

## **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](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.