse EAL-i liikmetele infot üldiselt hästi nii erinevate ürituste, igapäevase tegevuse kui ka volikogu ja eestseisuse tegevuse kohta. **Info liikumisele antakse seega positiivne hinnang, tuues välja, et just e-posti teel liigub info hästi**. EPS rõhutab, et loodud ka head kaasaraäkimise võimalused, probleemina mainib aga vähest tagasiside andmist.

Info liikumise seisukohast on oluliseks vahelülis EAL-i eestseisuse ja piirkonnaühenduste juhatuste ning liikmete vahel peasekretäri hinnangul suuremates haiglates töötavad usaldusisikud, kelle kaudu liikmed saavad infot ning edastavad oma arvamusi juhtorganitele. Eriti suur roll oli usaldusisikutel streigi ajal liikmete teavitamisel ja streigi läbiviimisel (vt ka Urviste 2013:39).

Liikmete ja laiema sihtgrupiga suhtlemise ning info jagamise seisukohast väärrib äramärkimist ka regulaarsete Arstide Päevade korraldamine, millele intervjueritavad annavad üsna positiivse hinnangu, ning ajakirja Eesti Arst väljaandmine EAL-i poolt. EAL-il on intervjueritute arvates ka hästitoimiv ja informatiivne koduleht.

Üheks demokraatia oluliseks tunnuseks võib pidada ka erimeelsuste ja -arvamuste tolereerimist. Intervjueritavate arvamused erimeelsuste lahendamise ja otsuse langetamise protsessi osas lahknevad. Tallinna AL juhatuse liige toob välja Eesti ühiskonna üldise korporatiivsusega seonduvad kitsaskohad, s.t kõik on kõigiga suuremal või vähemal määral seotud ja inimesed ei ole seetõttu oma ütlemites alati vabad. Ka ei ole teatud juhtudel organisatsiooni sees tõstatatud teemad ja ettepanekud jõudnud arutelude ning otsuseni. EAL-i presidendi hinnangul seevastu on arutelud ja **otsustusprotsess EAL-is konsensuslikud**. Näitena toob ta välja, et üliharva toimub juhatuses hääletus, kuivõrd üldreeglina püütakse saavutada konsensusotsused. Samuti on organisatsiooni lihtliikmetel võimalik saata oma ettepanekuid, mida eestseisuses arutatakse ja võimalusel arvesse võetakse.

Kaasamist puudutava probleemina toob Tallinna AL juhatuse liige veel välja, et näiteks peasekretäri poolt kokku pandud vastust (ministeeriumile) ei näe juhatuse mõnikord enne, kui see on juba välja saadetud. Samas mõnab ta, et tegemist on pigem olukorraga, kus vastus on vaja kiiresti vormistada. Kaasamist puudutava nõrkusena märgib peasekretär ka ise, et mõnikord ei ole aega ja võimalusi liikmetelt nii palju arvamusi küsida, kui tahaks. Samas kinnitab ta, et üldjuhul ei saadeta ministeeriumile ühe inimese poolt kokku pandud seisukohta või vastust, kui küsitud on EAL-i seisukohta. **Kokkulepet, millised seisukohad tuleb kindlasti näiteks volikoguga kooskõlastada, aga ei ole ja otsustus toimub lähtuvalt konkreetsest olukorrast** (sõltudes m.h ministeeriumi poolt etteantud ajagraafikust).

Kaasamise ja info liikumise muudab keerulisemaks asjaolu, et **EAL-is ei koostata alati töökohtumistest raporteid**. Siinjuures märgib peasekretär, et kohtumistest sotsiaalpartneritega antakse liikmetele alati ülevaade/ raport. **Kõikidest** töökohtumistest raportite mittekoostamise põhjusena toob peasekretär välja vajaliku ajaressursi puudumise. Samas ei toonud intervjueritavad ka ise raportite puudumist probleemina välja.

LIIKMETE AKTIIVSUS JA RAHULOLU

EAL-i liikmeskonna aktiivsust hinnatakse uuringus osalenud intervjueritavate poolt keskmiseks või pigem passiivseks. Passiivsuse põhjuseks tuuakse arstide suur erialane töökoormus ja sellest tulenev hõivatus (Tartu AL juhatuse liikmed). Samas märgitakse, et küsimisel liikmetelt sisendit siiski saab ning suund on liikmeskonna aktiivsem arvamus avaldamine – järjest enam tehakse ettepanekuid (ka lihtliikmete poolt otse eestseisusele). Eraldi väärtust nähakse noortega tegelemises (läbi Eesti Nooremärstide Ühenduse), et tekiks järelekasv ja noored arstid astuksid hiljem ka piirkondlike liitude liikmeks. Tallinna AL juhatuse liige toob lisaks, et praegu on EAL-is aktiivsete inimeste ring üldiselt väike - nii EAL-is kui piirkondlikes ühendustes tegutsevad enamasti samad inimesed, mistõttu on nad ka ülekoormatud. Kokkuvõttes tuuakse üldine **initsiatiivi ja aktiivsuse vähesus lihtliikmete tasemel välja** praktiliselt kõikide intervjueritavate poolt. Samas, nagu näeme allpool, oli töötüli üheks positiivseks küljeks peasekretäri hinnangul just see, et esile kerkisid mitmed uued aktiivsed isikud.

Tartu AL juhatuse liikmed toovad seoses EAL-i tegevusega liikmete kaasamisel esile, et EAL on olnud aktiivne, olnud kaasatud ning kaasanud ka ise liikmeid ja andnud tagasisidet. Seisukohtade kujundamise on olnud kaasatud ka erialaselt. Seega **olemasolevaid rahalisi ja inimressursse arvestades antakse EAL-i tegevusele pigem positiivne hinnang**. Lisaks on Tartu AL juhatuse liikmete sõnul edenenud ka EAL-i kommunikatsioonialane tegevus – see on üks tervishoiutöötajate töötüli üks õppetunde ja positiivseid tulemusi.

„Aga et ma arvan ka, et see on just viimastel aastatel see on tohutult palju edenenud ja Eesti Arstide Liidu inimesed on selle jaoks ka palju tööd teinud ... Ja ikka rõhutame seda, et üsna vähesel inimressursiga - nad teevad seda oma põhitöö kõrvalt enamasti.“ (Tartu AL juhatuse liikmed)

EAL-I ROLL JA OSALEMINE POLIITIKAKUJUNDAMISE PROTSESSIDES

EESMÄRK JA TEGEVUSED

EAL-i põhikirjalised eesmärgid on:

- 1) Arstide ühendamise rahva tervise kaitseks, tervishoiupoliitika kujundamiseks ja meditsiinikultuuri edendamiseks;
- 2) Liidu tegutsemise ametiühinguna, mille eesmärgiks on arstide töö- ja kutsealaste, majanduslike ja sotsiaalsete õiguste ja huvide esindamine ning kaitsmine.

EAL tegeleb ka arstidele täiendkoolituse võimaluste (stipendiumite) pakkumisega ning, nagu eelpool mainitud, Arstide Päevade korraldamise ja ajakirja Eesti Arst väljaandmisega.

Kirjapandud strateegiat, s.t konkreetsemaid eesmäärke, mida kindla perioodi jooksul soovitakse saavutada, EAL-il ei ole. Samas toob peasekretär välja, et n-ö mitteformaalselt on kokkulepe eesmärkide osas olemas, kuna varem tekkinud vajadused ei ole ära kadunud. EAL-i põhikirjast nähtub, et loetelus toodud otseselt ametiühingu jm **huviesindusalaseid** tegevusi on vähem võrreldes teiste tegevustega (s.h arstkonna aktiivsuse tõstmine, arstikutse prestiiži hoidmine, uuringute läbiviimine jne). Intervjuudest tulenevalt võib hinnata, et praktikas on tegevuste maht aga vastupidine ning huviesinduse roll EAL-i puhul olulisim.

EAL-i presidendi hinnangul ongi EAL-i kõige olulisem roll praegu liidu tegevus **ametiühinguna** keskendudes peamiselt töö- ja palgatingimustele. Teisena toob ta välja arstide täiendamisega seonduva (nt Arstide Päevadel peetavad täiendõpe/loengud). Kolmas on tervisepoliitika kujundaja roll. Ka Tallinna AL juhatuse liige leiab, et kõige rohkem tegeletakse EAL-is nende tervishoidu puudutavate küsimustega, mis hõlmavad töö tasustamise tingimusi ning töökoormust. Need on ka

küsimused, kus tuleb tegeleda üle-eestiliselt, mitte piirkondlikult. **Samas leiab ta, et EAL-i tegevuse kese võiks ametiühingu rollilt nihkuda rohkem arstide kutseteemade ning tervishoidu puudutavate üldküsimustega tegelemise suunas.**

Tartu AL juhatuse liikmete sõnul on EAL-i põhifunktsioon rääkida kaasa valitsusasutuste tasandil tervishoiupoliitika kujundamises. Samas märgivad ka nemad, et **ühiskondlik ootus EAL-ile võib olla laiem**: organisatsioonilt eeldatakse toimiva tervishoiusüsteemi kui terviku edendamist, kuna üldsus ei tee vahet erinevate institutsioonide funktsioonidel. Sellest tulenevalt ootavad liikmed Tartu AL juhatuse liikmete hinnangul seda, et EAL teeks avalikkuses rohkem selgitustööd. Samas mõnavad nad, et seda selgitustööd teebki EAL järjest paremini. Eesti Perearstide Selts (edaspidi EPS) kui EAL-i partner aga toob välja, et kui täna keskendub EAL kõige rohkem palgaküsimustele, siis liidu ühised prioriteedid peaksid pigem olema arstkonna jätkusuutlikkus, kollegiaalsus ning ühised sõnumid patsientidele.

Seega EAL-i piirkondlike ühenduste esindajate, partneri (EPS) ja presidendi arusaamad liidu rollist mõnevõrra lahknevad. Kui president toob esile, et olulisim on ühenduse ametiühingu roll, siis intervjuueeritud partner ja piirkondlike ühenduste esindajad ootaksid EAL-ilt kaalukamat rollitäitmist üldisemates huvikaitse küsimustes (kui vaid palga- ja töötingimused) ning tervispoliitika kujundajana laiemalt.

KOOSTÖÖ TEISTE ASUTUSTEGA

Poliitikakujundajatest on EAL-i peamised partnerid sotsiaalministeerium ja Eesti Haigekassa, teatud määral ka haridus- ja teadusministeerium (selles osas, mis puudutab arstide ettevalmistust). Parlamendi tasandil ollakse kõige rohkem seotud Riigikogu sotsiaalkomisjoni tööga.

Sotsiaalministeerium ja haigekassa

Intervjuudest on näha, et sotsiaalministeeriumi-poolse kaasamise puudumist EAL-is ei tunnetata. Tajutakse, et ministeerium kaasab liitu (nii enne streiki kui ka nüüd) piisaval määral ja üritab suhtluses ka ettevaataval moel tegutseda. Probleemina tuuakse aga välja, et **ministeerium annab kõikvõimalike dokumentide koostööstamiseks, läbivaatamiseks ja seisukohtade kujundamiseks väga lühikese tähtaja**. Tegemist on probleemiga, millele viitavad ka varasemad kaasamist vaatlevad uuringud (nt Uudelepp et al. 2010). Nendele tuginedes võib näha, et juba peaaegu kümme aastat on poliitikakujundamises osalevatele organisatsioonidele suurimaks probleemiks õigusaktide ja poliitikadokumentide eelnõude kommenteerimiseks antav liiga lühike aeg. Näiteks toob Tallinna AL juhatuse liige probleemina välja selle, et dokumentide sisu ministeeriumi poolt alati ei selgitata, vaid saadetakse materjalid lihtsalt laiali. Tema sõnul oleks abi nt kaaskirjast, mis täpsustaks, millistele osadele koostööstaja võiks tähelepanu pöörata, mis on olulisemad sõnumid jne. Konkreetsema fookuse olemasolul jõuaks organisatsioon materjali kiiremini ja konstruktiivsemalt läbi töötada.

Teine suurem murekoht on kaasamisega kogutud arvamuste tegelik arvestamine – kaasamine on kohati formaalne. Ministeerium küll korraldab arutelusid ja küsib ka arvamust, kuid pigem näib kaasatud poolele, et otsus tehakse esitatud arvamustest sõltumata avaliku võimu parema äranägemise järgi. **Seetõttu peetakse ministeeriumi kaasamist pigem vormitäiteks**, mis tähendab, et sisuliste poliitikamuudatuste elluviimine (eriti kui ministeerium on algelt teisel seisukohal) on pikk ja raske ettevõtmine.

Sotsiaalministeeriumi silmis on EAL kõige olulisem arste esindav organisatsioon Eestis ning seega üheks olulisemaks sotsiaalseks partneriks. Koostöö leiab aset ennekõike tervishoiusüsteemi üldisemate küsimuste ja teemade osas. Ministeeriumi esindaja sõnul suheldakse ühendusega peamiselt läbi juhatuse, ning seda, **kuidas EAL-i sees seisukohad kujundatakse, ministeerium täpselt**

ei tea. Poliitikakujundaja hinnangul on EAL seadnud väga tugevalt prioriteediks arstide majanduslike huvide eest võitlemise (eriti viimasel ajal). See aga tähendab olukorda, kus olulised sisulised küsimused taanduvad vaid rahale ja sissetulekule.

Niisamuti on sotsiaalministeeriumi esindajale intervjuus küsimuseks EAL-i seisukohtade esinduslikkus, kuivõrd ministeeriumi teada ei ole kõik EALi poolt väljendatud seisukohad kajastanud alati liikmete huvi. Praktikast tähendab see ministeeriumi jaoks mõttekohta, et kas arstide piirkondlikud esindused peaksid olema läbirääkimistele kutsutud eraldi lisaks EAL-ile. See loob aga ministeeriumi jaoks järgmise dilemma – kuidas suhtuda sel juhul EAL-i seisukohtadesse, kus on samuti kõik piirkondlike liitude juhatuse liikmed esindatud. **Seega teatavad ebatäpsused EAL-i struktuuris ja rollijaotuses suhtes piirkondlike ühendustega tekitavad ebaselgust ka koostöös avaliku võimuga.** Samas märgib sotsiaalministeerium, et streigi ajal esitatud seisukohtadega seda esinduslikkuse küsimust otseselt ei tekkinud. Koostööd puudutava probleemina märgib Sotsiaalministeeriumi esindaja ühtlasi mõnede EAL-i seisukohtade muutumist, mille tagamaad pole olnud piisavalt arusaadavad (nt koolitustelimumise ja residentuuri mahtude suurendamise teemal). EAL-i tegevuse vajalikkust samas ministeerium kahtluse alla ei sea ning sisendit on küsimisel alati saadud. Positiivse koostöönäitena märgib ministeerium nt Hea tahte ümarlaua kohtumistel toimuvad arutelud, mis ministeerium hinnangul on väga sisukad ja aktiivsed⁵⁶.

Peamise puudusena koostöös **haigekassaga** tuuakse EAL-i poolt välja, et EAL-il (tervishoiutöötajatel) ei ole esindatust haigekassa nõukogus ja sellise korralduse põhjused pole piisavalt selged.

EAL-i **muud olulisemad partnerid** on veel Haiglate Liit (kellega toimuvad läbirääkimised arstide kollektiivlepingute üle), teised samas valdkonnas tegutsevad ametiühingud (Tervishoiutöötajate Kutseliit, Õdede Liit, Tervishoiutöötajate Ametiühingute Liit), arstlikud erialaseltsid, ametiühingute keskorganisatsioonid (nt TALO, Eesti Ametiühingute Keskliit), Haridustöötajate Liit, loomeliidud ja patsientide organisatsioonid.

OOTUSED, ORGANISATSIOONI TUGEVUSED JA NÕRKUSED

EAL-i **tugevusena** tuuakse välja tema nähtavus avalikkuses. Sellele on kaasa aidanud teatav ressursside olemasolu, sh suur liikmete arv, mis tagab hea esindatuse (ca 70% töötavatest arstidest on EAL-i liikmed), samuti inimressursi kõrge pädevus. Eelnevast tulenevalt on intervjueritute hinnangul tegemist ühe tugevama erialaorganisatsiooniga Eestis. Peasekretäri arvates on tugevuseks ka organisatsiooni väljakujunenud struktuur ja see, et toimivad mitmed kirjutamata kokkulepped ja reeglid. Lisaks eksisteerib üsna palju toimivaid koostöösuhteid teiste asutuste ja organisatsioonidega.

Nagu eespool mainitud, tuuakse intervjueritavate ootusena välja (ennekõike piirkondlike liitude juhatuse liikmete, aga ka peasekretäri ja partneri poolt), et EAL võtaks ametiühinguteemade kõrval senisest rohkem võtta sõna tervishoidu puudutavates üldküsimustes (nt noorte tervisekäitumine, alkoholipoliitika jne.) Lisaks võiks EAL pöörata rohkem tähelepanu patsientidele kui ühele huvirühmale.

EAL-i nõrkusena mainitakse vähemalt järelkasvu – aktiivsed inimesed ei vahetu ning tekib väike grupp teotahtelisi isikuid. Samas, väike aktivistide kandepind võib luua mugandumist ja kalduvust autokraatsusse, kuna kaob ära vajadus teistega arutada ja nõu pidada. Intervjuudest võib mõista, et viimastel aastatel on puudu avatusest ja eriarvamusi tajutakse mõnikord kriitikana ja ohuna, mitte edasiviiva aruteluna.

⁵⁶ Hea tahte koostööleppes ja ümarlauast vaata lähemalt alapeatükk „Tervishoiutöötajate tööüli“

Nõrkusena märgitakse (peasekretäri poolt) ka asjaolu, et EAL-il on vähem töötajaid ja kontorivahendeid kui tarvis oleks, mistõttu ei ole võimalik tegeleda täiendavate vahendite hankimisega (nt vabaühendustele mõeldud arengutoetuste ja projektikonkursside kaudu). Alati ei suudeta avalikkusele ja poliitikakujundajale oma sõnumit piisavalt selgitada, ent probleem saab alguses juba sellest, et Eesti poliitilises süsteemis tervikuna ei taheta vabaühendustega eriti arvestada. EPS partnerina seevastu näeb, et EAL on ehk liigselt poliitiline, tuues välja, et mõningaid väljaõeldud sõnumeid oleks võinud EAL põhjalikumalt mõelda ja arutada, samuti vastandutakse oma nõudmiste esitamisel ja argumenteerimisel ülemääraselt ühiskonnale.

Poliitikakujundaja, täpsemalt sotsiaalministeeriumi ootus on, et EAL-i poolt esindatavad seisukohad oleksid organisatsiooni sees rohkem läbi arutatud ja konsensuslikud. Siin on takistuseks peasekretäri sõnul ministeeriumi poolt antavad liiga lühikesed tähtajad (nimelt on EAL andnud märku, et põhjalikum liikmetega aruteluks eeldaks paindlikumat ajagraafikut). Ka on avaliku võimu esindaja üheks ootuseks, et EAL võiks rangelt palgaküsimustega seotud (ametiühingu roll) teemade kõrval tegeleda rohkem tervishoiu ja arsti kutse küsimustega laiemalt.

TERVISHOIUTÖÖTAJATE TÖÖTÜLI

TÖÖTÜLI KÄIK JA SISU

Töötüli võttis EAL-i hinnangul hoogu pikema perioodi vältel. Täpsemalt sai läbirääkimiste protsess alguse juba 2009. a. EAL-i presidendi sõnul oli töötüli tekke peamiseks ajendiks tervisepoliitikat kujundavate ametnike ja poliitikute üleolev suhtumine ning tahtmatus hoida dialoogi ja jõuda olulistest asjadest kokkuleppele (vt ka Urviste 2013: 42). Palk oli seejuures tema arvates vaid üks paljudest küsimustest, mille osas dialoogi oodati. Kõige olulisemana toob ta välja tervishoiureformi ja tervishoiu finantseerimise küsimuse. Peale nende teemade oli probleemina üleval veel tervishoiutöötajate/arstide töökoormus. Konkreetse töötülini viisidki kollektiivlepingu läbirääkimised 2011. a. Osapooled (EAL ja Haiglate Liit) ei jõudnud kollektiivlepingu osas kokkuleppele ning protsess päädis pärast lepitusmenetlust eriarvamuste protokolliga ning streigiõiguse saamisega 2012. a jaanuaris.

Eelnevat kinnitab ka piirkondlike ühenduste esindajate arvamus, mille kohaselt tulenes töötüli ja ennekõike streigi põhjus sellest, et muul moel näis olevat võimatu saavutada süsteemis muutusi - arvamuse avaldamisest ja ettepanekute tegemisest enam ei piisanud. Tõrjuv suhtumine poliitikakujundajate poolt suurendas arstides ja teistes tervishoiutöötajates aasta-aastalt süvenevat protesti.

Tartu AL juhatuse liikmete jaoks algas töötüli riikliku lepitaja kohusetäitja juures kokkuleppele mittejõudmise näol (2012. a alguses), mille tulemusel allkirjastati eriarvamuste protokoll. Seega EAL-is tegeleti pärast lepitusmenetlust edasi juba streigi plaanidega. Ka Tallinna AL juhatuse liikme hinnangul sai töötüli alguse üldisemast soovist seista arstide palga ja töötingimuste eest. Põhiprobleem seisnes Haiglate Liidu ja haigekassa lakoonilises väites, et neil pole arstide töötingimuste parandamiseks vahendeid. Seetõttu oli ka Tallinna AL juhatuse liikme sõnul streigi üks kaaseesmärke saavutada muudatusi rahastamissüsteemis.

Sotsiaalministeeriumi jaoks oli töötüli algus mõnevõrra ootamatu ja üsna selgelt määratletav hetkega, mil ministeerium kutsuti EAL-i poolt läbirääkimistele. Sotsiaalministeerium taandas ennast algul debatist, põhjendades, et töötüli saab toimuda töövõtja ja tööandja vahel (ministeerium aga tervishoiutöötajatele tööandjaks ei ole ning läbirääkimised peaksid toimuma tööandjaid esindava Haiglate Liiduga). Kuivõrd tervishoiu rahastamine, sh tervishoiutöötajate palk sõltub aga sotsiaalministeeriumist ja haigekassast, siis oli EAL-i peasekretäri sõnul hädavajalik, et ka nimetatud

osapooled osaleksid läbirääkimistel. Ministeeriumi arvates vähendas dialoogivõimalusi seejuures riigieelarve koostamise loogika, mis seab piirangud rahaliste lubaduste väljakäimisele.

Peamine ühendusesisene **debatt** toimus EAL-i presidendi sõnul volikogus, millele eelnevalt oli üldkogu (u 10 kuud enne streigi reaalsel toimumist) kujundanud seisukoha, et kui läbirääkimisi ei toimu, hakatakse streikima. Sama seisukoha kinnitas ka volikogu. Ka streigi otsese ettevalmistamise ja korraldamisega tegeles EAL-i volikogu, moodustades **streigikomitee**, kuhu kuulusid esindajad igast haiglast. Ministeerium oli EAL-i presidendi sõnul kõnealusest seisukohast teadlik, kuid ei võtnud olukorra parandamiseks midagi ette. See oli EAL-i hinnangul ka märgiks, et poliitikakujundaja ei võta EAL-i tõsiselt. Ka Urviste (2013:37) hinnangul kasutas EAL streiki kui konfrontatsioonilist poliitiliste nõudmiste esitamise vormi viimase võimalusena.

Piirkondlikud liidud ei mänginud töötüli läbirääkimistel ja streigi ettevalmistamises ametlikult aktiivset rolli. Peamine eestvedaja ning tegevuste koordineerija oli EAL ise. Tallinna AL juhatuse liikme sõnul töötas EAL välja streigi stsenaariumi. Samas oli streigi elluviimise raskus siiski piirkondlike ühenduste kanda, kuna streigi reaalne läbiviimine ja streigiaegne töökorralduse kokku leppimine töökohtadel toimus samaaegselt mitmes Tallinna haiglas arvestades konkreetseid olusid ja erisusi. Piirkondliku liidu usaldusisikutel tuli juhtkondadega kokku leppida streigi läbiviimisega seotud praktilised küsimused Tallinna haiglates ja lahendada streigitundide arvestus. Tartu AL juhatuse liikmete sõnul nemad aga otseselt streigi korraldamises ei osalenud.

Mõni päev enne väljakuulutatud streigi algust (1.10.2012) kutsus toonane sotsiaalminister Hanno Pevkur tervishoiu tegutsevaid organisatsioone osalema nn tervishoiu tulevikunägemuste töörühmas. Esimene kohtumine toimus 8.10.12, streigi teisel nädalal. Jaanuaris 2013. a valmis **Hea tahte koostöökokkuleppe** tekst.⁵⁷ EAL sellele aga alla ei kirjutanud, kuna nõudis, et vastustuse kokkuleppe punktide elluviimise eest peaks võtma minister, samuti tuleks ära näidata kokkulepitud punktide rahaline kate. Praegu EAL Hea tahte koostöölepe töörühma/ümarlaua kohtumistel siiski osaleb. Ümarlaval on esindatud 22 tervishoiusektori organisatsiooni. Ministeerium näeb positiivsena, et huvi ümarlaval osalemise vastu on pooltel säilinud. EAL-i peasekretäri sõnul toimuvad Hea tahte koostöö kohtumised käesoleval perioodil siiski pigem harva.

ARSTIDE STREIK

Streik algas 2012. aasta oktoobris (streik kuulutati ametlikult välja septembris). Eesmärgiks ei olnud üldstreik, vaid saavutada võimalikult hea tulemus viisil, mis kahjustaks võimalikult väheseid patsiente. Pigem streigiti seal, kus avalikkuse tähelepanu oli kõige suurem ja mõjutas seeläbi kõige rohkem tulemust (seega Tallinna ja Tartu suurtes haiglates: Põhja-Eesti Regionaalhaiglas, Ida-Tallinna Keskhaiglas, Lääne-Tallinna Keskhaiglas ja Tartu Ülikooli Kliinikum). Samuti osalesid streigis Pärnu, Viljandi, Kuressaare ja Narva haigla. Hiljem korraldati toetusstreigid ka Põlva, Valga, Läänemaa haiglas, Ida-Viru Keskhaiglas, Tartu Linna Polikliinikus. Üldstreiki ei korraldatud ka põhjusel, et mõnel erialal ei ole võimalik streikida, kuna katkestada ei saa erakorralise arstiabi osutamist (kiirabi, erakorralise meditsiini arstid). Eetilistel kaalutlustel töötasid täies mahus lastehaiglad (-osakonnad) ja onkoloogiline ravi.⁵⁸

EAL-i presidendi arvates oli **aktiivsus** streigi ajal üle ootuste suur. Näiteks vastas streigiteemalisele meilile umbes 800 inimest, s.o iga kolme ja poole liikme kohta üks vastus. Tulemus on EAL-i hinnangul hea, arvestades, et vastata tuli paari päeva jooksul. Selle põhjal võttis EAL positsiooni, et vastajate

⁵⁷ Allikas: kirjavahetus EALi peasekretäriaga

⁵⁸ Allikas: kirjavahetus EALi peasekretäriaga

seisukoht on konsensuslik. Vaid parkümmend inimest esitas eriarvamusi. Liikmete kõrget streigiaegset aktiivsust hindab president seda enam positiivseks, et tavaliselt on suurem osa lihtliikmeid pigem osavõtmatud ja aktiivsed on pigem (lisaks EAL-i eestseisuse liikmetele) piirkondlikes ühendustes võtmekohtadel olevad inimesed. Need, kes streigist kõrvale jäid või ei tahtnud selles osaleda, olid EAL-i presidendi kinnitusel seega pigem erandid. Valdav osa streigist eemale jääjatest olid seejuures streigi toetajad. Eemalejäämise põhjustena toodi välja, et töö eripärast lähtuvalt ei ole neil juhtudel võimalik patsiente hooleta jätta (nt suhkruhaiguste raviga tegelevad inimesed). Toetuse väljenduseks korraldasid toetajad toetuskoosolekuid ja kandes streigi rinnamärke⁵⁹.

Streigi käigus tagati minimaalsete teenuste toimimine ja olemasolu. Selles osas tunnustab sotsiaalministeerium EAL-i korraldustööd - kõik mis lubati, sai tehtud. Oli vaid üksikuid pretensioone patsientidelt, mis samuti kiiresti lahendati.

„Aga selles suhtes oli arstide liit korrektne jällegi oma huvigrupi esindaja, et kõik need ... see miinimumteenuste tagamise ... see kokkulepe, see tehti korrektselt ära ikkagi.. Need olid mingid paar üksikut pöördumist, kes siis vihaselt pöördusid ministeeriumi poole ja ... aga need said ka kohe lahenduse.“ (Sotsiaalministeeriumi esindaja)

Streigiga ei ühinenud EPS, kuna nende hinnangul ignoreeris EAL EPS-i sisulisi ettepanekuid. Lisaks ei olnud EPS nõus streigi üldsõnumiga, kus keskenduti ennekõike rahale. Samas jagas EPS EAL-i muret tervishoiutöötajate töökoormust puudutava probleemi osas, mistõttu otsustas EPS korraldada EAL-i streigiga samal ajal eraldiseisva toetusaktsiooni (st toetusaktsiooniga ühinesid osad perearstikeskused).

