www.riigikogu.ee/rito

Riigikogu Toimetised

RiTo 25 / 2012

Sisukord

Peatoimetaja veerg
Helle Ruusing – Kadunud maailm 5

I. Essee
Mart Saarma – Teaduse kvaliteedist ja innovatsioonist. 9

II. Poliitika
VENEMAA
RiTo vestlusring – Venemaa regionaalsed võimalused ja globaalne ambitsioon 23
EETIKAKOODEKS
Mari Kooskora – Eetikakoodeks Riigikogu liikmetele – milleks ja kuidas?. 33
ENERGEETIKA
Rünno Lumiste – Kui kallis on taastuvenergia toetamine Eestis? 41
SOOLINE LÕHE
Ott Toomet – Kas keeleoskus aitab leida paremat tööd? 49
VALIMISED
Arne Koitmäe – Kakskümmend aastat valimisi taasiseseisvunud Eestis:
hääle deponeerimisest elektroonilise hääletamiseni 55

III. Põhiseaduslikud institutsioonid
TERVISHOID
Maarja Lillsaar – Tervishoiuteenuse osutaja tsiviilõiguslik ja karistusõiguslik
vastutus 67

IV. Uuringud ja arvamused
MAJANDUS
Paul Tammert – Liberaalne või kapitalistlik turumajandus – selles on küsimus. 77
Mari Rell, Risto Kaarna – Eesti väikese ja keskmise suurusega ettevõtete
arengusuundumused 95
ÕPETAJAKOOLITUS
Anu Toots, Triin Lauri – Õpetajate koolitamise ja edutamise poliitikad
OECD maades. 102
TÖÖTERVISHOID
Mari Järvelaid – Töötervishoid „kõik võidavad" tervishoiusüsteemis 114
ÜLEILMASTUMINE
Mari-Liis Jakobson, Leif Kalev, Rein Ruutsoo – Eesti-Soome hargmaise ruumi
võimalused ja ohud 124
SULTANISM
Alo Raun – Sultanism moodsas maailmas 134
PARLAMENT
Mihkel Solvak – Saadikute eelnõud parlamendis: Soome ja Eesti võrdlus 143

V. Kodanikuühiskond ja riigivõim
KAASAMISTARISTU
Aare Kasemets, Ülle Lepp, Margus Dsiss – Eesti kodanikuühiskonna statistilise portree ja kaasamistaristu idee 159
ÖKOKOGUKOND
Madis Masing – Kogukondliku hüppe lävepakul. 170

VI. Parlamendi rahvusvaheline suhtlus
Marko Mihkelson – Riigikogu ja NATO Parlamentaarne Assamblee 177

VII. Kirjandus ja andmebaasid
Kairi Felt – Eesti oma e-raamat 183
Piret Viljamaa – Parlamentaarsed uudised 187
Piret Viljamaa – Demokraatia ja liberalismi uurija Georg Sørensen 200

VIII. Autoritest 205

IX. Contents in English 213

X. Summaries in English 215

XI. Nimeregister 233

RiTo 25 kunstigalerii
Kristiina Oppi – Pokaal seeriast „Isaac", projekt „Toit ja nõu". Juhendaja Tiina Sarapu (2011, klaas) 7
Triinu Jõhve, Diana Tombak, Maarja Siim, Piret Mägi, Katrina Kaubi, Elina Peippo – „Vaktsiin", HULA kollektsioon. Juhendajad Marit Ahven, Marit Ilison, Eelike Virve (2011, puuvill, polüester, elastaan). 21
Maris Loitmets – Sojakastme kann ja alus, projekt „Toit ja nõu". Juhendajad Sixten Heidmets, Ingrid Allik, Karin Kalman, Kirsi Mietinen (2011, portselan) 65
Mihkel Güsson, Guido Kasak – Välitingimuste pakiautomaat Cleveronile. Juhendaja Sixten Heidmets (2011, metall) 75
Mai Schults – Pokaalide seeria „Katarina", projekt „Toit ja nõu". Juhendaja Tiina Sarapu (2011, klaas) 157
Anti Laanemaa – Elektriauto laadimispunkt Ericssonile. Juhendajad Heikki Zoova, Sixten Heidmets (2012, prototüüp: papp, plastik) 175
Merle Visak – Saapad ja aksessuaarid. Juhendaja Piret Loog (2010, nahk) 181
Liis Koort – Taktiilne tekstiil – teraapiavahend tunnetushäiretega lastele. Juhendaja Mare Kelpman (2010, PVC kangas) 203
Evelin Kummel – Sojakastme kann ja alus, projekt „Toit ja nõu". Juhendajad Sixten Heidmets, Ingrid Allik, Karin Kalman, Kirsi Mietinen (2011, portselan) 211
Stella Skulatšjova – Arhitektuurimuuseumi tunnusgraafika uuendamine. Juhendaja Jan Tomson (2011, kujundus) 231

Kadunud maailm

Helle Ruusing, peatoimetaja, Riigikogu Kantselei infotalituse infonõunik

Tänavu kevadel ilmsiks tulnud parteide rahastamisega seotud hämarad asjaolud sunnivad meid jälle esitama küsimusi, mis kuuluvad eetika valdkonda. Eesti ühiskond vajab laiemat arutelu selle üle, mis on ühiskonnas aktsepteeritav ja mis mitte. Erakonnad on lõppude lõpuks ainult üks, ehkki mõjukas osa ühiskonnast. Peaksime küsima samuti iseendalt, mitu korda oleme oma suhtumises või otsustes läinud vastuollu oma eetilise minaga. Mitu korda oleme silma kinni pigistanud ja mõelnud, et asi ei puutu meisse. Kuni oleme isiklikult või ühiskonnana ükskõiksed või suhtume sallivalt reeglite avardamisse ja rikkumisse, nii kaua neid rikutakse. Teiselt poolt, ka kirjapanduna töötavad ükskõik millised reeglid ainult siis, kui suurem osa neist, kes neid täitma peavad, on osalenud reeglite loomises ja aktsepteerib neid.

Kes peaks ühiskonnas olulisi arutelusid algatama ja arendama? Kes on meie moraali majakad, kelle arvamus tõesti loeb? Kui minna konkreetseks, on paraku neid inimesi raske leida. Mitte sellepärast, et neid ei oleks. Muidugi on. Pigem seepärast, et nad ei taha avalikku tähelepanu. Nad ei soovi lasta end kiskuda nn avalikku mudamaadlusse.

Tegelikult võiks ja peaks olulisi arutelusid ühiskonnas algatama akadeemiline maailm. Kõrgkoolide seinte vahel loodul on ühiskonna jaoks suurem väärtus, kui me sellest rohkem teame. Paraku on viimase paari aastakümne areng olnud mõneti vastupidine. Meie kõrgkoolides õppivate üliõpilaste arv on kolmekordistunud, meil on maailmatasemel tippteadust ja tippteadlasi. Aga eesti keel on teaduskeelena hääbumas ja me ei kuule piisavalt sageli, mida meie teadlased ühiskonna olulistest valikutest arvavad. Keele arengul ja püsimisel on otsustav roll tema kasutamisel teaduskeelena. Üleilmastumise tingimustes on mõistetav teadlaste soov olla arusaadav ja konkurentsivõimeline, samal ajal muudab iga eesti keele ruumist väljapoole jääv teadmine meid vaesemaks. Kokkuvõttes nõrgestab see meie haridussüsteemi tervikuna. On kahju, et kõrgharidusreformi valguses jäi ühiskonnas pidamata debatt kõrghariduse sisust ja rollist. Selle asemel keskenduti üksikutele detailidele. Loodan siiski, et järgmisel kümnendil leiavad Eesti ülikoolid tasakaalu rahvusvahelise ja rahvusliku vahel ning ütlevad oma vaieldamatult kaaluka sõna ühiskonna arengus.

Ajakirja käesoleva numbri essees „Teaduse kvaliteedist ja innovatsioonist" kirjutab akadeemik Mart Saarma, millised on tänapäeval arenenud riikide pikaajalised teadlikud investeeringud haridusse, teadusse ja innovatsiooni ning milline peaks olema teaduse ja tööstuse tihe koostöö.

Viimase paarikümne aastaga on meie naaber Venemaa Nõukogude Liidu järgsest kaosest uuesti jalule tõusnud. Majandusvabaduse tingimustes on taastunud majanduslik võimekus, riiklik energiakandjate monopol võimaldab riigil lahedalt ära elada. Ka suudab praegune poliitiline režiim end kehtestada, rakendades rahva suhtes nii vähe jõudu kui ei iial varem ajaloos. Venemaa on ja jääb eripäraseks riigiks, mille mõistmiseks ei piisa alati meie oma väärtushinnangutest. Moderniseerumine, ka poliitiline, on Venemaal veel ees, kaua see aega võtab, ei oska keegi ennustada. Vähim, millele loota võime ja millele omalt poolt rahvusvahelisel areenil kaasa aitama peame, on muutuste evolutsiooniline kulg. Ajakirja vestlusringis rääkisid Venemaa regionaalsetest võimalustest ja globaalsest ambitsioonist Karmo Tüür, Jevgeni Ossinovski, Sulev Kannike ja Andrus Kuusmann.

Ajakirja seekordsest numbrist leiab lugeja artiklid saadikute esitatud seaduseelnõudest Eesti ja Soome võrdluses, eetikakoodeksist Riigikogu liikmetele ning Eesti-Soome hargmaisest ruumist. Samuti käsitletakse taastuvenergia hinda, väikese ja keskmise suurusega ettevõtete probleeme, tervishoiuteenuse osutaja vastutust ning töötervishoiu rolli rahva tervise seisukohalt.

Lõpetuseks tahan loota, et Eesti on ühiskond, kes suudab selgeks vaielda oma eetilised valikud, kus nn kõrvalteed ei saa normiks. Ühiskond, kes kuulab hukkamõistuta ära ja suhtub sallivalt paljudesse erinevatesse seisukohtadesse. Siis oleme valmis kõik ka kaasa rääkima.

Teaduse kvaliteedist ja innovatsioonist

Mart Saarma, akadeemik, Helsingi Ülikooli Biotehnoloogia Instituut ja Eesti Teaduste Akadeemia

Arenenud riikidele on iseloomulikud pikaajalised teadlikud investeeringud haridusse, teadusse ja innovatsiooni ning teaduse ja tööstuse tihe koostöö.

Haridusel, teadusel, tehnoloogial ja innovatsioonil on olnud määrav osa ühiskonna arengus. Teadust käsitledes pean silmas teadust üldse, s.t nii fundamentaal/alusuuringuid kui ka rakendusuuringuid, nii loodusteadusi kui ka humanitaarteadusi, kuid oma eriala arvestades on mu vaatenurk kindlasti enam loodusteaduslik. Tehnoloogia ja innovatsiooni puhul üritan teha selget vahet nn tavaliste ja radikaalsete innovatsioonide vahel. Viimaste korral on teadustulemuste tee laboratooriumist müüdava tooteni lühike ja parimatel juhtudel on radikaalne teaduslik avastus ühtlasi ka radikaalne innovatsioon, mida saab vahetult rakendada.

Võib liialdamata väita, et tänapäeval sõltub inimeste ja keskkonna heaolu otseselt teadusest ja innovatsioonist. Tulevikus hakkab inimeste heaolu veelgi enam sõltuma hariduse, teaduse ja tehnoloogia arendamisest ning nende tulemuste efektiivsest elluviimisest. Euroopa ja muu maailma kiirelt arenenud ja edukatele tööstusriikidele, näiteks Rootsile, Šveitsile, Saksamaale, Soomele ja Taanile, on iseloomulikud pikaajalised teadlikud investeeringud haridusse, teadusse ja innovatsiooni ning teaduse ja tööstuse tihe koostöö. Paljud riigid on olnud edukad tänu sellele, et nad on alguses panustanud teiste maade teadussaavutuste rakendamisse ja sellel baasil hiljem arendanud juba oma originaalset teadust ja innovatsiooni. Sellised maad on näiteks Jaapan ja Lõuna-Korea. Mõningatel juhtudel on riigid arenenud kiiresti tänu sellele, et on leitud väga olulised loodusvarad (nt Lähis-Ida naftariigid).

Eesti on taasiseseisvumise järel olnud objektiivselt mõõdetavate parameetrite järgi silmapaistvalt edukas teaduse arendamisel. Loodud on head eeldused tehnoloogilisteks läbimurreteks ja uute innovatsioonide sünniks. Ühiskond ja tema juhid on teadvustanud, et ilma hariduse, teaduse ja innovatsioonita on raske ette kujutada edukat Eestit. Tee on aga olnud okkaline ja tulemused uute innovatsioonide ning kõrgtehnoloogilise tööstuse loomisel on jäänud mõnevõrra tagasihoidlikumaks, kui oleme lootnud. Oma rolli on siin mänginud muude Eestile elutähtsate prioriteetide toetamine ja osalt ka vähemalt kahel korral Eestit raputanud majanduskriisid.

Teadmisi ja oskusi on Eestis alati hinnatud. Tartu ülikoolil on ajaloost ette näidata suurepärased teadussaavutused. Juba rohkem kui sada aastat tagasi ütles Jakob Hurt: „Kui me ei saa suureks arvult, saagem suureks vaimult!" See mõte on endiselt aktuaalne ka tänapäeval. Eesti väiksust, geograafilist asendit ja loodusvarade nappust arvestades on selge, et Eesti tulevik sõltub otseselt hariduse, teaduse, innovatsiooni ja kõrgtehnoloogilise tööstuse arengust. Kuna inimajud on Eesti kõige tähtsam loodusvara, peab Eesti keskenduma tarkade ja osavate inimeste koolitamisele, edutamisele ja efektiivsele kasutamisele.

Suur osa maailma teadusest sünnib akadeemilistes ülikoolides

Hinnates teadust näiteks saadud Nobeli preemiate põhjal, on selge, et lõviosa maailma tippteadusest luuakse ülikoolides. Pilt on teistsugune, kui käsitleme rakendusteadusi ja uute tehnoloogiate sündi. Siin on jäme ots tehnoloogiaülikoolidel ja juhtivatel firmadel. Mõned tööstusriigid, näiteks Iisrael, Rootsi ja Soome, kasutavad teadus- ja

arendustegevuseks peaaegu neli protsenti sisemajanduse kogutoodangust (SKT). Enamikus juhtivates tööstusmaades on see 2,0–3 protsenti, USA-s 2,8 ja Inglismaal ligikaudu 1,9 protsenti SKT-st. Kui Rootsi on juba pikka aega kulutanud teadus- ja arendustegevuseks märkimisväärseid summasid, siis Soomes kulutati 1980. aastal vaid üks protsent SKT-st, 1990. aastal 2 protsenti, aga praegu juba peaaegu 4 protsenti. Seega on Soomes olnud areng viimase 30 aasta jooksul väga kiire. Eestis on 2011. aastal esitatud andmetel teadus- ja arendustegevuse kulutused tõusnud 1,62 protsendi tasemele SKT-st. Seega on Eestis areng olnud peaaegu sama kiire kui nimetatud perioodil Soomes, aga pikk tee on veel ees. Mõningate ekspertide arvates peaks teadus- ja arendustegevusele minevaid summasid märkimisväärselt suurendama. Aastal 2025 võiks see edukamate riikide puhul olla 5–6 protsenti SKT-st.

Vähem arenenud riikides eraldatakse teadus- ja arendustegevuseks raha peaaegu eranditult riigieelarvest. Tööstuse arenedes kasvab ka tööstuse poolt finantseeritav osa, nii et arenenud riikides finantseerivad riik ja tööstus teadus- ja arendustegevust enam-vähem võrdselt. Samamoodi on ka Eestis, kus ettevõtlus finantseerib teadus- ja arendustegevust 0,82 protsenti SKT-st. Mõnes riigis, kus kõrgtööstus on hästi arenenud, võib tööstuse osakaal teadus- ja arendustegevuses moodustada isegi 70–75 protsenti. Rahvusvaheline kogemus näitab, et optimaalne võiks olla suhe, kus tööstuselt tuleb 2/3 ja riigilt 1/3 teaduskulutustest.

Nagu eespool tõdesin, sünnib suur osa maailma tippteadusest ülikoolides. Tehnikaülikoolidel on keskne roll uute tehnoloogiate ja innovatsiooni arendamisel. On selge, et tänapäeval ja tulevikus sõltub ülikoolide arendamisest ka teaduse ja innovatsiooni areng. Tänapäeva teadus on kiiresti muutunud rahamaailma huviobjektiks. Väga paljud teaduslikud tulemused on vahetult rakendatavad tootmises. Võib isegi väita, et paljud läbimurdelised teadustulemused kannavad küljes hinnasilti. Näiteks avastasime aastal 2007 uue närvikasvufaktori CDNF ja leidsime, et sellel valgul on võime peatada teatud närvirakkude kängumist ja surma Parkinsoni tõve loomamudelitel. Avaldasime need tulemused 2007. aastal ajakirjas Nature. Tänapäeval on tavaline, et elektroonsel kujul on teadusartikkel kättesaadav mitu nädalat või isegi kuud enne ajakirja trükis ilmumist. Juba järgmisel päeval pärast elektroonse variandi avaldamist võtsid meiega ühendust mitmed juhtivad farmaatsiafirmad. Ajakirja ilmumise järel tundis igasuguste meiepoolsete sammudeta üle kümne firma huvi meie tulemuste vastu ja kolm firmat tegid konkreetse rahalise pakkumise tulemuste litsentseerimiseks. See on näide selle kohta, et tänapäeval on paljud avastused vahetu kaubandusliku väärtusega. Kuid peab nentima, et selliseid kontakte firmadega alati siiski ei sünni, isegi kui artikkel on teaduslikult tugev. Kindlasti peavad teadlased ja ülikoolid ka ise aktiivsed olema ja tulemusi tööstusele pakkuma.

Oluline on õppetöö liitumine teadustööga

Mõeldes ülikoolide kasvavale osale ühiskonnas, tuleks rõhutada mitmeid asjaolusid. Väga oluline on õppetöö liitumine teadustööga, erialade valik ja spetsialiseerumine. Tähtsa osa ülikooli õpetusest peab moodustama kraadiõpe, eriti doktoriõpe. Kogemused näitavad, et teadlaste arengu seisukohalt on väga tähtis ka järeldoktoriõpe.

Tänapäeval on maailma ülikoolide omavaheline võrdlemine ja vastavate juhtivate ülikoolide edetabelite koostamine väga populaarne. Menukamad on näiteks Shanghai Jai Tongi ülikooli edetabel ja Inglismaal ilmuva haridusajakirja Times Higher Education edetabel. Peaaegu kõikide edetabelite tipus on Harvardi ülikool, Massachusettsi Tehnoloogiainstituut (MIT), Stanfordi ülikool, Cambridge'i ülikool ja Oxfordi ülikool. Esimese 50 juhtiva ülikooli seas ongi valdavalt USA ülikoolid ja Euroopast peamiselt

Inglismaa ülikoolid. Esimese 100 hulka pääsevad ka juba paljud muud Euroopa ja Aasia ülikoolid. Kõigi nende ülikoolide ühine nimetaja on kõrgetasemeline teadustöö, mis on liidetud kõrgetasemelise õpetusega. Peaaegu kõik juhtivad tehnoloogiaülikoolid hangivad märkimisväärse osa rahast tööstuslepingute ja litsentside müügi kaudu. Kõrgetasemeline teadustöö tagatakse sellisel viisil, et professorikohtadele valitakse vastava eriala maailma juhtivad spetsialistid. Tavaliselt ei ole otsustav ainult palk, vaid pigem teadus- ja õppetööks loodud suurepärased tingimused. Väga tähtsaks peetakse ka nn kriitilist massi asjaomases ülikoolis, mis tähendab eelkõige seda, et seal töötab mitu rahvusvahelisse tippu kuuluvat professorit, kellega saab koostööd teha. Selliste ülikoolide kasvandikud on harilikult edukad ka pärast ülikooli lõpetamist. Juhtivad ülikoolid ja tööstus võistlevad omavahel, et neid endale tööle saada. On selge, et sellise edu taga on kindel filosoofia: panustatakse teaduse ja õpetamise kõrgesse kvaliteeti. Paljud ülikoolid, parima näitena Stanford, on väikesed ja keskendunud ainult teatud erialade õpetamisele. Stockholmis paiknev Karolinska Instituudi nime all toimiv, ainult arstiteadusele pühendunud ülikool on samuti maailma juhtivaid ülikoole. Nende näidete põhjal võib järeldada, et ülikoolide edu pandiks on ka keskendumine erialadele, kus ollakse kõrgel tasemel ning eriti tehnoloogiaülikoolide puhul innovatsioonide loomine ja tihe koostöö tööstusega.

Eestis on Tartu ülikool ja Tallinna Tehnikaülikool olnud edukad, aga maailma juhtivate ülikoolide hulka neid praegu ei loeta. Milles on küsimus? Veel 19. sajandil kuulus Tartu ülikool kindlasti nende hulka. Tookordse edu pandiks oli professorite rahvusvaheline taust, noorte professorite julge edutamine, teadustöö toetamine ja vabameelne rahvusvaheline õhkkond. Lisaks sellele toetati loodusteaduslikke ja meditsiinilisi uuringuid ning hangiti kallist teadusaparatuuri. Tundub, et Eestis üritatakse praegu õpetada liiga paljudel erialadel, ka sellistel, kus tegelikku teaduslikku kompetentsi piisavalt ei ole. Euroopa Liitu kuuluva Eesti ülikoolide professorid peaksid vastama ka teatud Euroopa professorite kriteeriumitele. Põhiline kriteerium peab olema aktiivne teadustöö, mis tähendab seda, et professor avaldab regulaarselt töid tähtsaimates teadusajakirjades ja tema töid tsiteeritakse. Kuna professori väga oluline roll ülikoolis on magistrantide, doktorantide ja järeldoktorite juhendamine, peab professoriks kandideeriv ja valitav inimene olema juhendanud doktorante ning olema oma eriala tähelepanuväärne spetsialist. Kellelgi ei tuleks ju pähe anda kirurgi paberid inimesele, kes mitte kunagi pole ühtki lõikust teinud. Paraku on professoriks tihti valitud inimesi, kes pole kunagi juhendanud doktorante ja kellel puudub korralik teaduspublikatsioonide pagas.

Üks eesmärke Eesti liitumisel Euroopa Liiduga oli osalemine Euroopa tööjaotuses. Kõrghariduse ja teaduse seisukohalt peaks see tähendama seda, et me ei pea õpetama spetsialiste kõikidel erialadel, vaid koolitame osa Eesti spetsialiste teistes silmapaistvates Euroopa ülikoolides. Ilmselt on odavam toetada neid inimesi stipendiumiga, kui anda keskpärast või lausa kehva õpetust kohapeal. Kõigile tundub täiesti loomulik, et riide- või autopoodi minnes me ei nõustu ebakvaliteetse toodanguga. Hariduses, eriti kõrghariduses, ja osalt ka teaduses oleme aga millegipärast kvaliteedi suhtes vähem nõudlikud. Nii ei tohiks olla, sest pikaajalise edu pant on eelkõige hariduse, teaduse ja innovatsioonide kvaliteet.

Teadusõppe verstapostid on doktoriõpe ja järeldoktoriõpe

Rahvusvaheliselt tuntakse mitmeid doktorikraade: *Licenciate*, PhD (*Doctor philosophiae*),*Doctor habilitatus* jt, Euroopas on levinuim PhD kraad. Doktorikraadi nõuded on eri maades formaalselt erinevad, aga kõikide puhul on ühiseks nimetajaks soov anda kraaditaotlejale iseseisva teadusliku uurimistöö läbiviimise võime. Mõnes silmapaistvas USA ülikoolis on võimalik saada doktorikraad, avaldades ainult ühe teadustöö ja

erandjuhul ilma ühegi publikatsioonita. Väga erinevad on selles suhtes Skandinaavia ülikoolid, kus veel paar aastat tagasi nõuti mõningatel juhtudel 4–5 eelretsenseeritud artikli avaldamist, erandkorras pidi dissertant olema isegi ühe artikli ainuautor. Eesti on teinud enamikul juhtudel väga mõistliku otsuse, nõudes dissertantidelt 2–3 vastavat teemat käsitlevat artiklit. Pinnapealselt USA ülikoolide nõudeid vaadates tundub, et need on lõdvad. Tegelikult see nii ei ole. Näiteks Yale'i või Columbia ülikoolis on ühe artikliga väitekirja puhul artikkel avaldatud teaduse tippajakirjas ja dissertant on selle esimene ja juhtautor. Ilma artikliteta väitekirjade puhul on tegemist olnud juhtumitega, kus doktorandil on olnud hüpotees, mis katsete järel osutus vääraks. Doktorant oli teinud märkimisväärse hulga originaalset teadustööd. Tundub mõistlikuna, et ka Eestis peaks olema võimalik kaitsta doktorikraadi mõningal juhul 1–2 avaldatud artikli põhjal. Loomulikult peaksid need tööd olema avaldatud tippajakirjades ja doktorant olema esimene autor. Samas peab doktorandil olema vastavas töös ka sisult keskne osa. Skandinaavia kogemuse põhjal võime öelda, et doktorantidelt 4 või 5 artiklit nõudes vahetatakse kvaliteet kvantiteedi vastu ning innovaatilise, läbimurdelise teaduse asemel saame keskpärase ja halli argiteaduse. Eestil tasuks eeskuju võtta USA juhtivatelt ülikoolidelt ja toetada eelkõige innovaatilist, riskil põhinevat teadust.

Doktorantide koolitamise strateegia Euroopas ja USA-s on erinev

Kuni viimase ajani oli Euroopa ja USA/Inglismaa ülikoolide suurim erinevus strateegia doktorantide koolitamisel. USA-s said ja saavad kõik doktorandid koolituse doktorikoolides (*graduate schools*), kuhu on väga suur konkurents ja kuhu pääsevad ainult parimatest parimad. Ei tehta vahet oma maa ja välismaiste kandidaatide vahel, vastu võetakse kõige paremad kandidaadid. Doktorandid saavad korraliku teoreetilise ettevalmistuse, osalevad praktilistel kursustel ning töötavad esimese aasta sama ülikooli mitmes laboratooriumis. Viimane annab võimaluse tutvuda erinevate inimeste, erialade ja teaduse tegemise viisidega.

Enamikus Euroopa ülikoolides valmivad tänini väitekirjad professorite juhendamisel, mitte doktorikoolides, ning väitekirja pääseb tegema praktiliselt igaüks. Harilikult ei suuda üksikud professorid doktorikoolidega võrreldes pakkuda piisavalt mitmekülgset ja kvaliteetset õppeprogrammi. Tundub paradoksaalne, et kõrgemasse teadusõppesse pääseb igasuguse konkurentsita, kui samal ajal isegi lasteaeda saab konkursiga. Formaalselt keerulised nõuded ja tihtipeale keskpäraste doktorantide valik viisid selleni, et enamikus Euroopa maades olid väitekirjad teaduslikult kehvema tasemega kui USA-s ning väitekirju kaitsti, eriti Skandinaavias, keskmiselt 33–34-aastaselt. USA-s ja Inglismaal kaitsti väitekirju vähemalt 5 aastat varem ja 33–34-aastaselt olid dissertandid läbinud juba järeldoktori õppe ning alustanud iseseisva uurimisrühma juhina. Viimase 10–15 aasta jooksul on mitmed Euroopa maad võtnud üle doktorikoolide süsteemi, tavaliselt seda oma maa traditsioonidele ja oludele kohandades. Näiteks loodi Soomes 15 aasta jooksul pea-aegu 70 doktorikooli, kus õpilaste hulk varieerus viiest viiekümneni. Paljud doktorikoolid olid virtuaalsed. Samal ajal jätkub doktoriõpe ka väljaspool doktorikoole. Praegu seda süsteemi radikaalselt muudetakse, luues suuri doktorikoole. Näiteks 40 000 üliõpilase ja umbes 2500 doktorandiga Helsingi ülikool planeerib vaid 4–5 doktorikooli avamist; neli teaduskonda (arsti-, bioloogia-, veterinaaria- ja farmaatsiateaduskond) planeerivad asutada ühe ühise biomeditsiinilise doktorikooli. Kaalutakse, kas mitte liita sellesse doktorikooli ka Aalto Tehnoloogiaülikool. Ilmselt on ka Eestis mõistlik võtta kasutusele USA doktorikoolide omaga sarnane süsteem.

Kokkuvõttes võib öelda, et doktoritööd tegema peavad pääsema parimatest parimad ja doktorikoolidesse peaks olema tugev konkurents. Doktorikraadiga inimeste hulk ühiskonnas korreleerub hästi riigi tehnoloogilise, eriti kõrgtehnoloogilise

arengutasemega. Teadus vajab teaduse juhte, laboratooriumite juhte, rühmajuhte, professoreid, kellel nii akadeemilises maailmas kui ka tööstuses peaks olema doktorikraad. Samal ajal vajab teadus ka kõrgesti koolitatud inimesi, kes tunnevad tehnoloogiaid, aparaate jms, kelleta ühiskonnaelu edasi ei arene. Neil ei pea ilmtingimata olema doktorikraad. Ühiskond peab õppima ka selliseid kõrgesti koolitatud inimesi (oskusteadlasi) hindama ning nende panust vastavalt kompenseerima. Infrastruktuuri ja teadusaparatuuri keerulisemaks muutumisel on oskusteadlastel väga tähtis roll.

Järeldoktori periood on aeg, kus terad eralduvad sõkaldest

Johtuvalt erinevast strateegiast doktorantide koolitamisel oli pikka aega USA/Inglismaa ja enamiku Euroopa riikide teaduse teine oluline erinevus järeldoktorite süsteem. Suure osa teadustööst USA-s ja Inglismaal on teinud ja teevad järeldoktorid, s.t inimesed, kes pärast väitekirja kaitsmist on suundunud teise riiki, uude keskkonda, et 3–4 aasta jooksul ennast oma erialal täiendada. Järeldoktori periood on teadusliku iseseisvumise seisukohalt kriitilise tähtsusega. Välismaal uues kohas ollakse olukorras, mida varem pole kogetud. Juhendajaga arutatakse läbi ainult järeldoktori perioodi plaan, juhendaja eeldab järeldoktorilt teaduslikku iseseisvust, omi ideid. Tihti juhtub, et järeldoktor vestleb juhendajaga järgmine kord alles kuue kuu pärast. Järeldoktori periood on aeg, kus terad eralduvad sõkaldest. Inimesed, kellel on omad ideed ja kes on teaduslikult iseseisvad, löövad harilikult läbi. Saadakse esimesed tuleristsed ka nooremate teaduslikul juhendamisel. On täiesti loomulik, et edukatelt järeldoktoritelt käivad nõu küsimas doktorandid. Juhtisin peaaegu kakskümmend aastat Helsingi Ülikooli Biotehnoloogia Instituuti, kus töötab üle 300 inimese ja ligikaudu 30 uurimisrühma. Uurimisrühmade juhid valitakse rahvusvahelise konkursi korras ja nendega tehakse leping viieks aastaks. Enne viieaastase perioodi lõppu hindab rühmajuhi ja rühma teaduslikku tööd rahvusvaheline nõuandev komisjon (*Scientific Advisory Board*, SAB), kes annab soovituse, kas lepingut jätkata või mitte. Kahekümne aasta jooksul lahkus instituudist üle 40 rühmajuhi. Suurem osa neist seetõttu, et said püsiva professuuri või tõusid ametiredelil. Ligi viieteistkümnel juhul rühmajuhataja aga lahkus, sest SAB ei soovitanud lepingu jätkamist. On märkimisväärne, et SAB-i soovitatud rühmajuhtidest ainult üks ei olnud veetnud järeldoktori perioodi välismaal. Viieteistkümnest vähem edukast rühmajuhist kaksteist ei olnud läbinud järeldoktori perioodi, vaid jätkanud samas rühmas, kus nad tegid oma väitekirja. Enamikus juhtivates ülikoolides ongi järeldoktori periood kohustuslik osa teaduskarjääris. Ilma selleta on väga raske saada iseseisva rühmajuhi või professori kohta.

1980. aastate lõpus ja 1990. aastate alguses siirdus palju Eesti teadlasi tööle välismaa laboratooriumitesse. Suur osa neist on naasnud kodumaale ja rakendavad seal õpitud oskusi. Teadmata küll ametlikku statistikat, jääb vähemalt oma eriala jälgides mulje, et tänapäeval Eestis ei soovitagi eriti välismaale järeldoktoriks minna. Pahatihti jäädakse pärast väitekirja kaitsmist samasse laboratooriumi edasi ja jätkatakse vana viisi. Nii jääb aga läbi käimata oluline teadusliku iseseisvumise periood. Ja mis veelgi tähtsam, ei õpita uusi meetodeid, lähenemisviise ega tutvuta uute teadussuundadega maailma juhtivates teaduslaboratooriumites. Jäävad loomata ka teaduses nii tähtsad isiklikud kontaktid. Pean väga oluliseks, et Eesti andekad noored veedaksid järeldoktori perioodi juhtivates maailma laboratooriumites ning naaseksid sealt kodumaale, tuues kaasa uusi uurimissuundi, meetodeid ja teaduskontakte. Järeldoktori periood peaks olema ka Eestis teadusliku karjääri oluline osa ning tähtis kriteerium teaduslikul ametiredelil edenemiseks.

Kvaliteedi kontroll tagab ametiredelil kiire edenemise

Noore teadlase eriala valikul mängivad tähtsat rolli eriala populaarsus, ülikooli lõpetamise järel töö leidmise võimalus, töötasu ja ka võimalus karjääris edeneda. Paljud noored teadlased loodavad, et pärast edukat väitekirja ja järeldoktori perioodi saavad nad rühmajuhiks ning seejärel professoriks. Mõnes riigis rakendatakse nn *tenure track*süsteemi, mille mõte on eelkõige see, et kõrge kvaliteediga tööd tegevad teadlased-õppejõud võivad ametiredelil edeneda määratud korras ja kui nad on edukad, saavad professuuri. *Tenure track* süsteemis tagatakse rühmajuhile teatud perioodiks (näiteks viis aastat) finantseerimine, seejärel toimub rühma teaduslik hindamine. Hindamise edukalt läbinud rühmajuhid edenevad karjääriastmel, kehva hinde saanud rühmajuhtide tegevus teadusasutuses lõpetatakse. See süsteem tagab võimaluse järjepidevaks tööks ja ka selle, et teaduslikult edukad inimesed võivad edeneda ametiredelil kiiresti. USA ja Inglismaa teadus ning ülikoolid on ametlikes võrdlustes kõige edukamad, siit võib järeldada, et nende rakendatav *tenure track* süsteem on otstarbekohane. Mujal Euroopas hakatakse alles nüüd sellele süsteemile üle minema, kuid paljudes riikides edutatakse teadlasi endiselt kriteeriumite põhjal, mis ei ole alati korrelatsioonis nende teadus- ja õppetöö edukusega. *Tenure track* süsteemi suur eelis on ka see, et tagab teadus- ja õppetöö kvaliteedi jätkuva kontrolli. Küsimus on terav, eriti väikestes maades ja uutel erialadel. Ilmselt ei ole mõistlik olukord, kus äsja välismaalt naasnud noor spetsialist, kes on olnud järeldoktori perioodil edukas näiteks USA laboris ja avaldanud kõrgetasemelisi artikleid, valitakse kodumaal kohe professoriks, ilma et ta oleks läbi käinud *tenure track* süsteemi ja sellega kaasneva kvaliteedikontrolli. Veelgi enam, Euroopa praktika kohaselt valitakse inimene sellesse ametisse eluajaks. Noorel inimesel võib halvemal juhul puududa iseseisva teadustöö kogemus, doktorantide ja järeldoktorite juhendamisest rääkimata. Kui sellega kaasneb veel keeruline isiksus, võib niisugune isik osutuda vastavale teadusharule suureks takistuseks. *Tenure track*süsteem garanteerib, et kui mitte viie, siis vähemalt kümne aasta ebaeduka töö järel jääks inimene professori kohale edutamata.

Akadeemilise hierarhia tipus on professorid

Skandinaavias on professorid endiselt ühiskonna populaarsemate ametite edetabelite tipus. Mõningates maades teenivad tipp-professorid aastas miljon eurot ja isegi rohkem. Professori tähtsaim ülesanne on kõrgetasemelise teadus- ja õppetöö läbiviimine. Eriline vastutus lasub ülikooli professoritel, sest nende juhendamisel töötavad doktorandid ja järeldoktorid ning sünnivad uued avastused ja innovatsioonid. Professor on oma eriala liider. Paljude asjatundjate arvates põhineb USA ja Inglismaa ülikoolide edu eelkõige sellel, et nad suudavad palgata professoriteks vastava eriala maailma tippspetsialiste. Tõepoolest, vaadates ringi Oxfordi, Cambridge'i või Harvardi ülikoolis, märkame, et pooled professoritest on välismaalased. Euroopa teistes ülikoolides see harilikult nii ei ole. Teine väga oluline erinevus on teadushierarhia. Kui USA-s ja Inglismaal ülikoolide kateedrites või instituutides on kõik professorid enam-vähem sama pulga peal, siis muu Euroopa ülikoolides on kateedrijuhatajal-professoril / instituudi direktoril-professoril tavaliselt väga suur võim. On tõenäone, et kümme suure iseseisvusega professorit suudavad luua rohkem originaalseid tulemusi ja innovatsioone kui kümme range kontrolli all toimivat professorit. Järelikult on professorite valimine ametisse ning nendele vabade ja demokraatlike töötingimuste loomine väga tähtis. USA-s ja Inglismaal valitakse professorid tavaliselt nii, et luuakse esmalt nn *search committee*. Selle eesmärk on kindlaks teha 5–10 inimese nimed, keda loetakse maailma vastava eriala juhtspetsialistideks. Seejärel valitakse 5–6 paremini sobivat kandidaati, kes kutsutakse pidama loengut ja kellega alustatakse läbirääkimisi. On tähtis, et selle strateegia puhul pöördub tippspetsialistide poole ja teeb neile pakkumise ülikool. Skandinaavia ülikoolides kuulutatakse tavaliselt välja vakantne professorikoht, defineeritakse eriala ning

oodatakse, et inimesed seda kohta taotleksid. Ülikoolid on ise passiivsed ja jäävad ootama teadlaste aktiivsust. Tulemused näitavad, et enamik taotlusi tuleb kohalikelt inimestelt ja väga harva on taotlejate hulgas juhtivaid välismaa inimesi. Mõlemal juhul palutakse juhtkandidaatide kohta kirjalik hinnang 3–4 välismaa tippspetsialistilt. Isegi kui ülikool leiab, et kandidaat on suurepärane, aga tippspetsialistid teda ei toeta, jääb kandidaat kohale määramata. Skandinaavias esitatakse rahvusvahelistele ekspertidele tavaliselt kaks olulist küsimust. Esiteks, kas kandidaat on pädev vastavale erialale professoriks. Pädevuse all mõeldakse seda, kas inimene on juhendanud doktorikraadi kaitsnud noori teadlasi, avaldanud töid heades teadusajakirjades ja edukalt ette valmistanud magistreid. Rakendusliku loomusega erialadel on väga olulised ka patendid, litsentsid ja lepingud tööstusega. Kui eksperdid ei pea kandidaati pädevaks, pole tal lootust professori kohta saada. Teiseks palutakse eksperdil panna taotlejad pingeritta ning põhjendada, kes kandidaatidest on kõige sobivam vastava eriala professoriks. Seega otsib USA ja Inglismaa süsteem aktiivselt parimaid kandidaate, mille tulemusel suudetakse palgata parimad spetsialistid maailmas. Skandinaavia süsteem on passiivne ja aeglane ning lõppkokkuvõttes võimaldab palgata eelkõige kohalikke spetsialiste. Taanis ja Soomes on viimaste aastate jooksul tehtud professorite valikuprotseduurides muudatusi, kombineerides USA ja Inglismaa süsteemi eeliseid Skandinaavia demokraatiaga.

Eestis on taasiseseisvuse ajal valitud palju professoreid, aga paraku jääb mulje, et märkimis-väärne osa neist ei vasta professori kõrgetele nõudmistele. Kasutatakse väliseksperte, aga tavaliselt ainult ühte. Aktiivset ametisse kutsumist, nagu USA-s või Inglismaal, rakendatakse väga harva. Tundub, et professoriteks on nimetatud liiga palju inimesi, kes tegelikult oma ettevalmistuselt vastavad lektori või vanemõpetaja tasemele, ning professori institutsioon ja ameti populaarsus on seetõttu kannatada saanud. Tunduks mõistlikuna, et professoriteks valitaks ainult sellised inimesed, kes tõepoolest nõutavad kriteeriumid täidavad. Neile peaks maksma ka korralikku palka, mis oleks ostuvõimelt võrreldav muu Euroopa palgatasemega. Sõjaeelses Eestis jälgis Tartu ülikool professorikohti täites kvaliteedinõudeid. Nii näiteks ei nimetatud kohe professoriteks Gustav Suitsu ja August Tammekanni, vaid nad saadeti kõigepealt väljaõppele välismaale. Vastava eriala professoriteks kutsuti pädevad inimesed välismaalt. Et tagada kõrgetasemeline teadus- ja õppetöö, eriti nendel erialadel, mis Eestile on vajalikud ning kus omad tippspetsialistid puuduvad, tuleks ka praegu kutsuda ametisse välismaa tippspetsialiste neile korralikku palka makstes. Selline investeerimine on pikemas perspektiivis kindlasti tasuv.

Eelretsenseerimine kui teaduse hindamise nurgakivi

Teaduse hindamine on sama vana kui teadus ise. Aja jooksul on teadlaste ja teadustööde hindajate arv tohutult kasvanud. Eelretsenseerimine (*peer review*) on ka tänapäeval teaduse hindamise nurgakivi. Artiklite käsikirjad saadetakse ajakirjade toimetustesse, kus neile määratakse kaks kuni neli anonüümset retsensenti, vastava eriala tippspetsialisti. Retsensendid annavad tööle hinnangu ja teevad toimetajale ettepaneku, kas käsikiri tagasi lükata, autorile muudatuste tegemiseks tagasi saata või vastu võtta. Loodusteadustes lükatakse suur osa toimetustesse saadetud käsikirjadest tagasi ja väga väike arv artikleid avaldatakse ilma muudatusteta. Olen ise avaldanud üle 150 artikli rahvusvahelistes eelretsenseeritavates ajakirjades ning ainult kahel korral on mul õnnestunud avaldada artikkel ilma muudatusteta. Loodusteaduslikud tippajakirjad (Nature, Science jt) saadavad tagasi enamiku käsikirjadest ning suuremas osas avaldamisele minevatest artiklitest on tehtud retsensentide soovituste kohaselt olulisel määral lisatööd. Teadusajakirjade mõjufaktorite (*impact factor*) ja artiklite/autorite tsiteeritavuse ning h-indeksi (näiteks h-indeks 10 näitab, et vastava teadlase kümmet tööd on igaüht tsiteeritud vähemalt 10 korda) arvestamine on muutunud nüüdisteaduses igapäevaseks. Mida parem on artikkel,

seda rohkem loevad seda sama eriala inimesed ja viitavad sellele ka oma töödes. On selge, et mõjufaktor, tsiteerimiste arv ja h-indeks kui objektiivsed näitajad on teadlaste, aga ka uurimisrühmade hindamisel keskse tähtsusega. Loomulikult ei ole need ainukesed näitajad, seetõttu tuleb hindamisel tutvuda tööga ka sisuliselt. Kindlasti tuleb teha selget vahet töödel, millel on vähe ja millel sadu, isegi tuhandeid autoreid. Viimaste tööde autorite hindamisel tuleb selgitada, milline on nende osa töös. Teaduse ajaloost võib tuua hulgaliselt näiteid, kus suured ja põhimõttelised avastused, näiteks rakupinna ioonkanalite avastamine, haigusi tekitavate nn prioonvalkude avastamine või maohaavandit põhjustava helikobakteri identifitseerimine haigustekitajana, avaldati pärast mitmeaastast visa kemplemist ajakirjade ja nende retsensentidega. Tundub, et tänapäeval teadustööde hindamisel kohati juba liialdatakse tsitaatide, h-indeksite ja mõjuteguritega ning töö sisuline hindamine jääb vahel tagaplaanile.

Teatud kohmakusest hoolimata on eelretsenseerimine siiski osutunud toimivaks ja tõenäoliselt kõige efektiivsemaks teadustulemuste hindamise viisiks. Teaduse avatud süsteem, kus sama ala teadlased üritavad avaldatud tulemusi oma laboratooriumites korrata, tagab ka selle, et väärad tulemused avastatakse ruttu. Viimastel aastatel ongi sagenenud teadustulemuste võltsimise juhtumid. Kuna teadlaste edenemine ametiredelil sõltub suuresti avaldatud tööde mõjufaktoritest, on sagenenud tulemuste võltsimise juhud, et käsikirja tippajakirja sisse saada. Tänapäeva digitaalprogrammid võimaldavad küll tulemustega manipuleerida, aga absoluutselt kõik selliseid „märkimisväärseid tulemusi" avaldanud võltsijad jäävad varem või hiljem vahele. Paljud ajakirjad kasutavadki elektroonilisi süsteeme, et avaldatud tekste võrrelda ja nii tekstiplagiaate kinni püüda. Mitmed ajakirjad on hakanud nõudma algandmete esitamist. Selle mõte on eelkõige anda teadusühiskonnale sinu andmeid tutvumiseks ja ka kasutamiseks. Samas seab see tõsise barjääri andmete võltsijate teele. Noortele inimestele võib soovitada loobumist igasugusest tulemustega manipuleerimisest, sest sellega jäädakse alati vahele, mis tähendab kogu teadusliku karjääri järsku lõppu.

Sõltumatud rahvusvahelised hindamiskomisjonid

Artiklite retsenseerimisele lisaks hinnatakse teadlasi ka siis, kui nad taotlevad raha uuteks teadusprojektideks. Sellistel juhtudel hinnatakse neid eelkõige tehtud töö ja esitatud tööplaanide põhjal. Üksikteadlasi hindavad erinevate ametipostide täitmisel kohalikud või rahvusvahelised komisjonid ja see on ametiredelil edenemise vundamendiks (eespool *tenure track* ja professuuride täitmine). Levinud on ka uurimisrühmade, laboratooriumite, kateedrite/instituutide, ülikoolide, aga ka terviklike teadusharude hindamised.

Väga paljudes juhtivates teadusasutustes ja ülikoolides hinnatakse uurimisrühmi ja kateedreid/instituute regulaarselt. Moodustatakse sõltumatud rahvusvahelised hindamiskomisjonid nagu *Scientific Advisory Board*, *International Advisory Board* jmt, kuhu kuuluvad instituudi/kateedri tööprofiilile vastavad spetsialistid juhtivatest rahvusvahelistest teadusasutustest. Komisjonide valimisel peetakse rangelt kinni teaduseetika nõuetest, mis lubavad hindajateks ainult teadlasi, kellega retsenseeritavatel pole tihedaid teaduslikke või muid ametialaseid kontakte. Helsingi Ülikooli Biotehnoloogia Instituut, mille direktorina aastatel 1990–2008 töötasin, kasutas uurimisrühmade juhtide, teadusdirektorite ja direktori valimisel SAB-i abi. Kuna direktori, rühmajuhtide ja teadusdirektoritega sõlmis ülikool viieaastase lepingu, said nad kord iga viie aasta jooksul SAB-i hinnangu, mille põhjal otsustati, kas jätkata tööd instituudis või mitte. 18 aasta jooksul direktorina töötades võtsin alati väga tõsiselt SAB-i soovitusi ja püüdsin neid ka ellu viia. Vaid kahel juhul otsustasin toimida oma parema äranägemise järgi ning pikendasin rühmajuhtide lepingut järgmiseks viieks aastaks, kuigi SAB seda ei

soovitanud. Võin tagantjärele öelda, et tegin suure vea, sest viie aasta pärast uuel hindamisel kukkusid mõlemad rühmajuhid uuesti läbi. Sain SAB-lt väga suurt abi ka uute teadussuundade alustamisel, uute tehnoloogiate kasutuselevõtmisel, doktorikoolide töö korraldamisel jm. Olen ise töötanud ja töötan mitmetes rahvusvahelistes SAB-des, olles Heidelbergi Neuroteaduste Keskuse SAB-i esimees. Kogemus on näidanud, et enamikul juhtudel on SAB-i nõuanded ja kriitika erakordselt paikapidavad. Kahjuks mitmed instituudid ei ole eri põhjustel tahtnud või suutnud teha muudatusi, mida SAB soovitab. Enamikul juhtudel on selliste instituutide tase märgatavalt langenud.

Ka kogu ülikooli teadustöö ja sellega seotud kõrgema õpetuse hindamine ning eri teadussuundade omavaheline võrdlemine on muutunud tavaliseks nähtuseks. Helsingi ülikool hindab regulaarselt teaduskondades, kateedrites ja instituutides toimuvat teadus- ja õppetööd, kasutades kõrgetasemelisi rahvusvahelisi eksperte. Sama teevad Uppsala ülikool, mitmed Saksamaa ülikoolid jt. Inglismaal on *Research Assessment Excercise* põhiline viis, mille põhjal valitsus annab raha ülikoolide teadustööks. Helsingi ülikooli kogemuse põhjal võib öelda, et kogu ülikooli teadustöö hindamine on väga kasulik. Eriti siis, kui selle tulemusi võetakse arvesse nii, et need aitavad teaduse ja õppetöö taset parandada. Paraku peab nentima, et esimese ja teise teadusliku hindamise tulemused Helsingi ülikoolis jäid suurel määral arvesse võtmata. Nüüd on läbi viidud kolmas ja loodame, et olukord muutub. Jääb arusaamatuks, miks peaks ülikoolis jätkuma mingi eriala teadustöö või sellele põhinev õpetus, kui rahvusvahelised eksperdid on selle taseme kõlbmatuks hinnanud!

Objektiivse pildi annab kogu ülikooli / kogu teadusharu / riigi teadusolukorra regulaarne hindamine

Eestis on mõned kateedrid ja instituudid aastaid kasutanud rahvusvahelist hindamist, aga üldiseks tavaks see minu meelest veel muutunud ei ole. Kogu ülikooli regulaarset hindamist tasuks kindlasti soovitada. See annab hea ja objektiivse pildi, millised on meie tugevad ja millised nõrgad suunad, milliseid peaks tugevdama ja milliseid kokku tõmbama.

Soome Akadeemia, mis on eelkõige teaduse finantseerimise ja teaduspoliitikaga tegelev organisatsioon, on regulaarselt hinnanud terveid teadusalasid, aga ka kogu riigi teadusolukorda tervikuna. Regulaarselt avaldatakse akadeemia sellekohaseid aruandeid ja eeldatakse, et poliitilised otsustajad võtavad neid arvesse. Kogu teadusharu hindamine on tegelikult väga tähtis. Soome moodsat tehnoloogiat, sealhulgas biotehnoloogiat, on kolmel korral tervikuna hinnatud ja enamikul juhtudel on rahvusvahelise komitee soovitused ka ellu viidud. Tänu nendele meetmetele on Soomes tugevdatud struktuuribioloogiat, tüvirakkude ning regeneratiivse meditsiini alast uurimist. Ka neurobioloogia, bioinformaatika ja biomaterjalide suunad on saanud niisugustest hinnangutest lisatuge.

Kogu Eesti teadust hindasid taasiseseisvuse algusaastatel Rootsi Kuningliku Akadeemia eksperdid. Selles mastaapses ja tolle aja kohta väga keerulises protsessis suudeti hinnata eri teadusharusid, eri teadusasutusi ja ülikoole, ja mis veelgi üllatavam, suudeti anda objektiivseid hinnanguid ka üksikute töörühmade ja laboratooriumite kohta. Eesti analüüsis hindamise tulemusi, tegi neist tõsised järeldused ning viis suure osa soovitustest ka ellu. Usun, et sellel hindamisel oli suur osa selles, et Eesti teadus, erinevalt teistest endise Nõukogude Liidu liiduvabariikidest, liikus kiiresti Euroopa teadusruumi ja on sealjuures väga edukas. Tundub, et riigi teadusolukorra regulaarne hindamine tasub ka ära. Soome on seda teinud regulaarselt ja soovitusi on ka arvestatud. Üllataval kombel on aga viimase 5–7 aasta jooksul riigi kui terviku teaduse ja teadusorganisatsioonide kohta

antud soovitused jäänud suures osas riiulile tolmuma. Soome teaduse olukord ongi ootuspäraselt kiiresti halvenenud.

Tippkeskustest ja tippteadlastest

Paljudes riikides on kasutusele võetud teadusliku töö arendamise ja rahastamise uus viis tippkeskuste näol, mis on väga oluline algatus tippteaduse arendamisel ja innovatsiooni sünnitamisel. Tippkeskused oma praeguses vormis tagavad mitmeaastase uurimistoetuse mitmetele uurimisrühmadele ja professoritele. Tippkeskusteks on eri riikides erinevad üksused: üksikud uurimisrühmad, uurimisrühmade konsortsiumid või isegi uurimisinstituudid. Kõige tavalisem tippkeskus Euroopa teaduses on kolmest kuni kümnest uurimisrühmast koosnev konsortsium. Selliste konsortsiumite loomisega üritatakse parandada teadusharude koostööd, luua nn kriitilist massi, tuues kokku eri meetodeid ja lähenemisviise kasutavaid rühmi suurte probleemide lahendamiseks. Tippkeskustesse valitakse akadeemiliste teadlaste hulgast ja harva liidetakse tippkeskustesse rakenduslikke laboreid või firmasid. Riigid finantseerivad tippkeskusi erinevalt. Toed konsortsiumitele on 0,5–10 miljoni euro vahel aastas. Tippkeskused on enamasti väga populaarsed ja konkurents neisse tugev. Soome on tippkeskusi valinud peaaegu kahekümne aasta jooksul ja kriitikast hoolimata on tippkeskused märkimisväärselt tõstnud Soome teaduse taset.

Eesti on samuti väga edukalt rakendanud teaduse tippkeskusi ja minu meelest suutnud arvesse võtta teiste maade kogemusi ning teinud juba paremini toimivad tippkeskused kui Soomes. On selge, et paljud teadusrühmad ei pääse tippkeskustesse, sest konkurents on kõva. Kui kinni pidada tippkeskuse tähtajalisusest ja seada kõige tähtsamaks kriteeriumiks teaduse kvaliteet, võib kõhklemata öelda, et tippkeskused on ka tulevikus uute avastuste tähtsad generaatorid. Eestis tasuks kaaluda rakendusteaduste ja firmade tihedamat liitmist tippkeskustega, mis aitaks parandada akadeemilise maailma ja tööstuse koostööd.

Tippkeskuses jaotatakse tavaliselt uurimistoetused eri rühmade ja professorite vahel võrdselt. Teaduse ajaloost on aga selge, et radikaalsed ideed ja innovatsioonid sünnivad üksikute teadlaste (tippteadlaste) peas. Suured paradigmaatilised avastused sünnivad harva, aga nad viivad radikaalsetele innovatsioonidele, millel on vahetu mõju tööstusele ja selle kaudu inimeste heaolule. Just selliseid tippteadlasi üritavad palgata juhtivad USA ja Inglismaa ülikoolid. Eesti-suuruses riigis on niisuguseid teadlasi väga vähe, neid võidakse palgata välismaale ja Eesti võib nad kergesti kaotada. Seetõttu tuleb tippteadlaste eest erilist hoolt kanda. Neile tuleks luua parimad töötingimused, maksta korralikku palka ning toetada nende teadus- ja õppetegevust. Paljud riigid ongi üritanud luua tippteadlaste toetamise süsteeme. Saksamaal näiteks valitakse tippteadlased tavaliselt Max Plancki instituutide direktoriteks ja neile antakse avarad võimalused teadustööks. Süsteem töötab väga edukalt, sest Max Plancki instituutide teadlased on olnud Saksamaal kõige edukamad Nobeli preemiate saamisel ja uute innovatsioonide loomisel. USA-s otsest riiklikku süsteemi ei ole, aga Howard Hughesi Meditsiini Instituut (HHMI), mis tegelikult on biomeditsiinilist uurimist toetav erafond, valib tähtajaliselt*HHMI investigator* uurijaid, kellele tagatakse viieks aastaks ideaalilähedased uurimistingimused ja korralik palk. On oluline, et Howard Hughesi süsteemis jätkavad need uurijad tööd oma koduülikoolis. Ka Skandinaavias on loodud eri süsteeme. Näiteks on Soomes väga hinnatud Soome Akadeemia professori koht, kuhu valitakse viieks aastaks eriala juhtspetsialist, kellele antakse ka korralik uurimistoetus. Erinevalt Saksa süsteemist, kus koht on eluaegne, annavad USA ja Soome süsteemid koha tähtajaliselt. Tõsi, seda võib alati uuendada. Midagi sellist tasuks teha ka Eestis. Võiks alustada kümmekonna tipp-professori kohaga, valides need rahvusvaheliste ekspertide abil ja makstes neile märkimisväärset uurimistoetust

ning palju paremat palka kui tavalistele professoritele. Ametikohad peaksid kindlasti olema tähtajalised.

Teadustulemuste rakendamisest ja uuest tööstusest

Levinud on väärkäsitlus, et alusuuringud on ainus vundament rakendusteadustele, s.t ainus tee tehnoloogia arendamiseks ja teadustulemuste turulejõudmiseks algab alusuuringutest, mis jätkuvad rakendusuuringutes. Paraku ei tööta see nn lineaarne innovatsioonimudel radikaalsete innovatsioonide puhul, kus alusteadus, rakendusteadus ja innovatsioon arenevad paralleelselt. Tihti, nagu näiteks monoklonaalsete antikehade, geenitehnoloogia jm avastamise puhul kanti alusteaduste tulemused väga kiiresti üle tööstusse, jättes vahele kogu rakendusteadusliku etapi.

Tihti avaldatakse ülikoolidele poliitilist survet, et saada neilt tehnoloogiaid ja oskusteavet, millest oleks otsest kasu tööstusele ja kogu ühiskonnale. Paraku ei peaks tööstus forsseerima ülikoole tegelema rakendusteadustega. On väga suur risk toetada triviaalset uurimist, mida tehakse sageli moodsate loosungite all. Tihti arendatakse rakendusteadust, millel puudub selge äriidee ja mida naljatledes kutsutakse *non-applicable applied research* (rakenduskõlbmatu rakendusteadus). Põhiline teadmiste ja oskusteabe ülekanne ülikoolidelt tööstusele ja ühiskonnale peab toimuma nii, et ülikoolid valmistavad ette noori inimesi, kes suudavad lahendada keerulisi probleeme ning saavutada teaduslikke tulemusi, mis võimaldavad genereerida radikaalseid innovatsioone.

Ülikoolid peaksid olema uute ideede, kontseptsioonide ja meetodite põhiline taimelava. Progressiivne kõrgtehnoloogiline tööstus peaks tegema tihedat koostööd ülikoolidega, jagama ühiseid visioone ja nägema tulevikku samal viisil. Tööstuslik teadus- ja arendustegevus vajab mitmeid lähenemisi ja eriti kõrgtehnoloogilises tööstuses ka arusaamist tehnoloogiate taga olevatest põhiilmingutest. Just seal, tehnoloogiate aluseks olevate protsesside ja mehhanismide olemuse selgitamisel, peaksid ülikoolid ja kõrgtehnoloogiline tööstus omavahel koostööd tegema. Innovatsiooniks on mitmeid teid ja kindlasti üks tähtis tee on koostöö ülikoolide ja tööstuse vahel.

Eestis on selles valdkonnas olnud tänuväärne algatus EAS-i juhitav tehnoloogia arenduskeskuste programm. On tore, et kaheksast tehnoloogia arenduskeskusest on viis seotud biotehnoloogiaga. Ülikoolide, ettevõtete ja haiglate koostöövõimelisuse kasv tehnoloogia arenduskeskuste programmi abil on muljetavaldav. Üksiti on selle programmi abil märkimisväärselt suurendatud erasektori investeeringuid rakendusuuringutesse. On selge, et suurte kasumite teenimise aeg on alles ees. Tegelike läbimurreteni on võimalik jõuda ainult järjekindlate ja sihipäraste investeeringute toel. Peame harjuma mõttega, et kõrgtehnoloogiliste projektide puhul on suur risk ja osa neist ebaõnnestub, osa aga kindlasti õnnestub ja loob suuri väärtusi.

Biomeditsiinist ja sellega seonduvast tööstusest rääkides unustatakse pahatihti, et kõige olulisemaks äritegevuseks siin on haiglad. Uute innovaatiliste lahenduste toomine haiglatesse suurendab Eesti haiglate ekspordipotentsiaali, mis patsientide vaba liikumise tingimustes võib Eestile olla tulevikus väga olulise lisandväärtuse allikas. Seega ei saa me öelda, et meil ei ole biomeditsiini tööstust, pigem on küsimus liiga kitsastes määratlustes, mis selle tööstuse alla kuulub.

Eestis esimesed sammud astutud õiges suunas

Artikli alguses rõhutasin, et teaduse ja innovatsioonita on raske ette kujutada edukat Eestit. Taasiseseisvumise järel on Eesti riik suutnud kiiresti korrastada oma kõrghariduse

ja tõusta mitmetel aladel Euroopa teaduse tippu. Loodud on head plaanid ning alustatud sihipärast kõrgtehnoloogilise tootmise arendamist, stimuleerides eelkõige kõrgkoolides sündinud innovatsioone. On olnud arvamusi, et kõrgtööstuse areng on Eestis olnud aeglane ja selle majanduslik mõju tagasihoidlik. Analüüsides biotehnoloogia ja biomeditsiini olukorda, võime tõdeda, et vastav teadustöö tase Eestis on kaunis kõrge. Rõõmustavalt on Eesti teadlased loonud ka mitmeid biotehnoloogia ja biomeditsiini firmasid, millest mõned, näiteks Quattromed AS, Icosagen AS, Cambrex Tallinn, Kevelt, on olnud ka majanduslikult edukad. Kui võrdleme Eesti olukorda Soome või Rootsiga, pole meil vaja häbeneda. Mõlemal maal võib ainult kahe käe sõrmedel üles lugeda bioala firmasid, mis „teevad korralikult raha". Tuleb rõhutada, et erinevalt elektroonika ja informaatika kõrgtehnoloogilisest tööstusest, on bioalal tee laboratooriumist valmistooteni pikk, harilikult läheb selleks 5–10 aastat. Ravimite arendamine võtab veelgi rohkem aega ja nõuab ka märkimisväärseid investeeringuid. Kuna mitmed Eesti firmad on bioalal olnud edukad, võime öelda, et oskame bioalal äri teha. Vastava ala teadus on heal tasemel, tuleb anda firmadele piisavalt aega ja neid korralikult investeerida. Sellised edukad firmad nagu Genentech ja Amgen, kes toodavad biotehnoloogilisi ravimeid ja saavad iga aasta miljardites eurodes tulu, on alustanud tegevust 1970. aastatel ja neisse on investeeritud sadu miljoneid eurosid. Ka Nokia, mis veel hiljuti oli maailma edukamaid firmasid, teeks tänase päevani säärikuid ja kalosse, kui sinna poleks märkimisväärselt investeeritud, eriti USA investorite poolt. Loomulikult on tähtis teha õigeid valikuid ja finantseerida projekte, millel on edu. Paljudes valdkondades puudub Eestis kompetents õigete hinnangute tegemiseks, seetõttu peame tihti kaasama väliseksperte. Väga oluline on saada Eestisse välismaiseid investeerijaid, kes laiendaksid ka kõrgtehnoloogiliste projektide hindamise kompetentsi.

Kokkuvõttes, oleme astunud esimesed sammud Eesti arendamisel edukaks heaoluriigiks. Tööd on ees väga palju, aga võetud suund on õige. Sama kurssi tasub hoida, siis saame ka vaimult suureks.

Olen tänulik kolleegile, neurobioloog PhD Urmas Arumäele, kes mind väga palju selle käsikirja valmimisel aitas.

Venemaa regionaalsed võimalused ja globaalne ambitsioon

RiTo vestlusring

Riigikogu Toimetiste vestlusringis 23. mail keskendusid neli asjatundjat Vene Föderatsiooni viimase kahekümne aasta arengule.

Vestlusringis osalesid välisministeeriumi asekantsler Sulev Kannike, Logistika ja Transiidi Assotsiatsiooni konsultant Andrus Kuusmann, Riigikogu liige Jevgeni Ossinovski (Sotsiaaldemokraatlik Erakond) ja Tartu Ülikooli politoloog, Akadeemilise Balti ja Vene Uuringute Keskuse projektijuht Karmo Tüür. Vestlusringi juhtis ja tegi räägitust valiku RiTo peatoimetaja Helle Ruusing.

Kuidas kõik algas

H. Ruusing: Millised sündmused on viimase kahekümne aasta jooksul Venemaa arengut tugevasti mõjutanud?

K. Tüür: Sündmused, mis panid aluse Venemaa viimaste aastate muutustele, leidsid aset tegelikult veidi rohkem kui 20, vahest 21 või 22 aastat tagasi. Uus ajaarvamine, kui käivitusid mitmed olulised protsessid, algas Nõukogude Liidu lagunemisega. 20-aastane tsükkel on väga hea märksõna. Paljud ühiskondlikud protsessid toimuvad tsükliliselt ja kokkuleppeline piir, millega tsüklite pikkust mõõdetakse, on tihtipeale just 20 aastat. Ajas tagasi vaadates näeme, et paarkümmend aastat tagasi toimusid Venemaal rahutused, rahvas tuli tänavaile, esitas oma nõudmisi. Praegu on rahvas taas tänavail. Minevikku tagasi minnes näeme, et 1960. aastate lõpus oli Venemaal poliitiline rahulolematus seotud eelkõige Praha kevadega. Seetõttu ütleksin, et küsimus ei olegi niivõrd konkreetsetes sündmustes, kuivõrd sotsiaalse rahulolematuse paratamatus kuhjumises. See oleks juhtunud ükskõik missuguse presidendi, Putini või kellegi Fjodorovi või Ivanovi ajal. Tegemist on lihtsalt objektiivse seaduspärasusega.

J. Ossinovski: Nõukogude Liidu lagunemine ja selle dünaamika on kindlasti oluline. Kui aga otsida praeguse olukorra põhjusi selles 20-aastases tsüklis, on ilmtingimata kõige tähtsam Boriss Jeltsini isik ja see, kuidas ta uue vabariigi esimestel aastatel otsustas poliitilise süsteemi üles ehitada. Selles kontekstis on muidugi oluline 1991. aasta, aga võib-olla veel olulisem 1993. aasta ning Venemaa konstitutsiooniline kriis, mis sellel aastal aset leidis, ning pärast seda tehti kiiruga uus konstitutsioon. See oli superpresidentaalne konstitutsioon, mis tegelikult tingis Venemaa kogu järgneva poliitilise arengu. Vaadates 1993. aasta sündmuste põhjusi, on oluline see, et tegelikult ei kujunenud parlament ja poliitilised parteid ning kogu süsteem korralikult välja. Seda osaliselt inimeste endi tõttu. 1991. aastal olid kõik koos sõbrad, pärast seda aga, kui vabadus oli nii-öelda käes, laguneti suurteks vastandlikeks klikkideks. Kindlasti on selles oma osa Jeltsini iseloomul, ta ei olnud eriti suur demokraat. Ehk teisiti öeldes konsensuse otsimine erinevate poliitiliste jõudude vahel ei olnud kindlasti Jeltsini tugevaim külg. 1993. aastal oleksid asjad võinud minna mitut moodi. Jeltsin oleks võinud tagasi astuda jms, aga läks teistpidi. Jeltsin otsustas selle kasuks, et poliitilist konsensust ei olegi väga vaja otsida, valitseda saab ka ukaaside kaudu. Mina olen nimetanud seda valitsemiseks mittekonstitutsiooniliste institutsioonide abil. Nende hulka kuulub näiteks presidendi administratsioon, mis Jeltsini teisel ametiajal oli ühel hetkel olulisem kui kõik ülejäänud institutsioonid. Arvan, et see, mis tol ajal üles ehitati, on mõneti tinginud selle lihtsuse, millega Vladimir Putin hakkas aastal 2000 vaikselt võimu tsentraliseerima ja on nüüd Jeltsini alustatud süsteemi peaaegu täiuseni arendanud.

Kaks eraldi küsimust

S. Kannike: Kõigepealt lisan, et on kaks küsimust. Üks on see, mis on Venemaa poliitikas oluline Vene kodanikule, ja teine see, mis on oluline Eestile. Välisministeeriumis lähtume Eesti huvidest ja seisukohtadest ning sellest aspektist on märkimisväärsed kolm asja. Üks on konkreetne Venemaa poliitiline kliima ja süsteem ning ka Boriss Jeltsini isik, mis võimaldas 1994. aastal Vene väed Eestist välja viia. Teine tähtsündmus Eesti majanduse ja ka Euroopa majanduse jaoks on kahtlemata 1998. aasta Vene majanduskriis, mis võrdus peaaegu sealse majandussüsteemi kollapsiga. Kolmandana tooksin välja Vladimir Putini esimese ametisseastumise, tema saamise Venemaa presidendiks, mis tähendas uut faasi ka Venemaa poliitilise süsteemi arengus. Need kolm asja on Eestile olulised viimase 20 aasta jooksul.

A. Kuusmann: Olen Jevgeni Ossinovskiga päri, et tegelikult oli 1993. aasta Venemaa jaoks võtmeaasta. Mul õnnestus mõni aasta enne seda Venemaal näha, kuidas uut poliitilist süsteemi taheti üles ehitada. See, mis 1993. aastal teoks sai, oli tegelikult Jeltsini nõuandjate poolt talle 1980. aastate lõpus juba välja pakutud. Aga alguses arvati, et mõistlik on proovida ikka parlamentaarse ja parteilise demokraatiaga. Tugeva presidentaalse võimu soovitamise põhjus oli see, et väga paljud Vene poliitilised mõtlejad ei uskunud, et üks riik, eriti selline suurriik nagu Venemaa, on võimeline totalitarismist kohe demokraatiasse üle minema, sest kodanikuühiskond tegelikult puudus. Soovitajate ideaaliks oli modifitseeritud Tšiili variant, kus valgustatud president kehtestaks kõigepealt majandusvabadused ja laseks tekkida kodanikuühiskonnal ning mõnekümne aasta pärast viiks riigi üle parteilisele demokraatiale. Segadused, mis sellega seoses tekkisid – alguses valiti parlamentaarse demokraatia tee –, olid küllalt suured. Kui lisame siia veel väga olulise varade ümberjaotamise, mis tol hetkel toimus, on selge, et ega 1993.–1994. aastal peale võimu tsentraliseerimise muid variante ei olnudki ja sellest ajast ongi seda teed mindud. 1998. aasta majanduskrahh tõi välja selle, et vähemalt esialgu peaks vabale kapitalismile lisaks olema selge riiklik osalus majanduses, mis Putini esimese võimuloleku ajal saavutati. Nüüdseks on Venemaa ilmselt jõudmas sellesse arengujärku, kus sotsiaalne surve muutub järjest tugevamaks ja otsib väljapääsu.

J. Ossinovski: Ühelt poolt paljud arvasid, et Venemaal ei ole võimalik automaatselt demokratiseeruda, teiselt poolt oli välisnõustajate surve vastupidine: ainus asi, mida teha tuleb, on joonistada institutsioonid paberile ja seadustada need põhiseaduse kaudu ning edasi läheb kõik väga toredasti – liberaliseerime majanduse, viime läbi erastamise ning kõik ongi korras. See on tõenäoliselt ka üks põhjusi, miks sellisel viisil 1998. aastasse jõuti ning miks päris paljud nendest välisnõustajatest on hiljem öelnud, et ega nad ikka väga head nõu ei andnud.

Kitsa grupeeringu toel

H. Ruusing: Kirjeldage Venemaa riigikorda ja valitsemissüsteemi. Kuidas tugev presidendivõim praktiliselt välja näeb?

K. Tüür: Olin mõni aeg tagasi väga kõrgetasemelisel ekspertide kohtumisel, kus võrreldi Putini Venemaad ja Süüria Hassadi-režiimi ning leiti, et need on äärmiselt sarnased. Üks tugev liider valitseb väga kitsa grupeeringu toel ja võimu kindlustab laiemalt kogu riigis nii-öelda repressiivaparaat. Tegelikult on Süüria ja Venemaa režiimide puhul sarnasuste kõrval üks oluline erinevus: kui Süürias on režiim seotud nn etnilise või religioosse komponendiga, siis Venemaal niisugust etnilist või religioosset tugirühma ei ole. On nii-öelda kitsas lojaalne grupeering. Kuivõrd Putin ehitab oma siseringi üles isikliku lojaalsuse ja täieliku ustavuse printsiibil, on inimesed koondatud sinna ühe kitsa tunnuse alusel. Jutt

on nendest, kes on teatud ajal olnud tööl nii-öelda organites ja keda võib seetõttu usaldada. Nad on lojaalsed juhile, kes suudab neid kõiki ohjata, ja selle grupeeringu võim tugineb laiemalt repressiivsüsteemile.

J. Ossinovski: Mind ei huvita eriti see, kui palju või missuguseid sõpru on Putinil oma ringkonnas. Aga kui rääkida sellest, kuidas nende riik toimib, siis tänu Jeltsini ülesehitatud süsteemile, millele ma juba viitasin, on seal väga tugevaid mittekonstitutsioonilisi institutsioone, nagu näiteks presidendi administratsioon. Erinevate probleemidega tegelemiseks luuakse mitmesuguseid komiteesid, mis alluvad otse presidendile, otsused ei läbi parlamenti ega valitsust. Regionaalses valitsemises on nüüd konstitutsioonilisi institutsioone tunduvalt vähendatud: kubernere ei valita. Igasse piirkonda, mis ei kattu oblastite piiridega, on määratud presidendi eriesindaja. Sellel inimesel on seal võimalik nii prokuratuuri kui ka teisi organeid otseselt mõjutada, mida kohalik kuberner teha ei saa. Seega on välja kujunenud süsteem, kus paralleelselt põhiseaduses kirjapandule toimib riik presidendi dekreetide alusel. Teine küsimus, millele olen palju tähelepanu pööranud, on see, kuidas selline riigikord ennast legitimeerib. Meil või lääneriikides üldiselt võib rääkida sellest, et inimesed peavad parlamendis vastu võetud seadusi legitiimseks isegi siis, kui nad nendega nõus ei ole, sest seadused on vastu võetud protsessi kaudu, mis on põhiseaduslik ja kõigi poolt aktsepteeritav. Venemaal seda tüüpi legitiimsust peaaegu ei ole, sest põhiseaduslikud institutsioonid – alustades parlamendist, valitsusest ja lõpetades kohtutega –, on erakordselt nõrgad. Seepärast on legitimeerimine seal absoluutselt teistsugune ja käib põhimõtteliselt ainult presidendi isiku kaudu, olgu ta sellel hetkel kas president või peaminister, aga põhimõtteliselt selle konstitutsioonivälise juhi isiku kaudu. Olen uurinud, kuidas see praktikas välja näeb: president madaldab kas sõimu või vangipaneku kaudu tegelikku põhiseaduslikku korda ehk sõimab kohalikke kubernere jt, kes eraldi institutsioonina on olemas, võites sellega rahva poolehoiu kui rahva isa keset vastikut, korruptiivset bürokraatiat.

Postjeltsinlik periood lõppemas

S. Kannike: Alati ja eriti nii pika ajalooga riigi nagu Venemaa puhul võib küsida: kuhu panna latt, kui hinnata praegust poliitilist süsteemi? Omaette küsimus on, millised on praeguse poliitilise süsteemi legitiimsuse allikad. Kui vaadata Vene ajalugu, võib öelda, et praegu on ikka veel tegemist revolutsioonijärgse perioodiga. 20 aastat ei ole ajaloos mingi periood. Kõik varasemad revolutsioonid või pöörded Vene ajaloos on olnud väga verised. Aga hoolimata sellest, kuidas praegused võimud ennast legitimeerivad, on verd ja avalikku repressiooni Venemaal praegu ilmselt vähem kui kunagi varem. Tšetšeenia sõda oli siin erand. Näiteks Süüria režiimiga võrreldes on Venemaal poliitvange vähe ja ilmselt teame neid kõiki peast. Selles mõttes ei saa praegust režiimi alahinnata, ta suudab toimida, rakendades oma rahva suhtes nii vähe jõudu kui võimalik. Kui jätkukestlik see on, mis saab tulevikus, seda näitab aeg.

A. Kuusmann: Arvan ka, et tegelikult ei saa me Venemaad ikkagi päris oma väärtuste-prisma läbi hinnata. Järeldused ei pruugi alati kõige õigemad olla. Valitsev võimuhierarhia oli mingil ajal Venemaa jaoks kindlasti optimaalne lahendus ühiskondliku stabiilsuse tagamiseks. Aga inimesed arenevad, saavad vabamaks, tahavad järjest juurde uusi vabadusi. Majandusvabadus on tegelikult olemas, majanduses võib teatud piirini teha kõike, kes edukamalt, kes vähem edukalt. Sama võib öelda kultuuri kohta. Järgmine, mida soovitakse, ongi poliitilise vabaduse etapp. Sellistel puhkudel on tähtis, kuidas bürokraatlik süsteem ise suudab muutustega kohaneda. Kohanemisvõime puudumine võib ühel hetkel viia tugeva vastuseisuni võimuvertikaaliga.

K. Tüür: See, mida kirjeldasime, on Venemaa poliitilise süsteemi praegune olukord. Võis kõlada liiga fatalistlikult, et nii on ja nii jääbki ning teistmoodi Venemaal ei saa. Mina ei usu, et Venemaal ei ole põhimõtteliselt demokraatia võimalik, et Venemaa on nii-öelda eripärane riik, kus ei kehti üldised füüsikaseadused ega poliitilise arengu seadused. Kehtivad küll! Võimustruktuur, mis loodi Jeltsini ajal, toimib teatud modifikatsioonidega siiani ja suuresti kuuluvad sinna needsamad mehed, kes tol Jeltsini ajal võimule said. Aga aeg ei halasta, nagu igasugune muu loodusseadus, ja need mehed, kes kuuluvad praegu Putini tuumikusse, hakkavad pensionile jääma. Nad hakkavad mõtlema, kuidas rahulikumalt edasi elada. Nende asemele tulevad paratamatult uued mehed, ka uued mõtted. Poliitiliste vabaduste soov, soov ennast tõestada juba pisut uues kvaliteedis ja uute mängureeglite abil on olemas. Nagu ütles üks Vene opositsionäär: postjeltsinlik periood on lõppemas, Venemaal on lootust naasta normaalse arengu juurde, mida on korduvalt ja suhteliselt veriselt katkestanud kõikvõimalikud revolutsioonid. Kui nüüd ei juhtu mingit järjekordset vägivaldset katkestust, kulgeb Venemaa areng paratamatult nii-öelda normaalses suunas, eelkõige poliitiliste vabaduste suunas, samuti tsiviliseeritud bürokraatliku riigi suunas, mis ei ole enam persoonikeskne ega superpresidentaalne, vaid liigub jagatud võimu poole.

Muutused nõuavad aega

J. Ossinovski: Olen sellega üldiselt nõus, välja arvatud sõnaga paratamatult, sest paratamatult asi vaevalt selles suunas liigub. Kõige suurem oht on minu arvates see, et ei juhtuks nii, nagu juhtus Ukrainas, kus ühel hetkel oli samuti selge, et vanamoodi edasi minna ei saa. Nõuti rohkem avatust ja uuem poliitiline liit tahtis ise samuti rohkem avatust. Avatus ka saavutati ja üldsegi mitte väga veriselt, nii et kõik tundus olevat hästi ning meie olime siin samuti väga entusiastlikud. Paraku ei tulnud sellest avanemisest tugevate institutsioonide ülesehitamist ehk avanemine oli taas kord isikukeskne. See Venemaa president, kes tuleb kunagi pärast Putinit, võib olla väga värskete mõtetega ja tore ning välismaal õppinud ning kindlasti tuua valitsemisse läänelikku poliitilist kultuuri. Omaette küsimus on, kas see kandub üle ka riigiaparaadile või piirdub ühe inimese soologa. Probleem on seega selles, kuidas stabiliseerida olukorda selliselt, et enam ei sõltuks riigi edasi- või tagasiminek ühest isikust.

K. Tüür: See on paratamatu pendliefekt: ükskõik kes ei tuleks pärast Putinit, teatud aja pärast leidub hulk inimesi, kes ütlevad, et Putini ajal oli hea ja taastagem ometi see nii-öelda normaalne olukord. Igasugune areng toob paratamatult kaasa tagasilööke. Kes tahab, võib Putini-aegse Venemaa arengut võtta samuti kui tagasilööki Jeltsini-aegsele Venemaa arengusuunale, kinnitades, et Jeltsini-aegsele detsentraliseeruva Venemaa arengusuunale järgnes Putini ajal riigi tsentraliseerimine. Järgmine valitseja lükkab selle tõenäoliselt jälle kuhugi tagasi jne. Niisugune tiksumine on paratamatu, kuid küsimus on üldises suundumuses.

A. Kuusmann: Ükski ühiskond ei saa muutuda enne, kui ta on selleks valmis. Võime näha ümberkujunemise märke, aga ma ei arva, et olulised muutused tulevad kiiresti. Ühiskonna ümberkujunemine võib võtta Venemaal kümme, viisteist aastat. Arvestada tuleb, et selles riigis puudus veel paarkümmend aastat tagasi kodanike ühistegevuse alge. Polnud ajaloolist mälu vabana elamisest. Vabadus tähendab ka vastutust. Olime Eestis ikkagi paremas seisus, sest vähemalt meie vanemad mäletasid, kuidas asjad varem toimusid. Nüüd on Venemaal tekkinud kodanikuliikumine, aga murrangud ei toimu järsult, vaid võivad võtta aastaid.

S. Kannike: Tõepoolest, ajalooline perspektiiv on väga oluline. Kui võtame Prantsuse ajaloo, siis ka pärast Prantsuse revolutsiooni läks kogu 19. sajand poliitilise süsteemi

stabiliseerimisele. Veel 1950. aastatel Alžeeria sõja ajal oleks Prantsuse poliitiline süsteem peaaegu kokku kukkunud nendesamade vanade vastuolude (konservatiivsete, isegi reaktsiooniliste, ja modernistlike vastuolude) pärast.

A. Kuusmann: Olen aja kokkusurutuse teooria pooldaja. Aeg on muutunud tihedamaks, kõik protsessid toimuvad praegu õnneks kiiremini kui 19. sajandil. Aga samas ei tohi unustada, et 10 või 20 aastat on ajaloos ikkagi lühike aeg.

S. Kannike: Venemaa kuulub riikide hulka, kus kõik protsessid – ükskõik kui kiired või aeglased – leiavad eelkõige aset kahes pealinnas. Kui vaatame seda kokkusurutud aega mis tahes provintsilinnas, siis seal ei kulge aeg kaugeltki nii intensiivselt.

J. Ossinovski: Venemaal on suurtes linnades, eelkõige pealinnas, tekkinud uus eliit, kes on rohkem lääneliku mõtlemisega. Teisest küljest on viimase 20 aastaga märkimisväärselt suurenenud ka nende inimeste hulk, kes on sisuliselt natsionalistid. Kui rääkida Vene intelligentidega, siis üks asi, mille eest nad Putinit kiidavad, on see, et ta ei ole just selles küsimuses mingi grupiga kaasa läinud. Selline žirinovskilik lähenemine on teatud osale venemaalastest küllaltki vastuvõetav ja see oleks multikultuursel ja multietnilisel Venemaal täielik katastroof, kui keegi seda retoorikat oma rahva ühendamiseks ja võimu legitimeerimiseks kasutama hakkaks. Putin ei ole seda teinud.

Kuhu Venemaa ennast paigutab

H. Ruusing: Võib-olla on küsimus selles, kuhu Venemaa ennast paigutab, kas Euroopasse või Aasiasse või üldse eraldi?

K. Tüür: Vähemalt retooriliselt paigutab ta ennast kindlasti eraldi. Venemaa integreerub nii majanduslikus kui ka poliitilises mõttes eelkõige läänega, näiliselt vastandades sellele integreerumismehhanisme Aasiaga. Seda tehakse sõna otseses mõttes näiliselt: kui teie meiega ei mängi, siis meil on olemas alternatiiv ja ehitame oma torud hoopis Aasiasse. Tegelik pilt näitab, et eelkõige peetakse oluliseks strateegiliseks partneriks siiski läänt, kõikvõimalikke lääne struktuure. Isegi paljukirutud NATO-ga ja USA-ga peetakse vajalikuks teha äärmiselt tihedat ja just nimelt strateegilist koostööd. Mitte niivõrd taktikalist, kuivõrd sisulist koostööd. Teine asi on see, et riigi sees peetakse Venemaal heaks tooniks sellest mitte rääkida. Kui aga vaadata, kuhu peetakse vajalikuks saata peaminister või kuhu sõidab president, kas ja kellega tehakse majanduskoostööd, siis ikkagi läänega. Aasia on paratamatult sekundaarne, pealegi jääb Aasia tõmbekeskuse mõttes väga kaugele, sest Venemaa süda on siiski siinpool Uuralit. Venemaa küll üritab teadlikult oma Aasia-telge arendada, et säilitada riiklikku terviklikkust. Seda näitab kas või uue valitsuse koosseis, kus on omaette asepeaministri staatuses inimene, kes peab tegelema Kaug-Ida regiooni arendamisega. Sellist ametikohta varem valitsuses polnud.

J. Ossinovski: Kultuurilt on Aasia venelastele loomulikult suhteliselt kauge ja enamik neist peab ennast ikkagi eurooplaseks. See on selline kultuuriline retoorika, mida on viljeldud vähemasti Peeter I ajast ja ehkki enamik klassikalist vene kirjandust räägib eripärasest vene hingest, on ka vene kirjandus sisult euroopalik. Venemaa eliit on ajalooliselt alati Euroopas reisinud. Kokkuvõttes peab vene inimene ennast eelkõige eurooplaseks või pigem eurooplaseks kui asiaadiks.

S. Kannike: Olen sellega enam-vähem nõus, sest tegemist on ikkagi kristliku Venemaaga ja kristlik Venemaa kuulub mentaalselt Euroopasse. Ehkki see ei tähenda, et venelased peaksid endid lääneeurooplasteks. Kui aga vaadata president Medvedevi välja kuulutatud moderniseerimispoliitikat, nõustuksin nende analüütikutega, kes ütlevad, et tuntava osa

Vene poliitilise eliidi jaoks on praegu moderniseerimise mudeliks siiski Hiina moderniseerimine. See viib ilmselt ühe lähiaja väljakutseni, kus poliitilise moderniseerimise mudel oleks Hiinas, aga tehnoloogilise ja majandusliku moderniseerimise alus ja ka kultuuritaust on Lääne-Euroopast. Ühel hetkel tuleb teha valik, aga see hetk ei pruugi väga ruttu tulla, sest Venemaa on pidanud 200 viimast aastat valima läänlaste ja aasialaste vahel.

A. Kuusmann: Kuigi venelased ütlevad, et Venemaa on Venemaa ja nemad ise teistsugused, on Venemaa igapidi Euroopale lähemal kui Aasiale. Aasiaga võib Venemaa mängida ja mängibki, aga see ei tähenda otse itta pööramist.

K. Tüür: Tegelikult annab Venemaa endale väga hästi aru, et suhetes Hiinaga või Aasiaga laiemalt on tal siiski noorema partneri roll, sinna pole midagi teha. See ei ole mitte ainult Vene eripära, vaid igasuguse poliitilise kehandi eripära, et teistega suheldes soovitakse end tajuda võrdse partnerina. Venemaa saab suurepäraselt aru, et läänes võetakse teda võrdsena, samal ajal kui Aasia regioonis ei ole tal nii palju kaasa rääkida kui teistel Aasia riikidel.

J. Ossinovski: Ma ei ole sellega päriselt nõus. Vaadates Venemaa suhteid Hiinaga, saame tegelikult rääkida pigem võimuvõitlusest kui harmoonilisest koostööst. Seda tõenäoliselt sellepärast, et Venemaal on Hiina suhtes teatud Napoleoni kompleks. Seda püütakse kompenseerida oma mõjuvõimu laiendamisega Kesk-Aasias, sellega tegelikult mingil määral, kas või ressursside kaudu Hiinat survestades. Kindlasti on võimalik ära kasutada teatud regionaalseid vastuolusid.

Mis sõltub maailmas Venemaast

H. Ruusing: Kui Nõukogude Liit lagunes, ei olnud Venemaal väga suurt mõju maailmas. Nüüd on see kindlasti suurenenud. Kui palju Venemaa mõjutab maailmapoliitikat? Kui palju Venemaa otsused mõjutavad maailmapoliitikat?

K. Tüür: Normatiivselt võttes mõjutavad väga palju, sest Venemaa on ÜRO Julgeolekunõukogu liige, üks viiendik nii-öelda vetopaketist on tema käes ja ta kasutab seda väga oskuslikult. Suuremad diplomaatilised võidud on saavutatud just nimelt ÜRO Julgeolekunõukogu kaudu.

