

Riigikogu Toimetised



RiTo 10 / 2004

Sisukord

<i>Peatoimetaja veerg</i>	
<i>Aivar Jarne – Juba kümnes!</i>	5
I. Essee	
<i>Mati Heidmets – Teadmistepõhine ühiskond, teadmistepõhine riigivalitsemine</i>	11
II. Poliitiline foorum	
PARLAMENT / PÄRNU KONVERENTS	
<i>Rein Lang – Eesti esimene poliitikakonverents</i>	21
<i>Ene Ergma – Õnnestumised ja ebaõnnestumised maailmapoliitikas</i>	23
MAJANDUSPOLIITIKA	
<i>Kaarel Kilvits – Teadmistepõhine majandus</i>	25
<i>Marek Tiits, Rainer Kattel, Tarmo Kalvet – Teadmistepõhine Eesti 2010: kontekst ja poliitikasoovitused</i>	31
III. Põhiseaduslikud institutsioonid	
KOHALIKUD OMAVALITSUSED	
<i>Georg Sootla – Esindus- ja täitevvõimu rollimudelid kohalikus omavalitsuses</i>	41
<i>Georg Pelisaar – Eesti edu vundament võib vankuma hakata</i>	51
IV. Uuringud ja arvamused	
KOHTUD	
<i>Julia Laffranque – Kohtuniku eriarvamus</i>	57
ARSTIDE JA PATSIENTIDE LIIKUMINE	
<i>Epp Kallaste, Andres Võrk – Tervishoiutöötajate vajaduse ja arvu prognoos laienenud Euroopa kontekstis</i>	67
<i>Maris Jesse, Ruta Kruuda, Michael Couchier – Arstid ees, patsiendid järel?</i>	75
MÄÄRUSE KVALITEET	
<i>Annika Velthut – Määruste koostamise erisused avaliku poliitika tüüpide järgi</i>	83
SOTSIAALNE ÕIGUS	
<i>Matti Mikkola – Eesti sotsiaalse õiguse areng ja koostöö Soomega</i>	92
VALITSUSTE KESTVUS	
<i>Tarmo Seliste – Ministrite voolavus ja valitsuste kestvus</i>	100
ERAKONDADE KANDIDAADID VALIMISTEL	
<i>Riho Kangur – Kandidaatide selekteerimine Eesti parlamendierakondades 1999–2003</i>	105
VANURIPOLIITIKA	
<i>Janno Reiljan, Liina Kulu – Jätksuutlikkuse tagamine Eesti vanuripoliitikas</i>	112
NOORTE KRIMINAALPREVENTSIOON	
<i>Triin Edovald – Õpilaste kuritegude preventsioon</i>	122
VE NE POLIITIKUD EESTIS	
<i>Kristina Ehrenpreis – Lingvistilised venelased uue identiteedi otsingul</i>	131
V. Kodanikuühiskond ja riigivõim	
KODANIKEÜHENDUSTE RAHASTAMINE	
<i>Maris Puurmann – Kodanikeühenduste rahastamine riigi poolt</i>	139

VI. Parlamendi ajalugu ja rahvusvaheline subtlus	
PARLAMENTIDEVAHELINE LIIT 1992–1995	
<i>Mati Hint</i> – Kolm poliitreisi aastast 1993	147
PARLAMENTIDE KORRUPTSIOONIVASTANE TEGEVUS	
<i>Bryane Michael, Aare Kasemets</i> – Motivatsioonide roll parlamendi korrupsioonivastastes programmides	158
VII. Kirjandus ja andmebaasid	
<i>Ene Loddes</i> – Infoühiskond ja raamatukogud	173
<i>Krista Kiisa</i> – Rahvusraamatukogu alustab digitaalarhiivi loomist	179
<i>Aigi Kasvand</i> – Euroopa integratsiooni suvekool Alpbachis	181
<i>Piret Viljamaa</i> – Parlamentaarsed uudised	183
VIII. Vastukaja	
<i>Mall Hellam</i> – Vildakad väited	193
IX. Autoritest	
197	
X. Contents in English	
205	
XI. Summaries in English	
207	
XII. Nimeregister	
221	
XIII. RiTo 1–10 sisukord	
225	
RiTo 10 kunstigalerii	
<i>Virge Jõekalda</i> – Metsik aed I (2003, kuivnõel)	9
<i>Virge Jõekalda</i> – Metsik aed II (2003, kuivnõel)	19
<i>Virge Jõekalda</i> – Lumm V (2003, kuivnõel)	39
<i>Virge Jõekalda</i> – Minu aed I (2001, kuivnõel)	55
<i>Virge Jõekalda</i> – Minu aed IV (2002, kuivnõel)	137
<i>Virge Jõekalda</i> – Päev (2004, kuivnõel)	145
<i>Peeter Ulas</i> – Seepärast siis 1 (2004, kuivnõel, metsotinto)	171
<i>Peeter Ulas</i> – Seepärast siis 2 (2004, kuivnõel, metsotinto)	191
<i>Peeter Ulas</i> – Seepärast siis 3 (2004, kuivnõel, metsotinto)	195
<i>Peeter Ulas</i> – Kõikükssed. Sisekeskkond (2000, söövituse, kuivnõel)	203
<i>Peeter Ulas</i> – Kõikükssed 1. Organograafika (1998, söövituse, kuivnõel)	219
<i>Peeter Ulas</i> – Kõikükssed. Miljöointerjäär (2000, söövituse, kuivnõel)	223

Juba kümnes!

Aivar Jarne (RiTo 4), Riigikogu Toimetiste peatoimetaja, Riigikogu Kantselei pressitalituse juhataja

Siin ta on. Juba kümnes number Riigikogu Toimetisi, läbi viie aasta ja ikka kaks korda aastas. RiTo on läbi põdenud stardipalaviku ja loomisraskused ning tõestanud oma vajalikkust. Temast on kujunenud parlamendi põhiseaduslikke ja ühiskondlikke ülesandeid mõtestav ajakiri, nagu tiitlipöördel kirjas. RiTol on oma püsilugejaskond ning teadusajakirjade riulil koht kenasti olemas... juba ühtlase rohelise rivina.

Riigikogu Toimetised ei sündinud omal ajal tühjale kohale. Mõte Eesti parlamendi oma ajakirjast idanes juba 1990. aastate keskpaigast, kui parlamendiliikmed ja kantselei töötajad olid tutvunud Lääne kolleegide panusega parlamentaarse demokraatia levitamisse. Eripalgelised parlamendiväljaanded julgustasid ideed teoks tegema ka Eestis.

Teisest küljest oli näha, et Eestis ja mujal aset leidnud konverentsidel, seminaridel ja ajurünnakutes, millest mitmeid oli korraldanud ja koordineerinud ka Riigikogu, välja öeldud targad mõtted jäävadki jäadvustamata. Oli tehtud koostööd Eesti riigiasutuste, ülikoolide ning Euroopa Parlamendiuringute ja Dokumendikeskusega, korraldatud rahvusvahelisi seminare sotsiaalteaduste ja õigusloome suhetest tsiviilühiskonnas, igasügisestest Eesti ja Euroopa Liidu teemalisest konverentsist rääkimata.

Toimetisi teele saates

Kui esimese numbriga kokkupanijad 2000. aasta algul 335-leheküljelise rohelise Toimetised ilmutasid, olid nad ettevaatlikult optimistlikud. Tollane Riigikogu esimees Toomas Savi arvas, et RiTo saab eelkõige aidata terviklikumalt ja sügavamalt kajastada parlamentaarse demokraatia ja parlamendi töö olemust ning võimaldada foorumit eri poliitilistele jõududele ja kodanikualgatustele. "See on osa järjepidevast sillaehitamisest Riigikogu ja rahva vahel," kirjutas ta avanumbri Toimetisi teele saates.

Ajakirja esimese peatoimetaja Aare Kasemetsa visiooni kohaselt pidi väljaanne hõlmama nii poliitilise kui ka akadeemilise suunilusega tekste. Ühtede kaante vahele pidid jõudma Riigikogu ja teiste põhiseaduslike institutsioonide ning Eesti ülikoolide, riigiasutuste, aktiivsemate äriühingute ja kodanikeühenduste esindajate seisukohad.

Riigikogu Kantselei direktor Heiki Sibul vastutava väljaandja rollis avaldas lootust, et Toimetised leiavad koha Riigikogus arutatavate probleemidega tegelejate, Riigikogu liikmete, nende nõunike, põhiseaduslike institutsioonide juhtide ja ametnike töölaual. Lugejatena kujutas ta ette ka erakondade liikmeid, kõrgkoolide õppejõude ja üliõpilasi, äri- ja mittetulundusühingute juhte, ajakirjanikke, teiste riikide parlamentide, saatkondade ja rahvusvaheliste organisatsioonide esindajaid ning loomulikult Riigikogu Kantselei teenistujaid.

Proovikivist teemanäitajani

Tegelikult esitleti toonast esinumbrit ka kui proovikivi, kus mitmed mõttetalgute käigus väljakäidud ideed ei olnud leidnud veel sobivaimat vormi. Arvestati isegi asjaoluga, et kui säästueelarvete tõttu teise numbri tarvis raha ei peaks jätkuma, avaldab toimetuse selle ainult internetis ning annab teise ja kolmanda numbri hiljem välja ühiste kaante vahel.

Õnneks must stsenaarium ei käivitunud ning RiTo on lugejate lauale jõudnud oma tavapärase tsükli järgi – Riigikogu kevadistungjärgu lõppedes juuni keskel ning sügisistungjärgu järel jõulude eel.

Statistikat uskudes tuleb tõdeda, et ajakirja kümnes numbris on avaldatud kokku rohkem kui 400 kaastööd, mis teeb ühe numbri kohta üle 40 autori. Tõsi, tuleb möönda sedagi, et esimestes väljaannetes oli kaasautoreid 50 ringis ning lehekülgi kogunes ajakirjas ühe paksu romaani jagu – üle 370. Neljandast numbrist alates on maht vähemalt 100 lehekülje võrra väiksem ning kaastööd 30 ringis.

Kuid loomulikult on kaastööde arvust olulisem nende kvaliteet. RiTo on jäänud nii akadeemiliste kui ka arvamuskirjete avaldamise kohaks. Temas on ruumi nii akadeemikuile kui ka tudengeile, mõistetavalt poliitikutest rääkimata. Kolleegium on tähtsaks pidanud eelkõige seda, et autoril, kellelt kaastöö tellitakse, peab olema ajakirja seatud kriteeriumidest lähtuvalt lugejaile midagi väärtuslikku öelda. Seejuures tuleb seda teha argumenteeritult.

Ka loodetud diskussioonid tähtsate teemade üle on olnud Toimetiste üks osa. Kohe tuleb meelde, et läbi mitme viimase numbri pidasid professorid Ülo Vooglaid ja Mikko Lagerspetz maha tulise arutelu sotsiaalteaduste olukorra kohta Eestis. Veelgi laiem ja pikaajalisem on olnud Euroopa Liidu olemuse ning Eesti ja Euroopa Liidu suhete igakülgne käsitlemine. Eesti majanduse ja hariduselu teadmispõhise juhtimise ning veelgi avaramalt teadmusühiskonna teema jätkub selleski numbris. Ent RiTo ei seisa paigal oma teemade valikul ega ajakirja tehnilisel arendamisel.

RiTo tulevik

Meie parlamendiajakirja tulevik sõltub ühelt poolt sellest, mis suunas areneb demokraatia ja parlamentarism Eestis ja mujal, teiselt poolt aga sellest, kuhu võtab suuna meedia laiemalt. Just muutused meedias, eriti viimasel aastakümnel, on tekitanud probleeme peaaegu kõigi ajakirjandusväljaannete toimetustele. Kas klassikalistele ajalehtedele ja ajakirjadele jätkub lugejaid, kui üha enam võtavad oma osa internet, kõiksugu digitaalsed salvestajad, mobiiltelefonid? Kui juba kõigi poolt armastatud telekanalid peavad tõdema, et noored istuvad järjest rohkem arvuti ja interneti kaaskonnas kui televiisori ja (multi)filmide taga, siis mida peaksid sellest järeldama mahukaid ajakirju tegevad inimesed?

Õnneks pole pilt siiski nii ühene, kui võiks arvata. Ka traditsiooniline trükiajakirjandus suudab pakkuda moodsaid lahendusi ning nõnda pole imestada, et enamikul Eesti ajalehtedest ning ajakirjadest on oma veebiküljed. Ka RiTo on selles mõttes juba loomisest

saati õnnelikus olukorras ning paljudele on tema internetiversioon aadressil www.riigikogu.ee/rva/toimetised tuttavam kui trükiversioon.

Pole karta sedagi, et kaob huvi poliitika ja parlamendi tegemiste vastu. Eelmisel kuul ilmunud raamatus "Eesti elavik 21. sajandi algul" tõdevad meedia- ja ühiskonnauurijad, et huvi poliitika vastu on säilinud, seejuures iseloomustavad seda kesksete tunnustena huvi Riigikogu, valitsuse ja presidendi tegevuse vastu. Riigiinstitutsioonidest valitseb elav huvi just Riigikogu vastu, kelle tegemisi jälgib vähemalt veerand Eesti elanikest. Seetõttu on ülimalt vajalik Riigikogu enda teavitustöö senisest veelgi sihiteadlikum korraldamine info otsepakkujana, nagu tõdetakse ka hiljutises parlamendi kommunikatsiooni käsitlevas uuringus.

Kõik see annab usku ja lootust, et parlamendiajakiri on tema lugejaile endiselt vajalik. Jätkub nii teemasid kui ka väärikaid autoreid. Ning kui midagi soovida, siis võib seda teha avanumbris öeldut korrates: ajakirjale pikka iga ja edu järgmiseks kümnendiks.

P.S.

See oli allakirjutanu viimane peatoimetaja veerg ning ka viimane toimetatud RiTo number. Ent peatoimetaja jõupingutustest üksi ei piisa nii mahuka ja sisuka ajakirja kokkupanekuks. Seitsme viimase numbri vedamise eest tänan loomulikult kolleegiumi, sealhulgas endist peatoimetajat Aare Kasemetsa, kelle ideed ja abi on aidanud ajakirjal läbi lüüa. Erilise tänu olen võlgu tehnilisele toimetajale Triin Soonele ja tegevtoimetajale Marje Jõestele, kelle panust iga numbri valmimisse on võimatu ülehinnata. RiTo uus peatoimetaja 11. numbrist alates on senine kolleegiumiliige Helle Ruusing. Vahedat sulge!

Kasutatud kirjandus

Kalmus, V., Lauristin, M., Pruulmann-Vengerfeldt, P. (toim-d) (2004). Eesti elavik 21. sajandi algul: ülevaade uurimuse "Mina. Maailm. Meedia" tulemustest. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Maailma parlamentide koduleheküljed. – <http://www.ipu.org/english/parlweb.htm>.

McQuail, D. (2003). Massikommunikatsiooni teooria. Tartu.

Mõttus, A. (toim) (2004). Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis. Statistikat ja kommentaare. Tallinn: Riigikogu Kantselei, Eesti Rahvusraamatukogu.

Riigikogu kui põhiseadusliku institutsiooni kommunikatsioonistrateegia. – <http://www.riigikogu.ee/?id=9262>.

Riigikogu retseptioon Eesti meedias 2003. – <http://www.riigikogu.ee/?id=9262>.

Riigikogu Toimetised, nr 1–10.

Vihalemm, P. (toim) (2004). Meediasüsteem ja meediakasutus Eestis 1965–2004. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Teadmistepõhine ühiskond, teadmistepõhine riigivalitsemine

Mati Heidmets (RiTo 10), Tallinna Pedagoogikaülikooli rektor

Eestis valitsevat segadust edasise arengu suundade osas peegeldab see, et igal valitsusel on oma tulevikkusuunatud edudokument, mille järgmine valitsus unustab.

Teadmistepõhisusest on saanud alanud aastatuhande moesõna. Euroopa poliitilise agendasse tuli see mõiste jõuliselt sisse pärast Euroopa Nõukogu 2000. aasta märtsis Lissabonis peetud tippkohtumist. Teatavasti püstitati seal eesmärk, mille kohaselt tuleb 2010. aastaks meie mandril luua maailma kõige dünaamilisem ja konkurentsivõimelisem teadmistepõhine (*knowledge based*) majandus ja ühiskond. Sellise eesmärgiasetusega seati teadmistepõhisus Euroopa poliitilise elu keskmesse, asetati väga tähtsate asjade hulka. Kuigi Lissabonis püstitatu jõukohasuses on juba kahtlema hakatud, on idee teadmistest kui kesksest arengumootorist endiselt päevakorras. Mida see tähendab?

Mulle tundub, et on vähemalt kaks viisi, kuidas teadmistepõhist ühiskonda ja majandust mõista. Esimese arusaama kohaselt on kogu asja sisuks kindlate elu- ja tegevusvaldkondade eelisarendamine. Õigete (teadmistepõhiste) elualade/prioriteetide valik kiirendab arengut ning võib viia ühiskonna ja majanduselu seisundisse, mida tähistab vormel *knowledge-based*. Selline arusaam on valdav poliitilises diskursuses. Juba viidatud Lissaboni tippkohtumine pakkus välja ka eelisarendatavad tegevusvaldkonnad/elualad teadmistepõhise Euroopa ülesehitamiseks. Lissaboni kohtumise lõppdokumendi tegevusvaldkondi (prioriteete) käsitlevad alaosalad (www.europarl.eu.int/summits/lis1) on järgmised:

- infoühiskond kõigile;
- Euroopa ühtse uuringu- ja innovatsioonisüsteemi loomine;
- innovatsioonisõbralik majanduskeskkond;
- avatud siseturg;
- kapitali barjäärideta ja läbipaistev liikumine;
- koordineeritud makromajanduslik poliitika;
- haridussüsteem teadmishiskonna teenistusse;
- aktiivse tööhõivepoliitika kaudu eurooplastele rohkem ja paremaid töökohti;
- sotsiaalkindlustuse moderniseerimine;
- sotsiaalse kaasatuse suurendamine.

Lõppdokumendi ülesehitus on selgelt valdkonnapõhine. Euroopa liidrid lootsid ja loodavad, et suur tähelepanu eeltoodud kümnele eluvaldkonnale kindlustab Euroopa liikumise teadmistepõhise majanduse ja ühiskonna suunas. Sedalaadi lähenemine põhineb usul, et tõepoolest on mõned võtmevaldkonnad, mis kannustavad ja juhivad ühiskonna arengut.

Lissaboni eestimaine analoog

Samasugust lähenemist võib leida ka Eestist. Lissaboni omamaine analoog, Vabariigi Valitsuse strateegiadokument "Eesti edu 2014" (Eesti edu... 2003) on samuti püstitanud

ambitsioonika eesmärgi – kindlustada konkurentsivõimelise majanduse ja teadmispõhise ühiskonna kaudu Eesti pikaajaline, jätkusuutlik ja inimesekeskne majanduslik ning riiklik areng, mis muu hulgas väljendub sisemajanduse kogutoodangu kahekordistumises aastaks 2014. Ka siin on edutegurite nimetuse all üles loetud rida eluvaldkondi, mis on püstitatud sihi saavutamiseks esmatähtsad:

- pädev ja paindlik töötaja;
- ettevõtlust soosiv majanduskeskkond;
- teadus, tehnoloogia ja innovatsioon;
- infoühiskond kõigile;
- inimsõbralik elukeskkond, terve inimene.

Kuigi loetelu on lühem, on loogika sama. Eduteguritele rõhudes loodetakse arengut kiirendada.

Veel kitsamalt orienteeritud, aga samuti valdkonnakeskne on 2003. aasta oktoobris Reformierakonna väljapakutud kokkuleppe projekt teadmispõhise majanduse arendamiseks Eestis aastani 2011 (Kokkuleppe projekt... 2003). Idee kohaselt võiksid kokkuleppe osapooled – erakonnad, ettevõtted, ülikoolid ja teadusasutused, ametiühinguorganisatsioonid ja meediaväljaanded – võtta kindlad kohustused ühe prioriteetse eluala, teadus- ja arendustegevuse edendamise osas. Arvatakse, et just see valdkond peaks Eesti viima teadmispõhisesse majandusellu. Väljapakutud kohustused on järgmised:

- erakonnad tagavad teadus- ja arendustegevuse riigieelarvelise finantseerimise "Teadus- ja arendustegevuse finantseerimisstrateegia aastatel 1998–2006" kohaselt;
- ettevõtted investeerivad 2004. aastast alates teadus- ja arendustegevusse 10% aasta kasumist;
- ülikoolid ja teadusasutused tagavad prioriteetsetes valdkondades professoritele ja juhtivatele palga vähemalt Soome tasemel;
- ametiühinguorganisatsioonid toetavad ülikoolide ja teadusasutuste palgapoliitikat;
- meediaväljaanded kohustuvad kajastama uuendusi, unikaalseid tooteid ja lahendusi.

Kõik eelkirjeldatud lähenemised esindavad arusaama, mille kohaselt tuleb eelisarendada mõningaid eluvaldkondi, mis viivad meie elu ja majanduse uude, nn teadmispõhisesse režiimi. Kõige sagedamini räägitakse sedalaadi tekstides teadus- ja arendustegevusest, info- ja kommunikatsioonitehnoloogia arengust, infoühiskonna levikust, uuenduste toetamisest. Samal ajal aga (nagu kas või Lissaboni kohtumise lõppdokumendist ilmneb) võivad võtmevaldkondade hulka kuuluda ka sotsiaalkindlustus ja tööhõivepoliitika.

Mitte kus, vaid kuidas

Erinevalt valdkonnakesksest lähenemisest rõhutab teine käsitlus mitte niivõrd seda, kus midagi tehakse, kuivõrd seda, kuidas tehakse. Sellist lähenemist on rohkem teadmispõhisust analüüsivates akadeemilistes kirjutistes ning selle loogika järgi üles ehitatud arengustrateegiates ja poliitilistes dokumentides. Eestis kannab sellist mõtteviisi

näiteks strateegia "Säästev Eesti 21 (SE 21)" (Säästev Eesti... 2003). See on strateegia, mis pakub Eesti riigi ja ühiskonna arendamise põhisuunad aastani 2030, sihiga ühendada üleilmsest konkurentsist tulenevad edukusenõuded säästva arengu põhimõtete ja Eesti traditsiooniliste väärtuste säilimisega. Fookuses on Eesti jätkusuutlikkus, põhiülesanne on vastata küsimusele, mis aitab tagada Eesti ühiskonna ja riigi püsimise ning edukuse pikema aja (30 aasta) jooksul. Strateegia koostas kuuest asutusest koosnenud konsortsium, töös osales üle 50 eksperdi. (SE 21 terviktekst on keskkonnaministeeriumi kodulehel.)

Teise arusaama kohaselt ei saa teadmispõhist ühiskonda/majanduselu taandada aktsioonidele ega võtmevaldkondadele, olgu nendeks paljurägitud infotehnoloogia arengutase või alusuuringute osakaal teadus- ja arendustegevuses. See on omamoodi terviklik ühiskonnakorralduse tüüp, mille põhitunnus on selged eesmärgiasetused nii kogu ühiskonna kui ka iga allstruktuuri tasandil ning teadmistest lähtuv ja kooskõlastatud tegutsemine püstitatud eesmärkide saavutamiseks. Kõrvuti n-ö tarkuse laialdasema kasutamisega on see kindel väärtusmaailm, kus tähtsustatakse ratsionaalsust, kaasamist, dialoogi, aga ka iseseisvust ning iga subjekti sõltumatut ja kriitilist mõtlemist. Just sellisest arusaamast lähtudes kasutab SE 21 *knowledge based* eestikeelse vastena *teadmusühiskonda*, üritades rõhutada, et tegu pole lihtsalt *knowledge*'iga, vaid ka teadmist elu keskmesse asetavate väärtuste ja hoiakutega.

Selle arusaama kohaselt on teadmusühiskonna keskne tunnusjoon viis, kuidas ühiskonnas otsused kujunevad. Just otsusekujundusprotsessi iseärasused eristavad teadmusühiskonda ja sellele eelnenud elukorraldust. Teadmusühiskonnast rääkides loetakse üles mitte (eelisarendatavad) eluvaldkonnad, vaid otsustamise iseärasused ja selleks vajalikud pädevused, mis kehtivad suvalise eluvaldkonna kohta. Jutt käib tavaliselt järgmistest asjadest:

- strateegilise arengukavandamise saamine keskseks juhtimisinstrumendiks nii riigi kui ka organisatsiooni tasandil;
- riigivalitsemises ja kogu ühiskonnas toimuva otsustusprotsessi muutumine/nihkumine huvipõhisest teadmispõhiseks koos nn kaasava otsustamismudeli levikuga (oluline siht on kooskõla leidmine eri osapoolte huvide ja arusaamiste vahel);
- õppiva organisatsiooni põhimõtete juurdumine nii era- kui ka avalikus sektoris;
- haridusfookuse nihkumine nn õigete faktide omandamiselt õpioskuste, elukestva õppe ja sotsiaalsete pädevuste tähtsustamisele.

Kujunemisjärgus arengutee

Selle mõtteviisi kohaselt tähistab teadmusühiskond teistsugust tegutsemis- ja otsustuskultuuri, kus (ühiselt püstitatud ja aktsepteeritud) eesmärkide saavutamine riigivalitsemises, majanduses, loodussuhetes ja sotsiaalelus toetub senisest rohkem refleksioonile, analüüsile, maailmakogemusele (mitte niivõrd tavale, traditsioonile, rühmahuvile).

Kui esimese mõtteviisi kohaselt tuleb üles leida õiged nupud, millele vajutada, siis teise arusaama järgi tuleb kõikidele nuppudele vajutada targalt ja kaalutletult. Loomulikult on uue otsustuskultuuri suunas liikumine (nagu iga kultuurimuutus) samm-sammuline ja aeganõudev ettevõtmine.

Ka arenenud riikide jaoks on teadmusühiskonna mudel veel kujunemisjärgus arengutee, mida otsitakse ja katsetatakse. Selle idee on ühiskonna refleksiivne ja teadmuspõhine kohanemine muutustega nii oma sise- kui ka väliskeskkonnas.

Teadmusühiskond on oma arengut ratsionaalselt ja kooskõlastatult kavandav ning kavandatut järjekindlalt ellu viiv ühiskond, seejuures on riik selle kavandamise ja realiseerimise üks (ja sugugi mitte ainus) osapool. Teadmuspõhise ühiskonna enesejuhtimise vahend on strategiakujundus – eri osapoolte kokkulepitud eesmärgiasetused, tegevuskava eesmärkide realiseerimiseks, mehhanismid protsesside jälgimiseks ja korrigeerimiseks. Peamine erinevus iseregulatsioonist on püüd teadmiste ja jagatud ühiskondlikule kogemusele tuginedes arengut ette näha ning käivitada selle põhjal tagasiside ja korrigeerimismehhanismid. Teadmuspõhise ühiskonna erinevuseks konservatiivsest arenguteest peetakse aga rõhutatud avatust ning tugevalt detsentraliseeritud otsustusmehhanismi.

Piltlikult öeldes võiks see olla ühiskonnamudel, mis suudab võtta kasutusse tänasest mitu korda enam kollektiivset mõistust ning kus tunduvalt rohkem aega ja jõudu läheb otsuste ja tegevuste ettevalmistamisele, mitte nende tagajärgede silumisele.

Eesti-taolisele väikeriigile, kellel puuduvad vahendid ennast jõu abil realiseerida, võiks olla edu saavutamise võimalus teadmispõhine ühiskonnamudel, kuigi selle suunas liikumine on paratamatult pikaajaline protsess, mille käigus tuleb kujundada nii teadmusjuhtimiseks vajalik institutsionaalne alus kui ka toimimiseks piisav pädevus.

Kokkuvõtlikult võib teadmispõhisust käsitleda kas valdkonna- või otsustusmehhanismikeskselt. Kindlasti ei välista need kaks lähenemist teineteist. Samal ajal annab rõhuasetus valdkondadele või tegevusviisile eeldatavalt erinevaid väljundeid. Liikumine rohkem otsustuskeskse arusaamise suunas tuleks minu meelest teadmusühiskonna Eesti versiooni ülesehitamisele praegu kasuks.

Otsustamine teadmispõhiseks

Eesti praegune elupraktika (nii otsusekujunduse kui ka võtmevaldkondade tegeliku arendamise mõttes) on teadmusühiskonna põhimõtetest suhteliselt kaugel. Selles suunas liikumine ei toimu isenesest, selleks on vaja pingutust. "Säästev Eesti 21" toob välja kolm pingutuse suunda: institutsionaalse aluse loomine arengu strateegiliseks kavandamiseks, otsustusprotsessi kujundamine teadmispõhiseks ning võimekuse suurendamine teadmusühiskonnana toimimiseks. Kaks esimest suunda on otseselt seotud riigivalitsemisega, pakkudes välja viise ja vorme teadmispõhise otsustusmudeli juurdumiseks eri valitsemisvaldkondades.

Mis puutub strateegilise arengukava institutsionaalse aluse loomisse, siis Eestis puudub subjekt, kelle roll/töö oleks kogu ühiskonna tasemel toimuv pikaajaline/strateegiline sihiseadmine ja sellest lähtuv tegevuste kavandamine. On küll koostatud üle 60 valdkondliku arengukava, igaühe taga rühm tegijaid ja (valdkondlikke) huvilisi, kuid puudub koordineeriv, süsteemi viiv ning üldist huvi esindav subjekt. SE 21 pakub (mitme riigi kogemust arvestades) välja Rahvusliku Arenguvõrgustiku (RA) loomise, mis haaraks endasse ministeeriumide ja omavalitsuste arengukavandajaid, kolmanda sektori ühendusi, teadus- ja haridusasutusi, sõltumatuid *think-tank*'e. See oleks Eesti arengutrende monitooriv ja üldist arenguideoloogiat välja töötav ning koostatavatele arengukavadele üldraami loov kooslus, mis haaraks oma tegevusse maksimaalselt nii mitmekesisest kodumaist kui ka maailmatarkust. RA tegevuse tähtis osa oleks valitsusväline ekspertidekogu (nn Eesti arengu ajustrust), kes töötaks koos Riigikogu arengu kavandamisega tegeleva komisjoni (tulevikukomisjoni) ja peaministri juures asuvate teenistustega (arendusnõunikud; teadus- ja arendusnõukogu, TAN).

RA töötaks kõigepealt välja pikemaks ajaks üldise arenguplatvormi ja korraldaks selle sisemise ja avalikkusega läbiarutamise, seejärel detailiseeritaks platvormi konkreetsetes arengukavades (või korrigeeritaks juba koostatud kavu). RA idee ja ülesanne on (hetkel Browni liikumist meenutava) Eesti strateegiakujunduse ühtsesse süsteemi viimine. Tulemuseks peaks olema just ühiskonna pikaajalistele arengutaotlustele (heaolu laias mõttes, loodusvarade kasutamine, ökoloogia, kultuur, demograafia) suunatud kavad, mis sisaldavad ka realiseerimismehhanisme, finantsprojektsiooni, tagasisidestamise ja enesekorrigeerimise viise. Praegu Eestis laiemat, võimukoalitsiooni poliitilise tsükli piire ületavat ja kogu ühiskonna tasemel toimuvat sihiseadmist ei toimu. Aga oleks aeg – Eestist on saanud juba küllalt küps/stabiilne ühiskond, mis on lausa kohustatud endale pikaajalisi arengusihte seadma. Küsimused "mis on Eesti eesmärk?", "mis on meie siht Euroopa Liidus?" on avalikus mõttevahetuses üleval juba aastaid. Valdavalt majanduskesksed dokumendid, nagu Eesti riiklik arengukava Euroopa Liidu tõukefondide kasutuselevõtuks – ühtne programmdokument 2004–2006, samuti riigieelarve strateegia aastaiks 2005–2008 seda funktsiooni ei täida. Enamik meist on aru saanud, et majanduskasv pole eesmärk, vaid vahend Eestis inimväärse elu ülesehitamiseks. Mis sest, et vältimatult vajalik vahend. Meie eesmärgid peavad tulema väljastpoolt majandust ja rahaelu.

Igal valitsusel oma edudokument

Eesti liikumine teadmüühiskonna suunas vajab seda protsessi vedavat keha ja aju, ka riiklikul tasemel. Ehk võiks RA seda funktsiooni täita. Ma usun, et sedalaadi laiema, kaasava ning – mis eriti oluline – istuvast valitsusest sõltumatu struktuuri suunas oleks mõistlik liikuda. Muidu juhtub nii nagu ikka, et igal valitsusel on oma tulevikkusuunatud edudokument, mille järgmine kabinet unustab. Ning ühiskonnas valitseb segadus nii Eesti tegelike arengusuundade kui ka seda toetavate sammude osas.

Teadmüühiskonda eristav tunnus on viis, kuidas ühiskonnas kujunevad otsused. Eesti kui teadmüühiskond sünnib (või ei sünni) neis tuhandetes otsustes, mida siin maal iga päev tehakse.

Ka teadmistepõhise otsustamise puhul ei saa üle ega ümber riigivalitsemisest. Tavaliseks peab saama praktika, et koos valitsuse otsuse ja seaduseelnõuga esitatakse ekspertide poolt kriitiliselt läbitöötatud probleemi ja sellest johtuvate riskide analüüs, samuti seaduse ja otsuse (lühiajalise ja pikaajalise) mõju prognoos ning tulemuslikkuse hindamise näitajad. Kõigis Vabariigi Valitsuse asjatundjate komisjonide tegevuse lähteülesannetes peaks olema olukorra analüüs käsitletavas valdkonnas ning teiste riikide sellekohase kogemuse üldistus. Ekspertiisi ja uuringute tellimine peab saama ministriumide tegevuse iseenesestmõistetavaks osaks nagu ka väljastpoolt riigiparaati tulevate ekspertide kaasamine otsustamisse. Praegu see nii pole. Kui vaadata näiteks valitsuse moodustatud kõrghariduskorralduse ja finantseerimisega tegeleva asjatundjate komisjoni tööks koostatud lähteülesanne, siis pole siin ülesande mahukus ühelt poolt ning selle tagamine vajaliku teabe ja analüüsidega teiselt poolt kindlasti tasakaalus. Sisu poolest on tegu fundamentaalsete otsustustega Eesti kõrghariduse tuleviku kohta – akadeemilise ja rakendushariduse vahel, õppeasutuste riikliku finantseerimise süsteem, õppesuundade jaotus õppeasutuste vahel jms. Kuid lähteülesanne ei näe ette mingit analüüsi, andmekogumist ega maailmakogemuse ülevaatamist. Kogu lootus on komisjoniliikmete personaalsel pädevusel.

Teadmistepõhisest valitsemisest saame rääkida siis, kui teadmusjuhtimise ja õppiva organisatsiooni põhimõtete järgmine on saanud tavaliseks praktikaks nii riigi- kui ka avaliku ja kolmanda sektori organisatsioonides. Elementaarsed asjad, nagu oma tegevuse eesmärgistamine ning tagasiside ja eneseanalüüsi kaudu juhtimine/korrigeerimine, peaksid kujunema heaks juhtimistavaks ning kõigi, sealhulgas avaliku sektori organisatsioonide tegevuse hindamise oluliseks meetodiks. Kindlasti on see praegu juba mitmel pool nii, paraku veel mitte üldlevinud.

Kartus peeglist vaadata

Tegelikult peaks nn strateegiline elukavandamine jõudma iga inimese ja pere tasandile, mis tähendab pikemaajaliste eluplaanide väärtustamist, vahendite kavandamist ning sihipäraselt tuleviku kujundamist. Kindlasti on selle eelduseks selgem majanduslik perspektiiv ja tulevikku suunatud mõtteviis, mis kõigest hoolimata hakkavad Eestis juurduma.

Teadmusühiskonna mudel saab toimida üksnes keskkonnas, kus on kriitiline hulk sarnases võtmes mõtlejaid ja uutest oludes pädevaid inimesi. Kõrvuti institutsionaalse edenemise ja otsustuskultuuri muutumisega on Eestile hädavajalik tegevussuund ka meie üldise võimekuse suurendamine teadmusühiskonnana toimimiseks. Juba viidatud Lissaboni lõppdokumendis on eraldi rõhutamist leidnud eesmärk, mille kohaselt eurooplastel tuleb omandada nn uued alusteadmised (*new basic skills*), et edukalt teadmusühiskonnas hakkama saada. Riigipead osutasid sellistele oskustele, nagu uusima info- ja kommunikatsioonitehnoloogia tundmine, tehnoloogiliste uuenduste kasutusoskused, mitme võõrkeele oskus, ettevõtluse alused, kommunikatiivsed ja sotsiaalsed oskused jms. Eesti puhul kehtib seesama, mõnes valdkonnas tuleb meil alustada elementaarsest. Näiteks teha eesti keeles kättesaadavaks teadmusühiskonna ideoloogiat sisaldavad põhitextid koos asjaomaste selgituste ja meediakajastusega, teha korda ühiskonna enesetunnetuse

vahendid, sealhulgas tunduvalt suurendada meie statistika usaldusväärust (me vist ikka veel ei tea, palju inimesi Eestis elab), sisse viia püsiv arengutrendide monitooring ning Eesti kohta käiv andmestik viia tasemele, mis lubaks meil ennast muu maailmaga võrrelda. Ja saada üle kartusest peeglist vaadata. Kas või Eesti inimarengu aruande osas – see ei tohiks esile kutsuda ebalust, vaid selget toetamist, mida praegu pole. Peale selle tuleks kujundada standardid asutuste ja organisatsioonide vahelisele veebipõhisele koostööle, teadmiste sünteesile ja akumulierimisele avalikes andmebaasides, interneti võimaluste tunduvalt tõhusamale kasutamisele otsustusprotsessides. Teiselt poolt on eesti kultuuriruumi kestmise huvides paratamatu teha digitaalsel teel kättesaadavaks ja kasutatavaks ka võimalikult suur osa Eesti kultuuripärandist ning nüüdisaegsest kultuuriloomest, kättesaadavaks nii maailmale kui ka meie oma pealekasvavale interneti-põlvkonnale.

Kõige rohkem sõltub Eesti võimekus teadmusühiskonnana toimimiseks aga meie haridussüsteemi valmisolekust seda üleminekut toetada.

Koolitusstrateegia sahtlist välja

Esiteks. Haridussüsteemi puhul on määrava tähtsusega haridusstrateegia. Erinevatest ponnistustest hoolimata puudub Eestil ikka veel arusaam ja visioon meie haridussüsteemi arengusihetidest ning nende saavutamiseks vajalikest sammudest. See pole võimaldanud kujundada ei terviklikku haridusseadustikku ega harmoneerida meie hariduselu Euroopa Liidu suundumustega. Kuigi Eesti esindajad osalevad Euroopa Liidu hariduspoliitiliste põhimõtete väljatöötamises (nn Euroopa Liidu hariduspoliitilised valdkonnakomisjonid), pole minu teada meie kaheksa esindajat ka pärast aastast Brüsselis käimist veel omavahel kokku saanud, seisukohtade kooskõlastamisest ja ühispositsiooni väljatöötamisest rääkimata. Arusaamatuks jääb, keda või mida Euroopa Liidu kogunemistel peale oma isiklike visioonide ja unistuste esindatakse.

Teiseks õppekavad. Teadmusühiskonnas oodatud pädevuste kujundamine algab põhikoolist. Teadmusühiskonna õppekavad peaksid olema suunatud uues keskkonnas vajalike pädevuste (digitaalne kirjaoskus, keelteoskus, ettevõtluspädevused, juhtimis- ja koostööoskused, kriitiline mõtlemine, tegevuse strateegiline kavandamine, riskijuhtimine) tugevdatud pakkumisele. Kindlasti peaks teadmusühiskonna dimensioon saama keskseks kujunevas 21. sajandi haridusprogrammis. Loodetavasti on selle raames juba hinnatud olemasolevaid õppekavu ja õpetamismeetodeid ning õppetingimusi uutest nõuetest lähtudes ning võetud selge suund vajalike alustadmiste pakkumisele. Välisele vaatlejale jääb ajuti mulje, et Eesti hariduse keskne persoon on koolimajade omanik ja põhiküsimus koolimaja remont.

Kolmandaks Eesti hariduse rahvusvahelistumine. Miljoniline rahvas saab oma noori edukalt harida ainult tihedas koostöös maailmaga. Paljudes hariduse sisu ja korralduse küsimustes võiksime malli võtta lähinaabritelt. Soome haridussüsteemi peetakse maailma üheks tublimaks, seda näitavad ka rahvusvahelised võrdlusuuringud (Pisa jt – www.pisa.oecd.org/). Et me ise pole saanud kümne aasta jooksul paika Eesti haridusstrateegiat, tuleks see ehk soomlastelt tellida?

Neljandaks elukestev õpe. Kõigil vanuse- ja sissetulekurühmadel, ka erivajadustega inimestel, rahvusvähemustel, tegelikult kõigil Eesti inimestel peab olema võimalus end teadmusühiskonda sisse õppida. Tark oleks suurendada riiklikku koolitustellimust ning suunata osa tellimusest nn elukestva õppe sektorisse, sealhulgas täiendus- ja ümberõppesse ning täiskasvanuhariduse toetamisse. See oleks lisa "Vaata maailma!" laadsetele eraalgatusel põhinevatele koolitusprojektidele, viimane on muu hulgas hea näide arusaamast, mille kohaselt Eesti üldise võimekuse tõstmine on meie kõigi huvides ning väärib panustamist.

Viiendaks õpetaja. Tuleb tunnustada ja selgitada õpetaja uut ja tunduvalt laienenud rolli (mentor, partner, arengu toetaja, õpioskuste kujundaja) ning sellest lähtudes ka õpetaja tööd väärtustada. Teadmusühiskonna võtmes koostatud Eesti uus õpetajakoolituse strateegia tuleb ministeeriumi sahtlist välja tuua, kiiresti vastu võtta ja seda täitma hakata.

Kõik sõltub tegijast

Pingutus teadmusühiskonna institutsionaalse aluse loomiseks, samuti otsustuskujunduse edendamiseks ning meie võimekuse suurendamiseks võiks Eestit lähendada ideaalile, millest teadmusühiskonna eestkõnelejad räägivad. Usun, et asi on pingutamist väärt.

Erinevalt laialt levinud arusaamast ei ole teadmusühiskond mitte tehnoloogilise, vaid sotsiaalse uuenduse projekt. Selle realiseerimine sõltub ennekõike meie mõtlemisest, arusaamadest, võimest iseend kriitiliselt kõrvalt vaadata ning peeglist nähtu põhjal sihte seada ja koostööd teha. Tegu ei ole pelgalt õigete nuppude ülesotsimise ning neile kiire ja põhjaliku vajutamisega, tegu on mõtteviisi ja otsustuskultuuri muutmisega. See muutus tähendab muu hulgas märksa ettevaatlikumat suhtumist (nii Eestis kui ka maailmas) laialt levinud prioriteedikesksesse mõtlemisse. Ma näiteks ei usu, et teadus- ja arendustegevuses oleks mõistlik pikemaks perioodiks määrata valdkondlikke prioriteete. Praegu on Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegias (Teadmistepõhine Eesti... 2003) teatavasti esmatähtsad kolm valdkonda – materjalitehnoloogiad, biomeditsiin, kasutajasõbralikud infotehnoloogiad. Eelisarendada ja toetada tuleks mitte ettemääratud valdkondi, vaid tulemuslikke tegijaid ja originaalseid ideid nende valdkondlikust kuuluvusest sõltumata. Miks ei võiks maailmas läbi lüüa Eesti haridustehnoloogiate rakendused, disaini arendusprojektid või sotsiaalse integratsiooni kontsept ja realisatsioon? Surmkindlate prioriteetide maailmas võib aga juhtuda nii, et neid, kes on juhuslikult materjalitehnoloogid, pole lihtsalt olemas.

Lõppkokkuvõttes sõltub kõik tegijaist, nende motivatsioonist ja mõttelennust. Teadmusühiskond kui kultuurinihe ootab eestvedajaid ja kriitilist massi uue mõtteviisiga inimesi. Tegelikult on nad olemas, ka Eestis. Näiteks mitmed arengud kohalikus infotehnoloogiasektoris viitavad palju laiemale ja sisulisemale eesmärgipüstitusele kui lihtsalt äriine kasu. Olgu selleks e-riigi akadeemia, tiigrihüppe toetamine või juba mainitud projekt "Vaata maailma!". Selline kogemus ja mõtteviis vajab tuge ja levitamist. Tegelikult vajaks Eesti Soome *Sitra* kontekstis toimuvat eliidikoolituse projekti, mis kujundaks ja konsolideeriks meie teadmusühiskonda viivat jõudu. Kahju, et Strateegiliste Algatuste Keskus pole selles osas algseid lootusi täitnud.

Skeptiline pilk võib eelkirjeldatus näha moe ja järjekordsete euroinstruktsioonidega kaasaminekut. Veidi segase teadmusühiskonna–jutu asemel tuleks ajada ikka seda sajandite jooksul järeleproovitud eesti asja. Mulle teadmusühiskonna kontsept meeldib. Kuigi ta on veel ähmane ja ideestik ajuti ka vastuoluline, on selles sisu ja visiooni. Meeldib ka seetõttu, et see on väikeriigi jaoks sõbralik mõtteviis. Vähemalt teoorias peaks väikesel olema suurega võrreldes tunduvalt lihtsam ennast kõrvalt vaadata, ühistes sihtides kokku leppida, aga ka oma toimetamisi aeg–ajalt korrigeerida. Eesti võiks just iseene elu ja tuleviku mõistuspärasel juhtimisel olla palju paindlikum kui Saksamaa või Prantsusmaa. Ja olla selle kaudu meie suurtest sõpradest edukam.

Kasutatud kirjandus

Eesti Edu 2014 (2003). Vabariigi Valitsuse strateegiadokument. Käsikiri. Tallinn.

Kokkuleppe projekt teadmispõhise majanduse arendamiseks Eestis aastani 2011 (2003). Eesti Reformierakond. Käsikiri. Tallinn.

Säästev Eesti 21 (2003). Eesti jätkusuutliku arengu strateegia. Käsikiri. Tallinn.

Teadmispõhine Eesti (2002). Eesti teadus– ja arendustegevuse strateegia 2002–2006. Tallinn.

Eesti esimene poliitikakonverents

Rein Lang (RiTo 10), justiitsminister, Reformierakond

13. oktoobril korraldasid Riigikogu ja Pärnu Konverentsid esimest korda poliitikakonverentsi, mille teema oli "Õnnestumised ja ebaõnnestumised maailmapoliitikas". Juba traditsiooniks saanud juhtimiskonverentsile eelnenud poliitikakonverents täitis sisukate ettekannete ja avatud diskussiooniga hästi oma eesmärgi.

Eesti muutunud positsioon maailmas avab uued võimalused ettevõtetele ja seab uued sihid Eesti välispoliitikale. Meie huvides on, et poliitika esindaks ka ettevõtjate huve. Selle eelduseks on muu hulgas poliitikute, diplomaatide ja ettevõtjate seotus, dialoog ja üksteisemõistmine, mida edendab nende vahetu kokkupuutumine kas või ühes ja samas ruumis.

Poliitikakonverentsi sisse juhatades rääkis Riigikogu esimees **Ene Ergma** tundest, et Eesti on olnud edukas, aga terrorism ja hajusad ohud muudavad meie julgeoleku(tunde) teistsuguseks ning esitavad meile uusi väljakutseid. Gruusia välisminister **Salome Zurabišvili** ütles otsesõnu, et õnn oleks see, kui Gruusial läheks nii nagu Eestil, kes on Euroopa Liidu ja NATO liige ning kel on normaalsed suhted Venemaaga. Võib-olla peaks meie järgmine küsimus olema, kuidas Venemaast saaks õnnelik maa, mõtiskles ta. Eesti välisministri **Kristiina Ojulandi** meelest oleks õnn, kui turvatunne ei kahaneks ja kui Eesti saaks kuulutada maailmas südametunnistuse häält, kaitstes teisi riike manipuleerimise ja ärakasutamise eest.

Riigikogu liige **Mart Laar** esitas oma ettekandes peamised kriteeriumid, mille alusel võiks mõõta, kas aastaks 2020 on Euroopa poliitiliselt edukas. Endine Rootsi peaminister **Carl Bildt** selgitas oma põhjalikus ettekandes üleilmastumisprotsessi taustal lähiaastail Euroopa ees seisvaid suuri ülesandeid, nagu eelarvereform, Bologna protsess, Euroopa põhiseadusliku lepingu vastuvõtmine, Euroopa Liidu laienemine Türgi vastuvõtmisega, suhted islamimaailma ja Venemaaga.

Riigikogu väliskomisjoni esimehe **Marko Mihkelsoni** murelik sõnavõtt oli pühendatud Venemaa ja Euroopa Liidu suhete arengule, vajadusele luua Euroopa Liidu ühtne Venemaa-poliitika, otsides vastust küsimusele, kas Euroopa poliitika Venemaa suunal on õnnestunud või ebaõnnestunud. Tuntud välis- ja julgeolekupoliitika analüütik **Robert Cooper** selgitas paljude näidetega illustreeritud ettekandes, kuidas määrata edukat välispoliitikat, ning tõi näiteid, kuidas seda saavutada. Poliitikas on ajadimensioon teistsugune kui äris – millegi suure saavutamise nõuab aega ja kannatlikku meelt. Julgeolekuekspert **Paul Goble'i** sõnavõtt ja diskussioonikommentaari rääkisid ebaõnnestumistest ja muredest Venemaal ja praegu toimuvate arengute tagajärgedest meile kõigile – Eestile, Euroopale, USA-le.

Õnnestumised Euroopas

Käesoleva loo autor pühendas oma ettekande õnnestumistele Euroopas eestlase vaatepunktist lähtudes. Selgitasin, kuidas vaatenurk ja positsioon võimaldavad üht ja sama

nähtust analüüsid (geograafiline asend, ajalookogemus, piiratud vahendid, majanduskasv, Euroopa Liidu laienemine, ühehääline Euroopa) erinevaid tulemusi saada, küsides siiski: mis on õnn? Õnn ja õnnestumine on vaataja silmades, niisamuti kui ebaõnnestuminegi.

Otsides vastust küsimusele, mis on riigi õnn või ebaõnn, on vaja selgitust, mida me õnne all mõistame. Igaühel on oma vaatenurk ning arusaam õnnest ja ebaõnnest. Maksukoguja (riik) võib väita, et inimesed maksavad nii vähe makse, et keegi ei jaksa õnne peale mõtlema hakatagi. Maksumaksja jälle arvab, et tal on õigus õnnelik olla. Riik aga öelgu, kuidas ta oma õnne saavutab.

Niisiis, mis on õnn ja mis on õnnetus?

Eestist vaadates on õnn meie geograafiline asend, ajalookogemus, piiratud vahendid. Aga see on ka meie õnnetus. 13. ja 17. sajandil oli Tallinna hiilgeaeg tänu rahvusvahelisele kaubandusele, samal ajal ohustasid Eestit Venemaa naabrus, ka on meil halb kliima. Meil pole rikkaks tegevat naftat, ent see-eest oleme väikeriigina mobiilsed, mis näiteks võimaldas meil kogu riigi majandust rahareformi abil 180 kraadi pöörata. Seda tasub võrrelda näiteks Prantsusmaaga, kus riigi suurust ja ajaloolist tagapõhja arvestades on väga raske läbi viia sotsiaalkindlustussüsteemi reformi. Samamoodi analüüsivad oma geograafilist asendit, ajalookogemust ja piiratud vahendeid Gruusia, Türgi, Soome, peaaegu kõik maad.

Seega, mis on õnn? Õnn on vaataja silmades. Õnnestumine on vaataja silmades. Ebaõnnestumine on vaataja silmades. Näiteks Türgi astumine Euroopa Liitu jätab Toompealt vaadates suhteliselt ükskõikseks, kuid Budapestist vaadatuna on pilt ilmselgelt teine.

Lissaboni protsessi eesmärk on majanduskasvu kiirendamine. Usutakse, et ainult majanduskasv suudab meid õnnelikuks teha, sest siis on meil rohkem raha, rohkem asju, rohkem võimu... Ja samas vähem aega, rohkem prügi, vähem mänguruumi.

Loosungi "Ühehääline Euroopa" (*Europe with one voice*) alla koondununa usume, et siis räägib Euroopa ühel häälel Venemaaga, siis on meil rohkem selgust ... – aga ka rohkem vigu, väärtõlgendusi ja vähem integratsiooni. Kui räägime Euroopa Liidu laienemisest, on meil rohkem vahendeid, võimalusi, jõudu – kuid ka rohkem pingeid, vähem integratsiooni ja suurem lagunemisoht.

Arutleda õnne ja ebaõnne üle poliitikas tähendab jätta küsimused õhku rippuma ning kogu aeg vastust otsida.

Tegutsemisest ja õnnest

Poliitikakonverentsile järgnenud mitmepäevase juhtimiskonverentsi üks peateema oli õnn. Mitte tegutsemise ega ebaõnnestumise tähenduses, vaid ühe teise mõõtkava nähtusena. Ent vägagi määrav. See on tunne.

Kõiki konverentsiteemasid ühendas juhtimine tunnetuse kaudu. Kõik ettekanded õpetasid ja juhtisid suuremal või vähemal määral tunnet väärtustama, väljendama ja juhtimistegevuses kasutama.

Konverentsi lõpus esines silmapaistev soome filosoof, Helsingi Tehnikaülikooli filosoofiaõppejõud, Nokia kodufilosoof ja paljude raamatute autor Esa Saarinen. Tema loengu lõppedes seisid inimesed püsti ja aplodeerisid. Neile oli lihtsalt ja südamliselt meelde tuletatud, et õnn seisneb selles, kui sa tunned rõõmu kõigest, mida sa teed; kui su kõrval on tõe poolest keegi, kellest sa hoolid; kui sa koged maagilist loominguhetke; kui sa austad neid, kes on su kõrval; ning mäletad sõnu "ime" ja "rõõm".

Jääb üle soovida, et niisuguseid hetki on sagedamini ka poliitikas ja poliitikuil.

Õnnestumised ja ebaõnnestumised maailmapoliitikas

Ene Ergma (RiTo 8), Riigikogu esimees, Ühendus Vabariigi Eest – Res Publica

Mida enam räägitakse maailmas hajusatest ohtudest ja vajadusest neile ühiselt vastu seista, seda selgemaks saab, et tagajärgede likvideerimise asemel tuleb keskenduda põhjuse ärahoidmisele.

Käesoleva artikli pealkiri kätkeb endas Eesti poliitiku jaoks eneseimetlemise lõksu, sest tuhandete maailmapoliitika lugude hulgas on Eesti Vabariik – isegi 50-aastase Nõukogude okupatsiooni kiuste – kahtlemata edulugu. Tõsi, edu pole tulnud iseenesest. Kaks korda ajaloos on meile avanenud võimalus riiklikult iseseisvuda ja mõlemal korral oleme oma võimaluse ära kasutanud. Ehk oli võimalusi rohkem, kuid meie suutsime ainult need kaks ära tunda? Pole tähtis, sest võitjate üle kohut ei mõisteta.

Nüüd võime väita, et oleme Eesti taasiseseisvumisest peale haaranud kinni igast võimalusest oma ühiskonda elamisväärsemaks, õiglasemaks, avatumaks ja turvalisemaks muuta. Pärast liitumist Euroopa Liidu ja NATO-ga on Eesti rahvusvaheliselt tunnustatum ja turvalisem kui kunagi varem. Oleme saanud järjekordse tunnistuse oma võimekusest ning tundub, et lõpuks ometi ka õiguse nautida aastatepikkuse ränga pingutuse vilju. Ometi on see enesega rahulolu ja hingetõmbehetk üürrike ning möödub enne, kui ta õieti alatagi on jõudnud, sest ümbritsev maailm õpetab meile iga päev, et heaolu on kui liikuv märklaud ning julgeolek ei püsi, vaid vajab pidevat taasloomist. Ühesõnaga – lõplikke õnnestumisi pole olemas ehk nagu on öelnud Lewis Carroll: "Sa pead kõigest jõust jooksuma, et paigal püsida, ja edasijõudmiseks pead jooksuma kaks korda kiiremini."

Eesti ei kapseldu

On banaalne tõde, et nii inimeste kui ka riikide edukus on seotud nende võimega seada endale uusi eesmärke ja võtta vastu uusi väljakutseid. Vähem antakse endale aru sellest, et võimalus vabalt eesmärki valida on ühiskonna jaoks tohutu luksus, mis tuleb ära teenida tülikaid, kuid täiesti möödapääsmatuid demokraatiareegleid täites. Need reeglid ei juurdu iseenesest ja kahtlemata ei tohi me Eestis käsi rüppe lasta, sest juba üksnes Eesti kodanike valimisaktiivsuse järkjärguline vähenemine annab märku, et muretsemiseks on põhjust.

Teine vabaduse ja sõltumatuse möödapääsmatu eeltingimus on koha kindlaksmääramine maailmas ja endale võetud kohustuste täitmine. Siin võime endale ebaõnnestumist lubada niisama vähe kui ühiskonna ülesehitamisel. Eesti on taasiseseisvumisest alates olnud rahvusvahelise julgeoleku tootja, mitte tarbija. See on tunnetatud paratamatus, sest üleilmastumine ei võimalda 21. sajandil kellelgi kõrvale tõmbudes rahu ja turvalisust nautida. Tõsi, meid pole tabanud terrorirünnakud ega pagulastelained, kuid see ei luba meil jaanalinnuna pead liiva alla peita.

Koos möödunud sajandiga läksid ajalukku mõisted "kõva" ja "pehme" julgeolek. Nüüdseks oleme mõistmas, et julgeolek on tervik ning ei seisne üksnes kaitseväge valmisoleku tagamises, vaid ka riigi võimes looduskatastroofi tagajärgedega toime tulla või epideemiat

ohjata. Vägivalla ning kaose ohjeldamiseks tuleb ühiselt pingutada seal, kus ebaõnnestumise oht on kõige suurem.

Mida enam räägitakse maailmas divergentsetest ehk hajusatest ohtudest ja vajadusest neile ühiselt vastu seista, seda selgemaks saab, et tagajärgede likvideerimise asemel tuleb keskenduda põhjuse ärahoidmisele – maailmas on liiga palju ebaõnnestunud riike, mis sünnitavad lootusetust ning vägivalda. Enamasti on üks ebaõnnestumise eeldusi vabatahtlik või pealesurutud isolatsioon. Eesti on kindlalt otsustanud kapseldumist vältida.

Riigikogu heakskiidetud "Eesti julgeolekupoliitika alused (2004)" kinnitavad: "Eesti julgeolekupoliitika lähtub julgeoleku jagamatuse põhimõttest, rahvusvahelise julgeolekukoostöö vajadusest ning demokraatlike väärtuste ühisest kaitsest." Rõhutan – demokraatlike väärtuste ühisest kaitsest!

Mõtleme koos

Oleme instinktiivselt püüelnud rahvusvaheliste vihmavarjude alla, lootes ühendatud jõududega võimalikke ründeid tõrjuda, kuid kui paljud meist on mõistnud, et tihe lõimumine rahvusvahelise kogukonnaga annab ühiskonnaliikmeile ainulaadse lisatagatise ka võimalike riigisiseste rikkumiste vastu? Kui paljud tunnetavad rahvusvahelist koostööd sisepoliitika pikendusena ja vastupidi? Kas ebaõnnestunud sisepoliitikat viljelev riik saab olla välispoliitiliselt edukas? Kui kaua kestab ebaõnnestunud välispoliitilisi valikuid teinud riik?

Jätan praegu need küsimused vastamata, sest otsemalt või kaudsemalt vastavad neile iga päev kõik riigi ja rahvusvahelise kogukonna toimimisega kokku puutuvad inimesed. Ei saa neist mööda ka poliitikakonverents, mis keskendub arusaadavatel põhjustel Euroopale laiemas mõttes – on ju Riigikogu aastaid korraldanud Euroopa Liidu laienemisele pühendatud konverentsi "Eesti ja Euroopa Liit" ning meil on tekkinud hea sügisene koosmõtlemise ja –analüüsimise harjumus.

Teadmistepõhine majandus

Kaarel Kilvits (RiTo 10), Tallinna Tehnikaülikooli majanduspoliitika professor

Teadmistepõhise majanduse suunas liikumiseks tuleb prioriteediks kuulutada suure lisandväärtusega kõrgtehnoloogilise töötleva tööstuse edendamine, orienteeruda tehnosiirdele ja tehnoloogiate adapteerimisele ning teha rohkem rakenduslikke teadusuuringuid.

Eesti majanduse struktuur on viimase kümne aasta jooksul paranenud. Algul eksportisime ümarmetsa, seejärel laudu, nüüd veame välja uksi ja aknaid ning kasvab mööbli eksport. Suureneb masina- ja aparaadiehituse ning väheneb allhanketööde osa. Paranenud on allhanke struktuur. Sisemajanduse koguproduktis on uuesti kasvanud töötleva tööstuse osatähtsus.

Kuid areng pole olnud nii kiire, kui me seda soovime. Halb on, et Eestisse tulevad siiani madaltehnoloogilised otseinvesteeringud, mis loovad väikese lisandväärtusega tootmisi. Ka paigutatakse palju kohalikku kapitali vähetõhusasse primaarsektorisse, madaltehnoloogilisse tööstusse, langusfaasi jõudnud harudesse, valedesse piirkondadesse, vananenud tehnoloogiasse ja tehnikasse ning nõrkadesse äriplaanidesse. Halb on, et sellised äriplaanid tuginevad eelkõige meie odavale tööjõule ja teistele tootmisteguritele. See aeglustab Eesti majanduse ümberstruktureerimist.

Kapitali raiskamisest veelgi hullem on asjaolu, et madaltehnoloogilised investeeringud ja nende abil loodud töökohad konserveerivad meie mahajäämuse paljudeks aastateks, sest seadmeid püütakse kasutada võimalikult kaua, kuni nende füüsilise ja moraalse kulumiseni.

Tarbimine on kõige halvemal juhul lihtsalt raisatud raha. Aga ebaõige investeering on pikaks ajaks ristiks kaelas kõigil – omanikul, tegevjuhil, palgatöötajal.

Vale investeerimise tulemused

Vale investeerimise tulemused ilmnevad juba makromajanduslikes näitajates. Palga ja tootlikkuse kasvutempo on aeglustunud. Samal ajal ületab palga kasv tootlikkuse kasvu.

Rääkimata sellest, et Eesti jooksevkonto puudujääk on jätkuvalt suur. Seni on negatiivset jooksevkontot katnud suur otseinvesteeringute sissevool ja erasektori laenutegevus. Kui aga ekspordi maht kiiresti ja tuntavalt ei suurene, võib otseinvesteeringute ja laenude mingil põhjusel vähenemine tekitada meie majanduses kriisi.

Mida riigivõimule soovitada ja ise teha? Millest lähtuda? Riik peab olema jätkusuutlik, konkurentsivõimeline ja tagama elanikkonna stabiilse heaolu kasvu. Põhimõtteliselt on selleks muidugi mitu võimalust. Kuna Eestis pole kullakaevandusi, naftapuurtorne jms, kitseneb võimalike strateegiade valik tunduvalt. Edukate tööstusriikide eeskujul tundub, et loogiline on orienteeruda teadmistepõhisele majandusele, eelkõige suure lisandväärtusega

kõrgtehnoloogilise töötleva tööstuse edendamisele, sest teistes harudes on tehnoloogia arengust tulenev kasvupotentsiaal palju rohkem piiratud.

Kõrgtehnoloogia pole muidugi eesmärk omaette. Eesmärgiks on suur lisandväärtus, mille kõrgtehnoloogia enamasti kindlustab. See omakorda tagab riigi jätkusuutliku arengu, konkurentsivõime ja elanikkonna heaolu.

Kõrgtehnoloogilist töötlevat tööstust edendama sunnivad meid ka kliimatilised tingimused. Eestis kulub palju energiat halbade kliimaolude korvamiseks. Meie ehitised on palju kallimad kui lõunapoolsetes riikides, sest vundamendid ja kommunikatsioonid asuvad sügavamal, neil on paksemad seinad, soojusisolatsioon, mitmekordsed aknad, nende katus peab lume raskusele vastu pidama. Hooneid tuleb pool aastat kütta, sise- ja välistemperatuuride suure erinevuse tõttu on energiakaod paratamatult suured. Eestis tuleb tahes-tahtmata töötajale rohkem palka maksta kui lõunapoolsetes riikides, sest nad peavad suutma tasuda kallimate elamute ja kütte, soojema riietuse ja rikkalikuma toidu eest. Eelnimetatud põhjustel ei suuda me paljudes traditsioonilistes tootmisvaldkondades lõunapoolsete riikidega maailmaturul võistelda. Meie tootmiskulud on paratamatult suuremad.

Me peame arvestama, et elame keerulisel ajal ja karmis maailmas. Suure lisandväärtusega kõrgtehnoloogiliste valdkondade pärast käib majandusühenduste, riikide ja regioonide vahel halastamatu võitlus.

Globaliseerumine põhimõtteliselt soodustab majanduslikku progressi, kuid riigid ja regioonid ei võida sellest kaugeltki mitte võrdselt. On võitjad ja kaotajad. On tuum, kuhu kontsentreerub kõrgtehnoloogiline suure lisandväärtusega tootmine, ja perifeeria, kuhu surutakse energia-, töäjõu- ja maamahukas väikese lisandväärtusega tootmine.

Kõrgelt arenenud tööstusriikide edu alus on just nimelt spetsialiseerumine kasulikele, suure lisandväärtusega tegevusaladele. Viimasel ajal püüavad need riigid tegelda eelkõige nende kasulike valdkondade arendustegevuse ja turundusega. See annab – tõsi, kõrgema riski tingimustes – suuremat tulu. Tootmise jätvavad nad vähem arenenud riikides paiknevate tütarettevõtete või allhankijate hooleks. Lihtsaid kaupu (toitu, rõivaid jms) toodavad nad ise vähe ja ostavad neid odavalt vähem edukatest maadest.

Kõige rohkem mõjutab tänapäeva maailmamajanduses osaleja sissetulekuid see, kuidas tal õnnestub kõrge lisandväärtusega harus ja "väärtuse juurdekasvu ketis" oma nišš leida.

Ebavõrdsuse suurenemist riikide vahel on süvendanud asjaolu, et vähearenenud maades toodetavate lihtsate kaupade hinna tõus on olnud aeglasem kui arenenud tööstusriikides toodetud kõrgtehnoloogilisel kaubal. Seetõttu muutub kaubavahetus vaestele riikidele üha vähem tulusaks – nad saavad oma kauba eest suhteliselt vähem arenenud tööstusriikide kaupa. Seda võimendab veelgi allhanketööde osa jätkuv suurenemine maailmakaubanduses ning asjaolu, et pooltooted liiguvad riikide vahel turuhindadest erinevate, rahvusvaheliste ettevõtete kehtestatud ülekandehindadega.

Rikaste ja vaeste riikide vahe aina suureneb. Materiaalsete ja energiavarude tarbimine inimese kohta erineb riigiti ja piirkonniti veelgi rohkem.

Suurem nõõrib väiksemat, targem rumalamat, konkurentsivõimeline konkurentsivõimetut, lõpptoodangu valmistaja allhankijat, kaubandus tööstusettevõtet, aktiivsem passiivsemat.

Riikidevaheline tehnosiire ja tehnoloogia adapteerimine

Eesti kui väga avatud majandusega väikeriik sõltub üleilmsetest arenguprotsessidest paratamatult rohkem kui suletuma majandusega suurriigid. Meie väliskaubanduse suhe sisemajanduse koguprodukti on maailma kõrgeimaid.

Mitmete objektiivsete ja subjektiivsete põhjuste tõttu on Eesti jäänud perifeeriasse. Aga ka meie unistame "kuldse miljardi" hulka jõudmisest. Selle suuna valiku õigsuses ei kahtle keegi. Võimalike strateegiate, taktikate, poliitikate ja arengukavade väljatöötamise osas valitseb aga arvamuste paljusus.

Millegipärast räägitakse Eestis kõrgtehnoloogia suunas liikumisega seoses palju teadusuuringutest ning väga vähe riikidevahelisest tehnosiirdest ja adapteerimisest. Tegelikult domineerib tänapäeva maailmas viimane. Näiteks Soomes töötatakse kohapeal välja 0,5–3,0% kasutatavatest tehnoloogiatest ja 97,0–99,5% võetakse üle teistelt riikidelt.

Käesoleval ajal loob valdava osa tehnoloogiaist umbes 15% maakera rahvastikust (Lääne-Euroopa, Põhja-Ameerika, Jaapan, ligikaudu 20 riiki). Ligikaudu pool maakera rahvastikust suudab neid tehnoloogiaid tootmises ja tarbimises hästi või halvasti kasutada. Ülejäänud kolmandik on tegelikult nüüdistehnoloogiatest eraldatud. Nad ei oska neid isegi üle võtta ega kasutada, sest nad on liiga vaesed, et tehnoloogiat osta, harimatud ja halva majanduskeskkonnaga. Vähem arenenud, vaeste riikide panus tehnoloogia väljatöötamisse on nullilähedane. Suurte kulude tõttu pole neile jõukohane oma riigis tehnoloogiaid välja töötada.

Õnneks ei põhine innovatsioon tänapäeval enam arengu lineaarsel mudelil (idee tekkimine ja fundamentaaluuritud, rakendusuuritud ja töötlus, tootmine ning tarbimine). Majanduse tehnoloogiline tase ei sõltu enam mitte ainult oma riigis tehtud teadus- ja arendustööst, vaid ka võimest adapteerida mujal välja töötatud tehnoloogiat.

Paljud ettevõtted, regioonid ja riigid teevad panuse riikidevahelisele tehnosiirdele ja adapteerimisele. Selline innovatsioonipoliitika on tänapäeval pigem üldine kui erandlik.

Tavaliselt kirjeldatakse riikidevahelist tehnosiiret nelja põhimudeli abil:

- migrandi mudel keskendub oskustööjõu sissetoomisele teistest maadest;
- riistvara mudelis on peamõhk masinate ja seadmete sisseveol;
- tarkvara mudel põhineb tehnoloogilise informatsiooni omandamisel (litsentside, patentide, tehnoloogiate, oskusteabe jms ostmisel);

- kapitali mudeli keskmes on välismaiste otseinvesteeringute sissetoomine lootuses, et koos otseinvesteeringutega tulevad riiki ka nüüdistehnoloogia, oskusteave, töökultuur, ärisidemed jms.

Muidugi ei kasuta ükski riik ainult üht eelmainitud tehnosiirde mudelit, vaid kombineerib neid omavahel. Eesti on siiani kasutanud valdavalt kapitali mudelit.

Teadus- ja arendustegevuseks napib raha

Kahjuks ei kuulu Eesti objektiivsetel põhjustel massiliselt uusi tehnoloogiaid väljatöötavate riikide hulka. Eesti – väike ja vaene riik – ei suuda teadus- ja arendustegevusele piisavalt raha eraldada. Enamik meie ettevõtteid on väikesed ja orienteeritud allhangetele. Selliste ettevõtete teadus- ja arendustegevusele tehtud kulutused on kogu maailmas väikesed. Meil puuduvad nn innovatsiooni vedurid. Tänapäeva uued tehnoloogiad on tihti sõjaliste uuringute ja kosmoseuuringute *spin off*id. Eestis selliseid uuringuid ei tehta. Arenenud tehnoloogiaga riikidel ja regioonidel on eelis tehnoloogia edasiarendamisel, sest uued ideed on enamasti vanade ideede uued kombinatsioonid. Edukas uuendus vajab toetavaid institutsioone: kõrgharidust, teadust, riiklikke programme jms. Eestis on aga toetavad institutsioonid paraku nõrgavõitu.

Kui Eesti riigi ja ettevõtete teadus- ja arendustöökse eraldatava raha hulk ka mõnevõrra suureneb ning toetavad institutsioonid tugevnevad, siis olukord põhimõtteliselt ei muutu. Näiteks kui meil on viie aasta pärast kolm korda rohkem raha kui praegu, siis raha absoluutsumma on ikkagi väike ja olukord praktiliselt sama.

Väheedukas innovatsioonipoliitika

Eesti senine riiklik innovatsioonipoliitika pole rahanappuse või muude põhjuste tõttu olnud kuigi edukas. Meil on hulgaliselt kõiksugu arengukavasid ja programme, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, räägitakse Riskikapitalifondi loomise vajadusest. Aga ma ei suuda meenutada ühtki suurt ja edukat ettevõtet – tööandjat ega maksumaksjat –, mis oleks tekkinud Eesti riikliku innovatsioonipoliitika tõttu. Pigem on sellised ettevõtted tekkinud ja arenenud Eesti riikliku innovatsioonipoliitika kiuste.

Efektiivseiks pole osutunud ka Euroopa Liidu, OECD jms uuendusprogrammid. Meil on alust suhtuda neisse kriitiliselt. Kuid neis programmides tuleb tingimata osaleda, saadaolevat raha taotleda ja omafinantseerimist kindlustada. Mingi kasu neist ikkagi on.

Meil pole võimalik eeskujuga võtta Soome ja teiste Põhjamaade sõjajärgsetest kogemustest kõrgete maksude ning riikliku tööstuspoliitika osas. Olukord on muutunud ja eilseid – olgugi edu toonud – meetodeid pole võimalik rakendada homses maailmas. Pärast sõda oli maailm praegusest suletum ja kapital paiksem. Kapitalist oli sunnitud sõnakuulelikult taluma kõrgeid makse ja riigi diktaati, sest tootmise mõnda teise sobivamasse riiki üleviimine oli keeruline või lausa võimatu. Nüüdseks on maailm globaliseerunud ja ettevõtlust finantseeritakse üha enam globaalse kapitali tiiglist. Selline mobiilne kapital ei mõtlegi riigivõimu igasugust –

ettevõtlusele ebasoodsat – tegutsemist kuulekalt taluda. Kapital suundub sinna, kus investeringud toovad suurimat kasu, ning koos kapitaliga ka töökohad ja maksutulu.

Meil on hilja asuda looma Eesti Nokiat, võttes üle ja rakendades Soome kogemust. Ja kas seda ongi vaja teha? Nokia fenomen tekkis suuresti riigi toetuse najal. Kui palju maksumaksja raha tegelikult Nokiasse kanditi, on Soome valitsusringkondades tabuteema. Tollal oli maailm suletum ja kapital paiksem ning asi läks õnneks. Kuid Nokia õitseag – suure töandja ja maksumaksja ülim kasulikkus riigile – kestis ainult kümme aastat: 1990. aastate algusest kuni 2000. aastate alguseni. Siis sai Nokia lõplikult rahvusvaheliseks korporatsiooniks ja muutus valitsusele pigem nuhtluseks. 2002. aastal töötas Soomes 40% Nokia töötajast, praegu veelgi vähem. Firma suurim ja kasumlikem tootmine asub nüüd hoopis Hiinas. Soomel on Nokiast töandjana ja maksumaksjana üha vähem kasu.

Riigi võimalused majandust ning kõike muud suunata ja juhtida on igal pool vähenenud. Rahvusriigi kodanike majanduslikku olukorda ei ole tänapäeval võimalik selle riigi seadustega kontrollida. Euroopa väikeriikide rahvuslikud turud ei kujuta endast enam tähtsaid üksusi, riikide asemel kujundavad ja viivad majanduspoliitikat ellu rahvusvahelised korporatsioonid, Brüssel, mitmesugused rahvusvahelised organisatsioonid. Rahvusriikide turgude asemel on üha rohkem integreeruv ja spetsialiseeruv üleilmne majandus.

Põhimõtteliselt muutunud olukorras on Eestil väga raske ellu viia riiklikku tööstuspoliitikat ning problemaatiline kulutada suures mahus oma piiratud vahendeid tehnoloogia väljatöötamise ja tootmise alustamise abistamiseks. Omanikud võivad neile kuuluva rahvusvahelisele kontsernile maha müüa või mõnda sobivamasse riiki üle viia ning maksumaksjate raha kulutanud Eesti riik on ilma nii loodetud töökohtadest kui ka maksutuludest.

Eestis võib uudseid tehnoloogilisi lahendusi välja töötada, aga ei pea seda tegema. Eesti on suuteline mujal väljatöötatud tehnoloogiaid üle võtma, adapteerima ja tootmises rakendama. Seda võimet tuleb tunduvalt enam kasutada ning täiustada. Meie tegutsevad ja loodavad ettevõtted peavad olema võimelised uusi tehnoloogilisi lahendusi teistest riikidest üle võtma, kohandama, kasutama ja edasi arendama.

Teadustööta poleks Tallinnas Elcoteqi

Eesti peab jätkama uuel kvalitatiivsel tasemel välismaiste otseinvesteeringute riiki meelitamist, riikidevahelise tehnosiirde kapitali mudeli kasutamist. Kuid erinevalt varasemast tuleb nüüd orienteeruda eelkõige kõrgtehnoloogilistele välismaistele otseinvesteeringutele, millega koos tulevad riiki kõrgtehnoloogia, suure lisandväärtusega tootmine, turusidemed jms.

Nendes pürgimustes ei maksa loota teiste riikide – ka mitte Euroopa Liidu liikmesriikide –, riigiorganite ega Brüsseli abile. Samuti pole meil abi loota rikaste tööstusriikide kontrolli all olevatelt rahvusvahelistelt majandus- ja rahandusorganisatsioonidelt. Meid võib aidata üksnes suurte kõrgtehnoloogiliste korporatsioonide huvi Eesti vastu.

Finantsvõimalusi, tehnoloogiaid, turusidemeid jms omavaid rahvusvahelisi korporatsioone huvitab madalatest palkadest ja maksudest hoopis enam haritud tööjõud ning korralik infrastruktuur.

Seepärast on suure lisandväärtusega kõrgtehnoloogilist tootmist loovate otseinvesteeringute saamiseks vaja panustada eelkõige inimeste oskustesse ja teadmistesse ning teha haridus, sealhulgas täienduskoolitus, kõigile kättesaadavaks. Tööjõud on Euroopa Liidus ja maailmas kapitalist ja tootmisest tunduvalt vähem mobiilne ja rohkem paikne. Keel, kultuuribarjäärid, sotsiaalne võrgustik jms hoiavad inimesi paigal. Ka tööjõud ei lahku hulgi, sest Eesti on elamiseks suurepärane koht. Seepärast läheb igast haridusele ja täiendusõppele kulutatud kroonist 95 senti asja ette.

Potentsiaalsetele kõrgtehnoloogilistele investoritele on väga tähtis ka nüüdisaegse infrastruktuuri olemasolu. Eesti riigil oleks mõttekas toetada ja arendada mittemobiilset, "maa küljes kinni olevat" infrastruktuuri, nagu mitmesugused kommunikatsioonid, õppehooned jms.

Fundamentaalteadlasi on tehnoloogia riikidevaheliseks ülekandeks ja adapteerimiseks raske kasutada. Neid pole selleks koolitatud, neil pole vastavaid teadmisi ega kogemusi. Tehnoloogia riikidevaheliseks ülekandeks ja adapteerimiseks on vaja eelkõige tehnoloogia- ja seadmete eksploatatsiooni insenere, kellel on ülevaade oma haru tehnoloogilisest arengust, uutest seadmetest jms.

Kõrgtehnoloogiliste välisinvesteeringute saamiseks on väga oluline Tallinna Tehnikaülikooli kui insenere koolitava kõrgkooli teadustöö maht ja tase. Ülikooliteadust ei arendata tänapäeval mitte ainult millegi avastamiseks, leiutamiseks ja teada saamiseks, vaid ka õppejõudude koolitamiseks ja vormis hoidmiseks ning tehnilise kõrghariduse taseme tõstmiseks.

Maailma infotehnoloogia saab hakkama Tallinna Tehnikaülikoolita, hakkama saavad ka Elcoteq, Ericsson ja Nokia. Kuid ilma Tallinna Tehnikaülikoolis tehtava teadustööta ja selle alusel toimuva õppetööta poleks meil Eesti suurimat eksportööri – Elcoteq Tallinna. Emaettevõtte ei paiguta sellist tootmist piirkonda, kus kohapeal pole võimalik palgata vähemalt keskastme spetsialiste.

Väljundita fundamentaaluuringud

Ettepanek panustada teadmispõhise majanduse suunas liikumisel esmajoones tehnoloogia riikidevahelisele ülekandele ja adapteerimisele ei meeldi kaugeltki kõigile. Fundamentaaluuringutega seotud huvirühmad kardavad, et see toimub osalt nende rahastamise arvel. Seepärast on sellisele ettepanekule tugev vastuseis. Kulutatakse ju siiani lõviosa riigieelarve teadus- ja arendustegevuse vahendeist fundamentaalteaduste finantseerimiseks.

Eestis väljakujunenud fundamentaaluuringute, rakendusuuringu ja arendustööde finantseerimise proportsioon tuleneb meie ajaloolisest pärandist, inertsist ning

fundamentaalteadlaste tunduvalt suuremast mõjust raha jagamisele. Nõukogude ajal välja kujunenud teaduse struktuur, mis täitis võrdlemisi mahukaid keskvoimu ja sõjatööstuse tellimusi, on suures osas säilinud siiani ning see fundamentaalteaduste struktuur teeb kõik enda säilitamiseks ja, kui vähegi võimalik, ka laiendamiseks ning taastamiseks arendustegevuse finantseerimise arvel. Kuigi juba kümme aastat tagasi – 1994. aastal – otsustas tolleaegne Eesti Teadusnõukogu "vähendada impeeriumist säilinud ja visalt edasi kestvaid teadusharude disproportsioone", pole selles valdkonnas otsustavat edu saavutatud.

Tehnoloogia riikidevahelise ülekande ja adapteerimise strateegia eelistamisele töötab aktiivselt vastu põhiliselt fundamentaaluuringutele ja fundamentaaluurijate ettevalmistamisele orienteeritud Tartu Ülikool. Nad on mures oma finantseerimise, tööhõive ning väljakujunenud fundamentaaluuringute struktuuri säilitamise pärast.

Artiklist artiklisse ja esinemisest esinemisse korduvad fundamentaaluuringute ja nende rahastamise põhjendamiseks ühed ja samad argumendid ning näited, alates sellest, et tsaariajal olevat professor Kondakov tollases Jurjevi Ülikoolis leiutanud sünteetilise kautšuki, ja lõpetades sellega, et professor Mart Ustav töötab HIV-vaktsiini loomise suunas.

Aga – suuresti Eesti maksumaksja raha eest – tehtud fundamentaaluuringuil pole Eesti majanduses arvestatavat väljundit. Ma ei suuda meenutada ühtki suurt ja edukat ettevõtet – tööandjat ega maksumaksjat –, mis oleks tekkinud tänu neile fundamentaaluuringutele või põhineksid nende käigus väljatöötatud tehnoloogial.

Vaja kiiresti ja otsustavalt tegutseda

Teadmispõhise majanduse suunas liikumiseks peab kiiresti ja otsustavalt tegutsema. Vastasel juhul pole me jätkusuutlikud ega konkurentsivõimelised ning Eesti jääbki Euroopa Liidu vaeseks ääremaaks. Mida on meie arvates vaja ja võimalik teha? Lühidalt sõnastatuna järgmist:

- jätkata üldpõhimõtetes senist majanduspoliitikat, mis on olnud makromajanduslikult ja majanduskeskkonna loomisel suhteliselt edukas;
- kuulutada riiklikuks prioriteediks suure lisandväärtusega kõrgtehnoloogilise töötleva tööstuse arendamine;
- jõulisemalt orienteeruda riikidevahelisele tehnosiirdele, eriti selle kapitali mudelile;
- selleks et koos välisinvesteeringutega tuleksid riiki kõrgtehnoloogia, turusidemed, töökultuur jms, teha senisest enam koostööd suurte kõrgtehnoloogiliste korporatsioonidega ning kogu kõrgtehnoloogilise kapitaliga;
- toetuda riikidevahelise tehnosiirde elluviimisel ning ülevõetud tehnoloogiate adapteerimisel ja edasiarendamisel senisest enam inseneridele ning neid ettevalmistavale Tallinna Tehnikaülikoolile;
- järsult suurendada rakenduslikke teadusuuringuid ja nende finantseerimist Tallinna Tehnikaülikoolis. Lähtuda põhimõttest, et teadusuuringuid ei tehta ainult selleks, et midagi avastada, leiutada ja teada saada. Teadusuuringud on hädavajalikud tehnilise kõrghariduse taseme säilitamiseks ja tõstmiseks, rahvusvaheliselt konkurentsivõimeliste inseneride ettevalmistamiseks.

Olen seisukohal, et selliselt tegutsedes on meil võimalik väikese vaese riigi piiratud vahenditega liikuda küllalt kiiresti teadmispõhise majanduse suunas ning kindlustada Eesti jätkusuutlikkus, rahvusvaheline konkurentsivõime ja elanikkonna stabiilselt kasvav heaolu.

Teadmistepõhine Eesti 2010: kontekst ja poliitikasoovitused

Marek Tiits (RiTo 10), Tartu Ülikooli doktorant

Rainer Kattel (RiTo 10), Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS vanemanalüütik, Tallinna Tehnikaülikooli professor

Tarmo Kalvet (RiTo 10), Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS innovatsioonipoliitika programmi direktor

Eesti arengu hoogustamiseks on vaja klastripõhist konkurentsivõime arendamise strateegiat, mis põhineb pikaajalistel arengukavadel ning arvestab nii uute kõrgtehnoloogiliste kui ka oluliste traditsiooniliste alade arengut.

Riik ning selle sotsiaalne ja majanduslik edukus on renessansiajastu Itaalia linnriikide ning 16.–17. sajandi Hollandi ja Saksa linnade arengust alates põhinenud geograafilistel piiridel, mis võimaldavad spetsialiseerumist ehk heaolu suurendavate majandusklastrite teket. Majandusteooria on alati lähtunud Adam Smithi kuulsaks kirjutatud põhimõttest, et heaolu ja turu suuruse vahel on positiivne seos, sest suurem turg võimaldab rohkem spetsialiseeruda ning seega tõsta tootlikkust ja elatustaset.

Viimaste aastakümnete kiire info- ja kommunikatsioonitehnoloogia areng ning turgude liberaliseerimine on geograafia ja sihtturgude läheduse tähendust ning rolli sotsiaal-majanduslikus arengus muutnud. Üleilmse majanduse väärtusahelad ei kujune enam geograafilistest piiridest lähtuvalt, vaid üha sagedamini tööstusharude sees. Samal ajal luuakse ja paigutatakse majandusüksusi järjest enam neisse riikidesse ja piirkondadesse, mille sotsiaal-majanduslik keskkond on asjaomase tootmisastme jaoks kõige soodsam. See tähendab lihtsamate tootmisülesannete liikumist odavama tööjõu, kuid suhteliselt kõrge tootlikkusega piirkondadesse, arendustegevuse keerukamad ja kallimad osad aga jäävad kõrge elatustasemega riikidesse. Kõige keerulisem on olukord neis piirkondades, kus pole pakkuda teadmispõhist arendustegevust ega suhteliselt kõrge tootlikkusega odavat oskustööjõudu.

Eelöeldust tulenevalt on kohalike ettevõtete konkurentsieeliste arendamine ja ka välisinvesteeringute asukohavalik üha enam majandus- ja tehnoloogiavaldkondade põhine. Võimalus eri majandussektoreid ja tehnoloogiaid võrdselt kohelda väheneb. See teeb keerukaks ettevõtete strateegiate kujundamise ja veelgi keerukamaks majandusarengut toetavate poliitikate ja strateegiate kujundamise. Samas on selge, et areneval (väike)riigil õnnestub saavutada tehnoloogilises, järjest suurema lisandväärtuse loomise võidujooksus edu üksnes oma majandust jõuliselt ja pidevalt ajakohastades. David Ricardo töödest alates on laialdaselt aktsepteeritud tõsiasi, et ettevõtjal on mõttekas panustada esmajoones neisse valdkondadesse, kus olemasolev keskkond pakub mingisuguseidki eeliseid. Nüüdisaegsetes majanduskäsitlustes ei loeta selliseid eeliseid mitte iseeneslikeks, vaid spetsialiseerumisel on määrav roll riigi loodud ettevõtluskeskkonnal (King 1721; Ricardo 1821; Romer 1986; Fukuyama 2004).

Suutlikkus taandareneb

Eelöeldut kokku võttes pole üllatav, et nii vana kui ka uus Euroopa Komisjoni koosseis on pidanud Lissaboni strateegia elluviimist senistest suhteliselt tagasihoidlikest edusammudest hoolimata esmatähtsaks. Lissaboni strateegia annab Euroopa üldisele poliitikale raamistiku, kuid ei paku nimestikku, mille järgi tegutsedes üks või teine Euroopa Liidu liikmesriik seatud eesmärkideni kiiresti jõuaks. Sellist ühest ettekirjutust ei ole ega saagi olla, sest Euroopa eri piirkondade olud on erinevad.

Käesolev artikkel tugineb autorite peatselt ilmuvale raamatule "*Made in Estonia: The Wealth of the Nation*" ("Valmistatud Eestis: rahva rikkus"). Eesti makromajanduslik keskkond sarnaneb paljus teiste Euroopa Liidu liikmesriikidega: rahapoliitika eest hakkab euro kasutuselevõttust alates hoolitsema Euroopa Keskpank, fiskaalpoliitikas (sh maksupoliitikas) seab selged piirangud Euroopa Liidu stabiilsuse ja kasvu pakt. Euroopa Liidu pädevuses on ka ühtne põllumajanduspoliitika ja väliskaubanduspoliitika, sealhulgas tollirežiimi kehtestamine kolmandate riikide suhtes jms. Euroopa Liidu kui terviku ülesanne on arendada majanduskeskkonda viisil, mis sobiks ühel ajal eri arengufaasis liikmesriikidele.