STREIGI MÕJU JA KAASAMINE

Nii EAL-i presidendi kui ka piirkonnaühenduste esindajate hinnangul on streigi järel hakatud EAL-iga rohkem arvestama ja tekkinud on dialoog. Streik on nii liikmete kui ka partnerorganisatsiooni hinnangul siiski äärmuslik meede, mida uuesti kogeda ei tahaks. Samas nenditakse, et streik võib olla ainus vahend, mis suudab süsteemis muutusi esile kutsuda ja poliitikakujundajat dialoogile sundida. Peamist streigi mõjul toimunud muutust nähakse töökorralduses: saavutati residentide palgatõus 40%, hooldajatel 23%, õdedel 17%, arstidel 11%. Samuti saavutati töökoormuse vähendamiseks eelduste loomine haigekassa tervishoiuteenuste loetelus.⁶⁰

Streigi väärtust nähti intervjueeritavate poolt tervishoiuteema üldises päevakorda tõstmises. Mõju nähakse ka üldsuse arvamuse muutumises ja paremas informeerituses tervishoiutöötajate töökoormusest, ravijärjekordade kujunemisest ja arsti võimalustest seda mõjutada. Teisalt nähakse, et muudatuste elluviimine süsteemis on pikaajaline protsess, mida streigiga pole võimalik läbi suruda. Tallinna AL juhatuse liikme hinnangul ei saavutatud streigi üht kaaseesmärki - rahastamissüsteemi muutust, mis jäi täpselt samasuguseks. Raskused dialoogi pidamisel algavadki tema hinnangul juba üldisemalt tasandilt: kuna riigis puudub toimiv kokkulepe erinevate osapoolte vahel selles, millised peaksid olema Eesti tervishoiusüsteemi eesmärgid ja rahastamise mudel, siis oli ka EAL-il streigiga seoses raske pakkuda välja konkreetseid ettepanekuid, kuidas süsteemi muutma peaks. Streigi otsene nõudmine miinimumtasude korrigeerimise osas aga Tallinna AL juhatuse liikme hinnangul siiski saavutati.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

Streigi tulemusena kutsus sotsiaalminister tervishoiuvaldkonna Hea tahte koostöölepe ja alustas tööd ümarlaud, mis tegeleb erinevate teemadega ja mille eesmärgiks on ühtlustada valdkondlikke suuremaid muutusi. EAL-i ootuseks on, et ümarlaua teemad saaksid konkreetset lahendused ja ajakava. Tallinna AL juhatuse liige on ümarlaua osas pigem äraootaval seisukohal, kuna mitmetest olulistest ja keerulisematest teemadest ümarlaual kinnitused ei ole räägitud. Pigem on esialgu jäänud mulje, et tegemist on formaalse info jagamise kohaga.

Streigi organisatsioonisisest mõju hindavad osapooled erinevalt. Tallinna AL juhatuse liikme sõnul oli streigi käivitamine ja käiguhoidmine (eriti organisatsiooni juhtidele) keeruline ülesanne. Aktiivselt oli tarvis teha organisatsioonisisest selgitustööd. Kokkuvõttes tuldi sellega tema hinnangul edukalt toime, mida näitas ka streigi kõrge osalusmäär. Kuna tegemist oli pingelise ajaga, siis tekkis arusaadavalt inimeste vahel ka eriarvamusi. Täheldada või teatavat polariseerumist nende vahel, kes olid streigi poolt, kes vastu (nt pidasid mõned liikmed tunnitasu nõudmisi streikimise jaoks ebapiisavaks aluseks).⁶¹

Pingelisena kirjeldab partner ka EAL-i ja EPS-i suhteid töötüli ajal. Peasekretäri seisukoht on siin teistsugune. Tema toob pigem välja, et streigiga ilmnes see, et arstkont on olulistes asjades väga ühtne. Samuti saab tema hinnangul positiivse mõjuna välja tuua, et liikmete seas kerkisid tekkisid uued ja aktiivsed eestvedajad.

„Mis oli kõige positiivsem kogemus minu jaoks just organisatsiooni tasandil - et meil tegelikult tuli välja selliseid inimesi, kes meil enne ei olnud üldse mingid aktivistid ja organiseerijad ... ja keda me varem ei teadnudki“ (EAL-i peasekretär)

Tallinna AL juhatuse liige hindab, et eriarvamuste tekkimise näol oli tegemist siiski ajutise olukorraga. Kokkuvõttes oli tema väitel streigi õnnestumisel abi tihedast infovahetusest piirkondade vahel, kollektiivsest toetusest ja teadmisest, et streigis kaasalööjaid on palju.

Lisaks täitsid Urviste (2013) hinnangul erinevad streigi ajal loodud ja kasutusse võetud sümbolid (rinnamärk, plakatid) olulist funktsiooni identiteedi ja kollektiivse meie-tunde tekitamisel, mistõttu võisid need mängida rolli ka sisemiste pingete ületamisel.

Sotsiaalministeeriumi sõnul oli enamik arstide nõudmised ja muutused ministeeriumi tegevuskavas ja -suundades juba olemas. See, mida tulenevalt streigist lisaks tehti, oli **konkreetne ajakava** neile tegevustele. Lisaks peab ministeerium oluliseks, et täna kohtutakse regulaarsemalt ja antakse ülevaadet, mis on parasjagu teoksil. Selle abil kaob ministeeriumi esindaja nägemuses loodetavasti osapoolte tunne, nagu riik ei teeks midagi. Kui varem võis tekkida olukord, et mõnd spetsiifilisemat küsimust räägiti läbi kitsama eriala esindajatega, siis nüüd tuuakse kõik teemad kõikide osapoolte ette. Hea tahte ümarlaual ei ole küll otsest otsustusõigust, küll aga on see hea koht seisukohtade andmiseks ja tagasiside saamiseks. Lisaks on ümarlaud ministeeriumi hinnangul väärtuslik foorum, kuivõrd „varustab“ ministrit sotsiaalpartneritega läbi arutatud argumentidega.

Sterigis osalejate mobiliseerimiseks ning infovahetuseks vajalik kommunikatsioon toimus ennekõike läbi organisatsioonisisese e-kirjade listi. Lisaks sellele toimus kommunikatsioon ja infoliikumine läbi usaldusisikute ning haiglates korraldatud koosolekute. (Urviste 2013:42)

⁶¹ Steigis osales Tallinna AL juhatuse liikme hinnangul siiski enamik arstidest ning streigivastaseid oli vähemus.

Liikmete kaasamine töötüli ajal saab piirkondlikelt liitudelt erineva hinnangu. Tartu AL juhatuse liikmed leiavad, et streik oli korraldusliku poole pealt läbi viidud professionaalselt: teavitustois, ülesannete jaotus ja ajakava oli selge. Ka jooksvat tagasisidet anti nende arvates toimuva kohta piisavalt. Kokkuvõttes ei erinenud Tartu AL juhatuse liikmete hinnangul EAL-i liikmete kaasamine tavapärasest. Juurde saadi palju uusi (juriidilisi) oskusi ja kogemusi, kuid ümberkorraldusi ei tehtud ja muutusi see organisatsioonis ei põhjustanud.

Tallinna AL juhatuse liikme sõnul võis avalikkusele streigi sõnum kohati ebaselgeks jääda. Avalikkus sai aru, et peale palga on veel nõudmisi (arstide ja õdede Eestist lahkumise pidurdamine, tervishoiusüsteemi lagunemise peatamine, tervishoiu rahastamise muutmise), kuid mida täpsemalt nõutakse, ei olnud üheselt mõistetav. EAL-i streiki puudutava sõnumi ebaselgusele viitavad ka muud läbiviidud tööd. Näiteks Härma (2013) toob välja, et osapooled (s.h sotsiaalministeerium) arutlesid streigi aluseks olevate probleemide üle erinevatel tasanditel - räägiti nii tervishoiu üldistest rahastamisprobleemidest kui ka üksikarsti töökorralduslikest probleemidest. Kokkuvõtvalt on Härma uuringu üheks põhijärelduseks, et osapooltel puudus ühtsus selle osas, mida peaks Eesti tervishoiusüsteemis muutma ning kuidas seda teha (*ibid.*: 48). Kuigi EAL-i võimalusi väljendada streigi ajal meedias oma seisukohtasid ning nõudmisi on hinnatud piisavaks, tuuakse välja ka EAL-poolset rahulolematust meediakajastusega, seoses eksitavate väitete esitamisega mõnede meediaväljaannete poolt (Urviste 2013: 43-44).

Tallinna AL juhatuse liige toob välja sellegi, et streigi ajal toimus infoliikumine nende vaatepunktist tavapärasest erinevalt – infot edastati selektiivselt, kuna kardeti selle lekkimist väljapoole (streigiga seonduvat infot jagati streigikomitee liikmete kaudu ning meiliga saadetud avalikes teadetes kõigile liikmetele, Tallinna AL sekretär sai infot aga ainult osaliselt). **Seega osade liikmete (Tallinna AL juhatuse liige, sõnumi osas kitsamalt ka Tartu AL juhatuse liikmed) arvetes oleks sõnum ja streigi ajal toimunud infovahetus võinud olla parem.**

KOOSTÖÖ PARTNERITE JA AVALIKU SEKTORIGA TÖÖTÜLI AJAL

Sotsiaalministeerium hindab streiki pigem negatiivsetes toonides tuues välja problemaatika esitatavate seisukohtade põhjendatuse osas. Selline seisukoht tuleneb asjaolust, et EAL esitas ministeeriumi hinnangul nõudmisi, mis puudutasid ülejäänud ühiskonnaliikmete panuse muutmist maksupoliitiliste muudatuste läbi. EAL-i argumentatsioon jättis ministeeriumile ka mulje nagu räägiks ta kogu Eesti elanikkonna (s.h patsientide) eest.

„Ehk et alla 10 000-line huvigrupp, keda nad esindasid ja kes nõudis ülejäänud ühiskonnalt, et see riik peab tervishoiule märksa rohkem raha kulutama kui ta praegu kulutab.“ (Sotsiaalministeeriumi esindaja)

Kokkuvõtvalt on ministeeriumi seisukoht, et ühenduse esinduse alused või roll (kes keda esindab) läks streigi ajal segamini. EAL-i peasekretär toob siinjuures esile, et arstide streigi osas väljendatud avalik toetus (s.h teiste kodanikuühiskonna organisatsioonide poolt) oli samas siiski väga suur.⁶² Ka muudes uuringutes (Urviste 2013: 38) märgitakse, et EAL tundis streigi ajal väga tugevalt ühiskondliku toetuse olemasolu, mis avaldus ennekõike patsientide toetusavalduses ning massimeedia väljannete hoiakutes ning seisukohavõttudes. Sotsiaalministeeriumi arvates ei olnud töötüli ajal ka osapoolte käitumine väga konstruktiivne. Ennekõike toob ministeeriumi esindaja välja, et riiki süüdistati EAL-i poolt selles, et (tervishoiu)süsteem on kokku kukkumas. Ühe sellist käitumist/sõnumit põhjustava

⁶² EALi koduleht, <http://www.arstideliit.ee/web/toetusavaldused>

tegurina toob avalik võim välja, et tegemist oli siiski esmakordse sündmusega antud sektoris, millest kõik osapooled kindlasti õppisid.

Poliitikakujundaja ja EAL-i esindajate vahel esineb vasturääkivusi selles osas, millise sisu ja mõjuulatusega arstide poolt esitatud nõudmisi nähti. Näiteks ei olnud avaliku võimu esindaja arvates mõistetav, kuidas sai EAL-i kokkulepete mõjutamist nõuda ministeeriumilt, kuivõrd **tervishoiutöötajate esindajad saavad esitada ainult nõudmisi, mis on läbi räägitavad tervishoiusektori sees**. Kui küsimus puudutab maksupoliitiliste muudatuste tegemist, ei ole see probleem, mida sotsiaalministeerium või sotsiaalminister saaks lahendada. EAL-i peasekretäri hinnangul, nemad siiski nii laiapõhjalisi nõudmisi ei esitanud - peamine rahastamist puudutav nõudmine oli kasutada suuremas ulatuses haigekassa jaotamata kasumit.⁶³ Teisalt lisab ka ministeeriumi esindaja, et kui esitada veenvad argumendid, on rahandusministeeriumil üsna keeruline lisaraha nõudmisele eitavalt vastata ja selles osas pakub head platvormi Hea tahte ümarlaud.

Kokkuvõttes märgib sotsiaalministeerium, et koostöö töötüli perioodil oli varasema koostööga võrreldes intensiivsem ja erimeelsusi EAL-i sees võis tekkida, kuid poliitikakujundajale need silma ei jäänud. Ka oli poliitikakujundaja sõnul näha, et ühtses kommunikatsioonis oli kokkulepitud ning olulisemad küsimused ning seisukohad liikmetega läbiarutatud.

MUUD ERIPÄRAD

EAL-i peasekretäri hinnangul on töötüli olukorras liikmete aktiveerimisel oluline tugevate liidrite olemasolu. Tugevate liidrite olemasolu on vajalik, sest siis tullakse asjaga kaasa ja see tuli streigi ajal ka hästi välja. Sotsiaalministeeriumi esindaja arvates tõstis EAL töötüli käigus ennast ühiskonnas üsna nähtavale positsioonile. Etteheitega toob ministeerium aga esile, et EAL käitus töötüli käigus ministeeriumi suhtes ülemäära vastanduvalt ja selline suhtlusstiil jätkub teatud määral ka tänasel päeval.

EAL-i kogemus toob hästi esile **streigi kui poliitikakujundamises osalemise ja otsuste mõjutamise vormi tugevused ja nõrkused**. Streigi korraldamine on kogu organisatsioonile suur pingutus, sest tarvis on tegeleda organisatsioonisiseste pingete ja vastuoludega ning ühtsete sõnumite ja kommunikatsiooni kujundamisega. Organisatsiooni sisedemokraatia tugevuse üks näitajaid on see, kui liikmetel on eriarvamusi ning organisatsioonikultuur toetab nende väljendamist, mis läbi suudetakse eriarvamus panna tööle organisatsiooni „arengumootorina“. EAL-i puhul pole streigiaegne taktika – rõhutada tugevamana näimiseks üksmeele olemasolu - lõppenud ka streigi järel. Samas võib eeldada, et organisatsioon vajab sisedemokraatia elujõu seisukohalt igapäevatoos teistsugust lähenemist.

PEAMISED PROBLEEMID JA ÕPPETUNNID

Järgnevalt on kokkuvõtvalt välja toodud peamised õppetunnid, millele võiksid huvikaitsega tegelevad organisatsioonid Eesti Arstide Liidu juhtumi näitel tähelepanu pöörata:

- Mõelda esinduslikkuse seisukohast lähtuvalt läbi **volikogu ja üldkogu vaheline rollijaotus**. EAL-is on hetkel tegemist mitmetasandilise huviesindussüsteemiga. Üldkoosoleku ja üldkogu roll on pigem väike ning sisuline töö toimub eestseisuse ja volikogu tasandil. Lisaks on see, millal peaks seisukoha lihtliikmetega laiemalt läbi arutama, pigem sisetunde küsimuseks jätud. Nii võib tekkida probleem seisukohtade esinduslikkuses ja taoline küsimus on avaliku

⁶³ Allikas: kirjavahetus EALi peasekretäriaga

võimu jaoks olnud üleval. Seetõttu tuleks kokku leppida, millistes küsimustes tuleks juhatuse ning volikogu seisukohad üldkogu liikmetega läbi arutada ja kooskõlastada.

- Üldkogusse kuulub väike osa EAL-i liikmeskonnast. **Seisukohtade parema esinduslikkuse** saavutamiseks tuleks kaaluda tõhusa huviesindusmehhanismi loomist, mis tagaks pideva sideme rohujuuretasandi ja juhatuse vahel ning kindlustaks teisalt poolt, et tagasiside juhatuse tegevusest jõuaks rohujuuretasandini. Näiteks võib EAL-i suuruse organisatsiooni puhul kaaluda liikmeküsitluste läbiviimist olulisematel teemadel (sh organisatsiooni struktuuri, liikmete kaasamise ning rahulolu kohta).
- **Organisatsiooni struktuur tuleks liikmetega läbi arutada** ja kokku leppida, kas orienteeruda tuleks piirkondlikke liite ametlikult koondava katusorganisatsiooni või füüsilistest isikutest koosneva liikmesorganisatsiooni kujunemisele (kus piirkondlikud liidud eraldiseisvate juriidiliste isikutena pigem kaoksid). Hetkel kehtiv struktuur tekitab küsimusi nii ühenduse liikmetes kui ka poliitikakujundajates, raskendades mõneti läbirääkimisi ja koostööd.
- EAL on suur ja mõjukas organisatsioon (kasvõi ainult liikmete arvu poolest), mistõttu tasub kaaluda kokku leppimist detailsemates **liikmete kaasamise põhimõtetes**: millal, keda ja mis küsimustes kaasatakse, mingi seisukoht kujundatakse jne. Hetkel võidakse liikmeid kaasata tuginedes pigem ühepoolsele otsusele ja mõnedele üldisematele seadustes ning põhikirjas olevatele põhimõtetele. Ebamäärasus selles, mis küsimused antakse arutada volikogule ja üldkogule paistab silma ka juhtumis analüüsitud liikmete ning juhtide vastustes. Parem selgus toetaks juhte ja nende valikud oleksid legitiimsemad. Reeglite olemasolu kõrval on aga sama oluline nende järgimine ning sellise kultuuri kujundamine, kus ühiselt kokkulepitud põhimõtetega vastuollu minemist oleks organisatsioonisiselt võimalik avatult ja konstruktiivselt arutada.
- **Tegebüroo (tugitöötajate värbamine, olemasoleva meeskonna arendamine) edasine arendamine võiks olla üheks arendussuunaks.** EAL-i suuruses organisatsioonis võiks juhtimist toetada suurem arv palgalisi tugitöötajaid, mis võimaldaks keskenduda neil m.h liikmete kaasamisele, info jagamisele, nõustamisele jms. Oluline on ka olemasolevate inimeste professionaalsuse edasine kasvatamine, et legitiimsus kasvaks ka ekspertsuse tunnustamise kaudu.
- Hetkel viitab kogutud teave, et **erimeelsusi üritatakse organisatsioonis pigem vältida.** Teadvustada tuleks erimeelsuste ja arvamuste paljususe positiivset aspekti, mis annavad võimaluse aruteluks ja paremate lahenduste väljatöötamiseks. Organisatsiooniarengu seisukohast on halvem, kui tekkinud eriarvamusi ei julgeta või ei taheta väljendada.

3.3.3 Vabaühenduste liit EMSL ja arutelu demokraatia arendamise sihtasutuste loomise üle

Järgnevalt on vaatluse all vabaühenduste liit EMSL. EMSL, kelle missioon on „aidata arendada ühenduste tegevust toetaval keskkonnal ja tugevdada ühenduste suutlikkust selles keskkonnas tulemuslikult tegutseda“⁶⁴, on teistest käesolevas uuringus tähelepanu all olevatest

⁶⁴ Vt EMSLi koduleht, <http://www.ngo.ee/emsl>

katusorganisatsioonidest küllaltki erinev. EMSL on olnud Eesti kodanikuühiskonna edendamisel üheks eestvedavaks jõuks, olles panustanud erinevatesse kodanikuühiskonda arendavatesse tegevustesse nagu kodanikualgatuse ja -julguse kultiveerimine, kaasamise tõhustamine, erinevate sektorite koolitamine, vabaühenduste tegevussuutlikkuse tõstmine, poliitikakujundamises osalemine kodanikuühiskonnale soodsa keskkonna ülesehitamisel jne. EMSL-i juhtum on tähtis ennekõike seetõttu, et välja tuua teiste vabaühenduste jaoks kasulikke ja eeskuju väärivaid põhimõtteid liikmete ja sihtrühma kaasamisel.

Siinse juhtumiuuringu põhiküsimuseks on, kuidas EMSL kaasab oma liikmeid ja sihtrühma avaliku poliitika kujundamise protsessides osalemisel. Vastamisel keskendutakse organisatsiooni väärtustele, põhimõtetele ja nende rakendumisele. Poliitikakujundamises osalemise näiteks on valitud demokraatia arendamise sihtasutuste (DASAd), hilisema nimega maailmavaate sihtasutuste (MSAd) loomise ettepanek ja sellest tulenev debatt Riigikogu põhiseaduskomisjoni ja EMSL-i vahel. Protsess, mis kestis ajavahemikul (ligikaudu) 2011. aasta detsember kuni 2012. aasta oktoober, on oluline mitmel põhjusel. DASA/MSA arutelul, mis pälvis ka suure meediatähelepanu, on laiem ühiskondlik tähtsus, sest tegu oli muuhulgas ühe etapiga erakondade rahastamise küsimuse avalikus diskussioonis. Samuti tõusis mõttevahetuse käigus esile käesoleva uuringu kontekstis keskne vabaühenduste poliitikakujundamises osalemise legitiimsuse küsimus. Protsessi algus nõudis EMSL-ilt kiiret ja tõhusat tegutsemist, mis tõi kaasa otsuse kasutada ebaharilikke vahendeid oma seisukohale suurema tähelepanu tõmbamiseks (massiline e-kirjade saatmine avalikule võimule). See tähendas ühtaegu tavapärasest erinevaid võimalusi liikmeid kaasata.

Antud juhtumiuuringus toetutakse EMSL-i, selle kahe liikmesorganisatsiooni⁶⁵ ja DASA/MSA protsessiga seotud Riigikogu põhiseaduskomisjoni esindajaga läbi viidud intervjuudele. Lisaks on kasutatud avalikult kättesaadavaid dokumente ja meediamaterjale. Juhtumiuuring kajastab esmalt organisatsiooni struktuuri, liikmelisust ja juhtimist. Seejärel kirjeldatakse ühenduse peamisi tegevusi ja rolli ühiskonnas. Kolmanda teemaderingi moodustab ühenduse liikmete ja sihtrühma kaasamine. Ning lõpuks tuuakse välja peamised koostööd ja kaasamist puudutavad tähelepanekud poliitikakujundamises osalemise kohta kõne all olevas juhtumis.

EMSL-I STRUKTUUR, LIIKMELISUS JA JUHTIMINE

Vabaühenduste liit EMSL on 1991. aasta 10. oktoobril asutatud Eesti Fondide Keskuse õigusjärglane, tegutsedes EMSL-i nime all aastast 1997. (EMSL on akronüüm sõnadest Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit.) EMSL-i põhikirja on vastu võetud 19. septembril 1996. aastal ning seda on mitu korda muudetud (viimati 25.05.2012). Põhikirja järgi on EMSL-i peamised tööorganid üldkoosolek, mille ülesandeid üldkoosolekute vahelisel ajal täidab volinike koosolek ehk nõukogu, ning juhatus, mis tegeleb igapäevase töö korraldamise ja juhtimisega (EMSLi põhikirja).⁶⁶

ÜLDKOOSOLEK JA NÕUKOGU

EMSL-i kõrgeim organ on juhatuse poolt vähemalt kord aastas kokku kutsutav üldkoosolek, mille pädevuses on organisatsiooni põhikirja muutmine, eesmärgi muutmine, nõukogu liikmete valimine,

⁶⁵ Otsus intervjuuerida kaht EMSLi liikmesorganisatsiooni, mitte aga üht liikmesorganisatsiooni ja üht EMSLi partnerit valitud poliitikakujundamises osalemise protsessis nagu seda tegime EÜLi ja EALi puhul, tuleneb asjaolust, et üks intervjueeritud liikmesorganisatsioon keskendus DASA/MSA protsessis valdkondlikele küsimustele ja suhtles iseseisvalt poliitikakujundajaga, teine aga panustas protsessi tihedas koostöös EMSLiga.

⁶⁶ Vt EMSLi koduleht, <http://www.ngo.ee/emsl/juhtimine>

majandusaasta aruande kinnitamine, jne.⁶⁷ Üldkoosolek on otsustusvõimeline olenemata osalejate arvust. Üldkoosolekute vahelisel ajal täidab üldkoosoleku ülesandeid volinike koosolek, mida põhikirjas ja igapäevaselt nimetatakse nõukoguks. Nõukogu pädevust, nõukogu liikmelisust ja nõukogu tööd reguleerib töökord (EMSLi nõukogu töökord)⁶⁸. Nõukogu liikmed valitakse üldkoosoleku poolt kolmeks aastaks (nõukokku kuulub alates 2010. aastast 9 liiget). Nõukogu valib EMSL-ile ühele viieliikmelise juhatus ja teostab selle üle järelevalvet. Nõukogu kinnitab EMSL-i eelarve ja iga-aastase tegevuskava, millega planeeritakse EMSL-i tegevusi. Nõukogu otsustab vastavalt seadusele ja põhikirjale ka EMSL-i liikmete vastuvõtmise ja väljaarvamise. Nõukogu arutab ühtlasi EMSL-i tegevuse suhtes tulnud proteste. Nende hulka kuulub liikmete õigus paluda nõukogu seisukohta erimeelsuste korral EMSL-i tegevbürooga.

JUHATUS

EMSL-i igapäevast tegevust korraldab ning viib tegevuskava ellu tegevbüroo. Kontoril on roll ka tegevuskava kujunemisel. Iga-aastase tegevuskava kinnitab nõukogu, kes jälgib, et planeeritu oleks realistlik, kuid sisend eesmärkide seadmisel tuleb nii EMSL-i liikmetelt, võrgustikult kui ka tegevbüroo igapäevatöö pinnalt. Aastased tegevuskavad, mille täitmist iga kolme kuu tagant hinnatakse ja sellest uudiskirja kaudu teada antakse, lähtuvad EMSL-i poolt endale pikemaks perioodiks seatud ülesannetest. Nende põhjal hinnatakse EMSL-i tegevuste tulemust ja mõju. Praegune tegevuskava toetub aastateks 2013-2016 määratud ülesannetele.⁶⁹

Organisatsiooni juhtimist puudutavatele otsustusprotsessidele ning nõukogu ja tegevbüroo tööle annavad käesoleva uuringu käigus intervjueritud liikmesorganisatsioonid positiivse hinnangu. Sarnaselt kiidavad 2014. aastal läbi viidud EMSL-i liikmeküsitluse põhjal ühenduse liikmed heaks juhatuse ja teda abistava büroo töö.⁷⁰ Oluline on seejuures info hea kättesaadavus EMSL-i kodulehel nii organisatsiooni alusdokumentide, pikemaajaliste ülesannete ja iga-aastaste tegevuskavade, kui igapäevasemaid tegevusi hõlmava teabe kohta. Liikmete soovitusel ja ettepanekud tegevbüroo töö kohta puudutavad eelkõige kaasamist, millega seotud küsimusi käsitletakse allpool.

LIKMEMELISUS

EMSL-i liikmelisus eeldab kindlate tingimuste täitmist. Liikmelisuse taotleja peab olema registreeritud kodanikualgatuslik MTÜ või sihtasutus ja tegutsenud vähemalt aasta. Olemas peab olema liikmestaatus taotleva ühenduse esimese majandusaasta aruanne, ning see nagu ka juhtorgani koosseis, organisatsiooni põhikiri ja tegevusplaanid peavad olema organisatsiooni kodulehel avalikud.⁷¹ Liikmestaatus taotleja peab ühtlasi kinnitama, et lähtub oma tegevuses Vabaühenduste eetikakoodeksist (Vabaühenduste eetikakoodeks). Viimases loetletud väärtuste hulka kuuluvad võrdsus, solidaarsus, partnerlus, koostöömeelsus, vastastikune lugupidamine, usaldusväarsus, avatus, mitmekesisus, sallivus, vastutus ja aruandekohustus (sh avalikkuse ees) ja läbipaistvus. Vabaühenduste eetikakoodeksis kirjas olevate väärtuste tunnistamine liikmelisuse tingimusena on käesoleva uuringu kontekstis tähtis, sest väärtusedtoetavad sisedemokraatia arengut ja põlistamist

⁶⁷ Vt EMSLi koduleht, <http://www.ngo.ee/yldkoosolek>

⁶⁸ Vt EMSLi koduleht, <http://www.ngo.ee/noukogu>

⁶⁹ Vt EMSLi koduleht, <http://www.ngo.ee/emsl>

⁷⁰ 2014. a. EMSLi liikmeküsitluses osales 36 liikmesorganisatsiooni ehk umbes 40% EMSLi liikmetest. Vt küsitluse kohta lähemalt liikmete ja sihtrühma kaasamise peatükis.

⁷¹ Vt EMSLi koduleht, <http://ngo.ee/emsl/liitu>

organisatsioonis. Selgus nende osas suurendab sarnaselt organisatsiooni juhtimise ja tegevustega seonduva selgusega EMSL-i läbipaistvust nii liikmete kui avalikkuse jaoks.

EMSL-il on 2014. aasta märtsi seisuga **107 liikmesorganisatsiooni**.⁷² Kui EMSL-i esindaja kirjeldab ühenduse liikmeskonda, toob ta välja nende tausta ja tegevusalade paljususe, rõhutades sellega üht liikmetelt nõutavat väärtust – mitmekesisuse hindamist. Liikmeskonna kõrval eksisteerib **EMSL-i võrgustik**, mille suurus on praegu umbes 4000 organisatsiooni ja üksikisikut. Ligikaudu 3000 neist on EMSL-i üldises infolistis ja umbes 1000 EMSL-i venekeelses infolistis. EMSL-i võrgustikus on seega nii liikmed kui mitte-liikmed (liikmetel on lisaks eraldi meililist) ning sinna kuuluvad vabaühenduste kõrval kodanikuühiskonna arengust huvitatud ametnikud, üliõpilased jne. Võrgustik osaleb EMSL-i ettevõtmistes, saab EMSL-ilt teavet ning huvi korral räägivad sinna kuulujad kaasa EMSL-i seisukohtade kujundamises. Võrgustikuga liitumiseks ei tule täita avaldust, sellega ei kaasne liikmemaksu ega muid kohustusi, kuid puudub ka hääleõigus üldkoosolekul ja võimalus kandideerida EMSL-i nõukokku. Võrgustikku kuulujast mitte-liikme ja liikme vahel on seega selge erinevus kui vaadata õigusi ja kohustusi. Kuid vahetegemine on keerulisem kaasamisest rääkides, mille positiivsetel külgedel ja võimalikel probleemidel peatutakse liikmete ja sihtrühma kaasamise peatükis.

