



Demokraatia

Haldamine



EPACE TEMAATILINE TRÜKIS





"This publication has been produced with the financial support of the Fundamental Rights and Citizenship programme of the European Commission. The contents of this publication are the sole responsibility of the EPACE project (Exchanging good practices for the promotion of an active citizenship in the EU) and the authors and can in no way be taken to reflect the views of the European Commission."

Autor: Tallo, Ivar.

Trükitud: Tampereen Yliopistopaino Oy Juvenes Print, Tampere, 2010

ISBN 978-952-259-021-3

DEMOKRAATIA HALDAMINE

EPACE TEMAATILINE TRÜKIS

SISUKORD

EESSÕNA	5
----------------------	----------

OSA 1

SISSEJUHATUS	8
---------------------------	----------

Demokraatia poliitika ja demokraatia haldamine	
Euroopa Liidu liikmesriikides.....	12
Ühiskondlikud lepped.....	14
Juhtumiuuring: Minu Eesti	17

OSA 2

MUDELID JA SOOVITUSED	22
------------------------------------	-----------

Demokraatia haldamise mudelid.....	23
Traditsiooniline mudel	23
Kodanikuühiskonnale keskenduv mudel.....	24
Institutsionaalne mudel.....	26
Võrgustiku mudel	27
Soovitused ja ettepanekud	28

OSA 3

KOKKUVÕTVAD MÄRKUSED	32
-----------------------------------	-----------

EESSÖNA

Järgnevasse aruandesse on koondatud projekti EPACE raames tehtud küsitluste ja uuringute teel kogutud info demokraatia haldamise ja demokraatia poliitika kohta.

Meie hinnangul toimub turumajanduses info- ja kommunikatsioonitehnoloogiate (IKT) murrangulise arengu survele ulatuslik uuendustegevus ja me peaksime sarnaste pingete mõjuväljas oleva avaliku poliitika kujundamisel samuti arvestama turumajanduse valdkonna arengutega. Seega on õigustatud avaliku sektori innovatsiooni teema tõstatamine, ja tegelikult näemegi juba uue aastatuhande alguses sündinud muudatuste uut lainet. Võrreldes erasektoriga arenevad uuendused siiski aeglaselt. Hoolimata kodanike valimisaktiivsuse t kahanemisest ja võimust võõrandumisega seotud muredest ei ole demokraatia uuendamise teemat üldiselt peetud niisama oluliseks kui majanduslikku innovatsiooni.

Tundub, et demokraatliku ühiskonna riigiparaadi toime loogikal põhinev demokraatia uuendamise protsess vajab nii strateegilist kui haldusala tuge. Poliitiliste probleemide lahendamine valitsussektori tegevuse kaudu saab toimuda üksnes juhul, kui poliitiline valitsus võtab konkreetsetele mureküsimustele lahendamises lpäevakorda. Valitsuse esimene samm peaks olema probleemide teadvustamine ja nende lahendamisele suunatud strateegia loomine. Pärast strateegia rakendamise katsetappi peaks avalik võim pakkuma probleemi lahendamiseks stabiilset haldustuge.

Oleme käesolevas töös eristanud nelja käitumismudelit, millest eri riigid probleemide lahendamisel lähtuvad. Oleme kokkuvõtvalt analüüsinud demokraatia poliitikaga seotud põhiküsimusi ja demokraatia haldamise peamisi funktsioone. Järeldame oma uuringu põhjal, et ühiskonnad on liialt kaua rahuldunud erasektorist välja kasvanud uuendustega ja on kasutamata jätnud võimalused, mida pakub pürgimine parema osalusdemokraatia poole. Loodame, et käesolev väljaanne innustab inimesi üha tõsisemalt mõtlema praktilistele lahendustele demokraatia täiustamiseks.

Väljaanne on koostatud ja avaldatud projekti EPACE raames (Heade tavade tutvustamine aktiivse kodanikuosaluse edendamiseks Euroopa Liidus) koostöös Eesti e-Riigi Akadeemiaga (eGA). Projekti EPACE eesmärk on tegelda kodanike kahaneva poliitilise ja ühiskondliku osaluse probleemiga. Teiste seas on näiteks just uusimmigrantidel ja madala haridustasemega inimestel (kui nimetada vaid mõnda ühiskonnagrupperi) vajadus mitmekeelsete kodanikurolli täitmise ja ühiskonda loimise võimaluste järele.

Käesolev väljaanne kuulub EPACE teematrükiste sarja, mille raames esitletakse häid osalustavasid järgmistes valdkondades: demokraatia haldamine, e-demokraatia, kodanikuõpe ja noorte osalus, ning sisserändajate ühiskondlik ja poliitiline osalus.

Projekti EPACE koordineeris Soome justiitsministeerium ja sedatoetas Euroopa Komisjoni põhiõiguste ja kodakondsuse programm. Projekti partnerid olid Eesti Vabariigi Riigikantselei ning Rootsi integratsiooni- ja soolise võrdõiguslikkuse ministeerium.



OSA

1

SISSEJUHATUS

On üsna ilmne, et meid ümbritsev reaalsus muutub pidevalt. Tänu info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) arengule muutuvad ka praktiliselt kõik inimsuhtlusega seotud valdkonnad. Kui ettevõtjad on tehnoloogilised uuendused väga kiiresti kasutusele võtnud, siis valitsussektor on nende rakendamisel olnud palju aeglasem, seda isegi avaliku halduse valdkonnas. Veelgi enam – kui vaatame, milline on uue tehnoloogia mõju poliitikale ja ühiskonnale üldiselt, siis näeme, et muudatusi võetakse üle ja viiakse ellu veelgi aeglasemalt.

Meie ühine elu põhineb suures osas traditsioonidel. Tänu traditsioonidele suudame ennast kaitsta kiirete muutuste eest, mille lõpptulemust me ei tea ega ole võimelised täpselt ennustama. Usalduse loomine nõuab palju rohkem aega ja vahendeid kui selle hävitamine. Ent usalduse hävitamiseks võib pidada ka tegevusetust olukorras, kus olulised muutused on vältimatud. Poliitilises elus väljendub usalduse kadumine valijate rahulolematuse, kodanikutunde vähenemise, apaatia ja muude sarnaste nähtustena. Kõiki neid negatiivseid ilminguid on põhjalikult uuritud ja käsitletud akadeemilistes ringkondades. Samas, teema olulisust arvestades on üsna üllatav, et sellele ei ole riigi tasandil kuigi sageli tähelepanu pööratud. Isegi mitte olukorras, kus võimule pürgivad parteid on vastavaid lubadusi andnud ja väitnud, et hakkavad rohkem arvestama inimeste arvamusel ja muudavad valitsemisprotsessi läbipaistvamaks.

Meie ühiskondliku elu korraldus põhineb kahel suurel ja peaaegu üldtunnustatud süsteemil, millest üks on turumajandus ja teine demokraatia. Turumajandus tähendab, et ettevõtjad suhtlevad omavahel ja riigid sekkuvad protsessi selleks, et ära hoida turutõrkeid ja parandada turu toimimist. Sama tõlgenduse kohaselt on demokraatia selline poliitiline süsteem, kus valitseb enamus, kuid ka vähemuse huvid on kaitstud, ning kus ressursse jaotatakse vastavalt põhimõtetele, mis ei piirdu isikliku kasu teenimisega.

Neil kahel suurel reguleerival raamistikul on ühine omadus: nimelt on mõlemad varustatud mehhanismidega, mis ennetavad nende stagneerumist. Kui firmad ei arene ega tegele uuendamisega, on neil raske turul konkurentsist püsida, kui poliitilised parteid ei tegutse vastavalt valijate vajadustele, kaotavad nad valimistel oma kohad.