Venemaa majanduslik võimekus on tõepoolest palju kasvanud. Putini valitsemise ajal on Venemaa sisemajanduse kogutoodang kasvanud üheksakordseks. Tõsi küll, see tuleneb suuresti energiaressursside müügist, mille hind on samal ajal seitsmekordistunud. Asjaolu, et kasv on tulnud enamasti energiakandjate müügist, ei muuda fakti, et kasv on toimunud ja Venemaa majanduslik võimekus on palju kasvanud.

Kui võrrelda praegust Venemaad Nõukogude Liidu lagunemise aja Venemaaga, on tema roll muidugi märkimisväärselt kasvanud. Samal ajal ei ole mõtet võrrelda praegust Venemaad endise Nõukogude Liiduga, sest üks on teise kahvatu vari. Nõukogude Liit oli bipolaarse maailma üks tugisammas, Venemaa on praegu üksnes regionaalne mängur, kuigi globaalse mänguri ambitsioonidega. Samal ajal tema võimekus osaleda tõelistes globaalsetes protsessides on üsna kaheldav, millele viitavad kas või allajäämised NATO-le raketikilbi tõrjumises. Venemaal ei ole võimekust globaalseid protsesse mõjutada, kuid ambitsioon on siiani säilinud.

S. Kannike: Ambitsioonide ja võimekuse vahekord on enam-vähem selline, et mees ja ülikond hakkavad suuruse poolest vastastikku sobituma. Lisaks sellele, et tegemist on

julgeolekunõukogu alalise liikmega, on Venemaa ikkagi suur tuumariik, hiiglasliku territooriumiga riik. Seetõttu on loomulik, et niisugusel riigil on kindel huvi öelda oma sõna sekka ka globaalsetes protsessides. Teine asi on see, et ta ei saa enam otsustada nii nagu bipolaarses maailmas, aga mõjutada ikkagi saab. Lõppude lõpuks on ka Prantsusmaal ja Ühendkuningriigil globaalseid ambitsioone. Mis puutub meie suhetesse Venemaaga, siis küsimus on, mida meie Eesti Vabariigi kodanikena tahame või ootame. Näiteks kas tahaksime, et Brasiilial oleks maailmaasjades globaalselt suurem sõnaõigus kui Venemaal, Hiinast rääkimata? Kas see oleks meile mugavam? Kas me tunneksime ennast paremini? Tõenäoliselt ei ole Venemaa veel leidnud seda nišši, milles olla globaalne mõjutaja. Ma näen selles teatavat heitlikkust. Venemaa praegune poliitika Süürias ja Lähis-Idas näitab samuti, et ühel või teisel momendil ei ole võimalik täpselt aru saada, mida Venemaa ikkagi soovib; mis on tema poliitiline liin ja kuidas ta kavatseb oma mõjukust rakendada.

Jäme ots riigi käes

H. Ruusing: Põgusalt oli juttu ka sellest, et Venemaa majandusolukord on paranenud. Missugune on Venemaa majandussüsteem? Kui suur on näiteks riigi osalus majanduses?

K. Tüür: Võtame välismajanduse, mis meie seisukohalt on võib-olla huvitavam. Ligikaudu 75 protsenti väliskaubandusest on energiakandjate müük, mis on praktiliselt riigi käes. Riigisisene majandus on Putini ajal märgatavalt liberaliseerunud. Väikeettevõtluse arendamiseks on loodud küllaltki soodsad tingimused, alates maksureformist ja lõpetades suhteliselt hästi toimivate väikeettevõtluse toetamise mehhanismidega. Näiteks kui tahad avada oma kingsepatöökoja, on see võimalik ja riik käitub kui liberaalne partner. Samas kui soovitakse sekkuda nii-öelda suurte rahade liigutamisse või hakata oma kapitali konverteerima poliitiliseks kapitaliks, astub riik valusasti varba peale. Seega on tegu kahetise süsteemiga: teatud tasandil käitub Venemaa kui liberaalne turumajandusmaa, teisest küljest valitseb seal riigikapitalismi äärmuslik vorm, kus peaaegu kogu protsess, alates tootmisest kuni müügini, on riigi käsutuses.

J. Ossinovski: See on õigus, et ettevõtluses tekivad probleemid, kui satutakse piltlikult öeldes mingisugusele radarile. Tavaliselt ei teata ka ise, kus see radar täpselt paikneb, aga niikaua kui selle radarini ei satuta, mingisuguseid takistusi loomulikult ei ole. Majanduse üldine struktuur, nagu Karmo Tüür juba ütles, päris normaalne ei ole. Energiaressursside müügi osakaal riigieelarve tuludest on nii suur, et näiteks 30-protsendiline naftahinna langus toob kaasa päris tõsised tagajärjed kogu riigi funktsioneerimisele. Nii suur sõltuvus ühest majandussektorist ei ole kindlasti normaalne ega jätkusuutlik. Tegelikult saab ka valitsus aru, et see ei ole normaalne. Osaliselt sellepärast Medvedevi moderniseerumisjutt algaski, et majandus on liiga üheülbaline ja uutesse majandusharudesse ei investeerita. Kuidas olukorda muuta, sest probleeme on peaaegu igas sektoris, välja arvatud energiaressursside sektor ja need sektorid, mis energiasektori heaks töötavad. Näiteks töötab hästi torutööstus, sest torusid tehakse naftatööstuse tarvis. Sama võib öelda tsisternvagunite tööstuse kohta. Aga see, et Peterburi oblast ei ole võimeline ennast ise piimaga varustama, on minu meelest täiesti ebanormaalne riigis, kus maad on nii palju, et seal võiks kogu maailma piimakarja ära toita. Aga põllumajandussektor on lagunenud. Sektoraalseid probleeme on niivõrd palju, et tõenäoliselt on õigus nendel, kes ütlevad, et tsentraliseeritult on seda asja muuta suhteliselt keeruline.

A. Kuusmann: Majandusega on samamoodi nagu kõige muuga – jaluletõusmine võtab aega. Venemaal on ühest küljest vedanud, et loodusvarasid on võimalik välja müüa, teisest küljest teeb suhteliselt kerge vaevaga saadud raha laisemaks. Viimase kümne aasta jooksul on toimunud muutusi paljudes sektorites, näiteks ka põllumajanduses, aga need ei ole kaugeltki lõppenud. Venemaa majanduse tehnoloogiline arendamine on veidi omapärane,

seal justkui ei taheta kasutusele võtta mujal maailmas väljatöötatud häid tehnilisi lahendusi, vaid püütakse iga hinna eest mingi oma asi välja mõelda. Hiinlased on selles osas venelastest erinevad, näiteks on Hiinas mõnes traktoritehases või veduritehases põhiliselt Lääne-Euroopast sisseostetud seadmed. Aga Venemaal hakatakse ise kõiki asju välja mõtlema. Teaduse rahastamine on aga tunduvalt vähenenud ja nii saadab tegijaid mõnikord edu, aga väga sageli ei saada. See ongi tekitanud olukorra, et paljude majandusharude konkurentsivõime on veel lootusetult madal ja protsessid toimuvad aeglaselt.

Raha eest ostetud lojaalsus

S. Kannike: Nii suure riigi nagu Venemaa probleem on vahetevahel ka see, et valikuid on liiga palju, ka majandusmudeli puhul. Oleme rääkinud lääne mudelist ja Hiina mudelist, aga ilmselt on tõetera sees ka nende jutus, kes ütlevad, et tegelikult on Venemaal tõepoolest võimalik valida ka näiteks Saudi Araabia mudel. See tähendab, et Venemaa võiks jääda toorainet ja naftat eksportivaks riigiks. Kui nad selle mudeli valiksid, elaksid nad sellega isegi ära. Aga see tähendab, et vähemalt naftatöötlemissektor tuleb moderniseerida, mis paraku tekitab probleeme. Siis tuleb väljast võtta *know-how* ja võib-olla lasta riiki ka välismaa naftafirmad, mis ilmselt pole psühholoogiliselt vastuvõetav ei tavavenelastele ega Venemaa poliitilistele liidritele. Aga teoreetilise võimalusena on Saudi Araabia mudel olemas.

K. Tüür: Kui kellegi arvates on Venemaal vedanud, et tal on rikkalikult loodusvarasid, siis tegelikult hoidku taevas sellise vedamise eest! Suurepäraselt on teada nn ressursside needus, mis tähendab, et ohtrad loodusressursid ja demokraatia ei käi väga hästi kokku. Tegemist ei ole mingi müstilise seosega, et kui maa all on midagi, siis maa peal peavad asjad käima teistmoodi, vaid tegemist on väga lihtsa poliitilise protsessiga. Kui režiimil on piisavalt vahendeid, et osta oma rahva lojaalsust, ei olegi tal vaja mingeid demokraatlikke mänge ja mitmeparteilist võistlevat demokraatiat, vaid ta võib asja hoida selletagi kontrolli all. Kui seda nii-öelda tasuta raha käes ei ole, tuleb hakata mängima rahvaga keerulisi, väga tülikaid, vahepeal vastikuid ja vastulööke andvaid demokraatlikke mänge, lastes erinevaid huvirühmi võimu juurde ja andes võimule peaaegu et kohustuse omada tagasisidet ühiskonnaga. Kui võimul on piisavalt vahendeid, pole tagasiside oluline. Seega sellist loodusressurssidega vedamist ma ei nimetaks vedamiseks.

J. Ossinovski: Ma ei ole sellega päriselt nõus. Kindlasti on võimalik mõnele Aafrika ja ka Araabia riigile, kus inimeste haridustase ja ühiskonnateadlikkus on küllaltki madalad, anda lihtsalt raha, et nad vait oleksid. Ega nad riigilt palju muud ootagi, kui üldse midagi ootavad. Riikides, kus kehtib tänapäevane ühiskonnamudel ja rahva haritus on kõrge, selline kinnimaksmine minu arvates ei tööta. Muidu võiks öelda, et ka Norra on probleemne juhtum, mida ta tegelikult ei ole. Aga seal, kus majandus puutub kokku poliitikaga, on oluline nähtus korruptsioon, mille olemasolu loomulikult ei lihtsusta mitte kuidagi majanduse arengut, vaid vastupidi. Need inimesed, kes Venemaal äri teevad, tunnevad vastavaid süsteeme väga hästi: kuhu, kellele ja mida viia. Kindlasti ei lisa see ühelegi protsessile efektiivsust. Sellega kaasneb suur rahaline ja ka suur ajakulu, et midagi üldse tehtud saaks. Arvan, et korruptsiooni ohjamine annaks Vene majandusele automaatselt 30–40-protsendilise efektiivsuse kasvu, kui selle keegi tõsiselt ette võtaks. Siiani seda tehtud ei ole.

Riske on igal pool

H. Ruusing: Kui suur risk on ettevõtjal Venemaal? Kui suur on Eesti ettevõtja risk minna Vene turule?

S. Kannike: Sõltub sellest, millega ja kui suurelt minna, nagu juba märgiti. Igal välismaa ettevõtjal on Venemaal võimalus sattuda vahel mingil mitte eriti arusaadaval põhjusel kohaliku võimuaparaadi või isegi keskvõimuaparaadi radariekraanile. Kui sinu äri hakatakse takistama, on raske öelda, millest see sõltub. Risk on olemas, aga Vene turg on niisugune, et riskida tasub. Venemaal käib äri pisut teistmoodi kui Lääne-Euroopas, aga raha on seal võimalik teha. Majandusvabaduse tase on viimasel ajal stabiilne.

J. Ossinovski: Mängureeglid on seal muidugi teistsugused kui Soomega äri tehes, aga teisest küljest on Eesti postsovetlikel inimestel teatud konkurentsieelis näiteks Prantsuse ettevõtjate ees, kes lähevad Venemaale ja ei saa üldse aru, kuidas seal miski toimib. Meie inimestele ei ole Vene süsteem nii võõras, et nad aru ei saaks, miks mingi asi ei suju. Selles mõttes on Eesti ärimeestel Venemaal paljude teistega võrreldes teatud konkurentsieelis olemas.

A. Kuusmann: Loomulikult käivad sealse äriga kaasas omad riskid, mis sealjuures ei pruugi enamasti olla seotud Eestiga või meie konkreetsete ettevõtetega. Kui rääkida näiteks sealiha ekspordikeelust Venemaale, siis see kehtestati kogu Euroopa Liidule. Meie ettevõtted lihtsalt kannatasid selle all rohkem, sest meilt veeti sinna sigu päris palju. Aga kui oskust ja võimalusi ning partnereid on, tasub kindlasti proovida.

K. Tüür: Majanduslikult on äri Venemaaga mõistagi äärmiselt tasuv, seda enam, et meil on seal teatud eelised. Lisaks sellele, et me enam-vähem teame, kuidas seal asjad käivad, on veel teine suhteline eelis: mitmed meie kaubad on Venemaal juba varasemast ajast tuntud ja oodatud. Keskmise venemaalase jaoks on näiteks Balti riikidest pärit piimatooted head. See on omakorda tekitanud olukorra, et Eesti piimatooteid on hakatud Venemaal võltsima. Lisaks majanduslikele riskidele on veel poliitilised riskid, mis on ettearvamatud. Teatud hetkedel keeratakse äriline loogika mittemajanduslike võtetega pea peale, kehtestades mingisuguseid põhjendamatuid või ebaratsionaalseid piiranguid. Näiteks 16 rongipaari ööpäevas meie transiidi jaoks. Või see, et Venemaa ei tunnista Eesti toiduainetootjate Euroopa sertifikaate ja nõuab enda kontrollide kohalolekut. Kokkuvõttes on Venemaale mõttekas investeerida ja Eesti ettevõtjal on seal suhtelised eelised, kuid poliitilised riskid on mõnikord ebamõistlikult suured.

S. Kannike: Eesti ärimehed ja ametnikud alles õpivad kapitalismi. Saatuse tahtel õppisime esmalt nii-öelda täiuslikku kapitalismi, sest esimesel kahel aastakümnel olid meie peamised partnerid Saksamaal, Soomes ja Rootsis, kus kõik toimib nagu kellavärk. Aga maailm on suurem ja keskendumine Venemaale võib-olla polegi õige. Kui Eesti ärimees läheb Pakistani, Indiasse või Hiinasse või ükskõik kuhu maailmas, siis ongi nii, et alati võib äri segada mingi faktor, kaasa arvatud poliitiline faktor. Eesti äri on kaotusi kandnud ka näiteks Bulgaarias ja Serbias. Venemaa olukorda vaadates tuleb lihtsalt silmaklapid rohkem avada. Mujal maailmas äri tehes ei ole oma maa standarditega palju peale hakata.

A. Kuusmann: Vahemärkusena lisan, et igal halval asjal on ka head küljed. Tänu juba korra nimetatud 16 rongipaarile võin öelda, et maailmas ei ole efektiivsemaid ja paremaid terminale, raudteed ja sadamaid kui Eestis. Muutunud majandusolud tõid kaasa niivõrd olulised muudatused Eesti ühes majandussektoris, et praegu on iga juurdetulev tonn kaupa juba puhas raha. Rahvusvaheline kaubavahetus läbi Eesti toimib hästi ja väga väikeste kuludega.

Läbi julgeolekuprisma

H. Ruusing: Esitan viimasena natuke provokatsioonilise küsimuse: kas Venemaa on Eesti jaoks ohtlik täna, homme, ülehomme?

K. Tüür: Siin tuleb vastata küsimusele küsimusega: mis mõttes? Kas sõjalises mõttes? Jah, loomulikult, kuna meie kõrval on võõra riigi sõjavägi, normatiivselt võttes on see alati ohtlik. Kas on olemas reaalset võimalust, et see sõjavägi hakkab meie poole veerema? Tõenäoliselt ei ole. Ohtlik majanduslikus mõttes? Kas näiteks Venemaa osakaalu suurendamine Eesti majanduses oleks meile ohtlik? Jällegi mingis mõttes jah, suurem sõltuvus ükskõik kellest on sõltuvus ja sõltuvus on halb. Teisest küljest, mida suurem on majanduslik läbikäimine, seda suurem kasu meile. Või poliitilises mõttes? Kas see, et meil ainult üks erakond ajab Venemaaga asju, on halb? Taas võib mingitel julgeolekukaalutlustel ja ideoloogilises mõttes öelda, et see on halb. Kuid Venemaa on meie naaber ja me peame teda tundma ning temaga asju ajama.

See on küsimus, millele saab vastata klassikaliselt: jah ja ei. Loomulikult on oht, kui me selle teema liialt julgeolekustame. Meie suhete suurimaid komistuskive on see, et kõike, mis on seotud Venemaaga, me julgeolekustame. Isegi kõige lihtsamaid triviaalseid asju nagu turism käsitleme läbi julgeoleku prisma. Nii võttes on loomulikult oht. Teistpidi võttes ei ole. Kumb on õigem?

S. Kannike: Libisesime nii-öelda kõvasse julgeolekusse, *hard security*'sse? Seal koosneb ohu või riski hinnang alati kahest osast, s.o teise poole võimekusest ja motivatsioonist. Nii suur ja nii suure armeega riik nagu Venemaa on alati võimeline tegema regionaalseid operatsioone. Selles ei ole mingit kahtlust. Motivatsiooni meid sõjaliselt ohustada Venemaal praegu ei ole. Asja teine pool on see, et väikeriik ei tohi kunagi ka ise hakata seda motivatsiooni looma. Kui jääda julgeolekuvaakumisse või koguni ise ennast isoleerida, võib teisel poolel motivatsioon tekkida. Siin on oma osa ka Eesti välispoliitikal, et olukord, kui Venemaal puudub Balti regiooni vastu sõjaline huvi, säiliks ja kestaks.

J. Ossinovski: Võib-olla räägime mõnikord natuke liiga palju julgeolekuaspektist ja vähe laiemast välispoliitikast. Kindlasti on laiem välispoliitika kõige parem tagatis meie julgeolekule. Meie kaitseväel on võimalused maandada julgeolekuohtu väiksemad kui välisministeeriumil või kaitseministeeriumil NATO-ga koostöös. Teisest küljest arvan, et otsest sõjalist ohtu ei ole praegu ja ma ei näe seda ka tulemas. Küll aga teistsugust ohtu. Venemaa sisepoliitilisest olukorrast olenevalt võivad ka välispoliitikas toimuda muutused, mis ei pruugi Eestile alati kõige positiivsemad olla. Igasuguseid vaenlaste kujusid kasutatakse kõigis riikides suuremal või vähemal määral ära sisepoliitilistel eesmärkidel. Siiani on Venemaa jaoks aeg-ajalt seda funktsiooni täitnud just Balti riigid. Nüüd on selleks Gruusia. Põhimõtteliselt on selline tegevusstiil Venemaal väga levinud ja mõneti ka arusaadav, kuigi võib-olla mitte kõige viisakam. Selles mõttes olen Sulev Kannikesega nõus, et meil ei tasu mingisugust motivatsiooni Venemaale juurde anda.

K. Tüür: Jätame need kaks, majandusliku ja sõjalise sektori praegu kõrvale ja võtame puhtalt poliitilise agenda, mis meil on Venemaaga nii-öelda laual. Venemaa poolt vaadates on tavaliselt laual kaks-kolm suuremat teemat, millest esimene on kaasmaalaste teema ja teine erinevad ajalootõlgendused. Kui vaatame, mida Venemaa rõhutab näiteks Euroopa Nõukogus või Euroopa Komisjonis toimuvatel nõupidamistel ning milliseid teemasid tõstatab seal seoses Balti riikidega, on need vähemuste teema ja ajaloo teema ning aeg-ajalt mingil määral ka piir. Kui Venemaa ilmutab taas meie suunal poliitilist aktiivsust ja hakkab tegelema kaasmaalaste poliitikaga meie pinnal või ajaloo nn väärtõlgendustega, siis tajume neid ohuna. Ka britid ja frankofoonid ajavad oma kaasmaalastepoliitikat.

Venemaa ajab samasugust asja. Kahte esimest me ei taju ohuna, Venemaa kaasmaalaste poliitikat aga küll. Sealjuures küsimus ei ole niivõrd ohu reaalsuses, kuivõrd selle tajumises. Kas sellest kasvab välja reaalne oht, on juba nii-öelda kaitsepolitsei küsimus, mida võib tõlgendada Eesti põhiseadusliku korra vastase tegevusena. Puhtpoliitilises mõttes tuleb öelda, et Eesti ja Venemaa suhtlus on pigem skaala ohtlikus kui ohutus otsas.

Eetikakoodeks Riigikogu liikmetele – milleks ja kuidas?

Mari Kooskora, Estonian Business School, Eetikakeskuse juhataja

Riigikogu liikmete eetika- või käitumiskoodeks suurendab kodanike usaldust Riigikogu vastu ning sellest on kasu Eesti poliitilisele kultuurile.

Viimasel ajal meedias kajastust leidnud poliitiliste skandaalide valguses on ühing Korruptsioonivaba Eesti jõudnud veendumusele, et Riigikogu liikmetel on otstarbekas süsteemselt läbi arutada eetikaküsimused ja luua Riigikogu liikmete eetika- või käitumiskoodeks.

Diskussioon sel teemal on olnud aktiivne. Seisukohad eetikakoodeksi olemuse ja vajalikkuse kohta on vastakad. Hea meel on tõdeda, et eetikakoodeksi loomise vajalikkust on hakanud üha enam mõistma nii Riigikogu ise kui ka avalikkus. Ühingult on palutud konkreetseid ettepanekuid eetikakoodeksi sisu kohta ja isegi eetikakoodeksi algvariandi ettevalmistamist. Kuigi protsessi on kindlasti vaja kaasata erinevaid eksperte ja laiemat avalikkust, arvab ühing, et koodeksi väljatöötamine on siiski Riigikogu liikmete ülesanne.

Tutvustan artiklis eetikakoodeksite üldist olemust ja nende liike ning toon välja peamised punktid, millele peaks eetikakoodeksit luues tähelepanu pöörama. Lühidalt on juttu Euroopa riikide parlamentide eetika- ja käitumiskoodeksitest ning esitatud vastused levinumatele vastuargumentidele koodeksi loomisel. Kuna mõned Riigikogu fraktsioonid on soovinud konkreetseid ettepanekuid, on artikli lõpus toodud ühingu Korruptsioonivaba Eesti ettepanekud koodeksi sisu kohta.

Kindlasti ei ole ühingu lähtepunktiks arvamus, nagu koosneks Riigikogu suuremalt jaolt ebaeetilistest inimestest või et tegemist oleks korrumpeerunud institutsiooniga. Ettepaneku põhjus on veendumus, et käitumiskoodeksi loomisest võib olla kasu nii Riigikogu liikmetele endile kui ka Eesti poliitilisele kultuurile tervikuna. Huvitatuil on võimalik leida informatsiooni toimunud diskussioonist ja senisest koodeksi loomise protsessist ühingu Korruptsioonivaba Eesti kodulehe vastavast sektsioonist (http://transparency.ee/cm/node/585).

Eetikakoodeksitest üldiselt

Eetikakoodeksit on erinevad allikad ja autorid defineerinud mitmeti (Kaptein, Schwartz 2008, 113), kuid üldiselt peetakse seda kirjalikuks dokumendiks, kus on sätestatud organisatsiooni väärtused, käitumise ja tegutsemise põhimõtted, standardid, otsustamise alused ning partnerite kohtlemise reeglid. Eetikakoodeksis tuuakse välja see, mis on konkreetses organisatsioonis aktsepteeritav, mida oma igapäevases tegevuses järgitakse ning missugune on organisatsiooni ülesehitus.

Oma ülevaates on Toivo Aavik jt mõistnud eetikakoodeksi all eelkõige kirjapandud normide ja väärtuste kogumit, mis on toeks mingis valdkonnas tekkivate moraaliprobleemide lahendamisel ja õigete käitumisviiside valikul (Aavik jt 2007, 22).

Eetikakoodekseid loovad endale mitmesugused ühendused – äri- ja avaliku sektori organisatsioonid, mittetulundusühingud, parlamendid, seltsid, kutsealad ja nende ühendused jpt. Organisatsioonid, ühendused ning tegevusvaldkondade ja kutsealade esindajad lähenevad eetikakoodeksile erinevalt. Eetikakoodeksitega sama ülesannet võivad organisatsioonides täita näiteks käitumiskoodeksid, hea tava põhimõtted,

konkreetselt sõnastatud väärtused, tegevusprintsiibid, käitumisnormid jpm, tihti piisab kirjalikult esitatud missioonist, visioonist või väärtustest.

Tänapäeval peab järjest suurem hulk ettevõtteid ja organisatsioone üha loomulikumaks, et neil on kirjalikud või kirja panemata, kuid laialt levitatud ja omaks võetud missioonid ja väärtused ning põhistrateegiad või -programmid, mis on selle organisatsiooni kasvu ja ellujäämise seisukohast asendamatud (Marcum *et al* 2002, 165).

Kõige olulisemate väärtuste ja tegutsemispõhimõtete määratlemist, kokkuleppimist ja kirjapanemist eetikakoodeksina või mõnel muul moel saab pidada heaks vahendiks, mis aitab tekitada paremat eetilist kliimat, suurendab avalikkuse usaldust organisatsiooni vastu moraalsete käitumisnormide tutvustamise abil, laiendab liikmete teadmisi ja oskusi eetiliste probleemide lahendamisel ning pakub õiguslikule regulatsioonile alternatiivi või täiendust.

Eetikakoodeksis on sätestatud kõige olulisemad põhiväärtused, mida organisatsiooni liikmed kohustuvad oma töös rakendama. Sellised olulised väärtused on enamikul juhtudel pühendumus (teha tööd parimal moel, järjekindlalt ja lisaväärtust luues), järjepidevus (väljakujunenud traditsioonid, pikaajaliste partnersuhete hoidmine, vigadest õppimine), vastastikune austus (hoolitsus, austus, kuulamine) ja professionaalsus (eri huvirühmade ootuste täitmine eetiliselt ja kompetentselt).

Robert Rafalko (1994) näeb eetikakoodeksis juhtimise instrumenti ja õiguslikku töövahendit, mis luuakse ettevõttes, et suunata üksikisikute otsustusprotsesse ning kaitsta organisatsiooni ebaseaduslike ja ebaeetiliste tegevuste eest. Eetikakoodeks on abiks organisatsiooni atmosfääri parandamisel, eetiliste väärtuste ja oluliste tõekspidamiste organisatsioonikultuuri juurdumisel ning nende tugevdamisel. Eetikakoodeks aitab uuel liikmel õppida tundma konkreetse organisatsiooni kultuuri ja võtta see omaks (Shaw, Barry 1995; Weiss 1994).

Bruce Kaye (1992, 857–859) toob välja eetikakoodeksi kolm tähtsat ülesannet: eetiliste väärtuste sisseviimine organisatsiooni, ootuste väljaselgitamine ja teistele liikmetele edasiandmine ning soov näidata nii liikmetele kui ka laiemale avalikkusele, et organisatsioon järgib oma tegevuses teatud kindlaid eetilisi nõudeid.

Eetikakoodeksite liigid

Eetikakoodeksid võib jagada nelja suurde rühma: väärtustele tuginevad, normatiivsed, kirjeldavad ja sotsiaalselt kohustavad eetikakoodeksid (Kooskora 2009). Eri liiki koodeksid võivad eksisteerida eraldi või üheskoos või olla ka ühe pikema eetikakoodeksi osad.

Väärtustele tuginevad enamasti ettevõtte moraalipoliitika lühikesed ja üldsõnalised deklaratsioonid; siia paigutatakse organisatsiooni missioon ja visioon, väärtused, peamised tegevuse ja käitumise printsiibid. On organisatsioone, kellele niisugusest lähenemisest piisab ning põhjalikumaks ja pikemaks koodeksiks vajadust polegi.

Teistel organisatsioonidel tuleb aga selgelt määratleda eetilised veendumused ja käitumisnormid, mida organisatsiooni liikmed on kohustatud järgima. Normatiivsed eetikakoodeksid annavad teada, missugust käitumist ja tegutsemist peetakse organisatsioonis õigeks ning missugust valeks, mis on ja mis pole lubatud, kuidas tuleb kohelda teisi inimesi nii organisatsioonis kui ka sellest väljaspool.

Kirjeldavad eetikakoodeksid on organisatsiooni liikmetele abiks otsuste tegemisel ning õige ja sobiliku käitumis- ja tegevusviisi valikul. Nendes koodeksites on põhjalikult kirjeldatud kindlaid situatsioone, mis võivad organisatsioonis ette tulla, ning välja toodud, missugune tegutsemine või käitumine on õige ja sobiv nimetatud situatsioonis.

Sotsiaalselt kohustavates eetikakoodeksites on olemas organisatsiooni kohustused huvirühmade (sh kliendid, töötajad, omanikud, aktsionärid, partnerid, ühiskond tervikuna) ees. Sotsiaalselt kohustavad eetikakoodeksid on levinud näiteks mitmesuguste kutse- ja tegevusvaldkondade ühenduste seas.

Eetikakoodeksi liigist sõltumata lepivad inimesed koodeksit luues kokku ning võtavad omaks sellised käitumis- ja tegevusprintsiibid, millest neil tuleb oma tegevuses lähtuda. Eetikakoodeksis on välja toodud normid ja käitumisjuhised, tegevuse ja käitumise standardid, mis on aluseks organisatsiooni tegevusele. Mitmesugused kutsestandardid kajastavad professionaalide tegevuse põhimõtteid, hoolimata nende tegevuse asukohast või konkreetsest organisatsioonist, kuhu nad kuuluvad.

Kui organisatsiooni eetilised väärtused on piiritletud ja neid kindlalt järgitakse, siis need väärtused kajastuvad liikmeskonna igapäevases käitumises ja tegevuses. Sellises organisatsioonis tunneb iga liige oma organisatsiooni üle uhkust ja tööülesannete täitmine põhineb kohusetundlikkusel, pühendumusel ning vastutuse võtmisel. Riigikogu puhul räägime veel laiemast ühiskondlikust huvist ja kontrollist, kus ühiskonna roll ning sellega arvestamine on palju olulisem kui nn tavaorganisatsioonides.

Mida arvestada eetikakoodeksi loomisel

Eetikakoodeksi või juhiste loomisel on oluline, et sellesse on kaasatud asjaomased organisatsiooni liikmed, et kõik saavad juhistest aru ja võtavad need omaks. Sahtlitesse kirjutatud juhistest pole kellelgi abi. Kui organisatsiooni töötajatelt oodatakse, et nad võtaksid omaks organisatsioonis väljakujunenud reeglid ja käitumisnormid, siis on tähtis, et kõik selle liikmed tegutsevad samade reeglite järgi.

Eetikakoodeksi koostamisel on positiivne tulemus, kui (Kooskora, 2009):

– eetikakoodeksi loomisse kaasatakse võimalikult palju võtmeisikuid (sealhulgas tegevuste ja otsustega kokku puutuvaid organisatsiooni liikmeid);

– koodeks jagatakse kõikidele liikmetele, kes peavad seda mõistma, aktsepteerima ja omaks võtma;

– koodeks osutab spetsiifilistele tegevustele ja eetilistele dilemmadele (altkäemaksud, lisateenused, boonused koostööpartneritelt, informatsiooni konfidentsiaalsus, must kassa jne);

– nõudeid kindlustatakse ja tugevdatakse tunnustamise või puudustele tähelepanu juhtimisega.

Kõik organisatsiooni liikmed peavad teadma, mis organisatsioonis toimub, mida peetakse oluliseks, mis on ja mis ei ole lubatud; väga tähtis on jagada infot tehtud otsuste ja nende mõju kohta.

Enne koodeksi loomist tuleb leida vastused järgmistele küsimustele (Kooskora, 2009):

– mis on eetikakoodeksi eesmärk, milliseid teemasid peaks see hõlmama?

– kas koodeks on juhis või peab see sisaldama kindlaid nõudmisi organisatsiooni liikmetele?

– millist liiki peaks koodeks olema ja mis on selle sisu?

– kes on kaasatud koodeksi ettevalmistamisse, tutvustamisse ja täitmise kontrollimisse?

– kuidas koodeks avaldatakse organisatsiooni sees ja sellest väljaspool?

Tuleb arvestada, et mida mitmekülgsem on eetikakoodeks, seda tõhusam peab olema aktiivsus suhtlemisel, ning mida rohkem kaasatakse liikmeid eetikakoodeksi loomise protsessi, seda vähem on osalejate seas ebaeetilist käitumist. Teisisõnu, kui eetikakoodeksi loomisel ja tutvustamisel ei kaasata liikmeid ega rõhutata koodeksi sisu järgimist, kommunikatsiooni olulisust ja eetikakoodeksi tunnustamise vajalikkust, võib ebaeetilise käitumise tõenäosus hoopis suureneda ning sellisel juhul peab näiteks Muel Kaptein (2011) paremaks eetikakoodeksit üldse mitte kasutada.

Eetika- ja käitumiskoodeksite kasvav populaarsus

Üha rohkem on maailmas organisatsioone ja ühendusi, kes peavad vajalikuks oma väärtused, tegevuse põhimõtted ja soovitava käitumise reeglid kirja panna. Nende eetikakoodeksid erinevad nii olemuse kui ka konkreetsete eesmärkide poolest, kuid üldjuhul on nad suunatud oma liikmete käitumise ja tegevuse reguleerimisele.

Tavakeeles kasutatakse mõisteid eetikakoodeks ja käitumiskoodeks (*code of ethics* / *code of conduct*) tihti sünonüümina, kuid rangelt võttes on tegemist eri tüüpi dokumentidega. Rick Stapenhurst ja Riccardo Pelizzo (2004) toovad välja, et eetikakoodeksid keskenduvad pigem üldistele põhimõtetele ja väärtustele, käitumiskoodeksid sisaldavad konkreetseid reegleid ja sanktsioone, mis järgnevad reeglite rikkumisele. Sellegipoolest ei ole praktikas kahte tüüpi koodeksite eristamine alati lihtne, on koodekseid, mis sisaldavad nii eetilisi üldpõhimõtteid kui ka käitumisreegleid.

Harilikult suhtutakse meie kultuuriruumis eetika- ja käitumiskoodeksitesse skeptiliselt. Levinud kriitika kohaselt ei peeta eetikakoodekseid tõhusaks nende üldsõnalisuse tõttu ning käitumiskoodekseid nähakse juriidilise regulatsiooni dubleerimisena (Gilman 2005). Viimasel ajal on nende tähtsus siiski märgatavalt kasvanud.

Traditsiooniliselt on käitumiskoodekseid võimuesindajate töö reguleerimisel kasutatud pigem pretsedendiõigusel põhinevates angloameerika õigussüsteemiga riikides. Kontinentaaleuroopa õigussüsteemiga riikides on käitumiskoodeksid selle eripära tõttu vähem levinud. Hoolimata õigussüsteemidest tingitud erisustest ja traditsioonilisest skepsisest nii-öelda pehmete regulatsioonide puhul, on eetika- ja käitumiskoodeksid Euroopas viimasel aastakümnel muutunud aktuaalseks nii era- kui ka avalike organisatsioonide ning näiteks ka riikide parlamentide seas. Seetõttu on loodavate eetika- ja käitumiskoodeksite hulk üha kasvanud ning neile pööratakse varasemast tunduvalt suuremat tähelepanu.

Parlamendi eetika- ja käitumiskoodeksid Euroopas

Mitmete riikide parlamendid on pidanud oluliseks luua endale eetika- või käitumiskoodeks, mis määrab kindlaks ja annab nii liikmetele kui ka avalikkusele teada, missugune käitumine ja tegevus on lubatud, missugune mitte. Neis eetika- ja käitumiskoodeksites sisalduvad ka võimalikud sanktsioonid, kui parlamendi liige eksib kokkulepitud põhimõtete vastu.

27-st Euroopa Liidu liikmesriigi parlamendi alamkojast on eetika- või käitumiskoodeksi eraldi dokumendina vastu võtnud kuus riiki: Iirimaa *Dáil Éireann* (2002 alamkoda), Läti *Saeima* (2006), Malta *Kamra tad-Deputati,*Poola *Sejm* (1998) ja Suurbritannia *House of Commons* (2005) ning Saksamaa *Bundestag* (1972). Viimases on käitumiskoodeks kehtestatud kodukorra lisana, moodustades kodukorra kohaselt selle lahutamatu osa.2011. aasta detsembris võeti väga detailne parlamendiliikme käitumisjuhend vastu ka Euroopa Parlamendis, see jõustus 1. jaanuaril 2012 (Kangur 2012).

Samal ajal tuleb silmas pidada, et nimetatud koodeksid on erinevad ja nimetatud riikide hulgas on nii pretsedendiõigusel kui ka seadusõigusel baseeruva süsteemiga riike. Loetletud koodeksite sisu ja detailsus vastavad konkreetsete riikide või parlamentide vajadustele ning arusaamadele. Siinkohal ei käsitleta dokumentide erinevusi ega võrrelda neid, andmaks hinnangut ühe või teise koodeksi kvaliteedile, vaid juhitakse tähelepanu asjaolule, et universaalset mudelit koodeksi loomiseks ei ole. Koodeks peab olema välja töötatud spetsiaalselt seda rakendava riigi ja parlamendi eripära silmas pidades, et selles sisalduv oleks kooskõlas avaliku õiglustundega.

Peamised riikide parlamentide eetikakoodeksites välja toodud väärtused ja põhimõtted, millest liikmed lähtuma peaksid, on näiteks sõltumatus (erapooletus, objektiivsus), seaduslikkus, ausus, avatus (läbipaistvus), efektiivsus, võrdsus, vastutus, õiglus, lähtumine avalikust huvist jpm.

Riigikogu liige on rahva esindaja, kes täidab oma ülesandeid kooskõlas põhiseaduse, seaduste, avalike huvide ja oma südametunnistusega. Tal on suur vastutus, temalt eeldatakse ja oodatakse ausust, läbipaistvust, usaldusväärsust, õiglust, vastutuse võtmist ning oma tegudes eetilistest printsiipidest kinnipidamist. Riigikogu liikmeid hindavad nii partnerid kui ka laiem üldsus, neilt eeldatakse kvaliteetset tööd ja tugevat enesedistsipliini, neilt oodatakse palju ja samal ajal kontrollib neid üldsus.

Üks võimalus neid ootusi ja kehtivaid reegleid selgitada ongi eetika- või käitumiskoodeks. Koodeksi loomisega lepivad Riigikogu liikmed kokku ja võtavad omaks sellised käitumise ja tegevuse printsiibid, millest neil tuleb oma tegevuses lähtuda. Koodeksis on välja toodud olulised normid ja käitumisjuhised, konkreetsed tegevuse ja käitumise standardid, mida Riigikogu liikmed peavad järgima käitumises ja tegevuses ükskõik millises asukohas või olukorras.

Poolt- ja vastuargumendid koodeksi loomisel

Pärast eetika- ja käitumiskoodeksi loomise idee esitamist Riigikogu liikmetele on suhtumine sellesse olnud ettevaatlik. Levinud on järgmised vastuargumendid:

– eetikakoodeks ei muuda ebaeetilist inimest eetiliseks;

– käitumiskoodeks on otstarbetu kehtiva õigusliku regulatsiooni dubleerimine;

– koodeksi efektiivsuses ei saa kindel olla;

– koodeksit ei peaks looma Riigikogu liikmed ise.

Lähemal vaatlusel on selliste vastuargumentide paikapidavus aga mõnevõrra kaheldav. Loomulikult tuleb nõustuda, et ükski koodeks ei suuda iseenesest muuta kellegi eetilisi veendumusi, kuid tähelepanuta jäetakse asjaolu, et see ei ole koodeksi vahetu eesmärk. Koodeksi eesmärk on sätestada konsensuslikud raamid eetikaküsimustes orienteerumiseks ning luua alus ühemõtteliste hinnangute andmiseks tegevusele isegi siis, kui see jääb väljapoole juriidiliselt reguleeritut ehk tagada, et Riigikogu liikmete käitumine vastab ka ühiskonna ootustele ja eetilistele väärtustele. Koodeks peab olema nii-öelda elav dokument, mis käib ajaga kaasas ja on mõõdupuuks hinnangute andmisel. Koodeksi peamine väärtus seisneb selle loomise protsessis, kui arutatakse läbi olulised küsimused ning jõutakse vajalikule konsensusele. Seega on koodeksi mõju käitumisele ja väärtustele kaudne ning avaldub alles pikema aja pärast. Koodeks täidab lisaks nimetatule veel teist, võrdselt tähtsat eesmärki. Nimelt tõstab hästi loodud ja tõhusalt rakendatud koodeks potentsiaalselt ka parlamendi usaldusväärsust, mis on demokraatia efektiivse funktsioneerimise seisukohalt äärmiselt tähtis.

Õigustatuks ei saa pidada ka väidet, et ainuüksi juriidiline regulatsioon on piisav ning koodeksil ei ole lisaväärtust. Koodeks on laiahaardelisem kui juriidiline regulatsioon, selle abil saab käsitleda aspekte, mida ei ole otstarbekas seadustega reguleerida. Alahinnata ei tohi asjaolu, et kogu reeglistiku koondamine ühte dokumenti suurendab kehtestatud reeglite läbipaistvust ja jälgitavust kodanike jaoks. Isegi kui enamik koodeksi reguleeritavatest aspektidest on kirjas ühes või teises seaduses, siis printsiipide koondamine ühte dokumenti muudab need kergemini hoomatavaks nii neile, kelle tegevust koodeks reguleerib, kui ka tavakodanikele.

Kolmanda vastuargumendi puhul peab möönma, et tõepoolest on äärmiselt raske hinnata käitumiskoodeksite mõju parlamendi liikmetele, samuti on vähe selleteemalisi uuringuid. Kuid ei ole alust arvata, et koodeksitel mingit mõju pole. Esiteks sunnib koodeksi loomine astuma dialoogi erinevate huvirühmadega ja avalikult keskseid väärtusi välja ütlema. Teiseks kujundab koodeksi väljatöötamise protsess ka selle töötajate mõttemaailma, pöörates nende tähelepanu aspektidele, millele iga päev ei mõelda. On uuringuid, mis osutavad käitumiskoodeksi kasulikkusele just parlamendi liikmete seisukohast (Allen 2009).

Ennatlik on eeldada, et käitumiskoodeks on võluvits, mis lahendab kõik probleemid, ning selle mõju avaldub kohe. Parimate praktikate juurutamine võtab aega, koodeks on tulevikku suunatud dokument, soovitud efekti saavutamiseks kaugemas perspektiivis tuleb eetikaküsimustega aktiivselt tegelda.

Neljas vastuargument ei võta arvesse fakti, et koodeksi loomise protsess on olulisi komponente selle toimimise tagamisel ning seega peavad selle kallal aktiivselt töötama just Riigikogu liikmed ise. Oleme kindlad, et kui dokumendi loovad Riigikogu liikmed, saadab see avalikkusele signaali, et seadusandjad mõistavad eetikaküsimuste tähtsust ning soovivad isiklikult panustada läbipaistvama ja ausama Eesti poliitilise kultuuri kujundamisse. See tõstab kodanike usaldust Riigikogu vastu ja on eeskujuks ka teistele organisatsioonidele, kes kaaluvad oma töö täiendava reguleerimise vajadust.

Siinkohal tuleb rõhutada, et eetikakoodeksid ei saa kunagi olla nii unikaalsed, et anda lahendusi ja selgeid käitumisjuhiseid igaks olukorraks. Eetikakoodeksite universaalsus

seisneb pigem selles, et need võimaldavad anda suuniseid konkreetse organisatsiooni tegevuse käigus ilmnevate eetiliste dilemmade lahendamiseks.

Käitumiskoodeks või eetikakoodeks?

Otsuse, missugust liiki koodeks on Riigikogu liikmetele sobivaim, peavad tegema liikmed ise. Kuna tavalise ja üldsõnalise eetikakoodeksi kasu võib jääda piiratumaks, võib soovitada Riigikogu liikmetel kaaluda pigem normatiivse eetikakoodeksi ehk käitumiskoodeksi loomist. Käitumiskoodeks on selgepiirilisem ja vajaduse korral võimaldab sanktsioneerida. Kuigi sanktsioonide tõhususe kohta rikkumiste ennetamisel täielikku konsensust ei valitse, on ülekaalus arvamus, et sanktsioonidel on rikkumiste ennetamisele positiivne mõju (Lere, Gaumnitz 2003). Alahinnata ei maksa ka seda, et selgem ja põhjalikum dokument on usaldusväärsem ka avalikkuse silmis.

Käitumiskoodeksi vajalikkusele viitab otse nii Eesti poliitilise kultuuri kohatine mittevastavus avalikkuse ootustele kui ka empiirilised uuringud, mis näitavad elanike vähest usaldust poliitikute ja Riigikogu vastu. Näiteks ilmneb viimase Euroopa Komisjoni tellitud korruptsiooniuuringu tulemustest, et 50 protsenti Eesti vastajatest peab altkäemaksu andmist ja võtmist ning võimu kuritarvitamist omakasu eesmärgil poliitikute seas laialt levinuks ning 47 protsenti vastanutest näeb korruptsiooni peamise põhjusena riigis liiga tihedaid sidemeid äri ja poliitika vahel (Special Eurobarometer 2012).

Seetõttu võib avalike ja ärihuvide vahelise pinge ning sellest tulenevate probleemide lahendamisel olla kasu just käitumiskoodeksist, mis reguleerib lobireegleid ja huvide konflikti temaatikat senisest põhjalikumalt ning annab ühemõttelise aluse nii avalikkusele kui ka Riigikogule seaduse piirimail olevatele juhtumitele hinnangu andmiseks. Lobireeglite täiendamise vajalikkusele on viimasel ajal meedias tähelepanu juhtinud ka justiitsminister (Valner 2012) ning seda on oma liikmetele soovitanud OECD (2010).

Olen seisukohal, et vähesest usaldusest poliitikute vastu on isegi problemaatilisem võrdlemisi vähene usaldus Riigikogu vastu. Viimaste andmete kohaselt peab Riigikogu usaldusväärseks ainult 34 protsenti küsitletutest (Pettai jt 2011, 157). Kuigi usaldamatusel poliitikute suhtes ei pruugi olla otsest mõju riigi funktsioneerimisele, on leitud, et vähene usaldus parlamendi kui institutsiooni vastu on otseselt seotud kodanike seaduskuulekusega. Uuringu kohaselt rikuvad inimesed, kes riiklikke institutsioone vähem usaldavad, suurema tõenäosusega ka seadust ning peavad õigustatuks näiteks maksudest kõrvalehoidmist ja sotsiaaltoetuste väljapetmist (Marien, Hooghe 2011). Säärastele järeldustele poliitiliste institutsioonide vastase usalduse ning korruptsiooni aktsepteerimise vahelisest seostest on jõutud ka ühes Eestit käsitlevas uuringus (Sööt, Rootalu 2012). Seega võib öelda, et Riigikogu on oma käitumise ning standarditega teistele eeskujuks nii positiivses kui ka negatiivses mõttes.

Alust käitumiskoodeksi kehtestamist tõsiselt kaaluda annab ka Transparency Internationali korruptsioonitajumise indeks, kus Eesti positsioon on 2005. aastast püsinud sisuliselt muutumatuna (TI CPI 2011). Kõige madalama osahinnangu Eestile (5.1) korruptsioonitajumise koondindeksis on andnud organisatsioon Economist Intelligence Unit, mis hindab muu hulgas just poliitilise korruptsiooni riske.

Eelnevast lähtudes soovitame Riigikogu liikmetele luua käitumiskoodeks, mis on kooskõlas avaliku õiglustundega, sisaldab piisavalt detaile ning on kodanikele hõlpsasti leitav ja arusaadav. Järgnevalt ühingu soovitused Riigikogu liikmetele käitumiskoodeksi loomiseks.

Ühingu Korruptsioonivaba Eesti ettepanekud

Loodav Riigikogu liikmete eetika- või käitumiskoodeks reguleerib saadikute tegevust, mida ühest küljest piiritlevad kehtivad õigusaktid, kuid teisest küljest on mitmesugused olukorrad täpsemalt reguleerimata. Samuti tuleb tähele panna, et Riigikogu liikme käitumisele hinnangu andmine peab lähtuma kõrgematest eetilistest standarditest, kui sätestavad seadused.

Parimate tulemuste saavutamiseks peab Riigikogu käitumiskoodeks olema:

– töötatud välja Riigikogu liikmete poolt;

– erakondadeülene;

– toetuma laiapõhisele sisendile (arvestatud on ka kodanikuühenduste, erasektori jt seisukohti);

– arvestama kodanike õiglustunnet;

– siduv kõikidele Riigikogu liikmetele;

– sisaldama positiivseid käitumissuuniseid;

– võimaldama sanktsioneerimist;

– haakuma kehtiva õigusliku regulatsiooniga.

Riigikogu liikmete eetika- või käitumiskoodeksi loomisel soovitame silmas pidada järgmiste aspektide reguleerimist.

– Lobitegevus ja suhtlemine huvirühmadega on reguleeritud ning informatsioon lobirühmade (sh kodanikuühenduste) ja Riigikogu liikme vahelisest lävimisest on avalikustatud ning kättesaadav. Justiitsministeeriumis valmistatakse ette analüüsi lobireeglite kehtestamise võimalustest; meie hinnangul on arutelud Riigikogu liikmete eetikakoodeksi loomise üle selle protsessi lahtutamatu osa.

– Huvide konflikti vältimine ja selle piisava põhjalikkusega deklareerimise vajadus olukordades, kus Riigikogu liikme tegevus kannab avaliku rolli täitmisele lisaks otse või kaudselt tema isiklikke erahuve täitvat eesmärki. Arvesse tuleb võtta ka erahuve, mille realiseerumine on ettenähtav ja tõenäoline pärast Riigikogu liikme ametiaja lõppu. Huvid tuleks deklareerida suuliselt või kirjalikult viisil, mis annab võimaluse hinnata huvide olemust, ulatust ja seotust vastava situatsiooniga.

– Riigikogu liikme staatusest tuleneva mõjuvõimu ebaeetiline kasutamine.

– Tähtajalised piirangud töötamiseks teatud ametikohtadel ja avalikkusele kättesaamatu informatsiooni edastamisel kolmandatele osapooltele pärast mandaadi lõppu, võttes arvesse isiku õigust vabale eneseteostusele. Riigikogu liikmeks saamisele eelnenud ametikohtade täitmise ja saadikutöö seoseid tuleb reguleerida huvide konflikti puudutavate sätete all (TI 2010).

– Riigikogu liikme avalikku käitumist ja eeskuju puudutavate põhimõtete fikseerimine.

– Eetikakoodeksit rikkunud saadiku sanktsioneerimine.

– Sanktsioneerimisõigust omava parlamentaarse järelevalvekomisjoni loomise kõrval tasub kaaluda teatud rolli andmist (või rollide jagamist) ka loodavale ametnikueetika nõukogule, mis annab Riigikogu vastavale komisjonile soovitusliku sisuga arvamusi, kas Riigikogu liikme käitumine on kooskõlas eetikakoodeksiga.

Kasutatud kirjandus

Aavik, T., Keerus, K., Lõuk, K., Nõmper, A., Pevkur, A., Saarniit, L., Simm, K., Sutrop, M., Tõnissaar, M., Vaher, A., Volt, I. (koost-d) **(2007).**Eetikakoodeksite käsiraamat. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus.

Allen, N. (2009). Voices from the Shop Floor: MPs and the Domestic Effects of Ethics Reforms. – Parliamentary Affairs, vol 62, no 1, pp 88–107.

Gilman, S. C. (2005). Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting and Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons. Prepared for the PREM, the World Bank, Washington, DC.

Kangur, R. (2012). Eetikakoodeksid Euroopa riikide parlamentides. Riigikogu Kantselei teemaleht, nr 5, 14.02.2012.

Kaptein, M. (2011)., Springer, vol 99, issue 2, pp 233–251. Toward Effective Codes: Testing the Relationship with Unethical Behavior. – Journal of Business Ethics

Kaptein, M., Schwartz, M. S. (2008). The Effectiveness of Business Codes: A Critical Examination of Existing Studies and the Development of an Integrated Research Model. – Journal of Business Ethics, vol 77, issue 2, pp 111–127.

Kaye, B. N. (1992). Codes of Ethics in Australia Business Corporations. – Journal of Business Ethics, vol 11, pp 857–862.

Kooskora, M. (2009). Töötava eetikakoodeksi loomine. – Ärieetikaga korruptsiooni vastu. Korruptsioonivaba Eesti konverents 24.04.2009, Tallinn.

Lere, J. C., Gaumnitz, B. R. (2003). The Impact of Codes of Ethics on Decision Making: Some Insights from Information Economics. – Journal of Business Ethics, vol 48, no 4, pp 365–379.

Marcum, D., Smith, S., Khalsa, M. (2002). business Think: Rules for Getting It Right – Now, and No Matter What. New York: John Wiley & Sons.

Marien, S., Hooghe, M. (2011). Does Political Trust Matter? An empirical Investigation into the Relation between Political Trust and Support for Law Compliance. – European Journal of Political Research, vol 50, issue 2, pp 267–291.

OECD (2010). Transparency and Integrity in Lobbying. – http://www.oecd.org/dataoecd/14/57/44641288.pdf (26.03.2012).

Pettai, V., Auers, D., Ramonaitė, A. (2011). Poliitiline areng. – Eesti Inimarengu Aruanne 2010/2011. Tallinn: Eesti Koostöö Kogu, lk 144–164.

Rafalko, R. J. (1994). Remaking the Corporation: The 1991 U.S. Sentencing Guidelines. – Journal of Business Ethics, vol 13, no 8, pp 625–636.

Shaw, W. H., Barry, V. (1995). Moral Issues in Business. Belmont: Wadsworth.

Special Eurobarometer (2012). 374/Wave EB76.1 – TNS opinion & social, 2012.

Stapenhurst, R., Pelizzo, R. (2004). Legislative Ethics and Codes of Conduct. World Bank Working Paper.

Sööt, M.-L., Rootalu, K. (2012). Institutional Trust and Opinions of Corruption. – Public Administration and Development, vol 32, issue 1, pp 82–95.

TI (2010). Transparency International, 2010. Working Paper 06/2010. Regulating the Revolving Door. – http://www.transparency.org/whatwedo/pub/working_paper_06_2010_regulating_the_revolving_door(27. 03.2012).

TI CPI (2011). Transparency International. Korruptsioonitajumise indeks 2011. – http://www.transparency.ee/cm/node/519 (26.03.2012).

Valner, S. (2012). Justiitsminister tahab läbipaistvat lobitööd. – Postimees.ee, 28.02.2012. – http://www.postimees.ee/753370/justiitsminister-tahab-labipaistvat-lobitood/

Weiss, J. W. (1994). Business Ethics: A Managerial, Stakeholder Approach. Belmont: Wadsworth.

Kui kallis on taastuvenergia toetamine Eestis?

Rünno Lumiste, Tallinna Tehnikaülikooli ärikorralduse instituudi dotsent

Soodustariifide kasutust Eestis mõjutavad toime elektri hinnale ja huvirühmade osalemine taastuvenergia tootmises.

Kliimamuutused sunnivad riike otsima energiasektoris fossiilkütuste põletamise asemele uusi lahendusi. Näiteks toota energiat taastuvatest allikatest, tõhustada olemasolevaid tootmismeetodeid ning leida võimalusi energiat tarbivate seadmete ja ehitiste energiasäästuks.

Euroopa Komisjon ja Euroopa Parlament on teinud mitmeid seadusandlikke algatusi. Aastaks 2020 on seatud eesmärk toota Euroopa Liidus vähemalt 20 protsenti energiast taastuvatest allikatest. Riikide õigusaktides tehtud muudatused ja kerkinud energiahinnad suunasid Euroopa Liidus ja kogu maailmas alates 2000. aastate keskelt olulise osa energiasektori investeeringutest taastuvenergiasse. Nii avalik kui ka erasektor hakkasid intensiivselt taastuvenergia ettevõteteid ja uurimisprojekte rahastama.

Seadusandlikel algatustel ja eriti soodustariifide rakendamisel on olnud suur mõju taastuvenergia valdkonnale. Soodustariif on raha, millega kompenseeritakse energia tootmist taastuvatest energiaallikatest. Soodustariifi maksavad kinni kõik elektritarbijad ning seetõttu tõuseb ka elektri hind. Esialgu koostasid mitmed riigid heldeid toetuspakette, millele järgnesid suured investeeringud. Helded toetusmeetmed tõid kaasa küll suure taastuvenergial põhineva tootmise kasvu, kuid kõrgenenud elektrihind ning mõju eelarvele sundis riigivõime ettevaatlikkusele. Mitmel juhul on taastuvenergeetika toetusi vähendatud või isegi ära kaotatud.

Muutused on toimunud ka Eesti energiapoliitikas. Põlevkivi baasil töötavad elektrijaamad on olnud üle 50 aasta Eesti energiasektori nurgakivi. Ligikaudu 90 protsenti elektrist toodetakse Eestis endiselt põlevkivist (2011). Mitmesuguste toetusmeetmete tõttu on viimastel aastatel taastuvenergeetika osakaal kasvanud. Võetud kohustuste järgi peab Eesti aastaks 2020 tootma vähemalt 25 protsenti energiast taastuvatest energiaallikatest. Energiasektorit mõjutavad ka muud asjaolud nagu osalemine Pan-Balti tuumajaamas, tuleviku energiatehnoloogiad ja majanduse üldine areng. Buum ja suur investorite huvi on viimase viie aasta jooksul ilmne ka Eesti energiasektoris. Konkurentsiameti analüüsi kohaselt on mõned Eesti investorid saanud investeeritud kapitalilt isegi 40 protsenti aastatulu.

Tõuge taastuvenergia tehnoloogiate arengule

Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste konventsioon, mis andis suure tõuke taastuvenergia tehnoloogiate arengule, võeti vastu 11. detsembril 1997 Kyotos. Euroopa Liidu liikmed ning enamik tollal veel tulevasi liikmeid allkirjastasid protokolli 1998. ja ratifitseerisid oma parlamentides 2002. aastal. Eesti allkirjastas Kyoto protokolli 3. detsembril 1998 ja ratifitseeris selle Riigikogus 14. oktoobril 2002. Selleks, et täita kohustust vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid, tuleb riikidel moderniseerida energeetikaseadmeid, suurendada hoonete energiatõhusust ning minna üle uutele taastuvenergia tootmise meetoditele.

Taastuvenergia kasutamise eesmärk on kindlasti tõhustada keskkonnakaitset, kuid samal ajal arvestada ka majanduslikke ja sotsiaalseid probleeme. Peamine probleem on see, et enamasti on taastuvatest allikatest energiat toota kallim kui kasutada selleks fossiilseid

kütuseid. Kõiki kulusid, nagu majanduslik mõju keskkonnale ja varasemaid investeeringuid infrastruktuuri, on suhteliselt raske arvestada. Vahe suuremate tootmiskulude ja müügi(turu)hinna vahel kompenseeritakse kõigi energiatarbijate taskust. Diskussioonid soodustariifide üle (aprillis 2012) ei ole veel Riigikogu suurde saali jõudnud, kuid meedia vahendusel on oma arvamust avaldanud mitmed parlamendi ja valitsuskabineti liikmed ning endised parlamendiliikmed.

Vastumeelsus kõrgete toetusmäärade suhtes võib olla põhjendatud: üks majandusharu on saanud sõltuvaks riiklikest toetustest, mis on vastuolus turumajanduse ja vaba konkurentsiga. Näiteks Saksa Panga kliimamuutuste nõustajate grupp (*Climate Change Advisors*) märgib oma raportis, et 2012 sõltub taastuvenergia sektori aktsiate hind börsil peamiselt valitsuse toetuspoliitikast ja sektori konsolideerumisest (Deutsche Bank 2012).

Helde taastuvenergia toetuste jagamise näide on Ühendkuningriik, kus poolteist aastat tagasi kehtestatud soodustariifid päikeseenergiale põhjustasid tõelise investeerimisbuumi. Helde tariifi maksid kinni elektritarbijad, see survestas elektri hinda ja tarbijate rahakotti. Valitsus oli sunnitud toetusi vähendama, mis omakorda tõi kaasa kohtuhagid ning investorite ja seotud osaliste pettumuse.

Artikkel analüüsib taastuvenergia toetamise mehhanisme ja soodustariifide kasutamist. Võrdlusnäited on võetud Saksamaa LV-st ja Ühendkuningriigist. Käsitletakse selliseid tegureid, nagu huvirühmade osalemine taastuvenergia tootmises ja toime elektri hinnale, mis mõjutavad soodustariifide kasutamist Eestis.

Skeemid taastuvenergia toetuseks

Saksa Panga kliimamuutuste nõustajate rühm on loetlenud üles 414 kohustuslikku ja raporteeritavat poliitikameedet oma kliimamuutuste andmebaasis. Aastal 2011 loetlesid Saksa Panga spetsialistid kokku 55 poliitikameedet: kaks heitkogustega seotut, 10 volitamist ja 43 toetuspoliitikat (näiteks soodustariifid, otsene riiklik rahastamine ja maksusoodustused). Nende hulgas oli 49 positiivset (taastuvenergia suurema tootmise suunas), kaks neutraalset ja neli negatiivset poliitikameedet (Deutsche Bank 2011).

Taastuvenergia toetusmehhanismid on toodud tabelis 1. Artikkel ei käsitle kaudseid ja vabatahtlikke toetusmehhanisme. Kohustuslikud (seadustest tulenevad) toetusskeemid võib jagada kahte kategooriasse: investeeringute toetamine (püsikulude toetus) ja tootmise toetamine (püsi- ja muutuvkulude toetus).

Peamine taastuvenergia toetamise mehhanism on soodustariif[1] (ingl *Feed-in tariif* (FIT); sks *Einspeisungsvergütung*, ka *Einspeisevergütung*), mis tootjale tähendab garanteeritud elektrienergia hinda. Põhimõte on, et soodustariifide abil hüvitatakse taastuvatest energiaallikatest tootmise kõrgemad kulud. Kõrgem hind tekitab aga küsimusi, näiteks kui suur peab olema tasuvusaeg, investeeringute tootlus, milline on sotsiaalselt aktsepteeritav toetuste tase ja kuidas aitavad toetused kaasa tehnoloogilistele uuendustele?

Taastuvenergia arendamiseks soodustariifid

Taastuvenergia arendamist soodustariifide (toetuste) abil kasutati esmalt Saksa taastuvenergia seaduses (EEG) 1991. Pärast seda on soodustariife rakendatud mitmes riigis, Kanadas Ontario provintsis, Ameerika Ühendriikides California, Florida, Hawaii, Vermonti ja Maine'i osariigis (Climatepedia 2011). Raske on kirjeldada kõiki energiapoliitikaga seotud õigusakte, kuid mõnda universaalset põhimõtet järgivad paljud riigid. Euroopa Liidu energiaportaal (Europe's Energy Portal 2012) annab (osalt hilinenud) ülevaate energia hindadest, soodustariifidest ja teistest energiaga seotud näitajatest.

Soodustariifide esimene põhimõte: soodustariifid peavad soodustama uusi investeeringuid taastuvenergeetikasse. Esimeste hulgas uude tehnoloogiasse investeerinud ettevõtted saavad kõrgemate tariifide näol nn esimese siseneja eelise. Kui tehnoloogia leiab laialdasemat kasutust ja suureneb ka tootjate hulk, alandatakse tariifimäära (Kreycik *et al* 2011). Riikidel on soodustariifide alandamiseks oma valemid ning paljudel puhkudel mõjutavad tariifide alandamist ka eelarvepiirangud. Õigusaktidega määratakse kindlaks periood, mille jooksul toetust saadakse.

Teine põhimõte: õigusaktides on arvestatud energiatootmist erinevatest energialiikidest nagu tuuleenergia, päikeseenergia, loodete energia jt. Suuremat toetust saavad tehnoloogiad, millele riigi plaanides pööratakse suuremat tähelepanu.

Kolmas põhimõte: soodustariif on diferentseeritud tootmisseadme võimsuse järgi. Väiksema võimsusega seadmed saavad kõrgemat toetust kui suurema võimsusega seadmed.

Neljas põhimõte: taastuvenergia tootjate eristamine. Näiteks Suurbritannias on päikesepaneelidega seotud toetused uute ja vanade hoonete puhul erinevad (UK Energy Act), maksed sõltuvad ka hoone energiatõhususest. Tariifimäärad võivad sõltuda ka sotsiaalsest meetmest ja hoone kasutuseesmärgist. Näiteks Prantsusmaal rakendatakse haiglatele, koolidele ja arhitektuuriväärtusega hoonetele paigaldatud päikesepaneelide puhul kõrgemat soodustariifi. Tariifide taset mõjutab Ühendkuningriigis ka ühele juriidilisele isikule kuuluv päikesepaneelide arv. Eraldiseisvatele energiatootjatele (väliste elektriühendustega) rakendatakse samuti kõrgemaid soodustariife.

Saksamaa soodustariifide süsteem eristab krunte, millele päikesepaneelid on paigutatud – põllumajandusmaade kaitsmiseks tuleb paneelid paigaldada tööstuskinnistutele ja kiirteede äärde (Baker & McKenzie 2011). Prantsusmaal eristatakse tariife soodsamate ja ebasoodsamate piirkondade järgi, olenevalt päikesekiirguse intensiivsusest. Üldiselt kavandatakse soodustariifid alanevalt ning seadused tehakse selliselt, et aja jooksul saaks tingimusi lisada.

Põhivõrgu ettevõtja toetus Eestis

Riigikogu võttis elektrituruseaduse vastu 11. veebruaril 2003. Arvulised väärtused lisati õigusakti 2008. aastal. Sellest ajast kehtivad põhilised toetused 0,0537 eurot ühe kilovatt-tunni elektrienergia eest, kui energiat toodetakse taastuvatest allikatest, ja 0,032 eurot ühe kilovatt-tunni elektrienergia eest, kui tootmine toimub tõhusa soojuse ja elektri (CHP – *combined heat and power*) koostöörežiimil. Alates 2008. aastast on seaduses tehtud mitmeid muudatusi. Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium on esitanud elektrituruseaduse muutmise eelnõu, mis seoks taastuvenergia toetused elektri börsihinnaga (E24, 2012). Eesti elektrituruseadus diferentseerib toetuskategooriaid vähem kui Saksa energiaseadus (EEG) või Ühendkuningriigi energiaseadus (UK Energy Act). Saksa

energiaseaduses on ligikaudu 50, Ühendkuningriigi energiaseaduses 20 ja Eesti elektrituruseaduses 5 kategooriat. Saksa energiaseaduses eristatakse elektritootmise viise nagu hüdroenergia, prügilagaas, heitveepuhastumisel eralduv gaas, biomass, maasoojus, maatuuleenergia, avamere tuuleenergia ja päikesekiirgus. Ühendkuningriigi energiaseaduse kohaselt makstakse toetust hüdroenergiast, päikeseenergiast ja tuuleenergiast toodetud elektrile. Aastal 2011 hakati Suurbritannias ka soojuse tootmist toetama.

Aastatel 2010–2011 olid suurimad toetuse saajad biomassi põletamisega (70% toetustest) ja tuuleenergiaga (20%) seotud ettevõtted. Peamiselt reguleerivad õigusaktid ja elektrituruseaduse alamaktid soojuse ja elektri koostootmise (CHP) valdkonda. Reguleeritud on ka turba ja põlevkivi kasutamist energia tootmisel.

2012. aasta kevadel esitati Riigikogule elektrituruseaduse muutmise ettepanekud. Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi muudatusettepanekud seovad toetuste taseme elektri börsihinnaga Põhjamaade elektribörsil. Ministeeriumi ettepanekute kohaselt on praeguste toetusmäärade muutmine vajalik esmajoones tarbija kulutustest lähtudes. Ministeeriumi selgituste järgi suudab Eesti aastaks 2020 oma taastuvenergeetika eesmärgid (25%) saavutada ka väiksemate toetusmäärade juures.

Ministeeriumi ettepanek on näiteks maksta taastuvatest allikatest alla 10 MW võimsusega seadmetega toodetud energia eest (v.a hüdroenergia) toetust, mille suurus on 0,086 eurot ühe kilovatt-tunni energia eest miinus keskmine börsihind.

Varasemast väiksemaid toetusi pakutakse ka teistele kategooriatele. Sisse on seatud mitmed tootmise piirmahud. Keskkonnaminister Keit Pentus on avaldanud oma vastuseisu elektrituruseaduse muudatusettepanekutele (Delfi 2012).

Kogukonna osalemine taastuvenergia arendamisel

Saksamaal, Taanis jmt riigis osalevad taastuvenergia projektides aktiivselt ka kodanikud. Eriti aktiivse rühma moodustavad põllumajandustootjad, kellel on biomass (taimekasvatussaadused, sõnnik) ja maa. Eesti majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumis väljatöötatud strateegiate peamine majanduslik eesmärk on hoida energia hind madal. Selline strateegia kipub aga eelistama suuremaid ettevõtteid. Eesti elektrituruseaduse toetusmehhanismides puudub selline kategooria nagu kodanikud.

Aastatel 2010–2011 said 94 protsenti kogu taastuvenergia toetusest neli suurettevõtet (oma tütar- ja sidusettevõtetega ning tehnoloogia partneritega): riigi omanduses olev Eesti Energia AS, Soome Fortum Oy tütarettevõtted, Nelja Energia, mis on kombinatsioon Norra riigiga seotud fondidest ja kohalikest investoritest, ning Tallinna Elektrijaam, mis oli Veolia kontserni omanduses, kuid mille juhtkond välja ostis (*management buyout*, MBO). Ülejäänud kuus protsenti toetussummast jaotasid omavahel 44 ettevõtet. Viimaste hulgas oli 11 firmat, kelle nimi viitas hüdroenergia tootmisele.

Saksamaa ja Taaniga võrreldes on Eestis taastuvenergeetikast kõrvale jäänud põllumajandustootjad – Saksamaal kuulub näiteks eraisikutele ja põllumeestele üle poole taastuvenergia tootmise seadmetest (võimsuse alusel). Ilmselt on kõrvalejäämine seotud põllumajanduse ja maapiirkondade üldiste arenguprobleemidega. Põllumajandusettevõtetel ja maarahval puudub kapital taastuvenergiasse investeerimiseks. Võttes arvesse Eesti geograafilisi tingimusi, kariloomade arvu ja muid tegureid, on selge, et põllumajandusettevõtete osalemine taastuvenergeetikas on

nähtamatu või peaaegu olematu. Toetuse saajate seas on ainult üks firma, mille nimi viitab põllumajandustootmisele: Valjala Seakasvatuse OÜ. Kui vaadata biogaasiseadmete omanikke Saksamaa Mecklenburg-Vorpommerni liidumaal, viitavad paljud nimed põllumajandustootjatele: *Rinderzucht ... KG* (Veisekasvatuse Täisühing), *Agrarprodukte GmbH* (Põllumajandustoodete AS), *Schweinemastanlage ... eG* (Sigade Nuumamise Ühistu), *Landwirtschaftliche Milcherzeuger Genossenschaft eG* (Piimaühistu) (MV-Statistik).

Toetuste mõju elektri hinnale

Taastuvenergia toetamisel loodetakse, et olemasolevad probleemid kompenseeritakse pika aja jooksul puhtama elukeskkonna ja suurenenud energiajulgeolekuga. Koos energiatootmise mastaabisäästuga odavneb seadmete tootmine ning uute meetoditega toodetud kilovatt-tunni hind muutub konkurentsivõimeliseks.

Iga elektritarbija toetab taastuvenergia kasutuselevõttu oma elektriarve kaudu.Ajaloolised ja prognoositavad taastuvenergia tasud Saksamaal ja Eestis on toodud tabelites 2 ja 3. Tarbijate hinnatundlikkust mõjutab peale taastuvenergia tasude ka tarbijate kulutuste struktuur, energia käibemaks, keskkonnateadlikkus ja muud tegurid. Kõik ei maksa võrdselt. Eriklauslid on energiamahukatel tootmistel ja raudteetranspordil.

2011 maksid Saksamaa elektritarbijad ligikaudu 13 miljardit eurot taastuvenergia tasu.

Eesti põhivõrku haldav ettevõte AS Elering maksis energiatootjatele taastuvenergia eest 2009. aastal 16,8 miljonit, 2010. aastal 42 miljonit ja 2011. aastal 57 miljonit eurot.

Taastuvenergia toetamise vastuargumendid

Taastuvenergia toetamise poolt ja vastu on esitatud mitmeid argumente. Esiteks eitatakse kliima soojenemist ja inimese mõju sellele. Teiseks on taastuvatest allikatest toodetud energia hind kallim fossiilkütustest toodetud energia hinnaga võrreldes.

Sotsiaalse poole pealt saab taastuvenergia toetamise vastuargumendina tuua heal järjel inimeste ebaproportsionaalset toetamist kõigi tarbijate arvel. Taastuvenergia toetustega toetatakse suuresti majaomanikke. Raha võetakse teiste (tõrjutud) inimeste taskust ja antakse rikastele (Price 2012).

Negatiivne argument on ka see, et majandusteaduslikus mõistes ei ole tegemist ühiskonda arendava innovatsiooniprotsessiga. Joseph Alois Schumpeteri arvates saab innovatsiooniprotsessiks pidada seda, kui uued tulijad võtavad riske, loovad ja rakendavad uusi tehnoloogiaid. Uuendajate eesmärk on lammutada vana ja luua uus tõhusam süsteem. Praeguses taastuvenergia toetamise protsessis saavad aga turgu valitsevad energiahiiglased valitsuse toetusi, diversifitseerivad oma tootmise ning asuvad seejärel uutele tulijatele sisenemisbarjääre looma. Valitsuste loodud toetuste süsteem on tundlik investeerimismullidele ja sellega kaasneb avaliku sektori vahendite väärkasutuse risk (korruptsioon). Ameerika Ühendriikides on kriitika objektiks mitmed president Barack Obama majanduse elavdamise programmid, mille abil on toetatud taastuvenergia sektorit. Näiteks päikesepatareide tootjale Solyndra Ltd'le andis valitsus üle poole miljardi dollarise laenugarantii, kuid ettevõte läks 2011. aastal pankrotti. Aktiivse kriitikaga on enne 2012. aasta presidendivalimisi üles astunud Vabariikliku Partei poliitikud.

Vastuargumendiks on ka see, et taastuvenergia toetamisega luuakse majandussektor, mis ei suuda valitsuse toetuseta toime tulla. Kiire toetuste vähendamine võib kaasa tuua

töökohtade koondamise, firmade pankrotid ja kohtuhagid. Märtsis 2012 kaevati päikeseenergia toetusmäärade vähendamise pärast kohtusse Ühendkuningriigi valitsus (BBC 2012). Taastuvenergia tasude vähendamine on psühholoogiliselt keeruline protsess, sest väidetavalt halvendab see kaudselt keskkonnaseisundit. Väheste taastuvenergia toetuste kritiseerijana on esinenud tarbijakaitsjad, valitsuste majandusanalüütikud ja naftat eksportivate riikide majandusanalüütikud.

Taastuvenergia toetamise pooltargumendid

Üldisele keskkonnakaitsele lisaks on mitu põhjust taastuvenergiat toetada. Juriidilise argumendina võib tuua rahvusvaheliste kohustuste ja Kyoto protokolli nõuete täitmise. Teiseks selle, et kaugemas tulevikus langetab taastuvenergia elektri hinda (Raukas, Siitam 2011).

Kolmandaks aitavad hästi juhitud toetusmehhanismid kaasa tehnoloogia arengule, loovad töökohti ning toovad kasu kohalikule kogukonnale, põllumeestele ja teistele sotsiaalsetele gruppidele. Riigi tasandil suurendab taastuvenergia energiajulgeolekut ja tehnoloogilist turvalisust tuumaenergiaga võrreldes. Taastuvenergia toetajatel on suur osakaal kolmandas (NGO – valitsusvälised organisatsioonid) sektoris, roheliste parteides ning teistes rahvusvahelistes keskkonnakaitse organisatsioonides.

Toetused eeldavad konsensust

Taastuvenergia toetuste kasutuselevõtt on suur samm kliimamuutuste ärahoidmiseks. Soodustariifide kasutamise ja mitmete tehnoloogiate rakendamise pioneer on Saksamaa. Varane toetuste rakendamine andis Saksamaale tugeva konkurentsieelise ning suur osa toetustest tuleb Saksamaa seadmete tootjatele tagasi. Teised Euroopa riigid on järginud Saksamaa eeskuju ja kehtestanud ka oma territooriumil taastuvenergiale soodustariifid. Mõnel juhul on sellega kaasnenud elektri hinna ootamatu tõus.

Eestis võeti taastuvenergia toetused kasutusele 2008. aastal. Tuuleparkidesse ja koostootmisjaamadesse on tehtud märkimisväärseid investeeringuid. Riigi peaeesmärk on hoida elektri hind madalal mastaabisäästu abil (majandus- ja kommunikatsiooniministeerium). Taastuvenergia on Eestis ka energiajulgeoleku suurendamise vahend. Taastuvenergia toetused on poliitilise tahte objekt ja eeldavad seetõttu poliitilist konsensust. Laiem kogukondade ning majanduslike ja sotsiaalsete rühmade osalemine taastuvenergia arendamisel aitab suurendada avalikkuse heakskiitu. Ühiskonna terviklik areng eeldab tihedamaid sidemeid erinevate majandussubjektide vahel.

Eraldi toetusemäärad võiks kehtestada kohalikele väiketootjatele ja neile sobivatele tehnoloogiatele, näiteks väiketuulikud, päikesepatareid, kääritatud biomass jms. Seosed soodustariifi ja uute töökohtade loomise vahel on kaudsed. Viimastel aastatel on Eesti taastuvenergia seadmete (nagu tuulegeneraatorite osade, päikeseenergia seadmete) tootmises tööhõive kasvanud. Kuid selles vallas tegutsevad ettevõtted on orienteeritud üleilmsele turule ning kohalikel soodustariifidel on nende tegevusele kaudne mõju. Euroopa Liidu ühisest turust ja seadusandlusest (2001/77/EÜ ja 2009/28/EÜ) hoolimata on riikidel oma prioriteedid. Saksa elektritarbijad maksavad kõrget hinda, kuid enamik seadmeid valmistatakse kohapeal ning sellega toetatakse kohalikku tööhõivet ja ettevõtete ekspordi konkurentsivõimet. Suurbritannia seadusandjate põhieesmärk on läbipaistva ja toimiva ärikeskkonna loomine ning tarbijate heaolu. Eesti seadusandjate ja riigivõimuorganite peaeesmärgid on täita Euroopa Liidu nõudeid ning hoida optimaalset elektrihinna taset.

[1] Soodustariifi asemel kasutavad autorid erinevaid sünonüüme, nagu näiteks taastuvenergiatoetus. Euroopa Liidu dokumentide tõlgetes (KOM(2005) 627 ja KOM/2011/0031) kasutatakse sõna „soodustariif". Elektrituruseaduse §-s 59 jt Eesti dokumentides: (põhivõrguettevõtjalt) tulev toetus.

Kasutatud kirjandus

Baker & McKenzie (2011). Renewable Energies in Germany. Environment, Regulatory & Planning. Frankfurt, January 2011. – http://www.bakermckenzie.com/files/Uploads/Documents/Germany/Newsroom/Newsletter_Obligations_of_grid_operators_under_EEG_January_2011.pdf(21.03.2012).

BBC (2012). Government Loses Second Case on Solar Tariff Cut. – BBC Business News, 25 Jan. – http://www.bbc.co.uk/news/business-16721328 (25.03.2012).

BMU (2009). Electricity from Renewable Energy Sources: What Does It Cost? Berlin: Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety (BMU). – http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/brochure_electricity_costs.pdf (25.03.2012).

Climatepedia (2011). Feed-in Tariffs: Knowledge. Climatepedia. – http://www.climatepedia.org/about-feed-in-tariffs (22.03.2012).

Council Directive 2001/77/EC of the European Parliament and of the Council of 27 September 2001 on the promotion of electricity produced from renewable energy sources in the internal electricity market. – Official Journal of the European Communities,L 283/33, 27.10.2001.

Council Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC. – Official Journal of the European Union, L140/16, 5.6.2009.

Delfi (2012). Keit Pentus kritiseerib Partsi eelnõu: see põlistab saastava põlevkivielektri tootmist. – Delfi, 15. veebr. – http://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/keit-pentus-kritiseerib-partsi-eelnou-see-polistab-saastava-polevkivielektri-tootmist.d?id=63922119 (26.03.2012).

Department of Energy and Climate Change (2011). Comprehensive Review Phase 1: Consultation on Feed-in Tariffs for Solar PV. – http://www.decc.gov.uk/en/content/cms/consultations/fits_comp_rev1/fits_comp_rev1.aspx(25.03.2012).

Deutsche Bank (2012). 2011: The Good, the Bad and the Ugly. Frankfurt am Main: Deutsche Bank.
– http://www.dbcca.com/dbcca/EN/_media/2011_Year_End_Review.pdf(25.03.2012).

EEG/ KWK-G (2012). EEG-Umlage 2012, EEG/ KWK-G Informatsionplatform der Deutschen Übertragungsnetzbetreiber. – http://www.eeg-kwk.net/de/EEG-Umlage.htm**(29.03.2012).**

Eesti elektrimajanduse arengukava aastani 2018. Tallinn: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. – http://www.mkm.ee/public/ELMAK.pdf (25.03.2012).

E24 (2012). Parts läheb rohelise elektri toetuste kärpega uuele katsele. – E24 online news portal, 1.02.2012. – http://www.e24.ee/723674/parts-laheb-rohelise-elektri-toetuste-karpega-uuele-katsele/ (21.03.2012).

Elektrituruseadus. – Riigi Teataja I 2003, 25, 153.

Elektrituruseaduse muutmise seaduse ja sellega seonduvate teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 139 SE II-2 (2012).
– http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=1454586&u=20120315182514(30.03.2012).

Elering AS. Taastuvenergia. – http://elering.ee/renewable-energy-3/ (21.03.2012).

Energiamajanduse riiklik arengukava aastani 2020. Tallinn: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. – https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/majandus-ja-kommunikatsiooniministeerium/Energiamajanduse_riiklik_arengukava_aastani_2020.pdf (7.05. 2012).

Europe's Energy Portal (2012). – http://www.energy.eu/ (30.03.2012).

EWEA (2005). Support Schemes for Renewable Energy: A Comparative Analysis of Payment Mechanisms in the EU. Brussels: European Wind Energy Association. – http://www.ewea.org/fileadmin/ewea_documents/documents/projects/rexpansion/050620_ewea_report.pdf(28.03.2012).

Feed-in Tariffs: The Information Site for the New Guaranteed Payments for Renewable Electricity in the UK. – http://www.fitariffs.co.uk/FITs/regulation/review1_comprehensive/ (30.02.2012).

German Energy Blog (n.d.). Energy in Germany – Legal Issues, Facts and Opinions [blog]. – http://www.germanenergyblog.de (25.03.2012).

HM Treasury (2011). Control Framework for DECC Levy-Funded Spending (March 2011). London: HM Treasury. – http://hm-treasury.gov.uk/d/control_framework_decc250311.pdf (24.03.2012).

Konkurentsiamet (2010). Aruanne elektri- ja gaasiturust Eestis 2010. – http://www.konkurentsiamet.ee/?id=10836 (23.03.2012).

Kreycik, C., Couture, T. D., Cory, K. S. (2011). Innovative Feed-In Tariff Designs that Limit Policy Costs. Technical Report NREL/TP-6A20-50225, Analytics National Renewable Energy Laboratory. – http://www.nrel.gov/docs/fy11osti/50225.pdf(20.03.2012).

MV-Statistik (2011). Biomasseanlagen in Mecklenburg-Vorpommern. MV-Statistik Mecklenburg-Vorpommern Statistics Bureau. – http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/wm/Themen/Immissionsschutz/Biomasseanlagen_in_Mecklenburg-Vorpommern/index.jsp (18.03.2012).

Price, T. (2012). Solar Could Become „plaything for wealthy". – Renewable Energy Magazine, 9 Feb. – http://www.renewableenergymagazine.com/renewableenergy/magazine/index/pag/Solar/b

otid/1/tip/articulo/tag/Solar/pagid/19123/title/Solar%20could%20become%20“plaything%20for%20wealthy”/(21.03.2012).

Raukas A., Siitam P. (2011). Eesti energiamajandus tuulte pöörises. – Elektriala, nr 5, lk 14–15. – http://issuu.com/elektriala/docs/ea5-2011veebi (23.03.2012).

REM editorial team (2012). 51% of German Renewables Owned by Citizens. – Renewable Energy Magazine, 10 Jan. – http://www.renewableenergymagazine.com/energias/renovables/index/pag/panorama/colleft//colright/panorama/tip/articulo/pagid/18648/botid/47/(March 2012).

Saarbrücker Zeitung (2011). Experte Kohler erwartet Anstieg der EEG-Umlage auf bis zu fünf Cent je Kilowattstunde. – Saarbrücker Zeitung, 12 Oct. – http://www.saarbruecker-zeitung.de/saarwirtschaft/aufmacher/art289822,3969876#.TpfmKE-gMjw (22.03.2012).

Tabel 2. Elektri hinnale lisanduv taastuvenergia tasu Saksamaal (EEG Umlage)

	2003	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013p**	**2020p**
EEG-Umlage [eurosenti/kWh]	0,41	0,58	0,68	0,88	1,02	1,12	1,13	2,047	3,530	3,592	3,66 – 4,74	~ 5

Märkus: p – prognoos.

ALLIKAS: BMU 2009; EEG / KWK-G 2012; German Energy Blog; Saarbrücker Zeitung,2011.

Tabel 3. Taastuvenergia tasu Eestis

	2007	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013p**	**2014p**	**2015p**	**2020p**
eurosenti/kWh	0,139	0,194	0,387	0,81	0,61	0,97	1,12	1,28	1,38	1,67

ALLIKAS: AS Elering AS; Eesti Konkurentsiamet 2010.

Tabel 1. Poliitikameetmed taastuvenergia toetamiseks

		Otsesed meetmed		Kaudsed meetmed
		mõjutamine hinna kaudu	**koguste juhtimine (kvoodid)**	
Kohustuslik (õigusaktidest tulenev)	investeeringutele suunatud	investeerimistoetused, maksusoodustused investeerimisel	pakkumismenetlus	keskkonnamaksud
	tootmise (genereerimise) baasil	soodustariifid, fikseeritud hinnatoetused	pakkumismenetlus, kaubeldavate rohelise energia sertifikaatide süsteem	
Vabatahtlik	investeeringutele suunatud	aktsionäride programmid, annetusprogrammid		vabatahtlikud kokkulepped
	tootmise baasil	rohelised tariifid		

ALLIKAS: EWEA 2005.

Kiire toetusmehhanismide rakendamine, ülemaailmne majanduskriis ja isegi ränikristallide (neist tehakse enamik päikesepaneele) hinnakõikumised on teinud üksmeelele jõudmise raskeks ja protsessid ettearvamatuks. Seetõttu on raske oodata, et seadusandlus oleks pikema perioodi jooksul stabiilne ja enamuse poolt sotsiaalselt aktsepteeritav. Nende asjaolude tõttu on riigid kirjutanud oma õigusaktidesse võimaluse toetusi muuta. Enamasti tähendab muutmine toetuste vähendamist. Mõnel juhul on riigivõim teatanud, et võib tekkida vajadus kiiresti muuta seadusandlust (HM Treasury 2011).

Kas keeleoskus aitab leida paremat tööd?

Ott Toomet, Tartu Ülikooli majandusteooria vanemteadur

Eestis on palju töökohti, kus eesti keele oskus ei ole mitte-eestlasele vajalik ning kõrge palga saamiseks on olulisem inglise keel.

Rahvusvaheline kogemus näitab, et kohaliku keele oskus aitab sisserändajatel teenida märgatavalt suuremat palka ja leida ka kergemini tööd (Chiswick, Miller 1995; Leslie, Lindley 2001; Chiswick, Miller 2002; Rooth, Saarela 2007). USA ja Lääne-Euroopa uuringud käsitlevad ühiskondi, kus enamik immigrante on saabunud viimase 50 aasta jooksul ja nende osatähtsus ei ületa 10 protsenti rahvastikust. Sealsed vähemused on kultuurilt ja keelelt küllaltki heterogeensed.

Eesti olukord on mõneti teistsugune. Esiteks on siinne muukeelne vähemus palju rohkearvulisem – ligikaudu 30 protsenti rahvastikust –, teiseks on tegemist rahvusvahelises kontekstis küllalt homogeense vähemusega, kellest valdav osa peab oma esimeseks keeleks vene keelt. Venekeelse elanikkonna kultuuritaust on eestikeelse elanikkonna omaga üpris sarnane ning seotud endise Nõukogude Liidu haridus- ja majandussüsteemiga. Mitmes mõttes on olukord võrreldav Quebeciga, kus pärast keeleseaduse kehtestamist 1970.–1980. aastatel kasvas rohkem nende ingliskeelsete töötajate palk, kes ka prantsuse keelt oskasid (Albouy 2008). Eestis on seost sissetuleku ja keeleoskuse vahel siiani vähe uuritud.

Artikkel analüüsib meeste ja naiste eesti keele oskuse seost sissetuleku ja tööpuudusega. Selgub, et eesti keele oskusega kaasneb mitte-eestlastel ligikaudu viie protsendipunkti võrra väiksem tööpuudus, inglise keelel ei ole siin aga mingit rolli. Eesti keelt hästi oskavad naised teenivad keskmiselt 10 protsenti rohkem kui halvasti keelt oskajad, mehed aga peaaegu üldse mitte rohkem. Hea inglise keele oskusega kaasneb 15–30 protsenti kõrgem palk.