EMSL-I TEGEVUSED JA ROLL

ORGANISATSIOONI TEGEVUSED

Põhikirja järgi on EMSL-i põhieesmärkideks „Eestis tegutsevate vabaühenduste ühistegevuse arendamine, liikmete ühiste huvide eest seismine, ühistegevuse heade tavade tutvustamine ja rakendamine, ning avalikkuse ja oma liikmete kaasamine Eestis kodanikuühiskonna arendamisse“ (EMSLi põhikiri). EMSL tegutseb oma põhikirjalisi eesmärke ellu viies ja iga-aastasest tegevuskavast tulenevate konkreetsemate ülesannete täitmisel erinevates huvi- ehk eestkostetegevustes. Alljärgnevalt on arvukatest EMSL-i tegevustest välja toodud peamiselt need, mida EMSL ja selle liikmesorganisatsioonid intervjuudes ise rõhutasid.⁷³ Need pole seotud ühegi spetsiifilise valdkonnaga, vaid suunatud kodanikuühiskonna kui terviku arendamisse. Suur osa tegevustest on seotud liikmete ja sihtrühma kaasamisega ning neid puudutatakse uuesti hiljem.

EMSL osaleb mitmesugustes kodanikuühiskonna valdkonna kui terviku arendamisega seotud **poliitikakujundamise protsessides**. **EMSL-i eestkostetegevuste eesmärk on seista vabaühenduste huvide eest ja pakkuda ekspertarvamust kodanikuühiskonnale olulistel teemadel**. **EMSL esitab neis küsimustes oma seisukohti** ja osaleb erinevate **komisjonide** töös (mõlemat eestkostetegevuse vormi puudutatakse allpool).⁷⁴ Varem on EMSL panustanud 2002. a Riigikogu poolt heaks kiidetud Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni (EKAKi) loomisel, 2008. a loodud Kodanikuühiskonna Sihtkapitali (KÜSK-i) kontseptsiooni koostamisel ning kaasamise hea tava (2005, muudetud 2011) ja hea valimistava (2009) loomisel. Viimase järelvalvet organiseerib EMSL nn valimiste valvurite näol. EMSL-i tegevustest võib välja tuua veel vabaühenduste manifestid ning osalemise Rahvakogu ja Arvamusfestivali töös. Arvamusfestival võttis üle EMSL-i varasemate kodanikuühiskonna konverentside ja vabaühenduste kärajate rolli.⁷⁵

⁷² Vt EMSLi koduleht, <http://www.ngo.ee/emsl/liikmed>

⁷³ Vt EMSLi koduleht, põhjalikumad ülevaadet <http://www.ngo.ee/teoksil>

⁷⁴ Vt EMSLi koduleht, <http://www.ngo.ee/komisjonid>

⁷⁵ Vt EMSLi koduleht, <http://www.ngo.ee/rahvakogu>, <http://www.ngo.ee/arvamusfestival>, <http://www.ngo.ee/manifest> ja <http://www.ngo.ee/k%C3%A4rajad>

Suur tähelepanu on kodanikuühiskonna-alasel **teavitamisel**. Liikmed ja võrgustikku kuulujad saavad EMSL-ilt infot parasjagu teoksil oleva kohta infolisti ja sotsiaalmeedia vahendusel (*Facebook*). Aktuaalsetest tegevustest tehakse liikmetele ülevaade EMSL-i liikmeklubides. EMSL annab välja Kodanikuühiskonna nädalikirja (iganädalane e-uudiskiri) ning laiema avalikkuse jaoks mõeldud ajakirja *Hea Kodanik* (seda nime kannab ajakiri alates 2008. aastast). Viimane kajastab kodanikuühiskonna arenguid, infot, artikleid, tutvustab uuringuid, jne.⁷⁶ Laiem avalikkus saab infot EMSL-i tegevuste kohta ka meedia vahendusel. Lisaks toimub **venekeelne teavitustegevus**, mis algas suuremas mahus 2009.⁷⁷

Olulisel kohal EMSL-i tegevustes on **nõustamine ja koolitused** vabaühendustele, mis aitavad kaasa ühenduste suutlikkuse suurenemisele. Samuti pakutakse neid avalikule sektorile ja koolidele (kodanikuharidus). Nii koolitused kui nõustamine on ühtaegu suunatud liikmetele ja võrgustikule, ning intervjuudes mainitakse näitena õiguslast abi, mida liikmesorganisatsioon on EMSL-ilt saanud (vabatahtliku tegevuse ja maksuküsimustes). Koolitatakse ka venekeelseid vabaühendusi. Regulaarsed koolitused vabaühendustele ja ametnikele toimuvad tellimuskoolitustena ning kaasamise kevadkoolis ja vabaühendustele vabakonna suvekoolis.⁷⁸ EMSL-i eestvedajate panustamisel on ilmunud erinevad **käsiraamatud**, sh „Hea huvikaitse. Kuidas kaasata liitlasi ja mõjutada otsuseid?“ (Urmo Kübar), „Kuidas koguda annetusi ja hoida toetajaid?“ (Alari Rammo jt), „Vabaühendused ja avalikud teenused – partnerlus avaliku sektoriga“ (Veiko Lember jt), „Kaasamise käsiraamat ametnikele ja vabaühendustele“ (Hille Hinsberg ja Urmo Kübar), jne.⁷⁹

EMSL-i tegevustest on põhjalik ülevaade ühenduse kodulehel, mis on kättesaadav nii liikmetele kui ka laiemale avalikkusele. Nii uuringus osalenud kui ka 2014. a EMSLi liikmeküsitluses osalenud liikmed on EMSL-i tegevuste ja nende mõjuga ühiskonnale väga rahul (EMSLi liikmeküsitlus 2014). Teadlikkus organisatsiooni tegevustest ja nende mõjude heakskiit on ühtlasi organisatsiooni tegutsemise **legitiimsuse** indikaator. Teisisõnu, liikmed tunnustavad seda, kuidas organisatsioon oma rolli täidab. Järgnevalt on vaatluse all, kuidas täpsemalt määratleb oma rolli EMSL ise, millisena näevad seda EMSLi liikmed ning kuidas on mõtestanud seda avalik võim.

ROLL ÜHISKONNAS

Sissejuhatuses toodi välja, et EMSL-i missioon on aidata arendada ühenduste tegevust toetaval keskkonnal ja tugevdada ühenduste suutlikkust selles tulemuslikult tegutseda. EMSL deklareerib, et ta on „avalikes huvides tegutsevate vabaühenduste liit, kes töötab selle nimel, et Eestis oleks tugev kodanikuühiskond, kus inimesed tahavad, saavad ja oskavad olla head, arukad ja aktiivsed kodanikud“.⁸⁰ EMSL defineerib intervjuus end eestkoste- või huvikaitseorganisatsioonina, mille eesmärk on kaasa aidata kodanikuühiskonna arengule Eestis. EMSL-i tegevused ei ole mõne kindlapiirilise poliitikavaldkonnaga seotud, vaid suunatud **kodanikuühiskonna kui terviku arendamise**. Sellise iseloomuga on EMSL-i töö komisjonides, teavitustegevused, üritused, mida EMSL

⁷⁶ Vt EMSLi koduleht, <http://www.ngo.ee/liikmeklubi>, <http://www.ngo.ee/uudiskiri> ja <http://ngo.ee/heakodanik>

⁷⁷ Intervjuudes venekeelse teavitustegevuse teemat pikemalt ei puudutatud, kuid eesmärk on suurendada venekeelsete ühenduste sidusust Eesti ühendustega, tõsta venekeelsete ühenduste tegutsemisuutlikkust, et olla tõhusamalt kaasatud ühiskonda ja koostöösse. EMSL arendab venekeelset infovõrgustikku, pakub informatsiooni, jne. Vt <http://www.ngo.ee/vene>. EMSLi veebilehe uudised on saadaval ka vene keeles (<http://ngo.ee/ngo/210>). Samuti töötab venekeelne infovärv (<http://ngo.ee/ru>).

⁷⁸ Vt EMSLi koduleht, <http://www.ngo.ee/koolitus>

⁷⁹ Vt EMSLi koduleht, <http://www.ngo.ee/trykised>

⁸⁰ Vt EMSLi koduleht, <http://www.ngo.ee/emsl>

korraldab, jne. EMSL-il on ühtlasi ekspertroll, mis väljendub koolitus- ja nõustamistegevustes, käsiraamatute väljaandmises, kodanikuühiskonna-teemalistes seisukohavõttudes, jne. EMSL-i aastateks 2013-2016 määratud ülesanded, millele rajanevad iga-aastased tegevuskavad, on nende rollimääratlustega kooskõlas. Need katavad ühelt poolt teemasid nagu vabaühenduste legitiimsuse, läbipaistvuse ja vastutavuse suurendamine, kodanikuühiskonda puudutavates diskussioonides osalemine, vabaühenduste riigipoolse rahastamise põhimõtete ühtlustamine, ühenduste huvide kaitsmine õigusloomes, teiselt poolt aga mitmesuguseid koolitusi, nõustamisi ning info kogumist ja edastamist eesti ja vene keeles.⁸¹ EMSL märgib intervjuus ühtaegu, et kui seni on põhitähelepanu keskendunud organiseeritud kodanikualgatusetele ehk vabaühendustele, on organisatsioonide kõrval üha suurem tähelepanu ka indiviididel, s.o aktiivsetel kodanikel.

EMSL toonitab, et kui ta tegutseb kodanikuühiskonna arendamisel, ei kõnele ta kodanikuühiskonna või vabaühenduste „nimel“ (isegi kui partnerid võtavad EMSL-i mõnikord kodanikuühiskonna esindusorganisatsioonina), sest ükski organisatsioon ei saa seda teha. Kuna EMSL-i võrgustik on üsna lai, on ühendusel küll alus esineda teatud küsimustes ka ekspertrollis. Kuid kindlasti ei eelda EMSL, et teised vabaühendused peaksid tema seisukohtadega nõustuma või nagu esindaks ta ühiskonna kõiki arvamusi. Kodanikuühiskonna võlu ongi EMSLi sõnul see, et eksisteerivad erinevad arvamused, tegutsemisviisid ja tegutsejad.

„Me esindame EMSL-i seisukohti ja ütleme, kuidas see seisukoht on tekkinud, arvame, et need seisukohad aitavad kodanikuühiskonna arengule kaasa, aga me ei saa kuidagi öelda, et meie käes on mingi tõemonopol.“ (EMSL)

EMSL ei tegutse ühegi kitsa valdkonna ega konkreetse vabaühenduse (eri-)huvide nimel. EMSL-i hinnangul on selle huvikaitsetegevused niisugused, millest EMSL-i liikmed ei võida rohkem kui organisatsiooni mittekuuluvad vabaühendused. Spetsiifiliste valdkondlike ja vaid oma organisatsiooni puudutavate huvidega tegelevad liikmesorganisatsioonid ise. EMSL-i enda rollimääratlus on kooskõlas EMSL-i liikmesorganisatsioonide arusaamaga. Taoline kooskõla on oluline, sest ühine arusaam ühenduse eesmärgist ja rollist on üks organisatsiooni eduka toimimise eeldusi. Samuti peavad uuringus osalenud liikmed õigeks EMSL-i põhimõtet, et viimane ei sekku n.n sisupoliitikate detailidesse. Nende meelest tuleb see valdkondlikele poliitikatele endile kasuks, sest nii tugevneb koostöö valdkondlike ühenduste vahel. Lisaks leitakse, et EMSL, mis koondab sarnase mõtlemisega inimesi, on pigem suur võrgustik kui tavaline vabaühendus.

Mis puutub EMSL-i rolli mõistmisse ametnike tasandil, on probleemid lähedased nendele, mis üksikisikute ja vabaühenduste kaasamisel sageli esile kerkivad. Kuivõrd ametnikel on tihti ettekujutus, et ühendustes käiakse pidevalt koos ja toimub igapäevane arutelu, võib ametnikul kergesti tekkida arusaam, et seisukoht, mille mõni vabaühendus esitab, on laialdaselt läbi räägitud. Samas organisatsioon ise võib eeldada, et küsitakse nende kui ekspertide arvamust – eriti kui seisukoha esitamiseks antakse väga vähe aega. Taolisi möödarääkimised tuleb ette ka EMSL-i puhul. Teinekord üritatakse EMSL-i kaasata, ilma et oleks hästi läbi mõeldud, milline on EMSL-i profiil – ei tehta vahet, kas EMSL on valdkondlik või valdkondadeülene organisatsioon. EMSL on ametnike koolitamisel võtnud endale ülesandeks rõhutada, et poliitikakujundajad tunneksid huvi, kes on need partnerid, keda nad kaasavad, ning kuidas nende seisukohad on kujunenud. Kuid üldiselt hindab EMSL oma läbisaamist nendega, kellega pidevalt koostööd teeb, heaks. Koostöö on EMSL-il tihedam Siseministeriumiga, kelle jaoks EMSL on strateegiline partner, Rahandusministeriumiga, kellega

⁸¹ Vt EMSLi koduleht, <http://www.ngo.ee/emsl>

tehakse koostööd näiteks ELi rahade planeerimise ja maksusoodustuste asjus ning Riigikantseleiga, kes koordineerib kaasamise ja avatud valitsemise küsimusi.

Kõige problemaatilisem on EMSL-i rolli mõistmine olnud poliitikute tasandil. Vabaühenduste poliitikakujundamises osalemise funktsiooni ja esitatud seisukohtade **legitiimsuse** küsimus kerkis poliitikute puhul esiplaanile juba aastast 2011, eriti seoses DASA/MSA protsessiga (2011 detsember – 2012 oktoober), millel peatatakse allpool. Kuid legitiimsuse kahtluse alla seadmine tuli esile ka hiljem, nn Jääkeldri (21.11.2012) kohtumisega haakuvalt, kus sõnastati Rahvakogu viis põhiteemat (valimissüsteem, erakondade töö korraldus ja sisedemokraatia, kodanike võimalused osaleda poliitikas valimiste vahel, avaliku sektori ametikohtade seotus parteidega ja erakondade rahastamine). Legitiimsuse-alane poleemika oli terav Rahvakogu toimumise ajal ja kestab õigupoolest siiani. EMSL seostab rolliprobleemi üleskerkimist kõige enam just Rahvakoguga (6.04.2013). Rahvakogu eel ja kestel tõstatati poliitikute poolt sageli küsimus, keda EMSL „esindab“ või milline on tema „mandaat“ või kas Rahvakogu – või sellega seotud Eesti Koostöö Kogu – esindab „rahva tahte“.⁸² EMSL kordab, et keegi ei saa pretendeerida „rahva tahte“ teadmise monopolile. Rahvakogu esitas üksnes ettepanekud, mille koostamisel tehti inimeste kaasamisel ära suur töö, ning neid ettepanekuid tuleks avalikul võimul igal juhul tõsiselt kaaluda. Mandaat on valitud võimuesindajatel küll teatud põhiküsimustes, kuid mitte igas küsimuses. (EMSL-i poolt intervjuus väljendatud mure, et Riigikogu ei ole Rahvakogu arutelupäeva ettepanekuid piisavalt arvesse võtnud, näib vastuollu minevat arusaamaga, et eesmärk ei olnud pakkuda valmis lahendusi. Samas n.ö alt-üles ja ülalt-alla kujunenud volituste vahel tasakaalupunkti leidmine ongi keeruline ja EMSL-i mure on mõistetav – Rahvakogu on EMSL-i jaoks oluline etapp kodanikuühiskonna arengus ja EMSL ise aitas seda läbi viia.)

Paljuski on vabaühenduste rolli mittemõistmine poliitikute mõõdalask. Kohati on ühenduste esindajad kahelnud, kui siiras on avaliku võimu huvi selle vastu, keda vabaühendused „esindavad“. Arvatakse, et tegu võib olla üksnes sooviga tähelepanu vaidlusküsimuste sisult mujale juhtida. Ent jälgides viimaste aastate meedias avaldatud artikleid ja nende kommentaare, on ka avalikkusel mõnel juhul raskusi vabaühenduste rolli mõistmisega. Mõnikord nõutakse ühendustelt avalikku võimu tasakaalustava ja kontrolliva funktsiooni piire ületavat tegutsemist, teinekord aga kardetakse, et nad seda püüavad teha.

Vabaühenduste, sh EMSL-i positsioon ühiskonnas ei ole kunagi lõplikult paigas. Ühiskond muutub ja areneb ka arusaam demokraatiast, milles oma osa mängib tehnoloogiliste võimaluste areng, sh sotsiaalmeedia. **Orienteeruda tuleb senisest enam poliitikutele**, et nad paremini mõistaksid EMSL-i rolli. Intervjueeritud EMSL-i liikmed soovivad EMSL-il end avalikkuses järjekindlalt nähtavaks teha – see tuleb kasuks kodanikuühiskonnale ja vabaühendustele tervikuna. Diskussioonides avaliku võimuga, nii riigi kui kohalikul tasandil, otsitakse pidevalt uut tasakaalupunkti. Uuringus osalenud organisatsioonid leiavad, et poliitikud võtavad tänu senisele tegevusele EMSL-it tõsisemalt kui aastate eest. Poliitikute tasand on isegi olulisem kui ametnike tasand, kuna poliitikud kujundavad avalikkuse suhtumist ja hoiakuid.

LIIKMETE JA SIHTRÜHMA KAASAMINE

⁸² Üks tüüpiline vaidlus vabaühenduste positsiooni ja funktsioonide üle toimus nt 2012. a. lõpus Urmo Kübara ja Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimehe Rait Maruste vahel. Vt Maruste, Rait (2012). „Rahvavõimust. Ikka ausalt“. *Eesti Päevaleht*, 14.12.2012. [<http://epl.delfi.ee/news/arvamus/rait-maruste-rahvavoimust-ikka-ausalt.d?id=65404376>] ja Kübar, Urmo (2012). „Maruste ja rahva tahe“. *Eesti Päevaleht*, 19.12.2012 [<http://epl.delfi.ee/news/arvamus/urmo-kubar-maruste-ja-rahva-tahe.d?id=65424948>]

Avalikkuse ja poliitikakujundajate, samuti organisatsiooni töötajate, liikmete ja sihtrühma jaoks on väga tähtis ühenduse poolt välja käidud seisukohtade tekkeprotsessi läbipaistvus. EMSL deklareerib oma liikmete kaasamist kirjeldaval veebileheküljel, et ei soovi kõnelda ei oma liikmete ega teiste vabaühenduste eest, vaid „toetada neid selles, et nad ise enda eest räägiks“. EMSL võtab sõna küsimustes, mis puudutavad kodanikuühiskonda tervikuna. Teemadeks on kodanikuharidus, –aktiivsus ja –julgeus, vabaühenduste kaasamine, rahastamine, statistika, teenuste üleandmine jm. Valdkondlike küsimuste puhul soovib EMSL pöörduda valdkondlike ühenduste poole.⁸³ Nii selgitatakse liikmetele ja avalikkusele, millistes küsimustes EMSL poliitikakujundamisse sekkub.

Üks oluline küsimus vabaühenduste poliitikakujundamises osalemisel on see, kui formaliseeritud peaksid olema ühenduste eneste kaasamise põhimõtted. EMSL-i rõhuasetus pluralismile ja erinevate tegutsemisviiside paljususele, mis avaldus ühenduse rollimääratluse juures, väljendub ka siin. EMSL leiab, et **sisedemokraatia nõuab kaasavat ja arutlevat organisatsioonikultuuri**, ent selle saavutamise viis sõltub organisatsiooni iseloomust. Näiteks väiksem ühendus saab küsimused arutatud ilma, et oleks väga rangeid reegleid paika pandud. Suuremate ühenduste jaoks võib olla oluline, et (kodulehel) oleks kõik otsuste tegemise plaanid, protseduurid jne avalikud. EMSL on selle printsiibi ka praktikas ellu viinud ning liikmetega erinevate juhtude jaoks kokku leppinud **kaasamine põhimõtted**. (Hetkel kehtiv versioon valmis aastal 2008.) Need on EMSL-i kodulehel kättesaadavaks tehtud ning jaotuvad järgmiselt:⁸⁴

EMSL-I ALGATATUD SEISUKOHTADE KUJUNDAMINE

Kui EMSL ise vastavalt oma iga-aastasele tegevusplaanile või nõukogu otsustele seisukohti algatab, on liikmetel võimalik selleks ettepanekuid teha. Selleks antakse liikmetele teada teema ja selle algatamise põhjus, ajakava ja asja eest vastutav inimene EMSL-is. Ettepanekuid ja arvamusi kogutakse vabas vormis (võimalusel umbes kuu, kuid mitte vähem kui kahe nädala jooksul), mille põhjal tehakse seisukoha esmaversioon. Vajadusel korraldatakse aruteluüritusi. Liikmed saavad esmaversiooni kommenteerida ja teha neisse parandusettepanekuid, millest EMSL-i tegevbüroo teeb kokkuvõtte. Ettepanekute põhjal koostatakse puhtand, mida on liikmetel taas võimalik kommenteerida. (Võimalusel antakse selleks aega mitte vähem kui kaks nädalat.) Valminud seisukoha kinnitab EMSL-i nõukogu. EMSL toob oma kodulehel sel moel valminud seisukohtade näidetena välja vabaühenduste manifesti (2007, 2011), Kodanikuühiskonna sihtkapitali kontseptsiooni (2007), rahastamise hea tava (2008), jne.

REAGEERIMINE TEEMADELE ÜHISKONNAS JA/VÕI MEEDIAS

Teistsugune on protseduur reageerimisel meedias avaldatud seisukohtadele või sündmustele ühiskonnas. Reageerimise vajaduse üle konkreetsetel juhtudel otsustab EMSL-i tegevbüroo koos nõukoguga, lähtudes EMSL-i väärtustest ja senistest seisukohtadest. Ettepanekuid reageerimiseks võivad teha kõik liikmed. Kontor koostab mustandi, milleks vajadusel kaasatakse pädevamaid või asjast enam huvitatud liikmeid. Seisukoha kinnitab nõukogu ning valmis arvamus saadetakse korrigeeritud meediale ja EMSL-i liikmetele. Selliselt esitatud seisukohtade näidetena toob EMSL välja reageerimise DASAde/MSAde loomise kavale (2011-2012), avaldused Riigikogus EKAK-i arutluse edasilükkamise kohta, erakondade rahastamise suurendamise plaanile reageerimise jne.

OSALEMINE ÕIGUSLOOMES

⁸³ Vt EMSL-i koduleht, <http://www.ngo.ee/liikmetekaasamine>

⁸⁴ Vt EMSL-i koduleht, <http://www.ngo.ee/liikmetekaasamine>

Kui EMSL-ile laekub kommenteerimiseks eelnõu, siis otsustab kontor, kas see kuulub EMSL-i pädevusse ja kas tähtaeg on seisukoha kujundamiseks piisav. Valdkondlike teemade puhul suunatakse eelnõu edasi vastava valdkonna liikmesorganisatsioonide. Kui tähtaeg on liiga lühike, taotleb EMSL selle pikendamist või loobub kommenteerimast. Kui eelnõule otsustatakse koostada kommentaarid, antakse sellest liikmetele teada, lisades viite eelnõule. Võimalusel saadetakse lühike omapoolne kommentaar ja esitatakse täpsustavad küsimused, millele liikmetelt vastust oodatakse. Olenevalt ajalistest võimalustest hakkab EMSL-i kontor kas rööpselt seiskohta ette valmistama või oodatakse teatud tähtaja jooksul liikmete kommentaarid ära. Valminud sisukoha mustandi kommenteerimiseks antakse aega vähemalt kolm päeva ning kommentaaridele antakse tagasisidet. Eriarvamuste puhul tuuakse need seisukohas välja. Seda laadi seisukohtade näidetena on EMSL esitanud vabaühenduste tulumaksusoodustuste korra muutused (2010 jj) ning EMSLi kommentaarid MTÜ ja SA seaduse muudatustele (2007 jj).

OSALEMINE TÖÖRÜHMADEN JA KOMISJONIDES

Selle üle, kas EMSL peaks osalema mõnes töörühmas või komisjonis, otsustavad EMSL-i kontor ja/või nõukogu. Otsus lähtub teema olulisusest, EMSL-i pädevusest ja ajaressurssidest. Valdkondlike teemade puhul suunatakse kutse osaleda töörühmas või komisjonis vastava valdkonna ühendustele. Kui puudub põhjus, miks EMSL-i esindajaks peaks olema nõukogu liige või kontori töötaja, pakutakse seda võimalust liikmetele. Kandidaatide seast teeb valiku nõukogu. Esindaja kooskõlastab vastavalt teema tähtsusele oma seisukohad kontori või nõukoguga, kogub liikmetelt arvamusi ning informeerib neid. Ühtlasi annavad esindajad oma tööst ülevaate EMSL-i üldkoosolekul.

REAGEERIMINE LIIKMETE ETTEPANEKUTELE

EMSL-i liikmetel õigus teha ettepanekuid kõigi EMSL-i tegevuste kohta. EMSL-i kontor vastab ettepanekutele võimalikult kiiresti. Kui liige ei ole vastusega rahul, on tal õigus pöörduda nõukogu poole, paludes nõukogu seisukohta.⁸⁵

Mitmed EMSL-i dokumentides, liikmelisuse tingimustes ja EMSL-iga tehtud intervjuus esile toodud väärtused leiavad väljundi loetletud kaasamispehimõtete juures. Lisaks sellele, et kaasamisprotseduurid kui sellised on läbipaistvad, avalduvad neis väärtused nagu alternatiivide ja arvamuste paljususe hindamine ning opositsiooni ja erimeelsuse arvestamine. Ühtlasi avalduvad neis informeerimist, konsulteerimist ja osalemist puudutavad kaasamise hea tava aluspõhimõtted, mille valmimisse EMSL ise on andnud olulise panuse (Kaasamise hea tava 2011). Sellised on näiteks põhimõtted, et kaasatutele antakse kommenteerimiseks piisavalt aega või et pööratakse tähelepanu sellele, keda vastav seisukoht kõige enam puudutab. Kui valdkondlike küsimuste puhul suunab EMSL küsimuse vastava valdkonna vabaühendustele, siis EMSL ise soovib osaleda komisjonides, kus arutatakse küsimusi kodanikuühiskonna kui terviku kohta. Intervjuus nimetab EMSL sellisena EKAK-i komisjoni, mille töös ühendus osaleb (EKAK 2002). Väga oluline on kaasamisel seegi, et EMSL-i liikmetel on võimalus organisatsiooni mis tahes tegevuste osas ettepanekuid teha.

Intervjueeritud liikmesorganisatsioonide hinnang EMSL-i sisemisele kaasamispraktikale on väga positiivne. See on nende arvates aja jooksul oluliselt arenenud, sh tehnilises mõttes. Uuringus osalenud liikmed nõustuvad EMSL-i seisukohaga, et kaasamise **kirjapandud reegleid on vaja pigem suurematel organisatsioonidel**. Kuid nii EMSLi esindaja kui ka selle liikmed peavad siiski olulisteks kaasamise põhimõtete olemasolu kõikides vabaühendustes. Näiteks ühes liikmesorganisatsioonis on

⁸⁵ Vt EMSLi koduleht, <https://www.ngo.ee/seisukohad>

kokku lepitud teemad, mis ei vaja liikmetega arutelu ja mille puhul kontor võib iseseisvalt sõna võtta ning teemad, mis arutelu vajavad. Samuti võib kokku leppida, et kui liikmed ei avalda seisukoha suhtes arvamust, tähendab see nõusolekut. Samas leiab liikmesorganisatsiooni esindaja, et EMSL-is kui suures organisatsioonis poleks sellised reeglid otstarbekad. Teisisõnu, kaasamispõhimõtete läbipaistvuse võib saavutada üsna erinevalt reguleeritud ja sõnastatud kokkulepetega, kuid tähtis on nende olemasolu.

Kui kirja pandud kaasamispõhimõtteid peetakse suurte ühenduste puhul vajalikuks, ilmneb intervjuudes, et EMSL-i liikmed pole eespool loetletud põhimõtete konkreetsete vormidega siiski ühtviisi hästi kursis. Kuivõrd EMSL-il on need kokku lepitud, tuleks õigupoolest liikmeid organisatsiooni kaasamispõhimõtetest **rohkem teavitada**. Sellega nõustuvad uuringus osalenud ühendused, kes leiavad, et parem teadlikkus sellistest vormidest tuleks ühtaegu kasuks EMSL-i liikmete endi kaasamisokusele nende enda organisatsioonis toimuva kaasamise juures.

