

Kodanikeühenduste mõju Euroopa Liidule



Aivar Roop
MTÜ Eesti Euroopa
Liikumine juhataja

Kodanikeühendustel ja huvirühmadel, kes on aktiivselt seotud Euroopa Liidu eri tasandi huvirühmade ja võrgustikega, on nii majanduslik kui ka sotsiaalne konkurentsieelis nende organisatsioonide ees, mis võrgustumist ei tähtsusta.

Euroopa ühendamise haarab endasse ühiskonna kõik sektorid. Riikide tõelist ühinemist *de facto* mõjutab aga oluliselt see, kas uus ühismaailm, mis hakkab ühendama 25–30 riiki, vastab seniste ja uute liikmesriikide kodanike ootustele ja vajadustele. Ehk teisisõnu – kas kodanikuühiskond aktsepteerib ja adapteerib tekkinud poliitilise ja majandusliku olukorra, olgu see siis uus pädevuste jaotus Euroopa Liidu ja liikmesriikide vahel, Euroopa Liidu uus institutsionaalne ülesehitus või põllumajanduse otsetoetuste suurus (Rutsoo 2001). Kodanikuühiskonda mõistetakse siin kui poliitilistest institutsioonidest madalamal, aga perekonnast ja üksikisikust kõrgemal seisvat sfääri, kus riigist suhteliselt sõltumatud, iseorganiseeruvad rühmad, liikumised ja üksikisikud püüavad väljendada oma väärtusi ja solidaarsust, luua ühendusi ning edendada oma huve. Mõistet on võimalik defineerida ka laiemalt, pidades selle all silmas riigi ja muu ühiskonna vaheliste suhete teatavat (demokraatlikku) mudelit või isegi kõigi ühiskonnaliikmete ja institutsioonide vaheliste suhete nii-öelda tsiviliseeritust, nagu teeb näiteks Edward Shils eesti keeleski ilmunud artiklis

“Kodanikuühiskonna voorus” (Shils, 1992, 1934–1955).

Ametlikel, kodanikuühiskonda Euroopa Liidu otsustusprotsessi kaasavatel institutsioonidel (nt Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee) on Euroopa Liidu otsuste tegemisel, võrreldes mõne sõltumatu Euroopa Liidu tasandil tegutseva kodanikeühendusega, marginaalne roll, sest Euroopa Liidus valitseb selles küsimuses, millist kodanikuühiskonna mudelit peaks Euroopa Liit toetama ja arendama (lähtuvalt eurooplaste vajadustest ja ootustest), kontseptuaalne ja teoreetiline segadus, samuti nagu selles, kui sügavale peaks liidu liikmes- ja kandidaatriikide horisontaalne (nt regionaalne integratsioon) ja vertikaalne (nt supranatsionaalsete pädevuste ja funktsioonide ulatus) integratsioon minema.

Siiani pole kodanikeühenduste keskorganisaatsioonide lobitöö Euroopa Komisjoni ja Euroopa Parlamendi juures põhjalikku käsitlust leidnud. Käesolevas artiklis analüüsitakse kodanikeühenduste üleeuroopalisi võrgustikke, mis katavad Euroopa Liidu liikmesriike ja globaalset nn välispoliitilist põldu peaaegu sama tihedalt kui valitsusasutused, kuid millel on valitsusasutustest paremad sidemed ühiskonna tipp-poliitika ja rohujuurte vahealal olevate huvirühmadega ja mis tänu sellele mõjutavad oma tegevuse kaudu nii parlamente kui ka valitsusi (selle tegevuse vahetu mõju võib olla suuremgi kui poliitilistel aktsioonidel, sh valimistel).

Ametlik ja mitteametlik mõju

Eesti täisliikme staatus Euroopa Liidus alates 1. maist 2004, samuti siinsete kodanikeühenduste ja huvirühmade professionaalsuse tõus riigisisese poliitika mõjutamisel ning poliitiliste ja ärihuvide tõhusama esindamise vajadus soodustavad kindlasti Eesti kodanike-

Tabel 1. Euroopa Liidu mõjud Eesti kodanikuühiskonnale

Ametlik mõju	Väljendub rahalises abis: 1) Phare rahvusliku programmi alaprogrammid (SPP, Access, CBC, Network Facility jne) – abi maht aastail 1992–2001 ligikaudu 3,8 miljardit krooni; 4% kogu programmi eelarvest; 2) riigisiseseid toetused – Riigikantselei Euroopa Liidu Infosekretariaadi ja Avatud Eesti Fondi ühised projektikonkursid “Eesti ja Euroopa Liit” – abi maht aastail 2001–2004 8,23 milj krooni.
Mitteametlik mõju	Väljendub ühenduste liikmete rohujuures kontaktides lääne kolleegidega, nn sotsiaalses õppimises, ideede ja kogemuste vahetamises seminaridel, suvepäevadel jne.
Vabaühenduste kaudsest toetamisest tulenev mõju	Väljendub Euroopa Liidu liikmesriikide vabaühenduste abis, nt keskkonnaküsimustes, naisküsimustes, tööturusuhete valdkonnas.
Euroopa Liidu soovituste ja normide mõju	Väljendub Euroopa Liidu soovitustes, nt kaasata valitsusväliseid organisatsioone poliitilisse protsessi, mille tulemusena on loodud välisministri konsultatiivnõukogu, et anda tagasisidet eurointegreerimise mõjust huvirühmadele, ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Eesti ühine nõuandekomitee eesmärgiga valmistuda osalemiseks vastavas Euroopa komitees.
Vabaühenduste ametlike suhete mõju	Väljendub ametliku suhtlemise kaudu saavutatud erinevuste vähenemises Eesti ja Euroopa Liidu poliitiliste süsteemide vahel. Näiteks on Eesti Looduskaitse Selts, Eesti Roheline Liikumine, Eestimaa Looduse Fond jt saanud Euroopa Keskkonnaagentuurilt tuge keskkonnamõjude analüüsimisel; Euroopa Tuleviku Konvendi ellukutsumine ajendas looma Eesti kodanikeühenduste kontakt-rühmi.