Käesolevas töös kasutatakse Eesti tööjõu-uuringute (ETU) andmeid alates 2000. aasta esimesest kvartalist kuni 2010. aasta esimese kvartalini. Analüüsi valim piirneb kõige olulisema tööeaga, vanuserühmaga 25–55 aastat. Indiviidi etniline taust põhineb küsimusel rahvuse kohta, mis on kodeeritud kas „eestlane" või „muu". Kuna suurem osa neist, kes ei identifitseeri ennast eestlasena, peab oma esimeseks keeleks vene keelt, siis nimetame neid edaspidi venekeelseks elanikkonnaks.

Eesti tööjõu-uuring sisaldab ka tööturu seisundit (hõivatu või töötu) ning „viimast netopalka põhitöökohal", mis on antud Eesti kroonides.

Andmed ja uurimismeetod

Eesti tööjõu-uuring sisaldab informatsiooni nii eesti kui ka inglise keele oskuse kohta. Oma keeleoskust võis hinnata viiel tasemel: oskuse täielik puudumine, arusaamine, rääkimine, kirjutamine ning keele kasutamine (ühe) koduse keelena. Kindlasti ei ole vastaja enesehinnang oma keeleoskusele täiesti objektiivne, kuid samasuguseid andmeid kasutatakse ka paljudes teistes rahvuvahelistes uurimistöödes. Selles mõttes on siinsed tulemused näiteks USA analüüsidega hästi võrreldavad. Peale keeleoskuse on analüüsi lülitatud ka teisi isiku- ja töökohaspetsiifilisi tunnuseid.

Andmete põhjalikum analüüs tugineb lihtsale Minceri tüüpi regressioonimudelile. - Regressioon kirjeldab meid huvitava tunnuse (tööpuuduse ja palga) seost teise huvitava

tunnusega (keeleoskusega). Kui regressioonimudelis on veel kontrolltunnused, näiteks elukoht, näitavad tulemused sissetuleku ja keeleoskuse seoseid ühes ja samas elukohas (nt Tallinnas). Kui elukohatunnuseid ei ole lisatud, võrdleme keeleoskajaid ja mitteoskajaid üle Eesti, sealhulgas keeleoskajaid Tallinnas mitteoskajatega Ida-Virumaal. Millised tulemused on „õigemad", sõltub küsimuse püstitusest, sest näiteks Tallinna tööle minek võib eesti keelt oskavale idavirumaalasele olla üks sissetuleku suurendamise võimalusi. Need tulemused ei näita põhjuslikku seost. Parem keeleoskus võib küll tagada parema palga, kuid positiivsel seosel võivad olla ka muud selgitused. Näiteks andekad inimesed on nii paremad keeleoskajad kui ka paremad (kõrgemapalgalised) töötajad.

Järgnevalt anname ülevaate olulisematest etniliste eestlaste ja mitte-eestlaste tunnustest (tabel 1). Jagame venekeelse elanikkonna kahte rühma: headeks (tabelis 1 veerg RU1) ja halbadeks eesti keele oskajateks (veerg RU0) ning võrdleme neid eestikeelse elanikonnaga (veerg EE). Tabelist selgub mõndagi huvitavat. Esiteks on eestlaste ja mitte-eestlaste (kaasa arvatud hea eesti keele oskusega mitte-eestlaste) vahel suur erinevus nii sissetulekus kui ka tööpuuduses. Teiseks on eesti keelt oskavad mitte-eestlased palju edukamad kui mitteoskajad. Eesti keele oskajad on pigem haritumad, töötavad parematel ametikohtadel ja räägivad paremini inglise keelt. Nad elavad pigem Tallinnas kui Ida-Virumaal. Kolmandaks on eesti keelt oskavate mitte-eestlaste mitmed olulised näitajad (kõrgharidus, inglise keele oskus, kõrgem amet) peaaegu samad kui etnilistel eestlastel. Neljandaks ületavad meeste palgad tunduvalt naiste omi. Kõige väiksema sissetulekuga meeste rühm (halvasti eesti keelt oskavad mehed) teenib ligikaudu 10 protsenti rohkem kui kõige suurema sissetulekuga naised.

Tabel 1. Valimis olevate 25–55-aastaste eestlaste ja mitte-eestlaste muutujate keskväärtused eesti keele oskuse järgi

	Mehed			Naised		
	EE	RU1	RU0	EE	RU1	RU0
vaatluste arv	27 774	4075	6102	27 940	5513	5278
tööpuudus	0,08	0,11	0,16	0,06	0,10	0,17
keskmine palk	7349	6778	5598	5098	4715	3387
kõrgharidus	0,16	0,24	0,11	0,24	0,31	0,14
eesti keel	1,00	0,88	0,10	1,00	0,88	0,14
inglise keel	0,30	0,30	0,09	0,35	0,23	0,05
Tallinn	0,20	0,52	0,36	0,21	0,52	0,33
Ida-Viru	0,03	0,13	0,53	0,02	0,19	0,57
avalik sektor	0,08	0,05	0,02	0,08	0,04	0,02
sotsiaalvaldkond	0,04	0,04	0,02	0,26	0,27	0,18
kõrgem amet	0,24	0,23	0,11	0,30	0,23	0,11

ALLIKAS: Autori arvutused Eesti tööjõu-uuringu põhjal.

Märkus: 1. veerus olevad tunnused tööpuudus, kõrgharidus, Tallinn, Ida-Viru, avalik sektor, sotsiaalvaldkond ja kõrgem amet näitavad vastavate tunnustega inimeste osakaalu rühmas, keskmine palk on rühma keskmine palk Eesti kroonides aastail 2000–2010, eesti keel ja inglise keel näitavad vastava keele oskuse keskmist taset (0 – ei oska üldse, 1 – oskab väga hästi).

Sissetulek, tööpuudus ja keeleoskus

Vaatame keeleoskuse seost sissetuleku ja tööpuudusega täpsemalt (tabel 2) ning toome välja kahe mudeli tulemused. Mõlemad mudelid on hinnatud lineaarse regressiooniga, kuhu on lisatud *random effect*. Sõltumatud muutujad on palga logaritm ja tööturu staatus (hõivatud = 0, töötu = 1). Esimeses mudelis arvestame ainult asjaoluga, et nii sissetulek kui ka keeleoskus on aastail 2000–2010 kiiresti paranenud, teises võtame arvesse ka seda, et inimesed elavad eri piirkondades ning on erineva vanuse, hariduse ja muude tunnustega. Esimene mudel näitab ka niisugust keeleoskuse ja sissetuleku seost, mis toimib hariduse ja elukoha valiku kaudu – haritumad töötajad oskavad eeldatavalt paremini eesti keelt ja teenivad kõrgemat palka. Teine mudel näitab ainult selliseid seoseid, kus regiooni, hariduse, vanuse jms efektid on juba eraldatud.

Palga kohta käivaid hinnanguid tuleb tõlgendada kui hea keeleoskusega lisanduvat protsentuaalset sissetulekut võrreldes nendega, kes vastavat keelt üldse ei oska. Tärnid näitavad tulemuse statistilist olulisust.

Nagu näeme, on meestel seos sissetuleku ja eesti keele oskuse vahel väga nõrk. Hinnang 0,023 tähendab, et vabalt eesti keelt valdavad mitte-eesti mehed teenivad keskmiselt 2,3 protsenti rohkem kui need, kes üldse eesti keelt ei oska. Tulemus ei ole statistiliselt oluline ning muutub muude tunnuste lisamisel praktiliselt nulliks. Olematu seos mitte-eesti meeste eesti keele oskuse ja sissetuleku vahel kordab põhimõtteliselt Lepingu ja Toometi (2008) ning Toometi (2011) tulemusi. Nii väike efekt ei ole rahvusvahelises kontekstis tavapärane ja viitab asjaolule, et vähemusrahvusest meestele on eesti keele oskus Eesti tööturul palju vähem tähtis kui kohalik keel immigrantidele USA-s või Lääne-Euroopas. Naistel seondub eesti keele oskus 8–13 protsenti kõrgema palgaga. Esimese ja teise mudeli erinevus on ilmselt selles, et paremini eesti keelt oskavad naised on ka rohkem haritud ja elavad sagedamini Tallinnas (mudel 1 seda arvesse ei võta ja sellepärast näitabki tugevamat seost).

Erinevalt eesti keele oskusest on inglise keele oskuse seos mitte-eestlaste palgaga tugev nii meeste kui ka naiste puhul ning kõigis mudelites statistiliselt oluline.

Varasemad uuringud on samuti kinnitanud inglise keele oskuse olulisust maades, kus see ei ole peamine kõneldav keel (Grin, Sfreddo 1998; Grin 2001). Praegu on aga huvitav asjaolu, et inglise keele oskuse ja palga seos on tugevam kui kõige levinuma ja ainsa ametliku keele seos, seda nii meeste kui ka naiste hulgas.

Tabeli 2 teine osa analüüsib tööpuuduse ja keeleoskuse seost. Siin tuleb arve tõlgendada kui eesti keelt hästi oskajate oodatava tööpuuduse erinevust protsendipunktides, võrreldes nendega, kes eesti keelt üldse ei oska. Negatiivsed tulemused näitavad, et nii meeste kui ka naiste keeleoskajate tööpuudus on väiksem üsna ühte moodi, 4–5 protsendipunkti. Võrdluseks, inglise keele oskus ei mängi peaaegu mingit rolli, meestel mudelis 1 nähtav oluline efekt kaob, kui arvestada ka teisi tunnuseid nagu haridus ja elukoht. Peamise kohaliku keele oluline seos tööpuudusega on sarnane nii teistes analüüsides (Rooth, Saarela 2007) kui ka varasemates Eesti analüüsides saadud tulemustega (Lindemann, Saar 2009).

Mitte-eestlastest töötajad ei ole Eestis regionaalselt ega tööstusharude vahel ühtlaselt jaotunud. Analüüsist selgub, et regionaalsed erinevused ei ole suured. Nii Tallinnas, Ida-Virumaal kui ka mujal on keeleoskusest kasu eeskätt tööpuuduse vältimiseks, mitte aga parema palga saamiseks (Toomet 2012). Majandusharudest on keeleoskuse roll sissetuleku kujundamisel oluline eeskätt riigi- ja sotsiaalsektoris (Toomet 2012). Riigisektoris on venekeelseid töötajaid vähe ning sotsiaalvaldkonnas domineerivad naised. See annab ühe seletuse eesti keele oskuse palju suuremale tähtsusele naiste jaoks.

Tabel 2. Sissetuleku ja eesti keele oskuse seos palgaga

Keel	**Mehed**				**Naised**			
	Mudel 1		**Mudel 2**		**Mudel 1**		**Mudel 2**	
	Sõltuv muutuja: palk							
eesti	0,023		0,009		0,131	***	0,086	***
	0,020		*0,022*		*0,015*		*0,016*	
inglise	0,309	***	0,194	***	0,279	***	0,122	***
	0,030		*0,033*		*0,024*		*0,025*	
	Sõltuv muutuja: tööpuudus							
eesti	–0,042	***	–0,046	***	–0,058	***	–0,043	***
	0,011		*0,012*		*0,011*		*0,011*	
inglise	–0,048	***	–0,020		–0,014		–0,001	
	0,016		*0,018*		*0,017*		*0,018*	
Kontrolltunnused:								
aeg	+		+		+		+	
isikutunnused					+		+	
regioon					+		+	

Märkused: Standardhälbed on kaldkirjas. Isikutunnused sisaldavad vanust, perekonnaseisu, laste olemasolu, sünnikohta (Eesti või muu), segaperekonna tunnust ja haridust. Regioon sisaldab elukoha piirkonda (Harjumaa, Ida-Virumaa, Kagu-Eesti, muu).

*** Tunnus on statistiliselt oluline tasemel 0.01.

Eesti keel töökohal

Selleks et täpsemini analüüsida eesti keele rääkimist töökohal, kasutame 2008. aasta integratsiooni monitooringu andmeid. Integratsiooni monitooring on küsitlus, mis on orienteeritud Eesti rahvusrühmade etniliste suhete analüüsile. 2008. aasta küsitluse tegi uuringukeskus Saar Poll. Valim hõlmas 1500 inimest, neist ligikaudu 500 pidasid ennast mitte-eestlasteks. Samade andmete alusel on Prits (2010) leidnud, et nii eesti- kui ka

venekeelsed töötajad saavad tööl suuremalt jaolt hakkama oma emakeelega. Soolisi erinevusi tolles töös ei uuritud.

Küsitlus sisaldab kaht selle uurimistöö seisukohast huvitavat küsimust: „Millises keeles suhtlevad Teie töökohas töötajad omavahel?" ja „Milliseid keeli Teil tööl vaja läheb?" Esimene küsimus võimaldab analüüsida, kas vene keelt rääkivad mehed töötavad naistega võrreldes pigem venekeelses kollektiivis, teine näitab, kas naised peavad töö juures rohkem eesti keeles suhtlema (kas töökaaslaste või klientidega).

Tabelis 3 on näha vastajate osakaal, kes kasutavad kolleegidega suhtlemisel peamiselt eesti keelt ja kellel on töö juures vaja eesti keelt. Nagu näha, kasutavad naised eesti keelt mõneti rohkem kui mehed, eriti kolleegidega suheldes. Teiste tegurite arvessevõtmine, mis iseloomustavad inimest ja töökohta, ei muuda põhimõtteliselt selle tabeli järeldusi. Selgub, et mitte-eestlastest naised kasutavad eesti keelt töökohal 26 protsenti rohkem kui mehed, ka kolleegidega suhtlemisel on vahe 16 protsenti naiste kasuks (Toomet 2012). Samuti selgub, et eesti keele kasutamine on olulisem kõrgharidusega töötajate jaoks ning et Harjumaal ja eriti Ida-Virumaal kasutatakse eesti keelt palju vähem kui mujal.

Tabel 3. Eesti keel töökohal: vajadus osata eesti keelt ning eesti keel peamise suhtlemiskeelena

	Vajadus	Peamine suhtlemiskeel	Vaatlusi
Mehed	53,0	15,0	120
Naised	61,9	22,2	108

Märkus: Protsent vastajatest, kellel on töökohal eesti keelt vaja (1. veerg) ja kes suhtlevad töökohal peamiselt eesti keeles (2. veerg).

Kokkuvõttes on mehed naistega võrreldes teistsuguste tööde (kus neil on eesti keelt vähem vaja) ja teistsuguste kollektiividega (kolleegidega suheldakse eesti keeles vähem) seotud. Tähtsam tundub olevat neist esimene, sooline segregatsioon, rahvusliku segregatsiooni roll on nõrgem.

Mida tulemustest järeldada?

Esimene järeldus on, et eesti keele oskuse mõju venekeelse elanikkonna sissetulekutele ei tohi üle tähtsustada. Palju on töökohti, kus eesti keele oskus ei ole (eriti) vajalik. Veelgi enam, ka korralik eesti keele oskus ei võimalda venekeelsetel töötajatel liikuda parematele töökohtadele. Kõrgemapalgaliste töökohtade saamiseks tundub olevat hoopis olulisem inglise keel, seda rohkem meeste puhul. Tulemus näitab, et majanduslikud stiimulid eesti keele õppimiseks ei pruugi olla kuigi tugevad, eriti heal töökohal meeste jaoks, hoolimata sellest, et etnilised vene mehed teenivad keskmiselt ligikaudu 10–15 protsenti vähem kui võrreldavad eesti mehed (Leping, Toomet 2008).

Teiseks mängib töö saamisel rolli just eesti ja üldsegi mitte inglise keel. Selleks et seda vastuolu selgitada, tuleb endale aru anda, et töötud ja kõrgepalgalised on erinevad inimrühmad. See, mis kehtib töötute kohta, ei pruugi sugugi kehtida kõrge kvalifikatsiooniga töötajate kohta, ja vastupidi. Ehk teisiti öeldes, eesti keel on oluline neile töötajaile, kes jäävad sageli töötuks, hästi teenivatele vene meestele ta seda aga ei ole. Tulemust kinnitab ka asjaolu, et madalapalgalistel meestel on positiivne seos palga ja

eesti keele oskuse vahel (Toomet 2011). Seega tasub eesti keelt ikkagi õpetada, eriti just töötutele.

Kolmandaks seondub eesti keele roll töökohaga. Siin on mehed ja naised erinevas olukorras. Naised on rohkem seotud teeninduse ja sotsiaalvaldkonnaga, kus keeleoskuse roll on märgatavalt suurem kui mujal. Ka on naiste töökohad rahvuse põhjal vähem segregeerunud, võib-olla sellepärast, et rohkem naisi töötab avalikus sektoris (nii meditsiini kui ka hariduse töökohad asuvad põhiliselt avalikus sektoris). Kui tahetakse suurendada venekeelse elanikkonna sissetulekut ja eesti keele õppimise soovi, tuleks vähendada eriti meeste töökollektiivide etnilist segregatsiooni.

Siinse analüüsi võib-olla kõige nõrgem külg on keeleoskuse mõõtmine. See tugineb ainult vastajate enesehinnangule ja on võimalik, et eesti keele oskust hinnatakse süstemaatiliselt üle. Ei ole aga usutav, et niisugused vead seletaksid positiivse seose täieliku puudumise meestel, eriti arvestades inglise keele tugevat ja positiivset rolli. Võib-olla on arusaam sellest, mida tähendab hea keeleoskus, väga erinev, keelt emakeelena rääkijad võivad seda mõista hoopis teisiti kui võõrkeelena rääkijad.

Võimalik probleemide allikas

Varasemad uurimistulemused näitavad, et ka asukohariigi keelt hästi oskavate sisserändajate hulgas on seda keelt emakeelena rääkivate inimeste sissetulekud märgatavalt suuremad, näiteks soomerootslastel Rootsis (Rooth, Saarela 2007). Kuna inglise keel on meile võõrkeel, võivad selle taset hinnata kõik ligikaudu ühtemoodi. Keeleoskust tuleks mõõta täpsemini, näiteks keeletesti abil, ning paremini teada, millist keeleoskust objektiivselt erinevatel töökohtadel vajatakse. Võimalik, et suur osa vajadusest osata keelt on seotud mitte otseste tööprotsessidega (milleks inimese keeleoskus võib olla piisav), vaid eeskätt kollektiivisisese mitteformaalse suhtlemise ja võrgustikega. Selleks võib ka hea võõrkeeleoskus olla ebapiisav.

Edaspidi tuleks lähemalt analüüsida etniliste rühmade omavahelisi sotsiaalseid suhteid. Millisel tasemel eesti keele oskus annab ligipääsu eestikeelse elanikkonna võrgustikele, millises olukorras niisugused sõprussuhted tekivad ja milline on maailmavaateliste erinevuste roll suhete (mitte)tekkimisel? Võimalik, et keeleliselt segregeeritud koolisüsteem on siin üks suuremaid probleemide allikaid. Sealjuures on oluline, et siin ei aita mitte „vene kooli" eestikeelseks tegemine, vaid eraldiseisvate „vene" ja „eesti" koolide asendamine ühiste, lihtsalt „koolidega".

Kokkuvõttes näeme, et mitte-eestlastest meestel ei ole eesti keele oskus seotud kõrgema sissetulekuga, kuid naistel kaasneb korraliku eesti keele oskusega ligikaudu 9 protsenti kõrgem palk. Mõlema soo jaoks kaasneb eesti keele oskusega 4–5 protsendipunkti võrra madalam tööpuudus. Tulemused viitavad vene naiste suuremale esindatusele suhtlemisega seotud ametites (nagu müüjad ja sekretärid), kus keeleoskust on rohkem vaja, ning avaliku sektori töökohtadel, kus kehtivad riiklikult kehtestatud keeleoskuse nõuded. Meeste töökohtade suur segregatsioon viitab sotsiaalsete võrgustike olulisele rollile töö saamisel ning etniliste rühmade puudulikule oskusele koos olla ja koos tegutseda.

Kasutatud kirjandus

Albouy, D. (2008). The Wage Gap between Francophones and Anglophones: A Canadian Perspective 1970–2000. – Canadian Journal of Economics, vol 41, no 4, pp 1211–1238.

Chiswick, B. R., Miller, P. W. (1995). The Endogeneity between Language and Earnings: International Analyses. – Journal of Labor Economics, vol 13, no 2, pp 246–288.

Chiswick, B. R., Miller, P. W. (2002). Immigrant Earnings: Language Skills, Linguistic Concentrations and the Business Cycle. – Journal of Population Economics, vol 15, pp 31–57.

Grin, F. (2001). English as Economic Value: Facts and Fallacies. – World Englishes, vol 20, no 1, pp 65–78.

Grin, F., Sfreddo, C. (1998). Language-Based Earnings Differentials on the Swiss Labour Makret: Is Italian a Liability? – International Journal of Manpower, vol 19, issue 7, pp 520–532.

Leping, K.-O., Toomet, O. (2008). Emerging Ethnic Wage Gap: Estonia during Political and Economic Transition. – Journal of Comparative Economics, vol 36, no 4, pp 599–619.

Leslie, D., Lindley, J. (2001). The Impact of Language Ability on Employment and Earnings of Britain's Ethnic Communities. – Economica, vol 68, issue 272, pp 587–606.

Lindemann, K., Saar, E. (2009). Mitte-eestlased Eesti tööturul. – Eesti Inimarengu Aruanne 2008. Tallinn: Eesti Koostöö Kogu, lk 95–99.

Prits, K. (2010). Eesti- ja venekeelse keskkonna roll lõimumisprotsessis. Magistritöö. Tartu Ülikool.

Rooth, D.-O., Saarela, J. (2007). Native Language and Immigrant Labour Market Outcomes: An alternative Approach to Measuring the Returns for Language Skills. – Journal of International Migration and Integration, vol 8, issue 2, pp 207–221.

Toomet, O. (2011). Learn English, Not the Local Language! Ethnic Russians in the Baltic States. – American Economic Review, vol 101, no 3, pp 526–531.

Toomet, O. (2012). Venekeelse elanikkonna eesti keele oskus, sissetulek ja tööpuudus Eestis: miks naistele on keeleoskus olulisem? – Ariadne Lõng, nr 1–2, lk 58–69.

Kakskümmend aastat valimisi taasiseseisvunud Eestis: hääle deponeerimisest elektroonilise hääletamiseni

Arve Koitmäe, Riigikogu Kantselei valimiste osakonna nõunik

Elektrooniline hääletamine areneb. Valijale olulise uuenduse, e-hääle kontrollimise rakendamisvõimaluste üle käib elav arutelu.

28. juunil 1992 peeti Eestis rahvahääletus põhiseaduse vastuvõtmiseks ning 20. septembril 1992 toimusid VII Riigikogu valimised ja Vabariigi Presidendi valimised. Seega täitub sel aastal kakskümmend aastat valimiste korraldamisest taasiseseisvunud Eesti Vabariigis.

Tänavu möödub ka kümme aastat elektroonilise hääletamise seadustamisest. 2002. aastal võttis Riigikogu vastu uued valimisseadused (sh Riigikogu valimise seadus), milles esimest korda sätestati elektroonilise hääletamise kord. Elektroonilist hääletamist rakendati küll alles 2005. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel, kuid 2002. aastaks olid selle hääletamisviisi üldised põhimõtted juba välja töötatud. Riigikogu valimise seaduse eelnõu seletuskiri (748 SE I Riigikogu valimise seadus – http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=011270004) oli e-hääletamise tutvustamisel napisõnaline, kuid märkis: „Elektrooniline hääletamine ei asenda traditsioonilisi hääletamise vorme, vaid on mõeldud täiendava võimalusena seniste hääletamismooduste kõrvale."

Pidev uute hääletamisvõimaluste loomine on iseloomustanud Eesti valimiskorralduse arengut 1992. aastast peale. Juba esimene 1992. aasta Eesti Vabariigi Riigikogu valimisseaduse muudatus (Muudatuste ja täienduste … 1992), mis võeti vastu veel enne valimiste tegelikku toimumist, laiendas hääletamisvõimalusi, võimaldades moodustada valimisjaoskonnad ka Eesti Vabariigi välisesinduste juurde ning sätestades alaliselt välismaal elavate valijate hääletamise korra.

Hääletamisprotseduuri ei saa enam piiranguteta jälgida

Tavaettekujutuses on hääletamine seondunud eelkõige hääletamisega valimispäeval. Valija saab siis minna valimisjaoskonda, isiklikult hääletamissedeli täita ja see hääletamiskasti panna, samal õhtul kast avatakse, hääled loetakse kokku ja soovi korral võib valija häälte kokkulugemises ka kohapeal isiklikult veenduda. Selline vahetu hääletamiskogemus hõlmab tänapäeval ainult osa hääletamisest. Aasta-aastalt on hääletamise fookus kandunud üha rohkem valimispäevaeelsele ajale, hõlmates hääletamist välisriikides, eelhääletamist Eestis, aga 2005. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimistest saadik ka elektroonilist hääletamist.

Kogu hääletamisprotseduuri ei saa valija enam piiranguteta jälgida, sest kui sedel liigub ühest valimisjaoskonnast teise või seisab kogu eelhääletamise ajal valimiskastis, ei ole valijal võimalik isiklikult seda kogu aeg vaadelda. Seetõttu eeldavad sellised hääletamisviisid ka valija usaldust valimiste korraldajate vastu. See puudutab eriti e-hääletamist, mille toimingute vaatlemine on palju keerukam.

Tänapäeval on e-hääletamine saanud Eesti valimiskorralduse lahutamatuks osaks. Kuid ka nüüd vaadeldakse mõnikord e-hääletamist erandina tavalisest hääletamisest. Artikli eesmärk on asetada e-hääletamine laiemasse valimiste üldpilti ja näidata, kuidas see sobitub teiste traditsiooniliste hääletamisviisidega.

Valimispäevale eelneva hääletamise korraldamine osutub vajalikuks kahel põhjusel. Esiteks ajafaktor – valijal ei ole alati võimalik valimispäeval oma kodujaoskonda külastada. Teiseks ruumiline piirang – valija ei pruugi olla valimisperioodil oma elukohajärgse valimisjaoskonna territooriumil, vaid viibib teises maakonnas või teises riigis või tal ei ole muul põhjusel (nt haiguse tõttu) võimalik jaoskonda hääletama minna. Seetõttu on hääletamisest osavõtu elavdamiseks vaja pakkuda teisi hääletamisviise.

Praegu näeb seadus ette 13 hääletamisvõimalust, kuid varem on pilt olnud märksa kirjum. Iga lahendus on harilikult mõeldud kindlale valijategrupile, arvestades nii aja- kui ka ruumifaktorit. Järgnevalt vaatleme lähemalt nii erinevaid hääletamisvõimalusi kui ka seda, kuidas elektroonilisest hääletamisest on saanud „täiendav võimalus seniste hääletamismooduste kõrvale", nagu lubati 2002. aastal vastu võetud Riigikogu valimise seaduse seletuskirjas.

Hääletamine vahendajate abil

Kui valija ei saa isiklikult valimisjaoskonda minna, on tal võimalik hääl sinna toimetada muul viisil või ajal.

1992. aasta Riigikogu valimistel nägi seadus ette hääle deponeerimise võimaluse jaoskonnakomisjonis (Eesti Vabariigi Riigikogu valimisseaduse § 25, lõige 4). Valija, kellel ei olnud võimalik valimispäeval hääletada, võis 15 päeva jooksul enne valimisi jätta täidetud valimissedeli suletud ümbrikus jaoskonnakomisjonile. 1992. aasta valimistel hääle deponeerimine praktilist kasutamist siiski ei leidnud (Valimised Eestis … 2011, 25) ning järgmistel valimistel (1993) seda enam ei kasutatud, vaid pöörduti tagasi tavapärase eelhääletamise juurde.

Märksa elujõulisemaks on osutunud kirja teel hääletamine. 1992. aasta Riigikogu valimisteks nägi seadus ette kirja teel hääletamise võimaluse välisriikides, kuigi selle rakendamiseni nendel valimistel ei jõutud. Alates 1995. aasta Riigikogu valimisest on seda kasutatud kõigil valimistel, kus välisriigis hääletamist korraldatakse. Kirja teel hääletavate valijate koguhulk ei ole suur, kuid püsib stabiilne, sest enamikul valijatel ei ole võimalik minna hääletama välisesindusse. Tegemist on unikaalse hääletamisviisiga kahes mõttes. Esiteks, hääletada saab varem kui muid mooduseid kasutades, sest sedelid saadetakse välja juba hiljemalt 30. päeval enne valimispäeva, s.t vahetult pärast kandidaatide registreerimist. Teine eripära on, et kirja teel hääletamisel täidab ning postitab valija oma hääletamissedeli iseseisvalt, ilma jaoskonnakomisjoni liikmete kohalolekuta.

Siinkohal tuleb nimetada 1996. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel kasutatud volitatud esindaja kaudu hääletamist. Ka siis toimus hääletamine ilma jaoskonnakomisjoni liikmete kohalolekuta. Valija võis volitada teise hääleõigusliku isiku valimisjaoskonda minema, volikirja esitamisel võtma välja hääletamissedeli ja ümbrikud ning seejärel viima valijale. Valija täitis hääletamissedeli, sulges selle ühte ümbrikusse ning selle omakorda teise ümbrikusse. Seejärel pitseeris ta teise ümbriku volitatud esindaja ja veel ühe tunnistaja juuresolekul ning kõik kohalolijad andsid ümbrikule allkirja, millega tõendati, et valija täitis hääletamissedeli seaduse nõuete kohaselt. See hääletamismeetod siiski ei juurdunud ning järgmistel valimistel sellest loobuti. Ümbrikutesse hääletamine leidis laiemat kasutamist hiljem, väljaspool elukohajärgset valimisjaoskonda eelhääletamisel.

Alates 1992. aastast on korraldatud hääletamist ka välisesindustes, kus hääletamist viivad läbi välisesinduse töötajad. Hääletada saab viieteistkümnendast päevast kuni kümnenda päevani enne valimispäeva vähemalt kahel välisesinduse juhi määratud päeval. Valijate

sedelid saadetakse koos kirja teel hääletanute sedelitega Eestisse Vabariigi Valimiskomisjonile.

Hääletada on võimalik ka rahvusvahelistes või välisriigi vetes asuval Eesti riigilippu kandval laeval, seal korraldab hääletamist laeva kapten. Meelde tuleb seda tuletada eelkõige seepärast, et viimastel valimistel (2011. aastal) seda hääletamisviisi järjekordselt ei kasutatud.

Tänapäeval loob „vahendatud hääletamise" võimaluse eelkõige elektrooniline hääletamine – valija saab hääletada kodust, kõrvalise abita ning otse e-hääletamissüsteemi keskserveriga suheldes. Tegemist on nii-öelda kõige vahetuma vahendatud hääletamisviisiga.

Kuna välisriigis hääletamine on hääletamisviisidest kõige keerukam ja valija aktiivset tegutsemist nõudev toiming, on välisriigis hääletamisest osavõtt väga vähene. 2011. aasta Riigikogu valimistel hääletas 2763 alaliselt välisriigis viibivat valijat, millele lisandus mõni tuhat ajutiselt välisriigis viibivat valijat, koos ajutiselt välisriigis viibivate valijatega võib valijaskonna suurusjärk ületada aga 100 000 valijat. Just siin on elektroonilisel hääletamisel oluline roll hääletamisest osavõtu elavdamisel. Seni on välisriigis elektroonilist hääletamist takistanud eelkõige tehnilised probleemid, nagu ID-kaardi lugeja (või koguni ID-kaardi) olemasolu, kuid nüüdseks peaks enamik takistusi olema ületatud, eriti ajutiselt välisriigis viibivate Eesti kodanike puhul.

Hääletamine väljaspool jaoskonda

2009. aastal filmitud EMT telereklaam kujutas jaoskonnakomisjoni liikmeid läbi lume sumpamas ja kraave ületamas, et üliinimlike jõupingutustega tuua valimiskast koju ka kõige kaugemasse tallu (http://www.youtube.com/watch?v=wHCvf9KA2dU). Tegelikkuses valimiskomisjonide töö nii dramaatiline ei ole, kuid tõepoolest on valimisseadused 1992. aastast peale arvestanud ka sellega, et kõigil valijatel ei ole tervislikel või muudel põhjustel võimalik valimisjaoskonda tulla ning sel juhul tuleb neid hääletamisel abistada.

1992. aasta rahvahääletusel oli Vabariigi Valimiskomisjonil õigus avada ajutisi valimisjaoskondi ka ravi-, puhke- ja eelvangistuskohtades. Hiljem on valimisseadused siiski eeldanud, et valija hääletab valimisjaoskonnas. Nüüd selliseid ajutisi valimisjaoskondi enam ei kasutata ning hääletamist valija elu- või asukohas korraldatakse valija (põhjendatud) taotluse alusel. Seda ka juhul, kui tegemist on haiglate või hooldekodudega. Erandiks on kinnipidamiskohad, mille valijate eest esitab taotluse kinnipidamiskoha administratsioon.

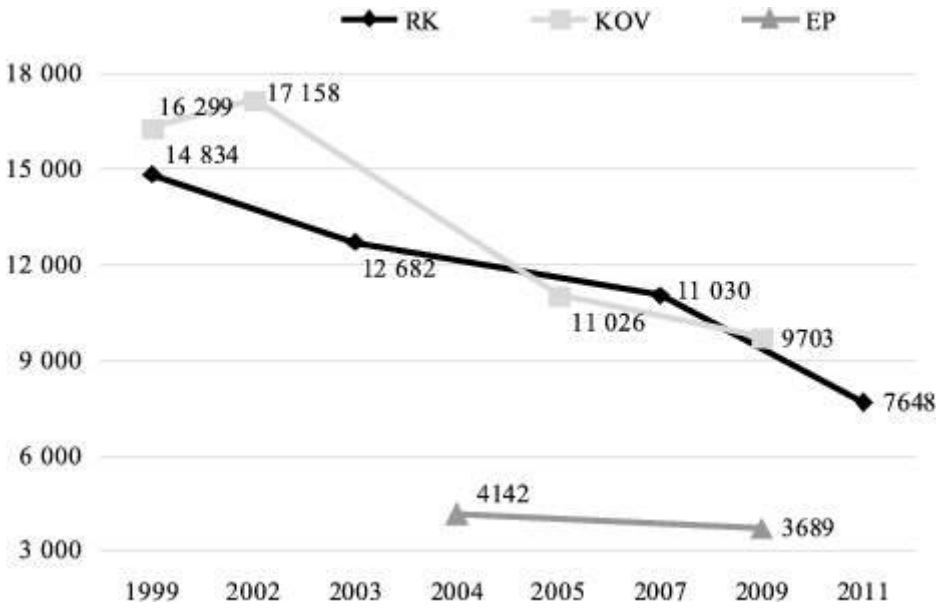
1992. aasta Riigikogu valimistel sätestas seadus (Eesti Vabariigi Riigikogu valimisseaduse § 26 lõige 2), et nende valijate taotlusel, kes tervisliku seisundi tõttu või mõnel muul viisil ei saa tulla hääletusruumi, teeb valimiste jaoskonnakomisjon vähemalt kahele komisjoni liikmele koos ülesandeks korraldada hääletamine valijate viibimise paigas. Ka see võimalus ei leidnud veel praktilist rakendamist (Valimised Eestis … 2011, 25), kuid 1993. aastast on kodus (ning asukohas) hääletamisest saanud tavapärane hääletamisviis.

Valija elu- või asukohas hääletamist iseloomustab eelkõige see, et tegemist on jaoskonnas hääletamise mobiilse ja vähendatud versiooniga. Hääletamist korraldavad vähemalt kaks jaoskonnakomisjoni liiget. Neil on kaasas hääletamiskast ja -dokumendid ning nad peavad tagama, et hääletamine toimuks seaduse nõuete kohaselt. Valijale on selline hääletamine loomulikult mugav, kuid ebamugavusi tekitab (eriti eakatele ja haigetele) kirjaliku

hääletamistaotluse esitamine ja vajadus olla pidevas nii-öelda valveseisundis, et oodata ära jaoskonnakomisjoni liikmete külastus.

Elektrooniline hääletamine teeb valija elu lihtsamaks, võimaldades asuda hääletama kohe, taotlust esitamata ja kellegi järel ootamata. Palju vastuolulisemaks on kujunenud valija iseseisev hääletamine, sest valimisametnikku ei ole valvamas, et hääletamiseks sobivad tingimused oleksid ikka loodud ning keegi valijat ei mõjutaks jne. Valija ei ole siin mitte ainult valija, vaid ka hääletamise korraldaja rollis. Nagu eespool nägime, ei ole iseseisva hääletamise põhimõttes midagi uut, kuid e-hääletamise populaarsus ja kasutusmugavus on diskussiooni tekitanud. Erinevus traditsioonilise hääletamisega võrreldes on see, et e-hääletamise puhul on valijal võimalik uuesti hääletada kas interneti teel või pabersedeliga valimisjaoskonnas. See võimalus kaitseb valijat mõjutamise eest.

Joonis 3. Kodus hääletanute arv



Eelhääletamine valimisjaoskonnas

Praegu toimub eelhääletamine valimisjaoskondades kuuendast päevast kuni neljanda päevani enne valimispäeva. Tänapäeval arvestame eelhääletamise perioodi sisse ka elektroonilise hääletamise, mis kehtivate valimisseaduste kohaselt algab juba kümnendal päeval enne valimispäeva.

Esimest korda rakendati eelhääletamist 1992. aasta põhiseadusreferendumil. Eelhääletamise aeg langes siis kokku rahareformiga. Kuna valimisjaoskonnad ja rahavahetuspunktid asusid tihti samas hoones, kasutasid valijad võimalust ühendada meeldiv kasulikuga (või kasulik meeldivaga) ehk hääletada põhiseaduse poolt või vastu ning sealsamas hoones vahetada rublad kroonideks. See tõstis märgatavalt eelhääletamise populaarsust.

Erandlikult 1992. aasta Riigikogu valimistel eelhääletamist ei korraldatud. Alates 1993. aastast on eelhääletamist rakendatud kõigil valimistel, erinev on olnud ainult eelhääletamise aeg. Kõige kauem kestis eelhääletamine 1996. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel, kui eelhääletamine toimus kümnendast päevast kuni esimese päevani enne valimispäeva. Tõsi küll, valla või linna valimiskomisjon võis määrata, kui pikalt

jaoskond iga päev pidi avatud olema. Hiljem nii pikaajalisest täismahus eelhääletamisest loobuti, kuid valimispäevale eelneva kümnenda päeva juurde pöörduti tagasi ka hiljem.

Aastatel 2004–2007 laiendati eelhääletamise ulatust kolmeteistkümnendast päevast kuni üheksanda päevani enne valimispäeva ning igas maakonnakeskuses avati selleks ajaks vähemalt üks valimisjaoskond. Põhjuseks oli eelkõige tagasiside valijatelt. Paljud valijad lahkusid Eestist näiteks nädalaks – sõitsid ära esmaspäeval enne eelhääletamise algust ja naasid pühapäeval – ning hääletama enam ei jõudnud. Eelhääletamise pikendamine andis aga vastuolulise efekti: kui mõnes maakonnas oli huvi nii varajase hääletamise vastu leige, siis Tallinnas ja Tartus jällegi väga populaarne. Seda võimalust kasutasid paljud valijad, kes ilmselt oleks saanud hääletada ka hiljem. Pärast 2007. aasta Riigikogu valimisi sellest loobuti, kuid pikendati 2009. aasta elektroonilise hääletamise aega kümnendast päevast kuni neljanda päevani.

Kõige olulisem muudatus valimisjaoskonnas eelhääletamisel tehti 1999. aastal, kui - valijatele võimaldati esimest korda neljandast päevast kuni kolmanda päevani enne valimispäeva hääletada väljaspool elukohajärgset valimisjaoskonda. See tähendas, et valija võis, olenemata sellest, kus ta eelhääletamise päevadel Eestis asus, minna sellist hääletamist korraldavasse jaoskonda ning tema ümbrikus hääletamissedel saadeti valimiskomisjonide vahendusel valija elukohajärgsesse valimisjaoskonda.

Valimisjaoskonnas eelhääletamist iseloomustab laiaulatuslikkus, kuuendast päevast neljanda päevani enne valimispäeva on kella 12–20 kogu Eestis avatud kõik valimisjaoskonnad. Tegemist on valimispäevaga täiesti võrreldava valimisvõimalusega ning osavõtt eelhääletamisest on elav, kuigi statistika on näidanud, et üle poole valijatest eelistab hääletada valimispäeval. Eelhääletamise populaarsus on näidanud siiski pidevat kasvu, viimastel aastatel tänu elektroonilisele hääletamisele, ehkki jaoskonnas hääletamine on vähenenud. Nii hääletas 2011. aastal Riigikogu valimistel eelhääletamisel pabersedeliga 109 197 ning elektrooniliselt 140 846 valijat, seevastu 2007. aasta Riigikogu valimistel vastavalt 141 243 ning 30 275 valijat.

Eelhääletamine valimisjaoskonnas on eespool käsitletud valimisviisidest kõige lähedasem valimispäeval valimisjaoskonnas hääletamisele. Väljaspool elukohajärgset valimisjaoskonda eelhääletamine tagab valijatele võimaluse hääletada kodust eemal, kuid nõuab, et valija leiaks üles ning külastaks vastavat valimisjaoskonda. Ka siinkohal aitab muret leevendada elektrooniline hääletamine, sest hääletada saab otse kodust või valija asukohast.

Elektrooniline hääletamine kui täiendav võimalus kõigile valijaile

Nagu on näidanud rahulolematute telefonikõnede arv Vabariigi Valimiskomisjoni sekretariaadis, ei ole hääletamisvõimalusi ja hääletamiseks mõeldud päevi kunagi liiga palju. Ikka tuleb ette, et valija märkab liiga hilja, et hääletamisaeg on juba läbi saanud või ei ole tema asukohas enam võimalik hääletada. Eriti välismaal hääletamine nõuab valijalt hoolsust, et õigel ajal esitada hääletamistaotlus või jätta meelde välisesinduses hääletamise ajad. Kuigi valimispäeval hääletamine jääb paljude valijate meelest ka tulevikus kõige tähtsamaks ja tavapärasest pidulikumaks hääletamisviisiks, ei ole tänapäeval võimalik enam valijaskonda veenda hääletama ainult ühel päeval ja ainult elukohajärgses valimisjaoskonnas.

Valimisseadus näeb seetõttu ette hulga alternatiivseid hääletamisviise ning samuti tuleb appi elektrooniline hääletamine. Kui seaduses ettenähtud hääletamisviisid on enamasti suunatud kindlale valijate rühmale (välisriigis, kinnipidamiskohas, kodus hääletamine)

või ajale (nt välisesinduses saab hääletada välisesinduse määratud kahel päeval), annab elektrooniline hääletamine igale valijale võimaluse hääletada soovitud ajal ja kohas.

Tõsi küll, praegu lõpeb elektrooniline hääletamine samuti kui valimisjaoskonnas eelhääletamine neljandal päeval enne valimispäeva. Kui aga tulevikus peaks realiseeruma juba praegu ideetasandil välja pakutud plaan elektroonilistest valijate nimekirjadest ning infot valija e-hääletamise kohta ei tule enam käsitsi kanda pabernimekirja, tekib võimalus lubada elektrooniliselt hääletada ka valimispäeval. Mis puutub aga valija hääletamiskoha valikusse, siis laienevad tehnilised võimalused aasta-aastalt ning 3G mobiilvõrgu ning mobiil-ID kombinatsioon võimaldab hääletada tõepoolest vabalt valitud paigas.

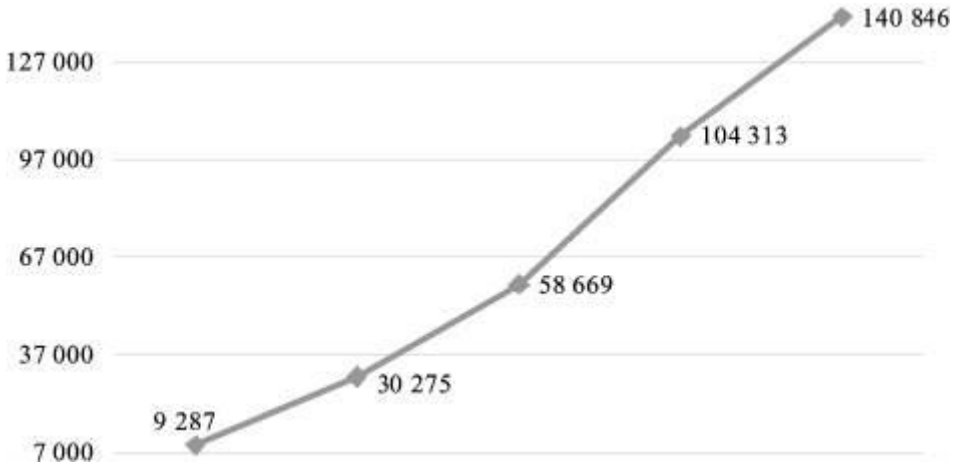
Kokkuvõttes on 2002. aastal välja käidud lubadus e-hääletamisest kui täiendavast võimalusest seniste hääletamismooduste kõrvale teoks saanud. E-hääletamise puhul on tõepoolest tegemist ajast ja kohast sõltumatu universaalse võimalusega kõigile valijaile, mis võimaldab ära hoida ebamugavaid lisatoiminguid, näiteks hääletamistaotluste esitamine kodus või välisriigis hääletamisel.

Loomulikult tuleb nentida, et kuigi valija ei pea enam hääletamisel nii palju arvestama aja ja ruumi piirangutega, lisandub siinkohal kolmas, tehniline mõõde. E-hääletamine eeldab vajaliku riistvara olemasolu, arvuti kasutamise oskust ning – muidugi ka usaldust e-hääletamise süsteemi vastu. Raske on vabaneda tundest, et e-hääletamine ei ole „päris" hääletamine, nagu seda saab toimetada valimispäeval valimisjaoskonnas. Need ei ole aga ületamatud probleemid. Endiselt on aktuaalsed ka e-hääletamise korraldamise ja turvalisuse küsimused, kuid see on juba eraldi teema.

Traditsioonilisi hääletamisviise on möödunud kahekümne aasta jooksul korduvalt muudetud ja täiustatud. Samamoodi areneb elektrooniline hääletamine. Artikli kirjutamise ajal on Riigikogu menetluses valimisseaduste muutmise eelnõu (186 SE), millega täiendatakse elektroonilise hääletamise korraldust. Valijale on kõige olulisem uuendus e-hääle kontrollimise võimalus, mille rakendamise üle on käinud elav arutelu. Kui selline muudatus seaduses tehakse, on valijal võimalik pärast hääletamist veenduda, et keskserver on elektroonilise hääle korrektselt vastu võtnud. Seda on võimalik teha pärast hääle vastuvõtmist keskserverist saadetava kontrollkoodi abil, mida saab hiljem sõltumatu kanali (s.t mitte hääletamiseks kasutatud arvuti) kaudu võrrelda serveris talletatud valija hääle krüptogrammiga. Tulemuseks on kinnitus, et hääl on antud soovitava kandidaadi poolt. Kui valija sellist kinnitust ei saa, on tal võimalik hääletada uuesti kas mõne teise arvuti vahendusel või pabersedeliga. Ühe võimalusena on pakutud alternatiivse kanalina nutitelefoni ning kontrollkoodi verifitseerimine toimub QR-koodina vormistatud kontrollkoodi pildistamise abil eraldi telefonirakenduses.

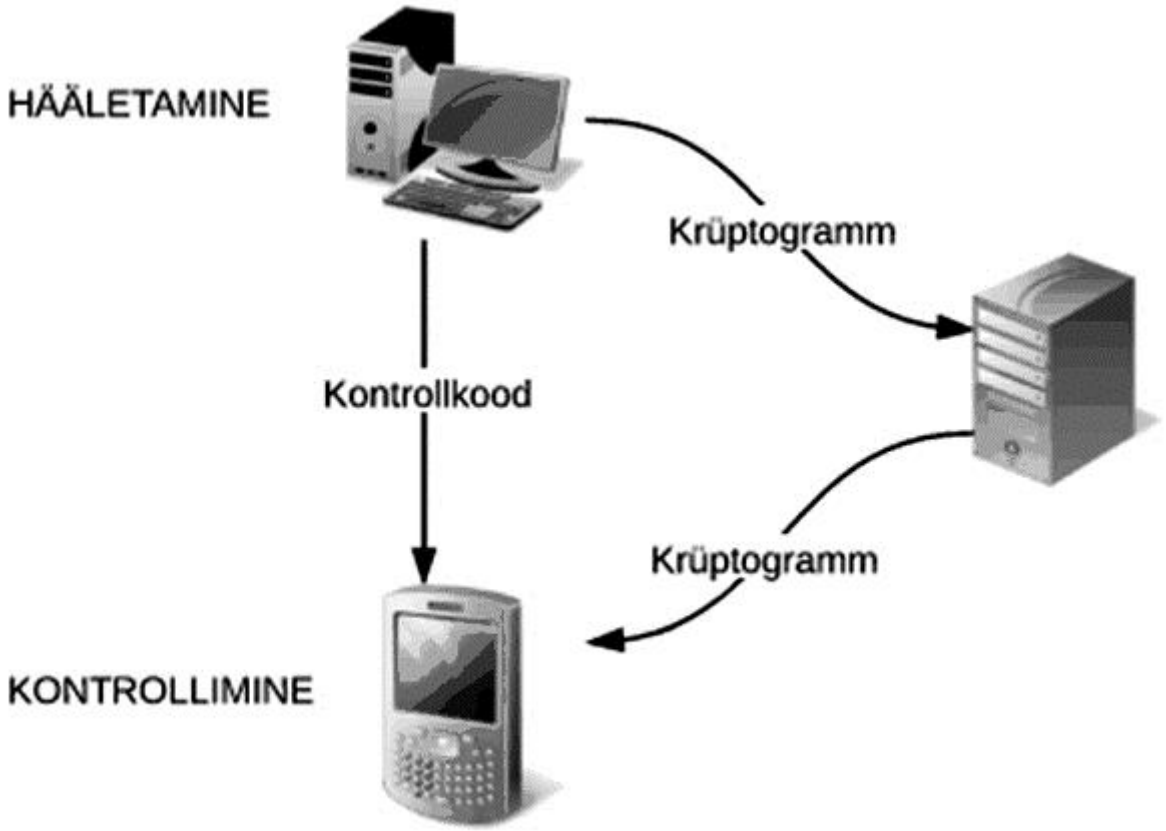
Tuues paralleeli traditsioonilise hääletamisega, sai valija seni isiklikult veenduda oma hääle muutmatul kujul valimiskasti jõudmises vaid ise valimisjaoskonnas hääletades ja sedelit kasti lastes. Nüüd on aga võimalik saada digitaalne kinnitus, et e-hääl soovitud kandidaadi numbriga on nii-öelda elektroonilisse hääletamiskasti jõudnud.

Joonis 4. Elektrooniliselt hääletanute arv



Artiklit illustreerivad joonised on esimest korda avaldatud raamatus „Valimised Eestis 1992–2011: Statistikat ja selgitusi" (2011). Tallinn: Vabariigi Valimiskomisjon.

Joonis 5. E-hääle kontrollimine nutitelefoniga



Kasutatud kirjandus

Eesti Vabariigi Riigikogu valimisseadus. – Riigi Teataja 1992, 13, 201.

Muudatuste ja täienduste tegemise kohta Eesti Vabariigi Riigikogu valimisseaduses. – Riigi Teataja 1992, 28, 382.

748 SE I Riigikogu valimise seadus. – http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=011270004

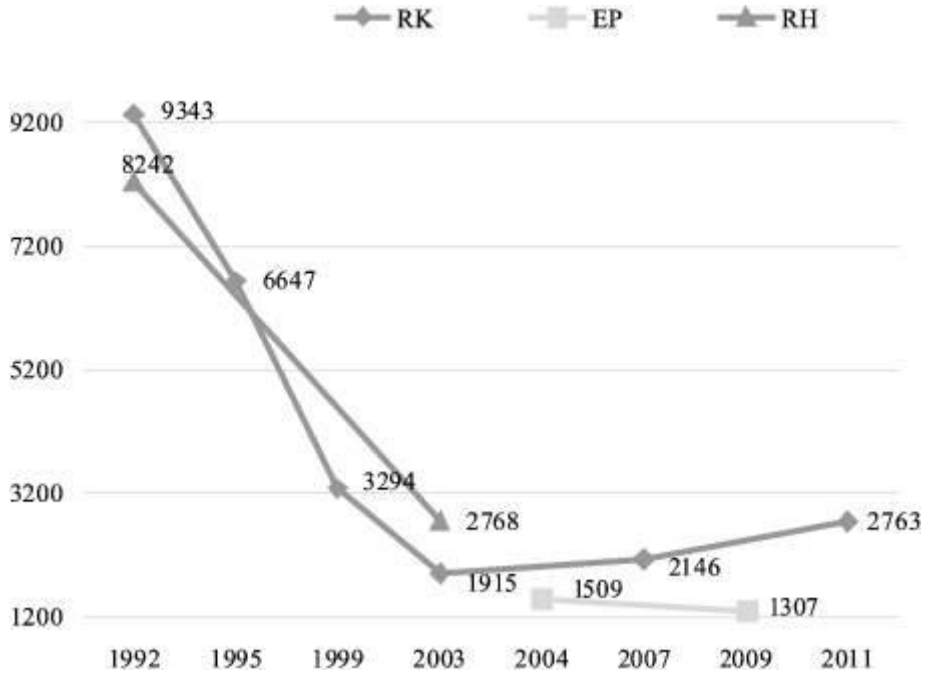
Valimised Eestis 1992–2011. Statistikat ja selgitusi (2011). Tallinn: Vabariigi Valimiskomisjon.

Tabel 1. Valimisviisid 2011. aasta Riigikogu valimistel

	Kokku	**% hääleõiguslikest valijatest**	**% hääletamisest osavõtnutest**
Hääleõiguslikke valijaid	913 346	–	–
Hääletamisest osavõtt	580 264	63,5	–
1. Eelhääletamine valimisjaoskonnas 6.–4. päeval enne valimispäeva	83 100	9,1	14,3
2. Eelhääletamine väljaspool elukohajärgset valimisjaoskonda 6.–4. päeval enne valimispäeva	26 100	2,9	4,5
3. Eelhääletamine valija asukohas 6.–4. päeval enne valimispäeva	(vt p 2)	–	–
4. Alaliselt välisriigis elava valija eelhääletamine Eestis 6.–4. päeval enne valimispäeva	213	0,02	0,04
5. Eelhääletamine kinnipidamiskohas 6.–4. päeval enne valimispäeva	(vt p 2)	–	–
6. Internetihääletamine 10.–4. päeval enne valimispäeva	140 846	15,4	24,3
7. Laeval hääletamine	0	–	–
8. Välisriigis ajutiselt viibiva valijakirja teel hääletamine	366	0,04	0,06
9. Välisriigis alaliselt elava valija kirja teel hääletamine			

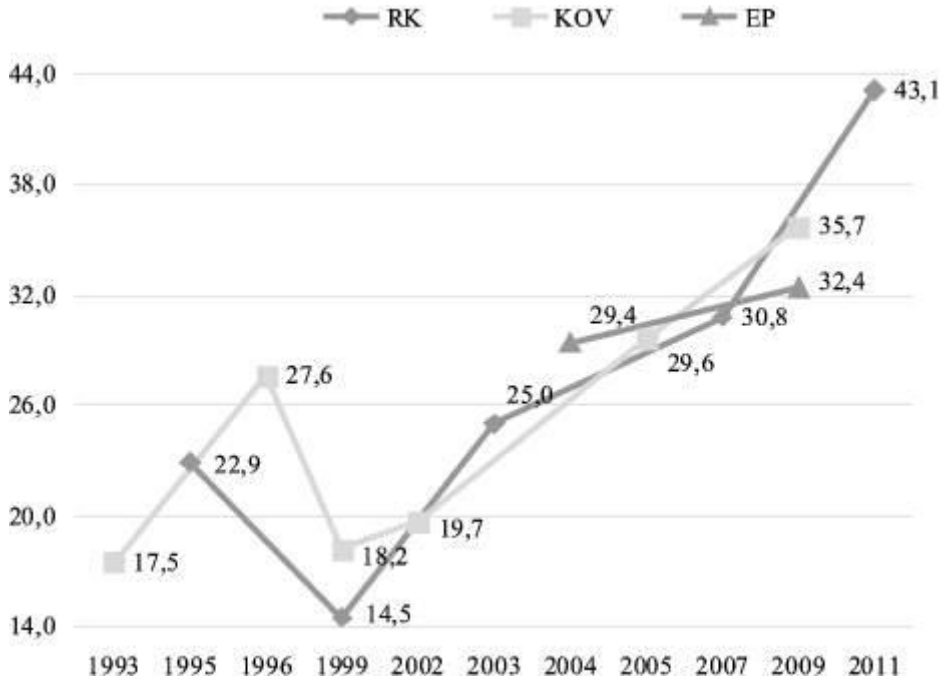
10. Välisriigis ajutiselt elava valija hääletamine välisesinduses	1 937	0,2	0,3
11. Välisriigis alaliselt elava valija hääletamine välisesinduses			
12. Kodus hääletamine valimispäeval	8 361	0,9	1,4
13. Jaoskonnas hääletamine valimispäeval	328 650	36,0	56,6

Joonis 2. Alaliselt välisriigis elavate hääletanute arv



Märkus: RK – Riigikogu; EP – Euroopa Parlament; RH – rahvahääletus.

Joonis 1. Eelhääletanute osakaal hääletanutest (%)



Märkus: RK – Riigikogu; KOV – kohalik omavalitsus; EP – Euroopa Parlament.

Tervishoiuteenuse osutaja tsiviilõiguslik ja karistusõiguslik vastutus

Maarja Lillsaar, Riigikohtu õigusteabe osakonna eraõiguse analüütik

Kohtupraktika analüüsi tulemused näitavad, et suur osa tervishoiuteenuse osutamist puudutavaid vaidlusi kohtusse ei jõua.

Tervishoiuteenusega seotud küsimused puudutavad meid kõiki. Euroopa Liidu tervishoiuportaali andmeil kannatab liikmesriikides hinnanguliselt 8–12 protsenti haiglaravile võetud patsientidest ravi käigus tervishoiuteenustega seotud kõrvalekallete tõttu. Kõrvalekalle on juhtum, mis põhjustab patsiendile kahju.

Tervishoiuteenustega seotud kõrvalekallete eest vastutab tervishoiuteenuse osutaja, tema vastutus võib olla nii tsiviilõiguslik kui ka karistusõiguslik. Karistusõigusliku vastutuse eesmärk on tegu heastada teo eest karistuse määramisega, tsiviilõigusliku vastutuse eesmärk on tegu heastada esialgse olukorra taastamisega või rahas hüvitamisega (Nõmper, Sootak 2007, 117). Artikli eesmärk on tutvustada kohtupraktika kaudu probleeme, mis tekivad tervishoiuteenuse osutaja vastutuse kindlakstegemisel.

Artikkel tugineb Riigikohtu õigusteabe osakonnas koostatud kohtupraktika analüüsile, mis koondas 34 kohtulahendit 2006. aasta jaanuarist kuni 2011. aasta augustini (kättesaadav Riigikohtu kodulehel http://www.riigikohus.ee/?id=1252).

Tervishoiuteenuse osutamise lepingu olemus

Tervishoiuteenuse osutaja tsiviilõiguslikust vastutusest rääkides tuleb käsitleda ka tervishoiuteenuse osutamise lepingu olemust.

Tervishoiuteenus on tervishoiuteenuste korraldamise seaduse § 2 lõike 1 järgi tervishoiutöötaja tegevus haiguse, vigastuse või mürgituse ennetamiseks, diagnoosimiseks ja ravimiseks, et leevendada inimese vaevusi, hoida ära tema tervise seisundi halvenemist või haiguse ägenemist ning taastada tervist. Kuid sotsiaalministri 2002. aasta 10. jaanuari määrusega nr 13 kehtestatud tervishoiuteenuste loetelu § 1 punkti 1 järgi käsitatakse tervishoiuteenusena ka teenuseid, mis otseselt ei vasta nimetatud mõistele. Näiteks saab ka raseduse katkestamist pidada tervishoiuteenuse osutamiseks (Riigikohtu 11. mai 2011 otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-31-11, punkt 11).

Riigikohtu kriminaalkolleegium on 2006. aasta 29. juuni otsuse kriminaalasjas nr 3-1-1-46-06 punktis 12 märkinud, et tervishoiuteenuseks kvalifitseerub ainult selline majandus- või kutsetegevuse raames haiguse ennetamisele, diagnoosimisele või ravimisele suunatud toiming, mille nõuetekohane tegemine eeldab vältimatult arstiteaduslikke teadmisi ja oskusi ning mille võimalik mõju organismile on sedavõrd intensiivne, et selle toimingu ebaõige läbiviimine võib tuua kaasa meditsiinilisi komplikatsioone.

Tervishoiuteenuse osutamise lepingut tuleb eristada teistest õiguslikest suhetest. Ka Riigikohus on 2009. aasta 17. aprilli otsuse haldusasjas nr 3-3-1-16-09 punktis 18 leidnud, et tahtest olenematu vältimatu psühhiaatrilise abi puhul on võimalik eristada avalik-õiguslikku otsustust isiku ravile võtmiseks või ravi jätkamiseks ja tervishoiuteenuse osutamist kui viidatud otsuse järgset eraõiguslikku suhet.

Tervishoiuteenuse osutamiseks sõlmitakse tervishoiuteenuse osutaja ja patsiendi vahel leping. Lepinguga seotud küsimusi reguleerib võlaõigusseaduse 41. peatükk (§-d 758–773). Vajaduse korral tuleb arvestada ka rahvusvahelisest õigusest tulenevate nõuetega.

Tervishoiuteenuse osutamise lepingu võib sõlmida mis tahes vormis. Leping loetakse võlaõigusseaduse § 759 kohaselt sõlmituks ka tervishoiuteenuse osutamise alustamisega või tervishoiuteenuse osutamise kohustuse ülevõtmisega, kui selleks on patsiendi nõusolek või kui otsusevõimetule patsiendile tervishoiuteenuse osutamise alustamine vastab tema tegelikule või eeldatavale tahtele. Kuid samal ajal on teo- ja otsusevõimelisel patsiendil üldiselt õigus otsustada, kas leping sõlmida või mitte. Võlaõigusseaduse § 760 kohaselt on tervishoiuteenuse osutaja kohustatud osutama tervishoiuteenust isikule, kes seda taotleb, kui taotletavad lepingutingimused ei ole vastuolus seaduses sätestatuga ja tervishoiuteenuse osutamise lepingu tüüptingimustega.

Kokkulepe, mis kaldub kõrvale tervishoiuteenuse osutamise lepingu regulatsioonist, on tühine (võlaõigusseaduse § 773). Kuid see ei välista, et tervishoiuteenuse osutaja ja patsient võivad kokku leppida näiteks tasus, saladuse hoidmise kohustusest kõrvale kaldumises ning võlaõigusseaduse 41. peatükis reguleerimata küsimustes, võlaõigusseaduse 41. peatükis sätestatust kõrvale kaldumises patsiendi kasuks jms.

Tervishoiuteenuse osutamise lepingu pooled ja nende kohustused

Eelöeldule lisaks tuleb tsiviilõigusliku vastutuse kindlakstegemiseks võtta vaatluse alla tervishoiuteenuse osutamise lepingu pooled ja nende kohustused. Tervishoiuteenuse osutamise lepingu üks pool on alati tervishoiuteenuse osutaja, kes on harilikult tervishoiuteenuseid osutav juriidiline isik. Füüsiline isik saab olla tervishoiuteenuse osutaja kahel juhul: esiteks siis, kui ta tegutseb füüsilisest isikust ettevõtja vormis (nt perearstina), teiseks siis, kui isik töötab tervishoiuteenuse osutajaga sõlmitud muu lepingu alusel kui tööleping või muu sellesarnane leping (nt olukord, kus kirurg teeb lõikuse teise tervishoiuteenuse osutaja juures, kus ta ei tööta (Nõmper, Sootak 2007, 57)). Lepingu teine pool on harilikult patsient, kuigi võimalik on sõlmida leping ka kolmanda isiku kasuks.

Tervishoiuteenuse osutaja on kohustatud seda teenust osutama, seetõttu peab võlaõigusseaduse § 762 järgi tervishoiuteenus vastama vähemalt arstiteaduse üldisele tasemele teenuse osutamise ajal ja seda tuleb osutada tervishoiuteenuse osutajalt tavaliselt oodatava hoolega. Vajaduse korral peab tervishoiuteenuse osutaja suunama patsiendi eriarsti juurde või kaasama eriarsti. Harju Maakohtu 2008. aasta 29. veebruari otsuses tsiviilasjas nr 2-05-2059 on mõiste „tavaliselt oodatava hoolega" sisustatud. Kohus jõudis seisukohale, et kui tegemist on patsiendiga, kellel on juba diagnoositud krooniline südamehaigus ja olnud kaks infarkti, siis võlaõigusseaduse §-s 762 märgitud mõiste „tavaliselt oodatava hoolega" on sisustatud arstiteaduse üldise kardioloogiatasemega, sest teenuse osutamisel saab ja tuleb juhinduda konkreetsest haigusest.

Arstiteaduse üldist taset selgitavad ka ravijuhised (Nõmper 2011, 163). Kuid peale nimetatu tuleb teenuse kvaliteedi määramisel arvestada tervishoiuteenuse osutamiseks kasutatud meditsiiniseadmeid ja ravimeid ning seda, mille eest Eesti Haigekassa tasub. Samuti tuleb lepingu täitmise hindamisel arvesse võtta teenuse osutamise aja standardit. Lepingu täitmise hindamisel tagantjärele ei saa aluseks võtta tervishoiuteenuse osutamise lõpptulemust. On vaja tuvastada, kas kõik osutatud tervishoiuteenused olid osutamise ajal näidustatud ja tehtud nõuetekohaselt (Varul, Kull, Kõve, Käerdi 2009, 300).

Teiseks on tervishoiuteenuse osutaja kohustatud patsienti teavitama ja temalt teavitatud nõusoleku saama. Võlaõigusseaduse § 766 lõike 1 kohaselt peab tervishoiuteenuse osutaja

patsienti teavitama tema läbivaatamise tulemustest ja tervise seisundist, võimalikest haigustest ning nende kulgemisest, pakutava tervishoiuteenuse olemusest ja otstarbest, selle osutamisega kaasnevatest ohtudest ja tagajärgedest ning teistest võimalikest ja vajalikest tervishoiuteenustest. Riigikohus on 2000. aasta 30. mai otsuses kriminaalasja nr 3-1-1-63-00 punktis 7.1 leidnud, et patsiendi informeerimine on arsti ülesanne ja vastutus lasub raviarstil. Teavitamiseks ei ole kindlat vormi ette nähtud. Kuid patsient peab teavitamisest aru saama. Oluline on ka see, et teavitada tuleb aegsasti enne tervishoiuteenuse osutamist. Operatsioonisaali ukse taga tehtud teavitamise korral ei ole patsiendi nõusolek enam vabatahtlik (Nõmper, Sootak 2007, 80).

Piiratud teovõimega patsiendi puhul kuuluvad võlaõigusseaduse § 766 lõike 4 kohaselt õigused teavitamiseks ja nõusoleku andmiseks patsiendi seaduslikule esindajale niivõrd, kuivõrd patsient ei ole võimeline poolt- ja vastuväiteid vastutustundeliselt kaaluma. Kui seadusliku esindaja otsus kahjustab ilmselt patsiendi huve, ei tohi tervishoiuteenuse osutaja seda järgida. Näiteks kui vanemad ei luba alaealisele lapsele eluliselt vajalikku vereülekannet teha, peab tervishoiuteenuse osutaja eirama lapse vanemate korraldusi. Seadusliku esindaja otsuse eiramiseks ei ole vaja vanemlikke õigusi piirata vms.

Seadusega sätestatud juhtudel ja ulatuses ei ole patsiendi ega tema seadusliku esindaja nõusolek tervishoiuteenuse osutamiseks vajalik. Riigikohus on 2007. aasta 3. oktoobri otsuses tsiviilasjas nr 3-2-1-83-07 märkinud: vastavalt võlaõigusseaduse § 766 lõikele 6 ei ole patsiendi nõusolek seadusega sätestatud juhtudel ja ulatuses tervishoiuteenuse osutamiseks vajalik. Selline juht on psühhiaatrilise abi seaduse § 11 lõike 1 kohaselt tahtest olenematule ravile allutamine.

Tervishoiuteenuse osutajal on ka saladuse hoidmise kohustus ja dokumenteerimiskohustus. Patsient on kohustatud tasu maksma ning kaasabi ja informatsiooni andma.

Tsiviilõigusliku vastutuse alused

Tsiviilõiguslik vastutus jaguneb kaheks – lepinguline vastutus ja deliktiline vastutus. Lepingu rikkumise korral on vastutuse aluseks lepingust tuleneva kohustuse rikkumine. Deliktilise vastutuse korral on vastutuse aluseks õigushüve rikkumine (õigushüve on näiteks vabadus, tervis, omand jms).

Lepinguline regulatsioon ei välista aga deliktiõiguse paralleelset kohaldamist. Riigikohus on 2011. aasta 8. aprilli otsuses tsiviilasjas nr 3-2-1-171-10 leidnud, et lepingulise kohustuse rikkumise tulemusena isikule tervisekahjustuse tekitamise korral võib tervishoiuteenuse osutaja võlaõigusseaduse § 1044 lõike 3 järgi vastutada ka kahju õigusvastase tekitamise sätete järgi. Kuid kohus ei tohi kahju hüvitamise nõude lahendamisel kohaldada vaheldumisi lepingulise ja lepinguvälise vastutuse sätteid. Patsient võib esitada oma nõuded tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 370 lõike 2 järgi alternatiivselt.

Lepingulise kahju hüvitamise nõude korral peab patsient tõendama tervishoiuteenuse osutaja kohustuse rikkumist, süüd, kahju tekkimist ja põhjuslikku seost rikkumise ja kahju vahel. Deliktilise vastutuse korral peab patsient tõendama õigushüve rikkumist, kahju tekkimist ja põhjuslikku seost rikkumise ja kahju tekkimise vahel. Deliktiõiguses eeldatakse rikkuja süüd.

Kohtupraktikas oli deliktiõiguse sätete kohaldamine pigem erandlik. Enamasti kohaldati lepingulist vastutust.

Lepinguline vastutus

Võlaõigusseaduse § 770 sätestab tervishoiuteenuse osutaja lepingulise vastutuse. Võlaõigusseaduse § 770 lõike 2 kohaselt vastutab tervishoiuteenuse osutaja ka teda abistavate isikute (nt arst-resident, meditsiiniõde) tegevuse ja tervishoiuteenuse osutamisel kasutatavate seadmete vigade eest. Tõendamiskoormise jagunemine võlaõigusseaduse § 770 järgi sätestab tervishoiuteenuse osutaja lepingulise vastutuse, et kehtestada tavalise lepingulise vastutusega võrreldes kõrgem vastutusstandard. Sellel eesmärgil on laiendatud vastutavate isikute ringi ning kergendatud teatud juhtudel patsiendi tõendamiskoormist (Varul, Kull, Kõve, Käerdi 2009, 311).

Enamasti nõuti kohtupraktikas tervishoiuteenuse osutamise lepingu rikkumise korral kahju hüvitamist. Kohustuse rikkumine seisnes kohtupraktikas ravi- või diagnoosiveas, teavitamiskohustuse ja dokumenteerimiskohustuse rikkumises. Kohustuse rikkumise tuvastamisel tuginesid kohtud peaaegu eranditult tervishoiuteenuse kvaliteedi ekspertkomisjoni ja kuni 2007. aastani tegutsenud arstiabi kvaliteedi ekspertkomisjoni järeldustele.

Enamikus asjades oli nõude aluseks ravi- või diagnoosiviga. Riigikohus on 2011. aasta 8. aprilli otsuses tsiviilasjas nr 3-2-1-171-10 märkinud, et tervishoiuteenuse osutaja poolt õige diagnoosi määramata jätmist saab üldjuhul pidada patsiendi haiguse süvenemisega kaasneva mittevaralise kahju põhjuseks.

Harju Maakohtu 2011. aasta 10. mai otsuses tsiviilasjas nr 2-06-17756 on määratletud, mis on diagnoosi- või raviviga: kui tervishoiuteenuse osutaja rikkumine seisneb diagnoosi- või raviveas, tähendab see eelkõige seda, et tervishoiuteenuse osutaja määras hooletusest või tahtlikult vale diagnoosi või ravi, jättes õige diagnoosi ja ravi määramata.

Ravi- või diagnoosivea kindlakstegemisel on kohtud arvestanud, et ühe terviseprobleemi lahendamiseks võib olla mitu võimalust (Nõmper, Sootak 2007, 130). Ka Harju Maakohus on 2009. aasta 10. juuni otsuses tsiviilasjas nr 2-07-28689 asunud järgmisele seisukohale: asjaolu, et hagejal diagnoositud haiguse raviks on mitu võimalikku raviviisi, ei tähenda, et tervishoiuteenuse osutaja määratud ravi oleks olnud ebaõige.

Kohtupraktikas on ravi- või diagnoosivea kohta lisaks märgitud, et kui isik läheb arsti juurde, ei ole arst kohustatud talle rikutud tervist tagasi andma, vaid arst peab arstikunsti võimaluste piires tegema kõik võimaliku inimese tervise taastamiseks (Tartu Ringkonnakohtu 2010. aasta 6. detsembri otsus tsiviilasjas nr 2-08-5408). Eelnevaga seonduvalt on oluline märkida, et tervishoiutöötaja ei saa teha patsiendi heaks kõike võimalikku – piirangud võivad tuleneda näiteks majanduslikust olukorrast (Eesti Haigekassa hüvitatavate protseduuride hulk on piiratud), tervishoiukorraldusest (kõik haiglad ei saa teha kõiki operatsioone) vms. Vastutus tuleb siduda eelkõige küsimusega, kas tervishoiutöötaja käitus nii, nagu iga teine korralik tervishoiutöötaja oleks käitunud. Silmas tuleb pidada ka seda, et patsiendi ravimine on alati seotud riskiga (Nõmper, Sootak 2007, 130).

Teavitamiskohustuse rikkumise tuvastas Harju Maakohus 2010. aasta 15. veebruari otsuses tsiviilasjas nr 2-09-15036, asudes seisukohale, et patsiendile tehtud operatsiooni puhul oli tegemist esteetilis-plastilise kirurgiaga, mille puhul on operatsiooniga saavutatav esteetiline tulemus patsiendile oluline. Seega pidi kostja erilise hoolsusega suhtuma patsiendile teabe andmise kohustusse ning selgitama erinevaid võimalusi oodatava esteetilise tulemuse saavutamiseks.

Tervishoiuteenuse osutaja vastutab võlaõigusseaduse § 770 lõike 1 järgi üksnes oma kohustuste süülise rikkumise eest. Süü kohta on Harju Maakohus 2008. aasta 29. veebruari otsuses tsiviilasjas nr 2-05-2059 leidnud, et tervishoiuteenuse osutaja tegevusetus, mis seisnes hageja kõrgema kategooria kardioloogi juurde suunamata jätmises või haiglasse uuringute tegemiseks suunamiskirja andmata jätmises, on käsitletav raske hooletusena. Nimetatud tegevusetus on hinnatav süülise rikkumisena.

Peale süü tuleb tuvastada ka kahju olemasolu ning põhjuslikku seost rikkumise ja kahju vahel.

Hüvitatava kahju liik ja suurus

Hüvitamisele kuuluv kahju võib võlaõigusseaduse § 128 lõikest 1 tulenevalt olla varaline või mittevaraline. Õiguskirjanduses on leitud, et mittevaralise kahju hüvitise määrad on olnud siiani suhteliselt madalad ja kohtumenetlusega kaasnevad õigusabikulud suhteliselt suured, seetõttu majanduslikus mõttes ei ole kohtus käimine tihti ära tasunud (Varul, Kull, Kõve, Käerdi 2009, 311). Ka tervishoiuteenuse kvaliteedi ekspertkomisjoni esitatud kaebuste kohta koostatud statistika näitab, et tegelikkuses tuvastatakse ekspertkomisjonis palju rohkem tervishoiuteenuse osutamise lepingust tuleneva kohustuse rikkumisi, kui on esitatud kaebusi kohtusse (ainuüksi 2010. aastal tuvastati 35 rikkumist, kuid analüüsi objektiks oli ajavahemikus 01.01.2006–31.08.2011 vaid 34 lahendit). Võib eeldada, et tervishoiuteenuse osutajad eelistavad maksta hüvitisi kohtuväliste kokkulepete kaudu. Ei saa välistada ka võimalust, et patsient on oma nõudest loobunud. Kõigi nimetatud põhjuste koosmõjul on tervishoiuteenuse osutamise lepingu rikkumisega seotud probleeme käsitlevaid kohtuotsuseid vähe.

Enamasti nõuti tervishoiuteenuse osutamise lepingu rikkumise korral nii varalise kui ka mittevaralise kahju hüvitamist. Varalise kahju nõude esitas enamikul juhtudel patsient, kes nõudis nende kulude hüvitamist, mida tuli teha, et taastada vähemalt kahju tekitamisele eelnenud terviseseisund.

Mittevaralise kahju väljamõistmist tervishoiuteenuse osutamise lepingu rikkumise tõttu esines kohtupraktikas harva. Nõudeid oli rohkem, kuid need jäeti rahuldamata, sest kohus ei tuvastanud tervishoiuteenuse osutaja kohustuse rikkumist. Enamasti oli hagejaks patsient. Läbivaadatud lahendites mõistis kohus tervishoiuteenuse lepingu rikkumise tõttu mittevaralise kahju välja Harju Maakohtu 2008. aasta 29. veebruari otsuses tsiviilasjas nr 2-05-2059 (10 000 krooni) ja Tartu Ringkonnakohtu 2006. aasta 18. detsembri otsuses tsiviilasjas nr 2-03-221 (200 000 krooni).

Mõningaid mittevaralise kahju hüvitamise hagisid esitasid patsientide lähedased isikud. Enamikul juhtudel nende nõuet ei rahuldatud, sest esile ei olnud toodud asjaolusid, mis seda õigustaksid. Näiteks Tallinna Ringkonnakohus leidis 2012. aasta 14. veebruari otsuses tsiviilasjas nr 2-06-17756, et võlaõigusseaduse § 134 lõige 3 annab iseseisva mittevaralise kahju hüvitamise nõude ka surmasaanu või kannatanud isiku lähedastele isikutele, kuid seda lisaeelduse, nimelt erandlike asjaolude olemasolul. Seaduses ei ole sätestatud, millist asjaolu loeb seadusandja erandlikuks. Igal konkreetsel juhul tuleb arvestada konkreetses asjas olevaid faktilisi asjaolusid. Erandlike asjaolude esinemist peab hageja põhistama ja tõendama ning kohus võtma seisukoha, kas esiletoodud asjaolusid saab lugeda erandlikeks asjaoludeks võlaõigusseaduse § 134 lõike 3 mõttes või mitte. Autori arvates tuleb märkida, et mitte kõik negatiivsed tagajärjed (sh psüühilised üleelamised) ei ole ega peagi olema rahaliselt hüvitatavad (Vutt 2012, 29).

Kahju hüvitamise hagi esitamist puudutavalt on Riigikohus 2008. aasta 14. oktoobri otsuse tsiviilasjas nr 3-2-1-76-08 punktis 18 märkinud, et uue hagi võib esitada ka juhul, kui nõutakse sellise kahju hüvitamist, mida varem ei nõutud. Uus asjaolu, mis annaks õiguse samast tervisekahjustusest tuleneva uue hagi esitamiseks, võib Riigikohtu 2004. aasta 4. märtsi otsuse tsiviilasjas nr 3-2-1-27-04 punkti 17 kohaselt olla näiteks hageja tervise halvenemine või kahju suurenemine.

Deliktiline vastutus

Võlaõigusseaduse § 1044 lõikest 3 tulenevalt on võimalik ka deliktiõiguslik vastutus, kui tervishoiuteenuse osutamise lepingu rikkumisega kaasneb isiku surm või isikule kehavigastuse või tervisekahjustuse tekitamine.

Kohtupraktikas on leitud, et deliktiõigust saaks kohaldada, kui esteetilis-plastilise operatsiooni lõpptulemus ei ole vastuvõetav ning sellest on tekkinud patsiendile mittevaraline kahju. Harju Maakohus leidis 2010. aasta 15. veebruari otsuses tsiviilasjas nr 2-09-15036, et tervishoiuteenuse osutamise leping ei kaitse hagejat mittevaralise kahju tekkimise vastu olukorras, kus tervishoiuteenuse lõpptulemus ei ole esteetiliselt vastuvõetav. Asjaolu, et rinnaproteeside paigaldamine oli näha, tuleb käsitada kui inetuks tegevat tervisekahjustust, mitte kui kehavigastust, ning seetõttu oli hageja mittevaralise kahju nõue reguleeritud deliktiõiguse alusel. Kohus leidis, et kahjuhüvitise suuruse määramisel tuleb arvestada, et esteetilis-plastilise kirurgia tervishoiuteenuse valik oli hageja enda otsustus. Samas oli kostjate tegevuse tulemusena hageja kehakuju moonutatud. Kohus leidis, et õiglane summa hagejale mittevaralise kahju hüvitamiseks on 10 000 krooni.

Siinkohal võiks autori arvates küsida: kas asjaolu, et rinnaproteeside paigaldamine oli näha, on inetuks tegev tervisekahjustus? Ilmselt tuleb igas asjas teha kindlaks, kuivõrd on näiteks rindade paigaldamine isiku kehakuju moonutanud, kas rinnaimplantaatide korral on üks rind madalamal kui teine või on näha tehtud õmblused. Kui selline asjaolu on tuvastatud, võiks seda ka tervisekahjustuseks lugeda. Samal ajal loetakse tervisekahjustuseks mis tahes hälbe tekitamine inimorganismi normaalse ja tavapärase seisundiga võrreldes (Varul, Kull, Kõve, Käerdi 2009, 645). Kui paigaldatakse rinnaimplantaadid, võiks küsida, kas on üldse tegemist organismi normaalse ja tavapärase seisundiga.

Kuna praktikas ei ole palju ilukirurgiaga seotud probleeme käsitlevaid lahendeid, ei ole ka kohtupraktika selles valdkonnas veel välja kujunenud. Tegemist on keerulise valdkonnaga, seetõttu võib ennustada, et tulevikus tekib mitmeid ilukirurgia küsimusi puudutavaid vaidlusi.

Tsiviilõigusliku vastutuse piiramine

Kahju peab olema konkreetse tervishoiuteenuse tüüpiline võimalik tagajärg, mitte ebatavaline kahju (Nõmper, Sootak 2007, 141). Hüvitada tuleb ainult ettenähtav kahju. Kohtupraktikas on kahju ettenähtavuse kindlakstegemise juures suur osa sellel, millised on arsti eriteadmised, arvesse on võetud ka arsti töökogemust. Näiteks Harju Maakohus leidis 2008. aasta 29. veebruari otsuses tsiviilasjas nr 2-05-2059, et kuna kostjal olid eriteadmised kardioloogiast, pidi ta ette nägema tagajärge, kui südamehaigusega hageja ei saa õigeaegselt tervishoiuteenust tavalise oodatava hoolega. Tagajärjeks võib olla haiguse süvenemine tasemeni, mis toob kaasa piiranguid hageja igapäevases tegevuses ja elukorralduses.

Võlaõigusseaduse §-s 771 on sätestatud, et patsiendi kahju hüvitamise nõude aegumise tähtaeg on viis aastat alates ajast, kui ta sai teada tervishoiuteenuse osutaja või arsti kohustuse rikkumisest ja kahju tekkimisest. See tähendab, et vajalik on mõlema asjaolu esinemine. Aegumistähtaeg ei hakka kulgema sündmusest (nt operatsioonist). Kohustuse rikkumisest teadasaamiseks saab pidada näiteks tervishoiuteenuse osutaja sellekohast teadet, teisese arvamuse kinnitust või arstiabi kvaliteedi ekspertkomisjoni otsust (Nõmper, Sootak 2007, 138). Lepinguväliste nõuete puhul kehtib tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 153 lõikest 1 tulenev kolmeaastane aegumistähtaeg.

Kahju hüvitamise nõude aegumistähtaeg patsiendi lähedastele on tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 153 lõike 1 kohaselt kolm aastat. Seejuures ei alga ka sel juhul kahju hüvitamise aegumistähtaeg isiku surmaga – aegumistähtaja alguseks on aeg, kui isik kahju tekkimisest teada sai. Näiteks Tallinna Ringkonnakohus leidis 2010. aasta 14. mai otsuses tsiviilasjas nr 2-09-9677, et hagejad ei nõudnud tervishoiuteenuse osutamise lepingu rikkumisega patsiendile tekitatud kahju hüvitamist, vaid neile endile isiku surma põhjustamisega tekkinud kahju hüvitamist. Seetõttu oli aegumistähtaeg kolm aastat ning hagi on aegunud.

Karistusõiguslik vastutus

Õiguskirjanduses on küll ennustatud, et tulenevalt patsiendi raskustest tõendamisprotsessis tsiviilasjades püüab patsient sellest üle saada kriminaalmenetlusega. See tähendab, et senisest rohkem esitatakse avaldusi kriminaalmenetluse alustamiseks tervisekahjustuse tekitamise ettekäändel ja lastakse uurimisorganitel tõde tuvastada, et ise advokaadikuludest ja tõendamisraskustest pääseda (Nõmper, Sootak 2007, 119). Kuid kohtuasjade arvu silmas pidades ei ole see ennustus veel täitunud – ei ole ülevaadet, kui palju avaldusi on esitatud tervishoiuteenuse osutamisega seonduvalt kriminaalmenetluse alustamiseks. Maa- ja ringkonnakohtud on teinud vähe lahendeid kriminaalasjades tervishoiuteenuse osutamist puudutavalt. Nimelt tehti esimese ja teise astme kohtutes kokku ainult kolm lahendit. Seetõttu ei saa nimetatud lahendite põhjal ka üldistusi teha.

Praktikas tuleb tervishoiuteenuse osutaja karistusõiguslikku vastutust ette enamasti karistusseadustiku §-des 117 ja 119 sätestatud koosseisude puhul. Karistusseadustiku § 117 lõike 1 järgi karistatakse teise inimese surma põhjustamise eest ettevaatamatusest kuni kolmeaastase vangistusega. Sama paragrahvi teise lõike järgi sama teo eest, kui sellega on põhjustatud kahe või enama inimese surm, karistatakse kuni viieaastase vangistusega. Karistusseadustiku § 119 lõike 1 järgi karistatakse raske tervisekahjustuse tekitamise eest ettevaatamatusest rahalise karistuse või kuni üheaastase vangistusega. Sama paragrahvi teise lõike järgi karistatakse sama teo eest, kui sellega on tekitatud raske tervisekahjustus kahele või enamale inimesele, kuni kolmeaastase vangistusega. Ettevaatamatuse eest saab karistada isikut ainult siis, kui isikul ei ole süüteokoosseisule vastavate asjaolude suhtes tahtlust ja eriosas on ette nähtud vastutus vastava kuriteo toimepanemise eest ettevaatamatusest. Tervishoiutöötaja vastutus võib tuleneda nii tegevusega toimepandud kui ka tegevusetusega toimepandud ettevaatamatusdeliktist.

Oluline on märkida, et Riigikohus leidis 2010. aasta 29. novembri otsuse kriminaalasjas nr 3-1-1-79-10 punktis 13.4, et tervishoiuameti arstiabi kvaliteedi ekspertkomisjoni otsus ei ole käsitletav tõendina kriminaalmenetluses. Kuigi tervishoiuameti arstiabi kvaliteedi ekspertkomisjoni otsus sisaldas ka hulgaliselt meditsiini eriteadmistele tuginevaid järeldusi, ei ole need järeldused kriminaalmenetluses tõendiks, sest mitteõiguslike eriteadmiste rakendamiseks kriminaalmenetluses tuleb määrata ekspertiis.

Enne nimetatud Riigikohtu otsust on ekspertkomisjoni otsust käsitletud tõendina (Tartu Ringkonnakohtu 2007. aasta 24. aprilli määrus asjas nr 1-07-4017). Kuid pärast Riigikohtu otsust tehtud Tallinna Ringkonnakohtu 2011. aasta 14. veebruari määruses asjas nr 1-10-15692 on kohus märkinud, et kriminaalmenetlust tuleb alustada, sest ekspertkomisjoni otsused ei ole käsitletavad kriminaalmenetluses tõendina ning seega ei saa kriminaalmenetluse alustamata jätmise otsus põhineda ekspertkomisjoni otsusel ja olukorras, kus menetleja möönab võimalikke ravivigu ja ebaõiget diagnoosimist, mis võivad viidata süüteo toimepanemisele.

Kokkuvõtteks

Kuna tervishoiuteenuse osutamise lepingu rikkumisega seotud kohtuasju oli praktikas vähe (tervishoiuteenuse kvaliteedi ekspertkomisjon tuvastas rohkem rikkumisi, kui oli tervishoiuteenuse osutamist puudutavaid otsuseid), võib järeldada, et suur osa rikkumistest ei jõuagi kohtusse, vaid lahendatakse kas kohtuväliselt või on isik üldse loobunud igasuguse nõude esitamisest.