*„Teadlikkust võiks küll veel rõhutada /.../ et need [EMSL-i kuuluvad] organisatsioonid, kes ise peavad kaasamisega tegelema ja pole nii kogunud, saaksid sellest õppida.“
(EMSL-i liikmesorganisatsioon)*

Lisaks teeb üks liige ettepaneku, et EMSL-i kontor võiks rohkem tagasisidet anda, kui mõne liikmesorganisatsiooni seisukoht jääb arvestamata – alati ei saa neil juhtudel kontori kommentaare ja tagasisidet oleks tegelikult vaja. Teise ühenduse arvates tuleks seisukoha esitajal säärase vajaduse korral pigem endal aktiivne olla, kuna EMSL-ilt, millel on palju liikmeid ja lai võrgustik, nõuaks liiga palju ressursse hakata iga arvestamata jäänud seisukoha korral vastama. Kui otsida tasakaalu nende kahe positsiooni vahel, võiks lahenduseks olla, et kui tagasisidet esitatud seisukohale ei laeku, kuid seisukoha välja pakkunu seda soovib, pöördub ta ise EMSL-i kontori poole.

Piisav informeeritus kaasamisel võimaldab liikmetel arutletavaid küsimusi mõista ning pakkuda asjakohaseid ja teostatavaid lahendusvariante. Nagu üldise infoliikumisega, millel peatuti EMSL-i tegevuste juures, on kaasamist puudutava **informeeritusega** EMSL-is nii uuringus osalenud kui liikmeküsitluses osalenud liikmed väga rahul. Õigupoolest leiab üks intervjueritud liikmesorganisatsioon, et suurem info jagamine kui EMSL-i kontor seda praegu teeb, ei tulekski kasuks. Edukas kaasamine eeldab tema hinnangul seda, et info on täpselt doseeritud, ning et sõnastatud on konkreetsed küsimused, millele seisukohti ja kommentaare oodatakse. See on üks aspekt, milles EMSL on intervjueritu arvates täna tehniliselt palju parem kui aastate eest, suutes väga hästi mobiliseerida nii inimesi kui organisatsioone.

Ühenduse sisedemokraatia elujõu seisukohast on lisaks läbipaistvusele ja legitiimsusele sama oluline vastutavuse element. Ehk teisisõnu, samavõrd tähtis kui on selgus ühenduse protsessidest ja väärtustest, heakskiit ühenduse tegevustele ja nende mõjule, on oluline ka liikmete **tagasiside**. Üks EMSL-i liikmetelt tagasiside saamise viis on liikmeküsitlus (EMSLi liikmeküsitlus 2014). Liikmeküsitlus hõlmab hinnangut EMSL-i tegevustele ja nende mõjule, liikmete kaasamisele ning infokanalitele. Lisaks küsitakse liikmetelt selle kohta, mida nad tulevikus organisatsioonilt ootavad. Liikmeküsitlust on EMSL seni läbi viinud kolmel korral (2006, 2011 ja 2014; kodulehel on saadaval andmed viimase küsitluse kohta). Põhiosas on neis käsitletavat teemad jäänud samaks. Selline liikmeküsitlus on eeskujuks teistele vabaühendustele ja eriti kasulik on see suurtele ühendustele. Sel teel saadud tagasiside on nii organisatsiooni töötajate kui liikmete jaoks lihtsalt mõistetav, küsitluse kordamisel näeb muutusi ajalises perspektiivis, mille abil pikemaid ülesandeid seada, protsessides ja tegevustes muutusi teha, jne.

Lisaks liikmeküsitlusele eksisteerib tagasiside saamise ühe vormina nn EMSL-i liikmekohtumine. See kujutab endast tunni-poolteise pikkust kohtumist liikmesorganisatsiooniga, kus arutatakse

aktuaalseid probleeme, EMSL-i pooleliolevaid tegevusi ning konkreetse liikme jaoks olulisemaid üksikküsimusi. Sel viisil ühtlasi värskendatakse kontakte liikmetega. Aastas toimub umbes 50-60 kohtumist, seega viiakse liikmekohtumine iga liikmega läbi vähemalt kord kahe aasta jooksul.

Vastutavuse oluline komponent on ühtaegu tagasiside sihtrühmalt. EMSL leiab, et kui ta väidab end tegutsemas tugeva kodanikuühiskonna ja selle nimel, et vabaühendustel ja aktiivsetel kodanikel oleks Eestis parem tegutseda, siis see defineerib ka sihtrühma, kelle ees EMSL on aruandekohuslane. Seetõttu peab EMSL loomulikult jagada erinevatel viisidel infot selle kohta millega ta tegeleb, sihtrühmal peab olema võimalus huvi korral EMSL-i tegevustes osaleda, ja neil on kindlasti õigus selle käigus hinnata, kui hästi EMSL oma rolli täidab.

Sarnaselt käesolevas juhtumiuuringus osalenud liikmesorganisatsioonidele on 2014. aasta liikmeküsitluses osalenud organisatsioonid valdavalt väga rahul EMSLi-poolse kaasamisega. Kuid liikmeküsitluse põhjal võiks EMSL kaasamisel sellegipoolest mõnevõrra aktiivsem olla. Leitakse, et EMSL peaks kaasama rohkem „erinevaid osapooli“ ning „vaatama väljapoole tavapärasest vabaühenduste aktivistide ringi“ (EMSLi liikmeküsitlus 2014). Liikmeküsitlus tõi esile kaks probleemset gruppi, kellele tuleks rohkem tegeleda. Esiteks on **venekeelsed ühendused** võrreldes eestikeelsete ühendustega vähem aktiivsed. EMSL ütleb seda tulemust kommenteerides, et tegeleb venekeelse koolituse ja infojagamisega pidevalt ning juba see on oluline, sest ka eestikeelsetel ühendustel on aktiveerumine võtnud rohkelt aega ja koolitamist. EMSL-i rollimääratlust silmas pidades võib sellega nõustuda, kuid lisaks võib soovitada venekeelsete liikmesorganisatsioonide suuremat kaasamist ühisüritustesse eestikeelsete organisatsioonidega. Sellele oli näiteks suunatud nüüdseks lõppenud EMSL-i mentorlusprojekt.⁸⁶ Teiseks eksisteerivad 2014. aasta liikmeküsitluse põhjal liikmete aktiivsuses **regionaalsed erisused** (EMSLi liikmeküsitlus 2014) ja soovitakse rohkem üritusi väljaspool Tallinna. Käesolevas uuringus osalenud liikmesorganisatsioonid leiavad sellele tulemusele omapoolset hinnangut andes aga, et iga ühendus peab ise olema aktiivne, tegutseb ta kas maal või linnas. Nende arvates tuleb arvestada sellegagi, et just Tallinnas toimub suur osa poliitilistest otsustusprotsessidest, kus EMSL-il tuleb kodanikuühiskonna arengu eest seismisel kõige enam nähtaval olla. Näib, et on nii neid ühendusi, kelle arvates tuleks pigem EMSL-il liikmete osalemisse panustada, kui neid, kes ootaks pigem liikmete endi suuremat aktiivsust. Viimaste sekka kuuluvad selgelt ka käesolevas uuringus osalenud EMSL-i liikmed.

„On teatud liikmed, kes on aktiivsemad ja nad on seda kogu aeg. /.../ On selliseid, kes – tee mis sa tahad – mitte kunagi ei tule kaasa. Võib-olla siis, kui tegu on tehtud /.../ hea, kui kritiseerivad.“ (EMSL-i liikmesorganisatsioon)

EMSL kahtlemata tegutseb liikmete kaasamise ja aktiveerimise nimel, mille hulka mh kuuluvad koolitus-, nõustamis- ja kommunikatsioonitegevused. Need annavad ühendustele teadmisi, oskusi ja võimekust kaasa rääkida. Kuid venekeelsete liikmesorganisatsioonide suurema kaasamise ja aktiveerimise kõrval tuleks rohkem tähelepanu pöörata ka regionaalsete vahede vähendamisele. Õigupärast on need eesmärgid EMSL-i ülesannetes aastateks 2013-2016 juba sees.

Kaasamisel liikmete vahel erisusi ei tehta, isegi kui konkreetsetel juhtudel otsustatakse rohkem kaasata teatud ühendusi nende valdkondlikkuse, pädevuse ja/või huvi põhjal. Kuid **kaasamisel puudub põhimõtteline eristus ka liikmete ja mitte-liikmetest võrgustikku kuulujate vahel**. EMSL

⁸⁶ Vt EMSLi koduleht, <http://www.ngo.ee/mentorlusprojekt>. Selliseid ühisüritusi on väiksemal määral tänagi. EMSLi vabaühenduste arenguprogrammis osaleb kahekümne viie eestikeelse organisatsiooni kõrval viis venekeelset ühendust, ning selle raames korraldatakse ka ühisüritusi.

leiab, et kuna ta on ennast defineerinud kui avalikes, mitte liikmete huvides tegutsevat organisatsiooni, siis liikmeid käsitletakse eelkõige kui lähemaid koostööpartnereid. Liikmeks olemine ei anna eksklusiivseid õigusi kaasamisel. Liikmete kaasamine ei ole EMSL-i jaoks eraldiseisev tegevus võrreldes võrgustiku kaasamisega. Lisaks kattuvad suures osas liikmete ja võrgustiku infokanalid. Laiema ringi ühenduste (ja indiviidide) kaasamisel on kahtlemata positiivsed küljed nagu avatus, huvide paljususe väärtustamine jne, mida EMSL on läbivaldt rõhutanud. 2014. a liikmeküsitluses selgub ühtlasi, et suur võrgustik on liikmete arvates EMSL-ile kasuks, sest nii tekib enam sidemeid, saadakse rohkem ja mitmekesisemat informatsiooni.

Ent võrgustikku kuuluja ja liikme staatuse mitteeristamine võib muutuda probleemiks erimeelsuste korral EMSL-i poolt esitatavate seisukohtade osas. Praktikas on ette tulnud konflikte liikmete vahel EMSL-i nimel esitatavate seisukohtade sisu osas. Olukord on teistsugune, kui need tekivad liikmete ja mitteliikmete vahel. Küsimus seisneb ka liikmestaatuse tähenduses. Liige peab teatud tingimustele vastama, võrgustikku kuulujalt seda ei nõuta. Viimane ei osale EMSL-i liikmeküsitluses, tema kaasamine ja arvamuste arvestamine ei ole reglementeeritud. Ta ei saa kaebusi esitada nagu liige, kellel on õigus erimeelsuse korral EMSL-i kontoriga pöörduda nõukogu poole ja kellel äärmisel juhul on võimalik isegi liikmelisusest loobuda. Kuna võrgustikku kuuluval mitte-liikmel kohustusi ei ole, on selliste liikmelisusega kaasnevate õiguste ja võimaluste puudumine loomulik. Üks võimalus lahendada säärased potentsiaalsed vastasseisud liikmete ja võrgustikku kuuluvate mitte-liikmete vahel oleks praegune mehhanism, mille puhul EMSL-i kontor otsustab vajadusel koos nõukoguga, millist seisukohta arvestada. Kuid praktikas ette tulnud erimeelsused on puudutanud pigem valdkondlikke probleeme⁸⁷ ning EMSL ei soovi sekkuda valdkondlikesse küsimustesse. Seega tal pole alati pädevust, et valdkondlikke vaidlusi hinnata. Kuigi sedalaadi konfliktid liikmete ja mitte-liikmete vahel ei ole EMSL-i jaoks hetkel kuigi tihti päevakorral, võiks nende lahendamise mehhanismid kaasamispõhimõtete juures selgemini lahti kirjutada.

Liikmeküsitluse järgi pole EMSL-i liikmete jaoks sisedemokraatia Eesti vabaühendustes teemana väga oluline teiste teemade hulgas, millega EMSL tegeleb ja kuhu kaasamine neile tähtis oleks. Liikmed tahavad kaasa rääkida pigem küsimustes, mis puudutavad vabaühenduste rahastamist, kohalikku demokraatiat ja kogukondade kaasamist, kodanikuharidust, kodanikuühiskonna arengut Eestis laiemalt, jne. Sisedemokraatia teema tähtsustamisele ja teadlikkusele liikmete seas tuleks aga suuremat rõhku panna. See on vajalik ühtlasi seetõttu, et EMSLi 2013-2016 ülesanded sisaldavad eesmärki suurendada vabaühenduste legitiimsust, läbipaistvust ja vastutavust.⁸⁸

ARUTELU DEMOKRAATIA ARENDAMISE SIHTASUTUSTE LOOMISE ETTEPANeku ÜLE

PROTSESSI LÜHIÜLEVAADE

Demokraatia arendamise sihtasutuste (DASA-de) ehk hilisema nimega maailmavaate sihtasutuste (MSA-de) protsess sai avalikkuse jaoks alguse 7.12.2011, mil Riigikogu põhiseaduskomisjon algatas Erakonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu 144 SE I. Eelnõu järgi pidid loodavad DASA-d olema erakonnast eraldiseisvad juriidilised isikud, mida saab asutada ainult erakond (neid võib ühel erakonnal olla ainult üks). DASA-de tegevustena määratleti maailmavaateline kodanikuhariduse edendamine, demokraatia arendamine, poliitikaalaste uuringute ja erakonnaliikumise ajaloo uuringute läbiviimine ja toetamine ning sihtasutusega seotud maailmavaate ja seda propageerivate

⁸⁷ Näiteks on varasemal ajal erimeelsuste tõttu valimiste reklaamrahade ülempiiri kohta käiva seisukoha kujundamisel EMSList lahkunud Eesti Ringhäälingute Liit.

⁸⁸ Vt EMSLi koduleht, <http://www.ngo.ee/emsl>

erakondade ajaloo jäädvustamine. Riigieelarves nähti kõigi sihtasutuste peale vastavaks aastaks ette 900 000 eurot sihtasutuste loomiseks, tegevustoetuseks ja projektideks. Kavakohaselt pidi erakondade ja sihtasutuste rahastamine olema lahus ning muud riigi või kohaliku omavalitsuse raha ei oleks sihtasutused tohtinud saada (piirang ei kehtinud aga EL-i rahale).

Eelnõu vastu avaldati vabaühenduste poolt protesti, mille eestvedaja oli EMSL. Peaaegu aasta kestnud EMSL-i ja põhiseaduskomisjoni vahelise diskussiooni enam tähelepanu pälvinud vaidluspunktid olid erakondade ja planeeritud sihtasutuste rahastamine, idapartnerlus ja arengukoostöö ning kodanikuharidus. Protsessi lõppu võib tähistada 3.10.2012 uudisega, et Riigikogu põhiseaduskomisjon on otsustanud erakondade maailmavaate sihtasutuste teema teadmata ajaks päevakorrast maha võtta (Erakonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu 144 SE I menetluskäik). Sündmustik oli väga tähtis nii osapoolte kui avalikkuse jaoks. Kokku pühendati protsessi jooksul sellele teemale suuremal või vähemal määral ligi sada viiskümmend ajaleheartiklit, raadiosaadet jne.⁸⁹ Arvamust avaldasid meedias EMSL-i kõrval nii EMSL-i liikmesorganisatsioonid kui teised ühendused, eksperdid, poliitikud, ühiskonnateadlased. Kuid võib väita, et diskussioon kujutas endast ühtlasi olulist etappi laiemast, erakondade rahastamise temaatikast, mis jätkus, kui DASA/MSA arutelu läbi sai. Järgnevalt ei peatuta debati üksikutel valdkondlikel või õiguslikel detailidel, vaid suhtlusel EMSL-i ja Riigikogu põhiseaduskomisjoni vahel ning EMSL-i korraldatud liikmete ja sihtrühma kaasamisel.

EMSL-I JA PÕHISEADUSKOMISJONI DEBATI ARENGUKÄIK, KAASAMINE JA HINNANGUD KOOSTÖÖLE

1 etapp detsember 2011-veebruari lõpp 2012

Formaalselt algas DASA-de (MSA-de) protsess 7. detsembril 2011, mil Riigikogu põhiseaduskomisjon esitas Erakonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu 144 SE I, mille sisu peamisi punkte eelnevalt loetleti. EMSL-i jaoks aga sai protsess alguse **11. detsembril 2011**, kui saadi kõnealuselt eelnõust meedia kaudu teada. Kuid debatil on eellugu, mis on tähtis osapoolte suhtluse mõistmiseks. Nimelt toimus 6. aprillil 2011 Jaan Tõnissoni Instituudis ühe instituudi projekti raames kohtumine, kus kohal olid instituudi enda töötajad ning EMSL-i ja nelja parlamendierakonna esindajad. Kohtumisel mainisid erakonnad demokraatlike maailmavaadete propageerimise vajadust. Osapoolte hilisematest sõnavõttudest ei selgu, kas ja kui põhjalikult oli kõne all erakondade juurde loodavate sihtasutuste idee ise. (Samas olid sihtasutused lisatud juba 23. märtsil avaldatud koalitsioonilepingusse.) DASA-de ideed oli enne eelnõu esitamist mõnel korral EMSL-i kontoris arutatud ning teati, et see on valitsuse tööpaanis sees. 7. detsembril välja käidud eelnõu põhiprobleem EMSL-i jaoks oli, et kavandatavatele sihtasutustele oli ette nähtud rahastamine, millest kõnealusel kohtumisel juttu ei tehtud ning vastav summa (900 000 eurot) juba riigieelarvesse planeeritud. EMSL-i hinnangul ei saanud teisel teema arutamiseks kokkukutsutud kohtumisel idee mainimist pidada vabaühenduste kaasamiseks. Avalik võim leidis seevastu, et kuna plaanist oli varem räägitud, oli vabaühendustega juba konsulteeritud. Sellesisuline vaidlus ühenduste kaasamise või selle puudumise üle avaldati meedias 14. detsembril 2011⁹⁰ (Maruste 2011, Kruuse 2011).

⁸⁹ EMSL on koostanud ülevaate nii EMSLi ja Riigikogu põhiseaduskomisjoni kirjavahetuse kui protsessi puudutava meediakajastuse kohta. Vt EMSLi koduleht, <http://www.ngo.ee/DASA>

⁹⁰ Maruste, Rait (2011). „Riigilt raha saavate erakondlike sihtasutuste loomist sai arutatud ka kodanikuühendustega“. Delfi, 14.12.2011 [<http://www.delfi.ee/news/paevauudised/arvamus/rait-maruste-riigilt-rahasaavate-erakondlike-sihtasutuste-loomist-sai-arutatud-ka-kodanikuuhendustega.d?id=63265898>] ja Kruuse, Merilin (2011). „Vabaühendused: erakondade sihtasutuste rahastamise teemat meiega läbi arutatud pole“. Delfi, 14.12.2011 [<http://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/vabauhendused-erakondade-sihtasutuste-rahastamise-teemat-meiega-labi-arutatud-pole.d?id=63271934>]

EMSL-is arutati eelnõu üle kõigepealt väiksemas ringis, kuhu kuulus 5-6 inimest – osad EMSL-i kontorist, osad liikmete seast (nt Avatud Eesti Fond). EMSL-i poolse avaliku „rännaku“ alguseks DASA-de vastu võib pidada EMSLi tollase juhataja Urmo Kübara artiklit „DASA-pisi demokraatlikumaks“, mille tekstiga nn väiksem ring tutvus ja heaks kiitis. EMSL-i kontor tegi seejärel EMSL-i nõukogule ettepaneku koostada Riigikogule pöördumine koos soovitusena eelnõuga mitte kiirustada – või kui peetakse sihtasutuste loomist siiski vajalikuks, rahastada neid erakondade olemasolevatest eelarvetest. Nõukogu nõustus ettepanekuga. Suure ringi kaasamine algas 15. detsembril 2011, kui pöördumise mustand saadeti EMSL-i võrgustikule, s.o umbes 3000 kontaktile. Kuivõrd reageerimisega oli kiire – EMSL-i hinnangul eelkõige just seetõttu, et planeeritavatele sihtasutustele oli peagi vastuvõetavas riigieelarves juba raha ette nähtud – anti kommenteerimiseks vähe aega (sama päeva õhtuni). Laekus umbes 70-80 vastust, mis avaldasid seisukohale toetust, pikemaid omapoolseid ettepanekuid oli vähem.

EMSL-i pöördumine Riigikogu põhiseaduskomisjoni ja parlamendierakondade poole toimus 16. detsembril 2011. Pöördumises kaheldakse, kas erakondade juures tegutsevatele sihtasutustele planeeritud kodanikuhariduse edendamise funktsiooni andmine on õigustatud, kuivõrd kodanikuhariduse põhisisu ei saa olla erakondlik. Selliste riigieelarvest rahastatud organisatsioonivormide loomine ei ole lisaks sisuliselt põhjendatud ega õiglane nende Eestis tegutsevate kodanikuharidusele pühenduvate vabaühenduste suhtes, kes peavad oma tegevusteks rahastamist ise taotlema. Pöördumises heidetakse ühtaegu ette vabaühenduste mittekaasamist plaanitavate muutuste arutamisesse. Lõpuks tehakse kaks ettepanekut:

- rahastada kavandatavad sihtasutused erakondadele ette nähtud riigieelarvelistest eraldistest, määrares nende puhul kindlaks summa, mida saab kasutada vaid kodanikuhariduslikuks tegevusteks;
- mitte nimetada sihtasutusi demokraatia arendamise sihtasutusteks, vaid nende tegevuse sisule rohkem vastavamalt kas maailmavaate, erakonna või partei arendamise sihtasutusteks.⁹¹

EMSL ei tegutsenud seejärel edasi aga poliitikakujundamises osalemise harjumuspärasel moel, vaid kutsus vabaühendusi üles omalt poolt saatma Riigikogule sama pöördumise. Suur hulk ühendusi tuli üleskutsega kaasa ja rohkem või vähem identse pöördumise saatis Riigikogule kokku üle 50 organisatsiooni. Olemuselt on tegemist nn **kübertüütamisega**, mis oli avalikule võimule ootamatu⁹². Ühtlasi algas paralleelne arvamuste saatmine põhiseaduskomisjonile, mille käigus kuni protsessi lõpuni 2012 sügisel esitasid eelnõu kohta omapoolseid küsimusi ja seisukohti nii EMSL-i liikmed (põhiliselt valdkondlikel teemadel) kui ka teised organisatsioonid. Protsessi esimesel perioodil olid EMSL-i liikmed tavapärasest palju aktiivsemad. Liikmete hinnangul oli lisaks asja sisule (eriti rahastamisküsimustele) liikumapanevaks jõuks soov protesteerida selle vastu, et avalik võim vabaühendustega neile olulisel teemal ei konsulteerinud ega jaganud infot. Meediatähelepanu omakorda näitab, et ka avalikkusele läks teema korda. Kõik osapooled leiavad täna, et avalikkuse huvi tulenes eelkõige temaatikast – avaliku raha kasutamisest.

Keskne küsimus EMSL-i koostöös avaliku võimuga protsessi algfaasis oli **arusaam EMSLi rollist**. Põhiseaduskomisjon võttis selle esindaja sõnul EMSL-it kui üht MTÜ-d teiste seas. Avalik võim ei olnud

⁹¹ Vt EMSLi koduleht, Pöördumine Riigikogu poole <http://www.ngo.ee/DASA-kiri>

⁹² Smutov, Martin (2012). „DASADE eelnõu jahmatab arvamuste hulgaga“. *Postimees*, 13.01.2012 [<http://www.postimees.ee/701620/dasade-eelnou-jahmatab-arvamuste-hulgaga>]

ka kindel, kas kavandatavad sihtasutused – millel õigupoolest mujal riikides on mitmeid analoogiaid nagu näiteks Konrad Adenaueri fond jne – on olemuselt üldse vabaühenduste mure, et neid juba idee kujunemisse kaasata. Oldi üllatunud EMSL-i initsiatiivikusest DASA-de loomise kava avalikkuses diskrediteerida. (Allpool näeme, et põhiseaduskomisjoni tänase hinnangu põhjal oli avalikkusel ja vabaühendustel siiski põhjendatud huvi sekkuda, kuna sihtasutuste rahastamiseks oli ette nähtud üsna suur summa, mis oleks tulnud avalikust rahast.)

„Ma ei mõista, miks väljatöötamise staadiumis oleks pidanud kaasama [erakondade kõrval] teised MTÜ-d /.../ etteheide, et neid ei olnud kaasatud, oli selgelt põhjendamatu.“ (Riigikogu põhiseaduskomisjon)

EMSL-i ja selle liikmete arvates sel ajal põhiseaduskomisjon ei huvitunud sellest, mis või kes on EMSL-i seisukohtade taga – või äärmisel juhul võttis nende esitamist kui ühe kitsa seltskonna ettevõtmist. EMSL-i ja selle liikmete jaoks tingis meediasse pöördumise ja nn kübertütamise ajanappuse kõrval just vabaühenduste (sh EMSL-i) arvamuste mitteamestamine. Jõulisem tegutsemine oli vajalik, et oma seisukohale kaalu anda ja näidata, et tegu ei ole vaid ühe või mõne vabaühenduse probleemiga (et neid organisatsioone on rohkelt). Põhiseaduskomisjoni jaoks, arvestades paljude vabaühenduste ja üksikisikute suurt huvi asja vastu, oli keskne probleem pigem see, kuidas surve all ettenähtud tööga efektiivselt hakkama saada, rääkimata lisaülesannete võtmisest pöördujate tausta selgitamise näol.

Infot protsessi kohta anti EMSL-i poolt liikmetele, võrgustikule ja sihtrühmale lisaks meedias esinemisele pidevalt EMSL-i infokanalite kaudu, infolistis, sotsiaalmeedias jne. Jooksvalt sai teavet ka EMSL-i venekeelne võrgustik. Lisaks toimus üks suurem avalik DASA-dele pühendatud paneeldiskussioon 12. jaanuaril 2012, millel esinesid Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees Rait Maruste, EMSL-i tollane juhataja Urmo Kübar ja politoloog Mihkel Solvak.⁹³

Kuivõrd EMSL-i infolist on mõeldud kontori poolt EMSL-i teadete ja info edastamiseks, kus liikmed omavahel arutelu korraldada ei saa, loodi EMSLi kodulehel 30. jaanuaril 2012 teema arutamiseks **foorum**. Foorumi loomise konkreetseks ajendiks oli Riigikogu põhiseaduskomisjoni 26.01.12 kiri EMSL-ile, milles palutakse vastuseid mõnedele DASA-de loomist puudutavatele küsimustele. Nende seas olid küsimused kavandatavate sihtasutuste rahastamise kohta ning idapartnerluse kohta, millega seotud tegevusi sihtasutustele ette nähti. Viimase osas sooviti EMSL-i arvamust, kas erakonnad saavad delegeerida ja vabaühendused üle võtta auvõla tasumise, mis tekkis 1990ndatel kui Eesti erakondi koolitati teiste riikide toel. Seda auvõlga pidid DASA-d kava kohaselt korvama idapartnerluse partnerriikides demokraatia edendamise kaudu. Kirjas esitati ühtlasi palve, et vabaühenduste seisukohad koondataks ja üldistataks ning saadetak need põhiseaduskomisjoni töö kergendamiseks ühendkirjana.

Foorumil arutati kõnealuseid küsimusi ning osavõtt mõttevahetust oli taas tavalisest aktiivsem (umbes 1800 külastust ja üle 60 arvamuse). Foorumi kui aruteluplatvormi eeliseks on, et kõik saavad sealseid postitusi lugeda ja kommenteerida. Foorum oli sarnaselt sotsiaalmeediale oluline ka seetõttu, et nii kaasati **laiem sihtrühm**. Sealsete arutelude kaudu sai kontor omakorda parema ülevaate liikmete, võrgustiku ning sihtrühma huvidest, et neid seisukoha kujundamisel arvesse võtta. Foorum tegutses umbes kuu aega ning foorumit on tänu selle edukusele hiljemgi kasutatud.

EMSL vastas põhiseaduskomisjoni kirjale 27.02.12. Vastuse põhisoõnumid puudutasid sihtasutuste ideed (skepsis nendele ette nähtud erinevate funktsioonide sisukuses), sihtasutuste rahastamist

⁹³ Vt DASA – paneeldiskussioon, <https://www.youtube.com/watch?v=XZ9WbRfC5NU>

(peamiselt seisukoht, et see võiks tulla juba olemasoleva erakondade rahastamise arvel, kui nende tegevust siiski vajalikuks peetakse) ning eraldi üht planeeritud sihtasutuste funktsiooni, idapartnerlust (avaldatakse kahtlust, kas valdkonnas tegutsejatele lisaks vajatakse erakondade juures tegutsevaid organisatsioone).

Intervjueeritud EMSL-i liikmed nõustuvad ühenduse hinnanguga, et oli vajadus pöördumise koostamisel tavatult kiiresti tegutseda, kuigi olemuselt rakendati EMSL-i kaasamis põhimõtet „reageerimine teemadele ühiskonnas ja/või meedias“. Samas esitab üks intervjueeritud EMSL-i liikmesorganisatsioon **kriitika**, et ehkki EMSL-is oldi sihtasutuste ideest teadlikud, kuuldi selle elluviimise konkreetsest plaanist ja sisust alles meedia kaudu. Teave vabaühendusi puudutavate analoogiliste sammude kohta peaks tulema EMSL-i liikmete ja võrgustiku jaoks kohale süstemaatiliselt, sest küsimus ei olnud ainult rahastamises, vaid puudutas muidki EMSL-i liikmete jaoks olulisi teemasid, sh mitmeid valdkondlikke küsimusi. Õigeaegse info laekumise korral oleks saanud DASAde loomise kava olla varem arutelu all ning reageerimiseks rohkem aega. Liikmesorganisatsioon leiab, et EMSL-is võiks olla ametis n-ö poliitikavaatleja, kes oleks kas endine ametnik või poliitik ning omaks pädevust ja sidemeid, et sedasorti informatsiooni kogumisel ja edastamisel edukalt tegutseda.