ALLIKAS: kodanikuühiskonda mõjutavate tegurite analüüsimisel on kasutatud Kristi Raigi (2002, 34) koostatud ülevaadet.

ühenduste ning liitude ühinemist uute Euroopa võrgustikega. Tõukejõudu annab ka mõjujõu puudumise tunnetamine. On väär arvata, et ühendused ja organisatsioonid liituvad nn eurorühmadega sellepärast, et nad on mõjukad oma sektoris. Pigem liitutakse ikka selleks, et oma mõju suurendada (Jordan 1998, viidatud Greenwood ja Aspinwall 1998).

Euroopa Liit, Eesti avalik sektor ja erinevad fondid on toetanud Eesti vabaühendusi abi-programmide kaudu, et aidata saavutada riigi seatud arengueelistusi.

Rahaline tugi on nn ametlik mõju meie vabaühendustele, milleks kuni Eesti liitumiseni Euroopa Liiduga kasutati Phare programmi

alaprogramme (SPP, Access, CBC, Network Facility jne). Sealjuures enne tänava I. maid alanud programmid ei katke, vaid viiakse programmidokumendi põhimõtete järgi lõpuni, kuigi programmiriikide staatus vahepeal muutus. Aastail 1992–2001 anti Phare programmi kaudu Eestile abi ligikaudu 3,8 miljardit krooni. Peale rahvusliku programmi on Eesti saanud abi Phare kaudu rahastatavatest mitmepoolsetest programmidest, mis on mõeldud kõigile Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele. Phare alaprogrammide kaudu on otseselt vabaühendustele abi antud suurusjärgus 4% kogu programmi eelarvest. Riigisiselt on alates 2001. aastast suurimat

Tabel 2. Projektikonkursi "Eesti ja Euroopa Liit" maht aastail 2001–2004

Aasta	ELIS	AEF	Kokku
2001	1 900 000	830 000	2 730 000
2002	900 000	1 200 000	2 100 000
2003	1 100 000	1 200 000	2 300 000
2004	500 000	600 000	1 100 000
Kokku	4 400 000	3 830 000	8 230 000

ALLIKAS: AEF, 2004, põhjal koostanud autor.

mõju avaldanud Riigikantselei Euroopa Liidu Infosekretariaadi (ELIS) ja Avatud Eesti Fondi (AEF) ühised projektikonkursid "Eesti ja Euroopa Liit", mille kaudu toetati just nimelt kodanikeühenduste Euroopa Liidu alaseid projekte kogusummas 8,23 miljonit krooni (vt tabel 2)

Palju tähtsam ametlikust mõjust on nn mitteametlik või ajendamata mõju meie vabähenduste liikmetele. See on aidanud paljudel ühendustel mõjutada Eesti liitumist Euroopa Liiduga, tutvustades ja kinnistades euroopalikke väärtusi (demokraatia, inimõiguste ja vabaduste kaitse, vähemuste kaitse, keskkonnanakaitse jne). Peamiselt on mitteformaalsed tegevused olnud seotud ühendustesse koonduvad aktiivsete inimeste isiklike rohujuures tasandi kontaktidega, mille kaudu on toetatud nn sotsiaalset õppimist, ideede ja kogemuste vahetamist. Samas kiputakse lääne ühiskonnas formeerunud mudeleid noortele demokraatiatele automaatselt üks-ühele üle kandma. Vabähendused on selles protsessis toimivad teatud demokraatia koolina, kus mitteametlike kontaktide kaudu seminaridel, suvepäevadel jne arutatakse ja analüüsitakse oma lääne sõpradega erinevaid mudeleid. Tihti on just sel teel saadud uued teadmised mõjutanud Eesti otsustajaid.

Koostöö kaudu tugevamaks

Euroopa lõimumise protsessis on olulist rolli mänginud vabähenduste nn kaudne jõustamine. Eesti vabähendused on saanud

märkimisväärset abi näiteks Euroopa Liidu liikmesriikide keskkonnaga või naiste tööturusuhetega (kutseliidud, ametiühingud) tegelevatelt vabähendustelt, kandes Eestisse Euroopa Liidus valitsevaid arusaamu võrdõiguslikkusest, keskkonnanakaitsest ja sotsiaalsest turvalisusest. See on kahtlemata mõjutanud nii meie avalikku arutelu kui ka poliitilisi otsuseid, olenemata sellest, kas tegu on Euroopa Liitu pooldava või eitava arvamusega.

