

Valitsuse stabiilsus Eestis: soovunelm või tegelikkus?

Olaf Dahlmann (RiTo 7), Potsdami Ülikooli doktorant

Eesti valitsustele on iseloomulik kõrge stabiilsuse tase. Kuigi viimaseil aastail on valitsused sageli vahetunud, ei peitu vahetumise põhjused poliitilises süsteemis.

2003. aasta märtsis toimunud Riigikogu valimiste tulemused ei väljenda selget poolehoidu uuele valitsuskoalitsioonile. Nii vasakpopulistlik Keskerakond kui ka vastloodud Res Publica said kumbki ligikaudu 25% häältest. Seega on Eesti praegune valitsus juba üheksas (1992. aastast alates) koalitsioonivalitsus, mille moodustavad kolm parteid.

Üheksa valitsust üheteistkümne iseseisvusaasta jooksul ei anna tunnistust just kõrge stabiilsusest. Keskmise valitsuse ametisoleku aeg oli 15,4 kuud. Kas saab valitsuse stabiilsust hinnata aga üksnes keskmise näitaja põhjal?

Sellistel arvutustel on piiratud väärtus, sest valitsused vahetuvad suhteliselt tihti, eriti Ida-Euroopa üleminekuriikides. Seepärast ei tohiks piirduda ainult poliitilise võimu muutumise nentimisega, vaid tuleks keskenduda iga valitsuse vahetumise põhjustele.

Läbirääkimistel uute potentsiaalsete liikmetega Ida-Euroopast nõuab Euroopa Liit rangelt kindlaid poliitilisi tingimusi. Näiteks leppisid riikide ja valitsuste juhid Kopenhaageni kohtumisel kokku, et uued liikmesriigid peavad demonstreerima "mitte ainult stabiilseid demokraatlikke institutsioone ja toimivat turumajandust", vaid ka "suutlikkust täita liikmesusega kaasnevaid kohustusi, sealhulgas poliitilise, majandus- ja rahaliidu eesmärkidega nõustumine" (European Council 1993). Üldise arvamuse järgi peetakse Eestit ikka veel demokraatiale ülemineku näidiseks. Kas pole nii, et edukas üleminekuprotsess eeldab stabiilseid valitsusi? Kuidas suudab Eesti asuda järjekindlale moderniseerimiskursile ja seal ka püsida, kui tema valitsused on pealtnäha ebastabiilsed? Kas valitsuse stabiilsus Eestis on tegelikkus või soovunelm?

Eelmised valitsused

Nagu juba mainitud, moodustati 2003. aasta valimiste tulemusena praeguseks üheksas valitsus. On märkimisväärne, et eelmiste valitsuste hulgas oli kolm laiapõhjalist valitsuskoalitsiooni, kes olid ametis üle 24 kuu, kaks valitsust olid ametis peaaegu 12 kuud ning kolm valitsuskabinetti suutsid kindlustada endale parlamendi heakskiidu ainult paariks kuuks. Tundub, et valitsuste vahetumise põhjustasid süsteemised tegurid. Seepärast on kohane valitsuste vahetumist lähemalt analüüsida.

Järgnev tabel annab lühikese ülevaate kaheksast eelmisest valitsusest.

Tabel. Eesti valitsused alates 1992. aastast

Järjestus	Ametisoleku aeg	Kestus kuudes	Peaminister	Kohti Riigikogus (sulgudes vähemusvalitsuse toetajad)
1.	21.10.1992 – 8.11.1994	24	Mart Laar	51
2.	8.11.1994 – 17.04.1995	5	Andres Tarand	32
3.	17.04.1995 – 6.11.1995	7	Tiit Vähi	57
4.	6.11.1995 – 21.11.1996	12	Tiit Vähi	60
5.	21.11.1996 – 17.03.1997	4	Tiit Vähi	41 (+16)
6.	17.03.1997 – 25.03.1999	24	Mart Siimann	41 (+16)
7.	25.03.1999 – 28.01.2002	34	Mart Laar	53
8.	28.01.2002 – 10.04.2003	14	Siim Kallas	46 (+14)

Kasulik on analüüsida mitte ainult valitsuse ametisoleku aega, vaid ka kohtade jaotumist Riigikogus. Märkimisväärne on see, et Eestis pole vähemusvalitsused sugugi haruldased. Siiani on üksnes pooltel valitsustel olnud teatud, ükskõik kui marginaalne enamus parlamendis. Ülejäänud valitsuskabinetid vajasisid tööks Riigikogus mõne teise partei toetust. Kõik valitsused koosnesid vähemalt kahest, tavaliselt isegi kolmest koalitsioonipartnerist. Kas see ongi üks võimalikke ebastabiilsuse allikaid?