II etapp märts 2012 – mai lõpp 2012

Protsessi teises etapis liikmete ja meedia huvi „stabiliseerus“. Osapoolte suhtlus muutus asjalikumaks, kuid jäi formaalseks. Põhiseaduskomisjoni kiri 14.05.12 EMSL-ile on senisest põhjalikum. Selles väidetakse mh, et erakonnad ei saa täita funktsioone, mida planeeritud sihtasutused olid kavandatud täitma (nagu näis eeldavat EMSL). Näiteks ei saa erakond tegutseda arengukoostöö vallas kas või seetõttu, et erakond ei saa teise riigi siseasjadesse sekkuda. Ühtlasi kinnitatakse, et sihtasutuste loomisega ei soovita vähendada tegutsevate vabaühenduste rahastamist. Idapartnerluse valdkonna tegevuste osas leitakse, et pole tuvastatav, et eelneva viie aasta jooksul oleks Eestis läbi viidud mitmeparteilise demokraatia institutsioonide tugevdamise projekte EL-i naabruspoliitika sihtriikides. Samas tunnustatakse, et DASA tööpoolest ei ole loodavatele sihtasutustele kõige sobivam nimi ja see vahetatakse maailmavaate sihtasutuse (MSA) vastu. (Selle kohta ilmub samal päeval meediateade.⁹⁴). Lisaks esitatakse EMSL-ile kutse põhiseaduskomisjoni 28. mai istungile.

Nii EMSL kui teised protsessis osalenud ja seisukohti avaldanud organisatsioonid kritiseerisid uut eelnõud ja leidsid, et see ei ole võrreldes varasemaga sisuliselt muutunud.⁹⁵ 28. mail toimus põhiseaduskomisjoni istung, kuhu peale EMSL-i oli kutsutud ka teisi vabaühendusi (nt Korruptsioonivaba Eesti), poliitikaeksperte (Ott Lumi) jt. 29. mail tegi Riigikogu põhiseaduskomisjon otsuse mitte kiirustada erakonnaseaduse muudatustega, mis oleksid seadustanud MSA-de loomise. Kui varem oli plaanis seadus enne Riigikogu suvepuhkusele minekut vastu võtta, otsustas komisjon nüüd muudatusettepanekute tähtaega pikendada 28. septembrini.⁹⁶ Seejärel, 30. mail 2012, saatis põhiseaduskomisjon kirja nii EMSL-ile kui mitmetele debatis osalenud ekspertidele, milles kutsus tegema konkreetseid ettepanekuid eelnõu kohta, andes tähtajaks 28. septembri 2012.

⁹⁴ Merike Teder, DASAde asemel luuakse MSAd, Postimees, 14.05.2012. (<http://www.postimees.ee/840398/dasade-ase mel-luuakse-msad>); Erakonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu 144 SE I (15.05.2012, muudetud kujul) (http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=7035b2d8-66bc-4a54-9c30-16e69f239743&)

⁹⁵ Praxis: MSAd eelnõu menetlus ei järgi kaasamise head tava, Delfi, 16.05.2012. (<http://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/praxis-msa-de-eelnou-menetlus-ei-jargi-kaasamise-head-tava.d?id=64403586>)

⁹⁶ Merike Teder, MSAd seadustamisele tõmmati pidurit, Postimees, 29.05.2012. (<http://www.postimees.ee/858068/msade-seadustamisele-tommati-pidurit>)

III etapp juuni 2012 – 3. oktoober 2012

Kolmandal etapil nihkus tähelepanu keskpunkt peamiselt erakondade rahastamise süsteemile, sest peale tulid uued, ehkki DASA/MSA protsessiga seotud teemad (sh nn Silvergate juhtum, mis algas 2012. a. mai lõpus avaldatud erakondade rahastamisteemalise artikliga Silver Meikari poolt). Riigikogu põhiseaduskomisjon saatis 11.06.12 EMSL-ile kirja, milles palutakse kujundada viis ettepanekut erakondade rahastamise süsteemi muudatuste ja täienduste kohta, andes tähtjaks 31. augusti. Teisisõnu kerkib EMSL-i ja põhiseaduskomisjoni suhtluses paralleelselt esile erakondade rahastamise tervikküsimus kui eraldiseisev teema. Põhiseaduskomisjoni palve arvamust avaldada näitab teatavat suhtumise muutust, kuna juba arvestatakse, et EMSL tuleb sel teemal kaasata.

Samas jäi suhtlus poolte vahel endiselt formaalsele tasandile. EMSL-i vastus 17. juulil 2012 (nii põhiseaduskomisjoni 30.05.12 kui 11.06.2012 kirjale) sisaldab peale tänu avaldamise arutellu kutsumise eest üleskutset vahetumale suhtlusele lisaks kirjade vahetamisele, leides, et senine ainus ühise laua taga toimunud arutelu (28. mai) oli vaid vormiline kohtumine. Põhiseaduskomisjon annab 17.08.12 kirjas teada, et põhiseaduskomisjoni soov on saada erinevatelt osapooltelt (erakonnad, eksperdid, vabaühendused) erinevaid vaatepunkte nii MSA-d puudutava eelnõu kui erakondade rahastamise süsteemi muutmise kohta. Kirjas märgitakse, et põhiseaduskomisjon plaanib vaadata saabunud arvamused ja ettepanekud vastavatel komisjoni istungitel läbi, kuhu on oodatud ka arvamuste ja ettepanekute tegijad. EMSL-i vastus 31.08.12 toob välja erinevad punktid, milles erakondade rahastamine vajaks läbivaatamist. Nendeks on avalikkuse kontroll, raha parem eesmärgistamine, riigieelarvelise eraldise sidumine liikmemaksude kogumisega ning valimiskampaaniate kulude piiramine.

DASA/MSA protsess **lõpeb 3. okt 2012**, kui meedias teatatakse, et Riigikogu põhiseaduskomisjon on otsustanud erakondade maailmavaate sihtasutuste teema teadmata ajaks päevakorrast maha võtta. Põhjuseks tuuakse, et parteidega seoses on esiplaanile tõusnud olulisemad teemad. Silmas peetakse eelkõige erakondade rahastamise süsteemi.⁹⁷

DASA/MSA protsessi saatnud tähelepanu erakondade rahastamisele kandus ka hilisemasse aega, sh Rahvakogu läbiviimise perioodi. Kuid edasi läks ka diskussioon EMSL-i rolli üle, mida puudutati juhtumiuuringu varasemas osas. DASA/MSA protsess oli EMSL-i kaalukuse kasvu tähtis etapp. Suurt osa mängis protsessis meediatähelepanu. Meedia panus oli EMSL-i hinnangul sedavõrd oluline, et see võib-olla luges isegi rohkem kui kirjavahetus avaliku võimuga. EMSL-i liikmesorganisatsiooni sõnul muutis DASA/MSA protsess EMSL-i avalikkuse ja poliitikute jaoks tõsiseltvõetavamaks organisatsiooniks. Seda hinnangut toetab ainuüksi fakt, et EMSL kaasati erakondade rahastamise üldisema teema arutamisse, mis oli olemuselt juba teise tasandi küsimus.

Kaasamise mõttes muudab protsessi eriliseks ebakonventsionaalsete vahendite, s.o kübertüütamise kasutamine EMSL-i poolt. Ebatraditsiooniliste vahendite rakendamisega kaasneb mõistagi oht pärssida võimalusi **koostööks** teise poolega, mis on poliitikakujundamises osalemisel pikas perspektiivis kõige olulisem. EMSL avaldas küll protsessi käigus soovi, et koostöö võiks olla vähem formaalne, ning õigupoolest ei ole üllatav, et see ei õnnestunud. EMSL leiab, et suhtlus põhiseaduskomisjoniga oli isegi formaalsem kui on tavapärast ametnikega suhtlemine. Eriti kui protsessi algaasis oldi kindel, et muud võimalused puuduvad, ei saa nn kübertüütamist kui enda kuuldavaks tegemise tehnikat huviesindusfunktsiooni täitmise seisukohast valeks pidada. Üks EMSL-i

⁹⁷ ERRi intervjuu Rait Marustega: Maailmavaate sihtasutuste teema on päevakorrast maas, 03.10.2012 (<http://uudised.err.ee/v/eesti/5326d8c1-36a3-4e51-826d-efa4699b62db>)

liikmesorganisatsioon leiab, et kui suhted juba on jahedad, tuleb tähelepanu köitmiseks kasutada ka äärmuslikke vahendeid. See tehnika siiski devalveerub aja jooksul ja seda ei saa kasutada sageli.

Tavapärastest kaasamisest eristab protsessi ka liikmete aktiivne panus (tagasiside pöördumise ettepanekule, „kübertüütamises“ osalemine lisaks kirja valmimisel, foorumiarutelud). Suur liikmete toetus andis EMSL-ile kindlust, et aetakse õiget asja. Lisaks arvukatele EMSL-i pöördumisega liitujatele avaldati eelnõu kohta iseseisvalt arvamust. Näiteks Arengukoostöö Ümarlaud ja Vabatahtliku Tegevuse Arenduskeskus kaasasid seisukohtade esitamisel omakorda teisi valdkondlikke ühendusi. EMSL-i liikmesorganisatsioonid levitasid protsessi kohta endi infovõrgustikes teavet, nt Avatud Eesti Fond oma uudiskirjas. Liikmed osalesid 12.01.2012 paneeldiskussiooni korraldamisel (Tartu Noortevolikogu ja Domus Dorpatensis) ja DASA-dele pühendatud foorumi rajamisel. Liikmed aitasid ühtlasi luua sotsiaalmeedia arutelurühmi, näiteks Domus Dorpatensis löi 2012. a. maikuu *Facebooki* grupi AITAB DASA-MSA-dest.

Protsessile tervikuna tagasi vaadates on põhiseaduskomisjoni esindaja nõus, et DASA-de ideed tulnuks enne eelnõu välja käimist 2011. aasta detsembris laiemas ringis arutada, selgitada ja konsulteerida, sest DASA-de rahastamise teema tõepoolest lisandus esialgsest teema arutamisest hiljem (S.o Jaan Tõnissoni Instituudis aset leidnud kohtumine 6. aprillil 2011). Vabaühenduste huvi teema vastu oli õigustatud, kuna loodavaid sihtasutusi oleks rahastatud avalikust rahast. Teiselt poolt tunnistab EMSL, et võib-olla pidanuks suhtlemine põhiseaduskomisjoniga nende poolt olema vähem ründav, sest äärmuslike meetodite kasutamine ei pruugi arutelu edasi viia – isegi kui antud juhul oli see vajalik oma sõnumile kaalukuse andmiseks. EMSL küll saavutas peamise eesmärgi, sest DASA-sid/MSA-sid ei tehtud. Kuid pikemas perspektiivis on kõige olulisem püsiv koostöö. Selline n-õ enda vigade tunnistamise mõlemalt poolt on soodne lähtepunkt edasisele koostööle. DASA/MSA protsessi mõlemal osapoolel on teatav umbusk teise poole suhtes siiski säilinud – mitte ainult protsessi lõpuni 2012. a. sügisel, vaid tänase päevani.

ÕPPETUNNID, SÕNUMID

Vabaühenduste rolli suurenemine ühiskonnas toob kaasa kõrgeenenud ootused nende legitiimsuse, läbipaistvuse ja vastutavuse küsimustes. Kui soovitakse oma rolli ja oma tegevuste mõju ühiskonnas suurendada, tuleb ka kõrgemate nõudmistega arvestada. EMSL-i võib neis küsimustes käsitleda kui eeskju teistele katusorganisatsioonidele ja suurel määral ka liikmesorganisatsioonidele. Võib väita, et EMSL-i tegevust iseloomustab läbipaistev praktika, asjakohased protseduurid ja väärtused. See on oluline nii organisatsiooni liikmete ja sihtrühma kui avalikkuse jaoks. EMSL-i poolt enda jaoks sõnastatud väärtused nagu pluralism, konteksti arvestamine, avatus, alternatiivide ja eriarvamuste arvamuse austamine rakenduvad üldjoontes nii ühenduse tegevustes kui ka oma määratletud rolli täitmisel ja liikmete ning sihtrühma kaasamisel. Taoline väärtuste ja praktika kooskõla on oluliseks tõendiks sellest, et organisatsioon on oma eesmärgid ja tegevused läbi mõelnud.

EMSL KUI EESKJU

- Suurtele katusorganisatsioonidele on eeskjuks kirjalike kaasamisepõhimõtete olemasolu ja teemade määratlus, milles ühendus poliitikakujundamises osalemisel sõna võtab. Nii on tagatud lisaks liikmetele ka poliitikakujundajate ja avalikkuse ligipääs ühenduse seisukohtade kujundamise protsessi alustele. Läbipaistvus annab ühendusele usalduskrediiti.
- Ühendustes tuleks liikmeid olemasolevatest kaasamisepõhimõtetest rohkem teavitada.
- Vabaühendustel on otstarbekas reguleerida konfliktide lahendamise ühenduse seisukohtade kujundamisel.

- Seisukohtade kujundamisel on mõnel juhul kasulik foorumi kasutamine. See vähendab infovoogu igapäevaseks suhtlemiseks mõeldud infolistides. Foorumi kui aruteluplatvormi eeliseks on võimalus kaasata laiemat sihtrühma. Ühendus saab omakorda parema ülevaate liikmete, võrgustiku ning sihtrühma huvidest, et neid seisukoha kujundamisel arvesse võtta. Ühtlasi on seisukohtade kujunemise taust foorumi puhul avalikkusele nähtav.
- Vabaühendustel on kasulik korraldada teatud perioodilisusega liikmeküsitlusi, mis hõlmaks liikmete rahulolu ühenduse tegevustega, hinnangut informeeritusele ja kaasamisele ning liikmete ootusi edaspidiseks. Küsitluse kordamisel saab jälgida muutusi ajas ja seada paremini pikaajalisi ülesandeid.
- Järjekindlalt tuleb avalikkuses seletada ühenduse rolli poliitikakujundamise protsessides. Rolli selgitamisel võiks senisest rohkem tegeleda poliitikutega, kuivõrd viimaste hinnangud ja suhtumine on avalikkuses ühenduste maine kujunemisel määrava tähtsusega. Lisaks mõjutavad poliitikut ametnike tegevust, kes kaasamisprotsessi sageli vahetult korraldavad.
- Ebaharilike vahendite kasutamine (näiteks nagu kübertüütamine) kui huviesindusfunktsiooni täitmise võtte on poliitikakujundamisel efektiivne, ent n.ö viimane abinõu. Seda on mõttekas kasutada surve avaldamiseks ja sõnumi välja toomiseks, kui konventsionaalne koostöö ei toimi. Samas pärsib see mitteformaalsete koostöövormide kujunemist.

3.4 Fookusrühma arutelu

26. märtsil 2014 toimus erinevate ekspertide osalusel fookusrühma arutelu vabaühenduste sisedemokraatia teemadel. Selleks ajaks oli toimunud vabaühenduste küsitlus ning olemas esmased tulemused, mida arutelul osalejatele iga teema sissejuhatareks lühidalt tutvustati. Samuti olid selleks hetkeks tehtud intervjuud kolme juhtumianalüüsi raames ja enamus analüüsitööst, mille pealt koostati küsimused fookusrühma aruteluks.

Fookusrühmas osalesid: Liia Hänni (E-Riigi Akadeemia), Ott Lumi (Meta Advisory OÜ partner ja nõustaja), Rasmus Pedanik (endise regionaalministri nõunik kodanikuühiskonna alal), Peeter Vihma (TLÜ Rahvusvaheliste- ja sotsiaaluuringute instituudi lektor, MTÜ Kassisaba Selts asutaja), Getter Tiirik (erakondade sisedemokraatia uurija, Siseministeerium), Brit Kerbo (MTÜ Kodaniku Hääl asutaja), Urmo Kübar (EMSL), Maarja Läänesaar (Telliskivi selts), Kairi Toiger (Keskkonnaministeerium, avalike suhete osakonna spetsialist, kaasamiskoordinaator), Toomas Haidak (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, transpordi arengu ja investeeringute osakonna juhataja), Madle Lippus (Uue Maailma Selts).

Fookusrühma tulemused täiendavad küsitlust ja juhtumiuuringuid eeskätt sellega, et annavad sisendit erinevate väliste osapoolte teadlikkuse ja ootuste kohta. Järgnevalt on esitatud arutelu kokkuvõtte nelja teema lõikes.

I VABAÜHENDUSTE LEGITIIMSUSE PROBLEEM POLIITIKAKUJUNDAMISEL OSALEMISEL

Arenenud demokraatlike riikide vabaühendused osalevad üha aktiivsemalt avaliku poliitika kujundamises – nii ka Eestis. Sel viisil tuuakse otsuste tegemisse senisest enam nende osapoolte kogemusi ja vajadusi, keda otsused puudutavad. Kuna poliitiline võim orienteerub teatud ulatuses parlamentidelt, valitsustelt, ministeeriumidelt jne ümber mitmesugustele mittevalitud institutsioonidele ja organisatsioonidele, siis on viimasel paaril aastakümnel esile kerkinud poliitikakujundamises osalevate vabaühenduste legitiimsuse küsimus. Uurisime fookusrühma arutelu

osalistelt, kas poliitikakujundamises osalevate vabaühenduste legitiimsuse teema on piisavalt tähelepanu saanud ja kas on märgata ühendustes oma tegevuse ja seisukohtade legitiimsuse arendamist.

Arutelu tulemusena võib öelda, et teema on osalejate hinnangul kindlasti aktuaalne. Mida institutsionaliseeritum on huvirühmade ja avalikkuse kaasamine avaliku poliitika kujundamisel, seda rohkem on protsessis osalejate legitiimsus päevakorras.

Esile kerkib huvitav vastuolu, mis ilmselt on üks kaasamisprotsessides mõnikord kogetavate möödarääkimiste ja pahameele põhjuseid. Ühelt poolt tuleb üldpõhimõttena avalikku poliitikakujundamisse ja otsustamisse kaasata neid osapooli, kelle eluolu otsus mõjutama hakkab. Kui poliitika/otsuse mõju on ulatuslik, tuleb protsessi hoida võimalikult avatuna ja tagada võimalus kõigil avaldada oma arvamust ja ettepanekuid eelnõudesse. Teiselt poolt, protsessi efektiivsuse mõttes, on kaasajatel avalikus sektoris lihtsam kaasata organiseerunud huvigruppe ja eelistada nende katusorganisatsioone, et n.ö laua taga oleks vähem partnereid ja erinevaid huvisid, mida poliitikakujundajad peavad arvestama. Seetõttu kaasataksegi sageli just katusorganisatsioone ja eeldatakse (seda teisekord isegi sõnaselgelt välja ütlemata), et laiem kaasamise kohustus liigub edasi ühendustele (kui nad seda ise vajalikuks peavad). Tegelikult säilib kohustus ulatusliku mõjuga teema puhul laiemat avalikkust teavitada ja kaasata poliitikakujundajatel. Meelses peaks pidama, et aluspõhimõttena peaksid olema võrdsed võimalused otsustusprotsessi jälgida ning sekkuda kõigil kodanikel. Arvamusõiguse rakendamiseks ei pea tingimata kuuluma organiseerunud huvigruppi.

Fookusgrupis toodi välja, et on küllaldaselt kogemusi poliitikute ja ametnikega, kes on ühendustele esitanud küsimuse "keda te esindate?". Ametnikud on poliitikadokumentide eelnõudele laekunud seisukohti läbi töötades tundnud huvi, millist gruppi ja kui suurt gruppi keegi seisukoha esitaja esindab, sest mandaadi tugevusest sõltub teatud määral valikute sisu. Samas tuli arutelust välja, et enamasti hakatakse seda uurima siis, kui protsessis või koostöös on mingi küsitavus või tõrge. Ametnike sõnavõttud (KEM, SIM, MKM) andsid mõista, et paljuski kehtib vaikiv eeldus, et kaasatud ühendus on seisukohad oma liikmeskonnas läbi arutanud. Samas arutelude raames enamasti ei peeta vajalikuks otsesõnu välja öelda, et ametnikud ootavad ühendustelt liikmetega eelnevalt läbi arutatud seisukohtasid, kommentaare ja ettepanekuid. Kehtib n.ö usaldusprintsip, mis näitab ühenduste usaldamist poliitikakujundajate poolt. Probleem tekib siis, kui seisukohtade ulatuslikumat läbiarutamist ühendusesiseselt seatakse ametnike-poliitikute poolt poliitikakujundamise osalemise eeltingimuseks.

Arutelust ilmnes, et ühtset retsepti ei ole – poliitikakujundajad ei saa oodata kõigil ühtse valemi järgi tegutsemist, sest ühenduste legitiimsuse alused on mitmekesised ja erinevad, tuleb taustadega tutvuda.

Eraldi teemana tõstatas legitiimsuse kui argumenti kasutamine poliitikakujundamisel. Küsimus seisneb selles, kuidas või mil määral ühe või teise, legitiimsuse või vähemlegitiimsuse organisatsiooni seisukohale otsustusprotsessis kaalu omistatakse. Ühelt poolt arvati, et otsuse tegemisel tuleb kaaluda informatsiooni kvaliteeti ja argumentide tugevust. Teiselt poolt leiti, et realselt on väga keeruline omavahel võrrelda argumentide tugevust ja tuleb appi võtta täiendavad alused valikute tegemiseks. Ametnike ülesanne on otsuse ettevalmistamisel kaaluda mitmeid tegureid nagu ühenduse legitiimsus, laiem toetus tema seisukohtadele tema liikmeskonnas, tema liikmeskonna ja esindatava sihtgrupi arvukus. Samuti teema valdamine / asjatundlikkus on kriteeriumid, mida seisukoha arvestamisel / otsuse kujundamisel kaaluda. Kui tuua paralleel kogu poliitilise süsteemiga (poliitikule/parteile antud häälte arv), siis organisatsiooni valitud juhtidel on mandaat liikmetelt ja liikmete arv näitab lihtsustatult mandaadi suurust. Liikmete arvu meeldib seetõttu ühendustel ka esile tõsta, kui see on piisavalt suur ja tugev „jõuõlg“. Arutelus leiti, et ühendusel endal on siiski kindlam

panustada esindusliku ja läbiarutatud seisukoha ettevalmistamisse, mistõttu liikmete kaasatus on siiski kaalukas argument.

II VABAÜHENDUSTE ROLLID POLIITIKAKUJUNDAMISEL OSALEDES

Asjatundjad peavad oluliseks, et avalik võim teaks, millist rolli ühendus poliitilise otsusetegemise protsessis täidab: kas ta on n.ö ekspert (kes väljendab ühenduse juhatuse/ „kontori“ seisukohta) või kannab ühendus puhtal kujul huviesinduse rolli (esitades seisukohti, mis on eelnevalt liikmete ja sihtrühmaga ühenduses läbi arutatud). Vahemärkusena: rollid jagunevad vastavalt kontor kui info looja/ tõlgendaja versus kontor kui info vahendaja. Uuringus läbi viidud intervjuudest selgus möödarääkimised selles, millist rolli poliitikakujundamises osalev ühendus parasjagu täidab, on tavapärased. Näiteks ametnik käsitleb ühenduse seisukohta kui liikmete/sihtrühmaga läbi räägitud seisukohta, kuid ühendus arvab, et temalt küsitakse ekspertarvamust. Poliitikud mõnel juhul ei tähtsusta üldse ühenduse seisukohtade tagamaid.

Uurisime osalejatelt, kas selline rollides vahetegemine on mõistetav ja põhjendatud. Osalejatele jäi niisuguse rollide eristuse eesmärk ja vajalikkus kõrvaliseks küsimuseks. Toodi välja, et tänased huvikaitse- ja katusorganisatsioonid ongi ühtaegu nii eksperdi kui huvide esindaja rollis ning on ebaselge, millistel hetkedel ja millistel alustel neid eristada igapäevatoos. Arvati ka, et esindusrollis olles ei ole alati vaja liikmetega kõike kooskõlastada. Samuti võib esindajat pidada eksperdiksi oma liikmete ja sihtrühma tundmise alal. Niisiis leiti, et ühendus saab olla ühel ja samal ajal erinevates rollides ka poliitikakujundamisel. Kui poliitikakujundajatel on soov ja huvi saada selgust liikmete kaasamisest vabaühenduses, siis tuleks kasuks ühendustele seatud ootuste/rollide täpsustamine. Kuid kaasajad ei tohiks seada piiranguid sellele, kas ühendus kasutab ka ekspertteadmisi vm seisukohaloome allikaid peale liikmete tagasiside.

Arvamustes joonistusid välja jõujooned, mida võib eristada ka juhtumiuuringutes. Osad pooldavad lähenemist, kus ühenduse juhatuse/ kontor on peamiseks seisukohtade koostajaks. **Juhatus tegutseb suuresti usaldusmandaadi alusel ja kui usaldust rikutakse, siis tagasi ei valita. See tähendab esindusdemokraatia printsiipide rakendamist ühenduse sees.** Sellele suunale vastandusid teised arvamused, et mingil hetkel peavad rollid selgelt eristatavad olema (küsides ühenduselt kes ja mil määral otsuse tegemises osales), **et lõhkuda Eesti ühiskonnale iseloomulikku korporatiivust (teine lähenemine panustab enamal määral osalusdemokraatia põhimõtete sissetoomisele ühenduste tegevusse).**

Eelnevast legitiimsuse arutelust võib samuti välja tuua väiteid, mis pigem haakuvad rolliselguse vajadusega. Kui ühendused on juba kaasatud, siis on oluline kokku leppida kaasamisprotsessi eesmärgis, selles mida ühendustelt oodatakse, millise tulemuseni ühiselt soovitakse jõuda, jne. See tähendabki, et poliitikakujundajad mõtlevad läbi ja väljendavad selgelt, kas ühendustelt oodatakse ekspertteadmisi või omakorda laiema rühma inimeste vajaduste, soovide, seisukohtade väljaselgitamist (esindusroll). **Teadlikum kaasamisprotsessi osalejate ülesannete juhtimine lubab kõikidel osapooltel tõhusamalt korraldada oma tegevust.**

III ÜHENDUSTE SEISUKOHTADE ESINDUSLIKKUS JA LAIEMA SIHTRÜHMKA KAASAMINE

Küsitluse tulemustest selgus, et huviesindusorganisatsioonidest enamus tegutsevad nii oma liikmete kui ka avalikes huvides. Küsisime fookusgrupis osalejatelt, kas ja mil määral peaks huviesindusorganisatsioon selgitama eraldi välja laiema sihtrühma huvisid, kes ei ole otseselt ühenduse liikmed. Üldiselt ei peetud laia sihtgrupi liikmetelt sisendi saamist väga realistlikuks. Ekspertide arvates on kogu sihtrühma kaasamise näol tegemist pigem ideaaliga ja selle rakendamist Eesti vabakonnas praktikas piirab oluliselt ressursivähesus. **Samas on see ideaal ikkagi sihina või**

püüdlusena oluline: mida rohkem sihtrühmi kaasata, seda parem. Samas ei ole sihtrühmade kaasamine ainus ühenduse sisedemokraatia hindamise alus ja nii võib ühendus teistes tegevuse tahkudes olla väga hea. Samuti on oluline teha valikuid, olulised arengud ei saa jääda seisma, kui ei ole võimalik kogu sihtrühmalt/laiemalt kasusaajate ringilt sisendit küsida. Sihtrühmade madalama kaasamise taseme korvab ekspertteadmine oma valdkonnast, sihtrühma vajadustest ja muutustest.

Üks arutelu osaleja märkis ära ka tänapäeval laieneva trendi, mis tekitab rea lisaküsimusi ühenduste seisukohtade esinduslikkuse ja sihtrühmadega arvestamise osas. Nimelt tegutsevad ühendused üha sagedamini võrgustikes. See tähendab, et seisukoha kujunemisse panustavad lisaks liikmetele ka laiema võrgustiku liikmed ja ettepanekute sorteerimine liikmelisuse staatuse alusel on keerukas. Nt kas liikme seisukoht on kaalukam võrreldes organisatsiooni partnerorganisatsiooniga? **Kas poliitikakujundaja jaoks on väärtuslikum mingi seisukoha ulatuslik toetamine ühe organisatsiooni liikmete poolt või pigem laiema (mitteformaalse) võrgustiku toetus mingile ettepanekule?** See teema tõstatud ka vabaühenduste liidu EMSL juhtumiuuringus (loe lähemalt pt 3.3.3).

Fookusgrupis arutati ka, millistel juhtudel on õigustatud mõõnduste tegemine huvikaitseühenduse sisedemokraatias. Oluline on protseduuride ja reeglite olemasolu liikmete kaasamiseks ja neilt seisukohtade küsimiseks. See ei pea olema kõigil ühtviisi kokku lepitud ja kirjalikult talletatud. Kokkuleppe vorm sõltub organisatsiooni kultuurist, suuruselt, liikmete soovidest. Samas aluspõhimõtted peaksid olema kokku lepitud (näiteks see, et kaasamise ulatus ja tegevused sõltuvad protsessi/otsuse kaalukusest ning potentsiaalsest mõjust). Toodi välja ka seda, et kui esindusorganisatsioon on nõrk ning ei kata oma sihtrühma, siis on tema mõju poliitikakujundamise protsessides madal. **Et huvikaitseorganisatsioon saaks oma eesmärgi täita ja sotsiaalsete rühmade, liikmete, avalikkuse huvisid või laiemaid väärtusi kaitsta, on vaja tegeleda sisedemokraatiaga ja leida selline kaasamise korraldus / määr, mis poliitikakujundamise protsessides edu toob.** See tasakaalupunkt on organisatsiooniti erinev, kasvõi sõltuvalt nende tegevusvaldkonnast, avaliku sektori korraldusest selles valdkonnas jms teguritest.