Eelkirjeldatud kontekstis ei ole Eesti sotsiaal-majanduslik areng avatud globaalses majanduses nullsumma mäng, mille põhiküsimus on üksnes riigi tulude ümberjagamine ja maksukoormuse määr. Euroopa Liidu liikmena on Eesti nüüd hoopis teistsuguses majanduspoliitilises keskkonnas, kus loodetava majandusliku konvergenksi seisukohalt omandab varasemast Euroopa Liidu õigusaktide suhteliselt tehnilisest ülevõtmisest hoopis tähtsama rolli Eesti tegelik spetsialiseerumine ühisturul ja seda toetava arengustrateegia loomine.

Milliseks kujuneb järgmise kümmekonna aastaga Eesti roll rahvusvahelises tööjaotuses? Ühiskonnas (või majanduses) ei toimu muutused üleöö. See tähendab, et viimase kümnendi areng annab suuresti aimu sellest, kuidas ja millise tehnoloogilise struktuuri suunas meie majandus järgmise viie-kümne aasta jooksul areneb. Senise arengu analüüs näitab, et Eesti tööstuse tehnoloogiline struktuur ei muutu teadmistemahukamaks ega keerukamaks, vaid vastupidi – vähenevad tööjaotus, spetsialiseerumine, oskused ja oskustöölise arv, suutlikkus kasutada uusi tehnoloogiaid. Sellal kui Lääne-Euroopa konkureerib oma sissetulekute, tööjõu tootlikkuse ning majanduse teadmiste- ja tehnoloogiamahukuse osas USA ja Kagu-Aasia uute tööstusriikidega, on uute liikmesriikide peamised majanduslikud rivaalid pigem Hiina, India, Lääne-Ameerika riigid ja Venemaa. Eesti ei ole selles osas erandlik, samasugune areng on aset leidnud peaaegu kogu Kesk- ja Ida-Euroopas.

Nigel panus elatustaseme tõusu

Ekspordi struktuuri ja tööstuse konkurentsivõime osas on Eesti praegu spetsialiseerunud peamiselt puidutöötlemisega seotud aladele (sh mööbli-, trüki- ja paberitööstus), millele sekundeerivad ekspordi struktuuris Skandinaavia infotehnoloogia- ja elektroonikaklastri madala lisandväärtusega tegevused. Skandinaavia puiduklastri osana Eestis kiiresti arenevad puidutöötlemisega seotud majandusharud on viimase 10 aasta jooksul kujunenud sinise majanduse tootlikkuse (ja seega ka sissetulekute) kasvu olulisimaks allikaks (Havlik *et*

a/2002). Samas ei tohi tulevikus silmas pidada ainult mehhaanilisi lahendusi ning suunata uute teadmiste ja ideede loomist Eesti majanduse üsna madaltehnoloogilisest struktuurist lähtudes. Samuti oleks ebareaalne taastada nõukogudeaegset kergetööstust, masinaehitust jt nüüdseks äärmiselt tööjõu- ja kapitalimahuka konkurentsiga tööstusharusid. Eesti peaks pigem keskenduma oma võrdlemisi tõhusate ressursipõhiste ja madaltehnoloogiliste sektorite moderniseerimisele, laiendades samal ajal oma kohalolekut järgmise põlvkonna kesktehnoloogilistel aladel ehk info-, bio- ja nanotehnoloogia väärtusahelates. Samal ajal peab uute kõrgtehnoloogiliste alade arendamine haakuma olemasoleva majanduse struktuuri ja spetsialiseerumisega. Vastasel juhul jääb uute kõrgtehnoloogiliste alade panus Eesti elatustaseme tõusu üksikute ettevõtete edust hoolimata tagasihoidlikuks.

Praegu võib sellist arengut täheldada Eesti ja Ungari infotehnoloogia- ja elektroonikasektoris, kus väliskapitalipõhised ettevõtted domineerivad küll ülitugevalt ekspordi struktuuris, kuid nende panus riiki jäävasse lisandväärtusse ja seega ka elatustaseme tõusu on märksa tagasihoidlikum kui mitmete traditsiooniliste alade poolt pakutav (Kalvet 2004).

1990. aastate Eesti majandust iseloomustavad struktuurimuutused ja tehnoloogiliste uuendustega kaasnenud töökohtade arvu vähenemine. Peaaegu kõigis tööstussektoreis peale puidutööstuse on tehnoloogiliste ja organisatsiooniliste uuendustega kaasnenud tööhõive langus ning sotsiaalne kihistumine. Ent, nagu ütleb Adam Smith "Rahvaste rikkuses", ei ole liiga palju vaeseid riigile sotsiaalses ega majanduslikus mõttes kasulik. Ameerika majandusteadlane Arthur Okun (1962) märkas 1960. aastail empiirilisi andmeid analüüsides praktiliselt lineaarset seost töötuse määra muutuse ja kogurahvatulus (rahvusliku koguprodukti, RKP) väljendatud majanduse reaalkasvu vahel. Okuni seadusele tuginev lihtne arvutus näitab, et Eesti töötute arvu vähenemine ligikaudu kaks korda (s.o 2003. a umbes kümnelt protsendilt viiele) tähendaks 15% suuremat kogurahvatulu. Eesti 2003. aasta näitajais tähendanuks see ligikaudu 16 miljardit krooni.

Uute töökohtade teke majanduses sõltub otseselt olemasolevate ning haridus- ja teadussüsteemi pakutavate oskuste ja teadmiste ühilduvusest maailma tehnoloogilise arenguga ning Eesti majanduse tulevaste struktuurimuutustega. See tähendab, et tööstuse ning haridus- ja teadussüsteemi pideva nüüdisajastamise poliitikad, mis eelkirjeldatud loogikast lähtuvalt peavad olema valdkonnaspetsiifilised, peavad samal ajal olema omavahel hästi koordineeritud. Tõhusa kutsehariduse ning täiendus- ja ümberõppesüsteemi ülesehitamine koos teadus- ja arendustegevuse finantseerimise suurendamisega aitavad luua uusi töökohti, kuid ükski nimetatuid eraldi ei suuda kutsuda ühiskonnas esile teadmispõhisesse majandusse liikumiseks vajalikke struktuurimuutusi.

Süsteem kinnistab minevikku

Eesti konkurentsivõime arendamisel ning strateegia "Teadmispõhine Eesti 2002–2006" (RT I 2001, 97, 606) elluviimisel võib välja tuua viis olulist probleemiderühma.

Siinne haridustase võib olla praegu, nagu oli kümmekond aastat tagasi, suhteliselt kõrge, kuid teiste Euroopa riikidega võrreldes on Eesti panustanud vähe elukestvasse õppesse, s.t

inimeste oskuste ja teadmiste täiendamisse ühiskonna muutuvate vajaduste kohaselt. Hariduse ja teaduse struktuur on liikunud isevoolu või püsinud sootuks stabiilsena. Et selge arengusuund puudub, kinnistab riiklik finantseerimissüsteem pigem minevikku, kui aitab kaasa Eesti tuleviku kujundamisele (Nedeva, Georghiou 2003).

Sarnaselt mitme teise Kesk- ja Ida-Euroopa riigiga on Eesti võtnud viimaseil aastail Euroopast üsna edukalt üle innovatsioonipoliitikaalase retoorika, kuid kahjuks toetab seda USA Teise maailmasõja aegne lineaarne arusaam teadmiste, sealhulgas teadusuuringute rollist sotsiaal-majanduslikus arengus (Bush 2004). See käsitlus põhineb usul, et suured investeeringud alusuuringutesse ja sellest tulenev tehnoloogiline areng on majanduse arendamise kõige tõhusam viis. Mudel, mis tõi omal ajal suurriikidele rea tehnoloogilisi läbimurdeid, ei ole vahendite piiratuse tõttu kindlasti rakendatav tänapäeva väikestes ja keskmise suurusega turumajanduslikes riikides. Kuigi mitme Kesk- ja Ida-Euroopa riigi valitsused soovivad iga haridusse, teadusesse ja uuendusse pandud krooni muutumatuna püsiva struktuuriga majanduses ruttu tagasi saada, ei ole see tegelikult võimalik ega täpselt sellisel kujul ka vajalik (Freeman 2002).

Senise arengu taustal on ettevõtjad viimaseil aastail kõrge, kuni 24-aastaste hulgas isegi üle 20% ulatuvast tööpuudusest hoolimata järjekindlalt rõhutanud probleeme sobiliku kvalifikatsiooniga tööjõu leidmisel. Eestis väheneb ülikoolidesse astujate arv demograafilise languse tõttu juba 2008. aastal kaks korda. Et probleemid on kõikjal Euroopas sarnased, võime eeldada ägedat konkurentsi nutikamatele immigrantidele, kes kindlasti ei taha elada mingis nn sotsiaalses pordumajas (OECD 2004, 37).

Avaliku sektori haridus- ja teadusinvesteeringute suurendamisel peab Eesti tegema strateegilisi valikuid: millistel aladel olla Euroopa tulevases tööjaotuses liidrid, millistel aktiivselt osaleda üleeuroopalise tähtsusega teaduse infrastruktuuri projektides, millistel hoida minimaalset taset, et maailma arenguga üldjoontes kursis püsida. Samuti eeldab (kõrg)haridussüsteemi nüüdisajastamine vananeva rahvastikuga väikeriigis paratamatult nii tippasemel välisõppejõudude ja -teadlaste sissetoomist kui ka valmisolekut tippasemel koolituse eksportimiseks.

Revolutsioon ei ole lõppenud

Teiseks. Kui rääkida info-, bio- ja materjalitehnoloogiate eelisarendamisest, siis strateegias "Teadmistepõhine Eesti 2002–2006" väljatoodud prioriteetsetest võtmevaldkondadest hoolimata ei ole nendes valdkondades tegelikult loodud ühtegi teadus- ega arendusprogrammi. Veelgi enam, ükski teadus- ja arendustegevuse ega innovatsioonipoliitika meede isegi ei käsitle spetsiifiliselt neid valdkondi. Samal ajal tuleneb üle poole OECD riikide tootlikkuse kasvust spetsiifiliselt infotehnoloogia ja selle rakendamisega seotud innovatsioonist. Infotehnoloogia revolutsioon ei ole traadita interneti ega personaalarvutite laialdase levikuga lõppenud, vaid on pigem selle majandusliku efekti mõttes alles algamas.

Ameerika Ühendriikide, Lääne-Euroopa riikide, Korea, Hiina ja teiste maade tohtu suured, viimaseil aastail mitmekordistunud investeeringud bio- ja nanotehnoloogiasse ning uutesse

energiatehnoloogiatesse viitavad sellele, et tõenäoliselt on just nendel aladel eelolevail kümnnendeil võimalikud mitmed maailma radikaalselt muutvad läbimurded. Ülemaailmse tehnoloogilise arengu ignoreerimine inimkapitali ja majanduskeskkonna arendamisel tähendab aga Eesti elatustasemele kaugemas perspektiivis paremal juhul kahjuks ainult senisel tasemel püsimist. Eesti avalikus poliitikas peab prioriteetide seadmisele järgnema finantseerimise muutmine.

Keskkond on riigi kujundada

Juhindudes Soome jt edukate riikide 1990. aastate poliitikast, on ka strateegia "Teadmistepõhine Eesti 2002–2006" tähelepanu keskmises teaduse praktiline rakendamine ning selle kaudu ettevõtluse probleemide lahendamine. Mõistes, et Eesti majanduse praegune struktuur ja konkurentsieelised on üllatavalt sarnased 1970. aastate ja mitte 1990. aastate Soomega, tuleb paraku tõdeda, et eri arengufaasis riigid vajavad erinevaid poliitikaid ning seetõttu pole nüüdis–Soome poliitika paraku Eestis kopeeritav. Kuni 1970. aastate lõpuni tehti Soomes tollal majanduspoliitilises diskursuses domineerinud keyneslikust majanduspoliitikast lähtudes väga suuri investeeringuid metsatööstusse (sh tselluloos, paber jms). Soomest sai sel alal maailma kõige moodsama tootmisega riik. Ka tänapäeval moodustavad kõrgekvaliteediline paber, metsandustehnoloogia ja selle valdkonnaga seotud konsultatsiooniteenused jms olulise osa Soome ekspordist. Jaapani tehnoloogilisest ja majanduslikust edust vaimustunult hakkasid valitsused laialdaselt finantseerima tehnoloogiaarendusprogramme. Nii ka Soomes.

Struktuursete probleemide tõttu tööjõuturul tunnevad Eesti ettevõtted puudust mitte niivõrd teadlastest, kuivõrd just madalama kvalifikatsiooniga töötajatest. Riigi väiksuse ja majanduse arengufaasi tõttu on Eesti majandusarengu peamine liikumapanev jõud mitte teadus– ega arendustegevus, vaid mujal loodud tehnoloogiate uudne ja võimalikult otstarbekas kasutuselevõtt (Kurik *et al* 2002; Tiits *et al* 2003). Innovatsioon seisneb peaaegu alati juba olemasolevate tehnoloogiate, teadmiste ja oskuste uudses kasutamises. Seetõttu pole Eesti ettevõtja seisukohalt küsimus riigipoolses alus– või rakendusteaduse finantseerimises, vaid selles, kui kalliks (sõna otseses mõttes) läheb talle uute tehnoloogiate ja teadmiste kasutuselevõtt. Riski piiri panevad paika turg ja konkurents. Avaliku sektori poliitikate roll on seda riskipiiri suurele osale Eesti ettevõtetele alandada ja tekitada täiendav stiimul konkurentsieeliste uuendamiseks.

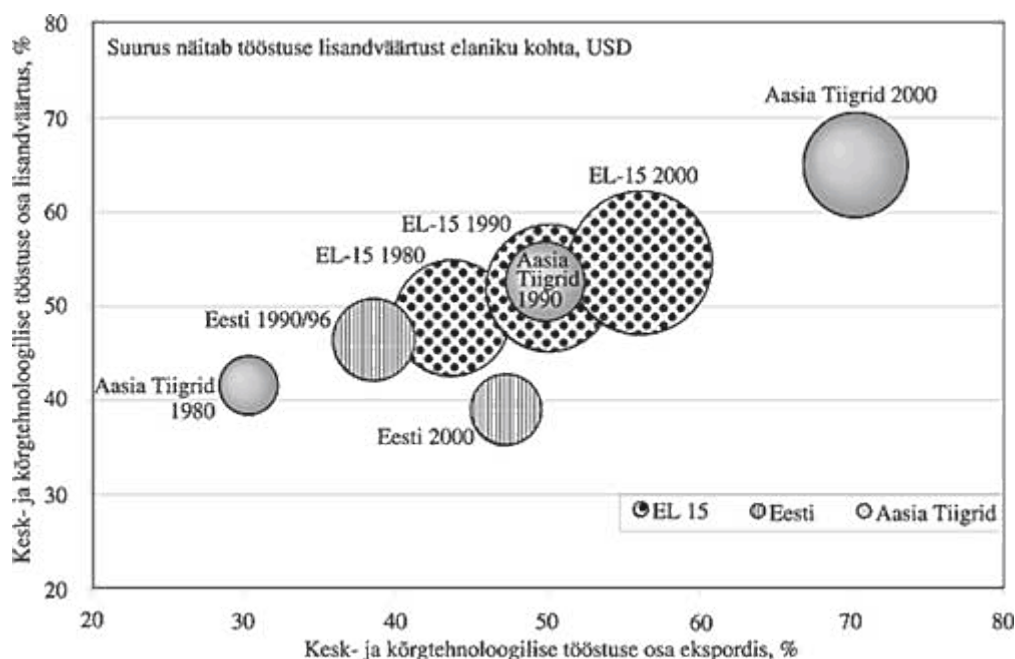
Eesti haridus–, teadus– ja innovatsioonipoliitikas struktuurse kohandumise ja tehnosiirde toetamisega seotud meetmed tegelikult puuduvad. Seetõttu on suurele osale Eesti erasektorist teadus– ja arendustegevus ning innovatsioon liiga kallis ja riskantne ettevõtmine. Seega oleks lühinägelik süüdistada erasektorit Eesti majanduse jätkusuutmatuses või vähestes investeeringutes innovatsiooni. Samamoodi on mõttetu apelleerida nn teadlikkuse tõstmisele, missioonitundele vms. Turumajanduses on riigi ülesanne kujundada tasakaalustatud sotsiaalmajanduslikuks arenguks sobilik institutsionaalne keskkond ning jälgida konkurentsireeglitest kinnipidamist. Eraettevõtteid luuakse selleks, et teenida omanikele olemasolevas institutsionaalses raamistikus toimetades kasumit.

Välisinvesteeringute roll

Välisinvesteeringute roll on avatud majandusega väikeriigis paratamatult väga suur majandusharudes aset leidva teadmiste ja tehnoloogiate ülekande näol, kuid veelgi rohkem uute kõrgtehnoloogiliste tööstuste tekkel ja arendamisel. Mõlemat välisinvesteeringute osatähtsust on Eesti avalikus poliitikas teadvustatud pinnapealselt. Seetõttu pole tähelepanu pööratud ka ettevõtete välisomanike valikule, mis puudutavad nende motivatsiooni investeerida Eestis inimestesse, sealhulgas teadus- ja arendustegevusse. Üldine maksukoormuse alandamine seda eesmärki ei täida ning sellise poliitika mõju pigem pärsib kui suurendab majanduse teadmistemahukuse kasvu (Bhattacharya *et al* 2004).

Eestil ei ole ja võib-olla ei hakkagi väikeriigina kunagi olema (absoluutmahult) piisavalt vahendeid sellisteks teadus- ja arendustegevuse investeeringuteks, et tagada *spin-off*-ettevõtluse kaudu täiesti uute kõrgtehnoloogiliste majandusharude ja rahvusvaheliste korporatsioonide teket. Küll on meil võimalik õppida Soome, Iirimaa, Šveitsi, Singapuri jpt riikide edust välisinvesteeringute sihipärasel kaasamisel tööstuse ja selle kaudu kogu majanduse struktuuri nüüdisajastamisse. (Tõsi, laiemas kontekstis tuleks Soome Nokia edu näha pigem väga õnneliku juhuse kui seaduspärana (Beers 2003).) Riigipoolsetel investeeringutel teadus- ja arendustegevusse on sealjuures absoluutselt kriitiline roll piisava hulga kõrge kvalifikatsiooniga teadlaste ja inseneride olemasolu tagamisel.

Kuid arenevad riigid nagu Eesti peavad olema kõrgtehnoloogiliste sektorite arendamisel ettevaatlikud, sest mõne teadussektori hea areng (nt bio- või nanotehnoloogia) ei pruugi eraldi võetuna avaldada Eesti elatustasemele olulist mõju, sest selline kõrgtehnoloogiline sektor võib funktsioneerida edukalt suurema rahvusvahelise klasteri sarnase osana, mille lisandväärtus liigub Eestist välja. Selle vältimiseks on vaja tagada, et välisinvesteeringutega kaasnevad teadmised ja oskused kanduksid üle majandusarengus domineerivatele traditsioonilistele aladele.



Kindla eesmärgita poliitika

"Teadmistepõhine Eesti 2002–2006" on kindlasti tähtis strateegiline dokument, ent praegu puuduvad meil poliitilis-administratiivsed mehhanismid, mis tagaksid Eesti majanduse tegeliku liikumise suurema teadmistemahukuse suunas. Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsioonipoliitika alal puudub poliitikate regulaarne hindamine ja koordineerimine, mille tulemusena ei ole kellelgi ülevaadet tänaste poliitikate mõjudest, nõrkustest ja tugevustest. Seetõttu on avalik poliitika konkurentsivõime arendamise osas ebaühtlane ja kindla eesmärgita (Riigi tegevus raha suunamisel... 2004). Avaliku sektori poliitikatel on vähe ühist reaalmajanduse probleemidega: praegu ei ole Eestis mitte ühtki poliitikameedet, mis võimaldaks näiteks lahendada majandusarengus ja ekspordis domineerivate puidu-, elektroonika-, keemia- või masinatööstuse ettevõtete tootlikkuse kasvu pidurdavaid tegureid, pole ühtki meetet, mis aitaks kaasa uute kõrgtehnoloogiliste majandusharude tekkele.

Kuigi poliitika koordineerimine on Vabariigi Valitsuse ja peaministri ülesanne, on poliitika kujundamisel probleemiks administratiivse vahetasandi puudumine, mis koordineeriks üldiste horisontaalsete strateegiate (nagu "Teadmistepõhine Eesti...") elluviimist üle ministeeriumide haldusalade. Tagajärjeks on eri valdkondlike tegevuste ühildumatus, mis on viinud täielikule loobumisele teadus- ja innovatsioonipoliitika prioriteetide seadmisest. Samal ajal on selge, et mida üldisemad on avaliku poliitika meetmed, seda väiksem on nende kasutegur.

Eesti rekordiline jooksevkonto defitsiit ja kiiresti kasvav võlakoormus koos kiiresti vananeva rahvastiku, teravate struktuursete probleemidega töajajuturul ja suure pikaajaliste töötute arvuga ei jäta valitsusele kuigi palju mänguruumi (OECD 2003). Kuna poliitika kujundamise ja koordineerimise mehhanism on äärmiselt nõrk, on ka teadus- ja arendustegevuse ning innovatsioonipoliitika mõju senistes raamides marginaalne ning võimetu erasektori probleeme lahendada.

Siit tuleneb vajadus kogu avaliku poliitika kujundamise süsteem selliselt ümber muuta, et oleksid tagatud pikema aja jooksul poliitikate koordineerimine ja nende mõjude regulaarne analüüs. Osalt on sellesarnastest arusaamadest välja kasvanud ka valitsuse programmi "Eesti edu 2014" algatus, mis kahjuks üritab liiga palju probleeme kitsasse raamistikku suruda, jäädes nii üksnes valdkondlike probleemide lõpuni süstematiseerimata kogumiks, millel puuduvad rakendusmehhanismid seatud ambitsioonikate eesmärkide saavutamiseks.

Kokkuvõtvalt on Eesti arengule suuna andmiseks vaja klastripõhist konkurentsivõime arendamise strateegiat. See strateegia peab põhinema konkreetsete tehnoloogiate ja majandusklastrite pikemaajalistel strateegilistel arengukavadel, arvestades seejuures nii uute kõrgtehnoloogiliste kui ka traditsiooniliselt oluliste alade (nt energeetika, maaviljelus jmt) võimalikku arengut. Klastripõhise konkurentsivõime tõstmise protsess saab sündida ainult teadlaste, ettevõtjate ja poliitika kujundajate koostöös olulisemaid tehnoloogilisi arenguid kasutades (Porter 1990; OECD 2001).

Riik vajab tagasisidet

Eesti avalik sektor peab kõigepealt leidma vastuse küsimusele: kuidas tagada erasektori probleemide süstemaatiline kajastamine poliitika kujundamises ja hindamises? Seega on vaja süsteemi, kus riik saab pidevalt tagasisidet erasektori ja tehnoloogia arengu kohta. Selleks on vaja luua majandussektorite järjepideva monitooringu süsteem, mille väljaarendamine peaks olema strateegia "Teadmistepõhine Eesti 2006–2010" peamisi komponente. Selline poliitika kujundamise ja koordineerimise süsteem peaks tooma prioriteetidena välja need tehnoloogilise ja sotsiaal-majandusliku arengu seisukohalt kõige tähtsamad viis-kuus majandusklastrit (nt puidu- ja metsandusklastri või infotehnoloogia- ja elektroonikaklastri jt), mis katavad väärtusahelate järgi kogu Eesti majanduse. Muudes valdkondades (nagu nt põllumajanduses juba toimib) tuleb käivitada riiklikke teadus- ja arendusprogramme kooskõlas haruministeriumiga, toetades nii valdkondliku arengustrateegia elluviimist.

Praktikas tähendab see era- ja avaliku sektori esindajaist koosnevate alaliste töörühmade moodustamist, kelle ülesanne on koostada regulaarselt ülevaateid antud sektori valdkonna edaspidisest arengust, hetkeprobleemidest ja võimalikest lahendustest. Niisugused töörühmad peavad olema tööstus-, haridus-, teadus- ja innovatsioonipoliitikate koordineerimise, kujundamise ja hindamise kohustuslik osa. Eesti tänases institutsionaalses struktuuris kuuluvad nad peaministri ning teadus- ja arendusnõukogu haldusalasse. Kuna Eesti majandus on äärmiselt tihedalt integreeritud Läänemere regiooni majandusruumi, peab see süsteem kaasama kohustuslikult Eestis tegutsevate ettevõtete välisomanikke.

Töörühmade esmane sisuline väljund peaks olema asjaomase klasteri arenguks vajalike tehnoloogiaprogrammide formuleerimine ja hilisem hindamine ning pidev ajakohastamine. Loodavad programmid peaksid ulatuma kohustuslikult uutest õppekavadest kuni välisinvesteeringute kaasamise ja eksporditoetamise skeemideni, luues nii uusi valdkondi, kus Eestis on Euroopa ulatuses tugev teadus- ja arendustegevus, mis on samal ajal seotud majandustegevusega ja interdistsiplinaarne ning tugineb kohalike ja vajaduse korral ka välismaiste kompetentsikeskuste koostööle.

Horisontaalse meetmena peaks "Teadmistepõhine Eesti 2006–2010" klasteriprogrammide käivitamise kõrval lähtuma järgmisest neljast peamisest tegevussuunast:

1. meelitada Eestisse tööle andekaid inimesi ning luua neile soodne keskkond;
2. toetada teadmiste ja tehnoloogia siiret välisinvesteeringutepõhistest ettevõtetest kodumaisesse tööstusse ja teenindussektorisse;
3. toetada piiriülest teadus- ja arendustegevuse ning innovatsioonialast koostööd, sealhulgas teadus- ja arendusprogrammide vastastikust avamist Läänemere regioonis ja kaugemal;
4. suurendada ettevõtete suutlikkust rakendada välismaal loodud teadmisi ja teadusasutuste suutlikkust luua uusi eksporditavaid teadmisi, sealhulgas koolitus ja täiendusõpe; teha maailma teaduse ja tehnoloogia arenguga kursis püsimiseks ja haridussüsteemi taseme tagamiseks vajalikke baasuuringuid.

Kasutatud kirjandus

Beers, V. (2003). The Role of Foreign Direct Investment on Small Countries' Competitive and Technological Position. Helsinki: Government Institute for Economic Research.

Bhattacharya, A., Bradtke, T., Hemerling, J., Lebreton, J., Mosquet, X., Rupf, I., Sirkin, H. L., Young, D. (2004). Capturing Global Advantage. Boston Consulting Group.

Bush, B. (2004). Science: The Endless Frontier. A Report to the President on a Program for Postwar Scientific Research. Enlightened Enlargement, Nature, 29.04.2004.

Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse toetatud tootearendusprojektide tulemused. Kontrolliaruanne nr 2-5/04/109. Riigikontroll 2004.

Freeman, C. (2002). Continental, National and Sub-national Innovation Systems: Complementarity and Economic Growth. – Research Policy, vol 31, no 2, pp 191–211.

Fukuyama, F. (2004). State Building: Governance and World Order in the Twenty-first Century. London: Profile Books.

Havlik, P., Landesmann, M., Römisch, R., Stehrer, R., Gillsäter, B. (2002). Competitiveness of Industry in CEE Candidate Countries: Composite Paper. European Commission DG Enterprise, February 2002.

Kalvet, T. (2004). The Estonian ICT Manufacturing and Software Industry. Current State and Future Outlook. Institute for Prospective Technological Studies. Directorate General Joint Research Centre, European Commission: Sevilla. – <http://www.jrc.es/home/publications/publication.cfm?pub=1200>.

King, C. (1721). The British Merchant or Commerce Preserv'd. London: John Darby.

Kurik, S., Lumiste, R., Terk, E., Heinlo, A. (2002). Innovation in Estonian Enterprises 1998–2000. Tallinn: Foundation Enterprise Estonia.

Nedeva, M., Georghiou, L. (2003). Assessment of the Estonian Research Development Technology and Innovation Funding System. PREST. The Victoria University of Manchester.

OECD. (2001). Innovative Clusters: Drivers of National Innovation Systems. Paris.

OECD (2003). Labour Market and Social Policies in the Baltic Countries. Paris.

OECD (2004). Science and Innovation Policy: Key Challenges and Opportunities. Paris.

Okun, A. M. (1962). Potential GNP: Its Measurement and Significance. – Proceedings of the Business and Economics Section, American Statistical Association, pp 98–103.

Porter, M. E. (1990). The Competitive Advantage of Nations. London: Macmillan.

Ricardo, D. (1821). The Principles of Political Economy and Taxation. London: John Murray.

Riigi tegevus raha suunamisel ettevõtluse toetamiseks. Kontrolliaruanne nr 2–5/03/95, Riigikontroll 2003.

Romer, P.M. (1986). Increasing Returns and Long–run Growth. – Journal of Political Economy, vol 94, no 5, pp 1002–1037.

Smith, A. (1776). An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. London: Campbell.

Tiits, M., Kattel, R., Kalvet, T., Kaarli, R. (2003). Eesti majanduse konkurentsivõime ja tulevikuväljavaated. Tallinn: Eesti Teadus- ja Arendusnõukogu.

Esindus- ja täitevõimu rollimudelid kohalikus omavalitsuses

Georg Sootla (RiTo 10), Tallinna Pedagoogikaülikooli professor

Kohaliku omavalitsuse arendamine ei seisne ainult omavalitsusüksustele suurema autonoomia andmises ja kohalike võimuorganite suutlikkuse tõstmises.

Eestis nähakse kohaliku omavalitsuse reformi ennekõike võimuvvertikaali ümberehitamises, sealjuures suuremalt jaolt tsentraliseerivate lahenduste suunas. Kohaliku demokraatia areng sõltub eelkõige horisontaalsest ehk täitev- ja esindusvõimu vahelisest ning vertikaalsest ehk võimude ja kodanikuühiskonna vahelisest võimujaotusest. Käesoleva artikli eesmärk on tutvustada rollimudeleid esindus- ja täitevõimu suhetes ning nende eripärast tingitud implikatsioone võimude ja kodanike suhetes. Meie ülesande teeb lihtsamaks teema aktuaalsus ja suhteliselt hea teoreetiline läbitöötatus arenenud, ennekõike angloameerika riikides (Rao 1999; Svava 1990, 2001; Stoker 2004). Eriti huvitav on jälgida diskussiooni Suurbritannias, kus 1990. aastail püüti radikaalselt ümber vaadata Margaret Thatcheri juurutatud nn kliendidemokraatia mudelit just kesksete võimuinstiitutsioonide tasakaalu, volinike ja täitevõimu reformide kaudu (Chandler 2000, Cole 2001).

Artikli empiiriline osa tugineb Tocqueville'i keskuse juhtimisel viies Ida- ja Kesk-Euroopa riigis korraldatud küsitlusele (Soós *et al* 2002), mille Eestis viis läbi Tallinna Pedagoogikaülikooli riigiteaduste osakonna uurimisrühm. Küsitluse meetoodika ja ankeedi olid kujundanud Avatud Ühiskonna Instituudi (Sorosi fond) ja Tocqueville'i keskuse (Budapest) spetsialistid. Küsitleti nii volikogude liikmeid (*ca* 800) kui ka omavalitsuse ametnikke (*ca* 250–350).

Võimusuhete erinevus kohalikes omavalitsustes sõltub esiteks sellest, kelle kätte koondub võim ja kuidas see poliitika kujundamise käigus jaotub. Teiseks on volinike rollid ja nende suhe oma valijaskonda omavalitsussüsteemides erinevad.

Täitevõimu rollimudelid

Komiteemudelil on poliitika kujundamine keskendunud volikogude komisjonidesse (Rao 1999). Komisjonid mitte ainult ei algata poliitikaid, vaid nende juhtimisel töötatakse need ka välja ja viiakse ellu, loomulikult kohaliku administratsiooni kaudu. Komiteed on ka väga aktiivsed otsese järelevalve teostamisel kohalike asutuste üle. Linnapeal ja tema aparaadil on selles süsteemis väga tagasihoidlik roll, mistõttu väiksemates üksustes on see isegi ühildatud linnapea kui volikogu eesistuja bürooga. Meie valimis on seda mudelit järjekindlalt rakendatud Läti omavalitsustes (Law on Local Government, Latvia). Läti seaduses ei kasutata isegi nimetusi "linnapea/vallavanem", vaid "kohaliku omavalitsuse volikogu eesistuja". See viitab volikogu ja valitsuse samastamisele. Suuremates omavalitsustes (alates 5000 elanikust) võib volikogu ametisse määrata linna/valla direktori, kuid ka viimase volitused on väga väikesed. Isegi oma allasutuste juhtide kohalemääramiseks võib ta volikogule teha ainult ettepanekuid. Selline võimujaotus võimaldab kahtlemata juhtida omavalitsust kollegiaalselt ja demokraatlikult. Kuid selle hind on volinike suur töökoormus ning tavalisest kõrgemad professionaalsuse nõuded. Pealegi kannatavad sellise võimujaotuse puhul nii

otsustamise kui ka tulemuste tõhusus, sest otsused on langetatud mitte eriti professionaalsete ja rohkem konsensust taotlevate otsustajate poolt. Euroopas kasutati seda mudelit Suurbritannias ja Põhjamaades.

Linnapeamudel on USA-s sündinud visioon esindus- ja täitevvõimu suhetest (Svara 2001), millel on kogukonna eripärast ja hoiakutest tulenevalt palju variante. Selline mudel on tekkinud Mandri-Euroopa linnades. Mainitud võimuhete süsteemi keskne komponent on täitevvõimu koondamine ühe isiku kätte sõltumata sellest, kes teda valib – volikogu või rahvas.

Volikogu-linnapeamudelis tuleneb kogu kohalik võim volikogu mandaadist ja teistel institutsioonidel, kaasa arvatud linnapeal, on volikogult delegeeritud pädevusi. Linnapea on ennekõike volikogu ja seejärel täitevvõimu juht. Kui linnapea valitakse volikogust, sarnaneb see komitee mudeliga. Tavaliselt käib niisuguse võimujaoitusega kaasas linnadirektori kui ametniku määramine linnaadministratsiooni etteotsa ja sageli linnapea alluvusse. Kui mainitud versioonis on volikogu võimalused poliitika väljatöötamisel ja kontrollimisel väga suured, siis täitevvõimu rollides on volikogu käed rohkem seotud. Selle variandi puhul on võimude lahusus suurem seal, kus otse valitud linnapeal ei ole volikogus enamuse toetust. Meie valimis on seda mudelit püüdnud juurutada Ungari (Act No LXIV), tulenevalt suurel määral Mandri-Euroopa (Habsburgide) traditsioonist. Ungari eripära on see, et linna direktor (*notary*) vastutab vahetult munitsipaaltasandile delegeeritud riiklike ülesannete täitmise eest ning on volikogust sõltumatu. Seetõttu pole volikogu liikmeil ettekujutust täitevvõimu tegelikust pädevusest.

Linnapea-volikogumudelis on kesksel kohal otse valitud täitevvõimu pea, kes on enda kätte koondanud peaaegu kogu poliitika kujundamise. Volikogul on piiratud võimalused arutada ja muuta linnapea administratsioonist tulevaid poliitikastrateegiaid ja muid ettepanekuid. Meie valimis on seda mudelit püüdnud juurutada Slovakkia (Horvath 2000). Otse valitud linnapea võib volikogu baasil moodustada (proportsionaalse esindatuse põhimõttel) esindajate nõukogu, linnapead nõustava organi. Selle nõukogu kaudu annavad volinikud poliitilise sisendi otsuste kujundamisse, valmistavad ette volikogu istungeid ja jälgivad otsuste elluviimist. Volikogu ei saa esineda täitevvõimu rollides. Kui Ungaris oli linnapea administratsioon formaalselt volikogu juures ja finantseerida, siis Slovakkias on vastupidi – linnapea administratsioon teenindab volikogu ja volinikke. Volikogu komisjonid on ennekõike n-ö rahva hääle esiletoomise areenid, ehkki Slovakkia volikogud on erinevalt Ungarist tugevalt parteistunud.

Kabinetimudelis koondub võim suhteliselt autonoomse ja ulatusliku pädevusega kollegiaalse valitsuse kätte. Eesti on selle mudeli mitte just eriti sageli esinev näide. Kabinetimudelis on püütud esindus- ja täitevvõimu selgelt piiritleda, kuid ka tasakaalustada. Volikogu pädevuses on ülesanded, mis tulenevad omavalitsuse kui seadusandja ja omaniku rollist. Volikogu võib mõjutada valitsust üksnes poliitiliselt, alates valitsuse ettepanekute tagasilükkamisest kuni umbusaldushäätuse rakendamiseni. Seetõttu püüab kabinet tugineda hästi struktureeritud ja distsiplineeritud parteidele. Volikogu enamusele toetaval

valitsusel on väga suur võim ning kui valitsuse juht on partei või omavalitsuse liider, võib volikogu muutuda valitsuse käepikenduseks.

Esindusvõimu rollimudelid

Kohalike võimuinstitutsioonide erinevad konfiguratsioonid eeldavad samuti volikogu liikmete erinevaid rolle, s.t esindamise erinevaid mudeleid. Kõige põhjalikumalt on neid uurinud J. Svava (1990, 2002) ning just niisuguses rakursis, mis võimaldab neid hästi suhestada täitevvõimu rollimudelitega. Ühest neist oli juba juttu: komiteemudelid täidab valitud rahvaesindaja kõiki võimalikke administratiiv–poliitilisi rolle. Volikogu esineb siin nagu direktoritekogu. Direktoritekogu tüüpi esindatus vähendab kindlasti parteiidenteeti, suurendab volinike töökoormust ja hajutab vastutust tehtud otsuste eest.

Selle rollimudeli vastand on delegaatidekogu. Sedasorti volikogudel ja volinikel on piiratud juurdepääs poliitika kujundamise protsessile, sest see on linnapea ja/või administratsiooni käes. Volinikud näevad oma funktsiooni kodanike lähendamises valitsusele, seetõttu püüavad nad tagada kodanike arvamuste ja kaebuste jõudmise võimuesindajate tasandile ning mõjutada nende üksikjuhtumitega neid, kes võtavad vastu strateegilisi otsuseid. Sellised volinikud kaotavad peagi tervikpildi omavalitsuse pikaajalistest suundadest, mille sõnastamine jääb täitevvõimu pädevusse. Samal ajal võivad aktivistidest delegaadid olla jooksva poliitika tasandil vägagi mõjukad ja populaarsed.

Volikogus kui vanematekogus on vastupidi, seal seavad volinikud eesmärgiks kogukonna ja valitsuse pikaajaliste strateegiate kujundamise, sihtide seadmise täitevvõimu liidritele, kelle juhtimisel sünnivad ettepanekud strateegiate osas, mille volinikud aktsepteerivad. Selline rollidentiteet eeldab piisavalt usalduslikku suhtumist valitsusse ja administratsiooni, valmidust delegeerida täitevvõimule olulisi võimupädevusi, sealhulgas strateegiate väljatöötamist. Volikogu katsed kontrollida ametiasutuste ja valitsuse tööd ei ole suunatud mitte vigade avastamisele, vaid paremate lahenduste otsingutele. Samas ei püüa sellise volinikurolli esindajad rõhutatult järgida oma valijaskonna arvamusi ühes või teises küsimuses.

Need on põhilised esindusrollid võimalikes volikogu–valitsuse võimukonfiguratsioonides. Mudelite erinevad teisendused võivad kutsuda esile põhirollide teisenemist. Näiteks volinikud–delegaadid võivad muutuda aktivistideks, mille tulemusena pingestuvad pika- ja lühiajaliste eesmärkide suhted poliitikakujundamise protsessis (Svava 2002).

Vanematekogu võib teiseneda usaldusisikute koguks, kui vanemad püüavad vastanduda täitevvõimule ja parteide vahendava rollita irduvad oma valijaskonnast. Selle tulemusena kaotavad saadikud oma strateegiakujundamise võimed ning satuvad sõltuvusse täitevvõimust ja selle ametnikest. Direktoritekogu võib areneda oligarhiaks, kelle kätte on koondunud kohalik võim ja kelle jaoks otsustamine komiteedes on pelgalt fassaad.

Institutsioonide mõjukust hinnates

Igasugune teoreetiline mudel on suhteline. Tuntud riigiteadlane G. Frederickson märgib isegi, et mida enam kohandatakse võimuinstitutsioone kodanike konkreetsetele vajadustele, seda vähem kajastab formaalõiguslik kontekst asjade tegelikku seisuga (Frederickson 2001). Eriti nendes omavalitsustes, kellel on valitsemisstruktuuride kujundamisel suur vabadus.

Tabel 1. Kohalike institutsioonide mõju otsustamisele (tippametnike hinnang 7 palli süsteemis, kus 7 tähendab väga tugevat mõju)

Institutsioon	Läti	Ungari	Eesti	Slovakkia
Linnapea/vallavanem	–	5,4	5,7	6,1
Volikogu esimees	5,4	–	5,4	–
Volinikud	5,3	5,3	3,2	4,7
Komisjonid	6,1	5,5	4,9	6,4
Linnakantselei	5,2	5,9	4,0	3,9
Huvitatud kodanikud	4,9	3,7	3,4	3,5

Küsitlustes ilmnenu hinnangud kinnitavad üldjoontes siiski antud riikide seadustes piiritletud pädevuste jaotust. Sellest ei saa muidugi järeldada, et nende riikide omavalitsusi pole kohalike elanike vajadustele kohandatud. Lätis domineerivad volikogu ja selle komisjonid (vt tabel 1), kusjuures volikogu eesistuja, ainsa mittekollegiaalse institutsiooni võim on samasugune kui teistel volinikel. Ehkki Ungari ja Slovakkia linnapead on valitud otse, on nende mõjukus sootuks erinev. Ungaris, samuti nagu Lätis, ei ole linnapea keskmine võim oluliselt suurem kui volinikel ja volikogu komisjonidel. Siiski on tegemist keskmisega, mis näitab nii volikogu enamusele (kellel on tunduvalt suurem mõju) ja vähemusele toetuva linna/valla juhi mõjukust.

Läti ja Eesti, suurel määral ka Slovakkia omavalitsustes toetub linnapea/vallavanem enamusele. Seetõttu on Ungaris keskmine võim kõige suurem hoopis linna direktoril, sest see on stabiilne ja poliitikast sõltumatu. Eestis domineerivad linnapea ja volikogu esimees, kusjuures kõigis kolmes nimetatud riigis on volikogu esimehe võimupotentsiaali hinnatud võrdsest sõltumata sellest, kuidas teda valitakse. Eestis jääb volikogu institutsioonide, eriti aga volinike mõjukus selgelt alla teistele riikidele. Huvitav tähelepanek on seegi, et kui Eestis on ametnike ja volinike antud hinnangud institutsioonide mõjukusele enam-vähem sarnased, siis majoritaarsetes omavalitsussüsteemides annavad ametnikud ja volinikud erinevaid hinnanguid. Seejuures hindavad volinikud komisjonide mõjukust tunduvalt madalamalt kui ametnikud, mis tähendab, et majoritaarsetes süsteemides on volinikel ja ametnikel erinevad arusaamad võimujaoitusest.

Otsustusprotsessi iseärasused

Otsustusprotsessi iseärasusi püüdsime hinnata poliitika institutsionaliseerumise vs isikupoliitika kultiveerimise kaudu. Ametnike küsitlus näitas, et parteistumise aste ja parteilise kuuluvuse mõju otsustamisele on eri valitsemismudelitel puhul erinev.

Tabel 2. Linnapea või vallavanem kuulub poliitilisse parteisse
(% parteistunud linnapeadest vastava suuruskategooria üksuses)

Üksuse suurus	Läti	Ungari	Eesti	Slovakkia
Kuni 1000	7,7	8,2	60,7	56,0
1000–1999	25,8	11,7	82,9	38,7
2000–4999	36,7	11,5	78,6	44,0
5000–9999	66,7	31,7	97,1	36,0
10 000 ja enam	64,4	64,5	88,2	52,0

Kabinetisüsteemis, kus poliitika aluseks on parteid ja fraktsioonid, on tippjuhtide parteistumise aste kõige kõrgem. Linnapea tüüpi süsteemis sõltub parteistumise intensiivsus ennekõike valimisseadusest. Ungaris toimub kuni 10 000 elanikuga omavalitsustes proportsionaalne isikuhääletus, Slovakkias soositakse hääletamist parteinimekirjade järgi. Seetõttu on Ungaris parteistumise tase isegi keskmise suurusega omavalitsustes väga madal, Slovakkias aga väga kõrge juba väikese küla baasil moodustatud omavalitsustes. Lätis, kus võim on koondunud komiteedesse, on väiksemates omavalitsustes parteistumise tase samuti madal. Suurtes omavalitsustes hakkavad eri süsteemide normatiivsed erisused üha enam vähenema, mis viitab sellele, et Fredericksoni tees käib suuremate omavalitsuste kohta.

Tabel 3. Toetus linnapeale/vallavanemale sõltuvalt tema parteilisest kuuluvusest (% vastava suuruskategooria üksuses)

Üksuse suurus	Läti		Ungari		Eesti		Slovakkia	
	jah	ei	jah	ei	jah	ei	jah	ei
Linnapea on partei liige								
Enamus toetab linnapead	40	71	44	52	52	42	36	28
Toetus sõltub küsimusest	64	29	55	47	47	58	60	67
Linnapead toetatakse harva	1	0	0	1	1	0	4	5

Hoopis vastandlikult mõjutab parteistumine otsustuskäitumist (vt tabel 3), sest Läti, Ungari ja Eesti volikogude toetus oma linnapeadele on enam-vähem võrdne (ca 50%), Slovakkias aga tunduvalt madalam (36%). Kui Ungaris ja eriti Lätis tingib linnapea parteistumine volikogu ja

linnapea suhete teravnemise, siis Eestis ja Slovakkias on vastupidi. Ilmselt oodatakse Läti linnapealt rohkem eesistuja rolli ning komisjonidelt asjade sisulist arutamist.

Lätis nähakse erimeelsusi, mis tingivad otsustamise edasilükkamise, tunduvalt enam obstruktsioonina. Eestis ja Slovakkias peetakse otsustamise edasilükkamise põhjuseks vajadust saada rohkem aega seisukohtade kujundamiseks, mis viitab enam struktureeritud vaidlustele volikogus. Ungaris seevastu peetakse otsustamise edasilükkamise peamiseks põhjuseks infopuudust, mis viitab puudustele volikogu töös või näitab volinike vähest kompetentsust. Tegelikuses on kõige vaidlusaltimad siiski parteilisel alusel toimivad volikogud, ennekõike Eesti omad. Seda kinnitab samuti ühehäälsete otsuste sagedus volikogudes (vt tabel 4). Ühehäälsete otsuste rohkus teistes riikides räägib sellest, et tugevate komisjonidega volikogudes, ennekõike Lätis, vaieldakse rohkem vaidluse enda kui maailmavaateliste erisuste pärast.

Tabel 4. Ühehäälsete otsuste vastuvõtmise sagedus volikogudes (kui mitu otsust kümnest)

Üksuse suurus	Läti	Ungari	Eesti	Slovakkia
> 1000	7,86	8,10	5,41	7,13
1000–1999	7,90	7,77	6,24	7,18
2000–4999	7,64	7,30	5,61	7,09
5000–9999	7,62	6,51	4,75	6,0
10 000 <	7,84	4,33	4,00	4,93

Eesti ja vähem Slovakkia suhteliselt erineva otsustuskäitumise allikas, nagu näitas volikogu ja linnapea suhete analüüs, on poliitikakujundamise protsessi institutsionaliseerimise suurem intensiivsus (vt tabel 5).

Tabel 5. Volikogude osakaal, kus on loodud fraktsioonid (% antud suuruskategooria volikogudest)

Üksuse suurus	Läti	Ungari	Eesti	Slovakkia
> 1000	42,9	0	72,0	70,1
1000–1999	35,5	1,7	73,0	86,5
2000–4999	45,2	6,3	82,5	81,2
5000–9999	44,4	3,4	91,4	88,2
10 000 <	72,3	75,3	100	98,0

Lätis, kus on rõhutatult kollegiaalne otsustamine, on fraktsioonide mõju üllatavalt suur. See viitab vähesel parteistumise tingimuses *ad-hoc*-fraktsioonide ja ühenduste suurele rollile, mis võiks seletada erimeelsuste tõlgendamist obstruktsioonina. Ungaris alla 10 000 elanikuga linnade volikogudes on fraktsioonide roll olematu, seevastu Eestis ja Slovakkias on suur. Täpsema pildi poliitikaprotsessi institutsionaliseerumisest annab koalitsioonide osatähtsuse võrdlemine volikogudes (vt tabel 6).

Tabel 6. Avalik kokkulepe enamuskalitsiooni moodustamise kohta (% antud suuruskategooria volikogudest)

Üksuse suurus	Läti	Ungari	Eesti	Slovakkia
> 1000	7,7	0	14,8	7,1
1000–1999	6,5	1,7	20,8	6,5
2000–4999	10,0	0	24,7	7,5
5000–9999	11,1	3,4	60,7	32,3
10 000 <	18,9	27,8	68,8	53,2

Enamuskalitsioon annab tunnistust sellest, et otsustamine tugineb stabiilsetele poliitilistele kokkulepetele. Erinevalt kollektiivsest otsustamisest komisjonis eeldab koalitsiooni kollektiivne otsus poliitilist ühtsust ja distsipliini. Kui kabineti tüüpi täitevvõimu puhul tähendab see volikogu (parteide) poliitilise kontrolli olemasolu täitevvõimu üle, siis majoritaarses süsteemis võimaldab linnapeal paremini kontrollida volikogu või volikogul paremini vastu seista linnapea võimule, kui linnapeal pole koalitsiooni toetust. Tundub, et Slovakkias on koalitsioonidel võrdselt mõlemad rollid.

Niisiis on otsustuskäitumise erisused tingitud mitte üksnes institutsioonide mõjukusest, vaid ka poliitikaprotsessi institutsionaliseerumise astmest ehk parteide–fraktsioonide ja ennekõike siduvate koalitsioonide olemasolust ning rollist otsustamisprotsessis. Kindlasti võib väita, et kabineti tüüpi täitevvõimu korraldus tagab kõige efektiivsema otsustamise. Täitevvõimu teostamine komiteede kaudu muudab kollektiivse otsustamise liialt aeganõudvaks ja ebaefektiivseks ka tulemuste seisukohast, mis on enam konsensuslikud ja valikutele vähem poliitiliselt sihitatud. See järeldus käib täiel määral ka linnapea tüüpi täitevvõimu kohta. Tundub, et nende eripära (konfliktsuse taseme) määrab ära mitte niivõrd see, kas tegemist on volikogu–linnapea või linnapea–volikogu võimukonfiguratsiooniga, kuivõrd volikogude parteistumise ja koalitsioonide tase. Ungari suurtes linnades, kus fraktsioonide/koalitsioonide osakaal on juba märgatav, hakkab otsustuskäitumine sarnanema nii Eesti kui ka Slovakkia.

Kohalike võimude ja rahva suhted

Kas ja kuidas mõjutavad kesksete võimuinstiitutsioonide mudelid kohalike võimude ja kodanike suhtlemise viise? Selles peatükis tuginetakse kohalike volikogude saadikute küsitlusele, millest kahjuks jäi välja Läti. Nagu tabelist 7 näha, ilmnevad eri riikide volinike esindusrollide tajumises mõtlemist väärivad erisused.

Tabel 7. Kellele pöörab volinik ennekõike tähelepanu otsuse langetamisel (7-punktise skaala keskmine, kus 7 näitab maksimumi)

Keda ennekõike esindatakse/ üksuse suurus		Ungari	Eesti	Slovakkia
Kõiki elanikke		6,1	5,9	6,1
> 1000		6,3	5,7	6,2
> 10 000		5,6	5,9	5,8
Oma valijaid		6,1	5,1	6,1
> 1000		5,7	5,1	5,8
> 10 000		6,4	5,7	6,2
Oma parteid		4,3	4,4	4,3
> 1000		2,82	4,5	4,2
> 10 000		5,39	4,9	4,8
Spetsiifilist rühma		4,03	3,4	4,1
> 1000		3,41	3,8	3,6
> 10 000		4,21	3,8	4,5

Kogu elanikkonna (kogukonna) ja oma partei huvide esindamisel riikide volinike eelistustes suuri lahknevusi silma ei torka. Parteilistele sümpaatiatele vaatamata esindatakse ennekõike ikka kogukonda, ehkki suuremates üksustes mõnevõrra vähem. Samal ajal äratav taas tähelepanu parteide peaaegu olematu roll Ungari väiksemates omavalitsustes. Spetsiifiliste rühmade huvide esindamine on Eestis tunduvalt madalam kui kahes ülejäänud riigis, kus kasutatakse otse valitud linnapea mudelit. Näeme ka teist kallakut: suuremates omavalitsustes on suund esindada spetsiifilisi rühmi, s.t delegaatidekogu on intensiivsem kui väiksemates. See suundumus võib olla isegi tõhusam, sest Ungaris ja Slovakkias, kus maaomavalitsusi moodustatakse sisuliselt üksikute külade baasil, on alla 1000 elanikuga omavalitsused harilikult imepisikesed. (Slovakkias on näiteks 2853 omavalitsusest 1964–s vähem kui 1000 elanikku (LGI andmed).) See pakub teataval määral kinnitust hüpoteesile, et

majoritaarsetes süsteemides kaldutakse delegaatidekogu, kabinetisüsteemides vanematekogu suunas.

Viimase puhul torkab silma tunduvalt väiksem soov rahvaga suhelda. Viiest Eesti omavalitsusvolinikust kolmel pole üldse kodanike vastuvõttu (vt tabel 8). Slovakkia näide demonstreerib, et parteistumise intensiivsus võib samuti olla oluline tegur: parteid on ise kodanike huvide väljendajad ja teevad seda paremini.

Tabel 8. Kodanike vastuvõtu sagedus volinike poolt (%)

Kodanike vastuvõtt	Ungari	Slovakkia	Eesti
Vastuvõttu pole	36,6	57,0	59,9
Vähem kui kord kuus	29,2	12,1	8,5
Kord kuus	22,9	10,9	9,3
Sagedamini	11,4	20,0	22,4

Veelgi selgemad vahed on saadikutööle pühendatud aegade võrdluses (tabel 9). Ungaris teevad peaaegu pooled saadikud professionaalset volinikutööd 10 ja enam tundi nädalas, samal ajal kui Eestis ligikaudu pooled volinikest kulutavad sellele vähem kui 5 tundi.

Tabel 9. Saadikutööle pühendatud aeg (%)

Saadikutöö koormus	Ungari	Slovakkia	Eesti
20 ja enam tundi nädalas	19,1	8,3	5,1
10–20 tundi nädalas	27,7	11,1	12,5
5–10 tundi nädalas	37,9	37,0	36,4
Vähem kui 5 tundi	15,3	38,2	46,0

Siiski ei saa üheselt väita, et volinikud majoritaarsetes ja parteistunud omavalitsussüsteemides oleksid vähem avaliku elu keskpunktis. Tabel 10 näitab pigem seda, et pressiga suhtlemisel on Eesti volinikud sama aktiivsed kui n-ö delegaatide rollis olevad Ungari volinikud. Samas on Eesti volinikud passiivsemad otsedemokraatia kanalite kasutamisel – kodanike avalike foorumite korraldamisel.

Tabel 10. Volinike aktiivsus avalikus elus (%)

Avalikud esinemised	Ungari	Slovakkia	Eesti
Avaldanud artikli ajalehes	34,5	25,2	34,3
Intervjueeritud viimasel aastal	51,1	30,4	52,3
Korraldanud kodanike foorume/ arutelu	78,2	57,0	21,1

Võrreldes Slovakkia, Ungari ja paljude teiste riikidega, ei sätesta Eesti omavalitsusseadus selliseid institutsioone nagu referendum ja kodanike üldkoosolekud, mida peetakse otsese demokraatia peamisteks kanaliteks. Kas siit võiks teha põhjapaneva järelduse, et Eesti kabinetitüüpi kohalikul võimul on kalduvus elitaarsusele, kusjuures see võib veelgi süveneda pärast valdade liitmist suurteks territoriaalseteks üksusteks, mis Slovakkias ja Ungaris annaksid välja rajooni/maakonna mõõdu? Tabel 11 näitab, et see pole kaugeltki nii.

Tabel 11. Volinike arvamused demokraatiast (1 tähendab täielikku nõustumist, 7 vastandlikku arvamust)

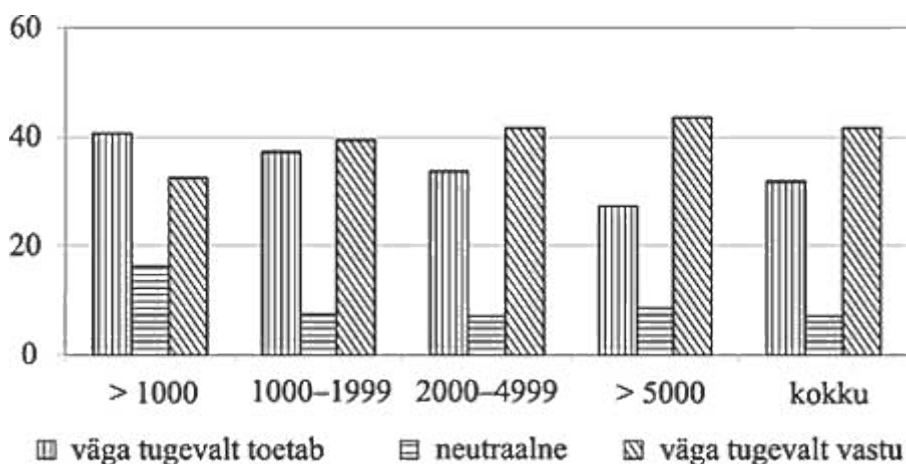
Probleem	Ungari	Eesti	Slovakkia
Avalikkuse aktiivset osalust tuleb vältida	2,9	4,9	5,5
Eelistuseks majoritaarne otsustamine	2,9	3,5	2,4
Elitaarne demokraatia	4,4	4,2	4,9
Konflikte/erimeelsusi ei tuleks vältida	4,6	3,7	3,1
Linnapea ja vallavanem tuleb otse valida	2,1	3,8	1,8

Tegelik praktika ja volinike eelistused tunduvad suurel määral lahknevat. Ungaris, kus volinikud kõige selgemalt täidavad delegaatide rolli, ilmneb sellise rolli täitmisel teatud väsimus. Enamik (65%) Ungari volinikest näeb rahva osaluses pigem konfliktide allikat ja ajaraiskamist, samal ajal kui Eestis on nende osatähtsus ainult 16,4%. Samuti on Ungari (42%) ja eriti Slovakkia (57%) volinike seas palju rohkem neid, kes kindlasti ei tunnustaks enamuse otsuse raames vähemuste erilisi õigusi teatavates küsimustes. Eestis on neid 24%. Nii palju siis eestlaste väidetavalt erilisest suhtumisest vähemus(rahvus)tesse, sest vähemuste all mõeldi just rahvusvähemusi: mustlasi, ungarlasi, venelasi jt. Tegelikult saab Eesti volinikke lugeda üksnes kergelt rohkem elitaarseks kui Slovakkia volinikke. Ungari

volinikud, kes palju rohkem suhtlevad rahvaga ja näevad selles pigem tüli kui kasu, on keskmiselt sama elitaarsed.

Antud tabel näitab veel ühte väsimuse märki. Kõige vähem optimistlikult suhtuvad linnapea/vallavanema otsevalimisse Slovakkia volinikud, kelle vastas seisab väga suure võimupädevusega otse valitud linnapea. Eestlased on aga selles küsimuses statistiliselt ainult keskmiselt optimistlikud, sest arvamused lähevad radikaalselt lahku. Tooksin siinjuures ära statistika ka üksuste suuruse lõikes (vt joonist).

Joonis. Suhtumine linnapea/vallavanema otsevalimisse



Teraapiline demokraatia

Suurbritannias 1990. aastatel läbiviidud reform eeldas üleminekut tüüpi võimukonfiguratsioonilt tugeva liidriga omavalitsussüsteemile, kas linnapea–volikogu või kabineti tüüpi süsteemile. (Teine eesmärk oli üleminek kasutajademokraatialt kohalikke teenuseid osutavate asutuste poliitilisele juhtimisele (Stoker 2004).) Reform eeldas volinike jaotamist kahte kategooriasse. Ühed pidid olema vahetult kaasatud poliitikastrateegia kujundamisse (vanemate nõukogu rollis), teised tegelema kodanike arvamuste ja kaebuste kogumisega foorumitel (delegaatide rollid).

Hinnangud tulemustele olid karmid. D. Chandler laenas (L. Nolanilt) nende uuenduste iseloomustamiseks mõiste "teraapiline demokraatia". Ekspertide (Chandler 2000, Cole 2001) arvates ei ole teraapilise demokraatia (ja antud reformide) eesmärk mitte kodanike organiseerituse suurendamine ja nende aktiivne kaasamine otsustusprotsessi kohalikul tasandil, vaid kodanikega intensiivse suhtlemise teel võimudele hea maine loomine ja legitiimsuse suurendamine. Teisisõnu – võidu tagamine valimistel. Seda peavadki aitama saavutada ennekõike volinike delegaadirollid. Meie analüüs (nii nagu ka Chandleri ja Cole'i uurimus Suurbritannias) näitab samuti, et delegaadirollide täitjad on sellest osast mõnevõrra tüdinenud. See viitab ilmselt esindusfunktsiooni teraapilisele kallakule nende riikide omavalitsussüsteemides, kus see roll domineerib. See aga ei tähenda, et kohalike võimude ja kodanike suhtlemine ning kodanike osalus – mida parteistunud volinikud siiski toetavad – ei peaks olema demokraatlike omavalitsuste võtmeprobleem. Aga jätame selle teema uurimise edasiste mõtiskluste aineks.

Kasutatud kirjandus

Act No LXIV of the year 1990 on the Election of Local Municipal Government Representatives and Mayors (Hungary).

Act No LXV of 1990 on Local Governments (Hungary).

Chandler, D. (2000). Active Citizens and the Therapeutic State: The Role of Democratic Participation in Local Government Reform. – Policy and Politics, vol 29, no 1.

Cole, M. (2001). Local Government Modernisation: The Executive and Scrutiny Model. – Political Quarterly, vol 72, no 2, pp 239–245.

Frederickson, G. (2001). How American City Governments Have Changed: The Evolution of the Model City Charter. – National Civic Review, vol 90, no 1.

Hansell, B. (2000). Evolution and Change: Characterize Council–Manager Government. – Public Management, August, pp 17–21.

Horvath, T., M. (2000). Decentralization: Experiments and Reforms. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.

Högye, M. *et al* (2002). Local Government Budgeting: Hungary. – M. Högye. Local Government Budgeting. Local Government and Public Service Reform Initiative, pp 333–395.

Law on Local Government (Latvia).

Rao, N. (1999). Representing the People? Testing Assumptions about Local Government Reform. – Public Administration, vol 77, no 2.

Soós, G. *et al* (eds) (2002). The State of Local Democracy in Central Europe. Local Government and Public Service Reform Initiative.

Stoker, G. (2004). Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labour. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Svara, J. (1990). Official Leadership in the City: Patterns of Conflict and Cooperation. Oxford: Oxford University Press.

Svara, J. (2001). Do We Still Need Model Charters? The Meaning and Relevance of Reform in the 21st Century. – National Civic Review, vol 90, no 1.

Svara, J. (2002). The Roles of the City Council and Implications for the Structure of City Government. – National Civic Review, vol 91, no 1.

Eesti edu vundament võib vankuma hakata

Georg Pelisaar (RiTo 10), Põlva linnavolikogu esimees, IX Riigikogu liige

Aasta-aastalt on omavalitsustele ülesandeid lisandunud, raha nende täitmiseks on aga alati puudu jäänud ning lõpuks võib see hakata Eesti edu vundamenti kõigutama.

Eestit on tihti nimetatud kiiresti arenevaks riigiks. Üldjoontes võib sellega nõustuda. Mis on aga Eesti edu alus, kes on selle loojad ja kui püsiv see on – neile küsimustele pole sugugi lihtne üheselt vastata. Miks hindab eduka riigi rahvas oma võimulolijaid ikka ja jälle madalalt? Miks pole omavalitsused ühegi keskvõimuga rahul olnud?

Taasiseseisvumisel võisime kahtlemata pidada õnneks 1918. aastast okupeerimiseni eksisteerinud Eesti Vabariigi ajaloolist pärandit. Neilt esivanemalt, kes olid omariikluse välja võidelnud ja seda aadet hoidnud, pärisime vabaduse võtme.

Hoopis teistmoodi suhtume nende pärandisse, kes elasid ja töötasid okupeeritud Eestis. Olen veendunud, et just nende pürgimused ja saavutused olid Eesti kiire edu pandiks. Eestlased hindasid ka nõukogude korra tingimustes oma kodu, kodukanti ja kultuuri, olid keskmisest haritumad, töökamad. Taasiseseisvumisel oli Eestis võrdlemisi heal tasemel põllumajanduslik suurtootmine, tervishoiu-, kultuuri- ja haridusvõrk. Maapiirkondades toimus see sageli kohalike majandite toel.

Küllap võimule saanud noored riigiehitajad arvasid, et uut saab rajada üksnes vana lammutades. Kõigepealt hakkas riik häbenema kolhooside olemasolu ja paari aastaga need likvideeriti. Selle asemele propageeriti talumajapidamist ja ühistuid. Avatud turumajandus aga ei soosinud tekkinud väikesi talusid, väikeühistuid ja nende kapitalismis kogenematuid juhte ning nii muutusid valdades paljud põllumajanduslikud tootmishooned möödunud aegade lagunevateks monumentideks. Tööta jäänud maainimesed jäid lootma lubadustele, mida kõik võimulepürgijad lahkesti jagasid. Praegu teame, et juba kümme aastat tagasi kartsid ja kadestasid Euroopa põllupidajad eestlasi põllumajandusliku suurtootmise pärast. Elu on näidanud, et just seal, kus suurmajandid riigi kiuste mis tahes omandivormis säilitati, on ka maaelu praegu edukas. Riik ütleb, et kõigil olid võrdsed võimalused. Maainimene teab, et ei olnud ikka küll.

Taasiseseisvumise järel otsustas riik likvideerida senise tugevaima omavalitsusliku tasandi – maakonnaomavalitsused. Oli see kokkuhoid või tugeva partneri kartus? Ühtekokku kaotas maakonnakeskustes ameti poolsada inimest. Säilis haldusaparaat, aga seni maavalitsuste halduses olnud ning riigieelarvest rahastatud valdkonnad ja rajatised anti kas omavalitsuste või ministeeriumide hallata. Algselt olid kõik osapooled rahul: riik vabanes kohalikest kohustustest ning senistest rahvasaadikute nõukogudest said iseseisva otsustusõigusega omavalitsused. Paraku kingiti omavalitsustele pärand, mille tase oli paikkonniti väga erinev, kuid mille haldamiseks jagati raha eelarvesse võrdsetel, elanike arvust lähtuvatel põhimõtetel.

Riik peseb käed puhtaks?

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus sätestab omavalitsuse ülesannetena lasteaedade, koolide, kultuuri- ja spordibaaside, sotsiaalobjektide ning teiste kohalike asutuste ülalpidamise, kui need on omavalitsuse omanduses. Enamiku omavalitsuste tulubaas kujunes kahjuks nii õblukeseks, et suure vaevaga kaeti tegevuskulud, kuid investeeringuteks sellest enam ei jätkunud. Õnnelikud olid vallad, kus omaaegsetes majandikeskustes olid heal tasemel kultuuri- ja sotsiaalobjektid, samuti need, kel õnnestus saada riiklike investeeringute programmi toel uued ehk uuendatud haridus-, kultuuri- või sotsiaalrajatised. Probleemid olid ja on eelkõige seal, kus kohalike elanike teenindamiseks vajalikud sotsialismiaegsed rajatised veel vaevu püsti püsivad. Nende omavalitsuste elanikud on heauskselt lootnud, et mingil hetkel jõuab riiklike investeeringute raha ka nende kooli, rahvamajja ja spordisaali. Nüüd räägitakse riiklike investeeringute programmi kaotamisest ja vastavate summade kandmisest omavalitsustele toetusfondi kaudu. Seda otsust soovitan kõigil poliitikuil tõsiselt kaaluda, sest selline muudatus süvendaks veelgi lõhet omavalitsuste pakutavate teenuste kvaliteedis ning kaotajaks jäävad jälle nõrgemad omavalitsused. Investeeringute programmi kaotamine oleks vastuolus ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta 9. artikliga, mis nõuab väiksemate rahaliste vahenditega kohalike võimuorganite puhul rahalise ühtlustamise mehhanismide kasutamist.

Omaette probleemipuntrasse on sattunud maaomavalitsuste kaotamise järel maakonnalinnad. Põlvas avati 1991. aastal uus kultuurikeskus, kus on 470-kohaline pöördlavaga teatri- ja kontserdisaal, tantsusaal ja hulk muid ruume. Hoone ehitati maavalitsuse tellimusel kogu maakonna teenindamiseks. Kahtlemata vajab piirkond sellist kultuuritemplit, kuid kuue ja poole tuhande elanikuga linnalt nõuab üksnes hoone ülalpidamine neli protsenti kõigist laekuvatest tuludest. Kui arvestada, et linnal on veel muusika-, spordi- ja kunstikool ning mitu muud spordirajatist, pole imestada, et neile kulub 17 protsenti kogu eelarvest. Loomulikult teenindavad kõik need objektid palju suuremat piirkonda kui Põlva linn, aga ei piletiraha ega kooli kohamaks kata vajaliku remondi ega investeeringute osa.

Tallinna, Pärnu ja Tartu kultuuriobjektidesse on riigieelarvest tehtud suuri investeeringuid. Kindlasti oleks mõttekas, kui Riigikogu seadustaks Eesti kui terviku kultuuri- ja spordipoliitika, mis tagaks nende teenuste võrdse kättesaadavuse kogu riigis. Omaette käsitlemist vajab piirkondlike tõmbekeskuste teema. Just neis keskustes võiks riik toetada selliste teenuste väljaarendamist, mis igas vallas võib-olla mõeldavad pole.

Rikka rahakott on raudus

Ei möödu aastat, kus riigivalitsus ja omavalitsused ei vaidle riigieelarvest omavalitsustele eraldatava raha üle. Pole ka imestada, sest omavalitsustele on ülesandeid aasta-aastalt juurde tulnud, riigi ülesanded on aga enam-vähem samaks jäänud. Ülesannete lisandumisel on raha nende täitmiseks ekspertide hinnangul olnud pidevalt pisikese puudujäägiga, ja nii ulatub omavalitsuste alarahastatus juba ligi kahe miljardi kroonini aastas. Ühe näitena võiks tuua tehoiu rahastamise. Teeseaduse kohaselt suunatakse 2003. aastast 75 protsenti kütuseaktsiisist tehoiu rahastamiseks. Teed jagunevad teatavasti riigimaanteedeks,

linnatänavateks ja kohalikeks teedeks. Kaks viimast kuuluvad omavalitsustele ja on seega ka nende hooldada. Riigimaanteid on kokku ligikaudu 16 500 ja kohalikke teid ligi 17 000 kilomeetrit ning linnatänavaid pisut üle 3000 kilomeetri. Tänavu kasutati riigimaanteed hoiuks ja ohutuse tagamiseks 1,8 miljardit krooni, kohalikele teedale eraldati ainult 70 miljonit ehk 3,8 protsenti! Kui seni oli veel lootust, et ehk saavad riigiteed korda ja seejärel pööratakse rohkem tähelepanu ka kohalikele teedale, siis teeseaduse muutmise eelnõu sõnastab kütuseaktsiisist 95 protsenti riigi- ja viis protsenti kohalikele teedale.

Kummaline on pakutavas seaduseparanduses ka eelarvevahendite jaotamise põhimõte, mis näeb ette kohalike maanteed arvestamise koefitsiendiga 1, tänavate pikkuse koefitsiendiga 2 ning jalg- ja jalgrattateed koefitsiendiga 0,5. Kui eeldada, et kohalikud maanteed ja kruusakattega riigiteed on võrreldavad, mis tegelikkuses nii ka on, siis tuleb välja, et riik näeb oma kruusakattega teekilomeetri remondiks ja hoolduseks ette 26 400 krooni, samasugusele kohalikule teele aga ainult 2638 krooni. Kindlasti on võrreldavad ka riigi tugi- ja kõrvalmaanteed ning asfaltkattega linnatänavad. Riik kulutab ühele teekilomeetrile aastas 140 100 krooni, linnatänavatele nähakse aga ette 5718 krooni ehk 24 korda vähem! Lähtudes riigi jaotusest ning nähes, milliseid vahendeid nõuab tegelikult linnatänavate korrashoid, tuleks tänavate puhul kasutada vähemalt koefitsienti 5. Kõige olulisem on aga see, et kohalike teede korrashoid vajab kiiresti 3–5 korda rohkem vahendeid!

Päris selgelt näitab riigi tahtmatust mõista omavalitsuste probleeme ja neile vastu tulla suhtumine õpilaste koolitranspordi kompenseerimisse. Kõik riigikogulased teavad, et tegelikult pole 40 miljonit krooni riigieelarves see raha, mida ei annaks hea tahtmise juures ümber suunata. Kõiki omavalitsusi, eriti väiksemaid linnu, häirib kindlasti see, et taas ei leitud vahendeid munitsipaalkoolide õpetajate ja kultuuritöötajate palga tõusuks.

Seda enam, et ainuüksi ministeeriumides on viimase kuue aastaga ametnikkond enam kui kolmandiku võrra kasvanud, samavõrra on suurenenud ka nende töötasu.

Riik loodab jätkuvalt omavalitsuste liitumisele. Arvan, et ka siin tuleb tunnistada, et kõige mõistlikum oleks maakonnaomavalitsused alles jätta. Mis sunnib Põlva valda liituma Põlva linnaga, kui valla eelarve on üksnes kolmandiku väiksem kui linnal, kui vallas on ainult kaks algkooli, kui huvikoolide, spordi-, kultuuri- ja tervishoiuteenuseid ning paljudele vallakodanikele ka töökohti pakub linn?

Investeerida tuleb mõistlikult

Kultuuriministeeriumi investeeringuna alustati 1998. aastal Põlva spordikooli ujula remonti. Esialgne kava nägi ette teise etapina sama hoone laiendamist, et nüüdisajastada olemasolev võimla. Mõnisada meetrit eemal oli aga kasutamiskõlbmatute duširuumidega amortiseerunud gümnaasiumivõimla. Et säästa raha ja ehitada üks korralik kompleks, tegi linnavalitsus ettepaneku rajada spordikooli võimla gümnaasiumi kõrvale. Kõigile praegusaja nõuetele vastav spordihall valmis 2003. aastal ja läks maksma 16,9 miljonit krooni. Sellest põhiosa eraldas kultuuriministeerium, kolmandiku linn ning 2,5 miljonit haridusministeerium. Ehituse teises järgus valmisid samas kompleksis poiste tööõpetuse klassid ja söökla, mida finantseeriti haridusinvesteeringute arvel. Kogu kompleksi

kasutatakse aktiivselt kogu päeva ulatuses. See oli kahtlemata ökonoomseim riigi raha kasutamine antud oludes, mis võiks olla eeskujuks paljude teistegi investeeringute puhul. Kuid Riigikontroll heidab oma aruandes 2004. aasta septembris Põlva linnale ette haridusministeeriumi eraldistest 2,5 miljoni kasutamist spordikooli võimla ehitusele kui mittesihipärast kulutamist. Huvitav, kas tõesti oleks olnud mõistlikum ehitada mõnesajameetrise vahega kaks võimlat?

Või teine näide. Kunagi ehtas riik Põlvasse reovee puhastusseadmed. Tõsi küll, siis oli Nõukogude riik ja aasta 1982. Põlva suurim reostaja oli tollal piimakombinaat, sestap need seadmed ka nende bilanssi anti. Eesti oma riik erastas piimakombinaadi, aga ühes sellega ka reoveepuhasti, kus puhastati kogu linna reoveed. Kümnekond aastat tagasi kerkis päevakorda reoveepuhasti rekonstrueerimine. Vajadus oli, vahendeid polnud, kuigi enamik keskkonnakaitselisi objekte on rajatud–rekonstrueeritud riigi või keskkonnaprojektide vahenditest. Et riik ei pidanud võimalikuks erafirmat toetada, moodustati 1997. aastal AS Põlva Reoveepuhasti, kus linnale kuulub 49% aktsiatest. Siiski ei pidanud riik linna osalust piisavaks, aga erafirma Põlva Piim nõudis enamusaktsiate eest linnalt liiga kopsakat raha. Pangalaenu abil investeeriti Põlva puhastusseadmetesse 18 miljonit krooni, millest ainult miljoni eraldas Eesti Keskkonnapond.

Nüüd on uued, euroopalikud nõuded, mille täitmiseks eraldavad jälle vahendeid nii Euroopa Liidu tõukefondid kui ka Eesti riik. Põlva reoveepuhasti omandivorm ei võimalda aga neid investeeringuid kaasata. Kuigi AS-i Põlva Piim nõue oma aktsiate eest on läbirääkimistel kahanenud poole võrra, s.o 7,5 miljoni kroonini, on ka see summa Põlva linna maksumaksjale suur koorem. Aktsiate ostu pole seni riik ega ükski fond pidanud võimalikuks toetada. Kas tõesti peaksime Põlvasse ehitama uue reoveepuhasti, mille hind oleks ligikaudu 35 miljonit krooni ja mille puhul seniseid tavasid silmas pidades tuleks linnal omaosalusena katta üksnes kümme protsenti? See oleks linna rahakotile kindlasti soodsam, aga kas ka tervikuna Eesti ja Euroopa maksumaksjale?

Koostöö täidaks praod

Kui reoveepuhasti vajaduses pole ma ühtki linnakodanikku kahtlemas kuulnud, siis jäätmeseadus ja sellest tulenevad bürokraatlikku laadi muudatused ning mitmekordne jäätmeveo hinnatõus on juba paljudelt vängeid sõnu kuuldavale toonud. Nagu ikka, langevad ümberkorraldustega seotud kohustused, kulutused, ka pahameel omavalitsuste õlule. Seda enam, et Tallinna kabinetivaikuses kirjutatud õigusaktid nõuavad punktuaalsel täitmisel Põlva linnalt kui praeguselt prügila haldajalt lausa elektroonilise autokaalu soetamist. Seadus otse, jah, kaalule esitatavaid norme ei kehtesta, küll aga teevad seda rakendusaktid ja 1. mail kehtima hakanud mõtteseadus oma rakendusaktidega. Huvitav, kas seaduse vastuvõtmisel oligi nii mõeldud?

Selliseid seaduste lapsusi on ikka ette tulnud ja küllap tuleb veelgi, ka rahanumbrite üle vaieldakse järgmisel aastal niikuinii. Mida pole aga varem juhtunud, on see, et valitsus ega Riigikogu ei arvesta ühiskonnaelu põhimõttelise muudatuse seadustamisel omavalitsuste seisukohti. Just nii toimiti haridussüsteemi reformimisel. Omavalitsustele on vastuvõetamatu, et väga paljusid puudutav haridusreform viidi Riigikogu saali avaliku

sisulise aruteluta. Ka rikuti nõnda Euroopa kohalike omavalitsuste hartas ning kohalike omavalitsuste korralduse seaduses sisalduvat kohustust konsulteerida õigeaegselt ja sobival viisil kohalike võimuorganitega kõigi neid otseselt puudutavate küsimuste kavandamise osas nii palju kui võimalik.

Valitsevas koalitsioonileppes sõnastatud lubadusest tugevdada omavalitsusi, et kujundada neist keskvõimule võrdväärsed partnerid, on üsna vähe järele jäänud. Praegu tunnetavad omavalitsused suhetes riigivõimuga pigem süvenevat kriisi. Kriisi, mille on esile kutsunud eelkõige keskvalitsuse hoolimatus kohaliku elu probleemide vastu, millele suur osa omavalitsustest vastab usaldamatusega valitsuse suhtes. Kui kaugemale kriis ulatub ja milleni see viia võib? Olen kindel, et sõltub eelkõige valitsusest, kas ja kui siiralt terekäsi ulatatakse.

Eesti edu alus on minu meelest olnud usaldus. Ka need kodanikud, kes on viimasel kümnendil võib-olla muudatuste hammasrataste vahele jäänud ja pole usaldanud üht ega teist valitsust, on saanud tuge omavalitsuselt ja oma riiki usaldanud. Omavalitsused pole vahetevahel võib-olla rahul olnud, kuid nad on tundnud, et neid usaldatakse. Usaldus on Eesti edu vundament ja selle praod tuleb kinni toppida.

Kohtuniku eriarvamus

Julia Laffrangue (RiTo 10), riigikohtunik, Tartu Ülikooli Euroopa õiguse dotsent

Ühe või mitme kohtuniku eriarvamus erineb enamuse otsusest põhjenduste või lõppjäreltuse osas ning Eestis riigikohtu lahendi ja õigusteadusliku doktriini vahele paigutudes avaldab mõju tulevasele kohtupraktikale ja õigusloomele.

Alustagem tsitaadiga: "Demokraatias ei ole ei üksikutel ega kindlatel rühmitustel monopoli tõe, teadmiste ega töökusele. Eriarvamusele jäämise õigus on ainus asi, mis muudab kollegiaalse kohtu kohtuniku elu talutavaks" (William Orville Douglas, USA Ülemkohtu (*Supreme Court*) kohtunik aastail 1939–1975).

Jätkakem teise tsitaadiga: "Riigikohtu praktika kinnitab Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtete kuulumist Eestis tunnustatud põhimõtete hulka. Siia juurde sobivad (lisaks Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve 30. septembri 1994. a otsusele) näidetena Rait Maruste eriarvamus Riigikohtu otsuse kohta, kus toetatakse Euroopa ühenduste, selle liikmesriikide ja Eesti vahelisele assotsiatsioonilepingule (nn Euroopa lepingule), samuti mõned teised, peamiselt Riigikohtu kohtunike eriarvamus. /.../ Kui kohtuniku eriarvamuse puhul on paljuski konkreetse kohtuniku enda otsustada, millist kirjandust ja milliseid õigusakte ta oma seisukohtade põhendamiseks kasutab, siis üldmuljena 1990. aastate lõpust kuni päris viimase ajani võib nentida, et Riigikohus on oma lahendites olnud Euroopa Liidu õiguse osas ettevaatlik" (Laffranque 2003).

Kaitsesin 3. oktoobril 2003 Tartu Ülikoolis doktorikraadi õigusteaduses. Minu doktoritöö teemaks oli "Kohtuniku eriarvamus. Selle võimalikkus ja vajalikkus Eesti Vabariigi Riigikohtus ja Euroopa Kohtus". 9. märtsil 2004 sai minust riigikohtunik. Dissertatsiooni teemavaliku ajal ei osanud ma väljakutsest töötada Riigikohtu liikmena undki näha. Soovisin minna raskema vastupanu teed ja oma tollaegse igapäevatöö, õigusloome kõrvalt heita pilk hoopis õigusemõistmise telgitagustesse, niipalju kui see nõupidamissaladust austades on võimalik, et paremini mõista, miks üht või teist seadust just selliselt tõlgendatakse. Eriarvamustega ajendas tegelema ka huvi Euroopa Liidu õiguse vastu, sest panin tähele, et vähemasti enne Euroopa Liiduga ühinemist ei leidnud Riigikohtus Euroopa Liidu õigus käsitlemist mitte niivõrd kohtulahendites, kuivõrd just riigikohtunike eriarvamustes.

Kindlasti oli mul lihtsam kirjutada kohtuniku eriarvamusest enne kohtunikuks hakkamist, nüüd olen nii mõnegi küsimuse puhul praktikas ära näinud, miks ja kuidas eriarvamus võib kujuneda, ja seda teooriasse valada oleks keerulisem.

Riigikogu Toimetised pakkusid hea võimaluse teadustöö värske praktiku pilguga üle vaadata ja laiema lugejaskonna ette tuua.

Küsimus kohtuniku eriarvamuse võimaldamisest või selle mittelubamisest, eriarvamuse rollist ja tähendusest ei kaota kunagi aktuaalsust, sest kohtuniku eriarvamus kujutab endast intrigeerivat ja tähelepanuväärset teemat, mis on seotud märksa laiema küsimusteringiga: avalikkuse põhimõttega, vähemuse õigusega oma seisukohta avaldada, kohtumõistmise

funktsioonidega, kohtu autoriteediga. Kohtuniku eriarvamus on nagu otsus otsuses, luues olukorra, kus vähemusse jäänud kohtunik on teiste kohtunikega teataval määral opositsioonis.

Kohtuniku eriarvamus õigussüsteemides

Alustuseks on defineeritud kohtuniku eriarvamuse mõiste. Kollegiaalsel otsustamisel vähemusse jäänud ühe või mitme kohtuniku arvamus, mis erineb enamuse arvamuselt (s.t kohtulahendist), kujutab endast vähemusarvamust. Eriarvamus üldises tähenduses võib enamuse otsusest erineda põhjenduse või põhjenduse ja järelduse poolest.

Eriarvamus kitsamas tähenduses on arvamus, kus vähemusse jäänud kohtunik ei nõustu ei enamuse otsuse põhjenduste (motiividega) ega lõppjäreldestega (resolutiivosaga).

Konkureeriv (eri)arvamus on arvamus, kus kohtunik nõustub küll otsuse resolutsiooniga, kuid mitte enamuse põhjendustega.

Kohtuniku eriarvamuse esinemine on riigiti erinev. Tsiteerigem siinkohal eksperte: "Eriarvamus on alates 1792. aastast muutunud Ameerikas vaieldamatuks traditsiooniks. See on meie demokraatia ja sõnavabaduse tõeline väljendaja" (William Orville Douglas).

"Kohtuotsuse stiiliga Hispaanias ja Saksamaal sobivad eriarvamusel paremini kui Prantsusmaal või Itaalia kohtuotsustega" (Sweet–Stone 2000, 145–146).

Kohtuniku eriarvamust ja selle avalikustamist tuntakse peamiselt *common law* õigusperekonda kuuluvates riikides: Inglismaal ja USA-s. Mandri-Euroopa õigussüsteemides lubatakse ja avalikustatakse eriarvamust ainult osas riikides (nt Saksamaa, Hispaania, Portugal, Kreeka, Tšehhi, Slovakkia, Ungari, Bulgaaria, Horvaatia, Sloveenia, Poola) ja sealgi enamasti üksnes kõrgemates või konstitutsioonikohtutes. Eriarvamust ei tunta romaani õigusperekonda kuuluvates riikides – Prantsusmaal, Itaalias, Hollandis, Belgias, kus kohtu kollegiaalsuse ja nõupidamissaladuse põhimõtted on eriti tugevalt juurdunud.

Rahvusvaheliste kohtute statistika on järgmine. Rahvusvahelise Alalise Kohtu üldkogu tegi oma olemasolu jooksul 20 otsust, millest ükski polnud ühehäälnene, Haagi Rahvusvahelise Kohtu 2001. aastal langetatud kolmest otsusest saatsid kõiki eriarvamusel (Hambro 1956//57, 240–241; Crook 2002, 309).

Valdavalt on rahvusvahelistes kohtutes, nagu näiteks Haagi Rahvusvaheline Kohus, Rahvusvaheline Kriminaalkohus, Rahvusvaheline Merekohus, Euroopa Inimõiguste Kohus, kohtuniku eriarvamuse avaldamine lubatud. Muidugi võib rohkete eriarvamustega otsus vähendada usaldust kohtu vastu, kuid kui suudetakse ära hoida eriarvamuse kirjutamise kuritarvitamist ja tagada kohtuniku sõltumatus ka oma riigist, kaaluvad eriarvamuse keelustamise rahvusvahelistes kohtutes üles kohtuniku eriarvamuse panused rahvusvahelise õiguse arendamisse.

Euroopa Kohtu praktika on aga järgmine. "Kuivõrd Euroopa Kohus tõlgendab õigust mõistes Euroopa Liidu aluseks olevaid lepinguid, peab kohtu otsuses valitsema vähemalt näiline konsensus "(Jacobs 2000, 25).

Euroopa Kohtus siiski eriarvamust avaldada ei lubata. See tuleneb nii ajaloolistest (asutajariigid, kes ei tundnud oma õigussüsteemides eriarvamust), organisatoorsetest (kohtu ülesehitus, kohtunike valik) kui ka ideoloogilistest (Euroopa Liidu õiguse ühetaoline tõlgendamine ja kohaldamine) põhjustest. Kohtuniku eriarvamust ei suuda asendada ka Euroopa Kohtu erilise liikme, kohtujuristi arvamus, mis esitatakse enne otsustamist ja võib mõnikord lõplikust otsusest erineda. Minu arvates on Euroopa Liit ja selle kohtusüsteem piisavalt küpsed avalikustamiseks, et ka Euroopa Kohtus ei ole otsustetegemine must-valge. Eesti peaks värske liikmesriigina algatama või vähemasti toetama Euroopa Kohtu demokraatlikumaks muutmist kohtuniku eriarvamuse avaliku lubamise ja Euroopa Liidu õigusesse sisseviimise kaudu.