Patsiendil on tsiviilkohtumenetluses tervishoiuteenuse osutaja lepingurikkumist küllaltki raske tõendada. Sellest tulenevalt võiks küll arvata, et avalduste hulk kriminaalmenetluse algatamiseks tervishoiuteenuse osutamisega seotud asjades suureneb, kuid praegu ei nähtu vähemalt kohtupraktikas selliste kriminaalasjade arvu tõusu (samal ajal ei ole ülevaadet avalduste hulgast kriminaalmenetluse alustamiseks tervishoiuteenusega seoses).

Tsiviilasjade puhul lahendati tervishoiuteenuse osutamisega seotud vaidlused enamasti lepinguliste sätete alusel. Ravi- või diagnoosivea tuvastamisel tuginesid tsiviilasju lahendavad kohtud peaaegu eranditult tervishoiuteenuse kvaliteedi ekspertkomisjoni või kuni 2007. aastani tegutsenud arstiabi kvaliteedi ekspertkomisjoni järeldustele. Rõhutada tuleb aga seda, et kriminaalasjades ei ole lubatav tõendina kasutada tervishoiuteenuse kvaliteedi ekspertkomisjoni otsust.

Enamasti nõuti tervishoiuteenuse osutamise (lepingu) rikkumise korral kahju hüvitamist, mittevaralise kahju väljamõistmist esines väga harva.

Deliktilist vastutust puudutavalt leidis kohtupraktikas äramärkimist, et tervishoiuteenuse osutamise lepingu olemasolu ei välista mittevaralise kahju nõude esitamise võimalust olukorras, kus tervishoiuteenuse lõpptulemus ei ole esteetiliselt vastuvõetav.

Maa- ja ringkonnakohtud on teinud väga vähe tervishoiuteenuse osutamise rikkumist puudutavaid lahendeid kriminaalasjades – esimese ja teise astme kohtutes kokku kolm lahendit. Seetõttu ei saa nimetatud lahendite põhjal üldistusi teha. Läbivaadatud kriminaalasjades oli süüdistuse sisuks vähemalt osaliselt tegevusetusest toimepandud ettevaatamatusdelikt. See omakorda tähendab, et arstilt oodatakse teatud hetkel kindlal viisil tegutsemist; kui arst siis eksib ja ei tegutse, võib teda oodata karistusõiguslik vastutus.

Kasutatud õigusaktid

Karistusseadustik. – Riigi Teataja I 2001, 61, 364.

Sotsiaalministri 2002. aasta 10. jaanuari määrus nr 13 „Tervishoiuteenuste loetelu kehtestamine". – Riigi Teataja Lisa 2002, 14, 180.

Tervishoiuteenuse korraldamise seadus. – Riigi Teataja I 2001, 50, 284.

Tsiviilkohtumenetluse seadustik. – Riigi Teataja I 2005, 26, 197.

Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – Riigi Teataja I 2002, 35, 216.

Võlaõigusseadus. – Riigi Teataja I 2001, 81, 487.

Kasutatud kirjandus

Nõmper, A. (2011). Lisandusi Riigikohtu lahendile 3-1-1-79-10. – Juridica, nr 2, lk 162–164.

Nõmper, A., Sootak J. (2007). Meditsiiniõigus. Tallinn: Juura.

Statistika meditsiinivigade kohta Euroopa Liidus. Euroopa Liidu tervishoiuportaal. – http://ec.europa.eu/health/patient_safety/policy/index_en.htm

Statistika Tervishoiuteenuse Kvaliteedi Ekspertkomisjonile esitatud kaebuste kohta. – http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Tervisevaldkond/Tervishoid/AKEK%20ja%20TKE%20tegevus%20arvudes.pdf.

Varul, P., Kull, I., Kõve, V., Käerdi, M. (koost-d) **(2009).** Võlaõigusseadus. Kommenteeritud väljaanne III. 8. ja 10. osa (§-d 619–916 ja 1005–1067). Tallinn: Juura.

Vutt, M. (2012). Lähedase isiku surma põhjustamisega tekitatud mittevaralise kahju hüvitamine. Kohtupraktika analüüs. – www.riigikohus.ee/vfs/1321/MittevaralineKahjuSurmaPohjustamisel_Avaldamiseks.pdf.

Liberaalne või kapitalistlik turumajandus – selles on küsimus

Paul Tammert, majandusteaduste magister

Autor avab riigi majandusmudelit käsitleva diskussiooni ja analüüsib ühistulise ettevõtlusvormi rolli selles mudelis.

Esitletav majandusmudel põhineb sotsiaalse elukorralduse (Hechter, Horne 2003)[1]teoorial, mida Aaron Wildavsky (Wildavsky, Webber 1986) on laialdaselt kasutanud riigi fiskaalpoliitika analüüsimisel. Uurimismeetod lähtub loogilisest diskursusest ja tugineb juhtumianalüüsile.

Rahvusvahelistes võrdlevates uuringutes on Eesti majandusmudelit määratletud valdavalt vaba turumajandusena (CIA … 2008). Teadusringkondades tunnustatud üldise arusaama järgi loetakse turg vabaks ja hind õiglaseks, kui pakkujad ja ostjad on vabad oma otsuse langetamisel. Järgnevas töös esitatakse üks võimalik arusaam riigi majandusmudeli kirjeldamise meetodist ning uuritakse juhtumianalüüsi meetodit rakendades, kas Eestis on hinnad õiglased.

Artikli esimeses osas vaadeldakse poliitika kirjeldamisel kasutatavat jaotust ning hinnatakse selle ja võimalike alternatiivide rakendatavust riigi majandusmudeli analüüsimisel.

Artikli teises pooles uuritakse leitud mudeli rakendatavust juhtumianalüüsi baasil, võttes aluseks loomuliku monopoli[2], praegusel juhul AS-i Tallinna Vesi juhtumi. Käsitletava juhtumianalüüsi abil on võimalik selgitada ühtlasi ühistu kui ettevõtlusvormi rolli vabas turumajanduses.

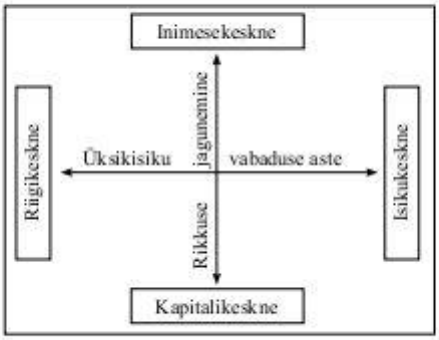
Mõtleme, kuid mitmes dimensioonis?

Eesti poliitilises kõnepruugis ja ka majanduspoliitilises mõtlemises domineerib ühedimensiooniline ehk ühemõõtmeline, vasak-parempoolses paradigmas püsiv mõtlemine, mis olemuslikult õhutab vastandumist ja konflikte. Selline jaotus juurdus Prantsuse ja Frankfurdi parlamendis, kus paremal pool istusid monarhia kaitsjad ning vasakul vabariigi pooldajad. Seega algupäraselt tähendas vasakpoolsus reformiste ja parempoolsus konservatiive. Tänapäeval taotleb enamik parteisid reforme, kuid nende suunad on kohati lausa vastandlikud. Seetõttu on selline jaotus oma algupärase tähenduse minetanud. Eesti kõnepruugis räägitakse parempoolsusest harilikult nii majanduslike vabaduste kui ka olemasolevat rikkuse jaotust säilitada tahtvas kontekstis. Vasakpoolsust kasutatakse taas valdavalt rikkuste ümberjagamise kontekstis, kusjuures mõeldakse rikastelt võtmist ja vaestele andmist.

Buffalo ülikooli füüsikud Dejan Stojkovici juhtimisel on universumi protsesside modelleerimise käigus jõudnud huvitavale järeldusele: meie universumile aluse pannud Suure Paugu ajal oli ruum ühemõõtmeline. Alles hiljem, protsessi arenedes tekkis teine mõõde ning veelgi hiljem kolmas mõõde (Science … 2011).

Ilmselt oleks ka Eestis aeg poliitilistes diskussioonides üle minna vähemalt kahemõõtmelisele mõtlemisele. Sellekohaseid katsetusi on maailmas tehtud palju, kuid see ei ole selle artikli teema. Seetõttu pakun välja kaheteljelise vabadust mõõtva ja rikkuse jagunemist hindava süsteemi (joonis 1). Süsteemi selgitamiseks defineerin kõigepealt artiklis kasutatavad mõisted.

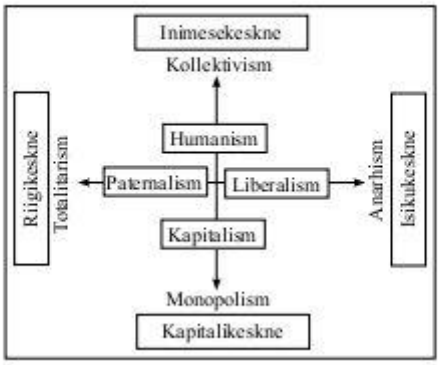
Joonis 1. Kahemõõtmeline ühiskonnakäsitlus, milles üks telg mõõdab rikkuse jagunemist ja teine üksikisiku vabadust



Märkus: Joonised 1–11, 13 ja 14 on autori koostatud.

Vabadus tähendab inimese õigust toimida oma tahte kohaselt, realiseerida oma töö tulemit turul välise sunnita ning kasutada saadud tulu oma äranägemise järgi heaolu loomiseks. See oleks absoluutse vabaduse seisund. Tegelikkuses piiravad inimese vabadust loodusseadused, teiste isikute vabadused ning sootsiumi kui terviku jätkusuutlikkusest tulenevad vajadused. Sootsiumi kui terviku moodustab organisatsioon, mis võib tegutseda ettevõtte, riigi jms vormis. Inimese võime ületada vabadusi piiravaid takistusi sõltub tema teadmistest, kogemustest, julgusest ning maailmanägemisest. Teiste isikute huve mittearvestav vabadusetaotlus tähendab anarhismi ning üldine, kuid teiste huve arvestav üksikisiku vabadus liberalismi (joonis 2).

Joonis 2. Ideoloogiad, mis esindavad vastavat vabaduse või rikkuse jagunemise kontseptsiooni



Inimene on vaba, kui tal on piisavalt teadmisi ning ta julgeb ja tahab ise otsustada ning esilekerkivaid probleeme lahendada. Kuid vabadus tähendab ka vastutust langetatud otsuste ja isikliku tegevuse tagajärgede eest. Ebaõnnestumise korral ei saa ta süüdistada kedagi teist ega nõuda, et teised teda kahjude kandmisel abistaksid (nagu see toimub praegu Vahemeremaadega). Teiste abi vastuvõtmine tähendab oma vabadusest loobumist, sest tasuta lõunaid ei ole.

Isikuvabaduse astet maailma riikides hindab Freedom House, Eestit loetakse selles vabade riikide hulka kuuluvaks (http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=1(25.01.2011)).

Liikumine selles skeemis vasakule tähendab isikuvabaduse vähenemist. Loovutades otsustusõiguse oma asjade üle teisele isikule, anname ennast „isa" eestkoste alla. Seejuures loodab igaüks, et tegemist on „hea isaga", kes tahab ja viitsib mõelda ka tema

heaolule. Kui sõlmime töölepingu tööandjaga või astume mõne valitseja teenistusse, tähendab see tänapäeval ühe riigi kodakondsuse vastuvõtmist.

Äärmusvasakpoolseks ilminguks selles skeemis on totalitarism, milles üksikisikult on võetud jõu ähvardusel igasugune vabadus ning tema tahe võidelda oma vabaduse eest on murdunud.

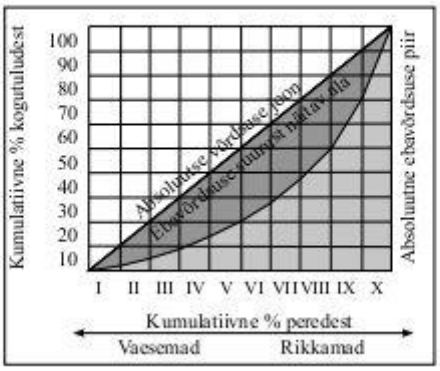
Vaba ja mittevaba ühiskonna murdejooneks on vastus küsimusele, kas inimene teenib riiki (valitsejat) või riik inimest.

Rikkus märgib inimeksistentsiks oluliste ressursside hulka ja jaotust isikute vahel. Selline ressurss on nii inimese materiaalseks toimetulekuks vajalik ja heaolu suurendav kinnis- ja vallasvara kui ka isiku tegevusvabadust ajas ja ruumis suurendavad teadmised, see tähendab aineline ja ainetu vara. Rikkuse hulka arvatakse ka toimetulekuks mitte-vajalikud, kuid isikut teistest eristavad ja kõrgemale tõstvad asjad, mille omandiõiguse nimel on inimesed valmis midagi ohverdama.

Inimese materiaalse rikkuse määrab tema omandiõiguse ulatus ja tema käsutuses oleva väärtuskandja, raha hulk. Raha käsitletakse selles kontekstis töö konserveeritud väärtusena, mille kandja vormis ja väärtusühikutes lepib kokku sootsium. Rikkust kontsentreeriv ideoloogia on kapitalism ja selle äärmuslik vorm monopolism.

Materiaalse rikkuse jagunemist sootsiumis hinnatakse statistilisel meetodil ning väljendatakse Lorenzi kõveraga (joonis 3).

Joonis 3. Lorenzi kõver. Tumehall ala kirjeldab kogukonnas valitsevat ebavõrdsust. Gini koefitsient leitakse, jagades tumehalli ala sellest allapoole jääva heleballi alaga

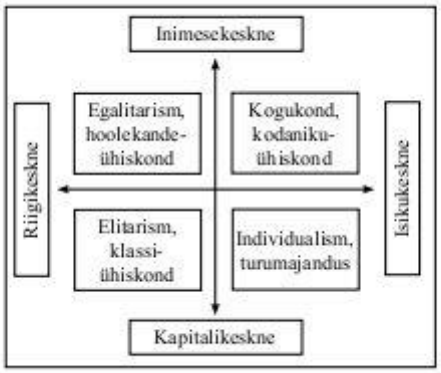


Materiaalse kapitali vastand on sotsiaalne kapital, mille olemasolu ja suurus ilmneb kõige selgemalt kriisiolukorras. Sattudes majanduskriisi või looduskatastroofi maavärina, vulkaanipurske, tsunami vms õnnetuse näol, kogeb igaüks oma sotsiaalse kapitali suurust ja näeb, kas keegi ulatab talle abistava käe või on ümbruses ainult inimesed, kes tahaksid teda voogudesse lükata. Rahast ja asjadest, nagu ka politseist, pole selles olukorras mingit abi. Sotsiaalset kapitali väärtustab humanistlik ideoloogia, selle äärmuslik vorm on kollektivism.

Sotsiaalse elukorralduse variatsioonid

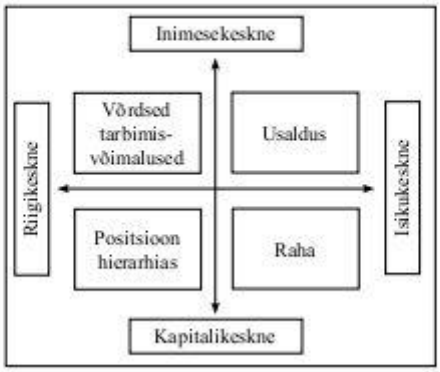
Sellisest kahemõõtmelisest koordinaatsüsteemist joonistub välja neli sotsiaalse elukorralduse vormi (joonis 4).

Joonis 4. Neli sotsiaalse elukorralduse vormi



Kogukondlikus elukorralduses on inimesi ühendav tegur usaldus (joonis 5). Algselt tähendas see tavaõigusel põhinevat naturaalmajanduslikku külaühiskonda, kus maa oli kogukonna ühisomanduses, kuid igaühel oli oma maatükk ja sellelt saadud saaki ümber ei jagatud. Kui keegi jäi hätta, siis koguneti talgutele ja lahendati probleem üheskoos. Näiteks kui ühe pere maja maha põles, pidi iga külapere andma mõned palgid ja uue maja ehitamiseks korraldati talgud. Kui kellelgi jäi maad üle, jagati see küla ühiskoosoleku otsusega ümber neile, kellel oli sellest puudus, sest maa oli küla ühis- ehk avalik omand. Selle elukorralduse nõrkuseks on soovimatus ja võimetus muuta oma käitumist muutuvas keskkonnas ning ohuks usalduse kadumine inimeste vahel.

Joonis 5. Iga sotsiaalse elukorralduse keskmes on oma väärtus või eesmärk



Kogukondliku elukorralduse modernne versioon on otsedemokraatial põhinev**kodanikuühiskond**, mis eeldab kõrget haritust, asjadest arusaamist ja iseseisvatmõtlemist, seega võib seda nimetada arenguspiraali uueks tasemeks. (Poliitilises terminoloogias võiks siinkohal kasutada mõistet „kommunitarism", kuid kuna sellel on tänapäeva Eestis meie ajaloost tulenev kõrvaltähendus, jääb autor algse mõiste juurde.)

Individualistliku elukorralduse keskmes on raha ja aluseks isiklik initsiatiiv – valmidus teha asju teisiti ja paremini. Kuna igaüks spetsialiseerub ühe töö tegemisele, siis peab ta toimetulekuks seda müüma ja saadud raha eest teiste kaupu ja teenuseid ostma. Kaupade ja teenuste vahetus toimub turul. Protsessi lihtsustamiseks kogunevad inimesed turu ümber ning linn on selle elukorralduse loomulik vorm.

Individualistlik elukorraldus eeldab haridust ja isiku tegevusvabadust, toimetulekuks tuleb spetsialiseeruda ja konkureerida turul, kus võidavad kõige innovaatilisemad. Sellise elukorralduse areng sõltub võimest hoida turg vabana. Vaba turumajandus kaob, kui

domineerima hakkavad rühmahuvid. Seda teostavad isikud, kes on tõusnud olulistele ametikohtadele ning tegutsevad perekonna-, klubi-, looži-, partei- vms ühenduse liikmete huvides.

Elitaristliku elukorralduse eesmärk on võimuhierarhias võimalikult kõrge positsiooni saavutamine. Selleks kasutatakse nii vägivalda kui ka pettust ning võitjate üle kohut ei peeta. Võimu teostatakse eluks hädavajaliku maa rentimise, loodusvarade kasutamise ja raha teel. Elitaristlik käitumismudel algab tänavalt, kus pommitakse möödakäijatelt raha. Edu saavutades tekib jõuk, kes nõuab katuseraha ettevõtjatelt, ning lõpuks areneb sellest välja sõjasalk, kes hakkab ümbruskonda terroriseerima ja maid alistama.

Kui inimesed alistuvad ja loobuvad oma vabadusest, sünnib klassiühiskond. Algelist ühiskonda valitsevad sõjapealikud (*warlord*) ja lääniisandad (*landlord*) vallutatud maa omandiõigusega. Alistatud rendivad maad, vabaduse säilitanutelt nõutakse terrori ähvardusel andami tasumist. Saadud vahenditega kaetakse eliidi ning nende võimu kaitsva sõjaväe ja kiriku ülalpidamise kulud. Alistatud kogukondi ühendab nende ühine süserään. Elitaristliku elukorralduse suurim oht on liigne edu – alistanud liiga suure territooriumi, ei suuda süserään seda enam isiklikult hallata ja ta võim hajub.

Egalitaristliku elukorralduse esmane eesmärk oli eliidi heaolu ohustava kuritegevuse piiramine. Selle elukorralduse sünnitas oht, mis tekkis hädasolijatest, kellelt ühiskond oli võtnud toimetuleku võimalused, kodu ja perekonna ning kes olid heidetud tänavale. Elitaristlikus ühiskonnas teostub see otsese vägivalla ning turumajanduses ebaõiglaste majandussuhete tõttu. Kui ühiskond võtab inimeselt kõik ja ei paku midagi vastu (isegi mitte eutanaasia võimalust), siis tekib tal õigus võtta eluks vajalik vägivallaga, sest elu säilitamiseks peab kusagilt saama toitu jm eluks vajalikku.

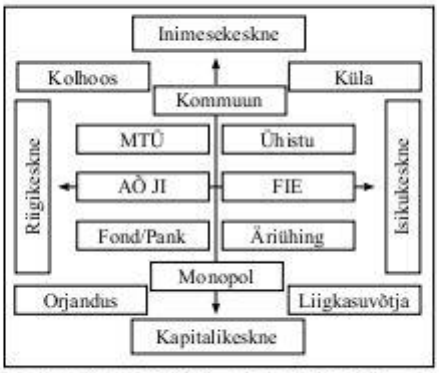
Kuna hädasolijate vägivald ohustab edukate vara ja elu, siis piisava ressursi (loe: tööstusühiskonna kasvava tööviljakuse) olukorras jõuab eliit mingil ajal arusaamale, et odavam on luua riiklik organisatsioon ja anda võim bürokraatiale, mis hakkab rikkust mõõdukas ulatuses ümber jagama. Andes hädasolijatele eluks vajaliku, võetakse neilt ära õigus kuritegevuseks. Kui algelises elitaristlikus ühiskonnas oli vaeste abistamise eesmärk minimaalse toimetuleku pakkumine, siis tööstus- ja teabeühiskonnas areneb see edasi võrdse heaolu, see tähendab võrdsete tarbimisvõimaluste nõudmiseks.

Egalitaristliku elukorralduse ohuks on liiga agar rikkuste ümberjagamine – kui inimesed saavad toimetulekuks vajaliku ise midagi tegemata, hakkab järjest rohkem inimesi lootma teiste abile ja kogu süsteem variseb kokku. Just seetõttu tõstavad tänapäeva egalitaristlikud liikumised igati esile hädasolijaid, kuid tegelikult abistavad neid minimaalselt.

Sotsiaalne elukorraldus ja ettevõtlusvorm

Konkreetse riigi või ühiskonna majanduslik ja poliitiline elukeskkond realiseerub inimeste kaudu, keda seob üks sotsiaalne elukorraldus. Seejuures on määrav, kui palju on ühe või teise eluviisi kandjaid ja milline on nende koostöövõime oma huvide realiseerimisel. Kuna lõpptulemit mõjutab tugevasti ühiskonna tehnoloogilise arengu tase ja organiseerumise vorm, siis analüüsime, millist ettevõtlusvormi nad oma eesmärkide saavutamiseks rakendavad (vt joonis 6).

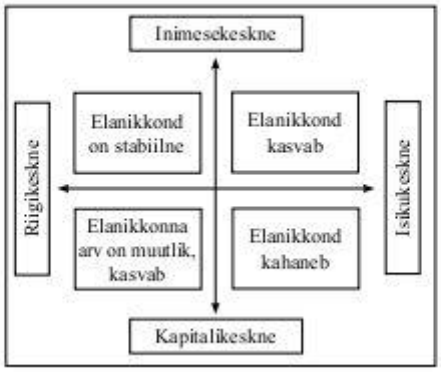
Joonis 6. Ettevõtlusvormid, mida sotsiaalsed elukorraldused rakendavad oma eesmärkide saavutamiseks



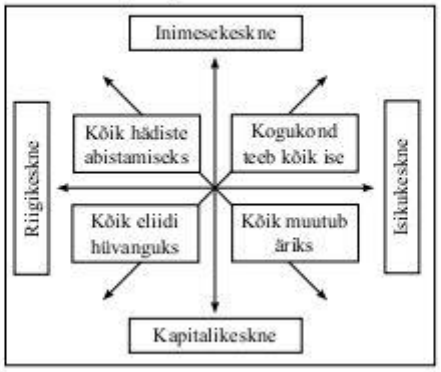
Märkus: AÕ JI – avalik-õiguslik juriidiline isik; MTÜ – mittetulundusühing; SA – sihtasutus; FIE – füüsilisest isikust ettevõtja.

Kogukondliku elukorralduse kõige olulisem tunnus majanduslikus kontekstis on püüdlus omavaralisusele. See tagab nii jätkusuutliku toimetuleku kui ka püsiva tööhõive. Lapsed on sellises elukeskkonnas rikkus, iibega probleeme ei ole (joonis 7). Teiste kogukondadega vahetatakse seda, mis üle jääb, ning sisse ostetakse ainult seda, mida ühel või teisel põhjusel ei suudeta ise toota. Ettevõtlusvormiks võiks nimetada küla (joonis 8).

Joonis 7. Sotsiaalse elukorralduse mudeli mõju rahvastiku juurdekasvule



Joonis 8. Domineeriva sotsiaalse elukorralduse mõju elu- ja majanduskeskkonnale



Kogukondliku elukorralduse uus arenguetapp – **kodanikuühiskond** – sünnib individualistliku turumajanduse põhjustatud tööstusrevolutsiooni tagajärjel. Tehnoloogia areng (traktorid, kombainid jms) hävitab algupärase küla kui ettevõtlusvormi. Inimlike

vajaduste raskuspunkt nihkub seejuures toimetulekuks vajaliku tootmiselt toodetu realiseerimisele turul. Kuna inimesed on alati ühes või teises vormis algtoodangu (põllumajandustooted, teenused, sealhulgas tööjõud) müüjad, siis satuvad nad turul ebavõrdsesse olukorda, kui kapital organiseerub ja hakkab müüjatele dikteerima, millistel tingimustel ja millise hinnaga nad oma toodangut müüa saavad.

Nn turutõrke olukorras, kus inimestelt on võetud vabadus realiseerida oma toodangut turul õiglase hinnaga, saab ta olukorda parandada, kui ühineb teistega, kellel on samasugused probleemid. Realiseerides oma toodangut ühistu kaudu, mille osanik ta ise on, saab ta parandada oma positsiooni turul ning tegevusest saadud kasum jaguneb vastavalt igaühe panusele – seega saab ta oma toodangust õiglase hinna, mitte ei jaga dividende. Samamoodi ühiselt kaupu otse tootjatelt ostes (kooperatiivkaubandus) saab ta säästa oma kulusid ning osta kaupu ja teenuseid õiglase hinnaga – tema kasu tekib säästust, mitte dividendide jagamisest. Kuid ühistulise ettevõtluse aluseks on inimeste isiklik initsiatiiv ja jätkuv osalemine ettevõtluses, seda ei saa keegi teha teise jaoks. Osalemine ettevõtte juhtimises ja raamatupidamise läbipaistvus tagab usalduse ning välistab olukorra, et ettevõtte juhtkond hakkab tegutsema isiklikest huvidest lähtudes (nagu see on kahjuks juhtunud Eesti tarbijate kooperatiivides). Rõhutan veel kord: ühistut eristab äriühingust see, et ettevõtte omanik on samal ajal ka selle teenuste tarbija, mistõttu kasumit jaotatakse ümberhindluse teel ning igaühe kasu suurus sõltub tema panusest ettevõtte käibesse.

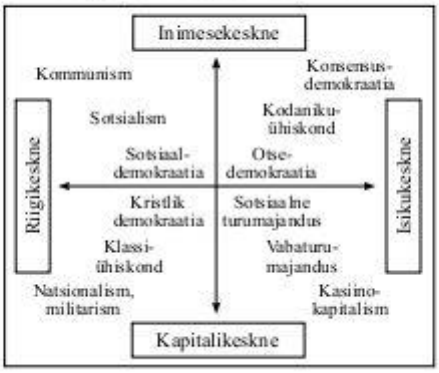
Individualistliku elukorralduse keskkonnas muutub kõik äri objektiks. Toimetulek ja heaolu sõltub sellest, kas ja kui palju inimene suudab müüa. Seejuures ei ole oluline, kas see on kaup, teenus, õigused, mõtted, või kui midagi muud üle ei jää, siis oma keha. Kõik, ka haridus, tervishoid, sotsiaalkindlustus, muutub äri objektiks, sest inimesed, kes neid teenuseid osutavad, tahavad samuti oma töö eest tasu saada. Kuna lapsed takistavad eneseteostust, heaolu saavutamist ja elumõnude nautimist, siis ei suuda linn ennast taastoota.

Kogu majandustegevus toimub äriühingu kaudu ja selle eesmärk on müüa oma toodang kolmandatele isikutele. Kõige vabam on oma tegevuses füüsilisest isikust ettevõtja (FIE), kuid selle tegevusvormi puuduseks on täielik isiklik vastutus (mis on turumajanduse vältimatu element) ning piiratud tegevusvõimekus.

Riskide maandamiseks ja konkurentsieelise saavutamiseks turul on kasulik ühendada oma kapital teiste omaga. Selleks sobib osaühingu või aktsiaseltsi vorm, kuid see tähendab isikliku otsustusvabaduse piiramist.

Individualistlikku elukeskkonda kujundab turuosaliste väärtushinnangute summa, see tähendab humanismi ja kapitalismi suhe. Kui eesmärgiks on pikaajaline ja jätkusuutlik äri, siis keskenduvad ettevõtted parema kvaliteedi ja hinnasuhte pakkumisele ning oma klientide hoidmisele. Seda võiks nimetada sotsiaalseks turumajanduseks. Kui domineerima hakkab vabaturumajandus, muutub turg globaalseks ja spetsialiseerumine süveneb. Kui aga eesmärgiks saab kasumi (loe: kapitali) maksimeerimine, hakkavad ettevõtjad tegutsema iidsete röövlijõukude põhimõttel: „haara, mis suudad, ja jookse nii kiiresti, kui jaksad". Liigkasuvõtmisele keskendunud majandust nimetatakse ka kasiinokapitalismiks (Strange 1997), selle kõige ilmekam vorm tänapäeval on SMS-laenud (joonis 9).

Joonis 9. Poliitiliste ja majanduslike ideoloogiate jagunemine vabaduse ja rikkuse jagunemist mõõtvas koordinaatsüsteemis



Elitaristliku elukorralduse eesmärk on koondada toimetulekuks vältimatult vajalikud ressursid eliidi kontrolli alla ja luua organisatsioon, mis aitaks hoida saavutatud positsiooni ning välistaks igasugused muutused. Elitarismi edu pandiks on juhi võime kaasata teisi inimesi oma eesmärgi saavutamist teenivatesse tegevustesse ning suutlikkust manipuleerida oma vastastega nii, et need ei suudaks koonduda. Kõik meetmed selle eesmärgi saavutamiseks on lubatud, sest tähtis on ainult tulem.

Kogu süsteem põhineb isikutel, kes suudavad alistada kogukonna, manipuleerida sellega ning koguda vajalikke ressursse. Nii maksusüsteem kui ka diplomaatia on nähtused, mis on omased elitaristlikule elukorraldusele. Kuna juhi puhul on oluline võime näha ettetulevasi arenguid, siis muutuvad oluliseks strateegia- ja hasartmängud. Need, kes seda ei suuda, otsivad tihti abi narkootikumidest, kaotajad otsivad lohutust alkoholist. Kõik need on elitaristliku elukorralduse loomulikud osad.

Algupärases elitaristlikus elukorralduses saab maa omandiõigus kuuluda vaid süseräänile (parun või hertsog) ja tema perekonnale. Teistel puudub selleks igasugune õigus, sest maarent ongi kogu majandussüsteemi alus. Kui individualistlik turumajandus hakkab domineerima elitaristliku üle, muudab eliit oma maavaldused ettevõtteks – fondiks (pr *fondation*, ingl *trust*, sks *Stiftung*), mis jääb impersonaalselt perekonna omandiks ning mille juhiks palgatakse tähelepanuväärsete võimetega finantsist. Selliste fondidega alistatakse oma kontrollile pangad ja turul domineerivad suurettevõtted, mille abil jätkatakse rikkuste ümberjagamist ning ebavõrdsuse säilitamist.

Egalitaarse elukorralduse eesmärk on hädasolijate aitamine eliidi turvalisuse ja riigi jätkusuutlikkuse kindlustamiseks. Kuningriikide ajal täitsid seda ülesannet religioossed organisatsioonid, modernses maailmas heategevad vaimulikud või ilmalikud organisatsoonid (NGO – valitsusvälised organisatsioonid). Eestis täidab seda rolli riiklik sotsiaalsüsteem, riigi poolt pealesunnitud sotsiaalkindlustussüsteem ja avalikule heategevusele orienteeritud mittetulundusühingud (MTÜ).

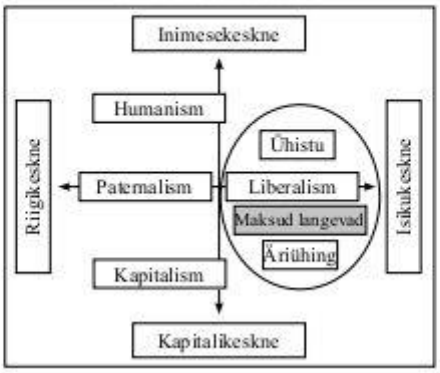
Egalitaarse elukorralduse aluseks on riik kui organisatsioon, millele eliit loovutab oma võimu olukorras, kus ta ei suuda enam ise sootsiumit valitseda. Riik tähendab bürokraatlikku organisatsiooni, mis vägivalla ähvardusel ohjeldab üksikisikuid, karistab kehtestatud korra rikkujaid, manipuleerib turuga ja kaitseb varjatult eliidi huve. Oma tegevuse finantseerimiseks kasutab ta ära oma haldusvõimekuse ning loob efektiivse maksu- ja eelarvesüsteemi.

Majandusmudelid, mis põhinevad kahel sotsiaalsel elukorraldusel

Dualistlikus majandusmudelis domineerib kaks sotsiaalse elukorralduse vormi, nende omavaheline konkurents on arengumootoriks ja koostöö süsteemi püsimise aluseks.

Liberaalne turumajandus tekib individualistliku ja kogukondliku elukorralduse, õigemini neid teostavate äriühingute ja ühistute omavahelises konkurentsis. Mõlemat elukorraldust ühendab vabaduse taotlus, kuid nende orientatsioon ja liikumapanev jõud on erinev (joonis 10).

Joonis 10. Liberaalne majandusmudel põhineb äriühingute ja ühistute konkurentsil



Äriühingud on moodustanud isikud, kellel on vaba kapitali (kinnis- või vallasvara, raha, õigusi või teadmisi), mille nad investeerivad äriühingusse kasumi teenimise eesmärgil. Müües kolmandatele isikutele kaupu või teenuseid, suurendavad nad selle omahinda summa (lisaväärtuse) võrra, mille eesmärk on kasum. Seda kasumit saab rakendada ettevõtte tegevuse täiustamiseks (omahinna alandamiseks), parandamiseks või laiendamiseks (investeeringuteks) või üldise rikkuse ümberjagamiseks dividendide vormis.

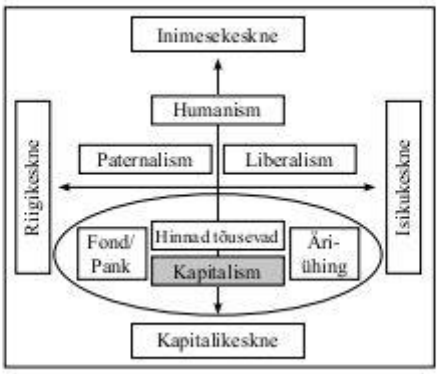
Kui äriühingu omanikud muutuvad liiga ahneks ja suurendavad lisaväärtust sedavõrd, et see muudab tarbijahinna liiga kõrgeks, on tarbijatel vabadus asutada uus ettevõte, mille omanikud nad ise on, ning tarbida vastavat kaupa või teenust selle kaudu. Uus ettevõte peab katma toote hankimise, tootmise, töötasud jms kulud ning võib suurendada omahinda investeeringute tegemiseks. Erinevus on vaid selles, et ta ei suurenda toote - omahinda omanikele dividendide maksmiseks. Omanike kasu tekib toodangu ühise müügi (näiteks piimaühistu vms) suuremast tulust või säästust, mis saadakse vajalike kaupade-teenuste ühishankest. Ühistu liikmed võivad seejuures olla nii füüsilised isikud kui ka äriühingud, kui neil on ühishuvid. Seejuures on tähelepanuväärne, et isikut, kes müüb oma toodangu tema enda omanduses olevale ettevõttele, et see ühiselt realiseerida, ei saa süüdistada turu monopoliseerimises. See on tema põhiseaduslik õigus ja loomulik vastukäik turul domineerivate kokkuostjate või vahendajate vastu, kes ei paku enam õiglast hinda.

Seega liberaalse turumajanduse alus on inimeste isiklik initsiatiiv, et soetada kaupu ja teenuseid õiglase hinnaga. Igasugune väline (loe: riik) sekkumine sellesse protsessi tähendab turul osalejate vabaduste piiramist ja turu kallutamist kellegi kasuks. Kuna riigil tekivad sekkumisest kasvavad tegevuskulud, siis tähendab see maksukoormuse suurenemist ja vastupidi. Liberaalse majanduse tunnused on vabadus ja vastutus. Kui keegi kahjustab oma vabadusega teise inimese vabadust, peab õigust mõistma kohus ja

tekitatud kahju tuleb kompenseerida rahas või tööga. Kui aga keegi teeb vale investeeringu, peab ta loomulikult kandma kahju, mitte üritama seda teiste kaela ajada nagu praeguses Euroopa finantskriisis.

Kapitalistlik turumajandus tegutseb rikkusi valitsevate fondide kontrolli all. Eesmärk on avalik või varjatud rikkuste ümberjagamine pankade ja suurettevõtete koostöös. Pangad emiteerivad virtuaalset laenuraha ja suurendavad sellega rahapakkumist turul. See võimaldab taas turul domineerivatel ettevõtetel hindu tõsta. Kapitalistliku arengu tugevust näitab inflatsiooni (Eesti valuutakomitee süsteemis oli selleks elukalliduse indeks) suurus, samal ajal kui riigi maksukoormus jääb stabiilseks (joonis 11).

Joonis 11. Kapitalistlik majandusmudel põhineb eliidi poolt kontrollitavate pankade ja suurettevõtete koostööl



Kapitalistlik majandusmudel töötab nn aastaaegade tsüklis:

– „kevadel" alandavad pangad järsult intressimäärasid ja jagavad lahkelt virtuaalset laenuraha igale soovijale, kes vaevub kätt välja sirutama;

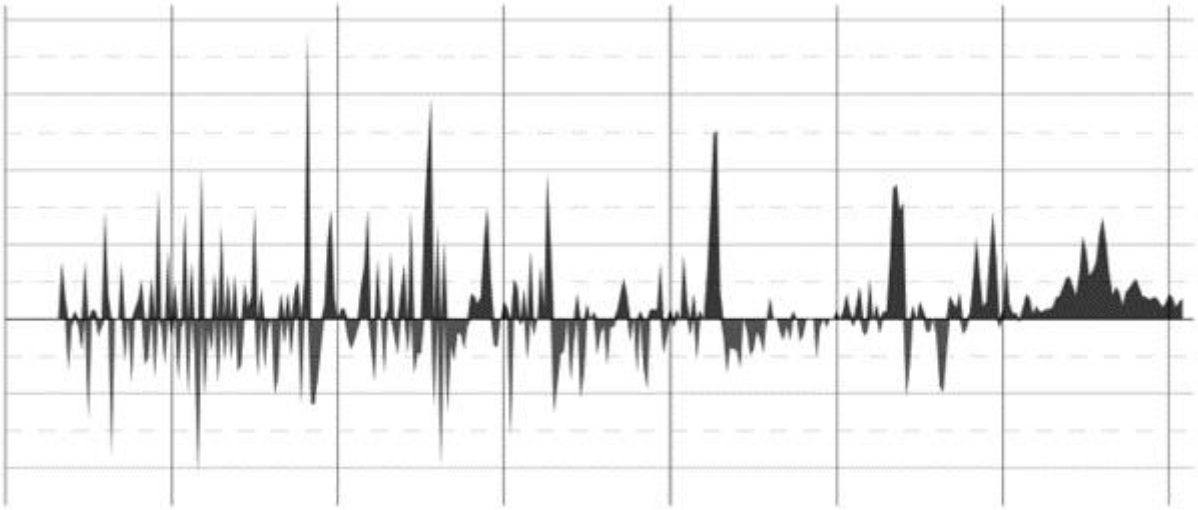
– „suvel" vili küpseb, see tähendab raha investeeritakse ja muudetakse reaalseks varaks – soovitatavalt kinnisvaraks. Kuna turul tekib raha ülepakkumine, on äriühingutel võimalus hindu järsult tõsta ning selle kaudu oma kasumimarginaale suurendada;

– „sügisel" korjatakse saak kokku. Ühel või teisel viisil tekitatakse likviidsuskriis, mis omakorda võimaldab põhjendada intressimäärade järsku tõstmist. Heausksed, kuid rumalad laenuvõtjad, kes on end lõhki laenanud, ei suuda enam oma laenu teenindada ja muutuvad maksevõimetuks. Laenuandjate väljaantud virtuaalne raha muutub reaalseks varaks, mis oligi kogu protsessi eesmärk. Vara, mis on loodud virtuaalse raha, inimeste säästude ja nende oma tööga, saab nutikate laenuandjate omaks;

– „talv" tähendab majanduskriisi, kus inimlik häda kasvab mõõtmatuks. Ratsionaalse majandusloogika kohaselt on see arusaamatu ja kahjulik kõrvalmõju, mis paneb kogu ühiskonna jätkusuutlikkuse kahtluse alla. Loodusliku valiku teooria kohaselt on see aga nn tõe tund, kui selgub, millised isendid (loe: inimesed) on elujõulised. Tegelikult korjab eliit sellel perioodil veel teisegi saagi – hingeliselt murdunud inimesed on suurepärane saak religioossetele institutsioonidele, karjastele, kes otsivad endale uusi lambukesi. Vaene ja murtud inimene, kes soovib loobuda oma vabadusest ja minna kellegi eestkoste alla, ongi elitaristliku elukorralduse aluseks.

Sellise fluktuatsiooni näide on Ameerika Ühendriikide inflatsiooni ja deflatsiooni tsüklite vaheldumine 1666–2004 (joonis 12).

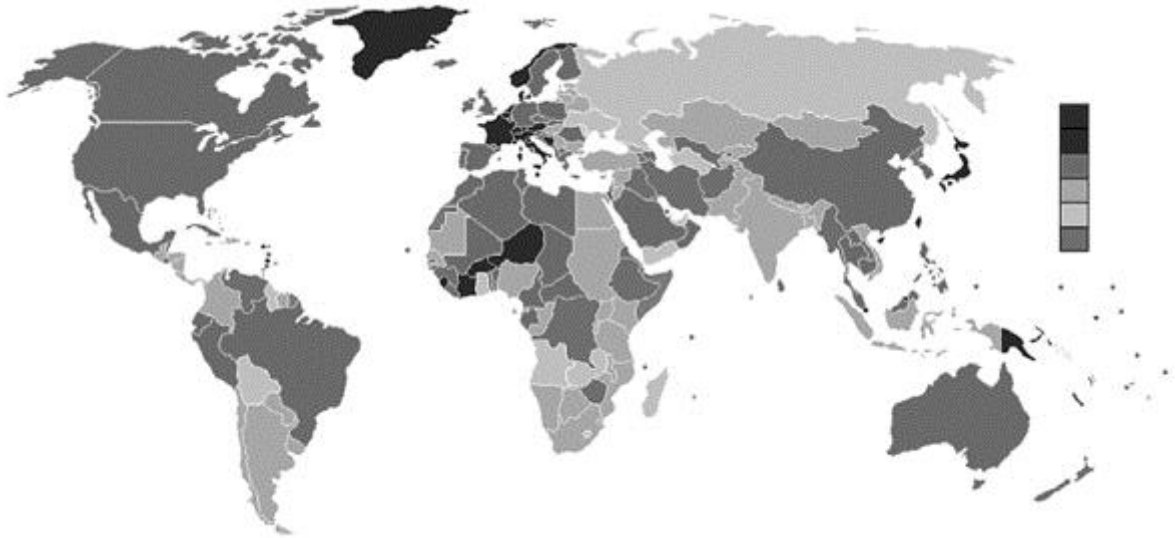
Joonis 12. Inflatsioon ja deflatsioon Ameerika Ühendriikides aastatel 1666–2004



Kapitalistliku turumajanduse keskkonnas pole enam õiglast hinda, sest tarbija ei kasuta oma vabadust ise otsustada, kellelt osta, ning kui hinnad on muutunud ebaõiglaseks, siis ise koostöös teistega luua ettevõte, mis pakub toodangut õiglase hinnaga. Selle põhjus on usalduse kadumine inimeste vahel ja elu illusioonide maailmas – inimene eelistab sõna otseses mõttes ronida „kuldsesse puuri", mis on tema ette riputatud. Üleminek vabast turumajandusest elitaristlikku kiireneb kriisiolukorras, sest siis saab ära kasutada inimeste hulgas domineerivat pettumust ning piirata kodanikuvabadusi ja peatada kodanikuühiskonna areng. Olenevalt ühiskonna arengu- ja inimeste haridustasemest langeb inimene pärisorja (pärast Rooma impeeriumi) või laenuorja staatusse (tänapäeval).

Paternalistlik käsumajandus tegutseb samuti eliidi kontrolli all, kuid selles omandab domineeriva rolli riiklik institutsioon, mida juhib süserään (joonis 13). Riigi vorm sõltub selle alusest: isevalitseja huvidele vastab orjanduslik kord, valgustatud monarhi ajal tekib klassiühiskond, kommunistlik ja fašistlik ideoloogia lõid nii orjanduslikke kui ka seisuslikke ühiskondi. Vahe oli vaid selles, kui suur oli elanike vabaduse kaotus.

Joonis 13. Paternalistlik majandusmudel põhineb fondide ja heategevuslike organisatsioonide koostööl



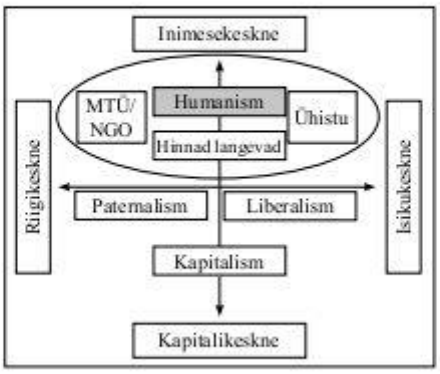
ALLIKAS: CIA … 2008.

Paternalistlikke majandusi eristab üksteisest nende suhe individualistliku turumajandusega. Mida tugevamalt on inimeste vabadused maha surutud ja turuvabadused piiratud, seda rõhuvamaks ja majanduslikus mõttes mahajäänumaks see muutub. Totalitaristlikus ühiskonnas kaob vajadus juriidilise isiku tegevusvormi järele, sest kõik on niikuinii valitseja oma. Modernses territoriaalriigil põhinevas keskkonnas astuvad nende asemele avalik-õiguslikud isikud ja riigi omanduses olevad äriühingud. Et aga riiklikud ettevõtted on ikka ja jälle demonstreerinud oma arenguvõimetust, siis lõdvendab eliit kriisiolukorras oma haaret ja hakkab looma ühisettevõtteid (ingl *joint venture*) või aktsiaseltse, milles on osalus ka eraisikutel.

Iga ühiskonna ja riigi tugevus sõltub selle liikmete tugevuse kogusummast (*à la* kett on nii tugev, kui tugev on tema kõige nõrgem lüli), seega ebaõigluse kasvades suureneb ka rahulolematute hulk ning see võib hakata ohustama riiki. Agressiivsed rahulolematud on ohtlikud valitsevale eliidile. Nende viha ja agressiivsuse rahustamiseks on vaja riiklikku heategevust, mis hangib oma tegevuseks vajalikud vahendid maksudest. On paradoksaalne, et nii tulumaks kui ka astmeline maksumäär võeti 19. sajandil kasutusele riikides, kus valitseval positsioonil oli paternalistlik elitarism (Suurbritannia ja Austria-Ungari kuningriik). Paternalistliku majandusmudeli tunnus on stabiilsed hinnad, kuid maksukoormus kasvab võrdeliselt vabaduse vähenemisega.

Humanistlik majandusmudel peaks esitatud skeemist lähtudes põhinema kodanikuühiskonna ja egalitaarse elukorralduse koostööl (joonis 14). See ei ole aga nende olemust arvestades võimalik, sest ei kogukondlikus ega modernses kodanikuühiskonnas, mille alus on ühistuline ettevõtlusvorm, ei teki sellist rikkuste erinevust inimeste vahel, et seda saaks hakata ümber jagama. Seega välistab üks pool teise olemasolu.

Joonis 14. Humaanne majandusmudel peaks põhinema ühistute ja heategevuslike organisatsioonide koostööl, kuid see pole olemuslikult võimalik, sest ühe tegevus välistab teise olemasolu



Egalitaarse elukorralduse probleem on taas see, et kui hakatakse efektiivselt rikkusi ümber jagama, muutuvad kõik võrdselt rikasteks (või vaesteks) ning eesmärgi saavutamise tõttu tuleb tegevus lõpetada. Lisaks on egalitaarseid põhimõtteid järgivad ettevõtted ebaefektiivsed ning ei suuda konkureerida turumajanduslikus keskkonnas.

Siinkohal tuleks välja tuua ka kolhoosi ja kommuuni (ka kibutsi) erinevuse. Mõlemat ühendab ettevõtluseks vajaliku (mõnikord ka muu) vara ühisomandus ning tootmisest laekunud tulu minek organisatsiooni valdusesse. Laekunud tuludega kaetakse igapäevasest elust johtuvad kulud, organisatsiooni liikmetele makstakse ainult nn tasku-

või toiduraha. Kolhoosi eristab kommuunist see, et ta ei ole vaba oma toodangu realiseerimisel, näiteks pidid kolhoosid NSV Liidus müüma oma toodangu määratud hinnaga riigile, kes siis selle kasuga edasi müüs. Nii püsis näiteks teravilja kokkuostu hind aastatel 1929–1953 stabiilselt 8 rubla 100 kg rukki eest, kuid riik müüs selle maailmaturul edasi 335 rublaga (Humphrey … 1983, 96). Kui kolhoosil tekkis seetõttu kahjum (sest hind kattis lõpuks ainult 1/3 tootmiskuludest), pidid kolhoosi liikmed tekkinud kahju kompenseerima vastavalt tehtud tööpäevadele (mida enam oli inimene töötanud, seda rohkem pidi ta kompenseerima). Sellises olukorras, kus puudus ka liikumisvabadus, oli inimene orja seisundis.

Juhtumianalüüs teooria kontrollimiseks

Eespool esitatud teoreetilise mudeli vastavust tegelikule elule saab kontrollida juhtumianalüüsi põhjal. Võtame analüüsi aluseks AS-i Tallinna Vesi ümber lahvatanud majanduspoliitilise ja ühiskondliku konflikti.

Tegemist on vee- ja kanalisatsioonivõrku haldava loomuliku monopoliga, mis pakub teenust enam kui sajale tuhandele kliendile ning mille pakutavat teenust tarbib rohkem kui 400 000 inimest. Ettevõte asutati 1867. aastal ning valdav osa võrgustikust on välja ehitatud linna või riigi rahadega, mis omakorda on saadud maksude kogumisest.

Aastal 1997 muudeti Tallinna Vesi munitsipaalettevõttest aktsiaseltsiks ning 2001 erastati osaliselt. Erastamisleping pakkus investoritele, kes pärinesid Suurbritanniast (United Utilities), suurepärast võimalust tõsta järjepidevalt teenuse osutamise hinda ning loomulikult on nad neile lepinguga pakutud võimalust kasutanud. Kui 2003. aasta alguses oli tarbija hind 16,00 krooni/m^3, siis 2012. aasta aprillis juba 32,48 krooni/m^3, see tähendab kaheksa aasta jooksul hinnatõusu 203 protsenti (autori kui tarbija andmeil), ning järgmise viie aasta jooksul tahab ettevõte hinda veel vähemalt 14 protsenti tõsta. Samal ajal oli ettevõtte puhaskasumi marginaal kasvanud 2010. aasta lõpuks 64 protsendini, millest suurem osa on ka omanikele dividendidena välja makstud (Tallinna Vesi … 2011).

Kuna selle teenuse tarbimist ei saa vältida, on jätkuv hinnatõus põhjustanud linnaelanike proteste ja hakanud mõjutama isegi riigi poliitilisi arenguid. Kui konkurentsiamet ei aktsepteerinud ettevõtte hinnatõusu taotlusi, kaebas ettevõte otsuse kohtusse ning pöördus abi saamiseks Euroopa Kohtu poole.

Vaatlen selle konflikti lahendusi eespool esitatud teooriast lähtudes. Olemuslikult on tegemist turutõrkega, mida saab lahendada nii paternalistliku kui ka liberaalse majandusmudeli põhimõtteid järgides.

Paternalistlikud lahendid

Egalitaristlikud lahendused lähtuvad arusaamast, et mina ise ei saa midagi teha, kuid keegi (antud juhul valitsus) peab lahendama probleemi. Seega eeldatakse paternalistlikku sekkumist (n-ö karjase appikutsumist), mis toimub kas vägivaldselt või seadusandlikke meetmeid kasutades riigi bürokraatliku masinavärgi kaudu.

Kui ühiskond on tugevalt polariseerunud ja viha rikaste vastu kasvab, on tõenäoliseks lahendiks ettevõtte natsionaliseerimine (sellist lahendust seostatakse tavaliselt kommunistliku ideoloogiaga). Olenevalt domineerivast valitsussüsteemist muudetakse ettevõte kas riigiasutuseks või riigi omanduses olevaks ettevõtteks. Selle uurimistöö autor töötas 1990. aastatel Tallinna Linnavolikogu majandusnõunikuna. Kuna Tallinna Vesi oli

munitsipaalettevõte, on autor tuttav tolleaegse praktikaga, mida võiks kirjeldada järgmiselt:

– linna poliitikutest juhtkond üritas hoida ettevõtte poolt müüdava vee müügi ja kanalisatsiooniteenuse osutamise hinda rõhutatult madalal, et võita tarbijate poolehoidu valimistel;

– ettevõtte nõukogus olid valdavalt poliitikud, kes kasutasid meeleldi ettevõtte pakutavaid hüvesid töötasu, ametiauto ning väliskomandeeringute vormis;

– ettevõte ei suutnud teenuse pakkumiseks kasutatavat võrku tehniliselt korras hoida ega investeeringuid teha (s.t rajada vee- ja kanalisatsioonivõrku linnaosadesse, kus see puudus), avariid olid sagedased ning märkimisväärne osa veest voolas tihti lihtsalt tagasi sinna, kust see võetud oli.

Tänapäeval ei poolda Tallinnas sellist äärmuslikku (kommunistlikku) lahendit ei poliitikud ega valdav osa elanikkonnast, seetõttu pole sellise lahendi realiseerimine ilmselt tõenäoline, sest kodanikud pole valmis pöörduma tagasi aega, kus nende hääl ei maksa midagi ning asjad otsustatakse partei keskkomitees.

Teine, paternalistlik, kuid suuremaid vabadusi jättev lahend oleks see, kui jätaksime ettevõtte eraomandusse ning keskenduksime seadusandlike piirangute kehtestamisele. Kuna selline praktika on omane sotsialistlikele valitsustele, siis on tähelepanuväärne, et just sellise algatuse tegi nime poolest konservatiivne erakond IRL.

Kui riik järgib õigusriigi põhimõtteid, siis ei saa vastu võtta seadust, mis piirab ühe ettevõtte tegevusvabadust. Sellise seaduse vastuvõtmine Euroopa Liidu õigusruumis on mõeldamatu. Eesti praeguses majanduskeskkonnas ei õnnestu ilmselt kehtestada ka seadust, mis piiraks kõigi ettevõtete kasumimarginaali näiteks 20 protsendile.

Tõenäolisem oleks sellise piirangu kehtestamine ettevõtetele, mis haldavad monopoolseid infrastruktuuri ettevõtteid, kuid sellisel juhul kaoks erakapitali huvi investeerida riigi majandusarengu seisukohalt määrava tähtsusega ettevõtetesse. Peale selle tähendaks sellise ettevõtlusvabadust piirava sätte kehtestamine, et mingi riiklik institutsioon peab hakkama tegema järelevalvet seadusandliku piirangu objektiks olevate ettevõtete üle.

Lõppkokkuvõttes tähendaks see ühelt poolt kodaniku- ja ettevõtlusvabaduste olulist piiramist ning teiselt poolt maksukoormuse tõusu, sest järelevalvet teostavate institutsioonide ülalpidamine pole odav.

Kolmas ja kõige suuremaid vabadusi pakkuv lahendus jätaks ettevõtjatele nii nende ettevõtted kui ka kasumi kogumise mängurõõmu ning pakuks veel lisarõõmu poliitikutele ja bürokraatidele riigistada nn kasumi liigne osa kõrge ettevõtte tulumaksuga või kapitalikasumi maksuga, et saadud vahenditega abistada hättasattunuid. Tulemuseks oleks täiuslik majanduskeskkond, kus kõigil on rõõm tegutseda: ühtedel hindu tõstes ja kasumit suurendades ning teistel ettevõtte tulumaksu suurendades ja saadud tuludest hädalisi aidates (häälte püüdmise eesmärgil). Selline praktika on omane Euroopa sotsiaaldemokraatlikele valitsustele.

Viimane lahend tähendaks siiski kõige väiksemat kaotust, sest vabadusi piirataks vaid kasvava maksukoormusega. Kuid majanduse efektiivsus ning selle konkurentsivõime rahvusvahelises keskkonnas ilmselt langeks, sest „suurem osa aurust" kuluks ümber-jagamisele.

Kõik eespool kirjeldatud lahendid kuuluvad elukorralduse mudelis nn vasakul-üleval asuvate ehk egalitaarsete lahendite hulka ning neid eristab üksteisest vaid see, millises ulatuses peavad isikud oma vabadustest otseses või kaudses mõttes loobuma. Praktikas tähendavad kõik need lahendid oma heaolu ja toimetuleku usaldamist eliidi ning seda esindava bürokraatia kätte. Eespool kasutatud koordinaatteljestikus tähendab see liikumist horisontaalteljel vasakule. Vertikaalses mõõtmes eristab erinevaid lahendusi see, kui palju vara jääb ettevõtjatele ja kui suur osa sellest läheb riigile ümberjagamiseks.

Liberaalne lahend

Eespool kirjeldatud turutõrget saab lahendada ka liberalistliku turumajanduse põhimõtteid järgides, välistades seejuures riigi sekkumise vajaduse. Meenutagem, et liberaalne majandusmudel põhineb üksteist vastastikku tasakaalustavatel jõududel.

Kui on tekkinud turutõrge monopoolse äriühingu vormis, siis liberalistlikus turumajanduses tasakaalustatakse see teise turutõrkega, mille mõjuvõim tasakaalustab esimese.

Praktikas tähendaks see, et tarbijad, kes ei ole rahul monopoolse ettevõtte pakutava teenuse hinna ja kvaliteedi suhtega, saavad vabas ühiskonnas moodustada ühe veetarbijate ühistu, mis ühendab kõiki või enamikku vee- ja kanalisatsiooniteenuse tarbijaid.

Turul tekib nüüd olukord, kus ühel pool on üks monopoolne ettevõte, kellel on kaup – vesi – ja kes tahaks selle müügist tulu teenida, teisel pool samuti üks monopoolne ettevõte, kellel on raha ja kes tahaks väga seda vett tarbida. Osaliste mõjuvõimud tasakaalustuvad ja nad on sunnitud leidma vastastikku rahuldava lahendi, sest mõlemal puuduvad alternatiivid ja šantaaživahendid. Lõpptulem oleks õiglane hind, kuid selle saavutamine sõltub läbirääkimistest ning rakendatavatest meetmetest.

Teoreetiliselt on võimalik ka karmim lahend. Kui AS Tallinna Vesi kui börsiettevõte keeldub läbirääkimistest ja esitab ultimaatumi, võib veetarbijate ühistu algatada paralleelse võrgu ehitamise projekti (kuigi see tundub majanduslikus mõttes hullumeelsusena). Sellisel juhul algab närvide mäng, milles mõlemad peavad tegema väga suuri panuseid. Kui aga veetarbijate ühistu suudab mängu välja mängida, valmistades suure meediakära saatel projekti ning tuues lõpuks koguni kohale ekskavaatori, võib börsiettevõtte aktsiate omanike närv katkeda ning nad hakkavad oma aktsiaid realiseerima.

Börsiettevõtte aktsiate hinna määrab tema tulevikus laekuva kasumi kogusumma. Kui see hakkab vähenema või laekumise perspektiiv muutub ebakindlaks või koguni olematuks, sest tekib paralleelne võrk ja kogu ettevõte võib muutuda väärtusetuks, hakkab aktsiate hind langema ning veetarbijate ühistu võib kogu ettevõtte soodsalt üle võtta.

Juhtumianalüüsi järeldus

Paljudest rahvusvahelistest uuringutest ja hinnangutest lähtudes võib väita, et Eesti on vaba riik, kus domineerib turumajandus. Majandusvabaduse indeks andis näiteks 162 riigi uuringus Eestile 12. koha ning see oli parim tulemus postkommunistlike riikide hulgas (Index … 2008).

Kui vee- ja kanalisatsiooniteenuse hind oleks tõepoolest ebaõiglaselt kõrge, peaksid sellest mõjutatud isikud astuma vastusamme ja asutama näiteks Tallinna veetarbijate ühistu.

Sellise ettevõtte asutamis- ja halduskulud ei ületaks ühe isiku kohta ilmselt kümmet eurosenti tarbija kohta, kuid selle mõju oleks kiire ja efektiivne. Ühistuline ettevõtlusvorm aitaks säästu taotlemisega saavutada õiglase hinnataseme.

Kuna Tallinna elanikud ei ole astunud ühtegi sammu ja pole ka teada, et neil midagi sellist kavas oleks, tuleb teha järeldus, et alternatiivsed lahendused on praegusest kallimad ning seetõttu pole tarbijad soovinud initsiatiivi üles näidata.

Sellest johtub järeldus: vee hind Tallinnas on õiglane.

Alternatiivse järeldusena võiks oletada, et kõik Eesti ühiskonda ja selle majandust hinnanud isikud on eksinud ja Eesti ei ole vaba turumajandusega riik ning seetõttu ei saa kodanikud oma olukorra parandamiseks midagi teha. Sellises majanduskeskkonnas ongi hinnad ebaõiglased ja tarbijatel puudub sellel teemal sõnaõigus.

Faktid viitavad osaliselt sellise oletuse õigsusele, sest Eesti valitsus on täielikult maha vaikinud ÜRO väljakuulutatud ühistulise ettevõtluse aasta (United Nations Declares 2012) ning ka Eesti president eelistab sellel teemal mitte rääkida. (Autor palus presidendi vastuvõttu, kuid presidendi nõunikud keeldusid tema nimel sellest, viidates küsimuse ebaolulisusele ning seose puudumisele kodanikuühiskonna teemaga.) Eesti seadused on samuti kohati ühistute suhtes diskrimineerivad, keelates otseselt seda tüüpi ettevõtete tegevuse kaugkütte- ja elektrivõrkude haldamisel ning kindlustusteenuste osutamisel ja piirates nende tegevusvõimalusi pangandussektoris. Samal ajal on näiteks Hispaanias keelatud kasumit taotlevatel äriühingutel õnnetuskindlustuse teenust osutada, sest teiste õnnetuste arvel rikastumine on ebaeetiline.

Olukorda võib seletada ka nii, et ühiskond on küll põhimõtteliselt vaba, kuid selle liikmed ei tea, kuidas oma õigusi kaitsta, või ei oska seda teha koostöövõimetuse ja usalduse puudumise tõttu või ei julge oma õiguste kaitseks välja astuda. Selle arusaama õigsusele viitab ka Soome professori Panu Kalmi uurimus, millest selgub, et pärast II maailmasõda kadus Euroopa riikides (see kehtib ka Nõukogude Eesti ning praeguse Eesti Vabariigi suhtes) kasutatud majandusõpikutest informatsioon ühistulise ettevõtlusvormi kohta (Kalmi 2006). See asjaolu viitab taas elitaarsele elukorraldusele, millele on omane teadmiste piiratud ja valikuline jagamine, inimeste eristamine ja üksteise vastu üleskihutamine omavaheliste konfliktide tekitamiseks.

Lähtudes eespool öeldust võib Eesti majandusmudelit nimetada kapitalistlikuks turumajanduseks, kuid kindlasti mitte liberaalseks turumajanduseks.

Eespool esitati veel väide, et liberaalses majandusmudelis on ühistulisel sektoril tugev osakaal ja see pidurdab hinnainflatsiooni. Tugeva ühistulise sektoriga riigid Euroopa Liidus on Soome, Taani, Holland, Austria, Šveits ja Saksamaa, kuid see sektor moodustab märkimisväärse osa ka Prantsusmaa, Hispaania, Inglismaa, Iirimaa ning teiste Lääne- ja Lõuna-Euroopa riikide majandusest. Kui võrrelda nimetatud riikide inflatsiooni taset enne majanduskriisi Eesti omaga, võib tähele panna, et just nendes riikides oligi inflatsiooni tase madal (Inflation Conversion …). Tugev ühistuline sektor riigi majandusmudelis pidurdab põhjendamatut hinnatõusu ja sellega ka inflatsiooni ning säilitab riigi konkurentsivõime rahvusvahelises konkurentsis. Eesti majandusmudelis ühistud puuduvad, seetõttu on siinsele majandusele iseloomulik kiire tarbijahinna tõus, eriti panganduse, kindlustuse ja kaubanduse valdkonnas, mis järjepidevalt kahandab meie rahvusvahelist konkurentsivõimet (joonis 15).

Eesti tarbijakaitse nõrkust võitluses hinnatõusuga võib samuti selgitada ühistulise sektori puudumisega. Ühistus on ettevõtte omanik ja selle teenuste tarbija üks ja sama isik, seetõttu kaob sellises ettevõttes mõte taotleda täiendavat kasumit, sest mitmekordsed ülekande- ja arvestuskulud ning tulumaksu tasumise kohustus sööb peaaegu poole, mis ta tarbijana eelnevalt tasus. Kuna aga ühistu ei taotle täiendavat kasumit, vastab tema hinnatase tegelikele kuludele ning seda saab kasutada võrdlusalusena, sealhulgas eriti pikaajaliste protsesside hindamisel.

Eesti vajab diskussiooni ühistulise ettevõtluse teemal

Artikli eesmärk oli uurida liberaalse ja kapitalistliku turumajanduse erinevusi ning nende mõju reaalmajandusele. Uuringu käigus ilmnesid selged erinevused nende vahel ja ka põhjused, millega püstitatud eesmärk saavutati.

Samuti ilmnes, et majanduspoliitika uuringute jätkamise seisukohalt oleks tulemuslik üle minna mitmedimensioonilisele mõtlemisele. Üks võimalus sellel teel oleks võtta kasutusele sotsiaalse elukorralduse kontseptsioon. Mitmedimensioonilise mudeli rakendamine vähendab vastandumisi ühiskonnas ja sellest johtuvaid konflikte, sel ajal kui ühemõõtmelise mõtlemise puhul tähendab nõusolek ühe ideoloogiaga automaatselt vastandumist vastupidisele.

Artikkel pakub ühte võimalikku viisi, kuidas orienteeruda ühiskondlikus ruumis, analüüsida ja kirjeldada protsesse ning diskuteerida nende rakendamise ratsionaalsuse üle otsese vastandumiseta. See on eriti oluline ajal, kui maailma majandust tabavad järjest rängemad kriisid ning suureneb vajadus välja töötada uued majanduspoliitika alused.

Uurimistöö kõige olulisem tulemus on siiski liberaalse ja kapitalistliku turumajanduse erinevuste selgitamine ning ühistute ja kodanikuühiskonna seoste esitlemine. Arvestades ühistulise ettevõtlusvormi olulisust ja ÜRO väljakuulutatud ühistulise ettevõtluse aastat, oleks ka Eestis viimane aeg alustada avalikku diskussiooni sellel teemal. Eriti oluline roll selle diskussiooni alustamisel ja käigushoidmisel on majandusteadlastel.

Autor tänab märkuste ja täpsustuste eest Tallinna Tehnikaülikooli emeritiprofessorit Ülo Kaevatsit.

[1] Kõnekeeles võib mõistet „sotsiaalne elukorraldus" märkida ka sõnaga „eluviis", varasemates töödes on kasutatud ka „valitsuskultuuri" (Tammert 2007).

[2] Loomulik monopol on ettevõttel, mille tegevus põhineb infrastruktuuri rajatisel, mille kaudu ta oma kaupa müüb või teenuseid osutab ning mida teisel ei ole võimalik majanduslikult konkureeriva võrguna välja ehitada. Loomulik monopol on vee- ja kanalisatsiooni- ning elektri- ja sideteenuseid osutavatel ettevõtetel.

Märkus: Joonised 1–11, 13 ja 14 on autori koostatud.

Kasutatud kirjandus

CIA World Factbook data 2008. Wikimedia Commons.

Freedom House. – http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=1 (25.01.2011).

Hechter, M., Horne, C. (2003). Theories of Social Order. Stanford, CA: Stanford University Press.

Humphrey, C. (1983). Karl Marx Collective: Economy, Society and Religion in a Siberian Collective Farm. Cambridge: Cambridge University Press.

Index of Economic Freedom. „Executive Summary" 15 January 2008. Retrieved 4 February 2008. – http://www.heritage.org/research/features/index/chapters/pdf/index2008_execsum.pdf (15. 08.2011).

Inflation Conversion Factors for Years 1774 to estimated 2018. – http://oregonstate.edu/cla/polisci/faculty-research/sahr/infcf17742007.pdf (25.01.2011).

Kalmi, P. (2006). The Disappearance of Co-operatives from Economics Textbooks. Helsinki School of Economics.

Science Daily, 2011, April 20. – http://www.sciencedaily.com/releases/2011/04/110420152059.htm (15.08.2011).**Strange, S. (1997).** Casino Capitalism. Manchester (etc): Manchester University Press.

Tallinna Vesi näitas aasta lõpus 64% kasumimarginaali. – http://ap3.ee/article/2011/1/28/tallinna-vesi-teenis-7-9-miljoni-eurose-kvartalikasumi (28.01.2011).

Tammert, P. (2007). Kolm valitsuskultuuri ja Eesti tulevik. Tallinn: Aimwell.

United Nations Declares 2012 International Year of Cooperatives. Press Release DEV/2784 (21.12.2009). – http://www.un.org/News/Press/docs/2009/dev2784.doc.htm (25.01.2011).

Wildavsky, A., Webber, C. (1986). A History of Taxation and Expenditure in the Western World. New York: Simon and Schuster.

Eesti väikese ja keskmise suurusega ettevõtete arengusuundumused

Mari Rell, Poliitikauuringute Keskuse Praxis majanduspoliitika analüütik-projektijuht

Risto Kaarna, Poliitikauuringute Keskuse Praxis majanduspoliitika analüütik

Eesti väikese ja keskmise suurusega ettevõtteid kimbutab raha ja tippspetsialistide nappus, vähene koostöövalmidus ning halvenenud ekspordinäitajad.

Väikese ja keskmise suurusega ettevõtete arengusuundumuste uuringuid on tehtud 2002. aastast alates, iga kolme aasta järel. Käesoleva, neljanda uuringu (Kaarna *et al*2012) tegi esimest korda Poliitikauuringute Keskus Praxis (www.praxis.ee). Eesmärk oli selgitada välja Eestis tegutsevate väikese ja keskmise suurusega ettevõtete profiil, analüüsida nende arengut mõjutavaid tegureid, koguda ettevõtjate hinnanguid, võrrelda ettevõtteid suuruse, tegevusala, asukoha ja peamiste majandusnäitajate lõikes ning kõrvutada tulemusi varasemate uuringutega. Uuringu käigus küsitleti ligikaudu 1500 ettevõtjat.

Väikese ja keskmise suurusega ettevõtetes on kuni 249 palgatöötajat. Euroopa Liidus on selliste ettevõtete osakaal ettevõtluses väga suur (99,8%) ning nende mõju majanduse arengule märgatav (European Commission 2012). Ka Eesti majanduses on väikese ja keskmise suurusega ettevõtteid rohkesti – 99,9 protsenti kõigist Eestis tegutsevatest ettevõtetest (tabel 1). Neist tegutseb teenuste sektoris 70 protsenti, mis on Euroopa Liidu näitajast (44%) palju kõrgem.

Majanduslikult aktiivseid väikese ja keskmise suurusega ettevõtteid on keskmiselt 70 protsenti. Nende loodud lisandväärtus moodustas 2010. aastal kõigi ettevõtete lisandväärtusest 76 protsenti ja tööhõive 79 protsenti kogu erasektori tööhõivest. Väikese ja keskmise suurusega ettevõtetest on 66 protsenti end küsitluses liigitanud pereettevõtteks.

Väikese ja keskmise suurusega ettevõtete absoluutarv on aasta-aastalt suurenenud. Samal ajal ei kajastu see ettevõtjate arvu kasvus, mis tähendab, et samad inimesed on loonud rohkem ja väiksemaid ettevõtteid. Ilmekalt tuleb see välja ehitussektoris, kus majandussurutise tingimustes jagati olemasolevaid ettevõtteid väiksemateks osadeks, et riske hajutada.

Suurimaks arengutakistuseks maksud, tugevuseks suhted klientidega

Võrreldes 2008. aasta uuringuga toimib konkurents väikese ja keskmise suurusega ettevõtete suhtes halvemini, eriti tööstuses ja ehituses. Konkurentsi takistustena nimetatakse turupartnerite dikteeritud tingimusi, monopole ja kartelle ning õiguslikke piiranguid.

Oluliseks arengut takistavaks teguriks peavad ettevõtjad suurt maksukoormust, mis on kas üldiseks või väga oluliseks probleemiks 56 protsendile väikese ja keskmise suurusega ettevõtetest. Ka 2008. aastal oli see neile peamine arengut takistav tegur. See on üllatav tulemus, sest Eestis on ettevõtjate maksukoormus palju madalam kui tööjõu või tarbijate maksukoormus. Ilmselt on ettevõtjad tunnetanud majandussurutise aegset käibemaksu ja

töötuskindlustusmakse tõusu enda maksukoormuse tõusuna. Samuti on võimalik, et ettevõtjad pole rahul tööjõu suure maksukoormusega, mis teeb töötaja nende jaoks kalliks. Maksukoormuse probleemi peavad olulisemaks Eesti kirdeosa (73%) ja lõunaosa (61%) väikese ja keskmise suurusega ettevõtted.

Peale selle on väiksematel ettevõtetel veel mitmeid arengut takistavaid probleeme: raske on leida uusi turge, kliendid ja tarnijad jätavad arved maksmata või viivitavad maksmisega, koormavad õigusaktid ja liigne bürokraatia ning finantsvahendite kättesaadavus.

Tööjõupuudus 2005. ja 2008. aastaga võrreldes enam nii terav probleem ei ole, kui välja arvata tippspetsialistide puudus. Tööhõivet iseloomustab lihttööliste arvu vähenemine ning tippspetsialistide ametikohtade hõivatute arvu suurenemine. Aastatega on muutunud hõlpsamaks töötajate leidmine lihtsamatele ametikohtadele, kuid keskastme spetsialistide, tehnikute ja tippspetsialistide leidmine on keerulisem. Tippspetsialisti leidmist pidas 2005. aastal raskeks 46 protsenti ja 2008. aastal 63 protsenti ettevõtetest, 2011. aastal oli see näitaja juba 70 protsenti.

Positiivsena võib välja tuua, et ettevõtjad tunnevad rohkem vajadust oma töötajaid koolitada ja ettevõttevälist nõustamist kasutada. Viimasel ajal on aga koolituseelarveid kokku tõmmatud ja oma töötajaid varasemast vähem koolitatud, eriti väiksemates ettevõtetes. Ettevõtete juhid pole samuti saanud endale piisavalt koolitusi lubada ning vähem kasutatakse ka ettevõttevälist nõustamist. Koolituse ja nõustamise maksumus on üha suuremaks takistuseks saanud.

Seega on vajadus koolitamise ja nõustamise järele, kuid võimalused või soov nende hankimiseks on vähenenud, mis seab kahtluse alla ettevõtete arengu pikemas perspektiivis, sest teadmisi laiendamata on raskem oma tooteid ja teenuseid arendada.

Palju muret teeb Eesti väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete vähene valmidus ja tahe teha koostööd teiste ettevõtetega, avaliku sektoriga ja ettevõtteväliste investoritega. Põhjendusena tuuakse välja soov säilitada oma sõltumatus, kaitsta ärisaladusi ja kasumit mitte jagada. Sellega seoses tuleb esile tõsta järjest vähenenud liikmesust tegevusala organisatsioonides.

Oma tugevaimaks küljeks peavad väikese ja keskmise suurusega ettevõtted häid suhteid nii püsi- kui ka tavaklientidega. Seda on nimetanud kolme tugevaima omaduse seas ligi pool ettevõtetest, sealjuures ei eristu ükski suurusrühm ega tegevusala. Teisel kohal on paindlikkus klientide vajadustele reageerimisel. Harvem nimetatakse tugevuseks pakutava teenuse või toote head kvaliteeti, nišile keskendumist ja madalamat hinda.

Vajadus lisarahastuse järele on kasvanud

Lisarahastamise võimalusi on kasutanud viimase kolme aasta jooksul äritegevuse arendamiseks ligi kolmandik väikese ja keskmise suurusega ettevõtetest. Eelmiste aastatega võrreldes on kasutatud palju aktiivsemalt lisafinantseerimist. Tegevusalade järgi on aktiivsemad lisarahastuse otsijad töötleva tööstuse ettevõtted, teenuste valdkonnas paistavad silma majutuse, toitlustuse ja äriteenuste pakkujad. Väikese ja keskmise suurusega ettevõtted kasutavad peamiselt finantssektori teenuseid – liisingut ja pangalaene. Senisest rohkem võetakse laenu perekonnalt ja sõpradelt. Sellist laenamisviisi kasutavad lisarahastuse allikana peamiselt mikroettevõtted ja FIE-d, peaaegu üldse ei kasuta seda võimalust aga keskmise suurusega ettevõtted.

Eelmiste uuringutega võrreldes on kasvanud nende ettevõtete hulk, kes pangalaenude abil oma tegevuskulusid katavad: neid on ligikaudu veerand. Selline käitumine võib olla seotud turu likviidsusprobleemidega majanduskriisi järel, kuid pikema aja jooksul nõrgestab see märgatavalt ettevõtete jätkusuutlikkust. Sama probleemi teadvustab ligi kolmandik ettevõtjatest, kes leiavad, et praegune kapitaliseeritus ei ole piisav ettevõtte jätkusuutliku arengu tagamiseks.

Kindlamini tunnevad end keskmise suurusega (50–249 töötajat) ja väikeste ettevõtete (10–49 töötajat) juhid. Nendest hindab oma ettevõtte kapitaliseeritust heaks vastavalt 90 ja 60 protsenti, ebakindlamad on mikroettevõtjad. Oluliselt on kasvanud selliste ettevõtete osakaal, kes tunnetavad vajadust lisafinantseeringu järele. Varasemail aastail vajas lisafinantseeringut ligikaudu 1/3 väikese ja keskmise suurusega ettevõtetest, 2011. aastal ligi 2/3 ettevõtetest.

Koostööd potentsiaalse investoriga takistab kõige sagedamini ettevõtete soov säilitada sõltumatus. Samuti peljatakse, et investori kaasamine tekitab liigseid nõudeid ja kohustusi. Ligikaudu veerand ettevõtjaist pole nõus ka kasumit jagama. Peaaegu pool ettevõtetest (47%) seab oma arengu planeerimisel esikohale sõltumatuse, mitte võimaluse jõuda koostöö käigus eesmärkideni, mida ettevõttel üksi, oma vahenditega, ei ole alati võimalik saavutada.

Viimaseil aastail on levinud finantsvahend riigi pakutavad toetused, mis on muutnud ettevõtjad mõneti mugavaks. Kui uuriti ettevõtjate plaane kaasata lisafinantseeringut, lootis 42 protsenti neist saada järgmise 24 kuu jooksul riigi toetust.

Välisturul konkurentsieeliseks kvaliteet, odav hind ja kiire tarneaeg

Väikese ja keskmise suurusega ettevõtted pööravad eksportimisele vähem tähelepanu kui suurettevõtted. Et väikese ja keskmise suurusega ettevõtete osakaal majanduses on suur, moodustab nende eksport siiski valdava osa (76%) kogumajanduse ekspordimahust (joonis 1). Majanduskriis mõjutas peamiselt välisnõudlust, seepärast on ilmne, et Eesti eksportivate ettevõtete osatähtsus on majanduslanguse ajal märkimisväärselt vähenenud. 2011. aastal eksportis oma tooteid või teenuseid 23 protsenti väikese ja keskmise suurusega ettevõtteid. Ekspordiga tegelevad peamiselt ettevõtted, kus on rohkem kui 10 töötajat ning tegevusaladest on esikohal töötlev tööstus. Teenuste sektoris jääb eksportijate osakaal alla 30 protsendi. Rohkem on ekspordiga tegelejaid välisosalusega ettevõtete seas. Eksportimise lõpetanud ettevõtteid on kõikides Eesti piirkondades, kõige enam aga Kesk-Eestis (15%).

Ekspordi müügitulu osatähtsuse kasv ettevõtete kogutuludes viitab sellele, et need, kes on suutnud eksporditegevust säilitada, on seda ka suurendanud. Ettevõtteid, kellel on müügitulust üle poole eksporditulu, on ligi 40 protsenti, kolm aastat tagasi oli neid vaid 25 protsenti. Puhtaid eksportijaid (kelle tulu ekspordist on üle 90% müügitulust) on rohkem töötlevas tööstuses ning olulise eksporditulu (müügitulust üle 75% on eksport) osakaaluga ettevõtted on ehitussektoris (35%). See asjaolu viitab ehitussektori paindlikkusele, kus kodumaise ehitusbuumi ja turu kokkukukkumise järel on suudetud välisturgudele ümber orienteeruda.

Uuringu tulemused näitavad, et ettevõtteid, kelle omatoodangu või -teenuse osakaal ekspordis on 90–100 protsenti, on 45 protsenti; ainult allhanke tegijaid on 9 protsenti eksportijatest. Ka 2008. aasta uuringus oli omatoodangu ekspordi ja allhanke proportsioon sarnane, seega ei saa kinnitada arvamust, et Eesti eksportijad on valdavalt allhankijad.

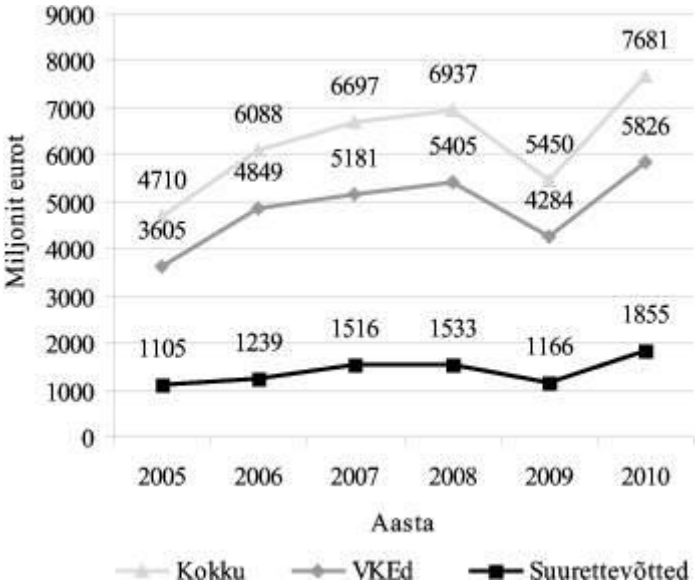
Endiselt on eksporttegevus edukas lähiturgudel. Eesti ettevõtjatele on peamine ekspordi sihtturg Soome (61% eksportivatest väikese ja keskmise suurusega ettevõtetest) ning teisena Läti (31%). Läti roll sihtturuna on suurem teenuste sektoris.

Eesti ettevõtjad on endiselt suhteliselt enesekindlad ja nagu varasemail aastail peavad nad välisturgudel peamiseks konkurentsieeliseks pakutavate toodete ja teenuste kõrget kvaliteeti, toodete (tootmissisendite) odavat hinda ja kiiret tarneaega. Ettevõtjad tunnetavad, et Eesti soodne logistiline asend ja ka viimastel aastatel tugevasti arenenud taristu on võimaldanud pakkuda kiiret tarneaega, mis on kujunenud suureks konkurentsieeliseks välisturgudel.

Ettevõtjaid takistab eksporttegevuse edendamisel vähene teadlikkus välisturgude klientide maitse-eelistustest ja kõrgemad kütusehinnad, mis suurendavad transpordikulusid ja millest sõltub otseselt ka kaugematele sihtturgudele minek. Kuigi tööturu olukord on tööjõupakkumise poolest leevenenud, peavad eksportivad ettevõtjad endiselt suureks takistuseks kvalifitseeritud spetsialistide nappust kohalikul tööjõuturul.

Väikese ja keskmise suurusega ettevõtete ekspordiplaanid on tagasihoidlikud. Ettevalmistusi eksportimiseks on teinud ainult 6 protsenti ettevõtetest, 18 protsenti küll plaanib oma tooteid eksportida, kuid ei ole selleks veel ettevalmistusi teinud. Ekspordiga kavatsevad alustada pigem töötleva tööstuse ja ehitusettevõtted, passiivsemad on teenuseid pakkuvad ettevõtted. Silma paistab majutuse, toitlustuse ja äriteenuste sektor, kus 91 protsenti ettevõtetest, kes seni pole oma teenuseid eksportinud, ei plaani sellega ka edaspidi alustada. Osaliselt võib siin olla tegu ka sellega, et välisturistide teenindamist ei pea need ettevõtjad teenuse ekspordiks.

Joonis 1. Ettevõtete eksport aastatel 2005–2010



Märkus: VKE – väikese ja keskmise suurusega ettevõte.

ALLIKAS: Statistikaamet, väliskaubanduse andmebaas.

Ettevõtjate teadlikkus

Ettevõtlusteabe kättesaadavus on ettevõtjate hinnangul hea – rohkem kui pooled väikese ja keskmise suurusega ettevõtetest kinnitavad, et soovitud info leidmisel neil raskusi ei ole. 2008. aastaga võrreldes oli siiski vähem neid, kellel raskusi ei esinenud. Mikroettevõtjate arv on suurenenud ja alustaval ettevõtjal puudub ettevõtluskogemus, seetõttu on neil kindlasti keerukam teavet leida.

Eestis pakutavate riiklike ettevõtluse toetusmeetmetega on ettevõtjad üldiselt kursis. Samal tasemel (10–15%) on püsinud nende ettevõtjate osakaal, kes pole riiklikest toetusmeetmetest midagi kuulnud. Samuti on aastast aastasse muutumatult valitsenud seaduspära, et toetustest on teadlikumad töötleva tööstuse ja majutusteenustega seotud tegevusalade esindajad. Sarnane on ka varasematel aastatel täheldatud suundumus, mille kohaselt on teadlikkus toetusmeetmetest parem keskmise suurusega ettevõtetes.

Toetusmeetmeid hästi tundvatest ettevõtjatest olid ligi pooled meetmetega rahul, 38 protsenti ei olnud rahul. Uuring ei vaadelnud seda, kas ja kuidas oli ettevõtja toetust kasutanud, vaid keskendus teadlikkusele.

Ettevõtjate hinnangul takistab nende tavalist äritegevust kõige enam maksuprotseduuridega seotud õigusruum – varasemate aastatega võrreldes on see tegur nihkunud esikohale. Kasvanud on ka nende hulk, kes tunnetavad riigihankenõuete piiravat mõju ning kelle tegevust pärsib raamatupidamisnõuete järgimine.

2011. aasta uuringus analüüsiti uue teemana riigi pakutavate e-teenustega seotud probleeme. Ettevõtjatest 69 protsenti leidis, et neil ei ole riigi pakutavate e-teenuste kasutamisega probleeme olnud. Raskusi on tekkinud üksnes 22 protsendil ettevõtjatest, kellest omakorda valdav osa on mikroettevõtted või väikesed ettevõtted.

Väikeste ja keskmiste ettevõtete arengut mõjutavad tegurid on tihedalt seotud majanduse üldiste trendide ja probleemidega. Nõrgenenud finantskeskkonna taustal on aina rohkem neid ettevõtjaid, kes vajaks ettevõtte arendamiseks lisafinantseeringut, kuid kellele selle kaasamise võimalused käivad sageli üle jõu. Järjest enam loodetakse riiklikele toetustele. Tööturu olukord on küll ettevõtja jaoks mõnevõrra paranenud, kuid siiski on raske leida tippspetsialiste. Majanduskriisiaegse nõudluse vähenemise taustal on vähenenud ka eksportivate väikese ja keskmise suurusega ettevõtete osatähtsus. Kuid need, kes tegelevad ekspordiga, tunnevad ennast kindlamalt ja on suutnud ekspordikäibe osakaalu müügituludes kasvatada. Valmisolek alustada lähiajal toodete ja teenuste eksportimist on väike, eriti teenuste sektoris. Muret teeb ettevõtjate suhtumine koostöösse teiste ettevõtete ja ettevõtteväliste investoritega. Soov teha ettevõtete vahel koostööd on vähene, peamise takistusena tuuakse välja tahe säilitada sõltumatus. Koostöös ei nähta võimalust oma äritegevust arendada ja ettevõtte jätkusuutlikkust tagada.