Vabähendused on avaldanud integratsiooni-protsessile mõju ka Euroopa Liidult saadud soovitude ja normide kaudu. Näiteks juhtis Euroopa Komisjon 1999. aastal Eesti eduraportis tähelepanu sellele, et vabähendusi ei ole kaasatud piisavalt seaduste väljatöötamise ja avaliku poliitika protsessi. Varsti pärast eduraporti avaldamist moodustati välisministri konsultatiivnõukogu, mis koosneb erinevate valitsusväliste huvirühmade esindajatest ning annab välisministrile tagasisidet eurointegratsiooni mõjust huvirühmadele. 2003. aastal loodi Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Eesti ühine nõuandekomitee, et valmistada ette Eesti vabähendusi, ametiühinguid ja ettevõtluse esindusorganisatsioone tööks nimetatud komitees, mis annab oma arvamuse Euroopa Liidu seadusloomele ja regulatsioonidele.

Nii nagu ühenduse liikmetele on mõjunud eurointegratsioon demokraatia koolina, nõnda on ka vabähenduste ametlikud kohtumised mõjutanud Eesti liitumist Euroopa Liiduga. Ametliku läbikäimise tulemusena võetakse alateadlikult omaks Euroopa Liidus valitse-

vaid arusaamu, mille tulemusena võib rääkida erinevuste vähenemisest (konvergensist) Eesti ja Euroopa Liidu liikmesriikide poliitiliste süsteemide vahel. Eurovastaste arvates on tegu protsessiga, millega väheneb Eesti iseisvus. Tegelikult saavad omavahelise tiheda koostööga seotud iseseisvad riigid koostöö kaudu tugevamaks, sest koostöö kiirendab majanduskasvu ning aitab vastu seista üleilmsetele negatiivsetele mõjudele (keskkonnareostus, terrorism, loodusõnnetused jne). Näiteks on Eesti Looduskaitse Selts, Eesti Roheline Liikumine, Eestimaa Looduse Fond jt keskkonnaorganisatsioonid saanud Euroopa keskorganisatsiooni, Euroopa Keskkonnaagentuuri kaudu olulist tuge keskkonnamõjude analüüsimisel. Euroopa Tuleviku Konvent andis mitmes Euroopa riigis tõuke kodanike nn tulevikuforumite kokkukutsumiseks. Eesti vabatühenduste kaasamiseks Euroopa Liidu tulevikudebatti loodi 2002. aastal Eesti Kodanikuühenduste Kontaktgrupp, millega liitus ligikaudu 50 ühendust.

Silm peale ka Euroopa asjadele

Euroopa Liidu asjatundjad kinnitavad, et ligikaudu 80% liikmesmaades langetatud majanduslikest ja 50% poliitilistest otsustest on mõjutatud Brüsselis asetleidvatest protsessidest. Sellest järeldub, et alates Eesti saamisest Euroopa Liidu täisliikmeks, tekkis ka siinsel seadusloome protsessil väga tihe seos Euroopa tasandil tehtavate otsustega. Kodanikeühendustele tähendab see silma peal hoidmist peale oma riigis toimuva ka Euroopa asjadel.

Brüsseliga suhtlemisel on seni kõige enam kasutatavam institutsioon olnud Eesti esindus Euroopa Liidu juures. Kuid Eesti saamisega liikmesriigiks tekib enamikul Eestis tegutsevatel valitsusvälistel organisatsioonidel ja ettevõtetel vajadus luua otsekontaktid Euroopa Liidu institutsioonidega (Euroopa Komisjon, Euroopa Parlament jt). Rahvuslike ühenduste jaoks on olulised kontaktiloojad Brüsselis üleeuroopalised valdkondlikud kutse- ja ametiühingute assotsiatsioonid ja kes-

kused ning Euroopa Liidu enda institutsioonidest Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee. Euroopa Komisjoni andmetel tegutseb Brüsselis selliseid assotsiatsioone ja keskusi ehk nn eurorühmi umbes 700.

Kui võrrelda Euroopa ja USA huvigruppe, siis USA-s on alati toetatud pluralistlikku huvide esindatust. Kuigi Robert Putnam (1995, viidatud Greenwood ja Aspinwall 1998) on täheldanud kodanikeühenduste arvu vähenemist, ei ole see vähendanud organiseerunud kodanike tähtsust tervikuna.

Tänapäeva Euroopat iseloomustavad huvirühmad, mis on koondunud poliitilistesse parteidesse või esindavad avaliku halduse eliiti (Aspinwall, Greenwood 1998), esindades suhteliselt kindlapiirilisi grupihuve, kuhu uued tegijad niisama lihtsalt sisse ei pääse. Oluline muutus leidis aset tänu Euroopa Liidule. Jäigad rahvuslike huvirühmade süsteemid (nt ametiühingud, naisorganisatsioonid jne) pidid muutma oma toimimise loogikat, et kaasa rääkida supranatsionaalse ehk Euroopa Liidu tasandi poliitika kujundamises. See seadis nn vana Euroopa kodanikeühendused, liidud jm valitsusvälised huvirühmad täiesti uute küsimuste ette: kuidas kasutada väljatöötatud rahvuslike lobi- ja muid mõjutamiskanaleid supranatsionaalsete küsimuste lahendamiseks, miks peaks üldse üks ühendus oma lobitegevuse Euroopa Liidu tasandile viima ja milline kasu sellest sünnib? Ilmselgelt kõigutas aga Euroopa Liit traditsioonilisi riigiühiskonna suhteid. Iga uus Euroopa Liidu laienemine kujuneb kodanikuühiskonna võrgustike mõju seisukohalt väljakutseks vanade liikmesriikide poliitikutele ja huvirühmadele. Eriti praegune laienemine, sest sellele järgneb kohe Euroopa Liidu enda institutsionaalne reform, mis võib avada huvirühmadele uusi sisenemispunkte.