Enamik varasemaid käsitlusi on uurinud valitsuse moodustamise tingimusi, seetõttu keskendutakse neis parlamendiparteidele, kes osalevad valitsuse moodustamises. Selline lähenemine on iseloomulik näiteks Jean Blondeli ja Maurice Duvergeri uuringuile (Blondel 1968; Duverger 1973). Nendes käsitlustes jõutakse järeldusele, et valitsuse stabiilsuse puhul kehtib pöördvõrdeline seos. Mida rohkem parteisid on parlamendis esindatud, seda ebastabiilsemad peaksid olema valitsused. Duverger toetab analüüsi väitega, et üldjuhul nõuab fragmentaarne parteisüsteem koalitsioone ning koalitsioonides tekivad sageli pinged ja konfliktid. Seega alati on olemas oht, et koalitsiooni töö ebaõnnestub ületamatute raskuste tõttu. Sellise loogika järgi on koalitsioonivalitsuste puhul valitsuse lagunemise tõenäosus suurem kui üheparteivalitsuste puhul. Mil moel ohustavad Eesti valitsevad parteid riigi stabiilsust? Mis põhjustel koalitsioonid lagunesid?

Valitsuse vahetumise hindamine

Valitsuste vahetumise kindlaksmääramisel kasutati järgmisi kriteeriume:

- valitsuse ametiaeg lõpeb üldjuhul uue parlamendi valimisega (Sanders, Herman 1977, 353);
- ka uue peaministri valimine või muutus valitsuskoalitsioonis – üks partei lahkub koalitsioonist või ühineb koalitsiooniga – läheb arvesse valitsuse vahetumisena. Samuti peetakse valitsuse vahetumiseks enamusvalitsuse muutumist vähemusvalitsuseks. Uue peaministri valimise puhul on oluline tähele panna, et ei tehta vahet, kas muutuse põhjused on "poliitilised" või "mittepoliitilised", sest "üldjuhul muudab tagasiastumine poliitilist olukorda mitmes tähtsas aspektis" (Woldendorp *et al* 1993, 5);
- valitsuse vahetumist märgib ka edukas umbusalduse avaldamine peaministrile. Kui valitsuskabineti ümberkujundamise käigus astub tagasi või vahetatakse välja ainult mõni minister, ei toimu valitsuses märkimisväärsed muudatusi. Mõnele ministrile umbusalduse avaldamine, mida lubab Eesti põhiseaduse § 97, ei pea kaasa tooma valitsuse vahetumist. See on vahend, mida parlamentaarne võim võib kasutada valitsuse vastu, kuid üldjuhul ei mõjuta see otseselt poliitilise tegevuskava põhijooni ega valitsuse stabiilsust.

Valitsuse stabiilsuse hindamine

Kuigi demokraatlikes riikides nõutakse regulaarselt valitsuse vahetumist, hinnatakse lühikese ametiajaga valitsusi negatiivselt. Lühikest aega ametis olnud valitsusi peetakse ebaefektiivseiks poliitika teostajaiks (Lijphart 1984a, 165). Peale selle, et valitsuse ebastabiilsusse või valitsuskabineti lühikesse ametiaega suhtutakse üldiselt negatiivselt, peetakse neid ka süsteemi laiaulatusliku kriisi indikaatoriks või poliitilise süsteemi võimaliku lagunemise sümptomiks (Linz 1978, 110 jj). Põhiargument on, et valitsuse ebastabiilsus takistab avaliku poliitika kujundamist ja järjekindlat rakendamist (Linz 1998, 28).

Vastukaaluks sellele argumendile võib väita, et kiiresti vahetuvad valitsused suudavad lahendada kuhjuvaid järjestikusi probleeme kvalitatiivselt paremini ja kiiremini kui üks stabiilne koalitsioon või vähemusvalitsus, kellel ei ole toetajaid (Williams 1964, 426 jj). Selle hinnanguga nõustub G. Sartori, väites, et valitsused võivad olla pikaajalised ja impotentsed järgmises mõttes: valitsuse efektiivsuse tagamiseks stabiilsusest üksinda kindlasti ei piisa (Sartori 1997, 113). J. J. Linzi sõnul tuleb seetõttu esitada küsimus, kas juhtide ja valitsuskabineti stabiilsus ja järjepidevus koalitsioonivalitsustes ning pikka aega järjest ühtede ja samade inimeste ametis püsimine tähendab tingimata paremat valitsust poliitikaalaste saavutuste mõttes (Linz 1998, 28).