Tundub, et ettevõtjad on võimelised muutuvatele tingimustele kiiremini reageerima kui mitmed poliitilised organisatsioonid. Turgude reguleerimine põhineb keeldudel, mistõttu ettevõtjad saavad uute ja senitundmatute valdkondadega tegeldes konkurentsivõimeliseks muutuda.

Demokraatliku valitsemise raames pole uute lahenduste väljaarendamine aga sama lihtne, sest seadusega on kindlaks määratud see, mida valitsused tohivad teha. Seega on uuendusmeelne tegevus avalikus sektoris palju keerulisem kui erasektoris.

Demokraatliku süsteemi raames peetakse võimalikuks muudatuste tegemist kahel demokraatlikul viisil:

- 1) muudatust kirjeldava seaduse vastuvõtmisega;
- 2) ametkonda muudatuste tegemiseks kohustava seaduse vastuvõtmisega.

Esmane impulss muudatuste tegemiseks peab tulema väljastpoolt haldussüsteemi – kui just süsteemi sees ei tegutse keegi, kes on volitatud muudatusi ellu viima. Isegi kui mandaat muudatuste tegemiseks on antud, tuleb lahendada praktiline probleem: tegutsemine väljaspool tavapärasest halduspraktikast, näiteks olukorras, kus tuleb koostada konkreetset muudatust toetav eelnõu.

Kui vaatleme turumajandust ja demokraatiat kui paralleelseid ja teineteist täiendavaid ressurside jaotamise mehhanisme, siis torkab silma, et teatud majandusvaldkonna (nt energia, elamumajanduse, tarbekaupade ja toidutootmise või panganduse) reguleerimiseks tehakse suuri pingutusi. Põhimõtteliselt võtavad ettevõtjad konkurentsieelise saavutamiseks kasutusele uusi tehnoloogiaid. Seejärel sekkub varem või hiljem valitsus, et toimunud muutus formaliseerida ja teatud liiki tegevust (näiteks kahjulike ainete tootmist või kahtlaste pangandustavade viljelemist) piirata. Süsteemi huvitatud osalejad nõuavad muudatusi ja seetõttu on valitsuste alluvuses terveid ametkondi, mis tegelevad turumajanduse eri aspekte piiravate või edendavate muudatustega.

Kui vaatleme demokraatiat kui valitsemistava, mis jaguneb kaheks paljuski eraldiseisvaks valdkonnaks – poliitikaks ja haldustegevuseks – siis on selge, et osalejad pürgivad ühiskonda demokraatia parteipoliitilise sisendi kaudu muutma. Riigi haldusaparaadi ülesanne on eelkõige juba kokkulepitud süsteemi säilitamine, mitte aga innovatsioon. Sellegipoolest toimuvad nii poliitika kui haldustegevus pidevalt muutuv keskkonnas ja peavad uutele arengutele reageerima.

Ühiskond ja poliitilised parteid rakendavad uusi tehnoloogiaid üsna kiiresti organisatoorse eesmärgil, näiteks:

1. sõnumite loomiseks;
2. sõnumite edastamiseks;
3. ühiste ettevõtmiste eestvedamiseks;
4. alternatiivseks rahastamiseks.

Need protsessid on viimase aastakümne jooksul märkimisväärselt muutunud, sest Web 2.0 keskkondadel põhinevatest sotsiaalvõrgustikest on saanud igapäevaelu osa.

Kehtiva korra haldamise ja alalhoidmise eest vastutavad ametkonnad arenevad üldjoontes vastavalt poliitilistele lubadustele, muutes näiteks oma tegevust läbipaistvamaks ja luues uusi võimalusi poliitilistes protsessides osalemiseks. IKT murranguline areng on meie jaoks avanud ka mitmeid muid tegevussuundi.

Mida arenguhüpe endaga täpsemalt kaasa on toonud? See on muutnud füüsiliste vahemaade tähendust ja tähtsust ning on vähendanud info taastootmise maksumust. Muutunud on meie arusaamad ajast, ruumist ja omandist. Nagu Kanada filosoof Harold Innis (Marshall McLuhani õpetaja) poole sajandi eest oma teoses „Empire and Communications” väitis, sõltub riigikord sõnumi leviku ulatusest. Küberruum ja elektroonilised sõnumid on meie tegelikkust muutnud. Täjume, kuidas valitsused näevad vaeva, et selle arengu tulemustega toime tulla – näiteks piiriüleste sõnumite kontrollimise valdkonnas.

Demokraatia saab jagada kolmeks põhiliigiks: otsedemokraatia, osalisdemokraatia ja esindusdemokraatia. Kui mõtleme uue tehnoloogia võimalikule mõjule demokraatia liikidele, näeme kohe järgmisi tulemusi.

Esiteks on demokraatia rakendamise võimalused üldiselt piiratud, sest osalejate soovide koondamist takistavad füüsilise ruumi ja füüsiliste sõnumite piirangud. Virtuaalmaailm annab lootust nende parameetrite muutmiseks. Selle tulemusena ei ole enam vajadust koondada inimesi füüsiliselt ühte ruumi. Tehnoloogia muudab palju lihtsamaks inimeste eri soovide koondamise ja pakub ohtralt tegutsemisvõimalusi, mis oleksid varem olnud mõeldamatud või rakendamiseks lihtsalt liiga kallid. Seda laadi muudatustel võib olla mõju mitmete protsesside korraldamisele, alustades otsuste langetamise lihtsustamisest (nt rahvaküsitlustel hääletamise puhul,) ja lõpetades lihtsalt oma arvamuse teatavaks tegemisega, et otsuste tegijad sellest juhinduda saaksid.

Teiseks pakub ülemaailmse võrgu kaudu kättesaadav infotulv ainulaadseid võimalusi otsuse langetamise protsessi ja kogu sellega seotud rohke teabe jälgimiseks, muutes süsteemist väljaspool asuva inimese jaoks otsustamisprotsessi sisuka panuse andmise mitte üksnes tehniliselt võimalikuks, vaid ka sisuliselt mõeldavaks.

Kolmandaks näitab üksnes aeg, kas arengute tõttu kahaneb esindusdemokraatia rakendusala. Ent juba praegu on selge, et sellel demokraatia vormil võib uuest tehnoloogiast väga palju kasu olla: poliitikutel on lisaks maailma ja valijatega ühenduses olemisele võimalik ka oma valijaskonnaga enneolematul viisil suhelda.

Kui üksikisiku tegevust võivad piirata valikud ja tavad, siis kollektiivse tegevuse muutumine on palju ulatuslikum protsess. Kedagi ei üllata, et erasektoris hõlmab edukamate firmade haldusstruktuur arendusosakondi, mille ülesanne on mõelda loominguiliselt ja tegutseda uuenduslikult. Avaliku sektori ametkondade puhul ei ole olukord sedavõrd selge.

Käesoleva väljaande eesmärk on uurida, kuidas Euroopa Liidu liikmesriikide valitsused reageerivad poliitiliste protsesside muutumisele. Vaatleme olukorda kahel tasandil. Esiteks püüame välja uurida, kas keegi haldustegevusega hõivatud isikutest on volitatud arenguga seotud küsimustega süstemaatiliselt tegelema. Teiseks vaatleme uurimistulemusi, mis puudutavad muudatusi nii halduse kui poliitika valdkonnas. Me nimetame seda protsessi demokraatia uuendamiseks ja mõtleme selle all avaliku elu korraldust puudutavaid muudatusi, mis ei piirdu ühiskonnaelu tavapärase (vormiliste) arengutega.

Projekti kordamineku tagamiseks tuleb kokku leppida mõlema uurimissuuna käsitlemise põhimõtetes. Sellega on seotud teatud probleemid, sest kõiki vaadeldavaid režiime peetakse demokraatiateks. Õigustatult võib tekkida küsimus, kas nende ühiskonnakordade alahoidmiseks vajalikku tegevust tuleks pidada demokraatia poliitikaks või demokraatia haldamiseks. See ei ole retooriline küsimus, sest mõned riikidelt saadud vastused sisaldavad viiteid sellistele tavapärasele või traditsioonilistele demokraatlikele protsessidele nagu valimiste korraldamine, teistes aga ei ole neid protsesse mainitud.