Soovitused poliitikakujundajatele

Järgnevalt on sõnastatud valik uuringu autorite soovitusi, kuidas riik saab väikese ja keskmise suurusega ettevõtete arengule kaasa aidata.

– Statistikaameti andmete põhjal on viimastel aastatel kiiresti kasvanud kvalifitseeritud spetsialistide hõive, võrreldes tööhõive muutusega keskmiselt. Ettevõtjad näevad ettevõtluse arengu takistajana just kvalifitseeritud tööjõu nappust. Väikese ja keskmise suurusega ettevõtete arengu toetamiseks tuleb valitsusel ja erasektoril teha koostööd ja rakendada meetmeid, mis leevendaks seda probleemi tööturul.

– Riiklikke toetusmeetmeid on enam kasutanud keskmise suurusega ja töötleva tööstuse ettevõtted. Teenuste sektori ettevõtete ning mikro- ja väikeettevõtete juurdepääs toetustele on väiksem. Toetusmeetmete kavandamisel tuleks silmas pidada ettevõtete tegevusalade eripära ja arvestada, et väiksemate ettevõtete kulu toetuste taotlemisel on suurem.

– Eesti väikese ja keskmise suurusega ettevõtted suhtuvad äritegevuse jätkusuutlikkusse küllalt pessimistlikult. Enamik ettevõtjaid leiab, et ettevõtted pole piisavalt kapitaliseeritud, samal ajal on nende valmisolek ettevõtteväliste investorite kaasamiseks tagasihoidlik. Ettevõtjatele tuleb pakkuda nõustamist, jagada teadmisi ja kogemusi, et nad teaksid, milliseid võimalusi annab ettevõtte äritegevuse arendamiseks erinevate finantsvahendite kaasamine, millised on finantsinstrumentide kasutamise kasud ja ohud.

– Väikestel ja keskmise suurusega ettevõtetel on vähe võimekust teha iseseisvalt teadus- ja arendustööd. Oluline on plaanida toetusmeetmeid, mis soodustavad nii ettevõtetevahelist kui ka ettevõtete koostööd avaliku sektori ning teadus- ja arendusasutustega, mis suunaks ettevõtteid edendama teadus- ja arendustegevust ning innovatsiooni. Just koostöö puudumine on suurim takistus Eesti riigi innovatsioonisüsteemi järgmisele tasemele viimisel.

– Ettevõtjad on nimetanud peamiseks ekspordi laienemise takistajaks vähest teadlikkust välismaiste klientide eelistustest. Eesti ettevõtjatele tuleb jätkuvalt tutvustada kaugemaid eksportturge ja võimalikke kaubanduspartnereid, sealseid olusid, äritavasid, eelistusi ning kultuuri, et julgustada ettevõtjaid oma toodangu ja teenustega liikuma uutele sihtturgudele.

– Eraldi käsitlemist väärib ekspordi arendamine Kirde-Eestis, kus eksportijad eristuvad mõnevõrra oma hoiakutelt teiste Eesti piirkondade ettevõtjatest. Peamiste eelistena eksportturgudel nimetatakse moodsat tootmisprotsessi ja piisavat tootmismahtu ning takistusena kõrgeid tööjõukulusid. Kirde-Eesti peamine ekspordi sihtturg on Venemaa. Oluline on edendada ja toetada selle piirkonna eksportijate potentsiaali ja kasutada ära neid erisusi, et edendada enam kaubandussuhteid Venemaaga.

– Teenuste sektorisse kuulub 70 protsenti Eestis tegutsevatest väikese ja keskmise suurusega ettevõtetest. Praegu on Eesti teenuste sektori eksport tagasihoidlik ja ettevõtjate valmisolek eksportida vähene. Teenuste, peamiselt teadmismahukate teenuste (nt äriteenuste, info- ja sideteenuste) turg areneb kiirelt. Soovitame suurendada teenuste sektoris ettevõtjate teadlikkust ja ergutada teenuseid pakkuvaid ettevõtteid esmalt planeerima ning seejärel edendama teenuste eksporti.

– Ettevõtjad leiavad, et ettevõtlusinfo kättesaadavus on hea, kuid varasemaga võrreldes on hinnangud kriitilisemad. Soovitame mikro- ja alustavatele ettevõtjatele rohkem selgitada, kust ettevõtlusinfot leida – pakkuda rohkem teabepäevi, koolitusi ja mentorklubilaadseid üritusi, kus kogenud ettevõtjad jagavad oma teadmisi info hankimiseks uute turgude, klientide ja koostööpartnerite kohta. Oluline on, et info ürituste kohta jõuaks kõikide ettevõtjateni.

– Hinnang riigi pakutavatele e-teenustele on positiivne, arenguruumi näevad ettevõtjad kasutajamugavuse parandamisel ja teenuste lõimimisel. Soovitame rohkem tutvustada riigi pakutavate e-teenuste kasutusvõimalusi alustavatele ja mikroettevõtetele ning FIE-dele. Nende e-teenuste kasutamise oskus on pigem kehvem ning sellest võib tuleneda ka rahulolematus e-teenustega.

Kasutatud kirjandus

European Commission – Enterprise and Industry. SBA (Small Business Act) teabeleht. Eesti 2010/11. – http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/files/countries-sheets/2010-2011/estonia_et.pdf (15.05.2012).

Kaarna, R., Masso, M., Rell, M. (2012). Väikese ja keskmise suurusega ettevõtete arengusuundumused. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Tabel 1. Ettevõtteid töötajate arvu järgi aastatel 2004–2010

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
250 ja enam	Arv	167	168	179	187	201	177	149
	%	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2	0,1
50–249	Arv	1273	1288	1323	1379	1376	1210	1088
	%	2,1	2,0	1,9	1,8	1,8	1,5	1,1
10–49	Arv	6301	6519	6901	7187	7137	6428	5551
	%	10,3	10,0	9,7	9,4	9,2	7,8	5,5
Vähem kui 10	Arv	53 141	57 387	62 609	67 406	69 234	74 094	93 428
	%	87,3	87,8	88,2	88,5	88,8	90,5	93,2
Kokku		60 882	65 362	71 012	76 159	77 948	81 909	100 216

ALLIKAS: Statistikaamet, ettevõtete majandusnäitajate andmebaas.

Õpetajate koolitamise ja edutamise poliitikad OECD maades

Anu Toots, Tallinna Ülikooli võrdleva halduspoliitika professor
Triin Lauri, Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi doktorant

Tugevnevas majanduskonkurentsis on poliitikute huviorbiiti tõusnud õpetaja – õpetajakoolitus, õpetajate pakkumise ja nõudluse klapitamine ning tulevaste ja praeguste õpetajate õpetamiskvaliteedi ja arengu kindlustamine.

Traditsiooniliselt on õpetajakutset korraldatud kas karjääri- või positsioonisüsteemi põhimõtteil, samamoodi kui avalikku teenistust tervikuna. Viimasel kümnendil on üleilmastumine sundinud riike oma tavapärast õpetajapoliitikat ümber vaatama, arvestades seda, milliseid probleeme senine poliitikamudel on tõstatanud. Kagu-Aasia maad on läinud riigi kontrolli leevendamise teed, lääne ühiskonnad, eriti angloameerika traditsiooniga riigid, liiguvad vastupidises suunas. Eesti on selle taustal omapärane, sest meid iseloomustab ühel ajal nii nõrk riigi sekkumine õpetajate esmakoolitusse ja ametisse määramisse kui ka jäik, karjäärisüsteemile omane õpetajate edutamise kord.

Õpetajate olulisusest tänapäeva hariduspoliitikas

21. sajandi hariduspoliitikat iseloomustab kiire ja tugev rahvusvahelistumine. Tähelepanu väärib ka see, et rahvusvaheline huvi on selgelt sihitud poliitika tulemuslikkusele. Millised on edukaimad haridussüsteemid? Millised on õnnestunud reformid? Milline õpikeskkond ja pedagoogika on tõhusaim? Need on tüüpilised pealkirjad OECD hariduspoliitika raportitel, mille arv viimastel aastatel üha kasvab. Kuigi OECD PISA ja IEA haridussaavutuste uuringud kinnitavad, et lõviosa saavutustasemest määravad õpilase individuaalsed karakteristikud, on poliitikute ja analüütikute huviorbiiti üha enam tõusnud ka õpetajaskond. Nii on rahvusvahelistele õpilaste saavutustaseme uuringutele lisandunud õpetajate uuringud (TALIS, TEDS-M). 2011. aastast korraldab OECD rahvusvahelisi tippkohtumisi, kus hariduses edukate ja kiiresti arenevate riikide valdkonnaliidrid arutavad õpetajate piisavuse ja professionaalsuse probleeme. Peamine põhjus, miks poliitikute huvi õpetajaskonna teemade vastu kasvab, peitub riikide tugevnevas majanduskonkurentsis. Majandusvõimekus on otseselt seotud tööjõu haridustasemega ning siitkaudu ka õpetajaskonna professionaalsuse ning kutseoskustega. Traditsiooniliselt riiklik, pigem lojaalse kodanikkonna harimisele suunatud avaliku poliitika valdkond on omandanud nüüd hoopis teistsuguse kaalu ja seadnud sihiks rahvusvahelise ja mobiilse tööturu ootused. Ühest küljest on see muutnud haridusnäitajad riikidevahelise võrdlemise ja hindamise objektiks, teisalt on õpetajate piisavuse ja kutsekvaliteedi temaatika üha tihedamalt juhitud üldisest rahvuslikust poliitika agendast. Õpetajaskonnaga seonduv pole enam pelgalt küsimus pedagoogikast, vaid märksa laiematest strateegilistest poliitilistest valikutest.

Ka Eestis viivad arutelud õpetajate töökorraldusest või ettevalmistusest märksa keerulisemate sõlmprobleemideni nagu haldusreform, töö- ja teenistussuhted, sotsiaal- ja hariduspoliitika koordineerimine. Vastuseid ootavaid probleeme on ühe artikli jaoks ilmselgelt liiga palju, sestap peatume seekord kolmel meile olulisel teemal, käsitledes neid rahvusvahelise kogemuse taustal. Esiteks, õpetajakoolituse muutumise vajadus valitsemismudelite muutuste taustal. Teiseks, kuidas panna klappima õpetajate pakkumine ja nõudlus, paigutades õpetajaid sinna, kus neid enim vajatakse? Kolmandaks, kuidas kindlustada tulevaste ja praeguste õpetajate töö kvaliteet ja nende kutsealane areng? Edu lubavate lahenduste otsinguil vaatame kiiresti arenevate heade haridustulemustega ühiskondade poole nagu Singapur, Hongkong, Korea Vabariik, Soome ja Madalmaad. Kuna haridusreformid on harilikult kantud valitsuste üldisest

reformiideoloogiast ja hoiakust, siis peatume ka Ühendkuningriigi ja USA kogemustel, millest on lähtunud mitmed teedrajavad reformidoktriinid.

Valitsemisparadigma muutumine ja selle mõju õpetajakutsele

Viimase paarikümne aasta jooksul on õpetajakoolituse ja õpetajaskonna kvaliteedi arendamine tõusnud valitsuste tähelepanu keskmesse, mõned autorid räägivad koguni õpetajapoliitikast (*teacher policy*) kui omaette poliitikavaldkonnast. Osalt peegeldab see üldist hariduspoliitika trendi, mille tunnusjoon on valitsuste suurem sekkumine õpetajate ettevalmistamisse ning nende piisavuse ja õpetamiskvaliteedi tagamisse (Furlong *et al* 2009). Õpetajakoolitust püütakse paremini siduda teiste hariduspoliitiliste meetmetega nagu õppekava, õpilaste välishindamine ja uurimispõhine õpetamispraktika. Need sekkumisstrateegiad hakkasid jõuliselt levima angloameerika riikides, kus uue avaliku halduse doktriin selleks hea pinnase ette oli valmistanud. Uue avaliku halduse olemus on erasektori mehhanismide ülekandmine avalikku sektorisse, mis hariduse valdkonnas tähendab koolidevahelise konkurentsi ning kooli ja ainete valiku propageerimist, koolide tegevustulemuste suuremat avalikustamist lapsevanematele ja väljundipõhist juhtimist (Palm 2012). Nendest uue avaliku halduse instrumentidest on kõige enam tähelepanu pälvinud koolivalik ja koolide edetabelid, suhteliselt varju on aga jäänud uue avaliku halduse mõju hea õpetaja kontseptile.

Sotsiaalsete aktsionäride (lapsevanemate, tööandjate) kasvav huvi õpitulemuste vastu mõjutab seda, et õpetajakutse klassikalised väärtused muutuvad vähem tähtsaks kui turukesksed väärtused. Tänapäeval on hea õpetaja see, kes on tõhus, oskab mõjusalt täita ülesandeid, mida teised on ette määranud, märgivad Maarten Simons ja Geert Kelchtermans (2009, 30) Belgia õpetajakoolituse uut standardit analüüsides.

Õpetajakoolituse poliitika kujundamisse kaasatakse üha sagedamini erinevaid osalisi nagu lapsevanemad, ülikoolid, tööandjad ja omavalitsused, kes defineerivad hea õpetaja oma huvidest lähtudes. Niisugune partnerlusele rajatud poliitika, mida jõuliselt pooldavad näiteks Madalmaad ja Inglismaa, aga ka Austraalia ja Uus-Meremaa, vastab küll paremini ühiskonna ootustele, kuid toob lõpptulemusena kaasa keskvõimu kontrolli suurenemise õppekavade kujundamise ja õpetaja kutsestandardi üle. On ju valitsus see, kes huvirühmade seisukohad läbi sõelub ja õiguslikult siduvad normaktid koostab. Kuigi õpetajakoolituse institutsioonid on partneritena protsessi kaasatud, peavad nad nüüd varasemast enam arvestama ülikooliväliste huvirühmadega. Nii ongi ülikoolide autonoomia õpetajate koolitamisel väiksem, võrreldes teiste avaliku sektori töötajaid ettevalmistavate erialadega (nt avalik haldus).

Õpetajakoolituse nõuded rohkem praktilise suunitlusega kui varem

Uue avaliku halduse doktriinist mõjutatud paradigmaatilise nihke tulemusel on ka õpetajakoolituse nõuded märksa enam praktilise suunitlusega kui varem. Kuigi klassikalised akadeemilised tegevused nagu uurimine, teoretiseerimine ja kriitiline mõtestamine on õppekavades veel formaalselt alles, ei peeta neid õpetaja kutsetöös enam obligatoorseks ning nende alusel ei hinnata õpetaja kompetentsust. Selle asemel pannakse õpetaja kompetentsuse hindamisel rohkem rõhku tema praktilistele oskustele (nt *teaching by doing* tehnika valdamine) (Furlong, McNamara *et al* 2009). Hea õpetaja kriteeriumide teisenemist näitavad ka rahvusvahelised võrdlusuuringud (PISA, TALIS, ICCS), kus on arendatud erinevaid skaalasid õpetajate reageerimissuutlikkuse ja enesetõhususe mõõtmiseks. Eesti õpetajate enesetõhususe näitajate osutumine rahvusvahelistes võrdlustes üheks madalamaks (vt OECD 2009) on uute arengute valguses üpris murettekitav, sest just enesetõhususe eeldusel põhinevad mitmed õpetajakoolituse uued

ideed (nt kollaboratiivne ja kaasav õppimine, eri meetodite kombineerimine jm; Schleicher 2012).

Inglismaalt, Uus-Meremaalt ja Austraaliast alguse saanud muutused õpetajapoliitikas levisid 2000. aastatel ka teistesse riikidesse, tuues peaaegu kõikjal kaasa riigi jõulisema sekkumise õpetajakutse ümbermõtestamisse ja õpetajate mobiilsuse juhtimisse. Sellega lõppes eelmine poliitikaajastu, kui usuti, et vabaturg tagab nähtamatu käega nii efektiivse nõudmise ja pakkumise kui ka motivatsioonimehhanismid piisava hulga õpetajate koolitulekuks. Järgnevalt vaatame, kuidas riigid ühitavad 1980.–1990. aastate uue avaliku halduse mõjutustega lähenemist 1960.–1970. aastatel valitsenud õpetajapoliitika riikliku planeerimise printsiipidega.

Õpetajate piisavus ja koolidevaheline mobiilsus

Traditsiooniliselt on õpetajakutset korraldatud kas karjääri- või positsioonisüsteemi põhimõtteil, samamoodi kui avalikku teenistust tervikuna. Karjäärisüsteemi iseloomustab põhjalik ja riiklikke standardeid järgiv õpetajakoolitus; õpetajakutse omandamine on suhteliselt suletud süsteem ning asjakohast sertifikaati mitteomavad kandidaadid õpetajaks ei kvalifitseeru. Töötavate õpetajate tõus ametiredelil on seotud eeskätt ametis töötatud aastatega, palgatõusus on staažiaastad tähtsamad kui head töösooritused. Enamikus karjäärisüsteemi rakendavates riikides (nt Tšehhi, Prantsusmaa, Hispaania, Ungari, Jaapan, Korea) võib kuluda kuni 30 aastat, et jõuda palgaskaala kõrgeimasse klastrisse, kuid siis on ka töötasu vääriline – keskmiselt 80 protsenti kõrgem alustavate pedagoogide omast (OECD 2011). Samal ajal on selliseid karjäärisüsteemiga riike, kus staažist tulenevad palgavahed pole nii suured, näiteks Saksamaa ja Soome (samas). Karjäärisüsteemi teine silmapaistev joon on ühiskondlik lugupidamine õpetajakutse vastu, mida sagedamini on esile tõstetud Kagu-Aasia maade ja Soome puhul (Simola 2005; Schleicher 2012).

Positsioonisüsteemiga riikide hulka kuuluvad peamiselt angloameerika valitsemistraditsiooniga riigid (USA, Ühendkuningriik, Iirimaa), aga ka kõik Skandinaavia maad (Eurydice 2012). Selles süsteemis reguleerib õpetaja töösuhet mitte avaliku teenistuse leping, vaid tööleping, mis tihti võib olla tähtajaline ja mille sõlmimisel on koolijuhil palju suurem autonoomia kui karjäärisüsteemis. Positsioonisüsteem lubab, et õpetajana töötavad ka need, kes pole läbinud põhjalikku õpetajakoolituse programmi, kuid kellel on sobiv töökogemus või lihtsalt kutseomadused tööks lastega. Kuna sisenemisteid õpetaja ametisse on mitmeid, siis on ka palgapoliitika vähem jäik ja võib sõltuda kohalikest otsustajatest või lisatasude süsteemist. Eestit on kõiki kriteeriume arvesse võttes raske ühte või teise mudelisse paigutada, sest meile on iseloomulik nii positsioonisüsteemile tunnuslik nõrk riigi sekkumine õpetajate esmakoolitusse ja ametisse määramisse kui ka jäik karjäärisüsteemile omane õpetajate edutamise kord.

Õpetajate nappus vaid üks tegur, mis sunnib õpetajapoliitikat ümber vaatama

Kuigi need kaks karjäärimudelit positsioneerivad õpetaja kui kutse ühiskonnas väga erinevalt, ei ole kumbki neist osutunud teisest süsteemselt paremaks piisava hulga õpetajate tagamisel. Karjäärisüsteemiga Saksamaal ja Beneluxi maades puudub 30–40 protsendil põhikooli teise astme õpilastel kvalifitseeritud õpetaja, samal ajal kui Soomes ja Hispaanias õpetajate nappust peaaegu ei esine. Positsioonisüsteemiga maadest vaevlevad kroonilises õpetajate puuduses USA ja Ühendkuningriik, aga mitte Taani ja Rootsi (Eurydice 2012). Õpetajate puudus on ainult üks tegur, miks riigid on hakanud viimasel kümnendil oma tavapärast õpetajapoliitikat ümber vaatama. Sellega kaasnev ja ilmselt olulisemgi on küsimus õpetajate töö kvaliteedist. Otsides lahendusi kvantiteedi ja

kvaliteedi probleemidele, valisid Kagu-Aasia maad ja mõned Lääne-Euroopa riigid (nt Saksamaa) riigi kontrolli leevendamise tee, angloameerika traditsiooniga riigid aga vastupidise suuna. Olgugi et õpetaja positsioon on nendes kahes karjäärimudelis erinev, pole võimalik õpetajate nõudluse ja pakkumise tasakaalu leidmisel eelistada üht teisele ning mõlemais otsitakse viise õpetajate konkurentsi suurendamiseks ja kutsemeisterlikkuse parandamiseks.

Laias laastus võib õpetajate nappuse leevendamise meetmed jagada kahte kategooriasse. Ühest küljest luuakse alternatiivseid ja paindlikumaid sisenemisvõimalusi õpetajakutsesse, teisalt püütakse paigutada juba töötavaid õpetajaid ümber nendesse piirkondadesse, kus õpetajate piisavuse või kvaliteedi küsimused on teravaimad. Mitmekesiste sisenemisteede praktikale pandi alus USA-s, kus föderaalvõimud polnud sajandeid sekkunud õpetajakoolituse reguleerimisse. 20. sajandil hakkasid tulevaste õpetajate taset küll osariigid sertifitseerima, ent paralleelselt sellega käivitati mitmeid eraalgatuslikke projekte (nt *Teach for America; Boston Teacher Residency*), mille järgi ei tee tulevased õpetajad läbi põhivoolu õpetajakoolituse programmi (Smith 2009). Hinnanguliselt moodustavad alternatiivse koolitusteega õpetajad USA-s juba kolmandiku tööle asuvatest matemaatikaõpetajatest (Ingvarsson *et al*, forth-coming).

Eesti teeb samme süsteemi liberaliseerimise suunas

2007. aastal käivitunud Eesti „Noored kooli" programm ongi imporditud USA-st ning see on korraldanud viis värbamiskampaaniat, et tuua kooli neid ülikoolilõpetanuid, kes pole õpetajakoolituse õppekava läbinud. Värbamiskriteeriumiks on kõrghariduse olemasolu, erialane edukus ja eelkõige soov koolielus midagi korda saata. Ettevõtmise missioon on saata värvatuid just rasketesse piirkondadesse, kantuna veendumusest, et „igast lapsest saab asja". Tegemist on karjäärisüsteemi murdva ettevõtmisega, mis võiks Eestis hästi töötada, sest karjäärisüsteemile mitteomaselt pole õpetajaks õppivate üliõpilaste kutsekindlus meil kõrge. Neil aastail, kui „Noored kooli" programm käivitus, asus Eestis õpetajana tööle vaid 30 protsenti (242 inimest) kasvatusteaduste valdkonna lõpetanutest. Peaaegu sama palju värskeid õpetajaid (208) said Eesti koolid mittepedagoogiliste erialade lõpetajate hulgast (Ots *et al* 2008). Seda, et kujundlikult väljendades langes seeme viljakasse pinda, kinnitab ka programmi astunute jaotus ülikoolide lõikes (joonis 1). Enim osalejaid on värvatud Tartu Ülikoolist, kus põhivoolu õpetajakoolitus ei ole kandev. Kuigi praegu on ennatlik teha järeldusi „Noored kooli" programmi mõjude või jätkusuutlikkuse kohta, on see ameerika algatus pakkunud väärt alternatiivi õpetajate kaadri suurendamiseks või värskendamiseks paralleelselt põhivoolukoolitusega. Alternatiivsed sisenemisteed õpetajakutsesse koguvad tasapisi üha laiemat poliitilist tunnustust (sh OECD poolt), sest arvatakse, et niisugune lähenemine sobib hästi kokku nüüdisaegsete dünaamiliste hõivemustritega. See aitab leevendada ka karjäärisüsteemi nõrkust, kus õpetajaskond on üleliia kaitstud avatud konkurentsi eest, mistõttu ka nõrgad õpetajad püsivad ametis. Eestis kavandatava õpetajakutse reformi lähtealused näevad samuti ette, et õpetajakutset saab taotleda ka õpetajakoolitust mitteläbinud kõrgharidusega inimene, kellel on õpetuskogemus. Plaan näeb ette veelgi julgemat varianti, et koolijuht võib tähtajaliselt tööle võtta õpetajakutset mitteomava inimese, kasutades sealhulgas teenuse sisseostmist füüsilisest isikust ettevõtjatelt või juriidilistelt isikutelt (HTM 2012). Eesti on tegemas selgeid samme süsteemi liberaliseerimise suunas.

Õpetajate nappus on tihti iseloomulik mitte haridussüsteemile tervikuna, vaid teatud tüüpi õpilaskonnaga või teatud piirkondades asuvatele koolidele. Osalt on selle poliitika vajadus tingitud nn kontrollimata koolivaliku mehhanismist, mis koondab tugevaid lapsi, koole ja õpetajaid ning segreerib sellega nii koole kui ka koolipiirkondi. Kuna õpetaja professionaalsuse oluline hindamiskriteerium on õpilaste saavutustase, siis tahavad

õpetajad harilikult vältida töötamist riskikoolides. Valitsuse huvi on aga risti vastupidine õpetajate individuaalsele huvile. Nimelt on sotsiaalse sidususe edendamiseks tähtis, et probleemsetel lastel või koolidel oleks tugevamad õpetajad, sest nendele on õpetajatöö hariduslik ja sotsiaalne efekt suurem (Schleicher 2012).

Hariduses edukate riikide poliitikaid koolide adekvaatseks mehitamiseks õpetajatega võib tinglikult jagada kahte rühma. Ühel juhul suunatakse õpetajad probleemsetesse koolidesse (nt Koreas, Singapuris ja USA-s), teisel juhul saavad nõrga sooritusega koolid spetsiaalset tuge, ilma et personalimobiilsust toimuks (nt Madalmaades). Korea ja Singapur suunavad nõrkadesse koolidesse meisterõpetajaid, ent need õpetajad ei tule alternatiivsüsteemist nagu ameerikaliku variandi puhul, vaid valitakse välja õpetajate riikliku evalveerimise tulemusel. Meisterõpetajate põhiülesanne on nõrkade koolide konsulteerimine ja abi õppematerjalide loomisel. Seega ei ole tegemist karistusmeetmega, vaid sellise lähenemisega, mis seob ühiskonna vajaduse pakkuda kõigile kättesaadavat kvaliteetset haridust ja individuaalsete õpetajate vajaduse arendada oma professionaalsust.

Madalmaad asusid õpetajate nappuse leevendamiseks ja nende töö kvaliteedi edendamiseks suunatud tegevuskava rakendama 2008. aastal. Tegevuskava peamine idee oli siduda õpetaja parem sooritus tema paremate karjääriväljavaadetega. Viimaste alla kuulub nii parem palk kui ka kõrgetasemelised täienduskoolitused. Progressi ja tulemusi ei hinnata aga individuaalsete õpetajate lõikes nagu näiteks USA „*No Child Left Behind*" poliitika ette näeb, vaid kooli kui terviku osas vastavalt sotsiaalpartneritega kokku lepitud sooritusindikaatoritele, mis on märksa laiemad kui ainult testide tulemused. Lisaressursse saab kool üksnes siis, kui seatud eesmärgid on saavutatud. Niisugune „pole parenemist, pole tasu" lähenemine ühtib üldjoontes Briti uusleiboristide aegse avalike teenuste kontseptsiooniga, kus soorituse hindamine (*performance management*) on asutuste tunnustamise tüüpiline lähtekoht. Nagu eelkirjeldatud reformid näitavad, on õpetajate mobiilsus ja piisavus tugevalt seotud kvaliteedi teemaga. Järgnevalt analüüsime, kuidas karjääri- ja positsioonisüsteemid pedagoogide õpetamiskvaliteedi tagamisega toime tulevad.

Kvaliteediteemal on kaks dimensiooni. Esimene seostub õpetajate esmakoolitusega, teine tegevõpetajate täienduskoolitusega.

Sisenemisbarjäär ja õpetajakutse atraktiivsus

IEA matemaatikaõpetajaks õppivate tudengite rahvusvaheline uuring TEDS-M näitas, et maades, kus õpilaste saavutustase on kõrge (Taiwan, Singapur), on ka matemaatika-tudengite aineteadmised väga head (Taatto *et al* 2012). Järelikult ei tohiks alahinnata küsimust, millise ainevõimekusega on need üliõpilased, kes asuvad õppima ülikoolide õpetajakoolituse erialadel. Arvestades vähest konkurssi õpetajakoolituse erialadele, on see tõsine sõnum Eestile. Teine oluline parameeter madala konkursi kõrval on õpetajaks õppivate tudengite aineteadmiste tase, meile teadaolevalt pole selle kohta põhjalikke analüüse tehtud (TEDS-M-s Eesti ei osalenud). Artikli tarbeks tegime kiirülevaate 2011. aastal Tallinna Ülikooli sisseastunute akadeemilisest võimekusest, kõrvutades riigieelarveliste kohtade kandidaate kasvatusteaduste valdkonnas (7 õppekava) teiste valdkondadega (11 õppekava).

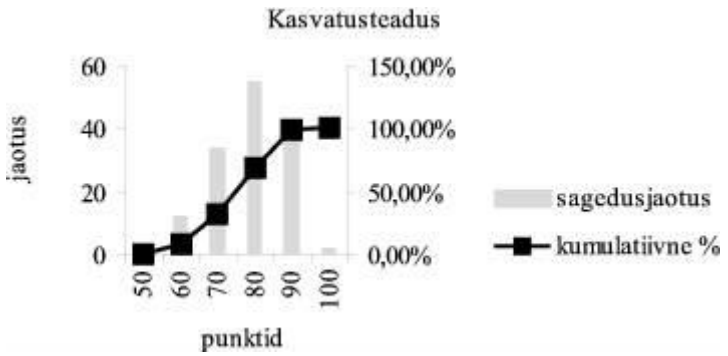
Keskmine sissesaamise punktiskoor oli kasvatusteadustes 84, teistes valdkondades 82 (mõlemal juhul oli maksimum 100). Samal ajal oli tase erinevate õpetajakoolituse õppekavade vahel väga erinev – kui alusharidusse pääsejate keskmine pall oli 87, siis tulevastel loodusteaduste õpetajatel vaid 72. Selle statistika põhjal võib näha ohtu, et Eesti

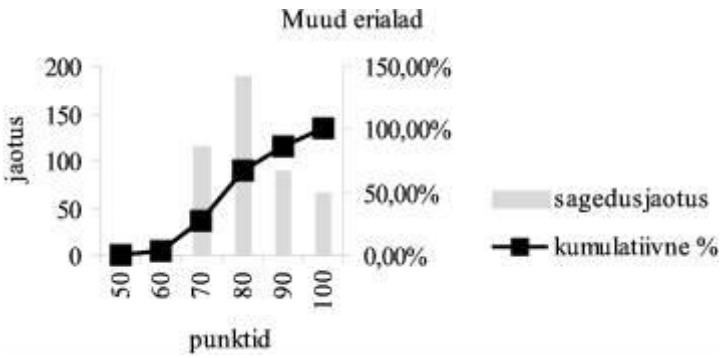
ei suuda pikas perspektiivis hoida oma senist kõrget PISA reitingut. Suured tasemevahed tulid nähtavale ka ühe ja sama valdkonna pedagoogilist ja mittepedagoogilist suunda võrreldes. Näiteks on humanitaarvaldkonnas sissesaamise pall mittepedagoogilistel erialadel 8–12 palli kõrgem kui pedagoogilistel (vt tabel 2). Kui võrrelda erialasid selle alusel, kui paljud ülemise 30 protsendi hulka kuulujad (joonis 2) valivad eriala kasvatusteaduste hulgast, siis ka siin pole võrdlus kasvatusteaduste kasuks. Meie tublimad gümnaasiumilõpetajad ei kaldu valima õpetajakutset.

Mitmed rahvusvahelised uuringud (Schleicher 2012; McKinsey 2007) peavad õpetajakoolituse sisenemise barjääri rahvusvaheliste haridusnäitajate erinevuste seletamisel oluliseks. Ühtlasi rõhutatakse, et see on määrav just karjäärisüsteemide puhul, kus õpetajad töötavad oma kutsealal eluaeg. Seega määravad õpetajakandidaadid riigi haridussüsteemi saavutusperspektiivi pikkadeks aastateks. Enamik riike, keda võib pidada hariduses tipptegijateks (nt Soome, Singapur), valivad hoolega, keda nad õpetajakoolitusse vastu võtavad. Potentsiaalsete sisseastujate sõelumine on põhjalik, mitmetasandiline ning kaasab kooliväliseid konsultante. Loomulikult saab ranget esmakoolitusse astujate selektsiooni teha siis, kui konkurents õpetajakoolitusse on suur. Tüüpiliselt väidetakse, et suure konkurentsi taga on õpetajakutse kõrge prestiiž ühiskonnas. See võib tugineda kas pikal ajaloolisel, mõnes mõttes „talupoeglikul" traditsioonil nagu Soomes (Simola 2005) või suhteliselt hilisel riiklikul protektsionismipoliitikal, mis on andnud õpetajatele erilise staatuse nagu Taiwanis või Singapuris (Schwille 2012). Soomes näiteks on seatud eesmärk, et õpetajakutseks kvalifitseerub ülemine 10 protsenti keskkooli lõpetavast kohordist. Singapuris on vastav näitaja 30 (McKinsey 2007) .

Eestis peetakse säärase sõelumispoliitika sisseviimise takistuseks peamiselt õpetajakutse vähest väärtustamist ühiskonnas, mida omakorda seostatakse õpetajate madala palgatasemega. Tõenäoliselt ei ole õpetajakutse atraktiivsus siiski määratud ainult palgatasemega ning vähemalt sama tähtis on nii töö huvitavus kui ka arenguvõimalused. Omamoodi kinnitus sellele on ka Eesti „Noored kooli" värbamisstatistika. Nimelt on selle programmi konkurss palju kõrgem kui tavapärasesse õpetajakoolitusse Tartu ja Tallinna ülikoolides, hoolimata sellest, et lõpetajad nii siit kui ka sealt asuvad tööle sarnastes töö- ja palgatingimustes. Niisiis tasub õpetajapoliitika reformideks valmistudes vaadata ka seda, kuidas riigid vormivad praktiseerivate pedagoogide karjääri ning millised on sõnumid ja signaalid, mis eri õpetajakoolituse etappidega kaasnevad.

Joonis 2. 2011. aastal riigieelarvelistel kohtadel õppimist alustanute sisseastumistulemuste jaotused





Töötavate õpetajate karjäärivõimalused

Õpetajakutse köitvus ja õpetaja enesetäiendamise võimalused kujunevad kahest mõõtmest. Esiteks sellest, milline on õpetaja tööaja struktuur, teiseks sellest, millised on võimalused liikuda karjääriredelil ülespoole.

Oluline osa õpetajate tööajast kulub tundide andmisele, tänapäeva suund on aga üpris selgelt tundide arvu vähendamisele. „Õpeta vähem, õpi rohkem!", kõlab OECD soovitus (Schleicher 2012, 40). Seda soovitust toetavad ka rahvusvahelised haridussaavutuste uuringud, millest nähtub, et klassitundides veedetava aja hulk ei ole seotud õpilaste teadmiste tasemega (Martin *et al* 2004). Suur tunnikoormus või ka suur paberitöö hulk vähendavad aega, mis õpetajatel muidu jääks tundide ettevalmistamisele või õpilaste edenemise analüüsimisele (OECD 2011). Nii ongi Inglismaa koolidesse hakatud palkama lisapersonali, kes õpetajate asemel kõikvõimalikke aruandeid ja raporteid täidavad(Schleicher 2012).

Õpetajatele mitmekesiste karjäärivõimaluste pakkumine on viimastel aastakümnetel nii positsiooni- kui ka karjäärisüsteemiga maades tähtsustunud, kuigi erinevatel põhjustel. Positsioonisüsteemid on suurendanud täienduskoolituse riiklikku pakkumist ja järelevalvet erasektori teenusepakkujate üle. Vajaduse selle järele kujundab iseloomulik värbamismuster, mis (nagu eespool kirjutasime) lubab õpetajana töötada ka ilma põhjaliku erialase ettevalmistuseta või töökogemuseta inimestel, kes on kooli tööle tulnud vaid mõneks aastaks. Seega tuleb täiendada nende inimeste kutseoskusi ja parandada töö kvaliteeti. Karjäärisüsteemi puhul on täienduskoolitus tõusnud fookusse sootuks teisel põhjusel. Täienduskoolitus peab vähendama kutsetöö monotoonsust ja ühesuguseid karjäärimustreid, pakkudes andekamatele elukutselistele õpetajatele põnevamaid arenguvõimalusi. Selles plaanis on Eesti õpetajapoliitika reformid alles ees. Eesti õpetajahariduse strateegia on sunnitud tõdema, et meil „puudub üldhariduskooli õpetaja professionaalse arengu ning karjäärivõimaluste soovituslik mudel ning sellele vastavad täiendõppeprogrammid" (HTM 2009). Täienduskoolituskursustele on iseloomulik „üks suurus sobib kõigile" lähenemine ning eraldi kursusi algajatele ja edasijõudnutele ei pakuta. Õpetaja-metoodiku tööaja struktuur on meil samasugune kui teistel (sh nooremõpetajatel), kuigi nende vajadused ja ilmselt ka huvid on erinevad. Pannes erineva kompetentsusega professionaalid täitma ühesuguseid tööülesandeid, raiskab haridussüsteem ressurssi ja vähendab elukutse köitvust andekate tulevaste õpetajate silmis.

Eesti õpetajaskonna karjääripoliitikat eristab Korea, Hollandi, Hongkongi, Inglismaa ja mitmete teiste riikide omast kaks olulist joont. Esiteks riigi (st ministeeriumi) keskne roll

täienduskoolituse korraldamisel ja teiseks nn *tailor-made* ehk individuaalselt kohandatud lähenemine õpetajate erialasele arendamisele.

Hongkongis, Inglismaal ja Madalmaades on viimasel kümnendil vastu võetud õpetajate täienduskoolituse riiklikud tegevuskavad, Hongkongis ja Inglismaal on loodud ka riiklikud agentuurid, mille ülesanne on pakkuda õpetajatele kestvat professionaalset arengut. Kooskõlas Madalmaade korporatiivsete traditsioonidega konsulteerib valitsus õpetajate kutseorganisatsiooniga, kuidas luua õpetajate riiklik kutseregister, mis sisaldab üldist registrit kõigist kvalifitseeritud õpetajatest ja „suurepärasuse registrit" parimatest pedagoogidest. Registreid peavad õpetajad ise, et rõhutada oma tahet investeerida kutsealasesse arengusse (Muskens, Peters 2009). Singapuris hindab riiklik agentuur kõiki õpetajaid igal aastal 16 kutsepädevuse osas. Intensiivse kutsemeisterlikkuse mõõtmisega kaasnevad paremad enesetäiendamise võimalused. Singapuris on igale õpetajale ette nähtud 100 tundi täienduskoolitust, mida võib täita erineva sisuga alates kolleegiga koosõppimisest kuni välisreisideni (Schleicher 2012). Madalmaades loodi fond, kust õpetajad saavad taotleda individuaalseid koolitusgrante ja kust hüvitatakse koolidele asendusõpetajatega seotud kulud.

Tailor-made lähenemise põhijoon on see, et õpetajatele rakendatakse erinevaid arengumeetmeid. See võimaldab ressursse optimaalselt jaotada ning paremini jälgida meetmete efekti (muu hulgas on läbikukkumise korral poliitikat ka lihtsam korrigeerida). Fookuses on eeskätt tublimad õpetajad, sest neid arendades on võimalik tõsta ka andekate õpilaste sooritustaset. Seepärast polegi ootamatu, et Kagu-Aasia maades, mis paistavad silma tippsooritusega õpilaste kõrge osakaalu poolest, on ka õpetajaskonna personalipoliitikas tähtsal kohal tipptasemega õpetajad. Neile pakutakse edasijõudnute koolitusi ja kõrge tasemega kursusi ülikoolide juures. Singapuris hinnatakse pidevalt noorte õpetajate juhipotentsiaali ning andekamad valitakse välja spetsiaalseks juhikoolitusprogrammiks, mis sisaldab ka praktikat ministeeriumides ja õppepraktikaid välismaal. Nii saavutatakse see, et koole juhivad tänapäevaste oskustega professionaalid (Schleicher 2012). Koreas on rakendatud eriprogramm, mis motiveerib õpetajakoolitusega tegelevaid ülikoole välja töötama loovust ja isiksuse kujundamist arendavaid kursusi. Kursustele kutsutakse parimad õpetajad, kellest seejärel saavad omamoodi „lipulaevad" koolikliima parandamise programmis *Happy schools that build better character*. Paralleelselt käivitatakse õpetajate hindamise riiklik süsteem, mille tippsooritusega läbinud õpetajad saavad ühe aasta kutsealaseks uurimistööks, nõrga sooritusega õpetajad suunatakse aga neile vajalikele koolituskursustele (Major Policies … 2011). Korea poliitikakogemusest maksab tähele panna, kuidas meetmed õpetajaskonna arendamise ja paigutamise poliitikas on harmoneeritud õpetamise ja koolikliima parendamise initsiatiiviga.

Kokkuvõtteks

Eesti õpetajapoliitika põhiprobleemid – heade õpetajate nappus, kiiresti kasvav vajadus mitmekesiste täienduskoolitusskeemide järele, õpetajatöö loovamaks muutmine – sarnanevad paljuski hariduses edukate riikide probleemidega. Kui rahvusvahelised uuringud pakuvad tõendeid ja maailmaorganisatsioonid annavad soovitusi, jääb poliitikameetmete valik ning rakendamine siiski iga riigi ülesandeks. Poliitikakujundamine ja avalikkuse ootused võivad riigiti küll varieeruda, ent üleilmastumine on märgatavalt ühtlustanud probleeme ja ka nende lahendusi. Nii on positsiooni- ja karjäärisüsteemid hakanud üksteisele lähenema, laenates üksteiselt selliseid valitsemisvõtteid, mis on vajalikuks ja tõhusaks osutunud. Näiteks on kõik analüüsitud riigid pannud märkimisväärseid rahalisi ja inimressursse täienduskoolitusse, kehtestades paralleelselt sellega ka põhjalikuma õpetajate professionaalsuse hindamise korra.

Eduriikidega võrreldes on Eesti valitsus olnud aeglasem õpetajapoliitikas konkreetseid samme astuma ning mitmed reformialgatused on jäänud pigem haridusringkondade intellektuaalseks pingutuseks. Teine oluline erinevus on Eesti õpetajapoliitika meetmete väike diferentseeritus ja sihistatuse puudumine. Soov tegelda kõigi probleemidega ja kogu õpetajaskonnaga korraga raskendab reformikavade katmist piisavate ressurssidega ning tekitab ka suuremat vastuseisu muudatustele. Seega on valikute tegemine poliitika õnnestumiseks möödapääsmatu.

Lühendid

PISA – *Program for International Student Assessment*

TALIS – *Teaching and Learning International Survey*

TIMSS – *Trends in International Mathematics and Science Study*

TEDS-M – *Mathematics Teachers Education and Development Study*

IEA – *International Association for the Evaluation of Educational Achievements*

ICCS – *International Civic and Citizenship Education Study*

Kasutatud kirjandus

Eurydice (2012). Key Data on Education in Europe. European Commission. Education, Audiovisual and Culture Executive Agency.

Furlong, J., Cochran-Smith, M., Brennan, M. (eds) **(2009).** Policy and Politics in Teacher Education. International Perspectives. London, New York: Routledge.

Furlong, J., McNamara, O., Campbell, A., Howson, J., Lewis, S. (2009). Partnership, Policy and Politics: Initial Teacher Education in England under New Labour. – J. Furlong, M. Cochran-Smith, M. Brennan (eds). Policy and Politics in Teacher Education. International Perspectives. London, New York: Routledge, pp 45–56.

HTM (2009). Eesti Õpetajahariduse Strateegia 2009–2013. – http://www.hm.ee/index.php?048706

HTM (2012) . Õpetaja ametikoha kujundamise lähtealused. Projekt aruteluks. – http://www.hm.ee/index.php?0512782 (18.04.2012).

Ingvarsson, L., Schwille, J., Tatto, M. T., Rowley, G., Peck, R., Senk, S. (forthcoming**).**TEDS-M Policy Report: A Guide to Teacher Education Context, Structure and Quality Assurance Arrangements in the Seventeen TEDS-M Countries. Amsterdam: IEA. [Pärast avaldamist leitav aadressil www.iea.nl]

Major Policies and Plans for 2011. Korean Ministry of Education, Science and Technology. – http://english.mest.go.kr/web/40724/en/board/enview.do?bbsId=276&boardSeq=20684&mode=view (15.03.2012).

Martin, M. O., Mullis, I. V. S., Gonzalez, E. J., Chrostowski, S. J. (2004). TIMSS 2003 International Science Report. Findings from IEA's Trends in International Mathematics and Science Study at the Fourth and Eighth Grades. IEA and Boston College.

McKinsey & Company (2007). OECD. How the World's Best-Performing School Systems Come out on Top. – http://www.mckinsey.com/locations/UK_Ireland/~/media/Reports/UKI/Education_report.ashx

Muskens, G., Peters, D. (2009). Inclusion and Education in European Countries. INTMEAS Final Report 8. The Netherlands. Lepelstraat: DOCA Bureaus.

OECD (2009). Creating Effective Teaching and Learning Environments. First Results from TALIS. Paris: OECD Publishing.

OECD (2011). Education at a Glance 2011. Paris: OECD Publishing.

Ots, A., Vaher, K., Selliov, R., Laanoja, P. (2008). Ülevaade Eesti õpetajaskonnast. Tartu. – http://www.google.ee/url?sa=t&rct=j&q=%C3%BClevaade%20eesti%20%C3%B5petajaskonnast&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.hm.ee%2Findex.php%3Fpopup%3Ddownload%26id%3D8781&ei=C2F8T47-AdPD8QPB-MzRDQ&usg=AFQjCNE6Q3V0oeU2g2PdlKJAXehreTSHiA&cad=rja

Ots, M. (2011). Noored Kooli 5. lennu värbamiskampaania kokkuvõte 2010/2011. Noored Kooli töödokument. Lisainformatsioon: margus@nooredkooli.ee.

Palm, A. (2012). New Public Management (NPM) ja Post-NPM Eesti, Rootsi, Soome ja Ühendkuningriigi üldhariduse praktikas. Magistritöö. Tallinn: Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituut.

Schleicher, A. (ed) **(2012).** Preparing Teachers and Developing School Leaders for the 21st Century. Lessons from around the World. OECD Publishing.

Schwille, J. (forthcoming**).** Historical Perspectives on the Policies and Organization of Teacher Education. – L. Ingvarsson, J. Schwille, M. T. Tatto, G. Rowley, R. Peck, S. Senk. TEDS-M Policy Report: A Guide to Teacher Education Context, Structure and Quality Assurance Arrangements in the Seventeen TEDS-M Countries. Amsterdam: IEA. [Pärast avaldamist leitav aadressil www.iea.nl]

Simola, H. (2005). The Finnish Miracle of PISA: Historical and Sociological Remarks on Teaching and Teacher Education. – Comparative Education, vol 41, no 4, pp 455–470.

Simons, M., Kelchtermans, G. (2009). Teacher Professionalism in Flemish Policy on Teacher Education: A Critical Analysis of the Decree on Teacher Education (2006) in Flanders, Belgium. – J. Furlong, M. Cochran-Smith, M. Brennan (eds). Policy and Politics in Teacher Education. International Perspectives. London, New York: Routledge, pp 21–32.

Smith, M. C. (2009). The New Teacher Education in the United States. – J. Furlong, M. Cochran-Smith, M. Brennan (eds). Policy and Politics in Teacher Education. International Perspectives. London, New York: Routledge, pp 9–20.

Summary of the Action Plan: 'Teachers matter: tackling the teacher shortage and improving the position and quality of teachers in the Netherlands' (2008). Netherlands Ministry of Education, Culture and Science. – http://english.minocw.nl/documenten/Actieplan_LeerKracht_ENGDEF.pdf (12.06.2011).

Tatto, M. T., Peck, R., Schwille, J., Bankov, K., Senk, S. L., Rodriguez, M., Ingvarsson, L., Reckase, M., Rowley, G. (2012). Policy, Practice, and Readiness to Teach Primary and Secondary Mathematics in 17 Countries Findings from the IEA Teacher Education and Development Study in Mathematics (TEDS-M). Amsterdam: IEA.

Towards a Learning Profession. The Interim Report on Teachers' Continuing Professional Development (2003). Education Bureau. The Government of the Hong Kong Special Administrative Region. – http://www.edb.gov.hk/FileManager/EN/Content_6193/interim%20report%20(english).pdf(05.03.2012).

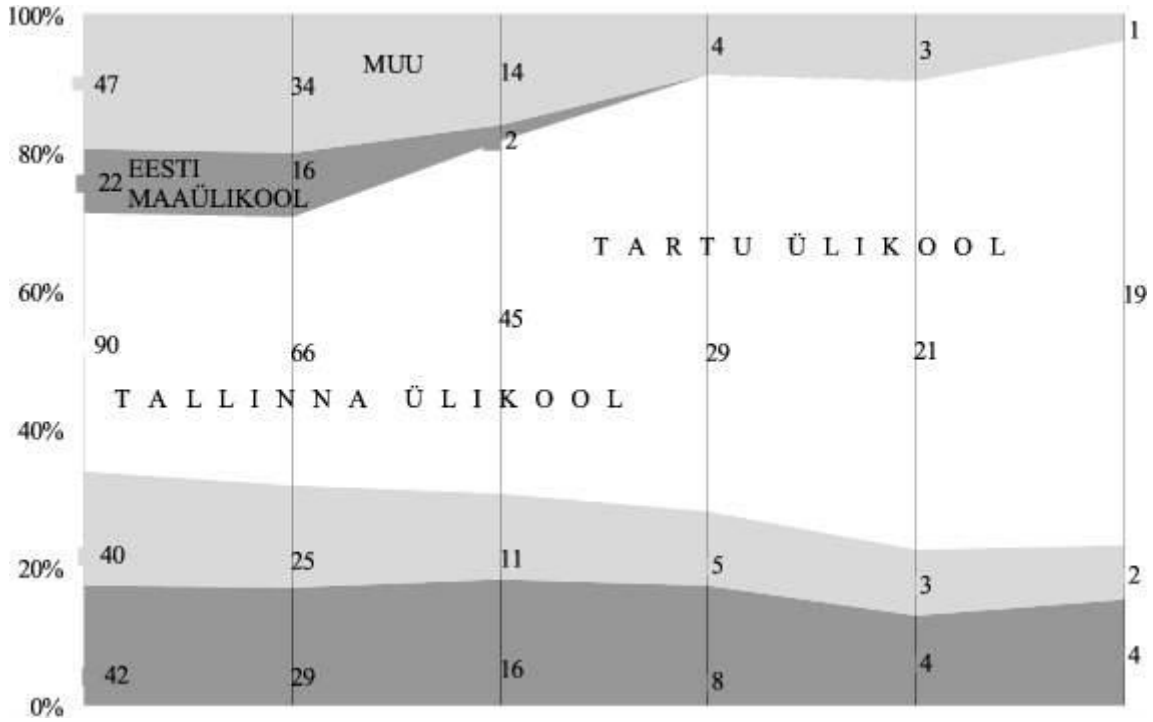
Tabel 2. 2011. aastal riigieelarvelistele kohtadele õppima asunute sisseastumispallide võrdlus: kasvatusteaduste bakalaureus

	Sissesaanuid kokku	Maksimum-punktid	Miinimum-punktid	Keskmised punktid
Kasvatusteadused KOKKU	103,00	100,00	55,70	77,76
alusharidus	13,00	100,00	83,10	86,96
andragoogika	12,00	89,80	80,40	84,62
eripedagoogika	12,00	86,40	77,20	81,42
klassiõpetaja	12,00	89,50	74,60	80,07
pedagoogikahumanitaar	12,00	100,00	55,70	75,14
pedagoogikaloodusteadus	25,00	89,60	60,00	72,36
tööõpetus	17,00	85,50	60,00	71,47
Muu KOKKU	183,00	100,00	60,20	83,91
õigusteadus	4,00	100,00	100,00	100,00
Lähis-Ida ja Aasia kultuurilugu	10,00	100,00	100,00	100,00
kultuuriteadus	4,00	100,00	93,25	97,50
inglise keel ja kultuur	14,00	100,00	90,00	97,20
riigiteadused	17,00	100,00	88,35	96,32
psühholoogia	14,00	100,00	79,05	91,58
sotsioloogia	16,00	100,00	77,20	85,73

eesti filoloogia	20,00	100,00	77,80	83,58
ajalugu	13,00	100,00	73,40	81,16
bioloogia	30,00	95,20	70,00	75,92
matemaatika	41,00	100,00	60,20	70,97
KÕIK KOKKU	286,00	100,00	55,70	81,70

ALLIKAS: Autorite analüüs.

Joonis 1. „Noored kooli" programmi kandidaadid ja osalejad ülikoolide lõikes 2010–2011



ALLIKAS: Ots 2011.

Tabel 1. Muutunud arusaam hea õpetaja karakteristikutest

Traditsiooniline paradigma	**Uue avaliku halduse paradigma**
erialane pädevus, ekspertsus	tõhusus, töötavad lahendused
vastutus	vastutulek vanemate ja ühiskonna ootustele
autonoomia	paindlikkus, kohanemisvõime
uurimine, teoretiseerimine, mõtestamine	praktilised oskused, õppimine tegemise kaudu
õpetaja on autoriteetne juht	õpetaja on koordinaator, vahendaja või teenindaja (radikaalse tõlgenduse korral)

ALLIKAS: Furlong, McNamara *et al* 2009; autorite kohaldatud.

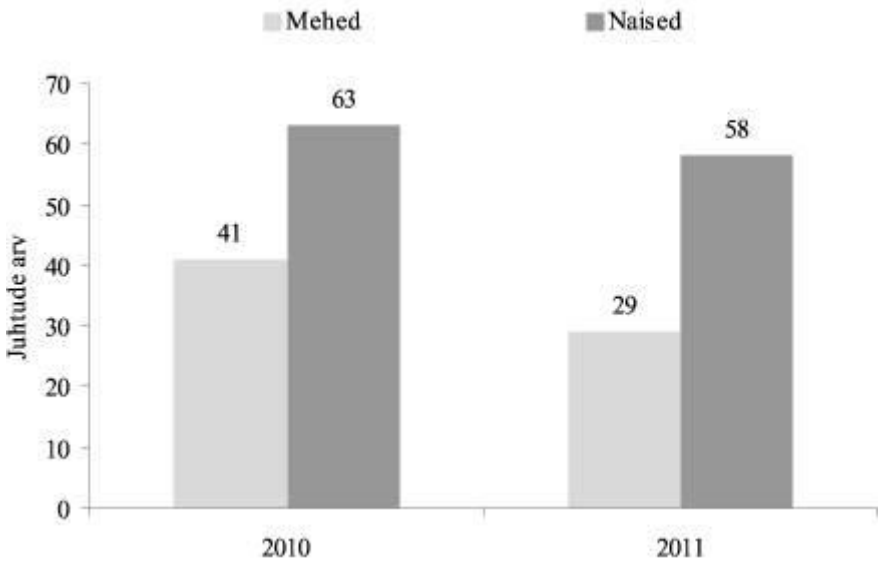
Töötervishoid „kõik võidavad" tervishoiusüsteemis

Mari Järvelaid, Terviseameti töötervishoiu büroo juhataja kohusetäitja

Tervisesüsteemi eesmärgi – pikem eluiga ja rohkem tervelt elatud aastaid – saavutame tervishoiu eri tasandite koostöös.

Euroopa Liidus on keskmine eluiga tõusnud üle 81 eluaasta nii elanike tervise eest hoolitse-vas Rootsis kui ka alkoholi sagedase tarbimise poolest kuulsal Prantsusmaal, Itaalias ja Hispaanias. Eesti elanike oodatav eluiga sünnimomendil (Statistikaameti andmeil 2010. aastal meestel 70,62 ja naistel 80,52 aastat) ja ka tervena elatud aastate arv (eestlastel meestel 54,8 ja naistel 59,5 eluaastat) on viimastel aastatel kasvanud. Kuid suurenenud on ka esmase püsiva töövõimetusega inimeste arv, mis on 2001. aastast saadik peaaegu kahekordistunud. Esmane püsiv töövõimetus määrati 2001. aastal 9684-le, 2010. aastal juba 16 804 isikule. Statistikaameti andmeil oli 1. jaanuaril 2011 Eestis puudega elanikke 128 129, see on 9,5 protsenti elanikkonnast. Eesti tööjõu-uuringu 2011 raames (tervise ja töövõime moodul) tehtud küsitlus (küsitleti 17 658 inimest vanuses 15–74 eluaastat) näitas, et pärast 35. eluaastat väheneb kiiresti oma tervist väga heaks hindavate töötajate osakaal (joonis 1). Vanuserühmas 30–34 aastat oli väga hea tervisega 14 ja hea tervisega 72 protsenti, kokku 86 protsenti. Vanuserühmas 50–54 eluaastat, see tähendab 20 aastat vanemate töötajate hulgas oli väga hea tervisega alla kahe protsendi ja heaks hindas oma tervist 49,5 protsenti, seega hea või väga hea tervise juures oli veel ainult iga teine ehk igal teisel on oma tervisega vähem või rohkem probleeme. Kiire langus jätkub, 60–64-aastatest hindas oma tervist väga heaks ainult üks protsent ja heaks 29 protsenti, seega kokku oli 30 protsendi töötajate tervis hea või väga hea ehk enamikul on tervisega probleeme. Väljateenitud pensionieas, vanuses 65–69 eluaastat oli hea või väga hea tervisega 20 protsenti töötajaid ehk neli viiest on potentsiaalsed ja aktiivsed tervishoiu raviteenuse tarbijad.

Joonis 1. Aastal 2011 oma tervist väga heaks või heaks hinnanud 15–74-aastaste küsitletute osakaal protsentides



ALLIKAS: Eesti tööjõu-uuring 2011, moodul tervis ja töövõime. Sotsiaalministeeriumi andmed.

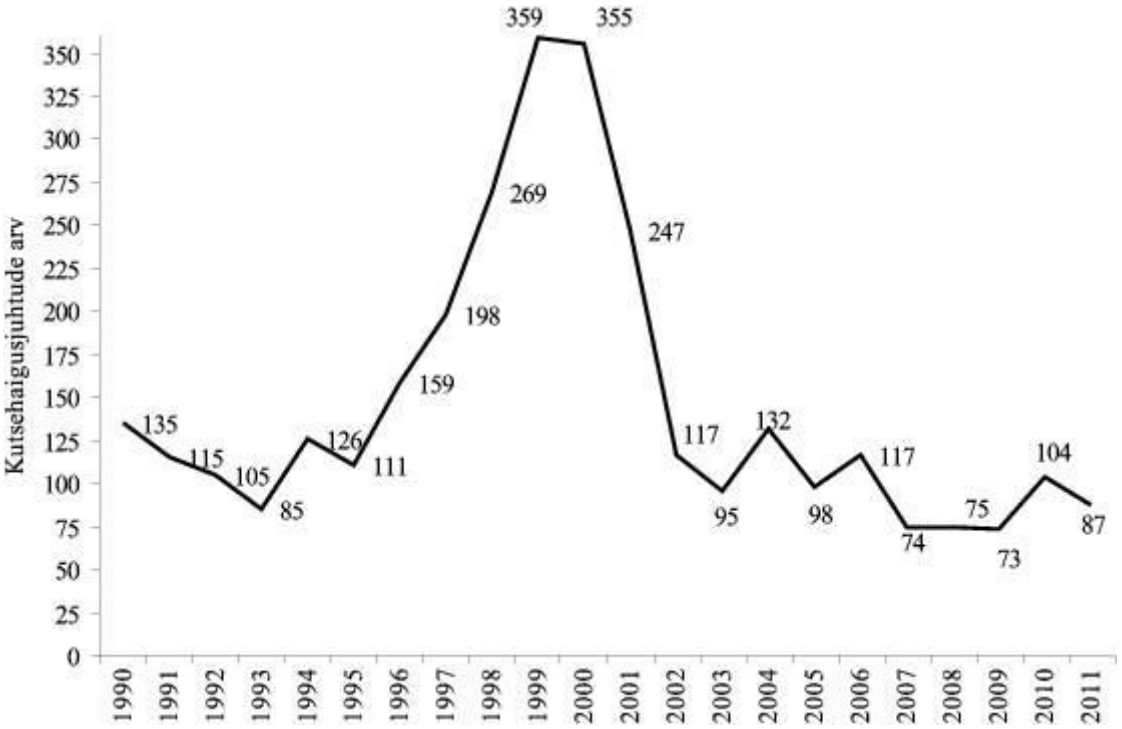
On seda vähe või palju?

Selle aasta 15. märtsil kogunesid prantslaste kutsel Euroopa Liidu liikmesriikide eksperdid, et arutada kutsehaiguste diagnoosimist (vt www.eurogip.fr). Ekspertide tähelepanu pälvis Taani, kus eelmisel aastal diagnoositi enam kui 17 000 uut kutsehaiguse juhtu. Ekspertide ühine hinnang oli lühike: Euroopa praktika näitab, et mida rohkem riigis kutsehaigusi diag-noositakse, seda tõhusamalt toimib kutsehaiguste ennetus. Taanit esindav Merete Roos tegi teiste riikide kiituse kohta märkuse, et ka Taanis on tegemist kutsehaiguste alaraporteerimi-sega. Ta tõi näitena juuksurid, kes sageli ei soovi teavitada tööl kemikaalidega kokkupuutest tekkinud allergiast. Eesti praktikat vaadates näeme, et riiklikus statistikas on diagnoositud kutsehaiguste hulk tagasihoidlik (joonis 2). Näiteks 2011. aastal diagnoositi kutsehaigus 87 isikul – 29 mehel ja 58 naisel (Terviseameti andmed).

Kutsehaiguste käsitlemine kogukonnas

Euroopa Liidu nn vanad liikmesriigid arutavad, kuidas avastada kõik tööga seotud haigestumised, et ennetada uusi ja teha õigel ajal kindlaks need kutsehaigused, mis on tekkinud uute tehnoloogiate ja uut tüüpi töökohtade rakendamise või sotsiaalsete ja organisatsiooniliste muutuste tõttu (van der Laan et al 2009). Ühel häälel on lisatud kutsehaiguste nimekirja töövägivallast ja -stressist tingitud tervisehäired ning siiani tundmatud kutsehaigused, mis tekkisid uute tehnoloogiate rakendamise järel. Näiteks diagnoositi Ameerika Ühendriikides Minnesota osariigi tapamajade töötajatel pärast seda, kui sigade lihakehade töötlemisel rakendati uut tehnoloogiat (lihakehadest eraldati ajud suruõhu abil), õhku pihustunud ajuosakeste sissehingamisest tekkinud autoimmuunset perifeerset neuropaatiat (Lanchance et al 2008), popkorni valmistajatel nn popkorni kopsu, merekonteinerite avajatel konteinerist väljapääsenud lenduvate keemiliste ainete neurotoksilisest toimest tekkinud ägedat mürgistust, allergiaid bioloogiliste pestitsiidide, liimide ja värvide konservantide suhtes, samuti arvutiga töötajate korduvatest ühesugustest liigutustest tingitud pingeseisundeid. Uued tööga seotud haiguste teaduslikult põhjendust leidnud riskid on ka peenest tolmust põhjustatud südame-veresoonkonna haigused, keevitusel eralduvatest keemilistest ainetest tingitud kopsuhaigused ja öötöö tagajärjel tekkinud rinnavähi juhud (van der Laan et al 2009). Teadusuuringud on näidanud, et regulaarselt öötööd tegevatel naistel on rinnavähi risk 1,5–1,8 korda kõrgem. 2007. aastast on öötöö kui võimalik kantserogeen lisatud Rahvusvahelise Vähiuuringute Agentuuri (IARC. Cancer hazards associated with shiftwork, 2007) potentsiaalsete kantserogeenide nimekirja. Taanis leidis eelmisel aastal kinnitust 12 rinnavähijuhtu kui kutsehaigust (Merete Roosi suulised andmed). Tähelepanu alla on võetud ka lapsevanemate kutseriskide tagajärjed nende lastele, nagu kaasasündinud väärarengud, kasvajad lapseeas ja neuropsühholoogilise arengu peetus. Jaapanis käsitletakse ka suitsiide, suitsiidikatseid ja ärevushäireid ning stressi tööga seotud tervisehäirete ja kutsehaiguste ohutegurina (www.jisha.or.jp; Occupational Risks ... 2012). Kõiki Euroopa Liidu liikmesriike, kus asbesti kasutamine on keelatud, teeb ärevaks asbesti tootmise kasv Hiinas, Indias, Kasahstanis jm. Kuid asbestiga puutuvad töötajad kokku ka lammutustöödel ja tulekahjudel. Näiteks raporteeris Itaalia, kus asbesti kasutamine on juba 20 aastat keelatud, et viimaste aastate jooksul on tulekahjude kustutamise ajal sissehingatud asbestitolmu tagajärjel tekkinud mesotelioomi surnud 58 tuletõrjujat (http://www.eurogip.fr/en/newsletter-viewint.php?id_nl=219).

Joonis 2. Aastatel 1990–2011 diagnoositud kutsehaiguste absoluutarv ja arv 100 000 töötaja kohta



ALLIKAS: Terviseamet.

Enneaegu kaotatud inimelu hind

Inimese elu on hindamatu väärtus ja jagamatu inimõigus. Majanduslikust vaatepunktist on võimalik välja arvutada, mis maksab enneaegu kaotatud inimelu. Ekspertide hinnangul vähendab inimeste kaotus sisemajanduse kogutoodangut või aeglustab selle kasvu. Hinnanguliselt annab viis aastat kõrgem keskmine eluiga eelise kuni 0,5 protsenti kõrgemaks aastaseks sisemajanduse kogutoodangu kasvuks, kroonilised haigused võivad sisemajanduse kogutoodangu kasvu aeglustada kuni seitse protsenti. Eluea pikenemisega kaasnenud majanduse kasvust aastail 1970–2003 moodustas sisemajanduse kogutoodang Rootsis 29, Soomes 32, Prantsusmaal 30, Türgis 38 ja Hollandis 30 protsenti ning see saavutati peamiselt mittenakkuslike krooniliste haiguste ennetamisega (Barro 1996; Suhrcke et al 2008, 3). Tänapäeval kõige enam varajast surma põhjustavad haigused – südame-veresoonkonna haigused, kasvajad, kroonilised kopsuhaigused, diabeet, maksatsirroos –, samuti suitsiid, vägivald ja vigastused on suures osas ennetatavad (Healthy Lifestyles … 2011). Eestis suri aastail 2001–2010 vanuses 15–64 eluaastat ehk parimas töö- ja loomeeas kokku 49 838 inimest (Statistikaamet). Seda on rohkem, kui Tartu linnas elab mehi (Statistikaameti andmeil elas 1.01.2012 Tartus 46 872 meest). Võrdluseks meenutagem, et Tervise Arengu Instituudi tervisestatistika osakonna kogutud andmeil (9.01.2012) oli 2010. aastal tervishoiu kogukulu 6,3 protsenti riigi sisemajanduse kogutoodangust, jooksevhindades 908,1 miljonit eurot. Majanduse seisukohast vaadates oli 1991. aastal Soomes hinnanguliselt tööga seotud haigustest põhjustatud enneaegsete surmade hind võrdne 3,2, Taanis 2,2, Rootsis 2,4 ja Norras 1,7 protsendiga sisemajanduse kogutoodangust. Soome kõrgem hind tulenes süda-me-veresoonkonna haiguste suuremast levimusest Skandinaavia riikidega võrreldes (Ahonen 1994). Epidemioloogilise hinnangu kohaselt oli Soomes 1996. aastal 10 protsenti meeste ja kaks protsenti naiste surmadest põhjustatud tööga seotud tervisehäiretest, seejuures kaheksa protsenti pahaloomulistest

kasvajatest, 24 protsenti kopsuvähist, 17 protsenti südame isheemiatõvest, 11 protsenti insuldist ning 86 protsendil juhtudel oli tegemist meestega (Nurminen, Karjalainen 2001). ILO arvestuste kohaselt mõjutab töötervishoid majandust oluliselt, sest hinnanguliselt kaotatakse neli protsenti maailma majanduse kogutoodangust tööõnnetuste ja kutsehaiguste tõttu (http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/occupational-safety-and-health/lang--en/index.htm). Euroopa Komisjoni hinnangul põhjustavad tööga seotud ohutegurid 8,8 protsenti surmadest kogu maailmas (Komisjoni teatis … 2007).

Probleemid kutsehaiguse ja töö seose kindlakstegemisel

Diagnoositud kutsehaiguste raporti järgi on Eestis esmaste kutsehaigete arv väga väike, rohkem on neid naiste kui meeste hulgas. 2011. aastal oli kutsehaiguse diagnoosi saanute hulgas 1/3 mehi ja 2/3 naisi (Terviseamet). Teiste riikide statistika näitab hoopis suurt meeste ülekaalu, isegi kuni 85 protsenti kutsehaigetest on seal mehed. Kuigi sotsiaalministri määruses 09.05.2005 nr 66 „Kutsehaiguste loetelu" on pikk nimekiri kutsehaigustest ja nende ohuteguritest, sealhulgas kasvajad, on diagnooside valdkond kitsas ning enamik neist seotud füüsilise ülekoormusega lihas-luukonnale, kus põhjuse ja tagajärje seos on nähtav ega tekita kahtlust. Igal aastal diagnoositakse ka mõned vibratsioonist põhjustatud tervisehäired, mürast tingitud kuulmislangused ja allergiad, nakkushaigustest üksikuid B-viirushepatiiti ja tuberkuloosi nakatumise juhte. Kõigi nende tervisehäirete puhul on seos tööga kergesti tuvastatav. Mustvalgeid olukordi, kus tervisehäiret põhjustab ainult töö, on vähe. Registreeritud, tööga seotud haigestumine on kui vee all asuv jäämägi, mille veest välja ulatuv tipp on igas riigis erineva kõrgusega. Ära ei tohi unustada, et inimesed õpivad elama oma haigusega ja haiguse äratundmine vajab teadmisi. Harilikult annab varajane esimeste tervisehäiremärkide äratundmine eelise haiguse vältimise ja kiirema paranemise, palju väiksemate ravikulude ja töövõime säilimise näol. Kuigi meditsiinis ravivõimalused pidevalt täiustuvad, on iga uus tehnoloogia eelmisest kallim. Näitena sobib tuua praegu Inglismaal diskussiooniks oleva maksasiirdamise alkoholist kahjustatud maksaga patsientidele. Kui käsitleda seda inimõigusena, tuleks kõigile alkoholiga liialdajaile tagada maksasiirdamise operatsioon koos kõigi kuludega, mõnel juhul ka mitu korda. Kas see on aga mõistlik ja eetiline teiste suhtes, kuigi igal inimesel on õigus tervisele? Kas saab seda kõigile igas olukorras tagada? (Sample 2005.) Igas kultuuris kujunevad välja raamid, mis piiravad õigusi ja kehtestavad kohustusi. Siinkohal meenub Claude Lévi-Straussi kultuuride võrdlus rongidega, mis liiguvad igaüks ise kiirusega, ise rööbastel ja ise suunas. „Need rongid, mis sõidavad meie omaga ühes suunas, on meile kõige kauem nähtavad; me saame rahulikult uurida, mis tüüpi on nende vagunid, ning vaadelda, igaüks oma kupeeakna kaudu, sõitjate nägusid ja miimikat. Samas aga sõidab meie teest vastassuunas teine rong, millest näeme üksnes hägust ja kiiresti kaduvat, vaevu tajutavat pilti, mis pole kõige sagedamini muud kui vaid üürike virvendus meie nägemisväljal ega anna sündmuse enese kohta mingit teavet ning mis ärritab meid ainult sellepärast, et ei lase meil rahulikult vaadelda oma mõtiskluse taustaks olevat maastikku. Kultuuri iga liige on aga oma kultuuriga niisama kindlalt solidaarne nagu too ideaalreisija oma rongiga." (Lévi-Strauss 2010, 84–85.) See, et riikides diagnoositakse kutsehaigusi väga erinevalt, on mõjutatud traditsioonist, mis ongi ju kultuur. Kui lugeda 1930. aastal ilmunud sotsiaalpoliitilist kuukirja Töö ja Terwis, mis oli toona Haigekassade Liidu häälekandja, jääb mulje, et see rong, milles tegeldakse tööga seotud haigustega, sõidab oma rööbastel juba päris pikka aega, nii et ka need 50 aastat, kui vahepeal tuli täita Moskvast saadetud käske ja ettekirjutusi, pole seda kultuuri muutnud. Selle kinnituseks toon katke 1930. aastal ilmunud Leopold Johansoni artiklist „Tööjõud hävineb" (Johanson 1930), mis mulle täiesti juhuslikult kätte sattus ja pani sügavalt järele mõtlema – äkki ongi koer maetud sügavale meie rahva kultuurimällu (alateadvusse ilmselt): „Igal aastal peetakse rahvusvahelisi töökonverentse, millest ka Eesti osa võtab.

Neil konve-rentsidel on hulk otsuseid tehtud ja konventsioone vastu võetud, mida riigid täitma peaksid. Kahjuks on aga Eestis seni jäetud kõik tähtsamad rahvusvahelised konventsioonid ratifitseerimata ja elluviimata. … Eestis on ta iseseisvuse kestel haiguskindlustuse seadust arutatud pea iga aasta, kuid projektist kaugemale pole jõutud; riigikogu enamus on ikka leidnud teid ja põhjusi, kuidas selle hädatarviliku seaduse vastuvõtmisest loobuda. Praeguses, 4. riigikogus oli arutusel haiguste, töövõimetuse, vanaduse, leskede ja vaeslaste kindlustamise seadus. See lükati suure enamusega tagasi. 15. juunil 1927. a. võttis rahvusvaheline töökonverents vastu rekomendatsiooni haiguskindlustuse üldpõhimõtete kohta, kus rõhutatakse, et terve ja tugeva tööjõu alalhoidmine on olulise tähtsusega mitte ainult töötajatele endile, vaid samuti ka ühiskonnale, kes tahab oma tööviljakust arendada. Eestis seletati kindlustusseaduse tagasilükkamisel riigikogus vastupidist: haiguskindlustus vähendavat tööviljakust! … Eesti võtab küll iga aasta ja igast konverentsist oma esindajate kaudu osa, kuid siin ei näi mõeldavatki rahvusvahelise kokkuleppe teostamisele. Selle tulemus: palgaolud on muutunud Eestis tööjõudu laastavaks, sotsiaalkindlustus ei arene, koguni vastupidi – puhuvad vinged reaktsioonituuled. Eesti rahva tööjõud hävineb, tuues rahva majanduslisele ja tervislisele seisukorrale ning rahva tulevikule rasket kahju." Sellise kirjelduse mõistmiseks tuleks heita pilk veelgi kaugemasse aega (Peep 1998), kui Balti aladel korraldasid kubermangu tasandi hoolekannet rüütelkonnad, harilikult ainult oma seisuse piires. Eesti alal kehtisid 1865. aasta Balti eraseadus ja sellega rööpselt talurahva-seadused kuni 1940. aastani. Siit pärineb teadmine, et iga vald toidab oma sandid – töövõimetute külakorda käimine kui arhailine hoolekandesüsteem. Vabrikutööliste suhtes kehtis tööstusliku töö seadus, mis oli olnud Vene Riigiduumas ja Riiginõukogus 1908–1912 menetluses ja võeti vastu 23. juunil (6. juulil) 1912. Tegemist oli mahuka seadusega, mis igati oma nime õigustas, reguleerides ka töölepinguõigust, töökaitset, haiguskindlustust jm. Haiguse korral maksti abiraha neljandast päevast (1/4 kuni 2/3 palgast), abiraha maksti ka töötrauma puhul jms. Tööstustööliste tööõnnetuste vastu kindlustamine toimus käitiste omanike kulul nende moodustatud kindlustusseltside kaudu. Kui 1913. aastal tegutses Eesti alal üks haigekassa, siis 1915. aastal oli neid juba 33. Vene Ajutise Valitsuse 1917. aasta 25. juuli (7. augusti) dekreetseadusega tööstusliku töö seadust muudeti ja kohustuslikku haiguskindlustust laiendati vähemalt viie töötajaga käitisteni ning suurendati haigekassade õigusi. Tööstusliku töö seadus muudeti suhteliselt moodsaks seaduseks, mis mitu korda täiendatuna kehtis Eestis 1940. aastani. Kuid see kehtis vaid tööstusettevõtete kohta. Balti eraseaduse regulatsioonid pärinesid aga ajast, kui seadusandja, vastupidi üldisele tööõiguse iseloomule, kaitses rohkem tööandjat kui töövõtjat. Riigikogu II koosseis võttis 19. juunil 1925 vastu hoolekande seaduse, mis pani hoolekande korraldamise kohalike omavalitsuste peale. Nii kuulus puudust kannatav rauk 60. eluaastast alates automaatselt omavalitsuse hoolekande alla ja hakkas külakorda käima. Üldise vanadus-, töövõimetus- ja toitjakaotuskindlustuse kui uue haiguskindlustusseaduse valmimine venis ja 1940. aasta alguses avaldas peaminister Jüri Uluots lootust, et ehk jõutakse uue seaduse eelnõuga Riigikokku veel 1940. aasta kevadistungjärgul. Kuid ajalugu tegi oma keerdkäike ja piltlikult väljendades tuli meil istuda Nõukogude Ve-nemaale kuuluvasse rongi, saades nüüd juba Nõukogude Liidu koosseisus osa sotsiaalkind-lustussüsteemi nn Semaško mudelist.

Töötervishoiu tekkelugu eri kultuurides

Rooma impeeriumis oli suurmaavaldajail haigestunud orjade majutamiseks sisse seatud haiglad (valetudinarium), kus arstiabi andsid nn orjaarstid (Basch 1999, 19). Samal ajal tekkisid esimesed sõjaväelaatsaretid, mida samuti valetudinarium'ideks nimetati. Saksamaal elanud Hildegard von Bingeni (1098–1179) sulest on säilinud õpetused, igihaljad tarkuseterad tervise hoidmiseks: ära istu kõrtsis seljaga välisukse poole, kust tuul tõmbab, selg jääb haigeks; pese hambaid jpm. Töötervishoid on arenenud riikides tihedalt

seotud riigi kultuuri ja ajalooga. Nii Inglismaal kui ka Saksamaal tekkis vajadus töötervishoiu järele tööstuse kiire arengu, suurenenud tööjõuvajadusega kaasnenud inimeste tiheasustuse tekke ja laste tööjõu laialdasest kasutamisest tulenevate probleemide tõttu. Lapsena rasket tööd teinutest olid ainult vähesed täiskasvanuna täie tervise juures. See muutus tööandjatele probleemiks. Inglismaal anti 1802. aastal välja seadus, mis piiras laste tööaega 12 tunnini, 1933. aastal seadustati miinimumvanuseks tekstiilitööstuses töötamisel üheksa eluaastat (Basch 1999, 32–33). Juba enne Esimest maailmasõda oli Inglismaal valdavaks muutunud kaheksatunnine tööpäev, ilma et seda oleks seadus- andlikult normeeritud. Sotsialistlike vaadetega Ilmar Rebane ütles 20. sajandi alguse Briti hoolekande- ja sotsiaalkindlustussüsteemi kohta vaimustunult: see on „peaaegu täiuslik" (Peep 1998, 106). Saksamaal on töötervishoiu süsteemi arendatud 125 aasta jooksul. Selle algataja oli esimene Saksa riigikantsler paternalistlik Otto Eduard Leopold von Bismarck (1815–1898) (http://www.ssa.gov/history/ottob.html), kes avastas, et sõjaväkke võtmise ajaks on liiga paljud noormehed juba invaliidid. Nii sai Saksamaast esimene riik maailmas, kus 1889. aastal kehtestati vanaduse, invaliidsuse ja surma seadusega kõikidele tööinimestele pensioniiga (algselt 70. eluaastast, 27 aastat hiljem, 1916. aastal langetati see 65 aastale). Sellele eelnesid 1883. aastal haiguse ja emaduse seadus, 1884. aastal tööõnnetuse seadus. Saksamaal sotsiaalkindlustust sisse viies ning töötajate heaolu ja tervist edendades tahtis Bismarck Saksamaa majandust maksimaalselt tõhusana hoida. Saksamaa sotsiaalkindlustus sai täiuslikuks 1927. aastal, kui viimasena lisandus töötuskindlustus. Seega on nii Inglismaa kui ka Saksamaa kultuuriruumis tööga seotud haigestumise vähen-damise ja töökeskkonna inimese tervist vähem kahjustavaks muutmise praktika enam kui 125 aasta pikkune. Viimastel aastakümnetel on lisandunud töötervishoiuteenuse osutajana ka (töö)psühholoogid, kelle ülesanne on sama mis oli Bismarcki eesmärk – panna inimesed tõhusamalt tööle, seejuures säilitades nende võimalikult pikaajalise töövõime. Selle rongi rööpad pandi maha 19. sajandil ja 21. sajandil pole tekkinud vajadust neid ümber tõsta. Saksamaa omaga sarnane süsteem arendati välja ka Austrias, Šveitsis ja Hollandis (Järvelaid 2010). Prantsusmaa töötervishoiu plaan (Plan Santé au Travail) 2010–2014 määratleb töötervis-hoiuteenuste osutamise ning kõikidest tööõnnetustest ja tööga seotud haigestumistest regist-reerimise riigi majandusliku ja sotsiaalse progressi tingimusena (C'est une condition du progrès économique et social). Prantsusmaal 1898. aastal kehtima hakanud tööõnnetuste seadus on riikliku sotsiaalkindlustuse süsteemi vanim osa. Tähtis on ennetada kutsetööga seotud riske, neist olulisimaiks peetakse psühhosotsiaalseid riske, keemiliste ainetega seotud ohtusid ja lihas-luukonna tervisehäireid. Prantslased töötavad välja töötervishoiuteenuste reformi – tegevus on suunatud eelkõige haiguste ennetamisele ja osaliste koordineeritud tegevusele kõikidel tasanditel ja riigi kõikides piirkondades. Järgmise kümne aasta jooksul plaanitakse haiguste ennetuse abil vähendada kulusid 18 protsenti; 2006. aastal moodustasid lihas-luukonna haigused 73 protsenti registreeritud kutsehaigustest ja põhjustasid 7,5 miljoni tööpäeva kaotuse, mille koguhind oli 736 miljonit eurot. Teadusuuringutel põhinev ennetustegevus on saanud oluliseks kulude kokkuhoiu vahendiks. Jaapanlaste tööõnnetuste ennetamise plaanis aastaiks 2008–2012 on muljetavaldava lihtsusega kirja pandud kõik peamised murekohad – ületundidega, ergonoomilise töökohaga ning spetsiifiliste kemikaalide, tolmu, füüsikaliste ja bioloogiliste teguritega, aga ka psüühika korrashoidmisega seotud probleemid –, et hoida töötavat elanikkonda tervena. 2001. aastast avaldatakse igal aastal tööliste vaimse tervise valge raamat. Selle raporti alusel kavandatakse sekkumistegevusi, andmeid ei koguta ja raportit ei koostata lihtsalt igavusest ega uudishimust (Safety and Health in Japan 2007). Lisateadmiste saamiseks uute tööstuses kasutatavate keemiliste ainete toksilisuse (mürgisus), kartsinogeensuse (kasvajaid tekitav toime) ja mutageensuse (mikroorganismides, kromosoomides muutuste teke) kohta ning nanoosakeste toimest inimese tervisele on loodud eraldi instituut (http://www.jisha.or.jp/english/annual_report.html).

Ravijuhtude arv suurenenud, kuid kutsehaigestunuid registreeritud vähe

Eestis põhjustasid esmase töövõime kaotuse 2010. aastal (sotsiaalministeeriumi andmeil) kõige sagedamini luu- ja lihaskonna haigused (23 protsenti ehk 3845 isikut), vereringe haigused (17 protsenti ehk 2894 isikut), psüühika- ja käitumishäired (14 protsenti ehk 2421 isikut), kasvajad (7 protsenti ehk 1176 isikut), silma- ja silmamanuste haigused (1,3 protsenti ehk 225 isikut) ning kõrva- ja nibu-jätke haigused (1,4 protsenti ehk 233 isikut). Kui mõelda, et poole ärkvel oldud ajast veedab inimene tööl ja ümbritsevast keskkonnast sõltub 50 protsenti tema tervisest, võiks eeldada, et töö ja töökeskkond on olulised tervisemõjurid. Kuid ainult 0,5 protsendil (n = 92) oli puude põhjuseks märgitud tööga seotud haigus ehk oli diagnoositud kutsehaigus. Kokku on viimase kümne aasta jooksul esmase püsiva töövõimetusega isikutel diagnoositud kutsehaigus 806 isikul. Vaadates viimaste aastate tervisestatistikat selle pilguga, kui palju on üldse haigestumisi, on paljudel arstierialadel näha ravijuhtude olulist suurenemist. Näiteks raviti 2010. aastal 1998. aastaga võrreldes 3,7 korda enam bronhiaalastmat ja astmaatilisi seisundeid, rohkem kui kaks korda enam registreerisid tervishoiuteenuse osutajad epilepsia esmahaigusjuhte. Müokardiinfarkte oli 2010. aastal 22 protsenti ehk enam kui viiendiku võrra rohkem kui 2008. aastal, tõus oli juba vanuserühmas 25–34 eluaastat, kuid samuti 35–44- ja 45–54-aastaste hulgas. Kuulmiskaotuse esmahaigestumisjuhtude arv suurenes samal perioodil enam kui 10 protsenti, seda juba alates 25-aastaste vanuserühmast. Kuulmiskaotuse esmahaigusjuhte oli 2010. aastal kokku 4960, tööga seotud mürast põhjustatud kuulmiskaotust kutsehaigusena aga diagnoositi vaid seitsmel juhul. Kümne aasta jooksul (1998–2007) on Eesti Vähiregistris registreeritud 247 mesotelioomi juhtu. Rahvusvaheliselt käsitletakse mesotelioomi tüüpilise tööga seotud kasvajana, mille tekkepõhjus on kokkupuude asbestiga. Rahvusvahelised eksperdid arvavad, et meestel on 97 protsenti ja naistel 82,5 protsenti mesotelioomidest kutsehaigus (Parkin 2011). Eksperthinnangu kohaselt on kõigist kasvajaist kutsehaigustena käsitletavad ligikaudu kolm protsenti. Haigekassa andmed näitavad, et mitmete arstlike erialade puhul on ravijuhtude arv tööealise elanikkonna seas märkimisväärselt suurenenud. Aastail 2001–2011 on pidevalt kasvanud (kokku ligikaudu 23 protsenti tõus) eriarstiabi ravijuhtude arv 1000 kindlustatu kohta. Aastate 2009 ja 2011 võrdlus näitab ravijuhtude arvu kasvu nii neuroloogias, oftalmoloogias, pulmonoloogias kui ka sisehaigustes ligikaudu 10–15 protsenti. Tervishoiuteenuste osutamine on kindlasti paranenud, kuid sellist kasvu ainult parema kättesaadavusega põhjendada oleks lühinägelik. Ehk on inimesed tõesti haigemad? Kui jah, siis on viimane aeg tõmmata pidurit ja sekkuda tervena elatud eluea ja kvaliteedi nimel ning ka majanduslikule huvile mõeldes.Töötervishoidu tehtud investeeringute majandusliku mõju hindamise kõige rohkem kasutatav meetod on investeeringu tasuvuse arvutamine (ROI – the return on investment method; ROI = investeeringu kogukasum/kapitalikulu x 100%). Selle meetodi järgi on mitmed ettevõtted (nt Motorola, PepsiCo, Citibank, DaimlerChrysler jt) teinud arvutused ja saanud tulemuse, et iga töökoha terviseprogrammidesse investeeritud dollari kohta on investeeringu tasuvus võib-olla isegi suurem kui kuus dollarit (Rydlewska-Liszkowska, Sakowski 2010).

Ettevõtjail napilt teadmisi töötervishoiust ja tööohutuse võimalustest

Eestis 2009–2010 suuremates kui viie töötajaga ettevõtetes tehtud uuring näitas, et 10–50 töötajaga ettevõtteis kulutati aastas ühe töötaja kohta töötervishoiule ja tööohutusele keskmiselt 285 eurot, rohkem kui 250 töötajaga ettevõtteis aga 1,6 korda vähem ehk 161 eurot. Ettevõtte kulu töötervishoiule ja tööohutusele moodustas keskmiselt 0,2 protsenti ettevõtte kogukulust (Rõa, Merisalu 2010). Uuringu põhjal järeldasid autorid, et Eestis teavad ettevõtjad vähe töötervishoiust ja tööohutuse rakendamise võimalustest. Seda kinnitab ka asjaolu, et 2010. aastal leidis 100 000 töötaja kohta aset 563 tööõnnetust (mida võib mõista kui ägedat tööst põhjustatud terviseriket) ja viimasel viiel aastal on aasta

jooksul kutsehaigestunuid (mida võib mõista kui kroonilist, tööst põhjustatud terviseriket) vaid 11–18 isikut 100 000 töötaja kohta (Tööinspektsiooni andmed). Tööga seotud haigestumiste esinemise sagedus kõikides teistes Euroopa Liidu riikides on märksa kõrgem: madalaim on see Luksemburgis – 66 kutsehaiguse kahtluse juhtu 100 000 töötaja kohta – ja kõrgeim Taanis – 626 juhtu 100 000 töötaja kohta. Nende vahele jäävad Soome 227, Rootsi 349 ja Prantsusmaa 401 kutsehaiguse kahtluse juhuga 100 000 töötaja kohta. Kõigis neis riikides on rakendatud kindlustussüsteemi, kus iga kutsehaiguse juht vaadatakse eraldi üle ja kontrollitakse selle põhjendatus. Nii kinnitus Luksemburgis kutsehaigusena 25 juhtu 100 000 töötaja kohta, Rootsis vastavalt 267 ja Prantsusmaal 282 juhtu. Seejuures tuleb arvestada, et kõigis neis riikides on viimase 15 aasta jooksul nähtav kutsehaigestumiste vähenemine (Occupational Diseases … 2009). Nii suured arvud annavad alust arvata, et tööga seotud haigestumist ehk kutsehaigusi ei häbeneta, pigem kahtlustatakse sagedamini kui harvem. See pole süüdistuse esitamine, vaid võimalus üheskoos töökeskkonda ja töövõtteid tervete töötajate nimel parandada. Ei tasu arvata, et kõikides riikides on töötajale ette nähtud suured kompensatsioonid. Hollandis näiteks eraldi kompenseerimissüsteemi pole, kutsehaigustesse haigestunuid ravitakse nagu kõiki teisi, kompenseerides vaid ravi- ja töövõimetuse kulud. Kuid kutsehaiguste registreerimine ja sellekohase info analüüsimine annab võimaluse ennetust suunata ja tõhustada.