Nende tähelepanekute põhjal on selge, et valitsuse stabiilsust ei saa hinnata üksnes valitsuse ametiaja pikkuse järgi. Arvesse tuleb võtta ka valitsuse efektiivsust. Stabiilsete valitsuste efektiivsus poliitiliste saavutuste mõttes võib olla üldiselt kõrgem kui ebastabiilsetel valitsustel (Sartori 1997, 113; Harfst 2001, 2). Üleminekuprobleeme silmas pidades on valitsuse saavutuste ulatus eriti oluline Ida-Euroopas. Eestist rääkides tundub, et sagedased

valitsuse vahetused ei ole valitsuse efektiivsusele negatiivset mõju avaldanud, sest seda kõige põhjapoolsemat Balti riiki mainitakse jätkuvalt kui eeskuju näidet üleminekuriikide seas.

Kuidas defineerida stabiilset ja ebastabiilset valitsust? M. Laver ja K. A. Shepsle teevad ettepaneku klassifitseerida valitsus stabiilseks, kui valitsus suudab üle elada dramaatilised muutused oma poliitilises keskkonnas võimuohje käest laskmata. Ja vastupidi, valitsus on ebastabiilne, kui ta ei ela üle isegi väikesi muudatusi poliitilises keskkonnas, milles see valitsus võimule tuli (Laver, Shepsle 1998, 28). Seepärast tuleb uurida poliitilist konteksti, milles valitsus ametisse astus, ja konteksti, milles ta oli sunnitud valitsusvõimust loobuma.

Milline peaks olema valitsuse stabiilsuse detailne analüüs? Kasulik on välja tuua mitmeid tegureid. Varasemad valitsuste stabiilsust käsitlevad uuringud keskendusid parlamendiparteidele ja mõjule, mida nad valitsuse moodustamisele avaldavad. Tõenäoliselt on tulemus aga parem, kui ühendada osalejatele orienteeritud analüüs institutsiooniliste tegurite uurimisega.

Seepärast on ilmselt vaja analüüsida Eesti poliitilist süsteemi tervikuna. Järgnevalt toon välja Eesti valitsussüsteemi põhiseadusliku raamistiku ning seejärel keskendun parteisüsteemile, parlamendile ja valitsusele ning poliitilisele eliidile. Kõik need viis muutujat mõjutavad valitsuse stabiilsust, nii et üksikute tegurite igakülgne uurimine lubab anda valitsuse stabiilsusele põhjaliku hinnangu.

Põhiseaduslik raamistik

Eesti, mille põhiseadus võeti vastu 1992. aastal, on hea näide parlamentaarsest valitsemissüsteemist. Presidendi võim on rangelt piiritletud. Üldjuhul piirduvad tema volitused esindusfunktsioonidega. Presidendi kõige olulisem volitus on õigus nimetada peaministri kandidaat ja usaldada talle valitsuse moodustamine. Riigikogu on ühekojaline parlament unitaarriigis. Põhiseaduslik raamistik ei hõlma erakorralisi tingimusi, kuid Eesti valimisseadustikus esineb märkimisväärsed iseärasusi. Häälte lugemise osas on valimisseadus osutunud tarbetult keeruliseks, soovitud tulemusi saaks ka palju lihtsamate sätete abil. 1995. aasta valimisseadustiku reform ei muutnud suurt midagi.

Peale selle on jäiga kodakondsusseaduse tagajärjel ligikaudu 30 protsenti kogu Eesti rahvastikust riiklikest valimistest kõrvale jäetud. See arv peaks tekitama küsimuse, kas valimised ikka on üldised, ja see viitab demokraatia defitsiidile. Mainitud puudustest hoolimata ei sisalda Eesti põhiseaduslik raamistik ebastabiilsust soodustavaid erijooni.

Vähepolariseeritud fragmentaarne parteisüsteem

Eesti parteisüsteemi alus on nn rahvarinne – klassikaliste dissidentide, reformimeelsete kommunistide ja rahvuslikult meelestatud liikumiste katusorganisatsioon (Merkel 1999, 433). Kui selle poliitiline eesmärk – iseseisvuse saavutamine – oli täidetud, jagunes katusorganisatsioon selles osalenud rühmade heterogeensuse tagajärjel osadeks. Tulemus oli parteide pluralism, kohati lausa äärmuslik, mida soodustas ka regulatiivsete

mehhanismide puudumine. Näiteks 1992. aasta valimistel konkureeris 38 parteid. Järgmistel valimistel osales palju vähem konkureerivaid parteisid, sest seadusesätteid karmistati. 1998. aasta novembris keelustas Riigikogu valimisliitude osalemise riiklikel valimistel (Beichelt 2001, 40). Tuleviku arengu suhtes võib üksnes oletusi teha, kuid tundub, et on alust arvata, et parteisüsteemi kontsentreerumine viib fragmenteerituse vähenemisele, ja seega võib loota olukorra stabiliseerumist.