Teeme ettepaneku kasutada tulevastes uurimistöodes palju täpsemat demokraatia definitsiooni ja keskenduda tegevustele, mida tehakse poliitiliste ja haldusalaste poliitiliste tavade edasiarendamiseks. On ju selge, et analoogiliselt erasektoris toimivate tehnoloogia arengust ajendatud muudatustega peab ka avalik sektor oma tegevust tõhustama. Miks mitte nimetada seda demokraatia innovatsiooniks?

Demokraatia poliitika ja demokraatia haldamine Euroopa Liidu liikmesriikides

Projekti EPACE raames saadi vastused 10 demokraatia haldamise küsimustikule ja 17 e-demokraatiat käsitlevale küsimustikule, mis andis projektis osalejatele ainulaadse teadmise uurimisaluste teemade arengust. Küsitluslehed koos projektikoosolekutel toimunud arutelude ja teatud määral ka seni publitseeritud materjalide arvestamine moodustavad käesoleva töö järelduste empiirilise aluse. Demokraatia haldamisega seotud küsimustikele vastanud riikide hulka kuulusid:

1. Eesti
2. Soome
3. Ungari
4. Läti
5. Holland
6. Norra
7. Slovakkia
8. Sloveenia
9. Rootsi
10. Suurbritannia

Enamik ülalnimetatud riikidest on teadvustanud demokraatia poliitika kui sellise ellukutsumise vajaduse. Demokraatia haldamine spetsiaalse avaliku võimu tegevusena ei ole (veel) kuigi paljudes riikides soosingut leidnud. Selle asemel on kõikide vaadeldavate riikide valitsused esmalt püüdnud kindlaks määrata teatud põhimõtteid, mida kogu haldusprotsessi ulatuses järgitaks (näiteks nõuded konsulteerimisele või õigusaktid, mille eesmärk on läbipaistvust ühel või teisel moel suurendada).

Paljudel juhtudel esindab keskvalitsuse haldusuuenduse põhimõtteid ametkond, mis tegeleb e-valitsemise küsimustega – näiteks Hispaanias, kus koos e-valitsusega käsitletakse ka e-demokraatiat. Paljudes riikides on demokraatiaga seotud mõttetöö delegeeritud akadeemilistele asutustele või valitsusvälistele organisatsioonidele kuid valitsuse ja nende organisatsioonide vahel ei ole selget seost.

Mõlemad eespool kirjeldatud süsteemid on arengu seisukohast vastuvõetavad. E-halduse ja e-demokraatia edukas rakendamine sõltub paljuski ühtede ja samade eelltingimuste täitmisest. Ühiskond peab olema laialdaselt kasutusele võtnud IKT-lahendused ja arenenud elektroonilised isikutuvastuse süsteemid. Meie tegevus peab tuginema analüüsidel, mille üheks allikaks on akadeemilised ringkonnad. Käesolevas trükises keskendutakse siiski valitsuse tegevusele ja haldusprotsessidele, millest sõltub uuenduste rakendamine.

Demokraatia poliitika

Esimene samm demokraatia uuendamise küsimustega tegelemisel on seotud valimised võitnud parteide poliitiliste lubaduste kujundamisega valitsuskoalitsiooni poliitilisteks strateegiateks, mille eesmärk on kaitsta ja edendada demokraatiat riigisisel tasandil. Esiteks on äratuntav kodanikuühiskonna arengute, näiteks ühiskondlike lepete, rõhutamine, mille analüüsimisele oleme pühendanud järgmise lõigu. Teiseks on üsna sageli keskendunud kohalike omavalitsuste tasandile ja demokraatiaga seotud küsimusi arendatakse kohalikest omavalitsustest lähtudes. Selline protsess on levinud Norras ja Suurbritannias.

Demokraatia poliitika eesmärgid (küsimus nr 2 EPACE küsitluslehtedel) sõltuvad muidugi vaadeldava strateegia üldistest suundumustest, kuid peamised ideed tunduvad olevat üldjoontes sarnased:

1. esindusdemokraatia tugevdamine (uued hääletamisviisid, uued poliitiliste parteide rahastamise reeglid, poliitika puhastamine);
2. kodanikurolli arendamine (populaarsed algatused, osalus, konsulteerimine);
3. diskrimineerimise ennetamine (vähemuste ja noorte osalusega seotud küsimused).

Strateegia kehtestamiseks on vaja ametkonda, mis koordineeriks poliitika väljatöötamist ja rakendamist ning kannaks üldist vastutust demokraatia poliitika eest. Et see on üks käesoleva aruande keskseid teemasid, toome demokraatia poliitika eest vastutavad ametkonnad eraldi välja.

Eesti	Siseministeriumis regionaalküsimustega tegelev regionaalminister
Soome	Justiitsministeriumi demokraatia üksus
Läti	Laste, perede ja integratsiooni ministerium
Holland	Siseministerium
Norra	Kohalike omavalitsuste ja regionaalarengu ministerium, osaliselt ka Justiitsministerium
Rootsi	Integratsiooni ja soolise võrdõiguslikkuse ministerium
Suurbritannia	Riiklik demokraatia uuendamise nõukogu (valitsuskabineti komitee, mida toetab valitsuskabineti kantselei)

Teiste riikide puhul, kus demokraatia poliitika on välja arenenud, näiteks Slovakkias või Sloveenias, jaguneb vastutus mitme ametkonna vahel. Arendustegevusele ei ole isegi formaalselt määratud ühtset juhtametkonda. Koordineeriva ametkonna olemasolu korral on kohustused alati jaotatud kogu valitsuse ulatuses, mitte aga koondatud ühe konkreetse ameti haldusalasse.

Demokraatia poliitikaga seoses tuleb mõista ka seda, kust poliitiline sisend pärineb või kust seda otsitakse. Tegelikult on kõigil seos kodanikuühiskonnagaja küsimus ei ole niivõrd selles, kas side tekib, kui selles, kuidas see toimib. Kodanikuühiskonna toimimise eest võib hoolt kanda riiklik ametkond või kodanikuühiskonna organisatsioonide loodud katusorganisatsioon. Valitsused eelistavad siiski suhelda organiseerunud huvigruppidega.

Mõnes riigis on põhirohk kodanikuühiskonna organisatsioonidel, ent teistes riikides, näiteks Hollandis ja Slovakkias, mängivad olulist rolli poliitilised parteid. Rootsis üritatakse avalikkuse huvidega arvestada veelgi laiemalt ja oodatakse sisendit ka mitmesugustelt asutustelt väljaspool kodanikuühiskonda.

Riikides, kus demokraatia poliitika rakendatakse, on määratud neile poliitikatele ka konkreetsed rakenduseesmärgid ja enamasti toimub ka paari aasta järel nende täitmise hindamine. See viitab asjaolule, et demokraatia poliitikate kehtestamine lähendab neid peavoolupoliitikale või vähemalt aitab neid juurutada.

EPACE küsitluslehel paluti vastajatel hinnata demokraatia haldamise valdkonnas töötavate inimeste arvu. Saadud tulemuste õigsus ei ole lõplikult tõestatud, sest vastanud riigid erinevad nii suuruse kui ka haldustraditsioonide poolest. Tundub, et töötajate rohkus ei oma nii suurt tähtsust kui see, kas demokraatia haldamisega tegelev asutus on olemas või mitte. Kõige pikema haldustraditsiooniga üksuses, Rootsi Integratsiooni ja soolise võrdõiguslikkuse ministeeriumi demokraatiaküsimuste osakonnas, on vaid kuus täiskohaga ja kaks osalise tööajaga töötajat.