Huvirühmade peamine märklaud

Huvirühmade peamine märklaud Euroopa Liidus on Euroopa Komisjon. 1990. aastate alguses arvas Euroopa Komisjoni sekretariaat, et Brüsselis püüavad neid mõjutada umbes

3000 eri valdkonna huvirühma. Tegemist on ilmselgelt olukorra ülehindamisega. Kuigi eitada ei saa tõsiasja, et Brüsselis lobitööd tegevate huvirühmade arv kasvab, olles osaliselt tingitud Euroopa Komisjoni piiratud võimalustest ise erinevate huvirühmadega proaktiivselt nõu pidada (Butt Philip 1985; Greenwood 1997; Metcalfe 1992: viidatud Greenwood ja Aspinwall 1998).

Robert Gordoni nimelise Aberdeeni Ülikooli juures 1990. aastate keskel korraldatud uuringu käigus jõuti 693 huvirühmani. Nende 693 hulka kuuluvad nii formaalsed kui ka mitteformaalsed ühingud, mis on loodud mõjutamiseks Euroopa Liidu poliitikat. Sinna kuuluvad äriühingute, tarbijate, keskkonkaitsjate, avalikes huvides tegutsevate organisatsioonide, ametiühingute ja kutseliitude, aga mitte piirkondade ega kohalike omavalitsuste esindajad. Üle 60% kõigist Brüsselis alalist esindust omavatest huvirühmadest moodustavad ärirühmad, avalikes huvides tegutsevate huvirühmade esindajaid on veidi üle 20% (Aspinwall ja Greenwood 1998). Oluline on lisada, et umbes 60% avalikes huvides tegutsevate organisatsioonide esindajatest saab Euroopa Liidult rahalist abi, samas kutseliitude esindajate puhul on see umbes 4%.

Tihti peale tähendab alaline kohalolek Brüsselis seda, et huvirühmal on Brüsselis tööl vähemalt viis inimest ning nende käsutuses olev eelarve on vähemalt 100 000 eurot aastas. Selline personali suurus ja eelarvemaht tähendab, et avalikes huvides tegutsevad huvirühmad on Brüsselis suhteliselt kontsentreerunud ja märkimisväärne osa nende sissetulekust on sihtotstarbeline toetus välistelt rahastajatelt. Arvestades Euroopa Liidu laienemist, võib väita, et Eesti senine huvirühmade iseloom, rahastus ja strateegiad Euroopa Liidu suunal muutuvad – huvirühmad ühinevad üle-euroopaliste huvirühmade liitudega, muudavad oma liikmesust, loovad piirkondlikke liite ja föderatsioone ning ajutisi sihtõrgustikke (juba täna moodustavad u 2/3 eurorühmadest nn föderaalset föderatsioonid, kuhu kuuluvad omakorda piirkondlikud ja rahvuslikud föderatsioonid). Huvirühmade lobitöö liigub üha

rohkem rahvusriikide poliitikute mõjutamiselt Brüsseli otsustajate suunas.

Tähtsaimaks vääringuks info

See, et ühed huvirühmad (kodanikeühendused, kutseühingud, jne) on Euroopa Liidu suunal aktiivsemad kui teised, on otseselt seotud teemadega, mis on või ei ole Euroopa Liidu pädevuses. Peale valdkondlike majandus- ja tolliküsimuste on Euroopa Liidu pädevus viimase 10–15 aasta jooksul tarbijakaitse, sotsiaal-, keskkonna- ja rahapoliitika küsimustes (eriti pärast ühisraha euro sisseviimist) tunduvalt laienenud. See on andnud põhjuse nendes valdkondades tegutsevatele valitsusvälistele huvirühmadele oma tegevust ümber korraldada ning üha enam Brüsselis tehtavat jälgida ning mõjutada. Nad püüavad mõjutada arutatavaid regulatsioone, valdkonna lõimumist Euroopa Liidu funktsionaalse otsustusprotsessi või seadusloomega, ühtlasi tutvustades oma huvirühma seisukohti ja hankides rahalisi vahendeid.

Samal ajal käib Brüsseli otsustajate ja huvirühmade esindajate vahel omamoodi vahekauplemine, kus peamiseks vääringuks on info. Euroopa Liidu institutsioonides töötavad ametnikud ja poliitikud vajavad infot äriilistes ja avalikes huvides toimuvate protsesside kohta, samal ajal üritavad huvirühmad suunata avalikku arutelu neid puudutavas valdkonnas. Brüsseli otsustajad on paremini kui kunagi varem aru saanud, et nende häääl jääb hüüdjä häälele kõrbes, kui sellel ei ole mõju. Selle vältimiseks peavad nad tegema huvirühmadega koostööd. Aspinwall ja Greenwood tõestavad oma uurimuses kollektiivsest käitumisest Euroopa Liidus (1998, 8), et Euroopa Liidu tasandil tegutsevad ühendused ja huvirühmad pakuvad väga harva oma liikmetele majanduslikke või materiaalseid teenuseid ning soodustusi. Peamine tegevus on oma liikmete huvide esindamine Euroopa Liidu tasandil, juurdepääsu võimaldamine Euroopa Liidu töörühmadesse ja komiteedesse, infokirjade toimetamine ja levitamine ning nõustamine.