Viimaseil aastail on Eesti parteisüsteemis näha tendentse stabiliseerumise suunas. Siiski ei ole veel kaugeltki selge, kas Eesti parteisüsteem läheneb lõpuks Lääne-Euroopa mudelitele. Siiani on koalitsiooniparteisid hinnatud ja valitud pigem nn leiva ja või põhimõtte järgi kui ideoloogiate või sügavamate sotsiaalsete konfliktide alusel (Grofman et al 2000, 351).

Säärane asjaolu selgitab osaliselt parteide häälevõite ja -kaotusi, mis on olnud kohati ebatavaliselt suured. See mudel peegeldab iseseisvuseufooriale järgnenud üldist pettumust. Hoolimata regulaarseist valimisjärgseist valitsuste vahetumistest ja neist tulenevaist muutustest valitsuse ideoloogilises platvormis, on koalitsiooniparteid suutnud ellu viia märkimisväärselt järjekindlat poliitikat. Peale tugeva orientatsiooni turumajandusele ja lääne suunas on sellise järjekindluse aluseks see, et juhtivad poliitikud Lennart Meri, Arnold Rüütel, Edgar Savisaar ja Tiit Vähi võtsid need väärtushinnangud omaks juba esimestel valimistel 1990. aastal. Tugev orientatsioon poliitilistele isiksustele iseloomustab ka järgmisi valimisi ning domineerib Eesti poliitikas siiani.

Eeldades, et parteisüsteemi võib klassifitseerida funktsioneerivaks, kui see "lubab leida ja rakendada poliitilisi otsuseid riigi eriomases olukorras" (Mattusch 1996, 94), võib Eesti parteisüsteemi kõrgest fragmenteerituse ja madalast polariseerituse tasemest hoolimata nimetada funktsioneerivaks. Selle konsensuse alus on eelkõige parteide üksmeel tähtsates poliitilistes küsimustes, eriti majandusreformide, NATO-liikmesuse ja Euroopa Liitu astumise suhtes. Kuid üldistest kokkulepetest hoolimata kujundavad parlamendi nägu arvukad parlamendirühmade lõhenemised või parlamendiliikmete parteivahetused. Sellised trendid on sageli takistuseks rakendatava enamuse saavutamisel.

Riigikogu iseloomulikud jooned

2003. aasta märtsis valitud Riigikogu on neljas pärast 1992. aasta valimisi. Kolme eelmise parlamendi koosseisu analüüsi põhjal võib teha mõningaid esialgseid järeldusi.

Parteisüsteemi tugev fragmenteeritus kujundab parlamendisisesid töömeetodeid. Lääne-Euroopa mudeliga sarnanevaid funktsioneerivaid parteide parlamendirühmi on väga vähe. Seda seepärast, et parlamendiliikmete arv on suhteliselt väike, parlamendis esindatud parteide arv aga suur. See raskendab funktsioneerivate tööruhmade loomist parteide parlamendirühmades. Üsna sageli lähevad parlamendiliikmed ühest parteirühmast üle teise parteirühma. Kuna enamik parlamendirühmi on väikesed, on rühmasisene tööjaotus sageli võimatu, ja sel ei oleks ka suurt mõtet (Lagerspetz, Maier 2002, 77). Beichelt (2001) arvab, et parlamendifraktsioonide suhteliselt väike roll seadusloomes ei ole Riigikogu parlamendifraktsioonide nõrkuse ainus põhjus. Olulisem on, et nõrkus peegeldab poliitiliste parteide nõrkust poliitilises süsteemis (Beichelt 2001, 58).

Axel Reetz nõustub sellega ja jõuab järeldusele, et parteide parlamendirühmade koosseis on seotud trendidega, mille allikas on poliitiliste parteide polariseerituse madal tase. Pealegi ei erine need parteid oma poliitiliste seisukohtade poolest üksteisest kuigi palju. Paljude parlamendirühmade koosseis ei ole ranges vastavuses parteide koosseisuga, nii et sageli ei kuulu paljud parlamendiliikmed ühtegi osalevasse parteisse (Reetz 1995, 315).