Rootsis 2000–2002 kestnud „Time for Democracy” projekti ja Soome kodanike osaluspoliitika programmi (2003–2007) näitel, millele järgnes demokraatia poliitika heakskiitmine 2010. aasta veebruaris, võib öelda, et demokraatia poliitikate väljatöötamisele on eelnenud või nendega kaasnenud suured riiklikud demokraatia- ja osalusprojektid.

Ühiskondlikud lepped

Üks varaseid ja mitte otseselt tehnoloogia arengust tulenevaid demokraatia uuendamise vorme on olnud ühiskondlikud lepped, mida tuntakse ka raamlepingutena avaliku võimu ja kodanikuühiskonna vahel. Arvame, et

seada teemat tuleks eraldi käsitleda, sest riiklikud kokkulepped eristuvad lähenemisviisi poolest muudest osalusprobleemi lahendamise viisidest ja varasemalt on neid vaid põgusalt uuritud..

Aruande järgmises osas on kasutatud Avatud Eesti Fondi aruteludokumenti „*A European Framework Agreement with Civil Society for a Less Distant European Union*” ning aruande koostaja empiirilise uuringu tulemusi.

Ühiskondlikud lepped on enamasti raamlepingud, mis käsitlevad riigi ja kodanikuühiskonna organisatsioonide vahelise koostöö küsimusi viisil, mis ei ole omane poliitilistele parteidele. Kuigi on täheldatud, et eduka ühiskondliku leppe sõlmimiseks on vajalik valitsuse keskmest välja kasvav poliitiline tahe, on samuti tõsi, et mitmed kokkulepped rõhutavad eraldi parteipoliitilist neutraalsust, et vähendada nende soovimatut ära kasutamise kartusi.

Mida sellised lepped endast kujutavad? Eemalt vaadates sõlmivad omavahelise kokkuleppe tavaliselt kaks osapoolt – riik ja organiseeritud kodanikuühiskond – mis koondavad enda alla mitmeid muid osalejaid. Enamasti on valitsusele koostöövõrgustikku puudutava kokkuleppe sõlmimiseks survet avaldanud kodanikuühiskond, kuigi on selge, et ka valitsused on sellest ideest tõusva kasu ära tundnud. Nagu varasem uuring rõhutab, „on kõikidel avaliku võimu ja kodanikuühiskonna vahel sõlmitavatel lepetel üks ühine joon: need tunnustavad alati kodanikuühiskonna rolli ühiskonnas, mis seisneb sageli kodanike hüvangu tagamiseks vajaliku ülesande täitmises.”

Valitsused nõustuvad sõlmitavates lepetes reeglina kahe põhiküsimusega:

- organisatsioonidele kindlustatud staatuse tagamisega, kaasa arvatud soodsate rahastamiskriteeriumide abil;
- asutuste kaasamisega avaliku korra kujundamisse mitmel viisil ja eri faasides.

Lepetega koos võetakse sageli vastu tegevusjuhised, mis näitab, et kodanikuühenduste esindajad või tõenäolisemalt valitsuse esindajad näevad protsessis võimalust survestada rahastamislubadustega nõrgalt organiseerunud grupe, et need nõustuksid oma tegevuses vähemalt osaliselt lähtuma teatavatest ühistest põhimõtetest. Kõige tüüpilisemad juhised puudutavad rahastamist ja konsulteerimist, kuid koostatakse ka tegevusjuhiseid vabatahtliku tegevuse, kogukondade, poliitika hindamise ja rahvusvahemuste asjus.

Raamlepingute ja partnerluste intensiivsuse tase võib olla erinev. Mõnes leppes on lihtsalt märgitud, et konsulteerimine peaks toimuma vastavalt teemale või valitsustasandile. Teistes (näiteks Inglismaa ühiskondlikus

lepped) on sätestatud mitut tüüpi konsulteerimismeetmed. Sarnased erinevused kehtivad rahastamisreeglite puhul, mis on mõnikord ülimalt detailsed, kuid võivad olla mainitud ka lihtsalt koos muude põhimõtetega.

Erinevaid ühiskondlikke leppeid vaadeldes on äratuntav brittide pioneerirooll nende väljatöötamisel, kuid tundub, et ka mitmed uued EL-i liikmesriigid teiselt poolt raudset eesriiet on ühiskondlike lepete suhtes eriti soodsalt meelestatud. Totalitaarsed režiimid nägid kodanikuühiskonnades riigist sõltumatu võimu allikaid ja surusid neid maha. Mida kauem ühiskonnad sellise surve all on kannatanud, seda suuremaid pingutusi on nad teinud kodanikuühiskonna ruumi taastamiseks.

Nõukogude okupatsiooni alt vabanenud riikides kujunevad ühiskondlikud lepped enamasti välja selleks, et aidata kaasa ühiskonna ja vabatahtliku tegevuse ülesehitamisele pärast rasket Nõukogude ajastut.

Ülalnimetatud leppeid käsitlev uurimus suurendas huvi Inglismaa leppe sarnaste lepingute vastu kümme aastat pärast nende sõlmimist. Samas näitas uurimus, et leppe rakendamiseks kulub arvestatav hulk aega, sest muutuma peab osapoolte mõtlemisviis. Sellise muutuse saavutamiseks on tarvis pingutada – mentaliteedi lõplik muutmine on pikk, aeganõudev protsess.

Ühiskondlike lepete võrdlu

Nimi:	Aeg	Vastutav ametkond	Sisu	Märkused
Suurbritannia (Inglismaa, Šotimaa, Põhja-Iirimaa, Wales)	11.1998 12.2000	Siseminister	Viis head tava: rahastamine ja vastutus, poliitika väljatöötamine ja konsulteerimine, vähemused, vabatahtlik tegevus, kogukonnagrupid	Eesmärk on luua partnerlussuhte valitsuse ja ühenduste vahel, vähem bürokraatiat, soovitusel, iga-aastane kohtumine valitsuse ja kodanikeühenduste liidu vahel
Horvaatia	12.2000	Horvaatia valitsuse ühendustega tehtava koostöö eest vastutav büroo	Lubadused seoses seadusandluse ja konsulteerimise kaudu poliitika kujundamisega, lubadused seoses rahastamisega	Kohaliku tasandi lepped, sarnaselt Suurbritanniale
Eesti	12.2002		Osalus, partnerlus	Korruptsiooni vältimine (seda teemat teiste riikide lepetes ei ole) samuti poliitiline sõltumatus
Taani	12.2001	Viis ministrit ja kodanikuühiskonna esindajat	Konsulteerimist puudutav poliitiline deklaratsioon	Ei ole konkreetset mehhanismi, puudub üleskutse partnerluste loomiseks

Nimi:	Aeg	Vastutav ametkond	Sisu	Märkused
Ungari	10.2002		Rahastamise suurendamine	
Prantsusmaa	07.2001	Peaminister ja kodanikeühenduste liit	Tegevusplaan ei ole, peaks vaadatama üle iga kolme aasta järel, kuid näib, et pärast sõlmimist ei ole jätku-tegevust toimunud	Tagab, et „turumajandus ei taandarene turuühiskonnaks“
Rootsi	2007	Esimene lepe oli seotud sotsiaalse-te küsimustega. Koostas väike rühm, järgnes üldine arutelu, allkirjastasid valitsus ja ühenduste esindajad. Kõigil võimalik ühineda	Kodifitseerib mõlema poole kohustused. Märksõnad: sõltumatus, dialoog, kvaliteet, järjepidevus, läbipaistvus ja mitmekesisus	Vii kohaliku tasandi lepete tekkimiseni
Poola	04.2003	Üldise kasu ja vabatahtliku töö seadus	Loodi võrdsel määral ametnikest ja kodanikuühiskonna esindajatest koosnev üldkasulike tööde nõukogu	
Läti	01.2005	Riigikantselei	Kodanikuühiskonna kaasamine otsuste tegemise protsessi	Memorandumi koostasid ja allkirjastasid valitsusvälised organisatsioonid (vabaühendused) ning valitsuse nimel peaminister

Juhtumiuuring: Minu Eesti

Üks EPACE rahastatud kodanikuühiskonna algatustest oli projekt „Minu Eesti”. Omal kombel on see näide koostöökorraldusest, kus kogu töö teevad kodanikuühiskonna poole osalejad, kuid osa tegevuse rahalisest toest tuleb ametivõimudelt.