Nõnda talitab umbes 2/3 Euroopa tasandil töötavatest ühendustest ja huvirühmadest. Samal ajal on täheldatud, et ligipääsu tagamine Euroopa Liidu töörühmadesse ja komiteedesse on rohkem ärihuvirühmade kui avalikes huvides tegutsevate ühenduste pärusmaa. Viimased on agaramad pakkuma infot näiteks regulaarsete infokirjade väljastamise teel. Kutseühingud üldjuhul nõustamisteenust ei paku. Kõik ühendused ja huvirühmad pakuvad ka spetsiifilisi teenuseid, mis on üldjuhul sama tähtsad kui ligipääsu tagamine Euroopa Liidu töörühmadesse või komiteedesse.

Viimastel aastatel peavad formaalsed ühendused ja huvirühmad võistlema jõudsalt kasvava hakanud mitteformaalsete võrgustikega, mille peamine eesmärk ongi just võrgustiku liikmetele info, kuulujuttude, uudiste, ülevaadete ja sündmuste ülevaadete ja analüüside vahendamine (nt Briti Kaubandus-Tööstuskoja euroasjade komisjon korraldab Euroopa Liidu otsustajate ja oma liikmete regulaarseid hommikusööke, mille tulemusi vahendatakse kõigile koja liikmetele). Võrgustumisest on saanud võtmesõna Euroopa Liidu poliitika mõjutamisel.

Kodanikeühenduste võrgustikud

Kuigi Euroopa kodanikeühenduste kogukond koosneb väga eriilmelistest organisatsioonidest, seob neid kõiki neli ühist tunnust (Eurostep 2002):

- nad on loodud vabatahtlikkuse alusel eesmärgiga teadvustada mingit probleemi laiemalt, levitada mingeid väärtusi või tugevdada identiteeditunnet;
- nende sihiks on tõsta teadlikkust mingi teema suhtes ja seista konkreetse ühiskondliku rühma huvide eest;
- nad on sõltumatud riigist, esindades väga erinevaid huvirühmi, olenemata nende asukohast riigis või piirkonnas;
- nende eesmärgiks ei ole kasumlikkus.

Üks paremini organiseerunud kodanikualgatus vorme on tarbijakaitse liikumine. Kaubanduspoliitika on Euroopa Liidus täiel määral liidu enda pädevuses, mida selle poliitika ellu-

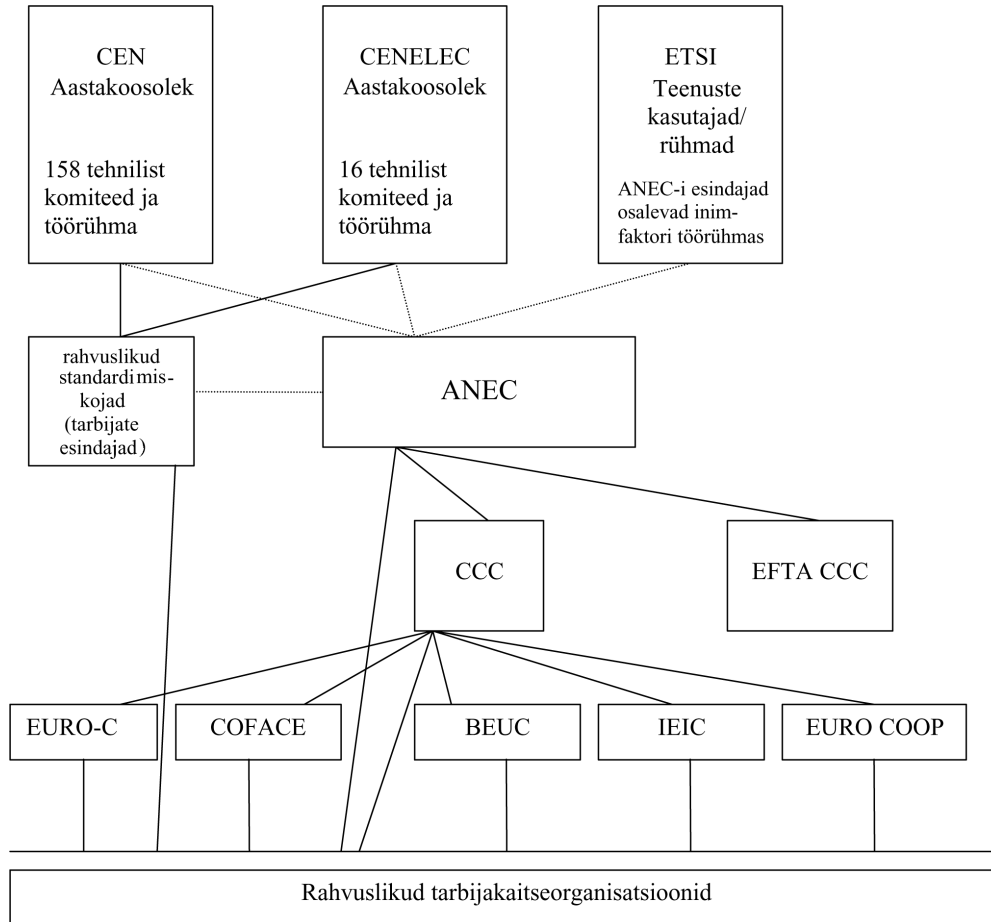
viijana koordineerib Euroopa Komisjon, kaasates sellesse protsessi liikmesriikide ministeeriume ja muid ametkondi. Alates Ühtse Euroopa Akti (SEA) 1987. a ja Euroopa Majandusruumi lepingu jõustumisest 1994. aastal on Euroopa Liidu kaubanduspoliitika lahutamatuks osaks tarbijakaitse. Seetõttu on ka põhjendatud omaalgatuslike tarbijakaitseühenduste suur huvi Euroopa tasandi koostöö vastu, võrreldes näiteks kultuuriseltsidega, sest kultuuripoliitika kujundamine pole Euroopa Liidu pädevuses. Seega eksisteerib väga selge seos Euroopa Liidu pädevuste ja kodanikeühenduste esindatuse vahel Euroopa tasandil.