Palju arutleti teemal, kas ühenduse esindusisikul on juba oma ametikohast tulenevalt arusaam liikmete huvidest olemas, mistõttu väheneb vajadus liikmetega konsulteerida. Efektivsem töömeetod võib olla, et juhatus/ kontoritöötajad koostavad seisukohad liikmete nimel. Igapäevaselt teemadega ja poliitikakujundamise nüanssidega rohkem kursis olles on nad pädevamad ja lisaks on enamasti vaja reageerida nii kiiresti, et liikmete kaasamiseks ei jää aega. Samas võib juhtuda, et see lähenemine ei peegelda tegelikult liikmete soove – kõikiteadja positsioon ja eeldamine on küll mugav, aga ohtlik. **Tuleb arvestada, et aja möödudes ning asjaolude muutudes võib (varasemalt kokku lepitud) otsuse legitiimsus kaduda ja on tarvis seisukoht uuesti läbi arutada.** Kompromissina võiks olla üldised põhimõtted liikmetega kokku lepitud, et juhatus saaks nende põhjal juhatus n.ö omapäi ja kiiremini tegutseda.

Ühes juhtumiuuringus avaldas intervjuueeritav arvamust, et ühenduse seisukohtade kujunemise „taust“ (s.t milliste liikmetega ja mil määral seisukohtasid läbi arutatakse) on pigem organisatsiooni siseasi, kuhu avalikul võimul sekkumine on isegi ebaetiline. Mõeldes vabaühenduste sisedemokraatia ja üldise poliitikakujundamise arendamisele tulevikus arutasime fookusgrupis ka seda, kas ja milliseid samme avalik võim peaks edaspidi astuma. Leiti, et avalikku huvi esindavatele organisatsioonidele kõrgendatud nõudmiste esitamine on õigustatud, kuna neil on sellest määratlusest tulenevalt lihtsam juurdepääs otsustusprotsessidele, neil on võim avalikus sfääris.

Avaliku võimu vahetut „sekkumist“ aga fookusgrupis osalejad taunisid üsna üheselt. Diskussioon näitas, et otsese sekkumise korral võib kiiresti jõuda üsna äärmuslike meetmete juurde, nagu näiteks ülevalt alla dikteerimine, mitu häält peab ühenduse mingi otsuse või ettepaneku taga olema jms. Võimu sekkumismehhanism võib niisiis olla „pehme“, mis tähendab, et poliitikakujundajal on

õigustatud huvi uurida ja küsida lisainfot seisukoha kujunemise tausta kohta. **Enamus osalejatest olid üldiselt nõus sellega, et seisukohtade kujunemise konteksti võiks ja peaks ametnik uurima. Samuti leiti, et ühenduse tegevus peab olema läbipaistev ning selle ühenduste sisenemise arenemise toetamise meetmed avaliku sektori poolt on õigustatud.**

IV VABAÜHENDUSTE SISEDEMOKRAATIA EELTINGIMUSED JA SELLE TUGEVDAMINE

Eesti vabaühenduste sisedemokraatia arendamise tähtsuse tunnistamisele osutavad nii mitmed õigusaktid (sh mittetulundusühingute seadus) kui ka erinevad kokkulepped (kaasamise hea tava, vabaühenduste eetikakoodeks). Kodanikuühiskonna arengukava 2015-2020 koostamise eelnõus märgitakse vajadust ühenduste arengut toetada selliselt, et pöörata senisest enam tähelepanu liikmete kaasamisele ja sisedemokraatia protsessidele. Küsimuste ringi ja lahendustega hakatakse arengukava koostades ilmselt põhjalikumalt tegelema. Seetõttu arutasime fookusrühmas, kas ja milliseid täiendavaid kokkuleppeid vajaks sisedemokraatia areng?

Vabaühendusele on oluline sisedemokraatia teema arutamine ja ühenduste siseselt kokkulepete sõlmimine ning reaalne elluviimine. Mingil kujul kokkulepe liikmete kaasamise osas võiks organisatsioonides olla ja avalik sektor võiks oma tegevustes sellele tähelepanu pöörata. Kuigi mõnedes ühendustes toetab juba organisatsioonikultuur tõhusat kaasamist (nt toimivad suulised kokkulepped või toimib kaasamine väärtuste tasandil), siis avalikus poliitikas osalevate ühenduste puhul on kirjalike kokkulepete olemasolu (ükskõik mis vormis) olulisem, sest lisaks organisatsiooni avatus mõjutab avaliku poliitikakujundamise läbipaistvust ja legitiimsust. **Kuivõrd just vabaühendused on nõudnud kaasamise hea tava rakendamist ja kaasamise kavade koostamist ministriumidelt ja omavalitsustelt, võiks ühendused olla positiivseks eeskujuks.**

Asjatundjad nägid sisedemokraatia tugevdamisel selgeid seoseid ühenduste ressursidega. Enim toodi esile inimressursi nappus ja et eestvedajaid on vähe ning nad põlevad kiirelt läbi, kui ootused neile on väga suured. Leiti, et igasugune heade praktikate jagamine on vajalik – kuidas kusagil organisatsioonis on sõlmitud kaasamiskokkulepped, kuidas tehakse otsuseid, kuidas arendatakse liikmete kaasamist ja poliitikakujundamises osalemist jms. Käesolev uuring ja aruanne loodetavasti toetab eeskujude ja mõtete levikut.

Ühe konkreetse soovitusena ametnikele kõlas korduvalt, et kaasajad väljendaksid oma ootusi osapooltele selgemini – sõnastamata eeldused selle kohta, kuidas organisatsioon seisukohti kujundades käitub või ei käitu viib möödarääkimiste ja koostööprobleemideni. **Kui peetakse oluliseks, et organisatsioon arutab oma seisukohad laiemas liikmeskonnas või isegi sihtrühmaga läbi, tuleb see üheselt välja öelda ning taoliseks tegevuseks ka aega anda.**

4 Kokkuvõte ja soovitused

Kaasaegsetes demokraatias vabaühenduste roll poliitikakujundamises üha suureneb ja sellega on kaasnenud senisest suurem avalikkuse, sh poliitikakujundajate tähelepanu ühenduste tegevuste ja nende mõju legitiimsusele. Üks sellise legitiimsuse komponente on vabaühenduste sisedemokraatia, mille analüüsile pühendus käesolev uuring.

Kuigi liikmete ja sihtrühmade kaasamine on oluline kõigile vabaühendustele, on käesolevas uuringus tähelepanu huvikaitsega tegelevatel ja poliitikakujundamises osalevatel MTÜ-del. Vaatluse all on ühenduste sellised tegevused, mis puudutavad avaliku poliitika kujundamises osalemist, kuna selle puhul on avaliku huviga seotud otsustusprotsesside mõjutamine kõige otsesem. Vabaühendustest on vaatluse all vaid MTÜ-d, kuna neil on seadusest tulenevalt konkreetsete õiguste ja kohustusega liikmed.

Uuringut raamistasid kolm analüütilist dimensiooni. Vabaühenduste sisedemokraatia hindamiseks keskendusime (1) organisatsioonisisestele institutsionaalsetele väärtustele ja normidele. Lähtusime aga laiematest demokraatia tõlgendustest ja sellest, et sisedemokraatia ei seisne vaid formaalsetes õigustes. (2) organisatsiooni seisukohtade kujundamise, juhtimise ja liikmete kaasamise praktikatele, sh võrdsuse küsimusele neis protsessides (kas ja kuidas norme ja väärtusi tegelikkuses rakendatakse). Eraldi vaatlusime ühenduse ja tema liikmete käsutuses olevaid ressursse (kuidas mõjutab ressurside olemasolu või puudumine sisedemokraatia toimimist ühenduse sees); ning viimase (3) dimensioonina oli tähelepanu all organisatsiooni väliskeskond oma organisatsiooni tegevust ning sisedemokraatia arengut mõjutavate teguritega. Avaliku poliitika kujundamise ja õigusloome protsessides osalemisega on organisatsioon tegutsemiskeskonnaga tihedalt seotud ja seetõttu tekivad talle teatud ootused avalikkuse poolt. Teisisõnu, oluline on nn väline legitiimsus (tegevuse arusaadavus ja tunnustus avalikkuse, sh poliitikakujundajate poolt).

Käesoleva aruande tulemused annavad uudse sisendi vabaühenduste sisedemokraatia ja liikmete kaasamise edasisele arendamisele. Tulemused rõhutavad legitiimsuse olulisust ühenduste osalemisel poliitikakujundamises ja teiselt poolt aitavad teadvustada erinevaid sisedemokraatia ja liikmete kaasamise vorme/viise. 2014. aasta märtsis ametisse astunud valitsus rõhutab kaasamist ja vabakonnaga arvestamist („horizontaalset valitsemisstiili“), mis loodetavasti suurendab vabaühenduste avalikus poliitikas kaasaraäkamise rolli(de) ja volituste selgitamise võimalusi.

4.1 Sisedemokraatiat soodustavad institutsionaalsed väärtused ja normid

Sisedemokraatiat soodustavad vabaühenduses kehtivad institutsionaalsed väärtused ja normid, avaldades mõju liikmete osalemisvõimalustele ja koostööle poliitikakujundaja, laiema sihtrühma ning avalikkusega. Sisedemokraatiat toetavad väärtused ning nende rakendamise mehhanismid võivad kajastuda kirjapandult nii ühenduse juhtimisstruktuuris kui ka selle põhikirjas vm alus- ja töödokumentides. Samuti väljendavad organisatsioonisiseseid väärtusi eraldi sisedemokraatiat puudutavad dokumentides, nt eestkoste hea tava, ühendusesisesed liikmete kaasamise põhimõtted jm).

Järgnevalt on esitatud uurimisjärelused ja soovitused, mis kõige tugevamalt haakuvad väärtuste ja normistikuga, kuid on tugevalt seotud ka vabaühenduste teguviisidega.

- 1. Organisatsioonide sisedemokraatia toimimiseks tuleb juhtkonna tasandil väärtustada arvamuste paljusust ja luua kultuur, kus ühisosa leidmine algab erimeelsuste aktsepteerimisest.**

Küsitlustulemused näitasid, et valdav enamus huvikaitsega tegelevate vabaühenduste juhtidest nõustub arvamusega, et igal ühenduse liikmel peaks olema õigus jääda eriarvamusele ja avalikult väljendada ühenduse ühisarvamusest erinevat seisukohta. Juhtumiuuringutest selgus aga, et mõnede ühenduste valitud juhtorganites pigem kardetakse organisatsioonisiseseid erimeelsusi, välditakse nendega tegelemist ja ei nähta eriarvamustes peituvaid positiivseid võimalusi. Võiks enam uskuda arusaama, et erimeelsuste olemasolu näitab seisukohtade paljusust ning nende esilekerkimine väljendab organisatsiooni tervet sisekeskkonda. Lahkarvamusi ei pea ka ülemäära rõhutama, eesmärgiks peaks olema sellise sisekeskkonna loomine, kus liikmed julgevad sõna võtta, arvamust avaldada ja seisukohti oponeerida.

2. Organisatsiooni sees tehtud olulisemad otsused ja valikud (näiteks tegevuse eesmärgi, põhisuundade, prioriteetide, seisukohtade ja nõudmiste osas) tuleb teatud regulaarsusega üle hinnata ja vajadusel täiendada.

Juhtumitest ilmneb, et ühenduse juhatus võib üles näidata tahtmatust vaadata üle varem kinnitatud üldisemaid seisukohti, tuginedes neile ikka ja jälle läbirääkimistel poliitikakujundajaga. Tuleb aga arvestada, et organisatsioonis **tehtud otsused võivad aja jooksul kaotada oma legitiimsuse**. Seega tasub vabaühenduse põhiseisukohtade juurde teatud aja möödudes tagasi pöörduda, et hinnata liikmete toetust nendele. Ka peab liikmetel olema võimalik ühenduses juba välja kujundatud põhiseisukohtade paikapidavust analüüsida ning avada arutelu nende ümbervaatomiseks.

3. Organisatsioonide tegevus tuleb viia paremasse kooskõlla kokkulepitud väärtuste ja normidega.

Huvikaitsega tegelevate organisatsiooni juhtide küsitlusest selgus, et enamik neist peavad vabaühenduste tegevuse demokraatlikkust väga oluliseks, kuid vähem vastajaid leidis, et juba praegu tegutsetakse ootustele vastavalt. Juhtide hoiakud toetavad valdavalt organisatsioonides sisedemokraatia arendamist ja liikmete kaasamist, ent paljudes ühendustes pigem ei vasta tegevused ja töökorraldus veel nendele hoiakutele ja normidele. Selle põhjuseks on kas teadmiste, oskuste ja kaasava juhtimise alaste kogemuste puudumine või muude ressursside (peamiselt aeg ja raha) nappus.

Juhtumiuuringutest leidsime näiteid, kus ühenduse reeglitega on teatud õigused praktikas küll loodud, kuid samu väärtusi pigem ei kandnud toimiv organisatsioonikultuur laiemalt. Sellist vastuolu võib näha seoses eriarvamuste käsitlemise ja arvamuste paljususega – võib olla kirjas igaühe õigus oma (eri)arvamusele, kuid praktikas tunnetavad eriarvamusel olevad liikmed end ebakindlalt.

Võib järeldada, et huvikaitse ja teatud poliitikavaldkonna arendamisega tegelevate vabaühenduste igapäevatoos seatakse legitiimsuse (seisukoha heakskiit liikmetelt või liikmete arvamuse esinduslikkus) ja sisedemokraatia asemel esikohale tõhusus (otsuste tegemise kiirus ja vähene kulukus). (loe ka järeldust 15)

4. Huvikaitseorganisatsioonidel tuleb rohkem rakendada vastutavuse (ingl *accountability*) põhimõtet – anda oma tegevusest aru liikmete, sihtrühmade, koostööpartnerite, avaliku sektori, rahastajate ja laiema avalikkuse ees.

Küsitlustulemused näitavad organisatsiooni juhtide üsna kõrget enesehinnangut, mis puudutab erinevate sisedemokraatiat loovate ja arendavate praktikate elluviimist organisatsioonis. Kui võrrelda sisedemokraatia erinevaid komponente, siis kõige vähem tegeletakse organisatsioonides vastutavus- ehk aruandluskohustusega organisatsiooni siht- ja sidusrühmade, poliitikakujundajate, rahastaja ja laiema avalikkuse ees. Selgemini on mõtestatud ja tegevustega toetatud läbipaistvuse ja legitiimsuse arendamine ehk laiema avalikkuse tunnustuse saamine.

Vastutavuse tugevdamiseks on soovitatav kasutusele võtta erinevad viisid, kuidas kaasata huvi- ja sihtrühmad organisatsiooni tegevusse, arendamisse ja seisukohtade kujundamisse. Kaasamise tehnikad peavad sihtrühma eripäradega sobima. Tasub mõelda, kuidas siht- ja sidusrühmadelt küsida tagasisidet ühenduse tegevusele ja kuidas saada teada, kuivõrd nad nõustuvad või toetavad organisatsiooni väärtusi ning seisukohti. Sihi või püüdlusena on sihtrühma kaasamine oluline – mida rohkem kaasata, seda parem. Samas ei ole sihtrühmade kaasamine ainus ühenduse sisedemokraatia hindamise alus ja nii võib ühendus teistes tegevuse tahkudes olla väga hea (tegevuse läbipaistvus, seisukohtade argumenteeritus, liikmete informeerimine ja kaasamine jne.).

Tuleb teha teadlikke valikuid, arengud ei saa jääda seisma, kui ei ole võimalik kogu sihtrühmalt/laiemalt kasusaajate ringilt sisendit küsida. Kui sihtrühmade ulatuslik(um) kaasamine käib üle jõu, siis tasub arendada organisatsiooni analüüsisuutlikkust, et koondada vajalikku teavet analüüsides, ekspertidelt, osata ise väiksemamahulisi küsitlusi või uuringuid läbi viia, jne. Küsitlustulemused näitasid, et huvikaitseorganisatsioonide seas pigem ei ole levinud analüüsides, hindamiste ja monitooringute korraldamine oma tegevuse ja valdkonna arengu kohta, et avalikkusele oma mõjust paremini aru anda. Sihtrühmade madalama kaasamise taseme korvab eksperditeadmine oma valdkonnast, sihtrühma vajadustest ja muutustest – seegi suurendab vastutavust ühenduses.

4.2 Liikmete kaasamise ja organisatsiooni seisukohtade kujundamise praktika

Poliitikakujundamises osalemise ja seisukohtade kujundamise praktika osas vaadeldi väärtuste kajastumist vabaühenduste tegevuses ja nende liikmete käitumismustrites. Uuriti, kuivõrd ühendusega seotud inimeste käitumine toetab või ei toeta kehtestatud formaalseid või mitteformaalseid (välja öeldud) väärtusi ning kas nende tegevus väljendab eelistust pigem organisatsiooni efektiivsusele või sisedemokraatiale/legitiimsusele.

Järgnevalt on esitatud peamised liikmete kaasamise ja organisatsiooni seisukohtade kujundamise praktikaga seotud uurimisjärelused ning soovitused.

5. Avalikus poliitikas osalevate vabaühenduste tegevuse läbipaistvus ja legitiimsus on suurem, kui organisatsioonisiselt on kokku lepitud ja kirja pandud põhimõtted, mille alusel kaasatakse liikmeid organisatsiooni avalike ja poliitiliste seisukohtade kujundamisse.

Käesoleva uuringu tulemused tõid esile et erinevate poliitikakujundamise juhtumite puhul ei saa oodata täiesti ühesugust liikmete osaluse korraldust. Küll aga on oluline aluspõhimõtete kokkuleppimine ja see, et erinevates olukordades neid põhimõtteid ka järgitaks.

Enam on levinud liikmete kaasamise põhimõtete fikseerimine põhikirjas. Juhtumiuuringutest selgus, et liikmete osalus võib kajastuda ka ainult mõne (seadusest tuleneva kohustusliku) põhimõttena ühenduse põhikirjas, piirdudes peamiselt seega õigusega esitada kandidaate, kandideerida ise ja valida liikmeid ühenduse juhtorganitesse. Siin võib luua paralleeli Eesti poliitikutele ja valitsusele suunatud kriitikaga, mille kohaselt peaksid kaasamise võimalused olema inimestele avatud ka valimistevahelisel ajal.

Kõikides siinse uuringu juhtumites vaadeldud ühendused on kokku leppinud ja fikseerinud liikmete osalemise põhimõtted organisatsiooni juhtimises ning seisukohtade kujundamises. Samas on need erinevates organisatsioonides väga erineva detailsusastmega ning sisalduvad erinevat tüüpi dokumentides. Iga organisatsioon peab enda jaoks leidma sobiva tasakaalu osalemise protseduuride detailsuse astmes, et süsteem oleks hästi selge ja osalemist soodustav, kuid teisalt ei muutuks need liiga bürokraatlikuks ja kaasamine vormitäitmiseks. Teatud juhtudel toetab organisatsioonikultuur

tugevalt liikmete ja sihtrühma osalust ning sel juhul võib tunduda osalemise põhimõtete kirjapanek üleliigsena. Kolmandikus ühendustes on kokkulepped suulised, viiendikus kokkulepped puuduvad.

Avaliku poliitika kujundamises osalevate ühenduste puhul on aga kokkulepitud reeglite selge fikseerimine oluline lisaväärtus. See aitab suurendada organisatsiooni tegevuse läbipaistvust huvide esindamise ja poliitika kujundamise protsessis, kasvatades seeläbi ka oma tegevuse ja kujundatavate poliitiliste otsuste (välist) legitiimsust. Poliitikakujundajaid huvitab ühenduse seisukohtade esinduslikkus ja legitiimsus enamasti siis, kui koostöös on ilmnenud küsitavusi või tõrkeid. Seega kaitseb läbipaistvuse suurendamine selle kohta, kuidas toimub vabaühenduses kaasamine ja seisukohtade kujundamine, ühendust probleemide ilmnmisel ning kasvatab tema tegevuse arusaadavust ja heakskiitu sellele.

Suure organisatsiooni puhul on kaasamine sageli ajamahukas. Kuid kui avalikult võimult nõutakse otsuste langetamisel kaasamist, isegi kui see aeglustab otsuse tegemise protsessi, tuleb ühendustel enda vastu sama nõudlik olla.

6. Kui organisatsiooni põhikirjaline eesmärk on konkreetse sotsiaalse rühma huvide esindamine avaliku poliitika kujundamises, on soovitatav organisatsioonisiselt luua põhimõtted ja mehhanismid selle sihtrühmani jõudmiseks ja kaasamiseks.

Küsitlustulemuste järgi arvavad vaid veerand vabaühendustest, et nende poliitikakujundamise protsessides esitatavad seisukohad esindavad alati laiema sihtrühma ja kasusaajate huvisid. Sihtrühmade kaasamise mehhanismide loomine annab kindluse nii organisatsioonile kui poliitikakujundajatele ja avalikkusele, et ühenduse seisukohad kajastavad sihtrühma vajadusi ja soove. Kui organisatsioon ei pea laiaulatuslikku kaasamist mõistlikuks ega võimalikuks, on alternatiiviks analüüsivõimekuse arendamine, et omandada teadmisi sihtrühma heaolust ning vajadustest teisestest allikatest.

Paigas peavad olema selged kommunikatsioonikanalid, sihipärane teavitus ja võimekus saavutada sihtrühmaga kontakt, kuna see loob aluse teadlikkusele organisatsiooni rollist huvide esindamisel laiemas sihtrühmas ning sihtrühma osalusvõimalustest. Samuti tuleks liikmetega kokku leppida selles, kuidas, mis küsimustes ja millal selgitatakse välja laiema sihtrühma huvid ning vajadused. Arvamuste kujundamise aluste puudumisel tekivad kahtlused huviesindusega tegeleva vabaühenduse seisukohtade esinduslikkuses ning poliitikakujundamise legitiimsuses.

7. Poliitikakujundamises osalevatel vabaühendustel tuleb kaasavatele ametnikele ja poliitikakujundajatele senisest paremini kirjeldada enda tegevusi ja rolli valdkonnas – see parandab tegevuse läbipaistvust, arusaadavust ja toetust ning vähendab ootuste konflikte.

Analüüsitud juhtumitest nähtub, et vabaühenduse sees puudub sageli selge kokkulepe, milline on ühenduse ühiskondlik roll – kas täidetakse rohkem eksperdi või (huvi)esindaja rolli või mõlemat. Küsitlustulemused viitavad, et need kaks erinevate eeldustega rolli on praktikas omavahel väga tihedalt seotud. Küsitlusele vastanud organisatsioonide põhjal võiks järeldada, et enamik huvikaitsega tegelevaid ühendusi Eestis on hübriidsed – neil on nii üksikisikust kui juriidilisest isikust liikmeid, nad tegutsevad nii avalikes kui liikmete huvides, nende asutajaliikmed on nii üksikisikud kui juriidilised isikud, nad tegutsevad nii kohalikul, piirkondlikul, üle-eestilisel kui rahvusvahelisel tasandil. Lisaks tegutsevad paljud ühendused samaaegselt erinevates poliitikavaldkondades ning lisaks huvikaitsele on neil mitmeid muid põhitegevusi. Selline hübriidsus toob kaasa väga erinevaid tegevuseesmärke, tööülesandeid, rolle ja ootusi partneritelt.

Fookusgrupi arutelus esitati arvamus, et poliitikakujundajaid huvitab ühenduse seisukohtade esinduslikkus ja legitiimsus enamasti siis, kui koostöös on ilmnenud küsitavused või tõrked. Probleem

seoses rollijaotusega tekib, kui erinevatel osapooltel tekivad organisatsioonile erinevad ootused ja arusaamad ülesannetest. Praktikas võib tekkida olukord, kus poliitikakujundaja ootab ühenduselt liikmetega läbiräägitud seisukohti, kuid ühendus esitab vaid juhatuse liikmete (ekspert-) arvamusele tugineva arvamuse.

Seega on tähtis (ennekõike poliitikakujundajate poolt) oma ootusi kaasatava vabaühenduse rolli osas selgelt väljendada ja mitte teha seda vaid siis, kui koostöös vabaühendusega ilmnevad küsitavad või tõrked. See tähendab, et poliitikakujundaja peaks tundma huvi, kuidas ühenduse seisukohad on kujunenud ja väljendama (eelnevalt) ka ise oma ootusi kujundatavate seisukohtade esinduslikkuse osas. Poliitikakujundaja peaks seejuures näitama Alati ei pea vabaühenduselt (ulatuslikku) kaasamist eeldama, küll aga peaks vabaühendus olema alati võimeline selgitama tausta, kuidas mingi otsus ühenduse sees on kujunenud (kas on olnud olulisi eriarvamusi jms). Mida läbimõeldumad on seiskohad organisatsioonisiseselt, seda lihtsam on asjaolusid kirjeldada ja põhjendada ka väljapoole.

8. Organisatsioonid, millel on nii üksikisikust kui ka füüsilisest isikust liikmeid, võiks liikmeid kaasates organisatsioonisiseselt arutada, kas selline segatunnustega struktuur on põhjendatud ja tõhus. Hübridorganisatsioonide juhtimine ja oma tegevuse selgitamine on keerulisem.

Hübriidsus on Eesti huvikaitseorganisatsioonidele üha omasem, kuid enamasti ei ole see ühenduse inimeste teadlik strateegiline valik. Mitmekesiste eesmärkide, tegevusvaldkondade ja põhitegevustega organisatsioonide juhtimine on aga suur väljakutse ja eeldab rohkem ressursse kui kitsama fookusega ühendustel tarvis on. Sisedemokraatia edendamise teeb lihtsamaks see, kui kaotada hübriidsus ühenduste liikmeskonna struktuuris.

Asutamisel koostatud põhikiri sätestab, kes on ühenduse liikmed. Võib ette tulla, et põhikirja ei ole aastate jooksul muudetud. Soovitame välja selgitada liikmete arvamuse, kas organisatsioon toimib nii üksikisikutest kui juriidilisest isikutest liikmete ühendusena hästi. Samuti tuleb selgitada välja see, milline on eri tüüpi liikmete rahulolu enda osaga ühenduses ning kas nende roll ja võimalused on selged. Kui ilmnevad probleemid, siis ühe võimalusena tasub kaaluda organisatsiooni liikmelisuses muudatuste tegemise plusse ja miinuseid. Kui otseseid probleeme ei ole, siis võiks kasuks tulla juriidilisest isikust liikmete rolli, kohustuste ja õiguste üle vaatamine (vastakuti üksikisikutest liikmetega), et need oleks võimalikult arusaadavalt määratletud.

9. Huvikaitsega tegelevatel ja poliitikakujundamises osalevatel organisatsioonidel tuleb tunda erinevaid osalemise vorme ja võtteid, et kasutada erinevates situatsioonides sobivaimat taktikat ja valikud eelnevalt liikmeskonnaga läbi arutada.

Juhtumites uuriti jõulisemaid ja nõudlikumaid osalusvorme – streik, meeleavaldus, „kübertüütamine“ ehk massiline sama sõnumiga kirjade saatmine poliitikakujundajaile. On oluline, et ühendused tunneksid erinevate avalikus poliitikakujundamises ja õigusloome protsessides osalemise ja poliitiliste nõudmistega esitamise viise. Igal võttel ja taktikal on oma roll, eesmärk, eeldused, võimalused, ressursid – neid teades saab organisatsioon valida vastavas situatsioonis sobiva lähenemisviisi. Vale taktika ja osalemisvorm võib varjutada tegelikke sõnumeid ning eesmärke, eriti kui on tegemist poliitikakujundajatele vastanduvate ja rahulolematust kandvate tegutsemisviisidega.

Jõulise taktika sagedasel kasutamisel, mida ei ole kombineeritud teise poolega koosöle suunatud tegutsemisviisidega, võib vahend hakata kujundama juhtimisstiili ja harjumuseks saades muuta ka organisatsioonikultuuri ja mainet. Kui taktika ei ole teadlikult juhitud ning kui liikmeskonna enamus seda heaks ei kiida – nõrgeneb ka sisemine legitiimsus. Poliitikakujundaja ja avalikkuse silmis on oluline vahe, kas organisatsioon rakendab vastanduvat taktikat ja jõulisi võtteid konkreetset olukorda arvestades, või on selline käitumine organisatsiooni stiili ja kultuuri tavapärase osa.

See järelalus haakub tugevalt ka organisatsiooni väliskeskonnaga, kuid on just siin esitatud konkreetsel põhjusel. Nimelt on soovitatav liikmeskonda kaasata osalemistaktikate valimisse ja neilt nõu küsida, kui planeeritakse äärmuslikemate taktikate ja osalemise vormide kasutamist. Liikmete peal saab ka testida võimalikku avalikkuse ning poliitikakujundajate reaktsiooni, et näha, milline võib olla tegelik vastus ja ootusi ennetavalt juhtida. Taoliste otsustega kujundatakse organisatsiooni kuvandit, avalikkuse toetust ja heakskiitu tema tegevusele – see mõjutab kogu liikmeskonda.

LIIKME ROLL VABAÜHENDUSES

Liikme roll vabaühenduses annab aimu sellest, kuivõrd määrav on otsustusprotsessis ja seisukohtade kujundamisel liikme osalus, milline on liikme mõju agenda paika panemisel või kui sisukas on liikme kaasamine. Tähelepanu neile praktikatele võimaldab hinnata võrdsuse olemasolu või selle puudumine liikmete vahel, nagu ka liikmete ja ühenduse juhtide/juhi vahel. Samuti on tähelepanuväärne, kas liikmete formaalne staatus (nt põhikirjas sätestatud õigused- kohustused) erineb tegelikust, igapäevases tegevuses realiseeruvast staatusest.