„Minu Eesti” on näide edukast suuremahulisest kodanikualgatuselt, mille eesmärk oli muuta Eesti tõhusamaks, lihtsamaks ja meeldivamaks nii riigi kui ka ühiskonnana, kasutades ära inimeste loomupärast koostöövõimet ja infotehnoloogia pakutavaid võimalusi. Nagu eespool märgitud, tundub EL-i uutele liikmesriikidele olevat omane teatav skeptilisus koda-

nikuaktiivsuse suhtes. Nende riikide elanikud mäletavad veel spontaanset hoogtööd, mis toimus tegelikult kindla stsenaariumi põhjal ja oli hoolikalt lavastatud. Seetõttu on üsna huvitav vaadelda, kuidas vaatamata ühiskonnas valdavatele küünilistele ja tarbimiskesksetele hoiakutele taas elustatakse inimeste loomumane koostöötähe ja ühistegevus.

„Minu Eesti” projektil oli kolm põhilist eesmärki:

- valida välja teatud hulk ideid, mida saaks Eesti elu parandamiseks kogukonna tasandil rakendada;
- anda panus kogukondade tekkimisse kõikides piirkondades, et inimestel oleks võimalik kohalikke võtmeküsimusi isekesis lahendada;
- luua hea ühiskonnaelus osalemise ja kodanikele otsustusõiguse andmise eeskuju Eesti ja kogu maailma jaoks.

Projekti toetamiseks kavandati järgmised tegevused:

- üleriigilised mõttetalgud 2009. aasta 1. mail, kus kodanikualgatusel põhinevate arutelude kaudu prooviti leida ideid, mille mõjul elu Eestis muutuks paremaks nii kohalikul kui riiklikul tasandil;
- mõttetalgud toetavad ettevalmistavad ja jätkuprotsessid.

„Minu Eesti” projekt viidi ellu Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu vahendusel, mis on ka ise vabaühendus. Projekti juhiti kahel tasandil – sellega tegeles nõukoda koos seitsme korraldus- ja viie lisatoimkonnaga ning 166 algatusega ühinenud vabatahtlikku. Kogukondade toimikond leidis ja juhendas 431 koordinaatorit, kelle hooleks olid mõttetalgute toimumiskohtadega seotud korraldusküsimused ja potentsiaalsete osalejate informeerimine.

Tulemused

2009. aasta 1. mail avas ukseid 544 mõttekoda (neist 409 ametlikku, 102 omaalgatuslikku, 16 virtuaalset ja 17 mõttekoda välismaal (kaheteistkümnemes riigis)). Kokku osales „Minu Eesti” mõttetalgutel rohkem kui 11 800 inimest.

Mõttetöö toimus avatud ruumi põhimõttel ja talgujuhtide juhendamisel. Arutluste lühikokkuvõtted salvestati veebikaamera abil ja avaldati internetis. Kõik mõttetalgutel esitletud ideed ja antud lubadused sisestati

ideepanka (5000 ideed) ja tegudepanka. Ideed süstematiseeriti ja ideepank varustati otsingufunktsiooniga. Telliti projekti analüüs ja määrati kindlaks jätkuprojektid.

„Minu Eesti” projekt on andnud Eesti kodanikuühiskonna arengusse panuse mitmel tasandil:

- tekitanud laiemas üldsuses kodanikualgatuste teemalise arutelu;
- võimaldanud kodanikel nautida demokraatlikes protsessides ja avaliku poliitika kujundamisel osalemise tunnet;
- tihendanud sektoritevahelist koostööd;
- tugevdanud kogukondi;
- pannud inimesed nõudmiste esitamise asemel osalema diskussioonides ja tutvuma arutluskultuuriga;
- tootnud juurde sotsiaalset kapitali ja andnud osalejatele võimaluse mõjutada ühiskonna arengut;
- loonud uusi kogukondi nii Eestis kui ka välismaal.

Eesti eeskujul korraldati sama aasta 7. novembril Leedus üleriigilised mõttetalgud nimega „Idēju diena” („Ideede päev”). Mõttetalgud korraldas kodanikualgatus „Teeme ära!” koos liikumisega „Ma olen Leedu poolt”. Mõttetalgutel jagasid osalejaid mõtteid selle kohta, kuidas tagada Leedu jaoks turvalisem ja atraktiivsem elukeskkond ning tulevik.

Osalus kodanikuühiskonnas

Tänu kogemustele, mis omandati nii varasema sarnast tüüpi projekti „Teeme ära!” kui ka hilisema „Minu Eesti” projekti korraldamisega, on välja kujunemas kodanikuühiskonna kaasamise ja stimuleerimise struktuur, mille kaudu saab ellu viia positiivseid muudatusi. Suuri inimhulki kaasavate ettevõtmiste põhistruktuur on järgmine:

- kord aastas korraldatakse suuremahuline üritus, millesse on kaasatud võimalikult palju inimesi;
- sagedamini kui kord aastas korraldatakse üritusi, mis toetavad ettevõtlike projektialgatajate tegevust;
- keskmiselt kord kuus kohtuvad konkreetsele teemale keskenduvad tööühmad;
- algatatud tegevuse tutvustamiseks ja osalejate registreerimiseks luuakse interneti-keskkond;
- luuakse algatatud tegevust toetav motivatsioonipakett.

Rahastamine

„Minu Eesti” mõttetalgute aastane kogueelarve oli 22,8 miljonit Eesti krooni. Rahaline osa moodustas eelarvest 3,4 miljonit krooni ning mitte-rahalise osa väärtus ulatus hinnanguliselt 19,4 miljoni kroonini.



OSA

2

MUDELID JA SOOVITUSED

Kuigi demokraatia poliitika ja demokraatia haldamise üle hakati arutlema alles võrdlemisi hiljuti, on neid valdkondi Euroopas korraldatud üsna mitmel viisil. Kehtivaid korraldusi võib vaadelda mitmel moel, kuid ilmselt on uurimise seisukohast kasulik demokraatia haldamise viiside süstematiseerimine. See võimaldab meil välja tuua teatavaid põhjuslikke seoseid ja võib-olla ennustada, millised saavad olema järgmised sammud selles valdkonnas kui Euroopa riigid kõnealuse teemaga tegelema hakkavad.

Esmalt on äratuntav 21. sajandi algul toimunud eemaldumine traditsioonilisest riiklike struktuuride alalhoidmise mudelist. See protsess sai alguse kahel eri moel kahes pika demokraatiatraditsiooniga riigis – Suurbritannias ja Rootsis. Suurbritannias algas areng kodanikuühiskonna ja valitsuse vaheliste raamlepingute sõlmimisega. Selliseid lepinguid tuntakse ühiskondlike lepetena (vt neid kirjeldavat peatükki). Rootsis läheneti probleemile teisiti: valitsuse minister volitati tegelema demokraatia arendamise küsimustega ja rajama seda tegevust toetavaid haldusstruktuure.

Nüüdseks on paljudes Euroopa riikides jõutud äratundmisele haldustoe vajalikkuses demokraatia uuendamise küsimuste lahendamisel, ning kehtivate halduskorralduste puhul on võimalik ära tunda teatavaid mustreid, mis iseloomustavad struktuuride loomist ja arengut.