Ilmestamaks kodanikeühenduste rolli Euroopa Liidu poliitika mõjutajana, kasutan Ühenduse Euroopa Tarbija Esindatuse Koordineerimine Standardimises (ANEC) näidet (vt joonis 1). Selle eesti keeles kohmakana kõlava nimetuse taga on 1995. aastal loodud kaheksateistkümnest Euroopa Liidus ja EFTA riikides asuvas vabatahtlikust tarbijakaitseühenduste liidust moodustatud Euroopa tasandi ühendus, kuhu kuulub lisaks neli esindajat Euroopa Tarbija Nõuandekomiteest (CCC) ja kaks EFTA (EFTA CCC) vastava nõuandekomitee esindajat. (Viitan siin Aspinwallile ja Greenwoodile, joonis 1, kuid ANEC-i kodulehekülje järgi oleks liitude arv üheksateist ning lühendid vastavalt CCC asemel ECCG ja EFTA CCC asemel CC.)

Ühendus tekkis peaaegselt Euroopa Nõukogu poolt 1985. aastal heaks kiidetud tehnilise harmoneerimise dokumendi vastuvõtmise tulemusena, millega Euroopa Standardimiskomiteele (CEN), Euroopa Elektrotehnoloogilisele Standardimiskomiteele (CENELEC) ja Euroopa Telekommunikatsiooni Standardite Instituudile (ETSI) pandi ühtsete tehniliste standardite väljatöötamise kohustus. Et vabatahtlik tarbijakaitse liikumine on enamikus Euroopa Liidu liikmesriikides võimas mõjutaja, loodi ANEC eesmärgiga mõjutada CEN-i ja CENELEC-i otsuseid.

Oma esimesel tegevusaastal suutis ANEC koordineerida enam kui 100 rahvusliku tarbijakaitseühenduse tegevust standardimise vald-

Joonis 1. Tarbijate esindatus Euroopa standardimises



Allikas: Greenwood, Aspinwall 1998.

konnas ja ANEC-i enda 44 vaatleja tööd CEN-i ja CENELEC-i 175 tehnilises komitees ja töörühmas.

Kuigi ANEC sündis standardimise tulevikku käsitleva Euroopa Komisjoni rohelise raamatu soovitude tulemusena, kus rõhutati vajadust rohkem kaasata sotsiaalpartnereid Euroopa standardimise arendamisse, ei oleks ANEC sündinud ilma rahvuslike tarbijakaitseühenduste huvita olla seotud nimetatud valdkonnas toimivate muutustega.

Muud võrgustikud

Kutseühinguist on Brüsselis kõige tipus kolm ühingut, mis tegelevad erialahuvide kaitsega:

- CEPLIS – esindab vabakutselisi,
- EUROCADRES, Euroopa Professionaalide ja Juhtivtöötajate Nõukogu, tegutseb Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni soosingul ja esindab ametiühingutesse koondunud juhtivtöötajaid,
- CEC – esindab iseseisvaid professionaalide ja juhtivtöötajate ühinguid, peamiselt tööstuse ja äri sektorist.

Need organisatsioonid seisavad aktiivselt oma liikmete huvide eest ja Euroopa Komisjon on nad kaasanud seadusloomesse konsultantidena. Kuid kutseühingud on vaatamata oma kindlale liikmeskonnale lobitegemises siiski nõrgalt esindatud. Põhjuseks on nende liigne fragmenteeritus (tihti on Brüsselis paralleelselt esin-

datud nii üleriigilised kui ka üleeuroopalised ühingud) ja sageli ka huvide ristumine.