Kohtuniku eriarvamuse traditsioon Eestis

Huvitaval kombel on üldjoontes Mandri–Euroopa õigusperekonda kuuluvas Eestis kohtunikel võimalik õigusemõistmisel jääda eriarvamusele ja Riigikohtu kohtunikel õigus oma eriarvamus ka avaldada. Kuidas ja miks ilmus kohtuniku eriarvamus Eesti õigusesse, sõltub paljuski sellest, kes, kuidas ja mis alusel eri aegadel õigust mõistis ja kuidas suhtuti nõupidamissaladusse. Näiteks Muinas–Eestis küsiti õigust jumalailt; keskajal peeti kohtumõistmise õigust maavalitsejate võimu üheks osaks ja kohtu koosseisu kaasatud talurahvaesindajad ei julgenud tavaliselt teha teistsugust otsust kui eesistujaks olev valitseja; inkvisitoorne protsess nn kaelakohtu ajal toimus salajas ja Tsaari–Venemaale kuulunud Eesti alal tegutsenud kohtutes valitses nõupidamissaladus. Eesti esimese omariikluse ajal ühendas kohtusüsteem endas Tsaari–Venemaa pärandi ja moodsa euroopaliku aspekti. 1. jaanuaril 1935 jõustunud täiesti oma Eesti kriminaalkohtupidamise seadustik tundis kohtuniku eriarvamust ja sätestas nii selle vormi kui ka esitamise/avaldamise aja. 1938. aasta kohtute seadustiku § 142 järgi pidi kohtunik, kes jäi asja või küsimuse otsustamisel eriarvamusele, selle ära märkima kohturesolutsioonil enne otsusele allakirjutamist. Nõukogude ajale oli iseloomulik järgmine eriarvamuse esitamise traditsioon. "Nõukogulikku eriarvamust võib võrrelda saksa menetlusõiguses esineva nn separaatarvamusega, s.t tegemist oli eriarvamusega vaid tinglikult, sest see ei kuulunud avalikustamisele" (Kergandberg 1999, 56).

Nõukogude perioodil oli Eesti NSV kriminaalprotsessi koodeksi § 266 lõike 1 kohaselt vähemusse jäänud kohtunikul õigus esitada oma eriarvamus kirjalikult. See võeti toimikusse, kuid seda ei avaldatud kohtuotsuse kuulutamisel, vaid säilitati suletud ümbrikus. Eriarvamuse õiguslik tähendus seisnes selles, et kui otsuse peale, mille kohta oli eriarvamus, ei esitatud kassatsioonkaebust ega –protesti, siis saatis kriminaalasja otsustanud kohus pärast otsuse jõustumist toimiku Eesti NSV Ülemkohtu esimehele järelevalve korras protesti esitamise otsustamiseks. Eesti NSV tsiviilprotsessi koodeksis sätestas kohtuniku eriarvamuse § 20.

Kohtuniku eriarvamuse õiguslikud alused

"Kuna asja võib põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse eelnõu kohaselt arutada ka Riigikohtu üldkogu, siis vähemusse jääjaid võib olla rohkem kui üks ning vaevalt on põhjendatud kuulutada ja avaldada kõigi vähemusse jäänud kohtunike eriarvamused," oli Uno Lõhmuse arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (1993. a) eelnõule, mis üldiselt oli eriarvamust soosiv, kuid esitas teatavaid kõhklusid. Viimastega arvestati osaliselt, eriarvamus loeti siiski lubatuks (justiitsministeeriumi arhiiv).

Kehtivas õiguses annab kohtuniku eriarvamusele õigusliku aluse 13. märtsil 2002 vastu võetud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus (edaspidi PSJKS), mille § 57 lõike 5 kohaselt on otsuse või selle põhjendustega mittenõustuval kohtunikul õigus lisada otsusele eriarvamus. Eriarvamuse võivad esitada mitu kohtunikku ühiselt. Eriarvamus tuleb esitada otsuse kuulutamise ajaks ning sellele kirjutavad alla kõik eriarvamusele jäänud kohtunikud.

Riigikogu poolt 12. veebruaril 2003 vastu võetud ja 1. juulil 2004 jõustunud uue kriminaalmenetluse seadustiku (edaspidi KrMS) eelnõu algversioonis kohtuniku eriarvamust ette ei nähtud. 13. novembril 2002 tegi aga ekspertgrupp ettepaneku täiendada eelnõu, mis tõi kaasa kohtuniku eriarvamuse esitamise võimaluse. KrMS § 306 lõike 4 kohaselt esitab vähemusse jäänud kohtunik kirjalikult oma eriarvamuse, mis võetakse toimikusse, kuid mida ei avaldata kohtuotsuse kuulutamisel. KrMS § 23 lõige 6 ütleb, et hääletamisel vähemusse jäänud kohtunik lisab kohtuotsusele oma eriarvamuse. Kas ei teki siin vastuolu kahe paragrahvi vahel, arvestades, et KrMS § 306 lõige 4 ei luba eriarvamust avaldada, vaid ainult toimikusse võtta, kohtuotsusele lisamine eeldaks aga justkui eriarvamuse koos otsusega teatavastegemist? Positiivne on seevastu KrMS § 23 lõike 6 teine lause, mille kohaselt Riigikohtu otsusele lisatud eriarvamus avaldatakse Riigi Teatajas koos otsusega.

KrMS-s toodud eriarvamuse regulatsiooni on tõlgendatud kui vähemusse jäänud kohtuniku kohustust eriarvamus ilmingimata kirjutada ja esitada, siiski võiks eriarvamuse kirjutamist vaadelda pigem kui kohtuniku õigust, mitte kohustust. Riigikogu menetluses oleva uue tsiviilkohtumenetluse seaduse eelnõuga püütakse KrMS-i sõnastust järgida, vältides siiski viimase kategoorilisust. Nii seisab tsiviilkohtumenetluse seadustiku eelnõus, et hääletamisel vähemusse jäänud kohtunik võib esitada eriarvamuse ja et Riigikohtu otsusele lisatud eriarvamus avaldatakse Riigi Teatajas koos otsusega.

Kehtiv, 22. aprillil 1998 vastu võetud tsiviilkohtumenetluse seadustik (edaspidi TsMS) tunneb samuti kohtuniku eriarvamust. Huvitav on siinkohal, et erinevalt paljudest teistest riikidest on praegu Eestis eriarvamust lubatud tsiviilkohtumenetluses esitada ka rahvakohtunikel.

Kehtivas halduskohtumenetluse seadustikus (edaspidi HKMS) puudub kohtuniku eriarvamuse sätestus, küll aga lubab HKMS § 25 lõige 3 järeldada, et halduskohtumenetluses kohaldatakse TsMS-s kohtuniku eriarvamuse kohta sätestatut.

Kohtuniku eriarvamust tuleks aktsepteerida kõikide menetlusliikide puhul ühtmoodi. On hea meel tõdeda, et ühtlustamisega on uute kohtumenetlusseadustike väljatöötamisel algust

tehtud. Pakkusin dissertatsioonis välja järgmise sõnastuse: "Kui kohtunik ei nõustu asja lahendamisel kohtuotsuse ja/või selle põhjendustega, on tal õigus esitada otsuse kohta kirjalik allkirjastatud eriarvamus. Eriarvamusega võivad ühineda teised hääletamisel vähemusse jäänud kohtunikud. Eriarvamuse võib koostada ka ühiselt. Eriarvamus lisatakse kohtuotsusele, selle olemasolu tehakse teatavaks otsuse väljakuulutamisel. Eriarvamus avalikustatakse. Riigikohtu lahendi puhul avaldatakse eriarvamus koos lahendiga Riigi Teatajas."

Kohtuniku eriarvamuse praktika Riigikohtus

"Riigikohus töötab kolleegiumidena, [...] seal on erinevad inimesed ja ei saa võtta eelduseks, veel vähem nõuda, et me oleme ühete arusaamistega ja ühte meelt. Samas ei tohi teha mööndusi üldistes inimlikes ja põhiseaduslikes väärtustes," ütleb intervjuus Postimehele Rait Maruste, Riigikohtu esimees aastail 1993–1998 (T. Kaalepi, T. Mattsoni intervjuu, 17. nov. 1997).

Kohtuniku eriarvamus on Riigikohtu praktikas küllalt levinud. Riigikohtus on esimesest Riigikohtu langetatud otsusest 22. juunil 1993 kuni käesoleva artikli valmimiseni, 1. novembrini 2004 esitatud 88 eriarvamust 67 kohtulahendi (neist 6 määrused, ülejäänud otsused) kohta. Kõige viljakam eriarvamuste aasta on siiani olnud 2001, kui esitati 14 eriarvamust, Riigikohtu langetatud kohtulahendeid oli sel aastal kokku 458. Käesolev aasta töötab eriarvamuse esitamise sageduse absoluutarvult senised rekordid purustada, kuna 1. novembri seisuga on 2004. aastal Riigikohtu lahenditele eriarvamusi lisatud juba 15 korral. Kõige vähem eriarvamusi esitati 1999. aastal – ainult üks; 1993. aastal ei esitatud veel ühtegi eriarvamust.

Tabel 1. Kohtunike eriarvamused Riigikohtus aastate kaupa ja suhe langetatud lahenditesse

Aasta	Lahendatud asjade arv	Eriarvamuste arv	Suhe protsentides
1993	8	0	–
1994	305	7	2,23
1995	383	2	0,52
1996	480	8	1,67
1997	472	5	1,06
1998	406	7	1,72
1999	367	1	0,27
2000	425	10	2,35
2001	458	14	3,06

2002	391	8	2,05
2003	400	11	2,75
2004	arvandmed puuduvad	15 (seisuga 1.11.04)	

Statistikas ei ole arvestatud riigikohtunik Jüri Põllu eriarvamusega Riigikohtu halduskolleegiumi 13.06.2003. a määrusele asjas 3-3-1-47-03, sest kaebus anti edasi läbivaatamisele Riigikohtu üldkogule ja üldkogu lahendile samas asjas esitas Jüri Põld samuti eriarvamuse, mis on statistikas kajastatud.

**Tabel 2. Kohtuniku eriarvamused
Riigikohtus kolleegiumide kaupa
(1. nov. 2004)**

Üldkogu – 39
Tsiviilkolleegium – 30
Kriminaalkolleegium – 10
Põhiseaduslikkuse järelvalve kolleegium – 6
Halduskolleegium – 3

**Tabel 3. Kohtunike eriarvamused
Riigikohtus menetlusliikide kaupa
(1. nov. 2004)**

Kassatsioonimenetlus – 49
Põhiseaduslikkuse järelvalve menetlus – 12
Kohtuvigade parandamine – 8
Erikaebused – 9
Teistmised – 3

Viimasel ajal on üldkogu otsustele esitatud eriarvamuste arv suurenenud. Kui taotlus õigusakti põhiseadusele vastavuse kontrolliks tuleb mõnelt Riigikohtu kolleegiumilt, on kehtiva PSJKS-i kohaselt vajalik, et otsustamisest võtaksid osa kõik riigikohtunikud. See on soodustanud üldkogu kasutamise sagenemist ja eriarvamuste teket. 2004. aasta 1. novembri seisuga on Riigikohtu üldkogu langetatud 25 lahendist saanud eriarvamuse 20 otsust.

See statistika ei peegelda tegelikkuses kõige sagedamini eriarvamusi tekitavaid vaidlusi. Kui liigitada asja olemuse, mitte selle järgi, millises kolleegiumis või üldkogus asja arutati (mõned asjad on üldkogus viinud põhiseaduslikkuse järelevalveni), siis selgub erinevates asjades langetatud lahendite ja eriarvamuste suhet vaadates, et eriarvamuste osatähtsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjades ületab kaugelt teistes valdkondades lahendatud asjadele lisatud eriarvamuste hulga.

Kõige rohkem on ühes asjas korruga eriarvamusele jäänud 11 kohtunikku (eriarvamused kitsamas tähenduses ja konkureerivad arvamused kokku). Need eriarvamused esitati Riigikohtu üldkogu otsusele, millega jäeti rahuldamata õiguskantsleri taotlus tunnistada osaliselt kehtetuks 1999. aasta lisaelarve seadus.

Eriarvamusele jäämise põhjused

Lõplik otsustus ühes või teises küsimuses eriarvamusele jääda võib seisneda ühtede tõlgendusmeetodite eelistamises teistele. Tõlgendusviisi valik on seotud kolleegiumi koosseisu või üldkogu kui terviku valikutega, millele eriarvamusele jäänud kohtunik vastandub. Eriarvamusele jäämine võib tuleneda sellest, millised eesmärgid enamus asja otsustamisel endale seadis, kui kaugemale soovis, julges ja tahtis enamus selles kohtuasjas minna. Seda kohtusisest arutelu ei ole väljastpoolt nõupidamissaladuse kaitsvat seinat võimalik näha, küll on see aga võimalik avalikkuse ette tuua kohtuniku eriarvamuse kaudu.

USA Ülemkohtu ajalugu tunneb tervet rida nn great *dissenters*'eid – silmapaistvaid eriarvamusele jääjaid kohtunikke, kes on läinud ajalukku eriarvamuse juhtivate kirjutajatena. Üks neist oli kohtunik Douglas, kes nõustus enamusega 524 korral, jäi eriarvamusele 486 korral ja konkureerivale arvamusele 154 korral. Teine oli kohtunik Holmes, kelle 173 eriarvamusest viisid 1/10 varasema kohtupraktika muutmiseni (Fuld 1962).

Eriarvamusele jäämine on seotud eriarvamusele jäänud kohtuniku, tema teadmiste, huvide ja hoiakute, hariduse, varasemate töökogemuste, südametunnistuse vabaduse, sisemise sõltumatuse, eetika ja vastutustundega.

"Ungari ja Saksamaa konstitutsioonikohtutes, aga ka Vene Föderatsiooni Konstitutsioonikohtus on enamik eriarvamusi esitavatest kohtunikest akadeemilise taustaga: teadlased, professorid, õigusteaduse kandidaadid ja doktorid. Vene Föderatsiooni Konstitutsioonikohtu doktorikraadiga kohtunik Vitruk, kes oli 1998. aastaks jäänud eriarvamusele 22 korral, töötas varem 20 aastat akadeemilisel tööl Moskvas kuni professuurini välja ja on üle 300 teaduspublikatsiooni autor" (Barry 2001, 14).

Mõneti võiks eeldada, et akadeemilisest ringkonnast tulnud kohtunikul on suurem soodumus eriarvamusele jääda, sest ta võib selles näha võimalust oma teoreetilisi seisukohti edasi arendada. Praegu on Riigikohtu 19 kohtunikust viis õigusteaduse kandidaadi ja üks doktori kraadiga, ülejäänud riigikohtunike seas on ka neid, kes on tegelnud või tegelevad ülikoolides õppeülesannete täitmisega. Läbi aegade on aga kõige eriarvamuslembesem olnud hoopis varem maakohtu kohtuniku ja esimehena töötanud riigikohtunik Jaak Luik, kes asus Riigikohtusse tööle selle teise tööaasta alguses ja on jäänud eriarvamusele kokku 20 korral. Siiski ei saa teha vastupidist üldistust, nagu oleks praktikud agaramad eriarvamusele jääjad, sest praktikute hulgas on ka neid, kes on eriarvamusele jäämise võimalust vähe kasutanud. Ühtegi eriarvamust pole näiteks esitanud Peeter Vaher, kes alustas riigikohtunikuna juba 1993. aasta märtsis ja oli varem olnud maakohtu esimees.

"Igal keskmiselt intelligentset kohtunikul on kindel maailmavaade, mis mõjutab ka alateadlikult tema otsustamist," on väitnud Rolf Lamprecht (1992, 35).

"Kohtunik on tõeliselt sõltumatu alles siis, kui ta on oma sõltuvusest teadlik," on öelnud Artur Kaufmann (1988, 2581).

Võimatu on täielikult välistada maailmavaate mõju kohtuniku eriarvamusele jäämisele. Kohtusüsteemisisese sõltumatuse aspektist vaadatuna peaks eriarvamus endast kujutama kohtunike vastastikuse sõltumatuse väljendajat, s.t väljendama kohtuniku sõltumatust kohtunikust. Kohtunik peab olema oma otsustusprotsessis vaimselt vaba. Vaimne sõltumatus avaldub eriarvamusel, mille kaudu antakse avalikkusele mõista, et riigikohtunik ei ole osa anonüümsest hääletusmehhanismist, vaid isiksus, kellel on konkreetse probleemi kohta oma seisukoht. Loodetavasti ei saa riigikohtuniku eriarvamus kunagi ohuks riigikohtuniku sõltumatusele ega hakka tema edasist tegevust takistama. Riigikohtunikud nagu kõik Eesti kohtunikud annavad ametisse astudes ametivande, milles töötatakse jääda ustavaks Eesti Vabariigile ja tema põhiseaduslikule korrale ning mõista kohut oma südametunnistuse järgi kooskõlas põhiseaduse ja seadustega. On olukordi, kus eriarvamuse mittelubamine oleks ebaeetiline. Näiteks jäi 1996. aastal enne surmanuhtluse ametlikku kaotamist Eestis Rait Maruste eriarvamusele Riigikohtu üldkogu 1996. aasta 25. septembri otsuse suhtes, millega Riigikohus tõdes, et tal ei ole õigust asendada surmanuhtlust eluaegse vabaduskaotusega.

Kohtuniku eriarvamuse nüansse

Mõnikord võib esineda vajadus kirjutada eriarvamus koos või ühineda kellegi teise eriarvamusega. Peale üksikute erandite (nt on kohtunikud Triinu Vernik ja Jaak Luik olnud tihti koos eriarvamusel) ei ole Riigikohtus välja kujunenud alati koos eriarvamusele jäävate kohtunike rühmi. Viimasel ajal võib siiski üldkogu lahenditele lisatud eriarvamusel näha kogu halduskolleegiumi teatavat erinevat lähenemisviisi enamusega võrreldes.

Kõrvutades näiteks USA, Hispaania ja Saksamaaga, kus kohtu esimehed hoiavad end eriarvamuste esitamisest tagasi, on Kesk- ja Ida-Euroopa riikides, sealhulgas Eestis, esimeestel suur mõju eriarvamuse institutsiooni edasiarendamisele ja nad võivad näha oma ülesandena eriarvamuse kaudu õigusteoreetilisi ja õiguspoliitilisi aspekte põhjalikumalt lahti seletada.

Kohtute seaduse (edaspidi KS) § 72 sätestab nõupidamissaladuse hoidmise kohustuse, mille kohaselt kohtunik ei või avaldada kohtulahendi tegemisel toimunud arutlusi. See kohustus on tähtjatu ja kehtib pärast teenistussuhte lõppemist. Kohustuse täitmata jätmist võib vaadelda kohtuniku poolt toime pandud distsiplinaarsüüteona. Ei saa väita, et riigikohtunike eriarvamusel oleksid rikkunud nõupidamissaladust. Küll võib riigikohtunike eriarvamusel leida viiteid nõupidamise ajal toimunud aruteludele nagu: "kuigi üldkogu otsuse tegemisele eelnenud aruteludes tugineti Venemaa ja Saksamaa näidetele" (Kergandberg 2001). Samal ajal kritiseeritava määruse tekstis üldkogu arutusel olnud näiteid ära ei toodud ja seega ei ole kindel, kas enamus üldse soovis nende näidete vaagimisest avalikkust teavitada. Nõupidamissaladus ei takista kohtunikul väljendada õigusküsimustes oma seisukohti abstraktselt näiteks õigusajakirjanduse kaudu. Otsust, mille tegemisel kohtunik osales, peaks ta kritiseerima eelistatult ainult eriarvamusega, seevastu ei ole põhjust keelata kohtunikul võtta erialakirjanduses seisukoht kohtulahendi suhtes, mille tegemisel ta ei osalenud.

Kohtuniku eriarvamuse ülesehitus

"Kahjuks ei saa ma nõustuda õpetatud kolleegide arvamusega...", kõlas riigikohtunik Uno Lõhmuse eriarvamus (Lõhmus 2000). "Hea tooniga kooskõlas ei ole, kui (Saksamaa) Föderaalse Konstitutsioonikohtu kohtunikud oma eriarvamustes ütlevad enamuse otsuse kohta näiteks, et viimane on vastuolus elementaarse ja minimaalse loogikaga, et kohus argumenteerib sisutühjalt ja ilma veenvuseta, et see keerab senise kohtupraktika pea peale, et enamus on vastuolus põhiseaduse põhimõtetega ja et kohus tegutseb *ultra vires*," kirjutas Josef Isensee (1996, 1087).

Oma ülesehituselt ja stiililt on riigikohtunike eriarvamusd väga erinevad, sama puudutab ka eriarvamuste pikkust ja põhjalikkust, ulatudes hästi struktureeritust kuni mõnelauselise isikliku seisukohani.

Eriarvamusd kasutatavate allikate valik sõltub eriarvamusele jäänud kohtuniku huvist, ajast, keelteoskusest jms. Eriarvamusele jäänud riigikohtunikud on oma seisukoha põhjendamiseks kasutanud väga mitmesuguseid allikaid: peale Eesti õiguse rahvusvahelist õigust, Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikad, Euroopa Liidu õigust, välismaiseid ekspertiisitulemusi ja teiste riikide kogemusi. Taustamaterjalina on vaadatud Riigikogu stenogramme, justiitsministri ja õiguskantsleri ettekandeid, erialakirjandust ning Põhiseadusliku Assamblee materjale.

Järgnevalt üks näide eriarvamuse ülesehituse kohta. "Olen seisukohal, et Põhiseaduses kasutatud mõisteid ei saa sisustada nii, nagu samu mõisteid on otsustanud sisustada seadusandja või muu üldakti andnud organ ühes või teises seaduses või muus üldaktis.

Põhiseaduse tõlgendamisel tuleb lähtuda õigusliku nähtuse olemuslikest tunnustest, arvestades õiguse teooriaga. Põhiseaduses kasutatavate mõistete tõlgendamisel tuleb püüelda ka selle poole, et Põhiseaduse kaitseala oleks võimalikult laiem. Vastupidisel juhtumil võivad seadusandja või muu üldakti vastu võtnud organi poolse mõistekasutuse tagajärjel jääda põhiõigused põhiseadusliku kaitseta" (riigikohtunik Jüri Põllu eriarvamus) (Põld 2002).

Kuigi võib väita, et enamik riigikohtunike eriarvamustest on jäänud konkreetse otsuse raamidesse, pakuvad tegelikult rohkem huvi just need eriarvamusd, kus antakse laiemaid tõlgendusjuhiseid või mis meenutavad koguni õigusteooria loengut.

Eriarvamuse teemadeks Riigikohtus on olnud õiguse üldpõhimõtted, põhiõigused ja – vabadused, protsessipõhiõigused, kohtumenetlus, normitehnika, kohtu roll, õiguse tõlgendamine, rahvusvaheline ja Euroopa õigus, põhiseaduslike institutsioonide pädevus, erinevate õigusharude ja menetluste piiritlemine jpm. Peamiselt on vähemuses olijad kritiseerinud Riigikohtu formalistlikku lähenemist, põhiseaduse ja üldse seaduste grammatilist tõlgendamist. Õigusvaldkondadest on riigikohtunike eriarvamustes käsitletud kõige rohkem tööõigust, pankrotiõigust ja kindlustusõigust. Õiguspoliitika vallas on kohtunikke eriarvamustele jääma tõuganud peamiselt erimeelsused omandireformi ja karistuspoliitika osas. Eriarvamuse objektiks on sageli olnud kassatsioonkaebuse piiridest

väljumine (nt vastupidi enamusele soovitakse kaebuse piiridest väljumist konkreetsetes asjas). Mõnikord on eriarvamusele jäänud kohtunikud leidnud, et Riigikohus on asunud ise tõendeid hindama, aga pidanuks saatma asja uueks lahendamiseks ringkonnakohtusse. Eriarvamustes pannakse rõhku protsessiökonomiale.

Kohtuniku eriarvamus ja Riigikohtu autoriteet

Kui vaadata Riigikohtu autoriteeti nii selle formaalsest küljest (tagada otsuste täitmine) kui ka moraalsest aspektist (saavutada kohtu vääriskus ja prestiiž), võib öelda, et eriarvamus ei ole kahjustanud Riigikohtu formaalset autoriteeti – ükski lahend ei ole jäänud sellepärast täitmata, et mõni kohtunik on selle tegemisel jäänud eriarvamusele. Moraalse autoriteedi hindamine on märksa keerulisem. Kohtu autoriteedile ei tohi vastandada kohtulikke argumenteerimistaset. Kohtu näiliselt autoriteedilt asetub eriarvamuse avaldamise korral rõhk otsuse põhjendamise kvaliteedile, kuid see ei kahjusta kohtu autoriteeti. Moraalne autoriteet on seotud kohtupraktika rolliga Eesti õiguses ja Riigikohtu positsiooniga Eesti ühiskonnas laiemalt. Kui kohtupraktikat on vähe, see on vastuoluline ja lahendid nõrgalt argumenteeritud, võib kohtuniku eriarvamus soodustada ebastabiilsust. See võib kaasa tuua olukorra, kus kõrgemal kohtul on raske teisi kohtuid suunata ja kõrgema kohtu lahend on seetõttu õiguse edasise arengu seisukohalt vaid üks võimalikest argumentidest. Teiselt poolt tuleb erinevate arvamuste põhjalik vaagimine noores riigis põhiseaduse tõlgendamise, lünkade täitmise ja õiguse üldpõhimõtete leidmise seisukohalt ainult kasuks.

Eriarvamused on võrreldavad lakmuspaberiga. Tegemist on Riigikohtu enda sisemise kontrolliga oma pädevuse piiride määramisel. Vähemus peab oma ülesandeks tuletada varasemat kohtupraktikat enamusele meelde ja enamust avalikult omaks võtmata kõrvalekaldumise eest manitseda. Vajalikul hetkel väärtusjurisprudentsi meelde tuletav vähemus võib aga teatavates olukordades osutada kohtu autoriteedi päästjaks.

Kohtuniku eriarvamus ja tulevane kohtupraktika

Alustagem jällegi paari tsitaadiga. "Meie kohtus (*Supreme Court*) on eriarvamused sujuvalt muutunud enamuse seisukohtadeks," on öelnud Felix Frankfurter, USA Ülemkohtu kohtunik aastail 1939–1962.

"Sageli on eriarvamusest saanud hiljem seadus," on öelnud Charles Evans Hughes, USA Ülemkohtu kohtunik aastail 1910–1916.

Riigikohtuniku eriarvamus ei ole erinevalt Riigikohtu otsusest õiguslikult siduv. Küll aga võib eriarvamus avaldada mõju tulevasele kohtupraktikale. Eriarvamuse tõttu on varasemat kohtupraktikat kindlasti lihtsam muuta. Samuti võib eriarvamuse mõju väljenduda eriarvamusel toodud ettepaneku arvestamises seadusandja poolt. Ühelt poolt on riigikohtunikud oma eriarvamustes seadusandjat ja täitevõimu kritiseerinud, teiselt poolt on seadusandjal olnud võimalik riigikohtunike eriarvamusest lohutust saada (nt selles osas, et seadusandja kavatsused ei ole eriarvamusele jäänute meelest olnud põhiseadusega vastuolus). Kui riigikohtunik Erik Kergandberg pani eriarvamusel seadusandjale ette, et Riigikogu kaaluks parkimistasu kui kohaliku maksu kehtestamise vajadust ning täiendaks

kohalike maksude seadust uue kohaliku maksu – parkimistasuga, siis seadusandja aktsepteeris seda ettepanekut ja sätestas täitemenetluse seadustiku, kohalike maksude seaduse, ühistranspordiseaduse, liiklusseaduse ja väärteomenetluse seadustiku muutmise seaduses parkimistasu kohaliku mootorsõiduki parkimismaksuna. See on üks väheseid teadaolevaid kordi, kui riigikohtuniku eriarvamusele on seaduseelnõu seletuskirjas pööratud tähelepanu selle sisulisest aspektist.

Kohtuniku eriarvamus erinevate institutsioonide vaatenurgast

Vaidluse poolte ja nende esindajate jaoks on kohtuniku eriarvamusel kindlasti suurem tähtsus juhul, kui see esitatakse otsuste kohta, mida on võimalik edasi kaevata. Kuigi advokaadid ja prokurörid loevad riigikohtunike eriarvamusi huviga, on eriarvamus nende arvates eelkõige teoreetilise väärtusega. Oma praktikas nad eriarvamustes toodud argumente üldjuhul ei kasuta.

Rääkides õigusteadusest laiemalt, on hea kasutada järgmist tsitaati: "Siinkohal üks nõuanne juuratudengitele: lugege kõigepealt kohtunike eriarvamusi ja alles siis otsuseid. Esiteks meeldib professoritele esitada eksamiküsimusi just eriarvamuste kohta ja teiseks, mis veel tähtsam, lugedes kõigepealt eriarvamust, aitab see otsusest paremini aru saada. Eriarvamus ei pea kirjeldama kogu *case*'i igavaid asjaolusid nagu enamuse otsus ja see keskendub kohtuasja võtmeküsimustele!" (Ernie the Attorney.)

Riigikohtunike eriarvamusi analüüsitakse õigusteaduslikes ringkondades. Analüüsi seisukohalt pakuvad eriarvamustega Riigikohtu otsused suuremat huvi kui eriarvamusteta lahendid. Siiski saab *Juridicas* ilmunud artikleid, mis ühele või teisele riigikohtuniku eriarvamusele viitavad, üles lugeda kõigest kahe käe sõrmedel. Üks hea näide riigikohtunike eriarvamusi käsitlevast õiguskirjandusest on Taavi Annuse riigiõiguse õpik kõrgkoolidele, kus autor kasutab Riigikohtu praktika analüüsi kõrval hulgaliselt näiteid eriarvamustest.

Riigikohtunike eriarvamusi on kajastanud ka ajakirjandus. Meedia huvi oleneb sellest, mitu kohtunikku eriarvamusele jäid – mida rohkem neid oli, seda rohkem pakub eriarvamus ka avalikkusele huvi. Näiteks võib tuua Monika Mägi süüdistuses langetatud otsuse kohta esitatud eriarvamusel, kus Urmet Kook pani Eesti Päevalehes ilmunud kommentaarile pealkirjaks: "Kohus põhjendas otsust Monika Mägi üle: viieteistkümnest riigikohtunikust jäi eriarvamusele kuus." (Eesti Päevaleht, 4. märts 1998.) Sageli on ainuüksi otsused üldsusele siiski küllalt raskesti loetavad, mis siis veel eriarvamustest rääkida, mille mõistmine eeldab otsusest arusaamist. Võib-olla aitaks siin eraldi ajakirjandusega suhtleva kohtuniku määramine, kes üldsusele huvipakkuvaid otsuse ja miks mitte ka eriarvamuse õiguslikke aspekte objektiivselt ja ilma otsust kommenteerimata "lihtsamal keeles" selgitaks.

Eriarvamuse esitamine demokraatias oluline

"Eriarvamuse eeliseid on raske mõõta, samas pole ka silmanähtavalt negatiivset esile kerkinud, seega tuleks koos soovitusel eriarvamust mõõdukalt kasutada, jääda senise õigusliku regulatsiooni juurde [ja kohtuniku eriarvamust konstitutsioonikohtus lubada]" (Benda, Klein 2001, 133).

Kokkuvõtteks tuleb tõdeda, et praktiline kogemus ei ole ümber lükanud enamikku minu doktoritöös käsitletud teoreetilistest teesidest. Kohtunikuna pean eriarvamuse esitamise ja avaldamise võimalust väga oluliseks seda nii demokraatia põhimõtte kui ka kohtuniku sõltumatuse aspektist lähtuvalt.

"Isegi kui seda kuritarvitatakse, ei suuda eriarvamus poliitilisi institutsioone kunagi samal määral kahjustada, nagu võivad seda teha igapäevane poliitiline demagoogia pressis ja raadios. Sest eriarvamus tuleb alati koos enamuse arvamusega ja inimestel on samal ajal võimalik kuulda *both sides of the story*. Niimoodi peab või peaks demokraatia toimima" (Nadelmann 1959, 430).

Ainsaks probleemiks võib osutuda eriarvamusele jäämise kuritarvitamine. Hea eriarvamus peaks jääma soliidseks ja respekteerima enamust, see ei välista argumenteeritud arvamuse esiletoomist ega konstruktiivset kriitikat. Kohtuniku eriarvamus ei tohiks kunagi muutuda eesmärgiks omaette. Siiani pole Riigikohtu praktikas selliseid eriarvamusi esinenud, eriarvamusi esitatakse ikka siis, kui vähemusse jäänud kohtunik tunneb selleks vajadust, tunneb, et teisiti ei saa. Eriarvamuse kuritarvitamise välistab juba ainuüksi ajapuudus, nõuab ju eriarvamuse kirjutamine peaaegu sama palju aega ja läbimõtlemist nagu otsuste tegemine.

Riigikohtuniku eriarvamuse võib Eesti õiguses paigutada Riigikohtu lahendi ja õigusteadusliku doktriini vahele. Selle tähendus on otsida õigust, luua õigust ning arendada õigust edasi, avaldades sellega mõju tulevasele kohtupraktikale ja õigusloomele.

Kasutatud kirjandus

Annus, T. (2001). Riigiõigus. Õpik kõrgkoolidele. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS.

Barry, D. D. (2001). Decision-Making and Dissent in the Russian Federation Constitutional Court. – Law in Eastern Europe, no 49.

Benda, E., Klein, E. (2001). Verfassungsprozessrecht. 2. Aufl., Heidelberg: C. F. Müller.

Crook, J. R. (2002). The 2001 Judicial Activity of the International Court of Justice. – American Journal of International Law.

Douglas, W. O. (1960). America Challenged. – http://www.thirdworldtraveler.com/Authors/America_Challenged.html.

Ernie the Attorney. Homepage. – http://www.ernietheattorney.net/ernie_the_attorney/2004/04/read_the_dissen.html.

Fuld, S. H. (1962). The Voices of Dissent. – Columbia Law Review, no 62, pp 925–928.

Ginsburg, R. B. (1992). Speaking in a Judicial Voice. – New York Law Review, no 67, pp 1185.

Hambro, E. (1956/57). Dissenting and Individual Opinions in the International Court of Justice. – Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, S 240–241.

Heyde, W. (1966). Das Minderheitsvotum des überstimmten Richters. Bielefeld.

Isensee, J. (1996). Bundesverfassungsgericht – quo vadis? – Juristenzeitung, S 1085–1093.

Jacobs, F. G. (2000). Advocates General and Judges in the European Court of Justice: Some Personal Reflections. Liber Amicorum in Honour of Lord Slynn of Hadley. – Judicial Review in European Union Law. The Hague: Kluwer Law International.

Justiitsministeeriumi arhiiv: toimik 3–3/412.

Kaufmann, A. (1988). Der BGH und die Sitzblockade. – Neue Juristische Wochenschrift.

Kergandberg, E. (1999). Kohtuotsus kriminaalasjas, selle kujunemine ja kriitika. Tallinn: Juura.

Kergandberg, E. (2001). Eriarvamus Riigikohtu üldkogu 22. detsembri 2000. aasta määruse kohta asjas nr 3–3–1–38–00. – Riigi Teataja III 2001, 2, 14.

Laffranque, J. (2003). Eesti põhiseaduse ja Euroopa õiguse kooselu. – Juridica, nr 3, lk 180–190.

Lamprecht, R. (1992). Richter contra Richter: Abweichende Meinungen und ihre Bedeutung für die Rechtskultur. Baden–Baden: Nomos–Verlagsgesellschaft.

Lõhmus, U. (2000). Eriarvamus Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukollegiumi 5.10.2000. aasta otsusele asjas nr 3–4–1–8–00. – Riigi Teataja III 2000, 21, 232.

Millgramm, K.–H. (1985). Separate Opinion und Sondervotum in der Rechtsprechung des Supreme Court of the United States und des Bundesverfassungsgerichts.

Nadelmann, K. H. (1959). The Judicial Dissent. Publication v. Secrecy. – The American Journal of Comparative Law.

Postimees, 17. nov. 1997.

Põld, J. (2002). Eriarvamus Riigikohtu üldkogu 7.12.2001. aasta otsusele asjas 3–1–1–27–01. – Riigi Teataja III 2002, 2, 8.

Rebane, I. (1982). Kohtud Eestis läbi aegade. Lühiülevaates. Toronto: Estoprint.

Roellecke, G. (2001). Sondervoten. Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Band 1. Tübingen: Mohr Siebeck.

Schneider, H. (1994). Kohtud Eestis: minevikus ja tänapäeval (lühikävaade). Tartu: Eesti Vabariigi Riigikohus, Juura, Õigusteabe AS.

Sweet–Stone, A. (2000). Governing with Judges. Constitutional Politics in Europe. Oxford: Oxford University Press.

Tervishoiutöötajate vajaduse ja arvu prognoos laienenud Euroopa kontekstis

Andres Võrk (RiTo 9), Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS analüütik, Tartu Ülikooli teadur

Epp Kallaste (RiTo 7), Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS analüütik

Meditšiinitöötajate nappus, mille üks põhjus on välismaale tööleminek, ei ole üksnes Eesti probleem, vaid on võtnud rahvusvahelised mõõtmed ja äratanud rahvusvahelist tähelepanu.

Käesoleva aasta mais toimunud 57. Maailma Tervishoiuassamblee võttis vastu resolutsiooni tervishoiutöötajate rahvusvahelise migratsiooni kohta (World Health Assembly 2004), milles kutsutakse Maailma Tervishoiuorganisatsiooni (WHO) liikmesriike välja töötama strateegiaid, mis pehmedaksid tervishoiutöötajate migratsioonist tingitud negatiivset mõju (eriti arenguriikides) ning rakendama meetmeid, mis stimuleeriksid tervishoiutöötajaid koduriiki jääma. Kutsuti üles pöörama suuremat tähelepanu infosüsteemide arendamisele, mille abil saaks jälgida ja prognoosida tervishoiu arengut.

Tervishoiutöötajate ettevalmistamisel tehtud vead on viinud selleni, et tervishoiutöötajate puudujäägist riigi ja regiooni tasandil räägitakse nii suhteliselt madalate tervishoiukuludega Suurbritannias kui ka kõrgete tervishoiukuludega Skandinaaviamaades, Saksamaal (Nicholas 2004) ja USA-s (Shortage...). Kasvava vajaduse tõttu tervishoiutöötajate järele on Euroopa arenenud riikides pööratud üha suuremat tähelepanu tervishoiutöötajate liikumisele ühest riigist teise, milles nähakse üht abivahendit puudujäägi leevendamisel. Siiani on tervishoiutöötajad läinud rohkem arengumaadest arenenud riikidesse (Euroopas inglise keele rohke kasutamise tõttu peamiselt Suurbritanniasse). Vanade Euroopa Liidu riikide vahel on tervishoiutöötajad (nagu töötajad üldse) liikunud suhteliselt vähe, peamiselt minnakse sarnase kultuuriga naaberriikidesse, nt Suurbritannia ja Iirimaa, Belgia ja Prantsusmaa, Skandinaaviamaad omavahel (Nicholas 2004). Euroopa Liidu laienemine on andnud liikumisele uue hoo, sest endiste ja uute liikmesriikide tervishoiutöötajate palgavahe on suur.

Viimaseil aastail on Skandinaaviamaade tervishoiuasutused korraldanud Eestis mitmesuguseid üritusi, kus tutvustatakse sealseid töötamisvõimalusi, ajalehtedes on ilmunud Suurbritannia tervishoiusektori tööpakkumisi. Et tervishoiutöötajate välismaale minek vähendab tervishoiuteenuste kättesaadavust, langetab kvaliteeti ning riik kaotab sellega koolitamisse investeeritud raha, siis on see suurendanud Eesti tervishoiujuhtide ja – poliitikute huvi tervishoiutöötajate arvu planeerimise ja koolitustellimuse kujundamise vastu. Käesolevas artiklis antakse ülevaade, kuidas prognoosida vajalikku tervishoiutöötajate hulka ning sellest tulenevalt koolitustellimust. Artikkel põhineb Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS poolt sotsiaalministeeriumi tellimisel tehtud uurimisel "Tervishoiutöötajate migratsioon Eestist: migratsiooni potentsiaalne suurus, mõju tervishoiutöötajate vajadusele ja poliitikavalikud", mille tulemusi esitleti 2004. aasta juunis. Uurimisrühma kuulusid Epp Kallaste, Marit Priinits ja Andres Võrk. Uurimuse täistekst on sotsiaalministeeriumi ja PRAXIS-e kodulehel (http://www.praxis.ee/data/toimetised_18_2004.pdf).

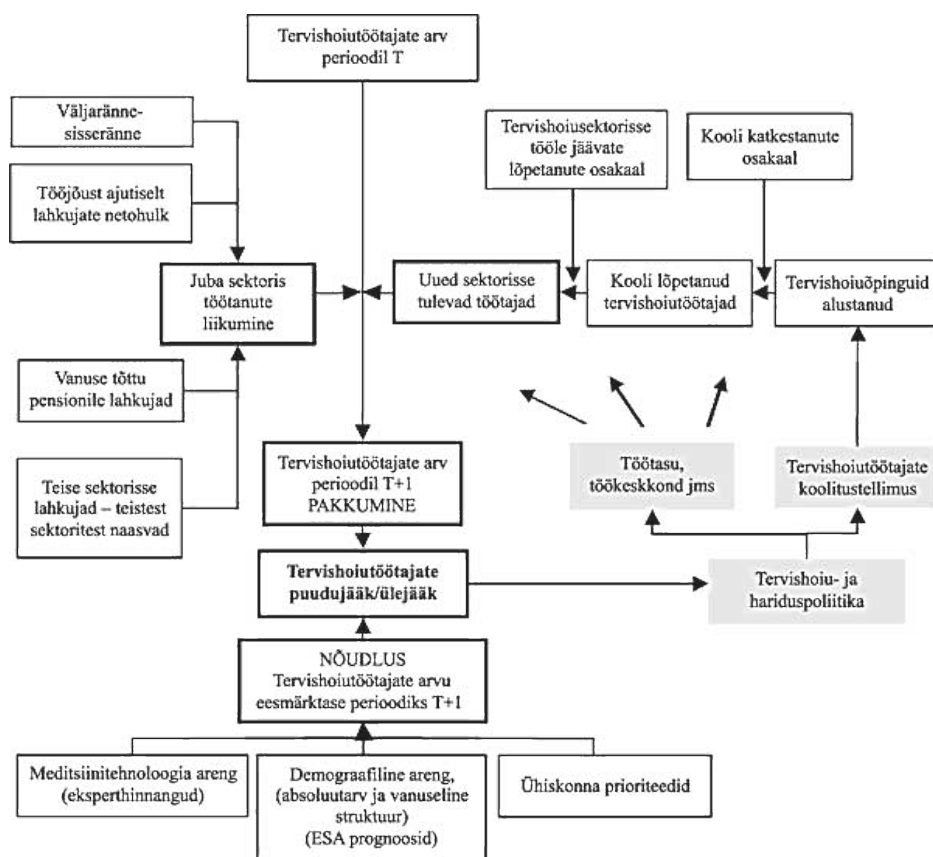
Prognoosimise skeem

Tervishoiutöötajate vajaduse (ehk töö-ökonomika mõistes tervishoiutöötajate nõudluse) ja tegeliku arvu (ehk pakkumise) pikaajaline prognoosimine on keerukas ülesanne. See nõuab muu hulgas häid teadmisi rahvastikuprotsesside, inimeste haigestumuse, meditsiinitehnoloogia arengu, tervishoiutöötajate tööturukäitumise ning tervishoiusektorit mõjutava tervise-, haridus- ja majanduspoliitika kujunemise kohta.

Joonisel 1 on skeem, mis sisaldab tervishoiutöötajate nõudluse ja pakkumise prognoosimiseks vajalikke komponente ning mida saab kasutada selleks, et analüüsida muu hulgas migratsiooni mõju koolitustellimusele.

Kõigepealt tuleb vastata küsimusele, kui palju tervishoiutöötajaid oleks Eestis üldse vaja (joonise 1 alumine osa). Kuna aga meie eesmärk on vaadelda tervishoiutöötajate pakkumist mõjutavaid tegureid, siis tervishoiutöötajate optimaalse arvu kujunemist põhjalikult ei analüüsita ning edasiste arvutuste aluseks on võetud sotsiaalministeeriumi poolt eesmärgiks seatud õdede ja arstide suhe elanike arvu, mis on sarnane arenenud riikide tervishoiutöötajate keskmise suhtega rahvaarvu. Seega, rahvaarvu prognoosi (nt Eesti Statistikaameti oma) teades on meil võimalik prognoosida ka tervishoiutöötajate soovitud taset keskpikas perspektiivis. Tervishoiutöötajate tegeliku arvu erinevus soovitud tasemest näitab seega kas üle- või puudujääki.

Joonis 1. Tervishoiutöötajate nõudlust ja pakkumist mõjutavad tegurid



Tervishoiutöötajate pakkumine kujuneb tööturule sisenemiste ja väljumiste tulemusena (joonise 1 ülemises osas kujutatud vood). Et tervishoius saavad tööturule tulla ainult asjakohase kutse omandanud, saab uusi inimesi ainult koolitussüsteemist (joonise 1 parem pool) ja teistest riikidest (joonisel 1 vasakul ülal). Tervishoiutöötajate arv väheneb peamiselt sellepärast, et inimesed lahkuvad tööturult vanaduse tõttu. Peale selle tuleb arvestada ka tööturult ajutiselt eemal olijate liikumist (nt lapsehoolduspuhkusel olijad) ning muusse valdkonda tööle läinuid ja tagasitulnuid.

Töötajate kõiki liikumisi sektorisse ja sektorist välja mõjutavad riiklik haridus- ja tervishoiupoliitika. Poliitiliste abinõudega saab muuta koolitustellimust, tervishoiutöötajate palka ja töötingimusi. Sellest sõltub omakorda, kui palju inimesi üldse õpinguid alustab, kui palju õpingud lõpetab, kui suur osa läheb tööle tervishoiusektorisse ja kui kauaks sinna jääb, kui palju läheb hoopis välismaale. Spetsiifiliste tervishoiuvaldkonna meetmete kõrval on tähtsad ka üldised tööturgu mõjutavad poliitikad. Näiteks pikendab töötamisaega pensioni suuruse sidumine tööpanusega ja naiste riikliku pensioniea tõus. Töö- ja pereelu ühitamist soodustavad meetmed aitavad naistel kiiremini tööturule naasta. Töötajate vaba liikumine riikide vahel omakorda soodustab välismaale minekut.

Selleks et kindlaks teha, kuidas poliitikameetmed mõjutavad inimesi tervishoiusektorisse tööle tulema ja sinna jääma, on vaja põhjalikke süvauuringuid, mida Eestis seni tehtud ei ole. Näiteks on meil vaja teada tervishoiutöötajate pensionile siirdumise tagamaid, teistele aladele tööleminejate hulka ja põhjusi, lastega kodus olemise kestust, kooli poolelijätmise põhjusi ja muid tööturukäitumist iseloomustavaid seoseid. Nagu jooniselt 1 selgub, on migratsioon ainult üks komponent, mida tuleb arvestada tervishoiutöötajate vajaduse ning tegeliku arvu prognoosimisel ja planeerimisel. Tervishoiutöötajate pakkumise kujundamisel migratsioonile keskendumine ei pruugi olla õigustatud, kui suuremad kaod on tingitud hoopis koolist väljalangemisest ja teistesse valdkondadesse tööleminekust.

Koolitusvajaduse prognoosimisest

Selleks et prognoosida tervishoiutöötajate tegelikku arvu ja sellega kaasnevat üle- ja puudujääki ning leida lähiaastail täiendavalt koolitatud inimeste optimaalne arv, on vaja anda hinnang tööturule sisenemiste ja väljumiste kohta lähema paarikümne aasta jooksul. Meie tehtud vajalikud olulised eeldused on esitatud tabelis. Järgnevalt selgitame esmalt nende eelduste tausta ja seejärel leiame simulatsioonanalüüsi abil migratsiooni mõju koolitustellimusele.

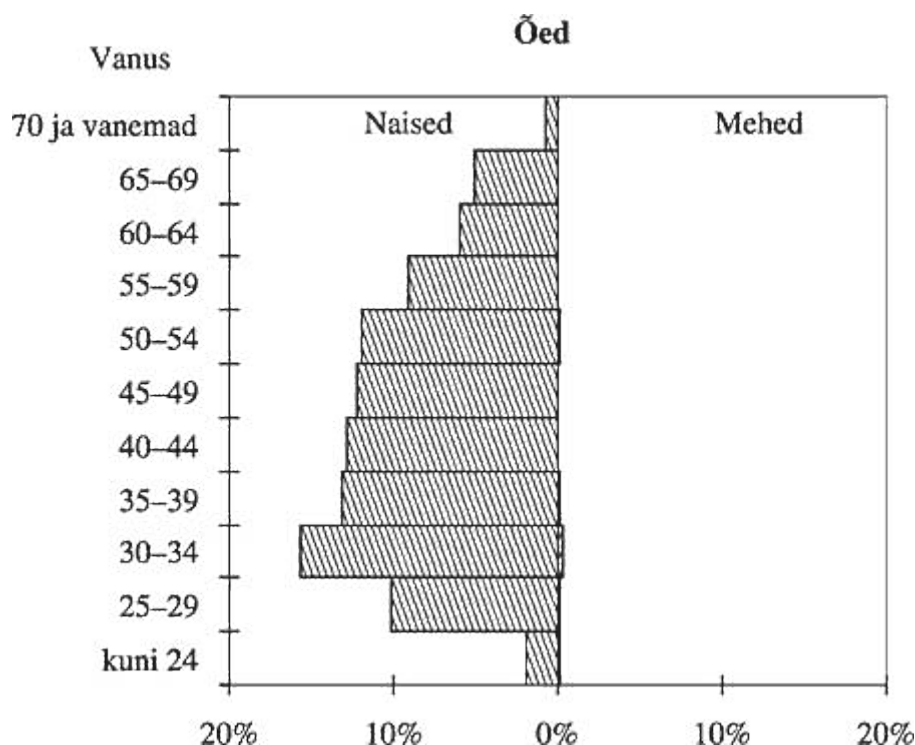
Tabel. Eeldused tervishoiutöötajate arvu ja vajaduse prognoosimisel

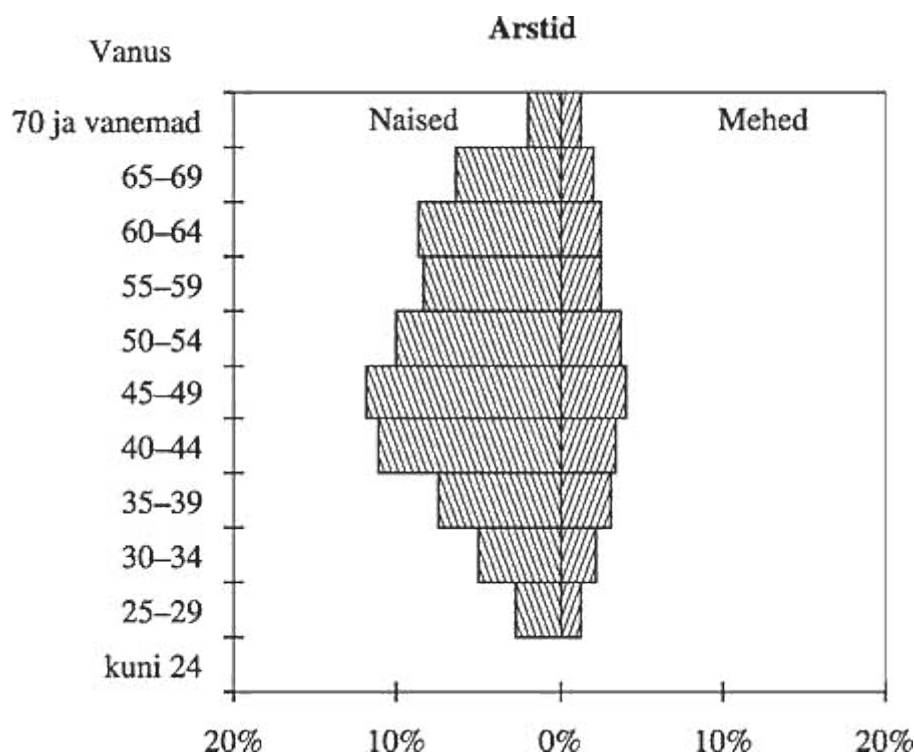
		Õed	Arstid
	Koolitus		
(1)	Lõpetanute osakaal õpinguid alustanutest (märkus: koolitustellimus on 100% lõpetanustest)	75%	90%
(2)	Lõpetanute osakaal, kes lähevad tööle tervishoiusektorisse / astuvad residentuuri ja lõpetavad selle (arstide puhul)	85%	90%
(3)	Residentuuri lõpetajate arv 2004–2007		366
	Tööturg		
(4)	Tervishoiutöötajate arv 2004. aastal (tervishoiutöötajate registri andmed, 15.04.2004)	8185	4296
(5)	Tase 1000 elaniku kohta 2004. aastal (ESA rahvastiku andmed, 1 351 000 inimest, 1.01.2004)	6,06	3,18
(6)	Aastane tööjõust lahkumine pensionile, muule tööle ja ajutiselt tööjõust välja (neto) (eksperthinnang, sõltub vanuselisest jaotusest, 2004. a näitajad)	3,8%	3,7%
	Tervishoiutöötajate eesmärk aastaks 2015, sealt edasi konstantne		
(7)	Soovitud tase Eestis aastaks 2015	8,0	3,00
(8)	Rahvaarv aastal 2015 (ESA prognoos II) 1 281 300		
(9)	Soovitud tervishoiutöötajate arv aastaks 2015	10 250	3844
(10)	Keskmine arv 1000 elaniku kohta Euroopas (EL-i vanade liikmesriikide + Norra keskmine aastal 2000)	10,5	3,44
	Migratsioon (küsitlusest)		
(11)	Aastane migratsioon (sõltub vanuselisest jaotusest, 2004. a näitajad)	1%	1,3%
(12)	Tagasitulistajate osakaal	90%	90%
(13)	Tagasitulistajate keskmine tagasituleku aeg aastates	5	5

ALLIKAS: Vörk, Priinits, Kallaste (2004).

Et vajadus tervishoiutöötajate järele on määratud nende arvuga elanikkonda, on rahvastikuprognose arvestades lihtne leida vajalikku tervishoiutöötajate koguarvu. Sotsiaalministeeriumi eesmärk sätestab optimaalseks arvuks 3 arsti ja 8 õde 1000 elaniku kohta. 1. jaanuari seisuga oli Eestis 1 351 000 elanikku, seega peaks arste (ilma hambaarstideta) olema 4053 ja õdesid 10 808. Rahvaarvu vähenedes väheneb ka vajaminev tervishoiutöötajate arv. Näiteks võttes aluseks Eesti Statistikaameti rahvastikuprognosi nn teise stsenaariumi, on vajadus aastaks 2015 ligikaudu 3800 arsti ja 10 200 õde. Need arvud on edasiste arvutuste puhul eesmärk, mida koolitustellimust muutes püütakse hoida või saavutada. Tervishoiutöötajate tulevase arvu prognoosimisel on vaja lähtuda nende praegusest arvust ning soolisest ja vanuselisest koosseisust. Tervishoiutöötajate soolis- vanuseline struktuur mõjutab seda, kui palju aastas lahkub pensioniea tõttu ja kui palju jääb lapsehoolduspuhkusele. Järgnevate näidete puhul on kasutatud andmeid tervishoiutöötajate registrist 2004. aasta kevade seisuga, kui registris oli 4296 arsti ja 8185 õde. (Et register uueneb ja muutub pidevalt, siis artikli kirjutamise ajal (26.10.2004) oli registrisse kantud juba 4704 arsti (ilma hambaarstideta) ja 8841 õde. Seega on järgmised koolitustellimuse arvud ülehinnatud, küll ei mõjuta see aga oluliselt migratsiooni suhtelist mõju.) Arstide ja õdede sooline ja vanuseline jaotus on esitatud joonisel 2. Soolist ja vanuselist jaotust ning eri vanuserühmade tööturukäitumist arvestades on leitud igal aastal sektorist lahkujate osakaal. 2004. aastal oli see 3,8% õdedest ja 3,7% arstidest (osakaal ei sisalda välismaale tööle minejaid).

Joonis 2. Arstide ja õdede sooline ja vanuseline struktuur 2004. aasta algul



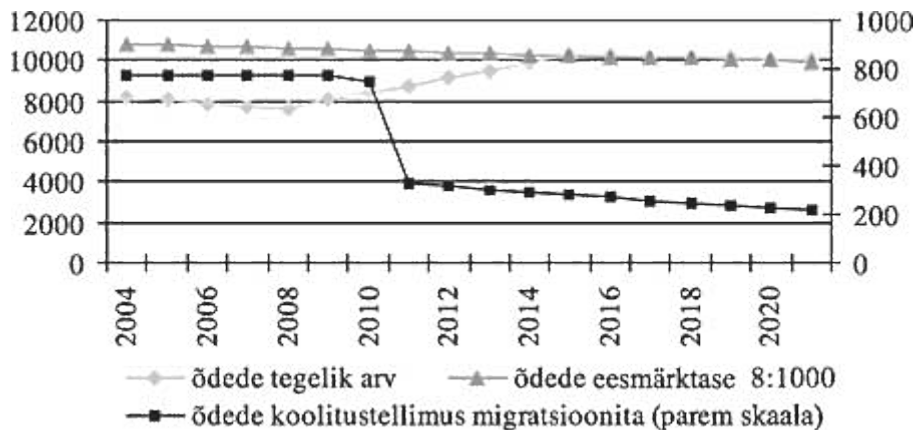


ALLIKAS: Tervishoiutöötajate register, 2004. aasta märtsi lõpp.

Et kindlaks teha inimeste arvu, kes tulevad tervishoiusektorisse haridussüsteemist, on vaja teada, kui palju kooli alustanuist lõpetab kooli ja nende lõpetanute osakaalu, kes lähevad tööle tervishoiusektorisse. Meie võtsime prognoosimisel aluseks minevikust teadaolevad suhtarvud (vt tabelit, read 1 ja 2). Oletasime, et pärast lõpetamist asub tervishoiusektoris tööle 85% õdedest ning 90% arstidest läheb residentuuri ja lõpetab selle. Seega selleks, et sektorisse tuleks tööle vajalik arv inimesi, peab riiklik koolitustellimus olema lõpetanute arvust suurem ja kooli vastuvõetavate arv veelgi suurem. Jättes kõrvale tervishoiutöötajate migratsiooni, peaks koolitusvajadus olema järelkult selline, nagu on kujutatud joonistel 3 ja 4. (Et uuringu valmimisele järgnenud ajal, nagu eespool märgitud, on registreeritud tervishoiutöötajate arv suurenenud, on arvutustes kasutatud tervishoiutöötajate arv alahinnatud ning koolitusvajadus ülehinnatud.) Tuleb rõhutada, et prognooside tulemused näivad olevat lihtsad, kuid tegelikult muudab iga tabelis esitatud eelduse muutmine ka koolitustellimuse suurust. Eelduste kvaliteet ja paikapidavus sõltuvad eelkõige olemasolevate andmete kvaliteedist ja varem tehtud analüüsides tervishoiutöötajate tööturukäitumise kohta.

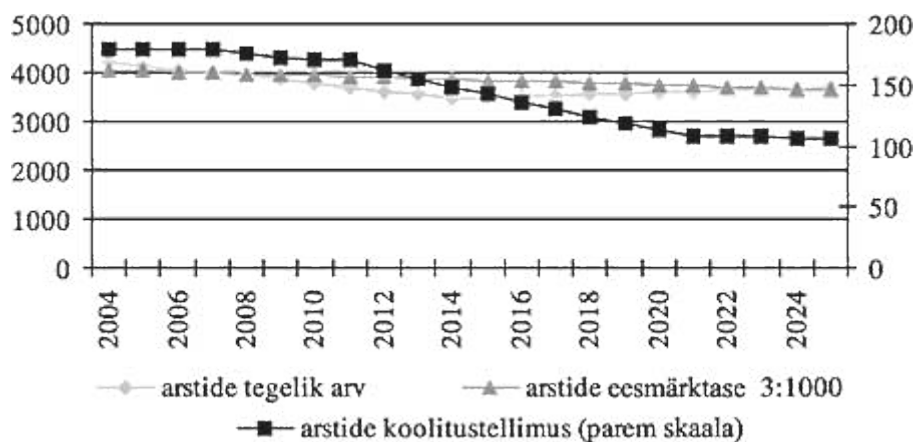
Selleks et õdede arv võimalikult kiiresti jõuaks seatud eesmärgini, oleks meie näite kohaselt vaja koolitada ligikaudu 700 õde aastas, s.o tunduvalt rohkem, kui praegu koolitatakse (270 õde aastas). Aastaks 2015 jõutaks sellise koolitustellimuse puhul eesmärgini 8 õde 1000 inimese kohta. Aastast 2010 võiks õdede koolitustellimus väheneda 320 õeni aastas ja seejärel väheneda vastavalt rahvastiku arvu vähenemisele.

Joonis 3. Õdede koolitusvajadus, et oleks täidetud eesmärk 8 õde 1000 inimese kohta aastaks 2015, ja tegelik õdede arv



Arvestades eelkõige arstide vanuse struktuurist tulenevat tööturult väljumist lähiaastate jooksul, oleks vaja aastas koolitada keskmiselt 160 residentuuri lõpetanut. Sellisel juhul on tagatud jätkuvalt 3 arsti 1000 inimese kohta. Kui eesmärk on täidetud, võib koolitustellimus väheneda 100 arstini aastas.

Joonis 4. Arstide koolitusvajadus, et oleks täidetud eesmärk 3 arsti 1000 elaniku kohta aastaks 2015, ja tegelik arstide arv



Näide migratsiooni mõjust

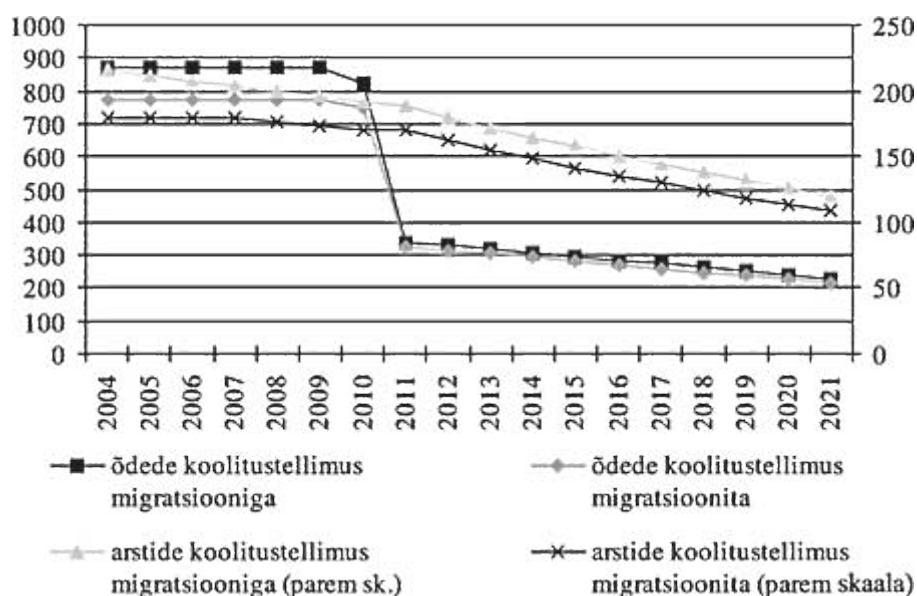
Tervishoiutöötajate välismaale minek avaldab lähiaastail Eestis tervishoiutöötajate arvule üha suuremat mõju. Seetõttu tuleks hinnata, kas ja kui palju muuta koolitustellimust. Kui palju võiks Eesti tervishoiutöötajate välismaale tööleminek koolitustellimust suurendada?

Kuna täpselt ei ole teada, kui palju tervishoiutöötajaid on juba välismaale läinud ja kui palju kindlasti veel läheb, ei ole prognoosimiseks piisavalt andmeid. (Tervishoiuameti andmeil (Kaljumäe 2004) oli 2004. aasta 1. septembri seisuga välja võtnud välismaal töötamiseks vajalikud dokumendid 251 tervishoiutöötajat, sealhulgas 181 arsti, 53 õde, 15 hambaarsti.) Et saada mingit ülevaadet rände võimalikust suurusest, korraldas PRAXIS 2003. aasta lõpus sotsiaalministeeriumi tellimisel tervishoiutöötajate arvamusküsitluse, millega uuriti

välismaale töölemineku soove ja selle põhjusi ning analüüsi seoseid töötingimuste ja isikutunnustega. Nii saadi hinnangud selle kohta, kui paljud soovivad välismaale tööle minna, mitme aasta pärast tahetakse minna ning kas ja millal tahetakse tagasi tulla. Tervishoiutöötajailt küsiti, kas nad töötaksid võimaluse korral välismaal, ning seejärel täpsustati, kas plaan välismaal töötada on umbmäärane, edasiarendatud või kindel (lõplik). Selgus, et ehkki välismaale tööle minna soovis pool tervishoiutöötajaist (52%), oli kindel plaan ainult 5,4%-l. Arstidest on kindel plaan 6,2%-l ja õdedest 5,2%-l, residentidest koguni kümnendikul.

Arvamusküsitluste puhul tuleb arvestada, et tegemist on inimeste soovidega ning nende tegelik käitumine ei pruugi soovidele vastata. Seetõttu on enamasti leitud, et arvamusküsitlused hindavad välismaale minejate hulka üle. Küsitlusuuringust selgus samuti, et enamik tervishoiutöötajaid soovib minna välismaale tööle ajutiselt, peamiselt mõneks aastaks, ja alla kümnendiku on neid, kes plaanivad sinna jääda. Seetõttu võtame prognooside tegemisel arvesse üksnes need, kes ütlesid, et nende välismaale mineku plaan on kindel (lõplik). Migratsiooni mõju simuleerimisel koolitustellimusele eeldame küsitluse põhjal, et välismaale läheb aastas ligi 1% tervishoiutöötajaist (sõltub vanuselisest struktuurist konkreetsel aastal), kellest 90% tuleb tagasi keskmiselt viie aasta jooksul (tabeli alumine osa). Eeltoodud tingimustel peaks õdede koolitustellimus suurendama migratsiooni tõttu algul ligi 10%. Arstide koolitustellimus peaks migratsiooni tõttu olema lähiaastail ligikaudu 20% ja hiljem ligikaudu 10% suurem. Kaugemas perspektiivis, kui osa välismaale läinud töötajaist naaseb, väheneb migratsioonist tulenev täiendav koolitusvajadus tunduvalt (vt joonis 5).

Joonis 5. Migratsiooni mõju õdede ja arstide koolitustellimusele, et täita eesmärk 8 õde ja 3 arsti 1000 elaniku kohta aastaks 2015 ja edasi



Koolitustellimust mõjutab märkimisväärselt see, et välismaale lähevad kooli lõpetanud noored arstid ja õed. Peale välismaale minejate tuleb arvesse võtta ka need, kes lähevad Eestis tööle teistesse valdkondadesse. Praegusel juhul kasutasime migratsiooni

prognoosimiseks arvamusküsitlusest tulenevaid järeldusi, kuid migratsioon on keeruline ja dünaamiline protsess, mille kaardistamine ühe arvamusküsitluse põhjal on peaaegu võimatu. Rõhutada tuleb, et praktikas teeb migratsiooni prognoosimise eriti keeruliseks välismaiste tervishoiuasutuste poolt rakendatav aktiivne värbamine. Selline värbamine lihtsustab märgatavalt välismaale mineku protseduuri ja vähendab lahkuda soovijate kulusid, seetõttu võivad välismaale tööle minna ka need, kellel olid üksnes ebamäärased lahkumise plaanid.

Euroopale ühtne planeerimissüsteem

Laienenud Euroopa Liidus on kindlasti suurenenud ka tervishoiutöötajate liikumine endistest sotsialistlikest riikidest arenenud riikidesse, milles peamist rolli mängib palgaerinevus. Migratsioon teeb tervishoiutöötajate arvu ja täiendava koolituse planeerimise tunduvalt keerulisemaks ja kallimaks, kui see oleks ilma migratsioonita. Et Euroopa riigid saaksid tervishoiutöötajate nõudluse suurenemise ja aktiivse värbamise tingimustes planeerida oma tervishoiutöötajate vajadust ja koolitustellimust, on ühe võimalusena pakutud üleeuroopalist ühtset planeerimissüsteemi (Jinks *et al*/2000). Vastasel juhul on eriti vähem arenenud riikidel raske otsustada, kui palju töötajaid on vaja koolitada. Kuni ühtset üleeuroopalist koordineeritud poliitikat ei ole, peab Eesti oma meetmetega vähendama tervishoiutöötajate migratsioonist tingitud negatiivset mõju tervishoiuteenuste kättesaadavusele.

Üks migratsioonist tingitud tervishoiutöötajate puudujäägi katmise võimalus on lisatöötajate koolitamine. Tehtud arvutuste kohaselt tuleks migratsiooni tõttu suurendada koolitustellimust keskpikas perspektiivis ligikaudu 10%. Samas ei saa jätta uuesti rõhutamata, et riiklik koolitustellimus ei ole migratsiooni tagajärgedega võitlemiseks tõhus poliitikavahend, sest pika koolitustsükli tõttu hakkab koolituse mõju avalduma alles mitme aasta pärast, kui olukord võib olla muutunud. Teiseks ei pruugi kõik täiendavalt väljakoolitatud spetsialistid minna tööle Eesti tervishoiusüsteemi. Samuti on selge, et Euroopas kasvavat nõudlust tervishoiutöötajate järele ei ole otstarbekas rahuldada Eesti riigi raha eest koolitatud asjatundjatega. Seetõttu tuleks koolitustellimuse suurendamise asemel rakendada meetmeid, mis vähendaksid huvi välismaale töölemineku vastu ja suurendaksid huvi naasta ning kasutaksid paremini inimkapitali. Viimane tähendab seda, et väheneks õpingute poolelijätmine, et tervishoiutööd õppinud inimesed ei läheks tööle teistesse valdkondadesse ja pikeneks nende tegelik töötamise aeg. Selleks on kõigil juhtudel peamiste abinõudena välja toodud töötasu suurendamist ja töötingimuste parandamist, samuti paremat kutsenõustamist ning võimaluste loomist töö- ja pereelu paremaks ühitamiseks, mis on eriti tähtis seetõttu, et enamik tervishoiutöötajaid on naised.

Kokkuvõttes on selleks, et tervishoiutöötajate vajadust ja tegelikku arvu prognoosida, vaja kõigepealt korralikke andmeid. Artiklis näidetena esitatud prognooside tegemisel tuli mitmel puhul lähtuda väga napist infost ja tugineda eksperthinnanguile. Praeguseeni pole kättesaadavad andmed selle kohta, kui palju koolitatud tervishoiutöötajaid on tegelikult välismaale läinud ning kui palju töötab Eestis väljaspool tervishoiuvaldkonda. Samuti ei ole uuritud tervishoiutöötajate efektiivset töötamise aega aastates, sealhulgas lapsehooldusperioodide pikkust ja tööturult tagasitõmbumise vanust. On lootust, et täieneva tervishoiutöötajate registri andmed koos olemasoleva haridusregistri ja

sotsiaalkindlustusameti registri andmete kasutamisega annavad selle kohta tulevikus palju vajalikku informatsiooni. See võimaldab tervishoiujuhtide ja –analüütikute koostöös välja kujundada tervishoiutöötajate vajaduse ja arvu prognoosimise tõhusa skeemi, mis võtaks arvesse ka tervishoiu- ja hariduspoliitiliste meetmete mõju tervishoiutöötajate tööturukäitumisele. Kõik see teeks ka poliitikakujundajatel tervishoiualaste otsuste vastuvõtmise lihtsamaks.

Kasutatud kirjandus

Jinks, C., Ong, B. N., Paton, C. (2000). Mobile Medics? The Mobility of Doctors in the European Economic Area. – Health Policy 54, pp 45–64.

Kaljumäe, Ü. (2004). Eesti tervishoiukorralduse seosed EL direktiivide ja trendidega. – <http://www.tervishoiuamet.ee/public/files/Tervishoiufoorum%202004.pdf>.

Nicholas, S. (2004). The Challenges of the Free Movement of Health Professionals. – M. McKee, L. MacLehose, E. Nolte (eds). Health Policy and European Union Enlargement. Maidenhead: Open University Press, pp 82–108.

Rahvastik 2002. Population (2003). Tallinn: Eesti Statistikaamet.

Shortage Designation. Bureau of Health Professions. U.S. Department of Health and Human Services. Health Resources and Services Administration. –<http://bhpr.hrsa.gov/shortage/>

World Health Assembly 2004. International Migration of Health Personnel: A Challenge for Health Systems in Developing Countries. – http://www.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA57/A57_R19-en.pdf.

Võrk, A., Priinits, M., Kallaste, E. (2004). Tervishoiutöötajate migratsioon Eestist: migratsiooni potentsiaalne suurus, mõju tervishoiutöötajate vajadusele ja poliitikavalikud. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus PRAXIS. – http://www.praxis.ee/data/toimetised_18_2004.pdf.

Arstid ees, patsiendid järel?

Maris Jesse (RiTo 10), Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS tervishoiupoliitika analüütik

Michael Couchier (RiTo 10), Genti Ülikooli teadur

Ruta Kruuda (RiTo 10), Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS nõukogu liige

Mitmete Euroopa Kohtu lahendite tõttu laienenud patsientide liikumisõigus euroliidus ning Eesti elanikkonna kõrge valmidus otsida arstiabi välismaalt toovad veelgi enam tähelepanu alla Eesti tervishoiusüsteemi.

Seoses Euroopa Liidu laienemisega, on Eestis avalikkuse tähelepanu all arstide ja teiste tervishoiutöötajate suurenev migratsioon välisriikidesse. Tähelepanuta on aga põhjendamatult jäänud patsientide õigus ja võimalus saada vajaduse korral ravi teistes liikmesriikides. Kui tervishoiutöötajate õigused ühest riigist teise liikuda on selgelt piiritletud, siis patsientide puhul on olukord keerulisem. Käesolevas artiklis anname ülevaate, kuidas on reguleeritud võimalus saada arstiabi Euroopa Liidu territooriumil ning olulistest ja hiljutistest Euroopa Kohtu lahenditest, mis on laiendanud patsientide liikumisõigust, kirjeldame Eesti sellekohaseid õigusakte ning senist kogemust.

Kindlustuskaitse ajutisel teises riigis viibimisel

Põhimõtteliselt tuleks eristada kahte olukorda: inimene vajab arstiabi ajutiselt teises riigis viibides ja inimene läheb teise riiki eesmärgiga saada plaanilist arstiabi.

Püüded reguleerida teatavate rühmade/inimeste õigust saada arstiabi teistes Euroopa Liidu liikmesriikides selgelt määratud ja piiritletud tingimustel ulatuvad aastasse 1958. Konkreetsema sisu said õigused regulatsiooniga 1408/71 ja täienduse regulatsiooniga 574/72. Regulatsiooni loomise tingis vajadus toetada tööliste vaba liikumist liikmesriikide vahel ning tagada neile muu hulgas kindlustuskaitse jätkuvus teises riigis töötamisel. Töötajate vaba liikumist peetakse Euroopa ühtse majandusruumi loomise nurgakiviks (Cornelissen 1996). Oluline on märkida, et selle regulatsiooni eesmärk kaugemas perspektiivis ei olnud harmoneerida liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteeme, vaid neid paremini koordineerida (Department for Work and Pensions 2002). Nüüdseks on see lihtne regulatsioon oma taotluslikud piirid ületanud seoses laienenud õiguste ja võimalustega ühest liikmesriigist teise liikuda. Nii on näiteks regulatsiooni tõlgendused oma algsest eesmärgist – pakkuda kindlustuskaitset töötavatele inimestele – laienenud ka nende pereliikmetele, üliõpilastele, füüsilisest isikust ettevõtjatele jpt ehk peaaegu kõigile Euroopa Liidu kodanikele (Van Raepenbush 1997; Fillon 1999).

Regulatsiooniga 1408/71 sätestatakse reeglistik arstiabi saamiseks, mis on elanikkonna eri rühmadel seni olnud erinev.

Selle regulatsiooni kohaselt on õigus arstiabile sihtriigi kodanikega sarnastel tingimustel järgmistel ajutiselt välisriigis viibijatel:

1. pensionäridel,
2. töötamise perioodil teises liikmesriigis viibijal,
3. teises riigis tegutsevatel töötajatel ja füüsilisest isikust ettevõtjatel,
4. piiriäärsetel töötajatel (inimesed, kes elavad ühes riigis, kuid töötavad teises),
5. õpilastel ja üliõpilastel (alates 1997. a oktoobrist).

Kõik teised saavad ajutiselt välisriigi territooriumil viibides vältimatut arstiabi. Siinkohal tuleb märkida, et Euroopa Kohtu üks viimaseid kohtulahendeid annab erisuse ka kroonilisi haigusi põdejatele (Juhtum C-326-/00 *Ioannidis*), kes vajavad pidevat meditsiinilist jälgimist oma seisundi tõttu (McKee *et al* 2004). Inimene peab enne taotlema asjakohase tõendi E111 pädeva riigi asutuselt, taotlemise ja väljastamise kord on kehtestatud vastava riigi seadustest lähtuvalt.

Peale E 111 vormi on kasutusel ka E106 (piiriäärsed töötajad), E109 (üliõpilased), E119 (teises riigis töötajad), E110 (rahvusvahelised transporditöötajad).

Euroopa ravikindlustuskaart, mis annab õiguse arstiabile Euroopa Liidu territooriumil ja Euroopa Majandusühenduse piirkonnas viibimise ajal, hakkab tulevikus kõiki loetletud vorme asendama. Eesti Haigekassa väljastab Euroopa ravikindlustuskaarti 1. augustist alates. 2004. aasta oktoobriks oli Haigekassa väljastanud 42 641 ravikindlustuskaarti (Eesti Haigekassa, 2004). Kuna kõik riigid pole veel Euroopa ravikindlustuskaarti rakendanud, on paralleelselt kasutusel ka E-vormid.

Plaaniline ravi välismaal

Regulatsiooni 1408/71 artikkel 22 (1) annab õiguse saada terviseseisundile asjakohast meditsiiniteenust juhul, kui selleks on eelnevalt taotletud ja saadud luba oma riigi pädevalt asutuselt. Liikmesriigid on erinevalt piiritletud seisundid ja tingimused, mille korral ravi mõnes teises riigis on lubatud ning millistel alustel toimub teenuse eest maksmine (McKee *et al* 2004). Asjaomane reeglistik kasutab E112 vormi, mida patsient peab taotlema enne ravile minekut vastava riigi pädevalt asutuselt.

Esimesed mõrad sellesse reeglistikku löödi Euroopa Kohtu otsustega (C-117/77 *Pierik I*; C-182/78 *Pierik II*) juba 1970. aastate lõpus, andes märku, et autoriseering tuleb anda kõigile juhtudele, mis parandavad patsiendi tervislikku seisundit (McKee *et al* 2004). Nimetatud kaasuste valguses tõlgendas kohus, et "autoriseerimisest ei tohi keelduda juhul, kui vastavat ravi ei saa konkreetsele inimesele pakkuda oma asukohariigis" ning laiendas seda omakorda juhtudele, kus inimestel on võimalus saada tõhusamat ravi mõnes teises liikmesriigis, v.a asukohariik. Nimetatud kohtuotsus andis liikmesriikidele ohusignaali, mille kohaselt võis õigus laieneda ka kõigile neile teenustele, mis eri põhjustel olid välja jäänud avaliku sektori poolt tasutavast tervishoiuteenuste loetelust. Seda ei olnud aga liikmesriigid kavandanud (Council Regulation ... 1981; Kesteloot *et al* 1995) ning üsna kiiresti lepitati kokku uutes täpsustavates põhimõtetes. Artikli 22 lõige 2 sõnastab juba konkreetsemalt tingimused, mille kohaselt on plaaniline ravi välismaal võimalik:

1. kui patsiendi taotletav raviteenus välisriigis on lülitatud tervise- või sotsiaalkindlustuse poolt tasutavate tervishoiuteenuste nimekirja;
2. kui patsiendil ei ole võimalik saada ravi asukohariigis mõistliku aja jooksul, mis oleks tavapärane antud ravi puhul ning arvestab konkreetset haigusseisundit ja võimalikku haiguse kulgu.

On hinnatud, et artikli 22 (2) sellise sõnastuse puhul antakse pädevatele asutustele väga suur kaalutusvõim ehk haldusorgani õigus teha otsus seadusega ettenähtud piirides oma äranägemisel. Sealjuures võivad otsused tugineda rohkem faktilistele ja administratiivkriteeriumidele ning vähem meditsiinilistele näidustustele. Nii näiteks võib pädeval asutusel olla õigus keelduda autoriseerimisest kirurgilise ravi puhul, mis siis, kui selle saab läbi viia kolme kuu jooksul, ennetaks tõsiseid tervisehäireid ja tüsistusi või isegi surma, kuigi tavapärane aeg analoogse haiguse ravimiseks oleks kuus kuud (Cornelissen 1996, Kesteloot *et al* 1995).

Ka tervishoius teenuste vaba liikumine

Hoolimata Amsterdami lepingu paragrahvis 152 sätestatud liikmesriigi õigusest korraldada tervishoidu ja arstiabi oma riigi territooriumil, on Euroopa Kohus oma kohtulahenditega mõjutanud Euroopa Liidu tervisepoliitikat enam, kui eeldati või oodati. Siinkohal analüüsime enim tähelepanu all olnud lahendeid ja nende mõju Euroopa Liidu meditsiiniõigust kujundavates regulatsioonides.

Tegemist on 1998. aasta "revolutsiooniliste" Euroopa Kohtu kaasustega, kus kaks Luksemburgi kodanikku, Kohll ja Decker pöördusid kuue aasta eest Euroopa Kohtusse, et kaitsta Euroopa Liidu õiguses sätestatud "teenuste vaba liikumise" põhimõtet. Hr Decker oli ostnud Belgiast prillid ja hr Kohll oli käinud oma tütreaga Saksamaal hambaravil ning esitanud need arved Luksemburgi kindlustustele väljamaksmiseks. Kindlustused keeldusid, sest puudus autoriseering ravi saamiseks väljaspool Luksemburgi. Kohll ja Decker viisid oma protestid edasi Euroopa Kohtusse. Luksemburgi valitsus esitas vastuväiteid, püüdes keeldumist argumenteerida väidetega, et eelnev autoriseerimine arstiabi saamiseks ja teenuse kompenseerimiseks on vajalik:

1. kindlustamaks riiklike sotsiaalkindlustussüsteemide rahalist jätkusuutlikkust ning pakkumaks tasakaalustatud meditsiini- ja arstiabiteenuseid kõigile oma kindlustatuile;
2. kaitsmaks elanikkonna tervist, sest riik ei saa analoogsete juhtumite puhul tagada, et teenuste ja toodete kvaliteet oleks sarnane kõigis Euroopa Liidu liikmesriikides.

Kohus lükkas mõlemad argumendid tagasi, väites, et kuna patsiendid maksid prillide ja hambaravi eest samaväärse summa Luksemburgis pakutavate samalaadsete teenuste ja toodetega, siis ei leia tõendust väited, et sellega on nad oma riigi sotsiaalkindlustussüsteemile põhjustanud täiendavaid kulutusi. Lisaks rõhutas kohus, et eeldused ühtse kvaliteedi tagamiseks Euroopa Liidus on loodud meditsiiniliste diplomite ja koolide õppekavade ühtlustamise kaudu (Council Regulation ... 1981) ning seetõttu pole vahet, kas patsient ostab prillid asukohariigist või teisest liikmesriigist. Kohtuotsus –

vastupidi kõigi liikmesmaade ootusele – oli hagejate kasuks. Kohus juhtis tähelepanu ka asjaolule, et "kuigi liikmesriikidel on märkimisväärne paindlikkus oma sotsiaalkindlustussüsteemide korraldamisel", ei tähenda see, et "sotsiaalkaitsesektor oleks liidu õigusaktidele puutumatu saar" ning teenuste ja kaupade vaba liikumise õigused peavad kehtima ka sotsiaalvallas, mainitud juhul tervishoius (McKee *et al* 2004). Luksemburgi kindlustused pidid prillide ja hambaravi arved kinni maksma samas ulatuses, kui inimesed oleksid saanud Luksemburgis tarbitud teenuse korral.

Sellest ajast peale on jätkunud pidevad debatil teemal, kas tervishoiuteenus on käsitletav "teenusena" Euroopa Liidu regulatsioonide mõistes. Peale selle eeldab nimetatud kohtuotsus *a priori*, et tervishoiusüsteemid ja teenuste kvaliteet peaksid olema ühtlased kogu Euroopa Liidus, mis teadagi on kaugel praegusest olukorrast. Seda eriti pärast Euroopa Liidu laienemist, kus näeme suuri erinevusi nii regionide, sissetulekute, tervisenäitajate kui ka tervishoiuinvesteeringute osas (McKee *et al* 2004). Mitu Euroopa riiki on püüdnud muuta autoriseerimist selgemaks. Nii näiteks maksab Austria lepingulisele või mittelepingulisele partnerile 80% teenuse maksumusest sõltumata sellest, kas teenus osutati kodu- või välismaal (Palm *et al* 2000).

Riikliku ravikindlustussüsteemi stabiilsus kaitstud

Pärast Kohlli ja Deckeri juhtumit oli õhus küsimus, kas nimetatud õigused laienevad ka haiglaravile ning juhtudele, kus patsiendid ei maksa teenuse osutajale otse, vaid seda teeb nn kolmanda osapoolena kohalik kindlustus või haigekassa. Nendesse probleemidesse töid selgust järgmised Smitsi ja Peerboomi kohtulahendid.

Pr Geraets–Smits ravis Parkinsoni tõve ühes Saksamaa erahaiglas eelneva kooskõlastuseta, maksis oma ravi eest otse ja nõudis hiljem Hollandi kindlustussüsteemilt oma kulude kompenseerimist Kohlli ja Deckeri kohtulahendile tuginedes.

Kindlustusfirma keeldus, sest leidis, et samalaadne ravi samalaadsete tulemustega on kättesaadav ka Hollandis. Hr Peerboom oli pärast autoavariid koomas ning neuroloogist raviarsti soovitusel toimetati ta ravile Austriasse, kus ta ka paranes. Saadud nn eksperimentaalne ravi oli kättesaadav üksnes kahes Hollandi haiglas ning täies mahus kompenseeritav ainult alla 25-aastastele. Samal ajal oli see täies mahus kompenseeritav raviteenus Austria kindlustatuile. Hollandi seaduste kohaselt ei ole kindlustusel õigust ega kohustust tasuda teenuste eest lepinguvälistele partneritele. Seadus sätestab ka, et ravikindlustus maksab välismaal osutatud raviteenuste eest, kui:

1. kavandatav ravi välismaal on tõenduspõhine ja aktsepteeritud erialaspetsialistide ringis;
2. kavandatav ravi on hädavajalik ja selle pakkumine Hollandis pole võimalik ilma ülemäärase viivitusega.

Hollandlased tulid välja täiendavate argumentidega, et antud olukorras polnud tegemist nn majandusteooria mõistes klassikalise teenusega, sest teenuse tarbija ja osutaja vahel ei toimu vahetut rahalist tehingut, vaid maksja on kolmas osapool ehk antud juhul Hollandi

ravikindlustus. Euroopa Kohus tunnistas, et liikmesriikidel on õigus luua täiendavaid seadusi oma liikmesriigi piires, kuid need peavad olema Euroopa Liidu asjakohaste õigusaktidega vastavuses. Viimase järgi on tervishoiuteenus käsitletav teenusena, mis allub teenuste vaba liikumise regulatsioonile ning ei oma tähtsust, kas asjakohast teenust pakutakse ambulatoorselt või haiglas, kuidas tasutakse või kes tasub.

Riigid võivad teha piiranguid ehk keelduda maksmast ravi välismaal, kui tervishoiuteenustele suuremat vaba liikumist võimaldades võib tekkida "oht oma sotsiaalkindlustussüsteemi rahalise tasakaalu säilitamisele, oht avaliku teenusena osutatava arstiabi ja haiglaravi säilitamisele ning kui ravivõimaluste või arstliku kompetentsi säilitamine oma territooriumil on hädavajalik tervisekaitse ja isegi rahva ellujäämise jaoks". Euroopa Kohus on märkinud, et piirangute vajadus peab olema tõestatud ja piirangud ei tohi olla teiste riikide teenuseosutajate suhtes diskrimineerivad. Viimased kohtulahendid räägivad aga üha selgemalt, et administratiivsed argumendid muutuvad kohtu jaoks vähem oluliseks ning lähtuma peaks eelkõige meditsiinilistest vajadustest ja põhjendustest. Tõendust pole leidnud ka väited, et senine patsientide liikumine mõjutaks oluliselt ja kriitiliselt riikide sotsiaalkindlustussüsteeme. Tegemist on üksikute juhtudega ning seni pole täheldatud inimeste massilist huvi arstiabi saamiseks välismaal. Rahaline jätkusuutlikkus on riikidele erineva tähtsusega. Sajad teises liikmesriigis ravi otsivad inimesed ei pruugi mõjutada näiteks Saksamaa ravikindlustussüsteemi, kuid võivad olla kriitilise tähtsusega Eesti omale. Ilmselt arvestaks kohus Eesti väikese rahvaarvu ja vaesuse tõttu ka enam "ohtu rahalisele tasakaalule ja avaliku teenusena osutatava arstiabi säilitamisele" ning lubaks Eestile suuremate piirangute seadmist kui näiteks Hollandile või Saksamaale.