Nagu igasse üldistusse, tuleb ka sellesse liigitusse suhtuda teatud reservatsioonidega, sest tegelikkuse surumine kontseptuaalsesse raamistikku ei ole lihtne. Muutujaid saab iseloomustada mitmel eri moel; seega peame enne mudelite tutvustamist selgitama käesolevas aruandes mõõdetavate muutujate valikupõhimõtteid.

Esiteks puutume me pidevalt kokku aktuaalse poliitilise tahte küsimusega. Ilma poliitilise tahteta tuleb kogu ühiskonda hõlmavaid muudatusi ette väga harva, sest nende toimumiseks on vaja läbi murda haldusprotsessi parema korralduse tagamiseks loodud kunstlikest tõketest. Loomulikult puudutavad demokraatiaga seotud küsimused kogu riigikorda, kuid me võime neid vaadeldes tõdeda, et kõik seda laadi algatused lähtuvad poliitilistest huvidest ja lubadustest.

Teiseks oli EPACE demokraatia haldamise küsitlusele vastanutel võimalik määratleda selle valdkonna eest vastutavaid ametkondi ministeeriumi allüksuse täpsusega. Kuigi vastutava ministeeriumi täpsustamine võib pakkuda olulist infot, on peaaegu võimatu võrrelda täpselt eri riikide ministeeriume ja nende ülesandeid. Seetõttu on loogiline vaadelda ministeeriumide nimetuste või isegi ülesannete asemel vastutuse jaotumist.

Kolmandaks väärrib uurimist demokraatia haldamise eest vastutavate üksuste tegevus, sest on selge erinevus sellise demokraatiaüksuse vahel, mis eraldab summasid mitmesugustele kodanikuühiskonna organisatsioonidele ning üksuse vahel, mis töötab uute poliitikate rakendamise või valitsusmenetluste muutmise nimel.

Demokraatia haldamise mudelid

Eespool nimetatud kaalutlustest lähtudes koostasime neli demokraatia haldamise mudelit. Need mudelid on reaalsete olukordade abstraktsioonid, mille taolisi ideaaltüüpe tegelikus elus ei leidu. Usume ikkagi, et mudelitel on teatav heuristiline väärtus: nad näitavad võimalikke demokraatia haldamise arengu variante riikide keskvalitsustes. Järgnevalt esitleme nelja demokraatia haldamise mudelit.

Traditsiooniline mudel

Enamik Euroopa riike kuulub veel sellesse kategooriasse. Traditsioonilises mudelis käsitletakse demokraatiat kui põhiseadusel ja õigusaktidel tuginevat traditsioonilist riigikorda ega peeta vajalikuks sihikindlaid pingutusi uute ametkondade ülesehitamiseks või uute tavade väljatöötamiseks. Demokraatia küsimusi arutatakse ja nende üle vaieldakse tavaliselt väljaspool valitsust. Sellega tegelevad akadeemilised ringkonnad või vabaühendused, kelle sidemed vastavate riiklike ametkondadega on nõrgad. Valitsus toetab teatud muudatusi, kui mõni ministerium need läbi surub, kuid ei tunne ilmselgelt mingit vajadust olukorda muuta ega ka soovi selleks volitusi anda.

Võib väita, et meie maailma muutumise, eriti aga uue tehnoloogia arengu tõttu peaks iga ühiskond, mis ennast demokraatlikuks peab, püüdma avastada, kas osaluse ja otsustusõiguse andmise võimalusi saab parandada. Selleteemalise diskussiooni puudumine tähendab, et vaadeldava riigi poliitiline eliit ei ole kõnealuse küsimuse tähtsust veel endale teadvustanud. Üsna sageli on e-valitsusega tegelevad ametkonnad analüüsinud uue tehnoloogia mõju poliitilistele protsessidele, kuid selge poliitilise nõudluse puudumisel eksperimenteerivad valitsused traditsioonilise mudeli raames üksnes piiratud pilootprojektidega. Demokraatia arendustöö korraldus võib toimida üsna hästi, kui ametkonnad tõlgendavad oma igapäevatööga seotud volitusi viisil, mis sunnib neid vajalikke muudatusi algatama. Niisamuti võib valitsus regulaarselt rahastada demokraatia arenguga seotud küsimusi hõlmavate uuringute korraldamist instituutides või ülikoolide teaduskondades.

Hinnangu lühikokkuvõte: demokraatia traditsiooniline mudel näib endiselt olevat Euroopas domineeriv lähenemine demokraatia arendamise küsimusele. Selle mudeli peamine puudujääk on juhuslikkus: demokraatia uuendamise küsimuste süstemaatiline uurimine sõltub valitsuse ja akadeemiliste asutuste vahelistest rahastamis- ja koostöölepingutest. Traditsioonilist mudelit järgivatele riikidele ei ole omane demokraatia uuendamiskatsete toetamine, isegi kui avalik huvi mõne ümberkorralduse vastu on väga suur.

Kodanikuühiskonnale keskenduv mudel

Kodanikuühiskonnale keskenduv mudel (KÜK) kehtib riikides, kus on mõistetud, et valitsemistava muutmine teatud ulatuses on vajalik, kuid ellu viidud muudatused on seotud peamiselt kodanikuühiskonna avalikus elus osalemise küsimusega. Seda peetakse enamasti Kes- ja Ida-Euroopa riikide probleemiks – nende maade totalitaarset minevikku on peetud kodanikuühiskonda pärssivaks, mistõttu on tunnetatud vajadust spetsiaalselt kodanikuühiskonna taaselustamisele keskenduva poliitika järele. Kõnealust mudelit võib pidada ka katseks luua kindlapiiriline süsteem kodanikuühiskonna organisatsioonide sisendi kasutamiseks riiklikus poliitika kujundamise protsessis.

KÜK mudelis peetakse esmatähtsaks kodanikuühiskonna organiseerimist viisil, mis võimaldaks selle organisatsioonidel suhelda haldusorganitega erinevatel valitsemistasanditel. Kodanikuühiskonnale keskendumine pakub uut viisi huvide koondamiseks, sest poliitika on aktiivsete kodanike hinnangul muutunud liiga professionaalseks. Olukorras, kus parteid on muutunud valitsemise võimumasinateks, asuvad inimesed intuiitiivselt otsima uusi teid oma sõnumi edasiandmiseks, ükskõik kas see sõnum puudutab üksikisiku õigust saada ära kuulatud või muule kui kasumi teenimisele keskenduva alternatiivi pakkumist ühiskondlike teenuste valdkonnas, nagu on toimunud Rootsis.

Muud kõnealust mudelit järgivad riigid on esmajärjekorras (nagu ka eespool märgitud) totalitaarse režiimi kogemusega riigid, kus on päevakorral mure, et kodanikuühiskond ei ole kas piisavalt organiseerunud või ei ole sel piisavalt võimu. Tundub, et pigem eelistatakse vaadelda lahendust vajava probleemina just seda küsimust, mitte mõtelda riiklike mehhanismide üldise ümberkorraldamise peale.

Loomulikult peab kodanikuühiskond olema kaasatud demokraatia uuendamisse, kuid KÜK mudeli tunneme ära selle järgi, et riigi partnerina nähakse kodanikuühiskonna organisatsiooni, mitte üksikisikut.

Selle mudeli head tavad hõlmavad kahte teineteist täiendavat osaluse tagamise meetodit:

- 1) ühiskondliku leppe koostamine;
- 2) rahastamist, partnerlust ja muid sarnaseid teemasid käsitlevate suuniste väljatöötamine.

KÜK mudelile on üldjuhul omane tegelemine valitsuse eri tasandite ja nendevahelise suhtlusega ning riigi selge vastutuse puudumine küsimustes, mis ei ole seotud vabaihenduste ja valitsuse vahelise esimese kontakti loomisega.