Parlamendirühmade positsioon on üsna nõrk, kuid nende mõju varieerub vastavalt kohtade jaotusele ja parteide poliitilisele polariseeritusele. Ja ei ole veel selge, millist mõju avaldavad uued poliitilisi parteisid puudutavad regulatsioonid parteisüsteemile ja parlamendirühmade moodustamisele. Kaugemas perspektiivis võib oodata mõningast konsolideerumist, kuid praegu ei kujuta parlamendirühmad Eestis endast garantiid valitsuse stabiilsusele.

Suhteliselt väike arv parlamendiliikmeid on professionaalsed poliitikud. Seetõttu ei ole parlamendi koosseis kuigi stabiilne, sest paljud parlamendiliikmed ei naase parlamenti pärast järgmisi valimisi. Kuna valijate eelistuste muutumine toob kaasa muutusi valitsuses ja koalitsioonivalitsused on ebastabiilsed, on Eesti poliitilises süsteemis üksikisikul raske professionaalseks karjääripoliitikuks hakata. Peale selle on regulatsioonidega keelatud töötada ühel ajal valitsusametis, näiteks ministrina, ja Riigikogus, nii et parlamenti tuleb pidevalt uusi liikmeid, samal ajal kui eelmised asuvad tööle valitsusse. Nii toovad valitsuse muutused kaasa sagedasi ministrite ja parlamendiliikmete vahetusi.

Pealegi ei ole parlamendiliikmete ühiskondlik staatus Eestis eriti kõrge. Kui 1992. aastal valitud parlamendiliikmed olid ühiskonnas väga hinnatud, siis hiljem on ühiskonna lugupidamine parlamendiliikmete suhtes pidevalt langenud (Kask 1996, 199; van Meurs, Berg 2001, 71). Arvestades seda, et ühiskonna usaldus ja lugupidamine parlamendiliikmete suhtes on üsna madal, ei ole karjääripoliitiku amet meelitatav.

Eesti parlamendiliikmed on kõrgelt haritud: akadeemilist kraadi omavate parlamendiliikmete hulk on ulatunud isegi 92 protsendini. Nii suurt akadeemilist kraadi omavate parlamendiliikmete protsenti esineb tõepoolest harva, aga see tuleneb riigi ajaloolisest taustast. Eestis, Nõukogude Liidu näidisvabariigis, oli paljudel võimalik omandada suurepärase kõrghariduse. Toonaste pingutuste tulemusena on Eesti poliitilisel ja majanduslikul eliidil näiteks väga hea keeleoskuse eelis (van Meurs, Berg 2001, 77). Seega moodustavad parlamendiliikmed kõrgelt haritud eliidi.

Ealisest struktuurist rääkides on märkimisväärne, et kuigi parlamendiliikmete vanus kõigub 25 ja 70 eluaasta vahel, on nende keskmine vanus suhteliselt madal – 48 aastat. Poliitilise eliidi madal keskmine vanus tuleneb kindlasti radikaalsest lahtiütlemisest Nõukogude Liiduga seotud poliitilisest minevikust. Murrang avas tee poliitikasse paljudele noortele inimestele. Ja need vähesed vanemad inimesed, kes praegu parlamenti kuuluvad, olid juba Eesti Nõukogude Vabariigi ajal reformimeelsed kommunistid.

Kokkuvõtteks võib öelda, et Riigikogu iseloomulikke jooni on suhteliselt noored, kõrgelt haritud parlamendiliikmed. Kuid enamik parlamendiliikmeid ei ole tavalised karjääripoliitikud, nad on selles ametis lühikest aega. Ka selles osas võib tulevikus toimuda muutusi.

Valitsuse kõrge fluktuatsioon ja professionaliseerumine

Eesti valitsusse kuuluvad peaminister ja kuni neliteist ministrit. Valitsuskabinet vastutab oma tegevuse eest kollektiivselt, nii et peaminister on traditsiooni kohaselt üksnes *primus inter pares*. Peaministril ei ole sellist ametlikku põhiseaduslikku volitust valitsuse peamiste poliitiliste seisukohtade kindlaksmääramiseks (*Richtlinienkompetenz*), nagu on Saksamaa põhiseaduse §-is 65. Lagerspetzi ja Maieri analüüsis jõutakse aga järeldusele, et peaministril on teatud "mitteametliku" volituse laadne eelisõigus määrata kindlaks valitsuse poliitika põhimõtted (Lagerspetz, Maier 2002, 79). Need teadlased, kes analüüsivad valitsuse tegevust põhiseaduse teksti raames, väidavad, et sellele küsimusele vastuse andmiseks tuleb pöörata tähelepanu eelkõige peaministri eriülesannetele valitsuse esindamisel ja selle tegevuse koordineerimisel. Nimetatud volitust kirjeldatakse siiski kui suhtelist, sest peaministri võim ja volitused on piiratud eeskätt koalitsiooni- ja valitsusesisese võimu jaotumisega.