Ametiühingutest peab Euroopa Komisjon sotsiaalset dialoogi kolme organisatsiooniga: Euroopa Tööstuse ja Töoandjate Keskliiduga (UNICE), Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooniga (ETUC) ja Euroopa Ühiskondlike Ettevõtete Keskusega (CEEP). Dialoog võib viia lepinguliste suheteni ja kokkulepeteni. Kaks lepet on sõlmitud tööandjate ja töötajate vahel vanemapuhkuse ja fikseeritud tähtajaga töölepingute osas.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee on Euroopa Liidu nõuandev organ, mis koosneb 222 Euroopa erinevaid majanduse ja sotsiaalsfääri huvirühmi esindavast liikmest. Komitee liikmed on jaotatud kolme rühma: tööandjad, töövõtjad ja muud huvirühmad. Komitee ülesanne on konsulteerida majandus- ja sotsiaalküsimuste valdkonnas Euroopa Parlamenti, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni. Eestil on komitees seitse kohta. Meie esindajad nimetas valitsus Riigikogu kinnitusel ühiskondlike organisatsioonide esitatud kandidaatide hulgast. Nende liikmete määramine on väga oluline otsus, sest see on üks institutsioon, mille kaudu ühiskondlikud organisatsioonid saavad Euroopa tasandil oma huve kaitsta. Kriitiliselt võib siiski suhtuda selle struktuuri tõhususse arvamuste kujundamisel, sest komitee ametlik arvamus sünnib tihti kompromissina erinevate sotsiaalsete ja majanduslike, tihti ka asukohast tulenevate huvide vahel. Sellega on seletatavad ka komitee liialt üldsõnalised arvamused.

Võrgustumine kui konkurentsieelis

Euroopa tasandi huvirühmadega liitumine võib olla ajendatud väga erinevatest põhjustest. Kõige sagedamini nimetatakse info saamist, mõju suurendamist ja rahalise välisabi vajadust, sotsiaalset staatust ja soovi kuuluda mõjutajate rühma. Erinevate põhjuste paremaks mõistmiseks on Olson (1971, viidatud Greenwood ja Aspinwall 1998) ning Clark ja Wilson (1961, viidatud Greenwood ja Aspinwall 1998) välja töötanud teoreetilise

maatriksi (vt joonis 2), mis seob ratsionaalsusel ja pühendumusel põhinevaid kollektiivse tegevuse ajendeid.

Horisontaalne telg iseloomustab eurorühmaga liitumise selektiivse ja kollektiivse ajendi erinevusi. Selektiivne ajend peab tooma kasu ainult üksikule rühmaga liituvale osapooltele; kollektiivne ajend toob kasu nii rühmaga liitunud kui ka mitteliitunud liikmetele. Olson väidab, et enamik liitujaid teebki seda selektiivsetel ajenditel ehk selleks, et liitumisest vaid ise kasu saada. Vertikaalne telg iseloomustab materiaalsete ja sotsiaalsete ajendite erinevust. Materiaalsed ajendid tähendavad otsest või kaudset materiaalselt kasu; sotsiaalsed ajendid tähendavad näiteks staatust või isiklikku rahulolu. Piltlikult öeldes on seega tegemist nn kõvade ja pehmete ajenditega.

Euroopa Liidu kontekstis prevaleerib eurorühmadega liitumisel selektiivne materiaalne ajend, näiteks informatsioon seaduseelnõude, standardite muutumise jms kohta. Eesmärk on saada infot kasumi maksimeerimiseks ja saadud info alusel lobi tegemiseks, et sünniks huvirühmale võimalikult soodne otsus. Otsuste tegemise mõjutamise ajend viitab aga juba pigem kollektiivsetele ajenditele kui selektiivsusele. Kuid Euroopa Liidu kontekstis ei tohi alahinnata ka sotsiaalseid ajendeid, eriti mis puudutab Euroopa Liidu poliitiliste otsustega kaasnevat siseinfot ja kuulujutte, mille puhul ei ole võimalik määrata otsest majanduslikku kasu info saajale. Ka soov omada nn insaideri reputatsiooni ajendab organisatsioone ja üksikisikuid liituma erinevate Euroopa tasandi huvirühmadega. Äriettevõtete soov näidata oma sotsiaalset vastutust sünnib neid liituma rühmadega ja mitte tegutsema pelgalt üksi.

Enamik Euroopa tasandi huvirühmade käitumise uurijaid kinnitab, et kollektiivses tegevuses Euroopa Liidu tasandil on peale huvide esindamise ja sidemete loomise tähtis ka õppimine, mis muudab traditsioonilist mõtlemist organisatsiooni missiooni ja ülesehituse kohta (Deutsch 1953, 1966, 117, viidatud Greenwood ja Aspinwall, 1998). Seetõttu on organisatsioonidel, mis on aktiivselt seotud erinevate

Joonis 2. Ajendite tüpoloogia

		Ratsionaalne – pühendunud	
		SELEKTIIVNE	KOLLEKTIIVNE
Majanduslik MATERIAALNE		Uudiskirjad, “kõva info”, äriteenused, kartelli-tegevused, ligipääs otsustajatele EL-is	Enamik EL-i poliitikaid, ühised standardid
Mittemajanduslik SOTSIAALNE		Staatuse, “pehme info”, insaideri maine	Hea tahe, sektori-põhine maine, mõned poliitika, altruism, institutsionaalsete muutuste eest seismine

ALLIKAS: Aspinwall, Greenwood 1998.

Euroopa Liidu tasandi huvirühmade ja võrgustikega, majanduslik ja sotsiaalne konkurentsieelis nende ees, kes võrgustumist piisavalt ei tähtsusta. Võrgustumine eeldab juhtimisotsuste tegemisel paindlikkust ja nn avatud uste poliitikat (nõupidamine ja seisukohtade kooskõlastamine valdkondade ja sektorite üleselt), mida võib praegu enim kohata kodanikeühenduste puhul, veidi vähem äriühingute ja kõige vähem avaliku sektori organisatsioonide puhul. Kasvav huvi Euroopa Liidus tehtavate otsuste vastu sunnib ka kõige jäigemaid struktuure restruktureerima oma sissetöötatud, kuid Euroopa tasandi koostööd pidurdavat juhtimismudelit.