Suurbritannia ja Rootsi, kus ühiskondlikud lepped võeti kasutusele varakult, on oma arengus märkimisväärselt edasi liikunud (võrreldes esialgsete katsetega selliseid raamlepinguid luua). See võib viidata asjaolule, et sarnane areng toimub ka ülejäänud ühiskondlike leppeid või konkreetseid kodanike kaasamise poliitikaid rakendavates riikides ja et selline demokraatia haldamise mudel on lihtsalt valitsuste esialgne strateegia demokraatia haldamise probleemiga kohanemiseks.

Läti Vabariigi näide

Olukorra lühikirjeldus:

Leppe sõlmimise algatasid kodanikuühiskonnas osalejad, 2005. aasta juunis allkirjastati koos valitsusega ühine memorandum. Leppe sõlmimise algatas 21 vabaihendust, 2009. aasta maikuuks oli leppega ühinenud juba 194 ühendust. Uutel organisatsioonidel on võimalik leppega ühineda iga kuue kuu tagant. Memorandumiga liidetud dokumentide hulka kuuluvad „Kodanikuühiskonna tugevdamise poliitika juhised 2005–2014” ning riiklik programm „Kodanikuühiskonna tugevdamine 2005–2009”.

Olulised punktid:

Lepe on avatud uutele liitujatele ja selles on palju tähelepanu pööratud rakendamise küsimustele. Memorandumiga seotud tegevuste haldamiseks ja rahastamiseks on loodud spetsiaalne nõukogu, mida toetab Läti riigikantselei. Rahastamisküsimused on dokumenteeritud riiklikus programmis.

Tegelikud tulemused:

Töötava konsulteerimismehhanismi loomine, vabaühendustele rahastamismehhanismi pakkumine.

Hinnangu lühikokkuvõte:

Selline korraldus pakub poliitikutele võimaluse leida koostööpartnereid olukorras, kus avalikkuse tagasiside võiks muidu olla raskesti tajutav. Olukorda mõjutab ka riigi minimalistlik valitsusmudel: uusi ametkondi peetakse valitsuse pillava suhtumise märgiks ja seetõttu eelistatakse kõikvõimalike teenuste sisseostmist väljastpoolt valitsusaparaati. Siiski ei ole veel selge, kas poliitikute selline lähenemine on siiras ja mida see endaga kaasa toob.

Institutsionaalne mudel

Seda tüüpi lähenemisele on omane traditsiooniline ametkondlik ülesehitus koos selge poliitilise liidri ja haldusliku tugistruktuuriga. Siin uuritavatest küsitlusele vastanud riikidest vastaks sellele mudelile kõige paremini Rootsi. Loomulikult ei ole ühtegi riiki, kus tegutseks Demokraatiaministeerium, sest sellise nimega asutus kõlaks ilmselt ülemäära „orwellilikult“. Mõned kontseptuaalsed raamistikud peavad valitsemist ja demokraatiat kui mitte vastanditeks, siis vähemalt eriloomulisteks nähtusteks. Samas võib demokraatia uuendamise küsimus kahtlemata kuuluda täidesaatva võimu lahendatavate probleemide hulka, millega tuleb tegelda ja millest hilisema tegutsemise puhul tuleb lähtuda.

Kõnealusel mudelil on ka mitu positiivset omadust. Demokraatia uuendamise usaldamine riikliku ametkonna hoolde loob selge vastutusliini, ja protsessi poliitilise juhi olemasolu tähendab, et tekkivate probleemidega saab pöörduda otse valitsuse poole. Rahastamise seisukohast tähendab see tavaliselt, et demokraatia arendamise organisatsioon ei pea tegelema raha otsimisega, vaid saab osa süstemaatiliselt elarvest eraldatavatest vahenditest.

Rootsi näide

Olukorra lühikirjeldus:

Rootsi oli esimene riik, kus hakati tõsisemalt tegelema demokraatia uuendamise küsimustega, määrati 1998. aastal ametisse demokraatiaminister ja loodi justiitsministeeriumis demokraatiaküsimuste osakond.

Olulised punktid:

Valitsus kasutab kodanike kaasamiseks kolme instrumenti: seadusandlus, informeerimine ja finantstugi.

Põhjuslikud seosed:

Tänu poliitilisele toetusele ja haldusstruktuuride olemasolule oli lihtne välja töötada põhjalik tegevusplaan ja leida eelarvemenetluse käigus toetajaid.

Haldamine ja rahastamine:

Vastutus demokraatia arendamise eest on ametkondade vahel vahetunud, kuid tänu pidevale administratiivsele toele on kõnealust küsimust pidevalt oluliseks peetud.

Hinnangu lühikokkuvõte:

Rootsi demokraatia haldamise mudel pakub võimalust olukorda sidusalt hinnata ning selle parandamiseks lahendusi luua ja rakendada. On selge, et need pehmed algatused ei ole kontrolli alt väljunud, vaid on vastutustundlike meetoditega parandanud otsuste vastuvõtmise ja kodanike kaasamise protsesse.

Võrgustiku mudel

Võrgustiku mudelist saame rääkida olukorras, kus riigis on palju demokraatia uuendamise keskusi, mida ei seo üks juht, vaid pigem jagatud kohustused. Võrgustiku mudeli puhul tegeleb demokraatia arendamise üldjuhtimisega kollektiivne organ.

Selle mudeli populaarsus kasvab, kui eri ametkonnad asuvad propageerimaa arendustegevust oma vastutusalas. Võrgustiku mudeli eelised on selged: riigil on olemas initsiatiiv uute tavade rakendamiseks, ent piirkonnad, kus uuendused on juba kasutusele võetud, saavad iseseisvalt areneda. Tähtselt toimib sellise mudeli puhul alt üles lähenemisviis, mis aga võimaldab ressursside kiiret mobiliseerimist. Koalitsioonivalitsuste puhul tähendab see, et tekkida saab positiivne konkurents ilma parteidevahelise võitluseta kõige demokraatlikuma osaleja aunimetuse pärast.

Ent selle mudeli puhul on palju keerulisem eri lähenemisviiside kooskõlastamiseks nende vahel kompromissi leida ning muuta tegevussuunad arusaadavaks inimestele, kes protsessis ei osale: võrgustik põhineb pakutava suunamise vabatahtlikul järgimisel, mitte korraldustel täita seda või teist ülesannet. Juba praegu on hulk riike – näiteks Soome, Eesti ja Holland

– kus demokraatia uuendamise korraldus sarnaneb võrgustiku mudelile, kuid kõige selgemalt tõuseb see lähenemisviis esile Suurbritannias, kus sel on ka kõige suurem poliitiline toetus.

Suurbritannia ja demokraatia uuendamise riikliku nõukogu näide

Olukorra lühikirjeldus: demokraatia poliitikat koordineerib sihtotstarbeliselt kogu valitsus. Justiitsministeerium asutab kõikide üleriigiliste valimiste jaoks töögrupid, asepeaministri kantselei ja kohalike omavalitsuste ministeerium vastutavad kogukondade kaasamise ja e-demokraatia eest kohalikul tasandil. Siseministeerium vastutab immigratsiooniküsimuste eest ja valitsuse võrdõiguslikkuse amet arendab kodanike osaluse suurendamise poliitikat. Noorte kodanike komisjon annab oma tegevusest aru laste, koolide ja perede ministeeriumile. Demokraatia uuendamise riiklik nõukogu peab üksteisest eraldatud protsessid ühe asutuse haldusalasse koondama ning demokraatia arengut üldiselt koordineerima ja juhtima.