Siiani on koalitsioonipartnerid nõudnud alati tähtsaid kohti valitsuses. Sellest tulenevalt võivad isiklikud või parteipoliitilised pinged kajastuda otseselt valitsuse otsustes. Asjaolu, et puudub eritingimus, mis annab peaministrile volituse määrata kindlaks valitsuse poliitika peamised seisukohad, võib aga poliitilisele süsteemile kahjulikuks osutada. Eritingimus võiks kiirendada otsuste tegemise protsessi valitsuses ja avaldada positiivset mõju poliitilise protsessi ikka veel kindlalt väljakujunemata mehhanismidele. Kuid Nõukogude Liiduga seotud mineviku kontekstis on mõisteta, et sellist volitust ei soovita anda. Samas on selge, et peaministrite isiksuste ja nende juhtimisstiili tähtsus suureneb.

Iseseisvuse saavutamisest aastal 1992 kuni aastani 2002 kuulus valitsusse kokku 76 ministrit, kes töötasid viie peaministri juhtimisel (Müller-Rommel 2001). Peaaegu pooltel ministritel oli varasemaid ministritöö kogemusi ning nad tundsid seega Eesti poliitilist protsessi, 54 protsenti ministreist töötas valitsuses esimest korda. Teiste riikidega võrreldes annavad 54 protsenti tunnistust valitsuse koosseisu püsivuse kõrgest tasemest. Aga püsivuse taseme hindamiseks tuleb arvesse võtta põhjusi, mis viisid valitsuste lagunemiseni. Üksnes kolme valitsuse vahetumise puhul kaheksast oli põhjuseks vastavate koalitsioonide lagunemine. Neist ühel juhul toimus muutus koalitsioonis ühe ministriga seotud poliitilise skandaali tagajärjel, kahel olid põhjuseks parteipoliitilised erimeelsused kohalikul tasandil, kolme valitsust ei valitud tagasi korralistel valimistel ning kahel juhul oli valitsuskoalitsiooni tegevuse lõpetamise põhjus peaministri isiklik väärkäitumine. Seega on selge, et ülevaatlik analüüs valitsuse stabiilsusest peab hõlmama valitsuse vahetumise põhjuste analüüsi.

Samal ajal kui ministreist olid varem valitsuses töötanud umbes pooled, on parteide põhipersonali püsivus veelgi suurem. Kuna Eesti poliitilise eliidi hulgas valitseb kõige tähtsamate poliitiliste valikute tegemisel üksmeel, ei ole partei lõhenemiseni viivate poliitiliste lahkarvamuste tekkimine kuigi tõenäoline. Peale selle soodustab tugev üksmeel poliitiliste parteide eliidi püsivust. Rääkides NATO-ga ühinemisest, rõhutab Eesti eliit Venemaaga seotud julgeolekuküsimusi. Eesti eliidi arvates kaasneksid Euroopa Liitu astumisega üldised poliitilised ja majanduslikud eelised. Veel enam, Euroopa Liitu astumist peetakse "loogiliseks jätkuks sügavalt juurdunud kultuurilistele sidemetele Eesti ja Lääne-

Euroopa vahel", millele lisanduvad "stabiilsuse eelised" (Bedarff, Schürmann 1998, 94 jj). Niisiis ei tekita Eesti peamised välispoliitilised valikud – ka need, mis laienevad sisepoliitikale – kuigi palju vaidlusi, kui eriarvamused üksikasjade suhtes välja arvata.

Kõrge stabiilsuse tase

Eesti valitsustele on iseloomulik kõrge stabiilsuse tase. Kuigi viimaseil aastail on valitsused sageli vahetunud, ei peitu nende vahetumiste põhjused poliitilises süsteemis, nagu näitas käesolev analüüs. Tõenäoline tegur on tugevasti fragmenteeritud parteisüsteem. Siiski on polariseerituse tase madal, nii et välispoliitilistes küsimustes valitseb tugev konsensus ning ka sisepoliitilistes küsimustes, kui vähemtähtsad teemad välja arvata, on üldine üksmeel. Nii muudab polariseerituse madal tase parteisüsteemi fragmenteerituse suhteliseks.