Välismaiste ravivõimaluste regulatsioon Eestis

Eestis on haigekassa tasunud kindlustatute ravi eest välismaal kahel alusel: riikidevaheliste lepingute põhjal, kasutades juba enne Euroopa Liiduga liitumist regulatsiooniga 1408/71 analoogilisi põhimõtteid, ja erandkorras plaanilise ravi eest.

Riikidevahelised lepingud sõlmis Eesti 1990. aastail Rootsi, Soome, Läti, Leedu ja Ukrainaga, andes vastastikuse õiguse kindlustatud inimestel asjaomase tõendi esitamisel saada vältimatut arstiabi neis riikides samadel alustel asukohariigi kodanikega. 1. mail 2004 laienes arstiabi saamine ajutisel teises riigis viibimisel regulatsiooni 1408/71 alusel kogu Euroopa Liidu territooriumile. Ukrainaga sõlmitud leping on kahepoolselt peatatud, sest rakenduslepped on sõlmimata.

Plaanilise ravi saamist ja selle eest tasumist väljaspool Eestit reguleerib ravikindlustuse seadus (RKS), mis sätestab kolm võimalust:

1. Tervishoiuteenustele, mida kindlustatud saavad mitterahaliste hüvitistena (haigekassa tasub ravi eest otse raviasutusele), kehtib territoriaalsuse põhimõte ehk kindlustatud inimesel on õigus saada neid tervishoiuteenuseid eelkõige Eesti territooriumil. Erand sätestatakse arstiabi suhtes, mida Eesti territooriumil ei osutata, mis on kindlustatule näidustatud ja millel on tõendatud meditsiiniline efektiivsus (RKS § 27(3)). Põhimõtteliselt on

tegemist 1990. aastate keskpaigast kehtinud alustega, mis kuni 2002. aastani olid sätestatud sotsiaalministri määruse tasandil.

2. Tervishoiuteenustele, mis ravikindlustuses on rahalised hüvitised (mille eest esmalt tasub kindlustatu kogusumma raviasutusele, saades taotluse alusel hiljem täieliku või osalise kompensatsiooni haigekassalt), territoriaalsuse põhimõtte ei kehti ning kindlustatud inimene võib ravi teostamiseks valida ka teise riigi (RKS §27 (4)). Valik ei ole piiratud Euroopa Liidu liikmesmaadega, vaid on vaba kõikide riikide osas. Ravikindlustuse seaduse eelnõu seletuskirja järgi oli sellise regulatsiooni kehtestamine rahaliste hüvitiste osas otseselt mõjutatud Kohlli ja Deckeri kaasuste arvestamise vajadusest (Ravikindlustuse seaduse eelnõu... 2000). Ainus rahaline hüvitisliik ravikindlustuses on 2004. aastal täiskasvanute hambaravi, mida seega kindlustatuil oleks võimalik saada ka näiteks Venemaal või Lätis, kus tervishoiuteenuste hinnad on madalamad, saades haigekassast kompensatsiooni kuni Eestis vastavale kindlustatute rühmale kehtiva määrani.

3. Välismaal asuva tervishoiuteenuste osutaja ja haigekassa vahel sõlmitud lepingu alusel, kusjuures lepingus kohaldatakse kindlustatute ravi eest tasumisel Eesti seadustega sätestatud (RKS § 36). Põhimõtteliselt on seega väljaspool Eestit asuval tervishoiuteenuste osutajal (näiteks Valka haiglal Lätis) samuti õigus taotleda lepingut Eesti Haigekassaga Eesti kindlustatute ravimiseks, mille eest tasumisel kasutatakse Eesti tervishoiuteenuste piirhindasid. Pooled võivad mõistagi kokku leppida ka madalamates hindades.

Ravil on käidud eelkõige naabermaades

Praktikas on eeltoodud võimalustest kasutatud ravi välismaal üksnes juhul, kui Eestis vajalikku teenust ei osutata.

Aastati on Eesti Haigekassasse esitatud taotluste arv ja ravilkäinute arv olnud suhteliselt stabiilne (vt tabelit). Osaliselt on välismaal ravil käinute arvu aastail 2000–2002 mõjutanud Tartu Ülikooli Kliinikumi laste südamekirurgia alane koostööprojekt Saksamaa Charitee kliinikuga. Märkimisväärselt on tõusnud taotluste arv raviks välismaal 2004. aasta esimesel poolaastal.

Tabel. Eesti Haigekassasse esitatud taotluste ja ravilkäinute arv

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004, 6 kuud*
Taotlusi	14	25	22	19	31	24	22
Ravilkäinuid	12	18	20	13	19	14	9

* sisaldab 2004. a I poolaasta jooksul laekunud ja heakskiidetud taotlusi, 9 taotlust olid andmete kogumise hetkel läbivaatamisel.

Ravisaamise sihtriigid on olnud eelkõige Eesti vahetud naabermaad. 107-st välismaal ravil käinust veidi üle kolmandiku olid ravil Soomes (kokku 37 korda), järgmised sihtkohad olid Saksamaa (18 korda, neist suurem osa südamekirurgiaalase koostööprogrammi raames), Venemaa (17 korda) ja Rootsi (14 korda).

1990. aastate lõpus haigekassasse jõudnud taotlustest sai enamik ka vajaliku autoriseeringu ning hinnanguliselt oli taotluste esitamine arstiabi saamiseks välismaal Eestis sellel perioodil peamiselt raviarstide algatus. Viimaseil aastail suurenenud äraütleliste osakaal näitab kindlustatute eneste aktiivsuse tõusu ravivõimaluste otsimisel. Haigekassa andmeil on peamised äraütleliste põhjused olnud ravi olemasolu Eestis ja väljaspool Eestit soovitava ravi eksperimentaalne iseloom, millel puudub tõendatud meditsiiniline efektiivsus (intervjuu A. Peetsaluga, 2004).

Ainult vähestel kokkupuude välismaise arstiabiga

PRAXIS-e tellimusel tegi uuringukeskus Faktum omnibuss-küsitluse elanikkonna arstiabi kogemuse ja ootuste kohta välismaal, millest selgus, et aastail 2002–2004 on Eesti elanike kokkupuuted raviga välismaal olnud väga piiratud. Otsest kokkupuuteid on viimase kolme aasta jooksul olnud ligikaudu 2%–l elanikkonnast ning veel 2%–l on pereliige saanud arstiabi välismaal. Valdav osa oli seotud mingi ootamatu juhtumiga ja ainult 19% planeeritud visiidi või konsultatsiooniga. Haiglaraviga ei olnud keegi küsitlenuist kokku puutunud. Ligi veerand juhtudest said abi Soomes, 9% Rootsis, 8% Lätis ja Leedus ning veerand mõnes muus Euroopa Liidu liikmesriigis, 17% Venemaal ja 16% muudes riikides. Ootamatu oli küsitluse tulemus abi saamisel esinenud probleemide kohta. Kui muude maade samalaadsed küsimused toovad esile suurimate probleemidena välismaal arstile pöördumisel keelebarjääri ja informatsiooni saamise, siis neist vähestest Eesti elanikest 70% ei tunnetanud võõrkeeles suhtlemist probleemina ja 58%–l ei olnud mingeid probleeme informatsiooni saamisega. Ilmselt mõjutavad sellist tulemust vastanute karakteristikud: välismaal arstiabiga isiklikult kokku puutunud olid eelkõige nooremad inimesed vanuses 25–34 aastat ning tõise staatuse järgi ettevõtjad, tippjuhid ja spetsialistid. Vastates küsimusele hinnangu kohta välismaisele arstiabile, pidas 43% vastanuist seda Eesti abist paremaks, 21% samaväärseks ja 17% halvemaks. Et küsiti ka hinnangut pereliikme kogemuste kohta, oli inimeste hulk, kes hinnangut anda ei osanud, suhteliselt suur – 20%.

Peaaegu iga neljas eelistaks ravi välismaal

Elanikkonna ootused arstiabi saamiseks välismaal on üldiselt kõrged. Kui Eesti elanikud saaksid valida Eestis ja välismaal osutatava raviteenuse vahel tingimusel, et haigekassa selle eest tasub, eelistaks 25% kõigist vastanuist (noortest isegi üle kolmandiku) arstiabi saamist välismaal. Siinse arstiabi kättesaadavust heaks hindavatest inimestest eelistas välismaist ravi siiski 20% ning halva kättesaadavuse hinnangu andnud inimestest eelistaks ravi välismaal 31% vastanuist. Neli olulist põhjust välismaale ravile minekuks olid:

1. võimalus saada ravi, mida Eestis ei pakuta (54% nimetas seda esimese või teise põhjusena);
2. välismaiste raviasutuste parem tehniline varustatus ja aparatuur (vastavalt 40%);

3. välismaal on ravi parem ja usaldusväärsem (vastavalt 23%);
4. võimalus saada sõltumatu hinnang olemasolevale diagnoosile/ravile (vastavalt 16%).

Loetelus on olulisim ehk tähelepanu tuleks pöörata sageduselt teisena ja kolmandana nimetatud põhjustele, mis on otseselt seotud inimeste hinnangutega meie tervishoiusüsteemile. Samal ajal on need ka põhjused, mida me saaksime paremuse suunas mõjutada, investeerides riigi tasemel tunduvalt rohkem oma sisemajanduse kogutoodangust tervishoidu, parandades arstiabi kättesaadavust ning teenuse ja teeninduse kvaliteeti meie tervishoiuasutustes.

Ravikindlustussüsteemi rahaline jätkusuutlikkus küsitav

Eelkirjeldatu valguses on oluline anda hinnang inimeste õigustele ja võimalustele saada arstiabi välismaal ning analüüsida patsientide liikumise mõju meie tervishoiusüsteemile olukorras, kus inimeste ootused ja huvi arstiabi saamise vastu on kõrged ning rahulolu Eestis kehtiva tervishoiusüsteemiga tagasihoidlik.

Eesti seadustes on ravikindlustusega hõlmatud inimeste õigused arstiabile välismaal reguleeritud teiste liikmesriikidega samasugustel alustel, nõudes selleks eelnevat autoriseeringut. Euroopa Kohtu otsuste mõju meie seadustele hinnates peab meeles pidama, et Euroopa Kohus teeb otsuseid ainult konkreetsete juhtumite kohta, vaagides just selle kohtuasja asjaolusid. Otsustest ei tulene automaatset kohustust liikmesriikidele oma õigusakte muuta. Seetõttu oli ka enamiku liikmesriikide reaktsiooniks Kohlli ja Deckeri otsuste peale pigem vaadata põhjendusi, miks see pretsedent omas riigis ei päde. Eesti ravikindlustuse seadus on võtnud vastavad kaasused arvesse. Edasisi Euroopa Kohtu kaasusi Eesti seadusandjad pole arvestanud ning ei ole ka märgata initsiatiivi patsientide liikumisõiguste laiendamiseks.

Euroopa Liidu tervishoiupoliitika on huvitavate uuenduste keskpunktis. Olukord, kus tervise poliitikat teeb sisuliselt Euroopa Kohus, ei rahulda ei liikmesriike ega komisjoni. Tegemist on olukorraga, kus riikide õigused ja kohustused piiratud vahenditega tervishoidu korraldada on mõjutatud mitmest välisfaktorist ja võivad pingestada tervishoiusüsteemide rahalist jätkusuutlikkust. Euroopa Komisjonis on moodustatud ekspertkomisjon, et saada parem ülevaade riikidevahelisest koostööst tervishoiuressursside kasutamisel, arstiabi kättesaadavusest, informatsiooni kvaliteedist ja kättesaadavusest, patsiendi õigustest, riikide positsioonidest ja patsientide liikumisest. On avaldatud analüüse ning Euroopa Komisjon on rahastanud näiteks kuuenda raamprogrammi projekti *Europe for Patients*, mille ülesanne on kaardistada kogu regiooni patsientide liikumine ning anda komisjonile omapoolsed soovitusel. Mainitud uuringus osaleb ka SA PRAXIS, andes oma osa (sisendi) Eesti–Soome kogemuste kirjeldamise kaudu patsientide liikumisel.

Riikide ravikindlustussüsteemide rahaline jätkusuutlikkus jääb endiselt küsimärgi alla, kui patsientide liikumine Euroopa regioonis võtab suurema ulatuse. Väikeriikide sotsiaalkindlustussüsteemid on suurtega võrreldes tõsisemas finantsriskis. Kuigi väljaspool Eestit ravisaanuid on olnud vähe, näitab elanikkonna seas 2004. aasta septembris tehtud uuring, et elanikkonna valmidus kaaluda ravivõimalusi välismaal on suhteliselt kõrge.

Valmidus oli kõrgeim nooremaealiste ja suurema sissetulekuga inimeste hulgas ning otseselt seotud inimeste kehvapoolse hinnanguga arstiabi kättesaadavusele ja kvaliteedile. Seega võib ennustada, et surve arstiabi võimaluste laiendamisele välismaal tugevneb. See omakorda viiks Eesti tervishoiusüsteemist raha välja ja pingestaks ravikindlustuseelarvet, vähendades siinse arstiabi kättesaadavust ja süvendades rahulolematust kohaliku tervishoiusüsteemiga. Teisest küljest aitab see kindlasti kaasa, et senisest põhjalikumalt üle vaadata meie riigi vähenevad tervishoiukulutused, tervishoiuasutuste investeringuvõimalused ja meetmed, mis aitaksid taastada ja kindlustada usaldust meie tervishoiusüsteemi vastu.

Vaja tõsta usaldust Eesti tervishoiusüsteemi vastu

Kokkuvõtteks leiame, et hoolimata initsiatiivi puudumisest laiendada patsientide liikumisvabadust, ei ole alust eeldada, et arstiabi otsimine välismaal jääb praegusega samale tasemele. Sellele viitavad nii inimeste kõrgenenud ootused arvamusküsitlustes kui ka suurenenud taotluste arv Eesti Haigekassale 2004. aastal. Loodetavasti on meil tulevikus parem ülevaade sellest, millistel põhjustel otsivad inimesed raviteenuseid teistest riikidest, millised on patsientide liikumist soodustavad ja takistavad tegurid ja millised on liikmesriikide kogemused piiriäärses ja riikidevahelises koostöös. Kindlasti ei ole vähem tähtis hinnata meie enda tervishoiusüsteemi valmidust tulla toime olukorras, kus tervishoiutöötajate lahkumine on objektiivne reaalsus ning kogemus ja aktiivsus pakkuda kvaliteetseid teenuseid teiste riikide kodanikele alles kujunemisjärgus. Kaugemas perspektiivis on aga siiski esmatähtis tervishoiu suurema rahastamise ning parema ravi- ja teeninduskvaliteediga kasvatada eestlaste usaldust oma riigi tervishoiusüsteemi vastu.

Loodetavasti jääb halvem stsenaarium, kus Eesti patsiendid järgnevad Eesti arstidele ja raviteenuste eest Rootsis või Soomes maksab Eesti maksumaksja, üksnes teoreetiliseks konstruktsiooniks paberil.

Kasutatud kirjandus

Cornelissen, R. (1996). The Principle of Territoriality and the Community Regulations on Social Security. – Common Market Law Review, no 3, pp 439–471.

Council Regulation (EEC) No 2793/81 of 17 September 1981 amending Regulation (EEC) 1408/71 on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community and Regulation (EEC) No 574/72 fixing the procedure for implementing Regulation (EEC) 1408/71 (1981). – Official Journal L 275, 29.09.1981.

Department for Work and Pensions (2002). A summary of the European Community Regulations on social security for migrant workers. – <http://www.dwp.gov.uk/publications/dss/1997/ier/annexa.asp> (16.11.2004).

Elanikkonna kogemused ja ootused arstiabiks välismaal (2004). Uuringukeskus Faktum, PRAXIS. [Avaldamata.]

Fillon, J. C. (1999). La Citoyenneté de l'Union européenne et la coordination des régimes de sécurité. – Journal des Tribunaux du Travail, 747, pp 393–403.

Intervjuu A. Peetsaluga, juuli 2004.

Kesteloot, K., Poceschi, S., van der Schueren, E. (1995). The Reimbursement of the Expenses for Medical Treatment Received by 'transnational' Patients in EU–countries. – Health Policy, vol 33, no 1, pp 43–57.

McKee, M., MacLehose, L., Albrecht, T. (2004). Free Movement of Patients. – M. McKee, L. MacLehose, E. Nolte (eds). Health Policy and European Union Enlargement. Maidenhead: Open University Press, pp 157–176.

Palm, W., Nickless, J., Lewalle, H., Coheur, A. (2000). Implications of Recent Jurisprudence on the Co–ordination of Health Care Protection Systems. General report, produced for the European Commission Directorate–General for Employment and Social Affairs. Association Internationale de la Mutualité. Brussels.

Ravikindlustuse seadus. – Riigi Teataja I 2002, 62, 377.

Ravikindlustuse seaduse eelnõu seletuskiri (2000). – www.riigikogu.ee.

Van Raepenbusch, S. (1997). Le champ d'application personnel du Règlement (CEE) no 1408/71 et la citoyenneté européenne: du travailleur migrant au citoyen européen. – Journal des Tribunaux du Travail, 665, pp 1–7.

Määruste koostamise erisused avaliku poliitika tüüpide järgi

Annika Velthut (RiTo 10), Keskkonnaministeeriumi kantsler

Eesti määrusloomet analüüsidest paistab silma selle bürookraatlik kalle, mis mõjutab teiseses õigusloomes osalemist, sest enamasti otsustab küsimusega tegeleva ministeeriumi ametnik ainuüksi, keda ja millal kaasata.

Otsuseid ja avalikku poliitikat võib tinglikult jagada kaheks – nn kõrge (*high politics*) ja madal poliitika (*low politics*) (Page 2001). Kõrge poliitika all peetakse silmas seaduste, poliitikaprogrammide ja strateegiliste dokumentide koostamist, madala all üksikotsuseid, millega kõrges poliitikas seatud eesmärged täpsemalt reguleeritakse. Viimasel juhul on peamine vahend seadustes volitusnormi saanud ministrite ja Vabariigi Valitsuse määrused.

Määrusloomet ehk teisest õigusloomet on üsna vähe analüüsitud, kuigi see on valitsuste olulisimaid hoobasid (Hood, Scott *et al*/ 1999; Hood, Rothstein, Baldwin 2001; Page 2001), sest määruste abil reguleeritakse suurt osa meie igapäevaelust ning teisese õigusloome maht kasvab pidevalt. Määruste mahu ja keerukuse kasvu soodustab Euroopa Liidu mõju. Määrusloomet käsitletakse sageli kui midagi üksnes ametkonnasisest, rutiinset, isegi ebaolulist, mis harilikult ei kutsu esile avalikke vaidlusi ega ärata meedia tähelepanu. Kõrge poliitika tasandil tehtavate otsustega kaasneb enamasti poliitiline avalik arutelu, milles osalevad ka huvirühmad, seevastu määruste kehtestamisest võivad asjassepuutuvad huvirühmad kuulda tihti alles tagantjärele.

Käesoleva töö kontekstis pakuvad huvi need määrused, kus riik sekkub oma regulatsiooni kaudu erahuvides. Keskne küsimus on, kuidas reeglite tegijad käsitlevad esilekerkivaid huve.

Hästi organiseerunud ja võimsate huvirühmade puhul võivad erahuvid hakata avalike huvide üle domineerima. Huvide esilekerkimine ja huvirühmade mõju analüüsimine on väga aktuaalne ka Eestis, kus kodanikuühiskond ei ole tugevate ärihuvidega võrreldes kuigi hästi arenenud. Huvide ja osalejate uurimiseks on mitmesuguseid analüütilisi raamistikke ja teooriaid. Valitsusepoolset regulatsiooni on valdavalt selgitatud huvide teooriate abil (era-, avalike ja rühmahuvide versioonid) (Baldwin, Cave 1999, 31), rõhutades selle kaudu toimijate majanduslikke motive. Huvirühmade teoreetikud käsitlevad regulatsioone kui erinevate rühmade vaheliste suhete ning rühmade ja riigi vaheliste suhete tulemit (Baldwin, Scott, Hood 1998, 10). Teisisõnu peegeldab huvidest lähtuv seletus organiseeritud huvirühmade vahelist läbikäimist ja kuluaaripoliitikat. Seetõttu pööratakse käesolevas töös määrusloome analüüsimisel peatähelepanu kahele aspektile – esilekerkivatele huvidele ja protsessis osalejatele. Just neid kahte aspekti võimaldab uurida seni Eestis põhjendamatult vähe kasutatud analüüsi raamistikke, James Q. Wilsoni väljaarendatud avalike poliitikate tüpoloogiat. Lähtutakse argumendist, et poliitika kujundamine varieerub olenevalt küsimusest, mis on parasjagu kaalul ja kelle huvid kui suurelt mängus on.

Käesolevas artiklis näidatakse, kuidas poliitika tüpoloogiat abil on võimalik tungida pealtnäha rutiinsesse määruste koostamisse. Artikkel ei pretendeeri esinduslikele järeldustele kogu

määrusloome kohta, kvalitatiivse juhtumiuuringuga analüüsiti nelja eri eluvaldkonnadest (tööohutus, toiduohutus, jäätmekäitus, elektriohutus) pärit määrust. Osalejate ja määruste koostamise protsessi analüüsimiseks kasutatakse poliitika võrgustike lähenemist, sest võrgustike struktuuralsed omadused on vaadeldavad ja võrreldavad (Marsh, Rhodes 1992; Börzel 1998). Püütakse lähendada riigiteaduste teoreetilisi käsitlusi praktikale ja näidata, kuidas seda teadmist oskuslikult ära kasutades on lihtsam juhtida ühiskondlikke konflikte, ette näha protsessis tekkivaid pingeid ja kavandada, kuidas neid produktiivselt maandada.

Wilsoni avaliku poliitika tüpologia

Wilsoni poliitika tüpologia lähtub huvirühmade tekkimise tõenäosusest (Goodin, Klingemann 1996, 573). Ta rõhutas, kui tähtis on leida partnereid ja toetust ning legitimeerida otsuseid. Wilson leidis, et regulatsioonipoliitikas toimivad erinevad käitumisviisid, mis mobiliseerib toimijaid ning millel on erinevad väljundid olenevalt sellest, kuidas tajutakse mingi küsimuse või probleemi puhul kulusid ja tulusid (Wilson 1973). Wilson eristas nelja avaliku poliitika tüüpi.

1. Ühishuvi poliitika (*majoritarian politics*) tekib siis, kui kulud ja kasud on jagatud paljude inimeste või rühmade vahel. Sellises olukorras pole huvirühmadel motivatsiooni mobiliseeruda, sest mitte ükski konkreetset piiritletav ühiskonnarühm (nt tööstusharu, eriala, regioon vms) ei saa sellest ebaoproportsionaalselt suurt kasu. Kõik annavad/ohverdavad natuke ja saavad ka natuke vastu. Hea näide on töötuskindlustusmaksed – maksumäär on madal, maksavad kõik töötajad ja kõik võivad loota ka hüvitusele, kui peaksid jääma töötuks. Liitumisest mõne huvirühmaga ei olda huvitatud, sest kellegi kasu ei sõltu sellest, kas rühmaga liitutakse või mitte. Seega on tõenäoliselt ka organiseeritud lobitegevus vähene (Hood, Rothstein, Baldwin 2001, 66). Kuna määruste tasandil tegeldakse üksikküsimustega, siis ei tõstatu ka ideoloogilisi probleeme, sest need on juba ära otsustatud kõrgemal ehk seaduste tasandil. Sellises olukorras kujuneb bürokraatia otsuste kujundamisel tõenäoliselt peamiseks toimijaks. Nii saavad ka riigiasutustest endist otsuste algatajad ja otsustamisloogika on pigem järkjärguline areng kui aktiivne reform.

2. Huvirühmapoliitika (*interest group politics*) tekib siis, kui nii kulud kui ka kasud on koondunud kitsa rühma kätte, nii et ühele poolele kasulik otsus tähendab teisele enamasti kahjulikku otsust. Seega on kummalgi poolel tugev soov mobiliseeruda ja protsessi mõjutada, mistõttu kerkivad sellistes küsimustes sageli esile organiseeritud huvid (Wilson 1980, 368). Otsused sünnivad kauplemise tulemusena olemasolevate organiseeritud rühmade vahel (Wilson 1973, 336). Siin on oht, et ärihuvid hakkavad valdama ja otsuseid mõjutama. Tähtis on ka see, kui paljud huvirühmad mobiliseeruvad ja kui aktiivne on nende lobitegevus. Tõenäosus, et otsustaja surutakse huvirühma poolt nurka, on väiksem siis, kui mängus on mitu tugevat huvirühma (*ibid*). Oodatav tulemus võib olla tupikseis, kompromiss või poliitika järjepidevusetus (Hood, Rothstein, Baldwin 2001, 66). Huvirühmapoliitika tüüpi probleemid avaldavad ametnikele tugevat survet ning riigi roll on siin toimida vahekohtunikuna. Surve riigile võib pädida isegi otsustamatusega, kui mingi otsus mõnele

osapoolle ei sobi. Valitsus võib võtta minimaalriigile omase rolli mitte otsustada, vaid vahendada konfliktseid osapooli, et nemad ise võtaksid vastu otsuse.

3. Kliendipoliitika (*client politics*) tekib juhul, kui tulud on kontsentreeritud, aga kulud hajutatud (siin käsitletakse kasusaajat kui riigi klienti). See tähendab, et mõnel väiksel rühmal, kes võib saada tulu, on suur huvi teha lobitööd, samal ajal on kulud hajutatud väikse *per capita* määraga suure hulga inimeste vahel, kellel ei ole erilist huvi organiseerida vastuliikumist (isegi kui nad peaksid kuulma sellisest lobitööst mõne väikse rühma poolt) (Wilson 1980, 369). Levinuimad kliendipoliitika meetodid on tagatoaintriigid, vaikne lobitöö ja otsuse kiire läbisurumine suurema avaliku aruteluta (*ibid*). Näiteid võib leida valdkondadest, kus on tegu litsentseerimisega või erialade kaitsmisega, subsiidiumidega kindlatele väikestele rühmadele, impordikvootidega ja spetsiifiliste kaubarühmade maksustamisega. Kuigi majandushuvid domineerivad, võib tegu olla ka teist sorti huvidega, mis võivad esile kerkida näiteks kohaliku omavalitsuse ja keskvalitsuse vahelises kauplemises mingi uue olulise rajatise nimel. Avalikku huvi esindavad ühendused võivad aga sellise kliendirühma lobitööd märkimisväärselt takistada (*ibid*).

4. Aktivistipoliitika (*entrepreneurial politics*) tekib siis, kui kasud on hajutatud ja kulud kontsentreeritud. See tähendab, et teatud poliitika võib suhteliselt väiksele rühmale kaasa tuua suhteliselt suuri rahalisi kaotusi või kohustusi, seetõttu on neil eriti tõsine huvi organiseeruda, et sellist poliitikat ei aktsepteeritaks. Seega tundub imelik, et selliseid pealtnäha võimatuid otsuseid üldse vastu võetakse. Ent nende taga on nn poliitikaaktivistide põhjalik töö, kes toimetavad organiseerimata või ükskõikse enamuse huvides, dramatiseerides olukorda veenvalt. Sageli tehakse seda olukorras, kui on juhtunud mõni õnnetus või katastroof, mida kaasatakse võimendama nn kolmas osapool – meedia, tunnustatud kirjanikud, arvamusiidrid, teadlased, vabatahtlike organisatsioonide juhid (Wilson 1980, 371). Majandushuvid on tähtsad ainult vastaste leeris: tööstusettevõtted peavad maksma kõrgeid saastetasusid, autotootjad investeerima autode ohutusse jms. Teisese õigusloome tasandil võib poliitikaaktivistiks hakata sageli riik, kes võib muidugi sattuda keerulisse olukorda, kui võimsad äriühingud asuvad turu piiramise tõttu vasturünnakule.

Iseendale kasulik määrus

Elektripaigaldiste tehnilise kontrolli määruse (RT L 2002, 76, 1173) puhul oli äriesindaja ja samal ajal üks turuliidreid määrust koostava töörühma juht, kes oli ka kõige suuremate ekspertteadmiste ja kogemustega. Seadus oli kehtestanud, et ohutuse huvides tuleb elektripaigaldisi kindla ajavahemiku järel kontrollida. Määrus reguleerib, millistele nõuetele peavad paigaldised vastama ja kuidas nendele nõuetele vastavust kontrollitakse, seega oli tegu otseselt turgu mõjutava regulatsiooniga. Turuliidrist äriesindaja ja veel paar kaasatud ettevõtet olid juba akrediteeritud kontrolli teostama ning vastasid määrusega kehtestatavatele nõuetele. Seega pidi nende huvi olema selles, kuidas kehtestada küllalt karmid nõuded, et tagada kontroll turu üle ja vältida vähese ettevalmistusega ettevõtete turuletulekut. Vastutav ministerium oli potentsiaalselt ärisurvest teadlik ja tajus oma rolli juriidilise korrektsuse tagamisel. Tarbijad ei osalenud ja lobitööd ei olnud, seepärast ei

tõusetunudki küsimust, et suur hulk tarbijaid peab hakkama tasuma regulaarse tehnilise kontrolli eest. Võimalikud kontrolliteenuse tarbijad ei olnudki määruse ettevalmistamisest teadlikud.

Saades lepingu, oli turuliidritel suhteliselt lihtne jagada oma teadmisi viisil, mis väljendus lõpuks nende endi praktika kirjutamises määrusesse. Kokkuvõtteks eelistas määrus väikest ja sidusat turuliidrite rühma, kasutades samas retoorikat elanike tervisest ja elektriohutuse tähtsusest. Hea otsustaja oleks taganud niisuguse kliendipoliitika, et vastuvõetud standardid oleksid võimaldanud valida parimad teenuseosutajad, sest määrus peaks lähtuma avalikest huvidest. Selles juhtumis ilmnis ehedal kujul kliendipoliitikale omane huvide ja toimijate kooslus. Väike rühm ettevõtjaid võttis määruse koostamise juhtimise enda kanda, kuid elektrienergiat kasutavaid ettevõtteid ja organisatsioone, kes peavad tegema suuri investeeringuid, et vastata määrusega kehtestatud kontrolli nõuetele, ei kaasatud. Lobitegevus oli organiseeritud ja ühepoolne, ärihuvid saavutasid suhteliselt kergesti domineeriva positsiooni.

Wilson on kliendipoliitika tunnustena maininud veel vaikset lobitööd, otsuse kiiret vastuvõtmist ja minimaalset avalikku arutelu (Wilson 1980, 369). Kõik need tunnused ilmnisid ka antud juhtumi puhul. Siiski ei ole tegu täiesti puhta kliendipoliitika juhtumiga, sest kaasus sisaldas ka üldise huvi poliitika aspekte. Kokkuvõttes täitusid mõlema aktiivse toimija eesmärgid: ministeerium pidas kinni etteantud tähtajast ja soovis suurendada elektriohutust; turuliidrid said stabiliseerida turgu, kehtestades tehnilisele kontrollile kõrgemad standardid.

Näide imporditud õigusloomest

Kui koostati määrust töötervishoiu ja tööohutuse nõuete kohta ehituses (RT I 1999, 94, 838), domineeris ettevalmistusprotsessis üks keskne toimija – vastutav ministeerium. Määrus kohustas ehitusettevõtteid parandama üldisi töötingimusi ja pöörama rohkem tähelepanu töötervishoiule ja tööohutusele ehitustel. Teoreetiliselt peaks sellise määruse puhul töövõtjad olema detailsemate ja rangemate nõuete kehtestamise ja tõhusama järelevalve poolt. Formaalselt olid mõlemad osapooled – tööandjad ja töövõtjad – kaasatud protsessi, kuid kummaltki poolt ei tulenenud aktiivset mõjutustööd. Keskne ametiühing suutis saavutada ainult ühes aspektis rangema nõude. Eraldi ehitustöölise ametiühingut Eestis ei olnud, seega ei ilmnunud sidusat kasusaajaid esindavat rühma. Nii oli ka keskse ametiühingu huvi vähene.

Tööandjad olid tegelikult huvitatud selle määruse vastuvõtmisest: ühest küljest aitas määrus arendada ettevõtte juhtimis- ja kvaliteedisüsteeme, teisalt kaitsta end võimalike põhjendamatute ettekirjutuste eest. Kontrastina ehitustöölise esindatuse puudumisele toimib ehitusettevõtjate esindusorganisatsioon hästi. Samas ei püüdnud ettevõtjad mõjutada riiki otsustama leebemate nõuete kasuks, vaid andsid pigem nõu terminoloogia ja praktikas toimiva kohta. Seega ei avaldanud ettevõtjad määruse sisule suuremat mõju kui töövõtjad.

Üks põhjusi, miks oodatud elavat arutelu ei tekkinud, on see, et tööohutust ei peeta Eestis prioriteetseks teemaks. Tööküsimustest on kõige tundlikumad palgaküsimused ja

sotsiaalsed tagatised. Samuti ei ilmnunud avalikkuse lobitööd, kuigi potentsiaalselt võib tööohutuse eiramine ohustada näiteks jalakäijaid (nt ehituselt allakukkuv detail või halvasti monteeritud tellingud). Teine põhjus võib olla see, et määruse toon oli pigem soovituslik kui ettekirjutav. Samas olid kahe asjasse puutuva riigiasutuse huvid pisut erinevad: ministeeriumi eesmärk oli harmoneerida määrus asjaomase Euroopa Liidu Nõukogu direktiiviga, inspeksioon tahtis saada võimalikult täpseid ettekirjutusi, et oleks lihtsam kontrollida ja kindlustada end negatiivsete kohtulahendite vastu.

Hästiorganiseeritud lobitöö puudumine andis suhteliselt vabad käed protsessi koordineerivale ministeeriumile. Klassikalise huvirühmapoliitika asemel oli tegu puhta näitega imporditud õigusloomest, kus kauplemisruum puudus.

Teoreetiliste kaalutluste põhjal tehtavad oletused ei pidanud selle määruse puhul paika. Teisisõnu, jäi ära kahe huvipool vaheline kauplemine ja otsus ei sündinud läbirääkimiste teel. Huvipooled ei seadnud riigile väljakutseid ega pannud ministeeriumi võimalikku neutraalse vahekohtuniku rolli proovile. Kindlasti kahandas potentsiaalset aruteluruumi olematu läbirääkimiste võimalus ning huvide asemel kerkis esile Euroopa Liidu direktiivi ülevõtmise vajadus. Kokkuvõttes sobiksid juhtumi andmed pigem üldise huvi poliitika kui huvirühmapoliitika tüübiga.

Riik ükskõikse avalikkuse asemel

Eritoidu käitlemise lubade määruse (RT I 2000, 8, 50) koostamisel moodustasid ametnikud suhteliselt sidusa rühma, jagades arusaama, et eritoitude puhul on vaja turgu reguleerida käitlemislubade kaudu. Turu reguleerimise eesmärk oli tagada, et müügil olevad eritoidud ei kahjustaks imikute, allergikute jm erivajadustega tarbijate tervist. Määrusega kehtestati ainete piirnormid, mis võivad eritoitudes sisalduda. Eritoitude tarbijad või ostjad – imikute vanemad, allergikud, sportlased – ei avaldanud määruse koostajatele mingit survet. Teine osapool on nende toitude tootjad ja turustajad, kellele tähendas määruse vastuvõtmine kulutusi: loale kehtestati arvestatava suurusega riigilõiv, samuti pidi käitlemisloa saaja tõendama loa andjale detailselt toidu keemilist koostist. Tootjad ärkasid alles määruse ettevalmistamise lõppetapis, kui ainus kohalik eritoitude tootja (AS Salvest) turul olulist osa omades muutus aktiivseks ning taotles peamiselt leevendavaid tingimusi. Samal ajal oli taas tegu määrusega, mis tulenes Euroopa Liidu Nõukogu direktiivist ning kus sisulisi tingimusi eriti muuta ei olnud võimalik. Tootja arvestas sellega ja püüdis välja kaubelda võimalikult pikki üleminekuaja, et tootmist ümber korraldada. Osaliselt kohalike põllumajandustootjate huve silmas pidades rahuldaski riik tootja palve üleminekuaja suhtes.

Aktivisti rollis oli antud määruse koostamisel riik, täpsemalt vastutav ministeerium ja inspeksioon. Aktivistipoliitikat iseloomustab teatud poliitikaaktivisti esilekerkimine, kes lobib tugevate organiseeritud huvide vastu. Analüüsitud määruse koostamise protsess järgis teooria põhjal tehtavaid ennustusi selles mõttes, et riik võib mõnel juhul võtta endale aktivisti rolli (Wilson 1980), nii et ametnikud töötavad organiseerimatu ja ükskõikse avalikkuse poolt. Et poliitikaaktivistil oli formaalne autoriteet, ei tekkinud vajadust kaasata kolmandaid osapooli nagu meedia või arvamusiidrid. Äripoolde käitumise kirjutas ette kitsas

läbirääkimiste ruum, sest tootja oli huvitatud laos oleva toidu turustamisest ja valmistrükitud vanade etikettide ärakasutamisest, mõistes, et otsust ei ole võimalik blokeerida.

Nii osalejate koosseis kui ka nende mõju protsessile on kooskõlas poliitika tüpoloogia põhjal tehtud oletustega. Tegu on hea näitega aktivistipoliitikast, kus ärihuvi esindaja käitus samuti ootuspäraselt. Samas ei saa väita, et ärihuvi esilekerkimine oleks toonud juhtumisse kliendipoliitika jooni, sest tootja pidi endiselt katma ettenähtud kulud.

Mitte-minu-tagahoovi sündroom

Prügilamääruse puhul, millega kehtestati nõuded prügilate rajamiseks, kasutamiseks ja sulgemiseks (RT L 2001, 87, 1219), langesid võrgustiku tuumikoimijate huvid kokku – eesmärk oli harmoneerida määrus Euroopa Liidu Nõukogu prügiladirektiiviga ja luua tugev alus Eesti jäätmekäitlusele. Siin ei olnud kaugeltki tegemist direktiivi otsetõlkega.

Et prügilamäärus on suhteliselt tehniline ning selle sisu jääb keskmisele kodanikule kaugeks, ei tekkinud ka tarbijate- ega kodanikeühenduste poolset mõjutamist. Kodanikud aktiveerusid siis, kui ühel või teisel aruteluetapil tuli kõne alla uue prügila asukohavalik. Seda tuntakse ka kui mitte-minu-tagahoovi sündroomi, kus üldiselt ollakse nõus, et tänapäevaseid ja ohutuid prügilaid on vaja, aga kui läheb nende rajamiseks, on kohalikud elanikud vastu. Samas ei mõjutanud see prügilamääruse sisu.

Kuna sisult oli määrus väga spetsiifiline ning tarbijate ja potentsiaalsete kulude kandjate ring väga hajutatud ning lai, ei tõstatunud määruse koostamise ajal teravalt küsimus jäätmekäitluse tõenäolisest ja üsna suurest hinnatõusust tulevikus. Samuti ei olnud keskkonnaorganisatsioonide huvid ühtselt ja selgelt väljendunud. Põhjuseks võisid olla ka Euroopa Liidu kehtestatud ranged keskkonnanõuded, mida määrus pidi järgima. See tähendab, et Euroopa Liidu kui otsuse raamid kehtestanud toimija olemasolu pärssis organiseeritud huvide osalemist. Oodata oleks võinud veel jäätmekäitlustevõtete hästiorganiseeritud lobitegevust määruse koostamise ajal. Tegelikult kerkisid need huvid esile kohalikul tasandil, kus sõlmitakse jäätmekäitlusteenuse lepinguid.

Võimalikud huvide konfliktid tekivad tavaliselt keskkonnakaitseliste argumentide ja majanduslike eesmärkide vahel (Heinelt, Malek *et al* 2001, 2). Prügila määrus paneb selgeid ja väga suuri rahalisi kohustusi ettevõtetele, mis saastavad palju keskkonda. Kaks võimsamat, Eesti Energia ja Silmet Grupp, tegid aktiivset lobitööd, et saada sobivaid üleminekingimusi. Kõigile toimijaile olid teada Eesti Energia suured jäätme probleemid (eeskätt Ida-Virumaa tuha- ja poolkoksimägede näol), mis polnud enam üksnes ettevõtte, vaid kogu piirkonna probleem. On selge, et pikema aja jooksul tuleb need kulud katta ühiskonnal, sest mainitud jäätmete keskkonnaohtlikkuse vähendamise kulud kajastuvad elektrienergia hinnas. Riigi juhtimisel ja võrgustiku toel valmistati ette Euroopa Liiduga läbirääkimiste lähtepositsioonid ja saavutati ka üleminekuajad.

Tegu oli keeruka juhtumiga, kus teatud momentidel muidu üldjoontes ühishuvipoliitika tüüp omandas selgeid kliendipoliitika tunnuseid.

Osalejate hulk olenes juhtumist

Teoreetilise lähenemise põhjal võiks eeldada, et määruse ettevalmistamine on järkjärguline ja selgete esilekerkivate huvideta. Empiirilise analüüsi käigus tuvastati aga hoopis keerukam osalejate koosseis ja määruste kujunemise loogika. Määrusloome protsessi uuriti kolme läbiva tunnuse abil: määruse koostamise protsess (pikkus ja organiseeritus), võrgustikusised suhted (keskne toimija, võrgustiku tihedus ja institutsionaliseerumise aste) ning osalejad (toimijate hulk, osalejate järjepidevus ja võrgustiku suletus-avatus ning olemasolevad ressursid). Tabelis on kokkuvõtlikult esitatud juhtumiuuringutes ilmnunud erisused.

Tabel. Juhtumiuuringutes ilmnunud erisused

Poliitika tüüp	<i>Kliendi- poliitika</i>	<i>Huvirühma- poliitika</i>	<i>Aktivisti- poliitika</i>	<i>Ühishuvi- poliitika</i>
<i>Võrgustik</i>				
Osalejad				
<i>Arv</i>	5	3	4	rohkem kui 15
<i>Keskne toimija</i>	äri sektori ekspert	vastutav ministeerium	vastutav ministeerium	vastutav ministeerium
<i>Keskse toimija ressursid</i>	ekspert- teadmised ja kogemused	formaalne pädevus	formaalne pädevus ja ekspert- teadmised	eeskätt ekspert- teadmised, seejärel formaalne pädevus
Võrgustik				
<i>Organiseeritus</i>	töörühm; kooskõlastus- ring puudus; mitte- formaalne	töörühm puudus; koos- kõlastati	töörühm; kooskõlastati; pigem mitte- formaalne	töörühm; kooskõlastati; mitte- formaalne
<i>Tihedus</i>	väga tihe	väga hõre	hõre	varieerus sõltuvalt etapist, pigem hõre eelkõige pika ettevalm- istusaja tõttu

<i>Järjepidevus</i>	stabiilne	stabiilne	pigem stabiilne	kesksed toimijad stabiilsed, teised varieerusid
<i>Avatus-suletus</i>	pigem avatud	pigem suletud	pigem suletud	avatud
<i>Institutsionali-seerituse aste</i>	pigem kõrge – head eeldused võrgustiku tekkeks	madal	keskmine	kõrge – kõige selgemalt välja arenenud võrgustik

Osalejate analüüsimisel on tarvis märkida, millises otsustamisjärgus toimija protsessi sekkus, sest on suur vahe, kas osaleti sagedaste konsultatsioonide või formaalse kooskõlastuse kaudu. Viimane on tavaliselt ühekordne panustamine ning ei sisalda arutelu. Toimijate koosseis sisaldas kõigi juhtumite puhul ametnikkonda, ärisektorit, mittetulundusühinguid, teadusasutusi ja rahvusvahelisi organisatsioone. Kõigil juhtudel oli protsessi haaratud vastutav riigiasutus ministeeriumi või vastava valitsemisala asutuse näol. Kõige ekstreemsem oli tehnilise järelevalve määrus, kus sisuline panus tuli väljastpoolt avalikku sektorit ja vastutava ministeeriumi roll oli tagada eelnõu juriidiline korrektsus.

Kõige vähem osalejaid oli tööohutuse määruse koostamisel, kus peajõud oli vastutav ministeerium ning abi paluti vastava ala inspeksioonilt ja vastava valdkonna ettevõtjate organisatsioonilt. Kuigi töö lõppfaasis kaasati ka tööandjate ja töövõtjate katusorganisatsioonid, ei muutnud see lõpptulemust. Samasugune pilt avanes eritoitude käitlemislubade määruse puhul, kus peaosalisel olid kaks ministeeriumi ja üks inspeksioon, kellega lõpuosas liitus kohalik äriettevõtte. Prügilamääruse puhul oli aga protsessiga seotud suur hulk toimijaid, alates riigiasutuste esindajatest, eraõiguslike konsultatsioonifirmade ekspertidest ja ülikoolide esindajatest kuni jäätmekäitlusettevõtteni. Seega erines võrgustiku suurus juhtumite lõikes tunduvalt.

Kõige väiksem erinevus ilmnes osalejate järjepidevuses. Kahel juhul – tehnilise inspeksiooni ja tööohutuse määruse puhul – oli osalejate ring stabiilne ja ühtegi uut toimijat protsessi jooksul juurde ei tulnud. Toiduohutusmääruse puhul oli ainus nihe kohaliku tootja lisandumine lõppetapis. Prügilamääruse iseärasuseks oli erakordselt pikk ettevalmistusaeg. Kuigi võrgustiku tuumik jäi aastate vältel samaks, lisandus olenevalt etapist uusi osalejaid, kelle panus jäi suhteliselt väheaktiivseks ja/või ajutiseks. Üldiselt võis võrgustiku avatus-suletuse kohta tähele panna siiski seda, et kui tööühm on moodustatud, muutub võrgustik suhteliselt kinniseks.

Kahest kuust üheksa aastani

Mis puutub osalejate kapitali, siis analüüsimisel avanes järgmine pilt: ekspertiis (teadmised ja kogemused) oli kõigi juhtumite puhul väga oluline kapital, sest informatsioon kaasnes

ekspertuskustega. Määruse väljatöötamise eest vastutavate riigiasutuste peamine kapital olid nii formaalne autoriteet kui ka ekspertiis, kõigi teiste toimijate kapital varieerus rohkem kui riigiasutuste oma.

Määruse koostamise protsessis tuvastati mitu varieeruvust juhtumite lõikes. Protsessi kestus oli kahest kuust tehnilise kontrolli määruse puhul kuni üheksa aastani prügilamääruse puhul. Mõlemad olid teatavas mõttes erandlikud olukorrad. Prügilamäärus sõltus Euroopa Liidu prügila direktiivi vastuvõtmise aastatepikkusest venimisest ja vajadusest ehitada Eestis üles jäätmekäitlussüsteem. Pika protsessi käigus võeti vastu nii jäätmeseadus kui ka üleriigiline jäätmekava. Tehnilise kontrolli määruse puhul oli vastutav ministeerium ülekoormatud ja suure ajasurve all, seetõttu otsustati määruse koostamine anda lepingu teel erasektori kätte. Kahel ülejäänud juhul kestis määruse ettevalmistamine ligikaudu aasta.

Protsessi organiseeritus erines samuti. Kolmel juhul kasutati ametlikku ministeeriumidevahelist kooskõlastusringi (ei kasutatud tehnilise kontrolli määruse puhul). Kooskõlastusringi mõjud avaldusid kolmel viisil: a) pikendas protsessi ligikaudu ühe kuu võrra; b) suurem hulk riigiasutusi sai määruse koostamisest teada; c) paranes eelnõude kvaliteet eeskätt juriidilise korrektsuse ja terminoloogia osas.

Kolmel juhul moodustati ka töörühm (ei moodustatud ainult tööohutuse määruse puhul), kuid nende töö intensiivsus ja korraldus erinesid tunduvalt. Töörühma moodustamine tulenes vajadusest kaasata rohkem eksperte ning teha eelnõu juriidiline ja terminoloogiline korrektuur. Rühmad kohtusid vajaduse järgi, kohtumisi ei protokollitud ja nõupidamised võisid kesta tunde. Seega oli tegu poolformaalsete, isegi mitteformaalsete töörühmadega.

Võrgustikusisestes suhetes, nagu juba nimetatud, oli kolmel juhul keskne toimija vastutav ministeerium. Omavahelise suhtlemise intensiivsust näitab võrgustiku tihedus. Suure ajasurve tõttu suheldi kõige tihedamalt tehnilise kontrolli määrust koostades. Kõige hõredam oli võrgustik tööohutuse määruse puhul, kus suhtlemine piirdus väheste kontaktidega. Võrgustiku institutsionaliseerimise aste sõltus peamiselt sellest, kas toimijad tundsid üksteist varem ja kas nad suhtlesid omavahel ka lisaks antud määruse koostamisele. Samuti mõjutas institutsionaliseerituse astet see, kuidas oli suhtlemine korraldatud ja kui intensiivne see oli. Näiteks tehnilise kontrolli määruse puhul suheldi lühikese aja jooksul palju ja sellest piisas, et toimijaid omavahel siduda.

Tugev bürokratlik kalle

Kokkuvõttes paistab määrusloomet analüüsides kõigepealt silma selle bürokratlik kalle. Tegemine on Eestis kehtiva süsteemi paratamatu tulemiga, mille alusel määrusloome on täielikult täitevvõimu pädevuses ja seadusandlik võim teiseste õigusaktide koostamises ei osale. See mõjutab tuntuvalt osalemist, sest enamasti on küsimuse eest vastutava ministeeriumi ametnik see, kes otsustab, keda ja millal kaasata. Bürokratlikku kallet väljendab ka levinud arusaam, et õige aeg huvirühmadega konsulteerimiseks on alles ametlik kooskõlastusring.

Üldjuhul leiab kinnitust wilsonlik väide, et osalemist mõjutavad tugevalt asjaosaliste huvid. Riigiasutuste huvid teiste toimijate kaasamisel olid seotud eelkõige vajadusega leida neilt

sisulist eksperttuge. Kaasamist demokraatliku vajaduse järgi suurendada – näiteks otsuste legitiimsust uuritud juhtumite puhul – üheselt ei tuvastatud.

Peale bürokratliku kalde avaldas osalemisele mõju küsimuste reguleeritus Euroopa Liidu tasandil. Mida täpsemalt on küsimus reguleeritud, seda vähem tekib liikmesriigi tasandil arutelu ja huvide konkurentsi, sest läbirääkimisruum on kitsas. Kolmandaks mõjutas osalemist mõnede huvide organiseerimatus, mis sisuliselt välistas riigi jaoks konsulteerimisvõimalused, sest polnud partnerit.

Neljast analüüsitud juhtumist kolme puhul oli tuntav kattumine Wilsoni tüpoloogia põhjal tehtava ennustusega. Kokkuvõtteks toimib Wilsoni tüpoloogia hästi, kui poliitika valdkonnas ja ühiskonnas ei ole pärssivaid tegureid. Eestis on nendeks teguriteks ühiskonna organiseerumise ebaühtlus koos riigi passiivsusega nõrgemate huvirühmade kaasamisel määrusloomesse ning Euroopa Liidu kui uue suveräänse toimija areeniletulek, mis pärsib kohalike toimijate konkurentsi ja tugevate toimijate aktiivsust.

Kasutatud kirjandus

Baldwin, R., Cave, M. (1999). Understanding Regulation. Oxford: Oxford University Press.

Baldwin, R., Scott, C., Hood, C. (1998). A Reader on Regulation. Oxford: Oxford University Press.

Börzel, T. (1998). Organizing Babylon: On the Different Conceptions of Policy Networks. – Public Administration, vol 76, Summer, pp 253–273.

Eesti keskkonnastrateegia. – Riigi Teataja I 1997, 26, 390.

Elektriohutusseadus. – Riigi Teataja I, 2002, 49, 310; Riigi Teataja I 1999, 29, 403.

Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 1999/31/EÜ (prügilad).

Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 89/398/EÜ (eritoidud).

Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 92/57/EÜ (tööohutus ehitustel).

Goodin, R. E., Klingemann, H. (eds) (1996). A New Handbook of Political Science. Oxford: Oxford University Press.

Heinelt, H., Malek, T., Smith, R., Töller, E. (eds) (2001). European Union Environmental Policy and New Forms of Governance. Aldershot: Ashgate.

Hood, C., Rothstein, H., Baldwin, R. (2001). The Government of Risk: Understanding Risk Regulation Regimes. Oxford, New York: Oxford University Press.

Hood, C., Scott, C., James, O., Jones, G., Travers, T. (1999). Regulation inside Government: Waste Watchers, Quality Police, and Sleaze-Busters. Oxford: Oxford University Press.

Jäätmeseadus. – Riigi Teataja 1992, 21, 296; Riigi Teataja I 1998, 57, 861.

Keskkonnaministri 26. juuni 2001. a määrus nr 34: Nõuded prügilate rajamiseks, kasutamiseks ja sulgemiseks. – Riigi Teataja L 2001, 87, 1219.

Majandusministri 11. mai 1999. a määrus nr 33: Elektripaigaldise korralise kontrolli läbiviimise korra kinnitamine. – Riigi Teataja L 1999, 84, 1034.

Majandusministri 28. juuni 2002. a määrus nr 35: Tehnilise kontrolli kord, sagedus ja mahud sõltuvalt elektripaigaldise tehnilistest andmetest. – Riigi Teataja L 2002, 76, 1173.

Marsh, D., Rhodes, R. (1992). Policy Networks in British Government. Oxford: Clarendon Press.

Page, E. (2001). Governing by Numbers: Delegated Legislation and Everyday Policy Making. Oxford, Portland: Hart Publishing.

Toiduseadus. – Riigi Teataja I 1999, 30, 415.

Töötervishoiu ja tööohutuse seadus. – Riigi Teataja I 1999, 60, 616.

Vabariigi Valitsuse 31. jaanuari 2000. a määrus nr 26: Eritoidu käitlemise lubade taotlemise ja andmise korra kehtestamine. – Riigi Teataja I 2000, 8, 50.

Vabariigi Valitsuse 8. detsembri 1999. a määrus nr 377: Töötervishoiu ja tööohutuse nõuded ehituses. – Riigi Teataja I 1999, 94, 838.

Wilson, J. Q. (1973). Political Organizations. New York: Basic Books.

Wilson, J. Q. (1980). The Politics of Regulation. New York: Basic Books.

Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri. – Riigi Teataja I 1999, 73, 695.

Üleriigiline jäätmekava. – Riigi Teataja I 2002, 104, 609.

Eesti sotsiaalse õiguse areng ja koostöö Soomega

Matti Mikkola (RiTo 10), Helsingi Ülikooli tööõiguse professor

Eesti sotsiaalpoliitika kujunes koostöös Põhjamaadega ja Phare projekti toel. Algul oli ta oma olemuselt kohane üleminekuühiskonnale, nüüd tuleb seda aga sotsiaalse õigluse, solidaarsuse ja avaliku sektori töötajate seisukohalt edasi arendada.

Pärast taasiseseisvumist seisid Eesti kui endise NSV Liidu liiduvabariigi ees suured ülesanded – majanduse privatiseerimine, kommunistliku režiimi tagajärgede likvideerimine, ühiskonna reorganiseerimine ja sotsiaalse turvalisuse tagamine. Kuigi Eesti arenes suures osas teiste Kesk- ja Ida-Euroopa riikide sarnaselt, oli arengul ka erijooni, mis olid omased üksnes eestlastele või tulenesid Läänemere riikide, rahvusvaheliste organisatsioonide ja Euroopa ühenduste mõjust.

Käesoleva artikli eesmärk on vaadelda Eesti sotsiaalse õiguse arengut võrdluses teiste tüüpiliste Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega ning jälgida Soome lahe piirkonna piiriülese koostöö mõju Eestile. Milline sotsiaalkindlustussüsteem oli Eestis perestroika alguses? Kuidas see arenes üleminekuajal ning Euroopa Liiduga liitumisläbirääkimiste käigus? Millised ülesanded ootavad tulevikus?

Koostöösild üle Soome lahe

Nõukogude Eesti inimeste hulgas oli kõige populaarsem reklaam, mida Soome televisioonis näidati, K-toidukaupluse Väiski lihaleti reklaam. Peale teatavate vajaduste esilekutsumise suurendas see ihalust teistsuguse ühiskonna järele. Soome televisiooni vaadates said eestlased uudiseid läänest ja õppisid ühtlasi soome keelt. Kui algas perestroika, oli eriti põhjajaeestlastel soomlastega lihtne kontakte luua.

Piiride avanedes jätkas Soome riik tihedaid suhteid Moskva–keskse Nõukogude Liiduga ning hoidis Balti riikide küsimusest eemale. Samal ajal hakkasid mitmed Soome organisatsioonid, ettevõtted, kohalikud omavalitsused ja eraisikud eestlastega suhteid looma ning nende esmavajadusi saadetava humanitaarabi kaudu rahuldama. Enamikul noortel Eesti riigi era- ja avaliku sektori spetsialistidel olid tihedad sidemed Soome spetsialistidega ning nad said külaskäikude ja koolituste abil oma oskusi arendada. Sotsiaalalal loodi esimesed kontaktid kolmanda sektori ning sõprusvaldade ja –linnade koostöös.

1965. aastast Soome ja Eesti vahel toimunud laevaühendus oli Soome ja tollase presidendi Kekkose poolt Eestile pakutud aken Euroopasse. Ajaloolisest kontekstist lähtudes sai Eestile niisugust võimalust pakkuda ainult Soome. Laevaühendus oli oluline kanal, mille kaudu kirjanikud, kunstnikud ja teised kultuuritegelased lõid kultuurikontakte läbi raudse eesriide. Juba Lönnotist ja Kreutzwaldist alates on just kultuuriinimesed ehitanud püsivat silda üle Soome lahe. Vähem meeldiv oli laevaliiklusega kaasnenud nn vodkaturism, mis omakorda suurendas Tallinnas musta turu kaubandust ja rahavahetusäri.

1990. aastail omandas laevauhendus üha majanduslikuma suuna, tuues kaasa tavaliste Soome inimeste massilise turismihuvi Eesti vastu. Lõuna–Soomest hakati Eestit külastama mitu korda aastas. Praegu käib tipphooajal Eestis päevas kuni 10 000 Soome turisti ning 10 000 eestlast töötab iga päev Soomes. Eesti riik saab suure osa tuludest riigiettevõtetelt Tallinna Sadam. Soomlased on aasta ringi suurimad Eesti sanatooriumide teenuste tarbijad, nad kulutavad iga nädal Tallinnas ja mujal Eestis kokku ligikaudu 3 miljonit eurot.

Taasiseseisvunud Eestis on suurimad investorid olnud rootslased ja soomlased. Esimesed on eriti aktiivsed finantssektoris, soomlased on toetanud eelkõige infotehnoloogia, kütusetööstuse ja kaubanduse arengut. Eestlastele on välisinvesteeringud tähendanud uusi töökohti ning toodete ja teenuste kõrget kvaliteeti. Rootslastel ja soomlastel suurendas Eesti ja Balti turule sisenemine nende kohalikke turge ning aitas vähendada personalikulusid, mis oli eriti oluline 1990. aastate majanduskriisist väljatulemisel.

1993. aasta suvel saatis Soome valitsus Eestisse Eesti valitsusele nõu andma kolm asjatundjat. Üks pidi aitama planeerida eelarve väljatöötamist, teine toetama õigussüsteemi ja halduse ümberkujundamist ning kolmas nõustama üleminekuperioodil miinimumsissetuleku tagamist võitluses vaesusega. Peale selle loodi mitukümmend kahepoolset programmi, mida finantseeris Soome valitsus ning mis toetasid kohalikku ja regionaalset arengut ning Tartu Ülikooli. Kaks kolmandikku investeeringutest olid suunatud puhta joogivee tagamise ja heitvete puhastamisele. Sarnaselt eelnimetatutega löid oma kahepoolsed programmid ka Saksamaa, Taani ja Rootsi.

Põhjamaade mudeli alusel

Eesti uus tsiviilseadustik loodi Saksa mudeli põhjal. Sama võib öelda ka sotsiaaltagatiste finantseerimissüsteemi, s.t sotsiaalkindlustussüsteemi ja tervishoiusüsteemi finantseerimise kohta. Avalike teenuste, avaliku õiguse ja halduse arendamisel oli mõjukam Põhjamaade traditsioon. Eriti selles osas, mis puudutas omavalitsuste arengut, mis pidi riigi asemel hakkama vastutama lastele ja vanuritele avalik-õigusliku sotsiaalhooldussüsteemi organiseerimise eest.

Kõigist välismaistest mõjutajatest hoolimata tegid Eesti võimud ja poliitilised liidrid oma lõplikud otsustused ise ega andnud midagi ära oma sõltumatuses iseseisva riigi juhtidena. Paljud strateegilised otsused võeti vastu väga kiiresti ning need ei põhinenud statistilistel analüüsidel ega muudel kaalutletud hinnangutel, vaid väljendasid pigem vähemal või suuremal määral varasemat kogemust ja intuitsiooni. Tagasi vaadates võib öelda, et paljud otsused olid põhjendatud ja riigi arengule head. Tähtsat osa seaduste uuendamisel etendas hästi toimiv parlament, mis näitas üles piisavat algatusvõimet ja tegi tänuväärset tööd õigusaktide tekstide kvaliteedi parandamisel.

Sotsiaalhoolekande seaduse eelnõu töötati välja 1993. aasta lõpus ja 1994. aasta algul. Julgen väita, et see oli esimene Eesti seadus, mis põhines Euroopa standarditel. Selle seaduse struktuur võeti Taani seadustest ning viiest Rootsi ja seitsmest Soome sotsiaalhoolekande valdkonda reguleerivast seadusest. Toimetulekutoetuste, laste hoolekande ja isikute hoolekandeasutuses hooldamise regulatsioonid ning halduse ja protseduuri reeglid

kujundati Soome asjaomaste regulatsioonide sarnaselt. Regulatsiooni inimõiguste standardite lisamise küsimus pikendas justiitsministeeriumi vastuseisu tõttu seaduse ettevalmistamist niivõrd, et seadus jõustus alles 1995. aasta 1. aprillil. Samas leidis see Eestis siiski aset palju varem kui teistes Kesk- ja Ida-Euroopa riikides. Seega on sotsiaalhoolekande seadus kombinatsioon Skandinaavia ja Soome seadustest, mis sobib Eesti konteksti. Idee, et küsimust peab reguleerima üks seadus, võeti Taanist ja teenuste struktuur Rootsist ning muu regulatsiooni jaoks saadi inspiratsiooni Soome sotsiaalhoolekande alasest õigusloomest.

Samal ajal, kui töötati välja sotsiaalhoolekande seadust, reguleeriti toimetulekutoetuse maksmist ajutiselt Vabariigi Valitsuse määrusega, mis jõustus juba 1993. aasta lõpus. Süsteemi finantseerimise kohustus lasus endiselt riigil, kelle raha oli peaaegu otsakorral. Määruse rakendamiseks pidid riigi esindajad leidma raha toimetulekutoetuste maksmiseks. Selle hankimiseks otsustati müüa riisisaadetis, mille oli Eestile toiduabiks kinkinud Hiina Rahvavabariik. Kingitusest saadud vahendid ning eelnimetatud määrus tegidki võimalikuks võitluse vaesusega. Teised kaks absoluutse vaesuse vältimise abinõu olid pensionäride sissetulekute suurendamine ning lastetoetuste süsteemi väljatöötamine kõigile peredele ja suurema sissetuleku tagamine alla kolme aastaste lastega peredele. Tänu sellele oli Eestis vaeseid tunduvalt vähem kui teistes üleminekuriikides.

1994. aastal arendati inimväärikuse ja isikupuutumatusse põhimõtetest lähtudes ka psühhiaatrilist hooldust. See nõudis süsteemilt struktuurimuudatusi ning usalduse taasloomist. Põhjamaade mõju oli oluline ka perekonnatoetuste süsteemi arendamisel, mis jäi endiselt universaalseks ja maksudest finantseeritavaks.

Phare projekt nihutas suunda

Esimesed rahvusvahelised organisatsioonid, kes Eesti valitsust nõustama hakkasid, olid Maailmapank ja Rahvusvaheline Valuutafond (IMF). Kuigi need organisatsioonid mängisid Kesk- ja Ida-Euroopa riikides suurt rolli, oli nende osa Eesti sotsiaalpoliitika arengus minimaalne. Valitsus valis hoolikalt talle pakutavaid välislaene ning seetõttu oli Eesti oma otsustustes arengustrateegiate kohta palju autonoomsem.

Euroopa Liidu Phare projekt käivitus suhteliselt hilja ning toimus peamiselt Suurbritannia ekspertide abil, kelle kontseptsioonid erinesid tunduvalt Balti riikides kasutatavaist. Euroopa Liidust tulnud konsultandid tundsid hästi neoliberaalseid sotsiaalkindlustussüsteeme ning usaldamatusest riigi vastu toetasid neoliberaalset majanduspoliitikat. Seega oli Euroopa Liidu Phare projektide peamine tulemus see, et Eesti sotsiaalkindlustussüsteem omandas rohkem eraõiguslikke jooni kui on omane Põhjamaade või Saksa süsteemidele.

Üks mõjukamaid protsesse Eesti sotsiaalse õiguse arengus oli Euroopa sotsiaalharta (Euroopa Nõukogu) ja sellega seotud Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) konventsioonide ratifitseerimine. Harta ratifitseerimiseni jõuti alles Euroopa Liidu liikmesuse taotlemise poolel teel ning Eesti sotsiaalpoliitika harmoneerimisel. Sellised küsimused, nagu töötervishoid ja -tingimused, töölepingud, võrdne palk, minimaalse sissetuleku tagamine ja puudega inimeste õigused, võeti uute seaduseelnõude koostamisel arutluse alla eelnevalt

nimetatud standarditega arvestamise vajadusest lähtudes. Samuti laiendati seaduste rakendusala sellevõrra, et see ulatuks ka vene rahvusvähemuseni.

Sotsiaalkaitse kommunistlik nägu

Riigi omandil ja plaanimajandusel põhineva riigi sotsiaalkaitsesüsteem erines tunduvalt lääne vabaturumajanduslike riikide süsteemist, sest sellist riiki iseloomustasid täielik tööhõive ja tööjaotus, palkade riiklik reguleerimine, hindade subsideerimine, laste ja noorte ning ka tööliste üldine riiklik organiseerumine (suvelaagrid, rehabilitatsioon, sanatooriumid, mille eest maksid riik või ametiühingud jne), soodustused parteiliikmetele, soodustused ühistranspordis, sides ja elektrimajanduses ning sõjaveteranide, puudega inimeste ja paljulapseliste perede soodustused. Riigiettevõtted või riigi organiseeritud ametiühingud vastutasid töötajate ja nende perekondade eluaseme eest, korraldati töötajate vaba aja veetmist ja puhkuseriise, muretseti lasteaiakohti ning tasuta selle eest. Tööjaotus ja universaalsed hooldussüsteemid tegid võimalikuks mõlema vanema töötamise ning enamikus peredes oli seetõttu kaks palgateenijat. Tööturu aluseks oli töö, mida tegid avaliku sektori palgatöötajad ja teenistujad. Palgaerinevused olid väga väikesed. Samal ajal: mida parem oli isiku positsioon, seda suuremad olid tema võimalused rahuldada oma ametikoha kaudu ka isiklike vajadusi. Avaliku võimu kasutamine isiklikes huvides, mis lääneeurooplaste jaoks tähendab korruptsiooni, oli tavaline praktika.

Sotsiaalkaitse oli seotud töötamisega. Süsteemi loodud täistööhõive kattis põhimõtteliselt kogu elanikkonna. Fikseeritud suurusega olid ka hüvitised. Keskmine pensioniiga oli meestel 60 ja naistel 55 aastat, mõnel tööalal isegi madalam. Mitmetel erialadel koosnes pension kahest osast: üldisest pensionist ja pensionilisast, mis sõltus isiku nn tööpanusest. Kõik see tagas töötajaile ja nende perekondadele suhteliselt stabiilse ning kindla sissetuleku olukorras, kus hinnad olid tsentraalselt reguleeritud ning baaskaupade hinnad (see kehtis ka eluasemekulude ja energia kohta) madalad.

otsiaalhoolekandesüsteemi kesksed institutsioonid olid hooldekodud, mis pakkusid hooldust lastele, vanuritele ja puudega inimestele ning püsihooldust orbudele, vanuritele, invaliididele ja vaimse puudega inimestele. Riigi panus pikaajalisse hooldusse hooldekodus oli suur. Samas ei austatud hooldekodude klientide isikupuutumatumust ja inimväarikust. Nende asutuste tööd ei hinnatud avalikult ning seal ei lähtunud kunagi kliendi positsioonist. Ka polnud seal inimestel õigust kaevata nende kohta tehtud otsuste peale.

Kommunistliku õigussüsteemi keskne funktsioon oli olemasolevate võimustruktuuride kaitsmine, mistõttu saksa idee riigi balansseerivast rollist või angloameerikalik tee õigluse otsimisel sinna süsteemi ei sobinud. Õigussüsteemi roll oli pigem õiguse põhimõtete alusel poliitilisi otsuseid õigustada. Kasutuses olnud meetodid ei pannud lääneriike mitte ainult muretsema, vaid ähvardasid ka nende riikide kodanikke. See struktuur põhines organisatsioonidel, mis kogusid infot isikute ja nende perekondade kohta. Loodud võrgustikud formaalseks ja mitteformaalseks järelevalveks olid valmis sekkuma igaühe ellu, mis tõi tihti kaasa ebameeldivaid tagajärgi. Samal ajal ei pidanud õigussüsteem sekkuma privilegeeritud isikute ja juhtide ning mitte mingil juhul partei tegevusse.

Sotsiaalkaitse reformimine

Pärast 1989. aasta muutusi mõjutas endise nn sotsialismimaailma sotsiaalsfääri kohe inflatsioon, mis vähendas suurel määral nii palkade kui ka sotsiaaltoetuste väärtust. See tekitas enamikule suuri probleeme ning tõi Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele kaasa tugeva poliitilise surve. Teiseks muutusid tööjaotus, tööhõivepoliitika, reguleeritud palgad ja hinnad. Kaotati mitte ainult nomenklatuuri, vaid ka suurte perede, veteranide ja puudega inimeste toetused. Peale nende halvenes teistegi elanike olukord ning suurenes lõhe eri ühiskonnarühmade vahel. Sellest lähtudes tegid lääne eksperdid ühese ettepaneku muudatustega kiirustada ning viivitamatult uued süsteemid luua.

Sotsiaalkaitse osad, mis ei sobinud kokku turumajandusega, asendati fikseeritud suurusega sularahatoetusega või elatusvahendite hindamisel põhinevate sotsiaalhüvitistega. Nende eesmärk oli vähendada vaesust ning sotsiaalset ebastabiilsust. Loodi süsteemid, mis riigiti erinedes pakkusid järgmisi toetusi: fikseeritud suurusega tötuabiraha, pension, garanteeritud miinimumsissetulek, elatusvahendite hindamisel põhinevad perehüvitised ja toetused, regulaarsed sotsiaalabitoetused ja sissetulekust sõltuv või elatusvahendite hindamisel põhinev eluasemetoetus. Leiti, et eelarveliste vahendite asemel peaks tervisekindlustus katma ja tagama tervishoiusüsteemi toimimise, mis andis tervishoiusektorile aega uue olukorraga kohaneda. Samasugust võimalust ei antud sotsiaalhoolduse alla käivatele elamuteenustele, mistõttu need sattusid kohe kriisi.

Selle üle, kas uute sotsiaal- ja tervisekaitsesüsteemide sisseviimine üleminekuperioodil oli õige, võib vaielda. Sama puudutab ka õigussüsteemi, kus palju muutus õiguse sisus, kuid teised ühiskonna peamised tugisambad (politsei, juristide koolitus jne) jäid puutumata. Et tugevdada klientide, patsientide ja tarbijate positsiooni ning arendada uut õiguslikku mõtlemist ja toimimist, oli vaja luua õigust toetavaid protseduurilisi garantiisid. Nendes küsimustes ei peetud lääneliku ühiskonna kujundamist piisavalt tähtsaks. Inimene tänavalt ei tundnud, et ta elab õigusriigis.

Mis seletab Eesti edu?

Eestis loodi kiiresti minimaalse sissetuleku tagamiseks garantiide süsteem – miinimumpensionid, fikseeritud suurusega tötuabiraha ning elatusvahendite hindamisel põhinev toimetulekutoetus. See aitas laiaulatuslikku vaesust vältida. Tänu lasteaegade edasitöötamisele ja kõigi laste pealt makstud universaalsele lastetoetusele (suurem alla kolmeaastastele lastele) suutis valitsus hoida naiste osakaalu tööjõu hulgas kõrgena ka kõige raskematel aegadel. Sellega välditi lastega perede ja üksikvanemate suuremaid probleeme. Kuigi võtmepositsioonil olnud isikud olid eeliseisundis, avanes ka tavainimestele kollaste kaartide kaudu omandiõigus korteritele ja kinnisvarale. See aitas vältida suureulatuslikku eluasemeprobleemi tekkimist ning hoidis kodutute inimeste arvu üleminekuperioodil stabiilsena. Alles jäi siiski noorte inimeste ebakindlus tuleviku suhtes, mis oluliselt vähendas üleminekuperioodil sündimust.

1995. aastast alates on riik hakanud taastama laste, vanurite ja puudega inimeste hoolduseks vajalikke institutsioone. Suurtelt riigiasutustelt on üle mindud väiksematele ja

kohalikul tasandil hallatavatele asutustele. See muudatus lähtub ideest, et mis on väiksem ja lähemal, on inimlikum ning majanduslikult kasulikum. Häid tulemusi on saavutatud ka vanemliku hoolitsuseta jäänud laste kaitses, kelle kasuperedesse paigutamise arv on jõudnud järele lastekodudesse paigutatud laste arvule. Suhteliselt hilja rakendati sotsiaalkaitse sissetulekust sõltuvat pensionisüsteemi ja töötuskindlustust, viimast alles 2002. aastal. Osa eksperte leiab, et see oli liiga hilja, teised jälle kiidavad valitsust hea ajastuse eest.

Nende reformidega ilmutasid eestlased pragmatismi ja tolerantsust, kiirendades reforme aeglaselt. Töötuskindlustust ei reformitud ajal, mil tööturg oli küllalt paindlik, et pakkuda töötajatele võimalust kiiresti uut tööd leida. Kindlustussüsteem loodi ajal, kui tööturg oli madalseisus ning risk pikaajaliseks töötuseks ohustas suurt hulka inimesi. Ka pensionireformi ajastus oli hea. Kuni töötajad ei saanud olla kindlad ühiskonna positiivse arengu suhtes (et oleksid näiteks usaldusväärsed kindlustusfirmad, kes suudaksid tagada töötajate pensionisäästude olemasolu ka 30–40 aasta pärast), ei olnud võimalik luua stabiilset pensionisüsteemi koos pikaajalise säästmise põhimõttega.

Mis seletab Eesti edu reformide alal? Eesti on piisavalt väike riik, et olla paindlik ja kiire uute ja novaatorlike muudatuste tegemisel ning nende rakendamisel. Eesti kogu sotsiaalkulu ei ole olnud suurem kui miljard eurot, mis on olnud vähem kui viiendik rahvuslikust kogutoodangust ning näitab, kuidas võib suhteliselt väheste sisenditega saavutada olulisi tulemusi. Positiivse arengu aluseks oli ka stabiilne majanduspoliitika ning Eesti krooni sidumine Saksa margaga 1992. aastal, mille tõttu inflatsioon ja palgad püsisid normaalsed. Maksureform, mille käigus sisseviidud 18%–line käibemaks, 26%–line tulumaks ja 33%–line tööandja poolt makstav sotsiaalmaks optimeerisid riigitulu, rahuldas riiklikke vajadusi ja tagas tulude ümberjaotamise. Peale selle löid sotsiaalkaitse stabiilne areng ja ühiskonna üldine tasakaalustatus tingimused välisinvesteeringute suurenemiseks ja kiireks majanduskasvuks.

Üleminekuaja tagasilöögid

Üleminekuaja sotsiaalpoliitikal ei puudunud negatiivsed küljed. Üle 45-aastased ei suutnud täies koosseisus osaleda ei uuel tööjõuturul ega teenuste pakkujate ja tarbijatena, millega nad aeglustasid majanduskasvu ning üleminekut toimivale turumajandusele. Ühiskonna ülesehitus, mis koosnes kahest astmest – privilegeeritud isikud ja töötajad –, säilis ka pärast kommunistliku režiimi kokkuvarisemist. Privilegeerituiks ei olnud enam endisse poliitilisse nomenklatuuri kuulunud inimesed, vaid need, keda oli teinud rikkaks erastamine, samuti need, kes suutsid lõigata suurt kasu uutelt turgudelt – avatud, hallilt või mustalt turult. Üksnes 10% uusrikastest said oma vara tööga. Uued privilegeeritud inimesed võtsid ühisomandi enda erakasutusse. Uutele sotsiaalsetele rühmadele avanesid võimalused, kuid samas säilisid vanad struktuurid. See olukord on kestnud mõningal määral tänini ning võtnud usu tulevikku keskklassi esindajailt, kes püüavad oma elatustaset parandada tavalise palgatööga.

Avaliku sektori kulude vähendamine valitsuse poolt tähendas ka avaliku sektori töötajate, nagu õpetajad, hooldustöötajad jt, madalate palkade hoidmist. Sellel oli negatiivne mõju

koolide, täiendusõppe, kõrghariduse ning avaliku hoolduse teenuste arengule. Esmased kaotajad olid teenistujad ise ja nende kliendid, s.t tudengid, patsiendid ja sotsiaalhooldust vajavad inimesed. See takistas paljude noorte juurdepääsu haridusele, mida esineb ka suures riigis, kuid mis tõi väikese riigi jaoks kaasa suured inimkapitali kaotused. Tekkis uus kategooria vähem privilegeeritud inimesi, kes elavad vaesuspiiri lähedal: tudengid, pensionärid ja avalikud teenistujad. Selline areng võib viia kolmeastmelise ühiskonna tekkeni, kus alumise rühma ostuvõime on nii madal, et ta on turult välja surutud. See aga vähendab poliitilise süsteemi stabiilsust. Liialt palju inimesi läks lihtsama vastupanu teed ning andis käe korrupsioonile, muutes ühiskonna ebatavaliseks. Sellega suurenes vajadus investeerida turvaärisesse ning tootlikkuse tõus oli takistatud. Suureks probleemiks oli ja on see, et organiseeritud kuritegevus saab tegutseda riigina riigis.

Eesti liikumise kolmeklassilise ühiskonna suunas põhjustas muu hulgas arusaam, et kohalikel väikestel eraettevõtetel on võimalik vältida makse ja sotsiaalmaksu. Erandiks olid maksude maksmisel avaliku sektori asutused ning välisettevõtted. Kohalikud ettevõtted hakkasid pidama kahte raamatupidamist, ühte sise- ning teist ametlikuks kasutamiseks. Tegelikult palganumbri asemel (aastal 2002 oli keskmine palk ca 400 eurot) võeti tulumaksu (26%) ja sotsiaalmaksu (33%) maksmisel aluseks miinimumpalk (praegu 123 eurot).

Miinimumpalgast ülespoole jääv osa maksti väga paljudes kohtades välja ümbrikupalgana. Kõigel sellel oli negatiivne mõju avalikule sektorile, pidurdades võimalust maksta avalikus sektoris õiglast palka ning pensionäridele õiglast pensioni. Üldine suhtumine sellisesse halli majandusse oli toetav, samas suurendas see märgatavalt sissetulekute vahet.

Eluasemepoliitikas tegeldi Eestis pikka aega üksnes ehitiste parandamisega, mida tehti äärmiselt põhjalikult. Uusehitisi said endale lubada ainult uusrikkad. See asjaolu koos omandireformiga põhjustas uute kättesaadava hinnaga elamute nappuse ja sotsiaalkorterite vähesuse. Selle tulemusena on Eestis tõusnud märgatavalt eluruumide hinnad ja kodutute hulk ning kasvanud kiiresti kodutute talviste surmade arv. Niisugune riigi tegematajätmine rikub inimõigusi ning vajab kiiret muutmist. Seega, kuigi Eesti arengut üleminekuajal kiidetakse, on tekkinud ka olulisi puudujääke, näiteks võrdsuse küsimustes ning õiglase palga maksmisel avalikus sektoris, samuti solidaarsuse ja õiguse osas.

Vanad tööturule ja Tartu pealinnaks?

Euroopa Liidu lõimumisprotsess tugevdab jätkuvalt Eesti majandust ja ühiskonda ning loodetavasti kaob ka 50-aastase kommunistliku režiimi tagajärjel tekkinud lõhe Euroopaga. Suurim väljakutse Eestile on oma koha leidmine Euroopa turumajandussüsteemis. Integratsioon võib nõuda Eestilt oma energiavarude, maavarade ja puidu intensiivsemat kasutamist. Pikaajalised ülesanded on seotud kõrghariduse, täiskasvanute täiendusõppe ja uurimistöõde arendamisega eriti sellistes valdkondades nagu biotehnoloogia, orgaaniline keemia ning teistes Eesti jaoks olulistest tootmisvaldkondades. Suurem orienteeritus teenuste pakkumisele on teenustesektori arengu eelduseks. Oodata on turistide arvu kasvu Eestisse kui uude liikmesriiki. Teisalt võib riik uue staatusega kaotada osa miljonist Soome turistist, kes Eestit aastas külastab, sest kaovad maksuvabastustsoonid.

Solidaarsuse kiratsemine ning õigussüsteemi probleemid võivad Eestisse meelitada lühiajalisi investeeringuid ja kiire kasumi otsijaid, kuid see ei muuda positiivseks elukeskkonda. Topeltstandardeid raamatupidamises võidakse Euroopa kontekstis pidada sotsiaalseks dumpinguks, mis võib tekitada Eesti ettevõtetele ja nende töötajatele Euroopa turul pikaajalisi probleeme. Töajõu vaba liikumine mõjutab üksnes väikest osa elanikkonnast. Ühtne tööturg annab võimaluse lahkuda ning samas ka tagasi tulla – võimalus, mis võib olla ühesuunaline paljude noorte ja haritlaste jaoks, kes otsivad uusi teadmisi ja kogemusi. Üks põhjus, miks noored hakkavad riigist lahkuma, on haridussüsteemi piirangud, avalikus sektoris töötavate inimeste madalad palgad ning ülekuumenenud kinnisvaraturg. Esimestena lahkuvad seega need, kes olid liiga noored, et kümme aastat tagasi kasu saada erastamisväärtpaberitest. Töajõu kaotuse ning ajude väljavoolu all tuleb silmas pidada alla 45-aastasi.

Teisalt võib sellel olla ka positiivseid tagajärgi, sest hinnatakse ümber vanemate töötajate teadmised ja kogemused, mis omakorda võib viia tööturu rohkem tasakaalu ning parandada vanemate töötajate sissetulekute taset ja stabiliseerida sotsiaalkindlustuse sääste. Enamgi veel, töötajad, kes saavad tagasi välismaiselt tööturult, toovad kaasa uusi teadmisi ning innovaatilist mõtlemist nii tehnoloogia vallas kui ka kultuurilises mõttes. Eesti töötajate migratsioon lähendab riiki muu Euroopaga. Soome lahe ümber toimuv mobiilsus soodustab olukorda, kus inimese elukoht on ühes ning töökoht teises riigis. Samuti suurendab see projektidest koosnevate tööde ning lühiajaliste lepingute arvu. Kõik see tõstab osalevate riikide majanduslikku aktiivsust, mis omakorda suurendab euroliidu liikmesriikide eeldatavat majanduskasvu 0,7% ning uute liikmesriikide oma 0,7% kuni 1,5%.

Emigratsioon intensiivistab ka inimeste riigisisest liikumist. Ilma kontrollita võib see kasvatada pealinna regiooni populaarsust praegusest tunduvalt rohkem. Tallinnas, kus elab üks kolmandik Eesti inimestest, leiab aset kaks kolmandikku majandustegevusest ning makstakse kolm neljandikku maksudest. Kapitali koondumine ainult pealinna oleks kogu riigi jaoks halb väljavaade, teisalt sunniks see ühiskonnale peale arutelu Tallinna–keskse riigijuhtimise üle. Selle asemel, et kogu kapitali Tallinna koondada, võiks Narva linn muutuda kõrgema tehnilise hariduse keskuseks, Pärnu Kolledž toetada teenuste ja turismi arengut, Tartu Ülikool teha oluliselt rohkem teadustööd. Kõik nimetatud kolm tegevussuunda vajavad arenguks uusi väljavaateid, mis suurendaks lõppkokkuvõttes kogu riigi heaolu. On tõenäoline, et Euroopa Liidu arengustrateegiad toetavad sellist regionaalset arengut. Maa hoidmine ühtlaselt asustatuna on ennekõike eestlaste enda kätes. Ei saaks välistada ka näiteks sellist mõtet, et maa halduslik pealinn asuks Hollandi ja Saksa eeskujul riigi rahamaailma pealinnast eraldi. Eelkõige võiks esimeseks pealinnakandidaadiks olla näiteks Tartu.

Pragmaatiline solidaarsus

Nii Eesti kui ka teiste Euroopa Liidu riikide sotsiaalkaitses säilib veel pikka aega riigisisene regulatsioon. Normatiivset mõju avaldab siiski 2000. aasta detsembris Nice'is kokkulepitud põhiõiguste deklaratsioon, mille reeglid sisalduvad ka Euroopa Liidu tulevases põhiseaduses. Mõlema dokumendi koostamise aluseks on võetud Euroopa sotsiaalharta, mille Eesti on

ratifitseerinud ning mis on seega Eestile siduv. Sellest tuleneb põhiküsimus: kas Eesti standardid vastavad Euroopa inimõiguste ja peagi kohustuslikuks muutuvate põhiõiguste standarditele?

Näiteks miinimumtasandi sotsiaaltoetused (rahvapension, tööõnnetuspension jm) ja ka riiklik töötuebiraha tunduvad praegu jäävat allapoole inimõigusstandardite miinimumi. Probleemiks on ka toimetulekutoetus, mille suurust Eestis hinnatakse toidukorvi maksumuse järgi. Euroopalikus tähenduses ei mõelda toimetulekutoetuse all ainult elus püsimist, vaid selle eesmärk on vältida vaesust ja tõrjutust. Materiaalsetele vajadustele lisaks on toetuse eesmärk rahuldada inimese vältimatuid sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi. Nii peaks toimetulekutoetus peale toidukorvi maksumuse sisaldama ka võimalust alal hoida pereelu ja võimaldama ühenduse pidamist vajalike inimestega ning osalemist ühiskonnaelus võrdset teistega. Lähtudes 2003. aasta hinnatasemest, peaks Eestis inimõigusstandardite ja Euroopa Liidu tulevaste põhiõiguste täitmiseks vajalik toimetulekumiinimum olema vähemalt 1300 krooni kuus.

Esialgne võitlus vaesusega, kuigi seda tehti peamiselt madala tasemega finantsabi vormis ning piiratud vahenditega, samuti põhiõiguste austamine andsid Eestile hea stardipositsiooni oma sotsiaalpoliitika arendamiseks turumajanduse tingimustes. Siinse sotsiaalpoliitika eripära võib kirjeldada kui pragmaatilist solidaarsust, kus puuduses olijaile anti küll ainult kolmanda klassi rongipilet, kuid nad jäeti siiski rongile. Küllalt aeglane kiirendus lõi stabiilse aluse riigi uuele sotsiaalpoliitikale. Samal ajal jättis üleminekuperiood maha negatiivse pärandi ning mitu suuremat sorti väljakutset tulevastele valitsustele, nagu probleemid tööhõivepoliitikas, õigluse puudumise, avaliku sektori töötajate panuse vähene hindamine ning solidaarsuse ja õiguskorra puudujäägid.

Üks peamisi ülesandeid järgnevaiks aastaks on eraettevõtete aktiveerimine maksude maksmisel. See aitaks omakorda korrastada elumajandust ja arendada regionaalpoliitikat ning suurendada investeringuid kõrgharidusse, eelkõige väljaspool Tallinna.

Ministrite voolavus ja valitsuste kestvus

Tarmo Seliste (RiTo 10), Tartu Ülikooli politoloogiamagistrant

Levinud arvamuse kohaselt tõlgendatakse ministrite väljavahetamist valitsuse ebapüsivuse märgina, kuid uuemad uurimused viitavad sellele, et ministrite voolavus pigem suurendab kui vähendab valitsuste kestvust.