Olulised punktid:

Suurbritannia demokraatia uuendamise riikliku nõukogu loomine on selge katse demokraatia uuendamise arvelt parteipoliitilist kasu saada ja kasutada võrgustikul põhinevat lähenemisviisi tähelepanu koondamiseks uuendusprotsessi üldisele vajalikkusele. Konkreetsete algatuste eest hoolitsetakse sellisel juhul madalamal poliitilisel tasandil. Et uue ametkonna loomise algatus on vähem kui aastavanune, on liiga vara selle tõhusust hinnata.

Soovitused ja ettepanekud

Käesolevas osas on analüüsitud mudeleid ja neis äratuntavaid põhjuslikke seoseid. Uuringu tulemused seostatakse brošüüri alguses kirjeldatud demokraatia uuendamise laiema raamistikuga.

On selge, et demokraatia mudelite ja demokraatliku arengutaseme vahel ei ole otsest seost. See, kuidas riigid on otsustanud demokraatia arendamisele läheneda, peegeldab neis kehtivaid kodaniku ja riigi vahelisi suhteid ja nende halduskultuuri.

Demokraatia uuendamise küsimustega tegelemisel on Euroopa riikides tekkinud teatud mustrid, mille põhjal oleme eristanud nelja demokraatia haldamise mudelit. Need mudelid põhinevad kesksetel tunnustel, mis on omased demokraatia uuendamise protsessile vaadeldavates riikides, ja nad peegeldavad erinevaid demokraatia uuendamise juhtimisviise.

Loomulikult on siin vaid mudelite esialgne visand. Täielikuma pildi saamiseks on vaja täiendavaid uuringuid, milles vaadeldaks ja iseloomustataks demokraatia uuendamise ja demokraatia poliitika võtmeosiseid. Sellised uuringud peaksid sisaldama rohkem raskesti kvantifitseeritavaid seadusandluse, kultuuri ja juhtimise ning ressursside (inimeste ja raha) teemalisi küsimusi. Kogutav info tuleks esitada olemasolevate struktuuride vahendusel. Koos heade tavade väljapakkumisega tuleks üldpilti vaadeldes esile tõsta valdkonnad, kus meie sisendil mõju oleks. Vaatamata mõnede lootustandvatele märkidele ei ole veel võimalik kindlaks teha, kui kaugemaleulatuv on hetkel huvi demokraatia uuendamise vastu. Olgugi, et mõned uuendustegevusega varem alustanud riigid on juba kümme aastat ühel või teisel viisil demokraatia poliitikate arendamisega tegelnud, on protsess tegelikult alles algusjärgus.

Euroopa Nõukogu liikmesriigid on poliitikute ja akadeemikute tegevuse kaudu demokraatia uuendamise küsimuste tõstatamiseks ühiselt pingutanud. Tulemus: on avaldatud demokraatia roheline raamat. Roheline raamat sisaldab hulganisti ettepanekuid koos avameelsete aruteludega nende ettepanekute positiivsete ja negatiivsete aspektide üle. Akadeemilise projektina oli roheline raamat kindlasti edukas, kuid selles ei pakutud välja mehhanismi demokraatia muudatuste rakendamiseks. Käesolev katse teemasse süveneda näitab, et paljude valitsuste puhul on ikka veel keeruline kindlaks teha isegi isikuid, kellega demokraatia uuendamise teemade arutamiseks ühendust võtta tuleks.

Et enamjaolt peavad Euroopa riikide valitsused toime tulema sarnaste pingetega ja seisma silmitsi sarnaste raskustega, oleks mõistlik muuta heade tavade vahetamine kindlate asutuste vaheliseks püsitoiminguks.

Tallinnas 2009. aasta detsembris toimunud kodanike kaasamise heade tavade teemalisel konverentsil (“Good Citizen Participation Practices Conference”), tehti ettepanek asutada Euroopa demokraatiaküsimustega tegelevate ametnike võrgustik. See oleks kindlasti samm õiges suunas.

Võrgustiku eesmärk oleks vahetada teavet ja häid tavasid demokraatiaga seotud küsimustes. Võrgustiku vahendusel saaks konsulteerida kolleegidega teistes riikides ja algatada koostööprojekte. Võrgustik tegeleks demokraatiaga seotud küsimuste eri aspektidega, alates demokraatia poliitika ja arengustrateegiade kujundamisest ning lõpetades projektide ja tavade konkreetse rakendamisega.

Demokraatia uuendamisest on saanud iseseisev, oluline teema. Riigid peavad toime tulema riigisiseste uuendustega ja teistest riikidest lähtuva

survega, mille põhjuseks on inimeste ja riikide üha kasvav omavaheline seotus. Riigid peaksid uurima Euroopa Nõukogu soovitude rakendamise võimalusi. Kuigi enamik tänaseid proovikive on seotud uue tehnoloogia kasutamisega, ei ole see ainus demokraatia haldamise probleem. Tähelepanu tuleb pöörata ka mitmetele teistele huvitavatele küsimustele, nagu töökoha demokraatia või riikliku eelarve koostamine, kus tehnoloogia ja selle areng tingimata aktiivset rolli ei mängi.



OSA

3

KOKKUVÕTVAD MÄRKUSED

Demokraatlik valitsemistava hõlmab normatiivset nõuet, mille kohaselt demokraatia arendamine on valitsuse ülesanne, mille täitmiseks ei ole vaja eraldi volitusi. See tähendab, et demokraatlikel poliitilistel režiimidel on kohustus tegelda demokraatia uuendamise küsimuste kui igapäevatööga, mitte kui valimiskampaania osaga.

Et demokraatia arendamine oleks edukas ja sobiks praeguste valitsuste tegutsemismudeliga, tuleb kellelegi valitsuses panna selge poliitiline vastutus kõnealuse protsessi haldamise eest. Teiseks tuleb tegelike edusammude saavutamiseks toetada teoreetilisi käsitlusi reaalsete ressursidega. Demokraatia arendamist saab toetada 1) korraldades ulatuslikke programme, mida juhivad valitsuse ajutised administratiivorganid või valitsusväline katusorganisatsioon, mille teenused on täielikult väljastpoolt sisse ostetud; 2) luues valitsuses administratiivorganid, mille selgelt määratletud ülesanne on leida poliitiliste protsesside parandamise võimalusi ja tegelda demokraatia uuendamise küsimustega.

Praeguse piiratud kogemustepagasi põhjal võime järeldada, et demokraatia uuendamise protsess algas millalgi sajandivahetuse paiku. Esmalt viisid poliitilised kohustused demokraatia poliitika väljatöötamiseni, enamasti ühiskondlike lepete või kodanikuühiskonna raamlepingute vormis. Demokraatia arendamist puudutavate dokumentide koostamise tulemusel algas omakorda ühtsustamisprotsess, mille tulemusena tehti arendamistegevuse koordineerimine ühe osaleja ülesandeks või jaotati kohustused hajutatult kogu valitsusele laiali.

Need protsessid ei ole veel kindlasti lõpule jõudnud. Tehnoloogia arengust tulenevad muudatused mõjutavad jätkuvalt rahva ja valitsuse vahelist suhtlust ning loovad uusi võimalusi, mida ei oleks isegi veel kümne aasta eest olnud võimalik ette kujutada. Kuigi esindusdemokraatia mudeli järgimine esialgu jätkub, mõjutavad otsuste vastuvõtmist üha enam nii otsedemokraatia kui osalusdemokraatia mudelid ning tavainimesed osalevad protsessides, mis olid veel hiljuti üksnes nende valitud esindajate pärusmaa.

Euroopa rahvastel on sajandite jooksul olnud kurbi kogemusi revolutsiooniliste muutustega, mis on enamasti hävitanud vana süsteemi ja seejärel ka uue süsteemi loojad. Seetõttu peaksimegi revolutsioonile eelistama evolutsiooni ja muutma oma arusaama demokraatiast. Nii muutuvad meie valitsused tõhusamaks ning on valmis ja võimelised täitma meie soove.



RIIGIKANTSELEI



REGERINGSKANSLIET