Parteisüsteem mõjutab valitsuse stabiilsust veel ühel olulisel viisil. Kuna kõige tähtsamate parteide juhtkonnad on püsivad, muudavad isiklikud erimeelsused parteide juhtide vahel nende parteide koostöö keeruliseks ja võivad põhjustada isegi koalitsioonivalitsuse lagunemise. Valitsuste vahetumise põhjuste põhjalikum uurimine toetab seda hüpoteesi: kolmel juhul kaheksast põhjustas valitsuse vahetumise koalitsiooni lagunemine, samal ajal kui kolm valitsust ei saanud järgmistel Riigikogu valimistel vajalikul hulgal hääli. Aga ka niisugused valitsuse vahetumised, nagu näiteks 1995. aastal moodustatud valitsus, kuhu kuulusid Maarahva Erakond, Koonderakond ja Keskerakond ja mis oli mõne arvates pööre vasakule, ei toonud kaasa erilisi muutusi Eesti poliitikas. Stabiilsuse alus on konsensus poliitiliste kompromisside küsimustes ja sellest tulenev püsivus sisepoliitiliste reformide elluviimisel ühendatuna tugeva läänele orienteeritusega. Kahe valitsusvahetuse põhjustasid peaministrite isiklikud eksimused, millele järgnes edukas umbusalduse avaldamine. Mart Laari esimesele valitsusajale ja Tiit Vähi kolmandale valitsusele tegi lõpu nende seotus skandaalidega. Teiselt poolt võime aga järeldada, et jõudude tasakaal Eesti poliitilises süsteemis toimib. Niisiis ei ole mingeid silmaga nähtavaid poliitilisest süsteemist tulenevaid valitsuse ebastabiilsuse põhjuseid.

Eliidist rääkides joonistub välja järgmine pilt. Kommunistliku partei tähtsuse kahanemise ja sellest tuleneva parteiproteksionismi kadumise tõttu kõrgete kohtade jagamisel tõusis esile uus poliitikute põlvkond. Nad on kõrgelt haritud, suhteliselt noored ja oma peamiste poliitiliste eesmärkide suhtes üldjoontes ühel meelel. Valitsusliikmeid käsitlev analüüs on sellise järelduse tegemiseks küllaldane alus.

Ülevaade kõigist ministreist alates 1992. aastast näitab, et peaaegu pooled ametisse määratud ministrid olid varem juba vähemalt kaks korda ametis olnud. Ligikaudu 25 protsenti ministreist olid kuulunud valitsusse kolm või enam korda, nii et võib julgelt arvata, et nad on valitsuse töö igapäevaste ülesannete ja probleemidega hästi kursis. Tiit Vähi ja Mart Siimanni puhul oli eriti märgata kalduvust määrata uues valitsuses ametisse samu inimesi, sageli isegi samu inimesi samadele kohtadele. Seetõttu võib täheldada valitsuse koosseisu püsivuse kõrget taset. Teisest küljest võib Siegfriedi teooriale toetudes väita, et selline püsivus annab tunnistust valitsuse kõrgest stabiilsusest (Siegfried 1956).

Reformipoliitika püsivus

Valitsuse koosseisu püsivuse põhjalikumaks hindamiseks uuriti ka parlamendiliikmeid. Parlamendiliikmete puhul ei saa aga rääkida kõrgest püsivusest järjestikustel valimistel. Üksnes 10% kõigist parlamendiliikmeist said mandaadi kolme parlamenti, ligikaudu 50% on osalenud vähemalt kahe parlamendi töös. Siiski tuleks olla ettevaatlik ja mitte teha ennatlikku järeldust, et parlamendiliikmed on professionaalsed poliitikud. Peale selle, et parlamendiliikmeil on suhteliselt vähe parlamenditöö kogemusi, tuleb märkida, et põhiseaduse järgi peab parlamendiliige loobuma oma kohast parlamendis, kui ta võtab vastu koha valitsuses. Nii võib kandidaatidel, keda esimeses ringis parlamenti ei valita, avaneda võimalus osaleda parlamendi töös mingil perioodil. Kuid sagedaste muutuste tõttu valitsuses on neil, kes ühinevad parlamendi tööga selle ametiaja käigus, vähe aega ja võimalusi tutvuda põhjalikult selle poliitilise tegevusega kaasnevate ülesannete ja võimalustega. Tiit Vähi ja Mart Siimanni valitsused on taas erandlikud, sest nende valitsustes oli põhipersonali püsivus palju kõrgem kui teiste valitsuste puhul.