Puudub ühenduslüli tervishoiu eri tasandite vahel

Kuna Eestis esmatasandi arstiabis ega eriarstiabis, v.a töötervishoiuarsti juures tehtavas tervisekontrollis, ei küsita patsiendi ametit ega töökohta, jääb tähelepanuta töökeskkonna mõju hind tervisele. Töötervishoiuarstidele on lepingupartneriteks tööandjad, side teiste tervishoiuteenuse osutajatega on kindlaks määramata ehk peaaegu olematu, sest perearstil, isegi kui ta kahtlustab tööga seotud haigestumist, ühenduslüli töötervishoiuarsti teenusega puudub. Veel rohkem paneb muretsema see, et ka töötajad pigem varjavad tööga seotud haigestumist kui sellest töötervishoiuarstile teada annavad. Tööga seotud haigestumine oleks nagu häbiväärne ja mahavaikimist vajav tervisehäire – justkui oleks inimene ise midagi valesti teinud. Teatavasti ei saa töötervishoiuarst ilma töötaja nõusolekuta tervisehäiret fikseerida. Õigusruumist tulenevalt on loodud selline olukord, et kutsehaiguse taotlemiseks puudub motivatsioon nii töötajal, tööandjal kui ka töötervishoiuarstil. Kujunenud on üldaktsepteeritud seisukoht, et tööga seotud haigestumisele ei pöörata tähelepanu, sest haigekassa hüvitab tööga seotud haigestumise ravikulud nii või teisiti. Sellega loodetakse töötavat elanikkonda lisatülidest säästa. Loodud on paralleelmaailmad – töötervishoiuarsti ja perearsti oma. Töötervishoiuarstiks saamiseks tuleb läbida nelja-aastane residentuur, kuid selliste teadmiste-oskuste järele on piiratud vajadus. Töötervishoiuarst teeb vaid tervisekontrolli, kasutamata jäävad nii ravi, sealhulgas taastusravi, biomonitooringu, skriiningu ja kutsehaiguste diagnoosimise oskused. Ometi saab just töötervishoiuarst aidata kaasa meeste ja naiste varajase, tööga seotud tervisekaotuste ennetamisele ja tervena elatud eluea jätkuvale pikenemisele. Iga probleemi lahendamine algab julgest probleemile otsavaatamisest. Võib-olla on aeg rongi vahetada ja hakata sõitma ühes suunas riikidega, kus kutsehaigusi pigem üle- kui aladiagnoositakse ja kulutulusaid teaduspõhiseid sekkumistegevusi rakendatakse – rohkem hea tervisega elanikke ja väiksemad tervishoiukulud ennetatavate haiguste raviks. Töötervishoiuteenuse muutmine tervishoiusüsteemi täisväärtuslikuks osaks on võti paremasse tulevikku ja kokkuvõttes võidavad sellest kõik – nii riik, tööandja kui ka töötaja.

Kasutatud kirjandus

Ahonen, G. (1994). The Costs of Occupational Accidents and Diseases in the Nordic Countries. Helsinki: Nordic Institute for Advanced Training in Occupational Health Nordic (NIVA). Institute for Advanced Training in Occupational Health, report no 3.

Barro, R. J. (1996). Inflation and Growth. WHO Raport. –http://ebookbrowse.com/barro-1996-pdf-d92136290

Basch, P. F. (**1999).** Textbook of International Health. New York: Oxford University Press.

Healthy Lifestyles – the Corner Stone of Public Health. NDPHS PAC-8 Side-Event, 24 November 2011. Saint Petersburg, Russian Federation.

Johanson, L. (1930). Tööjõud hävineb. – Töö ja Terwis, nr 3, lk 48–50.

Järvelaid, P. (2010). Ajalooline sissejuhatus kaasaegse tööõiguse loo juurde. Materjal võrdleva eraõiguse jaoks. Käsikiri. Tallinn.

Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Töö kvaliteedi ja tootlikkuse parandamine: ühenduse töötervishoiu ja tööohutuse strateegia aastateks 2007–2012 (2007). – http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2007:0216:FIN:ET:HTML

van der Laan, G., Spreeuwers, D., van der Molen, H., Pal, T., Lenderink, A. (2009). Signals of New Occupational Health Risks: An Impetus for Health and Safety Vigilance. Theme Publication. Netherlands Center for Occupational Diseases.

Lanchance, D., Goyal, S., Danila, R. ***et al*** **(2008).** Investigation of Progressive Inflammatory Neuropathy among Swine Slaughterhouse Workers, Minnesota, 2007–2008. – MMWR, Jan 31; vol 57 (Early Release), no 1–3. – http://www.cdc.gov/mmwr/preview/mmwrhtml/mm57e131a1.htm

Lévi-Strauss, C. (2010). Rass ja ajalugu. Rass ja kultuur. Tallinn: Varrak.

Nurminen, M., Karjalainen, A. (2001). Epidemiologic Estimate of Proportion of Fatalities Related to Occupational Factors in Finland. – Scandinavien Journal of Work, Environment and Health, vol 27, no 3, 161–213.

Occupational Diseases in Europe – 1990–2006 Statistical Data and Legal News (2009). Réf. Eurogip-34/E.

Occupational Risks Insurance in Japan. Organization and 2000–2010 Statistical Data. Tudy Report. Ref. Eurogip-70/E, 2012. – www.eurogip.fr

Parkin, D. M. (2011). Cancers Attributable to Occupational Exposures in the UK in 2010. – British Journal of Cancer, 105, S70–S72.

Peep, V. (1998). Eesti 1920. aastate sotsiaalpoliitika ja selle taust. – Kaks algust. Eesti vabariik – 1920. ja 1990.aastad. Tallinn: Umara Kirjastus, lk 105–119.

Plan Santé au Travail 2010–2014. – http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/actualite-presse,42/dossiers-de-presse,46/plan-sante-au-travail-2010-2014,11031.html

Rõa, K., Merisalu, E. (2010). Economic Analysis of Occupational Health and Safety in Estonian Enterprises. – Barents Newsletter on Occupational Health and Safety, vol 13, no 3, pp 89–91.

Rydlewska-Liszkowska, I., Sakowski, P. (2010). Economic Analysis of Investment in Occupational Health. – Barents Newsletter on Occupational Health and Safety, vol 13, no 3, pp 105–106.

Safety and Health in Japan (2007). – JISHA Newsletter, no 48–49. – http://www.jniosh.go.jp/icpro/jicosh-old/english/publication/index.html

Sample, I. (2005). Alcohol Abusers Should Not Get Transplants, Says Best Surgeon. – The Guardian, 5 Oct. – http://www.guardian.co.uk/science/2005/oct/05/drugsandalcohol.medicineandhealth

Suhrcke, M., Arce, R. S., McKee, M., Rocco, L. (2008). The Economic Costs of Ill Health in the European Region. Background document. WHO European Ministerial Conference on Health Systems: „Health Systems. Health and Wealth" WHO Regional Office for Europe.

Eesti-Soome hargmaise ruumi võimalused ja ohud

Leif Kalev, Tallinna Ülikooli riigiteooria ja riigiõiguse dotsent
Mari-Liis Jakobson, Tallinna Ülikooli üldpolitoloogia lektor
Rein Ruutsoo, Tallinna Ülikooli poliitikateooria professor

Lihtsakoelise väljarändajate tagasimeelitamise asemel vajab Eesti läbimõeldud hargmaisuse poliitikat.

Tänavune rahvaloendus ja ka mitmed algatused on avalikkuse tähelepanu juhtinud Eestist taasiseseisvusajal lahkunud inimestele. Väljaränne on rohkem või vähem inimeste meeli köitnud Euroopa Liidus vaba liikumise rakendumisest alates, sest liikumisvabadus laiendas oluliselt palgatöötajate valikuvõimalusi.

Enamik uuringuid ja arutelusid (Veidemann 2010; Tammaru *et al* 2010) on keskendunud lahkujate või potentsiaalsete lahkujate arvule ning inimeste tagasimeelitamisele (Talendid koju!, Keskerakonna valimiskampaania). Elatustaseme suure erinevuse tõttu on tagasimeelitamine jäänud suuresti retoorikaks ning mitmes Euroopa riigis on kujunenud üsna suured väljarännanud eestlaste (ja laiemalt eestimaalaste) kogukonnad.

Kujunenud situatsiooni pole mõtet vaadata üksnes kui hädaolukorda, vaid selles peituvad ka võimalused. Viimasel kümnendil on sotsiaalteadustes kiirelt esile kerkinud hargmaisuse ehk transnatsionalismi uuringud. Üleilmastumine ehk geograafiliste ja sotsiaalsete piirangute mõju vähenemine tähendab ka seda, et inimesed on üha enam seotud mitme elukohaga, säilitades vanu ja luues uusi sidemeid ning tehes tööd, äri ja poliitikat mitmes riigis.

Hargmaistumine tähendabki üksikisiku võimaluste avardumisest tulenevat elu ja tegevust mitmes kohas korraga. Mõistagi võib see olla rohkem või vähem intensiivne ning sidemete kvaliteet ja tulemid väga erinevad. Võimalik on piiritaguste inimestega sidemeid säilitada, mis rikastab nii nende sealset kui ka siinset sotsiaalset ja materiaalset elu. Küsimus on, kui hästi me neid võimalusi tunneme ja milleks ise valmis oleme.

Nende protsesside mõistmiseks on vaja uurida, mis peitub numbrite taga: uurida inimeste mõtlemist ja tegevust, seda, kuidas piiriülesed sidemed praegu toimivad ning missugused on nende tihendamise võimalused. Siis muutuvad klassikalised rände- ja rahvakultuuriuuringud sotsiaalteaduslikeks hargmaisuse uuringuteks, mida Eestis varem tehtud pole.

Järgnevalt tutvustame üht osa äsja valminud Euroopa Komisjoni rahastatud ühisprojektist Trans-Net – Eesti-Soome hargmaise ruumi uuringut. (Täpsemalt projekti kohta vt Trans-Net 2009; Pitkänen *et al* 2012.) Loodame, et meie uuringu tulemused aitavad kaasa mõjusama uusväljarändajate poliitika kujundamisele Eestis.

Uurimuslik taust

Hargmaisuse (*transnationalism*) märksõna all käsitletakse paradigmaatilist nihet nii rahvusvahelistes suhetes kui ka sotsiaalteadustes, ennekõike rändeuuringute kontekstis. 1971. aastal ilmunud Robert Keohane'i ja Joseph Nye teos *Transnational Relations and World Politics* toob rahvusvahelisele areenile sellised toimijad nagu korporatsioonid, rahvusvahelised mittetulundusühendused ning mõnikord suisa üksikisikud. Ühtäkki saab selgeks, et rahvusvahelised suhted on midagi enamat kui ainult riikidevahelised suhted

ning toimijaid on nii riigist kitsamal kui ka laiemal tasandil. Ligikaudu samasugune murrang toimus rändeuuringutes 1990. aastail: Linda Basch, Nina Glick Schiller ja Christina Szanton-Blanc (1994) jõuavad raamatus *Nations Unbound* arusaamisele, et arvamus, nagu saaks sisserännanud lihtsalt sulanduda (assimileeruda) või lõimuda (integreeruda) vastuvõtvasse riiki, on rajatud eeldusele, et inimesed asuvad täielikult ühes riigis korraga. Tegelikkuses säilitavad nad sageli piiriülesed kontaktid lähedastega oma päritoluriigis ning elavad ikkagi korraga kahes reaalsuses, ka siis, kui nad on lojaalsed ja kohusetundlikud kodanikud vastuvõtjariigis. Sulandumise asemele tekib uus kontseptsioon – kohandumine (adaptsioon).

Neid metodoloogilisi vaatepunkte rakendasime ka Euroopa Komisjoni 7. raamprogrammi projektis, mille pealkirja võiks eesti keelde tõlkida „Hargmaistumine, ränne ja teisenemine: mitmetasandiline rändelise hargmaisuse analüüs" (*Transnationalisation, Migration and Transformation: Multi-Level Analysis of Migrant Transnationalism*; lühidalt Trans-Net). Tegemist oli kaheksa riigi uurimisrühmade ühisprojektiga, mille eesmärk oli selgitada hargmaisuse protsesse ja piiriüleseid sidemeid võrdlevalt neljas hargmaises ruumis, mis moodustuvad järgmiste riigipaaride vahele: Ühendkuningriik ja India, Prantsusmaa ja Maroko, Saksamaa ja Türgi ning Soome ja Eesti.

Andmekogumismeetoditena kasutati intervjuusid (iga uurimisrühm tegi 80 poolstruktureeritud intervjuud vastavates hargmaistes ruumides rändlejatega) ning kirjandus- ja dokumendianalüüsi, et siduda oma tulemusi varasema teabega (viimane oli Eesti-Soome ruumis küll suhteliselt vähetähtis instrument, sest varasemaid uuringuid polnud).

Erinevalt enamikust hargmaisusuuringutest, mis keskenduvad ühesuunalise rändega ruumidele, toimub meie uuritud Eesti ja Soome vahel vilgas liiklus mõlemas suunas. Viimase kümnendi statistilistes rändeandmetes on küll lünki (Tammur *et al* 2009), kuid on teada, et 2010. aastal muutusid Eesti kodanikud Soomes suurimaks välisresidentide rühmaks – Soome statistikaameti andmeil 29 080 inimest (ligi 0,8 protsenti soome kogurahvastikust), peale selle on üle 4100 eestlase saanud Soome kodakondsuse (Statistics Finland 2012). Lisaks spekuleeritakse veel märksa suurema inimeste hulga üle, kes käivad regulaarselt Soome vahet, näiteks seal tööl (E24, 2010). Eestis on küllaltki arvukas soome kogukond. Eesti statistikaameti andmeil elas Eestis ligi 12 000 Soome päritolu inimest (ligi üks protsent kogurahvastikust), kuid nende hulk on pidevalt vähenenud ja jõudnud 10 500-ni 2011. aastal (vähenemise taga võib olla ka ingerisoomlaste järkjärguline ümberasumine). Sellest tulenevalt oli ka meie uuringus vaatluse all ränne mõlemas suunas – intervjueeriti eestlasi, kes on läinud elama Soome, ning soomlasi, kes on tulnud elama Eestisse; samuti muud päritolu inimesi (nt segaperedest, naturaliseeritud kodanikke) ning inimesi, kes pendeldavad regulaarselt kahe riigi vahel, aga ka kodumaale tagasipöördunuid. (Täpsemalt uuringu, tulemuste ja intervjueeritute sotsiodemograafilise profiili kohta vt Jakobson *et al* 2012.)

Rändevood Eesti ja Soome vahel

Eesti ja Soome hargmaisel ruumil on kõik olulised tunnused, mis rännet soodustavad – lühikesed vahemaad ja hea transpordiühendus, erinev maksupoliitika ja palgavahe, keeleline ja kultuuriline lähedus ning rändepiirangute järkjärguline leevenemine (Kivisto, Faist 2010). Nagu öeldud, puuduvad ülevaatlikud kvantitatiivsed uuringud, mis selgitaksid rände motivatsioone ja kulgu Eesti-Soome ruumis. Teatud üldistusi saab aga teha ka Trans-Neti intervjuude põhjal.

Motiivid jagunesid nagu ikka klassikalise kolmiku – töö ja äri, perekond ja lähisuhted ning õpingud – vahel, olid sageli omavahel ühitatavad ning kõige olulisem kriteerium oli siiski töö leidmine. Sageli ühinesid pered alles siis, kui mõlemal täiskasvanul oli võimalik leida samas riigis töökoht. Ent töö tähendus võis olla erinev. Näiteks märkis oskustööline Urmo (24)[1]: … *mu elu on muutunud paremas suunas pärast Eestist lahkumist. Mul on nüüd töö, korter, auto... [---] Kui ma elaks Eestis, poleks mul midagi*, viidates materiaalse heaolu paranemisele. Ent sageli ja iseäranis kõrgema haridusega respondentide hulgas oli olulisem karjäär, erialase töö leidmine. Asukoht ja keskkond muutus olulisemaks peremigrantide puhul.

Inimeste rändelugusid analüüsides selgus, et erinevalt näiteks India ja Ühendkuningriigi ruumist, kus rändamist nähakse osana üldisest elunarratiivist ja prestiižist (Qureshi *et al*2012), seondub siin ränne ennekõike päevakohaste vajaduste või avanevate võimalustega. Intervjuude puhul võib välja tuua seitse põhilist nn katalüsaatorit aastatest 1980–2010, mis laheüleseid suhteid oluliselt muutsid:

– turism Soome ja Eesti vahel, mis hoogustus 1980. aastail. Kuigi seda saatsid märkimisväärsed piirangud ja järelevalve, tekkisid paljudel isiklikud laheülesed sotsiaalsed võrgustikud; samuti lõi see eeldused paljudele mittetulunduslikele organisatsioonidele ja institutsioonidele (näiteks ülikoolidele ja kirikutele) piiriüleste sidemete (taas)loomiseks;

– ingerisoomlaste ümberasumiskampaania 1990. aasta paiku, mis võimaldas kõigil, kes suutsid tõendada Soomest põlvnemist, sinna elama asuda. Enamik ümberasujaid elas varem kas Venemaal või Eestis;

– nn varased ärkajad Soome ärimeeste seas, kes lõikasid kasu erastamisprotsessist Eestis 1992. aasta paiku. See tähendas mitmete ettevõtete minekut Soome kapitali kontrolli alla ning lõi eeldused ka hiljem edasiantava teadmuse tekkeks, kuidas uues ärikultuuris toime tulla;

– õppimisvõimaluste avastamine teises riigis 1990. aastate lõpul ja 2000. aastate algul. Tudengite välisvahetused tõid teadmise õppimisvõimaluste kohta teises riigis ning selle tulemusena siirdus Soome õppima Eesti tudengeid (ennekõike kraadiõppureid), kes soovisid spetsialiseeruda Eestis vähem kaetud valdkondadele. Ent ka Soome tudengid avastasid Eesti ülikoolide üsna hea hinna-kvaliteedi suhtega hariduse ning liberaalse vastuvõtupoliitika;

– majanduslangus (*lama*) Soomes 1990. aastate alguses ja teises pooles, samal ajal kui Eesti turg kasvas. Mitmed Soome ettevõtjad avastasid Eesti turu, aga ka ettevõtlussektori laiemalt. Peale selle jõudis Soome riigi ja Euroopa Liidu toel soomlaste ettevõtetesse Eestis ka üha rohkem Soome päritolu tööjõudu;

– 2000. aastate majanduskasv mõlemas riigis konsolideeris hargmaist turgu ning laienemisvõimalust Eestisse otsisid üha uued Soome ettevõtted. Rände poole pealt on see toonud Eestisse ka uut tüüpi töömigrandid – tippspetsialistid ja hargmaistes korporatsioonides tööpostidel roteeruvad keskastmejuhid;

– Eesti ühinemine Euroopa Liiduga 2004. aastal ning Soome tööturu avanemine Eesti tööjõule 2006. aastal tõid kaasa Eesti tööjõu intensiivse liikumise üle lahe; samuti avardusid võimalused teise riiki õppima minna.

Piiratud turismist ühise tööturuni

Seega on Eesti-Soome hargmaise ruumi areng olnud järkjärguline, rahvusvahelises võrdluses ülikiire, viies ainult kahe kümnendi jooksul piiratud turismist ühise tööturuni välja. Samuti on näha, et kuigi Eesti-Soome ruum on hargmaistunud mõlemapoolselt, on kummalgi kaldal olnud selleks oma motiivid.

Samal ajal mõjutab rändekogemust struktuursetele võimalustele lisaks inimese isiklik elukaar. Inimesi ei motiveeri sageli lahkuma mitte üksnes palk, vaid mitme teguri koosmõju – nii on jõudnud Soome ehitajaks näiteks noori erialaspetsialiste, kes oma eelmisel tööl on läbi põlenud, Eestisse Soome väikeettevõtjaid ja spetsialiste, kes on algul tulnud vaid nädalaks „sõbrale appi", kuid kokkulangevuste tõttu jäänud Eestisse aastateks ning rajanud siia oma kodu.

Arvestada tuleb ka rände kestusega. Intervjuude põhjal võib öelda, et Eesti-Soome ruum on muutunud vähemalt eestlastele järk-järgult paindlikumaks: kui 1990. aastate algul tähendas Soome minek paljudele kaalutlust lahkuda Eestist jäädavalt, siis viimasel aastakümnel väljarännanud näevad oma lahkumist pigem ajutisena. Tõsi, motivaatorit pole tarvis mitte üksnes väljarändeks, vaid ka tagasipöördumiseks, ning võib juhtuda, et inimene leiabki oma järgmise tööpakkumise Soomest või hoopis mõnest kolmandast riigist, mis tagasipöördumist taas edasi nihutab. Iseäranis tõenäoline on see välismaale õppima minejate puhul. Kui näiteks marokolastele ja indialastele on tudengiviisa pigem ettekääne pääsuks läände (Virkama *et al* 2012; Qureshi *et al* 2012), siis Eesti-Soome ruumi tudengid rändavad harilikult välja suhteliselt determineeritud õpikavatsusega, lõpetavad õppeasutuse, sageli leiavad töö juba kohapeal ning areneb ka rahvusvaheline suhtevõrgustik. Erandi moodustavad tagasipöördumise puhul Soome sihtotstarbelise stipendiumiga õppima läinud, keda leping kohustab tagasi tulema.

Rändlejate kontakt kodumaaga

Eestis on viimasel ajal aktuaalseks muutunud küsimus: mis tooks talendid koju tagasi? Hargmaisuse kontekstis võiks küsida, mis paneks inimesi hoidma tihedamat kontakti oma päritoluriigiga, ning tõepoolest, mõtlema ka Eestisse tagasipöördumisele. Uuringu käigus küsisime respondentidelt ka nende võrgustike, identiteedi ning tulevikuplaanide kohta, et näha, kui intensiivsele kontaktile need viitavad.

Eesti ja Soome geograafiline lähedus loob üsna head eeldused piiriüleseks mobiilsuseks ning nii-öelda pendelrändeks (*commuting*), mille puhul inimesed elavad põhiliselt ühes, kuid töötavad teises riigis. Ka meie uuringu kontekstis tunnistasid mitmed respondendid, et nende nädal algab ühes riigis, reede õhtul – teinekord varemgi – seilatakse juba teisele poole lahte tagasi. Siiski iseloomustab selline toimimine vaid ühte spetsiifilist rändlejarühma: harilikult on tegemist juba kodumaal pere loonud inimestega (peamiselt meestega), kellest osa on katsetanud ka terve perega teise riiki kolimist, kuid pere on eri põhjustel siiski kodumaale naasnud. Ent teistes rühmades ei kasutatud võimalust hõlpsasti kodumaale pääseda siiski tihti: keskmine koduskäimise sagedus oli kuni kümme korda aastas.

Huvitava avastusena rahvusvahelises võrdluses selgus, et väikesest vahemaast, kõrgest internetiseeritusest ja suhteliselt odavatest kõnekaartidest hoolimata ei säilita eestlased ja soomlased teises riigis elades märkimisväärset hargmaist sotsiaalsete suhete võrgustikku. Iseäranis siduva sotsiaalse kapitali mõistes on piiriülesed suhted isegi loiumad kui näiteks Türgi ja Saksamaa vahel. Selgituseks sobib põhjamaine individualistlik elustiil, ent see viitab ka suurele pingutusele, mida hargmaise sotsiaalse võrgustiku säilitamine nõuab.

Funktsionaalne sotsiaalne kapital eeldab pidevaid investeeringuid, ennekõike oma aja, aga ka teiste ressursside arvelt. Koolipõlves koos vanematega Soome elama kolinud Marko (28) väitis, et ta isegi väldib oma vanu Eesti sõpru ja tuttavaid, sest Soome kolinuid peetakse rikasteks ja eeldatakse, et Eestis teevad nemad teistele välja. Harilikult eeldab suhete hoidmine lihtsalt rohkem ajaressursse, mida teises riigis võrgustiku loomise või hoidmise kõrvalt investeerida on raske. Samal ajal on sotsiaalsed võrgustikud ennekõike Eestis äärmiselt olulised, nii töö leidmisel kui ka muudes valdkondades, nagu ütles üks end Eestis sisse seadnud soomlane (Magnus, 47): *Eesti on võrgustike ühiskond, kus tutvus on väärtus iseeneses.*

Eestlaste ja soomlaste enesemääratlus oli rahvusvahelises võrdluses üllatavalt primordiaalne (päritolupõhine) – enese eestlaseks või soomlaseks olekut põhjendati harilikult juurte või sünnimaaga, mitte näiteks poliitilise kuuluvuse või kultuuriga. Sageli kõlas parafraas laulust „Eestlane olen ja eestlaseks jään", ka soomlastest respondendid viitasid, et „soomlus on sünnipärane kingitus". Seega sotsiaalsetest võrgustikest erinevalt on rahvuskuuluvus üsna püsiv seos kodumaaga, mis säilib aastakümneid.

Rohkem raskusi oli rahvuskuuluvuse kirjeldamisega nii-öelda pooleteise põlvkonna rändlejatel ehk nendel perega rännanutel, kes lapse- või noorukieas olid teise riiki elama asunud. Nende puhul on täheldatud teatud laadi identiteedikriisi ka mujal (Soysal 1995; Sert, İçduygu 2010), kuivõrd nad ise seostavad ennast ennekõike selle ühiskonnaga, kus nad elavad ja on sotsialiseerunud, samal ajal näevad neid ümbritsevad inimesed neid pigem teise rahvuse esindajana. Esines ka mitmikidentiteete, iseäranis soomlaste seas, kes nägid ennast mingil määral nii soomlase kui ka eestlasena. Samuti esines mõningal määral riigiülest identifitseerimist, näiteks märkis mõni respondent, et tunneb ennast põhjamaalasena, samuti eurooplasena või maailmakodanikuna. Riigiüleseid identiteete tunnistasid eestlased soomlastest innukamalt, samal ajal kui viimased eurooplaseks oleku pigem välistasid. Nagu ütles üks Soome rahandusspetsialist: *Ma olen soomlane. Ei saa isegi öelda, et eurooplane. Aga vahest tundub mulle, et minu sees elab väike eestlane. See, kes ei saa aru, miks soomlased on valinud just sellise tee, nagu nad on valinud. Miks nad ennast niimoodi karistavad? Ja jõuamegi jälle tagasi maksude ja muu sellise juurde.*

Piiriüleseid identiteete võtsid sagedamini omaks segapäritolu või teistest riikidest pärit inimesed. Tihti iseloomustas neid ka mitmes riigis elamise kogemus. Nii näiteks tunnistas Roman (25), kes peale Soome on õppinud ka mujal ning töötanud mitmes välisriigis: *Ma tunnen ennast indiviidina. Euroopa kodanikuna. Mina olen eurooplane, aga mu vanemad on venelased.*

Rändekavad ja tulevikuplaanid

Küsisime inimestelt ka nende edasiste rändekavade ja tulevikuplaanide kohta. Lühidalt kokku võttes on tagasitulekuga samamoodi kui minekuga: kolimine on sageli sammsammuline ning minekut nähakse esialgu ajutisena (sageli ei osanudki respondendid öelda täpset Soome saabumise aega), kuni avastatakse, et tagasipöördumiseks on hilja. Avastatakse, et vanad võrgustikud on kadunud või ei toimi enam täies mahus, ning et vahepeal omandatud haridus või ühiskondlikud normid ei võimalda enam teise reaalsusega hästi suhestuda. Samuti pelgasid ennekõike end Soomes sisseseadnud eestlased, et neid võidakse hakata kohtlema autsaideritena, väljasttulnutena, millega kaasnevad omad eelarvamused.

Enamik respondentidest jättis oma vastuse avatuks (*ei me ette tea ...*), ehkki pigem seoti oma tulevikku asukohariigiga. Erand olid pendelrändajad ning loomulikult ka juba tagasipöördunud, kellest enamik pidas oma varasemat elukohta pigem ajutiseks. Samal

ajal väljendasid tagasipöördunud (aga ka n-ö pooleteise põlvkonna esindajad) suuremat valmisolekut kolida kolmandatesse riikidesse, ning paljud olid seda ka teinud. Näiteks olid Soomest tagasipöördunud elanud ka Jaapanis, USA-s, Saksamaal, Rootsis, Ühendkuningriigis jm. Sest nagu need respondendid selgitasid, rändekogemus oli neile andnud juurde iseseisvust, julgust ja pealehakkamist. Enamikul neist, kes viitas, et edasised rändekavad pole välistatud, ei olnud siiski väga konkreetseid rändekavasid (Veidemann 2010), kuid motiividena nimetati elukeskkonda – nii ühiskondlikku kui ka klimaatilist –, ning kultuurikogemust, kas isiklikust soovist või lastele mõeldes.

Rändlejad kui kodanikud

Poliitikateadlastena huvitas meid loomulikult ka see, kuivõrd on inimesed poliitiliselt võimustatud ning missugusel määral ja moel nad poliitikas osalevad. Mitmel puhul on tähendanud väljarändamine poliitiliste õiguste kadumist. Näiteks Saksamaale tööle läinud türklastel Saksamaal hääleõigust polnud, ent osalemisvõimalust polnud ka Türgi valimistel, sest Türgi seaduste kohaselt pole võimalik saatkondades või üldse väljaspool Türgi piire hääletada (Sert, İçduygu 2010). Seega tähendab soov kodanikukohust täita vajadust osta lennupilet Istanbuli või puhkusetuusik Antalyasse. Loomulikult on leebemaid variante, sest paljud riigid võimaldavad oma kodanikel osaleda eelvalimistel välisesindustes, aga ka sel juhul tekib vastukäivus, sest inimesel on võimalik kaasa rääkida ennekõike otsustes, mis teda ei puuduta, samal ajal kui oma asukohariigi parlamendis on tema hääl esindamata.

Eesti-Soome ruumi kontekstis on see muidugi leebem, mõlemad riigid on Euroopa Liidus, hääletada saab saatkondades ja Eesti isikutunnistuse olemasolu korral ka internetis; samuti saavad kummaski riigis registreeritud osaleda vastava kohaliku omavalitsuse valimistel või valida vastava riigi Euroopa Parlamendi liikmeid kodakondsusest sõltumata. Meie uurimistulemused näitavad, et poliitiline valimisõigus võib-olla polegi rändlejatele nii oluline: ainult vähesed Soomes resideerivad eestlased osalesid aktiivselt Eesti valimistel, tuues põhjuseks ajapuuduse või vähese informeerituse Eesti poliitikast, ent osa respondente avaldas ka arvamust, nagu poleks neil õigustki teha otsuseid küsimustes, mis neid otseselt puudutama ei hakka. Samuti oli suhteliselt väike nende hulk, kes Soome kohalikel valimistel aktiivsed olid. Eestis asuvad soomlased olid suhteliselt aktiivsemad valijad, Tallinnas elavaid soomlasi mobiliseeris aktiivselt ka negatiivne kuvand Edgar Savisaarest. Suurem osa vastajatest jälgib mingil määral ka mõlema riigi meediat, kuid harilikult pole see huvi eriti fookustatud ning pigem jälgitakse asukohariigi meediat.

Ilmselt põhjendab Euroopa Liidu kodakondsus ka seda, miks nii paljud intervjueeritud (144 160-st) olid säilitanud oma algse kodakondsuse. Mitmed Eesti respondendid (iseäranis need, kes olid läinud Soome ajal, kui Eesti oli juba Euroopa Liidus) märkisid, et praeguses maailmas pole kodakondsusel enam erilist tähtsust (*Tegelt pole see Euroopa Liidus enam üldse oluline. Mul ei ole isegi Soome kodakondsust, aga ega ma seda ju ei vaja ka tegelikult.* – Mirjam, 28). Teine rühm nägi kodakondsust kui olulist rahvusliku enesemääratluse instrumenti ning paar inimest isegi kahetses kodakondsuse vahetust (*Selle [Eesti kodakondsuse] alleshoidmine oleks olnud identiteedi mõttes hea, sest nüüd ma tunnen ennast nagu reeturina, tunnen, et olen ära andnud oma juured.* – Külli, 37). Soomlaste seas oli kodakondsuse ebaoluliseks pidajate peamine põhjendus see, et oluline on rahvus, juured ja lojaalsus; ent väga paljud pidasid seda tähtsaks ka turvatunde seisukohalt (*Ma olen Soome kodanik. See tähendab minu jaoks turvalisust. See on nagu kindlustuspoliis.* – Tarja, 47). Siin on loomulikult ilmne seos Soome kui heaoluriigi ning sealsete sotsiaalsete tagatiste vahel; ilmselt võrreldav nähtusega, mida Aihwa Ong (1999) nimetas mugavuskodakondsuseks. Eesti riigi suhtes tundis enamik soomlasi pigem otsest või kaudset umbusku, osalt õhukese riigi suhtes (näiteks pelgasid paljud neist Eesti haigekassasüsteemi, kuigi need, kes selles osalesid, olid sellega väga

rahul), osalt lähtuvalt kokkupuutest Eesti ametnikega riiki tulles (toodi näiteid absurdsetest nõuetest ning põhjendustest, miks neile keelduti enne Eesti Euroopa Liitu astumist elamisluba andmast).

Seevastu Eesti kodanikud tunnistasid enamalt jaolt oma lojaalsust Soome riigile – ennekõike avaldus see deklareeritud seaduskuulekuses ning aususes (mida paljud soomlaslikuks käitumisviisiks nimetasid) või tänutundes riigile, kes on nad vastu võtnud, aga ka auto-, teleka- või üksikisiku tulumaksu maksmises Soome, kuigi samu makse Eestis deklareerides oleks võinud soodsamalt läbi saada. Lojaalsuse avaldumisena toodi välja Soome kultuuri tarbimist või Soome sportlaste toetamist, samuti nende ajaloo paremat tundmist. Nagu ütles üks Soomes õppinud ja töötanud respondent (Heleri, 27): *Ma küll pidasin vajalikuks seda, et ma seal ametlikult maksan makse ehk kui ma naudin selle ühiskonna hüvesid, siis ma ka panustan sinna. Ma ei ole kunagi üritanud kuidagi mõelda, kuidas makse vähem maksta või kuidas oma tulu võimalikult suureks suurendada. Selline soomlaslik suhtumine tuli võib-olla natukene külge. Eks see Soome pakub mulle huvi küll, ma ei saa nendest veel päris täpselt aru. Ma arvan, et see on see, et ma ei saa aru nende ajaloolisest taustast, ja kui mul kunagi on aega, siis ma plaanin ka Soome ajalugu ikkagi õppida.*

Osalus ühiskondlik-poliitilises elus

Üsna suured käärid tulid sisse, kui pärisime intervjueeritavatelt nende ühiskondlik-poliitilise osaluse kohta – nii valimistel, kodanikuühendustes kui ka muudes aktsioonides. Kuigi Eesti ja Soome on keelelt ning rahvuskultuurilt küllaltki lähedased, siis sotsiaal-kultuurilises mõõtmes laiutab nende vahel üüratu tühimik: kui Eesti on ühiskond, kus olulised on isiklikud tutvused ja sõprussuhted, siis Soomes ollakse harjutud ühingulise suhtluskultuuriga – inimesed puutuvad kokku ja suhtlevad mitte üksnes lähemate sõprade ja tuttavatega, vaid väga erinevate inimestega, kellega neid miski ühendab. Nii näiteks väljendasid mitmed soomlasest korteriomanikud (kellest mitmed olid valitud ka korteriühistu esimeheks) nördimust selle üle, et ühe maja inimesed omavahel kokkuleppele ei saa või üldse ei suhtle. Üks respondent ei olnud näiteks rahul sellega, et eestlased, kellega ta ühes käsitööringis käib, käivadki seal uusi oskusi omandamas ja harjutamas, mitte suhtlemas ja sidemeid arendamas, ning seetõttu on äärmiselt keeruline eestlastega tutvust teha ning Eesti ühiskonda sulanduda. Seega on kujunenud olukord, kus suurem osa soomlastest osaleb küll mitmete ühenduste töös, kuid suuresti on need soomlaste ühendused Eestis, näiteks Soome ettevõtjate ühendus, Soome naisseltsid, Soome kogudus.

Soomes elavatelt eestlastelt saime küll märksa suuremale osalusele viitavaid andmeid kui varasemad uuringud (Liebkind *et al* 2004, viidatud Järvinen-Alenius *et al* 2010 kaudu), ehkki andmed on kogutud erineva strateegiaga ning ei ole seetõttu võrreldavad. Osalus oli sageli kas lihtsalt formaalne (nt liikmesus ametiühingus) või orientatsiooniga meelelahutusüritustele (nt suvepäevade korraldamine); osalusdemokraatlikke funktsioone kodanikuühendustega praktiliselt ei seotud. Kui soomlased on suutnud Eestis endale organiseerida Soome õppekava järgiva soomekeelse kooli ning Soome ettevõtjate ühenduse liikmed märkisid, et nad on suutelised partneritena läbi rääkima nii Eesti kui ka Soome poliit- ja halduseliidiga, olid eestlaste erialaühendused Soomes üksnes kogemuste vahetamise ja info levitamise kohaks ning aastatepikkused katsed Eesti kool Helsingisse rajada olid liiva jooksnud mõlemal pool Soome lahte.

Hargmaistuv majandusruum

Tavaliselt on just majandusteadlased need, kes üleilmastumist, aga ka hargmaistumist positiivses valguses näevad (Ohmae 1991). Tõsi, nende lähtekoht on ennekõike ettevõtte

vaatepunkt, kellele need protsessid avavad uusi turge ning tootmisressursse. Samal ajal maalivad skeptilisemad autorid märksa süngema pildi sellest, kuidas hargmaistuv maailm pakub soodsamaid tingimusi just ettevõtjatele, kes värbavad tööjõu sealt, kus see on kõige odavam, maksavad makse seal, kus need on kõige madalamad, ning elavad seal, kus elatustase (veel) püsib kõrge (Beck 2000). Samal ajal on globaalkapitalismi moonutusi suudetud tasakaalustada just Euroopa Liidus tööjõu vaba liikumise tõttu, mis survestab vaesemate riikide ettevõtjaid ja valitsusi suurendama tegevuste lisandväärtust ja tõstma palgataset.

Uuringus vaatlesime ka hargmaistumise majanduslikku tahku, ehkki küll mitte ettevõtte, vaid üksikisiku seisukohalt. Üks käsitletud teema oli respondendi positsioon tööturul (enamik intervjueeritavaid oli vanuses 20–50 aastat, seega parimas tööeas). Kokkuvõttes võib töötavad respondendid jagada kolme põhilisse töötururühma:

– sinikraed ja teised lihtsamat tööd tegevad inimesed;

– kvalifitseeritud spetsialistid;

– (hargmaised) ettevõtjad.

Esimesse rühma kuuluvad eestlastest respondendid olid läinud Soome kas nii-öelda tagasipöördujate programmiga, tööle, et saavutada paremat elatustaset või lihtsalt toime tulla. Näiteks oli intervjueeritute seas inimesi, kes olid Soome tööle läinud lahutuse, lesestumise või üksikvanemaks jäämise tulemusel või (kas isiklike või käendatud) võlgade tõttu ning Soome tööturg kujutas endast toimetulekuinstrumenti. Enamalt jaolt olid need inimesed hõivatud lihtsama mitteerialase füüsilise tööga, samal ajal kui majandusliku heaolu parandajad tegid erialast tööd. Üldjoontes oli töö leidmine antud rühmale (v.a osa ingerisoomlasi) olnud lihtne ja kiire protsess. Soomlased, keda tinglikult samasse rühma arvata võiks, olid Eestisse saabunud peamiselt pikaajalistele töötutele mõeldud hõiveprogrammide vahendusel. Nad töötavad Eestis peamiselt Soome ettevõtetes, täites harilikult valgekrae ametikohti, näiteks IT-tehnikuna töötades. Kuid intervjueeritute hulgas oli ka näiteks soomlastest misjoni- ja sotsiaaltöötajaid, põetajaid jt, kes olid saabunud teisi kanaleid pidi.

Teise rühma kuuluvad soomlased olid hõivatud strateegilistel eesmärkidel. Nad olid sageli kesk- või tippastme juhid või spetsialistid, kellel pagasis ka varasem rahvusvaheline kogemus. Nemadki töötasid sageli Soome korporatsioonide heaks, ent osa neist oli ka Soome riigi palgal või hõivatud Eesti teadusmahukates sektorites, näiteks ülikoolides. Eestlastest spetsialistid olid Soome tööle jõudnud kas oma rahvusvaheliste võrgustike vahendusel või siis Soomes (ümber) õppides. Iseenesest on paradoksaalne see, et kuigi enamik sellesse rühma kuuluvatest inimestest tunnistas oma tööga seonduvad oskused ja pädevused universaalseteks, mida saab kasutada paljudes riikides, tuli Soomes tööle asuvatel eestlastel siiski läbi teha mahukas täiendus- või ümberõpe.

Intervjueeritute hulka kuulus ka töötuks jäänuid. Need olid kas ingerisoomlased, kellel oli raskusi Soome tööturuga kohanemisel, või pererändajad, eestlannad, kes olid abiellunud Soomes elava mehega ning kellel oli raskusi pärast lapsehoolduspuhkust taas erialast tööd leida. Põhilised probleemid seondusidki just erialase töö leidmisega, sest ka neid, kes näiteks algselt Soome suunamise teel töö said, võidi majanduslanguse tingimustes koondada ning Eesti kõrgkoolidiplomiga uue erialase töö leidmine seal osutus võimatuks. Seega tähendas väga paljudele Soomes erialase töö leidmine ümberõpet ja sageli täiesti uue kõrghariduse omandamist.

Soomlased Eesti ettevõtjaskonnas olid siia saabunud Eesti erastamiskampaania ajal võimaluste avanedes või Soomes kestnud *lama* ajal. Eestisse saabunud Soome ettevõtjatel ei olnud harilikult varasemat rahvusvahelist ettevõtluskogemust, osa neist olid lihtsalt erialaspetsialistid (nt ehituse ja projekteerimise vallas), kes siin ettevõtlusega tutvust teinud soomlaste abil oma niši leidsid, paljude trump seisneski kapitalistlikus ühiskonnas saadud kogemustes. Paljud Soome ettevõtjad nägid Eestit kui Metsikut Ida (*Wild, Wild East*), kus reeglid pole veel täpselt paigas ning segadust ära kasutades on võimalik edu saavutada ja tühje nišše täita. Meie intervjueeritud olid seotud näiteks kergetööstuse või ehitusega või teiste odava tööjõu mahukate ettevõtmistega. Eestlased seevastu ei sukeldunud kohe ettevõtlusse, vaid jõudsid selleni, kui olid end Soomes juba üles töötanud. Erandiks olid need, kes alustasid ettevõtlusega selleks, et endale ise tööd pakkuda. Harilikult tegelesid eestlaste ettevõtted teenuste pakkumisega oma spetsialiseerumisvaldkonnas ning tegevusalad ulatusid juuksurist trasside ehitamiseni ja ilukirurgiani välja. Üldjoontes võib Soome kolinud eestlasi pidada küllaltki ettevõtlusele orienteerituks. Sageli olid nad läbinud täienduskoolitusi, mida pakkus Soome riik sealsete ülikoolide juures, ning saanud ka stardikapitali.

Vajalik on läbimõeldud hargmaisuse poliitika

Eesti ja Soome on ühtaegu lähedased, aga ka erinevad riigid. See on viinud omamoodi funktsionaalse eristumiseni, kus ühes riigis on ühed võimalused ja piirangud, teises teised, ning hargmaises ruumis toimijal on võimalik neist endale kokku panna meelepärane pakett.

Teisalt on selline eristumine muutnud hargmaise ruumi teatud määral ka ebavõrdsete võimaluste ruumiks. Kui põhja-lõuna suunal liikujat toetab riik nii väljaõppel kui ka muude sotsiaalsete garantiidega, siis lõunast põhja poole suundujatel ei piisa kõrgest haridusest ega töökogemusestki – nõutakse märksa rangemate standarditega kohanemist. Selleks et säiliksid piiriülesed sidemed, mis võimaldavad inimestel ka tagasi pöörduda, ei piisa ainult väljarännanu pealehakkamisest, vaid mitme aasta energia võib kuluda hoopis enda tõestamiseks.

Pole kuigi mõistlik märgistada Eesti ja Soome vahel liikujaid isamaareeturite või eluheidikutena. Tegu on sageli ettevõtlike ja võimekate inimestega, kes löövad uues elukohariigis läbi. Suur hulk ei unusta ka oma päritolumaad (ehkki nad ei ole alati rahul seal valitseva elukorraldusega) ja on valmis selle arengusse teatud määral panustama.

Hargmaiseid ruume võib olla mitmesuguseid ning paljus sõltub nende loomus ka sellest, millised on nendega seotud riigid. Hargmaisuse võimalused ei seisne üksnes rahaülekannetes vaesematesse riikidesse, vaid ka teabe ja pädevuste vahetamises, koostööst tekkivas sünergias jms. Eesti-Soome hargmaine ruum pole mitmes aspektis kindlasti võrreldav näiteks Prantsusmaa ja Maroko või Mosambiigi ja Lõuna-Aafrika hargmaise ruumiga. Ent see pole ka päris sama mis hargmaine ruum USA ja Kanada või Põhjamaade vahel.

Olulisem erinevus on see, et esimeste näidete puhul liiguvad inimesed riikidest sõltumata, neid trotsides, teisel juhul on riigid loonud võimalused, et inimeste liikumine oleks võimalikult mugav, ent ka lisandväärtusega. Niisiis vajab edukas riik strateegiat piiriüleseks valitsemiseks. Nagu käesolev uuring näitas, on Soomel see mitmes mõttes juba olemas – Eestit suudetakse kasutada oma tööturu ja majanduse pikendusena, suudetakse pidada läbirääkimisi oma diasporaaga jne. Eestil on aga hulk võimalusi oma positsiooni parandada.

Väljarändajate teemast möödavaatamise või lihtsakoeliste tagasimeelitamisskeemide asemel vajame palju läbimõeldumat ja nende inimeste tegelikku olukorda arvestavat hargmaisuse poliitikat. Nii uutel kui ka vanadel väliseestlastel, aga ka Eestisse sisserännanud välismaalastel on sidemeid, pädevusi ja adekvaatse lähenemise puhul ka valmidust neid kasutada. Hargmaisuse võimaluste edukas kasutamine eeldab sihipärast tööd, nii reaalse olukorra selgitamise, sobivate tegevuste kavandamise kui ka elluviimise kohta. Üleilmastuvas maailmas on see väikese Eesti arengu oluline ja seni üsna vähe kasutatud ressurss.

[1] Küsitletute identifitseerimiseks artiklis kasutatakse pseudonüüme, kuid märgitakse nende vanus intervjuude tegemise ajal.

Kasutatud kirjandus

Basch, L., Glick Schiller, N., Szanton-Blanc, C. (eds) **(1994).** Nations Unbound:Transnational Projects, Postcolonial Predicaments and Deterritorialized Nation-States. London; New York: Routledge.

Beck, U. (2000). What is Globalization? Cambridge: Polity Press.

E24 (2010). Soomes võib tööl olla kuni 100 000 Eesti elanikku. E24, 26.12.2010. – http://www.e24.ee/362500/soomes-voib-tool-olla-kuni-100-000-eesti-elanikku/

Jakobson, M.-L., Järvinen-Alenius, P., Pitkänen, P., Ruutsoo, R., Keski-Hirvelä, E., Kalev, L. (2012). The Emergence of Estonian-Finnish Transnational Space. – P. Pitkänen, A. İçduygu, D. Sert (eds). Migration and Transformation: Multi-Level Analysis of Migrant Transnationalism. Berlin, New York, Philadelphia: Springer, pp 159–206.

Järvinen-Alenius, P., Keski-Hirvelä, E., Pitkänen, P., Kallioniemi-Chambers, V. (2010). Country Report: Finland. – Transnationalisation, Migration and Transformation: Multi-Level Analysis of Migrant Transnationalism. [Käsikiri.]

Keohane, R., Nye, J. (1971) Transnational Relations and World Politics. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Kivisto, P., Faist, T. (2010). Beyond a Border: The Causes and Consequences of Contemporary Immigration. Pine Forge Press.

Ohmae, K. (1991). The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy. New York: Harper Perennial.

Ong, A. (1999). Flexible Citizenship: The Cultural Logics of Transnationality. Durham; London: Duke University Press.

Pitkänen, P., İçduygu, A., Sert, D. (eds) **(2012).** Migration and Transformation: Multi-Level Analysis of Migrant Transnationalism. Berlin, New York, Philadelphia: Springer.

Qureshi, K., Varghese, V. J., Osella, F., Rajan, S. I. (2012). Migration, Transnationalism and Ambivalence: The Punjab-UK Linkage. – P. Pitkänen, A. İçduygu, D. Sert (eds). Migration and Transformation: Multi-Level Analysis of Migrant Transnationalism. Berlin, New York; Philadelphia: Springer, pp 13–62.

Sert, D., İçduygu, A. (2010). Country Report: Turkey. – Transnationalisation, Migration and Transformation: Multi-Level Analysis of Migrant Transnationalism. [Käsikiri]

Soysal, Y. (1995). Limits of Citizenship. Chicago: University of Chicago Press.

Statistics Finland (2011). Citizenships Granted According to Country of Previous Citizenship 1990–2010. –http://pxweb2.stat.fi/database/StatFin/vrm/kans/kans_en.asp

Statistics Finland (2012). Population. Finland in Figures. Foreigners in Finland. – http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_vaesto_en.html#foreigners

Statistikaamet (2012). Rahvaarv rahvuse järgi, 1. jaanuar, aasta. – http://www.stat.ee/34267

Tammaru, T., Kumer-Hakuanõmm, K., Anniste, K. (2010). The Formation and Development of the Estonian Diaspora. – Journal of Ethnic and Migration Studies, vol 36, no 7, pp 1157–1174.

Tammur, A., Herm, A., Pungas, E., Rannala, H., Valgma, Ü. (2009). Rändeandmete metoodika ja kvaliteet. – T. Tammaru, A. Tammur, L. Haugas (toim-d). Ränne. Tallinn: Eesti Statistikaamet, lk 5–34.

Trans-Net (2009). What is TRANS-NET? – http://www.uta.fi/projects/transnet/

Veidemann, B. (2010). Eesti tööealise rahvastiku väljarändepotentsiaal aastal 2010. Tallinn: Sotsiaalministeerium. – http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/V2ljaanded/Toimetised/2010/toimetised_20108.pdf

Virkama, A., Therrien, C., Harrami, N., & Kadri, A. (2012). Franco-Moroccan Transnational Space: Continuity and Transformations. – P. Pitkänen, A. İçduygu, D. Sert (eds). Migration and Transformation: Multi-Level Analysis of Migrant Transnationalism. Berlin, New York, Philadelphia: Springer, pp 63–102.

Sultanism moodsas maailmas

Alo Raun, Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi doktorant

Sultanismist kui autokraatlikust riigikorrast rääkides tuleks eristada kolme alaliiki – traditsioonilist ning uus- ja järeltotalitaristlikku sultanismi.

Tuntud režiimitüüpidest üks – sultanism – kannab värvikamat nime kui teised. Põnev on asjaolu, et mitte ühtegi Teise maailmasõja järgset riiki, mida Juan Linz ja tema kaasmõtlejad selle nime alla on koondanud, pole juhtinud sellise tiitli kandmise ajal sultan. Teine seda mõistet kasutav teadlane Alan Siaroff (2005, 218) paigutab mõlema tänapäeval sultani juhitava riigi – Brunei ja Omaani – hoopis traditsiooniliste autoritaarriikide sekka. Sellele vastuolule lisandub huvitav asjaolu, et nii Juan Linz ja Alfred Stepan (1996) kui ka Alan Siaroff (2005) peavad sultanismi lausa sedavõrd iseloomulikuks režiimitüübiks, et loevad selle üheks kolmest-neljast põhilisest autokraatlikust riigikorrast. Samal ajal tunnistavad mõlemad, et niisuguseid režiime tänapäeval enam palju ei eksisteeri. See kõik tekitab huvi lähemalt uurida, millist tüüpi riikidega on selle alajaotuse all tegu. Kas nad on tõesti teistest nii erinevad, et väärivad sellisel määral esiletoomist?

Artikkel otsibki vastust sellele küsimusele, toetudes erinevatele Juan Linzi (kaas)autorlusega raamatutele, kus sultanismi mõistet on arendatud (Linz, Stepan 1996; Chehabi, Linz 1998c; Linz 2000), ning ühele värskemale poliitiliste režiimide analüüsile, mis samuti sultanismile rõhku paneb (Siaroff 2005). Arvestades lähenemiste sarnasust, on neid ühiselt nimetatud režiimitüübi põhilise uurija järgi Juan Linzi koolkonnaks. Nende taustana vaadeldakse, millises tähenduses kasutas sama mõistet Max Weber eelmise sajandi alguskümnenditel (Weber 1990; 1994; 2002).

Seega on artikli fookuses teooria. Nimelt tekitab Juan Linzi koolkonna lähenemine sultanismile põhjalikumal uurimisel küsimusi nii varasemate kui ka hilisemate arengute valguses. See erineb mõningal määral termini esmamainija Max Weberi (1990) sajanditagusest lähenemisest, teisalt ei ole võimalik leida tänapäeva maailmast enam ühtegi Linzi ideaaltüübilähedast sultanistlikku režiimi. Alles jäänud kaks sultanistlikku režiimi – Põhja-Korea ja Türkmenistan – on mõlemad tugevate totalitarismi mõjutustega. Seega viitavad vajadusele vaadata üle Linzi koolkonna lähenemine sultanistlikele režiimidele vastuolud nii teooria kui ka empiirika osas. Käesolev artikkel üritabki kirjeldatud probleeme ületada. Artikli hüpoteesi kohaselt on nii Max Weberi kui ka Juan Linzi koolkonna sultanism ning tänapäeval eksisteeriv totalitarismi mõjutustega sultanism ühe ja sama režiimi ideaaltüübi alajaotused, mida eristavad omavahel eelneva režiimi olemus ja riigi moderniseeritus, kuid mis on muudelt tingimustelt siiski piisavalt sarnased. Riigivõim on neis režiimides moderniseerunum kui ühiskond üldiselt, seejuures teenib edumaa ja riigivõim üldiselt eelkõige valitseja isiklikke huve, aitab võimul koonduda ulatuslikult valitseja kätte.

Linz ja režiimitüübid

Juan Linzi põhiline panus režiimiteooriasse on senise kahepooluselise maailmapildi (demokraatia *versus* totalitarism) murendamine ning empiirikale tuginedes nende kahe vahele autoritaarse režiimi ideaaltüübi loomine. Ta väitis 1960. aastail (Linz 1964, 255, refereeritud Linz 2000, 159 järgi), et on olemas stabiilne vahepealne riigikord, autoritarism, mis erinevalt totalitarismist aktsepteerib mõõdukat poliitilist pluralismi, kus jõulist ideoloogiat asendab iseloomulik mentaliteet ning kus liider või väike grupp valitseb formaalselt määratlemata piirides, mis on aga tegelikult üsna ennustatavad. Linz

analüüsis totalitarismi ja demokraatia vahele jäävaid režiime põhjalikumalt edasi 1975. aastal ning leidis, et on ka neid, mis ei ole ei demokraatlikud, autoritaarsed ega totalitaarsed (Linz 2000, 143–144, 159). Niisugused erandlikud olid tema arusaama kohaselt kas traditsioonilised poliitilised süsteemid või isikuvõimud. Viimaste seas eristas ta omakorda nelja alaliiki: *caudillismo*, *caciquismo*, oligarhiline demokraatia ja sultanism. Kahes esimeses oli riigi keskvõim nõrk ning domineerisid vastavalt regionaalsed sõjalised või poliitilised liidrid, kolmas tähendas näiliselt demokraatlikku, kuid tegelikult oligarhilise eliidi kontrollitud režiimi mõnes traditsioonilises ühiskonnas (nt Peruu 1960. aastatel). Sultanismis valitses riigipea riiki just kui enda eraomandit. Üldjoontes mahtusid sinna n-ö neljandasse, traditsiooniliste ja isikuvõimude jaotusesse riigid, mis olid kas vähe-moderniseerunud või fragmenteeritud.

Juan Linzi režiimiteooria tippteos ilmus 1996. aastal kahasse Alfred Stepaniga, kus vaadeldi põhjalikult viit tolleaegset ilmekamat režiimi ideaaltüüpi: demokraatia, autoritarism, totalitarism, post- ehk järeltotalitarism ja sultanism. Tüüpide paremaks eristamiseks on tabelis 1 kõiki neid põgusalt kirjeldatud Linzi ja Stepani (1996, 44–45) režiimitüüpide nelja põhielemendi – pluralism, ideoloogia, mobiliseerimine ja juhtimine – põhjal.

Nagu varemgi, võib ka selles põhielementide võrdluses märgata, kuidas demokraatia ja totalitarism on kaks äärmust, mille vahele mahuvad eri variatsioonides kolm ülejäänut. Märkimisväärne on see, et autorid on tõstnud nii sultanismi kui ka järeltotalitarismi ülejäänutega võrdväärsele positsioonile. Põhjenduseks on toodud eelkõige asjaolu, et kõik need demokratiseeruvad erinevalt. Teiseks õigustavad autorid põhitüüpide arvu suurendamist vajadusega tuua teooria empiirikale lähemale, sest näiteks 1980. aastail oli autoritaarseid režiime rohkem kui totalitaarseid ja demokraatlikke kokku ning need moodustasid mittedemokraatlikest lausa enam kui 90 protsenti (Linz, Stepan 1996, 38–39).

Samamoodi kui Linz ja Stepan jaotab režiime ka Alan Siaroff (2005, 206–209). Tema järgi on olemas kolm autokraatliku režiimi põhitüüpi: totalitarism, autoritarism ja sultanism. Totalitarismi jaotab ta kolmeks (eel-, täis- ja järeltotalitarism) ning autoritarismi neljaks (traditsiooniline, sõjaväeline, teokraatlik ja elektoraalne), sultanismil alajaotusi pole. Üldjoontes arendab ta edasi Juan Linzi pärandit ning viitab erinevatele Linziga seotud raamatutele. Tabelis 2 on võimalik näha võrdlevalt, mille poolest Linzi algne ja hilisem ning Siaroffi jaotus üksteisest erinevad.

Kokkuvõttes võib märgata režiimitüüpide arvu suurenemist, kunagise kaksikjaotuse asemel räägib Siaroff juba üheksast tüübist. Teisalt võib täheldada sultanismi tähtsuse kasvu, algsest alajaotuse alajaotusest on saanud üks kolmest põhitüübist.

Tabel 1. Linzi ja Stepani režiimi ideaaltüüpide tunnusjooned

Tunnusjoon	Demokraatia	Autoritarism	Totalitarism	Järeltotalitarism	Sultanism
pluralism	suur	mõõdukas	puudub	mõõdukas (tekkiv)	mõõdukas (ebakindel)
ideoloogia	demokraatia põhiväärtuste austamine	iseloomulik mentaliteet	holistlik ideoloogia	formaalne ideoloogia järgimine	pseudo-ideoloogia,

					isikukultus
mobiliseerimine (režiimipoolne)	madal	madal	regulaarselt kõrge	regulaarselt kõrge, aga formaalne	madal, aga vahel esineb
juhtimine	õigusriik, valimised	tegelikkuses ennustatavad piirid	liidri piiramatu ettearvamatu võim, tihti karismaatiline juht	parteisisene kontroll liidri üle, juht pole karismaa-tiline	piiramatu võim hirmu ja hüvede pinnal, isiklik sõltuvus, dünastilisus

ALLIKAS: Linz ja Stepan (1996, 44–45), autori rõhuasetused.

Tabel 2. Autokraatlike režiimitüüpide jaotamiste võrdlus

Linz 1975 (Linz 2000)	totalitarism	autoritarism		traditsiooniline ja isikuvõim
Linz, Stepan 1996	totalitarism	järeltotalitarism	autoritarism	sultanism
Siaroff 2005	totalitarism: eeltotalitarism, täistotalitarism, järeltotalitarism	autoritarism: traditsiooniline, sõjaväeline, teokraatlik, elektoraalne		sultanism

Sultanismi mõiste Max Weberi käsitluses

Sultanismi mõiste juured peituvad sajanditaguse mõjuka sotsiaalteadlase Max Weberi loomingus, eeskujuks tollane Ottomani impeerum. Ta jaotas domineerimise ehk tõenäosuse leida kuuletumist teatud korralduste suhtes kolmeks ideaaltüübiks: legaalne, traditsiooniline ja karismaatiline (Weber 2002, 91). Sultanism on neist ühe ideaaltüübi, traditsioonilise domineerimise värvikas alajaotus, kus riigipeal on väga suur isiklik võim, mis varjutab isegi traditsioone. „Kui tekib isanda puhtisiklik haldusametkond (ja väestaap), viib iga traditsiooniline domineerimine patrimonialismini, ja isandavõimu

maksimumjuhul sultanismini" (Weber 1990, 133). Patrimonialismis peab valitseja juhtima riiki tavast lähtuvalt, kuid on ka valdkondi, kus traditsioon ei takista ning valitseja saab ise üsna vabad käed tegutsemiseks (Weber 1994, 60). Sultanistlik valitseja tegutseb aga valdavalt traditsioonidest kammitsemata, juhindudes enda tahtest. „Sultanistlik patrimonialismi vorm on vahel väljastpoolt vaadates täiesti traditsioonidest sõltumatu, kuigi tegelikkuses mitte kunagi. Kuid see (mittetraditsiooniline element – A. R.) ei ole ratsionaliseeritud, olles üksnes valitseja suva ja armulikkuse sfääris äärmuseni arendatud. Sellega eristub see igast ratsionaalse domineerimise vormist." (Weber 1990, 134.) Seega pole sultanism algne patriarhalism, sest valitsejal on seal oma administratiivpersonal, kuid see pole ka lihtsalt patrimonialism, sest tavade asemel domineerib valitseja suva.

Olgu siinkohal lahti seletatud ka ideaaltüübi mõiste, mille Weber sisse toob ning mida sultanism on Juan Linzi ja ta kaasmõtlejate jaoks. Weber ise ei arenda sultanismi kontseptsiooni välja selle ideaaltüüpilises terviklikkuses, vaid viitab sellele rohkem kui ühe ideaaltüübi kõrvalekaldele. See iseenesest ei välista, et mõistel on ka tema käsituses ideaaltüübi potentsiaali. Ideaaltüüp tähendab Weberile (2002, 19) sagedase nähtuse jaoks teaduslikult konstrueeritavat mõtet või mõtteseost. See on ratsionaalse analüüsi tulemusena loodud n-ö puhas tüüp, mis näitab, „kuidas kulgeks teatud inimtegevus, kui ta oleks rangelt sihiratsionaalne, eksimustest ja afektidest vaba ning keskendunud ainult ühele eesmärgile". See ei ole reaalelust tuletatav keskmine, vaid valik elementidest, mis on kõige ratsionaalsemad või sobituvad kokku kõige mõistuspärasemal moel ja millel on siiski viide tegelikule maailmale (Ideal Type 2009).

Juan Linzi koolkond kui sultanistliku režiimi ideaaltüübi väljaarendaja

Weberi sultanismi mõiste arendab konkreetsemaks režiimi ideaaltüübiks Juan Linz oma 1975. aasta artiklis „Totalitaarsed ja autoritaarsed režiimid" (ümbertrükk vt Linz 2000), võttes aluseks Guenther Rothi (1968, 196) isikuvõimu[1] mõiste. Roth defineeris seda Weberist tulenevalt detraditsionaliseeritud isikukeskse patrimonialismina ning üldjoontes sarnane on ka Linzi esitatud sultanismi definitsioon. 1975. aasta artiklis on Linz sultanismist rääkides veel ettevaatlik, pühendades sellele totalitarismi ja autoritarismiga võrreldes üsna vähe ruumi. Kuna see kattub suures osas Linzi ja Stepani (1996) lähenemisega, sellel siinkohal pikemalt ei peatu.

Kui 1975. aastal oli sultanism Linzi jaoks alajaotuse alajaotus, siis 1996. aastal asetasid Linz ja Stepan (1996, 44–45) selle üheks viiest põhilisest moodsast režiimi ideaaltüübist, põhjendades seda asjaoluga, et selle demokratiseerumine käib teistmoodi kui teiste autokraatlike (ehk mittedemokraatlike) režiimide puhul. Linz ja Stepan (1996, 44–45, 51–54) defineerivad sultanismi mitme tunnuse abil. Sultanistlikus režiimis on – erinevalt totalitarismist, kuid sarnaselt autoritarismiga – üldjuhul säilinud majanduslik ja ühiskondlik pluralism. Paraku peab see taluma valitseja ettearvamatut sekkumist. Poliitiline pluralism puudub ning ükski grupp ega isik ühiskonnas ja riigiaparaadis pole vaba valitseja despootlikust võimukasutusest. Õigusriik puudub, institutsionaliseeritus on madal ning era- ja avaliku sfääri piiri ei austata. Käib valitseja äärmuslik ülistamine, kuid puudub põhjalik ja suunav ideoloogia või isegi iseloomulik vaimulaad/hoiak nagu autoritarismis (kui despootlik isikuvõim kõrvale jätta). Suuremaid algatusi ei üritata õigustada ideoloogiliselt, valitseb pseudoideoloogia, mida ei usu valitseja kaasvõitlejadki, rääkimata inimestest mujal maailmas (vastupidiselt totalitarismile). Sellise ühiskonna mobiliseeritus on madal, nagu tavaliselt autoritarismis. Siiski esineb vahel sporaadilist tseremoniaalset kunstlikku rahva mobiliseerimist, mis toetub vägivallale või klientelistlikele meetoditele. Vahel mobiliseeritakse mitteriiklikke grupeeringuid, kes ründavad sultani tahtele vastu seisvaid ühiskonnagruppe. Juhtimisstiililt on sultanism väga isikukeskne ja sõltub valitseja suvast – puuduvad ratsionaal-legaalsed piirangud. Võib

märgata suurt dünastilist kalduvust, avalikus sfääris teevad karjääri valitseja pereliikmed, sõbrad, ärikaaslased ja need, kes on otseselt seotud režiimi säilitamiseks vägivalla kasutamisega. Ametnike positsioon tuleneb nende isiklikust alistumisest valitsejale. Valitsejaga astutakse ühte sammu hirmust või isikliku kasusaamise ajendil. Liidrit ei takista ka ideoloogia.

Kõigest kaks aastat pärast Stepaniga koostööprojekti kaante vahele saamist ilmub Linzil järjekordne sultanistlikest režiimidest rääkiv raamat, nüüd koostöös Houchang E. Chehabiga (Chehabi, Linz 1998c). See on pühendatud tervikuna sultanistlikele režiimidele, pöörates tähelepanu nii teooriale kui ka juhtumiuuringutele. Üldjoontes korratakse juba varasemaid iseloomulikke tunnuseid. Huvitav on ka see, et Chehabi ja Linz (1998a, 6–10) kiidavad teise Weberil tugineva kontseptsiooni, neo- ehk uuspatrimonialismi arendajaid ning näivad võtvat seda kui eraldiseisvat tänapäevast režiimi, samal ajal kui kaks aastat varem ilmunud raamatus pole seda režiimitüübina isegi mitte möödaminnes mainitud. Kui Weberi premodernses patrimonialistlikus režiimis alluvad inimesed valitsejale mitte seaduste, vaid traditsiooni ajel, siis uuspatrimonialism on modernne valitsemisvorm osaliselt moderniseerunud ühiskonnas. Valitseja on patroon kohalikele asevalitsejatele, kes on tema kliendid. Kohalikel valitsejatel on omakorda eestkostevõrgustikud, mis koosnevad kohalikest klientidest (Ilkamov 2004, refereeritud Kunysz 2012, 2 järgi). Kui kõrvutada sultanismiga, siis on Chehabi ja Linzi (1998a, 9–10) hinnangul uuspatrimoniaalne režiim, kus on mõned sultanistlikud tendentsid, kuid kus valitseja klientuur on laiem ja tema otsustusvabadus väiksem.

Alan Siaroff toetub oma 2005. aastal ilmunud raamatus (lk 215) eelmainitud Juan Linzi (kaas)autorlusega käsitlustele, pidades sultanismi silmatorkavaimaks tunnuseks personalismi. See on tema mõistes valitsejate isikukultus, „mis tõenäoliselt kompenseerib nende täielikku karisma puudumist", koos valitsejate pereliikmete keskse rolliga võimu teostamisel.

Vajab ehk täpsustamist, et kuigi sultanism kõlab orientalistlikult, ei piirdu niisugused režiimid Idamaadega, vaid võivad esineda – ning pigem esinevadki – hoopis mujal maailmas. Chehabi ja Linz (1998a, 6) õigustavad sõnakasutust asjaoluga, et Weberi jaoks oli Lähis-Ida sultanismi klassikaline asukoht.

Sultanistlikud režiimid enne ja nüüd

Nagu sissejuhatuses öeldud, ei kipu sultanismi teooria peegeldama hästi tänapäevast maailma. Kui lähtuda kõige värskemast sultanistlike režiimide kaardistusest (Siaroff 2005, 215), siis oli 2005. aastal maailmas veel vaid kolm sultanistlikku režiimi: Muammar Gaddafi Liibüa, Kim Jong-ili Põhja-Korea ja Saparmurat Nijazovi Türkmenistan. Nüüd on kõik kolm valitsejat surnud, kuid kaks režiimi püsima jäänud. Põhja-Koread valitseb Kim Jong-ili poeg Kim Jong-un ja Türkmenistani endise presidendi soosik Gurbangulõ Berdõmuhhamedov ning üldjoontes jätkavad mõlemad oma eelkäija poliitikat. Seega saab rääkida sultanismist kui tänapäeval haruldasest, et mitte öelda väljasurevast režiimist.

Varasematel kümnenditel ei olnud see siiski haruldane riigikord. Kõige põhjalikuma sultanismi kaardistuse, Chehabi ja Linzi 1998. aasta raamatu põhjal saab rääkida enam kui 20 ajaloos eksisteerinud sultanistlikust režiimist. Osa riigikordi vastas ülalkirjeldatud ideaaltüübile rohkem, teised vähem. Chehabi ja Linzi (1998a, 8) kohaselt vastasid ideaaltüübile teistest enam Rafael Leónidas Trujillo Molina režiim Dominikaani Vabariigis, Jean-Claude Duvalier' valitsemine Haitil, Fulgencio Batista diktatuur Kuubal, Somoza perekonna valitsemine Nicaraguas, mõlema Pahlavi šahhi valitsemisaegade lõpuperioodid Iraanis, Ferdinand Marcose presidentuur Filipiinidel pärast kaitseseisukorra

väljakuulutamist 1972. aastal ning Manuel Noriega diktatuur Panamas, lisaks mitmed valitseja isiku ja lähikonna kesksed diktatuurid Sahara-aluses Aafrikas. Viimaste all (Chehabi, Linz 1998a, 9) on mõeldud eelkõige Jean-Bédel Bokassa aegset Kesk-Aafrika Vabariiki, Mobutu Sese Seko Zaire'i, Francisco Macías Nguema Ekvatoriaal-Guinead ning Idi Amini Ugandat. Sultanistlikena mainitud riikidest (Chehabi, Linz 1998a, 5, 9; Chehabi, Linz 1998b, 47) jäävad sellest loetelust välja Ceauşescu Rumeenia, Kimide Põhja-Korea ning Juan Vicente Gómezi ja Marcos Pérez Jiménezi aegne Venezuela. Veel mainitakse Aafrika riikidest Guinead, Benini ja Kongo vabariiki. Grenada ning tollase Antigua ja Barbuda puhul öeldakse, et sealsel demokraatlikul riigikorraldusel oli sultanistlikke jooni. Lisaks viidatakse, et sultanismi potentsiaali on postsovetlikes riikides, eelkõige Aljaksandr Lukašenka Valgevenes ja Saparmurat Nijazovi Türkmenistanis, ning Somaalia ja Libeeria sõjapealike käitumises.

Siaroff (2005, 215–216) loetles üles samad riigid, mis olid ka Chehabi ja Linzi ideaaltüübile enam sarnanevate riigikordade loetelus (sh neli Sahara-alust riiki), välja arvatud Manuel Noriega diktatuur Panamas. Neile on lisatud peatüki alguses mainitud kolm režiimi, samuti Saddam Husseini Iraak, Hafez al-Assadi Süüria, Kim Il-sungi (Kim Jong-ili isa) Põhja-Korea ning Ceauşescu Rumeenia.

Moderniseerumine ja sultanism

Nagu näha, on sultanismi mõistes ja arenguloos teadlaste lõikes mõningaid erinevusi, kuid on märgata ka läbivat joont – kontseptsioon tuletub Max Weberist ning seda on hiljem eelkõige Juan Linziga seotult arendatud edasi kuni Siaroffini välja. Järgnevalt tulen käesoleva artikli sissejuhatuses esitatud küsimuse juurde ning üritan sellele eelneva pinnal vastata. Kas sultanistlikud riigikorrad on tõesti ülejäänutest nii erinevad, et väärivad eraldi režiimitüübina esiletoomist?

Käesoleva artikli autori meelest lähtus Linz nii 1975. aastal kui ka hiljem sultanismi autoritarismist eristamisel Weberi domineerimise ideaaltüüpidest. Kui eeldada, et esialgu on enamikku riike juhitud traditsioonilise legitiimsuse abil, siis suurem osa neist liikus ajapikku kas otse või vahevormide kaudu legaal-ratsionaalsetele legitiimsuse alustele (demokraatia, autoritarism). Mõnel pool ei suutnud aga mõni muu režiim selles riigis püsima jääda ning asemele tuli sultanism (või muteerus traditsioonilise domineerimise infrastruktuur sultanistlikuks). Seega paistab mitte ainult nimetus, vaid ka struktuuri üks jaotusalus olevat Weberist mõjutatud.

Legaal-ratsionaalsuse suunas liikumine kattub osalt protsessiga, mida tuntakse tänapäeval moderniseerumisena ning mis on oluline ka sultanismi olemuse mõistmiseks. Moderniseerituse tase tähendab aspekte, mis on iseloomulikud antud ühiskonnale üldisemalt ja mille muutmiseks on vaja enamat kui riigikorra vahetumist (nt madal kirjaoskuse tase, nõrk keskvõim, alles arengujärgus massikommunikatsioonivõrk jne). Moderniseerumist mõtestatakse siinkohal Ronald Inglehartist ja Christian Welzelist (2009, 1–2) lähtuvalt kui industrialiseerumisega seotud ühiskondlike muutuste sündroomi. Kord käivitunud, mõjutab see kõiki elu aspekte, tuues kaasa erialase spetsialiseerumise, linnastumise, üha harituma rahva, oodatava eluea tõusu ning kiire majanduskasvu. Need omakorda mõjutavad ühiskondlikku elu ja poliitilisi institutsioone, pannes massid üha enam poliitikas osalema ning luues tõenäosuse, et selles riigis võivad juurduda demokraatlikud poliitilised institutsioonid. Industrialiseerumine toob kaasa bürokratiseerumise, hierarhiad, võimu tsentraliseerimise, sekulariseerumise ning traditsioonilise väärtuspildi asendumise sekulaar-ratsionaalsega (Inglehart, Welzel 2009, 4). Just nende komponentide olemasolu ja arengutase defineerib ühiskonna asukoha modernsuse skaalal.

Riik võib moderniseeruda ka osaliselt ning mõnda valdkonda eelisarendades. Näiteks on mõned elanikelt kogutava maksutulu asemel peamiselt naftaekspordist teenitud tuludele toetuvad režiimid (rantjeeriigid) arendanud eelkõige neid valdkondi, mis aitavad tugevdada riigiaparaati ja repressiivorganeid. Nad hoiavad moodsa ühiskonna sisemised väärtused nagu vaba turu, erakonnad, rahva ees vastutamise ja õigusriigi kodanikest võimalikult kaugel ning takistavad ühiskonna laiemat moderniseerumist (Zakaria 2005, 143). Analoogiline on ka Linzi koolkonna kirjeldatav sultanistlik režiim: valitseja võimu kindlustav osa riigiaparaadist (nt sõjavägi, politsei) moderniseerub, samal ajal kui tavakodanike emantsipeerumist soosivatesse projektidesse ei panustata. Kuigi sultanistlikud ühiskonnad on vähe- või valikuliselt moderniseerunud, kindlustavad valitsejad seal oma võimu osalt just tehnoloogia arenguga tekkinud võimaluste toel, sealhulgas võimsamad relvad, massimeedia, globaliseerumine. Näiteks üleilmastumine suurendab kaubavahetust teiste riikidega ning rahvusvahelist poliitilist läbikäimist, mis aga ei pruugi olla üldse demokratiseerumise soosijad. Chehabi ja Linz (1998b, 27–28) märgivad empiirikale toetudes, et kui riigi tuludes on ekspordi osakaal suur, soosib see sultaniseerumist. Rahvusvahelise läbikäimise all on mõeldud eelkõige USA jt riikide või organisatsioonide abi ja laene, kui need on pidanud oluliseks taktikalistel kaalutlustel (nt külma sõja ajal kommunismiohu valguses) antud režiimi toetada.

Uussultanism

Kui vaadata Siaroffi (2005, 206–209) režiimitüüpe ja paigutada neid moderniseerituse skaalale, siis selgub, et sultanism on ainus, mis ei saa juba oma olemuselt olla täielikult moderniseerunud. See on tekkinud valdavalt moderniseerumise-eelses või osaliselt moderniseerunud keskkonnas, kus riigivõimul on ressursiülekaal ühiskonna suhtes, s.t ühiskonna ja valitsejate suhe on proportsioonist väljas. Valitsejad on näiteks tänu naftatuludele ostnud armeele ja politseile moodsa varustuse, samal ajal kui lihtrahvas elab endiselt hurtsikutes, on harimata ja organiseerumata. Sellises keskkonnas saavad muidugi tekkida ka erinevad autoritaristlikud ja demokraatlikud režiimid, kuid need on suutelised moderniseeruma nii, et režiim jääb püsima, ning nad võivad tekkida ka juba suhteliselt moderniseerunud ühiskonnas – vastupidi sultanismile. Vähemoderniseerunud keskkonnas võib tekkida ka eeltotalitarism, mille moderniseerunud vorm on täistotalitarism.

Seda sultanismi olemuslikku erinevust aitab selgitada naasmine Max Weberi (1990) juurde. Nimelt on tema kirjelduses nii patrimonialistlik kui ka sultanistlik riik vähem moderniseerunud kui legaal-ratsionaalne. Nad mõlemad on traditsioonilised mitte-ratsionaliseeritud ning modernsusele viitab neis (vaid) administratiivpersonali olemasolu.

Linzi koolkond empiirika sunnil nii mustvalge pole: viimaste viidatavad režiimid on moderniseerunumad, kuigi jah, niipidi, et riigiaparaadi moderniseerumine liigub esirinnas ning hoiab laiema ühiskonna moderniseerumist kontrolli all. Võib öelda, et tegu on moodsa aja võimaluste ärakasutamisega sultanistlikeks eesmärkideks ehk valitseja isikliku võimu kindlustamiseks ja rikastumiseks. Sääraste režiimide kirjeldamiseks tundub Weberi ja Linzi koolkonna vastuolu valguses täpsem Chehabi ja Linzi (1998a, 6–7) pakutud sõna „uussultanism". Viimaste kirjeldatav režiim olevat pigem (osaliselt moderniseerunud riikide kirjaldamiseks kasutatava) neo- ehk uuspatrimoniaalse riigikorra äärmuslik vorm, mitte vana, traditsiooniline režiim. Uuspatrimoniaalne on nende hinnangul režiim, kus on mõned sultanistlikud tendentsid, kuid kus valitseja klientuur on laiem ja tema otsustusvabadus väiksema ulatusega. Kuid kuna sultanismi mõiste on juba juurdunud, loobuvad Chehabi ja Linz uuendusest (1998a, 6–7, 9–10). Seega on Weberi ja Linzi koolkonna vastuolu ületatav sarnaselt sellega, kuidas ületati vastuolu totalitaristlikuks peetud postkommunistlike režiimide suhteliselt pehme

demokratiseerumise ja senise teooria vahel. Toona tuli luua uus kategooria „järeltotalitarism", nüüd „uussultanism". Eelneva võtab kokku tabel 3, kus Siaroffi ja Weberi režiimitüübid on asetatud koos uuspatrimonialismi ja uussultanismiga moderniseerituse skaalale.

Kui vastuolu Weberi ja Linzi koolkonna sultanismide vahel oli lahendatav kahe eraldi alajaotuse loomisega, siis teine oluline lahendamist vajav probleem on asjaolu, et tänapäeva sultanistlikud režiimid – Põhja-Korea ja Türkmenistan – ei mahu kumbki Chehabi ja Linzi ideaaltüübilähedaste režiimide sekka. Põhjus on lihtne, nad mõlemad on tugevate totalitarismi sugemetega. Chehabi ja Linzi (1998a, 23) sõnul erineb sultanism totalitarismist selle poolest, et seal puudub siiras ideoloogia, mille on sõnastanud režiimimeelsed intellektuaalid, legitimeerimaks seda ning mõjutamaks selle poliitikate kujundamist. Kuid nad märgivad, et on kolm erandit: niisugune ideoloogia oli olemas Ceauşescu Rumeenias, Kim Il-sungi Põhja-Koreas ja Trujillo Dominikaani Vabariigis. Kaks esimest neist olid totalitarismi sugemetega. Ideoloogia suur roll on säilinud ka Põhja-Koreas (vt Armstrong 2001; ta ei kasuta seal sultanismi mõistet, ent toob välja mitmed sellele riigikorrale iseloomulikud tunnused) ning pikaaegne totalitaristlik (sh ideoloogia-) kogemus on selja taga Türkmenistanil (vt Kunysz 2012; Kunysz tõstatab ka küsimuse, et äkki on Türkmenistan hakanud vahepeal liikuma sultanismist uuspatrimonialismi). Õigem on rääkida mitte niivõrd ideoloogiast kui selle tagajärgedest. Tundub usutav, et mõlemal juhul on ligi 70 aastat transformeeriva ideoloogia mõjusfääris viibimist jätnud eliidile, tavakodanikele ja kultuurile oma jälje. See tähendab lisaks uussultanismiga võrreldes tõsisemale ideoloogiaminevikule vähem pluralismi ja rohkem mobiliseerimist. Totalitarismijärgsed sultanistlikud režiimid erinevad ülejäänutest ka suurema moderniseerituse poolest – tegu on pigem riikidega, mis on totalitarismi nõrgenedes osaliselt demoderniseerunud.

Järeltotalitaristlik sultanism

Chehabi ja Linzi mõttekäikudest jookseb pidevalt läbi tõdemus, et totalitaristliku või sellele lähedase taustaga režiimid kas ei mahu kõige ideaaltüüpilisemate uussultanismide sekka (Chehabi, Linz 1998a, 8), on piiripealsed juhtumid (Chehabi, Linz 1998b, 32) või nende puhul ei kehti üks peamisi tegureid, mis eristab uussultanismi totalitarismist: nad võtavad ideoloogiat tõsiselt (Chehabi, Linz 1998a, 23).

Kirjeldatud erinevused sultanismi ja uussultanismi tüübist on nii suured, et tundub mõistlik tekitada kolmas sultanismi alaliik. Kui Linzil ja Stepanil (1996, 40–51) ei kõlba järeltotalitarismi paigutada autoritarismi alla, siis miks peaks teised totalitarismijärgsed režiimid võrreldava totalitarismist kõrvalekaldumise kiuste kõlbama sultanismi alla paigutada? Kui Linz ja Stepan ristisid osa totalitarismijärgseid režiime järeltotalitarismiks, siis antud kolmas liik on sellest inspireeritult nimetatud järeltotalitaristlikuks sultanismiks – lihtsalt üks on samm autoritarismi ja teine uussultanismi suunas. Tabeli 3 kontekstis tuleks järeltotalitaristlik sultanism paigutada moderniseerunud riikide sekka, kuid ei saa välistada ka langemist osaliselt moderniseerunud režiimide kategooriasse.

Tabel 3. Režiimitüübid riigi moderniseerituse skaalal

Premodernne	**Osaliselt moderniseerunud**	**Moderniseerunud**
patrimonialism	uuspatrimonialism	demokraatia
sultanism	uussultanism	täistotalitarism
	autoritarism (kõik neli alajaotust)	autoritarism (kõik neli alajaotust)
	eeltotalitarism	järeltotalitarism
	demokraatia	

ALLIKAD: Weber (1990), Siaroff (2005), autori analüüs.

Hüpotees leidis kinnitust

Kokkuvõttes leidis sissejuhatuses esitatud hüpotees kinnitust: Max Weberi ja Juan Linzi koolkonna sultanismid on ühitatavad, tegu on lihtsalt erinevate alaliikidega. Sama lugu on tänapäeval eksisteeriva sultanismiga – nii Türkmenistan kui ka Põhja-Korea esindab kolmandat alajaotust, järeltotalitaristlikku sultanismi. Varasematest režiimidest vastab üldjoontes järeltotalitaristliku sultanismi tingimustele veel Ceauşescu-aegne Rumeenia (vt Linz, Stepan 1996, 344–365). Neid kolme alaliiki eristavad omavahel riigi ja ühiskonna moderniseerituse määr ning eelneva režiimi olemus, kuid üldjoontes on kõigis ülekaalus sultanismile iseloomulikud tunnused. Artikli mahu piiratuse tõttu jääb tekkinud kolmikjaotuse põhjalikum empiiriline testimine järgmiste uurimistööde teemaks. Järeltotalitaristliku režiimitüübi eristamise järel tasuks keskenduda selle täiendavale kontseptualiseerimisele. Selleks tuleks analüüsida põhjalikumalt nii kaht tänapäeval eksisteerivat juhtumit kui ka Ceauşescu-aegset Rumeeniat. Kuna empiirilisi juhtumeid on vähe, on kohati keeruline eripärastele joontele laia seletusjõudu anda, kuid ometi annab neid teooriale toetudes tuletada. Väärtuslik oleks ka analüüs sellest, kuidas (järeltotalitaristlikud) sultanistlikud režiimid sünnivad, miks üks Kesk-Aasia postkommunistlik riik, Türkmenistan, arenes iseseisvumisel sultanistlikuks, teised mitte.

[1] Siin ja edaspidi tähendab „isikuvõim" eestikeelset vastet ingliskeelsele Rothi kasutatavale terminile *personal rulership*, mis kohmakas tõlkes võiks kõlada ka kui „personaalne valitsusvõim". Siiski leiab käesoleva artikli autor, et isikuvõim annab üsna õnnestunult edasi termini sisu ehk asjaolu, et kogu valitsemine on antud riigis seotud valitseja isikuga. Seega ei tähenda isikuvõim siinkohal autokraatiat, mille sünonüümina võidakse seda vahel samuti (käesoleva artikli autori hinnangul ekslikult) tarvitada.

Kasutatud kirjandus

Armstrong, C. K. (2001). The Nature, Origins, and Development of the North Korean State. – The North Korean System in the Post-Cold War Era. Ed by Samuel S. Kim. New York: Palgrave, 2001, pp 39–64.

Chehabi, H. E., Linz, J. J. (1998a). A Theory of Sultanism 1: A Type of Nondemocratic Rule. – Sultanistic Regimes. H. E. Chehabi, J. J. Linz (eds). Baltimore; London: Johns Hopkins University Press, pp 3–25.

Chehabi, H. E., Linz, J. J. (1998b). A Theory of Sultanism 2: Genesis and Demise of Sultanistic Regimes. – Sultanistic Regimes. H. E. Chehabi, J. J. Linz (eds). Baltimore; London: Johns Hopkins University Press, pp 26–48.

Chehabi, H. E., Linz, J. J. (eds) **(1998c).** Sultanistic Regimes. Baltimore; London: Johns Hopkins University Press.