Huvitav uurimisvaldkond

Kodanikeühenduste ja huvirühmade organiseerumine ning mobiliseerumine Euroopa Liidu tasandil on teadlastele huvitav uurimisvaldkond, sest kodanikeühenduste arvu ning professionaalsuse kasvu tõttu on nad hakanud mängima olulist rolli huvirühmade ja Euroopa Liidu institutsioonide vahel. Huvirühmade ja Euroopa Liidu institutsioonide suhete kvaliteet mõjutab omakorda poliitilisi eelistusi.

Haasile (1958, viidatud Greenwood ja Aspinwall 1998) ja Deutschile (1968, viidatud Greenwood ja Aspinwall 1998) oli Euroopa poliitilise kogukonna või nn euroopalikkuse (*sense of Europeaness*) tunnetamine Euroopa integratsiooni jätkumise eelduseks.

Haas (1958, 1970, viidatud Greenwood ja Aspinwall 1998) on ka rõhutanud huvide esindamise, õppimise ja mõjuvõimu tähtsust Euroopa tasandi koostöös. Tema arvates on koostöö sellisel tasandil legitiimsuse ülekandmine Euroopa tasandile, et Euroopa tasandi poliitiline kogukond üldse tekkida saaks. Rohkem kui 700 Euroopa tasandi ametlikku kodanikeühendust ja huvirühma, lisaks Euroopa poliitilised erakonnad tõestavad Euroopa poliitilise kogukonna olemasolu. Vaidlused käivad veel Euroopa identiteedi üle. Igal juhul väidab enamik Euroopa lõimumise uurijaid, et olenemata rahvusriikide poliitilise eliidi hoiakutest Euroopa Liidu laienemise ja süvenemise suhtes on kasvav poliitiline ja institutsionaalne koostöö juba tuntavalt mõjutanud traditsioonilist rahvusriigikeskset väärtussüsteemi. Väärtussüsteemi muutus on peamine mõjutaja Euroopa huve ja huvirühmi esindava poliitilise kogukonna tekkel. Kodanikeühendused on oma paindlikkuse ja suurema

riskivalmiduse ning avatuse tõttu olulised rahvuslike väärtussüsteemide mõjutajad.

Erinevalt Euroopa tasandi äri sektori huvirühmadest on kodanikeühendustesse koondunud need, kes on huvitatud ühiskonnale laiemalt oluliste küsimuste (nt arengukoostöö, inimõigused, keskkonnakaitse jne) lahendamiseks. Suur osa tööst tehakse vabatahtlikkuse alusel, mis kodanikeühenduste puhul vähendab tunduvalt majandushuvi Euroopa tasandi protsessides osalemisel. Kuna Euroopa laienemise ja lõimumise protsess jätkub, võib eeldada, et ka poliitiline koostöö Euroopa tasandil pidevalt muutub. See tähendab, et väärtusi sõnastatakse ümber, selektiivsed (rahvuslikud) huvid laienevad ning uued huvid võivad põhineda regionaalsetel väärtustel (Haas 1958, 13, viidatud Greenwood ja Aspinwall 1998).

Ülesanded Eesti kodanikeühendustele

Eesti kodanikeühendustel ning kutse- ja ametühingutel tuleks astuda järgmised sammud:

- defineerida selgelt ja fokuseeritult oma tegevuse eesmärgid üleeuroopalisel arenil;
- liituda üleeuroopaliste assotsiatsioonide ja huvirühmadega Brüsselis ning tegutseda aktiivselt toetusvõrgustiku loomisel;
- õppida tundma Brüsseli institutsionaalset korraldust ja seejärel hoida ennast regulaarselt kursis oma valdkonnas toimuvaga.

Uuringud on näidanud, et Euroopa Liidu institutsioonide ametnikud soovivad partneritena kõige rohkem üleeuroopalisi assotsiatioone ja ühinguid. Seetõttu on just need Eesti ühingutele hea infoallikas. Euroopa asjadel pilgu peal hoidmist ehk monitoorimist (ehk poliitilist luuret) peetakse väga tähtsaks lobitöö tulemuslikkuse tagamisel. Varajane reageerimine tänu õigeaegsele informatsioonile annab mõjusa tulemuse.

Kasutatud kirjandus

Greenwood, J., Aspinwall, M. (1998). Collective Action in the European Union. Interests and the New Politics of Associability. London, New York: Routledge.

Kallas, K. (2003). Üle-euroopalised ühingud on tõhus lobikanal. – Äripäev, 7. nov.

Raik, K. (2002). From a Recipient of Aid towards an Independent Actor. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs.

Ruutsoo, R. (2001). Kodanikeühiskond, kolmas sektor ja sotsiaalne kapital. – Riigikogu Toimetised 3, lk 251–260.

Shils, E. (1992). Kodanikuühiskonna voores. – Akadeemia, nr 9, lk 1934–1955.

The Role of Civil Society in the EU's Development Policy. Reflection Document. – <http://www.eurostep.org/pubs/position/ge2160.pdf>.