Kindlasti ei tähenda eelnev, et ühendus peab kõiki küsimusi kooskõlastama liikmetega. Paljudel juhtudel võib olla põhjendatud ka organisatsiooniesindajate arvamusele tuginemine (nt kui kinnitatud on ühenduse põhiseisukohad, antud nn mandaat). Küll aga peaksid ühendused iga kord minimaalselt teavitama liikmeid välja saadetud seisukohtadest. Hea praktika on anda liikmetele alati võimalus seisukohta kommenteerida ja täiendada.

10. Mida võrdsemad on lihtliikmete ja juhtorganite liikmete võimalused kaasa rääkida organisatsiooni tegevuse suunamisel ja seisukohtade kujundamises (nt tõstatada teemasid, küsida infot jne), seda paremini toimivamaks võib pidada ühenduse sisest demokraatiat.

Juhtumiuuringutes ilmneb, et otsustusvõim (s.t võimalused mõjutada seisukohti ja otsuseid) on ühendustes koondunud sageli väikese grupi aktiivsemate ja/või mõjukamate liikmete kätte. Ka on teatud juhtudel üldkoosoleku/üldkogu roll ühenduse seisukohtade kujundamisel pigem ebaoluline, mis soodustab lihtliikmete kõrvalejäämist otsustusprotsessidest, see aga omakorda juba üldist osavõtmatust. On selge, et ühelt poolt on tegemist paratamatusega, kuivõrd inimressursi olemasolu on Eestis piiratud. Kuigi kodanikuaktiivsus vaikselt, aga järjekindlalt kasvab, iseloomustab Eesti inimesi post-kommunistlikele riikidele omane üldine madal osalus kodanikualgatuslikus tegevuses. Kõik liikmed vabaühendustes ei saagi ühtviisi aktiivsed olla – seetõttu valitakse ka eestvedajad. Teisalt võib see kujuneda probleemiks, kui taoline olukord n.ö institutsionaliseeritakse ja piiratakse teadlikult liikmete võimalusi otsustusprotsessi mõjutada.

Ka küsitlustulemuste järgi on huvikaitsega tegelevad organisatsioonid väga juhikesksed: valdavas osas organisatsioonides mõjutavad juhatuse/juhtimisorgani liikmed (valitud ja volitatud esindajad) kõige rohkem seda, milliste teemade, probleemide ja prioriteetidega ühing tegeleb. Peaaegu pooled küsitlusele vastanud juhtidest arvasid, et liikmete passiivsus on märk sellest, et juhte/eestvedajaid usaldatakse ja nad teevad oma tööd hästi. Ehk otsustusvõimu koondumist väikse grupi kätte peetaksegi normaalseks.

Võrdsus seisukohtade kujundamisel tähendab seda, et loeb ettepaneku sisukus, pädevus, teostatavus jne, mitte isik, kes selle välja käib. Praktikast on juhid tõesti tihti pädevamad, kuid seepärast tulebki liikmeid informeerida ja konsulteerida, et vastavad oskused oleksid ühtlasemalt jaotunud. Otsustusprotsessidesse kaasamine tuleb ühtaegu kasuks organisatsiooni kestlikkusele – mida pädevamad on reallikmed, seda kergem on ühenduse tegevust jätkata senise juhi (juhtide) eemalejäämisel organisatsiooni tööst.

ORGANISATSIOONI SUUTLIKKUS JA RESSURSID

Varasematest uuringutest ei selgu huvikaitseorganisatsioonide ressursside (inimesed, aeg, finantsid) olemasolu, hulga ja hankimise mooduste mõju organisatsiooni sisedemokraatiale. Mõnevõrra saab analüüsimisel toetuda maksimalistliku demokraatiakäsitluse suuna pooldajatele, kelle hinnangul sõltub demokraatia kvaliteet suuresti erinevate sotsiaalsete eelduste ja ressursside olemasolust. Võib eeldada, et organisatsioon tegeleb eeskätt ressursside hankimisega oma tegevuse elluviimiseks. Kui ressursse tekib rohkem kui ellujäämiseks vaja, kasvab tõenäosus, et tahe ja võime demokraatia küsimustega tegelemiseks suureneb.

Organisatsiooni suutlikkus ja ressursid ainuüksi ei kirjelda/selgita seda, kui demokraatlik üks või teine ühendus sisemiselt on. Käesoleva uuringu raames läbi viidud küsitlusest siiski selgus, et juhtide hinnangud oma organisatsiooni ressursside piisavusele ja kvaliteedile on oluliselt seotud mitmete huvikaitseorganisatsioonide tegevust ja sisedemokraatiat kirjeldavate näitajatega. Näiteks inim-, aja- ja finantsressursse heaks või väga heaks hinnanud juhtide organisatsioonide puhul kaasatakse liikmeid poliitikakujundamise protsessides osaledes alati või tihti. Liikmete kaasamine on mõnevõrra harvem organisatsioonides, kus hinnangud ressursside olemasolule on madalamad. Ressursside piisavuse ja kvaliteedi hinnangud on korrelatsioonis juhtide hinnangutega organisatsiooni suutlikkusele.

11. Sisedemokraatiat aitab luua ja hoida piisav inimressurss, meeskonna professionaalsus ja selle arendamine.

Kõige tähtsam on vabaühenduse juhtkonna liikmete ja töötajate teadmiste ja oskuste tase, samuti see, kui palju on neil aega panustada organisatsiooni töösse. Samuti on tarvis suurendada liikmete aktiivsust. Võimalusel tasub luua tasustatud (täistööajaga) töökohad, et oleks olemas inimesed, kes tegelevad ühenduse põhitegevustega igapäevaselt ja saavad pühenduda organisatsiooni arendamisele (sh liikmete informeerimisele ja kaasamisele, osalusvõimaluste loomisse).

Sisedemokraatia toimimist toetab selge funktsioonide ja vastustuse jaotus liikmete informeerimisel, erinevate teemade eestvedamisel, ühendusesiseste ürituste korraldamisel jne. Eesti vabaühendused on reeglina juhikesksed, juhtide ülekoormamine aga võib vähendada nende motivatsiooni ühendusega tegeleda, mis on oht organisatsiooni arengule. Soovitav on luua piisava suurusega juhtivorganid, mille liikmete vahel on võimalik jaotada erinevaid (s.h liikmete kaasamist puudutavaid) tööülesandeid.

Juhime tähelepanu ka sellele, et kõiki ülesandeid ei pea täitma tingimata organisatsiooni liikmed. Tänapäeval tasub ja tulebki aktiivselt leida professionaalidest vabatahtlikke erinevate arendustegevuste käivitamiseks ja/või elluviimiseks. On loodud keskkonnad ja organisatsioonid vabatahtlike vahendamiseks ja nende teenuseid tasub kasutada (vt nt www.vabatahtlikud.ee). See eeldab aga arusaama organisatsioonis, millised on vajalikud või huvipakkuvad arendustegevused, millised on puuduolevad kompetentsused olemasolevatel inimestel liikmeskonnas.

12. Majandustegevuse arendamine omavahendite teenimiseks tugevdab organisatsiooni ressursibaasi ja võimaldab nii rohkem tegeleda sisedemokraatia arendamisega.

Ühendusesisese demokraatia toimimine eeldab ennekõike suurtes liikmes- ja katusorganisatsioonides teatud ressurss nagu nägime kolmest juhtumiuuringust. Tugeva tegevbüroo olemasolu töid olulise aspektina esile ka juhtumianalüüsi käigus intervjueeritud ühenduste esindajad. Lisaks inimressursile peaks seetõttu organisatsioon panustama tehniliste vahendite olemasolule.

Küsitlustulemused näitasid kui mitmekesine on huvikaitseorganisatsioonide tegevus: enamik neist tegutsevad mitmes valdkonnas ja nimetavaid mitmeid põhitegevusi lisaks huvikaitsele ja poliitikakujundamises osalemisele. Kuigi kõrvaltvaatajates võib kirju tegevuste ring segadust tekitada, tuleb teadvustada, et selline hübriidsus ja mitmekesisus on Eesti vabaühendustele loomulik. Osaliselt

tuleneb selline mitmekesisus ka sellest, et suuremad ja tugevamad eestkosteorganisatsioonid on leidnud omavahendite teenimise võimalused, et toetada huvikaitse põhitegevust.

13. Huvikaitsega tegelevatel vabaühendustel tuleb teadlikult tegeleda liikmete teotahte tõstmisega ja suurendada aktiivselt tegutsevat meeskonda.

Viimaste aastate erinevates uuringutes ilmneb, et Eesti elanikkond on muutumas ühiskondlikult aktiivsemaks. Varasemad uuringud toovad välja, et **liikmete aktiivsus** tõstab vabaühenduse välist mainet (st välist legitiimsust ja toetust ühenduse tegevusele) ning rahulolu ühenduse tegevusega ka liikmete endi silmis. Vabaühendused peaksid seega teadvustama, et aktiivne liige on ühenduse jaoks oluline ressurss. Positiivse tulemusena näitasid küsitluse tulemused, et organisatsioonid mõtlevadki arendustegevuste raames peamiselt liikmete aktiivsuse parandamisele, nende kaasamisele ja meeskonna arendamisele. Oluline on siinjuures, et mõtted ja plaanid ei jääks tühjaks retoorikaks.

Juhtumiuuringute ja küsitlustulemuste põhjal võib kokkuvõttena järeldada, et vajalik liikmete aktiivsuse ja panustamise määr sõltub organisatsioonist, ühtset valemit on keeruline anda. Igal organisatsioonil tuleb leida enda jaoks parim aktiivsuse määr, mis võimaldab panustada organisatsiooni eesmärkidesse soovitud mahus ja soovitud tulemusega, arvestades tegevuste iseloomu ja ressursse. Näiteks võib olla eesmärk liikmeskonna stabiilne aktiivsus – see loob püsiva sisedemokraatia ja väheneb liikmete juhtimise ja kontrollimise vajadus. Kuid eelduseks on jooksev liimeskonna kaasamine ja neile osalemise võimaluste loomine. Kui liikmete aktiivsus on väga kõikumine, võib olla organisatsiooni keerulisem juhtida.

Küsitlustulemuste järgi peavad organisatsiooni juhid liikmete madala aktiivsuse põhjuseks (just poliitikakujundamisel osalemisel, seisukohtade kujundamisel) ajapuudust. Sellega probleemiga on juhtidel keeruline tegeleda. Rohkem **saavad juhid ära teha liikmete passiivsuse muude põhjuste leevendamiseks**. Näiteks n.ö müüa teemad oma liikmeskonnale maha tuues välja, miks ja kuidas arutluse all olev teema või otsus iga liiget puudutab, ning kinnistada liikmeid sagedamini kaasates ja nende ettepanekuid arvesse võttes hoiakut, et osaleda ja panustada on mõtet. Või teha ise ära suurem eeltöö õigusaktide ja poliitiliste dokumentide eelnõude kooskõlastamisel enne liikmetele edastamist arvamuse küsimiseks (et liikmed saaksid teemast ja valikutest aru) ning otsida liikmetega suhtlemiseks ja nende kaasamiseks e-kirjadest ja –postiloenditest paremaid kaasamise vorme. Oluline on juhtide tegevusselle nimel, et juhatus ja liikmed ei võõranduks teineteisest ja säiliks omavaheline side. Juhtumiuuringutes mainiti tihti liikmete passiivsusega seotud probleemiatikat, mis pärsib ühendusesisest arutelu ega lase tekkida järelekasvul. Kui osavõtmatusega mitte tegeleda, koondub otsustusvõim vähese hulga aktiivsete kätte. Kogu liikmeskond ei pruugi sellist asjade käiku aga toetada ja nii nõrgeneb organisatsiooni sisemine legitiimsus.

Siinkohal tuleb täpsustada, et liikmete aktiivsuse parandamine pole eesmärk iseeneses – see peab kaasa aitama organisatsiooni välise tegevuse tulemuslikkuse ja mõju parandamisele, eesmärkide saavutamisele. Seda tuleb organisatsioonidel sissepoole suunatud arendustegevuste puhul alati meeles pidada.

14. Poliitikakujundamisel osalevatel vabaühendustel tasub teatavaks teha, et organisatsioon lähtub protsessis ühiste hüvede arendamisest. Avalikest huvidest lähtumist tuleb oma ettepanekute „kvaliteediga“ tõendada, olla arutelus valmis kompromissideks ja seisukohtade paremaks põhjendamiseks.

Sisedemokraatia küsimus on kõige suurema tähelepanu all ühenduste puhul, kes tegutsevad avalikes huvides – „avalikes huvides tegutsemist“ kasutatakse sageli retooriliselt (näilise) legitiimsuse loomiseks. Kuid selliste väljaütlemistega kaasnevad ka kohustused.

4.3 Organisatsiooni väliskeskond

Keskond organisatsiooni ümber loob konteksti, milles kujunevad tema liikmeskonna väärtused, normid, tegevused, prioriteedid, liikmeskonnad jm. Näiteks võtavad vabaühendused üle nii avaliku sektori kui äri sektori toimumisloogikat ja tegutsemisprintsipe, mis aitavad vabaühendustel nende sektorite partnereid paremini mõista või vastupidi ennast usaldusväärsemaks muuta. Väliskeskonda kuuluvad vabaühenduse partnerid, siht- ja sidusrühmad, kaasajad, poliitikakujundajad ning rahastajad aga ka meedia. Kõigil neil on eriomased väärtused ja hoiakud, ootused vabaühendusele ja tema tegevusele. Välistegureid on oluline arvestada organisatsioonide sisedemokraatia hindamisel - kui ühiskond seda oluliseks ei pea ega toeta, siis ei saavuta vabaühenduse sisedemokraatia oma täit potentsiaali ja vabaühenduste panus kogu ühiskonna demokraatiasse jääb nõrgaks.

15. Avalikkuse ootused, et poliitikakujundamises osalevate huvikaitseorganisatsioonide sisedemokraatia toimib kõrgel tasemel, on põhjendatud. Seetõttu lasub vabaühendustel vastutus tegeleda oma organisatsiooni sisedemokraatia arendamisega.

Analüüsis keskenduti huvikaitsega tegelevate, avalikes huvides tegutsevate ja poliitikakujundamises kaasa löövate MTÜ-de sisemise demokraatia hindamisele. Toetudes teooriale ja varasematele uuringutele Eestis võib öelda, et selliste organisatsioonide osas on avalikkusel kõrgendatud ootus nende sisemiste protsesside demokraatlikkuse, tegevuse läbipaistvuse, vastutavuse ja legitiimsuse kindlustamiseks reaalsete tegevustega, mitte ainult retoorikas.

Küsitluse põhjal peab viimase kahe aasta jooksul poliitikakujundamises osalenud ühendustest kolmandik oma mõju valdkonna arengu suunamisel ja muutuste loomisel väga oluliseks ning pooled pigem oluliseks. Fookusrühma arutelul osalejad leidsid, et ühenduste sisedemokraatia ja legitiimsuse teema on seda aktuaalsem, mida aktiivsemalt vabaühendused osalevad poliitikakujundamises ning mõjutavad otsuseid. On näha, et ühendused väidavad avalikes huvides tegutsemist retoorikas, kuid nende reaalselt tegevust sisedemokraatia tagamisel ja liikmete või sihtrühmade kaasamisel ei kontrollita, samuti ei esitata selle osas tingimusi näiteks poliitikakujundaja poolt. Kuna see, mis toimub ühenduse sees, on avalikkuse eest rohkem või vähem varjul, on kriitilistel hetkedel võimalik ühenduste tegevuse legitiimsust kahtluse alla seada.

Juhtumianalüüsid näitasid, et poliitikakujundajad ei edasta süsteemselt oma ootusi kaasatud vabaühendustele, vaikumisi eeldatakse, et arutelulaua taga olevad esindusorganisatsioonide inimesed on omavahel teemad, küsimused, seisukohad läbi arutanud. Teises äärmuses on olukord (mida on ette tulnud Riigikogu liikmetega koostöös, aga ka ministriumite ametnikega), kui vabaühendustel palutakse omavahel „kokku leppida“ ja esitada poliitikakujundajale „kodanikuühiskonna arvamus“. Selline soov võib ametniku tööd lihtsustada, kuid demokraatlikus riigis on kõigil õigus oma arvamust avaldada ja selline soov ei ole kindlasti põhjendatud.

16. Valdav osa poliitikakujundamises osalevaid huvikaitsega tegelevaid organisatsioone tegutsevad enda hinnangul nii liikmete kui avalikes huvides. Sellist kahetist rolli on oluline teadvustada nii vabaühendustel endil kui neid kaasavatel poliitikakujundajatel.

Möödarääkimisi, probleeme ja kaasamisprotsessidest kõrvale jätmist saab ühendus ennetada, kui ta avalikult ja argumenteeritult väljendab enda huvisid. Samas tuleb teadvustada ja leppida sellega, et poliitikakujundajal on kohustus otsuste tegemisel kaaluda kõiki erinevaid huvisid ja tulenevalt avalike huvidest otsustada kas seisukohtasid arvestada või mitte. Kui ühendus väidab end tegutsevat vaid avalikes huvides, siis tuleb seda organisatsiooni struktuuri, juhtimise, tegevuste, seisukohtadega, avatuse jt väärtuste ning hoiakutega toetada ja järjepidevalt kinnistada.

Katusorganisatsioonid ja liikmesorganisatsioonid erinevad oluliselt mitmete sisedemokraatia tunnuste lõikes. Seetõttu on riigipoolsete programmide ja meetmete disainimisel soovitatav täiendavalt arvestada sellega, kas organisatsiooni liikmed on üksikisikud, juriidilised isikud või mõlemad.

17. Poliitikakujundajatel on oluline teadvustada, et kaasatud osapoolte huvid ja eesmärgid võivad olla üsna kindlapiirilised. Ühine huvi seisneb tavaliselt oma valdkonna arendamises ja sellele alusele saab ehitada valikute tegemise erinevate ettepanekute vahel.

2010. aasta kaasamispraktikate uuringust (Praxis, IBS, 2010: 63) selgus, et üks koostöö- ja kaasamise tahet pärssivamaid kogemusi ametnike jaoks on see, kui kaasatud huvi- ja sihtrühmad on oma seisukohtades ja tagasisides lähtunud kitsastest era- või ärihuvidest. Kuna ametnikel tuleb lähtuda avalikest huvidest, siis huvikaitsjate kitsam lähenemine aruteludele takistab kokkulepete tegemist, konsensusele jõudmist ja otsuste langetamist lähtuvalt avalikest huvidest. See ei tähenda aga, et huvikaitseorganisatsioonid peaksid oma huvidest loobuma, neid varjama või mitte avaldama.

Ametnikel tasub avatult uurida protsessis osalevate vabaühenduste huve ja eesmärgi, küsida taustamaterjali nende seisukohtadele ja ettepanekutele, et saada tuge valikute tegemiseks. Käesoleva uuringu raames toimunud fookusrühma arutelu ekspertidega pakuti välja erinevaid tegureid, mida kaaluda esitatud ettepanekute valikute ja otsuste tegemisel. Ühelt poolt arvati, et otsuse tegemisel tuleb kaaluda informatsiooni kvaliteeti ja argumentide tugevust. Teiselt poolt leiti, et kui reaalselt on väga keeruline võrrelda argumentide tugevust, siis tuleb appi võtta täiendavad alused valikute tegemiseks. Näiteks ühenduse legitiimsus, laiem toetus tema seisukohtadele ühenduse liikmeskonnas, liikmeskonna ja esindatava sihtgrupi arvukus, aga ka teema tundmine on kriteeriumid, mida seisukoha kujundamisel kaaluda. Kui kaasajate huviks on, et ühendused koguksid sihtrühmadelt kokku arvamusi/vajadusi/hoiakuid/ettepanekuid, siis tuleb see ootus selgelt eraldi sõnastada.

18. Keskkvalitsuse tasandil luua täiendavaid meetmed huvikaitsesega tegelevatele ja poliitikakujundamises osalevatele vabaühendustele sisedemokraatia arendamiseks.

Eesti vabaühenduste tegevust on märkimisväärselt mõjutanud ministriumide, allasutuste ja loodud fondide tegevus vabakonna arendamisel. On loodud rida meetmeid erinevate organisatsioonisisestest arenguvajadustest või kodanikuühiskonna üleselt spetsiifiliste teemade/valdkondade toetamiseks.

Mittetulundusühingute seadusega juba on ette kirjutatud kõigile MTÜ-dele minimaalne nõutav sisedemokraatia tase. Kuna sisedemokraatia ja ühenduste legitiimsuse, liikmete kaasamise teema on retooriliselt selgem kui igapäevategevustes, ei ole käesoleva aruande sõnumiks kindlasti see, et tuleb vabaühendustelt koheselt nõudma seadustes, määrustes või ka toetusprogrammide rahastamistingimustes teatud sisedemokraatia taseme saavutamist. Siinse uuringu eesmärk on osutada tähelepanu teemale ja alustada arutelu Eesti ühiskonda sobitava vabaühenduste sisedemokraatia lähenemise leidmiseks.

Avaliku sektori asutustel on võim arengutele kaasa aidata. Soovitatav on sisedemokraatia arendamist toetada otsuste ja kaudsete meetmetega. Otsese meetmena on esmavajadus teema teadvustamine. Kõige praktilisemalt tähendab see eetikakoodeksi meeldetuletamist ja sidumist tänaste huvikaitseühenduste vajadustest ning igapäevase tegevusega. Kaudsete meetmete all peame silmas kahesuguseid meetmeid. Esiteks toetusi, mille eesmärk on vabaühenduste ressursibaasi suurendamine ja kindlustamine. Kuna sisedemokraatia mitmed tunnused ja liikmete kaasamine on oluliselt seotud ühenduse ressursidega, siis aitavad sisedemokraatiat kaudselt edendada ka ühenduste majandustegevuse aktiveerimise, annetuste kogumise, vabatahtlike teadlikuma värbamise, meeskonnakoolituste jm taolised programmid. Teiseks on kaudsed meetmed relevantset tugitegevused ministriumide koostöös, mis võimaldavad jälgida huvikaitseorganisatsioonide organisatoorse suutlikkuse edenemist. Näiteks vabaühenduste statistika ja/või registriandmete

täiendamine detailsema tunnusega vabäühenduste põhitegevuse kohta, kui seda on tänane EMTAK majandustegevuskood. Sarnaste uuringut puhul tulevikus on võimalik määrata üldkogum, kui registriandmed lubavad eristada põhitegevustena huvide ja väärtuste eest seismist, valdkondliku poliitika/õigusloome arendamist, kodanikualgatuse arendamist ning vabakonna ja vabäühenduste maine kujundamist.

Kasutatud kirjandus

- Aasia Arengupanga (Asian Development Bank) aastaruanne (2010) [<http://www.adb.org/Documents/Books/CSO-Staff-Guide/chap01.pdf>]
- **Almond, G. A. & Verba, S. (1963).** The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations. SAGE Publications
- Ametiühingute seadus. [<https://www.riigiteataja.ee/akt/191347?leiaKehtiv>]
- **Anheier, K.H. (2013).** 10th Anniversary Essays. The Nonprofits of 2025. Stanford Social Innovation Review. Leland Stanford Jr. University [http://www.ssireview.org/articles/entry/the_nonprofits_of_2025] (18.04.2013).
- Arengukoostöö- ja humanitaaralase terminoloogia sõnaseletusi. Vikipeedia Vaba entsüklopeedia [<http://et.wikipedia.org/wiki/Arengukoost%C3%B6%C3%B6>]
- **Arrighi, G., Hopkins, Terence K. & Wallerstein, I. (1992).** 1989, The Continuation of 1968. *Review (Fernand Braudel Center)*, 15(2): 221-242.
- Eesti Arstide Liidu veebilehekülg [www.arstiliit.ee]
- **Attack, I. (1999).** Four Criteria of Development NGO Legitimacy. *World Development*, 27 (5): 855-864
- **Collingwood, V. & Logister, L.(2005).** State of the Art: Addressing the INGO 'Legitimacy Deficit'. *Political Studies Review*, 3 (2): 175–192
- **Collingwood, V. (2006).** Non- governmental organizations, power and legitimacy in international society. *Review of International Studies*, 32 (3): 439-454.
- **Cooke, V. (2007).** Participation and legitimacy: the case for good deliberation. Raamatus: Creasy, S. (toim.). *Participation Nation. Reconnecting Citizens to the Public Realm*. The Involve Foundation
- **Crouch, C. (2004).** Post- democracy. Cambridge. Malden: Polity.
- Cycle Plan OÜ, Hill & Knowlton Eesti AS, Poliitikauuringute Keskus PRAXIS (2009). Ettevõtlusorganisatsioonide haldussuutlikkuse analüüs ja sidusgruppide ootuste ja vajaduste uuring. Tallinn: Cycle Plan OÜ, Hill & Knowlton Eesti AS, Poliitikauuringute Keskus PRAXIS
- **Dahl, A. R. (2000a).** On Democracy. Yale University Press.
- **Dahl, A. R. (2000b).** A Democratic Paradox? *Political Science Quarterly*, 115 (1): 35-40.
- **Dahl, A. R. (2005).** What Political Institutions Does Large-Scale Democracy Require? *Political Science Quarterly*, 120 (2): 187-198.
- Tartu Noortevolikogu ja Domus Dorpatensis SA korraldatud paneeldiskussioon DASA-de teemal [<https://www.youtube.com/watch?v=XZ9WbRfC5NU>]
- **Diamond, L. (1994).** „Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation“, *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 3
- **Diamond, L. (1999).** Developing Democracy: Toward Consolidation. Baltimore: Johns Hopkins University Press
- **Edwards, M. (2000).** NGO Rights and Responsibilities: A New Deal for Global Governance. London, Foreign Policy Centre.
- Eesti Arstide Liidu põhikiri [<http://www.arstideliit.ee/wp-content/uploads/2011/09/EAL-põhikiri-2011.pdf>]
- Eesti arstieetika koodeks [http://www.arstideliit.ee/wp-content/uploads/2011/10/Eesti_arstieetika_koodeks.pdf]
- Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon EKAK (2002). Siseministeerium [<https://www.siseministeerium.ee/30410>]

- Eesti kodanikuühiskonna arengukontseptsioon (EKAK). Vastu võetud 12.12.2002. [<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=231276>]
- Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu (EMSL) nõukogu töökord. Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit MTÜ [<http://www.ngo.ee/sites/default/files/files/EMSL%20noukogu%20tookord%202011.pdf>]
- Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit MTÜ (EMSL), <http://www.ngo.ee/emsl>
- Eesti Vabaühenduste eetikakoodeks (<http://www.ngo.ee/eetikakoodeks>)
- Eesti Üliõpilaskondade Liidu põhikiri [<http://eyl.ee/wp-content/uploads/2014/04/EULpohikirikinnitatud16.02.2014.pdf>].
- Eesti Üliõpilaskondade Liit, veebilehekülg [<http://eyl.ee>]
- EMSLi liikmeküsitlus 2014 [<http://www.ngo.ee/sites/default/files/EMSLi%20liikmek%C3%BCsitlus%202014.pdf>]
- Erakonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu 144 SE I (15.05.2012, muudetud kujul). Riigikogu [http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=7035b2d8-66bc-4a54-9c30-16e69f239743&]
- Erakonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu 144 SE I menetluskäik. Riigikogu [<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=1456012&u=20111213141151>]
- Erakonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu 144 SE I. Riigikogu [http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=700a228c-ea51-2b11-b084-9b5a1ab3569f&]
- EÜL (2011). Kõrgharidusreform peab tagama õiglasema ja kvaliteetsema kõrghariduse. Eesti Üliõpilaskondade Liit 1.07.2011 [<http://eyl.ee/?p=905>]
- EÜL (2011). Tudengid esitasid ettepanekud ülikooliseadusele. Eesti Üliõpilaskondade Liit 26.07.2011 [<http://eyl.ee/?p=515>] (10.10.13)
- **Gibelman, M. & Gelman, S.R. (2001)**. Very Public Scandals: Nongovernmental Organizations in Trouble. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 12 (1): 49-66
- Hea valimistava (2009). Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit MTÜ [<http://www.ngo.ee/heavalimistava>]
- **Held, D. (1995)**. Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance. Stanford University Press
- **Hinsberg, H. ja Kübar, U. (2009)**. Kaasamise käsiraamat ametnikele ja vabaühendustele. Tallinn: Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit MTÜ [https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/Kaasamise_k%C3%A4siraamat.pdf]
- **Howard, M.M. (2003)**. The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe. Cambridge: Cambridge University Press
- **Härma, K. (2013)**. *Tervishoiutöötajate streigi diskussioon päevalehtedes*. Tartu: Tartu Ülikool
- **Jakobson, M. L., Kalev, L., Lumi, O., Ruutsoo, R., Saarts, T., Sootla, G., Toots, A. & Vetik, R. (2011)**. Poliitika ja valitsemise alused: kõrgkooliõpik. Tallinn: Riigiteaduste Instituut ja Tallinna Ülikool
- Kaasamise hea tava (2005, muudetud 2011). Siseministeerium [<https://www.siseministeerium.ee/30329/>]
- Kodanikuühiskonna arengukava 2011-2014. [https://www.siseministeerium.ee/public/KODAR_VV_.pdf]
- **Kruuse, Merilin (2011)**. „Vabaühendused: erakondade sihtasutuste rahastamise teemat meiega läbi arutatud pole“. Delfi, 14.12.2011

[<http://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/vabauhendused-erakondade-sihtasutuste-rahastamise-teemat-meiega-labi-arutatud-pole.d?id=63271934>]

- **Kübar, U. (2011).** Hea huvikaitse. Kuidas kaasata liitlasi ja mõjutada otsuseid? Käsiraamat vabühendustele. Tallinn: Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit MTÜ [<http://www.ngo.ee/sites/default/files/files/Hea%20Huvikaitse.pdf>]
- **Kübar, Urmo (2011).** „DASA-pisi demokraatlikumaks?“. Postimees, 14.12.2011 [<http://arvamus.postimees.ee/669150/urmo-kubar-dasa-pisi-demokraatlikumaks>]
- **Kübar, Urmo (2012).** „Maruste ja rahva tahe“. Eesti Päevaleht, 19.12.2012 [<http://epl.delfi.ee/news/arvamus/urmo-kubar-maruste-ja-rahva-tahe.d?id=65424948>]
- **Lagerspetz, M. (2007).** Kodanikuühiskonna sõnastik. Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit MTÜ [<http://www.ngo.ee/sites/default/files/files/Kodaniku%C3%BChiskonna%20I%C3%BChis%C3%B5nastik.pdf>]
- **Lagerspetz, M., Rikmann, E. ja Ruutsoo, R. (2002).** The Structure and Resources of NGOs in Estonia. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organisations*, 13 (1): 73-87
- **Lember, V., Parrest, N., Tohvri, E. (2011).** Vabühendused ja avalikud teenused: partnerlus avaliku sektoriga. Ülevaade ja juhised. Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit MTÜ.
- **Lepa, R., Illing, E., Kasemets, A., Lepp, Ü. & Kallaste, E. (2004).** Kaasamine otsustetegemise protsessi. Tallinn: SA Poliitikauuringute keskus Praxis [http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Publikatsioonid/Kaasamine_otsustetegemise_protsessi.pdf]
- **Lively, J. (1975).** Democracy. Oxford: Blackwell
- **Maruste, Rait (2011).** „Riigilt raha saavate erakondlike sihtasutuste loomist sai arutatud ka kodanikuühendustega“. Delfi, 14.12.2011 [<http://www.delfi.ee/news/paevauudised/arvamus/rait-maruste-riigilt-raha-saavate-erakondlike-sihtasutuste-loomist-sai-arutatud-ka-kodanikuühendustega.d?id=63265898>]
- **Maruste, Rait (2012).** „Rahvavõimust. Ikka ausalt“. Eesti Päevaleht, 14.12.2012. [<http://epl.delfi.ee/news/arvamus/rait-maruste-rahvavoimust-ikka-ausalt.d?id=65404376>]
- **Maruste, Rait (2012).** ERRi intervjuu Rait Marustega: „Maailmavaate sihtasutuste teema on päevakorrast maas“. ERR, 03.10.2012 [<http://uudised.err.ee/v/eesti/5326d8c1-36a3-4e51-826d-efa4699b62db>]
- **Merilai, Arne (2002).** Kirjanduse veetlev propaganda. *Postimees* 10.02.13.
- Mittetulundusühingute seadus [<https://www.riigiteataja.ee/akt/121032014027?leiaKehtiv>]
- **Mänd, K. (2010).** Turning Principles into Practice: A Guide to Legitimacy, Transparency and Accountability (LTA). CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation [<http://www.ngo.ee/sites/default/files/files/LTA%20Turning%20principles%20in%20practice.pdf>].
- **NIC (2012).** Global Trends 2030: Alternative Worlds. National Intelligence Council (NIC) [<http://info.publicintelligence.net/GlobalTrends2030.pdf>] (18.04.2013).
- **Norris, P. (2011).** Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited. Cambridge University Press.
- **Ojamaa, H. (2010).** Demokraatlikkus Eesti erakondade siseprotsessides. Võrdlev analüüs. Magistritöö. Tallinna Ülikool, Riigiteaduste Instituut.
- **Phillips, R. (2006).** The Role of Nonprofit Advocacy Organizations in Australian Democracy and Policy Governance. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 17 (1): 59-76.
- Pop-Eleches, G. and Tucker, J.A. (2013). *Associated with the Past?: Communist Legacies and Civic Participation in Post-Communist Countries*. *East European Politics and Societies*, 27 (1), 44-68.