Ideal Type (2009). – A Dictionary of Sociology. J. Scott, G. Marshall (eds). Oxford: Oxford University Press. – http://www.enotes.com/oxsoc-encyclopedia/ideal-type(27.11.2011).

Inglehart, R., Welzel, C. (2009). Development and Democracy: What We Know about Modernization Today. – Foreign Affairs, March, pp 33–41. – http://www.worldvaluessurvey.org/wvs/articles/folder_published/publication_593/files/inglehart-welzel-modernization-and-democracy.pdf (27.11.2011).

Kunysz, N. (2012). From Sultanism to Neopatrimonialism? Regionalism within Turkmenistan. – Central Asian Survey, vol 31, no 1, pp 1–16.

Linz, J. J. (2000). Totalitarian and Authoritarian Regimes. Boulder, Colo; London: Lynne Rienner Publishers. [1975. aasta artikli uustrükk koos uue sissejuhatusega.]

Linz, J. J., Stepan, A. (1996). Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe. Baltimore; London: Johns Hopkins University Press.

Roth, G. (1968). Personal Rulership, Patrimonialism, and Empire-Building in the New States. – World Politics, vol 20, issue 2, pp 194–206.

Siaroff, A. (2005). Comparing Political Regimes: A Thematic Introduction to Comparative Politics. Peterborough (Ont): Broadview Press.

Zakaria, F. (2005). Vabaduse tulevik: mitteliberaalse demokraatia ohud tänapäeva maailmas. Tallinn: Varrak.

Weber, M. (1990). Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der verstehenden Soziologie. Tübingen: Mohr.

Weber, M. (1994). Legitiimse domineerimise kolm puhast tüüpi. – Vikerkaar, nr 9, lk 58–65.

Weber, M. (2002). Võimu ja religiooni sotsioloogiast. Tallinn: Vagabund.

Saadikute eelnõud parlamendis: Soome ja Eesti võrdlus[1]

Mihkel Solvak
Tartu Ülikooli riigiteaduste instituudi võrdleva poliitika teadur

Suur osa saadikute esitatud seaduseelnõudest on ekspressiivse funktsiooniga ega hakka kunagi mingit valdkonda reguleerima.

Parlamendisaadikute algatatud seaduseelnõud moodustavad parlamentaarsetes demokraatiates kogu seadusloomest väikese osa. Selliste riikide seadusandluses domineerivad enamasti valitsuse algatatud eelnõud, kuid üsna aktiivselt esitavad eelnõusid ka saadikud. Uuringus vaadeldi 328 Riigikogus aastail 1999–2007 esitatud ja 665 Soome parlamendis 2003–2007 esitatud saadikute eelnõu. Nimetatud eelnõudest võeti Eestis seadustena vastu 37,9 protsenti ja Soomes 4,5 protsenti, seega esineb vastuolu vähese edu ja suure algatamissageduse vahel. Eriti terav on see Soome puhul, kus nimetatud aastate *Eduskunta* koosseisu võib pidada pigem suure saadikute eelnõude eduprotsendiga perioodiks; enamasti on edukus üks kuni kaks protsenti, aastail 1945–2002 võeti seadustena vastu ainult 1,4 protsenti saadikute esitatud 21 402 eelnõust (Wiberg 2004, 19). Miks saadikud nii ebaratsionaalselt käituvad ja kulutavad oma aega selliste eelnõude esitamisele, mis suure tõenäosusega kunagi midagi reguleerima ei hakka?

Personaalne ja mittepersonaalne hääl

Selles artiklis vaadeldakse saadikute eelnõude esitamist, eelnõude sisu ja menetlust, seletatakse saadikute vastuolulist käitumist ning analüüsitakse, kuidas see mõjutab eelnõude sisu ja menetlemist täiskogus. Peamiselt testitakse nn personaalse hääle kehtivust. See on osa häälest, mille kandidaat saab isiklike omaduste ja maine põhjal. Analüütiliselt võib seda eristada nn mittepersonaalsest häälest, mis antakse kandidaadile kas parteist, programmist või muudest põhjustest lähtuvalt. Erinevaid valimissüsteeme saab järjestada personaalse hääle olulisuse alusel ning hinnata, kas teoreetilised individualistlikku käitumist soodustavad institutsionaalsed reeglid ka tegelikult niisugust käitumist tekitavad. Uuringus analüüsitakse, kuivõrd saab nimetatud käitumist mitteedukate eelnõude puhul seletada valimissüsteemiga, mis soodustab individualistlikku käitumist. Kui institutsionaalsed reeglid tõepoolest soodustavad eelkõige isiku silmapaistvuse suurendamisele suunatud käitumist, on selle tagajärjed ilmselt jälgitavad ka seadusloome osades, mis järgnevad eelnõude algatamisele. Võib eeldada, et saadikud, kelle personaalse hääle osakaal on suurem, esitavad eelnõusid, mille nn ekspressiivne funktsioon domineerib reguleeriva funktsiooni üle (Hyson 1974). Iga seadus peaks sisaldama mõlemat funktsiooni ehk suutma kvaliteetselt reguleerida mõnda valdkonda (reguleeriv funktsioon) ning teadvustama mingi probleemi olulisust ja sisu (ekspressiivne funktsioon). Saadikud esitavad küll sageli eelnõusid, kuid nende vähene edu lubab eeldada, et ekspressiivne funktsioon on keskne ja reguleeriv teisejärguline. Eelnõusid esitatakse lihtsalt mõnele teemale tähelepanu tõmbamiseks, teades hästi, et tegelikult need seda küsimust reguleerima ei hakka. Just seetõttu on Ingvar Mattson (1995) nimetanud kogu saadikute eelnõude protsessi ka pseudoseadusloomeks. Need on tema arvates väga lihtsad eelnõud, mille teemavaldkond on kitsas ning mida esitatakse pelgalt teema reklaamimiseks ja diskussiooni tekitamiseks. Selliste eelnõude puhul on keskne algatamise fakt, mitte soov

mingit valdkonda reguleerida. Seetõttu pole ratsionaalne teha nende eelnõude teemavaliku ja sisu kallal suurt tööd ehk need peaksid olema üldiselt üsna piiratud teemavalikuga lihtsad eelnõud. Saadikute puhul, kelle personaalse hääle osakaal on suurem, peaks see eriti nähtav olema. Peale selle võib eeldada, et menetlusprotsessis saavad just sellised eelnõud teravdatud tähelepanu osaliseks ja vajavad põhjalikke muudatusi, et õigusaktile esitatavatele nõuetele vastata. Kokkuvõttes võib eeldada, et personaalse hääle mõju avaldub nii esitamise sageduses, eelnõude sisus ja vormis kui ka hilisemas menetlusprotsessis.

Personaalse hääle mõju on märgatud eri valdkondades. Näiteks riikides, kus valimissüsteem soodustab saadikute individualistlikku käitumist, on täheldatud parlamendis rohkem protseduurireegleid, mis sellist käitumist takistavad (Hallerberg 2004, 31–32). Samuti on täheldatud suure personaalse hääle osakaaluga süsteemides väiksemat eelarvedefitsiiti, sest saadikud üritavad oma ringkondadesse rohkem eelarvevahendeid suunata (Hallerberg, Marier 2004). Miriam A. Golden (2003) näitab, kuidas suure personaalse hääle osakaaluga süsteemides on loodud ebaefektiivseid bürokraatlikke süsteeme, mida samuti saab oma valimisringkondadele eeliste loomiseks kasutada.

Kuidas mõjutab personaalne hääl saadikute endi esitatud eelnõusid

Niisuguseid uuringuid on hulgaliselt, kuid üllatavalt vähe on analüüsitud personaalse hääle mõju saadikute endi esitatud eelnõudele. Eesti ja Soome on selleks sobivad juhtumid nende valimissüsteemide iseärasuste tõttu. Eesti valimissüsteem jagab parlamendikohti mitmetasandiliselt, tekitades mandaatide tüübid, mis erinevad personaalse hääle osakaalu poolest. Näiteks on ringkonnamandaadi saavutamisel keskne isiklik maine, kompensatsioonimandaat sõltub aga partei üldisest häältetulemusest. Soomes tekitab avatud nimekirjadega proportsionaalne süsteem samuti vajaduse parteinimekirjades silma paista – mida suurem ringkond, seda olulisem on saadiku imago nimekirjas ettepoole liikumisel. Personaalse hääle toime hindamiseks on institutsionaalsete reeglite mõju mõõdetud indeksiga, mis võtab arvesse valimissüsteemi erinevate osiste mõju (Solvak 2011, 37–46). Saamaks teada personaalse hääle tõelist toimet, on analüüsi kaasatud ka muid faktoreid, mis teatud tüüpi eelnõude esitamisele ja sisule mõju võiksid avaldada.

Analüüsi aluseks on andmebaas, mis koostati Eesti ja Soome saadikute esitatud 993 eelnõu sisu ja menetlusprotsessi alusel. Andmestikku analüüsitakse statistiliste vahenditega.

Saadikute esitatud eelnõusid on vähe uuritud, sest väikese eduprotsendi tõttu ei ole need avaliku poliitika kujundamisel olulised. Paljudes parlamentides pole saadikutel isegi võimalust üksi eelnõusid esitada ning kui see on võimalik, on tõenäosus, et esitatud eelnõud seadustena vastu võetakse, väga väike. Vähesed põhjalikud saadikute eelnõusid käsitlevad uurimused (näiteks Bromhead 1956; Weiss, Brichta 1969; Hyson 1974; Marsh, Read 1988) on täheldanud, et üldiselt on tegemist väikeste opositsioonierakondade kasutatava seadusandliku instrumendiga, millega reguleeritakse vähetähtsaid küsimusi. Seadusloome sisulist poolt ehk seda, mida ja kuidas teatud valimisperioodil reguleeriti, nende eelnõude analüüs ei valgusta. Küll aga on need hea näide paradoksaalsest käitumisest parlamendis, sest miks kulutavad saadikud oma piiratud aega ilmselgelt lootusetutele katsetele mõningaid küsimusi reguleerida. On selge, et nad teadvustavad endale, kuivõrd vähetõenäoline on eelnõu vastuvõtmine seadusena. Mis ulatuses eespool nimetatud ekspressiivne funktsioon reguleeriva üle saadikute eelnõude puhul domineerib, on keeruline kindlaks teha. Kõigepealt on raske kindlaks teha eelnõu esitajat. Kuigi formaalselt on eelnõude esitajad saadikud, ei pruugi nemad alati eelnõu tegelikud autorid olla. Tegemist võib olla valitsuse eelnõuga, kes selle

mingil põhjusel saadikutele esitamiseks andis, või fraktsiooni algatatud eelnõuga, mille teatud saadikud on menetlusse andnud. Eelnõu tegeliku autori selgitamiseks vaadatakse põhjalikumalt eelnõu esitamise mustreid.

Eelnõude esitamise mustrid

Tabelis 1 ja 2 on võrdleva pildi saamiseks toodud Soome ja Eesti mitme parlamendikoosseisu ajal valitsuse ja saadikute esitatud eelnõud. Analüüsis on täpsemalt vaadatud Soome saadikute eelnõusid aastaist 2003–2007 ja Eesti saadikute eelnõusid aastaist 1999–2007. Tabelid annavad pildi, kuidas lähema vaatluse all olevad aastad paigutuvad pikemasse perioodi.

Tabeleid võrreldes näeme, et pilt on Eestis ja Soomes erinev. Valitsuse ja saadikute esitatud eelnõude suurusjärk on lähedasem Soomes. Eestis on aja jooksul saadikute eelnõude arv vähenenud ja valitsuse domineerimine seadusloomes tugevnenud. Mõneti on see üllatav, sest edukuse protsenti vaadates on Eesti saadikutel siiski võimalus, et osa nende eelnõudest vastu võetakse. Soomes on aga kaduvväikesest edukusest hoolimata saadikud väga aktiivsed eelnõude esitajad.

Eelnõude esitamist lähemalt vaadates ilmnes, et kuigi suure osa eelnõusid on esitanud üksikud saadikud, on arvestatav osa algatatud ka mitme saadiku koostöös. Eesti ja Soome puhul erinevad esitamismustrid selgelt, eriti saadikute opositsiooni või koalitsiooni kuulumise alusel. Eesti opositsioonisaadikud esitavad eelnõusid harilikult koos oma parteikaaslastega, kuid algatajate hulk moodustab nende fraktsioonist suhteliselt väikese osa. Opositsioonisaadikute eelnõudest oli ühe esitajaga 35,1 protsenti eelnõudest ning ühe opositsioonipartei esindaja(d) esitas(id) 86,7 protsenti eelnõudest. Koalitsioonisaadikud seevastu teevad algatamisel koostööd ka parteiüleselt ja üsna süstemaatiliselt on algatajate seas kas kõigi või enamiku koalitsioonipartnerite esindajad. Ainult ühe esitajaga on 29,1 protsenti koalitsioonisaadikute eelnõudest. Kõikide koalitsioonierakondade esindajaid on esitajate seas 46,8 protsendil juhtudel. Koalitsioonis esitab eelnõusid süstemaatiliselt väike saadikutegrupp. Selles valguses võib koalitsioonisaadikute algatatud saadikute eelnõusid pidada pigem parteilisteks kogu koalitsiooni eelnõudeks, mitte üksikute saadikute katseks teatud valdkonda reguleerida.

Soome puhul on just opositsioonisaadikute algatatud eelnõude puhul näha selget parteilist joont, kus suur osa fraktsioonist algatab eelnõu koos. Ainult ühe esitajaga on 34,7 protsenti opositsiooni eelnõudest ja 95,7 protsenti on esitanud ainult ühe erakonna esindaja(d) ehk Eestiga sarnaselt ei toimu ka nende seas parteidevahelist koostööd. Soome koalitsioonisaadikute esitatud eelnõude puhul on seevastu algatajate arv tunduvalt väiksem ning parteidevahelist koostööd samuti ei toimu. 71,4 protsenti on esitatud ainult ühe saadiku poolt ja 97,4 protsendil juhtudel on esitajate seas ka ainult ühe erakonna esindajad. Seega Soomes koalitsiooni sees saadikute eelnõude puhul mingit koostööd ei tehta. Teisisõnu, Eesti ja Soome puhul on täheldatavad vastupidised mustrid koalitsiooni või opositsiooni kuulumise järgi.

Personaalset häält kui keskset seletust vaadati mitmemõõtmelise statistilise analüüsiga kahes osas. Kõigepealt võrreldi eelnõusid esitanud ja mitteesitanud saadikuid, et hinnata, kuidas ja mis faktorid esitamise otsust mõjutavad. Teiseks tunnuseks võeti eelnõude esitamise sagedus, mis näitab, kes on aktiivsem eelnõude esitaja. Tabelis 3 toodud binaarse logistilise regressioonanalüüsi tulemused näitavad, mille alusel eelnõusid esitanud ja mitteesitanud saadikud üksteisest erinevad (muutujate detailset kirjeldust vt Solvak 2011, 78–81).

Personaalse hääle indeks võtab arvesse, kas tegemist on avatud või suletud nimekirjadega, kas hääl antakse kandidaadile või nimekirjale ja kas antud hääl loetakse alati puhtalt kandidaadi häälena või läheb see arvesse ka üldise, erakonnale antud häälena. Samuti arvestab indeks ringkonna suuruse mõju (Solvak 2011). Koalitsiooni staatuse tunnus eristab eelnõu esitamise hetkel koalitsiooni või opositsiooni kuulunud saadikuid. Fraktsiooni suurus näitab saadiku partei suurust parlamendis. Ringkonna suurus tähistab selles ringkonnas jagatavate parlamendikohtade arvu, kus saadik kandideeris. Valimissedeli tüüp näitab, kas saadik valiti avatud või suletud nimekirjade alusel, sisuliselt eristab see Eesti kompensatsioonimandaadiga saadikuid kõikidest ülejäänutest. Kuna kaks viimast tunnust sisalduvad muude komponentide kõrval ka indeksis, on ennustatud kahte regressioonimudelit, üks koos indeksiga ja üks ilma, nägemaks kahe nimetatud tunnuse iseseisvat mõju. Häälte osakaal ringkonnas on saadikule antud häälte protsentuaalne osakaal kõikidest tema valimisringkonnas antud häältest. Selle mõte on hinnata, kas ringkonnas tugevama toetuse saanud saadikud käituvad parlamendis teisiti kui väiksema toetuse saanud saadikud. Ringkonna kaugus pealinnast on valimisringkonna administratiivse keskuse kaugus kilomeetrites Tallinnast või Helsingist. Kui valimisringkond koosneb mitmest administratiivsest piirkonnast, on selleks eri piirkondade keskmine kaugus pealinnast (Tartumaa valimisringkonna puhul näiteks Jõgeva ja Tartu keskmine kaugus Tallinnast). See tunnus peaks näitama, kas geograafiliste äärealade saadikud käituvad parlamendis teistmoodi kui põhilisele keskusele lähemal valituks osutunud saadikud. Tunnus „kõrge positsioon parlamendis" eristab neid saadikuid, kes olid sellel valimisperioodil kas parlamendi juhatuses, alaliste komisjonide esimehed või aseesimehed ning fraktsioonide esimehed või aseesimehed. Tunnus „minister" eristab saadikuid, kes olid mis tahes ajal sellel perioodil valitsuses. Eestis oli saadiku staatus sel ajal peatatud, Soomes mitte. Eraldi tunnusega on arvesse võetud, kas saadik on varasemate koosseisude ajal valitsusse kuulunud või mitte. Nende tunnuste abil peaks olema võimalik hinnata, kas praegune või varasem kõrge poliitiline positsioon mõjutab saadikute aktiivsust eelnõude esitamisel. Staaž näitab, kui mitu korda on saadik varem valituks osutunud. Tunnustena on lisatud sünniaasta, sugu ja haridustase, hindamaks, kas teatud demograafiliste tunnustega saadikud käituvad ülejäänutest süstemaatiliselt teistmoodi. Riigi tunnus on selleks, et võtta arvesse muid võimalikke olulisi riikidevahelisi erinevusi, mida eespool loetletud tunnused ei kata. Näiteks kahe riigi erinevad parlamendisisesed traditsioonid, mida eraldi tunnusena arvesse võtta on keeruline.

Nii Eestis kui ka Soomes on personaalsel häälel statistiliselt oluline mõju nende riikide erinevustest hoolimata – üheühikuline suurenemine indeksi väärtuses suurendab eelnõude esitamise tõenäosust 1,144 korda. See on mõõdukas efekt. Täpsem analüüs näitas, et mõõduka efekti taga on mittelineaarne seos ehk suurem väärtus ei tähenda alati suuremat eelnõude esitamise tõenäosust. Eelnõude esitamise tõenäosus suureneb personaalse hääle olulisuse suurenedes teatud väärtuseni, mille järel see muutub nõrgaks negatiivseks seoseks ehk suuremate väärtuste puhul hakkab esitamise tõenäosus hoopis vähenema, võttes arvesse kõikide tabelis toodud muutujate koosmõju. Tähelepanuväärne on, et opositsiooni või

koalitsiooni kuulumine ei mängi eelnõude esitamise tõenäosuse puhul rolli, teisisõnu öeldes, eelnõusid esitavad kõik saadikud.

Kõrvutades neid tulemusi esitamissageduse mitmemõõtmelise analüüsiga tabelis 4, ilmnevad suuresti sarnased efektid.

Tabelis 4 on negatiivse binoomregressiooni tulemused, kus ennustatakse mitte enam esitamise või mitteesitamise fakti nagu eespool, vaid eelnõude esitamise sagedust. Ennustatavaks tunnuseks on seega saadiku esitatud eelnõude arv.

Mida suurem on personaalse hääle osakaal, seda rohkem eelnõusid saadik esitab

Personaalne hääl mängib rolli ka esitamissageduse puhul – mida suurem on selle hääle osakaal, seda rohkem eelnõusid saadik esitab. Täpsem analüüs näitas, et kui saadik on hakanud eelnõusid esitama, suureneb esitamise sagedus lineaarselt koos personaalse hääle osakaalu suurenemisega. Mõju on seega nüansseeritud. Esitamise või mitteesitamise tõenäosus on mittelineaarne ehk kui personaalne hääl muutub saadikule tähtsamaks, siis teatud ulatuseni suureneb pidevalt tõenäosus olla pigem eelnõude esitaja kui mitteesitaja. Mingist personaalse hääle tasemest aga efekt kaob. Kui saadik on otsustanud hakata eelnõusid esitama, suureneb eelnõude arv pidevalt vastavalt saadikuga seostatava personaalse hääle osakaalu suurenemisega ehk seos on lineaarne. Üks võimalik seletus sellele on kahanev tulu, mida individualistlik käitumine tuua võib. Kui valimisreeglite teatud kombinatsioonid suurendavad teoreetiliselt vajadust valituks osutumiseks isiklikult silma paista, siis teatud ulatuseni püüavad poliitikud vastavalt ka oma personaalset profiiti tõsta. Kuid sellel on piirid, sest väga suur kitsalt omakasu nimel käitujate hulk hakkab kahjustama erakonna kui kollektiivi mainet. Valimiste kontekstis on nii Eesti kui ka Soome puhul kandidaatidel oluline eristuda oma parteinimekirjas, sest selles ülespoole liikumine võib otsustada valituks osutumise. Liigne parteisisene võitlus võib kahjustada partei üldist mainet, mis on tagasi-valimise juures samuti tähtis. Tähelepanuväärne on ka opositsiooni ja koalitsioonistaatuse oluline mõju – kui eelnõude esitamisega tegelevad kõik staatusest hoolimata, siis rohkem eelnõusid esitavad opositsioonisaadikud.

Järgnevalt on vaatluse all saadikute eelnõude teemad, eelnõude tehniline iseloom ja saatus menetlusprotsessis. Samuti hinnatakse nende näitajate hooajalisust, sest pseudoseadusloome eelduse kehtimise korral võiks oodata, et mõned eespool toodud iseloomulikud jooned esinevad seda tugevamalt, mida lähemal valimistele on eelnõu esitatud. Näiteks võib eeldada, et eelnõude teemavaldkond valimiste lähenedes kitseneb ja pikkus lüheneb ehk olulisemaks muutub esitamise fakt, mitte eelnõu sisu ja kvaliteet. Ka siin ilmnevad kahe riigi vahel erinevused. Tabelis 5 on eelnõude juhtivkomisjonid Riigikogus, hea indikaator teemavaldkondade kohta. Eestis on saadikute eelnõude teemavalik üsna lai ning valimiste lähenedes pole näha, et keskendutakse kitsale teemavaldkonnale. Kuigi ligi kolmandik eelnõudest, mis esitatakse valimiseelsel aastal, läheb sotsiaalkomisjoni ning viitab teatud hooajalisusele, ei ole see väga suur hulk. Kolme olulisima komisjoni osakaal eelnõudes on aastate jooksul sarnane. Siit võib järeldada, et eespool püstitatud eeldus saadikute eelnõude väga kitsa temaatilise valdkonna kohta, mis omakorda valimiste lähenedes kitseneb, vähemalt Eesti puhul paika ei pea.

Soome näitajad on tabelis 6. Sellest ilmneb, et kõikidest saadikute eelnõudest on ligi kaks kolmandikku ainult kahel teemal, kolmandik sotsiaalvaldkonna küsimused ning nimetatud valdkondade domineerimine suureneb valimiste lähenedes. Kokku määrati Soomes 57,9 protsenti saadikute eelnõudest ainult kahte juhtivkomisjoni, kõik ülejäänud komisjonid tegelesid igaüks vähem kui kümne protsendiga eelnõudest ehk kuus eelnõu kümnest tegeles kahe spetsiifilise valdkonnaga. Samuti on näha hooajalisust – nimetatud kahte komisjoni suunatud eelnõude osakaal valimiste lähenedes suureneb veelgi.

Ligi viiendik Soome eelnõudest kordub ehk erinevad saadikud esitavad enda nimel sisult kattuvaid eelnõusid. Tegemist ei ole üksnes kahe eelnõu kattumisega, vaid on näiteid, kus peaaegu identne eelnõu esitati seitsmel korral, kokku nelja erineva parteilise kuuluvusega saadiku poolt. Vaadeldud 665-st Soome saadikute eelnõust on 123 (18,5%) identsed mõne teise saadiku eelnõuga. Samasugust praktikat esineb ka Eestis (sotsid süüdistavad Keskerakonda eelnõude varastamises. – Eesti Päevaleht, 6. juuni 2007 – http://www.epl.ee/artikkel/388206), kuid üsna väikeses mahus: 328-st Eesti saadikute eelnõust on 16 (4,9%) identsed mõne teise eelnõuga. Soome saadikute eelnõude puhul on seega näha nn pseudoseadusloome tunnusmärke, kus laiem seadusandlik programm puudub. Temaatiliselt on tegemist kitsalt sotsiaalvaldkonna reguleerimisega ja suur osa eelnõudest sisult kattub. Need faktid koos kaduvväikese edukusega näitavad, et Soome saadikute eelnõude puhul on tähtis esitamise fakt, mitte soov seda valdkonda reguleerida.

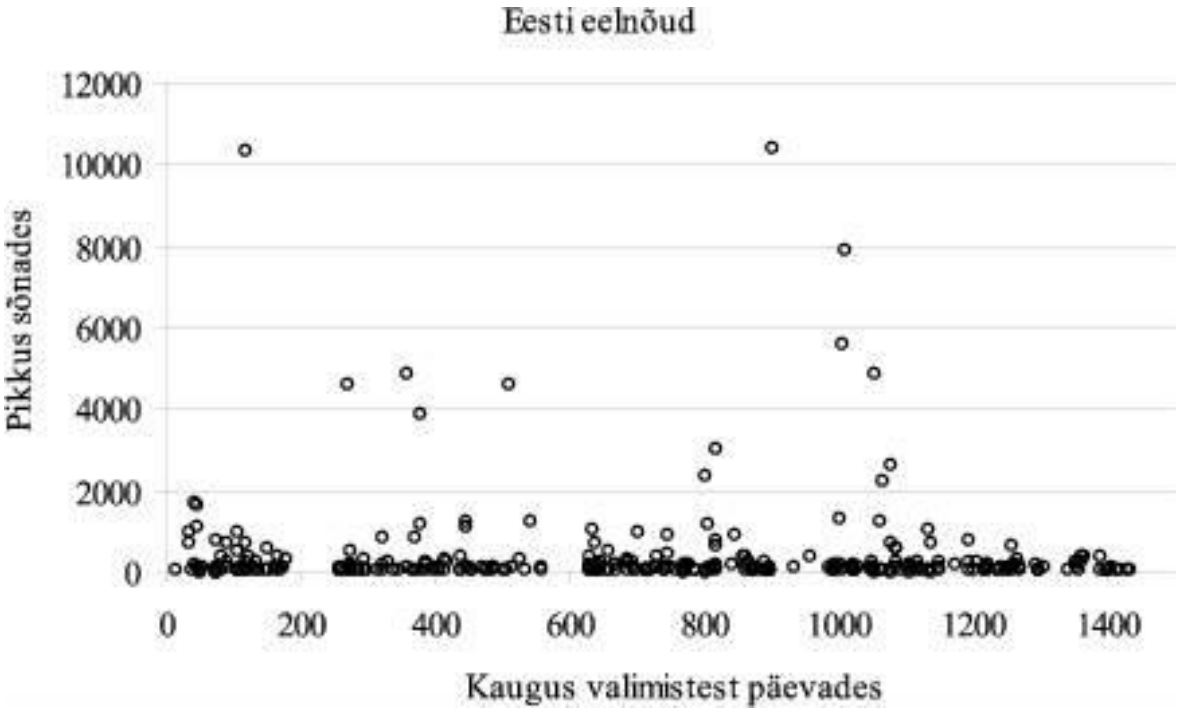
Saadikute eelnõud sisult ja vormilt lihtsad

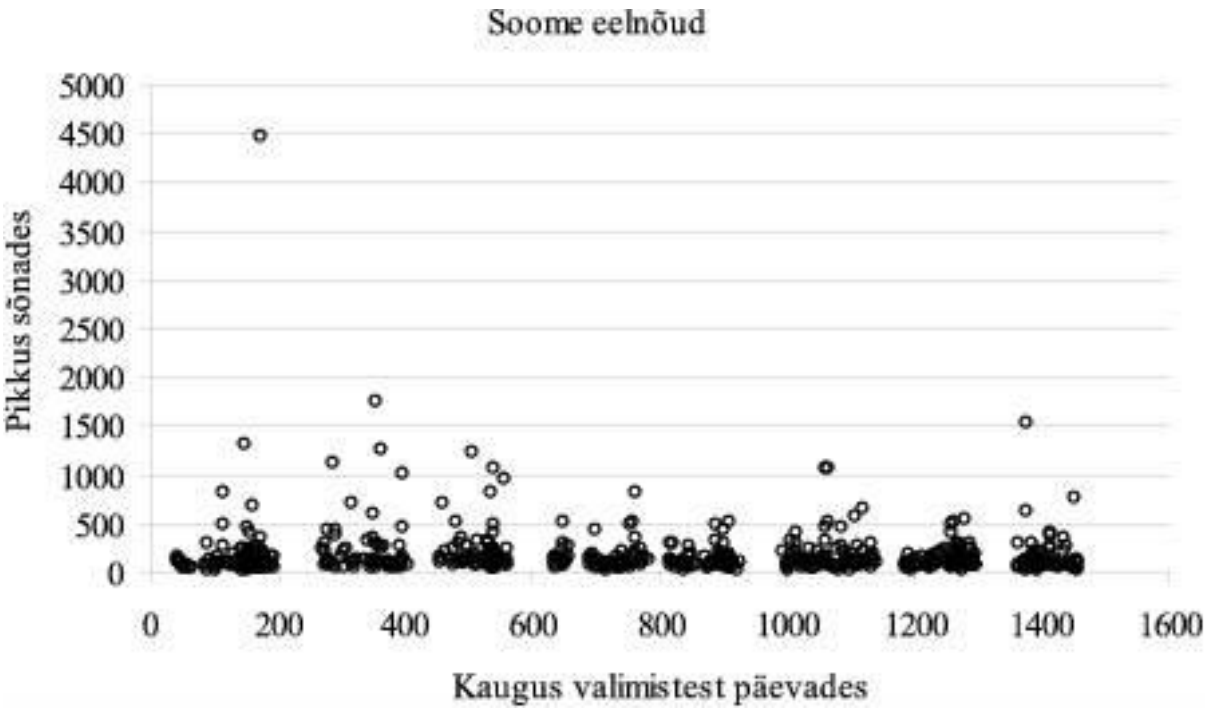
Eelnõude vormilise poole puhul tuli tõdeda, et tegemist on suures ulatuses seaduste muutmise seaduste eelnõudega ning harilikult soovitakse muuta ainult ühte õigusakti. Eestis oli teise seaduse muutmise eelnõusid 93,3 protsendil juhtudel ja Soomes 94,6 protsendil. Eelnõud ise on sisult ja vormilt väga lihtsad, harilikult mitte pikemad kui üks tekstilõik. Eestis oli eelnõu keskmine pikkus 413 sõna ning 75 protsendil olid kuni 250 sõna pikad. Tavaliselt muudavad need eelnõud üht õigusakti (86,6%), ekstreemsetel juhtudel aga kuni 18 õigusakti. Soome saadikute eelnõud on lühemad, keskmiselt 178 sõna ja 75 protsendil on kuni 177 sõna pikad ning suur osa (93,3%) muudab ühte õigusakti. Joonis 1 näitab, et eespool toodud eeldus eelnõude veel suuremast lihtsustumisest valimiste lähenedes empiirilist tõestust ei leidnud. Eelnõude lühenemist valimiste lähenedes ei täheldatud.

Menetlusprotsessi analüüs näitas, et harilikult saadikute eelnõusid Eesti parlamendis põhjalikult ei debateerita, tihtilugu debatti ei avatagi. Aktiivsemad debateerijad täiskogul on opositsioonisaadikud. Debattide puhul esineb hooajalisust – intensiivsus väheneb valimiste lähenedes –, mida võib seletada opositsioonisaadikute väheneva osalemisega istungjärkudel. Samal ajal on kohal rohkem koalitsioonisaadikuid, kuid nemad osalevad debattides vähem. Soomes on täheldatavad põhjalikumad debatid ning vähem juhtumeid, kus debatti üldse ei avata. Menetlusprotsess erineb riigiti, kuid kui võrrelda debatti esimesel lugemisel Eestis ja nn sissejuhatavat debatti Soomes (mille järel eelnõu komisjoni suunatakse), siis Eestis ei avatud debatti 76,7 protsendil, Soomes vaid 6,8 protsendil juhtudest. Seega, kuigi Soomes on saadikute eelnõude esitamise sagedus suurem ja eduvõimalus palju kordi väiksem kui Eestis, debateeritakse neid eelnõusid Soome parlamendis siiski tõhusamalt.

Eelnõude muutmist analüüsiti ainult Eesti andmestiku põhjal. Ilmnes, et eelnõusid muudetakse väga suures ulatuses, keskmiselt esitatakse muudatusettepanekute etappi jõudnud eelnõule kuni kümme ettepanekut. Selle tulemusel eelnõud pikenevad keskmiselt 78 protsenti, mis viitab sellele, et originaalversioonis ei käsitleta eelnõu teemaks olevat küsimust piisavalt põhjalikult. Kokku jõudis 328-st Eesti saadikute eelnõust etappi, kus muudatusettepanekuid teha saab, 151 eelnõu, millele esitati kokku 1557 muudatusettepanekut, millest omakorda võeti vastu 1070 ehk ligikaudu 70 protsenti. Põhiline eelnõude muutja on juhtivkomisjon (vastu võeti 98 protsenti komisjonide esitatud muudatusettepanekutest); suure osa ettepanekutest esitavad ka teised saadikud, kuid harilikult need komisjonide ja üldkogu heakskiitu ei leia (vastu võeti 22 protsenti opositsioonisaadikute ja 53 protsenti koalitsioonisaadikute muudatusettepanekutest). Hooajalisust eelnõude muutmises ei ilmnenud, see tähendab toetust ei leidnud ootus, et valimiste lähenedes eelnõude vormiline külg muutub.

Joonis 1. Eesti ja Soome eelnõu pikkus sõnades ja kaugus valimistest





Oluline on, kas saadik kuulub opositsiooni või koalitsiooni

Lõpuks ühendati algataja ja eelnõu karakteristikud ning analüüsiti mitmemõõtmelise statistika abil, kas eelnõu esitaja karakteristikutel on mõju eelnõu sisule, pikkusele kui tehnilise keerukuse indikaatorile või eelnõu käekäigule menetlusprotsessis. Mitmemõõtmeline statistiline analüüs oodatud personaalse hääle mõju nendes valdkondades ei näidanud. Endiselt on väga oluline, kas saadik kuulub opositsiooni või koalitsiooni. Opositsioonisaadikud esitavad järjekindlalt rohkem eelnõusid sotsiaalvaldkonna teemadel ning need on lühemad eelnõud. Huvitava asjaoluna mängis rolli saadiku sugu – naissaadikud esitavad tunduvalt suurema tõenäosusega sotsiaalvaldkonda kuuluvaid eelnõusid kui mehed. Tegemist ei ole küll soolise tööjaotusega, sest soo mõju ilmneb ka mujal. Samas tähendab selle efekti tugevus nii Soome kui ka Eesti eelnõude teemade puhul, et sugu mõjutab ka parlamendisisest käitumist. Võrreldes Eesti ja Soome saadikute spetsialiseerumise valdkonda nende esitatavate eelnõude teemadega, hakkab silma, et Eestis käsitlevad saadikute eelnõud neidsamu teemasid, mille eksperdid saadikud ise on (mis komisjonides nad aktiivsed on), Soomes esitavad saadikud eelnõusid kas sotsiaal- või finantsvaldkonna teemal saadiku spetsialiseerumisest hoolimata.

Eelnõu pikkus sõltub esitaja teatud iseloomujoontest. Tabelis 7 on tavalise lineaarse regressiooni tulemused, kus sõltuvaks tunnuseks on eelnõu pikkus sõnades ning sõltumatuteks tunnusteks nii eelnõu esitaja kui ka mõned eelnõu iseloomulikud tunnused. Eelnõu esitaja tunnused on suuresti samad, mida eespool on juba selgitatud. Üksnes tunnus „positsioon parlamendis" eristab saadikuid, kes on praegu või mõne varasema parlamendikoosseisu ajal olnud parlamendi juhatuses, fraktsiooni esi- või aseesimees, alalise komisjoni esi- või aseesimees või minister. Eelnõu tunnused on kaugus valimistest päevades eelnõu esitamise hetkel ja eelnõu esitanud saadikute arv.

Mudeli seletusvõimet näitav determinatsioonikordaja R^2 ütleb, et kaasatud faktorite suutlikkus seletada eelnõu pikkuse varieerumist on piiratud. Eelnõu pikkust ei mõjuta eelnõu esitaja personaalse hääle osakaal. Küll on aga selge mõju saadiku opositsiooni või koalitsiooni

kuulumisel, viimased esitavad keskmiselt 16 sõna pikemaid eelnõusid. Opositsioonisaadikute eelnõud on seega lühemad kui koalitsiooni omad. Samal ajal on suuremate erakondade saadikute eelnõud lühemad.

Eelnõude debattide intensiivsus sõltub samuti algataja opositsiooni- või koalitsioonistaatusest ning personaalsel häälel oodatud mõju ei olnud. Üsna ootuspäraselt debateerivad opositsioonisaadikud tihedamalt koalitsioonisaadikute eelnõusid ja vastupidi. Kokkuvõttes võib öelda, et debattide intensiivsus ei sõltu eriti sellest, kes eelnõu algatas.

Eesti andmestiku alusel analüüsiti ka algataja omaduste ja eelnõu muutmise ning eduvõimaluste seoseid. Statistiline analüüs personaalse hääle mõju neis valdkondades ei näidanud, küll aga mängis tähtsat osa saadiku kuulumine opositsiooni või koalitsiooni. Üllatavalt muudetakse rohkem just koalitsiooni algatatud eelnõusid. Seda võib seletada asjaoluga, et koalitsioonisaadikute eelnõudesse suhtutakse tõsisemalt. Vastavalt sellele tehakse ka loogilisemaid muudatusettepanekuid, sest võimalused mingit valdkonda reguleerida on suuremad.

Kokkuvõtteks

Valimisreeglid, mis rõhutavad saadiku maine olulisust valituks osutumisel, etendavad tähtsat osa saadikute eelnõude esitamisel. Mida rohkem sõltub valituks osutumine isiku, mitte erakonna mainest, seda aktiivsem eelnõude esitaja saadik on. Eestis näiteks on ringkonnamandaadiga saadikud aktiivsemad eelnõude esitajad kui kompensatsioonimandaadiga saadikud, Soomes on aktiivsemad suurematest ringkondadest tulevad saadikud. Eelnõude sisu ja menetlusprotsess sõltub harilikult sellest, kas algataja kuulub koalitsiooni või opositsiooni. Kokkuvõttes võib öelda, et valimissüsteemi iseärasused mõjutavad saadikute käitumist parlamendis eelnõude esitamisel. Mida isikukesksem on keskkond, kus saadik valituks osutus, seda aktiivsem on ta ka eelnõude esitamisel. Samaväärset mõju ei saa aga täheldada eelnõude sisule ega nende saatusele menetlusprotsessis. Keskkonnast sõltub, kas saadik eelnõusid esitab, kuid mitte see, milliseid eelnõusid ta esitab.

[1] Põhineb artikli autori 2011. aasta novembris Tartu Ülikoolis kaitstud doktoritööl „Private Member's Bills in Parliament – a Comparative Study of Finland and Estonia".

Kasutatud kirjandus

Bromhead, P. A. (1956). Private Members' Bills in the British Parliament. London: Routledge and Kegan Paul.

Golden, M. (2003). Electoral Connections: The Effects of the Personal Vote on Political Patronage, Bureaucracy and Legislation in Postwar Italy. – British Journal of Political Science, vol 33, no 2, pp 189–212.

Hallerberg, M. (2004). Electoral Laws, Government, and Parliament. – H. Döring, M. Hallerberg (eds). Patterns of Parliamentary Behavior: Passage of Legislation across Western Europe. Aldershot: Ashgate Publishing Ltd, pp 11–34.

Hallerberg, M., Marier, P. (2004). Executive Authority, the Personal Vote, and Budget Discipline in Latin American and Caribbean Countries. – American Journal of Political Science, vol 48, no 3, pp 571–587.

Hyson, R. V. S. (1974). The Role of the Backbencher: An Analysis of Private Members' Bills in the Canadian House of Commons. – Parliamentary Affairs, vol 27, no 1, pp 262–272.

Marsh, D., Read, M. (1988). Private Members' Bills. Cambridge: Cambridge University Press.

Mattson, I. (1995). Private Members' Initiatives and Amendments. – H. Döring (ed). Parliaments and Majority Rule in Western Europe. Campus Verlag / St Martin's Press, pp 448–487.

Solvak, M. (2011). Private Member's Bills in Parliament – a Comparative Study of Finland and Estonia. Tartu: Tartu University Press.

Weiss, S., Brichta, A. (1969). Private Members' Bills in Israel's Parliament – the Knesset. – Parliamentary Affairs, vol 23, no 1, pp 21–33.

Wiberg, M. (2004). Lainsäädäntötuotos Suomessa valtiopäivillä 1945–2002: Peruskartoitus. – Valtio-opillisia tutkimuksia 58. Turun yliopiston valtio-opin laitos.

Tabel 7. Eelnõu pikkust sõnades mõjutavad faktorid, Eesti ja Soome (lineaarne regressioon)

	Mudel A		**Mudel B**	
Sõltumatud tunnused	**B (SE)**	**Beta**	**B (SE)**	**Beta**
Saadiku tunnused				
Personaalse hääle indeks	0,413 (0,895)	−0,016	0,840 (0,888)	0,012
Koalitsiooni staatus (1 = jah)	11,130 (5,087)	0,027*	16,283 (5,103)	0,039***
Fraktsiooni suurus	−0,994 (0,149)	−0,086***	−0,842 (0,148)	−0,073***
Ringkonna suurus	−1,220 (0,769)	−0,016	−0,840 (0,763)	−0,011
Positsioon parlamendis (1 = jah)	10,368 (4,596)	0,027*	10,945 (4,557)	0,028*
Staaž	1,507 (1,789)	0,010	1,276 (1,774)	0,008
Sünniaasta	−0,112 (0,210)	−0,006	−0,142 (0,208)	−0,007
Sugu (1 = mees)	−4,256 (4,227)	−0,010	−4,152 (4,190)	−0,010
Kõrgharidus (1 = jah)	0,012 (4,425)	0,000	0,357 (4,387)	0,001
Riik (1 = Eesti)	41,402 (8,272)	0,068***	27,947 (8,308)	0,046***
Eelnõu tunnused				
Kaugus valimistest	–	–	−0,054 (0,005)	−0,111***
Esitajate arv	–	–	−0,311 (0,044)	−0,071***
Konstant	420,141 (410,569)		524,783 (407,057)	
R^2	0,015		0,033	
Korrigeeritud R^2	0,014		0,031	
N#	11278		11277	

Märkused: *** $p \leq 0{,}001$; ** $p \leq 0{,}01$; * $p \leq 0{,}05$.

Kasutatakse nn laotud andmestruktuuri (*stacked data matrix*), kus iga eelnõu esinemissagedus andmestikus võrdub tema esitajate arvuga. Analüüsiühik ei ole seega enam eelnõu, vaid eelnõu x esitaja.

B (SE) – regressioonikordaja (standardviga), Beta – standarditud regressioonikordajad.

Tabel 6. Iga-aastane juhtivkomisjoni suunatud saadikute eelnõude osakaal Soomes 2003–2007

	Ametiajal esitatud eelnõud, N (%)				
Komisjon	**esimesel aastal**	**teisel aastal**	**kolmandal aastal**	**neljandal aastal**	**kõik eelnõud N (%)**
Suur komisjon	–	–	–	–	
Rahanduskomisjon	35 (21,1)	36 (23,7)	46 (28,8)	56 (30,3)	173 (26,1)
Väliskomisjon	–	–	–	1 (0,5)	1 (0,2)
Haridus- ja kultuurikomisjon	13 (7,8)	12 (7,9)	14 (8,8)	18 (9,7)	57 (8,6)
Põhiseaduskomisjon	8 (4,8)	5 (3,3)	5 (3,1)	3 (1,6)	21 (3,2)
Tööhõive ja võrdsuse komisjon	5 (3,0)	8 (5,3)	6 (3,8)	3 (1,6)	22 (3,3)
Administratiivkomisjon	12 (7,2)	8 (5,3)	12 (7,5)	7 (3,8)	39 (5,9)
Sotsiaal- ja tervishoiukomisjon	57 (34,4)	43 (28,3)	46 (28,8)	65 (35,1)	211 (31,8)
Keskkonnakomisjon	1 (0,6)	4 (2,6)	6 (3,8)	2 (1,1)	13 (2,0)
Õiguskomisjon	16 (9,6)	19 (12,5)	12 (7,5)	12 (6,5)	59 (8,9)
Kaubanduskomisjon	7 (4,2)	9 (5,9)	1 (0,6)	7 (3,8)	24 (3,6)
Tulevikukomisjon	–	–	–	–	–
Põllumajandus- ja metsanduskomisjon	3 (1,8)	–	8 (5,0)	5 (2,7)	16 (2,4)
Kaitsekomisjon	–	1 (0,7)	–	–	1 (0,2)
Transpordi- ja kommunikatsioonikomisjon	9 (5,4)	7 (4,6)	4 (2,5)	6 (3,2)	26 (3,9)
Kokku	166 (100,0)	152 (100,0)	160 (100,0)	185 (100,0)	663 (100,0)

Tabel 5. Iga-aastane juhtivkomisjoni suunatud saadikute eelnõude osakaal Eestis 1999–2007

	Ametiajal esitatud eelnõud, N (%)				
Komisjon	**esimesel aastal**	**teisel aastal**	**kolmandal aastal**	**neljandal aastal**	**kõik eelnõud N (%)**
Keskkonnakomisjon	–	4 (4,0)	1 (1,2)	2 (2,1)	7 (2,1)
Kultuurikomisjon	3 (5,8)	12 (12,0)	14 (17,3)	5 (5,3)	34 (10,4)
Maaelukomisjon	–	6 (6,0)	–	5 (5,3)	11 (3,4)
Majanduskomisjon	3 (5,8)	18 (18,0)	10 (12,3)	13 (13,7)	44 (13,4)
Põhiseaduskomisjon	10 (19,2)	14 (14,0)	17 (21,0)	22 (23,3)	63 (19,2)
Rahanduskomisjon	15 (28,8)	18 (18,0)	17 (21,0)	11 (11,6)	61 (18,6)
Sotsiaalkomisjon	13 (25,0)	13 (13,0)	15 (18,5)	28 (29,5)	69 (21,0)
Õiguskomisjon	8 (15,4)	15 (15,0)	7 (8,6)	9 (9,5)	39 (11,9)
Kokku	52 (100,0)	100 (100,0)	81 (100,0)	95 (100,0)	328 (100,0)

Tabel 4. Saadikute eelnõude esitamissagedust seletavad faktorid (negatiivne binoomregressioon)

	Mudel 1		Mudel 2	
Sõltumatud tunnused	**B (SE)**	**e^B**	**B (SE)**	**e^B**
Personaalse hääle indeks	0,033 (0,014)	1,034*	–	–
Koalitsiooni staatus (1 = jah)	−0,719 (0,098)	0,487***	−0,726 (0,098)	0,484***
Fraktsiooni suurus	−0,006 (0,004)	0,994	−0,006 (0,004)	0,994
Ringkonna suurus	–	–	−0,006 (0,011)	0,994
Valimissedeli tüüp (1 = avatud nimekiri)	–	–	0,348 (0,140)	1,417*
Häälte osakaal ringkonnas	−0,033 (0,013)	0,968*	−0,038 (0,015)	0,962*
Ringkonna kaugus pealinnast	0,001 (0,000)	1,001*	0,000 (0,000)	1,000
Kõrge positsioon parlamendis (1 = jah)	0,291 (0,099)	1,338**	0,282 (0,099)	1,326**
Endine positsioon parlamendis (1 = jah)	0,112 (0,144)	1,121	0,129 (0,145)	1,138
Minister (1 = jah)	−0,801 (0,171)	0,449***	−0,775 (0,171)	0,461***
Endine minister (1 = jah)	0,130 (0,150)	1,139	0,130 (0,151)	1,139
Staaž	−0,094 (0,058)	0,910	−0,094 (0,058)	0,911
Sünniaasta	−0,006 (0,004)	0,994	−0,006 (0,004)	0,994
Sugu (1 = mees)	−0,028 (0,109)	0,973	−0,023 (0,109)	0,977
Kõrgharidus (1 = jah)	−0,314 (0,131)	0,731*	−0,310 (0,131)	0,734*
Riik (1 = Eesti)	−2,482 (0,175)	0,084***	−2,599 (0,202)	0,074***
Konstant	16,377 (9,225)		15,280 (9,265)	
N	650		650	

Märkused: *** $p \leq 0{,}001$; ** $p \leq 0{,}01$; * $p \leq 0{,}05$.

B (SE) – regressioonikordaja (standardviga), e^B – regressioonikordaja eksponent.

Tabel 3. Saadikute eelnõude esitamist seletavad faktorid, referentskategooria: mitteesitajad (binaarne logistiline regressioon)

	Mudel 1		Mudel 2	
Sõltumatud tunnused	**B (SE)**	**Exp (B)**	**B (SE)**	**Exp (B)**
Personaalse hääle indeks	0,134 (0,037)	1,144***	–	–
Koalitsiooni staatus (1 = jah)	−0,014 (0,230)	0,986	−0,026 (0,231)	0,974
Fraktsiooni suurus	−0,034 (0,014)	0,967*	−0,035 (0,015)	0,965*
Ringkonna suurus	–	–	−0,071 (0,036)	0,931*
Valimissedeli tüüp (1 = avatud nimekiri)	–	–	1,473 (0,354)	4,362***
Häälte osakaal ringkonnas	−0,072 (,.035)	0,930*	−0,095 (0,033)	0,910*
Ringkonna kaugus pealinnast	0,002 (0,001)	1,002	0,000 (0,001)	1,000
Kõrge positsioon parlamendis (1 = jah)	0,959 (0,254)	2,608***	0,892 (0,256)	2,440***
Endine positsioon parlamendis (1 = jah)	0,139 (0,355)	1,149	0,267 (0,364)	1,306
Minister (1 = jah)	−1,717 (0,325)	0,180***	−1,661 (0,326)	0,190***
Endine minister (1 = jah)	−0,249 (0,355)	0,780	−0,234 (0,361)	0,792
Staaž	−0,223 (0,165)	0,800	−0,263 (0,167)	0,769
Sünniaasta	−0,010 (0,011)	0,990	−0,008 (0,011)	0,992
Sugu (1 = mees)	−0,401 (0,283)	0,670	−0,378 (0,284)	0,686
Kõrgharidus (1 = jah)	−0,948 (0,499)	0,387	−1,027 (0,504)	0,358*
Riik (1 = Eesti)	−1,179 (0,595)	0,308**	−2,177 (0,754)	0,113**
Konstant	24,213 (21,714)		27,132 (22,465)	
Nagelkerke pseudo R^2	0,272		0,286	
Korrektselt ennustatud %	81,1		80,9	
N	650,0		650,0	

Märkused: *** $p \leq 0{,}001$; ** $p \leq 0{,}01$; * $p \leq 0{,}05$.

B (SE) – regressioonikordaja (standardviga); Exp (B) – riskisuhe.

Nagelkerke pseudo R^2 ja korrektselt ennustatud juhtumite protsent näitab, kuivõrd suure seletusvõimega regressioonimudel on. Regressioonanalüüsi seletusvõime on rahuldav ehk tabelis toodud faktorid eristavad hästi eelnõusid esitanud ja mitteesitanud saadikuid.

Mis eelnõu esitamise otsust mõjutab

Tabel 1. Eduskuntas esitatud ja vastuvõetud eelnõud ning edukuse määr

	Koosseis			Kokku vastuvõetud (%)
	1995–1999	**1999–2003**	**2003–2007**	
Esitaja	esitatud/ vastuvõetud (%)	esitatud/ vastuvõetud (%)	esitatud/ vastuvõetud (%)	
Saadikud	509/8 (1,6)	746/14 (1,9)	665/30* (4,5)	2,7
Valitsus	1018/994 (97,6)	937/912 (97,3)	975/950 (97,4)	97,5

ALLIKAS: Autori arvutused 2006. ja 2007. aasta aruande põhjal. – www.eduskunta.fi

* Sisaldab üheksa eelnõu, mis liideti teiste eelnõudega ja võeti vastu.

Tabel 2. Riigikogus esitatud ja vastuvõetud eelnõud ning edukuse määr

	Koosseis				Kokku vastuvõetud %
	1992–1995	**1995–1999**	**1999–2003***	**2003–2007***	
Esitaja	esitatud/ vastuvõetud (%)	esitatud/ vastuvõetud (%)	esitatud/ vastuvõetud (%)	esitatud/ vastuvõetud (%)	
Saadikud	245/79 (32,2)	218/91 (41,7)	229/94 (41,0)	106/33 (31,1)	37,2
Valitsus	345/285 (82,6)	513/435 (84,8)	646/555 (85,9)	561/531 (94,7)	87,5

ALLIKAS: Riigikogu X koosseis: Statistika ja ülevaated, 2007.

* Töös on kasutatud 328 eelnõu ehk seitse eelnõu vähem, kui neil aastail tegelikult esitati. Eelnõusid, mis vajasid jõustumiseks kahe koosseisu heakskiitu, kaasati vaid ühel korral. Üksikute eelnõude kohta ei olnud võimalik menetlusprotsessi kohta andmeid leida.

Eesti kodanikuühiskonna statistilise portree ja kaasamistaristu idee

Aare Kasemets, Sisekaitseakadeemia uurimisrühma juht
Margus Dsiss, KYPO IT-lahenduse autor
Ülle Lepp, Tallinna Tehnikaülikooli avaliku halduse doktorant

Poliitikud, ametnikud ja teised otsustajad peaksid vajaduse korral kiiresti teada saama, kui palju kodanikuühendusi mingis Eesti elu valdkonnas tegutseb ja kus nad asuvad.

Ideeprojekti „Kodanikeühiskonna portree" (KYPO) demoversioon (www.kypo.ee) hõlmab Eesti kodanikuühiskonna arengu näitajaid ja registripõhist kaasamistaristut. KYPO demoversioon on riigi kogutud kodanikuühenduste statistiliste andmete kvaliteedi probleemist hoolimata piisavalt praktiline e-töövahend ministeeriumide ametnikele, kodanikuühenduste juhtidele, kooliõpetajatele ning ka Riigikogu liikmetele ja ajakirjanikele. Ideed tutvustavad KYPO algatusrühma liikmed. Eesti poliitilises retoorikas on kodanikuühenduste kaasamine muutunud viimasel kümnendil moesõnapaariks. Kindlasti on sellele kaasa aidanud Riigikogus 12.12.2002 heaks kiidetud Eestikodanikuühiskonna arengu kontseptsioon (EKAK), riigiasutuste ja kodanikuühenduste koostöös koostatud kaasamise hea tava (2005, uus 2011) ning arvukad kaasamiskoolitused. Kõigist ponnistustest hoolimata ei ole kaasamine veel muutunud poliitika kujundamise, õigusloome ja avaliku halduse (kokku valitsemise) harjumuspäraseks osaks (Kasemets 2009; Praxis & BUI 2010). Samuti ei ole toimunud kvaliteedinihet kodanikuühiskonna statistika kvaliteedis (Lepp 2003; Lepp *et al* 2003; Hinno *et al* 2009; KYPO algatusrühm 2012). Seega võib väita, et nii statistikas kui ka kaasamises on otsustav pööre EKAK-i (2002) eesmärkide võtmes veel ees.

Artikkel koosneb kolmest osast: esimene käsitleb KYPO kui uurimis-arendusprojekti idee saamislugu ja teoreetilist taustsüsteemi; teises annab ülevaate teadmistepõhisest poliitikast, riigi poolt kodanikuühendustelt kogutud statistiliste andmete kvaliteedist ja kaasamisprobleemide analüüsist ning ühtlasi lahendusi pakkuvast KYPO demoversioonist; kolmas osa keskendub KYPO ideeprojekti käigus sihtrühmadelt kogutud ettepanekutele ja poliitikasoovitustele, mis on seotud mitme ministeeriumi ülesannetega ning Riigikogu (kui kodanikkonna esinduskogu) järelevalve-ülesannetega.

KYPO idee ja eesmärk

Erinevate elualade statistiliste portreede idee pärineb Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonnas töötanud matemaatikult Mart Remmelilt (1944–2000), kes nägi lühikeste nn statistiliste portreede seeriat Riigikogu liikmete teavitamise vahendina. Teadmised on tänapäeval üks võimu allikaid. Igal kodanikul ja kodanikuühendusel on õigus teada tema elu ja huve puudutavatest poliitikaalgatustest ja öelda sõna sekka põhimõttel: kus viga näed laita, seal tule ja aita. Poliitikutel ja ametnikel on õigus ja kohustus teada, kui paljude kodanikuühenduste tegevusala riigi arengukavad, seadused või avalikud teenused puudutavad – seda kogu Eesti riigi territooriumil, kodanike ja ühenduste asukohast, haridusest, rikkusest, internetist jms sõltumata. KYPO idee esimene visand avaldati Riigikogu Toimetiste nr 3 veebis (Siplane, Kasemets 2001). 2010–2012 loodud KYPO e-lahendus toob tuhanded kodanikuühendused registrist nähtavale. Tegu on avalikes huvides kogutud avalike andmetega. Poliitikutel, ametnikel jt otsustajatel on sellise e-lahenduse korral keeruline väita, et nad ei tea, kui palju kodanikuühendusi mingis valdkonnas tegutseb, kus nad asuvad, kuidas neid teavitada ja keda riigi, maakonna, linna või valla tasandil osalema kutsuda.

KYPO-s on neli vaadet (www.kypo.ee). Esiteks on KYPO Eesti kodanikuühenduste andmebaas ja kaasamistaristu, mis aitab kaardistada erinevaid ühendusi kui arengukavade, seaduste, projektide jm sihtrühmi (1.04.2012 oli mittetulundusühingute ja sihtasutuste registris 33 023 mittetulundusühingut ja 877 sihtasutust). Teiseks tahab KYPO olla kodanikuühiskonna teabevärav, mis aitab kiiresti leida ühest e-aknast kodanikuühiskonna ja -ühenduste kohta üldandmeid, uuringuid, rahastusinfot, eestkosteorganisatsioone, teenuseid jpm (sh teiste portaalide linke). Kolmandaks aitab KYPO jälgida kodanikuühiskonna arengukava (KODAR) 2011–2014

eesmärke ja tulemusi ehk olla Vabariigi Valitsuse ministeeriumide aruandlusveeb nii Riigikogule kui ka kodanikuühendustele. Neljas vaade on KYPO LUGU ühes selle ideeajaloo, algatusrühma ja demoversiooni loomises osalenute ettepanekutega, sealhulgas kirjad ministritele.

Kodanikuühiskonna Sihtkapitali (KÜSK) toetusel koostöös Eesti Üliõpilaskondade Liiduga tehtud KYPO-t eristab teistest kodanikuühenduste avalike andmete arendusprojektidest (nt EMSL-i „Seitse ühe hoobiga" 2009–2011 ja EAS-i MAKIS 2010–2011) esiteks see, et KYPO keskmes on riigi poolt mittetulundusühingute ja sihtasutuste kohta kogutud avalike andmete taaskasutusse toomine (eelkõige riigiasutuste) kaasamisvõimekuse kasvatamise eesmärgil ja andmete korduskogumise kulude vähendamine, teiseks terviklikkus (KYPO e-aknas on koos ühenduste kaasamistaristu, teabevärav ja valitsuse aruandlus) ning kolmandaks see, et KYPO ideeprojektis on olulisel kohal õigusriigi ja kommunikatiivse eetikaga seotud kodanike ja kodanikuühenduste võrdse kohtlemise põhimõte (KYPO algatusrühm 2012; vrd Siplane, Kasemets 2001).

Kaasamise kontseptuaalne raamistik

Riigikogu 12.12.2002 EKAK-i otsusega Vabariigi Valitsusele seatud kodanikuühiskonna statistika ja kaasamise korrastamise ülesanded olid ka KYPO kujundamisel olulised, sealhulgas „EKAKi rakendamise lähima aja prioriteedid on: 2.1. kodanikualgatusliku sektori ning selle jätkusuutlikkuseks vajalike tingimuste kaardistamine, kodanikeühenduste klassifitseerimissüsteemi väljatöötamine ja statistika korrastamine /…/; 2.5. mehhanismide väljatöötamine kodanikeühenduste esindajate kaasamiseks valdkondlike poliitikate ja õigusloome ettevalmistamisse ja elluviimisse." Vahepeal on Eesti Vabariik koos meiega kümme aastat vanemaks ja targemaks saanud.

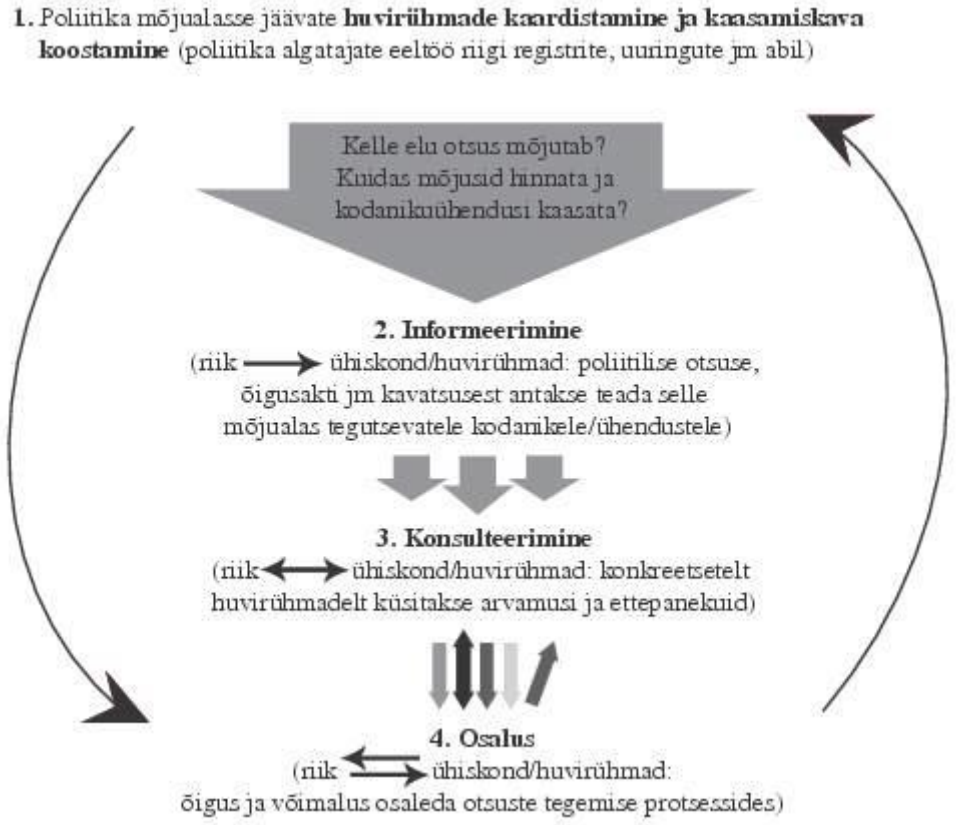
Kodanikuühenduste poliitikate otsustusprotsessidesse kaasamise uuringute ja käsiraamatute (Lepa *et al* 2004; Hinsberg, Kübar 2009; Kasemets 2011) järeldused on kenasti kokku võetud Vabariigi Valitsuses *29.12.2011* kinnitatud kaasamise hea tava avapunktis: „1.1.Valitsusasutused kaasavad huvirühmi ning avalikkust neid puudutavate otsuste kujundamisse, et tagada otsuste parim võimalik kvaliteet ning legitiimsus."

Teadmistepõhise poliitika, õigusloome ja avaliku halduse olulisi eeldusi on kvaliteetsete andmete kogumine ja kasutamine (OECD 1997; Lepp 2003; Kasemets 2006; 2011). „Kõigepealt tuleb luua terviklik andmekogu, mis hõlmaks kõiki mittetulunduslikke organisatsioone ning võimaldaks neid igakülgselt klassifitseerida nii juriidilise staatuse kui ka tegevusvaldkonna alusel, samuti teha väljavõtteid mittetulundussektorisse kuuluvatest organisatsioonide rühmadest eri andmete (nt liikmete arv, tegevuspiirkond jms) alusel." (Lepp 2003.) Kodanikuühendusi käsitleva riigi statistika ja registriteenuste kvaliteet on seega üks süsteemse ühenduste kaasamise ning poliitika (sh õigusloome) tagasisidestuse eeldusi.

OECD kaasamise kontseptsiooni (OECD 2001; Lepa *et al* 2004) kohaselt on kaasamise kolm komponenti informeerimine, konsulteerimine ja osalemine. Artikli autorid leidsid KYPO-t kavandades, et viidatud OECD kontseptsioon vajab täiendamist neljanda, sihtrühmade kaardistamise komponendiga, nii et kaasajatel oleks võimalik saada hea ülevaade mingi poliitika (arengukava, seaduse) mõjualas tegutsevatest kodanikuühendustest ja koostada vastav kaasamise kava.

Joonisel 1 on uute lisandustena huvirühmade kaardistamise ja kaasamise kavandamise etapp, keskel allapoole suunduvad nooled iseloomustavad statistiliselt hõlmatud kodanike ja kodanikuühenduste kahanemise tendentsi teel osaluseni ning kaarnooled külgedel näitavad otsustusprotsessi tagasi- ja edasisidestust. Põhjalikumalt on kaasamise raamistik avatud eespool viidatud artiklites ja kaasamise heas tavas (2011).

Joonis 1. OECD kaasamise raamistiku täiendamine kaasamise kavandamise etapiga



Rakenduse võimalused ja takistused

KYPO ideeprojekti käigus kaardistati kodanikuühiskonda ja -ühendusi kirjeldavate andmete kogumise, talletamise ja sihtrühmale kättesaadavaks tegemise probleemid ja lahendusettepanekud ning koostati KYPO demoversioon, mille teostus riigiasutuste, kodanikuühenduste ja uurimiskeskuste koostöös looks senisest tunduvalt paremad võimalused teadmistepõhise ja ajas jätkusuutliku kodanikuühiskonna poliitika kujundamiseks.

Ministeeriumide ja nende valitsemisala asutuste poliitikavaldkonna (nt kultuur, haridus, elukeskkond, tervishoid, sisejulgeolek jm) kodanikuühenduste kaardistamise praktikad varieeruvad. Paremal juhul esitatakse suurema mõjuulatusega arengukavade või seaduseelnõude puhul ühe kuni kahe aasta tagant ametkondlikke päringuid mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrile ning kogutakse lisainfot sotsioloogiliste uuringute, e-küsitluste ja veebilehtede kaudu. Ühine probleem on kogutud andmete kiire aegumine ja esinduslikkuse, täpsuse jms kvaliteedi näitajate ebaühtlus. Näiteks EAS-i juhitud maakondlike arenduskeskuste teeninduspiirkonna kodanikuühenduste kaardistamine (MAKIS 2011) ei täitnud kõiki ootusi vastajate vähesuse tõttu. KYPO demoversiooni programmiga saab registris olevad mittetulundusühingud ja sihtasutused asukohatunnuse abil maakonna, linna või valla lõikes kätte mõne hiireklikiga, näiteks on Tartu maakonnas ligikaudu 2300, Saare maakonnas 660 ja Rae vallas 140 kodanikuühendust. EMSL-i projekti (2009–2011) tulem hõlmas peamiselt EMSL-i liikmesorganisatsioonide võrgustikku – kõik olulised tegijad, kuid kokku suhteliselt väike osa Eesti kodanikuühenduste koguarvust. KYPO analüüsis vaadeldud nelja poliitikavaldkonna näitel selgus, et üksnes kultuuri valdkonnas tegutseb Eestis ligi 6000, keskkonnakaitses ligi 1000, sisejulgeolekus ligi 220 ühendust ja kõrgharidusevaldkonnas ligi 140 üliõpilasühendust. Enamasti on ühendused aktiivsed mitmel alal, registripõhine statistika annab praegu ülevaate ühenduste jaotusest ainult ühe, peamise tegevusala järgi.

Leiame, et nii ministeeriumide tulemusvaldkondade juhtidel kui ka kõigil Riigikogu komisjonidel peaks oma vastutusala paremaks regulatiivseks juhtimiseks olema valdkonna kodanikuühenduste *on-line* andmebaas käepärast iga päev, kuid seda koos mõningate piirangutega (nt avalike andmete kontaktinfo osa ei tohiks kasutada erahuvides, sh poliitilistes või ärilistes turunduskampaaniates). Üks KYPO kaasamistaristusse sisenemise e-aken võiks kodanikuühenduste kaasamist juurutavatele poliitikutele ja ametnikele olla riigiportaali e-teenuste juures (https://www.eesti.ee/est/teenused).

Lähtudes KYPO sihtrühmade (vt tabel 1) kasvavast teabevajadusest ja õigustatud ootustest, on KYPO peamine taotletud tulemus vähemalt kord aastas täienev kodanikuühiskonna ja -ühenduste avalike andmete kogu, kus sihtrühmade esindajad saavad ise oma kaasamise kavandamiseks, koolitusteks, rakendusuuringuteks jms tegevusteks kodanikuühenduste poolt riigi registrites uuendatud andmeid.

KYPO idee teostusest võidavad kõik Eesti ühiskonna aktiivsed kaasosalised, kes soovivad kodanikuühendustest ülevaatlikku registripõhist statistilist pilti ning tegelevad oma otsuste mõjualas elavate, õppivate ja töötavate sihtrühmade kaardistamise ja kaasamisega.

Kasu sihtrühmade e-õuele

KYPO idee sai tõuke Riigikogu tugisüsteemist, sest Riigikogus ja ministeeriumides töötavatel poliitikutel ja ametnikel puudus seaduseelnõude regulatsiooniala kodanikuühenduste kaardistamise ning kaasamise töövahend. Kuid KYPO ei piirdu riigiasutuste abistamisega, hea kaasava valitsemise (sh õigusloome ja avaliku halduse) mõõdetav eesmärk on sotsiaalsete, majanduslike jm tulemuste (= kasu) toomine sihtrühmade õuele (Kasemets 2011).

Algatusrühma hinnangul on ideeprojektis (15.02.2012) koostatud probleemide analüüsist, KYPO demoversioonist ja arendusettepanekutest rohkem kasu siseministeeriumile, justiitsministeeriumile, Riigikantseleile, rahandusministeeriumile ja Riigikogule nende põhiülesannete paremaks täitmiseks (vt tabel 2). Samuti on KYPO taristust kasu maakondlikele arenduskeskustele (MAK), kes nõustavad mittetulundusühendusi kohapeal, ning loomulikult ka kodanikuühenduste eestkosteorganisatsioonidele. Eestkosteorganisatsioonide võimekust tõstab KYPO kaasamistaristu eelkõige sellega, et vajaduse korral saavad nad kaardistada sarnaste eesmärkidega rohujuuretasandi kodanikuühendusi kogu Eestis, teavitada teisi ühendusi oma algatustest ja mobiliseerida neid koostööle. Selles mõttes on KYPO uus avalik teenus tabelis 1 näidatud sihtrühmadele.

Teisalt, alamehitatud ministeeriumide ja ühenduste eestkosteorganisatsioonide partnerluse korral on volitatud ametnikel võimalik delegeerida riigi arengukavade või seaduste mõjualas tegutsevate rohujuuretasandi kodanikuühenduste kaasamist võimekatele laia kandepinnaga eestkosteorganisatsioonidele. Näiteks saab keskkonnaministeerium looduskaitseseaduse muutmise algatamisel Eesti Keskkonnaühenduste Kojale või Eesti Looduskaitse Seltsile pakkuda lepingulise tööna ligi 1000 Eestis keskkonnakaitse, loodushoiu, hiite, ökoturismi jms alal tegeleva kodanikuühenduse kaasamist koos kogutud ettepanekute analüüsiga. Siseministeerium võib näiteks seoses Eesti turvalisuspoliitika arengusuundade uuendamisega delegeerida sisejulgeoleku valdkonna ligi 220 kodanikuühenduse kaasamise MTÜ-le Eesti Naabrivalve (Ristmäe, Tabur, 2008).

Riigikogu parlamentaarse järelevalve ülesande puhul väärib KYPO demos eraldi tähelepanu kodanikuühiskonna arengukava (KODAR) 2011–2014 vaade, mis on mõeldud ministeeriumide (eelkõige regionaalministri) aruandluse arvude visualiseeerimiseks ja selgitamiseks.

Tabel 1. Sihtrühmad-kasusaajad ehk kellele ja milleks KYPO

KYPO sihtrühmad, kasusaajad	**Võimalik kasu sihtrühmadele**
Kodanikuühenduste ning nende eestkosteorganisatsioonide juhid, liikmed ja konsultandid	Hea ülevaade kolmandast sektorist ja selle tegevusaladest, lihtsam leida sarnaste eesmärkidega koostööpartnereid ja luua koalitsioone poliitikate kujundamiseks; laieneb eestkosteühenduste kandepind; saab hinnata avaliku sektori kaasamispraktikate ulatust ja kvaliteeti.
Kodanikuühenduste kaasamise ning ühenduste projektide hindamise ja rahastamisega tegelevad ametnikud	Faktipõhine ülevaade arengukavade, seaduste, määruste, programmide jms regulatsiooniala kodanikuühendustest ja liidritest (sh eestkosteühendused, mis võivad tegutseda konkurentidena); väheneb täiendava andmekorje vajadus (aja ja raha kokkuhoid); paremad kaasamiskavad; uued faktid, argumendid ja suhtluskanalid tõhusate avalike suhete kujundamiseks; võimalus soodustada huvirühmade koostööd (nt projektide konkursitingimused); kaasatavate laiem ring ja legitiimsemad otsused; sujuvam koostöö riigi ja KOV-ide vahel.
Poliitikud riigi ja kohalike omavalitsuste (KOV) tasandil, sealhulgas Riigikogu liikmed, erakondade juhid, ministrid, KOV-ide volikogude liikmed jt	Parem ülevaade arengukavade, seaduste jm poliitiliste algatuste sihtrühmadest ja ühenduste liidritest, kaasatavate laiem ring ja paremini põhjendatud otsused; lisakanalid ja -argumendid poliitilises kommunikatsioonis, sujuvam koostöö osalistega, võimalik avalikkuse toetuse kasv ja rohkem hääli (poliitilist kapitali) valimistel.
Riigi, maakondliku ja kohaliku tasandi avalike teenuste planeerijad ja osutajad, maakondlike arenduskeskuste (MAK-id) nõustajad jt	Kõigi huvitatud osaliste kaasamine piirkondade elu mõjutavate planeeringute ning avalike teenuste arutellu võimalikult varases faasis suurendab piirkonna inimeste rahulolu maakonna tasandi riigiasutuste ja KOV-iga; MAK-ide nõunikel on regulaarselt uuendatav ja senisest täpsem ülevaade piirkonna kodanikuühendustest (kliendiandmebaas).
Ettevõtlusorganisatsioonide juhid, äriühingute omanikud ja nende konsultandid	Ülevaade sektoriga seotud kodanikuühendustest edendab strateegilise planeerimise ja suhteturunduse võimaluste kasutamist Eesti siseturul; investeerimiskavade eelarutelu ühendustega maandab äririske, parandab mainet ja suurendab nii sotsiaalset kui ka majanduslikku kapitali.
Kodanikuühiskonna ja kolmanda sektori uurijad – teadlased, teadus- ja arendusasutuste töötajad	Paraneb ühiskonnauuringute kvantitatiivse fooniinfo ja statistika kvaliteet, KYPO on allikas kodanikuühendusi hõlmavate uuringute valimite koostamiseks, tekivad uued ideed uurimisprobleemide kaardistamiseks ja kvalitatiivsete lisauuringute kavandamiseks.

Kodanikuühiskonna teemade õpetajad ja õppejõud (üli)koolides	Eesti kodanikuühiskonna üldandmed, sealhulgas ühenduste tegevusalad, paiknemine, koostöö oma maakonnas ja huvialade lõikes, on hõlpsasti leitavad.
Üliõpilased ja õpilased	Huvitavad andmed kodanikuühiskonna ja -ühenduste tegevuse kohta.
Ajakirjanikud, kes käsitlevad ühiskonna arenguprobleeme ja nendega seotud sotsiaalseid rühmi	Vaadeldavas valdkonnas tegutsevate kodanikuühenduste ülevaade koos juhtide ja kõneisikute nimedega; avalike andmete abil tõhustub ühenduste kui meedia sihtrühmade kaardistamine ja kõnetamine.
Annetajad ja rahastajad, samuti vabatahtlikud, kes soovivad panustada oma vaba aega	Ülevaade Eesti kodanikuühendustest tegevusvaldkondade, maakondade ja vanuse kaupa; võimalus leida Eesti massimeedias vähetuntud, kuid tublisid mittetulundusühinguid, kodukandi külaseltse, sädeinimesi jt.
Teiste riikide kodanikuühenduste, ülikoolide, fondide jm esindajad, kes on huvitatud Eesti ühiskonna ülevaatest, ideedest ja koostööst	Info rahvusvaheliste võrdlusuuringute kavandamiseks; võimalik leida ja eristada valdkonna või piirkonna (mõnikord konkureerivate huvidega) eestkosteorganisatsioone, leida rahvusvahelistesse ühisprojektidesse koostööpartnereid, kaasata Eesti kodanikuühendusi rahvusvahelistesse võrgustikesse.

ALLIKAS: KYPO algatusrühm 2012.

ALLIKAD: OECD 2001; Lepa *et al* 2004; Lepa, Illing 2005; Kasemets 2011; autorite täiendatud 2012.

Probleemid

Nii poliitikud, ametnikud kui ka kodanikuühenduste juhid ja sotsiaalteadlased on meilt küsinud, mis takistab KYPO ideede elluviimist. Lahendamist vajavaid probleeme on 2012. aasta kevadel vähemalt kuus.

1. Mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri avalike andmete kvaliteet jätab soovida ja tekitab lisatööd, sest ühenduste klassifitseerimine tegevusvaldkondade lõikes EMTAK-i koodide alusel ei ole sageli vastavuses ühenduse peamise tegevusalaga (sh ligi kolmandiku mittetulundusühenduste tegevusvaldkonna määratlus on „muud"). MTÜ-de tegevusalade spetsiifikat arvestava klassifikaatori probleem on oodanud lahendust ligikaudu kümme aastat (vrd Lepp 2003).

2. Riigi registris olevate kodanikuühendusi käsitlevate andmete uuendamine ja andmete kättesaadavus riigiasutustele ning nende partneritele (sh kodanikuühendused, kõrgkoolid jt) on õiguslikult ja tehniliselt keeruline, aeganõudev ja sageli kulukas – justiitsministri määrus piirab avalike andmete edastamist isegi juhtudel, mis on seotud avalikes huvides kodanikuühiskonna arendusprojektidega.

3. Riigiametnikel on kohustus riigi arengukavade ja õigusaktide sihtrühmi kaasata otsustusprotsessi, kuid neil puudub registripõhine kodanikuühenduste kaardistamise ja kaasamise kavandamise töövahend. Seetõttu on mitmed EKAK-i (2002) eesmärgid saavutamata, huvirühmade õigusloomesse kaasamise puhul esineb ametnike käitumises „selektiivset õiguskuulekust" ja paljudes poliitikavaldkondades süveneb nii ametnike kui ka kodanikuühenduste „kaasamisväsimus".

4. Riigi registrite avalikud andmed ja ministeeriumidepoolne huvirühmade otsustusprotsessidesse kaasamise töökorraldus (sh kaasamiskavad) on sidumata, puudub registripõhine kaasamistaristu ja ühtsed arusaamad, kuidas võimalikult väikese ajakuluga kaasamist korraldada (vt joonis 1). Samal ajal kasvab kodanikuühenduste teadlikkus kaasamise heast tavast ja ootused nii riigiametnike töö kui ka andmete kättesaadavuse suhtes suurenevad aasta-aastalt. Neid ootusi võimendavad ka valitsusliidu koalitsioonileppe (2011) infoühiskonna poliitikaga seotud lubadused.

5. Eesti ühiskonna ja turu suhtelise väiksuse tõttu ei ole kodanikuühenduste registripõhise kaasamistaristu kui avaliku teenuse IT-arendus ja turundus riigieelarvelise toetuseta tõenäoliselt jätkusuutlik. KYPO taristu kavandamisel oli üheks eeskujuks Suurbritannia *GuideStar*, kuid Eestis puuduvad võrreldavad vahendid. Seega sõltub KYPO poliitikute ja riigiasutuste koostöötahtest.

6. Kodanikuühendustega seotud riigi statistika, registrite ristkasutuse ja e-teenuste arenduse teeb keeruliseks teemasse puutuvate riigiasutuste paljusus (vt tabel 2) ning ministrite poliitilise koostöö vajadus. Valitsuses puudub siin selge tööjaotus ja vastutus. Nimetatud probleemide lahendamine eeldab, et mitu ministeeriumi teevad koostööd ja lepivad kokku, kes KYPO arendustegevusi koordineerib.

Tabel 2 näitab, et riigiasutuste koostöö on terviklike ja jätkusuutlike lahenduste saavutamiseks hädavajalik. Kui ärksamad poliitikud, kodanikuühenduste juhid, teadlased ja ajakirjanikud ametkondadele lahendusi pakkudes KYPO arendusläbirääkimised käivitavad, on lootust järgnevad ettepanekud avalikes huvides ellu viia!

Tabel 2. Riigiasutused ja nende võimalik panus KYPO koosarendustegevustesse 2012+

Riigiasutus	**Valitsemisala üksused, võimalikud ülesanded ja töövahendid**
Siseministeerium, regionaalministri juhtimisala	Valitsemisalas: Kodanikuühiskonna Sihtkapital (KÜSK), rahvastikuregister, maakondlikud arenduskeskused, EKAK-i ühiskomisjon; ülesanded: kodanikuühiskonna arengukava (KODAR) 2011–2014 tegevuste koordineerimine, sh aruandlus Riigikogule, ühenduste rahastamise kord, kodanikuühiskonna uuringud, kaasamise hea tava rakendused siseministeeriumi valitsemisalas.
Justiitsministeerium	Valitsemisalas: Registrite ja Infosüsteemide Keskuse (RIK) äriregister ning mittetulundusühingute ja sihtasutuste register; ülesanded: RIK-i registrite statistika kvaliteedi parendamine; õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018 ja sellega seonduva hea õigusloome ja normitehnika eeskirjarakendamine, sh kaasamise ulatuse ja kvaliteedi hindamine õigusloomes.
Majandus- ja kommunikatsiooni-ministeerium	Valitsemisalas: Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (EAS), mis kaas-rahastab maakondlikke arenduskeskusi; Riigi Infosüsteemide Amet (RIA), mis arendab X-tee lahendusi, sh riigiportaali eesti.ee.
Rahandusministeerium	Valitsemisalas: Riigikassa; Eesti Statistikaamet (ESA); ülesanded: riigi statistika ja arvepidamise kvaliteet, avaliku halduse arendus, sh õigusaktide mõjude hindamise ja kaasamise koolituskavade rahastamine; kodanikuühenduste riigieelarvest rahastamise andmete talletamine jm.
Haridus- ja teadusministeerium	Ülesanded: Eesti kodanikuühiskonna, sotsiaalse kapitali, innovatsiooni jms teadusliku uurimise soodustamine ülikoolides; riigi andmekogude (nt KYPO) kättesaadavuse

	parendamine üli-, kutse- ja üldhariduskoolide õppeprotsessi, õpetajakoolituste jm sidumiseks Eesti elu andmeallikatega.
Riigikantselei	Ülesanded: Vabariigi Valitsuse reglemendi ja kaasamise hea tava rakendamise koordineerimine, kaasamise kvaliteedi hindamine, sh esinduslikkuse analüüs (nt mitu protsenti valdkonna x ühendustest on valitsuse istungile esitatud arengukava või seaduseelnõu koostamise algatamisest e-teavitatud ja millised osalesid muudatusettepanekute arutelus).
Riigikogu	Ülesanded: kodanike esindamine ja õigusloome kvaliteedi hoidmine; Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni (EKAK) ja KODAR-a täitmise kontroll, sh riigi statistika kvaliteet, ühenduste kaasatus õigusloomesse jm.
Riigikontroll	Ülesanded: Vabariigi Valitsuse ja kohalike omavalitsuste tasandil kodanikuühenduste arengu toetamise (sh rahastamise) süsteemi analüüs.

ALLIKAS: KYPO algatusrühm 2012.

Ettepanekud ja poliitikasoovitused

Ideeprojekti lõpus kaardistas algatusrühm KYPO demoversiooni arendusideed ja -ettepanekud aastaiks 2012–2014, mille elluviimine sõltub suurel määral poliitikute ja osaliste koostöövõimest.

1. Kodanikuühiskonnapoliitika ja ühenduste kaasamistaristu strateegiline juhtimine.

Lähtudes ministrite tööjaotusest, jõuti projekti käigus veendumusele, et kõige loogilisem KYPO jätkuarenduste koordinaator valitsuses on siseministeerium ja regionaalminister, kes juhib lisaks regionaalpoliitikale ja rahvastikuregistrile ka kodanikuühiskonnapoliitikat. Teine alternatiiv on justiitsministeerium, kelle valitsemisalas on Riigi Infosüsteemide Keskus koos mittetulundusühingute ja sihtasutuste registriga (andmeallikas nr 1). Kolmas alternatiiv on Riigikogu kui kodanike esinduskogu tugisüsteem (Riigikogu Kantselei), seda eeldusel, et Riigikogu saab täitevvõimult regulaarselt registrite ja ühiskonnauuringute andmeid.

2. Mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri andmete kvaliteet ja kättesaadavus.

Lähtudes asjaolust, et mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri andmed on juriidiliselt avalikud ja KYPO algatus on kooskõlas valitsusliidu koalitsioonileppe (2011) infoühiskonna poliitika peatüki „E-riigist I-riigiks" alapunktides 2 ja 6–8 taotletud tulemustega, edastas KYPO algatusrühm justiitsministeeriumile rea ettepanekuid, sealhulgas:

– leida võimalusi Eesti majanduse tegevusalade klassifikaatori EMTAK 2008 täiustamiseks koostöös RIK-i, statistikaameti, regionaalministri nõunike ja mittetulundussektori statistika ekspertidega, et tagada selle parem vastavus mittetulundusühenduste tegevusaladele;

– kaaluda äriregistrisse esitatud mittetulundusühingute ja sihtasutuste majandusaasta aruannetest KODAR-a mõõdikutes ja Eesti rahvusvahelises võrdluses vajalike andmete KYPO-sse ülekandmist (sh liikmete arv; palgaliste töötajate arv; keskmine töötasu; tulud-kulud);

– muuta justiitsministri 30.11.1998 määrust 55 „Äriregistri, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri ning kommertspandiregistri arvutiandmete kasutamise tasumäärade kinnitamine" selliselt, et RIK kohustuks regulaarselt edastama teistele riigiasutustele EKAK-i, KODAR-a, KYPO jm riigi ülesannete täitmiseks mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri avalikke andmeid masinloetaval kujul tasumäärasid rakendamata;

– kaaluda vajadusel RIK-i omatulu osalise vähenemise kompenseerimiseks mõne äriteenustega seotud lõivu suurendamist ja leida võimalusi RIK-i arendusüksuste teenuste tugevdamiseks.

3. KYPO kui Eesti kodanikuühenduste andmeaida täitmise töörutiinide kujundamine 2012+:

– siseministeeriumi regionaalministri, justiitsministri, rahandusministri ja/või Riigikogu kodanikuühiskonna toetusrühma eestvõttel võiks taotleda ministeeriumide, ametite ning riigi sihtasutuste vahelist kokkulepet, et KYPO baasil kujundataks riigi keskne taristu ühenduste kaardistamiseks ja kaasamiseks (sh õigusloomes), riigi ja maakonna tasandi kodanikuühiskonna arendusprojektide rahastustaotluste hindamiseks jm riigi ülesannete täitmiseks. KYPO saab integreerida ühenduste andmeid nii RIK-ist (tulevikus x-tee kaudu) kui ka aktiivsetelt kaasamisest ja rahastamisest huvitatud ühendustelt endilt ning teeb andmed ühtses e-formaadis kättesaadavaks;

– kaaluda riigiasutuste ning ülikoolides jm tegutsevate uurimiskeskuste (nt Praxis, KUAK, RAKE, Centar jt) uuringute tellimise lepingutesse valitud uurimisandmete avaldamise ja visualiseerimise kohustuse lisamist KYPO jaoks (vt KYPO demo portree-kärg UURINGUD), mis võimaldaks KYPO sihtrühmadel riigi tellitud uuringute tulemuste korduskasutust;

– kodanikuühiskonna arengukava (KODAR) 2011–2014 tulemuseesmärkide suunas liikumise arvnäitajate trendide esitamise eelduseks KYPO KODAR-a vaates on siseministeeriumi jt kokkulepped, sealhulgas ministeeriumide asekantslerite tasandi juhtimisotsused KODAR-a mõõdikutega varustatud meetmete rakendamiseks ja arvnäitajate esitamiseks siseministeeriumile. Oluline on, et andmeid sisestavad edaspidi ministeeriumide ametnikud jt andmete valdajad, s.t KYPO andmestiku täiendamine võiks aastaks 2014 muutuda KODAR-a aruandlusega seotud rutiiniks;

– täpsustada KYPO-ga seotud juhtimisprotsessides riigiametnike vastutust (nt viia andmete uuendamine KYPO-s, KODAR-a alane aruandlus siseministeeriumile jms ametnike ametijuhendite ja arenguvestluste osaks) (vt ka kirjad ministritele: http://www.kypo.ee/kypo_lugu_7.htm).