Valitsuste stabiilsusega seonduv on olnud pikka aega politoloogide huvi all. Kuigi seda teemat on laialdaselt uuritud, on alles viimasel ajal pööratud tähelepanu valitsustes tehtavatele muudatustele ning nende seotusele valitsuse kestvusega (Dowding, Kang 1998; Huber, Martinez-Gallardo 2003, 2004). Muudatused on sama olulised valitsuse stabiilsuse indikaatorid kui valitsuse kestvus. Sellest tulenevalt ongi käesoleva artikli eesmärk vaadelda ministrite voolavust ning uurida voolavuse seotust valitsuste kestvusega.

Kas verevahetus on hea või halb?

Ministrite voolavuse kontseptsioon võimaldab võrrelda erinevaid parlamentaarseid riike ja valitsusi. Ministrite voolavuse kvantitatiivne indikaator annab võimaluse uurida selle seotust valitsuste kestvuse, valitsuses esindatud parteide arvu jt muutujatega. Ministrite voolavus peegeldab seega valitsuses toimuvaid muudatusi, kajastades kaudselt ka valitsuse stabiilsust. Kuigi ministrite voolavus ei pruugi olla hea valitsuse stabiilsuse indikaator, on see siiski oluline tunnus, mille uurimine võib osutuda väärtuslikuks iseenesest (Taagepera 2003, 8). Kuidas seostub ministrite voolavus valitsuse kestvusega? Ministrite voolavuse ja valitsuse kestvuse suhet võib vaadata kahe hüpoteesi kaudu.

Verevahetuse hüpotees väidab, et valitsuses tehtavad muudatused, nn verevahetus suurendab valitsuse kestvust, võimaldab tal tõhusamalt tegutseda. Seda hüpoteesi on kujundlikult illustreerinud endine Eesti president Lennart Meri, kelle arvates allub valitsus nii nagu riik ühiskonnas toimuvatele muutustele, mis teeb ka valitsuse muudatused paratamatuks (Meri 1994). Ministrite voolavus on selle vaate kohaselt loomulik valitsuste tegevust saatev nähtus, mille mõju valitsuste kestvusele ei ole negatiivne. Verevahetuse hüpoteesi võib avada ka ajamõju kaudu, väites, et mida kauem valitsus vastu peab, seda suurem on eeldatavalt ministrite voolavus. Seega käsitleb ajahüpotees samamoodi kui verevahetuse hüpotees ministrite voolavust valitsuste elu loomuliku osana, mis ei mõju valitsuste kestvusele negatiivselt.

Verevahetuse hüpoteesi alternatiivhüpotees väidab, et ministrite väljavahetamine tekitab valitsuses poliitilist ebastabiilsust, halvendab valitsuse liikmete koostööd ning mõjub negatiivselt valitsuse kestvusele. Peale selle annavad valitsusesisesed muudatused tunnistust erimeelsustest koalitsioonipartnerite vahel ja koalitsioonide sees, mis viitab samuti valitsuse ebastabiilsele tööle. Lisaks kutsub ministrite ametist lahkumine esile negatiivse meediakaja. Ministrite voolavus peegeldab viimati mainitud hüpoteesi kohaselt valitsusesiseseid vastuolusid, olles seega valitsuses valitsevate probleemide indikaator.

Voolavus sõltub tegevusvaldkonnast

Ministrite voolavuse oluline koostisosa on ametist lahkunud ministrite tegevusvaldkond. Et parteid saavad ministrikohtade kaudu teostada oma poliitilisi eesmärke, väärtustavad parteid mõnesid ministrikohti rohkem kui teisi. Poliitikutevaheline kauplemisobjekt, mis omandab valitsuse moodustamise läbirääkimistel tähtsa positsiooni, on poliitikavaldkond (Budge, Keman 1990, 52–55). Agraarparteid on klassikaliselt väärtustanud kõrgelt põllumajandusministri, sotsiaaldemokraatlikud parteid sotsiaalministri ametikohta (Budge, Keman 1990, 52–55). Lääne-Euroopa põhjal tehtud uuringud on leidnud, et kõige lühemat aega püsivad ametis majandus- ja välisministrid, mis näitab nende ametikohtade prestiiži (Huber, Martinez-Gallardo 2003). Seega võib eeldada, et ministrite voolavus on ministeeriumidepõhine, kusjuures suuremat voolavust võib oodata kõrgemalt hinnatud ministeeriumides.

Võrdlusandmete puudumise tõttu on raske eristada Ida-Euroopa riikide ministrite voolavust Lääne-Euroopa riikide omast. Uuringute põhjal võib aga väita, et Ida-Euroopa riikide ministrite ametisoleku aeg on Lääne-Euroopa riikidega võrreldes tunduvalt lühem (Müller-Rommel, Fettelschoss 2004). Seetõttu peaks ka ministrite voolavus Ida-Euroopas olema suurem kui Lääne-Euroopas. Samal ajal võib eeldada, et ministeeriumidepõhisel voolavusel on Ida-Euroopas Lääne-Euroopaga võrreldes mitu eripära. Ida-Euroopa riikide kontekstis peaks ministrite suurem voolavus siirdekontekstist tulenevalt hõlmama majandus- ja rahandusministeeriumi kõrval ka sotsiaalministeeriumi, mis vastutab oluliste sotsiaalreformide läbiviimise eest.

Andmestik

Töös kasutatud andmestik on koostatud *Keesings Record of World Events*'i põhjal, kus on kodeeritud igas valitsuses toimuv muutus, mis on lõppenud ministri lahkumisega (*Keesings Record of World Events* 1990–2004). Arvestatud ei ole juhtumeid, kui minister on ametist lahkunud tervislikel põhjustel, valitsuse töö ümberstruktureerimise või oma partei valitsusest lahkumise tõttu. Analüüsitud pole juhtumeid, kus ametist on lahkunud kogu valitsus. Andmete võrreldavuse huvides on rühmitatud mitu üksteisele lähedal seisvat ministrikohta: transpordi- ja sideministrid on nimetatud transpordiministriks, põllumajandus- ja metsandusministrid põllumajandusministriks ning Euroopa asjadega tegelevad ministrid välisministriks. Järgnevalt analüüsin ministrite voolavust ja selle seotust valitsuste kestvusega kümne Ida-Euroopa riigi (Bulgaaria, Eesti, Leedu, Läti, Poola, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia, Tšehhi, Ungari) näitel.

Riigiti palju erinevusi

Ministrite voolavust riigiti vaadeldes võib täheldada erinevusi (vt tabel 1). Suure ministrite voolavusega torkab silma Poola: 13 aasta jooksul on ametist lahkunud 48 ministrit. Väike on ministrite voolavus Bulgaarias, kus Poolaga võrreldes on ministreid lahkunud üle seitsme korra vähem. Balti riikide vahel suuri erinevusi ei ole. Kuigi Lätis on Eesti ja Leeduga võrreldes ametist lahkunud rohkem ministreid, ei saa neid erinevusi toodud andmete põhjal suureks pidada.

Tabel 1. Ministrite voolavus Ida-Euroopa riikides

Riik	Sagedus	Protsent
Poola	48	20
Ungari	31	12,91
Rumeenia	27	11,25
Läti	25	10,41
Slovakkia	23	9,58
Eesti	21	8,75
Tšehhi	21	8,75
Leedu	20	8,33
Sloveenia	15	6,25
Bulgaaria	9	3,75
Kokku	240	100

Ministrite voolavust valdkonniti vaadeldes võib täheldada erinevust ministriumide lõikes. Kõige suurem on ministrite voolavus majandusministeeriumis – 15,4% kogu voolavusest (vt tabel 2). Majandusministeeriumile järgnevad rahandus- ja sotsiaalministeerium, kumbki 12,08%. Väike on ministrite voolavus justiits- ja keskkonnaministeeriumis: 5% ja 2,9%. Seega on suurem ministrite voolavus oluliste reformidega tegelevates ministriumides, mille haldusalasse kuuluvad majandus-, rahandus- ja sotsiaalküsimused. Eespool nimetatud valdkonnad põhjustavad siirdekontekstis suurema tõenäosusega konflikte, mille üks tulemusi on ministrite tagasiastumine.

Tabel 2. Ministrite voolavus ministriumiti Ida-Euroopa riikides

Ministeerium	Sagedus	Protsent
Majandusministeerium	37	15,41
Rahandusministeerium	29	12,08
Sotsiaalministeerium	27	11,25
Transpordi- ja sideministeerium	23	9,58
Siseministeerium	22	9,16

Välisministeerium	20	8,33
Kultuuriministeerium	17	7,08
Kaitseministeerium	17	7,08
Põllumajandusministeerium	15	6,25
Justiitsministeerium	12	5
Keskkonnaministeerium	7	2,91
Muu	14	5,83
Kokku	240	100

Balti riikide ministrite voolavuses täheldame samasugust trendi kui teistes Ida-Euroopa riikides (vt tabel 3). Teiste Ida-Euroopa riikide sarnaselt on ametist lahkunud kõige rohkem majandusministreid. Teiste riikidega võrreldes on Balti riikide rahandusministrite voolavus olnud väike ja siseministritel suur. Märkimist väärib ka see, et Leedus pole ametist lahkunud ükski välisminister, samal ajal kui Eestis on ametist lahkunud kolm ja Lätis kaks välisministrit.

Tabel 3. Ministrite voolavus ministeeriumiti Balti riikides

Ministeerium	Riik			Kokku
	Eesti	Leedu	Läti	
Välisministeerium	3	0	2	5
Rahandusministeerium	2	1	1	4
Majandusministeerium	4	6	5	14
Sotsiaalministeerium	1	2	4	7
Põllumajandusministeerium	1	3	2	5
Kaitseministeerium	2	1	2	5
Siseministeerium	5	4	1	10
Kultuuriministeerium	2	0	3	5
Transpordi- ja sideministeerium	0	1	1	2
Justiitsministeerium	1	0	0	1
Keskkonnaministeerium	0	1	1	2

Muu	0	1	3	4
Kokku	21	20	25	64

Vahetused leevendavad pingeid

Kuidas seostub ministrite volavus valitsuste kestvusega? Tabelis 4 on valitsused ministrite volavuse järgi jagatud kolme kategooriasse: esimesse kuuluvad need, kus volavust pole olnud, teise volavusega alla viie ministri ning kolmandasse volavusega üle viie ministri. Nagu tabelist näha, on kõige lühemat aega püsinud need valitsused, kus volavust pole esinenud (339 päeva). Nende valitsuste keskmine kestvus, kus volavus on olnud alla viie ministri, on eelmise kategooriaga võrreldes üle nelja kuu pikem (485 päeva). Üle viie ametist lahkunud ministriga valitsused on aga kestnud eelmistega võrreldes juba kaks korda kauem (1046 päeva).

Tabel 4. Valitsuste kestvuse sõltuvus ministrite volavusest Ida-Euroopa riikides

	Ida-Euroopa keskmine	Valitsuste arv
Valitsused, kus volavust pole olnud	339	22
Valitsused volavusega alla viie ministri	485	41
Valitsused volavusega üle viie ministri	1046	11

Kuidas tulemusi tõlgendada? Ühelt poolt võib väita, et mainitud andmed kinnitavad verevahetuse hüpoteesi, mille kohaselt tugevdab ministrite ametist lahkumine valitsuse sisemist stabiilsust. Verevahetuse hüpotees eeldab, et ministrite volavus, mis ei vii valitsuse lagunemiseni, on positiivselt seotud valitsuse kestvusega, mis leevendab pingeid koalitsiooni sees.

Alternatiivhüpotees, mille kohaselt ministrite volavus vähendab valitsuse kestvust, praeguste andmete põhjal toetust ei leidnud. Kuigi eespool toodud andmed ei võimalda teha põhjalikumaid järeldusi, võib siiski väita, et ministrite volavus pigem suurendab kui vähendab valitsuste kestvust.

Erinevused pole suured

Ministrite volavus kajastab valitsusesisest ministrite vahetumist, olles valitsuse kestvuse kõrval oluline indikaator, mille abil valitsuse stabiilsust uurida. Mida annab meile ministrite volavuse indikaator ja mida sellest järeldada?

Esiteks pole riikidevahelised erinevused ministrite volavuse osas suured, kuigi siinkohal eristuvad selgelt Poola ja Bulgaaria kui vastavalt suure ja väikese ministrite volavusega riigid. Balti riigid paiknevad Ida-Euroopa riikide võrdluses keskel, seejuures on Eestis ja Leedus volavus väiksem kui Lätis. Teiseks sõltub ministrite volavus ministeeriumide spetsiifikast. Nii on Ida-Euroopas kõige rohkem ametist lahkunud rahandus- ja majandusministreid, mis sarnaneb Lääne-Euroopa riikide kogemusega. Ida-Euroopa riikide eripära on aga suur ametist lahkunud sotsiaalministrite arv, mis on arvatavasti seotud selles valdkonnas tehtud reformidega. Kolmandaks valitseb ministrite volavuse ja valitsuste kestvuse vahel positiivne seos, mis tõestab nn verevahetuse kasulikkust. Suure ministrite volavusega valitsused on eeldatavalt pikaajalisemad kui need valitsused, kus volavust ei esine. Seega võib kahtluse alla seada laialt levinud arvamuse, mille kohaselt toetab suur ministrite volavus poliitilist ebastabiilsust valitsuses, mis viib ka valitsuse lagunemiseni.

Kokkuvõtteks võib öelda, et ministrite volavus täiendab tunduvalt siiani valitsuste stabiilsuse uurimisel kasutatud valitsuste kestvuse indikaatorit, võimaldades põhjalikumalt uurida valitsuste stabiilsust ja selle mõju nende elueale.

Kasutatud kirjandus

Budge, I., Keman, H. (1990). Parties and Democracy. Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States. Oxford: Oxford University Press.

Dowding, K., Kang, Won-Taek (1998). Ministerial Resignation 1945–97. – Public Administration, vol 76, no 3, pp 411–429.

Huber, J. D., Martinez-Gallardo, C. (2003). Cabinet Turnover in Parliamentary Democracies. Prepared for delivery at the 2003 Annual Meetings of the American Political Science Association. – http://www.columbia.edu/~jdh39/huber&martinez-gallardo_2.pdf (9.10.2004).

Huber, J. D., Martinez-Gallardo, C. (2004). Cabinet Instability and the Accumulation of Experience. The French Fourth and Fifth Republics in Comparative Perspective. – British Journal of Political Science, vol 34, no 1, pp 27–48.

Keesings Record of World Events 1990–2004. – <http://www.keesings.com/>

Meri, L. (1994). Vabariigi Presidendi avaldus Riigikogule seoses valitsuse koosseisu uuendamisega 11. jaanuaril 1994. – <http://vp1992-2001.vpk.ee/est/k6ned/K6ne.asp?ID=9373>.

Müller-Rommel, F., Fettelschoss, K. (2004). Cabinet Government and Cabinet Ministers in Central Eastern European Democracies. A Descriptive Cross National Evaluation. Paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, University of Uppsala.

Taagepera, R. (2003). Arend Lijphart's Dimensions of Democracy. Logical Connections and Institutional Design. – Political Studies, vol 51, no 1, pp 1–19.

Woldendorp, J., Keman, H., Budge, I. (2000). Party Government in 48 Democracies (1945–1998). Composition – Duration – Personnel. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Kandidaatide selekteerimine Eesti parlamendierakondades 1999–2003

Riho Kangur (RiTo 10), Tartu Ülikooli politoloogiamagistrant

Parteidest on saanud väravad, mille võtmehoidjate tahtest sõltub kandidaatide pääsemine seadusandlikesse ja täidesaatvatesse kogudesse.

Viimaseil aastail on üha rohkem tähelepanu keskmes parteide sisedemokraatia ja otsuste tegemise mehhanism. Professor Rein Taagepera on kutsunud üles seda fenomeni uurima (Taagepera 2003). Akadeemilisi uuringuid on seni tehtud vähe.

Käesolev artikkel keskendub parteisisese demokraatia ühele peamisele avaldumisvormile – kandidaatide selekteerimisele. See on osa poliitilisest värbamismehhanismist, mis tähistab viimast etappi valimistel, kus kandidaate eemaldatakse enne, kui otsustamisõigus lõplikult valijate kätte läheb (Gallagher, Marsh 1988, 1).

Ameerika teadlased on kandidaatide ülesseadmise ja valimisnimekirjade koostamise protsessi nimetanud tihti selektsiooniks ja/või nominatsiooniks, kasutades neid mõisteid sünonüümina. Lääne-Euroopa traditsioonist lähtudes tuleks nende vahele siiski piir tõmmata. Nominatsioon märgib üksnes juriidilist protseduuri, kus võimud kannavad kandidaadi nime hääletussedelile, selektsiooni puhul on tegemist (parteide) sisemise otsustusprotsessiga, mille tulemusena valmib kergesti mõistetav ja järjekorrastatud nimekiri, mis esitatakse valimistel valijale.

Selektsiooniprotsessi tähtsust parteisiselt on raske ülehinnata, sest ehkki valimistel võivad üles astuda ka üksikkandidaadid, on nende edu olnud tagasihoidlik. Siiani pole Eestis ükski üksikkandidaat suutnud end parlamenti murda. Nii on parteidest saanud väravad, mille võtmehoidjate tahtest sõltub kandidaatide pääsemine seadusandlikesse ja täidesaatvatesse organitesse.

Salaja kinniste uste taga

"Selektsiooniprotsessis elimineeritakse 99,96% inimestest, kes võiksid valimistel üles astuda. Valijad valivad tegelikult ainult 0,04% seast" (Pesonen 1968, 348; tsiteeritud Gallagher, Marsh 1988, 2 järgi). Seega on selekteerimisprotseduur parteisisese konflikti peamine avaldumisvorm, sest kõige tähtsamad ja tulisemad vaidlused parteisiseste fraktsioonide vahel leiavad aset just kandidaatide valimise ja selekteerimise ajal. Kaalul on kontroll selle üle, mille eest partei seisab ja kuidas seda eesmärki saavutab (Ranney 1981, 103). Parteisisese selekteerimise käigus valitakse ka otsusetegijate profiil poliitilises süsteemis: nimetatakse teatavate huvidega isikute rühmad, kes on otsuste tegemise protsessis esindatud, ning määratakse ära teatavat tüüpi poliitiliste otsuste vastuvõtmine ja huvide esindamine.

Selektsiooniprotsessi tähtsust on suurendanud ka poliitikas aset leidnud individikesksuse pealetung, mille otsene tõukejõud on mediarevolutsioon. 20. sajandi esimesel poolel olid poliitikas võtmeasendid parteiorganisatsioonid ja nende liidrid, kuid nüüdseks on

otsuste tegemine liikunud üha rohkem valitud seadusandlike kogude liikmete kätte, kes aga sõltuvad üha enam üldisest valijaskonnast, mitte enam pelgalt parteist. Seega on selektsioon üks viimaseid tugevaid vahendeid, mille abil partei saab taaskehtestada kontrolli saadikute üle ja siduda nad taas partei külge (Ware 1996, 259).

Kui selekteerimine on peamine lüli, mis ühendab omavahel kandidaadid, partei ja valijad, siis mõjutab selekteerimise iseloom kahtlemata kogu demokraatlikku režiimi. Et parteide ülesseatud ja järjestatud kandidaadid määravad suuresti valitava seadusandliku kogu saadikute kvaliteedi, profiili ja eelistused, on mitme parteideuurija arvates võimatu pidada poliitilist režiimi läbinisti demokraatlikuks, kui selekteerimise protseduuri eest vastutab kitsas vennaskondlik ring, kelle otsused sünnivad suletud uste taga (Bille 2001; Norris 1996). Kui pidada võistluslikku demokraatiat võimalikest valitsuskorraldustest parimaks, peaksid ka selle elemendid vastama samale kriteeriumile; kuid olukorras, kus valitavad "valivad" iseend, piirates tegelike otsustajate võimalusi sisemiste kauplemiste ja ringkaitsega, ei saa sellist korraldust enam pidada võimalikest alternatiividest parimaks (Katz 2001, 294). Seetõttu tekib küsimus, kui demokraatlik on riigi valitsemissüsteem olukorras, kus esindusdemokraatia tingimustes on valitud parlament, mille kandidaadid on hoolikalt selekteerinud otsusetegijate rühm, mis hõlmab üksnes väga väikest hulka ühte etnilisse ja soolisesse rühma kuuluvaid inimesi, kes langetavad otsuseid salaja kinniste uste taga (Norris, 1996, 185).

Reeglite olemasolust üksi ei piisa

Selekteerimisprotsesside demokraatlikkuse hindamiseks Eesti erakondades aastail 1999–2003 võtame aluseks kaks dimensiooni.

Esiteks. Kui tsentraliseeritud on selekteerimisprotsess: kas tähtsaim otsustusorgan on partei keskaparaat või on protsess detsentraliseeritud ja sellesse on kaasatud partei piirkondlikke organeid? Kas kogu selekteerimisprotseduuri kontrollivad üksikud võtmeisikud või on otsustusõigus antud võimalikult paljudele parteiliikmetele ja –aktivistidele? Täpsem eesmärk on eelkõige parteisisese selektsiooniagendi või –agentide kaardistamine: mida suurem on selekteerimisel erakonna (tava)liikme tegelik otsustusõigus, seda detsentraliseeritumaks saab hinnata kogu protsessi (Bille 2001).

Teiseks. Kui formaliseeritud on protsess? Peale tsentraliseerituse on tähtis ka protsessi läbipaistvus, s.o selgete protseduurireeglite väljatöötamine ja olemasolu ning neist kinnipidamine, sest reeglite olemasolu üksi ei tähenda veel nende rakendamist (Norris 1996). Aja ja organisatsiooniliste vahendite puudujäägist tulenevalt on selekteerimisprotsessi viimane faas (s.t poolt- või vastuhääletamine parteikongressil) sageli ainult fassaad, nii et "protseduur, mis määrab reeglid, mille järgi kandidaadid selekteeritakse, on üksnes formaalsus – viimane näpuliigutus, mis lõpetab tegelike niiditõmbajate töö" (Ostrogorski 1984, 448). Formaliseerituse taseme kriteeriumideks sobivad Max Weberi ideaalse bürokraatiamudeli kohandatud kriteeriumid (Weber 1978, 956–958): partei selekteerimisreeglid on formaliseeritud ja institutsionaliseeritud, kui reeglid on

- detailsed,
- (sõna)selged,
- standarditud,
- parteiametnike poolt rakendatud,
- kinnitatud ametlikes parteidokumentides (Norris 1996, 204).

Nii moodustub neli kombinatsiooni: formaalne ja tsentraliseeritud, informaalne ja tsentraliseeritud, formaalne ja detsentraliseeritud ning informaalne ja detsentraliseeritud.

Käesoleva artikli empiirilise alusmaterjali moodustavad enamjaolt süvaintervjuid parteiliikmete ja ametnikega, kes on selektsiooniprotsessidega lähemalt seotud. Kasutatud on ka kättesaadavaid parteisiseseid dokumente. Nii on formaliseerituse dimensiooni hindamise objektiks eelkõige sellekohased dokumendid ja neis kehtestatud kirjalikud reeglid. Arvestatud on ka selektsioonireeglite väljatöötamise korda.

Keskorganitel erinevad õigused

Et artikli maht ei võimalda empiirilist alusmaterjali siinkohal ära tuua ega anda detailset ülevaadet Eestimaa Rahvaliidu, Reformierakonna, Isamaaliidu, Mõõdukate (nüüd Sotsiaaldemokraatlik Erakond), Keskerakonna ja Res Publica kandidaatide selekteerimisprotsessidest aastail 1999–2003, on piirdutud oluliste järeldustega.

Empiirilisest andmestikust lähtudes iseloomustab 2003. aasta valimisi asjaolu, et kuuest erakonnast nelja selekteerimisprotseduuri võib hinnata formaliseerituks (vt tabelit). Erandi moodustavad Keskerakond ja Eestimaa Rahvaliit. Keskerakonnas ignoreeriti ka väheseid kehtestatud reegleid ning protseduuri sisu ei avalikustatud isegi erakonna liikmetele. Rahvaliidu nimekirjade koostamist iseloomustas erakonnasiseselt kinnitatud avalike reeglite puudumine, ehkki kehtisid kriteeriumid kandidaatide üleriigilisse nimekirja kandmisel ja järjestamisel.

Tsentraliseerituse skaalal valitseb märkimisväärselt kirjum pilt. Reformierakonna ja Rahvaliidu selektsiooniprotsesse võib hinnata pigem tsentraliseerituks, sest keskorganitel oli sisuline kontroll nimekirja tippude määramisel. Reformierakonnas oli sisevalimiste korrast hoolimata tegelik otsustusmehhanism algusest lõpuni üleriigiliste keskorganite (eelkõige juhatuse) kontrolli all. See oli sätestatud juba sisevalimiste reeglites. Rahvaliidu nimekirjad koostati küll koostöös piirkondlike organisatsioonidega, kuid lõplikes kinnitamisinstantsides domineeris erakonna juhatuse, viimasel oli õigus määrata ringkonnanimikirjade tipud.

Isamaaliidu nimekirjade moodustamise protsessi võib nimetada pigem detsentraliseerituks: kuigi keskorganitel oli õigus teha piirkondlike üksuste ettevalmistatud nimekirjadesse muudatusi, jäi vastuseisu korral peale piirkondlike struktuuride tahe. Üksnes kompensatsioonimandaate jagava üleriigilise nimekirja moodustamisel jäi rahulolematusest hoolimata domineerima keskorganisatsioon. Res Publica ja Mõõdukad moodustavad omamoodi vastandliku paari. Mõlema selektsiooni iseloomustab detsentraliseeritus, kuigi mehhanismid on väga erinevad, sest viimane püüab viia otsustusprotsessi neutraalsele

pinnale ja lõplikud otsused sünnivad kõigi poolte ühisel arutelul. Res Publica lõi aga pretsedendi sisevalimiste korraldamisega.

Ehkki valimissüsteem soosis keskjuhatusi ja nende domineerimist, ei saa väita, et kogu sõnaõigus oli automaatselt koondunud keskorganite kätte. Keskerakond esindab kõige tsentraliseeritumat selektsiooniprotsessi: otsustusõigus oli koondunud juhatuse kätte, kus tegelikult domineeris üks inimene ehk erakonna esimees.

Tabel. Hinnang 2003. a kandidaatide selekteerimise protsessile

	Formaalne/ informaalne	Tsentraliseeritud/detsentraliseeritud
Isamaaliit	Formaalne	Pigem detsentraliseeritud. Piirkondlikud organid küll otsustavad, kuid üleriigilistel organitel on õigus teha nimekirja muudatusi ja lükata nimekiri tagasi sätestatud korra kohaselt
Keskerakond	Informaalne	Tsentraliseeritud. Üleriigilised parteiorganid (parteijuht) kontrollivad täielikult kogu protsessi.
Eestimaa Rahvaliid	Informaalne	Pigem tsentraliseeritud. Piirkondlikud organid esitavad kandidaadid, kuid üleriigiline organ määrab esinumbrid ja evib õigust teha nimekirja muudatusi, kooskõlastades need piirkondlike organitega.
Reformierakond	Formaalne	Pigem tsentraliseeritud. Sisevalimiste süsteem, kus üleriigilised parteiorganid esitavad kandidaatide nimekirja, millest piirkondlikud organid selekteerivad nimekirja, kuid üleriigilised parteiorganid teevad lõpliku otsuse
Res Publica	Formaalne	Detsentraliseeritud. Sisevalimiste süsteem, mis soosib keskjuhatuse kandidaate regionaalsete kandidaatide arvel, kuid ei anna viimastele automaatset kontrolli.
Rahvaerakond Möödukad	Formaalne	Detsentraliseeritud. Piirkondlikud organid küll otsustavad, kuid üleriigilistel organitel on õigus teha nimekirja muudatusi ja lükata nimekiri tagasi sätestatud korra kohaselt. Otsustamine on suurel määral viidud

		kohalikest ja üleriigilistest parteistruktuuridest väljapoole.
--	--	--

Uustulnuka nakatav eeskuju

Kui võrrelda selekteerimisprotsessi dünaamikat Riigikogu 1999. ja 2003. aasta valimistel, on suuremaid liikumisi kolm. Neist kaks leidsid aset formaliseerituse teljel, sest nii Reformierakond kui ka Isamaaliit on muutnud protsessi läbipaistvamaks ja loonud nimekirjade moodustamiseks kirjalikud reeglid. Oma selektsiooniprotsessi on tunduvalt detsentraliseerinud ainult Isamaaliit. Rahvaliidus muudeti selekteerimisprotsessi mõlemas mõõtmes, kuid muudatused ei olnud väga ulatuslikud. Seevastu Mõõdukate ja Keskerakonna selektsioonides ei ole muutusi näha (vt joonist).

Dünaamikale seletusi otsides koorus välja kolme faktori mõju. Esimesena võib nimetada valimisseaduse muudatust 2003. aasta valimiste eel, kui nimekirjade pikkuse piiriks seati kahekordne mandaatide arv (Toomla 2003, 99). Mõju avaldus eelkõige selekteerimise formaliseerimise dimensioonile: Isamaaliit ja Mõõdukad põhjendasid just selle klausli abil täpsemate reeglite ja üldisemate kriteeriumide väljatöötamise vajadust kandideerimisprotsessis. Detsentraliseeritust seesama klausel ei mõjutanud, sest suurt konkurentsi kandideerimisele pääsemiseks tegelikult polnud. Reformierakond on siinkohal eriti sobilik näide, sest sisevalimiste sisseviimist põhjendati ametlikult just selle muudatusega valimisseaduses, kuigi erilist võistlust kandideerimisele pääsemiseks ei järgnenud.

Teine faktor oli uue partei sisemine süsteem, millega esiteks tihenes konkurents häälte pärast ja teiseks oli tegemist olulise (retoorilise) eeskujuga. Konkurentsi tihenemine erakondade vahel ja demokraatlikkuse kuvand on ühe mündi kaks eri külge: nn uue poliitika retoorika, mis apelleeris tugevalt parteisisesele demokraatialle, tõi edu 2002. aasta kohalikel valimistel. Seega ei mõjunud uue partei tulek mitte ainult otsese eeskujuna, sest tihenunud konkurentsis püütakse kasutada iga asjaolu, mis aitab valijate hääli püüda.

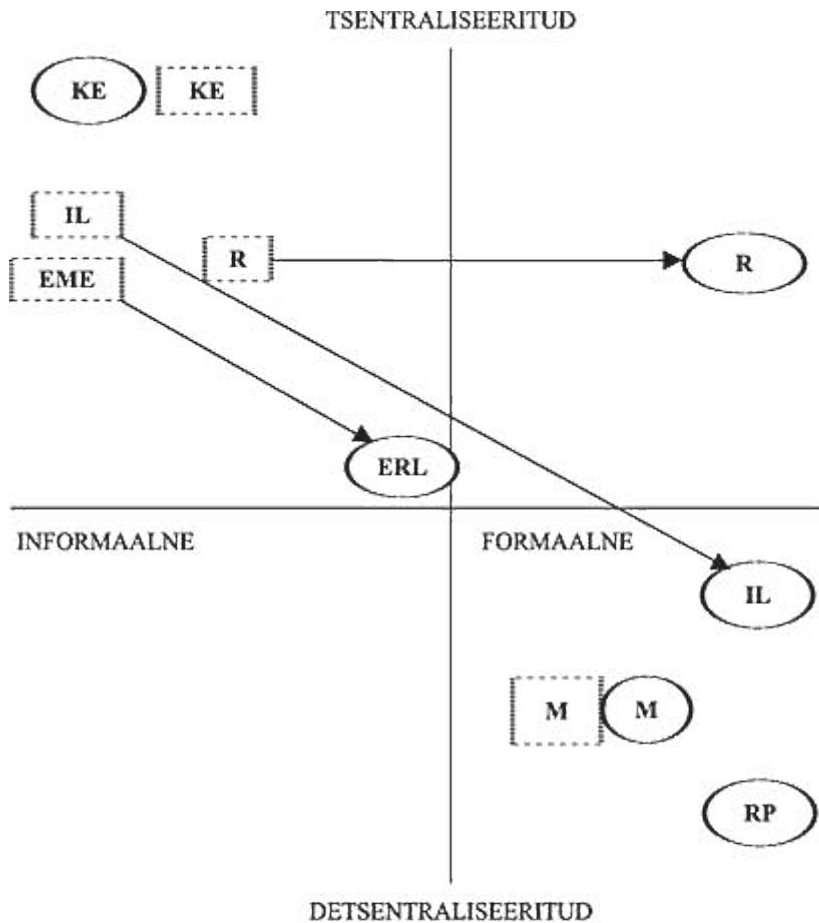
Empiirilisest materjalist, eelkõige intervjuudest nähtub, et Res Publica eeskuju nakatas 2003. aasta valimiste eel kõige rohkem Reformierakonda. Otsusega demokratiseerida näiliselt selektsiooniprotsess, säilitades siiski keskorganite kontrolli, üritati protsessi nii valijaskonna kui ka oma liikmete seas legitimeerida ning tihenunud konkurentsis uusi valijaid meelitada. Res Publica eeskuju võib näha ka Mõõdukate sisevalimistele ülemineku taga, kuigi otsus langetati pärast 2003. aasta Riigikogu valimisi. "Uue poliitika" retoorika tagajärjeks oli erakonnasisese demokraatia teema tõstatamine ka teistes erakondades, kuigi otseselt selektsiooniprotsessides ulatuslikku demokratiseerumist ei järgnenud.

Tõukejõuks rahulolematus

Kolmas, kõige olulisem mõjur, mis seletab selektsiooniprotsesside ümberkujunemist (nii formaliseerituse kui ka detsentraliseerituse teljel), oli erakondadesisene rahulolematus senise praktikaga, mida tugevalt võimendas ebaedu valimistel. Paradoksaalselt võib

valimiseduga põhjendada nii selektsiooniprotsessis toimunud kui ka toimumata jäänud muutusi, mis on sageli

Joonis. Kandidaatide selekteerimine Riigikogu 1999. ja 2003. aasta valimistel



M	Rahvaerakond Mõõdukad 1999. a	M	Rahvaerakond Mõõdukad 2003. a
IL	Isamaaliit 1999. a	IL	Isamaaliit 2003. a
R	Reformierakond 1999. a	R	Reformierakond 2003. a
EME	Eesti Maarahva Erakond 1999. a	ERL	Eestimaa Rahvaliit 2003. a
KE	Keskerakond 1999. a	KE	Keskerakond 2003. a
		RP	Res Publica 2003. a

lahutamatu seotud erakonna liidrite vahetumisega. Isamaaliidu puhul aitas 1999. aasta valimisedu – vaatamata rahulolematusele senise nimekirjade moodustamisega erakonna sees – reforme edasi lükata, kuid 2002. aasta kohalike valimiste järel olid muudatused nii erakonna liidri tasandil kui ka selektsiooniprotsessis vältimatud. Keskerakonna näide kinnitab sedasama: pärast 2003. aasta valimisi jõuti olukorrani, kus rahulolematust kasvas mässuks. Reeglite puudumine 1999. aasta valimiste eel Eesti Maarahva Erakonnas viis samuti seisukorrani, kus kampaania jäi sisuliselt koordineerimata. Kandidaatidelt kostus kriitikat ning 2003. aasta selektsioon allus juba teatavale reeglistikule. Ka Reformierakonna

nimekirjade moodustamise protsessi muutmise üks ajendeid oli liikmete rahulolematuse senise sisemise juhtimisviisiga.

Seega võib öelda, et kõigi aastail 1999–2003 Eesti parteide selekteerimisprotsessi muutnud otsuste taga oli tähtis faktor erakonnasisene rahulolematuse. Muidugi ei taga selekteerimisprotsessi muutmine iseenesest veel edu järgmistel valimistel. Vastupidi, Isamaaliidu ühe liikme arvates olid just põhjalikud reformid nimekirjade moodustamise protsessis põhjuseks, miks nimekirjast jäid välja või taandusid tagumistele kohtadele laiemale valijaskonnale tuntud kandidaadid (intervjuust Jüri Adamsiga 30.03.2004).

Kokkuvõttes keskendus töö kahel valimisperioodil 1999–2003 Eesti kuue erakonna kandidaatide selekteerimise protsessile, et hinnata selekteerimisprotsesside demokraatlikkust ja neis toimunud muutusi. Hinnangute aluseks on empiiriline materjal, mille selgroo moodustavad autori intervjuud parteiliikmete ja –ametnikega ning kättesaadavad parteide sisedokumentid. Muidugi on inimeste nägemused erinevad ning tulemustes mõningast subjektiivsust, kuid tegemist on ühe konkreetse katsega hinnata ja analüüsida parteide sisedemokraatiat. Ka otsuste tegemise mehhanismi, millest küll palju räägitakse, kuid mida siiani on kahetsusväärset vähe uuritud, kuigi sellel on otsene mõju valmistulemustele ja sealt edasi ka demokraatliku süsteemi toimimisele.

Nüüdseks on seljataha jäänud ka Euroopa Parlamendi valimised, mis annavad hea aluse uuteks uuringuteks. Teistpidi võiks minna ajas veelgi tagasi, et analüüsida erakondade organisatsioonilist arengut ja ühiskondlikku korraldust taasiseseisvumise ajast alates.

Kasutatud kirjandus

Bille, L. (2001). Democratizing a Democratic Procedure: Myth or Reality? Candidate Selection in Western European Parties, 1960–1990.– Party Politics, May, vol 7, no 3, pp 363–380.

Epstein, L. D. (1982). Political Parties in Western Democracies. New Brunswick: Transaction.

Erakonnaseadus. – Riigi Teataja I, 1994, 40, 654.

Gallagher, M., Marsh, M. (eds) (1988). Candidate Selection in Comparative Perspective. London: Sage.

Katz, R. S. (2001). The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy. – Party Politics, May, vol 7, no 3, pp 277–296.

Leijenaar, M. (1993). A Battle for Power: Selecting Candidates in the Netherlands. – Gender and Party Politics. Ed by J. Lovenduski, P. Norris. London: Sage Publications, pp 205–231.

Norris, P. (1996). Legislative Recruitment. – Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective. Ed by L. LeDuc, R. G. Niemi, P. Norris. Thousand Oakes, CA: Sage Publications, pp 184–215.

Ostrogorski, M. (1984). Democracy and the Organization of Political Parties. New York: Haskell House.

Pentus, K. (2000). Partei struktuuride võrdlev analüüs Eesti Reformierakonna ja USA Libertaarse partei näitel. Bakalaureusetöö. Tallinna Pedagoogikaülikool.

Ranney, A. (1981). Candidate Selection. – Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections. Ed by D. Butler, H. R. Penniman, A. Ranney. Washington, DC: American Enterprise Institute, pp 75–106.

Sartori, G. (1987). The Theory of Democracy Revisited. Chatham, NJ: Chatham House.

Schattschneider, E. E. (1942). Party Government. New York: Holt, Rinehart&Winston.

Taagepera, R. (2004). Meteoric Rise: Res Publica in Estonia, 2001–2004. Prepared for the ECPR 2004 Joint Sessions of Workshops, 13.–18. April, Uppsala Universitet. – <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/uppsala/ws6/Taagepera.pdf>.

Taagepera, R. (2003). Res Publica tõus ja tulevik. – Riigikogu valimised 2003: kas muutuste lävel? Toim R. Toomla. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 165–177.

Toomla, R. (2003). Valimisseaduste muutused. – Riigikogu valimised 2003: kas muutuste lävel? Toim R. Toomla. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 73–103.

Ware, A. (1996). Political Parties and Party Systems. Oxford: Oxford University Press.

Weber, M. (1978). Economy and Society. Berkeley: University of California Press.

Jätkusuutlikkuse tagamine Eesti vanuripoliitikas

Janno Reiljan (RiTo 10), Tartu Ülikooli välismajanduse professor

Liina Kulu (RiTo 10), Tartu Ülikooli välismajanduse õppetooli doktorant, Euroopa Kolledži teadur

Jätkusuutlikkuse kontseptsioonist lähtuv Eesti vanuripoliitika analüüs näitab, et Eesti pensionisüsteem ei ole sotsiaalselt ja rahaliselt jätkusuutlik, sest ei taga pensionäride heaolu.

Jätkusuutlikkuse kontseptsioonile pandi alus juba 1960.–1970. aastail, kui otsiti võimalusi ökoloogiliste probleemide lahendamiseks ja kvaliteetse looduskeskkonna säilitamiseks tulevastele põlvedele. Põlvkondade vastutus ei puuduta ainult ökoloogiat, vaid on seotud kõigi eluvaldkondadega. Tänapäeva lähenemine riigi arengu jätkusuutlikkusele hõlmab ka vanuripoliitikat. Jätkusuutlikkusega seonduv on Eestile praegu eriti tähtis, sest Euroopa Liidu liikmeks olek tähendab majandusprotsesside tiheneva integratsiooni kõrval vajadust üle võtta euroopalikud sotsiaalsed väärtused, mis rõhutavad ühiskonna vastutust kõigi ühiskonnakihtide heaolu eest.

Euroopa sotsiaalmudelit iseloomustatakse kui Euroopa ühiseid püüdlusi sotsiaalse õigluse poole täishõive, universaalse tervishoiuteenuste ja hariduse kättesaadavuse ning ulatusliku ja adekvaatse sotsiaalkindlustus- ja sotsiaalisüsteemi abil (Choosing to... 2003). Tööhõive suurendamise kui peaesmärgi kõrval rõhutatakse aktiivse vanuripoliitika rakendamise ning sotsiaalse tõrjutuse ja vaesuse vähendamise vajadust nn Lissaboni strateegias (Extracts from... 2003, 116–133). Vaesuse vähendamisele suunatud meetmeid eriti üksi elavate eakate naiste, paljulapseliste perede ja üksikvanemate puhul peetakse tähtsaks ka Euroopa Komisjoni 2004. a kevadel esitatud aruandes Lissaboni eesmärkide saavutamise kohta (Delivering Lisbon... 2004, 14). Seega võib ühiskonna vastutust vanurite heaolu eest pidada üheks Euroopa Liidu iseloomustavaks jooneks.

Jätkusuutlikkuse mõiste kujunemislugu

Esimest korda selgitati jätkusuutlikkuse mõistet keskkonnaprobleemidega seoses 1987. aastal ÜRO-le esitatud nn Brundtlandi raportis "Meie ühine tulevik" (*Our Common Future*): jätkusuutlikkus on "arengutee, mis rahuldab praeguse põlvkonna vajadused ja püüdlused, seadmata ohtu tulevaste põlvkondade samasuguseid huve" (McCloskey 1999, 154; Tafel, Terk 2001, 151). Mainitud raport määrab ühiskonna jätkusuutliku arengu kolme peamise komponendi, keskkonnakaitse, majanduse arengu ja sotsiaalse võrdsuse. Seejuures lähtutakse nii ratsionaalse arengu (mõistliku kasutamise) põhimõttest kui ka õiglase jaotuse ja ressursside kontrollimise vajadusest (McCloskey 1999, 153). Esmatähtsaks peetakse põlvkondadevahelist (ja üksnes piiratud ulatuses põlvkonnasisest) õiglast ümberjaotust (*ibid*, 154). Jätkusuutliku arengu temaatika leiab kajastamist ka Euroopa integratsiooni aluslepingutes (ühtses Euroopa aktis, Maastrichti lepingus ja Amsterdami lepingus eelkõige keskkonnakaitse puhul) ning Euroopa Liidu poliitika kujundamise protsessis. 1999. aastal Euroopa Ülemkogu Helsingi tippkohtumisel tehti ettepanek töötada Euroopa Liidu tasandil

välja mitmesuguseid poliitikameetmeid hõlmav pikaajaline strateegia majandusliku, sotsiaalse ja keskkonnaalase jätkusuutlikkuse tagamiseks. 2001. aasta Lissaboni Ülemkogul esitas ministrite nõukogu Euroopa Liidu liikmesriikidele üleskutse töötada välja riikide jätkusuutliku arengu strateegiad (EU member state... 2004, 14). Riikide jätkusuutliku arengu strateegiates viidatakse vajadusele tagada igale indiviidile parem elukvaliteet ühiskonna sotsiaalse arengu toetamise kaudu (A better quality...1999).

Euroopa heaoluriikides on ühiskonna sotsiaalset jätkusuutlikkust käsitletud sageli ainult majanduslikust aspektist – Euroopa Liidu liikmesriikide ulatuslike sotsiaalse kaitse süsteemide finantsilise jätkusuutlikkusega kaugemas perspektiivis. Käsitluste mitmekülgst silmas pidades ei tohiks nii kitsa lähenemisega piirduda. Pigem tuleks ühiskonna jätkusuutlikku arengut vaadelda inimkesksena (Annist *et al*/2000, 54) ehk sihipäraselt suunatud arenguna, mis tagab sotsiaalse õigluse ja inimeste elukvaliteedi paranemise loodusvarade olemi ja ökosüsteemide talumisvõimega kooskõlas. Seega taotletakse täisväärtusliku ühiskonnaelu pikaajalist jätkumist nii praegusele kui ka tulevastele põlvetele.

Analüüsi aluseks heaolukäsitlus

Ühiskonna sotsiaalse jätkusuutlikkuse analüüsi aluseks tuleb võtta klassikaline heaolukäsitlus. Ühiskonna kui terviku jätkusuutlikkust iseloomustab indiviidide jaotus heaolu taset mõõtvate objektiivsete kriteeriumide alusel:

- vaesuspiiri ületava sissetulekuga indiviidide osatähtsus,
- täisväärtuslikuks eluks vajalike hüvedega varustatud inimeste osatähtsus,
- sissetulekute erinevus kõrgeima ja madalaima sissetulekute tasemega leibkondade vahel,
- tööpuuduse tase erinevates elanikkonna kihtides,
- sotsiaalsete ülekannete süsteemiga hõlmatud inimeste osatähtsus,
- indiviidide kaasatus ühiskonnaellu,
- inimeste jaotus tervislikku seisundit iseloomustavate näitajate alusel,
- tõenäosus langeda õnnetuse või kuriteo ohvriks jms.

Heaolu nautivate inimeste suur osatähtsus iseloomustab ühiskonna kõrget jätkusuutlikkust, vastupidine olukord toob välja ühiskonna jätkusuutlikkust sotsiaalsest aspektist nõrgestavad tegurid. Samal ajal tuleb arvestada, et positiivsed muutused nimetatud objektiivsetes kriteeriumides loovad üksnes keskkonna sotsiaalselt jätkusuutlikuks arenguks. Ühiskonna kui terviku sotsiaalse koostoimimise võime ei sõltu ainult indiviidide jaotusest heaolu taseme järgi või selle dünaamikast, vaid väga tähtsad on ka inimeste hinnangud oma heaolu tasemele ja selle muutumisele. Seega iseloomustab ühiskonna sotsiaalset jätkusuutlikkust subjektiivsest aspektist oma heaolu ja selle muutustega rahul olevate inimeste osatähtsus, positiivse suhtumise ja tulevikuootustega inimeste osatähtsus ning mõjujõud ühiskonnas. Ühiskonna sotsiaalse jätkusuutlikkuse suurendamisel ei ole seega probleemiks ainult indiviidide heaolu piisava taseme või dünaamika kindlustamine, vaid ka selle saavutamine inimestes positiivset suhtumist esilekutsuvate meetoditega.

Sotsiaalse mõõtmise osa euroliidus

Nii nagu jätkusuutlikkuse algkontseptsiooni väljatöötajad tegid vea, vastandades loodust inimesele, on ka liberaalse majanduspoliitika apoloogeid nn sotsiaalseid ohte majanduse arengule rõhutades üle võtnud ühekülgse lähenemisviisi jätkusuutlikule arengule.

Majandusel pole aga mingit sisulist tähendust ühiskonna sotsiaalsete vajaduste rahuldamiseta, mille nimel ta ongi õigustatud ressursse kasutama. Ometi ei ole Maailmapanga eestvedamisel tehtavates pensionireformides esiplaanile seatud mitte vanuripoliitika jätkusuutlikkust vanurite heaolu ja rahulolu kasvu kaudu, vaid esikohal on pensionisüsteemide finantsiline jätkusuutlikkus. Majanduslike vahendite sotsiaalsetest vajadustest ettepoole seadmine on näide arenguprobleemide väärarvamistest. Seetõttu käsitleme järgnevalt sotsiaalsete väärtuste rolli euroopaliku ühiskonna kujunemisel.

Moodsate sotsiaalse kaitse süsteemide juured ulatuvad Saksamaale, kus riigikantsler Otto von Bismarck kehtestas 1870. aastail solidaarsusele ja sotsiaalkindlustuse põhimõttele tugineva ulatusliku hõivatute linnatöölise ning hiljem ka põllumajanduses toetuste süsteemi (Fitzpatrick 1999, 254). Euroopa lõimumisprotsessi algust 1940.–1950. aastail iseloomustatakse enamasti majanduslikele motiividele tugineva ühistegevusena. Siiski leidsid ka sotsiaalsed küsimused (eelkõige Prantsusmaa eestvedamisel) käsitlemist juba Rooma lepingute ettevalmistamisel 1955–1956 (Threlfall 2003, 122). Seega on sotsiaalsed väärtused olnud Euroopas ühiskonna arengu oluliseks koostisosaks juba eelmise sajandi keskpaigast.

Sotsiaalset lõimumist võib tänapäeva Euroopas käsitleda neljatasandiliseks, kus eri valdkondi koordineeritakse erinevas ulatuses (vt tabelit), seejuures on sotsiaalset mõõdet tähtsustatud just viimaste aastate lõimumisprotsessis. Nii liidu liikmesriigid kui ka institutsioonid on tunnustanud vajadust sotsiaalse kaitse süsteemide moderniseerimise järele.

Tabel. Integratsiooni vormid sotsiaalses plaanis Euroopa Liidus

Integratsiooni vorm	Protsess	Näited
Ühtlustamine	Täielik integratsioon Euroopa Liidu tasandil ja pädevuses.	Tööturg
Harmoneerimine	Õigusaktide harmoneerimine, nende rakendamise vormi valib liikmesriik ise.	Töötervishoid ja tööohutus
Lähendamine	Õigusaktide harmoneerimine üldisel tasandil; regulatsioonide eesmärk on liikmesriikide vaheliste erinevuste vähendamine.	Töötingimused; töoaeg; töötaja kaitse

Konvergennts	Regulatsioonid puuduvad, kuid rakendatakse selliseid poliitikaid, mis viivad ühesuguste tulemusteni.	Miinimumsissetuleku garantiid, sotsiaalne kaasatus
--------------	--	--

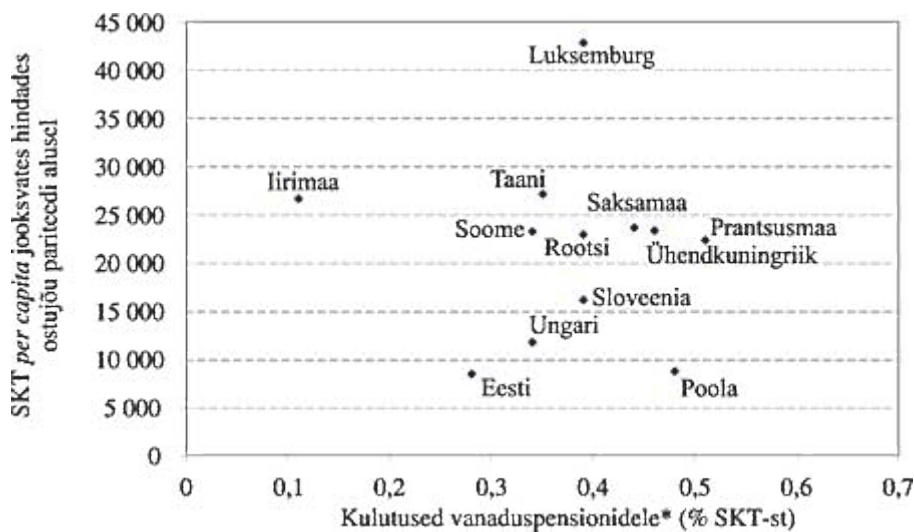
ALLIKAS: Threlfall 2003, p 125.

Sotsiaalse arengu väärtustamine ühiskonna poolt kajastub ka otseselt sotsiaalsele kaitsele kulutatud vahendite suuruses. Euroopa Liidu liikmesriikides oli 2001. aastal sotsiaalse kaitse kulutuste tase (osakaaluna SKT-st) Euroopa Liidus keskmiselt 27,5% SKT-st (Eurostat Yearbook 2004, 111). Teiste arenenud riikidega (nt Ameerika Ühendriikide ja Jaapaniga) võrreldes on sotsiaalse kaitse kulutused Euroopa Liidus tunduvalt suuremad (vastavalt ligikaudu 15% ja 14% SKT-st) (International Reform Monitor). Arvestades ka sotsiaalse kaitse süsteemide ülesehitust ja ulatust enamikus Euroopa Liidu maades ning Euroopa riikide omavahelisi kokkuleppeid (parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta, Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks, Amsterdami lepingu sotsiaalpeatükk jms), võib rääkida sotsiaalseid väärtusi hindavast Euroopa Liidust.

Vaesusrisk kummitab paljusid

Euroopa Liidu ja Eesti võrdlemisel võib lähtuda üldlevinud seisukohast, et harilikult teevad kõrgema majandusliku arengutasemega riigid (kõrgem SKT *per capita*) rohkem kulutusi sotsiaalsele kaitsele. Pensionikulutuste tase (%-na SKT-st) on Eestis ligikaudu poole madalam kui keskmiselt Euroopa Liidu n-ö vanades liikmesriikides (vastavalt ligikaudu 7% ja 13% SKT-st) (Kubitza 2004, 2). Võrreldes Euroopa integratsiooni tuumikriikidega, kulutab madalama SKT tasemega (inimese kohta) Eesti vanaduspensionideks ka suhteliselt võetuna 1% vanaduspensionäride kohta oluliselt väiksema osa SKT-st (joonis 1). Erinevus arenenud riikidest on liialt suur. Eesti pensionikulude tase on võrreldav üksnes Iirimaa liberaalindividualistlike põhimõteteid esindava sotsiaalse kaitse süsteemiga, kus riigi kulutused vanaduspensionideks on samuti väga väikesed. Pensionipoliitika sotsiaalse jätkusuutlikkuse võrdlemisel tuleb arvestada asjaoluga, et Iirimaa rahvastik on Euroopa nooremaid ning Iirimaa osalevad heaolu põlvkondadevahelises ümberjaotuses peale riigi traditsiooniliselt suurel määral teised institutsioonid (nt perekond, mittetulundusorganisatsioonid jms). Kuna Eestis elab enamik vanureid oma lastest eraldi ja mittetulundusühingute roll on tagasihoidlik, peaks eakatele adekvaatse elukvaliteedi tagamine olema eelkõige riigi ülesanne. Eestit Iirimaaaga kõrvutades tuleks rõhutada ka seda, et Euroopa Komisjoni raportites Lissaboni eesmärgi saavutamise kohta on Iirimaa koos Lõuna-Euroopa maadega toodud välja kui kõrge vaesusriskiga riik (Delivering Lisbon... 2004, 14).

Joonis 1. SKT per capita taseme ja vanaduspensionideks tehtavate kulutuste võrdlus Euroopa Liidu liikmesriikides 2001. aastal

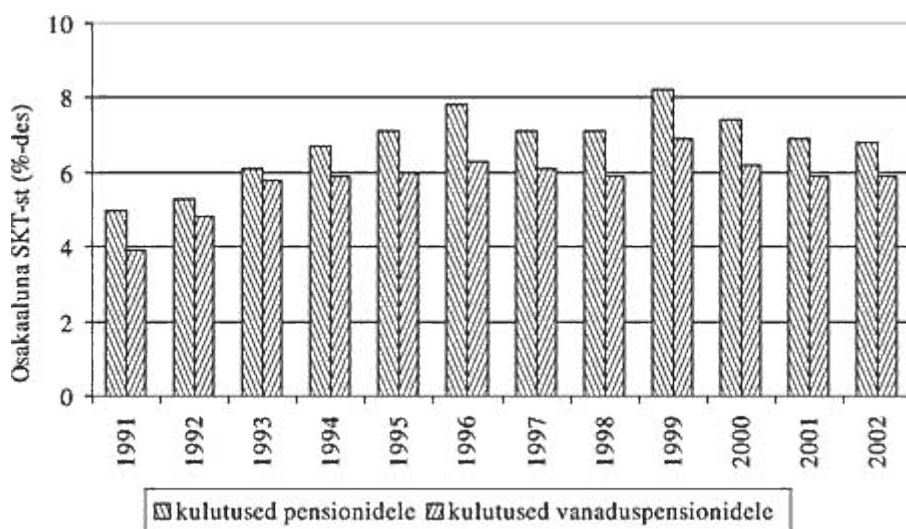


* suhteliselt, arvestades üle 60-aastaste osatähtsust kogurahvastikus.

ALLIKAS: autorite arvutused Abramovici 2004; First Estimates... 2002 ; The GDP 2003 alusel.

Sotsiaalse dimensiooni vähene tähtsustamine Eestis ilmneb eriti selgelt võrdluses teiste siirderiikidega (Poola, Ungari ja Sloveenia). Eestis on kulutused sotsiaalkaitsele väiksemad, kui seda eeldaks riigi majandusliku arengu tase. Seejuures on nii pensionikulutused tervikuna kui ka kulutused vanaduspensionidele (osakaaludena SKT-st) viimaseil majandusliku tõusu aastail kahanenud (joonis 2).

Joonis 2. Kulutused pensionidele ja vanaduspensionidele Eestis (osakaaluna SKT-st %-des) aastail 1991–2002

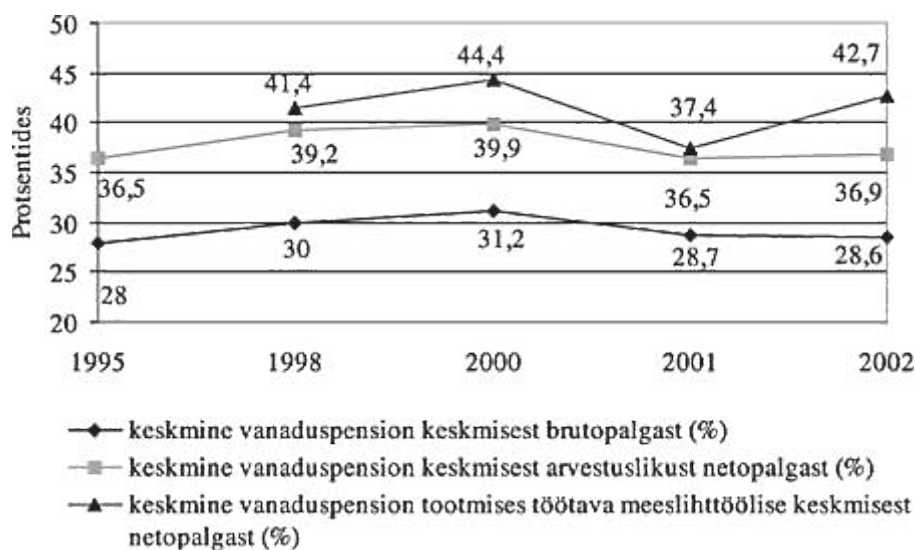


ALLIKAS: Sotsiaalministeeriumi... 2001; Sotsiaalsektor arvudes 2003, 56.

Pensionide ja palkade dünaamika analüüsist selgub, et Eestis on Euroopa Liidu partnerriikidest tunduvalt madalam ka pensioni asendusmäär (arvutatakse keskmise pensioni ja keskmise palga suhtena) (joonis 3), mis ulatub vaevu Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi sätestatud miinimumtasemeni. Ehkki mõnede uurimuste kohaselt (Tiit jt 2004, 8) on üle 65-aastaste suhteline vaesusrisk Eestis väiksem kui teistes Euroopa Liidu liikmesriikides (tulenedes ühtlasest sissetulekute jaotusest eakate seas), elab 20% üksi elavatest pensionäridest sotsiaalministeeriumi hinnangul allpool vaesuspiiri ning 50% vaesusriskis (Sotsiaalministeeriumi... 2001). Vaesusriski kõrget taset kinnitab ka Eurostati uurimus, mille kohaselt 2001. aastal oli üldine vaesusrisk Eestis kõrgem Euroopa Liidu keskmisest tasemest nii enne kui ka pärast sotsiaalsete ülekannete süsteemi sekkumist (Eurostat Yearbook 2004, 101). Hinnangute erinevus tuleneb vaesusriski hindamise meetodite erinevusest.

Eesti pensionipoliitika mittejätksuutlikkuse toob kõige selgemalt välja statistikaameti tehtud arvamusuuring leibkondade majandusliku toimetuleku kohta (Leibkonna elujärg 2002), mille kohaselt 78% küsitletud üksielavaist üle 60-aastasest ja 56% kahe pensionäri leibkondadest suudavad majanduslikus mõttes toime tulla üksnes suurte raskustega. Majanduslikule kitsikusele lisanduvad tervislikud, psühholoogilised, informatsioonilised jms probleemid (Uibu 1999), seetõttu tuleb Eestis rääkida koguni eakate sotsiaalsest tõrjutusest.

Joonis 3. Asendusmäärad Eestis aastail 1995–2002



ALLIKAS: Sotsiaalsektor arvudes 2003, 12.

Kuidas hinnata pensionireformi

Riigi poolt tugevalt subsideeritud eelfinantseeritava komponendi sissetoomisega pensionisüsteemi valis Eesti nn atraktiivse võimaluse pensionisüsteemi muutmiseks (Siebert 2002, 13). Reformi tegid rahvusvaheliste majandusinstituutide (eelkõige Maailmapanga) eestvedamisel uusparempoolse mõtteviisiga poliitilised jõud. Pensionifondide seaduse jõustumisega rakendus 1998. aasta 1. augustil pensionisüsteemi kolmas samm – vabatahtlik kogumispension. 1. jaanuaril 1999 jõustus uus sotsiaalmaksuseadus. 1. aprillil 2000 jõustus uuendatud riikliku pensionikindlustuse seadus (nn esimene pensionisamm),

millesse tehti uuendusi riikliku pensionikindlustuse seaduse uue redaktsiooniga 5. detsembrist 2001, seades pensioni suuruse sõltuvusse baasosast, staažiosakust ja sissetulekuosakust (mõnedes uurimustes kirjeldatud ka kui kindlustusosakut, mis aga oma olemuselt on käesoleva artikli autorite arvates eksitav).

Oluliste puudujääkide tõttu varasemates seadustes võeti 12. septembril 2001 vastu kogumispensionide seadus, mis jõustus 1. oktoobril 2001. Pensionisüsteemi teine samm hakkas toimima 2002. aastast alates. Peale eelnimetatu reguleerivad Eesti pensionisüsteemi väljateenitud aastate pensioni seadus, soodustingimustel vanaduspensionide seadus, tagatisfondi seadus, tulumaksu seadus, investeerimisfondide seadus ja kaitseväeteenistuse seadus ning mitu määrust (Eesti Majanduse Teataja 2002, nr 4, kaasanne: Pensionid).

Paljud kohalikud ja ka rahvusvahelised eksperdid on nimetanud Eesti pensionireformi edukaks, sest:

- kogumispensioniga ühinemine osutus kiireks ja ulatuslikuks (Pöld 2003) – ligikaudu 61% hõivatud elanikkonnast on 1,5 aastaga ühinenud kohustusliku kogumispensioniskeemiga (autorite arvutused Raesaar 2003 alusel);
- pensionisüsteemi reform on muutnud inimeste investeerimiskäitumist ajaloolise kogemuse puudumisest ning madalast elatustasemest hoolimata (Funded pension system... 2003);
- kogumispensioni sisseviimisel rakendati uudset nn maksudest finantseerimise võimalust (Lindeman 2004, 3) – töötav inimene kogub endale ise pensioni, makstes oma brutopalgast 2% pensionifondi, seejuures lisab riik sellele töötaja palgalt arvestatava 33%-lise sotsiaalmaksu arvel 4%;
- kogumispensioni rakendamise seotud institutsioonide (Maksuamet, Eesti Väärtpaberikeskus jt) administratiivne suutlikkus Eestis oli teiste Balti riikide (Lindeman 2004, 12) ning Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega võrreldes (Oorn 2002) kõrge.

Mitmel põhjusel ei tohiks aga pensionireformi edukuse hindamine tugineda pelgalt eespool toodud argumentidele.

Vastuollu võetud kohustustega

Esiteks saab reformide edukust hinnata alles aastate pärast, kui pensionikorraldus hakkab tegelikult kujundama pensionäride elatustaset. Seejuures tuleb kindlasti arvestada nii ühiskonna ootusi tulevaste pensionide suhtes kui ka süsteemi võimet toime tulla võimalike riskidega.

Teiseks ei ole nimetatud pensionireformi edukuse väljundid ühtinud ühiskonna ootustega pensionireformi suhtes – viimased on olnud suuresti seotud eakate elustandardi tõstmisega pensionide ostujõu suurendamise teel. Eelnev analüüs näitas, et kulutused vanaduspensionidele ja ka asendusmäärad on Eestis madalad. Lähima paarikümne aasta jooksul halvendab pensionireform eakate elujärge veelgi, sest teise pensionisambaga – mis hakkab pensionitasemele tunduvalt mõju avaldama alles paarikümne aasta pärast – ühinenud

isikud maksavad esimese samba katteks senisest 20% vähem ja ülemäära konservatiivselt konstrueeritud pensioniindeksi valem suunab väljamaksmiseks ca 50–75% pensionikassa sissetulekute juurdekasvust. Selline areng on otseselt tuletatav ka teoreetilistest käsitlustest. Teoreetiliselt võib eelfinantseeritav komponent isegi tagada kaugemas perspektiivis suurema tulu kui PAYG–skeem, kuid seda ainult vahepealse põlvkonna tulude ja tarbimise vähenemise arvel (Orszag, Stiglitz 1999, 14).

Praegu kehtivale pensioniindeksi valemile toetuv riikliku pensioni ehk esimese samba prognoos Eestis (Tiit jt 2004, 67–68) toob välja pensionikulutuste vähenemise 6%–ni SKT–st keskpikas perspektiivis (aastaks 2020), 5%–ni SKT–st aastaks 2040 ja 4%–ni SKT–st pikas perspektiivis (aastaks 2060). Esimese samba tulude tase alaneb seejuures tunduvalt vähem: ca 6,8%–ni SKT–st aastaks 2020 ja stabiliseerub tasemel 6,3% SKT–st aastaks 2040. Seega soovitakse järjest suuremat osa (kuni 2,3% SKT–st 2060. aastal) pensionikassa laekumistest suunata reservi, mille vajalikkust pole millegagi põhjendatud.

Et juba praegu balansseerib Eesti pensionitase Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksiga määratud alampiiril, siis satub Eesti vanuripoliitika paratamatult vastuollu koodeksi ratifitseerimisel võetud kohustustega. Sotsiaalkindlustuskoodeksiga määratud alampiir jääb saavutamata isegi siis, kui väljamakseteks suunatakse kogu esimese samba pensionikassasse laekuv summa, sest teise sambaga liitujate osatähtsuse kasv vähendab pidevalt laekumiste osatähtsust SKT–s ja järelkult ka pensioni asendusmäära. Aastani 2006 on vastuolu koodeksiga lahendatud valitsuskoalitsiooni poliitilise otsuse alusel toimuvate erakorraliste pensionitõusudega, mida võimaldab kogunenud pensionikassa reserv. Aastaks 2007 on reserv ammendatud ja pensioni koodeksiga määratud miinimumtaseme saavutamiseks tuleb riigieelarvest kaasata lisavahendeid, milleks pikaajalisi katteallikaid pole planeeritud.

Kolmandaks tagati Eestis kiire ühinemine teise pensionisambaga tugevate riigipoolsete stiimulitega. Kindlustatu ise maksab oma pensionikontole 2% palgast, millele riik lisab sotsiaalmaksu (s.t esimese pensionisamba) arvel kaks korda suurema summa. Näiliselt võtab riik teise sambaga ühinejalt kõik riskid ja lisab boonuse, mis koos kindlustusfondide aktiivse reklaamikampaaniaga tagaski kiire liitumise. Näiteks Lätis ja Leedus puudub riiklik bonus kohustusliku pensionisambaga ühinejatele ja ühinemistempo on tunduvalt aeglasem.

Neljandaks kajastab Eesti ühiskonna tunduvalt pessimistlikumat suhtumist eelfinantseeritava komponendi kaasamisse pensionisüsteemi ilmekalt tõsiasi, et kuigi ka kolmanda (vabatahtliku) pensionikindlustuse puhul on riiklik stiimul suhteliselt tugev (tulumaksu arvel tagastatakse 26% sissemaksest), on sellega ühinenud ainult ca 10% töötavatest inimestest.

Lisasurve pensionisüsteemile

Viiendaks tuleb Eesti pensionireformi hinnates arvestada veel seda, et uues pensionisüsteemis väheneb märgatavalt põlvkonnasisene solidaarsus. Praegu on meil pensionitaseme varieeruvus tunduvalt väiksem kui vanades Euroopa Liidu liikmesriikides, ent Eesti pensionisüsteemi teise samba pensioni taseme määrab muudel võrdsetel asjaoludel täielikult inimese elu jooksul saadud sissetulekute kogusumma. Kuna sissetulekute diferents

Eestis on Euroopa Liidu keskmisest tunduvalt suurem (Eurostat Yearbook 2004, 102), kujuneb ka kogutud pensioni taseme varieeruvus suuremaks. 1999. aastal sisse viidud pensioni sissetulekukomponendi aastakoefitsiendi tõttu sõltub sissetulekute tasemest üha enam ka esimese samba pensioni tase. Aastakoefitsient asendab varasemaid staažiaastaid ja sõltub konkreetse inimese sotsiaalmaksuga maksustatud aastapalga suhtest riigi keskmisse aastapalka. Solidaarselt võrdseks jäävad ainult pensioni baasosa ja rahvapension, mis moodustavad vastavalt alla kolmandiku või alla poole esimese samba pensioni keskmisest tasemest. Miinimumpalga lähedasel tasemel palga saavate töötajate suure osakaalu tõttu suudab järjest suurem osa inimestest välja teenida ainult rahvapensioni, seetõttu langeb järjest suurem osa pensionäre vaesusse või vaesuse piirile.

Kuuendaks ei paku mitmesambaline pensionisüsteem lahendusi ka Eesti jätkusuutliku arengu ees seisvale tõsisele demograafilisele väljakutsele – rahvastiku vananemisele. Eesti sotsiaalministeeriumi andmeil oli 2003. aastal 32,1% kogurahvastikust (435 377 inimest) pensionieelses vanuses 40–64 aastat. Seega on neid ligikaudu 1,5 korda rohkem kui praegusi vanaduspensionäre. Probleem on keeruline sündimuse määra tsükliliste arengute tõttu – sündimuse määra langus 1990. aastail genereerib lisaturvet pensionisüsteemi jätkusuutlikkusele juba 2010. aastaks. Järgmise 15–20 aasta perspektiivis järgib Eesti seega sarnaselt teiste Euroopa Liidu liikmesriikidega rahvastiku vananemise trende. Euroopa Liidus tervikuna hinnatakse vanaduspensionäride osakaalu suurenevat 16%–lt 2000. aasta kogurahvastikust 21%–le 2020. aastaks ja 28%–ni 2050. aastaks (Demographic... 2001, 4; Legros 2001, 24). Eestis tõuseb hinnangute kohaselt vanaduspensionäride osakaal kogurahvastikus 2030. aastaks 25%–ni (Tulva, Kiis 2001, 2). Rahvusvaheliselt tunnustatud ekspertide arvamuste kohaselt (Barr 2002; McGillivray 2000; Augusztinovics 2002, 26) ei ole aga eelfinantseeritava komponendi rakendamine rahvastiku vananemisest tulenevate probleemide lahenduseks. Ehkki välditakse PAYG–skeemile omaseid probleeme, ilmnevad ohud eelkõige investeeringute tulususe vähenemise tõttu, kui pakkumine finantsturgudel suureneb.

Et Eesti pensionireformi tulemusena kujunev pensioni tase ei võimalda kindlustada pensionäride enamiku heaolu Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksiga määratud minimaalsel tasemel, koodeksi tingimustele vastava pensioni maksmiseks pole aga kavandatud finantskatet, tuleb pensionireform tunnistada nii sotsiaalselt kui ka rahaliselt mittejätkusuutlikuks.

Sotsiaalne õiglus peegeldab küpsust

Eesti pensionisüsteemi sotsiaalse jätkusuutlikkuse tagamiseks tuleb vaieldamatult saavutada pensionide ostujõu ennakasv keskmise palga suhtes. Samal ajal ei seondu vanurite probleemid Eesti ühiskonnas üksnes pensionide vähese ostujõuga, vaid nad on ulatuslikumad. Sissetulekute ebavõrdsuse suurenemise kõrval tuleks tähelepanu pöörata süvenevale sotsiaalsele tõrjutusele. Eestis on tegemist valitseva uusliberaalse mõtteviisi poolt kujundatud negatiivse suhtumisega eakatesse ühiskonnas tervikuna, sest majandus- ja sotsiaalsfääri käsitletakse üksteisega konkureerivatena. Selles mõttes ei paku kolmesambalise pensionisüsteemi rakendamine eakate elujärgjega seotud probleemidele

lahendust. Lähtuda tuleks euroopalikest väärtustest, mille kohaselt sotsiaalne õiglus peegeldab ühelt poolt Eesti ühiskonna sotsiaalset küpsust ja eetilist ning teisest küljest kindlustab ka majandusarengu jätkusuutlikkuse.

Rakendades jätkusuutlikkuse käsitlust riigi vanuripoliitika kujundamisel, peaks vanuripoliitika keskne eesmärk olema vanurite heaolu ja rahulolu tagamine. Selle saavutamiseks ei piisa ainult majanduslikest vahenditest, vaid hõlmata tuleb ka sotsiaalseid, kultuurilisi, juriidilisi, meditsiinilisi jms meetmeid. Seejuures tuleks näha eelkõige olulisi sotsiaal-, majandus- ja tööpoliitika seoseid. Majanduskasvuga võrreldes väärtustatakse sotsiaalsfääri vähe, seepärast tuleks Eestis tähelepanu pöörata Euroopa sotsiaalmodeli moderniseerimisel aluseks olevale käsitlusele sotsiaalpoliitikast kui tootlikust tegurist, mitte ressursside raiskajast (Social Policy Agenda 2000, 6–7). Sihipärane sotsiaalsete ülekannete süsteem ei ole seega niivõrd tulude ümberjaotus põlvkondade ja sotsiaalsete gruppide vahel, kuivõrd vahend aitamaks muuta majandus dünaamilisemaks eesmärgipärase sotsiaalse kaitse abil ning kvaliteetsema tööjõu ettevalmistamise teel. Sotsiaalpoliitikat tuleks sealjuures toetada ka stabiilse majanduskeskkonna loomisega, kvaliteetse hariduspoliitikaga ja paindlike ümberõppe võimalustega. Ühiskonna suhtumist eakatesse saaks muuta ka nn aktiivse vananemise käsitluse senisest suurema teadvustamisega.

Kasutatud kirjandus

A better quality of life: a strategy for sustainable development for the United Kingdom. (1999). The UK Government. – http://www.sustainabledevelopment.gov.uk/uk_strategy/content.htm.

Abramovici, G. (2004). Social Protection in Europe. – Statistics in Focus. Theme 3–6. – http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY_OFFPUB/KS-NK-04-006/EN/KS-NK-04-006-EN.PDF.

Annist, A., Jüssi, M., Post, R., Oja, A. (2000). Säätva arengu sõnaseletusi. Tallinn: SEI–Tallinn.

Augusztinovics, M. (2002). Issues in Pension System Design. – International Social Security Review, vol 55, no 1, pp 21–35.

Barr, N. (2002). Reforming Pensions: Myths, Truths and Policy Choices. – International Social Security Review, vol 55, no 2, pp 3–36.

Choosing to include: Social Policy in Europe three years after Lisbon (2003). Paper for the annual evaluation of the Lisbon Strategy at the Spring Council. Solidar, 21.03.99.

Delivering Lisbon: Reforms for the Enlarged Union. Report from the Commission to the Spring European Council. COM (2004) 29 final/2.

Demographic Consequences for the EU of the Accession of Twelve Candidate Countries (2001). – Statistics in Focus. Population and Social Conditions, no 1.

Eesti Majanduse Teataja (2002), nr 4, kaasanne: Pensionid.

EU member state experiences with sustainable development indicators. Final report to Eurostat remitted by ECOTEC in November 2002 in the framework of the Sustainable Development Indicator (SDI) project (2004). – Working Papers. Eurostat, no 8.

Eurostat Yearbook 2004. The statistical guide to Europe. Data 1992–2002. Chapter 2: People in Europe. –

http://epp.eurostat.cec.eu.int/pls/portal/docs/PAGE/PGP_DS_YEARBOOK/PGE_DS_YEARBOOK_03/TAB1457139/KS-CD-04-001-EN-N_PART2.PDF.

Extracts from Presidency Conclusions on the Lisbon Strategy by Theme. European Councils: Lisbon to Brussels. 2003, december. –

http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/pdf/thematic_lisbon_conclusions_1003_en.pdf.

Fitzpatrick, T. (1999). Cash Transfers. – J. Baldock, N. Manning, S. Miller, S. Vickerstaff. Social Policy. New York: Oxford University Press, pp 253–284.

Funded pension system flies high. Estonian Securities Market (2003). –

<http://www.pensionikeskus.ee/?id=1672>. (6.05.2004).

International Reform Monitor. – <http://reform-monitor.org/cgi-bin/>

Kubitza, A. (2004). Pensions in Europe: Expenditures and Beneficiaries. – Statistics in Focus. Population and Social Conditions. Eurostat, no 8. –

http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY_OFFPUB/KS-NK-04-008/EN/KS-NK-04-008-EN.PDF.

Legros, F. (2001). Social Policy. – International Reform Monitor. October, no 5, pp 9–34.

– <http://reform-monitor.org/cgi-bin/>

Leibkonna elujärg (2002). Eesti Statistikaamet.

Lindeman, D. C. (2004). Review of Recent Pension Reforms in the Baltic Region. – Private Pensions Series Pension Reform in the Baltic Countries, no 5. OECD.

McCloskey, M. (1999). The Emperor Has No Clothes: The Conundrum of Sustainable Development. – Duke Environmental Law and Policy Forum, vol 9, pp 152–159.

McGillivray, W. (2000). Pension Reform: Where Are We Now? – International Social Security Review, vol 53, no 1, pp 3–10.

Oorn, K. (2002). Eesti pensionisüsteem väldib teistes riikides tehtud vigu. – Eesti Päevaleht, 24. okt.

Orszag, P. R., Stiglitz, J. E. (1999). Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems. The World Bank..

Pöld, P. (2003). Eesti pensionireform tuli, nägi ja võitis. – Äripäev, 4. nov. – <http://www.pensionikeskus.ee/?id=2174>.

Raesaar, K. (2003). 351 164 people have joined the funded pension system. – <http://www.pensionikeskus.ee> (11.11.2004).

Siebert, H. (2002). Introduction: A European Perspective. – Social Security Pension Reform in Europe. Ed by M. Feldstein, H. Siebert. Chicago, London: The University of Chicago Press, pp 9–17.

Social Policy Agenda. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2000) 379 final, Brussels, 28.06.

Sotsiaalministeeriumi haldusala arvudes 2001 (2001). EV Sotsiaalministeerium.

Sotsiaalsektor arvudes 2003. Tallinn: EV Sotsiaalministeerium.

Statistika andmebaas. Eesti Statistikaamet. Põhilised sotsiaal- ja majandusnäitajad: lingid Majandus, Rahvastik, Sotsiaalelu ning Riiklik pensionikindlustus. – <http://www.stat.ee/>.

Tafel, K., Terk, E. (2001). Jätkusuutlik areng. Teoreetilised ja praktilised dilemmad. Teoreetiline abimaterjal arengustrateegiale Säästev Eesti 21.

Threlfall, M. (2003). European Social Integration: Harmonization, Convergence and Single Social Areas. – Journal of European Social Policy, no 13 (2), pp 122–139.

Tiit, E.-M., Leppik, L., Võrk, A., Leetmaa, R. (2004). Euroopa Liidu ühiste pensionieesmärkide mõju Eesti pensionisüsteemile. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus PRAXIS. – [http://www.sm.ee/est/HtmlPages/pensioniuurimus_2004/\\$file/pensioniuurimus_2004.pdf](http://www.sm.ee/est/HtmlPages/pensioniuurimus_2004/$file/pensioniuurimus_2004.pdf).

Tulva, T., Kiis, A. (2001). Vananemine Eestis: Eakate toimetulek ja teenuste vajadus. Tallinn. – <http://www.parnu.ee/raulpage/koolitus/vananemine.html>.

Uibu, J. (1999). Vanurid Eesti ühiskonnas – rahvastikupoliitilised seisukohad. Ettekanne sotsiaalministeeriumi ja Soome-Eesti Seltside Liidu poolt korraldatud seminaril "Elujõud" 12. novembril 1999 Eesti Haldusjuhtimise Instituudis. – <http://www.terramariana.ee/yk-seenior-vanur.htm>.

Õpilaste kuritegude preventatsioon

Triin Edovald (RiTo 10), Oxfordi Ülikooli doktorant

Noorukite kuritegelik käitumine ja sellega seonduvad probleemid on Eestis avaliku diskussiooni all. Sellest hoolimata pole meil ülevaadet, milline on mainitud nähtuse ulatus ja võimalikud tagajärjed.

Eestis on alaealisi õigusrikkujaid suhteliselt palju, kuritegusid pannakse toime alkoholi- ja narkojoobes, samal ajal puudub narkokuritegudest ülevaade. Võib oletada, et Eesti noorukite kuritegeliku käitumise mudelid sarnanevad Ühendkuningriigis ja USA-s tehtud uuringutest ilmnunud mudelitega (Farrington 1995; Thornberry jt 1991). Kuid me ei tea, mil määral peegelduvad Eesti alaealiste õigusrikkujate käitumises lääne kultuurile omased tunnusjooned ja milline on eesti kultuuri mõju. Noorukite kuritegeliku käitumisega seotud riskifaktorite tundmine võimaldab välja töötada ja planeerida selliseid sekkumisprogramme kuritegeliku käitumise vähendamiseks, mis kõige paremini arvestavad nende noorukite vajadusi. Eestis on sellealane uurimistöo tagasihoidlik. Selleks et arendada kogukonnapõhiseid sekkumisprogramme noorukite õigusrikkumise vähendamiseks, on vaja teada, mis iseloomustab alaealisi õigusrikkujaid ja millised on nende vajadused. Käesolev kirjutis tutvustab 2004. aastal Eestis tehtud uurimust alaealiste õigusrikkujate kohta, mis üritab mainitud tühimikku mingil määral täita.

Uurimismetoodika

Uurimuse eesmärk oli võrrelda erikooli õpilastest alaealiste õigusrikkujate ja tavakooli õpilaste karakteristikuid, keskendudes järgmistele küsimustele:

- Kas erikooli ja tavakooli õpilaste individuaalsetes ja vanemlikes karakteristikutes ning perekondlikus kontekstis on erinevusi?
- Kas erikooli õpilaste käitumisprobleemid erinevad tavakooli õpilaste omadest?
- Kas erikooli õpilaste vanemate osalus kasvatuses erineb tavakooli õpilaste vanemate omast?

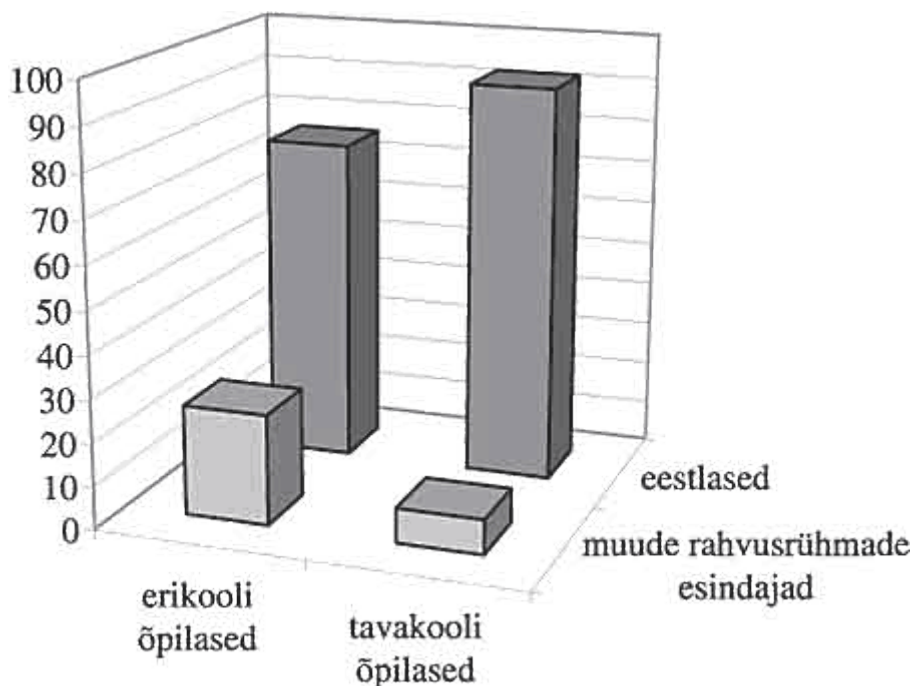
Uuringus osales 100 meessoost noorukit vanuses 11–18 eluaastat, kellest 50 olid eritingimusi vajavatele lastele mõeldud erikooli ja 50 tavakooli õpilased. Uuringus osalemine oli vabatahtlik, uuritavaile oli tagatud anonüümsus ning nad andsid osavõtuks kirjaliku nõusoleku. Uuringus kasutatavad meetodid olid järgmised:

- küsimustik demograafilise taustaandmestiku kohta;
- küsimustik noorukite tugevate ja nõrkade külgede kindlaksmääramiseks (*The Strengths and Difficulties Questionnaire*) (Goodman 1997, 1999);
- küsimustik vanemliku osaluse kindlaksmääramiseks (*The Inventory of Parental Involvement*) (Hawkins jt 2002).

Noorukite individuaalsed karakteristikud

Uuritavate keskmine vanus oli 14,53 eluaastat. Erikooli õpilased olid 12–17-aastased (keskmine vanus 14,55) ja tavakooli õpilased 11–18-aastased (keskmine 14,66). Uurimusest selgus, et 73,5% erikooli õpilastest olid eestlased, 22,5% kuulus eesti–vene, 2,0% vene ning 2,0% mõnda muusse rahvusrühma. Tavakooli õpilastest olid 92% eestlased, 4,0% venelased ja 4,0% mõne muu rahvusrühma esindajad. Ilmnes oluline statistiline erinevus: uuritavate erikooli õpilaste seas oli proportsionaalselt rohkem mitte–eestlasi (25,5%) kui uuritavate tavakooli noorukite hulgas (8,0%) (joonis 1).

Joonis 1. Erikooli ja tavakooli õpilaste kuuluvus eesti ja muudesse rahvusrühmadesse (%)

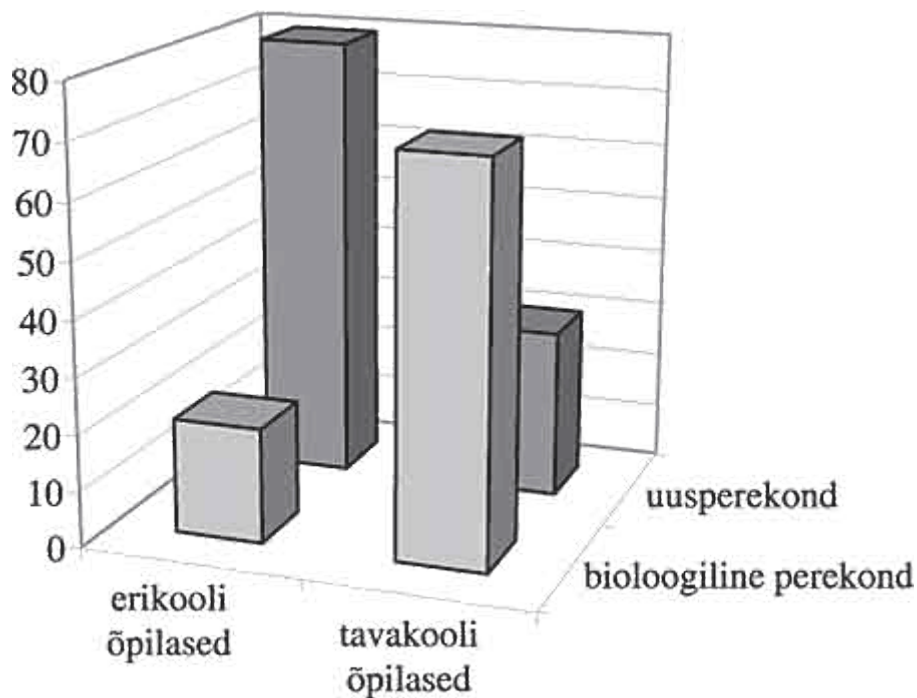


Ehkki tegemist oli suhteliselt nõrga statistilise seosega, sarnaneb see Eesti alaealiste ja täiskasvanud kinnipeetavate seas levinud suunitlusega. 1995. aastal moodustasid eestlased Eesti noortevanglate kinnipeetavaist 42,3%, teistesse rahvusrühmadesse kuulus 57,3% (Kuritegevuse olukorrast... 1996). 2003. aastal oli sündimõistetud kinnipeetavate seas 42,4% eestlasi ja 57,6% muude rahvusrühmade esindajaid (Eesti vanglate... 2004).