On selge, et valitsuse stabiilsuse üle ei saa otsustada üksnes teatud ajavahemiku jooksul ametis olnud valitsuste arvu järgi. Põhjaliku valitsuste stabiilsust käsitleva ülevaate koostamiseks on tarvis üksikasjalist analüüsi, milles pööratakse tähelepanu poliitilise süsteemi iseärasustele. Hoolimata sagedastest valitsuse vahetumistest, pingetest sisepoliitikas ja rahva üha süvenevast poliitilisest apaatsusest, on Eesti suutnud edukalt läbi viia poliitilisi reforme. Üldine konsensus põhilistes küsimustes on peamiste poliitiliste eesmärkide ja reformipoliitika püsivuse alus, ja seega ka valitsuse stabiilsuse alus, mis ei ole soovunelm, vaid tegelikkus.

Kasutatud kirjandus

Bedarff, H., Schürmann, B. (1998). NATO und EU aus der Perspektive Ostmitteleuropas: Meinungsbilder der Eliten in Polen, der Tschechischen Republik, Estland und Lettland. Münster.

Beichelt, T. (2001). Muster parlamentarischer Entscheidungsproduktion in Mitteleuropa. – H. Wiesenthal. Gelegenheit und Entscheidung: Policies und Politics erfolgreicher Transformationsforschung. Wiesbaden, S. 32–92.

Blondel, J. (1968). Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies. – Canadian Journal of Political Science, Vol 1, No 2, pp 180–203.

Duverger, M. (1973). Les parties politiques. Paris.

European Council (1993). European Council in Copenhagen: Presidency Conclusions, 21–22 June.

Grofman, B., Mikkel, E., Taagepera, R. (2000). Fission and Fusion of Parties in Estonia, 1987–1999. – Journal of Baltic Studies, Vol 31, No 4, pp 329–357.

Harfst, P. (2001). Regierungsstabilität in Osteuropa: Der Einfluss von Parlamenten und Parteien. – Veröffentlichung des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, Nr FS III 01–204. Berlin.

Kask, P. (1996). Institutional Development of the Parliament of Estonia. – D. M. Olson, P. Norton. The New Parliaments of Central and Eastern Europe. London, pp 193–212.

Lagerspetz, M., Maier, K. (2002). Das politische System Estlands. – W. Ismayr (Hrsg). Die politischen Systeme Osteuropas. Opladen, S. 69–107.

Laver, M., Shepsle, K. A. (1998). Events, Equilibria, and Government Survival. – American Journal of Political Science, Vol 42, No 1, pp 28–54.

Lijphart, A. (1984). Measures of Cabinet Durability. A Conceptual and Empirical Evaluation. – Comparative Political Studies, Vol 17, No 2, pp 265–279.

Lijphart, Arend (1984a). Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries. New Haven, London.

Linz, J. J. (1978). The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibration. Baltimore.

Linz, J. J. (1998). Democracy's Time Constraint. – International Political Science Review, Vol 19, No 1, pp 19–37.

Mattusch, K. (1996). Vielfalt trotz ähnlicher Geschichte. Die drei baltischen Staaten und ihre unterschiedlichen Parteiensysteme. – D. Segert. Spätsozialismus und Parteienbildung in Osteuropa nach 1989. Berlin, pp 93–118.

Merkel, W. (1999). Systemtransformation. Opladen.

van Meurs, W., Berg, E. (2001). Estland – W. Weidenfeld. Den Wandel gestalten – Strategien der Transformation. Band 2. Dokumentation der internationalen Recherche. Gütersloh, pp 63–85.

Müller-Rommel, F. (2001). Cabinets in Post-Communist East-Central Europe and the Balkans: Empirical Findings and Research Agenda. – J. Blondel, F. Müller-Rommel. Cabinets in Eastern Europe London, pp 193–201.

Reetz, A. (1995). Wahlen im Baltikum seit 1990. Parlamente in den Paradoxien der Selbstbestimmung. – W. Steffani, U. Thaysen (eds). Demokratie in Europa: Zur Rolle der Parlamente. – Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Sonderband 1. Opladen, pp 300–323.

Sanders, D., Herman, V. (1977). The Stability and Survival of Governments in Western Europe. – Acta Politica, Vol 12, No 3, pp 346–377.

Sartori, G. (1997). Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes. London.

Siegfried, A. (1956). Stable Instability in France. – Foreign Affairs, Vol 34, No 3, pp 394–404.

Williams, P. M. (1964). Crisis and Compromise: Politics in the Fourth Republic. London.

Woldendorp, J., Keman, H., Budge, I. (1993). The Stability of Parliamentary Democracies. Duration, Type and Termination of Governments. – European Journal of Political Research, Special Issue: Political Data 1945–1990: Party Government in 20 Democracies, Vol 24, No 1, pp 1–119.