- **Praxis (2012).** „Praxis: MSAd eelnõu menetlus ei järgi kaasamise head tava“. Delfi, 16.05.2012
[<http://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/praxis-msa-de-eelnou-menetlus-ei-jargi-kaasamise-head-tava.d?id=64403586>]
- **Putnam, R. D. (2000).** *Bowling alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster
- **Rammo, A. (2011).** Kuidas koguda annetusi ja hoida toetajaid? Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit MTÜ ja SA Poliitikauuringute Keskus Praxis
[<http://www.ngo.ee/sites/default/files/files/Kuidas%20koguda%20annetusi%20ja%20hoida%20toetajaid.pdf>]
- **Realo, A. (2013).** Väärtused. Kogumikus: Heidmets, M. (toim.). *Eesti Inimarenguaruanne (EIA) 2012-2013. „Eesti maailmas“*. Eesti Koostöökogu.
- **Reeve, A. (2007).** New introduction. In: *Democracy*. ECPR Press, pp. 1-12.
- **Rikmann, E, Lagerspetz, M., Vallimäe, T., Keedus, L., Sepp, M., Jesmin, T. ja Hinno, K. (2010).** Kodanikualgatuse institutsionaliseerumine Eestis 2009/2010. Tallinn: Kodanikeühiskonna uurimis- ja arenduskeskus, Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut, Tallinna Ülikool. Tellija: SA Kodanikuühiskonna Sihtkapital
[https://www.siseministerium.ee/public/KUAK2010_institutsionaliseerumine.pdf]
- **Roßteutscher, S. (2000).** Associative democracy—fashionable slogan or constructive innovation?. Raamatus: Soward, M. (koost.) *Democratic innovation*. London & New York: Routledge, lk 172-183
- **Ruutsoo, R. (2012).** „Kodanikuühiskonna ülesehitamine“. Kogumikus Vetik, R. (koost). Taasiseseisvunud Eesti 20: poliitika ja valitsemise transformatsioon. Tallinn: TLÜ Kirjastus
- **Saarts, T. ja Lumi, O. (2012).** Parteipoliitika. Kogumikus Vetik, R. (koost). Taasiseseisvunud Eesti 20: poliitika ja valitsemise transformatsioon. Tallinn: TLÜ Kirjastus, lk 186-244. Vt eriti ptk 6.4 („Küsimused parteiorganisatsioonide arengu kohta“).
- **Schumpeter, J. (2002).** „Kaks demokraatiakontseptsiooni“. Kogumikus: Lipping, J. (koost. ja toim). Kaasaegne poliitiline filosoofia. EYS Veljesto Kirjastus, lk 63-98.
- **Smutov, Martin (2012).** „DASAd eelnõu jahmatab arvamuste hulgaga“. Postimees, 13.01.2012
[<http://www.postimees.ee/701620/dasade-eelnou-jahmatab-arvamuste-hulgaga>]
- **Sørensen, E. & Torfing, J. (2009).** Making Governance Networks Effective and Democratic through Metagovernance. *Public Administration*, 87 (2): 234-258.
- **Sztompka, P. (1999).** *Trust: A Sociological Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- **Teder, Merike (2012).** „DASAd asemel luuakse MSAd“. Postimees, 14.05.2012
[<http://www.postimees.ee/840398/dasade-aseemel-luuakse-msad>];
- **Teder, Merike (2012).** „MSAd seadustamisele tõmmati pidurit“. Postimees, 29.05.2012
[<http://www.postimees.ee/858068/msade-seadustamisele-tommati-pidurit>]
- **Tiirik, G. (2012).** Erakonna sisedemokraatia erakonna Isamaa ja Res Publica Liit ning Eesti reformierakonna näitel. Magistritöö. Tallinna Ülikool, Riigiteaduste Instituut.
- **Tilly, C. (2007).** *Democracy*. Cambridge University Press.
- **TLÜ ja KUAK (2012).** Kodanikualgatust toetavad väärtused ja käitumismustrid Eesti elanikkonnas 2011-2012. Kodanikeühiskonna uurimis- ja arenduskeskus ning Tallinna Ülikooli Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut. Tellija: SA Kodanikuühiskonna Sihtkapital
[https://www.siseministerium.ee/public/danikualgatust_toetavad_vaartused_ja_kaitumismustrid_Eesti_elanikkonnas_2011-2012_uuringu_teostaja_Kodanikeuhiskonna_uurimis-ja_arenduskeskus_Tallinna_Ulikool.pdf]
- **Tocqueville, Alexis De (1995).** Tähelepanekuid Ameerika demokraatiast. Tlk. Henno Rajandi. Tallinn: Hortus Litterarum

- Töötajate usaldusisiku seadus RT I 2007, 2, 6. Riigi Teataja
[<https://www.riigiteataja.ee/akt/12771390>]
- **Uhlin, A. (2006).** Post-Soviet Civil Society. Democratization in Russia and Baltic States. Routledge.
- **Uhlin, A. (2009).** Which Characteristics of Civil Society Organizations Support What Aspects of Democracy? Evidence from Post-communist Latvia. *International Political Science Review*, 30 (3), pp. 271-295.
- **Urviste, T. (2013).** Protesti strukturatsioon Eestis: tegevusrepertuaar, ressursid ja poliitiliste võimaluste struktuur nelja 2012. aasta protestiaktiooni näitel. Magistritöö. Tallinna Ülikool, Riigiteaduste Instituut.
- **Uudelepp, A., Uus, M., Noor, K., Mänd, K., Trummar, A., Uus, K., Tatar, M., Kask, M. (2010).** Valitsusasutuste kaasamispraktikate analüüs. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.
- 2011. aastal ametisse astunud Vabariigi Valitsuse koalitsioonileping
[<http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/valitsuste-loetelu/Valitsusliidu%20programm%202011-2015.pdf>]
- Vabaühenduste eetikakoodeks. Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit MTÜ
[<http://www.ngo.ee/eetikakoodeks>]
- Vabaühenduste elujõulisuse indeks. Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit MTÜ
[<http://ngo.ee/indeks>]
- **Vedder, A. (toim.) (2007).** Questioning the legitimacy of non- governmental organizations. NGO Involvement in International Governance and Policy: Sources of Legitimacy. Nijhoff Law Specials.
- **Wedeen, L. (2004).** Concepts and commitments in the study of democracy. Raamatus: Shapiro, I.; Smith, R. M. & Masoud, T. E. (toim.). *Problems and Methods in the Study of Politics*. Cambridge University Press.
- **Welzel, C. & Inglehart, R. (2008).** The Role of Ordinary People in Democratization. *Journal of Democracy*, 19 (1): 126-140.
- **Yazdani, N. (2010).** Organizational Democracy and Organization Structure Link: Role of Strategic Leadership & Environmental Uncertainty. *Business Review: Research Journal of The Institute of Business Administration Karachi* 5 (2): 57–73.

LISA 1 – Ankeetküsitluse loendi koostamise protseduur

MTÜ-de ja SA-de profiili andmebaasist küsitluse üldkogumi määratlemine ja valimi moodustamine:

1. Välja on võetud:
 - 1.1. registri staatuse alusel „L“ ehk likvideeritud organisatsioonid.
 - 1.2. e-posti alusel: puuduva e-posti aadressiga organisatsioonid (n = 2735).
 - 1.3. registrikoodi alusel: SA-d ja seltsingud, äriühingud.
 - 1.4. EMTAK tegevuskoodi alusel:

10	Toiduainete tootmine	kõik toiduainete tootmisega seotud asutused
11–33	C Töötlev tööstus, v.a. 10 Toiduainete tootmine	kõik, kes on kasutanud tootmisega seotud koode, töötlev tööstus
41 42 43	Hoonete ehitus Rajatiste ehitus Eriehitustööd	kõik ehitusega tegelevad asutused
45201	Mootorsõidukite hooldus ja remont	kõik asutused, kes tegelevad mootorsõidukite hoolduse ja remondiga
62031	Arvutisüsteemide ja andmebaaside haldus	kõik asutused, kes tegelevad arvutisüsteemide ja andmebaaside haldusega
63111	Andmetöötlus, veebhosting jms tegevused	kõik asutused, kes tegelevad andmetöötluse, veebhostinguga
66191	Finantsnõustamine	kõik asutused, kes tegelevad finantsnõustamisega
68	Kinnisvaraala tegevus	kõik ühistud (korterid, garaažid, aiandus jne)
8559	Mujal liigitamata koolitus	mujal liigitamata koolituse alt väljas kõik, mis ei ole „liidud“
88991	Mujal liigitamata sotsiaalhoolekanne majutuseta	mujal liigitamata sotsiaalhoolekanne majutuseta alt väljas kõik, mis ei ole „liidud“, „kojad“.
9312 93121	Spordiklubide tegevus Spordiklubide tegevus	kõik spordiklubid
94111	Põllumajandusseltsid ja -liidud, aiandus- ja mesindusseltsid, metsaseltsid ja -liidud	Põllumajandusseltsid ja -liidud, aiandus-, metsandusseltsid ja -liidud väljas kõik, mis ei ole „liidud“
94119	Muude ettevõtjate ja tööandjate organisatsioonide tegevus	Muude ettevõtjate ja tööandjate organisatsioonide tegevusala alt väljas „seltsid“ ja „klubid“
94129	Muude kutseorganisatsioonide tegevus	Muude kutseorganisatsioonide tegevuse alt väljas kõik, mis ei ole liidud
94911	Kirikute, koguduste ja kloostrite tegevus	Kirikute, koguduste ja kloostrite tegevuse alt väljas kõik, mis ei ole liidud
94921	Erakondade tegevus	kõik asutused, kes tegelevad erakondade ja poliitiliste organisatsioonide tegevusega
95111	Arvutite ja arvuti välisseadmete parandus	kõik asutused, kes tegelevad arvutite ja arvuti välisseadmete parandusega

1.5. EMTAK kirjelduse alusel: kõik, kes tegelevad jaemüügi või hulgimüübiga.

1.6. Ärinime sõnaotsingu alusel: aiandusühistu, korteriühistu, maaparandusühing, garaažiühistu, spordiklubi, motoklubi, vilistlaskogu, veeühistu, perearsti, jalgpalliklubi, korvpalliklubi, käsitöökoda, loovkoda, kunstikoda, tšuliit.

2. Sisse on võetud:

2.1. Ärinime sõnaotsingu alusel: liit, koda, noortekogu,

2.2. EMTAK tegevuskoodi alusel:

93191	Spordi alaliitude, spordiliitude ja spordiühenduste tegevus	spordi alaliitude, spordiliitude ja spordiühenduste tegevus
94111	Põllumajandusseltsid ja -liidud, aiandus- ja mesindusseltsid, metsaseltsid ja -liidud	Põllumajandusseltsid ja -liidud, aiandus... metsandusseltsid ja -liidud
94119	Muude ettevõtjate ja tööandjate organisatsioonide tegevus	muude ettevõtjate ja tööandjate organisatsioonide tegevus
94121	Loomeliitude tegevus	loomeliidud
94129	Muude kutseorganisatsioonide tegevus	muude katusorganisatsioonide tegevus
94201	Ametiühingute tegevus	kõik ametiühingud
94929	Muude poliitiliste organisatsioonide tegevus	kõik noorteühendused
94991	Kodanikuõiguste kaitse ja eestkoste; teatud elanikegrupi huvide kaitse	kodanikuõiguste kaitse ja eestkoste; teatud elanikegrupi huvide kaitse
94997	Tervisehäiretega isikute ühendused ja nende liidud; puuetega inimeste ühendused ja nende liidud, erivajadustega inimeste kaitseühendused	tervisehäiretega, puudega inimeste, erigruppide kaitsega seotud ühendused ja nende liidud

2.3. e-posti alusel: ühe ja sama e-postiga asutustest võetud juhuvalik, et valimisse satuks vaid üks neist asutustest ehk e-posti omanik vastaks ühe asutuse kohta.

2.4. Üle kahe e-postiga organisatsioonide puhul on valitud kaks esimest e-posti või see e-post, mida organisatsiooni veebiotsingu teel leiti.

LISA 2 – Juhtumiuuringus intervjueeritud osapooled

Eesti Üliõpilaskondade Liit ja kõrgharidusreform

- 17.12.2013 Eesti Üliõpilaskondade Liit – Allan Päll (EÜL-i tegevjuht), Sigrid Västra (juhatuse esimees) ja Maris Mälzer (EÜL-i juhatuse esimees kõrgharidusreformi ajal)
- 6.01.2014 Tallinna Tehnikaülikooli Üliõpilasesindus – Jaanus Müür (juhatuse aseesimees) ja Karmen Kütt
- 8.01.2014 Eesti Õpilasesinduste Liit – Liina Hirv (EÕLi juhatuse esimees kõrgharidusreformi ajal)
- 13.01.2014 Haridus- ja Teadusministeerium – Helen Põllo (kõrghariduse osakonna juhataja)
- 24.01.2014 Estonian Business School-i Üliõpilasesindus – Siret Schutting (juhatuse esimees)

Eesti Arstide Liit ja tervishoiutöötajate streik

- 19.12.2013 Eesti Arstide Liit – Dr. Andres Kork (president)
- 03.01.2014 Sotsiaalministeerium – Heli Paluste (tervishoiuosakonna juhataja)
- 06.01.2014 Eesti Arstide Liit – Katrin Rehema (peasekretär)
- 15.01.2014 Tallinna Arstide Liit – Dr. Toomas Kariis (EALi Tallinna piirkondliku ühenduse juhatuse esimees, EALi liige)
- 20.01.2014 Eesti Perearstide Selts – Dr. Diana Ingerainen (juhatuse esinaine)
- 21.01.2014 Tartu Arstide Liit – Dr. Vivika Adamson ja Dr. Tuuliki Hion (EAL-i Tartu piirkondliku ühenduse eestseisuse liikmed)

Vabaühenduste liit EMSL ja DASAde eelnõu

- 6.02.2014 Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit – Urmo kübar (EMSL tegevjuht protsessi ajal)
- 10.02.2014 Arengukoostöö Ümarlaud – Piret Hirv (tegevjuht)
- 11.02.2014 Avatud Eesti Fond – Mall Hellam (tegevjuht)
- 10.03.2014 Riigikogu Põhiseaduskomisjon – Rait Maruste (esimees)

LISA 3 – Küsitlustulemuste peatükki täiendavad tabelid

TABEL 1. ASUTAMISAASTA ALUSEL LOODUD VASTAJAGRUPPIDE KIRJELDUS (N = 335)

		kõik koos	kuni 1991	1992-1999	2000 ja hiljem (koos)	2000-2005	2006-2009	2010 ja hiljem
Peamised tegevused	1.	Huvide ja väärtuste eest seismine	Huvide ja väärtuste eest seismine	Koolitus ja nõustamine	Teavitamine	Huvide ja väärtuste eest seismine	Teavitamine	Huvide ja väärtuste eest seismine
	2.	Teavitamine	Teavitamine	Huvide ja väärtuste eest seismine	Huvide ja väärtuste eest seismine	Teavitamine	Valdk. poliitika arendamine, õigusloomes osalemine	Teavitamine
	3.	Koolitus ja nõustamine	Liikmete ja/või sihtrühma abistamine	Teavitamine	Koolitus ja nõustamine	Koolitus ja nõustamine	Huvide ja väärtuste eest seismine	Valdk. poliitika arendamine, õigusloomes osalemine
	4.	Liikmete ja/või sihtrühma abistamine	Koolitus ja nõustamine	Liikmete ja/või sihtrühma abistamine	Valdk. poliitika arendamine, õigusloomes osalemine	Liikmete ja/või sihtrühma abistamine	Koolitus ja nõustamine	Kodanikualgatuse arendamine
	5.	Valdk. poliitika arendamine, õigusloomes osalemine	Valdk. poliitika arendamine, õigusloomes osalemine	Valdk. poliitika arendamine, õigusloomes osalemine	Liikmete ja/või sihtrühma abistamine	Valdk. poliitika arendamine, õigusloomes osalemine	Liikmete ja/või sihtrühma abistamine	Liikmete ja/või sihtrühma abistamine
		kõik koos	kuni 1991	1992-1999	2000 ja hiljem (koos)	2000-2005	2006-2009	2010 ja hiljem
Peamised valdkonnad	1.	Kultuur, sport ja meelelahutus	Kultuur, sport ja meelelahutus	Kodanikuõiguste kaitse, eestkoste	Kultuur, sport ja meelelahutus	Kultuur, sport ja meelelahutus	Haridus ja teadus	Sotsiaalteenused
	2.	Kodanikuõiguste kaitse, eestkoste	Kodanikuõiguste kaitse, eestkoste	Kultuur, sport ja meelelahutus	Haridus ja teadus	Kodanikuõiguste kaitse, eestkoste	Kultuur, sport ja meelelahutus	Kultuur, sport ja meelelahutus
	3.	Haridus ja teadus	Haridus ja teadus	Sotsiaalteenused	Kodanikuõiguste kaitse, eestkoste	Haridus ja teadus	Kodanikuõiguste kaitse, eestkoste	Haridus ja teadus
	4.	Sotsiaalteenused	Majanduslik ja sotsiaalne areng	Tervishoid	Sotsiaalteenused	Majanduslik ja sotsiaalne areng	Ettevõtlusliidud ja kutseorganisatsioonid	Kodanikuõiguste kaitse, eestkoste
	5.	Majanduslik ja sotsiaalne areng	Ettevõtlusliidud ja kutseorganisatsioonid	Haridus ja teadus	Majanduslik ja sotsiaalne areng	Sotsiaalteenused	Majanduslik ja sotsiaalne areng	Majanduslik ja sotsiaalne areng
		kõik koos	kuni 1991	1992-1999	2000 ja hiljem (koos)	2000-2005	2006-2009	2010 ja hiljem

Kodaniku- algatuslike organisatsi- oonide osakaal (p= 0,013)	65%	53%	66%	72%	79%	68%	60%
	kõik koos	kuni 1991	1992-1999	2000 ja hiljem (koos)	2000-2005	2006-2009	2010 ja hiljem
Katusorga- nisatsioonide osakaal (On ainult juriidilises- t isikust liikmeid) (p= 0,01)	28%	40%	31%	17%	14%	18%	24%
Liikmesorg- anisatsioonide osakaal (On ainult üksikisikust liikmeid) (p= 0,01)	54%	41%	54%	62%	69%	55%	52%

Allikas: uuringu „Vabähenduste sisedemokraatia“ veebiküsitluse tulemused

TABEL 2. KAS TEIE ORGANISATSIOON TEGUTSEB LIIKMETE VÕI AVALIKES HUVIDES: VASTAJAGRUPPIDE KIRJELDUS (N = 334)

		kõik koos	Organisatsiooni liikmete huvides (n = 89)	Avalikes huvides (n = 52)	Nii liikmete kui avalikes huvides (n = 193)
Peamised tegevused	1.	Huvide ja väärtuste eest seismine	Huvide ja väärtuste eest seismine (eestkoste, huvikaitse) (76%)	Huvide ja väärtuste eest seismine (eestkoste, huvikaitse) (65%)	Huvide ja väärtuste eest seismine (eestkoste, huvikaitse) (72%)
	2.	Teavitamine	Liikmete ja/või sihtrühma abistamine (72%)	Teavitamine (62%)	Teavitamine (71%)
	3.	Koolitus ja nõustamine	Teavitamine (71%)	Koolitus ja nõustamine (60%)	Koolitus ja nõustamine (65%)
	4.	Liikmete ja/või sihtrühma abistamine	Koolitus ja nõustamine (67%)	Kodanikualgatuse arendamine (60%)	Liikmete ja/või sihtrühma abistamine (61%)
	5.	Valdk. poliitika arendamine, õigusloomes osalemine	Valdkondliku poliitika arendamine, õigusloomes osalemine (47%)	Valdkondliku poliitika arendamine, õigusloomes osalemine (46%)	Valdkondliku poliitika arendamine, õigusloomes osalemine (53%)
		kõik koos	Organisatsiooni liikmete huvides (n = 89)	Avalikes huvides (n = 52)	Nii liikmete kui avalikes huvides (n = 193)
Peamised valdkonnad	1.	Kultuur, sport ja meelelahutus	Kodanikuõiguste kaitse, eestkoste (34%)	Kodanikuõiguste kaitse, eestkoste (38%)	Kultuur, sport ja meelelahutus (32%)
	2.	Kodanikuõiguste kaitse, eestkoste	Ettevõtlusliidud ja kutseorganisatsioonid (30%)	Kultuur, sport ja meelelahutus (37%)	Haridus ja teadus (28%)
	3.	Haridus ja teadus	Kultuur, sport ja meelelahutus (27%)	Haridus ja teadus (31%)	Kodanikuõiguste kaitse, eestkoste (25%)
	4.	Sotsiaalteenused	Haridus ja teadus (22%)	Majanduslik ja sotsiaalne areng (21%)	Sotsiaalteenused (22%)
	5.	Majanduslik ja sotsiaalne areng	Sotsiaalteenused (20%)	Muu (17%)	Majanduslik ja sotsiaalne areng (21%)
		kõik koos	Organisatsiooni liikmete huvides (n = 89)	Avalikes huvides (n = 52)	Nii liikmete kui avalikes huvides (n = 193)
Viimasel kahel aastal poliitikakujundamises osalenute osakaal (p= 0,015)		83%	73%	87%	87%
Kodanikualgatuslike organisatsioonide osakaal *		64%	70%	62%	64%

Katusorganisatsioonide osakaal (On ainult juriidilisest isikust liikmeid) *	28%	22%	29%	30%
Liikmesorganisatsioonide osakaal (On ainult üksikisikutest liikmeid) *	54%	62%	54%	50%

**statistiliselt ebaolulised gruppidevahelised erinevused*

Allikas: uuringu „Vabühenduste sisedemokraatia“ veebiküsitluse tulemused

TABEL 3. LIIKMETE PROFIIILI ALUSEL LOODUD VASTAJAGRUPPIDE KIRJELDUS (N = 330)

		kõik koos	Katusorganisatsioon (n = 92)	Liikmesorganisatsioon (n = 177)	Katus- ja liikmes- organisatsiooni hübriid (n = 61)
Peamised tegevused	1.	Huvide ja väärtuste eest seismine	Huvide ja väärtuste eest seismine (eestkoste, huvikaitse) (76%)	Huvide ja väärtuste eest seismine (eestkoste, huvikaitse) (65%)	Huvide ja väärtuste eest seismine (eestkoste, huvikaitse) (72%)
	2.	Teavitamine	Liikmete ja/või sihtrühma abistamine (teenused, vahendid, hüved jms) (72%)	Teavitamine (62%)	Teavitamine (71%)
	3.	Koolitus ja nõustamine	Teavitamine (71%)	Koolitus ja nõustamine (60%)	Koolitus ja nõustamine (65%)
	4.	Liikmete ja/või sihtrühma abistamine	Koolitus ja nõustamine (67%)	Kodanikualgatuse arendamine (sh kodanikuteadlikkus, vabatahtlikkus) (60%)	Liikmete ja/või sihtrühma abistamine (teenused, vahendid, hüved jms) (61%)
	5.	Valdk. poliitika arendamine, õigusloomes osalemine	Valdkondliku poliitika arendamine, õigusloomes osalemine (47%)	Valdkondliku poliitika arendamine, õigusloomes osalemine (46%)	Valdkondliku poliitika arendamine, õigusloomes osalemine (53%)
		kõik koos	Katusorganisatsioon (n = 92)	Liikmesorganisatsioon (n = 177)	Katus- ja liikmes- organisatsiooni hübriid (n = 61)
Peamised valdkonnad	1.	Kultuur, sport ja meelelahutus	Kultuur, sport ja meelelahutus (32%)	Kultuur, sport ja meelelahutus (36%)	Haridus ja teadus (30%)
	2.	Kodanikuõiguste kaitse, eestkoste	Majanduslik ja sotsiaalne areng (32%)	Kodanikuõiguste kaitse, eestkoste (35%)	Majanduslik ja sotsiaalne areng (30%)
	3.	Haridus ja teadus	Ettevõtlusliidud ja kutseorganisatsioonid (29%)	Haridus ja teadus (29%)	Kodanikuõiguste kaitse, eestkoste (28%)
	4.	Sotsiaalteenused	Haridus ja teadus (22%)	Sotsiaalteenused (24%)	Sotsiaalteenused (21%)
	5.	Majanduslik ja sotsiaalne areng	Kodanikuõiguste (18%) kaitse, eestkoste	Tervishoid (23%)	Ettevõtlusliidud ja kutseorganisatsioonid (21%)
		kõik koos	Katusorganisatsioon (n = 92)	Liikmesorganisatsioon (n = 177)	Katus- ja liikmes- organisatsiooni hübriid (n = 61)
Kodaniku- algatuslike organisatsioonide osakaal (p= 0,000)		64%	13%	97%	46%
Viimasel kahel aastal poliitikakujundami ses osalenute osakaal (p= 0,000)		83%	94%	75%	90%

*Katusorganisatsioon – kõik liikmed on juriidilised isikud ehk asutused, nt teised vabähendused või KOV asutused; Liikmesorganisatsioon – kõik liikmes on füüsilised isikud, üksikisikud; hübriid – on nii juriidilisest kui füüsilisest isikust liikmeid.

Allikas: uuringu „Vabähenduste sisedemokraatia“ veebiküsitluse tulemused