Perekondlik profiil

Perekonnaga seonduvates demograafilistes näitajates oli mitmeid erinevusi: erikooli õpilaste seas oli rohkem neid noorukeid, kes olid üles kasvanud mittetraditsioonilises perekonnas. Suur osa erikooli õpilasi (42,9%) elas koos oma bioloogilise ema ja kasuisaga või ainult bioloogilise emaga (22,4%). Enamik tavakooli õpilasi (70,0%) elas koos oma mõlema bioloogilise vanemaga, erikooli õpilastest ainult 20,4% (joonis 2).

Joonis 2. Erikooli ja tavakooli õpilaste jaotus peretüübi järgi (%)



Asjaolu, et suur hulk alaealistest õigusrikkujatest pärines mittetraditsioonilistest perekondadest, nagu kasuvanemaga uusperekonnad või üksikvanemaga perekonnad, oli kooskõlas varasemate uurimustega (Cookson 1999; Coughlin, Vuchinich 1996; Farrington 1992; Kolvin jt 1988; Lipsey, Derzon 1999; Thornberry jt 1999). Seega kinnitavad uurimistulemused, et mittetraditsioonilistest peredest tulevail noorukeil on õigusrikkumise risk suurem.

Märkimisväärne oli rühmade erinevus isakuvandi osas. 57,4% erikooli ja 86,0% tavakooli õpilastest pidas oma isakuvandiks bioloogilist isa. Ühtlasi ilmnes, et 21,3%–l erikooli õpilastest ja 8,0%–l tavakooli õpilastest isa puudus.

Üks võimalik seletus on see, et enamik uuringus osalenud alaealisi õigusrikkujaid ei olnud üles kasvanud oma bioloogilises perekonnas, vaid kasuisaga või üksikvanemaga peres. Seetõttu on üsna tõenäone, et erikooli õpilased pidasid isakuvandiks oma sotsiaalset isa.

Emakuvandi osas suuri statistilisi erinevusi ei ilmnenud: 93,8% erikooli õpilastest ja 100% tavakooli õpilastest pidas emakuvandiks oma bioloogilist ema. 6,2% erikooli õpilasi märkis, et neil emakuvand puudub.

Uurimistulemused näitasid, et keskmine õdede–vendade arv erikooli õpilaste seas oli 2,37 ja tavakooli õpilastel 1,96. Uuritavaga koos elavate õdede–vendade keskmine arv oli vastavalt 1,79 ja 1,58.

Enamiku erikooli õpilaste hinnangul (73,9%) omas nende pere isiklikku elamispinda, 19,6% erikooli õpilastest märkis, et nende perekond üürib elamispinda ning 6,5% puhul oli tegemist mõnda muud tüüpi eluasemega. Sarnased olid ka tavakooli õpilaste elamistingimused:

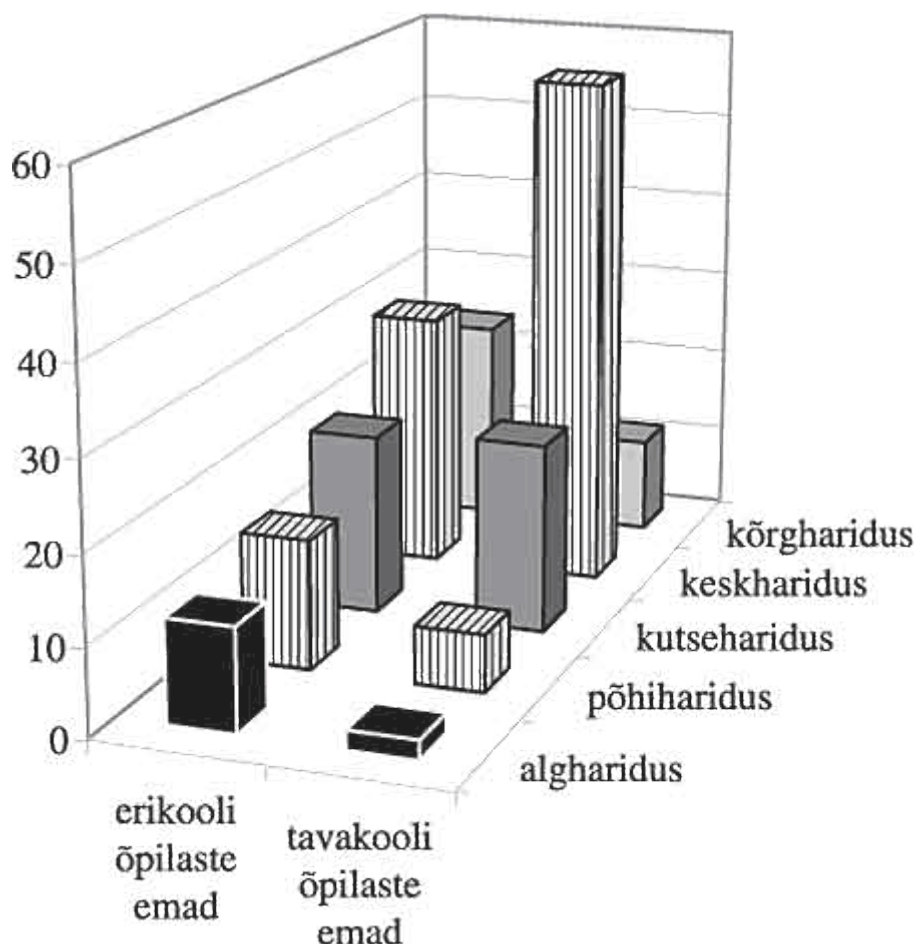
76,0%–l oli perekonnal oma elamispind, 14,0% üüris elamispinda ning 10,0%–l oli mõnda muud tüüpi eluase.

Vanemlikud karakteristikud

Erikooli õpilaste emade keskmine vanus oli 39,12 ja tavakooli õpilaste emadel 40,42 aastat, isadel vastavalt 42,70 ja 42,97 aastat.

29,4%–l erikooli õpilaste emadest oli keskharidus, 20,6%–l kutseharidus ja 14,7%–l põhiharidus. Tavakooli õpilastest 58,7% märkis, et emal on keskharidus, 21,7% kutseharidus ja 6,5% põhiharidus. Rühmade võrdlemisel selgus, et keskharidusega emasid oli tavakooli õpilastel märgatavalt rohkem kui erikooli õpilastel. Üllatav oli asjaolu, et uuritavate endi hinnangul oli erikooli õpilaste emadest 23,5%–l kõrgharidus ning tavakooli õpilaste emadest 10,9%–l (joonis 3).

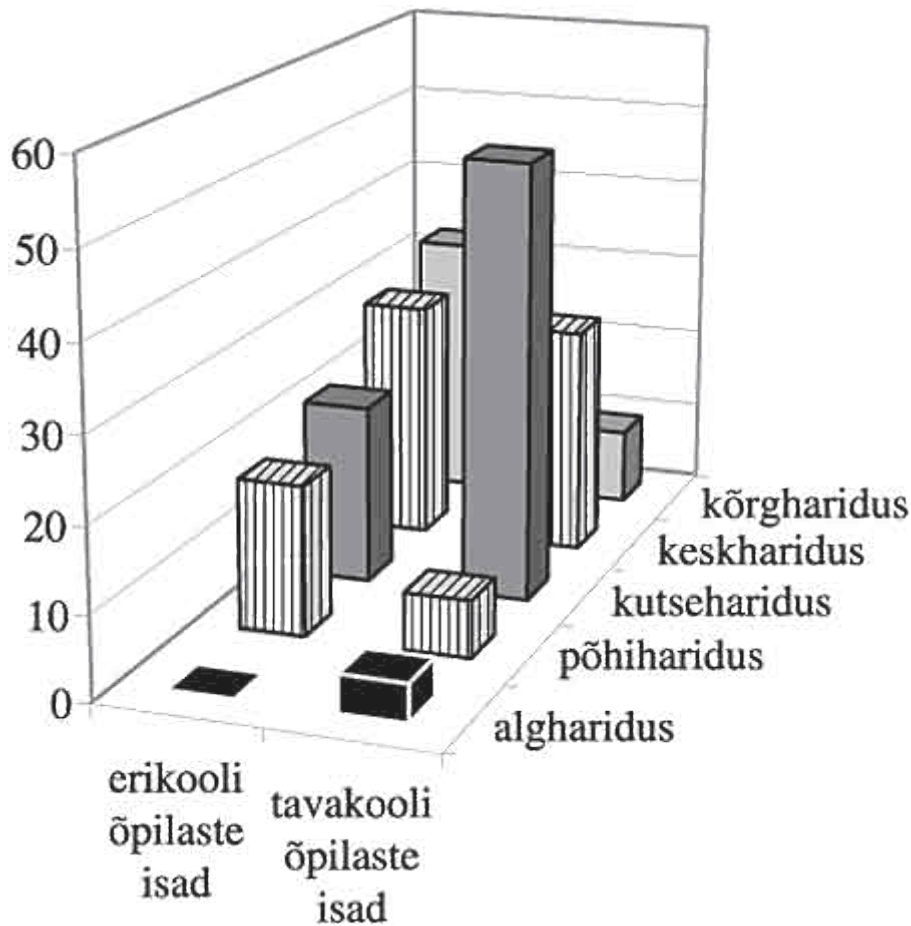
Joonis 3. Erikooli ja tavakooli õpilaste emade haridustase uuritavate endi hinnangul (%)



Sarnased tulemused saadi ka isa hariduse kohta (joonis 4). 28,6% erikooli õpilastest väitis, et isal on kutseharidus, 21,4% keskharidus ja 17,9% põhiharidus. Enam kui pool tavakooli õpilastest (52,3%) märkisid isale keskhariduse, 27,3% kutsehariduse ning 6,8% põhihariduse. Emade haridustaseme sarnaselt oli tavakooli õpilaste keskharidusega isade osakaal tunduvalt

suurem erikooli õpilaste isade omast. Üllatas, et 32,1% alaealistest õigusrikkujatest märkis isale kõrghariduse, samal ajal kui tavakooli õpilastest väitis seda 9,1%.

Joonis 4. Erikooli ja tavakooli õpilaste isade haridustase uuritavate endi hinnangul (%)



Üldiselt olid uuringutulemused kooskõlas teiste varasemate uurimustega (Farrington 1996; Lipsey, Derzon 1999), mille kohaselt õigusrikkujate vanematel on tavakooli õpilaste vanematega võrreldes madalam haridustase. Üllatasid vanemate kõrghariduse kohta saadud andmed, mis osutusid vastuoluliseks maailma praktikaga. Edasisel uurimisel selgus, et tulemused on vastuolus ka erikooli ametlike andmetega, mille kohaselt kõrgharidusega vanemate hulk on mainitud õpilaskontingendi puhul vähemalt poole väiksem. Võib-olla polnud vanemate haridustaset käsitlev valikvastustega küsimus hästi sõnastatud ega vastuste valik piisav. Teisalt võib tegemist olla asjaoluga, et alaealised õigusrikkujad kaldusid oma vanemate haridustaset idealiseerima.

Vanemate tööhõive uurimisel emade tööhõives palju erinevusi ei ilmnunud. 68,9% erikooli õpilaste emadest töötas täiskohaga, 13,3% osalise tööajaga ja 4,4% juhutöödel ning 13,3% olid töötud. Tavakooli õpilaste emade tööhõive jaotus vastavalt 75,0%, 4,2%, 4,2% ja 16,6%.

Isade tööhõive kohta märkis 55,6% erikooli õpilasi, et isa töötab täiskohaga, 22,2% osalise tööajaga, 11,1% juhutöödel ning 11,1%–l olid isad töötud. Tavakooli õpilaste isade tööhõive osutus järgmiseks: 79,1% täiskohaga, 9,3% osalise tööajaga, 7,0% juhutöödel ning 4,7% ei

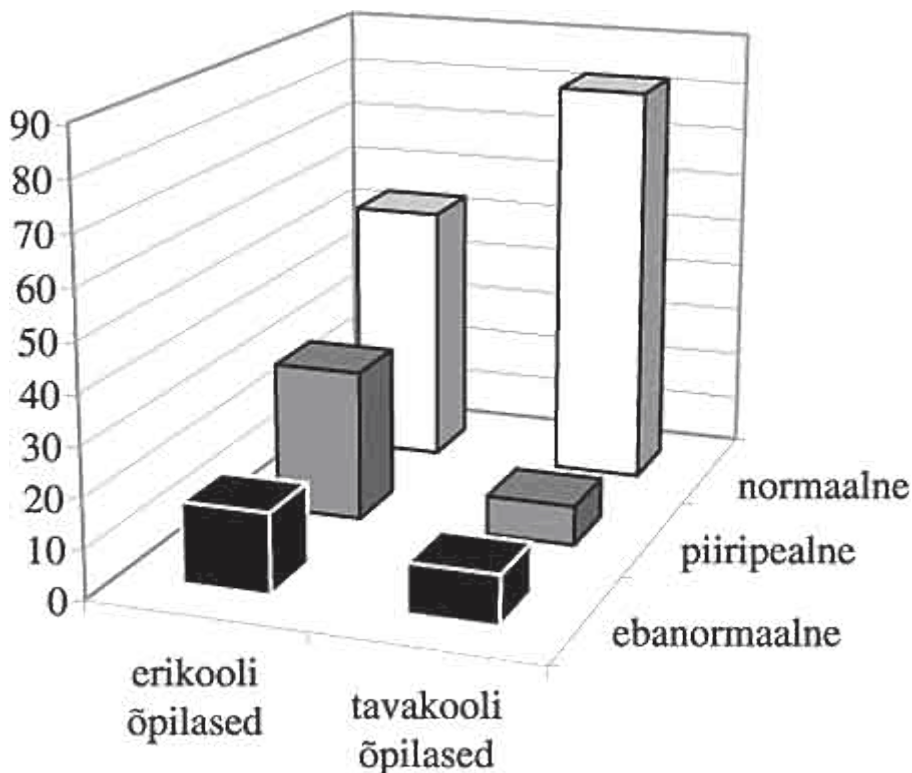
töötanud üldse. Seega ka kahe rühma isade tööhõive võrdlemisel olulisi statistilisi erinevusi ei olnud.

Noorukite käitumisprobleemid

Erikooli õpilaste käitumisprobleemide keskmine näitaja oli 14,71, tavakooli õpilastel 11,44 (võimalik vahemik 0–40). Alaealiste õigusrikkujate käitumisprobleemide keskmine tase oli seega kõrgem tavakooli õpilaste vastavast näitajast.

Ootuspärane oli uuritavate rühmade seos käitumisprobleemidega (joonis 5). Normaalse käitumisprobleemide määr oli tunduvalt väiksem erikooli õpilaste (53,1%) kui tavakooli kasvandike (82,0%) seas ning märgatavalt suuremale hulgale erikooli õpilastele (30,6%) oli omane piiripealne käitumisprobleemide tase võrreldes tavakooli õpilastega (8,0%). Ebanormaalselt palju käitumisprobleeme esines sagedamini erikooli (16,3%) kui tavakooli (10,0%) õpilastel.

Joonis 5. Erikooli ja tavakooli õpilaste jaotus käitumisprobleemide näitajate lõikes (%)



Käitumisprobleemidest tuleneva düstressi ja sotsiaalse kahjustuse näitaja oli erikooli õpilastel 1,20 ja tavakooli õpilastel 0,70 (vahemik 0–10). Rühmade keskmine näitaja ei erinenud, küll aga oli erinevusi proportsioonides. Tunduvalt suuremal hulgal tavakoolide õpilastel (70%) oli käitumisprobleemidest tulenev mõju normaalsel tasemel erikooli õpilastega (46,9%) võrreldes ning märkimisväärsel osal erikooli õpilastel (44,9%) oli käitumishäiretest tulenev mõju ebanormaalsel tasemel tavakooli õpilastega (22,0%) võrreldes. Ligikaudu 8,0%–l eri- ja tavakooli õpilastest oli käitumisprobleemidest tulenev mõju piiripealsel tasemel.

Tulemused on kooskõlas Suurbritannias ja USA-s tehtud uuringutega (Babinski, Hartsough, Lambert 1999; Farrington 1995; Lahey, Moffitt, Caspi 2003; Lahey, Waldman 2003; Lipsey, Derzon 1999; Moffitt 1990) ning kinnitavad, et käitumishäired on seotud antisotsiaalse ja kriminaalse käitumisega ning innustavad antisotsiaalset käitumist ja vaimse tervise probleeme ka täiskasvanueas.

Vanemate osalus nooruki elus

Uurimusest ilmnes, et erikooli õpilaste isade osaluse keskmine näitaja oli 93,88 (vahemikus 26–124) ning tavakooli õpilastel 102,98 (vahemikus 26–129). Samasugune oli ka emade osalus: erikooli õpilastel oli keskmine näitaja 102,98 (vahemikus 26–132) ja tavakooli õpilastel 104,0 (vahemikus 38–129). Vastupidi ootustele rühmade keskmiste näitajate võrdlemisel olulisi erinevusi ei olnud. Sellest hoolimata tuleks mainida, et mõningate demograafiliste karakteristikute sarnaselt võib erinevuste puudumine sihtrühmades viidata asjaolule, et ka tavakooli õpilasi ähvardab kriminaalse käitumise oht.

Käesoleva uuringu tulemused ja rühmade erinevused illustreerivad mitmeid demograafilisi ja psühholoogilisi mudeleid, mis on omased Suurbritannia ja Ameerika Ühendriikide alaealistele õigusrikkujatele (Farrington 1995, 1996; Lipsey, Derzon 1999; McCord 1982; Moffitt 1990; Thornberry jt 1999).

Uurimistulemuste tähendus kuritegude preventsoonile

Alaealistele õigusrikkujatele mõeldud teenuste ja kuritegude ennetamise seisukohast on tähtsad uuringu kolm peamist tulemust. Esiteks, Suurbritannia ja USA uuringute tulemuste sarnaselt pärinevad ka meie noored õigusrikkujad mittetraditsioonilistest perekondadest. Teiseks, neil esineb palju käitumishäireid, mis omakorda avaldavad negatiivset mõju. Kolmandaks, tavakooli õpilastel esineb samasuguseid karakteristikuid nagu erikooli õpilastel, mis vihjab sellele, et õigusrikkumiste toimepanemise risk võib olla kõrge ka tavakooli õpilastel.

Seega võib öelda, et ei piisa, kui õigusrikkumisele reageerida pärast selle toimepanemist. Vaja on tegutseda preventiivselt. Preventsiooni käsitatakse harilikult kolmeastmelisena. Esmane preventioon on pikaajaline tegevus, näiteks kõrge kuritegevusega piirkondades aidatakse perekondi, et parandada ja suurendada sihtrühma võimalusi paremaks eluks. Teisene preventioon keskendub juba teadaolevale riskirühmale ennetamiseks seadusrikkumist. Kolmandane preventioon on suunatud kohtulikult karistatud õigusrikkujatele vähendamaks edasist kriminaalset käitumist. Preventsiooni tuleb vaadelda ka ökoloogilise mudeli valguses, mille kohaselt nooruki arengut mõjutab ümbritsev keskkond – perekond, kool, kogukond ja ühiskond tervikuna.

Võttes arvesse, et Eesti õigusrikkujad sarnanevad Lääne omadega, on otstarbekas kaaluda võimalust "importida" teaduslikult testitud ja tunnustatud preventiivprogramme Suurbritanniast ja USA-st ning nende abil kuritegelikku käitumist tõkestada. Samal ajal tuleb mees pidada, et edukatest sekkumisprogrammidest hoolimata suureneb alaealiste õigusrikkujate arv ka nendes maades jätkuvalt.

Preventsiooniprogrammid

Paljude uuringus osalenud erikooli õpilaste puhul ilmsid Suurbritannia ja USA õigusrikkujatele omased riskifaktorid, mis viitavad kuritegeliku käitumise võimalikule algusele varajases eas. Erinevad sekkumisprogrammid, mis püüavad tõkestada riskifaktoreid, nagu ebakvaliteetne vanemlik kasvatus ja lapse käitumisprobleemid, võivad mängida olulist osa kuritegeliku käitumise ennetamisel hilisemas eas. Esmase preventsiooni programmid on enamasti kogukonnapõhised ja neid rakendatakse ebasoodsates piirkondades. Näiteks USA laiaulatuslikud lapse arendamise programmid *Head Start* ja *Early Head Start*, mis on mõeldud kuni viieaastastele lastele, rasedatele ja nende perekondadele. *Early Head Start*il on kolm eesmärki: edendada tervislikku rasedust, toetada väikelaste arengut ja edendada tervisliku perekonna funktsioneerimist. *Head Start* on mõeldud väikese sissetulekuga perede laste tervisliku arengu toetuseks.

Programmidega pakutakse sihtrühmale mitmesuguseid teenuseid, mis arvestavad iga lapse ja perekonna vajadusi ning kogemusi, hõlmates lapse arengu ja õppimise erinevaid aspekte. Uurimistulemused näitavad, et need lapsekesksed programmid suurendavad väikese sissetulekuga perede laste koolivalmisolekut, toetavad kodukeskkonda ja vanemlikku käitumist, mõjutavad vanemate iseseisvuse ja eneseusalduse arengut (U.S. Department of Health... 2002a, 2002b, 2003).

Suurbritannias rakendatakse programmi *Sure Start*, mille puhul on tegemist valitsuse algatusel põhineva laiaulatusliku alusharidust toetava sekkumisega, mis on suunatud lastele, vanematele, koolidele ja kogukondadele tervikuna. Suurbritannia sotsiaalmajanduslikult ebasoodsates piirkondades tegutseb praegu 534 kohaliku tasandi programmi, mille abil püütakse laiendada lastehoiu kättesaadavust, parandada laste tervise, hariduse ja emotsionaalset arengut ning toetada vanemaid, aidates neil töökohta leida ja sellega nõiaringist välja murda (www.surestart.gov.uk). Programmi hindamise tulemused (National Evaluation... 2004) on näidanud, et lapsevanemate abistamine parendab nende suhteid lastega. *Sure Start* võiks olla näidisprogramm, mis ühendaks mittetulundusorganisatsioonid sotsiaalteenustega ja mida saaks rakendada ka Eestis.

Teisese preventsiooni uurimuspõhiste sekkumisprogrammide sari, mis on osutunud tõhusaks 4–8-aastaste laste agressiivsuse ja käitumisprobleemide vähendamisel ja sotsiaalse pädevuse suurendamisel nii kodus kui ka koolis, on Carolyn Webster–Strattoni väljatöötatud *The Incredible Years* (Webster–Stratton, Mihalic jt 2001). See sari kätkeb endas kolme õppeprogrammi, mille aluseks on arenguteooria, mis puudutab vastastikku toimivaid riski- ja kaitsefaktoreid (laps, perekond, kool) käitumisprobleemide arengus (www.incredibleyears.com). Sekkumisprogrammide eesmärk on ära hoida õigusrikkumisi, uimastite kuritarvitamist ja agressiivsust. On teaduslikult tõestatud, et *The Incredible Years* programmid suurendavad vanemate pädevust, toetavad vanemate osalust laste koolitamises, aitavad õpetajal paremini toime tulla, edendavad laste prosotsiaalset käitumist ja koolivalmidust, parandavad laste koostööd õpetajate ja eakaaslastega ja vähendavad agressiivset käitumist nii kodus kui ka koolis (Webster–Stratton 1994; Webster–Stratton,

Hammond 1997; Webster-Stratton, Mihalic jt 2001; Webster-Stratton, Reid 2004; Webster-Stratton, Reid, Hammond 2001; Webster-Stratton, Reid, Nazli 2003).

Kasutatavad korrektsioonimeetmed ei ole tõhusad

Käitumisprobleemide suur mõju erikooli õpilastele viitab sellele, et alaealiste õigusrikkujate suhtes kasutatavad korrektsioonimeetmed ei ole tõhusad. Seda kinnitab ka tõsiasi, et suur hulk alaealisi õigusrikkujaid nii lääne riikides kui ka Eestis paneb õigusrikkumisi toime korduvalt.

Üks paremaid kolmandase preventsiiooni näiteid on multisüsteemne teraapia – intensiivne pere- ja kogukonnapõhine sekkumine, mis on mõeldud teismeeas noorukeile, kes käituvad väärti avalikes kohtades ja kel on oht karistusasutusse sattuda. Seda teraapiat on rakendatud noorukite puhul, kellel esineb tõsisemaid probleeme, nagu kroonilised, vägivaldsed ja uimastitarvitajatest õigusrikkujad, seksuaalkurjategijad, psüühilises kriisis ja väärkohtlevate perekondade noorukid (Henggeler, Lee 2003). Multisüsteemse teraapia tõhususuuringute (Borduin jt 1995; Henggeler jt 2002; Henggeler jt 1997; Henggeler, Melton, Smith 1992; Henggeler jt 1996) programmides osalenud noorukite ja kontrollrühmade võrdlemisel ilmnes, et tunduvalt on paranenud peresuhted ja pere toimetulek, noorukid on hakanud vähem uimasteid tarbima, vägivaldsete ja krooniliste alaealiste õigusrikkujate korduvahistamiste arv on vähenenud 25–70% ja koduvälises asutuses viibitud päevade arv 47–64%.

Teine kolmanda astme sekkumisprogramm on funktsionaalne pereteraapia (Alexander jt 1998). See on mõeldud 11–18-aastastele noorukitele, kelle puhul võib esineda/esineb seadusrikkumisi, vägivalda, uimastite tarbimist ja käitumishäireid. Kuigi sekkumine on suunatud peamiselt noorukitele, haarab see kogu perekonda. Funktsionaalne pereteraapia kasutab käitumuslikke tehnikaid ja kognitiivseid elemente suurendamiseks kommunikatsiooni ja probleemilahendamise oskust. Teraapia on tõhus vahend parandamiseks perekonna suhtlust ja vähendamaks tõsisemate ja kergemate käitumisprobleemidega noorukite õigusrikkumiste arvu (Alexander jt 1976; Alexander, Parsons 1973; Klein, Alexander, Parsons 1977). Mõlemat teraapiat võiks rakendada ka Eestis.

Kokkuvõtteks. Alaealistele õigusrikkujatele keskendunud uuring näitas, et erikoolis õppivad noorukid erinesid tavakooli õpilastest selle poolest, et nad pärinesid mittetraditsioonilistest perekondadest, neil oli rohkem käitumisprobleeme ja sellest tulenevat düstressi. Samal ajal ilmnes mitmel tavakooli õpilasel erikooli õpilastega sarnaseid karakteristikuid, mis viitab sellele, et kuigi viimased ei ole toime pannud õigusrikkumisi, on ka neil suur oht sattuda kuritegelikule teele. Seetõttu on alaealiste kuritegude preventsionis igati õigustatud mitmetasandiline tõenduspõhine lähenemine.

Kasutatud kirjandus

Alexander, J. F., Barton, C., Gordon, D., Grotmeter, J., Hansson, K., Harrison, R. (1998). Blueprints for Violence Prevention. Book Three: Functional Family Therapy. Boulder, CO: Center for the Study and Prevention of Violence.

Alexander, J. F., Barton, C., Schiavo, R. S., Parsons, B. V. (1976). Systems-behavioural Intervention with Families of Delinquents: Therapist Characteristics, Family Behaviour and Outcome. – Journal of Consulting and Clinical Psychology, 44, 656–664.

Alexander, J. F., Parsons, B. V. (1973). Short-term Behavioural Intervention with Delinquent Families: Impact of Family Process and Recidivism. – Journal of Abnormal Psychology, 81, 219–225.

Babinski, L. M., Hartsough, C. S., Lambert, N. M. (1999). Childhood Conduct Problems, Hyperactivity-impulsivity, and Inattention as Predictors of Adult Criminal Activity. – Journal of Child Psychology and Psychiatry and Allied Disciplines, 40(3), 347–355.

Borduin, C. M., Mann, B. J., Cone, L. T., Henggeler, S. W., Fucci, B. R., Blaske, D. M. (1995). Multisystemic Treatment of Serious Juvenile Offenders: Long-term Prevention of Criminality and Violence. – Journal of Consulting and Clinical Psychology, 63(4), 569–578.

Cookson, J. T. (1999). Parental Supervision and Family Structure: Effects on Adolescent Problem Behaviours. – Journal of Divorce and Remarriage, 32(1–2), 107–122.

Coughlin, C., Vuchinich, S. (1996). Family Experience in Preadolescence and the Development of Male Delinquency. – Journal of Marriage and the Family, 58 (May), 491–501.

Eesti vanglate aastaraamat 2003 (2004). Justiitsministeerium.

Farrington, D. P. (1992). Criminal Career Research in the United Kingdom. – British Journal of Criminology, 32(4), 521–536.

Farrington, D. P. (1995). The Development of Offending and Antisocial Behaviour from Childhood: Key Findings from the Cambridge Study in Delinquent Development. – Journal of Child Psychology and Psychiatry, 36(6), 929–964.

Farrington, D. P. (1996). The Explanation and Prevention of Youthful Offending. – J. D. Hawkins (ed). Delinquency and Crime. Current theories. Cambridge: Cambridge University Press, pp 68–148.

Goodman, R. (1997). The Strengths and Difficulties Questionnaire: A Research Note. – Journal of Child Psychology and Psychiatry, 38, 581–586.

Goodman, R. (1999). The Extended Version of the Strengths and Difficulties Questionnaire as a Guide to Child Psychiatric Caseness and Consequent Burden. – Journal of Child Psychology and Psychiatry, 40, 791–801.

Hawkins, A. J., Bradford, K. P., Palkovitz, R., Christiansen, S. L., Day, R. D., Call, V. R. A. (2002). The Inventory of Father Involvement: A Pilot Study of a New Measure of Father Involvement. – Journal of Men's Studies, 10, 183–196.

Henggeler, S. W., Clingempeel, W. G., Brondino, M. J., Pickrel, S. G. (2002). Four-year Follow-up of Multisystemic Therapy with Substance-abusing and Substance-dependent Juvenile Offenders. – *Journal of American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, 41(7), 868–874.

Henggeler, S. W., Lee, T. (2003). Multisystemic Treatment of Serious Clinical Problems. – A. E. Kazdin, J. R. Weisz (eds). *Evidence-based Psychotherapies for Children and Adolescents: The Guilford Press*, pp 301–322.

Henggeler, S. W., Melton, G. B., Brondino, M. J., Scherer, D. G., Hanley, J. H. (1997). Multisystemic Therapy with Violent and Chronic Juvenile Offenders and their Families: The Role of Treatment Fidelity in Successful Dissemination. – *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 65(5), 821–833.

Henggeler, S. W., Melton, G. B., Smith, L. A. (1992). Family Preservation Using Multisystemic Therapy: An Effective Alternative to Incarcerating Serious Juvenile Offenders. – *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 60(6), 953–961.

Henggeler, S. W., Pickrel, S. G., Brondino, M. J., Couch, J. L. (1996). Eliminating (almost) Treatment Dropout of Substance Abusing or Dependent Delinquents through Home-based Multisystemic Therapy. – *American Journal of Psychiatry*, 153(3), 427–428.

Klein, N. C. C., Alexander, J. F., Parsons, B. V. (1977). Impact of Family Systems Intervention on Recidivism and Sibling Delinquency: A Model of Primary Prevention and Program Evaluation. – *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 45(469–474).

Kolvin, I., Miller, F. J. W., Fleeting, M., Kolvin, P. A. (1988). Social and Parenting Factors Affecting Criminal-offence Rates: Findings from the Newcastle Thousand Family Study (1947–1980). – *British Journal of Psychiatry*, 152, 80–90.

Kuritegevuse olukorrast Eestis (1996). Tallinn: Eesti Riigikaitse Akadeemia.

Lahey, B. B., Moffitt, T. E., Caspi, A. (eds) (2003). *Causes of Conduct Disorder and Juvenile Delinquency*. New York: The Guilford Press.

Lahey, B. B., Waldman, I. D. (2003). A Developmental Propensity Model of the Origins of Conduct Problems during Childhood and Adolescence. – B. B. Lahey, T. E. Moffitt, A. Caspi (eds). *Causes of Conduct Disorder and Juvenile Delinquency*. New York: The Guilford Press, pp 76–117.

Lipsey, M. W., Derzon, J. H. (1999). Predictors of Violent or Serious Delinquency in Adolescence and Early Adulthood. – R. Loeber, D. P. Farrington (eds). *Serious and Violent Juvenile Offenders*. Thousand Oaks: Sage Publications, pp 86–105.

McCord, J. (1982). A Longitudinal View of the Relationship between Paternal Absence and Crime. – J. Gunn, D. P. Farrington (eds). *Abnormal Offenders, Delinquency, and the Criminal Justice System*. Chichester: John Wiley & Sons, pp 113–128.

Moffitt, T. E. (1990). Juvenile Delinquency and Attention Deficit Disorder: Boy's Developmental Trajectories from Age 3–15. – *Child Development*, 61, 893–910.

National Evaluation of Sure Start. (2004). – www.ness.bbk.ac.uk/

Thornberry, T. P., Lizotte, A. J., Krohn, M. D., Farnworth, M., Jang, S. J. (1991). Testing Interactional Theory: An Examination of Reciprocal Causal Relationships among Family, School and Delinquency. – *Journal of Criminal Law and Criminology*, 82, 3–35.

Thornberry, T. P., Smith, C. A., Rivera, C., Huizinga, D., Stouthamer-Loeber, M. (1999). Family Disruption and Delinquency. U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention.

U.S. Department of Health and Human Services Administration for Children and Families (2002a, June). Early Head Start benefits children and families. – http://www.acf.hhs.gov/programs/core/ongoing_research/ehs/dissemination/research_briefs/4pg_overall.html.

U.S. Department of Health and Human Services Administration for Children and Families (2002b, June). Making a difference in the lives of infants and toddlers and their families: The impacts of Early Head Start. Executive summary. – http://www.acf.hhs.gov/programs/core/ongoing_research/ehs/impacts_exesum/impacts_exesum_title.html.

U.S. Department of Health and Human Services Administration for Children and Families (2003). Building futures: The Head Start impact study interim report.

Webster-Stratton, C. (1994). Advancing Videotape Parent Training: A Comparison study. – *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 62(3), 583–593.

Webster-Stratton, C., Hammond, M. (1997). Treating Children with Early-onset Conduct Problems: A Comparison of Child and Parent Training Interventions. – *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 65(1), 93–109.

Webster-Stratton, C., Mihalic, S., Fagan, A., Arnold, D., Taylor, T., Tingley, C. (2001). Blueprints for Violence Prevention. Book Eleven: The Incredible Years: Parent, Teacher and Child Training Series. Boulder, CO: Center for the Study and Prevention of Violence.

Webster-Stratton, C., Reid, M. J. (2004). Strengthening Social and Emotional Competence in Young Children – The Foundation for Early School Readiness and Success Incredible Years Classroom Social Skills and Problem-Solving Curriculum. – *Infants and Young Children*, 17(2), 96–113.

Webster-Stratton, C., Reid, M. J., Hammond, M. (2001). Preventing Conduct Problems, Promoting Social Competence: A Parent and Teacher Training Partnership in Head Start. – Journal of Clinical Child Psychology, 30(3), 283–302.

Webster-Stratton, C., Reid, M. J., Nazli, B. (2003). The Role of Mental Health Factors and Program Engagement in the Effectiveness of a Preventive Parenting Program for Head Start Mothers. – Child Development, 74(5), 1433–1453.

www.incredibleyears.com. The Incredible Years.

www.surestart.gov.uk. Sure Start Website.

Lingvistilised venelased uue identiteedi otsingul

Kristina Ehrenpreis (RiTo 10), Sotsiaalministeeriumi analüütik, Tallinna Pedagoogikaülikooli haldusjuhtimise magistrant

Eesti mitte-eestlaste integreerumisel on tähtis, et suhetes eestlastega suureneks vastastikune sallivus, mis võimaldaks mitte-eestlastel end tunda osana Eesti riigist ja rahvast.

Eesti integratsiooniprotsessi hindamisel on mitte-eestlaste lõimumisvalmidust piirava tegurina muu hulgas välja toodud identiteetide konflikti (Vetik 2002, 6). Eesti iseseisvumise järel on muulaste positsioon järsult muutunud, põhjustades ebakõla nende endi enesetaju ja nende kohta kasutatava üldnimetuse vahel. Kuna identiteet on muutunud, kohanetakse poliitilises ja sotsiaalses struktuuris toimunud muutustega oma olemisele tähenduslike põhjenduste otsimise kaudu. Või täpsemalt öeldes, endine identiteet muundub.

Eesti mittetraditsiooniliste vähemuste kollektiivse eneseteadvuse kujunemisel tekkivad probleemid tulenevad osalt Nõukogude institutsioonide ideoloogilistest põhimõtetest. Eesti integratsioonipoliitikas toetatakse rahvusvähemuse identiteedi väljakujunemist etnilisel ja kultuurilisel alusel, s.t toetatakse monoliitse venekeelse elanikkonna killustumist erinevateks etnilisteks kooslusteks. See on aga vastuolus Venemaa poolt lähivälismaa rahvuskaaslastele pakutava identifitseerimismudeliga, mille tuumikuks on ühine keel, kultuur ja ajalugu (Rudensky 1994, 60).

Mitte-eestlaste integratsiooni kontekstis räägitakse eelkõige Nõukogude okupatsiooni ajal siia rännanud inimestest, kes on väga erineva etnilise taustaga, kuid tugevasti venestunud. Nad olid peamised nõukogude poliitilis-ideoloogilise identiteedi kandjad, kes ei seostanud end ei asukohariigi ega Venemaaga (Melvin 1995, 9; Rudensky 1994, 63). Selle rühma iseloomu on hästi tabatud terminites "mittetraditsioonilised vähemused" ja "lingvistilised venelased". Esimene viitab Eesti ühiskonna keerukale ajaloole, teine rõhutab sotsialiseerumise aspekte.

Lingvistiliste venelaste rühmas domineerib vene rahvus. Käesoleva artikli eesmärk on käsitleda venelaste ümberkujunemise kahe aspekti, etnilistele erinevustele omistatava tähenduse ja geopoliitilise orientatsiooni mõju kui võimalikke konfliktiallikaid rühmasisese sidusaine loomisel.

Identiteedi kaks külge

Lingvistiliste venelaste rühm identifitseerib ehk eristab end teistest rühmadest rühmaväliselt ja -siselt. Ühelt poolt on sotsiaalsel kategoriseerimisel rühmale omistatud üldine määratlus, teisalt joonistub rühma eripära reaktsioonist üldnimetusele – seda kas aktsepteeritakse või tõrjutakse (Jenkins, viidatud Vihalemm 2002, 166). Identiteedil on seega kaks külge: ühelt poolt ajaloolis-kultuuriline identiteet, mida hoitakse ülal (taastoodetakse) indiviidi ja institutsionaalsel tasandil, ning teisalt psühholoogiline identiteet, mida tajutakse rühmatruuduse vormis indiviidi tasandil (Vihalemm 2002, 219).

Identiteedi (trans)formeerumise kulgu on seetõttu võimalik jälgida kahel tasandil – indiviidide enesemääratlemist ning seda protsessi mõjutanud ja mõjutavat sotsiaalpoliitilist tausta uurides.

Castells eristab kolme kollektiivse identiteedi tüüpi (Castells 1997, 8): 1) legitiimsust loov identiteet (ingl k – *legitimizing*), 2) vastupanu ehk kaitseidentiteet (*resistance*) ning 3) muutusi algatav ehk projektiidentiteet (*project*). Identiteeditüübid võivad ajas vastastikku teisenduda – rühma eksistentsiaalset olemust kajastavad tähendused päevakohastatakse ja taasmõtestatakse sel hetkel kõige tugevamat sümboolset jõudu omavate kontseptsioonide abil. Lähiajaloo aset leidnud poliitiliste sündmuste mõjul on seda protsessi läbi tegemas eestlased ning Eesti riigis elavad lingvistilised venelased.

Nõukogude okupatsiooni ajal tekkis eestlastel venestamispoliitika vastureaktsioonina selge ettekujutus oma rühma etnilisest ja keelelis-kultuurilisest erilisusest. Apelleerimine etnilistel alustel kujunenud identiteedile on võitluses Eesti iseseisvuse taastamise eest tunduvalt mõjutanud eestlaste mobiliseerimist üheks terviklikuks poliitiliseks jõuks, mille tulemusel poliitiline identiteet sulandus kokku etnilise identiteediga. Pärast iseseisvumist oli peamine poliitiline eesmärk Eesti kaitseidentiteedi ümberkujundamine avalikule korrale legitiimsust loovaks identiteediks, mis laieneks kogu Eesti territooriumile ja oleks kodanikuidenteedi väljakujunemise aluseks.

Nõukogude okupatsiooni ajal siia migreerunud rahvusvähemused sattusid Nõukogude Liidu kokkuvarisemise tagajärjel uude olukorda: muutus nii nende poliitiline kui ka rahvuslik staatus. Uue riigi võimukandja ehk eestlased on andnud neile harjumatu üldise määratluse, nagu illegaalsed immigrandid, okupeerijad ja välismaalased. See määras ära ka Eesti mittetraditsiooniliste vähemuste identiteedi transformeerumise väliskeskkonna.

Ehkki etniliselt koosseisult moodustasid vähemuste hulgas kõige suurema osa venelased, kasutati nende rühmade kategoriseerimiseks poliitilist ja mitte etnilist keelt, millel oli põlisrahva jaoks sügavam sümboolne tähendus. Jenkinsi identifitseerimise lähtealuste kohaselt koondus muulaste ühine vastuargumentatsioon üldnimetuse õiguslik–poliitiliste tähenduste ümber, sest eestlaste poliitiline retoorika opereeris just sellel tasandil ehk ajaloolis–poliitiliste mõistetega. Mittetraditsiooniliste vähemuste enesemääratlemisel riigi ja selle õiguslike omanike suhtes on õiguslik–poliitilised tähendused seega väga tähtsad, sest domineeriv rühm liigitas neid just sellisel viisil.

Kommunistliku ajupesu tagajärg

Melvini arvates olid lingvistiliste venelaste rühma lõhenemise eelduseks ka etnilised tunnused, sest venelaseks (nõukogude inimese sünonüümi tähenduses) olemine on postkommunistlikus ühiskonnas kaotanud oma eelised (Melvin 1995, 126). Samal ajal tuleb tõdeda, et vene rahvusest inimestel ei ole tekkinud etnilist kaitseidentiteeti ja vastandumist teisest rahvusest venekeelsetele rühmaliikmetele, kes vähese arvukuse tõttu ei suuda oma etnilist ja keelelist algupära säilitada.

Võib nimetada mitu põhjust, miks etnilisest kuuluvusest ei saanud venelaste kaitseidentiteedi kujunemise lähtealust: nõukogude identiteedi tagajärjel ei tundnud venelased end enam tugeva etnilise rühmana, peale selle olid Eesti venelased 1990. aastail Venemaal aset leidnud etnilise eripära taastamise ehk Venemaa kui rahvusriigi loomise protsessist ära lõigatud. Pealegi lähtuti eestlastest eristumisel ja rühmaliikmeid ühendava osa ümbernimetamisel üldlevinud määratlusest, mis ei olnud tundlik rahvuse suhtes.

On teada, et etniliste venelaste rahvuslik identiteet kannatas kõige rohkem kommunistliku ideoloogia juurutamise tagajärjel. Peale selle, et Nõukogude Liidu osana ei olnud Venemaal autonoomsust ning Venemaa ressursse kasutati ideoloogilistel kaalutlustel teiste liiduvabariikide majanduse toetamiseks, sattus löögi alla ka venelaste etnokultuuriliselt määratletud rahvuslik identiteet. See tuli ümber kujundada kommunismi tugevdamise eesmärgil käivitatud nõukogude identiteedi nurgakiviks (Castells 1997, 37). Nõukogude identiteet eitas rahvuste etnokultuurilist eripära, pidades selle asemel rühmaliikmete vahelise solidaarsuse ja ühtekuuluvustunde tekkeallikaks klassikuuluvust ja võrdsust, ideoloogia aga propageeris ekstraterritoriaalset, kosmopoliitset tööliste kultuurilist ja poliitilist identiteeti. Võimuladviku algatatud identiteedi katseprojekt saavutas teatavat edu – nõukogude identiteet hakkas idanema. Kuid see eksisteeris siiski üksnes riigi toel ega pidanud vastu režžiimi pahede paljastamisele ega etnilisele natsionalismile (Castells 1997, 39). Laguneva Nõukogude Liidu koosseisust põgenenud rahvad hakkasid rajama oma rahvusriike, mobiliseerisid elanike poliitilist aktiivsust ja suurendasid rahvuslikule kaitseidentiteedile apelleerides optimismi tundmatu tuleviku suhtes.

Vastandudes kommunismi legitimeerivale nõukogude identiteedile ja ideoloogiale, lähtusid ka eestlased oma rahvusriigi ülesehitamisel ja inimeste ühendamisel etnilistest alustest (Vihalemm 2002, 166). Eesti muulaste olukord oli teistsugune – eestlased vastandusid neile kui kommunismi kehastajatele Eesti territooriumil. Nõukogude identiteedi projekti edusaavutuste tagajärjel oli rahvuslik kuuluvus venelaste ühendamiseks palju nõrgem vahend kui eestlastel, sest venelastel oli etniliselt neutraalne nõukogude identiteet arenenud palju sügavamale (Vihalemm 2002, 169; Vihalemm, Masso 2002, 186).

Avatud mitmekultuurilisusele

Oluline on ka tõsiasi, et kohalikud venelased jäid Venemaal asetleidvast rahvuslikust liikumisest kõrvale – Venemaa tugeva natsionalistliku iseloomuga poliitilised aktsioonid haarasid üksnes Venemaal elavaid venelasi, seetõttu tundsid siinsed venelased ennast hüljatuna ja mittevajalikuna (Jakobson 2002, 180). Tähtis roll oli ka kohalikul venekeelsel massimeedial, mis ei püüdnud luua Eesti venelastele Venemaa poliitilise identiteedi kujundamise protsessist sümbolit. Kohalike venelaste positsioonide määramise konflikti allikaid otsiti kohalikul tasandil ning reaalsust on tõlgendatud pigem majanduskriisi ja sotsiaalse ebavõrdsuse kui etnilises keeles (eestlaste liigendamine kahte rühma: radikaalseteks natsionalistideks ja nn lihtsateks inimesteks ehk "meie" sarnasteks) (Jakobson 2002, 178–179).

Heidmets ja Lauristin täheldavad, et venelased ei vastandunud eestlaste väärtustele (üleminek demokraatiale ja kapitalismile), sest venelased suhtusid eestlastesse austavalt kui

progressiivsematesse ja rohkem Läänele orienteerunutesse (Heidmets, Lauristin 2002, 325). Sellest võib järeldada, et venelaste enesemääratlust on mõjutanud ka nende soov eesti elustiilile järele jõuda, mis on nõrgendanud aga nende psühholoogilisi seoseid etnilise päritolumaa Venemaaga.

Sotsioloogilised uuringud kinnitavad, et mitte-eestlased on tolerantsed ja mitmekultuurilisusele avatud: 2003. aastal oli ligi kaks kolmandikku seda rühma esindavaist küsimustele vastanuist arvamusel, et rassiline, kultuuriline ja religioosne mitmekesisus mõjub hästi igasugusele ühiskonnale (Riikliku programmi "Integratsioon ..." 2004, 36). Eeldame, et kasutatud sõnastuse "igasugune ühiskond" abil on küsitletuil õnnestunud vabaneda oma ühiskondliku positsiooni mõjust, mis võib vastuse valikut moonutada, ning saadud tulemust võib tõlgendada mitte-eestlaste põhimõttelise etnilise avatusena, mitte lootusena saada suurema kaasatundmise osaliseks teiste rahvuste aktsepteerimise eest.

Eesti integratsioonipoliitika taotluste tuum ongi etnilise algupära kui identifitseerimisallika tähtsuse suurendamine, et venelased tajusid end rahvusvähemusena. Kohalike venelaste ja nõukogude võimu all venestunud muulaste uute oludega hästi kohanenud käitumisrollid tulenevad adekvaatsest arusaamast, kuidas on olla esiteks vähemus ja teiseks rahvus. Rahvusvähemuse projektiidentiteedi väljakujunemine toetaks ainuüksi etnilisest inklusiivsematel alustel konstrueeritava eesti rahvusliku identiteedi arengut, olles kooskõlas ühiskonna liikmete kollektiivse organiseerimise hierarhiaga.

Uus identiteet vanale sõrestikule

Eesti rahvusvähemuste projektiidentiteedi põhimõtte juurutamise taustaks on Venemaa toetus suunale, mis tahab kohalikel venelastel säilitada (või õigemini taastoota) etniliselt neutraalset identiteeti, mis rühma eripära määratlemisel tugineb ühisele keelele, ajaloole ja kultuurile. Melvin kirjutab, et Venemaa soodustab impeeriumi identiteedi taastootmist. Tegemist on identiteediga, mis põhineb amorfsetel piiridel ning etnilisel ükskõiksusel (Melvin 1995, 22–23). Seega "ehitatakse" uut vene identiteeti nõukogude identiteedi sõrestiku ümber. Seejuures peetakse oluliseks nii formaalsete sidemete olemasolu Vene riigiga (Venemaa kodakondsus poliitilisse süsteemi kuulumise välise määrajana) kui ka muid venekeelset elanikkonda ühendavaid tegureid, nagu päritolumaa, ajalooline saatus, keel.

Eesti lingvistiliste venelaste kollektiivse identiteedi transformeerumisel on mõlemad projektiidentiteedid paralleelsed. Kui rahvusvähemuste suund haakub muulaste enesemääratlemisega ajaloo põhjal, siis etnilise erisuse rõhutamine on Venemaa poolt oma rahvuskaaslastele pakutava projektiidentiteedi sisuga vastuolus. Kohalikel algetel väärtustatav etnilisuse aspekt ei leia Venemaa projektiidentiteedis kõlapinda, viidates selle identifitseerimismudeli omaksvõtmise probleemsusele. Venemaa projektiidentiteet jätab etniliste venelaste kõrval ruumi ka teistele rahvustele, kes tajuvad end kuuluvat venekeelsesesse kultuuriruumi.

Vaatamata Eesti integratsiooniprojekti taotlustele ühendada kohalikke venelasi etnilistel alustel, näib, et tegelikkuses toimub hoopis selle rühma sidususe purustamine juriidilistel alustel, nimelt identiteedi geopoliitilisest aspektist. Seda identifitseerimisaspekti on

tõlgendatud mitmeti. Pal Kolstø arutleb, et nõukogude identiteet ei soodustanud juba oma olemuselt liiduvabariikidesse sisserändavate venelaste territoriaalset kiindumust asukohamaasse (Kolstø, viidatud Vihalemm, Masso 2002, 191). Põhjus, miks nõukogude identiteedi loomise üheks põhimõtteks olev ekstraterritoriaalsus sai migreeruvatele muulastele eriti hingelähedaseks, võib olla see, et just nimetatud põhimõtte legitimeeris nende ümberasumise ja andis aluse oma "koha" määramiseks asukohariigis, tajumata end antud riigi rahvusvähemusena. Vastukaaluks sellele on autoriteetseid arvamusi, et Eesti venelased on lojaalsed oma asukohamaale (Linz & Stepan, Melvin, viidatud Vihalemm, Masso 2002, 191), kuigi ennast võidakse seostada ka laiema territooriumiga, näiteks identifitseerida end Läänemere-äärse piirkonna elanikkonnaga (Vihalemm, Masso 2002, 188–189). Rudensky toob välja, et Balti riikides elavad venelased identifitseerivad end rohkem asukohamaaga kui teistes mitte-venekeelsetes riikides elavad venelased (Rudensky 1994, 65).

Miks tahetakse kodakondsust?

Muulaste nüüdisaegse territoriaalse identifitseerimise mudel on tihedalt seotud nende poliitilise staatusega. Poliitilise kogukonna liikme staatuse puudumine, mis tähendab ennekõike Eesti kodakondsuse puudumist, soodustab alternatiivse orientatsiooni väljakujunemist, mille tagajärjel väheneb end oma asukohamaaga identifitseerimise sümbolne tähtsus. Nõnda ületatakse frustratsiooniseisund, mis tekib sellest, et rühma liikmete ametlik poliitiline staatus – kas Venemaa kodakondsus või kodakondsusetus – ei lange kokku nende arusaamaga oma õigest positsioonist (s.o milline ta peab olema) Eesti ühiskonnas ja suhetes Eesti riigiga. Kui venelased peaksid end tundma n-ö ametlikku ühiskonda mittekuuluvatena ja selle funktsioneerimises mitteosalevatena, võivad nad pöörduda alternatiivse enesemääratlemise (Hallik 2002, 80; Kymlicka 2002, 79) või inklusiivsemal kontseptsioonil konstrueeritud poliitilise süsteemi poole.

Kodakondsus lõhestavat Eesti venelaste identiteedi rekonstrueerimises rühma sisemist sidusust. Nõukogude identiteedi jääkmõjul on juriidiline kategooria olnud tugevam alus enesesuhendamiseks riigiga kui tegelik elukoht (Nõukogude Liidu kodanik). Seetõttu sõltub väga palju õiguslikust staatusest – milleks on Eesti kodakondsus –, kuidas kohalikud venelased peavad end seotuks Eesti riigiga.

Tuginedes avaliku arvamuse uuringule, toob Kruusvall välja, et mitte-eestlastele on integratsiooni puhul tähtis vastastikuse sallivuse suurenemine suhetes eestlastega, mis võimaldaks neil end tunda osana Eesti rahvast ja riigist. Seda protsessi toetab Eesti kodakondsuse saamine kui üks individuaalset ja kollektiivset eneseteostust võimaldav abinõu (Kruusvall 2000, 14–15). Küsitlustest ilmnis, et ka siin elavate Venemaa kodanike seas on suur hulk inimesi, kes soovivad oma tuleviku Eestiga (Kruusvall 2000, 15). See kinnitab Jakobsoni ja Halliku uurimuste järeldusi, et paljudel kohalikel venelastel oli Venemaa kodakondsuse võtmisel määravaks põhjuseks praktiliste, näiteks reisimisega seotud probleemide lahendamine (Jakobson 2002, 180).

Enamik kodakondsuseta isikuid ja siinseid Venemaa kodanikke sooviks endale Eesti kodakondsust ka sellepärast, et see annab neile psühholoogilise rahulduse ning võimaldab

end tunnetada osana Eesti ühiskonnast ja selle toimimisest (Hallik 2002, 75). Kodakondsusest sõltumata nõustub enamik mitte-eestlasi sellega, et siinsete muulaste tegelik kodumaa on Eesti ja nad on ustavad Eesti riigile (Kruusvall 2000, 18). Ent see rühmasiseselt kasutatav enesemääratlus ei leia kinnitust rühmaväliselt ehk eestlaste antud kategoriseerimisel, mille järgi lojaalsust riigile sümboliseerib kodakondsuse valik.

Integratsiooniprotsessi edukas kulgemine on vaieldamatult oluline nii riigi stabiilsuse kui ka ühiskonna tasakaalustatud arengu kindlustamise seisukohalt. Konfliktsete sõlmpunktid Eesti venelaste muutuma sunnitud identiteedile alustalade otsimisel piiravad selle rühma võimalusi tõusta avalikule areenile kõrge sidususega tugeva sotsiaalse partnerina. Sellest aga sõltub mehhanismide käivitumine, mille toel algaks vene koosluse poliitiliselt ja sotsiaalselt vähem aktiivsete liikmete kaasamine/tagasitoomine peavooluühiskonda, samuti rühmasiseselt algatatud ning laia toetuspinna pälvinud kollektiivsete strateegiate väljatöötamine ja elluviimine.

Kasutatud kirjandus

Castells, M. (1997). The Power of Identity. Oxford: Blackwell Publishers.

Hallik, K. (2002). Nationalising Policies and Integration Challenges. – The Challenge of the Russian Minority. Emerging Multicultural Democracy in Estonia. Ed by M. Lauristin and M. Heidmets. Tartu: Tartu University Press, pp 65–88.

Heidmets, M., Lauristin, M. (2002). Learning from the Estonian Case. – The Challenge of the Russian Minority. Emerging Multicultural Democracy in Estonia. Ed by M. Lauristin and M. Heidmets. Tartu: Tartu University Press, pp 319–332.

Jakobson, V. (2002). Civic, Political and Ethno-Cultural Collective Identities Constructed in the Russian Press of Estonia since 1947. – The Challenge of the Russian Minority. Emerging Multicultural Democracy in Estonia. Ed by M. Lauristin and M. Heidmets. Tartu: Tartu University Press, pp 175–184.

Kruusvall, J. (2000). Integratsioonist arusaamine Eesti ühiskonnas. – Integratsioon Eesti ühiskonnas. Monitooring 2000. Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut, lk 14–21.

Kymlicka, W. (2002). Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe. – Can Liberal Pluralism Be Exported? Oxford: Oxford University Press.

Laitin, D. (1998). Identity in Formation: The Russian-speaking Populations in the Near Abroad. Ithaca, London: Cornell University Press.

Melvin, N. (1995). Russians beyond Russia: The Politics of National Identity. London: The Royal Institute of International Affairs.

Riikliku programmi "Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000–2007" rakendamine 2003. aastal (2004). Aruanne.

Rudensky, N. (1994). Russian Minorities in the Newly Independent States. – National Identity and Ethnicity in Russia and the New States of Eurasia. Ed by R. Szporluk. Armonk, NY: M. E. Sharpe.

Vetik, R. (2002). Integratsioonitendentsid 2000–2002. – Integratsiooni aastaraamat 2002. Integratsiooni Sihtasutus.

Vihalemm, T. (2002). On the Perspectives of Identity Formation among Estonian Russians. – The Challenge of the Russian Minority. Emerging Multicultural Democracy in Estonia. Ed by M. Lauristin and M. Heidmets. Tartu: Tartu University Press, pp 219–223.

Vihalemm, T. (2002). Theoretical Perspectives on the Formation of New Civic Identity in Estonia. – The Challenge of the Russian Minority. Emerging Multicultural Democracy in Estonia. Ed by M. Lauristin and M. Heidmets. Tartu: Tartu University Press, pp 165–173.

Vihalemm, T., Masso, A. (2002). Patterns of Self-identification among the Younger Generation of Estonian Russians. – The Challenge of the Russian Minority. Emerging Multicultural Democracy in Estonia. Ed by M. Lauristin and M. Heidmets. Tartu: Tartu University Press, pp 185–198.

Kodanikeühenduste rahastamine riigi poolt

Maris Puurmann (RiTo 10), Siseministeriumi kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakonna peaspetsialist, Tartu Ülikooli magistrant

Kodanikeühenduste rahastamist riigieelarvest kui olulist avaliku ja kolmanda sektori koostöö teemat on siseministerium käsitlenud kahes uurimuses. Need näitavad, et tuleb rohkem tähelepanu pöörata rahastamise läbipaistvusele ja tulemuslikkuse hindamisele.

Kui arutelud kodanikuühiskonna arendamisest ja kodanikualgatuseks soodsa keskkonna loomisest hakkasid Eestis laiemat kõlapinda koguma, keskenduti eri sektorite rollide kirjeldamisele ning nende tähtsuse ja tegutsemisvõimaluste piiritlemisele. Nüüd keskenduvad arutelud sektoritevahelise koostöö vormidele, hoolimata sellest, et avaliku ja kolmanda sektori tegevuse n-ö põimumisel võib näha ohtu kodanikualgatuse põhialustele ning sektori autonoomsusele. Avaliku sektori ja kodanikeühenduste koostöövõimaluste süsteemsele käsitlemisele on kindlasti kaasa aidanud Eesti kodanikuühiskonna arengukontseptsiooni koostamine, heakskiitmine ja kontseptsioonis väljatoodud põhimõtete ning prioriteetide elluviimine.

Koostöö aluseks vastastikune huvi

Kodanikualgatuslike organisatsioonide huvi riigieelarvelise rahastamise vastu seisneb ennekõike vajaduses tagada raha ühenduse eesmärkide saavutamiseks, vajalike tegevuste algatamiseks ja läbiviimiseks ning organisatsiooni (töõshoidmise) kulude katteks. Samal ajal peavad ühendused silmas, et rahastamise korraldamisel ning kokkulepete sõlmimisel säiliks sõltumatus ühenduse tegevuses.

Valitsuse huvi ühenduste rahastamisel tuleneb kolmandale sektorile omastest eelistest teatavate ülesannete täitmisel ja kodanikualgatusliku lähenemisega kaasnevatest lisaväärtustest. Rahastamise ulatus sõltub ühenduste tugevusest ning võimalikust panusest valdkondade korraldamise ja arendamise.

Kodanikeühendused on ühed võimalikud partnerid teenuste osutamise korraldamisel. On tegevusi, mille parimad teostajad on organisatsioonid, mille liikmeskond on koondunud omaalgatuslikel motiividel, mis asuvad teenuse sihtrühmale lähemal ja tunnevad paremini selle vajadusi, oskavad kujundada teenuse pakkumist kohalike olude järgi jms. Kodanikeühenduste kui võimalike avalike teenuste osutajate abil avarduvad avaliku sektori võimalused sobivaima koostööpartneri leidmiseks. Ajalooliselt on kodanikeühendustel olnud suur roll teenusepakkujana eelkõige sotsiaalhoolekande ja hariduse vallas.

Kitsamate valdkondade korraldamisel ja arendamisel tuleb kaasata elanikkonda, et kodanike ühiskondlik vastutus suureneks ning tärkaks soov elukorralduse kujundamises osaleda ja kaasa mõelda. Kodanikeühenduste tegevuse rahastamine on avalikule sektorile kanal, mille kaudu toetada omaalgatuse väärtuse kinnistumist elanikkonna suhtumises. Näiteks annab kodanikeühenduste tegevus suure panuse ennetus- ja teavitustöö korraldamisel, mille

tulemusena levitatakse infot, suurendatakse teadlikkust ning kujundatakse väärtusi nii rühma sees kui ka väljaspool ühendust.

Kodanikeühendused koondavad oma ridadesse elanikkonna aktiivse osa ning loovad liikmete algatusi rakendades ja ideid ellu viies positiivseid väärtusi, nagu usaldus, huvi ümbritseva vastu, kodanikuvastutus, koostööoskused jms. Kodanikualgatusliku tegevuse toetamine annab panuse ühiskonna stabiilsuse saavutamisse, suurendab usaldust sektorite vahel ja ühiskonna sidusust.

USA ja Euroopa teadlaste seisukohad

Kodanikualgatusete toetamisel avaliku sektori eelarvest on pikk ajalugu. Kolmanda ja avaliku sektori koostööd analüüsinud Lester M. Salamon (1995) väidab, et kuigi ühenduste rahastamisest kui ühest koostöövormist on hakatud põhjalikumalt rääkima alles viimastel aastatel, võib Ameerika Ühendriikide traditsioonide taustal tuua näiteid keskvalitsuse toetusest erasektoris tegutsevatele mittetulundusühingutele juba 19. sajandi algusaastaist. Täpsemalt kirjeldab ta sotsiaalteenuseid pakkunud heategevuslike organisatsioonide, erahaiglate ja -kõrgkoolide tegevuse riigipoolset rahalist toetamist. Kuhnle ja Selle (1990) kirjutavad valitsuse ja kodanikualgatuslike organisatsioonide suhetest Skandinaavia riikide traditsioonides ning toovad Norra näite, kus valitsus toetas juba 1840. aastail karskusseltside emissare, laiendades järgnevatel kümnenditel avaliku sektori eelarvest raha eraldamist puuetega lastele mõeldud erakoolidele, ka jahiseltsidele ja spordiklubidele.

Kuhnle ja Selle rõhutavad kodanikeühenduste ja avaliku sektori tegevuse ajaloolist tihedat põimumist Euroopas. Autorid peavad tõenäoliseks, et teist laadi lähenemised valitsuse ja kodanikualgatuslike organisatsioonide vahelise koostöö käsitlemisel on olnud mõjutatud Ameerika Ühendriikide päritolu ühiskonnateadlaste väljapakutud vabatahtliku tegevuse ja kogukonnateooriatest, mis vastupidi sektorite tegevuse sidususele seisavad kolmanda sektori sõltumatuse ja iseseisvuse eest.

Kuigi traditsioonid ja lähenemine kodanikualgatuslike organisatsioonide rollile võivad mandritel erineda, on selle valdkonna uurimisel, kirjeldamisel ja analüüsimisel tähtis osa ameeriklastel, kes on andnud oma panuse teooriasse ning üldise raamistiku loomisse. Salamoni (1995) järgi võib valitsusepoolset ühenduste toetamist avaliku sektori eelarvetest kirjeldada viie peamise tüübina:

1. kodanikeühenduste valitsusepoolne rahastamine on arvestatava ulatusega, otsetoetuste kõrval kasutatakse kaudseid toetusi, nagu maksusoodustused jms;
2. riigieelarveline toetus ei jaotu võrdselt eri tüüpi organisatsioonide vahel ning teatavates valdkondades tegutsevad organisatsioonid saavad avalikest vahenditest rohkem toetust kui teised;
3. riigieelarveline toetus ei jaotu võrdselt eri piirkondades tegutsevate organisatsioonide vahel;
4. riigieelarveline toetus moodustab olulisima osa teenuseid pakkuvate ühingute eelarvetest;

- riigieelarvelistest vahenditest rahastamisel kasutatakse erinevaid toetuste tüüpe (nt riiklike programmide alusel eraldatavad tegevustoetused, teenuste osutamise lepingud, laenud ja laenugarantiid) ning eraldused jõuavad organisatsioonideni mitme kanali kaudu (nt riigieelarve, valitsuse finantseeritud agentuurid, kohalikud omavalitsused jms).

Rahastamise aruandlus

Kirjeldamaks Eesti kodanikeühenduste rahastamist riigieelarve vahenditest, on siseministerium koondanud kahel korral ministeriumide eelarvete kaudu andmed kodanikeühendustele eraldatud summade kohta. Esimene kord koguti andmeid 2001. aastal 1998–2001 rahastamisotsuste kohta (Kodanikeühenduste... 2001). Tulemuste päevakajastamiseks koondati täiendavad andmed 2004. aastal (Kodanikeühenduste... 2004) ning võrreldes esimese analüüsiga keskenduti ülevaate koostamisel rohkem rahastamisesmärkide ja kasutatavate protseduuriireeglite kirjeldamisele.

Siseministerium kogus 2004. aasta esimesel poolel andmeid ministeriumide, nende allasutuste, Riigikantselei ja Presidendi Kantselei poolt kodanikeühendustele eraldatud summade ning rahastamist puudutavate detailide kohta (mille alusel on rahastamine korraldatud? kes on otsustaja? millised on eesmärgid? kuidas teostatakse järelevalvet? jms). Kodanikeühenduste all käsitleti juriidilise vormina mittetulundusühingu või sihtasutusena registreeritud või seltsingulepingu alusel tegutsevaid organisatsioone. Kuna Eesti õigusaktides ei eristata kodanikualgatuslikus korras moodustatud ühendusi teistest sama juriidilist vormi kandvatest organisatsioonidest, otsustati segaduste vältimiseks täiendavat eristamist (nt avaliku sektori institutsioonide poolt koostöö paremaks korraldamiseks moodustatud ühenduste suhtes) ka antud ülevaate jaoks andmete kogumisel mitte rakendada. Kodanikeühenduste rahastamise hulka arvati nii ühenduste tegevuse toetamine, avalike teenuste osutamise delegeerimine, lepinguliste tööde eest tasumine, projektikonkursside tulemusena eraldatud toetused ja muudel eesmärkidel kodanikeühendustele suunatud vahendid. Tulemusi võrreldi 2001. aastal koondatud andmetega, mille põhjal toodi välja rahastamise korraldamisel aset leidnud areng ja ka probleemid, mis on siiani päevakorda jäänud.

Rahastamise põhijooned

Ulatus. Kodanikeühenduste riigieelarvelistest vahenditest rahastamise ulatus on aasta-aastalt märgatavalt kasvanud. Enim on rahastatud haridus- ja teadusministeriumi ning kultuuriministeriumi valitsemisalade kodanikeühendusi. Varem analüüsitud perioodiga võrreldes on rahastamine küllaltki palju kasvanud sotsiaalministeriumi valitsemisalas.

Alusdokumendid. Rahastamise alusdokumentidest nimetati ankeetides (andmeid koguti ankeedi vormis) kõige rohkem lepinguid, mis annavad aluse rahaeraldise ülekandmiseks, kuid toodi välja ka dokumente, mille alusel on rahastamisotsuseid langetatud. Viimaseil aastail on mitmes valitsemisalas välja töötatud ja kinnitatud täpne kord ühenduste projektipõhiseks toetamiseks või valdkonnas tegutsevatele organisatsioonidele tegevustoetuste eraldamiseks.

Rahastamise tüübid. Rahastamise tüübina märgiti ülekaalukalt kõige enam toetuste edastamist (50%). Sellele järgnesid teavitustöö ja kampaaniad (5%) ning koolitustegevus (4%).

Eesmärkide ja tulemuste kontroll. Ülevaate koostamisel kogutud andmed näitasid, et rahastajad on oma eesmärgi väga pealiskaudselt formuleerinud. Eesmärgi püstitusest peaksid sõltuma nii valitav rahastamise tüüp ja rahaeraldamise skeem kui ka rahastamise korraldamiseks kehtestatavad protseduurireedid. Kuigi sõnastatud eesmärkidest ei saanud välja lugeda rahastamise eeldatavaid tulemusi, hindasid vastajad rahastamisega saavutatud tulemusi väga kõrgelt. Eesmärkide täitmise kontrolli- ning hindamismeetoditena nimetati rahastatud organisatsioonide kohustust esitada tegevus- ja finantsaruandeid, mis annavad küll ülevaate sellest, milleks eraldatud rahalisi vahendeid on kasutatud ja kas planeeritu tehti kokkuleppe kohaselt, kuid ei keskendu rahastamismõju analüüsimisele valdkonna arengus.

Rahastamise skeemid

Kodanikeühenduste rahastamisel riigieelarvelistest vahenditest ei ole Eestis järgitud ühtset skeemi. Ministeeriumid kasutavad valdkondlike vahendite suunamisel ühendustele järgmisi võimalusi:

1. eelarve planeerimisel nähakse valitsusasutustele vahendid valdkonnas tegutsevate teatavat tüüpi kodanikeühenduste toetamiseks (nt toetused pensionäride ühendustele, aastatoetused noorsooühingutele, toetused represseeritute ühendustele); sellise skeemi puhul on eesmärgiks konkreetsete sihtrühmade omaalgatuse toetamine;
2. eelarve planeerimisel nähakse ette vahendid konkreetsete organisatsioonide toetamiseks, organisatsioonid tuuakse riigieelarve seaduses välja eraldi real; skeemi kasutatakse ühenduste toetamiseks, mille tegevust ja püsijäämist peetakse valdkonna koordineerimisel ning arendamisel tähtsaks;
3. eelarve planeerimisel nähakse ette vahendid konkreetse eesmärgi või ülesande täitmiseks, mida võidakse muu hulgas kasutada kodanikeühenduste tehtavate projektide rahastamiseks (nt eraldised kuritegevuse ennetamiseks jms); rahastatakse ühenduste algatatud või tehtavaid tegevusi, mis panustavad püstitatud valdkondlike eesmärkide täitmisesse;
4. eelarve planeerimisel nähakse ette vahendid valdkonna üldisemate eesmärkide saavutamiseks väljatöötatud programmide rakendamiseks, seejuures on üks võimalik toetuse taotleja ja tegevuse läbiviija kodanikeühendus; üldjuhul suunatakse programmide rakendamiseks projektipõhiseid toetusi;
5. valdkonna koordineerimiseks planeeritud rahaeraldised suunatakse valitsussektorisse kuuluvate sihtasutuste tegevuse rahastamiseks, kes omakorda korraldavad projektikonkursside, kaasavad oma tegevusse kodanikeühendusi vms;
6. konkreetsest maksust kogunevad vahendid suunatakse fondi, mille kaudu rahastatakse kokkulepitud valdkondi (nt hasartmängumaksu seadus, keskkonnakasutusest laekuva raha kasutamise seadus);
7. eelarve planeerimisel nähakse ette vahendid teatavate ülesannete täitmiseks ning kodanikeühendustelt ostetakse vajalikku teenust (nt uuringud, kirjastustegevus,

teavitustöö jms). Ühendused on sellise skeemi puhul üks võimalikke teenusepakkujaid võrdselt teistega.

Rahastamise tüübid

Peale rahastamiskanalite ja -vahendite suunamise skeemide korraldatakse ühenduste rahastamist eri rahastamistüüpe kasutades, näiteks projektitoetused, tegevustoetused, lepinguliste tööde või teenuste eest tasumine ja partnerluslepingud.

Tegevustoetuse eraldamise otsused põhinevad organisatsioonidel, s.t seda, et tegevustoetusi kasutatakse kindlate organisatsioonide rahastamiseks, mille olemasolu, tegevuse stabiilsust ja järjepidevust peetakse valdkonnas oluliseks.

Projektipõhise (kõige enam kasutatav) rahastamisega toetatakse ühekordseid tegevusi, mis aitavad kaasa valdkonna eesmärkide saavutamisele või kodanikualgatusliku aktiivsuse tõusule. Organisatsioonide väljatöötatud projektiideed võistlevad omavahel ning toetuse saajatena valitakse välja ühendused, kelle tegevusplaan on teostatavam, läbipaistvam, saavutatav soovitava üldeesmärgiga kooskõlastatult, uudsem ja tegevuseks kuluv rahasumma väiksem.

Lepinguliste tööde või teenuste tellimisel lähtutakse otsuse tegemisel eelkõige teostamist vajavatest tegevustest. Täitjateks (rahastatavad organisatsioonid) valitakse need, kes on suutelised teenust kõige paremini, kvaliteetsemalt, säästlikumalt osutama.

Partnerluslepingute sõlmimine ning nende alusel riigieelarvevahendite kodanikeühenduste tegevuse toetuseks suunamine on koostööl põhinev rahastamine. Partnerluslepingute puhul on konkreetsed partnerid määranud vajalikud tegevused kitsama teema või valdkonna arendamiseks, lepingutes fikseeritakse mõlema partneri vastutus.

Rahastamismudelid vajavad süvaanalüüsi

Koostöö ja partnerluse aluseks on usaldus, mis saab tekkida, kui osapooled mõistavad ühtmoodi vastastikuseid ootusi ja võimalikke panuseid. Usalduse eeltingimuseks on teadlikkus, millistel tingimustel on koostöö võimalik, millised on protseduurireedid. Siseministeriumi tehtud ülevaate koostamisel ilmnes vastustest muu hulgas selgusetus (ebaselgus) ja ühtse arusaama puudumine mõistetes, mis viitab küllaltki suurest praktikast hoolimata ebamäärasusele rahastamise korraldamisel. Paljud mudelid iseloomustavad ühtsete põhimõtete puudumist ühenduste rahastamise korraldamisel eri valdkondades. Mehaaniline kokkuleppimine mõistetes, reeglites ning süsteemides ei ole aga eesmärk omaette. Mõistlik on kasutada loomulikult teel kujunenud praktikat, mida saab vajaduste järgi ühtlustada. Kodanikeühenduste riigieelarvelistest vahenditest rahastamise iseloomu kirjeldamine ja skeemide täpsustamine on ainult esimene samm kasutatava praktika kaardistamiseks ning võimaluste analüüsimiseks.

Esiteks on tarvis analüüsida, kas kõik kasutatavad rahastamismudelid täidavad oma eesmärgi. Vastasel juhul peab täpsustama ette tulnud probleeme, kaaluma muudatuste vajalikkust ning analüüsima, mida valikud endaga kaasa võivad tuua.

Teiseks peab rahastamise korraldamise planeerimisel analüüsima rahastamistüüpide ja mudelite kasutamise eeliseid ja piiranguid (puudusi). (Kõige parem ja sihipärasem võimalus võib olla eesmärgiti erinev ja sõltuda sellest, kas tegevuse kavandamisel on tähtis strateegiline sirgjoonelisus või vajab eesmärgi täitmine enam paindlikkust.) Projektipõhine rahastamine võib tunduda vormiliselt lihtsaim, kuid ühekordsete tegevuste toetamise kaudu eesmärgini jõudmine eeldab suurt eeltööd projektikonkursside tingimuste täpsustamisel. Projektipõhise toetamise korral on keerulisem hinnata ka rahastamise mõju. Partnerluslepingute (kõige enam vastutust jagav) sõlmimine eeldab arusaamatuste vältimiseks ning läbipaistvuse tagamiseks täpseid ja põhjendatud partnerite valimise skeeme. Ühendustega vajalike teenuste osutamiseks lepingute sõlmimine tundub toetuse eraldamise läbipaistva võimalusena, kuid ei saa muutuda ainsaks teatavate organisatsioonide rahastamise põhjenduseks.

Järgimist nõudvad rahastamise põhimõtted

Riigieelarveliste vahendite suunamisel kolmanda sektori organisatsioonide tegevusse tuleb kinni pidada kolmest põhimõttest. Esiteks, rahastamine peab olema läbipaistev, reeglid järgitavad, korraldus üheselt mõistetav ja otsused põhjendatud. Teiseks, ressursid tuleb suunata sihipäraselt: toetada tegevusi ja organisatsioone, mille valdkonna arengusse on vaja vahendeid suunata ning kus rahastamine aitab püstitatud eesmärgi täita. Kolmandaks tuleb silmas pidada rahastamisskeemide optimaalsust, sest toetuste eraldamise administreerimine toob alati kaasa rahalisi kulutusi. Kulutused sõltuvad rahastamisskeemide ülesehitusest – ebaotstarbeka valiku puhul võib liiga suur osa vahendeist kuluda mehhanismide töös hoidmisele.

Tähelepanu tuleb pöörata ka sellele, et Eestis on ressursside suunamise peamiseks aluseks kujunenud teatavate prioriteetsete valdkondade ja tegevuste toetamine. Nii on kodanikualgatuslikud organisatsioonid ainult üks võimalikest partneritest planeeritud tegevuste elluviimisel. On oht, et organisatsioonide konkurentsivõime võivad kodanikualgatuslikus korras algatatud projektid jääda väiksema konkurentsivõime tõttu (puudub pidev tööjõud, stabiilne tegevus valdkonnas jms) rahastamata. Siiski on viimastel aastatel välja töötatud eraldi toetusmehhanism kodanikeühenduste tugevdamiseks, kohalike algatuste toetamiseks (kohaliku omaalgatuse programm) ning kodanikualgatusliku potentsiaali kasutamiseks teatavate tegevuste arendamisel (nt päästealane ennetus- ja teavitustöö, naisorganisatsioonide koostöö jms).

Mõningaid täiendusparandusi rahastamises

Kodanikeühenduste rahastamise võrdlus aastail 1998–2001 ja 2001–2003 näitab, et kodanikeühendustele suunatud vahendite kogusumma on suurenenud, paranenud on ka rahastamise läbipaistvus ning üldine korrastatus. Mitmes valdkonnas on sätestatud õiguslikud alused protseduurireeglite täpsustamiseks, projektikonkursside korraldamiseks

on välja töötatud läbimõeldud juhised ja skeemid jms. Valikute ja otsuste tegemisel on rohkem arvestatud riiklikke prioriteete ja valdkondade strateegilisi eesmärke.

Siiski saab kodanikeühenduste rahastamisel välja tuua mitu tähelepanu vajavat probleemi. Üks kodanikeühenduste rahastamise läbipaistvust vähendav asjaolu on see, et kodanikualgatuslikus korras moodustatud ja tegutsevate organisatsioonide formaalseks eristamiseks puudub ametlik määratlus. Eksperdid K. Merusk, V. Olle ja V. Saarmets (2004) leiavad, et kui avalikul võimul on avalikust huvist tulenevalt vaja mittetulundusühendusi mingil eesmärgil ja alusel piiritleda, näiteks nende tegevuse finantseerimise eesmärgil, on tal seda võimalik teha kriteeriumide rakendamisega olemasolevatele mittetulundusühenduste liikidele. Erinevate kriteeriumide kohaldamine nõuab läbipaistvuse huvides väga selget määratlust.

Kuigi rahastamise protseduureegleid on viimaseil aastail täpsustatud, pole otsustusprotsesside puhul alati näha, mille alusel rahastatavad organisatsioonid on teiste seast välja valitud. Kui projektipõhise rahastamise korral on enamjaolt toetuse taotlemise, saajate üle otsustamise ja raha eraldamise reeglid sätestatud, siis teatavate valdkondlike organisatsioonide toetamisel või teenuste tellimisel ei ole rahastatavate organisatsioonide valikumehhanismid alati läbipaistvad.

Peale selle vajab arendamist rahastamise mõjude hindamise mehhanism. Kontrolli- ning hindamise meetoditena kasutatakse enamasti aruandlusnõuet, mille alusel saab kontrollida vahendite sihtotstarbelist kasutamist ja planeeritu läbiviimist, kuid harvem tegevuse üldist panust valdkonna arengusse (ning selleks seatud eesmärkide saavutamisse). Läbimõeldud hindamismehhanismid aitavad analüüsida ka rahastamise skeemide tulemuslikkust, mis näiteks Hasartmängumaksu Nõukogu kui väga keerulise ning läbipaistmatu otsustusprotsessiga rahastamisskeemi poolt eraldatavate toetuste osas on suhteliselt keerukas.

Rahastajad soosivad rohkem ühekordsete ning ka lühemaajaliste tegevuste toetamist. Puuduvad pikemaajalised kokkulepped teenuste osutamiseks, tegevusprogrammide elluviimiseks. Organisatsioonile toetuse võimaldamine konkreetseteks tegevusteks ning lühemaks perioodiks vähendab kindlasti rahastamisotsusega kaasnevat võimalikke riske, kuid rahastamise ühekordsus (ka aastane leping) teenuste osutamisel ei toeta teenuste väljaarendamist ega arengusse investeerimist (inimkapital, vahendid, võrgustikud) jms.

Rahastamise sihipärasuse hindamiseks ning rahastajate ja rahastatavate vahelise usalduse suurendamiseks tuleb sõnastada üldised, valdkondadeüleised põhimõtted, leppida kokku valikutes ja lähtekohtades. Lähtudes avaliku sektori huvidest, on otstarbekas kasutada erinevaid mudeleid, oluline on nende lõplik väljaarendamine ning teatud reeglite täpsustamine ja täiendamine. Tähelepanu vajavad kindlasti rahastamise tulemuslikkuse hindamisega seotud probleemid.

Kasutatud kirjandus

Kodanikeühenduste rahastamine riigieelarvest ajavahemikul 1998–2001 (2001). Uurimus. Siseministeerium: kohaliku omavalitsuse osakond. – http://www.sisemin.gov.ee/atp/failid/Kodanikeyhenduste_riiklik_rahastamine.rtf.

Kodanikeühenduste rahastamine riigieelarvelistest vahenditest 2001–2003 (2004). Uurimus. Siseministeerium: kohaliku omavalitsuse osakond. – http://www.sisemin.gov.ee/atp/failid/Kodanikeyhenduste_rahastamine.rtf.

Kuhnle, S., Selle, P. (1990). Meeting Needs in a Welfare State: Relations between Government and Voluntary Organizations in Norway. – A. Ware, R. E. Goodin (eds). Needs and Welfare. Beverly Hills: Sage.

Merusk, K., Olle, V., Saarmets, V. (2004). Kodanikeühenduste seadusandlike küsimuste analüüs. Analüüsi aruanne. Siseministeerium.

Salamon, L. M. (1995). Partners in Public Service: Government and Non-profit Relations in the Modern Welfare State. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Kolm poliitreisi aastast 1993

Mati Hint (RiTo 10), VII Riigikogu liige, Tallinna Ülikooli emeriitprofessor

Kuulusin aastatel 1992–1995 VII Riigikogu Euroopa Nõukogu delegatsiooni opositsiooni esindajana.

Strasbourg'is olin liberaalide saadikurühmas ning Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee mitteliikmesriikide komitees ja kultuurikomitees, asendusliikmena lühemat aega ka mõnes teises komitees.

Kogu selle aja kestel tuli käia võimalikult hästi ettevalmistatult kümnetel välisreisidel ja esindada opositsiooni vaatenurgast Eesti huvisid. See oli mõnigi kord raske, ka sisuliselt, sest opositsioonipoliitiku seisukohalt ei olnud valitseva koalitsiooni seadusandlikud ja täidesaatvad sammud Eesti huvides mitte alati kõige paremad. Kuid kuna Euroopa Nõukogu delegatsioon esitas esijoones välispoliitika seisukohti, siis oli südametunnistuse ja Eesti ametlike seisukohtade vaheline otsekonflikt õnneks siiski harv.

Nendel kümnetel välisreisidel nägin lähedalt maailma ning nii Eesti kui ka teiste maade poliitikuid. Kogemus, milles ma kübetki ei kahtle, on see: võõra maa poliitikuga sai sageli kõige paremini kontakti, kui osutasid huvi tema maa kultuuri ja ajaloo vastu ning neid valdkondi ka mingil määral tundsid. Kasutasin poliitreise oma kultuuritundmise süvendamiseks nii efektiivselt kui oskasin.

Kahjuks tuleb mul ütelda, et selline suundumus ei olnud Eesti poliitikute puhul kõige üldisem. Veelgi enam, see pole kuigi üldine eesti mõtteviis laiemaltki. Veel 2004. a suvel rääkisid kaks Soome professorit mulle, kuidas nad ühe teadusürituse ajal Pariisis püüdsid Eesti kolleegidega alustada juttu eesti ja soome kunstnike jalajälgedest Pariisis ning said vastuseks, et nad on keeleteadlased ja õige keeleteadlane tegeleb ainult keeleteadusega. Sellise vaateviisi taustal pole mina kunagi olnud õige keeleteadlane ega õige poliitik.

Kuid mulle on tõepoolest tuttavad paljude suurlinnade tähtsaimad kunsti- ja kultuurimuuseumid, katedraalid ja kontserdipaigad ning pean ka praegu õigeks soovitada sama usku noortele; see on võrreldamatult sisukam kui järjestikused restoraniõhtud. Kultuurialaseid teadmisi saab poliitikaski kasutada vähemalt sama edukalt kui veinilauas vahetatavaid sümpaatiavaldusi.

Kogu minu Riigikogu-aja kestel oli minu ja kindlasti ka kõigi teiste väliskontakte hoidnud Riigikogu liikmete ülimalt sõbralik abiline Riigikogu välisosakond. Meenutan seda praegugi tänu ja heameelega. Kuid meepotis oli korra siiski üks tõrvatilk (mis küll mälestusi ei riku). Et see tõrvatilk on natuke uskumatu ja samas õpetlik, siis olgu ta vähimagi tagantjärele solvumiseta ka siin kirjas.

Nimelt levis Riigikogu välisasju ajavate ametnike hulgas ühel ajal täiesti põhjendatud kumu, et Hint käib komandeeringul olles muuseumides, teiste sõnadega, harrastab maksumaksja raha eest kultuuriturismi. Minu reisimudel (mida ma soovitan ka teistele) oli selline: kui reis

oli nädala lõpupoolel, siis palusin ma tagasilennu pileti vormistada mitte laupäevale, vaid pühapäevale – nii jäi mulle laupäev ja mõnikord ka pool pühapäeva muuseumide jaoks. Maksumaksjale oli selline harrastus soodne, sest pühapäevahommikune tagasilend koos päevaraha ja ühe öö juurdemaksuga odavas hotellis oli palju odavam kui laupäevane tagasilend. Ma hoidsin niiviisi kokku maksumaksja raha ega teinud kellelegi kahju. Kuid teisiti arvasid ühe korra ametnikud, kes pigistasid silma kinni, kui Strasbourg'ist või Frankfurdist käidi hüppes oma eraäriasju ajamas, aga ei saanud leppida sellega, et keegi käib häbenemata lausa päise päeva ajal kunstimuuseumis. Üldse soosis rahakulutamise suhtumine pigem laiutamist kui kultuurihuvisid: restorani- ja taksoarvete esitamine Riigikogu raamatupidamisele oli tavaline (mina ütengi sellist isiklikku arvet esitanud ei ole), kui aga keegi oleks esitanud väljamaksmiseks ooperipileti, oleks ta loomulikult välja naerdud. Minu muuseumihuvi otsustati paaril korral vaos hoida, nii et mulle telliti sõidupiletid täpselt koosoleku või konverentsi algus- ja lõpupäevaks ning vihjati sellele, et ma olen olnud komanderingutes kauem kui hädavajalik (laupäeva osas pidas see paika). Ent näiteks Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee mitteliikmesriikide (David Atkinsoni) komitee kogunes alati koosolekueelsel õhtul ja järgmise päeva koosoleku käik sõltus tihti eelnenud mitteametlikust informatsioonivahetusest. Seda siiski mõisteti peagi, aga ma kardan, et ma ei eksi liiga ülekohtuselt, kui ütlen, et luksuslikke kulutusi loeti mõnigi kord põhjendatavaks kui kultuurile kulutatud aega (raha ju ei kulunud). Mulle tundub, et kogu Eesti poliitikaelus on see suundumus vahepealsete aastatega mõõdutundetult süvenenud.

Sellisel taustal võiks olla kõnekas näiteks minu reis Budapesti Parlamentidevahelise Liidu (*Inter-Parliamentary Union, IPU*) sümpoosionile 1993. a mais – sinna ei tahtnud minna ükski Riigikogu valitseva koalitsiooni esindaja. Hiljem olen mõningase piinlikkusega lugenud hilisematele IPU konverentsidele sõitjate pikki nimekirju – siis, kui pävakorras pole olnud teravaid küsimusi ja konverentsid on toimunud kauges eksootilistes paikades Istanbulis, Pekingis, Sõulis, Méxicos jne. Suured Riigikogu delegatsioonid (koos abilistega!) on elanud seisusekohaselt luksushotellides ja võtnud lisapäevi puhkuseks. Delefaatide poolt ajakirjanduses antud lubadused esineda sellisel konverentsil kõnega on tühi kõma – isegi kui kõne oleks valmis mõeldud ja sisaldaks midagi olulist, tuleb paarisaja delegatsiooniga konverentsil pidada suureks kordaminekuks seda, kui üks Eesti delegatsiooni liige suu valgeks saab.

Ma ei arva sugugi, et Riigikogu liikmed ja "neid saatvad isikud" ei peaks vahel saama veidi hõlpsamalt maailma näha. Aga kõige selle põhjal, mida ma ise olen kogenud ja poliitika pideva jälgijana tean, on mul tunne, et maksumaksja rahaga käiakse Eesti võimustruktuurides ümber järjest lõdvema hoolimatusega. Aga eks asjamehed ise otsusta, mida nad võõra rahaga teevad.

Mina olen pidanud põhimõtteliselt täiesti normaalseks, et iga poliitik annaks kunagi rahvale ülevaate, mida ta tegelikult tegi ja kuidas asjaolud talle paistsid. Kahjuks on see enamasti võimatu, sest sellisteks ülevaadeteks aega lihtsalt ei jää. Kuid minul on oma Riigikogu-ajast dokumentide ja vahetute muljete üleskirjutuste varal üsna detailseid kirjeldusi paljudest mu poliitilistest reisidest, koosolekutest ja konverentsidest. Pidasin enesestmõistetavaks, et esitan Riigikogule ja vajaduse korral ka Välisministeeriumile iga reisi kohta detailse poliitilise

Järgmisel aastal, kui olin Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee kultuurikomiteega reisil Weimaris ja Dresdenis, tuletas komitee esinaine Leni Fischer mulle meelde, kuidas me IPU kongressi ajal möllasime Doonau-äärse luksushotelli basseinides ja kui head on Budapesti hotellid! Midagi sellist pole olnud, aga temale oli meelde jäänud minu kõne IPU-l ja ka see, et IPU delegaadid elasid Hiltonis. Kuid mitte mina. Vahel on päris mugav, kui tore inimene on lühinägelik sõna otseses mõttes.

Kauges hotellis elamine oli väga ebamugav, aga sellega harjus ära. Pole midagi, võiksid teisedki proovida.

Kolmapäev, 19. mai

Kuum, unise- ja tühjavõitu päev Budapesti parlamendis koos kõigi formaalsuste, pildistamiste jms. Päev algas formaalsustega, registreerimise ja pildistamisega.

Vaatamisväärsus on Ungari parlamendihoone toretsev üliküllus, mida suurlinnasaaste armutult sööb. Budapest pidi olema Viiniga võrdväärne või Viini ületama. Kõiges Austria ületrumpamise läbinähtav mäng. Parlamendisaalis peab esineja ronima kõrgele lae alla, temast veel kõrgemal istuvad eesistujad.

Õhtul oli jälle vastuvõtt, täitsa mure juba vastuvõttude rohkuse pärast.

Neljapäev, 20. mai

Jälle ilus päev parlamendihoones maha istunud. Kuum suvi lähebki siin mööda. Ei saanud sõna, kuigi olin kõnelejana kirjas. Aga meeleolude ja esinemisstiilidega kohanemiseks oli see istumine võib-olla siiski kasulik.

Lõunavahe: Mitu korda kõndisin üle Lánchídi. Sillal oli tuuline ja jahe. Buda loss ja rahvusgalerii – mu meelispaike Budapestis ja üks mu lemmikgaleriisid Euroopas. Kiirjooks Gellerti mäele, mis on uskumatult kaugel ja kõrgel. Jõudsin napilt seal olla, mitte seda nautida.

Õhtul korraldati IPU kongressile laevasõit Doonaul, kaugele tööstusrajoonideni välja. Olin pidevalt kroaatide seltskonnas (dr Zarko Domljan ja parlamendi presidendi nõunik Andrina Pavlinic, kellega me vahetasime informatsioonipakette), jõime šampanjat.

Reede, 21. mai

Sümposiumil parlamendihoones. Hankisin telefonikaardi ja helistasin Tallinna: selgus, et mu sõit Kiievisse oli täiesti ette valmistamata, mulle polnud reserveeritud hotelli ega lubatud raha.

Helistasin ka Peter Domokosile Egeri kavandatava soome-ugri kirjanike kokkutuleku asjus. Domokos soovis väga, et ma augustis Egerisse tuleksin.

Konverentsil on võimatu sõna saada, kõmisevad vaid pateetilised tühikõned vähemuste õigustest. Ungari poliitikaleht soovib minult intervjuud – probleemiks on muidugi Eesti välismaalaste seadus. Eesti välismaalaste seadus on kogu Euroopa Nõukogul hambus ja seda teatakse Ungariski. Täiesti asjatu on mõelda, et meie samme ei jälgita igal pool.

Kuum, kuum suvi.

Mu hotell on peaaegu poolel teel Szentendresse ja sama rong, millega sõidan hotelli, läheb sinna edasi. Sõidan õhtul omal käel rongiga Szentendresse, jalutan läbi linnakese. Linnake on võluv ja ma tahan sinna kindlasti tagasi. Kõik kohad on juba kinni, sest aeg on hiline. Sellest hoolimata on tänavatel pidev turistide vool. Hilisõhtune marsš raudteejaamast hotelli, väsinult näen unes kodu.

Laupäev, 22. mai

IPU sümposium lõpeb. Pärast korduvaid katseid ja presiidiumi pommitamist kirjadega sain sõna Eesti seisukoha esitamiseks. Rääkisin sellest, et vähemustel pole üksnes õigused, vaid ka kohustused.

Pool päeva jäi vabaks ja selle olin Szentendres. Palju väikesi ilusaid kohti, kirikutreppede, galeriisid ja kunstnikekodusid ning lõpmatu saksa turistide tunglemine. Muuseumid olid juba kinni. Õhtul hilja olin soojas ja pimedas Budas: kõndisin üksi läbi Buda ja Kaluribastioni.

Pühapäev, 23. mai

Läheb pilve ja tulevad jahedad tuulehood.

Hommikupoolikul olen üle kahe tunni Aquincumis. See Rooma-aegne linn on väga suurejooneline arheoloogia- ja ajaloo-objekt. Mul on aega kaks tundi ja sellest jääb vähesekski. Viimasel hetkel helistan Enikő Szij'le, kes oli minu hooldaja, kui ma 1987. a sügisel esimest korda akadeemik Péter Hajdú kutsega Ungarisse pääsesin. Ta on mu kõne üle väga rõõmus ning tuletab pikalt ja meeldivas valguses meelde mu 1987. a reisi (ja räägib, mis kõik muutunud on).

Olen hotelli tellinud lennujaama-minibussi. Närvesööva aeglase hotellide vahet keerutamise järel jõuab see lõpuks lennujaama. Kell 14.45 Maleviga (Budapesti lennujaamas läbi diplomaatide passikontrolli) Kiiev-Borispoli, kus mul on vastas must auto.

Olen Kiievis Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee Atkinsoni komitee liikmena ja mind koheldakse VIP-ina.

Budapest, 18.–23. mai 1993: Parlamentidevahelise Liidu (IPU) ülemaailmne inimõiguste sümposium

Aruanne Riigikogu juhatusele, välissuhete osakonnale, väliskomisjonile ja Välisministeeriumile

(Budapesti–Kiievi Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee sõidu koondaruande esimene pool)

Võtsin Eesti Vabariigi Riigikogu esindajana osa Budapestis toimunud Parlamentidevahelise Liidu (IPU) inimõiguste seminarist (*Inter-Parliamentary Symposium on "Parliament: Guard of Human Rights"*, 19.–22. mai 1993). Kogu üritus oli äärmiselt pidulik ja tseremoniaalne ning leidis aset Ungari parlamendi ruumides. Tooni andsid ümmargused kõned ja võis täheldada püüdu vältida teravaid küsimusi. Näiteks Bosnia–Hertsegoviina küsimus oli kõneaineks otse uskumatult harva.

Seminar oli pühendatud teemadele, milles Eesti esindajal eriti palju kaasa rääkida ei ole: vähemuste proportsionaalne esindatus parlamendis ning parlamendi inimõigusorganite praktiline tegevus. Et Eestis pole rahvusvähemused parlamendis üldse esindatud ning Riigikogu enamus hääletas maha ka inimõiguskomisjoni moodustamise (mis tahes nime all), siis leian, et Budapesti oleks pidanud lähetama mõne valitsuskoalitsiooni esindaja, kes kannab suuremat vastutust Eesti parlamendi kujundamisel selliseks, et see sõna otseses mõttes on täielikus vastuolus Budapesti sümposiooni teemadega.

Sõna saada oli äärmiselt raske (nagu ka Eesti esindajate kogemused Delhis kinnitavad). Mu sõnavõtusoov lükkati kaks korda tagasi – üks kord ajapuudusel ja teine kord formaalsel ettekäändel, et ülesantud kõnekonspekt ei vasta teemale! Teemale ei vastanud enamik kõnesid, mida aga alles tagantjärele pidulikult ära märgiti. Et sõna taotleda, pidi kogu aeg sõnavõttu ümber tegema, et see haakuks aruteluga. Sain sõna alles lõppistungil, kus rääkisin sellest, et peale õiguste on vähemustel ka kohustused, millest sümposioon oli täiesti mööda läinud. Teiseks rääkisin sellest, et inimõiguste tegelik tagamine sõltub traditsioonidest ja ühiskonna sallivuslävest ning rahalistest võimalustest. Muidugi ei unustanud ma Eestit kiitmast ja Ungarit tänamast selle abi eest, mida ta on andnud (eriti poliitiliselt ja moraalselt) Ida- ja Kesk-Euroopa endistele sotsialismimaadele, kes nüüd on tõeliselt iseseisvad.

Huvi Eesti vastu oli täiesti olemas, kuid mitte enam nii suur kui varem. Kõik Eesti kohta käivad materjalid, nii palju kui jaksasin kaasa tassida, kadusid levitamislauadelt väga kiiresti.

Lõppresolutsioon kajastas püüdlikult sõnavõtte ja debatte ning ma märgin sellest järgmisi punkte:

- vähemuste proportsionaalse esindatuse nõude täitmise vajadus;
- opositsiooni vajalikkus parlamendis ning opositsioonile reaalse võimaluse loomine päevakorra kujundamisel;
- parlamendiliikmete puutumatus;
- vajadus ratifitseerida piinamist, prostitutsiooni ja narkootikumide levitamist keelustavad konventsioonid, surmanuhtluse keelustamise vajadus.

Paljust kontaktidest märkin eriliselt ära sõbralikku läbikäimist Austria, Norra, Rootsi, Soome, Saksamaa ja Kreeka delegaatidega. Kõige tihedam kontakt tekkis aga Kroaatia rohkearvulise delegatsiooniga. Mul on võimalik Riigikogule üle anda Kroaatia seaduste kogumik (inglise keeles) ning esialgu mitteametlik ettepanek vahetada parlamentide delegatsioone kolme Balti riigi ning Sloveenia ja Kroaatia vahel (pluss Bosnia rahunemise korral ka Bosnia).

Poliitilised probleemid, mis seisavad Balti riikide ja Jugoslaavia järglasriikide ees, on paljuski sarnased. Sloveenial ja Kroaatial omavahel probleeme pole (vähemalt suuri probleeme mitte). Delegatsioonide vahetamise korral tuleks ajaliselt kõige varasema variandina arvesse oktoober. Kui sellele maakuulamisele reageerida, siis tuleb enne sõitu hoolega jälgida kroaatide tegevust Balkani konfliktis ning saada meie asjatundjatelt pädev hinnang kroaatidele esitatud süüdistuste kohta.

Kutse esitas Kroaatia parlamendi (Sabor) asepresident dr Zarko Domljan, ühendusisikuks Zagrebis oleks parlamendi presidendi nõunik Andrina Pavlinic (41000 Zagreb, Trg Stjepana Radića 6–7).

Arvan, et Eesti kohalolek oli vajalik, seda enam, et Leedu ja Läti puudusid (Läti vabandas valimiste lähedus). Kuid tulevikus tuleb meil tõsiselt mõelda mõningasele koostööle Läti ja Leeduga, kes ju saavad ülddiskussioonis kaitsta Baltimaid tervikuna (nagu ka mina tegin), sest kui rahalised võimalused lubavad Eesti esindajal elada üksnes linnataguses hotellis (kus peale minu peatusid vaid Sudaani ja Vietnami delegatsioonid), siis võib see mõnikord mõjuda riigi prestiižile halvasti. Ma pean vaieldamatuks vajadust välisreisidel raha kokku hoida (ja olen ka Riigikogu raamatupidamises tuntud alalise tagasimaksjana odavate hotellide arvel), kuid tuleb õppida aru saama, et olukorrad on erinevad ja nõuavad paindlikku lähenemist finantsküsimatele. Me oleme nüüd ju Euroopas.

Kiiev, mai 1993

Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee mitteliikmesriikide komitee väljasõiduistung Kiievisse, 23.–26. mai 1993

Pühapäev, 23. mai

Kell 14.45 lendan Maleviga Budapestist Kiievisse (Borispoli). Olen Kiievis Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee David Atkinsoni komitee liikmena ja mind koheldakse VIP-ina. Borispoli lennujaamas ollakse mul vastas kogu diplomaatilise etiketi ülepingutatud pidulikkusega: must auto, mustades ülikondades noormehed, lihtsustatud passikontroll jne. Ja minule pole hotelligi tellitud, sest Tallinnas ei saadud sellega hakkama, Eestil esindajat Kiievis hetkel pole, asjur Andrei Birov on Kiievis Eesti esindamise maha jätnud – Tallinnas aga ei teatagi seda! Niisugune oli suhtumine diplomaatilisse suhtlemisse Ida poole. Eesti Riigikogu liikmele ettenähtud ööbimisraha võimaldaks ehk ainult raudteejaamas ööbida! Lõpuks tuleb ikkagi jääda kõige kallimasse hotelli, kus peatub kogu Atkinsoni komitee. On selge, et mu rahavaru sellele vastu ei löö.

Teen ringi Kiievi kõige kaunimas osas: Dnepri-äärsete parkide kaudu Sofia kirikuni ja siis Kreštšatikule. Pargid õitsevad. Räägin inimestega tänaval. Nad ütlevad, et maffia valitseb linna, ta on lausa pinnal ja näitab muskleid, kus tahab. Maffia lähedust, vägivalda ähvardust on vaistlikult tunda otse peatänaval Kreštšatiku purskkaevude juures – see on selline eriline kuritegelikkuse hais ja õhkkond. On tunne, et maffia võib muskleid näidata iga hetk. Šampanja on odav.

Esmaspäev, 24. mai

See päev oli vaba, käisin mitmes muuseumis ja põhjalikult Sofia katedraalis, hulkusin suurepärase Dnepri-äärsetes parkides ja sildadel. Dnepri-äärsed pargid on väga, väga ilusad. Käisin Dnepri parkide kohal jalakäijate silda pidi ka teisel kaldal, seal oli kõik palju hooldamatum. Lõuna. Vene kunsti muuseum ja Ševtšenko park. Kiievi vanima ajaloo mälestusmärke on "restaureeritud" ja butaforiseeritud – see on kahjuks halba sorti historitsism, nagu näiteks linnaväravad Sofia lähedal. Seevastu Sofia kirik on suurejooneline vaatamis-mõtlemisväärsus. Olen siin vist kolmandat korda, kirikut on vahepeal restaureeritud ja nüüd on võimalik osta asjakohast kunstikirjandust.

Kõndisin enda täiesti väsinuks, olin kaheksa tundi jalgel. Õhtusöök oli juba koos Atkinsoni komiteega. Komitee oli kohal väga esinduslikus ja võimsas koosseisus: Atkinson, Böhm, Durrieu, Ferrari, Gottardo, Probst, Severinsen, Särkijärvi, Tarschys ja palju teisi (ehk kakskümmend liiget).

Ainult selle päeva hommikupoolik oligi väga ilus ja see oli mu ainus vaba aeg Kiievis.

Teisipäev, 25. mai

Atkinsoni komitee ametlik päev Ukraina parlamendis, kus juhtus igasugu asju, sest asjad olid korraldatud tehniliselt väga saamatult – sünkroontõlkega ei saadud hakkama, ajakavast ei peetud kinni.

Kohale olid tulnud kõigekõrgemad: Raada aseesimees Volodimir Hrõnjov, Raada esimees Ivan Pljuštš, peaminister Leonid Kutšma.

Minu kõrval istunud itaallasest sõber Settimo Gottardo jäi (nähtavasti pärast väsitavat ööd) istungi ajal magama ja ärkas just sel hetkel, kui üks kommunist ukraina keele esiletõstmise üle pahandades rääkis vene keelest, millest kõik peaksid aru saama, sest see oli Lenini keel. Gottardo reaktsioon oli välkkiire: no ja mis siis, ka itaalia keelest peaksid kõik aru saama, see on sama tähtis, sest see on "la lingua di Casanova!" Kahjuks jäi see tõlkimata.

Õhtupoolikul olid komitee ees poliitiliste parteide ja liikumiste esindajad ning õhtul Raada korraldatud rikkalik vastuvõtt, kus joodi palju šampanjat.

Gottardo oli tore ja igati seltsiv kamraad. Ta paistis olevat suur eluvend, alati kuskil liikumas. Tallinnas näiteks õnnestus tal osta Läänes väga hinnas olevaid Stalini ja Molotovi pildiga supitaldrikuid. Igal pool oli tal mingi äri, naised jne. Kui Itaalias algas endise peaministri

Andreotti korrupsiooni- ja maffiasidemete uurimine, oli ta väga masendunud ja ütles, et ei usu midagi sellist. Me saime hästi läbi, kord kutsus ta mind Pariisis isegi oma luksushotelli lõunale, kus selgus, et ta oli kaotanud (või lasknud varastada) rahakoti. Ei mingit muret: Itaalia riik korvab selle ebameeldivuse.

Fritz Probstiga (Austria Probst) saime päris sõpradeks. Kunagi hiljem Strasbourg'is rääkis ta mulle, et ta saab oma valdusse tagasi isaisade maa, jätab maha poliitika ja hakkab esiisade maid ja varasid valitsema. Ta rääkis, missugust rõõmu talle teeb, kui tunneb oma pojas ära Probsti: poeg astub hommikul kabineti lävele ja isa vaatab: "Probst mis Probst!"

Kolmapäev, 26. mai

Komitee hommikul istungil oli programmis kohtumine rahvusvähemuste ja erinevate usutunnistuste esindajatega, seejärel külaskäik Kiievi–Petšerski suurlkloostri ja sealsetesse muuseumidesse (kaasa arvatud sküütide kulla muuseum).

Saime teada hotellihinnad ja see tähendas, et pean lahkuma kaks päeva planeeritust varem! Õnneks lendas sel päeval Tallinna Estonian Air, ta sai mu probleemist aru ning mind võeti Tallinna lennule reedese piletiga. Maksin hotellis arve, see võttis nii palju aega, et jäin maha üldbussist, mis sõitis komitee liikmetega Kiievi–Petšerski lavrassa. Sõitsin kloostri taksoga (4 dollarit!), jõudsin meie komitee grupile järele ja palavikulises ajahädas midagi sellest kaunist ja väga suurest kloostrist ning muuseumist meelde tuletada – muuseumist rohkem, kloostrist aga ei näinud peaaegu midagi. Kiirustades sain sküütide kulla aardekambrid siiski läbi käia (olen seal varem olnud, see kõik on suurepärane!). Kogu aeg oli mul ajahäda ja maksujõuetuse hirm (siin ei kehtinud ka VISA-kaart). Kloostrist viidi mind etiketikohaselt musta autoga lennujaama (jälle ametlike esindajate saatel), kus VIPi–ruumiski ei lastud mul üksindust tunda, enne kui tuli lennukile minek. Jäin ilma väga huvitavast kultuuriprogrammist, seda kompenseeris veidi mu esmaspäevane püüdlik Kiieviga tutvumine (millest suur osa oli meeldetuletamine ja kordamine).

Kiiev–Tallinn ja kodu. Olen jälle ära olnud kümme päeva.

Aruanne Riigikogule Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee mitteliikmesriikide komitee väljasõiduistungist Kiievisse

Kiievis võtsin osa Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee mitteliikmesriikide komitee (Atkinsoni komitee) istungist, esimest korda hääleõigusliku täisliikmena. Hääletasin komitees Tšehhi Vabariigile ja Slovakkiale täisliikme staatuse andmise soovitusel. Teised meile olulised päevakorrapunktid puudutasid Läti, Ukraina ja Venemaa liikmekssaamise taotlusi. On tõenäoline, et Kiievis toimus midagi olulist Läti küsimuses. Nimelt algatati komitee raportööri vahetamise küsimus, et aeglasevõitu Skandinaavia raportöör asendada energilise Fritz Probstiga (Austria), kes muide on ka Eesti kaitseks tuliseid kõnesid pidanud. Mul oli hr Probstiga pikk mõttevahetus Läti teemal (hiljem pidasid lätlased minu osa Läti asjade edenemisel liigagi tähtsaks).

Mu eriülesanne Kiievis oli Eesti–Ukraina diplomaatilise konflikti tagapõhja selgitamine (seoses Ukraina delegatsiooni sõnavõtuga Eesti vastu Strasbourg'is 13. mail, Eesti vastuvõtmise debatis). Selles osas võin ütelda järgmist. Minu vastuvõtmine Kiievis toimus absoluutselt protokollikohaselt – lennukitrepil vastas välisministeeriumi teine sekretär ja ülemnõukogu väliskomisjoni esindaja. Vastuvõtt Ukraina Strasbourg'i–delegaatide poolt oli aga jäine. Sain jutule Ukraina ülemnõukogu väliskomisjoni esimehe hr Pavlõtškoga ja me klaarisime konflikti põhjused täielikus üksmeeles (mis muidugi ei välista meiepoolse märgukirja saatmist Ukraina ülemnõukogule). Hr Pavlõtško väljendus Ukraina kommunistidest Strasbourg'i–esindajate aadressil äärmiselt negatiivselt (kui viisakalt öelda) ja lubas küsimuse karmilt ette võtta. Hr Pavlõtško arvates ei tohiks Ukrainal ja Eestil olla mingeid olulisi erimeelsusi. Nn ukrainlaste kirja Eestist (inimõigused ja kogu see retoorika) pidas ta koos minuga provokatsiooniks ja arvas, et venestunud ukrainlased võiksid Eestist Venemaale kolida, tõelised ukrainlased aga õppigu ära eesti keel ja hakaku lojaalseiks kodanikeks. Hr Pavlõtško võttis esialgselt tänuga vastu meie väliskomisjoni maakuulamise parlamentide delegatsioonide vahetamise asjas juba eeloleval sügisel. Mu lahkumispäeval oli Ukraina Strasbourg'i–delegaatide suhtumine minusse (üks päev pärast minu vestlust hr Pavlõtškoga) kardinaalselt muutunud, see oli nüüd liigagi püüdlilikult tähelepanelik.

Ukraina poliitilistest probleemidest oli Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee mitteliikmesriikide komisjonis teravalt üleval tuumarelva küsimus, rahvusvähemuste ja venelaste probleemipundar (eriti krimmitatarlased), majanduse allakäik ja pidurdamatu inflatsioon, parlamendi lõhestatus ja reformide aeglus, seadustele allumatus.

Mu enda tähelepanekud ning paljude inimestega tänaval ja mujal peetud vestlused kinnitasid kuuldusi, et kõikjal on maffia ja korrupsioon, elutase langeb pidevalt (kuupalk 4–8 dollarit), seadustele ei kuuletuta, endine nomenklatuur avaldab organiseeritud vastupanu majandusreformidele. Poed olid tühjad, kõikjal müüdi ainult alkoholi. Ukraina reformimeelne peaminister Leonid Kutšma oli just äsja teinud tagasiastumisavalduse, sest ta ei saa vanameelses ülemnõukogus midagi läbi viia (ülemnõukogu teda ei vabastanud). Uuendusmeelsed jõud panevad oma lootused uutele parlamendivalimistele, kuid nendele läheb Ukraina vastu lõhestatult.

Huvi Eesti vastu tunnevad nii Ukraina tegelased kui ka Ukrainasse akrediteeritud diplomaadid. Kiievis on suursaatkonnad näiteks Taanil, Rootsil, Soomel (Soome saadik päris minult Eesti–Ukraina diplomaatilise konflikti kohta). Eesti aga pole esindamata mitte üksnes Ukrainas, vaid kogu endises sotsialismileeris (kui Venemaa ja Balti riigid välja arvata). Selline olukord on absurdne ja piinlik ja nii uskumatu, et isegi Riigikogu välisosakonnas ei teatud enne minu sõitu, et Kiievis pole enam ühtki Eesti esindajat. Eesti välispoliitika on oma Euroopasse pürgimisel Kesk–Euroopast mööda sõitnud, märkamata, et seal tuntakse meie vastu siirast poolehoidu ja huvi.

Tulen nüüd oma aruandes küsimuse juurde, mis vajab silmapilkset lahendamist. Ma räägin rahast. Endiselt on jõus rahandusministeeriumi määrus, mis näeb SRÜ–riikidesse lähetamisel majutamisrahaks ette 200 Eesti krooni ja 32–40 krooni päeva kohta. Niisugune olukord oli

talutav Nõukogude Liidu välispassiga sõitmisel. Nüüd koheldakse Eestit SRÜ-s tõeliselt iseseisva riigina koos sellest tulenevate järeldestega. Ja kuna oleme seda ise tahtnud, siis tõlgendan üksnes järelemõtlematusena ühe Riigikogu töötaja küsimust, kas mul siis ei ole Nõukogude Liidu välispassi Ukrainasse sõitmisel kasutamiseks.

Minu finantsolukord sellel reisil oli järgmine. Pidin Strasbourgi alla kirjutama Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee mitteliikmesriikide komitee Kiievisse sõitjate registreerimisnimekirjale. Et Strasbourgi sessiooni ajaks oli minu Kiievisse sõit juba otsustatud ja piletidki (Tallinn–Helsingi–Budapest–Kiiev–Tallinn) ostetud, siis kirjutasin alla komitee väljasõiduistungist osavõtjana, ei kirjutanud aga alla hotelli reservatsioonile, sest selles oli märgitud öö hinnaks 70–100 dollarit. Teadsin, et Riigikogu seda mulle ei maksa ja lootsin, et mul õnnestub Riigikogu välisosakonna ja Ukrainas viibiva Eesti esindaja kaudu leida odavam hotell. See lootus kadus Budapestist Kiievisse lennu hommikul, kui sain Riigikogu välisosakonnast faksi: "Meil ei õnnestunud Kiievis odavamat hotelli leida. Kõik välismaalased on seal võrdsed. Kõik, millega lohetada võime: Oleg Popovitš on juba Kõrgõzstani presidendi nõunik" (enne seda oli ta Eesti kaubandusesindaja Kiievis!).

Saabusin Kiievisse 23. mail, pühapäeva õhtupoolikul. Nagu öeldud, võeti mind vastu rõhutatud protokollilisusega kui Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee ja Eesti Vabariigi esindajat. Mu vastuvõtjad olid natuke hädas, sest olin ainus Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee komitee liige, kellel puudus hotelli reservatsioon. Seda kajastas ka komitee liikmete ametlik nimekiri, kus minu hotelli kohal oli kriips. See leidis ironilist äramärkimist ka komitee liikmete poolt. Pärast poolteisetunnist telefonimaratoni leiti mulle reservtuba – samas hotellis (Natsionalnaja) ja sama hinnaga. Muide, asi poleks oluliselt teistsugune olnud ka teistes hotellides, sest Ukrainas on kõik välismaalased võrdsed. Asja oleks muutnud üksnes Nõukogude Liidu passi kasutamine, kuid arvan, et seegi oleks lõppenud fiaskoga. Minule on selline mõtegi loomulikult täiesti vastuvõetamatu, kuid faktiliselt Eesti Vabariigi rahandusministeerium stimuleerib Eesti Vabariigi häbistamist. (Samal ajal leiab EV raha, et maksta väliseestlastest ja välismaalastest EV riigiametnike hotelliarveid aastate kaupa.)

Niisiis pidin pärast mõningase hinnaalanduse saavutamist (komitee esimehe Daniel Tarschyse abiga) maksuma kolme öö eest Kiievis täpselt nagu teised välismaalased – 210 dollarit. Ma ei hakka kirjeldama, kuidas ma sellest olukorrast välja tulin, kuid tulin ilma Eesti riigile häbi tegemata. Pidin aga lähetuse katkestama ja esimese Estonian Airi lennuga tagasi koju lendama. Võin siiski kinnitada, et täitsin kõik ettenähtud ülesanded, kuid seda närvikuluga, mida ma enam kordama ei hakka. Teatan seepärast kategooriliselt, et keeldun vastu võtmast lähetusülesandeid Ida suunas, enne kui Eesti Vabariiki häbistav Nõukogude Liidu passide kasutamise mentaliteet on lõpetatud ka rahandusministeeriumi eeskirjades. Eelseisval Läti-komandeeringul (Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee ametliku vaatleja rollis Läti parlamendivalimistel) loodan sõbraliku Läti Vabariigi mõistvale suhtumisele, sest Eesti mõistvale suhtumisele ma loota ei saa.

Muidugi tegi mu olukorra raskeks ka asjaolu, et Eesti ei pea vajalikuks oma esindaja olemasolu Kiievis, mis iseenesest on ka absurdne.

Kui siia veel lisada, et Vabariigi Valitsus on k.a 4. märtsi määrusega nr 60 kehtestanud väliskülaliste vastuvõtuks Eestis piirmäärad, mis kuus korda ületavad Eesti Vabariigi esindajatele SRÜ-riikidesse kaasaantavad Eesti kroonid (mida muide Kiievis ei soovita vastu võtta), siis tuleb nentida, et igasugune Ida-suunaline suhtlemine, isegi Euroopa institutsioonide raames, on teadlikult alaväärtustatud ja tegelikult võimatuks tehtud (Eestis väliskülalistele 1000–1200 krooni majutusraha päeva eest, SRÜ-s Eesti ametlikule esindajale 200 krooni).

Esitasin selle ööbimis- ja päevarahade olukorra põhjal protesti Riigikogu juhatusele ja märgukirja rahandusministrile Madis Üürikesele, milles ma ei jätnud märkimata, et rahandusminister isiklikult on vastutav nende korralduste eest, millega Eesti väliskülaliste eest makstakse majutusraha kuni 1200 krooni päevas pluss väga kõrged toitlustusrahad, Eesti ametlikke esindajaid aga saadetakse SRÜ-sse ja Ida-Euroopasse rahaga, mis ei ole isegi taskuraha. Soovitasin probleemi lahendamiseks raha leida, hoides kokku välismaalastest ja väliseestlastest riigiametnike majutusrahasid.

Küsimus oli natuke ka poliitiline. Läänevälismaalased ja väliseestlastest ministrid (ka rahandusminister Üürike) elasid pidevalt hotellis, see oli täiesti arutu raiskamine. Samal ajal oli Idas komandeeringus käimine tehtud tõesti võimatuks. Vaevalt oli see eriti sihiteadlik poliitika – lihtsalt isamaalaste ja väliseestlaste valitsust ei huvitanud suhtlemine Ida suunas ja nad ei hoolinudki teada saada, mis seal hotell või praad maksab. Nad käisid üksnes Läänes ja Läänes ringisõitmise rahad olid enam-vähem normaalselt reguleeritud. Kõige halvem oligi olukord SRÜ-sse ja Lätti-Leetu komandeerimisel. Tagasihoidlik inimene võis Ida-Euroopas ettenähtud raha koguni kokku hoida (maksin Budapesti odava hotelli arvel Riigikogu raamatupidamisele ligi poole ettenähtud ööbimisrahast tagasi). Kogu see rahaasi oli Riigikogus lahendatud kuidagi läbimõtlematult. Kokkuhoidu tegelikult ei stimuleeritud ja kokku hoiti sealt, kust kokku hoida polnud üldse võimalik. Sisuline töö kannatas.

Samast ajast mäletan riigiraha raiskamist, mida oli häbi näha. Kord Strasbourg'ist naastes Frankfurdi lennujaamas lennukit oodates familiaritsesid meiega Eesti Erastamisagentuuri esindavad, juba hommikupoolikul üsna sügavas joobes piimahabemed, ja joomine jätkus lennuki äriklassis – samal ajal kui Riigikogu esimees Ülo Nugis ja loomulikult kõik Strasbourg'i delegatsiooni liikmed sõitsid turistiklassis.

(Jätkub RiTo-s nr 11)

Fotod:

Parlamentidevahelise Liidu sümposium 1993. aasta mais Budapestis



Sümposiumil osalejad (vasakul kolmandas reas teine Mati Hint)



1 Vt Rahva Hää, 3. juuli 1993; Avalik kiri. – Rahva Hää, 30. juuni 1993 (rahvusäärmusluse vastu seoses välismaalaste seadusega). Alla kirjutanud Vladimir Beekman, Mati Hint, Peet Kask, Jaan Kaplinski, Arno Kikas, Krista Kilvet, Kalle Käsper, Ülo Laanoja, Aare Lapõgin, Kalju Leppik, Ardo Ojasalu, Vello Pettai, Rein Ruutsoo, Edgar Savisaar, Rein Taagepera, Jaan Tamm, Rolf Uusväli, Marika Valk, Heinz Valk, Lembit Valt, Andra Veidemann, Rein Veidemann. (Ignar Fjuk puudub allakirjutajate hulgast, kuigi ta osales teksti koostamisel); sama tekst mitmes teises väljaandes; ka soome keeles: 22-n vetoomuskirje. – Kaleva, nr 173, 1. juuli 1993 (lk 12) koos Mart Ummelase kirjutisega "Viron älymystö varoittaa äärimmäisyyspolitiikasta". Kiri ilmus paljudes välismaistes lehtedes, väidetavalt Hiinani välja, kuid ma ei usu, et keegi Riigikogu liikmetest seda otse levitas.

Motivatsioonide roll parlamendi korrupsioonivastastes programmides

Aare Kasemets (RiTo 8), Riigikogu Kantselei nõunik

Bryane Michael (RiTo 10), Oxfordi Ülikooli Linacre College'i teadur

Poliitikute varustamisest korrupsioonivastase tegevuse alaste teadmistega ei piisa, kui ei arvestata parlamendiliikmete huve ja motivatsiooni saadud teadmiste ja soovituste kasutamisel.

Alates 1990. aastate keskpaigast on mitu rahvusvahelist organisatsiooni õpetanud parlamendiliikmetele üle kogu maailma, kuidas võidelda korrupsiooniga ja toetada õigusnorme. Kesk-Euroopas ja endises Nõukogude Liidus on kutsutud parlamendiliikmeid üles teostama ulatuslikumat järelevalvet täitevvõimu tegevuse üle. Samuti ergutatakse parlamendiliikmeid rajama riiki või kogu maailma hõlmavaid võrgustikke ja käima õppereisidel, millel võib olla, aga võib ka mitte olla pikaajaline mõju¹. Samal ajal kui parlamentides arutletakse elavalt personali ning eelarvevahendite puuduse² ja vastuoluliste eelistuste üle, rajaneb selline väljaõpe eeldusel, et piisaval hulgal inimkapitali (teadmisi ja oskusi) luues võivad parlamendiliikmed üle saada institutsioonilistest takistustest, mis ei lase neil oma kohuseid täita ja juhtivate ametnike hulgas leviva korrupsiooni vastu tõhusalt võidelda.

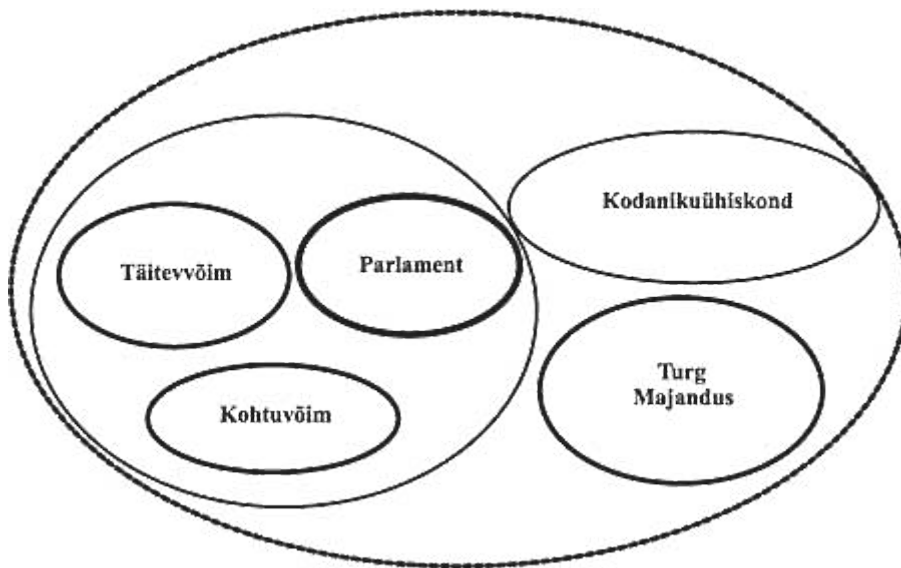
Käesolev artikkel on lühendatud versioon uurimusest, mis kanti ette Inglismaal Wroxtonis toimunud konverentsil *The Sixth Workshop of Parliamentary Scholars and Parliamentarians* (31.07.2004). Uurimuse täisteksti saamiseks pöörduda autorite poole, lühikokkuvõte on

aadressil: <http://users.ox.ac.uk/~scat1663/Publications/Presentations/Parliamentary%20Policy%20Brief.pdf>.

Teadlikkuse tõstmine ja soovitused

Korrupsioonivastase tegevuse nn esimese laine ajal 1990. aastail hõlmas doonorite sponseeritud parlamendiliikmete koolitus eripärast riigi kontseptsiooni, mis mõjutas tugevalt ka programmide ülesehitust. Joonisel 1, mis on kujundlik näide 1990. aastate alguse institutsionaalsest arusaamast, on näha riigi eraldiseisvad võimuorganid. Selline ettekujutus riigist toob täidesaatva ja seadusandliku võimu välja eraldiseisvate üksustena, mis peavad tegema koostööd ja samal ajal teineteise võimu tasakaalustama. Mõnikord kujutatakse neid üksusi suure hoone sammastena. Nendes analoogiates on "institutsioonid nagu isikud" – seisavad eraldi, mõnikord teevad koostööd, mõnikord töötavad üksteisele vastu. Aruteludes kodanikuühiskonna rollide üle peetakse viimast sageli samuti n-ö eraldiseisvaks isikuks, riigi vastandiks ja riigivõimu tasakaalustavaks jõuks. See on lihtsustatud arusaam. Parlamendiliikmed valitakse kodanikuühiskonnast ja tihti ei esinda kodanikuühiskonna organisatsioonid neid organisatsioone, mida nad peaksid esindama.

Joonis 1. Tasakaalustamata valitsemise ökoloogia



ALLIKAS: Parliamentary Centre (2000).

Need algselt kasulikud vaatenurgad on viinud tabelis 1 toodud soovituseni³. Neist selgub, et seadusandlikku võimu käsitletakse valitsusest eraldiseisva isikuna, kes võtab vastu seadusi, teostab järelevalvet täitevõimu üle ja teeb (või ei tee) koostööd täitevõimu ja kodanikuühiskonna esindajatega. Samal ajal on, vähemalt teoreetiliselt, seadusandliku võimu seaduslikkuse, volituste ja poliitiliste algatuste allikas just kodanikuühiskond. Praktikas võib ka seadusandlik võim pakkuda eestkostet vastutasuks valijate hääle eest, samuti on ta seotud täidesaatva võimuga ministrite määramise protsessi kaudu.

Täidesaatev võim võib aga kasutada parlamenti täidesaatvate otsuste jaoks vajalike institutsioonide seadustamiseks ning tegutseda ka erakondade kaudu. Võimude tasakaalu teooria võib (ja võib ka mitte) toimida riigi jaoks, aga kõigile ühiskonna institutsioonidele rakendatuna ei ole see nii kasulik. Üks põhjusi on see, et nendes institutsioonides töötavad üksikisikud võistlevad poliitilise võimu pärast ja otsivad vahendeid poliitilise kapitali hankimiseks⁴.

Tabel 1. Parlamentidevahelise Liidu soovitused

Seaduste tegemine:
võtta vastu kohased korruptsioonivastased õigusaktid;
võtta vastu parlamendiliikmete ausust käsitlevad õigusaktid;
tagada kohaste järelevalvet käsitlevate õigusaktide vastuvõtmine;
teha lobitööd, et valitsus kirjutaks alla asjaomastele rahvusvahelistele aktidele ja/või ratifitseeriks need;

soodustada informatsioonivabadust käsitlevate õigusaktide vastuvõtmist;
soodustada parteide rahastamist ja valimiskampaaniat käsitlevate õigusaktide vastuvõtmist, mis toetavad läbipaistvust.
Järelevalve:
jõustada parlamendisisesed mehhanismid valitsuselt aru pärimiseks;
tagada riigieelarve ettevalmistamise ja kasutuselevõtmise protsessi läbipaistvus ning kaitsemeetmete olemasolu riigi raha ja ressursside väärkasutamise vastu valitsuse poolt;
soodustada järelevalveametnike, nagu näiteks peaauditiiri/peakontrolöri, ombudsmani jt kohtade loomist;
tagada opositsioonile kohane esindatus parlamentaarsetes struktuurides;
võtta kasutusele läbipaistvad ja täpsed mehhanismid vanemate valitsusametnike ametisse kinnitamiseks.
Esindamine (kodanikuühiskonnaga koostöömimine):
ergutada üldsust korruptsioonist lahti ütleva ja seda hukka mõistma;
soodustada õigluse ja moraalse aususe kõrgeid standardeid või osaleda nende soodustamises üldsuse teavituskampaaniate kaudu.

ALLIKAS: Parlamentidevaheline Liit (2001).

Tabelis 1 toodud soovitudes peegelduva arusaama järgi on parlamendiliikmed pigem tehnokraadid kui poliitikud. Siiski on pörganud varasemad katsed ignoreerida poliitikategemise poliitilist olemust kokku raskustega. Näiteks leiab K. Weeks (1970) Uus-Meremaal käsitlevas uurimuses, et ombudsman on avanud kodanikele uue värava poliitilisse süsteemi, esitades kaebusi avalike teenuste ja kodanike õiguste kohta, aga ei midagi enam. L. Holmes (1993) leiab, et korruptsioonivastased kampaaniad (endise Nõukogude Liidu kontekstis) täitsid sageli poliitilisi eesmärke. Üldiselt asuvad parlamendiliikmed tegutsema siis, kui see on neile poliitiliselt kasulik.

Ei rohkem hääli ega raha

Paljud parlamendiliikmeile mõeldud soovitud põhinevad arvamusel, et kui poliitikuile antakse väljaõpet, siis nad käituvad õigesti ja suurendavad ühiskonna heaolu. Antud juhul tähendab ühiskondliku heaolu suurendamine seda, et vähendatakse korruptsiooni ja varude ebaefektiivset jaotamist eestkoste kaudu, mis võib kõnealuste toodete/teenuste kvaliteeti halvendada.

Õige käitumise ühes versioonis tunnistatakse mõnikord liigagi suurte kulude esinemist, mis kaasnevad parlamendiliikmete pingutusega kodanikuühiskonnale vajalike seaduste loomisel, järelevalve teostamisel ja ühiskonna esindamisel. Sealjuures teostavad parlamendiliikmed järelevalvet täidesaatva võimu üle, kui nende infokogumise kulud on väiksemad kui tulu, mida ühiskond nende tegevuse tulemusel saab. Parlamendiliikmete majanduslik ja mittemajanduslik motiveeritus järelevalve teostamiseks on vähene, sest tavaliselt ei saa nad täidesaatva võimu sobimatu käitumise kohta tõendite otsimise eest tasuks ei rohkem hääli ega raha. Ka saavad parlamendiliikmed vaid väikesi hüvitisi valitsuse korrupsiooni tõkestamiseks vajalike seaduste vastuvõtmise eest.

Õige käitumise teises versioonis tunnistatakse, et pistisevõtmine ja eestkoste on osa riigist ja korrupsioon on osa poliitilisest süsteemist, sest poliitikud vajavad vahendeid kampaaniate läbiviimiseks ja ametnikud pistist töösoorituse motiveerimiseks. Selles versioonis tõdetakse kompromissi võimalikkust ühiskonna heaolu ja pistisevõtmise (või eestkoste) vahel – nimelt enamuse ja vähemuse huvide vahel. Ametnikud võrdlevad pistisevõtmise kasu võimaliku kahjuga, mida nad kannavad, kui seadusi rakendatakse. Lahendus on parlamendiliikmete korrupsiooni ebaseaduslikuks tunnistamises ja järelevalvet teostava ombudsmani töös, et tagada seadusandliku võimu ausus. Ometi ei kajasta eeltoodud versioonid piisavalt poliitilise kapitali tähtsat rolli.

Parlamendiliikmed on teataval määral häältekogujad, kes töötavad poliitikaturul. Poliitikaturul on parlamendiliikmetele kasulik korrupsiooni paljastada, sest ühiskonna heaolu saab ümber arvestada hääldesse. Mida populaarsem on korrupsioonivastane tegevus, seda rohkem suureneb tõenäosus, et selle eest saadakse tasuks hääli. Pope (2000) märgib, et ühes Euroopa Liidu liikmesriigis, Austrias, põhines vabusparteilase Jörg Haideri poliitilise kampaania edu 1999. aastal osalt korrupsioonivastasel tegevusel... Haider kahekordistas Vabusparteile antud häälte hulka Austrias toimunud valimistel 1985–1999 osalt tänu sellele, et tema valimisplatvorm hõlmas ka korrupsioonivastast tegevust. Samal ajal kui korrupsioonivastane tegevus suurendab tulu, vähendab see vallandamisohu, ning võib-olla andis Eduard Ševardnadze toetus korrupsioonivastasele tegevusele Gruusias tunnistust just sellisest hirmust. Siiski, kui vähemuse huvide eest seismine ja eestkostepoliitikas osalemine annab suuremat poliitilist tulu, siis sageli oodatakse parlamendiliikmeilt, et nad ei osaleks mingisuguses välisdoonorite rahastatud väljaõppes.

Parteidevahelise konkurentsi mõju

Parlamendiliikmed on poliitikutena häältekogujad, kes tegutsevad konkurentsi tingimustes. Igasugune korrupsioonivastane tegevus peaks mitte ainult suurendama poliitilist kapitali, vaid tegema seda nii, et see ei tekitaks kahjutoovat pahameelt teistes parlamendiliikmetes ja riigi esindajates. Teisisõnu, korrupsioonivastased programmid peaksid olema kavandatud nii, et need suurendavad parlamendiliikmete nn konkurentsieeliseid ja samas ei sea neid liiga suurde ohtu seaduseelnõude arutamise ja nende hääletusele panemise ajal.

Tõendid selle kohta, kas poliitilise konkurentsi olemasolust piisab korrupsiooni vähendamiseks, on vastuolulised. Näiteks korrupsiooni tagajärjel väljakujunenud rendihinnad peaksid konkurentsi tingimustes vähenema. Soov kasutada avalikustamist

vahendina parlamendiliikme isiklike või tema partei eesmärkide saavutamiseks võib samuti korrupsiooni vähendada. T. Persson jt (2000) leiavad, et suurema konkurentsi tingimustes (nt suuremates valimisringkondades, kus osaluskindused on madalamad) on korrupsioon väiksem. Samuti leiavad nad, et kui on rohkem parteinimekirjadest valitud kandidaate, kelle isiklik usaldusväärus on väiksem, siis on korrupsioon suurem. On juhtumeid, kus parlamendi korrupsioonivastase komisjoni kogutud info avalikustamine on ajastatud vahetult valimiste-eelsele ajale. Siiski leiab J. Hopkin (1997), et poliitiline konkurents soodustab pigem poliitilist korrupsiooni kui ausameelsust ning M. Goldeni ja E. C. C. Changi (2001) statistiline analüüs näitab, et parteidevaheline konkurents ei avalda mingit mõju ametialasele väärkäitumisele. Seega võib poliitiline konkurents mõnel juhul lausa soodustada korrupsiooni parlamendis salakokkulepete või isegi eestkoste jagamise kaudu.

Sellise konkurentsi tingimustes rakendatakse korrupsioonivastaseid tegevusi üksnes siis, kui need soodustavad parlamendiliikmete jätkusuutlikke konkurentsieliseid. Kui näiteks poliitikul A ja poliitikul B on olemas motivatsioon salaleppe sõlmimiseks, siis nad võimaluse korral seda teevad ja valivad mõlemad *status quo*. Ometi valiks kumbki poliitik salalepet sõlmimata (ja oletades, et avalikustamist saab kasutada poliitilise strateegiana) korrupsioonivastase tegevuse, avalikustades info teise poliitiku kohta. Aga kui mõlemad poliitikud otsustavad teise kohta infot avalikustada, siis on see isiklikul tasandil neile mõlemale kahjulik (isegi kui sellest on kasu ühiskonnale).

Miks siis ei seisa poliitikud järjekorras, et üksteise kohta infot avalikustada? Miks ei olda korrupsiooni tõrjumises sama innukad kui teiste poliitiliste strateegiate elluviimises? Osalt seetõttu, et poliitikud taipavad juba enne mängu algust, et sellest tõuseb neile kahju kas individuaalsel või kollektiivsel tasandil. Osalt seepärast, et poliitikud võivad sõlmida salakokkuleppeid ka vaikimisi. Seega, et doonorite tegevusest kasu oleks, tuleb parlamendiliikmed panna n-ö avalikustamismängu mängima. Tabelis 2 on mõned viisid, kuidas doonorid saavad aidata parlamendiliikmetel seda mängu mängida.

Tabel 2. Parlamentidevahelise Liidu soovitude mõju parteidevahelisele konkrentsile

Soovitus	Konkurentsi strateegia vaatenurgast kasulik	Konkurentsi strateegia vaatenurgast kahjulik	Motivatsioone toetav doonorite tegevus
Seaduste tegemine	Üks partei on n-ö konkrentsivõimelisem	Murrab vaikimisi lepinguid.	Parteidevahelise poliitilise konkrentsi kaudne soodustamine.
	Korrupsioonivastase platvormi olemasolu.	Ei suuda platvormi ellu viia	Liigsektantlike õigusaktide kritiseerimine.

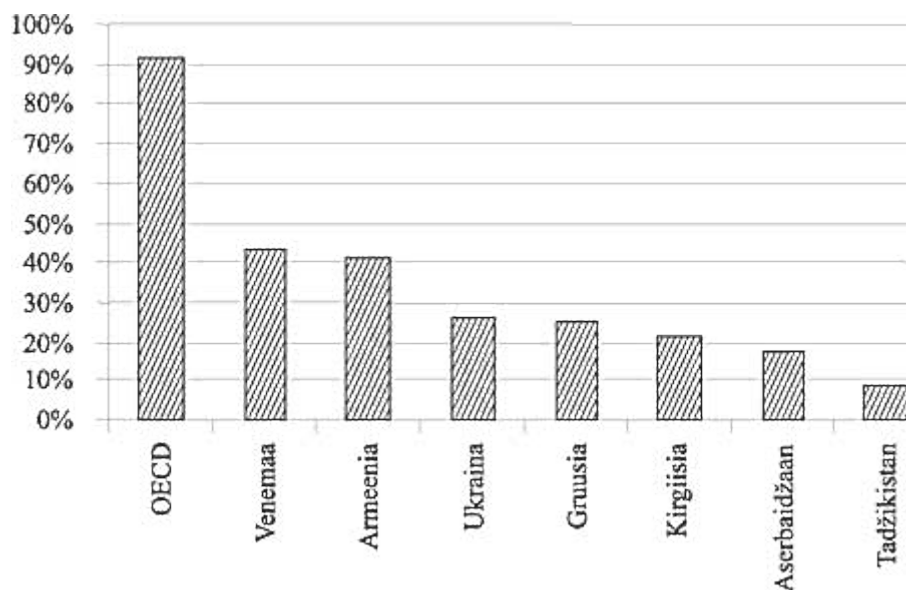
Järelevalve	Parlament vastamisi täidesaatva võimuga.	Takistab täidesaatvat võimu selle töö tegemisel. ⁷	Rahvusvaheline sõltumatu järelevalve riikliku nn sõltumatu järelevalve üle.
	Korruptsioonivastased ametkonnad muutuvad märkamatult politiseerituks.	Korruptsiooni- vastased ametkonnad muutuvad märgatavalt politiseerituks.	Ranged arvestussüsteemid
Esindamine	Röövib teistelt nende toetajate häält.	Põhjustab ebameeldivaid tülisid	Üksuseväline kiitus, soodne avalik arvamus/suhtumine.
	Teemapõhiste arutelurühmade polariseerumine ⁸ .	Huvirühmade mõju on väga tugev.	Üksusesisene väljaõpe

ALLIKAS: Parlamentidevaheline Liit (2001).

Populistlikud, aga rakendatavad

Isegi kui on olemas seadusandlikud instrumendid, järelevalvemehhanismid ja esindusinstituutsioonid ning poliitiline lepe, võivad rakendamisega seotud probleemid takistada parlamendiliikmete korruptsioonivastast tegevust. 1980. ja 1990. aastail keskendusid doonorid seadusandluselise ja juriidilise abi andmisele eeldades, et kui seadused on vastu võetud, siis seadusandluse motivatsioonipõhist struktuuri arvestades kujunevad ka nende seaduste rakendamise instituutsioonid. Sellest hoolimata annavad kogemused alust arvata, et seaduste rakendamisel esines tõsiseid probleeme. Näiteks Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) nn Istanbuli tegevusplaani piirkonna riikide valitsuste tõhusus seaduste rakendamisel on OECD liikmesriikidega võrreldes üsna madal (joonis 2)⁹. Arvestades nende sageli Lääne seadustikest otse tõlgitud ja ülevõetud seaduste mitterakendatavust, seisab parlamendiliikmetel ees suur kompromiss. Et Lääne seadusloomealase nõustamise tõhusus on vaieldav, ei üritata käesolevas artiklis seda tegevust hinnata.

Joonis 2. Valitsuste tõhusus Istanbuli tegevuskava regioonis



ALLIKAS: Kaufmann et al 2003.

Kompromiss tuleb teha liberalismi ja populismi vahel (W. Riker (1982) on peamine autor, kes käsitleb kõnealust kompromissi). Sotsiaalne optimum parlamendiliikmete jaoks on võtta vastu liberaalsed õigusaktid, mis sunnivad täitevorganeid püüdlema õigusaktides sisalduvate ideaalide ja normide poole. Pistise eest vastutuselevõtmine on üks näiteid. OECD riikides loodi uusi täitevasutusi, mille tööks oli korruptsioonivastaste õigusaktide rakendamine. Mõnedel juhtudel on optimum poliitiliselt saavutatav, kui täitevasutusele antakse teatavad volitused määruse sihtide üle otsustamiseks. M. Law (2003) kirjutab veenvalt puhta toidu ja puhaste ravimite akti rakendamisest, mis oli võimalik üksnes tänu toidu- ja raviametile antud volitustele anda litsentse. Parlamendiliikme optimum (poliitilise kapitali kasvuks) on vastu võtta rahvusvaheliste heade tavadega kooskõlas olevad õigusaktid, mis ei ole rakendatavad. Sellist olukorda iseloomustab asjaolu, et paljud riigid järgivad ustavalt ÜRO korruptsioonivastast konventsiooni, kuid arenguriikides puuduvad võimalused (ja poliitiline tahe) seda rakendada.

Lühiajalises plaanis aitavad sellised õigusaktid parlamendiliikmel koguda poliitilist kapitali, ilma et see ohustaks tema tegelikke huvisid. Üks parlamendiliikme optimumi variante on eeskirjad, mida rakendatakse kas valikuliselt või juhuslikult, näiteks ootamatu kontrollina. Sellised õigusaktid tekitavad kartusi (kahjuvõimalus), ilma et need oleksid liigselt siduvad. Pragmaatiline lahendus parlamendiliikme jaoks on võtta vastu populistlikud, aga rakendatavad õigusaktid. Selliste õigusaktide rakendamiseks võib olla vaja teatavat seadusandliku võimu toetust järelevalve näol (Mulgan 1997). Riigikogu menetlusse antud seaduseelnõude seletuskirjade analüüsid 1998–2003 viitavad õigusaktide mõjude hindamise ja mõjude jagunemise läbipaistvuse probleemidele. Ühelt poolt on see avaliku teabe kvaliteedi ja teiselt poolt korruptsiooniohtliku regulatsiooni võimaluse probleem. Debatt õigusaktide mõjude hindamise üle annab alust arvata, et õigusnormide kvaliteedist

tulenevalt on mõned õigusnormid kas rohkem või vähem "läbipaistvad, liberaalsed ja rakendatavad" (Kasemets, Liiv 2004).

R. Cooter (1997) leiab, et sageli täidavad kodanikud seadusi mitte ainult hirmust karistuse rakendamise ees, vaid ka seetõttu, et need seadused on kooskõlas ühiskondlike normidega. Õigusaktide koostamisel ühiskondlike normidega arvestamine vähendab võimalust, et seadusi peetakse ebaõiglasteks või ebaolulisteks. Liberaalsetes riikides, kus parlamendid saavad võtta vastu selge rakenduskavaga korrupsioonivastaseid seadusi, on sotsiaalne toetus ja tulu neile suurem ning seega suureneb pikaajalises plaanis ka poliitiline kapital. Mis puutub rakendatavusse, siis vaatlused näitavad, et populistlikud korrupsioonivastased aktid soodustavad poliitilise kapitali kasvu, sest need on kooskõlas valijate väljakujunenud poliitiliste eelistustega. Seega peavad parlamendiliikmed leidma kompromissi oma liberaalsete ideaalide ja praktilisuse vahel. Ja tulemus peab olema teataval määral liberaalne.

Kõnealust vältimatut kompromissi silmas pidades on parlamendiliikmel siis liberaalsusest kasu, kui riigistruktuurid ja partnerid on sellise poliitika suhtes avatud. Siiski toob populism sisse rohkem poliitilist kapitali, kui olemasolevates institutsioonides on võimalik teha väikesi muudatusi. Nimetatud kompromisse ja piiranguid arvestades peaksid doonorid töötama selle nimel, et tagada ühiskonna institutsioonide võimalikult suur toetus liberaalsele avatud maailmavaatele. Tabelis 3 on mõned võimalused.

Tabel 3. Parlamentidevahelise Liidu soovitude mõju liberaalsetele õigusnormidele

Soovitus	Liberaalsus on kasulik	Liberaalsus on kahjulik (rakendamisel)	Motivatsioone toetav doonorite tegevus
Seaduste tegemine	Valijad on valmis muudatusteks.	Muudatustest ollakse väsinud.	Liberaalsete mudelite esitamine.
	Riigi jõudlus on kõrge.	Liiga palju demokraatiat ¹⁰ .	Nn parlamentaarse rakendamise meetodid.
Järelevalve	Täidesaatva võimu suhtumine on avatud.	Muud huvid ühiskonnas (äri?) võivad täidesaatvat võimu kontrollida.	Teiste asjaosaliste toetamine.
	Ühine liberaalne (arengualane) nägemus ¹¹ .	Usalduskriis.	Nägemuse toetamine.
Esindamine	Haritud kodanikuühiskond.	Hirm parlamendi ees.	Töö ühtlustamise nimel.

	Aktiivne kodanikuühiskond.	Usalduskriis.	Valitsusväliste organisatsioonide õpetamine, kuidas "seda ise teha".
--	----------------------------	---------------	--

ALLIKAS: Parlamentidevaheline Liit (2001).

Poliitiline väärtus küsitav

Parlamentidevahelise Liidu soovitude tehnilist laadi väärtus on vaieldamatu – rakendades nendel soovitudel põhinevaid mehhanisme diktaatorlikul moel, oleks tulemuseks ilmselt korrupsiooni vähenemine. Samas võib nende soovitude kasutuselevõtmise poliitiline väärtus olla küsitav. Tabelis 4 püütakse hinnata Parlamentidevahelise Liidu soovitude keskmist tõhusust motivatsioonide toetamisel, kasutades lihtsat hindamisskaalat: 5 väljendab kõige tõhusamat ja 1 kõige vähem tõhusat toetust.

Seaduste tegemisel on võimalik arvestada need seadused ümber poliitiliseks kapitaliks (vt nt ülalkäsitletud nn parlamendiliikme optimumi). Õigusakti rakendatavust hinnatakse üldjuhul madalalt. Poliitiline jätkusuutlikkus (surveoht) on suhteliselt madal, arvestades korrupsioonivastaste seaduste üldist olemust. Inimkapitali osa on samuti üsna madal, välja arvatud spetsiifiliste seaduste puhul (nt parteide rahastamine).

Tabel 4. Parlamentidevahelise Liidu soovitused

Soovitus	PK	R	PJ	IK
Seaduste tegemine:				
võtta vastu asjakohased korrupsioonivastased õigusaktid	3	1	3	2
võtta vastu parlamendiliikmete ausust käsitlevad õigusaktid	3	1	2	2
tagada asjakohaste järelevalvet käsitlevate õigusaktide vastuvõtmine	2	3	2	4
teha lobitööd, et valitsus kirjutaks alla asjaomastele rahvusvahelistele instrumentidele ja/või ratifitseeriks need	3	2	3	1
aidata kaasa infovabadust käsitlevate õigusaktide vastuvõtmisele	3	3	1	4
aidata kaasa parteide finantseerimist ja valimiskampaaniat käsitlevate läbipaistvust soodustavate õigusaktide vastuvõtmisele				
Järelevalve:				
jõustada parlamendisisesed mehhanismid valitsuselt aru pärimiseks	3	2	3	4

tagada riigieelarve ettevalmistamise ja rakendamise protsessi läbipaistvus ning turvameetmed valitsuses riigi raha ja ressursside väärkasutamise vastu	3	4	3	5
soodustada järelevalveametnike, nagu näiteks peaauditiiri, riigikontrolöri, ombudsmani jt töökohtade loomist	3	4	3	4
tagada opositsiooni küllaldane esindatus parlamentaarsetes struktuurides	2	3	3	2
võtta kasutusele läbipaistvad ja täpsed mehhanismid vanemate valitsusametnike ja riigiteenistujate ametisse kinnitamiseks				
Esindamine (kodanikuühiskonnaga koostöömimine):				
ergutada üldsust korruptsioonist lahti ütlemata ja seda hukka mõistma	2	2	4	2
soodustada õigluse, moraali ja aususe kõrgeid standardeid ja/või osaleda nende soodustamises üldsuse teadlikkuse tõstmise kampaaniate kaudu	3	2	4	2

Tähistused: PK – poliitiline kapital, R – rakendatavus, PJ – poliitiline jätkusuutlikkus, IK – inimkapital ja/või parlamentaarsetel ametikohtadel vajalik tehniline kompetents.

ALLIKAS: Parlamentidevaheline Liit (2001).

Järelevalve puhul on hindamine kõige ebaselgem. Poliitilist kapitali on võimalik koguda, kui üldsus saab aru sellise järelevalve tähtsusest. Rakendatavuse määr sõltub kättesaadavate ressursside määrast. Poliitiline jätkusuutlikkus on üldiselt madal, kui täidesaatev võim on tugev ja seadusandlik võim nõrk. (Selles osas võib M. Dewatriponti ja G. Rolandi (1995) teooria "jaga ja valluta" sündmuskäik tõe vastata, sest reformide läbiviimiseks kogutakse hoogu aeglaselt.) Viimaseks peab inimkapitali hulk olema üldiselt üsna suur, sest spetsiifilised ülesanded, näiteks õigusloome, auditeerimine ja mõjude hindamine, nõuavad eriteadmisi ja -oskusi.

Mis esindamisse puutub, siis võib poliitiline kapital olla suur, kui kodanikud usuvad, et parlamendiliige esindab nende huve usaldusväärselt. Hindend jäävad skaala keskosas seetõttu, et parlamendiliikmed on tihti vastamisi usaldusväärsuse probleemiga. Rakendatavus on madal, kuna kodanikuühiskonna enda jõudlus on veel väga väike nii avalikus sektoris kui ka ajakirjanduses toimimiseks. Poliitiline jätkusuutlikkus on ebakindel, sest ühiskond võib panna rõhku poliitikute ebaõnnestumisele, isegi kui tegemist on õnnestumisega. Seevastu inimkapitali hulk võib olla väike, sest selliste programmide puhul on sageli tegemist parlamentaarsete ergutuskooridega.

Tõhus viis korruptsiooni vähendamiseks

Pidades silmas käesolevas artiklis tutvustatud lihtsat poliitökonoomia raamistikku, peaks rahvusvaheliste doonorite töö seoses parlamendiliikmete korruptsioonivastase tegevusega suurendama nende poliitilist kapitali ja samal ajal vähendama kapitali kogumise kulusid. Selle käigus võidakse formaalselt muuta institutsioonilisi motivatsioone, et soodustada Parlamentidevahelise Liidu soovitude kasutuselevõtmist. Tabelis 5 on ülevaade motivatsioone toetavatest tegevustest.

Tabel 5. Korruptsioonivastase tegevuse motivatsioone toetavad tegevused

Soovitus	Mõju poliitilisele kapitalile	Poliitiline konkurents	Liberaalsed õigusnormid
Seaduste tegemine	Hea reklaam stiilis "puhas maine".	Parteidevahelise poliitilise konkurentsi kaudne soodustamine.	Liberaalsete mudelite esitamine.
	Alternatiivsete rahastamisallikate pakkumine.	Liigsektantlike õigusaktide kritiseerimine.	"Parlamentaarsete rakendamise" meetodid.
Järelevalve	Soodustada korruptsioonivastase tegevuse poolest tuntud parteide ja riikide rahastamist.	Rahvusvaheline sõltumatu järelevalve riikliku nn sõltumatu järelevalve üle.	Teiste n-ö asjaosaliste toetamine.
	Institutsioonidevaheliseks kommunikatsiooniks vajaliku varustuse hanke rahastamine.	Ranged arvestussüsteemid.	Nägemuse toetamine.
Esindamine	Huvirühmade "ühte patta panemine".	Üksuseväline kiitus.	Töö nn ühtlustamise nimel.
	Uuriva ajakirjanduse rahastamine.	Üksusesisene väljaõpe	Valitsusväliste organisatsioonide õpetamine, kuidas "seda ise teha".

ALLIKAS: Parlamentidevaheline Liit (2001).

Ettepanekud arvestavad, et doonorite töö mõjutab oluliselt poliitilise kapitali hankimise kulusid ja hüvesid. Enamik neist vähendab Liidu soovitude kasutuselevõtu kulusid. Näiteks parlamendiliikmetele alternatiivsete rahastamisallikate pakkumine vähendaks korruptsiooni sallivate valijarühmade võõrdumisest tulenevat poliitilist kahju. Pakkumiste esitamise

protseduuralase väljaõppe soodustamine vähendaks teoreetiliselt parlamendiliikmete tööd oma valijaskonda kuuluvatele ettevõtetele väljaõppe andmisel. Riigi jõudluse suurendamine võib parlamendiliikmetele olla kasulik, sest nagu P. Falconer jt (2001) märgivad, "kui riigi administratsioonil on täita oma roll parlamentaarse töö toetamisel, siis peab see vaatlema kriitilise pilguga oma jõudluse, tõhususe ja kasutaja/kliendisõbralikkuse aluseid, mis on äärmiselt tähtsad tegurid avaliku sektori haldamises, aga ei kujuta endast tingimata poliitilisi väärtusi".

Kui ebapopulaarne see nõuanne ka poleks, võib neoliberaalsete reformide eeliste tutvustamine parlamendiliikmetele olla teatavatel tingimustel tõhus viis korruptsiooni vähendamiseks (Gerring, Thacker 2001). M. Golden (2002) leiab, et suurenenud konkurents koos üleilmastumisega käivitas Itaalias uurimisi, mille tulemusena esitati süüdistused korrumpeerunud poliitikutele ja ettevõtjatele. Kõik niisugused tegevused suurendaksid korruptsioonivastast tegevust hoogustades poliitilist kapitali, mis on poliitilises mõttes vähem riskantne. Kui aga doonorite töö suurendab parlamendiliikmete korruptsioonivastase tegevuse populaarsust, siis see töö hoogustub ja eelkõnelejate poliitiline kapital suureneb. Näitena võib tuua ÜRO korruptsioonivastase konventsiooni ulatusliku kajastamise meedias (http://www.unodc.org/unodc/en/crime_convention_corruption.html).

Internatsionaliseerumise ohud

Vaadeldes doonorite tööd eri valdkondades, mis võib muuta parlamendiliikmete poliitilisi motiive korruptsioonivastases tegevuses osalemiseks, saab välja tuua mitmeid riske. Kõigepealt ei tohi selline töö jätta muljet, et parlamenti kas depolitiseeritakse või bürokratiseeritakse, sest parlament on oma olemuselt poliitiline üksus ja iga tehnookraatlik tegevuskava satub lõpuks vastamisi poliitikaga. Selle asemel tuleks poliitilised väärtused selgelt välja tuua ja nende üle arutleda. N. Lupo (2001) märgib: "Niisiis rõhutatakse, et parlamendid, täitmaks oma ajaloolist missiooni tagada otsuste tegemise protsessi läbipaistvus ja demokraatlik laad, peavad sätestama spetsiifilised protseduurid ja võtma vastu uued instrumendid, millega tagatakse õigusaktide kvaliteedi tõstmise muutumine poliitiliseks eesmärgiks. Seda eelkõige olemasolevate õigusnormide ratsionaliseerimise ja lihtsustamise ning täidesaatva võimu poolt esitatud uue seadusandluse mõju käsitleva informatsiooni hindamise ja kontrollimise kaudu."

Teiseks ei tohi lubada rahvusvahelistel organisatsioonidel sekkuda riigi parlamendi töösse, sest viimane ei ole mõeldud rahvusvaheliste organisatsioonide huvide teenimiseks. R. Bork (2003) väidab veenvalt, et seadusandliku protsessi internatsionaliseerimine ohustab üha enam riiklike institutsioonide suveräänsust ja demokraatlikkust. Kolmandaks peavad doonorid, kes teevad tihedat koostööd parlamendiliikmete ja parlamentaarsete võrgustikega, vältima ummikusse sattumist. Doonorite töö eesmärk on luua poliitilisi motivatsioone korruptsioonivõimaluste vähendamiseks.

Donorite sponseeritud korruptsioonivastaste programmide nn esimese laine ajal keskenduti parlamendiliikmetele suunatud soovituste koostamisele ja väljaõppele. Nüüd on käes aeg, et kõnealustes programmides võetaks arvesse parlamendiliikmete huve ja motivatsiooni saadud soovituste ning teadmiste kasutamisel. Poliitikute varustamisest korruptsioonivastase

tegevuse alaste teadmistega ei piisa – vaja on luua kohaseid motivatsioonistruktuure. Artiklis käsitlesime parlamendiliikmete motivatsioone ja viise, kuidas koguda võimu-, avalikustamis- ja mängudes poliitilist kapitali, kujundada rakendatavaid õigusakte ja saavutada poliitilist jätkusuutlikkust. Juhtisime tähelepanu sellele, kuidas kõnealused programmid peaksid ja saaksid aidata luua poliitilist kapitali valijate nõudmiste, poliitilise konkurentsi ja eestkoste reguleerimise ning õigusaktide parema rakendamise kaudu.

Autorite arvates on järgmine samm korruptsioonialaste õigusnormide mõjude *ex post* ja parlamendi tegevust puudutavate soovitude *ex ante* hindamine rahvusvahelises võrdluses. Korruptsioonivastase poliitilise strateegia ja õigusaktide hindamisest on kasu poliitika suunamisel läbipaistvama õigusloome ning parlamentaarse arutelu poole, samuti kodanikeühendusi kaasavama seadusandluse poole. Vaadates parlamendiliikmete motivatsioone n-ö nende silmade kaudu, on võimalik muuta korruptsioonialane arutelu poliitiliselt kasulikumaks nii poliitikuile kui ka ühiskonnale. Mõjude hindamine on seejuures üks institutsionaalne vahend, mis aitab muuta parlamentaarse poliitika arutelu teadmispõhisemaks ja läbipaistvamaks. Erialgsed andmed Eestist ning teistest Kesk- ja Ida-Euroopa riikidest (Kasemets 2001) näitavad, et mõjude hindamine aitab kaasa parlamendile seadustega seatud ülesannete paremale täitmisele, sealhulgas loob meetodilise aluse koostööks erinevate osapooltega ja täitevvõimu töö järelevalveks.

Kasutatud kirjandus

Ades, A., Di Tella, R. (1997). The New Economics of Corruption: A Survey and Some New Results. – Political Studies, vol 45, no 3, pp 496–515.

Anechiarico, F., Jacobs, J. (1996). The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective. Chicago: University of Chicago Press.

Benson, B., Baden, J. (1985). The Political Economy of Governmental Corruption: The Logic of Underground Government. – The Journal of Legal Studies, vol 14, no 2, June, pp 391–410.

Bork, R. (2003). Coercing Virtue: The Worldwide Rule of Judges. AEI Press.

Coates, D. (2000). Models of Capitalism: Growth and Stagnation in the Modern Era. Oxford: Blackwell.

Cooter, R. (1997). The Rule of State Law versus the Rule-of-Law State: Economic Analysis of the Legal Foundations of Development. – Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economics 1996. Washington, D.C.: World Bank.

Crouch, C., Streeck, W. (eds) (1997). Political Economy of Modern Capitalism. Thousand Oaks: Sage.

Dewatripont, M., Roland, G. (1995). The Design of Reform Packages under Uncertainty. – American Economic Review, vol 85, no 5, pp 1207–1223.

Falconer, P., Smith, C., Webster, C. W. R. (eds) (2001). Managing Parliaments in the 21st Century. Amsterdam: IOS Press.

Faucheux, R. (2002). Running for Office: The Strategies, Techniques, and Messages Modern Political Candidates Need to Win Elections. M Evans & Co.

Gerring, J., Thacker, S. (2001). Do Neoliberal Policies Deter Political Corruption? – <http://www.bu.edu/sthacker/corruptionpolicy.pdf>.

Golden, M. (2002). Does Globalization Reduce Corruption? Some Political Consequences of Economic Integration. – http://golden.polisci.ucla.edu/pdfs/recent_pub/Global_Reduc_10_02.pdf.

Golden, M., Chang, E. C. C. (2001). Competitive Corruption: Factional Conflict and Political Malfeasance in Postwar Italian Christian Democracy. – World Politics, vol 53, pp 588–622.

Heywood, P. (ed) (1997). Political Corruption. Oxford: Blackwell.

Holmes, L. (1993). The End of Communist Power: Anti-Corruption Campaigns and Legitimation Crisis. New York: Oxford University Press.

Hopkin, J. (1997). Political Parties, Political Corruption, and the Economic Theory of Democracy. – Crime, Law and Social Change, vol 27, no 3–4, pp 255–274.

Huntington, S. (1991). The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. University of Oklahoma Press.

Inter-Parliamentary Union (2001). The Role of Parliaments in the Fight against Corruption. Background paper prepared for the Second Global Forum on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity. The Hague (Netherlands), 28–31 May.

Johnson, R., Libecap, G. (2003). Transaction Costs and Coalition Stability under Majority Rule. – Economic Inquiry, vol 41, pp 193–207.

Kasemets, A. (2001). Impact Assessment of Legislation for Parliament and Civil Society: A Comparative Study. – Legal and Regulatory Impact Assessment of Legislation. Proceedings of ECPRD Seminar. Ed by A. Kasemets. Tallinn, pp 44–104. –www.riigikogu.ee/rva/ecprd/

Kasemets, A., Liiv, M.–L. (2004). The Use of Socio-legal Information in the Explanatory Memoranda of Draft Acts: a Precondition for Good Governance. – Proceedings of NISPAcee 12th Conference. – www.nispacee.org.

Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M. (2003). Governance Matters III: Governance Indicators for 1996–2002. World Bank Policy Research Working Paper 3106.

Law, M. (2003). How Do Regulators Regulate? Enforcement of the Pure Food and Drug Act, 1907–38. Mimeo.

Liiv, M.–L. (2003). The Role of the Riigikogu in Restraining Corruption. Transparency International Manual II. Tallinn: Jaan Tõnissoni Instituut.

Lopez, E. (2002). The Legislator as Political Entrepreneur: Investment in Political Capital. – Review of Austrian Economics, vol 15, no 2–3, Summer, pp 211–228.

Lupo, N. (2001). The Transformation of Parliamentary Functions: Are Parliaments Still Legislative Bodies? – P. Falconer, C. Smith, C. W. R. Webster (eds). Managing Parliaments in the 21st Century. Amsterdam: IOS Press.

Michael, B. (2004). The Rise and Fall of the Anti-Corruption Industry: Toward Second Generation Anti-Corruption Reforms in Central and Eastern Europe? – Local Governance Brief. Spring.

Mulgan, R. (1997). The Processes of Public Accountability. – Australian Journal of Public Administration, vol 56(1), March, pp 25–37.

OECD (2000). Report on Parliamentary Procedures and Relations. Conference of Speakers of EU Parliaments. Rome, 22–24 Sept. PUMA, Paris. – <http://www1.oecd.org/puma/citizens/pubs/parliaments.pdf>.

Parliamentary Centre (2000). Controlling Corruption: A Parliamentarian's Handbook.

Persson, T., Tabellini, G. (1999). Political Economics and Public Finance. NBER Working Paper 7097.

Persson, T., Tabellini, G., Trebbi F. (2000). Electoral Rules and Corruption. Manuscript prepared for the Institute for International Economic Studies. November.

Pope, J. (2000). TI Source Book. Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System. – <http://www.transparency.org/sourcebook/06.html>.

Riker, W. (1982). Liberalism versus Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice. San Francisco: W. H. Freeman & Company.

Weeks, K. (1970). Members of Parliament and the New Zealand Ombudsman System. – Midwest Journal of Political Science 14(4), November, pp 673–686.

Welch, S., Hibbing, J. (1997). The Effects of Charges of Corruption on Voting Behavior in Congressional Elections, 1982–1990. – The Journal of Politics vol 59(1), pp 226–239.

1 Selliste võrgustike hulka kuuluvad muu hulgas nt Parliamentary Network on the World Bank (PNoWB), Parliamentarians for Global Action (PGA), Global Organisation of Parliamentarians Against Corruption ja African Parliamentarians Network Against Corruption (APNAC).

2 Vt OECD (2000). – <http://www1.oecd.org/puma/citizens/pubs/parliaments.pdf>.

3 Lisainfo: http://www.wmd.org/second_assembly/topical/w-t22.html. On ka muid soovitusi, mis keskenduvad õigusaktide mõjude hindamise teabele, vt nt Kasemets (2001).

4 Lisainfo seadusandjate ja poliitilise kapitali kohta vt Lopez (2002).

5 Lisainfo Riigikogu tegevuse kohta korruptsiooni tõkestamisel vt Liiv (2003).

6 See üldistus ei pruugi alati vastata tõele; on teada juhtumeid, kus parlamendiliikmed on tegutsenud moraalsete veendumuste kohaselt, kuid siiski on sagedasemad juhtumid, kus poliitilise kasu taotlust püütakse varjata 'moraalsete tõekspidamiste' taha.

7 Lisainfo saamiseks vt Anechiarico ja Jacobs (1998).

8 R. Faucheux (2002) märgib, et huvirühmad saavad abistada poliitikut reklaami ja isegi annetuste kogumise kaudu, kuid hoiatab, et need huvirühmad võivad hakata mõjutama parlamendikandidaadi tegevuskava.

9 Istanbuli tegevusplaani piirkond hõlmab riike, mis on kaetud Istanbulis 2004. a avaldatud OECD korruptsioonivastase tegevuse plaaniga.

Lisainfo<http://www.anticorruptionnet.org/indexgr.html#>.

10 Puuduliku valitsetavuse korral võib demokraatia kokku variseda (Huntington 1991).

11 Lisainfo 'riikliku mudeli' mõju kohta vt Crouch ja Streeck (1997), vastuväiteid vt Coates (2000).

Infoühiskond ja raamatukogud

Ene Loddes (RiTo 10), Eesti Rahvusraamatukogu teenindusdirektor

Infoühiskonnas on raamatukogud üks riigi infopoliitika võtmeinstituutsioone, Eestis peetakse raamatukogu ikka veel pelgalt vaba aja veetmise kohaks.

Informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogia laialdane kasutuselevõtt, infoedastuse kergus ja kiirus, info kättesaadavuse paranemine ja piirideta levimine on andnud põhjust rääkida infoühiskonna saabumisest. Kuigi sellest räägitakse juba paar aastakümnet, on infoühiskonna paradigma alles kujunemas. Konsensust ei ole saavutatud terminites ega kriteeriumides, mille alusel saaks väita, et nüüdisühiskond erineb põhimõtteliselt kõigist eelnenust. Suhteliselt uueks ja väheuuritud valdkonnaks peetakse ka infopoliitikat.

Mõistele "infoühiskond" annavad koolkondade esindajad erineva sisu. Käesolevas artiklis käsitletakse infoühiskonda ja selle toimimist infopoliitika kaudu, seejuures on rõhk infol kui infoühiskonna ainel ning silmas on peetud kogu inimkonna loodud ja talletatud infot andmekandjast – olgu selleks paber, filmilint või arvutimälu – sõltumata. Kesksel kohal on info, mitte tehnoloogia, mille abil ta on toodetud.

Nii nagu terminite "infoühiskond" ja "informatsioon" sisu sõltub kriteeriumist, millest lähtuvalt neid tõlgendatakse, võib ka infopoliitika tähendus olla väga erinev. Et tehnoloogiast determineeritud teooriad on enim mõjutanud arusaamist infoühiskonna olemusest, siis peetakse tihti infopoliitika all silmas info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kasutuselevõttuga seonduvat (tehnoloogiapoliitika), mis on tihedalt seostatud majandusarengu ja –poliitikaga. Käesolevas artiklis määratletakse infopoliitikat kui üldmõistet – kui mitmeharulist valdkonda, üldist võrgustikku, mis haarab endasse kõik infot mõjutavad poliitikad olenemata sellest, kas tegu on elektroonilise või muu infokandjaga (Audunson 2001; Oppenheim 1998).

Raamatukogude tulevikust

Diskussioonis raamatukogude vajalikkusest infoühiskonnas võib eristada kahte peavoolu. Tehnoloogilise koolkonna esindajad ennustavad trükitud raamatu ja teiste traditsiooniliste infokandjate kadumist ning asendumist arvutivõrkudes levitatava digitaalinfoga ja raamatukogude muutumist "paberraamatute laoks" (Praust 1998). Arvatakse, et kogu vajalik teave on kaugemas perspektiivis vahendatav ja kättesaadav interneti kaudu. Teine koolkond näeb raamatukogude osatähtsuse kasvu eelkõige kolmel põhjusel (Haywood 1995; Hill 1999; Schiller 1996 jpt):

1. info hulga kasv ning raskused vajaliku teabe leidmisel;
2. informatsioonilise ebavõrdsuse süvenemine ühe riigi piires ja riikide vahel;
3. digitaalkandjail ja arvutivõrkudes avaldatud info säilimise ja arhiveerimisega seotud probleemide teravnemine.

Info hulk maailmas kasvab peadpööritava kiirusega, üha rohkem teavet ilmub elektrooniliselt. Väidetakse, et info hulk internetis kolmekordistub iga mõne kuu järel. Vaatamata ennustustele raamatuaajastu lõppemisest, ei näita trükitud raamatute ja ajakirjade publitseerimine ka arenenud maades langustendentsi. Infohulgas orienteerumine ning endale õige ja vajaliku info leidmine ei ole kindlasti lihtne ülesanne. Raamatukogude personali eelised selle probleemi leevendamisel peituvad nende professionaalses oskuses leida vajalikku teavet infoallikaid omavahel kombineerides. Elektroonilises keskkonnas töötades muutuvad töövahendid, kuid töö sisu jääb samaks.

Raamatukogude kaudu juurdepääs elektroonilisele infole

Nii riikide vahel kui ka ühe riigi piires on paljud uurijad täheldanud ebavõrdsuse süvenemist teabele juurdepääsu osas. Põhjused on eeskätt majanduslikud – info on muutunud kaubaks ja kasumi saamise allikaks ning info omandiõigus on koondunud väikese arvu firmade kätte. Euroopa Liidu nn infoühiskonna direktiiv (Directive 2001/29/EC) tunnistab intellektuaalomandi omandi lahutamatuks osaks ja peab tagama sisutööstuse (andmebaasi tootjate) investeeringutele rahuldava kasumi ennekõike info tarbimise maksustamise teel. Andmebaasidesse koondunud teabe kasutamise teenusena käsitlemine loob aga põhimõtteliselt uue olukorra trükitud infoga võrreldes. Ostu teel omandatud trükiajakirjad jäävad tellijale alles ka siis, kui tellimust ei uuendata; elektroonilise info puhul tasutakse üksnes võimaluse eest seda kasutada ja lepingu lõppemisel suletakse juurdepääs kogu infomassiivile, s.t ka sellele osale, mille eest on juba makstud. Kui kõikide teiste andmekandjate puhul on pärast teose esmaavaldamist seadusega ettenähtud juhtudel lubatud sellest valmistada koopiaid, siis elektroonilise info puhul, mis on koondatud andmebaasidesse, ei oma teose avaldamise fakt enam sellist mõju. Litsentsilepinguga võib kopeerimist tunduvalt piirata. Elektroonilise info, eriti teadusinfo kasutamise juurdepääsupiirangud põhjustavad vähem arenenud riikide konkurentsivõime vähenemist nii hariduses kui ka teaduses. Olukorras, kus hariduse andmise idee ise muutub, kontsentreerudes üha enam iseseisvale õppimisele, elukestvate õppele, muutub infole juurdepääs järjest tähtsamaks. Raamatukogude kaudu pakub riik tasuta juurdepääsu infole ka neile, kes seda osta ei jõua. Vähem tähtis ei ole konkurentsivõime säilitamine. Kuidas oleks see võimalik juurdepääsuta kõige nüüdisaegsemale infole?

Euroopa organisatsioonid toetavad avatud infopoliitikat

Raamatukogude tähtsust infoühiskonnas ja riikliku infopoliitika kujundamisel on toonitanud nii selle valdkonna teoreetikud kui ka rahvusvahelised organisatsioonid – Euroopa Nõukogu, UNESCO ja Euroopa Liit.

Euroopa Liidu Nõukogu on oma istungeil korduvalt käsitlenud kultuuriga seotud probleemistikku, toonitades kultuuri kui teadmushiskonna algelementi. *eEuroperaamkava* vastuvõtmisega algas liikumine digitaalse, teadmistel põhineva majanduse poole. Euroopa arengu tagatisena nähakse kõigi inimeste ja Euroopa piirkondade võrdset juurdepääsu infole. Euroopa Liidu Nõukogu kutsub Euroopa Komisjoni ja liikmesriike üles optimaalselt kasutama käivitatud programme ja ellu kutsuma uusi, et toetada kvaliteetse võrgusisu ja elektroonilise raamatukogu loomist (Council Resolution of 25 July 1996 on electronic...) ning

teadmiste levikut Euroopa rahvaste keeltes, samuti aidata kultuuriväärtusi digiteerida, et säilitada, kaitsta ja tagada juurdepääsu Euroopa mitmekesisele kultuuripärandile (Council Resolution of 21 January 2002 on culture...; Council Resolution of 21 January 2002 on the role...; Council Resolution of 25 June 2002 on preserving...; Council Resolution of 25 June 2002 on a new...). Euroopa Liidu kultuuripoliitika on suunatud keelelise ja kultuurilise mitmekesisuse toetamisele ning soodustab ühiseid tegevusliine selliste rahvusvaheliste organisatsioonidega nagu UNESCO ja Euroopa Nõukogu.

Euroopa Nõukogu infovabaduse deklaratsioon (Declaration... 1982) toonitab, et ideede vaba väljendamine ja infole juurdepääs on demokraatliku ühiskonna vundament. Käesoleva artikli kontekstis tuleks eriti rõhutada kolme põhimõtet, mida infopoliitika kujundamisel järgida: juurdepääsu tagamist igasugusele infole, kahe põhiõiguse – õiguse teada ja õiguse saada tsenseerimata infot – kindlustamist ning avatud infopoliitika teostamist. Euroopa Nõukogu lähtub infoühiskonnaga seotud küsimuste lahendamisel järgmistest eeldustest (Universal Community Service... 1999, 4–5): ühiskonna arengu eelduseks on elujõuline kultuur ja haridus; infotehnoloogia rakendamine nii hariduses kui ka kultuuris on vältimatu; infotehnoloogia rakendamisega kaasnevaid negatiivseid mõjuresid – tööpuuduse kasv, rahvuskultuuri seisundi nõrgenemine globaliseerivas maailmas – saab läbimõeldud infopoliitikaga vältida; madalast infokirjaoskusest ja juurdepääsu puudumisest infole tingitud sotsiaalset kihistumist saab ennetada. Euroopa Nõukogu soovib liikmesriikidel infoühiskonna arendamisel lähtuda viiest põhimõttest (*ibid*, 11–21):

1. ligipääsu tagamine (avalike internetipunktide ja kommunikatsioonivõrkude ehitamine);
2. võrgusisu ja elektrooniliste teenuste arendamine paralleelselt traditsioonilistega (ametliku info ja avalike teenuste pakkumine; haridus- ja kultuuriteenuste arendamine);
3. arvuti- ja infokirjaoskuse levitamine;
4. avaliku ja erasektori koostöö soodustamine finantseerimisel ja teenuste arendamisel;
5. monopoolsete ettevõtete tekkimise vältimine infoturul.

UNESCO – infoühiskonna üks eestseisja

Silmapaistvat osa ülemaailmse infoühiskonna ideede arengus on etendanud UNESCO, kes lähtub oma tegevuses põhimõttest, et infoühiskond peab kindlalt toetuma inimeste põhiõigustele ja –vabadustele ning kindlustama õiguse haridusele, kultuurile ja sõnavabadusele tegelikkuses, kaitstes ja tugevdades teabe kui avaliku hüve positsioone, toetades kultuuride ja keelte mitmekesisust, tagades võimalikult laiapõhjalise juurdepääsu infole hariduslikel ja kultuurilistel eesmärkidel ning arendades kõrgekvaliteedilist, mitmepalgelist ja usaldusväärset võrgusisu (UNESCO... 2002, 6).

Kui möödunud kümnendi algul rääkisid Euroopa Liidu liikmesriigid eelkõige infotehnoloogia ja kommunikatsioonivõrkude arendamisest, siis viimaseil aastail on tulipunkti tõusnud infokirjaoskus ja võrgusisu. On adutud, et tegemist on multidistsiplinaarse valdkonnaga, mis hõlmab nii riigivalitsemist, majandust, haridust, teadust, kultuuri kui ka sotsiaalsfääri. Kasutajasõbraliku infoühiskonna arendamisel ei väärtustata enam üksnes tehnilisi ja

tehnoloogilisi ning majanduslikke aspekte, vaid ka ühiskonna vajadusi kultuuri, hariduse ja teaduse valdkonnas.

Euroopa raamatukoguvõrgu loomine

Esimest korda arutas Euroopa Parlament raamatukogudega seonduvat 1984. aastal. Arutelu päädis resolutsiooniga "Euroopa raamatukogu loomine" (Resolution... 1984), milles püstitati eesmärk luua ühtne Euroopa raamatukoguvõrk. 1985. aastal kutsus Euroopa Liidu Nõukogu resolutsioon (Council Resolution of 27 September 1985...) üles liikmesriike tegema uuringuid, et selgitada raamatukogude olukorda ning raskusi infoühiskonda lõimimisel. Esile tõsteti vajadust konverteerida raamatukogude kataloogid elektroonilisse vormi ning arendada elektroonilist dokumendiedastust.

Ka Jacques Delori aruandes Euroopa Liidu Nõukogule "Kasv, kompetentsus ja tööhõive: väljakutsed 21. sajandisse" ja selle põhjal koostatud valges raamatus majanduskasvu, konkurentsivõime ja tööhõive kohta (Growth... 1993) tõsteti eraldi esile vajadust võrgustada raamatukogud ning teha nende teabevara kättesaadavaks kogu Euroopas.

1990. aastate algul rakendus kaks raamatukoguprogrammi "Telemaatika raamatukogudele" (3. ja 4. raamprogrammi ulatuses, 1990?1998).

Nende eesmärk oli pakkuda paremat juurdepääsu raamatukogude varale. Toetati tegevust neljas valdkonnas: bibliograafiliste andmebaaside loomine, raamatukoguvõrgud, infotehnoloogial põhinevad teenused ja nende avamine kaugkasutajatele ning raamatukogutöö automatiseerimine. Selle programmiga alustati elektronkataloogide loomist, raamatukogude võrgustamist ning elektroonilist dokumendiedastust. Peatähelepanu oli suunatud raamatukogude töö automatiseerimisele ja võrgustamisele. Telemaatika programmid avaldasid suurt mõju raamatukogude koostööle Euroopas. Projektides osalesid rahvus- ja ülikooliraamatukogud. Eesti Rahvusraamatukogu osales 4. raamprogrammiga käivitatud projektis *LibEcon 2000*.

Raamatukogude roheline raamat

Järgmine etapp algas Eluned Morgani aruandega 1997. aastal, mille põhjal võttis Euroopa Parlament vastu resolutsiooni infoühiskonnast, kultuurist ja haridusest (Resolution... 1997). E. Morgani aruande tulemusel otsustas Euroopa Komisjon koostada roheline raamatu raamatukogude rollist infoühiskonnas. 1998. aasta oktoobris kiitiski Euroopa Parlament heaks Mirja Ryyaneni aruande *The Role of Libraries in Modern Societies*. Euroopa Parlamendi resolutsioonis (Resolution... 1998), mida edaspidi Euroopa Komisjoni otsusel käsitleti raamatukogude arengu roheline raamatuna, toonitati vajadust näha raamatukogusid võtmeinstituutsioonidena riikide infopoliitikate ja nende elluviimise strateegiate koostamisel. Liikmesriikide valitsustel soovitati suurendada raamatukogude rahastamist, et tagada kõigile isikutele tasuta juurdepääs infole ning luua alus digiteeritud kultuuripärandi loomiseks, säilitamiseks ja võrgustamiseks. Dokumendis tuuakse esile peamised infopoliitika arendamises vajalikud tegevussuunad:

- juurdepääsu tagamine õigus-, majandus- ja tehnikaalasele infole, mis aitaks kaasa arengupoliitikate ja infrastruktuuride väljatöötamisele nendel aladel;
- elanikkonna infonõudluse uurimine ja analüüs;
- raamatukogu- ja infovõrkude ning tehnoloogilise infrastruktuuri väljaarendamine regiooniti, et tagada vaba teabekasutamine ja -levi;
- raamatukoguteenuste nüüdisajastamine digitaalse keskkonna muutuste kohaselt.

Telemaatika projektide lõppemise järel ei ole spetsiaalseid raamatukoguprogramme enam käivitatud. Raamatukogusid on toetatud mitme Euroopa Liidu programmi kaudu (*Phare, Tempus, Raphael, Kultuur 2000, DigiCult, eContent jt*), milles on osalenud ka Eesti raamatukogud, sealhulgas:

- *Phare* programmi raames on toetatud Eesti Patendiraamatukogu programmiga RIPP, Eesti Standardiraamatukogu programmiga PRAQ92 ja Eesti Rahvusraamatukogu Euroopa Liidu infokeskuse loomisel;
- Eesti Rahvusraamatukogu, Eesti Kunstiakadeemia raamatukogu ja Eesti Muusikaakadeemia raamatukogu osalesid aastail 1996–1998 mitmes *Tempus*'e alaprojektis;
- Eesti Rahvusraamatukogu on andnud nõusoleku osaleda partnerina projektis *Kultuur 2000*, mille eesmärk on võrguväljaannete valikupõhimõtete väljatöötamine;
- Eesti Rahvusraamatukogu osaleb aastast 2004 *eContent*'i raames projektis *reUSE*, mille eesmärk on digitaalse arhiivi loomine elektroonilistele väljaannetele;
- Eesti Rahvusraamatukogu osaleb Euroopa rahvusraamatukogude projektis *Gabriel* ning alates 2005. aastast raamatukogude digitaalseid teabevarusid koondavas projektis *Tel-me-more*.

Eestis vananenud arusaam

Eelöeldu taustal on huvitav märkida, et Eestis käsitletakse raamatukogusid ennekõike kultuuri- ja vaba aja veetmise asutustena, mitte infoühiskonna tähtsate infoasutustena. Ikka veel räägitakse raamatukogust kui arhailisest asutusest, mille põhieesmärk on oma hoidlatesse trükiseid koguda. Ometi saab raamatukogudes juba aastaid kasutada kõiki teisi andmekandjaid – helisalvestisi, videosid, CD-ROM-e jms – ning tagatud on juurdepääs paljudele tasulistele sidusandmebaasidele. Tänapäeva raamatukogu pakub ka Eestis kvalifitseeritud infoteenust, aidates leida vajalikku teavet ning luues nüüdisinfotooteid. Ainult avaliku teabe seadus märgib ära raamatukogud ametlikule infole juurdepääsu tagamisel ning siingi piirdub rahvaraamatukogude roll ruumide eraldamisega avalike internetipunktide tarbeks. Raamatukogude südametunnistusele jääb, kui nad ei ole suutnud neid võimalusi ära kasutada ning infoteenuste abil lisandväärtust luua. Ainuke ametlik dokument, mis käsitleb raamatukogude tähtsust infoühiskonnas ka Baltimaades, sealhulgas Eestis, on Balti Assamblee resolutsioon "Raamatukogud infoühiskonna arendamisel", mis võeti vastu 25. mail 2002 Vilniuses (Resolution... 2002). Dokument rõhutab raamatukogude võtmerolli infole juurdepääsu tagamisel, selle kogumisel ja säilitamisel nii traditsioonilises kui ka elektroonilises vormis ning kultuuripärandi kättesaadavaks tegemisel arvutivõrkude

vahendusel. Balti Assamblee kutsus kõigi kolme riigi valitsusi üles leidma vajalikke vahendeid nende ülesannete täitmiseks. Balti Assamblee otsused ei ole liikmesriikide valitsustele siduvad.

Eesti teabevaru ei vasta lugejate ootustele

2003. aasta kevadel korraldati Rahvusraamatukogus lugejauuring (Loddes 2003b), et selgitada humanitaar- ja sotsiaalteaduste valdkonna spetsialistide arusaamist infoühiskonnast, riigi ülesannetest infopoliitika teostamisel, raamatukogude kohast infoühiskonnas ning hinnanguid Eesti suuremate teadusraamatukogude osutatavatele avalikele teenustele. Uuringus osalejad pidasid infoühiskonna tunnuseks nii infot kui ka tehnoloogilist arengut, kuigi teabe olemasolu ning juurdepääsu sellele hinnati tehnoloogilisest arengust tähtsamaks. Valitsuse kõige tähtsamateks ülesanneteks infopoliitika teostamisel peeti rahvusliku teabevaru loomist ning informatsioonilise ja tehnoloogilise infrastruktuuri arendamist. Arvati, et riigi infosüsteemi peaks kuuluma avalik sektor tervikuna, seda ei tohiks piirata ainult riigiasutustega. Riigi teabevaru all mõisteti nii materiaalseid kui ka digitaalseid teabeallikaid. Leiti, et valitsus peaks hoolitsema riigi teabevaru loomise ja säilitamise eest. Tegelikult ei vasta Eestis kasutatav humanitaar- ja sotsiaalteaduste valdkonna teabevaru infotarbijate ootustele, mis viitab vajadusele selle probleemiga sihikindlalt ja koordineeritult tegelda.

Raamatukogusid peeti tähtsateks avaliku sektori infoasutusteks ka digitaalsete infokandjate ning uute infokanalite olemasolul. Uuringus osalejate arvates tuleks raamatukogusid käsitleda ennekõike hädavajalike infokeskustena, mitte vaba aja veetmise asutustena.

Moodustades ühe lüli ahelas, mis algab info loomisest ja lõpeb selle tarbimisega, on raamatukogude ülesanne pakkuda kõrgelt kvalifitseeritud infoteenust maailma teadusinfole juurdepääsu vahendamise, adekvaatsete ja kvaliteetsete vahendusinfoallikate loomise ning infokirjaoskuse (oskus leida, hinnata, organiseerida ja kasutada teavet) tõstmise kaudu.

Kasutatud kirjandus

Audunson, R. (2001). Is There an Information Policy? The Case of Norway. – Knowledge, Information and Democracy in the Open Society: the Role of the Library and Information Sector. Proceedings of the 9th International BOBCATSSS Symposium on Library and Information Science. Vilnius: Vilnius University, pp 29–38.

Council Resolution of 27 September 1985 on collaboration between libraries in the field of data processing. – Official Journal C 271, 23.10.1985, p 1.

Council Resolution of 25 July 1996 on electronic publishing and libraries. – Official Journal C 242, 21.08.1996, p 2.

Council Resolution of 21 January 2002 on culture and the knowledge society. – Official Journal C 32, 5.02.2002, p 1.

Council Resolution of 21 January 2002 on the role of culture in the development of the European Union. – Official Journal C 32, 5.02.2002, p 2.

Council Resolution of 25 June 2002 on a new work plan on European cooperation in the field of culture. – Official Journal C 162, 6.07.2002, p 5.

Council Resolution of 25 June 2002 on preserving tomorrow's memory – preserving digital content for future generations. – Official Journal C 162, 6.07.2002, p 4.

Declaration on the Freedom of Expression and Information adopted 29.04.1982.
Recommendations and Resolutions, 1982. Council of Europe, Committee of Ministers.
Strasbourg, 1983.

Directive 2001/29/EC of the European Parliament and of the Council on the harmonisation of certain aspects of copyright and related rights in the information society. – Official Journal L 167, 22.06.2001, p 10.

Growth, Competitiveness, Employment: the Challenges and Ways forward into the 21st Century (1993). White Paper. Commission of the European Communities. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Haywood, T. (1995). Info-rich – Info-poor: Access and Exchange in the Global Information Society. London [etc]: Bowker-Saur.

Hill, M. W. (1999). The Impact of Information Society: An Examination of its Nature, Value and Usage. London [etc]: Bowker-Saur.

Loddes, E. (2003a). Infoühiskond: mõiste ja teoreetilised käsitlused. – Halduskultuur 2002. Tallinn: [Tallinna Tehnikaülikooli Kirjastus], lk 136–150.

Loddes, E. (2003b). Raamatukogud infoühiskonna informatsioonilises infrastruktuuris. Magistritöö. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool, humanitaar- ja sotsiaalteaduste instituut.

Loddes, E. (2003c). Raamatukogud infoühiskonna loomisel – kas aktiivsed osalised või tulevased raamatumuuseumid? – Raamatukogu, nr 2, lk 5–9.

Loddes, E. (2004). Infopoliitika: mis see on? – Raamatukogu, nr 5, lk 5–7.

Oppenheim, C. (1998). Current UK and EU Information Policy. – Information Policy in the Electronic Age. London: Bowker-Saur, pp 45–69.

Praust, V. (1998). Tulevase infoühiskonna põhijooni. Ettekanne teadusraamatukogude seminaril. Ojaäärse, 11.08.

Resolution on the Creation of a European Library. – Official Journal C 117, 30.04.1984, p 161.

Resolution on the Information Society, Culture and Education. A 4-0325/96. – Official Journal C 115, 14.04.1997, p 151.

Resolution on the Role of Libraries in Modern Society. A4-0248/98. – Official Journal C 341, 09.11.1998, p 373.

Resolution on the Role of Libraries in the Development of Information Society (2002). Vilnius, 25 May. – <http://www.am.gov.lv/en/policy/4595/4603/4608/>

Schiller, H. I. (1996). Information Inequality: The Deepening Social Crisis in America. New York, London: Routledge..

UNESCO and the World Summit on the Information Society (2002). UNESCO. Paris.<http://www.unesco.org/> (15.03.2003).

Universal Community Service: Access for all to Internet Services at Community Level (1999). Council of Europe. Malta Conference, 2–3 November. – [http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/media/5_Documentary_Resources/2_Thematic_documentation/Information_Society/DHMM\(2000\)008%20E%20Malta%20Conf.asp#_TopOfPage](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/media/5_Documentary_Resources/2_Thematic_documentation/Information_Society/DHMM(2000)008%20E%20Malta%20Conf.asp#_TopOfPage). (25.10.2004).

Rahvusraamatukogu alustab digitaalarhiivi loomist

Krista Kiisa (RiTo 10), Eesti Rahvusraamatukogu projekti reUSE juht

Digitaalselt sündinud kultuuripärand on kõige suuremas hävimisohus olev teabeliik, mille kõiki vorme hõlmav säilitamine on keeruline ja kulukas ülesanne.

Digitaalinfo säilitamine on kuum teema kogu maailmas. Kuigi selle teoreetilistest aspektidest on palju kirjutatud ja nende üle vaieldud, esineb juurutamise ja testimise vallas veel vajakajäämisi. Seetõttu on pikaajalist digitaalset säilitamist ja taaskasutamist toetavate teoreetiliste ja praktiliste lahenduste väljatöötamiseks käivitatud viimaseil aastail hulk riiklikke ja rahvusvahelisi programme ning projekte.

Väljend *trusted digital repository* on omandamas tähendust, millega teadvustatakse digitaalinfo pikaajalise säilitamise probleemsust ja keerukust. Põhjalikumad uurimused pärinevad Ameerika Ühendriikidest, Austraaliast ja Kanadast. Üks viimaseid ilmus OCLC/RLG PREMIS-e tööühmalt 2004. aasta septembris. Digitaalinfo säilitamise ja haldamisega on tõhusamalt hakanud tegelema Euroopa teadus- ja infoasutused. Riikliku digitaalarhiivi loomise suurimad kogemused on Hollandil ja Suurbritannial.

Üks Euroopas äsja käivitunud algatus on rahvusvaheline koostööprojekt *reUSE*, mida toetab Euroopa Liidu raamprogramm *eContent*. Projekt ühendab aastail 2004–2006 Austria, Eesti ja Saksamaa rahvus- ning ülikooliraamatukogusid, et luua eeskätt avaliku sektori väljaannete trükifailide tarbeks pikaajalise säilitamise standardite kohane digitaalarhiiv ning sellel põhinevad teenused. Eestis osaleb projekti töös Eesti Rahvusraamatukogu.

Milleks Eestile *reUSE*?

Digitaalinfo eluiga on lühike ning säilitamine kulukas. Digifailide pikaajalist säilitamist komplitseerib tänapäeval aina kiiremini aeguv riist- ja tarkvara. Arvutites on hulgaliselt faile, mida ei suudeta enam avada ega kasutada. Digitaaltehnoloogiate üha laienev kasutus on loonud olukorra, kus põhiküsimus on digitaalinfo kasutatavuse tagamine kogu säilitamisaja vältel. Turvalise säilitamisega kaasnevad alati riskid. Nende tuvastamise ja vältimisega tegelevad paljud maailma silmapaistvad info- ja uurimiskeskused, otsides väljundeid uutes ja arenevates digitaalinfo säilitamise tehnoloogiates.

Eestis puudub digitaalinfo kogumise ja säilitamise praktika, samuti digitaalarhiiv, mis teeks võimalikuks ainest pikaajalise säilitamise ja taaskasutamise. Seetõttu on suur osa trükieelsetest failidest pärast väljaande ilmumist arvutitest kustutatud või tehnoloogia arenedes jäädavalt hävinud. Projektiga *reUSE* püüab Rahvusraamatukogu infosüsteemide osakond luua digitaalarhiivi, mis Eestis mitte ainult ei kogu trükifaile, vaid vastutab ka sinna nõuetekohaselt üle antud digifailide kirjeldamise, arhiveerimise ja haldamise eest. Eesmärk on tagada nende failide autentsus, terviklikkus ja edasine kasutatavus. Digifailide säilitamiseks luuakse infrastruktuur, digitaalarhiivi ülalpidamiseks töötatakse välja kriteeriumid, põhisuunad ja juhendid, info pikaajaliseks säilimiseks luuakse vahendid ja

nähakse ette meetodid. Tööprotsessid kavandatakse ja viiakse läbi kindlatel metoodilistel alustel, rahvusvaheliste standardite kohaselt.

Loodav digitaalarhiiv ei ole mõeldud kinnise hoidlana, vaid tagab digitrükifailide turbe ja pikaajalise säilimise ning kättesaadavuse, võimaldades neid näiteks uuesti trükkida. Juurdepääs nõuetekohaselt arhiivi saadetud digitaalsele ainele on väljaandjal alati olemas. Peale selle saab loodava teenuse abil Rahvusraamatukogu elektroonilise kataloogi ja andmebaaside vahendusel neid materjale süstematiseerida, kirjeldada ning laiemale kasutajaskonnale levitada.

Süstematiseeritud andmepank

Suur osa pikaajalise säilitamisega seonduvatest uurimustest käsitleb metaandmete problemaatikat. Metaandmete all mõeldakse siin objekti kirjeldavat infot, mida tuleb säilitada koos objekti endaga, et viimase sisu, vorm ja õigused oleksid alati ja kõikjal üheselt mõistetavad. Digitaalarhiivi loomisel tuleb kõigepealt kindlaks teha, millist laadi metaandmeid koos objektidega koguda ja säilitada. Raamatukogud on läbi aegade korrastanud oma kogusid, avades seal leiduvaid teavikuid kirjeldava info kaudu. Sama põhimõtet tuleb nüüd rakendada ka digitaalinfo kirjeldamisel, sest üha kasvavas ja suurenevas infotulvas mängib optimaalne otsingustrateegia tähtsat rolli. See on aspekt, kus raamatukogud on oma süstematiseeritud andmepankadega ühiskonnale asendamatu varaait.

Milleks näha vaeva trükisena ilmuvate digifailide säilitamisega? Lähtudes valikuprintsiipidest, käsitleme loodava arhiiviteenuse sihtrühmana eeskätt avaliku sektori institutsioone, kus tegeldakse trükiste kirjastamisega. Nende trükisarv osutub levitamisel sageli ebapiisavaks, sest kasutajaskonna suurust ja huvi on hinnatud valesti. Teisalt takistavad ainelised võimalused riigisektoril väljaandeid küllaldaselt määralt trükkida.

Osa avaliku sektori trükiväljaandeid kaubanduslikult ei levitata või tehakse seda üksnes selleks loodud kohtades. See aga tähendab, et alati pole kasutajail juurdepääsu vajalikele materjalidele. Tänapäevane infotarbija on harjunud e-riigi hüvedega ja peab iseenesest mõistetavaks, et vajalik info on temast hiireklõpsu kaugusel. Võimaldagem talle seda avaliku sektori väljaannete osas.

Digitaalinfo süstemaatilisest kogumisest ja säilitamisest Eestis paraku kindlas kõneviisis rääkida ei saa. Ometi on digitaalselt sündinud kultuuripärand kõige suuremas hävimisohus olev teabeliik. Selle kõiki vorme hõlmav säilitamine on riigi ülesanne ning peab olema tagatud seadusandliku toe ja rahaabiga. Seetõttu on hea meel tõdeda, et kultuuriministeeriumi algatusel ja juhtimisel on välja töötatud Eesti kultuuripärandi digitaalse säilitamise riiklik strateegia aastaks 2004–2007. Rahvusraamatukogus Euroopa Liidu raamprogrammiga *eContent* käivitunud Euroopa raamatukogude koostööprojekt *reUSE* võib teenida eelnimetatud riiklikku strateegiat, olles esimene katse, mille põhjal hinnata ja analüüsida digitaalarhiivi loomist ning kasutada omandatud oskusteavet analoogilises tegevuses riigi tasandil.

Kasutatud kirjandus

Cedars Guide to the Distributed Digital Archiving Prototype (2002). – <http://www.leeds.ac.uk/cedars/guideto/cdap/>

METS: Metadata Encoding and Transmission Standard. – <http://www.loc.gov/standards/mets/>

OAIS: Open Archival Information System. The Reference Model for an Archival Information System. – <http://ssdoo.gsfc.nasa.gov/nost/isoas/>

OCLC/RLG PREMIS Working Group (2004). Implementing Preservation Repositories for Digital Materials: Current Practise and Emerging Trends in the Cultural Heritage Community.

Trusted Digital Repositories: Attributes and Responsibilities. An RLG–OCLC Report!(2002). – <http://www.rlg.org/longterm/repositories.pdf>.

Euroopa integratsiooni suvekool Alpbachis

Aigi Kasvand (RiTo 10), Eesti Rahvusraamatukogu Euroopa Liidu infokeskuse infospetsialist

Alpbachis (Austria) tegutsevas Euroopa integratsiooni suvekoolis, mis algselt oli mõeldud Kesk- ja Kagu-Euroopa noortele, aga kus praegu on osavõtjaid kogu Euroopast, saab põhjaliku ülevaate Euroopa Liidu põhiteemadest Euroopa Liidu õiguse vaatevinklist.

Viini üliõpilane Otto Molden ja Innsbrucki ülikooli õppejõud Simon Moser korraldasid pärast Teise maailmasõja lõppu 1945. aastal rahvusvahelise kõrgkoolinädala, et arutleda humanitaar- ja intellektuaalkatastroofi läbi teinud Euroopa edasise arengu teemadel. Sellest alates toimub igal aastal Austria kõige kaunimaks külaks nimetatud Alpbachis suur Euroopa Foorum. Foorumit korraldab samanimeline Viinis asuv mittetulundusühing (*Europäisches Forum Alpbach*). Foorumiga samal ajal peetakse Euroopa integratsiooni suvekooli, milles keskendutakse Euroopa Liidu õigusele.

Tänavune foorum oli juba kuuekümmes, suvekool kaheteistkümmes. Foorumil kohtuvad poliitikud, teadlased, ettevõtjad ja üliõpilased vahetamaks teadmisi ja kogemusi. Käesoleva aasta peateema oli "Piirid ja nende ületamise võimalused" (*Boundaries and Beyond*). See läbis kõiki konverentside ja seminaride valdkondi: Euroopa Liitu, arhitektuuri, meediat, tehnoloogiat, kunsti ja kultuuri, tervishoidu, majandust ning poliitikat. Ka vaba aega sisustanud kultuuriprogramm oli peateemaga tihedalt seotud. Foorum kestis kaks nädalat, iga päev ilmus infoleht Alpbach Forum News, mille artiklid kajastasid kokkuvõtvalt kõigi konverentside ja seminaride ettekandeid kas saksa või inglise keeles ning andsid toimumust hea sisulise ülevaate.

Osavõtjaid kogu Euroopast

Alpbachi Euroopa integratsiooni suvekool sai alguse 1992. aastal ning oli algselt orienteeritud Kesk- ja Kagu-Euroopa üliõpilastele ja noortele teadlastele, praegu on osavõtjaid kogu Euroopast. Tänavust kursust tunnustati esimest korda akadeemiliselt, see annab võimaluse seal saadud ainepunktide koduülikooli üle kanda. Vanemate kursuste üliõpilaste kõrval osalevad suvekoolis ka Euroopa Liidu õigusega tegelevad juristid ja ametnikud. Võimalik on osa võtta kas saksa või inglise keelel põhineva õpperühma tööst. Õppejõududeks olid oma ala tunnustatud asjatundjad Friedl Weiss (Euroopa Instituudi professor, Amsterdami ülikooli õiguse kooli direktor) ja Michael Schweitzer (Passau ülikooli rahvusvahelise ja Euroopa õiguse professor). Suvekooli kursused võivad külastada ka Euroopa Foorumi konverentse ja seminare.

Suvekooli programm annab põhjaliku ülevaate Euroopa Liidu põhiteemadest Euroopa Liidu õiguse vaatevinklist. Järgnevalt ülevaade ingliskeelse rühma õppetööst.

Kursustel käsitleti Euroopa Liidu õiguse aluseid ja seadusandlikku protsessi, Euroopa Liidu ja liikmesriikide õiguse vahelisi suhteid ning Euroopa Kohtu jurisdiktsiooni. Euroopa Liidu ja liikmesriikide õiguse vaheliste suhete analüüsi kesksed teemad olid vahetu mõju doktriin

(*direct effects doctrine*), ühenduse õiguse ülimuslikkus liikmesriigi õiguse suhtes (*supremacy of Community law*) ning ühenduse õiguse kohaldamine liikmesriikides.

Põhjalikult käsitleti ühisturuga seonduvaid õigusakte ja õiguslikke raame ning kohtulahendeid: kaupade vaba liikumist puudutavaid Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikleid 28 ja 30. Samuti analüüsiti selles valdkonnas Euroopa Kohtu poolt väljatöötatud põhimõtteid. Palju tähelepanu pöörati ka Euroopa Majandus- ja Rahaliidu olemuse analüüsimisele: millised on eesmärgid, kuidas toimib ühisraha euro ning milline on Euroopa Keskpanga roll Euroopa Liidu majandus- ja rahapoliitika kujundamises ning elluviimises.

Käsitleti ühise välis- ja julgeolekupoliitika institutsionaalset raamistikku ning instrumente. Tähelepanu oli suunatud Euroopa Liidu välissuhete analüüsile ja vastavate kohtulahendite tutvustamisele. Selles valdkonnas on väga tähtis eeldatavate volituste doktriin (*implied powers doctrine*) – Euroopa Liidu pädevus pidada läbirääkimisi rahvusvaheliste lepingute üle. Peale üldise rahvusvahelise õiguse kokkupuutepunktide Euroopa Liidu õigusega käsitleti ka vabakaubandus-, assotsiatsiooni- ja koostöökokkuleppeid.

Ülevaade anti ka politsei ja õigusalase koostöö mitmesugustest aspektidest kriminaalasjades, milleks olid Maastrichti ja Amsterdami lepingute vastavad punktid, sealhulgas ka viisa-, asüüli- ja immigratsiooniküsimused ning muud inimeste vaba liikumisega seotud teemad. Eraldi käsitleti töötajate vaba liikumist ja sellega seonduvaid Schengeni kokkuleppeid ning Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklit 39. Käsitleti ka nelja põhivabaduse alla kuuluvat asutamisevabadust (eriti Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikleid 43 ja 45, mis määravad kvalifikatsioonide tunnustamise ja ettevõtete asutamise) ning õigust saada ja osutada teenuseid.

Mitteametlikus õhkkonnas

Peale loengute ja seminaride Euroopa Liidu õiguse teemal esinevad Alpbachi suvekoolis ettekannetega Euroopa Liidu institutsioonide ning Austria valitsuse ning parlamendi poliitikud ja ametnikud. Kursustel saab põhjaliku ülevaate Euroopa Liidu ajaloost, institutsioonidest, põhilepingutest ja peamistest pädevusvaldkondadest õiguse aspektist. Õppetöö toimub sõbralikus õhkkonnas, tähtis osa on õppejõu ja üliõpilase vahelisel dialoogil. Rahvusraamatukogu Euroopa Liidu infokeskus peab suvekooli mitmekülgse ja laiapõhjalise programmi tõttu heaks täiendusõppe kohaks ning võimaluse korral on Rahvusraamatukogu töötajad kursustest ka osa võtnud.

Euroopa Foorumi raames toimuvad Alpbachis aasta ringi konverentsid ja seminarid Euroopa Liiduga seotud teemadel. Järgmise, 2005. aasta foorumi üldteema on "Võim ja võimetus" (*Macht und Ohnmacht*), millega otsitakse vastust küsimusele, miks Euroopa – majanduslikult maailma tugevaim piirkond – üleilmses välispoliitilises tegevuses tagaplaanile jääb. Arutletakse ka teemal, millist rolli täidab Euroopa sotsiaalne turumajandus globaalsel turul. Põhjalikku infot Alpbachis Euroopa Foorumi raames toimuvate sündmuste kohta saab foorumi koduleheküljelt <http://www.alpbach.org/>.

Parlamentaarsed uudised

Piret Viljamaa (RiTo 9), Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist
Uudiste kokkuvõtte välisriikide parlamentides toimunust 2004. aasta maist oktoobrini.

Uudistest valiku tegemisel on kasutatud elektroonilisi infoallikaid: uudisteagentuuride BNS ja Reuters andmebaase, täistekstandmebaasi EBSCO ning parlamentide kodulehekülgedel leiduvaid materjale.

Armeenia

Armeenia opositsioon jätkab võitlust võimuvahetuse nimel. Presidendimeelne parlamendi enamus kavatseb lähiajal võtta vastu otsuse mandaadi äravõtmisest 24 opositsiooniliikmelt, kes käesoleva aasta algusest alates boikoteerivad parlamendi tööd, nõudes valitsuse usaldusreferendumi korraldamist. Vastuseks teatas opositsioon, et jätkab võitlust miitinguid, rongkäike ja demonstratsioone korraldades. Armeenia parlamendi põhikirja kohaselt võetakse mandaat ära parlamendiliikmetelt, kes on mõjuva põhjuseta enamikult istungitelt puudunud.

Interfax-BNS, 14.09.2004, "Armeenia opositsioon jätkab võitlust võimuvahetuse nimel".

Bangladesh

Mais kiitis Bangladesh'i parlament heaks seaduse, millega parlamendis loodi naistele 45 kohta. Parlamendis on nüüd 345 liiget. Kohad jagatakse parlamendiparteide vahel nende liikmete arvu järgi. Sellega püüab peaminister Begum Khaleda Zia täita lubadust suurendada järk-järgult seadusandlikus kogus naiste osakaalu. Suurim opositsioonipartei Awami Liiga boikoteeris parlamendihääletust, kuid seadus võeti siiski vastu 226 poolthäälega. Nii peaminister kui ka opositsioonijuht on naised, peale opositsioonijuhi on praegu parlamendis ainult viis naist.

Reuters-BNS, 16.05.2004, "Bangladesh lõi parlamenti 45 naistele mõeldud kohta".

Brunei

Aeglaselt demokraatia suunas liikuvus Brunei sultaniriigis tuleb 20 aasta järel kokku parlament. Seadusandlik nõukogu pole tegutsenud 1962. aastast alates, ametlikult peatati parlamendi tegevus 1984. aastal, kui Brunei saavutas iseseisvuse. Parlamendi avab kuningas Hassanal Bolkiah. 21 ametisse nimetatud parlamendiliikmel palutakse istungil kinnitada põhiseaduse parandused. Kuningas, kes on ühtlasi Brunei pea-, kaitse- ja rahandusminister, kirjutab põhiseaduse parandustele alla septembris. Parlamendivalimiste aega pole veel teatatud.

Reuters-BNS, 22.09.2004, "Brunei parlament koguneb 20 aasta järel";

Energy CustomWire (EBSCO), 29.09.2004, "Sultan signs constitutional amendment that could lead to elections",

<http://search.epnet.com/login.aspx?direct=true&AuthType=cookie.ip.url.uid&db=bwh&an=CX2004273W6025>.

Gruusia

Gruusia parlament võttis juulis erakorralisel istungil vastu Adžaaria staatuse seaduse. Selle kohaselt sai Adžaaria põhiseaduse asemel alusseaduse. Küsimuse üle vaidlemisel taandusid seadusandjate argumentid tõdemusele, et Gruusias ei saa olla kaht põhiseadust. Seaduse järgi saab Adžaaria endale oma vapi ja lipu. Gruusia president saab õiguse Adžaaria valitsust tagandada ja kohalik ülemnõukogu laiali saata ning tühistada kõik kohalikul tasandil vastuvõetud seadusandlikud aktid. Adžaaria valitsuse struktuuris pole kohta julgeoleku- ega kaitseministeeriumil. Ministeeriume tohib luua üksnes sellistes valdkondades nagu avaliku korra kaitse, majandus, rahandus, turism, tervishoid, sotsiaalkaitse, haridus, kultuur, sport ja põllumajandus.

Interfax-BNS, 1.07.2004, "Gruusia parlament kinnitas Adžaaria staatuse seaduse".

Oktoobris algasid Gruusia parlamendis inglise keele kursused. Parlamendi pressitalituse teatel tahavad keelt õppida 55 parlamendiliiget, kes on keeleoskuse järgi jagatud kahte õpperühma. Briti saatkonna abil korraldatavad keelekursused on tasuta eeldusel, et õppurid ei hakka tundidest tungiva põhjusega puuduma.

Interfax-BNS, 5.10.2004, "Gruusia parlament hakkas inglise keelt õppima".

Gruusia parlamendi liikmed allkirjastasid eetikakoodeksi, mis määrab parlamenti valitute käitumisreeglid. Koodeks sätestab, et parlamendiliikmed ei tohi kasutada vandesõnu ning peavad olema korrektsed ja heatahtlikud. Muu hulgas nõuab eetikakoodeks, et parlamendiliikmete välimus peab vastama üldtunnustatud eetikanormidele.

Interfax-BNS, 12.10.2004, "Gruusia rahvaasemik ei vannu ega kakle".

Holland

Mõned Hollandi parlamendi liikmed on otsustanud selle eest hea seista, et Teises maailmasõjas hukkunud Anne Frankile antaks postuumselt Hollandi kodakondsus. Immigratsiooniminister Rita Verdonk arvab, et selleks puudub seaduslik alus. Mõte Anne Frankile kodakondsus anda tekkis Hollandi telesaate mõjul, milles televaatajad hääletasid 202 Hollandi ajaloo suurkuju kandidaadi hulka ka Anne Franki, kes oli 1933. aastal koos perekonnaga Hollandisse emigreerunud ja end sõja ajal 25 kuud Amsterdamis varjanud.

International CustomWire (EBSCO), 4.10.2004, "Dutch parliament members want to give Anne Frank posthumous citizenship".

Iirimaa

Iiri parlamendis menetletakse seaduseelnõu, mille kohaselt saavad välismaalaste Iirimaaal sündinud lapsed ainult sel juhul automaatselt kodakondsuse, kui vähemalt üks lapse vanemaist on lapse sünnile eelneva nelja aasta jooksul elanud kolm aastat Iirimaaal või Suurbritannias. Juunis toimunud referendumil hääletasid iirlased välismaalaste Iirimaaal sündinud lastele automaatse kodakondsuse andmise vastu. Septembris toimus protestimarss, mille korraldajate sõnul saadetakse nüüd riigist välja ka neid kodakondsuse taotlejaid, kelle dokumentide läbivaatamine on seni venima jäänud.

BBC News, 29.09.2004, "Irish "baby law" triggers protest",

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/3699832.stm>.

Itaalia

Juulis pandi Itaalia parlamendis usaldushääletusele peaminister Silvio Berlusconi pensionireformi kava, mis kiideti heaks 333 poolthäälega. Vastu hääletas 148 parlamendiliiget. Riigi ametiühingud ähvardasid seejärel streigiga. Itaalia sisemajanduse kogutoodangust 15,7% neelava pensionisüsteemi reformimine on oluline samm kulutuste kärpimiseks, et täita Euroopa Liidu nõudmisi.

Möödunud aastal valitsuses heaks kiidetud reformi kohaselt peab töötaja täieliku riigipensioni saamiseks tegema pensionifondi sissemaksed vähemalt 40 aastat, praegu saavad üle 57-aastased töötajad täispensioni 35 aasta maksete pealt.

AFP-BNS, 29.07.2004, "Berlusconi võitis usaldushääletuse pensionireformi üle".

Leedu

Juulis võttis Leedu seim vastu seaduseparandused, mille kohaselt muutuvad parlamendivalimised taas kahevoorulisteks. Seaduse järgi tunnistatakse ühemandaadilisest ringkonnast seimi valituks kandidaat, kes kogub üle poolte valimistel osalenute häältest juhul, kui valimisaktiivsus on vähemalt 40 protsenti. Kui osalus jääb alla 40 protsendi, loetakse parlamenti valituks kandidaat, kes sai kõige rohkem häáli, kuid mitte vähem kui viiendiku valimistel osalenud kodanike häältest. Nendes ühemandaadilistes ringkondades, kus seimi liikmed jäävad esimeses voorus valimata, korraldatakse kahe nädala pärast teine voor, kuhu pääseb kaks esimeses voorus enim häáli kogunud kandidaati. Teise vooru võitjaks tunnistatakse enim häáli saanud kandidaat valijate osalusprotsendist sõltumata.

Leedus toimusid seimi valimised ka varem kahes voorus, ent neli aastat tagasi muudeti valimised ühevooruliseks. Leedu 141-kohalisse parlamenti valitakse 71 parlamendiliiget ühemandaadilistest ringkondadest ja ülejäänud parteinimekirjade alusel.

BNS, 30.07.2004, "Adamkus kinnitas kahevooruliste seimivalimiste seaduse".

Oktoobris toimusid Leedu seimi valimised. Esimeses voorus väga hea tulemuse saanud Viktor Uspaskihi juhitud Tööerakond sai 39, konservatiivid ja liberaalsentristid kokku 43 ning sotsiaaldemokraatide ja sotsiaalliberaalide koalitsioon Töö Leedu Hüvanguks 31 kohta. Presidendiametist tagandatud Rolandas Paksase valimisliit Korra ja Õigluse Eest sai 11, Kazimiera Prunskienė juhitud Talurahva Partei ja Uue Demokraatia Partei Liit kümme, sõltumatud kandidaadid viis ja Leedu Poolakate Valimisaktsioon kaks mandaati.

BNS, 25.10.2004, "Leedu valimistel saatis edu parempoolseid".

Läti

Septembris toimunud usaldushääletusel ei toetanud Läti parlament Indulis Emsise valitsusele umbusalduse avaldamist. Umbusalduse avaldamise poolt hääletas 32 ja vastu 45 seimi liiget, 12 liiget ei osalenud hääletusel. Hääletamise algatas Rahva Üksmeele Partei seoses rahulolematusega rahvusvähemuste koolides käivitatud reformiga. Fraktsiooni Inimõiguste Eest Ühtses Lätis juhi Jakov Plineri sõnul ei osalenud tema fraktsioon hääletamisel, sest nad ei soovi Einars Repše rahvusradikaalsele valitsusele teed vabaks teha. Ehkki Pliner kritiseeris praeguse valitsuse poliitikat haridusreformi küsimuses, tunnistas ta siiski, et erinevalt eelmistest valitsustest on praegune hakanud opositsiooni kuulama.

BNS, 16.09.2004, "Läti valitsuse umbusaldamine Seimis kukkus läbi".

Makedoonia

Pärast pikki vaidlusi kinnitas Makedoonia parlament augustis seadusemuudatuse, mis annab albaanlastest vähemusele suuremad õigused. Seaduse muutmise kiideti heaks 61 poolthäälega, vastu anti 7 häält. Albaanlased saavad kohaliku omavalitsuse tasandil suuremad õigused 16 piirkonnas 80-st. Seaduse kohaselt saab albaania keelest tähtsaim keel piirkondades, kus albaanlased on enamuses. Pealinn Skopje muutub kakskeelseks linnaks. Albaanlased moodustavad kahe miljoni elanikuga Makedoonias umbes veerandi.

Septembris otsustas Makedoonia parlament panna detsentraliseerimise seaduse rahvahääletusele, sest opositsioon kogus referendumini korraldamise toetuseks 180 454 häält. Augustis vastuvõetud seadus ärritab opositsiooni kuuluvaid etnilisi makedoonlasi, kes väidavad, et Makedoonia lõheneb nüüd etnilise kuuluvuse alusel kaheks. Referendumi toimumise ajaks määrati 7. november.

Reuters-BNS, 12.08.2004, "Makedoonia kinnitas rahvusvähemuste seaduse muutmise";

International CustomWire (EBSCO), 3.09.2004, "Macedonian parliament calls referendum on disputed decentralization law",

<http://search.epnet.com/login.aspx?direct=true&AuthType=cookie,ip,url,uid&db=nfh&an=CX2004247W0316>.

Norra

Richard Nixonit kujutavate maalide väljapanek Norra parlamendi väliskomisjoni seinale šokeeris Norra parlamendi liikmeid ning maalid võeti mõne päeva pärast maha. Parlamendiliikmed pidasid 1974. aastal Watergate'i afääri tõttu tagasi astunud endise Ameerika Ühendriikide presidendi portreede riputamist komisjoni seinale poliitiliselt ebakorrektselt. Maalid lubati edaspidi välja panna "vähem silmatorkavasse kohta".

BBC News, 5.10.2004, ""Shocking" Nixon pictures removed",

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/entertainment/arts/3716200.stm>.

Poola

Juunis toimunud usaldushääletusel kiitis Poola parlament heaks peaminister Marek Belka uue vasakpoolse valitsuse, hoides sellega ära ennetähtaegsed valimised. Parlamendi alamkoda kiitis Demokraatlikku Vasakliitu kuuluva peaministri ja tema koalitsioonivalitsuse heaks 236 poolthäälega, vastu hääletas 215 parlamendiliiget.

President Aleksander Kwaśniewski nimetas Belka 2. mail tagasi astunud Leszek Milleri asemele, kuid 14. mail ei suutnud tema valitsus parlamendi usaldust võita. President nimetas Belka ka teist korda peaministriks. Teistkordsel hääletusel toetasid Belka kandidatuuri Poola Sotsiaaldemokraadid tingimusel, et oktoobris korraldatakse uus usaldushääletus. Poola Sotsiaaldemokraadid on rühm parlamendiliikmeid, kes löid märtsis Demokraatlikust Vasakliidust lahku ja põhjustasid Milleri tagasiastumise.

AFP-BNS, 24.06.2004, "Poola parlament kiitis Belka valitsuse heaks".

Oktoobris võttis Poola parlamendi alamkoda vastu otsuse kehtestada kõrgeimat tulu teenivatele inimestele 50%-line tulumaks. Analüütikute sõnul on tegemist populistliku sammuga enne järgmise aasta valimisi. 50%-line tulumaks hakkab järgmisest aastast alates kehtima rohkem kui 600 000 złoti (2,17 miljoni krooni) suuruse aastatulu pealt. Praegu on Poola kõrgeim maksumäär 40%, madalamad määrad on 30% ja 19%. Poola rahandusministeeriumi teatel puudutab otsus Poola 38,8 miljonist elanikust ligikaudu 4000 inimest. Riigieelarvesse toob see täiendavat tulu 240 miljonit złotti (853 miljonit krooni).

AFP-BNS, 22.10.2004, "Poola maksustab kõrged tulud 50 protsendiga".

Prantsusmaa

Prantsusmaal võeti vastu rahva tervise edendamise seadus, mille kohaselt peavad 2005. aasta septembrist koolidest kaduma rämpstoidu- ja limonaadiautomaadid. Muudatuse tingib vajadus võidelda laste ülekaalulisusega. Prantsusmaa noored üha tüsenevad, arvatakse, et 16–19% alaealistest on ülekaalulised.

Noorte hulgas populaarsetele magusatele alkoholsetele jookidele kehtestatakse lisamaks. Prantsusmaal võib alkoholseid jooke tarvitada 16. eluaastast alates. Rämpstoidu ja magusate jookide tootjad võivad valida, kas hoiatada tarbijaid oma toodete kahjulikkuse eest

või maksta lisamaksu. Maksudest laekuv raha kulutatakse tervisliku toitumise propageerimisele.

Toronto Star (EBSCO), 21.08.2004, "Empty calories target of French law",

<http://search.epnet.com/login.aspx?direct=true&AuthType=cookie,ip,url,uid&db=nfh&an=6FP1956737919>.

Rumeenia

Juunis võttis Rumeenia parlament vastu seaduse, millega keelustatakse laste adopteerimine välismaale. Sellega püütakse vähendada Euroopa Liidu muret lastega kauplemise üle, sest kardetakse, et lapsed võivad sattuda elunditega kaubitsejate ja pedofiilide kätte. Piirang on põhjendanud Ameerika Ühendriikide meelepaha.

Seadus võeti vastu 15 aastat pärast seda, kui kommunistliku režiimi kokkuvarisemise järel kiirustasid välismaalased lapsendama Rumeenia lastekodudes elavaid kümneid tuhandeid hüljatud lapsi. Seaduse alusel võivad lapsi välismaale lapsendada ainult nende vanavanemad, sedagi juhul, kui kõik katsed neid sugulaste ringi jätta või mõnesse Rumeenia perekonda lapsendada ei anna soovitud tulemusi.

Rumeenia lastekodudes on praegu ligikaudu 40 000 last. Siiani otsustati laste adopteerimine tihti kõrgeima pakkumise tegija kasuks.

Reuters-BNS, 15.06.2004, "Rumeenia keelustas laste adopteerimise välismaale".

Saksamaa

Juunis võttis Saksa parlament vastu õhuturbe seaduse, mis annab riigi relvajõududele õiguse tulistada alla tsiviillennuk, kui on põhjust arvata, et seda tahetakse kasutada terrorirünnakuks. Seadus võimaldab kaitseministril anda "eriti tõsise vahejuhtumi" vältimiseks korraldus tulistada alla kaaperdatud reisilennuk, kui kõik teised variandid vahejuhtumi rahumeelseks lahendamiseks on end ammendanud. Uus seadus näeb ette ka kontrolli tõhustamist Saksa lennujaamade personali üle.

AFP-BNS, 18.06.2004, "Saksa parlament võttis vastu õhuturbe seaduse".

Juulis kinnitati Saksamaa parlamendi ülemkojas uus immigratsiooniseadus. Seaduse jõustumisel 2005. aasta algul lihtsustub spetsialistide Saksamaale tööle asumine, teisalt võimaldab uus kord terrorismi toetamises kahtlustatavaid riigist kiiremini välja saata. Haritud oskustöölisele pakutakse võimalust jääda riiki pikemaks ajaks, enam pole vaja taotleda eraldi töö- ja elamisloa. Kõrgkooli edukalt lõpetanud välisstudengid võivad töö otsimiseks jääda Saksamaale veel üheks aastaks.

Seaduse vastuvõtmisele eelnes kolm aastat sotsiaaldemokraatide ja nende rohelistest koalitsioonipartnerite ning opositsioonis olevate konservatiivide debatte. Mais sekkus

kantsler Gerhard Schröder isiklikult protsessi ja mõjutas opositsiooni oskustöölise vastuvõtmisega nõustuma, lubades vastutasuks meetmeid äärmusluses kahtlustatavate väljasaatmiseks.

Seadust on nõudnud eeskätt ettevõtjad, kes kardavad riigi konkurentsivõime langust. Praegu on Saksamaal umbes 7,3 miljonit välismaalast. Uus seadus on mõeldud ennekõike Euroopa Liitu mittekuuluvate riikide kodanikele.

Reuters–BNS, 17.06.2004, "Saksa parteid jõudsid immigratsiooniseaduses kokkuleppele";

http://www.germany-info.org/relaunch/politics/new/pol_immigration_law_2004.html.

Sloveenia

Sloveenia üldvalimised võitis napilt paremtsentriline opositsioon, lõpetades 12 aastat kestnud liberaalide võimu. Sloveenia demokraatlik partei ja konservatiivne Uue Sloveenia partei kogusid valimistel 38% häältest senise vasaktsentriliku koalitsiooni 37% vastu. Tulemus tagab demokraatliku partei juhitud koalitsioonile 90-kohalises parlamendis 38 kohta. Demokraatliku partei juht Janez Jansa lubas välispoliitikas jätkata senist kurssi, sisepoliitikas aga teha muudatusi. Ta ütles, et seab eesmärgiks halduskulude vähendamise, sotsiaalpoliitika tõhustamise, majandusarengu edendamise ja eurole ülemineku 2007. aastal.

Reuters–AFP–BNS, 4.10.2004, "Sloveenia valimised võitis paremtsentriline opositsioon".

Suurbritannia

Juulis hääletasid Suurbritannia seadusandjad laste mis tahes viisil füüsilise karistamise kriminaliseerimise vastu. Lordide kajas sai seadus 250 vastu- ja 75 poolthäält. Selle asemel otsustati lihtsustada jõhkarditest vanemate vastutuselevõtmist. Mitmes Euroopa riigis, näiteks Põhjamaades, on laste füüsiline karistamine täielikult keelatud.

Suurbritannia survegrupid on juba mõnda aega nõudnud, et seadusi muudetaks nii, et lastel oleksid samasugused õigused kui täiskasvanuil. Praegu kehtiv seadus pärineb 1860. aastast.

Associated Press Newswires (Reuters), 5.07.2004, "British Reject Ban on Spanking of Kids".

Septembris tungisid rebasejahi toetajad Briti parlamenti, kuid ei suutnud takistada hääletust, millega see verine lõbustus keelustati. Vaidlused rebasejahi keelamise üle katkestati pooleks tunniks, kui viis jahi toetajat tungisid võltsitud kutseid kasutades parlamendi alamkotta. Samal ajal toimus parlamendihoone juures umbes 10 000 osavõtjaga meelevaldus rebasejahi toetuseks. Meelevaldustest hoolimata kinnitasid parlamendi alamkoja liikmed 356 poolthäälega seaduse, mis keelab Inglismaal ja Walesis koertega rebasejahi. Vastuhääli anti 166. Šotimaal võeti samasugune seadus vastu 2002. aastal.

Seadusandjad otsustasid, et keeld jõustub 2006. aasta juulis. See annab rebasejahi korraldamisest elatuvatele maainimestele võimaluse otsida endale mõni teine

sissetulekuallikas. Seaduse peab kinnitama ka parlamendi ülemkoda, kus varasemad katsed rebasejahti keelata on nurjunud. Seekord on valitsus lubanud kasutada erakorralisi meetmeid, kui ülemkoda ei peaks rebasejahti keelustama.

Antud vahejuhtum oli suure tõenäosusega esimene "võõraste sissetung" parlamendis saali pärast 1642. aastat, mil seda tegi Charles I.

AFP–Reuters–BNS, 16.09.2004, "Meeleavaldajate sissetung Briti parlamenti ei suutnud väärata rebasejahi keelamist".

Oktoobrist on Londonis uute terroritõrjemeetmetega seoses keelatud madallennud üle selliste tähtsate objektide nagu parlamendihoone ja Buckinghami palee. Helikopterid ja lennukid ei tohi lennata nende objektide kohal madalamal kui 1400 jalga ehk 420 meetrit. Piiranguid rakendatakse politsei nõudmisel riigi julgeoleku tagamiseks. Erandiks on Londoni lennuväljadele saabuvad ja sealt lahkuvad lennukid, politseihelikopterid ning muud ametlikud lennud.

AFP–BNS, 24.09.2004, "Londonis keelatakse madallennud üle tähtsate objektide".

Šotimaa

Oktoobris avati Šotimaal uus parlamendihoone. Katalaani arhitekti Enric Mirallesi projekteeritud hoone ehitamine kestis ettenähtust kolm aastat kauem ja neelas kavandatust kümme korda rohkem raha. Edinburghi kesklinnas asuva 431 miljonit naela maksma läinud maja pidulikul avamisel osales Briti kuninganna Elizabeth II. Kohal oli ka šoti rahvuslasena tuntud filmistaar Sean Connery.

Šoti parlament saadeti laiali 1707. aastal, kui Šotimaa liideti Inglismaa ja Walesiga. Parlamendid taasasutati Šotimaal ja Walesis 1999. aastal. Piiratud seadusandliku võimuga Šoti parlamendis on 129 liiget.

<http://www.scottish.parliament.uk/nmCentre/news/news-04/pa04-049.htm>;

Reuters–BNS, 9.10.2004, "Šotimaal avati uus parlamendihoone".

Tšehhi

Tšehhi parlamendi ülemkoda pidas mais avaliku istungi, et propageerida Tšehhi Vabariigi tšehhikeelse lühinime Česko kasutamist, mille ingliskeelne ekvivalent on Czechia, prantsuskeelne Tchequie ja saksakeelne Tschechien. Senat tahab lahendada nimeprobleemi, mis sai alguse Tšehhoslovakkia poolitamisest 1993. aastal. Nimekuju Česko tunnustab nii ÜRO kui ka tšehhi keele sõnaraamat, kuid ametlikus asjaajamises seda ei kasutata. Senatis võeti vastu Česko't toetav memorandum, milles kutsutakse võime kodu- ja välismaal seda nimekuju propageerima. Seaduse kaalu memorandumil ei ole.

Reuters–BNS, 14.05.2004, "Tšehhi on hädas nimega".

Septembris võttis Tšehhi parlament vastu seaduse sõjaväekohustuse tühistamisest 2005. aastast alates, sillutades sellega teed professionaalsete relvajõudude moodustamisele.

Tšehhis on kohustuslik väeteenistus kehtinud ligi 140 aastat. Praegune seadus nõuab üle 18-aastastelt meestelt minimaalselt aastast väeteenistust. Seadus, mille peavad kinnitama ka parlamendi ülemkoda ja president, näeb ette, et kohustuslikku väeteenistust saab tulevikus rakendada ainult siis, kui riik on ohus või ametlikult sõjajalal.

1999. aastal astus Tšehhi NATO-sse ning lubas reformida relvajõud mobiilseteks üksusteks, mida saab hõlpsalt NATO jõududega integreerida.

Reuters-BNS, 24.09.2004, "Tšehhi loobub kohustuslikust väeteenistusest".

Ukraina

Ukraina Ülemraada moodustas ajutise komisjoni opositsiooni juhtiva presidendikandidaadi, parlamendiliikme Viktor Juštšenko mürgituse asjaolude selgitamiseks. Otsust toetas 425 ja vastu oli 17 parlamendiliiget. Komisjoni koosseisu kuulub peale peaprokuratuuri esindaja ka tervishoiuministeriumi esindaja.

Ukraina opositsiooni liidril, valimisliidu Meie Ukraina juhil Juštšenkol ilmnisid esimesed haigussümptomid 6. septembril ning esialgu oli ta kohalike arstide hoole all. 10. septembril viidi Juštšenko Viini kliinikusse, kus tal diagnoositi äge pankreatiit. Juštšenko valimiskampaania juht Aleksandr Zintšenko ei välistanud, et mürgitus oli võimude katse poliitikut tappa.

Interfax-BNS, 21.09.2004, "Ukraina parlament moodustas komisjoni Juštšenko mürgitamise uurimiseks".

Venemaa

Juulis alustas Vene Riigiduumas taas tegevust ühendus Anti-NATO, selle algataja on Kodumaa (Rodina) fraktsioon. Ühenduse eesmärk on aidata Vene parlamendi liikmeil kujundada ühtset seisukohta NATO ittalaienemise suhtes.

Interfax-BNS, 3.07.2004, "Vene Riigiduumas taastas saadikuühenduse Anti-NATO".

Venemaa Riigiduumas keelustas 432 poolthäälega öllereklaami televisioonis ja raadios hommikul kella seitsmest õhtul kella kümneni. Üks saadik jättis hääletamata, vastu polnud keegi. Keeld sisaldub reklaamiseaduse muudatuses, mille duuma teisel lugemisel vastu võttis.

AFP-BNS, 31.07.2004, "Vene duuma keelustas öllereklaami teles ja raadios".

Augustis kiitis Vene parlamendi ülemkoda heaks ulatuslikku pahameelt tekitanud sotsiaalkindlustusreformi, mis mõjutab vähemalt 40 miljonit vaesuses elavat Venemaa

elanikku. Seaduse heakskiitmise poolt hääletas 156 ja vastu viis parlamendiliiget, üks jäi erapooletuks. Seadus näeb ette riskirühmade elanike sotsiaalsoodustuste asendamist rahaliste hüvitistega. 2005. aasta 1. jaanuarist on riskirühmade elanikel õigus kasutada sotsiaalpaketti ja saada igakuist rahalist toetust. Sotsiaalpaketi maksumus on 450 rubla, see hõlmab tasuta sõitu ühissõidukeis, tasuta ravimeid, sanatooriumiravi ja sellega seotud sõidukulusid. 2006. aastast alates võivad riskirühmadesse kuuluvad elanikud ise valida, kas kasutada tasuta sotsiaalteenuseid või rahalist hüvitist. Seaduse peab veel allkirjastama president Vladimir Putin.

Interfax-BNS, 8.08.2004, "Vene ülemkoda kinnitas sotsiaalreformiseaduse".

Septembris võtsid Vene Riigiduumaliikmed vastu resolutsiooni, milles kutsusid üles tegema seadusemuudatusi, mis piiraksid Vene kodanike ja välismaalaste liikumis- ja elukoha valimise vabadust Vene Föderatsiooni territooriumil. Resolutsioon "Riiklikust julgeolekust silmitsi rahvusvahelise terrorismiga" kiideti heaks 343 häälega. Neli saadikut jättis hääletamata, vastu polnud keegi. Saadikud soovitasid rakendada "erimeetmeid" passide ja viisade väljaandmisel ning välismaalaste registreerimisel. Kutsuti üles looma "kontrollmeetmete süsteemi, et tagada välistööjõudu puudutavate seaduste kindlat täitmist".

Avalduses tehti ettepanek muuta mitut seadust, alates terrorismivastase võitlusega seotud õigusaktidest ja lõpetades kriminaalkodeksiga, et "võtta kiiresti vastu otsustavad meetmed riigi ja tema kodanike huvide kaitsmiseks".

AFP-BNS, 23.09.2004, "Vene duumasaadikud tahavad piirata liikumisvabadust".

Vildakad väited

Mall Hellam

Avatud Eesti Fondi juhataja

Valter Haamer. Kodanikuühiskond: kellele, milleks? - Riigikogu Toimetised 8, 2003, lk 169-174.

Eesti Rahvakultuuri Keskseitside Liidu esimees Valter Haamer märgib, et Eesti kodanikuühiskonna kujunemise uurimine on tänuväärne töö tuleviku ajaloolastele. Küllap on selle tõestuseks ka tõik, et 2002. aasta detsembris Riigikogus vastu võetud Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni (EKAK) kujunemislugu on juba jõudnud kirjeldada õige mitu inimest, näiteks Agu Laius (Laius 2002), Mikko Lagerspetz (Lagerspetz 2003) ja Daimar Liiv (Liiv 2003).

Kahjuks on Valter Haameri kirjutises palju sellist, millega ei saa nõustuda ja mille parandamine on vajalik kas või nendesamade tuleviku ajaloolaste huvides. Haameri väitel on nii EKAK, mittetulundusühingute ja sihtasutuste tegevust reguleerivad seadused kui ka paljud organisatsioonid - nende hulgas Avatud Eesti Fond (AEF) - Eesti kodanikeühenduste senised traditsioonid maha salanud ja asunud juurutama kodanikuühiskonna "angloameerika mudelit". Tema kinnitusel on Avatud Eesti Fond ja "temaga seotud" ühendused suunanud mittetulundusühendusi "teenuseid osutama", samas kui autorile rohkem sümpaatsed ühendused on edendanud rahvakultuuri, vaimsust, kõlblust ja rahvuslikku kasvatust. "Teenuste osutamine on esimestel eesmärk, teistel ainult vahend," kirjutab ta.

See väide on ekslik. Avatud Eesti Fond on toetanud inimeste vabatahtlikku ühinemist oma väärtuste edendamiseks kümnete projektikonkursside ja toetuste vahendusel. Avatud Eesti Fondi jaoks on riigi ja kohalike omavalitsuste poolt delegeeritud teenuste osutamine ainult üks, seejuures sugugi mitte kõige olulisem tahk mittetulundusühenduste tegevuses. Küll aga on tegemist valdkonnaga, mille selge ja läbipaistev korraldamine on eelkõige kodanikeühenduste huvides. Et EKAK on mittetulundusühenduste ja avaliku võimu suhteid korrastav dokument, on arusaadav, et selles on palju tähelepanu suunatud nendevahelistele lepingulistele, sealhulgas teenuste osutamisest tulenevatele suhetele. Tähtsam on, et dokument annab üldise raamistiku ühenduste kaasamisele seal, kus avalik võim langetab nende tegevusvaldkondi puudutavaid otsuseid.

On loomulik, et kodanikeühendused on eripalgelised, erinevate huvide ja tegevussuundadega. On ka loomulik, et nende mõnikord üksteisele vastanduvaid püüdeid ei saa jäägitult esindada ükski keskliit ega koostööfoorum. Siiski on kõigi nende huvides kaitsta ja edendada kogu nende tegevuse aluseks olevat põhimõtet - inimeste võimalust ühiste väärtuste ja eesmärkide nimel liituda. Kehtivad seadused ja EKAK annavad ühendustele selleks võrdsed võimalused nende tegevusvaldkondadest sõltumata. Loodetavasti saab EKAK-i rakendamiseks loodud mittetulundusühenduste ja riigi ühiskomisjon neid võimalusi veelgi avardada. Avatud Eesti Fond soovib selleks meile kõigile jõudu ja töötahet.

Kasutatud kirjandus

Lagerspetz, M. (2003). From NGOs to Civil Society: A Learning Process. - Miklós Králik (ed). University and College Level Third Sector Studies in Countries of Central and Eastern Europe. Budapest: Third Sector Studies in Central and Eastern Europe International Academic Network, pp 81-91.

Laius, A. (2002). Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni arengulugu. - Riigikogu Toimetised 6, 2002, lk 171-177.

Liiv, D. (2003). Avaliku võimu ja mittetulundussektori vahelised koostöökokkulepped: uued arengud, uued käsitlused. - M. Lagerspetz, A. Trummal, R. Ruutsoo, E. Rikmann, D. Liiv. Tuntud ja tundmatu kodanikeühiskond. Tallinn: Balti-Ameerika partnerlusprogramm, Avatud Eesti Fond, lk 82-100.

Autoritest

Michael Couchier, Genti Ülikooli teadur

Haridus: Euroopa ja rahvusvaheline õigus, Antverpeni Ülikool, Louvain-la-Neuve'i Katoliku Ülikool. *Töö:* Genti Ülikooli teadur, Euroopa Liidu projekt *Europe for Patients*.

Triin Edovald, Oxfordi Ülikooli doktorant

Sündinud 1977 Harjumaal Riisiperes. *Haridus:* kasvatusteaduste bakalaureus, Tartu Ülikool 2001; õpetajakoolitus, Tartu Ülikool 2002; tõendus põhise sotsiaaltöö magister 2004, Oxfordi Ülikool; tõendus põhise sotsiaaltöö doktoriõpe, Oxfordi Ülikool 2004-. *Töö:* Haapsalu Wiedemanni gümnaasiumi inimeseõpetuse õpetaja 2000-01; Lastekaitse Liidu tegevussuuna "Laps koolis" juht 2001-03. *Ühendused:* Euroopa Tudengite Keskliit (AEGEE).

Kristina Ehrenpreis, Sotsiaalministeeriumi analüütik

Sündinud 1980 Kiviõlis. *Haridus:* haldusjuhtimise bakalaureus, Tallinna Tehnikaülikool 2002; haldusjuhtimise magistriõpe, Tallinna Pedagoogikaülikool 2002-. *Töö:* Sotsiaalministeeriumi finants- ja varahalduse osakonna analüütik 2002-.

Ene Ergma, Riigikogu esimees

Sündinud 1944 Rakveres. *Haridus:* astrofüüsik, Tartu Riiklik Ülikool 1962-64 (füüsika), Moskva Riiklik Ülikool 1969; füüsika-matemaatikakandidaat 1972; füüsika-matemaatikadoktor 1984, Moskva Kosmoseuuringute Instituut; Eesti TA liige 1997-. *Töö:* NSVL Teaduste Akadeemia Astronoomia Nõukogu 1974-88; Tartu Ülikooli teoreetilise füüsika ja astrofüüsika kateedri professor 1988-92, astrofüüsika korraline professor 1992, teoreetilise füüsika instituudi juhataja 1992-96 ja füüsikaosakonna juhataja 1992-98; Eesti Teaduste Akadeemia asepresident 1999-; X Riigikogu esimees 2003-. *Ühendused:* Ühendus Vabariigi Eest - Res Publica; Rahvusvaheline Astronoomia Ühing (IAU); Euroopa Astronoomia Ühing (EAS); Tartu Observatooriumi teaduslik nõukogu; Tartu Ülikooli füüsika-keemiateaduskonna ja füüsikaosakonna nõukogu; EV teaduspreemia komisjon; Euroscience; Füüsika Instituudi nõukogu; ALLEA (*All European Academies*) komisjon "Eetika ja teadus"; Inglise Kuningliku Astronoomiaseltsi assotsieerunud liige 2001-; Descartes'i preemia suure þürri liige 2002 ja president 2003; ENWISE (*Enlarge "Women in Science" to East*) ekspertkomisjoni esimees 2002-; "Teadus ja ühiskond" (Science and Society) Euroopa Liidu komisjoni nõunik 2002-; Vabariigi Presidendi akadeemiline nõukogu.

Mati Heidmets, Tallinna Pedagoogikaülikooli rektor

Sündinud 1949 Kohtla-Järvel. *Haridus:* psühholoog, Tartu Riiklik Ülikool 1973; psühholoogiakandidaat 1989, NSVL TA Psühholoogia Instituut. *Töö:* Tartu Riiklik Ülikool 1973-77; Eesti Maaehitusprojekt 1977-80; Tallinna Pedagoogikaülikool 1979-: teadur, dotsent, professor, rektor. Eesti Teadusfondi ekspertkomisjoni liige 1996-97; Avatud Eesti Fondi nõukogu esimees 1995-2000; Teaduskompetentsi Nõukogu liige 2000-01; Tiigrihüppe Sihtasutuse nõukogu esimees 2001-04; Vabariigi Presidendi akadeemiline nõukogu 2002-; Integratsiooni Sihtasutuse nõukogu 2000-; arendusprojekti "Säästev Eesti 21" töörühma juht.

Mall Hellam, Avatud Eesti Fondi juhataja

Sündinud 1957 Tallinnas. *Haridus:* ungari filoloogia ja soome-ugri võrdlev keeleteadus, Budapesti L. Eötvösi Ülikool 1983. *Töö:* tõlk ja referent 1983-90; Avatud Eesti Fondi juhataja 1990-. *Ühendused:* Eesti-Ungari Selts, Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu nõukogu, kodanikualgatuse maailmaühenduse CIVICUS nõukogu, Ungari aukonsul Eestis.

Mati Hint, VII Riigikogu liige, Tallinna Pedagoogikaülikooli emeritprofessor

Sündinud 1937 Tartus. *Haridus:* eesti filoloog, Tartu Riiklik Ülikool 1963; filoloogiakandidaat 1971, Eesti NSV Teaduste Akadeemia; *dr phil* 1997, Helsingi Ülikool. *Töö:* Keele ja Kirjanduse Instituudi teadur 1966-75;

Tallinna Pedagoogikaülikooli eesti keele õppetooli õppejõud: dotsent 1980-92, professor 1993-, 1995-2000 õppetooli juhataja. Eestimaa Rahvarinde eestseisus 1988-92; VII Riigikogu 1992-95. *Ühendused: Suomalais-ugrilainen Seura ja Kalevalaseura* välisliige, Soome Kirjanduse Seltsi k-liige, *Societas Uralo-Altaica* ning *Societas Linguistica Europaea* liige.

Aivar Jarne, Riigikogu Kantselei pressi- ja infoosakonna pressitalituse juhataja

Sündinud 1965 Antslas. *Haridus*: ajaloolane, Tartu Ülikool 1991. *Töö*: ajalehe Postimees poliitikatoimetuse toimetaja 1991-93 ja arvamustoimetuse toimetaja 1993-99; Riigikohtu pressiesindaja 2000-01; Riigikogu Kantselei pressi- ja infoosakonna pressitalituse juhataja 2001-02 ja 2003-, Riigikogu esimehe nõunik 2002-2003, Riigikogu Toimetiste peatoimetaja 2001-04. *Ühendused*: Rahvusvaheliste Suhete Ring.

Maris Jesse, Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS analüütik

Sündis 1968 Tartus. *Haridus*: ravi eriala, Tartu Ülikool 1993; tervisepoliitika ja -rahastamise eriala magister 2003, Londoni Hügieeni ja Troopikameditsiini Instituut, Londoni Majanduse ja Poliitikateaduse Kool. *Töö*: Sotsiaalministeerium; Eesti Haigekassa juht; Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS analüütik ja patsientide vaba liikumist uuriva projekti *Europe 4 Patients* projektijuht.

Epp Kallaste, Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS analüütik

Sündinud 1976 Koerus. *Haridus*: majandusteaduse magister, Tartu Ülikool 2004, doktoriõpe 2004-. *Töö*: Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS tööturuanalüütik 2002-; Euroopa Tööttingimuste Seirekeskuse Eesti korrespondent 2004-. *Ühendused*: Euroopa Tööturuökonomistide Assotsiatsioon 2002-.

Tarmo Kalvet, Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS innovatsiooniprogrammi juht

Sündinud 1975 Tartus. *Haridus*: avaliku halduse ja sotsiaalpoliitika bakalaureus, Tartu Ülikool 1997, MPA 2002 (*cum laude*), doktoriõpe, Tartu Ülikool 2004-. *Töö*: Phare avaliku halduse arendamise programmi ekspert 1997-98; Tartu Ülikooli avaliku halduse osakonna õppeülesande täitja 1998-; SA Archimedes analüütik 1999-2002; Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS analüütik ja innovatsiooniprogrammi juht 2001-.

Riho Kangur, Tartu Ülikooli politoloogiamagistrant

Sündinud 1979 Pärnus. *Haridus*: politoloogia bakalaureus, Tartu Ülikool 2004, magistriõpe 2004-.

Aare Kasemets, Tartu Ülikooli doktorant

Sündinud 1963 Pärnus. *Haridus*: agronoomia, maasotsioloogia, Eesti Põllumajanduse Akadeemia 1987; ajakirjandus, sotsioloogia, Tartu Ülikool 1993; ajakirjanduse bakalaureus 1995, sotsioloogia magister 2001, doktoriõpe õigus- ja kommunikatsioonisotsioloogia erialal, Tartu Ülikool 2001-. *Töö*: Riigikogu majanduskomisjoni nõunik 1993-95; Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna juhataja 1995-2003; Riigikogu Kantselei nõunik 2003; Keskkonnaministeeriumi nõunik 2004-. Euroopa Parlamendiuringute ja Dokumentikeskuse (ECPRD) korrespondent 1996-2003; Riigikogu Toimetiste peatoimetaja 1999-2001. *Ühendused*: Eesti Sotsioloogide Liidu juhatus 1997-99 ja 2001-03, Eesti Rooma Klubi, Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlause esinduskogu 2003-, Eesti Klubi, Euroopa Sotsioloogia Assotsiatsioon.

Aigi Kasvand, Rahvusraamatukogu Euroopa Liidu infokeskuse infospetsialist

Sündinud 1982 Võrus. *Haridus*: infoteaduse bakalaureus, Tallinna Pedagoogikaülikool 2004. *Töö*: Eesti Rahvusraamatukogu Euroopa Liidu Infokeskus 2003-.

Rainer Kattel, Tallinna Tehnikaülikooli professor, Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS vanemanalüütik

Sündinud 1974 Tartus. *Haridus*: BA (poliitiline filosoofia, *cum laude*) 1996, MA (klassikaline filoloogia, *cum laude*) 1998 ja PhD (avalik haldus ja sotsiaalpoliitika, *summa cum laude*) 2001, Tartu Ülikool; Marburgi Ülikool (filosoofia) 1998-2002.

Töö: Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS vanemanalüütik 2001-; Tartu Ülikooli avaliku halduse ja sotsiaalpoliitika osakonna korraline teadur 1998-2001; Tallinna Tehnikaülikooli avaliku halduse ja eurouuringute professor 2002-, humanitaar- ja sotsiaalteaduste instituudi juhataja 2004-.

Krista Kiisa, Eesti Rahvusraamatukogu projekti reUSE juht

Sündinud 1964 Tallinnas. *Haridus:* bibliograaf, Tallinna Pedagoogiline Instituut 1987. *Töö:* Rahvusraamatukogu rahvusbibliograafia osakonna bibliograaf 1987-92, infosüsteemide osakonna sektorijuhataja 1992-98, infosüsteemide osakonna projektijuht 1998 -. *Ühendused:* Eesti Raamatukoguhoidjate Ühing.

Kaarel Kilvits, Tallinna Tehnikaülikooli majanduspoliitika professor

Sündinud 1947 Tallinnas. *Haridus:* mehaanikainsener, Tallinna Polütehniline Instituut 1970; majandusteaduste kandidaat 1982, ENSV Teaduste Akadeemia Majanduse Instituut. *Töö:* Eesti Teaduste Akadeemia Majanduse Instituudi grupijuht, vanemteadur, sektorijuhataja, juhtivteadur 1981-97; Tallinna Tehnikaülikooli majanduspoliitika professor, majanduspoliitika õppetooli juhataja 1997-, avaliku sektori majanduse instituudi direktor 2002-. *Ühendused:* Eesti Majandusteadlaste Selts, Tallinna Tehnikaülikooli vilistlaskogu, *European Economic Association*.

Ruta Kruuda, Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS nõukogu liige

Sündinud 1967 Põlvas. *Haridus:* ravi eriala, Tartu Ülikool 1991; täiendanud end 1993-99 rahvatervise, tervishoiu rahastamise ja juhtimise, avaliku sektori rahanduse ja majanduse alal Londoni Hügieeni ja Troopikameditsiini Instituudis, Põhjamaade Rahvatervise Instituudis (Rootsis), Eesti Avaliku Halduse Instituudis; rahvatervise magister (MPH, rahvusvaheline tervishoid), Bostoni Ülikool. *Töö:* Sotsiaalministeeriumi rahvatervise osakonna peaspetsialist 1993-95, haiguste ennetamise büroo juhataja 1995-96, rahvatervise osakonna juhataja asetäitja ja kohusetäitja 1996-2001; Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS direktor 2001-04, nõukogu liige. *Ühendused:* Terviseedendusefondi nõukogu 1996-, Bioetika Nõukogu 1998-99.

Liina Kulu, Tartu Ülikooli Euroopa Kolledži teadur

Sündinud 1973 Tartus. *Haridus:* majandusteaduse bakalaureus, Tartu Ülikool 1997, magister 2000, doktoriõpe 2000-. *Töö:* Tartu Ülikooli Euroopa Kolledži teadur.

Julia Laffranque, riigikohtunik

Sündinud 1974 Tartus. *Haridus:* jurist, Tartu Ülikool 1997; LL.M. 1998, Münsteri Ülikool, Saksamaa; õigusteaduse doktor 2003, Tartu Ülikool; täiendanud end Euroopa Liidu õiguse alal Euroopa Komisjoni juriidilises osakonnas ja mitmes Euroopa Liidu liikmesriigis. *Töö:* Justiitsministeerium 1996-2003: õigusloome meetodika osakonna peaspetsialist, Euroopa Liidu õiguse talituse juhataja, Euroopa Liidu õiguse ja välissuhete talituse juhataja, õigusloome asekancler; riigikohtunik 2004-. *Ühendused:* Eesti Juristide Liit, Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts, korp! Filiae Patriae, Eesti Euroopa Uuringute Ühingu asutajaliige, Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS nõukogu.

Rein Lang, Riigikogu aseesimees

Sündinud 1957 Tartus. *Haridus:* jurist, Tartu Riiklik Ülikool 1980. *Töö:* Moskva Advokaatide Kollegiumi ENSV esinduse konsultant 1980-86; Tallinna Linnahalli asedirektor 1986-89; AS Trio LSL juhatuse esimees 1991-97, nõukogu esimees 1997-2001; Tallinna abilinnapea 2001-03; Tallinna linnavolikogu 2002; X Riigikogu 2003-, aseesimees 2004-. *Ühendused:* Eesti Reformierakond, Eesti Kaubandus-Tööstuskoja juhatus 1995-2003, Tallinna Rotary klubi 1991-.

Ene Loddes, Eesti Rahvusraamatukogu teenindusdirektor

Sündinud 1953 Tallinnas. *Haridus:* raamatukogundus ja bibliograafia, Tallinna Pedagoogiline Instituut 1978; haldusjuhtimise magister 2003, Tallinna Tehnikaülikool 2003. *Töö:* Eesti Rahvusraamatukogu 1987-, osakonnajuhataja 1991-, teenindusdirektor 1997-.

Bryane Michael, Oxfordi Ülikooli Linacre College'i teadur

Töötanud Oxfordi ja Harvardi ülikoolis, Maailmapangas, Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioonis (OECD); tegelnud parlamendi küsimustega, avaliku ja erasektori reformiprojektidega, teinud tihedat koostööd Nikaraagua, Boliivia, Vene Föderatsiooni ja Türgi parlamendiga.

Matti Mikkola, Helsingi Ülikooli tööõiguse professor

Sündinud 1945. *Haridus*: õigusteaduse magister 1970, litsentsiaat 1975, doktor 1979, Helsingi Ülikool. *Töö*: Helsingi Ülikooli tööõiguse professor 1986-, Tartu Ülikooli külalisprofessor 1999-; Euroopa Sotsiaalkindlustuse Instituut 1992-, asejuhataja 1997-2001; Euroopa Nõukogu sotsiaalõiguste komisjoni liige 1994-, president 1998-2001; Euroopa sotsiaalharta mitme rahvusvahelise tööühenda liige 1992-; Eesti Sotsiaalministeeriumi, 1993-94, ja sotsiaalministri nõunik 1998-99; Euroopa Nõukogu Kesk- ja Ida-Euroopa riikide nõunik ja konsultant 1993-, Euroopa Nõukogu sõltumatu ekspert 1994-.

Georg Pelisaar, Põlva linnavolikogu liige, IX Riigikogu liige

Sündinud 1958 Põlvamaal Mikitamäe vallas. *Haridus*: ajakirjandus, Tartu Riiklik Ülikool 1977-81. *Töö*: Eesti Raadio erikorrespondent 1989-93; Põlva Raadio peatoimetaja 1993-94; AS Kaguraudio juhatuse esimees 1994-99; IX Riigikogu 1999-2003; Põlva linnavolikogu esimees 2002-. *Ühendused*: Eesti Keskerakond.

Maris Puurmann, Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakonna peaspetsialist

Sündinud 1979 Tartus. *Haridus*: sotsiaaltöö bakalaureus, Tartu Ülikool 2003, magistriõpe 2004-. *Töö*: Vormsi põhikooli õpetaja 2001-03; Vormsi vallavalitsuse arengunõunik 2002-03; Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakonna peaspetsialist 2003-. *Ühendused*: EÜS Põhjala vilistlane, Eesti Saarte Kogu, MTÜ Läänerannik, Vormsi Vabavaimu Klubi, MTÜ Kärrslätti Küla Selts.

Janno Reiljan, Riigikogu liige

Sündinud 1951 Võrumaal Rõuges. *Haridus*: majandusküberneetik, Tartu Riiklik Ülikool 1975 (*cum laude*); majanduskandidaat 1980, Moskva Riiklik Ülikool; majandusdoktor 1991, Tartu Ülikool. *Töö*: Tartu Ülikool 1975-: assistent, vanemõpetaja, majandusküberneetika ja statistika kateedri dotsent, maailmamajanduse ja välismajandussuhete professor, majandusteaduskonna dekaan 1993-96, arendusprodekaan 1996-99, välismajanduse korraline professor 1992-99 ja erakorraline professor 1999-; IX ja X Riigikogu liige 1999-. *Ühendused*: Eestimaa Rahvaliid, Eesti Majandusteaduse Selts, korp! Fraternitas Liviensis.

Tarmo Seliste, Tartu Ülikooli politoloogiamagistrant

Sündinud 1980 Tallinnas. *Haridus*: politoloogia bakalaureus, Tartu Ülikool 2004; bakalaureuseõpingud sotsioloogias ja usuteaduses.

Georg Sootla, Tallinna Pedagoogikaülikooli professor

Sündinud 1954 Koerus. *Haridus*: filosoof, Moskva Riiklik Ülikool 1977; filosoofiakandidaat 1982, Moskva Riiklik Ülikool. *Töö*: Tallinna Polütehnilise Instituudi õppejõud 1982-91; Tallinna Pedagoogikaülikooli õppejõud 1991-, riigiteaduste osakonna avaliku poliitika korraline professor 1995-; Sakala Keskuse koolitusdirektor 1991-93, juhtis koostöös IPSA-ga Rahvusvahelist Politoloogiakooli ja asutas ajakirja The Monthly Survey of Baltic and Post-Soviet Politics. Kesk- ja Ida-Euroopa Haldusassotsiatsiooni uurimisühenda (administratiiv-poliitilised suhted) juht 2002-.

Marek Tiits, Sihtasutuse Archimedes analüütik

Sündinud 1971 Pärnus. *Haridus*: BSc (informaatika) 1996, MA (avalik haldus ja sotsiaalpoliitika) 2004, doktoriõpe 2004-, Tartu Ülikool. *Töö*: Riigikantselei teadus- ja arendusnõukogu sekretariaadi juhataja 2001-03; rahvuslik ekspert Euroopa Komisjoni Infoühiskonna Peadirektoraadi juures 2001; Sihtasutuse Archimedes analüütik 2004-.

Annika Velthut, Keskkonnaministeeriumi kantsler

Sündinud 1978 Tartus. *Haridus*: haldusjuhtimise bakalaureus, Tallinna Pedagoogikaülikool 2000; magistriõpe, Oxfordi Ülikool 2001-2002; haldusjuhtimise magister 2003 (*cum laude*), Tallinna Pedagoogikaülikool. *Töö*: Tallinna Pedagoogikaülikooli riigiteaduste osakonna lektor, teadusassistent ja programmi koordinaator 1999-2003; Phare projekti ekspert 2001-02; rahvusvahelise Kesk-ja Ida-Euroopa riikide uurimisrühma liige ja Eestipoolne koordinaator 2002-03; NISPAcee (Kesk-ja Ida-Euroopa avaliku halduse instituutide ühendus) töörühma juht 2003; Keskkonnaministeerium, ministri nõunik 2003-04, kantsler 2004-.

Piret Viljamaa, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse tegevtoimetaja

Sündinud 1971 Tallinnas. *Haridus*: infotöötaja, Tallinna Pedagoogikaülikool 1994. *Töö*: Eesti Teaduste Akadeemia Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut 1994-2001; Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskus 2001-.

Andres Võrk, Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS analüütik

Sündinud 1974 Vigalas. *Haridus*: majandusteaduse bakalaureus, Tartu Ülikool 1998; majandusteaduse magister 2000, Tartu Ülikool; doktoriõpe majandusteaduses, Tartu Ülikool 2000-. *Töö*: Tartu Ülikooli teadur ja õppeülesande täitja 2000-; Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS analüütik 2001-.

Kunstnikest

Virge Jõekalda, graafik

Sündinud 1963 Ida-Virumaal Lüganusel. *Haridus*: graafika, Eesti Riiklik Kunstiinstituut 1988. Vabakutseline graafik 1988-. Näitustel esinenud 1983-. Osalenud 66 rahvusvahelisel graafikanäitusel ja rohkem kui 60 rühmanäitusel 33 riigis; korraldanud 1990-2004 27 isikunäitust. *Preemiaid*: 1998 laureaadipreemia, aktijoonistuste näitus, La Gallerie Passage, Tallinn; 1998 kuivnõelapreemia, Ljubljana *Agart World Print Festival*, Sloveenia; 1999 *grand diploma*, IX Tuzla portreebiennaal, Bosnia-Hertsegoviina; 1999 Tempera OY ja Galerii-G preemia, seeria "Põld" näitusel "Sinu peidetud elu", Tallinna Kunstihoone; 2000 laureaadipreemia, VI Balti mere maade graafikabiennaal, Kaliningrad-Königsberg, ja Tallinna linna preemia, graafikanäitus "Linnapilt", Tallinna Raekoda; 2002 kuldmedal, VII Caixanova rahvusvaheline graafikabiennaal, Ourense, Hispaania; 2004 noore kunstniku preemia, Eduard Wiiralti preemia näitus, Rahvusraamatukogu, Tallinn, ja laureaadipreemia, in-graafika festival, Pärnu.

Peeter Ulas, graafik

Sündinud 1934 Tallinnas. *Haridus*: Eesti Riiklik Kunstiinstituut, keraamika 1952-54, lõpetas graafikuna 1959. *Töö*: Tallinna Pedagoogikaülikooli õppejõud 1963-98: dotsent 1973-, professor 1992-98, kunstiosakonna juhataja 1994-98. Näitustel esinenud 1959-. *Isikunäitusi*: 1970, Eesti Kunstimuuseum (Kadrioru loss; koos Herald Eelmaga); 1976, Tallinna Kunstihoone salong; 1978, Tartu Kunstimuuseum (koos abikaasa Concordia Klariga); 1981, Eesti Kunstimuuseum; 1983, Tartu Kunstimuuseum; 1994, "Kristallid hämarusest", Rahvusraamatukogu, Tallinn; 2000, 1990. aastate joonistused, Kristjan Raua majamuuseum, Tallinn; 2004, "Illustratsioon", Tallinna Linnaraamatukogu; 2004, retrospektiiv "Kujundite kasvamise lugu", Adamson-Ericu muuseum, Tallinn. *Rühmanäitusi*: 1997, Tallinna Kunstihoone ja Kuressaare Raekoja galerii. Esinenud graafikuna ja illustraatorina neljakümne viie aasta jooksul kõigil suurematel ülevaatenäitustel Tallinnas ja Tartus ning paljudel Eesti kunsti väljapanekutel välismaal, sh 1973 Viin; 1977 Helsingi ja Tampere; 1978 Toronto, New York, Washington; 1983 Vilnius; 1990 Molde ja Fårde (Norra); 2004 Retretti Kunstikeskus (Soome). *Preemiaid*: 1968 I Tallinna graafikatriennaali peapreemia ("Ohver" 1968; akvatinta); 1971 II Tallinna graafikatriennaali diplom; 1974 III Tallinna graafikatriennaali diplom; 1977 IV Tallinna graafikatriennaali eriauhind; 1983 Kristjan Raua preemia (sarjade "Pidulik graafika", "Õhud, õhud, õhud" ja "Õhud, maad ja veed" eest) ning VI Tallinna graafikatriennaali diplom; 1987 raamatuillustratsioonide eest Jaan Jenseni preemia; 1999 Tallinna Linnavalitsuse ostupreemia; 2004 Eduard Wiiralti preemia. Peale Eesti muuseumide on tema teoseid Ludvigi muuseumis (Saksamaa), Zimmerli muuseumis (USA) ning Tretjakovi galeriis ja Puškini muuseumis (Venemaa).