Lisaideed on oodatud

KYPO on demokraatliku õigusriigi väärtuste valguses sündinud idee, mis vajab elluviimiseks tõhusat valitsust ja parlamentaarset kodanikuühendustega koos toimivat järelevalvet. KYPO demo (prototüüp) on registriandmete kvaliteedi probleemist hoolimata piisavalt terviklik ja praktiline e-töövahend ministeeriumides kodanikuühenduste õigusloomesse kaasamisega tegelevatele ametnikele, ühenduste juhtidele, Riigikogu liikmetele, ajakirjanikele, kooliõpetajatele jt, kui tekib vajadus:

– e-kaardistada registritepõhiselt kodanikuühendusi kui arengukavade, seaduste, avalike teenuste või projektide sihtrühmi riigi, maakondade ning linnade ja valdade tasandil (KYPO = kaasamistaristu);

– leida kiiresti ühest e-aknast Eesti kodanikuühiskonna ja -ühenduste kohta üldandmeid, samuti uuringuid, eestkosteorganisatsioone, kodanikuühenduste rahastamise infot, riigi e-teenuseid ühendustele jm (KYPO = kodanikuühiskonna portree ja teabevärav);

– teada ja jälgida valitsuse kodanikuühiskonna arengukava (KODAR) 2011–2014 eesmärke, mõõdikuid ja tulemusi peegeldavat statistikat (KYPO = aruandlusveeb).

Sellega toetab KYPO praktikas nii EKAK-i (2002), kaasamise hea tava (2011), KODAR-a (2011–2014) ja (ilma seda algselt planeerimata) ka Reformierakonna ning Isamaa ja Res Publika Liidu koalitsioonileppe (2011) infoühiskonna poliitika (punktid 6–8) eesmärkide saavutamist.

KYPO projekti tulemuste jätkusuutlikkus sõltub ettepanekute elluviimisest (vt KYPO algatusrühm 2012). Algatusrühma kuuluvad lisaks artikli autoritele veel Aivar Hannolainen ja Eimar Veldre.

KYPO ei ole valmis, vaid ootab lisaideid ja ettepanekuid (http://www.kypo.ee/feedback.php), mille suuname sisust lähtudes asjaomasele riigiasutusele, ülikoolile ja/või kodanikuühendusele.

Kui kodanikuühiskonna ehk vabakonna edendamise hea ettepanek jääb mitme asutuse vahele õhku rippuma ega kuulu otseselt ka kodanikuühenduste omaalgatuse ja -vastutuse sfääri (nagu KYPO), siis selliste ettepanekute aruteluks on Eestis eelkõige kaks kõrgetasemelist kogu:

1. Vabariigi Valitsuse ja vabakonna esindajate ühiskomisjon, mida juhib regionaalminister ja mille „ülesandeks on Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni (EKAK) rakendamise üle järelevalve teostamine, kodanikuühiskonna arengukava (KODAR) elluviimise hindamine ning avaliku võimu ja vabaühenduste koostöö edenemisele kaasa aitamine" (vt ka www.siseministeerium.ee/ekak);

2. Riigikogu, sealhulgas Riigikogu kodanikuühiskonna toetusrühm koostöös teiste toetusrühmadega, kus on esindatud kõik Riigikogu erakonnad (vt ka http://www.riigikogu.ee/index.php?id=31534).

Kasutatud kirjandus

EKAK [Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon]. – http://www.siseministeerium.ee/30410/ (15.04.2012).

EMSL [Eesti Mitteulundusühenduste ja Sihtasutuste Liit]. Seitse ühe hoobiga. – http://www.ngo.ee/seitse (15.04.2012)

Hinno, K., Lagerspetz, M., Vallimäe, T. (2009). Kolmas sektor arvude peeglis: küsitlus- ja statistikaandmeid mittetulundusühenduste ja nendes osalejate kohta 2004–2007. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus.

Hinsberg, H., Kübar, U. (2009). Kaasamise käsiraamat ametnikele ja vabaühendustele. Eesti Mittetulundusühenduste ja Sihtasutuste Liit. – http://www.ngo.ee/trykised

Kaasamise hea tava (2011). *29.12.2011.* –http://valitsus.ee/et/riigikantselei/kaasamine-ja-mojude-hindamine/kaasamise-hea-tava; http://www.siseministeerium.ee/30329/ (15.04.2012).

Kasemets, A. (2006). Teadmistepõhise ja säästva avaliku poliitika institutsionaalsed eeldused Eestis. – Riigikogu Toimetised 14, lk 152–160.

Kasemets, A. (2009). Lõhe õigusloome normide ja faktide vahel mõjude hindamise ja huvirühmade kaasamise teabe esitamisel. – Riigikogu Toimetised 19, lk 104–115.

Kasemets, A. (2011). Osapoolte kaasamise ja mõjude hindamise seosed. E-õppe vahend „Parem õigusloome ning õigusaktide mõjude hindamine", 2. ptk, p. 1.1.–1.5. – http://www.avalikteenistus.ee/projekt/kursus1/index.html (15.04.2012).

Kiri justiitsminister Kristen Michalile (2012). Mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri, mittetulundussektori statistika kvaliteedi ning hea õigusloome kaasamistaristuga seotud ettepanekud. KYPO algatusrühma nimel A. Kasemets 2.3.2012. – http://www.kypo.ee/kiri_justiitsministrile.doc ja vastus 2.04.2012:http://www.kypo.ee/justiitsministeeriumi_vastus.pdf (17.4.2012).

Kiri regionaalminister Siim-Valmar Kiislerile (2012). Eesti kodanikuühiskonna statistilise ülevaate, registripõhise vabaühenduste andmebaasi ja KODAR-a e-aruandluse ettepanekud siseministeeriumis regionaalminister Siim-Valmar Kiislerile.KYPO algatusrühma nimel A. Kasemets 22.03.2012. –http://www.kypo.ee/kiri_regionaalministrile.pdf (16.04.2012).

KODAR [Kodanikuühiskonna arengukava] 2011–2014. – http://www.siseministeerium.ee/kodar/ (15.04.2012).

KYPO algatusrühm (2012). Ideeprojekti „Kodanikuühiskonna Portree" (KYPO) andmete ja demo parendusettepanekud koos kommentaaride, probleemide lahendustasandite ja võimalike jätkutegevustega. Lõpparuande lisa 4, tabel 15.2.12, koost A. Kasemets, A. Hannolainen, M. Dsiss, Ü. Lepp. – http://www.kypo.ee/kypo_ideeprojekt.pdf(17.4.2012).

Lepa, R., Illing, E. (2005). Kodanike ja kodanikeühenduste kaasamine poliitika kujundamisse Eestis. – Riigikogu Toimetised 11, lk 109–119.

Lepa, R., Illing, E., Kasemets, A., Lepp, Ü., Kallaste, E. (2004). Kaasamine otsustetegemise protsessi. Tallinn: Praxis.

Lepp, Ü. (2003). Mittetulundussektori statistika hetkeseis. – Riigikogu Toimetised 8, lk 175–182.

Lepp, Ü., Liiv, D., Kuldjärv, M., Ümarik, M. (2003). Eesti mittetulundussektori kohta käiva statistika kogumise ja analüüsi korrastamine. Projekti aruanne. PRAXIS.

MAKIS (2011). Maakondlike arenduskeskuste infosüsteem. – http://www.arenduskeskused.ee/Maakondlikud-arenduskeskused.html (15.04.2012).

OECD (1997). Policy Recommendations on Regulatory Reform. – Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries. OECD/PUMA, Paris.

OECD (2001). Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-making. Paris.

Praxis & BUI 2010. Praxis ja Balti Uuringute Instituut. Valitsusasutuste kaasamispraktikate analüüs. – http://www.siseministeerium.ee/public/SIMKA.pdf(15.04.2012).

Ristmäe, T., Tabur, L. (2008). Julmast kuriteost tugeva kodanikuühenduseni. – Riigikogu Toimetised 18,
lk 133–139.

Siplane, A., Kasemets, A. (2001). Eesti kolmanda sektori statistiline ja graafiline pilt. – Riigikogu Toimetised 3. – http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11989&op=archive2 (15.4.2012).

Kogukondliku hüppe lävepakul

Madis Masing, Eesti Ökokogukondade Ühenduse juhatuse esimees

Ökokogukondade eesmärk on jätkusuutliku elukeskkonna loomine.

Ökokogukond on terviklik, nutikas ja loodussäästlik inimkoosluse vorm, mis võib eksisteerida nii linnas kui ka maal. Tänapäeva ökokogukonnad on inspireerivad näited sellest, kuidas inimesed ennast, teisi ja loodust kahjustamata elavad tervislikult, teevad viljakat koostööd ja on õnnelikud. Ökokogukonnad on kui lootuskiired, mis juhivad inimkonna arengut kestlikule eluviisile, et elu planeedil Maa jätkuks. Nende sihiks on luua inimeste, tehnoloogia ja looduse sümbioos, mis on eelduseks kõigi teiste eluvormide püsimajäämisele ja heaolule.

Kogukondade liikmed jagavad ühesuguseid ökoloogilisi, sotsiaal-majanduslikke, kultuurilisi ja vaimseid väärtusi, nende kollektiivse identiteedi moodustavad sarnane maailmavaade ja ühine grupitaju, nad järgivad kokkulepitud sotsiaalseid norme ja reegleid, kooskäimise, -tegutsemise ja -töötamise traditsiooni ning elavad harilikult lähestikku. Kuuluda võib korraga mitmesse kogukonda. Kogukonna suurus on harilikult hoomatav – kuni 400 inimest, sest siis inimesed tunnevad üksteist nägupidi ja säilib ühtekuuluvustunne.

Kui ettevõtete eesmärk on suurendada omanike rahalist kasumit, siis ökokogukonnad tahavad parandada kõigi liikmete ja ühiskonna kui terviku elukvaliteeti. Elukvaliteedi all mõistetakse häid inimsuhteid, vaba aja ja vahendite olemasolu, võimalust tegelda oma huvialadega, turvalist, mitmekülgset, korrastatud ja puhast elukeskkonda, tulemuslikku ja mõtestatud tegutsemist ja tulevikulootust.

Kogukonnas saab inimene toidu, peavarju ja energia. Toidu kasvatamiseks ühendatakse uusimad teaduslikud saavutused, end tõestanud traditsioonid ja iga kasvukoha eripära. Permakultuuri põhimõtteid kasutades saadakse minimaalse sekkumisega võimalikult suurt saaki. Permakultuur on sellise jätkusuutliku elukeskkonna kavandamine, mis jäljendab looduses leiduvaid mustreid ja seoseid ning tagab inimeste toidu, kiudtaimede, mitmesuguste materjalide ja energia vajaduse.

Peavari – elu-, töö- ja rekreatsioonihooned – rajatakse kohalikest looduslikest materjalidest. Leidlikult toimides on tulemuseks odavad, vastupidavad, ilusad, isikupärased ning mugavad elu- jm ruumid, mille ehitamisel saavad kogukonna liikmed ise kaasa lüüa.

Energiat toodetakse maksimaalselt taastuvatest allikatest, nagu päike, tuul, lained, veevool, biomass, puusöe põletamine jms. Nii on võimalik elada energeetiliselt sõltumatult, majanduslikult säästlikult ja puhtama südametunnistusega, sest sel viisil saab vältida loodust saastavate energiate tarbimist.

Kogukond on vanim sotsiaalne ja majanduslik ühendus, mis ulatub tagasi vähemalt 40 000 aastat. Inimkond arenes harmoonilises kooskõlas loodusega ja planeediga Maa, viimaste aastasadade jooksul on aga inimtegevus suutnud kahjustada ja saastata peaaegu kogu planeedi looduse. Inimtegevuse tulemusel on sajad, võib-olla tuhanded liigid välja surnud, ise oleme stressis, halva tervisega ning teiste inimeste ja liikide suhtes hoolimatud. Kogukondade algne ühishuvi oli toidu hankimine, enesekaitse ning ühised jahi- ja

korjemaad. Hiljem lisandusid ühised uskumused, tavad, reeglid, seadused ja -tootmisvahendid. Tänapäeva kogukonnad aitavad samuti kaasa liikmete kõrgemate vajaduste rahuldamisele, sealhulgas eneseteostusele.

Kogukonnad on eksisteerinud läbi aegade ja erinevate riigikordade. Kogukondadeks võib pidada erialaliitusid, üliõpilaskorporatsioone, kodanikuühendusi, poliitilisi erakondi, kogudusi jms. Uuemad kodumaised kogukondlikud algatused on näiteks naabrivalve ja mitmesugused toidukasvatuskogukonnad (Juurikas, Tagurpidi, Lavka, Maakaup), laulukooride võistlus jms.

Kogukondlik hüpe

Kogukondlik hüpe on rahumeelne sujuv ühiskonnakorralduse muutus, mis muudab elukeskkonna sotsiaalselt, majanduslikult ja ökoloogiliselt kestlikuks. Lähtuda tuleb olemasolevast: ehitada, mitte lammutada, keskenduda ühisosale, mitte erinevustele, olla tänulikud, mitte süüdistavad. Nüüdistehnoloogilisi leiutisi ning permakultuuri oskusi kasutades on võimalik muuta ka linnad kestlikuks elukeskkonnaks.

Kogukondlik hüpe ühendab ja sidustab ühiskonda. Filosoofiliselt ja loogiliselt on kogukondlik hüpe igati põhjendatud. Samuti peaks see olema meeltmööda teadusele ja eriti sotsiaalteadustele, sest ökokogukonnad on põnevad eksperimendid, kust pikaajaliste uuringutega saab teadmisi ammutada. Võimalik on lõpmatu arv muutujaid: toortoitlased *versus* taimetoitlased *versus* kõigesööjad, vaktsineeritud *versus*vaktsineerimata, monogaamsed *versus* polügaamsed jne.

Religioosse mõtteviisiga inimesed saavad tegutseda edasi kloostrites ja mujal. Pragmaatikud saavad suurema vabaduse oma elu targalt korraldada. Paljud kunstnikud on läbi aegade samuti kommuunides elamist eelistanud.

Eesti Ökokogukondade Ühendus

Eesti Ökokogukondade Ühendus on apoliitiline kodanikualgatusel põhinev kompetentsikeskus, kuhu on koondunud mõttekaaslased ja huvilised üle Eesti, et sujuvale kogukondlikule hüppele kaasa aidata. Ühingu tegevuse eesmärk on aidata kaasa õiglase ja ökoloogilise maailma kujunemisele, edendada ökokogukondlikku mõtte- ja eluviisi ning arengut Eestis.

Maailmapilt ja ajavaim

Ökokogukonna maailmapilt tugineb humanismi lähtekohtadele:

– inimene omab vaba tahet, seega kogu käitumine ei ole ette määratud;

– kõik inimesed on unikaalsed, sündides sooviga saavutada oma maksimumpotentsiaal;

– inimese arengut tuleb vaadata tervikuna;

– inimese kaasasündinud omadused on loovus, aktiivne loomus ja headus, millega kaasneb vajadus muuta oma elu ja maailm paremaks;

– inimesele on omane kalduvus eneseteostusele.

Inimkonnal oleks aeg kasvuraskustest tulenenud rumalused selja taha jätta, möödas on sõdade, konfliktide, halva, negatiivse energia aeg. Kätte on jõudnud rahu, armastuse, teadlikkuse, koostöö ja harmoonia aeg. Inimkond ei pea enam olema valitsejate, pankade ja korporatsioonide ori.

Valitsused pole leidnud ega seni pakkunud toimivaid ja universaalseid lahendusi sellistele üleilmsetele probleemidele nagu vaesus, sõjad, võlad, nälg, vägivald, viha, kodutus, töötus jt mõttetud inimlikud kannatused. Asi on süsteemis. Seni pole ülaltpoolt tsentraliseeritud poliitikatega midagi suudetud ära teha ja tõenäoliselt ei suudeta ka edaspidi. Muutus saab tulla altpoolt rohujuure tasandilt – kodanikuühiskonnast. Tugev isiksus, tugev perekond, tugev kogukond, tugev ühiskond, tugev inimkond.

Mida külvame, seda lõikame

Kui tahame sügisel kartulit võtta, peame kevadel seemne mulda panema. Kui tahame mõjutada inimkonna tulevikku ja reaalsust, milles meie lapsed elavad, tuleb luua vastav kasvu- ja arengukeskkond. Tuleb selgelt välja öelda, et sõda on kõige mõttetum elude ja ressursside raiskamine, inimkonna suurim rumalus. Peame õppima üksteist mõistma ja sallima, õppima konflikte ennetama ja lahendama ning koostööd tegema. Jagame kõik sama elukeskkonda ja samu ressursse. Sõjapidamiseks kuluvad ressursid tuleb suunata laste vajaduste katmiseks.

Tänapäeva koolis ei õpetata piisavalt koostööd, ülehindame konkurentsi ja individuaalset pingutust. Kas oleme kokku arvutanud, kui palju läheb maksma, et seame majandusliku kasu olulisemaks heaolust, tervisest ja keskkonnast? Kui tahame, et tulevased põlvkonnad oleksid hoolivamad, sallivamad, õiglasemad ja vägivallatumad ehk jätkusuutlikumad, tuleb luua vastav keskkond.

Minapilt ja elu mõte

Elu mõte on areng, süsteemi (sealhulgas organismi) liikumine suurema diferentseerituse ja integreerituse poole. Küpsus on organismi arenguetapp, mis vastab intellektuaalse, emotsionaalse, sotsiaalse, hingelise ja füüsilise täiuslikkuse saavutamisele.

Individuaalsel tasandil on meie eesmärk tervemad, tugevamad, targemad ja tublimad järglased, kogukonna tasandil korrastatud elukeskkond, efektiivne koostoimimine, nutikad tehnoloogiad, viljakas taimekasvatus, sordiaretus, õnnelikumad inimesed. Tahame jätta maailma (keskkonna) maha paremas korras, kui see oli siis, kui sündisime. See tähendab pidevat suurt pingutust, sest koristada tuleb ka eelmiste põlvkondade (peamiselt kolme viimase) järelt.

Inimkonna tasandil on sihiks võrdsus, mitmekülgsus, koostöö ja üksteise toetamine. Inimkonnal tuleb leida viis, kuidas inimesed, loodus ja tehnoloogia saaksid üksteist kahjustamata koos eksisteerida.

Elu mõte on olla õnnelik ja edukas, see tähendab soovitud seisundis. Psühholoog Mihály Csíkszentmihályi, kes on mitu aastakümmet uurinud kõige edukamaid ja õnnelikumaid inimesi, avastas, et soovitud seisundis olemine tähendab nn vooseisundit (*flow theory*). Voog on sügav teadvusseisund, milles inimese energia ja motivatsioon on koondatud, inimesed on jäägitult pühendunud oma tegevusele ning see tegevus on edukas.

Elu mõte on saada vabaks ehk iseseisvaks. See tähendab, et suudame ette näha ja oleme valmis ettetulevaid olukordi lahendama. Selleks vajame teadmisi, oskusi ja kogemusi. Et selleni jõuda, tuleb lapsed võimalikult vara elulistesse tegevustesse kaasata, aidata neil õppida, analüüsida ja sünteesida. Seda võimaldab kogukondlik elumudel.

Elu mõte on oma isikliku missiooni täitmine.

Mida vajame *versus* mida tahame

Arvestades üleilmset olukorda, kus paljud ressursid drastiliselt vähenevad ja rahvaarv plahvatuslikult suureneb, peame üle vaatama oma harjumused ja käitumise. Tänu ebaratsionaalsetele ihadele, sotsiaalsele survele ja mitmesugustele sõltuvustele tahame asju, mida on võimalik saada kellegi-millegi arvel ja mida me tegelikult ei vajagi. Sellist elustandardit ja priiskamist, nagu on näiteks Ameerika Ühendriikides, ei ole võimalik saavutada ülemaailmselt. On kaks võimalust: kas läheme koogitüki pärast kaklema või jagame selle vennalikult. Vennalikult jagamine tähendab üleminekut ressurssidel põhinevale majandusele, aja ja ruumiga piiratud nõudlus ei tohi ületada pakkumist. Üleminek ei ole kiire ega kerge, aga kogukondliku hüppega on see võimalik.

Eestil on suurepärane stardipositsioon

Eestil on kõik eeldused olla kogukondliku hüppe läbiviimisel esimeste seas kogu maailmas. Meil on vaba ruumi, puhast joogivett, metsa, viljakat maad, looduslikke ehitusmaterjale ning mis peamine, nutikaid, pragmaatilisi ja töökaid inimesi. Eesti on piisavalt väike, et kiiresti vajalikud kokkulepped sõlmida ja otsused langetada. Eesti on juba eksportinud „Teeme ära" koristustalgud, seega on rada sisse tallatud.

Meil on kogukondlik eluviis sügaval kultuuris, ühismälus ja identiteedis olemas. Veel on elus vanaemade-vanaisade põlvkond, kes on elanud looduslähedaselt ja kokkuhoidlikult ning kellel on teadmised, oskused ja kogemused. Meil seisavad tühjana riigi- ja eraomanduses olevad elamud, mõisad, kooli-majad, laudad, kasvuhooned jpt hooned, mida saaks kogukondliku hüppega taas kasutusele võtta.

Eestis kasvavad paljud väe- ja ravimtaimed ning „supertoidud", mis annab meile pikaajalise konkurentsieelise luua teiste riikide ja kogukondadega kaubandussuhteid loodusravi ja mahetoidu vallas.

Vastutamine ja otsustamine

Kui tahad kedagi abistada, aita tal saada iseseisvaks tegudes, sõnades ja mõtetes. Iseseisev inimene on võimeline ise otsustama ja vastutama ning seda tuleb hakata õppima ja praktiseerima lapseeas. Elame ajastul, kus peaaegu keegi ei vastuta peaaegu mitte millegi eest. Euroopa Komisjoni rahastatud programm „Euroopa noored", mille otstarve on suurendada noorte võtmepädevusi mitteformaalse õppe kaudu, annab noortele eeskuju vastutamisest kõrvale hoida: rahastaja nõudel tuleb projektide raames toodetud trükisele, filmile vms märkida lause: „Projekti on rahaliselt toetanud Euroopa Komisjon. Publikatsiooni sisu peegeldab autori seisukohti ja Euroopa Komisjon ei ole vastutav selles sisalduva informatsiooni kasutamise eest."

Kogukonnas elades on võimalik vastutust õppida sammhaaval, sest eri vanuses lastele on hulgaliselt sobilikke ülesandeid. Mida suurem on vastutuskoorem, seda rohkem on

vabadust ja valikuvõimalusi. Kogukondlik elu keerlebki suuresti iseotsustamise ja isevastutamise ümber, et minimeerida ökoloogilist jalajälge.

Kogukonnas on tööjaotus: ühed on pädevad ehituses ja tehnoloogiates, teised taime- ja loomakasvatuses, kolmandad hariduses, neljandad sotsiaalküsimustes, viiendad koostöö ja kommunikatsiooni valdkonnas jne.

Koostöö *versus* konkurents

Konkurentsis on vähe võitjaid ja palju kaotajaid, koostööst võidavad kõik. Sünergiast tulev ressurss on paljuski kasutamata. Praegune koolisüsteem on alusharidusest kõrghariduseni konkurentsist läbi imbunud. Kogukondlik eluviis põhineb koostööl ning edasiviiv konkurents saab tekkida mitte indiviidi-, vaid kollektiivi- (kogukonna-)põhiselt.

Etienne Wengeri järgi on koostöö õppimiseks vaja:

– koostegemist ja praktikat, sealhulgas jagatud ressursse, ajaloolist kogemust, tegevuse norme ja standardeid;

– kuuluvust kogukonda ja osalemist ühistegevustes;

– kogemust/tähendust, see tähendab individuaalset ja kollektiivset elu tajutakse tähenduslikuna;

– personaalset lugu oma kujunemisest kogukonnas.

Mis sõltub kogukondlikust hüppest?

Kogukondlikust hüppest sõltub planeedi ja inimkonna, ka eestlaste tulevik: milliste oskustega on tulevased põlvkonnad, milline on nende ühtekuuluvustunne ja identiteet, valmisolek elu jätkata, milline on nende sotsiaalne, füüsiline ja vaimne tervis, milline on tänapäeva hädade – vägivalla, kuritegevuse, nälja, sõltuvuse, töötuse, stressi ja depressiooni – määr ning sõja puhkemise tõenäosus. Samuti sõltub kogukondlikust hüppest ka see, kas saavutame harmoonia loodusega ja omavahel ning elame edasi õnnelike, vabade ja tarkadena.
Igaühe panus on kogukondliku hüppe teostumisel oluline.

Tabel 1. Kogukonna ja küla erinevused

Kogukond	**Tavaline küla**
suunatud koostööle	pigem esineb raiskamist soosiv konkurents
hea kommunikatsioon	kommunikatsioon puudulik
hoolitseb oma liikmete eest	pigem ei hoolitse elanike eest
inimkooslus planeeritud	inimkooslus juhuslik
ühtekuuluvustunne/identiteet tugev	ühtekuuluvustunne/identiteet nõrk

grupisisesed sidemed tugevad	grupisisesed sidemed nõrgad
iseseisva üksusena elujõuline	iseseisva üksusena nõrk
ühistegevuste arv suur	ühistegevuste arv väike
ressursside kasutamine optimaalne	ressursside kasutamine raiskav
maailmavaade ja väärtused pigem sarnased	maailmavaade ja väärtused ei pruugi ühtida

Riigikogu ja NATO Parlamentaarne Assamblee

Marko Mihkelson, Riigikogu väliskomisjoni esimees

Eesti Riigikogu delegatsioon on aastaid püsinud NATO Parlamentaarse Assamblee tegevuses nähtaval kohal.

Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni (NATO) Parlamentaarne Assamblee, asutatud 1955. aastal Pariisis, on liikmesmaade parlamente ja poliitikuid ühendav foorum, mis täidab eelkõige nõuandvat funktsiooni. Algselt Põhja-Atlandi Assambleena loodud organisatsioon kannab oma praegust nime 1998. aastal Edinburghis sügisistungil langetatud otsusest saadik. Assamblee, mille ümber on koondunud ka üha laienev partnerriikide ring, on oluline autonoomne ühenduslüli NATO ja parlamentide vahel. Assamblee aitab kaasa, et seadusandjate julgeolekuteadlikkus kasvaks, parlamentide ja avalikkuse toetus alliansi otsustele suureneks ning Atlandi-ülesed suhted tugevneksid.

Eesti oli aastatel 1991–2003 assotsieerunud liikme staatuses, 2004. aastast on Riigikogu esindatud seal kolmeliikmelise delegatsiooniga. Täisliikmesuse saavutamine ei tulnud lihtsalt. Eeldused selleks kujunesid koos NATO Parlamentaarse Assamblee arenguga, milles oluline tähis oli külma sõja järgne periood. Veel enne Berliini müüri langemist asus assamblee looma tihedaid sidemeid uute tärkavate demokraatiatega Kesk- ja Ida-Euroopas, et toetada õigusriikluse ülesehitamist. Järgmise sammuna laiendas assamblee oma mandaati, võttes vastu assotsieerunud liikme staatusega riike. Loodud kontaktid lihtsustasid dialoogi saavutamist valitsuste tasandil. Alliansi laienemist paljud NATO poliitikud veel ei toetanud, viidates eelkõige Venemaa vastuseisule.

Murranguline aastaistung

Ligi kümme aastat toimusid kuumad arutelud. Oli julgeid Lääne poliitikuid, kes toetasid idasuunalist laienemist, kuid ka neid, kes arvasid, et Balti riigid võivad jõuda liikmesuseni heal juhul ainult nii-öelda tagaukse kaudu, olles kõigepealt vastu võetud Euroopa Liitu. Venemaa ähvarduste tõttu oli kriitikute peamine vastuargument see, et Eesti, Läti ja Leedu julgeoleku tagamine toob Euroopas kaasa suure ebastabiilsuse. Üldlevinud oli arusaam, et julgeolekut suudavad luua ainult suurriigid ning väiksemad otsivad üksnes kaitset.

Euroopa uute demokraatiate arenguteele andis hindamatu panuse 1990. aasta sügisel NATO Parlamentaarse Assamblee presidendiks valitud USA Kongressi liige Charlie Rose, kes koos senaator William Rothiga (assamblee president aastail 1996–1998) pani aluse julgeolekualaste seminaride ja konverentside programmile. Tallinnas toimus 1992. aasta oktoobris Rose'i-Rothi seminar, selle keskne teema oli NSV Liidu relvajõudude kiire ja täielik väljaviimine Balti riikide territooriumilt. Peetud on 60 seminari, mille ühine eesmärk on tugevdada koostööd Kesk- ja Ida-Euroopa riikide parlamentidega.

Assamblee täisliikmesuseni jõudmisel kujunes murranguliseks NATO Parlamentaarse Assamblee aastaistung 2000. aastal Berliinis, kus üle noatera võeti vastu resolutsioon alliansi laienemisest ja kolme Balti riigi vastuvõtmisest. Selle äreva plenaaristungi tunnistaja oli ka tolleaegne Eesti suursaadik Saksamaal Riina Ruth Kionka. Resolutsiooni poolt hääletamine tähendas meile vaieldamatult suurt võitu, sest vastasel juhul oleks laienemine puudutanud üksnes Leedut. Järgmise aasta kevadistungil Vilniuses pidi seda täiskogu otsust aitama kogu oma diplomaatilise võimekusega siluda Eesti suursaadik Leedus Rein Oidekivi, praegune Riigikogu välissuhete osakonna juhataja.

Eesti on olnud täievoliline liige vähem kui kümme aastat. 2001. aasta 11. septembri sündmuste järel on julgeoleku taustsüsteem oluliselt muutunud ning nõuab ühiseid demokraatlikke väärtusi jagavatelt riikidelt igakülgset panustamist. Iga panus liikmesmaadelt ja partnerriikidelt alliansi tegevusse on väärtuslik ning aitab NATO eesmärke teenides kaasa julgeoleku ja stabiilsuse toetamisele ka kaugel väljaspool Põhja-Atlandi regiooni.

Assamblee pikaajalised eesmärgid

NATO Parlamentaarne Assamblee on pikaajalised eesmärgid sõnastanud järgmiselt:

– edendada parlamendiliikmete vahelist dialoogi julgeolekuküsimustes;

– aidata kaasa parlamendiliikmete teadlikkuse kasvule peamistest julgeolekuteemadest ja NATO tegevusest;

– edastada NATO-le ja liikmesriikide valitsustele parlamendiliikmete ühiseid seisukohti;

– tagada NATO poliitika parem läbipaistvus ja sellega ka teatav ühine vastutus;

– tugevdada Atlandi-üleseid suhteid.

1989. aastal lisati loetellu uued sihid:

– aidata kaasa parlamentaarse demokraatia arengule kogu Euro-Atlandi regioonis, kaasates assamblee töösse mitteliikmesmaade parlamendipoliitikuid;

– osutada otsest abi alliansi liikmesust taotlevate riikide parlamentidele;

– tihendada koostööd nende riikidega, kes on huvitatud rohkem partnerlusest kui liikmesusest (sh Kaukaasia ja Vahemere regiooni maadega);

– aidata kaasa parlamentaarsete mehhanismide, praktikate ja oskusteabe arengule, mis on vajalikud relvajõudude tõhusaks demokraatlikuks kontrolliks;

– tugevdada Atlandi-üleseid demokraatlikke struktuure.

NATO Parlamentaarse Assamblee töös osaleb 257 poliitikut 28 NATO riigist. Assamblees on viis komiteed: julgeoleku tsiviilmõõtme komitee, kaitse- ja julgeolekukomitee, majandus- ja julgeolekukomitee, poliitikakomitee, teadus- ja tehnoloogiakomitee. Kõik komiteed käsitlevad oma valdkonna aktuaalseid küsimusi, mille otsustavad ühiselt vastava komitee direktor ja liikmed. Eraldi üksusena töötab Vahemere ja Lähis-Ida töörühm, et arendada parlamentaarset dialoogi ning jõuda parema üksteisemõistmiseni Lähis-Ida ja Põhja-Aafrika poliitikutega. Koostöö tõhustamiseks on assamblees loodud ka parlamentaarsed nõukogud NATO-Ukraina, NATO-Gruusia ja NATO-Venemaa suunal.

Liikmesmaade poliitikud kohtuvad igal aastal Brüsselis veebruarikuisel kogunemisel, kus on koos kaitse- ja julgeolekukomitee, poliitikakomitee ning majandus- ja julgeolekukomitee. Selles rangelt ainult liikmesriikide formaadis peetakse traditsiooniks kujunenud NATO suursaadikute ja parlamentaarsete delegatsioonide juhtide ühisistung NATO peasekretäri ja assamblee presidendi juhtimisel. Teine eranditult alliansiliikmetele mõeldud kogunemine – Washingtoni Atlandi-ülene parlamentaarne foorum – leiab aset

detsembris USA kaitseuuringute ülikoolis. Peale selle kogunevad assamblee juhtpoliitikud igal kevadel alatise komitee istungile.

Eesti delegatsioon nähtaval kohal

Alatine komitee on NATO Parlamentaarse Assamblee juhtorgan, kuhu kuuluvad delegatsioonijuhid, assamblee president, viis asepresidenti, varahoidja ja peasekretär. Eestis pole ühtegi alatise komitee istungit veel peetud, küll aga võõrustas Riigikogu 2000. aastal alatise komitee formaadis NATO Parlamentaarse Assamblee juhtpoliitikuid, kes tulevase liikmega tutvumise eesmärgil külastasid Tallinna, Tartut ja Narvat. Riigikogu on korduvalt korraldanud erinevate assamblee komiteede väljasõiduistungeid.

Täiskogu istungid, millest võtavad osa ka assotsieerunud liikmed, toimuvad kaks korda aastas. Komiteede, töörühmade ja kahepoolsete nõukogude töö kulmineerub eelraportiga täiskogu kevadistungil ning raportid koos resolutsioonidega kinnitatakse sügisesel aastaistungil. Üle aasta toimuvad täiskogul assamblee juhtkonna valimised, järgmised on sel sügisel Prahas.

Riigikogu delegatsioon on aastate jooksul tõestanud, et oleme tõsiseltvõetavad ja võrdväärsed assamblee liikmed. Sven Mikser, NATO Parlamentaarse Assamblee delegatsiooni liige 2003. aasta kevadest, on juhtinud kaitse- ja julgeolekukomitee Atlandi-ülese koostöö allkomiteed ning olnud valitud assamblee asepresidendiks. Mikser oli NATO uue strateegilise kontseptsiooni väljatöötamisel assamblee raportööriks ning 2010. aasta aastaistungil valiti ta kaitse- ja julgeolekukomitee pearaportööriks. Eesti delegatsioon on assamblee tegevuses olnud väga nähtaval kohal.

25.–28. mail toimus NATO Parlamentaarse Assamblee täiskogu istung Tallinnas. Lisaks alliansi 26 liikmesriigi delegatsioonile osales seal poliitikuid 13 assotsieerunud liikme staatusega riigist, Euroopa Parlamendist ja rahvusvahelistest parlamentaarsetest organisatsioonidest, Vahemere regiooni assotsieerunud partnerdelegatsioone Alžeeriast, Jordaaniast ja Marokost ning külalispoliitikuid Kosovost ja Vahemere Assambleest.

Eesti oma e-raamat

Kairi Felt, Eesti Rahvusraamatukogu kogude arenduse osakonna juhataja, e-kogude peaspetsialist

Eesti e-raamatute tootmise edukaks alguseks võib lugeda 2011. aastat. Nüüd saavad lugejad end kurssi viia, mida e-raamat endast kujutab, kust seda hankida ja kuidas lugeda.

Eesti Digiraamatute Keskuse kodulehel aasta tagasi reklaamitud „e-raamatute revolutsioon" on asendunud rahumeelse tõdemusega, et e-raamatud ootavad lugejat hiirekliki kaugusel ning on alati soodsamad paberraamatust. Uuendustega kaasa läinud raamatusõpradele on pikal lennureisil või sunnitud haiglasoleku ajal saanud harjumuspäraseks lapata oma e-lugerites ja nutitelefonides isiklikku e-raamatukogu. Laua- või sülearvuti austajad kasutavad eestikeelsete e-raamatute laenutamiseks Tallinna Keskraamatukogu uut ELLU-keskkonda, tartlased võivad uhkeldada linnaraamatukogust paariks nädalaks laenatud e-lugeritega. Teadusraamatukogud kavandavad ümarlauaarutelul koos raamatutootjate ja kultuuriministeeriumi esindajatega edasisi IP-põhise raamatukasutuse suundi ning vaevad autoriõigustega seotud küsimusi. Selgitatakse maailmas pakutavaid laenusüsteeme ning peetakse aru sundeksemplari seaduse muudatuste üle. Liiguvad ideed hankida koolidele kohustusliku kirjanduse riigilitsentsid ja teha lugemine kõigile õpilastele veebi kaudu tasuta kättesaadavaks. Julgemad mõtlevad kooli kaasa tassitavate õppevahendite asendamisest riigi rahastatavate e-õpikute ja e-töövihikutega.

Mis on e-raamat?

Fantaasial vabalt lennata lastes tundub, et kogu lugemismaterjali on võimalik teha ka elektrooniliselt kättesaadavaks. Samal ajal on kindlasti inimesi, kellele tundub e-raamatu kui mõiste sisu segane. Tavalugejale ei aita mõistmiseks palju kaasa seletus raamatukoguterminoloogiast: „e-raamat on litsentsi alusel kasutatav või vaba juurdepääsuga digitaalteavik, milles on ülekaalus otsingut võimaldav tekst ja mis on trükitud raamatu (monograafia) analoog". Vikipeedias antud seletus „e-raamat on tekst või monograafiline teos, mis on tehtud kättesaadavaks elektroonilisel kujul" on tunduvalt mõistetavam. Samuti on vikipeedia nõus e-raamatuks tunnistama juttu, mis on saadetud e-postiga või tehtud kättesaadavaks ükskõik millise tekstitöötlusprogrammi vahendusel.

Kokkuvõttes on e-raamat fail või failikogum ning seda võib välja anda koguni mitmekümnes formaadis. Samamoodi kui tavaraamatule saab iga e-raamatu kirjastaja hankida kõigile erinevaile vorminguile ka unikaalse rahvusvahelise standardnumbri ISBN, mis võimaldab oma raamatut teistest eristada. See on kindlasti abiks raamatu reklaamimisel andmebaasides ja aitab kaasa müügitulemuse paranemisele.

Soovija saab hankida e-raamatuid nii tuntumais (epub, pdf, html) kui ka vähem levinud (txt, lit, mob, azw, xml) formaatides. Enim kuulsust kogunud epub on Rahvusvahelise Digitaalse Kirjastamise Foorumi (IDPF) väljatöötatud standard e-raamatute sisu ümbervormindamiseks, võimaldades optimeerida teksti kuvamist erinevates e-raamatu lugerites. Kes raamatu lugemise asemel eelistab kuulamist, saab eestikeelsed mp3-failid osta aadressilt kuula24.ee. Rahvusraamatukogu digitaalarhiivi DIGAR kaudu ja Eesti Pimedate Raamatukogu vahendusel on edaspidi plaanis vaegnägijaile kuulatavaks muuta ka uute trükiraamatute mp3-formaati teisendatud failid. Neidki võib elektroonilisteks raamatuteks nimetada.

E-raamatute kopeerimiskaitse

Suur probleem on e-raamatu levitamine ja piraatlus. Siin tulevad appi mitmesugused kopeerimiskaitsed, millega iga kirjastaja oma toodangut kaitsta püüab. Valida saab kahe suuna vahel – kas raamatu „vesimärgistamine" ehk sotsiaalne DRM (*Digital Rights Management*) või mõni kindlamat kaitset tagav tarkvaralahendus (näiteks Adobe DRM). DRM kui digiõiguste haldus ei olene failiformaadist ning näiteks epub-failile võib olla tootjate ja vahendajate poolt lisatud erinevaid kaitseid.

Eestis lisavad raamatufaili ostja andmetega vesimärgi näiteks Eesti Digiraamatute Keskus ja Digira. Sel juhul on raamatu eksemplar küll vabalt levitatav, kuid selle sõpradele edasisaatmine või Facebooki ülespanek jääb faili ostja südametunnistusele. Vastutusest ei vabasta vähene kursisolek autorikaitse seadusega – raamatu veebi panijat on lihtne tuvastada. Sotsiaalne DRM kui odav turvalahendus ei ole siiski kõigi kirjastajate hulgas populaarne, sest vesimärki saab raamatult eemaldada.

Teine võimalus, mida kasutab näiteks raamatutootja LibroCS, on eespool mainitud Adobe DRM. Selliselt kaitstud raamatu puhul on tegemist krüpteeritud failiga, mis vajab kasutamiseks Adobe Digital Editionsi tarkvara. Autoriõigusi tugevalt kaitsev „*hard* DRM" ei lase faili ühest seadmest teise ringi tõsta ning ostetud raamat avaneb ainult autoriseeritud arvutis ja lugeris. Adobe-lahendus takistab füüsiliselt loetavate eksemplaride levitamist ja selle lahenduse eemaldamiseks on vaja põhjalikumaid IT-alaseid teadmisi. Kui lisada Adobe DRM-i pakutav võimalus aeguva litsentsi kehtestamiseks – pärast kirjastaja või raamatumüüja määratud aega e-raamatut enam kasutada ei saa –, on selge, miks enamik suurkirjastajaid eelistab turvalist Adobe-kaitset ning sellest on kujunenud rahvusvaheliselt tunnustatud standard.

Käibemaks

Kopeerimiskaitsest sõltumata on iga raamatutootja huvi oma e-raamatuid müüa ja kasumit teenida. Paraku on e-raamatute leviku takistuseks käibemaks, mis annab kogu Euroopa Liidus eelise paberraamatute väljaandjaile. Teadaolevalt rakendub raamatule käibemaksuseaduse alusel 9-protsendiline käibemaksumäär. E-raamat on seaduse silmis elektrooniline teenus (võrdselt raamatukogusse ostetava andmebaasiga), millele kohaldub 20-protsendiline käibemaks. Nii ei ole e-raamatu tootjail võimalik müüa oma toodangut mitu korda odavamalt kui ehedaid raamatuid, kuigi seda saaks teoreetiliselt palju väiksemate tootmiskulude tõttu teha. Hinnavahe on praegu ainult veerandi võrra e-raamatu kasuks. Nutikas raamatukirjastaja mõtleb siinkohal e-raamatu üleandmise viisile: lugeja jaoks CD-ROM-ile salvestatud raamat mahub Eesti Maksumaksjate Liidu arvates raamatu mõiste alla ja saab kohalike käivete puhul maksumääraks vaid 9 protsenti. Veebist sama raamatu allalaadimisel on aga tegemist taas elektroonilise teenuse ja 20-protsendilise käibemaksuga. Nii jääb Eesti kirjastaja jaoks ilmselt esialgu tulevikku aeg, kui Ameerika Ühendriikide ametivendade kombel teenitakse 15–20 protsenti raamatumüügi kasumist e-raamatute pealt. Ka epub-ajakirjade lugejaskonna kasvatamisel on küllalt mänguruumi.

E-raamatut saab nii osta kui ka laenata

Pooleteise aastaga on Eesti e-raamatu tegijail ette näidata hulk edusamme. Iga endast lugupidav veebi-raamatupood vahendab ka e-raamatuid ning Rahva Raamatu, Apollo ja Krisostomuse kodulehtedel olevad valikud täienevad usinalt. E-raamatuid müüb Elion ja kõrvale ei ole jäänud ka kirjastajad ise (Ersen, TEA jt). Ostja valib välja sobiva

raamatu, sooritab pangaülekande ning saab veebilingi kaudu kohe ka vajaliku faili alla laadida.

Eelmisel aastal astusid e-raamatutega pika sammu lugejaile lähemale ka rahvaraamatukogud. Kevadel alustas kuue e-lugeri laenutust Tartu Linnaraamatukogu. Esialgu pakuvad e-lugerid küll valikut autoriõigustest vabadest raamatutest, kuid on näiteks A. H. Tammsaare teoste kohustuslikul lugemisel kindlasti oluline vastutulek noorele lugejale. Jaanuaris 2012 valmis esimene Eesti oma e-raamatute laenukeskkond ELLU, mis võimaldab Tallinna Keskraamatukogus registreerunud lugejail laenutada mitusada raamatut. Kuulda on olnud nurinat, et raamatuid saab kasutada ainult *online*-keskkonnas, sest soovitakse ka epub-e alla laadida ja isiklikus e-lugeris kasutada, seda aga raamatumüüjad harilikult ei luba.

Rahvusraamatukogu peab läbirääkimisi e-raamatute valmistajatega raamatute sund-eksemplaride loovutamiseks, et säilitada ka see osa Eesti kultuuripärandist digitaalarhiivis DIGAR. Lahendamist ootavad epub-raamatute arhiivile sobivasse formaati teisendamise tehnilised üksikasjad. Edaspidi saab nimetatud sundeksemplaridega tutvuda kopeerimist ja salvestamist välistaval spetsiaalsel arvutitöökohal.

E-lugerid

Kuigi hangitud e-raamatut on võimalik lugeda tavalise laua- või sülearvuti abil, eelistatakse puhkusereisile kaasa võtta mitusada raamatut mahutav e-luger. Selle toote algusaeg ulatub eelmisse sajandisse: esimesed e-lugerid Rocket ebooki ja SoftBooki näol valmisid juba aastal 1998. Esimesed e-lugerid tulid Eestis müüki e-raamatuid pakkuvates raamatupoodides. Nüüd saab soovija lugeri hankida ka kaubamajadest, arvuti- ja fotopoodidest, samuti tellida postimüügikataloogidest. Praeguse e-lugeri hind ei ole võrreldav 2010. aasta lõpus Eestis müüki tulnud esimeste versioonide omaga: hind on langenud tollaselt 3500–4500 kroonilt 100 euro kanti. Piiratud kasutusvõimaluste ja väiksema mahtuvusega seadme saab soovija hankida veel poole odavamalt.

Loomulikult on e-raamatuid väga mugav lugeda iPadiga, kuid paljudele võib takistuseks saada selle liiga kõrge hind.

Lugereid tutvustab internetis suur hulk videoid ja artikleid, kuid Rahvusraamatukogu püüdis lähtuda viie hangitud lugeri – BeBook One, Sony Reader, Nook, Cool-ER ja eReeder – isiklikest testimiskogemustest. Parimaks tunnistati Sony Reader, eeliseks seadme väiksem kaal, teistest lugeritest kiirem lehekülgede pööramine, head suurendusvõimalused ning täpne suumimine kaartide vaatamisel. Oluliseks peeti ka kirillitsa kuvamist, märkmete tegemise ning helifailide kuulamise võimalust. Loomulikult sobib kasutajale Sony e-ink ekraani silmasõbralikkus. Miinuseks loeti seadme kõrget hinda ning seda, et Rahvusraamatukogusse Dawsonera platvormil hangitud e-raamatud lugerisse salvestamisel ei avanenud.

Testijaile meeldis ka Nook – raamatut on mugav lugeda, mälumaht piisavalt suur ja kuvada saab kirillitsat. Miinusteks e-lugeri aeglus ja teksti märgistusvõimaluse puudumine (kuigi lugeril oli vastav funktsioon olemas). BeBooki puhul tõsteti esile eestikeelset menüüd ning raamatu formaadi muutmise võimalust. Samas oli luger raskem ja aeglasem ning teksti suurendamine ebamugav.

Uusim ja odavaim eReeder on saanud populaarseks soodsa hinna, kirillitsa kuvamise ja eestikeelse menüü tõttu, puudusteks aga läikiv LCD-ekraan, ebamugavad nupud, lugeri aeglus lehekülgede vahetamisel ja teksti märgistusvõimaluse puudumine.

Cool-ER-i, mida testiti esimesena 2010. aasta sügisel, võib nüüd uute tulijate kõrval konkurentsist välja arvata.

Inimesel, kes e-raamatut esimest korda e-lugerist loeb, tuleb arvestada, et raamatu lehekülg ei võrdu leheküljega lugeris. Nii võib leheküljenumbrite paigutus kohati tunduda suvaline, kui üks paberraamatu leht on lugeris 3–4 lehekülge. Lisades teksti suurendamisest tingitud eripärad, võtab e-lugeriga harjumine veidi aega.

Optimistlikult Eesti e-raamatute tulevikku vaadates tuleb hoida põialt meie raamatutootjaile-vahendajaile – Digira, Eesti Digiraamatute Keskus, Libro CS, e-raamatukogu.com – ja kõigile uutele tulijatele ning oodata põnevusega, mida pakuvad lugemiseks kirjastused TEA, Ersen, Ilmamaa ning mida võib leida Elioni digikogust. Samuti jälgida lugerite ja nutitelefonide uusi kasutusvõimalusi. Kui pakutava e-raamatu valiku hulgas sobivat ei leidu, tasub alati külastada Rahvusraamatukogu digitaalarhiivi DIGAR aadressil digar.nlib.ee. Ehk ootab seal ligi 5000 tasuta pdf-formaadis raamatu hulgas just see üks ja õige.

Parlamentaarsed uudised

Piret Viljamaa, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialis

Välisriikide parlamentide uudiseid 2011. aasta novembrist 2012. aasta aprillini.

Uudistest valiku tegemisel on kasutatud BNS-i (www.bns.ee), teiste uudisteagentuuride ja meediaväljaannete ning parlamentide kodulehtedel leiduvaid materjale.

Armeenia

Märtsis võttis Armeenia Rahvusassamblee vastu eriolukorra seaduse. Eelnõu sai 131-liikmelises parlamendis 68 poolthäält, opositsioon hääletusel ei osalenud. Ka valitseva Vabariikliku Partei liikmete hulgas puudus üksmeel. Opositsioon peab seadust põhiseadusevastaseks, sest see annab presidendile ainuisikuliselt õiguse erakorraline seisukord välja kuulutada. Samuti on seaduse jõustumisel võimalik eriolukorra puhul kasutada sõjaväge, kui politsei ja muud julgeolekujõud pole korra tagamisega hakkama saanud. Seaduse kritiseerijate sõnul on see koostatud eelseisvaid parlamendivalimisi silmas pidades. 2008. aasta presidendivalimistele järgnenud massirahutuste mahasurumiseks kasutati sõjaväge, kuid vastavat seadust siis ei olnud. Ka on avaldatud kahtlust, et survet seaduse vastuvõtmiseks on avaldatud välismaalt. Kolm aastat tagasi ei saanud Kollektiivse Julgeoleku Lepingu Organisatsiooni kiirreageerimisjõud Kõrgõzstani konflikti sekkuda, sest kõik riigid polnud sellega nõus, kuid nüüd on lepingu teksti muudetud. Kui üks riik palub abi, pole kiirreageerimisjõudude kasutamiseks enam kõigi organisatsiooni liikmesriikide nõusolekut vaja. Opositsiooni väitel polnud seaduse vastuvõtmiseks ka vajalikku kvoorumit, sest mõned parlamendiliikmed hääletasid kolleegide eest.

Past.am, 27.03.2012, „Armenian National Assembly passes state of emergency law proposal". – http://past.am/en/news/162579/

Belgia

Belgia, kus poliitiline kriis kestis rekordilised 541 päeva, sai eelmise aasta lõpul uue valitsuse. Detsembris hääletas parlamendi Esindajatekojas prantsuskeelse sotsialisti Elio Di Rupo juhitava kuueparteilise valitsuse poolt 89 ja vastu 54 seadusandjat. Vastu olid flaami separatistid. Di Rupo valitsuse kuus ministrit on pärit riigi flaamikeelsest põhjaosast ja kuus prantsuskeelsest Vallooniast.

AFP-BNS, 10.12. 2011, „Belgia valitsus võitis usaldushääletuse".

Belgia parlamendi naturalisatsioonikomitee upub töösse, sest läbivaatamist ootab 40 000 kodakondsuse taotlust. Belgia seaduste kohaselt otsustab nimetatud komitee, kas kodakondsus antakse või mitte. Viimasel ajal on taotluste hulk kiiresti kasvanud, sest parlament valmistab ette seadusemuudatusi, mis kodakondsuse saamise tingimusi karmistavad.

RTBF, 16.01.2012, „Naturalisations en attente: le parquet réalise bel et bien des enquêtes". – http://www.rtbf.be/info/belgique/detail_environ-40-000-demandes-de-naturalisation-en-attente-de-traitement?id=7394663

Bulgaaria

Detsembris võttis Bulgaaria Rahvusassamblee vastu seadusemuudatused, millega tõstetakse pensioniiga. Poolt oli 82, vastu 51 parlamendiliiget. Poolt hääletasid valitsuspartei GERB ja sõltumatud parlamendiliikmed. Muudatuste kohaselt hakkab pensioniiga tõusma käesoleva aasta jaanuarist nelja kuu kaupa aastas, kuni jõuab naistel 63 ja meestel 65 aastani.

Seaduse vastuvõtmisele eelnes ametiühingute korraldatud meeleavaldus. Valitsuselt nõuti varasemate lubaduste täitmist, mille järgi plaaniti pensioniiga tõsta 2021. aastast.

President Georgi Parvanov pani seadusele veto, kuid 121 parlamendiliiget hääletas seaduse muutmata kujul vastuvõtmise poolt. Opositsiooni nõudel korraldati kordushääletus, mille tulemusel anti seadusele 122 poolthäält. Sotsialistlik Partei teatas seepeale, et pöördub Konstitutsioonikohtusse.

Novinite, 8.12.2011, „Bulgarian MPs finally pass notorious retirement reform". – http://www.novinite.com/view_news.php?id=134661

Novinite, 16.12.2011, „Bulgarian MPs reject veto on retirement age upping". – http://www.novinite.com/view_news.php?id=134907

Käesoleva aasta märtsi lõpul loobus Bulgaaria Belene 2000-megavatise tuumaelektrijaama ehitamisest, mille idee pärines 1980. aastatest. Põhjuseks toodi projekti kõrge hind ja suutmatus leida investoreid. 2008. aastal sõlmis riik Atomstroiekspordiga lepingu kahe reaktori ehitamiseks. Rahvusassamblee spiiker Tsetska Tsacheva nimetas otsust elektrijaama mitte ehitada raskeimaks, mis tal on tulnud langetada. Tema sõnul oli tegemist imega, mida oodati 30 aastat, kuid mille hind oleks olnud liiga kõrge.

Otsuse langetas valitsus, päev hiljem kinnitas selle parlament. Otsus sai Rahvusassamblees 120 poolt- ja 42 vastuhäält, lisaks valitsusparteile toetasid seda ka Sinisesse Koalitsiooni kuuluvad parempoolsed opositsiooniparteid. Nende ühe juhi Ivan Kostovi sõnul viib otsus Bulgaaria geopoliitiliselt Euroopasse. Sotsialistliku Partei esindajad aga leidsid, et see kahjustab majanduse arengut.

Novinite, 29.03.2012, „Bulgarian parliament seals death of Belene NPP project". – http://www.novinite.com/view_news.php?id=138005

Egiptus

2011. aasta lõpul algasid Egiptuses esimesed revolutsioonijärgsed valimised. Parlamendi alamkojas ehk Rahvaassamblees on 498 valitavat ja 10 sõjaväenõukogu nimetatud rahvaesindajat. Valimised olid mitmeetapilised, algasid 28. novembril ja kestsid 1. jaanuarini.

Viimastel andmetel sai mõõduka Moslemivennaskonna Vabaduse ja Õiguse Partei 235 kohta, äärmuskonservatiivne salafistide Al-Nur teise tulemuse 123 kohaga, liberaalne Wafdi partei 38 ja sekulaarne Egiptuse Blokk 34 kohta. Valituks osutus 10 naist.

Parlamendi ülemkoja Šuuranõukogu valimised kestsid 29. jaanuarist 22. veebruarini. 180 ülemkoja liiget on valitavad ja 90 määrab ametisse järgmine Egiptuse president. Parlamendi ülemkojal on piiratud volitused, ta ei saa panna alamkojas heakskiidetud

seadustele vetot. Ka ülemkoja valimistel sai ülekaalu Moslemivennaskonna Vabaduse ja Õiguse Partei (58 protsenti kohtadest).

Esimese ülesandena valisid parlamendi mõlemad kojad põhiseadusassamblee liikmeid. Põhiseadusassamblee on 100-liikmeline, sellest ühe poole moodustavad parlamendiliikmed, teise kodanikuühiskonna ja ametiühingute esindajad. Assamblees domineerivad islamistid, liberaalsete parteide esindajad nimetasid assambleed farsiks ja distantseerusid sellest. Nende sõnul kirjutab põhiseaduse ainult üks huvirühm. Põhiseaduse koostamiseks on assambleel aega pool aastat, seejärel pannakse põhiseadus rahvahääletusele.

BBC News, 21.01.2012, „Egypt's islamist parties win elections to parliament". – http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-16665748

PanARMENIAN.Net, 26.02.2012, „Muslim Brotherhood dominates Egypt upper house vote". – http://www.panarmenian.net/eng/news/95875/

RT, 25.03.2012, „Islamists to draft Egypt's new constitution". –http://rt.com/news/islamists-majority-egypt-constitution-427/

Hiina

Hiina Rahvakongress tegi üle 16 aasta muudatusi kriminaalmenetluse seadustikus. Seadusemuudatuste poolt hääletas 2639 ja vastu 160 Rahvakongressi liiget. Seaduse esimeses peatükis rõhutatakse vajadust kaitsta ja austada süüaluste ja kahtlustatavate inimõigusi. Esimest korda on seaduses punkt, mille kohaselt piinamise jm ebaseaduslike võtetega kogutud tõendusmaterjali ei tohi kohtus kasutada. Varasematel aastatel on Hiinas tehtud ettepanekuid seaduse muutmiseks, sest avalikuks on tulnud kohtuasju, kus süütud inimesed on väljapressitud tunnistuse alusel süüdi mõistetud. Näiteks 2010. aastal pälvis suurt tähelepanu tegelikult elusoleva mehe mõrva eest juba kümme aastat vangis viibinud taluniku juhtum.

Inimõiguslased juhivad aga tähelepanu sellele, et seadus pole siiski kooskõlas rahvusvaheliselt tunnustatud reeglitega. Eelnõu esialgses tekstis oli punkt, mille kohaselt mõnede kuritegude puhul võis kahtlustatava arreteerida ilma lähikondseid teavitamata ja mille puhul tavalised õigused ei oleks kahtlusalusele laienenud. Nii riigisisese kui ka rahvusvahelise negatiivse vastukaja tõttu see säte muudeti, seadus lubab omastele teatamata vangistada ainult riiklikku julgeolekut ohustava teo või terrorismi eest, kui omastele teatamine kahjustaks uurimist. Teatud juhtudel on õigus kahtlusaluseid salastatud asukohas kuni pool aastat kinni pidada, võimaldamata ka advokaadil kahtlusalusega kohtuda.

China Daily, 14.03.2012, „Human rights underlined in procedure law revision". – http://www.chinadaily.com.cn/usa/china/2012-03/14/content_14833136.htm

Dui Hua Human Rights Journal, 19.03.2012, „China's new criminal procedure law: „disappearance clauses" revised". – http://www.duihuahrjournal.org/2012/03/chinas-new-criminal-procedure-law.html

Hispaania

Eelmise aasta novembris toimunud ennetähtaegsetel parlamendivalimistel võitis paremtsentristlik Rahvapartei absoluutse enamuse. Samal ajal parlamendi 350-kohalise alamkojaga valiti Senati 208 liiget 264-st. Opositsiooniline Rahvapartei sai alamkojas 186 ja Senatis 136 kohta, võimulolev Sotsialistlik Töölispartei vastavalt 110 ja 48 kohta. Uueks valitsusjuhiks sai Rahvapartei liider Mariano Rajoy. Rajoy võitis valijate usalduse lubadusega majandus kriisist välja tuua ja uusi töökohti luua, isegi kui see nõuab ranget kokkuhoiupoliitikat. Valimisaktiivsus oli üle 71 protsendi.

AFP-BNS, 21.11.2011, „Hispaania Rahvapartei tõrjus sotsialistid võimult";

Inter-Parliamentary Union, „Spain". – http://www.ipu.org/parline-e/reports/2293_E.htm

Märtsis kiitis Hispaania parlamendi alamkoda heaks valitsuse tööjõureformi, mille eesmärk on riik majanduskriisist välja aidata. Riigi tööpuudus on 23 protsenti. Reformi toetas 197 parlamendiliiget, 142 hääletas vastu. Valitsuse dekreet jõustus veebruaris, parlament võib seda muuta või täiendada, kuid kuna Rahvaparteil on parlamendis ülekaalukas enamus, ei ole suuri muudatusi ette näha. Reformiga muudetakse töötajate vallandamine senisest lihtsamaks ja odavamaks. Ametiühingud korraldasid reformi vastu üldstreigi, kuid valitsus keeldus muudatusi tegemast.

AP-BNS, 8.03.2012, „Hispaania parlament kiitis heaks karmi tööjõureformi".

Holland

Hollandi Vabaduspartei juht Geert Wilders, kes tagab liberaalide ja kristlike demokraatide vähemusvalitsusele parlamendis hädavajaliku toetuse, nõudis eelarvekärbete üle peetud läbirääkimistel arenguabi vähendamist või selle andmise lõpetamist. Holland on olnud Euroopa suurimaid arenguabi andjaid. 2010. aastal moodustas see riigi sisemajanduse kogutoodangust 0,8 protsenti. Filantroop Bill Gates veenis hollandlasi arenguabi jätkama, ta avaldas Hollandi lehtedes mitu kolumni ja andis intervjuusid ning kutsus Geert Wildersit Aafrikasse, et poliitik näeks, mis mõju abil on.

Pärast Vabaduspartei ühe liikme fraktsioonist lahkumist pole koalitsioonil enam parlamendienamuse toetust ning valitsus loodab kärbete tegemisel opositsiooni mõistvale suhtumisele. Kui valitsus vajalikku toetust ei saa, võib see viia ennetähtaegsete parlamendivalimisteni.

Dutch News, 20.03.2012, „Hero Brinkman quits the PVV, opposition call for new elections". – http://www.dutchnews.nl/news/archives/2012/03/hero_brinkman_quits_the_pvv_op.php

Dutch News, 25.03.2012, „Bill Gates to Wilders: come to Africa with me and see what aid can do". – http://www.dutchnews.nl/news/archives/2012/03/bill_gates_to_wilders_come_to.php

Horvaatia

Eelmise aasta detsembris toimunud Horvaatia parlamendivalimistel sai vasaktsentristlik opositsioon enamuse.

Sotsiaaldemokraat Zoran Milanovići juhitav opositsiooniblokk Kukuriku (Kikerikii) eesotsas sotsiaaldemokraatidega sai 151-kohalises parlamendis 80 kohta, 1991. aastast domineerinud konservatiivid Horvaatia Demokraatlikust Liidust (HDZ) pidid leppima 47 kohaga. Sotsiaaldemokraatide võidule aitasid ilmselt kaasa HDZ-i korruptsiooniskandaalid. Kaheksa kohta on parlamendis reserveeritud vähemusrahvustele (serblastele kolm, tšehhidele-slovakkidele üks, itaallastele üks, ungarlastele üks ja ülejäänutele kaks kohta). Valimisaktiivsus oli 54,3 protsenti. Milanović lubas hoogustada majandust, luua töökohti ja meelitada riiki investeeringuid. Parlament kiitis Zoran Milanovići valitsuse heaks. Valitsuse ees seisavad väljakutsed nagu riigi kulutuste piiramine ja tööpuuduse vähendamine.

Reuters-AFP-BNS, 5.12.2011, „Horvaatia vasaktsentristid saavad parlamendis enamuse".

Jaanuaris hääletas Horvaatia parlament oma liikmete helde pensionisüsteemi kaotamise poolt, lõpetades olukorra, kus endine rahvaesindaja sai pensioni kaheksa korda rohkem kui riigis keskmiselt. Seni võisid parlamendiliikmed saada pensioni kuni 85 protsenti viimasest kuupalgast, mis mõne saadiku puhul ulatus 2240 euroni. Riigi keskmine pension on 300 eurot. Seadusemuudatustega täideti valitsuskoalitsiooni valimislubadus. Uus pensioniseadus võeti vastu 80 poolthäälega. 12 peamiselt endise võimuerakonna, konservatiivse HDZ-i liiget jäid erapooletuks, nimetades sammu „demagoogitsemiseks".

Edaspidi saavad parlamendiliikmed pensioni üldistel alustel. Seadusel tagasiulatuvat jõudu ei ole.

AFP-BNS, 26.01.2012, „Horvaatia parlament tühistas oma helde pensioniskeemi";

Croatian Times, 26.01.2012, „Government votes to ax MPs privileged pensions". – http://croatiantimes.com/news/General_News/2012-01-26/24710/Government_votes_to_ax_MPs_privileged_pensions

Iisrael

Knessetis toimus hariduskomitee istungil äge sõnavahetus, mis lõppes ühele osapoolele märjakssaamisega. Tööpartei esindaja Ghaleb Majadele õigustas Iisraeli araablasest koolijuhi käitumist, kes viis oma õpilased Tel Avivi inimõiguslaste meeleavaldusele. „Meie kodu on Iisrael" partei parlamendiliige Anastasia Michaeli segas ta kõnele vahele ning pärast järgnenud sõnavahetust võttis laualt klaasi vett, valas selle oma oponendile pähe ja lahkus ruumist. Varemgi kannatuse kaotanud Michaelit karistati kuuajalise parlamenditööst eemaldamisega.

China Daily, 10.01.2012, „Watery assault steams sraeli lawmakers". – http://europe.chinadaily.com.cn/world/2012-01/10/content_14416022.htm

Itaalia

Eelmise aasta lõpul kiitis Itaalia parlament heaks peaminister Mario Monti kokkuhoiukava. Monti teatas ühtlasi, et loobub oma palgast. Alamkoja usaldushääletusel kiitis kokkuhoiukava heaks 495, vastu oli 88 alamkoja liiget. Senatis toetas reformi 257, vastu oli 41 liiget. Opositsiooni kuuluva Põhja Liiga senaatorid lehvitasid plakatitega, millel nimetati valitsusliikmeid röövliteks.

Kärpekavaga loodetakse kahandada eelarvepuudujääki umbes 20 miljardi euro võrra (1,3 protsenti sisemajanduse kogutoodangust), samuti näeb see ette enam kui 10 miljardi euro väärtuses abinõusid majanduskasvu ergutamiseks. Abinõude hulka kuuluvad maksutõus, pensionireform ja valitsuskulude kärpimine. Pensionireform näeb muu hulgas ette naiste pensioniea järkjärgulist tõstmist 66 eluaastani. Säästupaketti kuulub ka nn luksusmaks, mida võetakse näiteks jahtide ja eralennukite eest. Ametiühingud on vastu eeskätt pensionireformile.

AFP-BNS, 16.12.2011, „Monti kärpekava läbis alamkojas usaldushääletuse";

Reuters, 22.12.2011, „Italy parliament votes to seal austerity budget". – http://www.reuters.com/article/2011/12/22/us-italy-monti-idUSTRE7BL0L520111222

Märtsis kiitis alamkoda heaks valitsuse järgmise reformipaketi, mille eesmärk on teenindussektori regulatsioonide lihtsustamine. Reformi poolt hääletas 449 ja vastu 79 alamkoja liiget. Meetmed põhjustasid Senatis arutelusid, kuid alamkoda kiitis paketi muudatusteta heaks. Meetmed hõlmavad muu hulgas paljude teenindussektorite (välja arvatud advokaatide) miinimumtasude kaotamist ning apteekide võrgu laiendamist. Muudatused, mis teeninduse konkurentsile rohkem avasid, polnud kuigi populaarsed ja kardeti parlamendi suuremat vastuseisu, sest umbes kolmandik selle liikmeist kuulub ühte või teise kutseühingusse: 951-st seadusandjast 130 on advokaadid, 90 ajakirjanikud, 23 raamatupidajad, 13 arhitektid ja 4 notarid.

Swissinfo, 21.03.2012, „Italy parliament approves Monti's deregulation reform". – http://www.swissinfo.ch/eng/news/international/Italy_parliament_approves_Montis_deregulation_reform.html?cid=32334584

Jeemen

Jaanuaris võttis Jeemeni parlament vastu seaduse, millega tagati president Ali Abdullah Salehile diplomaatiline kaitse. Seadus tagas puutumatuse presidendile ja kõigile ta alluvuses töötanud valitsusliikmetele, sõjaväelastele jt ametnikele. Pärast kuid kestnud vägivalda ja proteste nõustus president möödunud aasta lõpul võimu üleandmisega. Immuniteedi andmine tõi tuhanded protestijad taas tänavatele. Rahvas nõudis, et president oma tegude eest vastutaks. Seaduses sätestatu oli paljudele jeemenlastele üllatus, sest arvati, et see puudutab vaid protestijate tapmist viimaste rahutuste ajal, mitte kogu presidendi võimuloleku aega.

Ali Abdullah Saleh astus tagasi, palus rahvalt andeks 33 aasta pikkuse valitsemisaja jooksul tehtud vigade eest ja lahkus riigist.

China Daily, 10.01.2012, „Cabinet approves immunity law to speed Saleh's exit from Yemen". – http://www.chinadaily.com.cn/cndy/2012-01/10/content_14411039.htm

Kasahstan

Kasahstani president Nursultan Nazarbajev saatis parlamendi alamkoja laiali ja kuulutas välja erakorralised valimised. Presidendi sõnul vajab ühiskond mitmeparteilist parlamenti. Kõik kohad alamkoja eelmises koosseisus olid Nazarbajevi võimuerakonna Nur Otani toetajate käes. Jaanuaris toimunud valimistel sai Nur Otan 107-kohalises alamkojas 83 kohta, peamine opositsioonipartei Ak Žol kaheksa ning kommunistlik rahvapartei seitse kohta. Veel üheksa alamkoja liiget nimetas vähemusrahvusi ühendav Rahvaassamblee. Valituks osutus 26 naist. Valimisaktiivsus oli 75,4 protsenti.

Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon (OSCE) kuulutas Kasahstani alamkoja valimised ebademokraatlikuks.

Interfax-BNS, 20.01.2012, „Kasahstani spiikriks valiti võimuerakonna aseesimees".

Kreeka

Majanduskriisis vaevleva Kreeka parlament on vastu võtnud mitu kokkuhoiukava. Valitsuse pingutusi riik maksejõuetusest päästa on saatnud pidevad ametiühingute korraldatud streigid. Reformid olid eelduseks Euroopa Liidu, Rahvusvahelise Valuutafondi ja Euroopa Keskpanga 130 miljardi euro suuruse teise päästepaketi saamiseks, milles saavutati kokkulepe oktoobris.

Veebruari keskel kiitis Kreeka parlament valitsuse järjekordsed meetmed heaks 199 poolthäälega, vastu oli 74 parlamendiliiget. 43 valitsusparteide seadusandjat, kes vastu hääletasid, heideti parteist välja. Meetmed nägid ette miinimumpalga 22-protsendilist langetamist, vallandamise hõlbustamist ning maksu- ja pensionireformi. Erilist meelepaha kutsus kreeklastes esile otsus alandada alla 25-aastaste töötajate miinimumpalka 32 protsenti. Noorte tööpuudus ligineb Kreekas 50 protsendile.

Parlament võttis vastu ka seaduseelnõu, mis on aluseks võlakirjade vahetusele kreeditoridega ning määratles eeskirjad ja protseduurid, mille alusel võlgu ümber struktureerida. Kokku on erainvestorid nõustunud Kreeka 350 miljardi eurosest võlast vabatahtlikult maha kandma 107 miljardit.

Veebruari lõpul kiitis parlament heaks 3,3 miljardi euro ulatuses kärpeid, mis hõlmasid muu hulgas riigiametnike üle 1300-euroste pensionite vähendamist 12 protsendi võrra. Märtsi alguses tunnistas eurotsooni rahandusministrite juht Jean-Claude Juncker, et Kreeka on teise abipaketi tingimused täitnud. Euroopas on siiski väljendatud muret, et Kreeka probleem pole seaduste vastuvõtmisega lahendatud, sest neid tuleb ka järgida.

Reuters-AFP-BNS, 13.02.2012, „Kreeka parlament kiitis kärpekava heaks";

Reuters-AFP-BNS, 23.02.2012, „Kreeka parlament kiitis heaks võlakirjade vahetuse eelnõu";

AFP-BNS, 29.02.2012, „Kreeka ametiühingud streigivad eelarvekärbete vastu".

Leedu

Leedu Seim kiitis heaks president Dalia Grybauskaitė algatatud seadusemuudatused, mis täielikult keelavad juriidilistel isikutel parteisid rahastada. Seadusemuudatuste poolt hääletas 82 Seimi liiget, vastu oli seitse, 17 jäi erapooletuks. Seim lisas eelnõule sätte, mis keelas ka füüsilistel isikutel parteisid rahastada. Eraisikutele jääb võimalus annetada parteidele ja kandidaatidele valimiste ajal.

Samuti kärbiti poole võrra maksimaalset annetussummat, mis tähendab, et aastas võivad füüsilised isikud parteidele annetada kuni kümme keskmist kuupalka ehk kuni 20 000 litti (ligi 5800 eurot). Erandiks on ühemandaadilises valimisringkonnas kandideerijad ja referendumite algatajad, kes võivad teatud tingimusi täites oma kampaaniat rahastada kuni 20 keskmise kuupalga suuruse summaga. Lisati ka säte, et riigi elanikud võivad täiendavalt annetada parteidele ühe protsendi oma tulumaksust.

Presidendi sõnul võimaldavad muudatused vähendada poliitilist korruptsiooni ning suurendada läbipaistvust. Peaminister Andrius Kubilius ütles, et pärast rahastamiskeelu kehtestamist tuleb riigieelarves suurendada parteide rahastamisele kuluvat summat.

BNS, 6.12. 2011, „Leedu Seim keelas firmadel parteide rahastamise".

Läti

Detsembris lükkas Seim tagasi põhiseaduse muudatused, mis oleks omistanud vene keelele teise riigikeele staatuse. Eelnõu komisjoni menetlusse andmise vastu hääletas 60 Seimi liiget, üks jäi erapooletuks. Poolthääli ei antud. Üksmeele Keskuse esindajad lahkusid enne hääletust saalist. Põhiseaduse muutmise algatus pandi referendumile, allkirjad selle toetuseks koguti juba novembris.

Läti valitsusse kuuluv Rahvuslaste Ühendus esitas Konstitutsioonikohtule avalduse, milles sooviti hinnangut referendumi seaduslikkusele. Pöördumise allkirjastas 30 Seimi liiget. Läti Konstitutsioonikohus otsustas referendumit mitte peatada, kuid kontrollida referendumiseaduse vastavust põhiseadusele. 18. veebruaril toimunud referendumil ei nõustunud vene keele teiseks riigikeeleks kuulutamisega 74,8 protsenti. Osalusprotsent oli 71,1. Pärast referendumit algatas Rahvuslaste Ühendus arutelu järgmise kavandatava referendumi seaduslikkuse üle.

Latvians Online, 22.12.2011, „Saeima stops bill to make Russian official; issue heads to referendum". – http://latviansonline.com/news/article/7889/

BNS, 12.01.2012, „Läti rahvuslased vaidlustasid keelereferendumi konstitutsioonikohtus";

BNS, 23.02.2012, „Läti valimiskomisjon kinnitas vene keele referendumi tulemused".

Maroko

Marokos möödunud aasta novembris toimunud parlamendi alamkoja valimised olid esimesed pärast põhiseadusreformi, mis andis parlamendile ja peaministrile suurema võimu. Põhiseaduse muutmise tingisid nn araabia kevade sündmused – 2011. aasta veebruaris nõudsid rahumeelsed meeleavaldajad parlamentaarset monarhiat.

Maroko mõõdukas islamistlik Õigluse ja Arengu Partei (PJD) võitis 395-liikmelises alamkojas 107 kohta. Osa parlamendikohti on eraldatud naistele ja noortele: naisi on alamkojas 66; noori, alla 40 aasta vanuseid mehi 30. Vastava muudatuse tegi 2011. aasta sügisel ülemkoda, tõstes alamkoja liikmete arvu seniselt 325-lt 395-le. Umbes 57 protsenti riigi 13,6 miljonist valijast on nooremad kui 35 aastat. Suuremate parteide valimiskampaaniates lubati luua noortele töökohti. Valimisaktiivsus oli 45 protsenti, alamkoja eelmistel valimistel oli see 37.

AFP-BNS, 27.11.2011, „Maroko mõõdukas islamistlik partei võitis valimistel 107 mandaati";

Inter-Parliamentary Union, „Morocco". – http://www.ipu.org/parline-e/reports/2221_E.htm

Moldova

Märtsis õnnestus Moldova parlamendil lõpuks valida riigile uus president. Alates 2009. aasta septembrist luhtusid järjest kõik katsed presidenti valida. Presidendi valimiseks on nõutav vähemalt 61 seadusandja toetus ja kuna võimuloleval Euroopa Integratsiooni Alliansil on parlamendis kohti vähem, siis õnnestus opositsioonil nende kandidaate blokeerida. Parlament saadeti seetõttu kahel korral laiali. 2010. aastal kukkus madala osaluse tõttu läbi referendum presidendi otsevalimise küsimuses.

2011. aasta novembris lahkus Kommunistide Partei fraktsioonist kolm parlamendiliiget, kes lubasid toetada parteitut kandidaati. Siiski polnud koalitsioonil lihtne sobivat kandidaati leida. Detsembris toimunud presidendivalimised ei andnud jälle tulemusi. Märtsis valis parlament presidendiks 63-aastase kohtuniku Nicolae Timofti, kes sai 62 poolthäält. Kommunistid parlamendi istungil ning presidendivalimistel ei osalenud. Valitud presidenti nad ei tunnista, väites, et kuna 15. jaanuariks kavandatud kordushääletus tühistati, ei ole parlament legitiimne.

Interfax-BNS, 4.11.2011, „Moldova kommunistide parteist lahkus kolm parlamendiliiget";

AFP-Interfax-BNS, 16.03.2012, „Moldova parlament valis tippkohtuniku presidendiks".

Moldova parlament võttis vastu seaduse, millega sätestatakse pedofiilide kohustuslik keemiline kastreerimine, mis viiakse läbi kolme kuu jooksul enne nende vanglast vabanemist. Seda rakendatakse alla 15-aastaste laste suhtes vägivaldse seksuaalkuriteo või intsesti toime pannud isikute, nii kohalike kui ka välismaalaste suhtes. Üheksast viimase kahe aasta jooksul Moldovas lastevastase seksuaalkuriteo eest süüdi mõistetud kurjategijast on viis olnud välismaalased. Mõned parlamendiliikmed avaldasid keemilise kastreerimise tõhususe suhtes kahtlust. Enamik Moldova elanikest toetab meetmeid, Euroopa Nõukogu on neid kritiseerinud.

BBC News, 6.03.2012, „Moldova introduces chemical castration for paedophiles". – http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-17278225

Balkan Insight, 8.03.2012, „Moldova to 'chemically castrate' paedophiles". – http://www.balkaninsight.com/en/article/castration-law-in-force-in-moldova

Prantsusmaa

Prantsusmaa Senat võttis jaanuaris vastu 1915. aastal armeenlaste kallal toime pandud genotsiidi eitamise teemalise eelnõu. Eelnõu sai 127 poolt- ja 86 vastuhäält. Parlamendi alamkoda kiitis selle heaks detsembris. Prantsusmaa tunnistas veresauna 2001. aastal genotsiidiks, kuid uus eelnõu karistab selle eitajaid kuni aastase vangistuse ja 45 000 euro suuruse trahviga. Genotsiidieelnõu suhtes polnud valitsuses üksmeelt, sest osa ministreid kartis, et see kahjustab diplomaatilisi ja kaubandussuhteid Türgiga. Türgi külmutas pärast alamkoja hääletust sõjalised ja poliitilised sidemed Prantsusmaaga ja ähvardas täiendavate meetmetega, kui seadus vastu võetakse. Paljud Türgi telekanalid näitasid Senati hääletuse otseülekannet. Senati ees avaldasid meelt nii türklased kui ka armeenlased.

Eelnõu vastased nõudsid selle põhiseadusele vastavuse kontrollimist ning Põhiseaduslik Nõukogu otsustas veebruaris, et see on põhiseadusega vastuolus, sest piirab sõnavabadust.

Expatica, 24.01.2012, „French Senate backs ban on denial of Armenia genocide". – http://www.expatica.com/fr/news/french-news/french-senate-backs-ban-on-denial-of-armenia-genocide_203223.html

Expatica, 31.01.2012, „France's Armenia genocide law put on hold". – http://www.expatica.com/fr/news/french-news/france-s-armenia-genocide-law-put-on-hold_204997.html

Rootsi

Märtsis ratifitseeris *Riksdag* kobarpommide kasutamist keelava lepingu. Rootsi allkirjastas selle juba 2008. aastal, kuid edasine menetlemine jäi venima. Lepingu on allkirjastanud 109 riiki, seda pole teinud näiteks Hiina, Iisrael, Venemaa ja Ameerika Ühendriigid.

The Local, 16.03.2012, „Riksdag approves cluster bomb ban treaty". – http://www.thelocal.se/39698/20120316/

Riksdag võttis vastu Euroopa Liidu direktiivi jõustava seaduse, mis kohustab telekommunikatsiooni- ja internetioperaatoreid hoidma suhtlusandmeid alles vähemalt kuus kuud. Ettepanek võeti vastu 233 poolt- ja 41 vastuhäälega. Juba mitme aasta vältel vaidlusi põhjustanud eelnõu vastu olid rohelised ja vasakpoolsed, demokraadid nõudsid, et rootslaste andmeid säilitataks ainult Rootsis. Seaduse kohaselt peavad kõik operaatorid talletama informatsiooni oma klientide telefonikõnede kestuse, kõneleja asukoha ja vestluspartneri isiku kohta, samuti sõnumite ja internetisuhtluse andmeid. Neid tuleb säilitada vähemalt kuus kuud, suhtluse sisu aga mitte. Kõik Euroopa Liidu riigid pidid 2006. aasta direktiivi enne 2009. aasta märtsi jõustama, Rootsi jättis selle aga andmete privaatsuse kaitse ettekäändel tegemata. 2010. aastal esitas Euroopa Komisjon Rootsi kohta kaebuse ja riiki ähvardas direktiivi jõustamata jätmise korral trahv. Vastuolulisi arvamusi esilekutsunud seaduse kritiseerijad leidsid muu hulgas, et see hoopis raskendab kuritegude uurimist, sest seni pääsesid politseinikud ligi ka varasematele andmetele.

The Local, 21.03.2012, „Sweden approves divisive EU data directive". – http://www.thelocal.se/39812/20120321/

Rumeenia

Möödunud aasta detsembris võttis parlament kiirmenetluse käigus vastu valitsuse esitatud eelnõu, mis viis kohalike ja parlamendivalimiste korraldamise samale päevale. Valitsus põhjendas muudatust kokkuhoiuga ning avaldas lootust, et see suurendab valimisaktiivsust. Opositsioon kritiseeris valimisseaduse muudatusi ja nõudis valitsuse tagasiastumist. Jaanuaris toimusid kahe nädala jooksul valitsusvastased meeleavaldused, protesteeriti põhiliselt valitsuse kavandatava tervishoiureformi, kuid ka madala elatustaseme, korruptsiooni ja valitsuse eelnõude kiirkorras vastuvõtmise vastu. Konstitutsioonikohus otsustas jaanuaris, et valimisseaduse muudatused oleksid põhiseadusega vastuolus. Kohalikud valimised toimuvad 2012. aasta juunis ja parlamendivalimised novembris.

Kyiv Post, 25.01.2012, „Romanian court rejects contested election law". – http://www.kyivpost.com/news/world/detail/121166

Rumeenia teeb pingutusi korruptsiooniga võitlemisel, et täita Euroopa Liidu nõudmisi. Märtsis langetas kohus süüdimõistva otsuse parlamendiliikmele Virgil Popile. 44-aastane

liberaal on Rumeenia esimene ametisolev parlamendiliige, kes korruptsioonisüüdistusega reaalselt vangi mõisteti. Ta peab võimu kuritarvitamise, võltsimise ja rahapesu eest veetma vangis viis aastat. Kriminaalkaristusi on määratud teistelegi tipp-poliitikutele, kuid edasikaebuste tõttu pole kellegi karistust veel jõustatud.

Kyiv Post, 27.03.2012, „Romania jails lawmaker for corruption". – http://www.kyivpost.com/news/world/detail/125016/

Saksamaa

Möödunud aasta novembris tegi *Bundestag* avalduse, milles mõisteti hukka viimaste aastate jooksul neonatside sooritatud mõrvad. *Bundestag*'i president Norbert Lammert palus ohvrite perekondadelt vabandust. Pärast seda, kui tuli avalikuks, et kolmeliikmeline neonatside grupp tappis seitsme aasta jooksul vähemalt kümme inimest, heideti Saksamaa poliitilisele eliidile ette, et nad ei mõistnud kuritegusid piisavalt karmilt hukka. *Bundestag*'i avaldus oli haruldaselt üksmeelne, sellega ühinesid kõik fraktsioonid.

Spiegel Online, 22.11.2011, „German parliament condemns neo-nazi terror". – http://www.spiegel.de/international/germany/0,1518,799282,00.html

Saksamaal tuli avalikuks, et Saksamaa Põhiseaduse Kaitse Amet jälgis rohkem kui kolmandikku Saksamaa Vasakpartei parlamendiliikmetest. Huviorbiidis polnud ainult radikaalsete vaadetega, vaid ka mitmed mõõdukad liikmed, sealhulgas peaaegu kõik partei juhtfiguurid. See tekitas diskussiooni, keda ja mil määral peaks siseluurel olema õigus jälgida. Kuigi alguses väideti, et analüüsiti vaid avalikku materjali nagu ajaleheartiklid, ilmnes siiski, et kasutati ka salajasi informaatoreid. Siseluure maine sai järjekordselt kahjustada, mõni kuu varem oli neile ette heidetud neonatside mõrvaseeria uurimisel tehtud vigu.

Spiegel Online, 2.02.2012, „German intelligence under fire for spying on parliamentarians". –http://www.spiegel.de/international/germany/0,1518,812511,00.html

Sloveenia

Möödunud aasta detsembris toimunud Sloveenia parlamendi 90-kohalise alamkoja ennetähtaegsetel valimistel sai Zoran Jankovići vasaktsentristlik partei Positiivne Sloveenia 28, paremtsentristlik Sloveenia Demokraatlik Partei (SDS) 26 ja senine sotsiaaldemokraatlik võimupartei 10 kohta. Etnilistele vähemustele (itaallastele ja ungarlastele) on reserveeritud kaks kohta. Valituks osutus 29 naist. Valimisaktiivsus oli 65,6 protsenti. Valitsuse moodustas SDS-i juht Janez Janša, koalitsioonis on viis parteid.

Inter-Parliamentary Union, „Slovenia". – http://www.ipu.org/parline-e/reports/2287_E.htm

Märtsis toimunud referendumil ei toetanud sloveenid parlamendis 2011. aasta juunis vastu võetud seadust, mis andnuks samasoolistele paaridele heteroseksuaalsete abielupaaridega sarnased õigused, võimaldades muu hulgas adopteerida oma partneri lapsi (mitte aga kolmandate isikute lapsi). Samasooliste kooselu registreeritakse riigis 2006. aastast. Katoliku kiriku toetatud konservatiivsetel kodanikuühendustel õnnestus koguda üle 40 000 allkirja, et perekonnaseaduse muudatuste rakendamine rahvahääletusele panna. Sloveenia seaduste kohaselt ei saa parlament rahvahääletusel tagasi lükatud seadust enne aasta möödumist uuesti menetlusse võtta. Riigi president Danilo Türk leidis, et referendum õõnestas parlamendi autoriteeti. Sloveenid on viimase

16 kuu jooksul referendumil tagasi lükanud viis seadust, mis põhjustas ka eelmise valitsuse langemise.

Kyiv Post, 22.03.2012, „Slovenia to vote on homosexual rights in referendum". – http://www.kyivpost.com/news/world/detail/124722/

AFP-BNS, 25.03.2012, „Sloveenid tõrjusid homopaaride lapsendamisõiguse".

Slovakkia

Slovakkia ennetähtaegsed parlamendivalimised võitis ülekaalukalt sotsiaaldemokraatide Smer. Smer sai 150-liikmelises parlamendis 83 kohta. Viieprotsendilise valimiskünnise ületasid veel viis parteid. Kristlikud demokraadid (KDH) ja konservatiivne partei OLaNO (otsetõlkes Tavalised Inimesed ja Sõltumatud Isiksused) said mõlemad 16 kohta. Riigis elavaid ungarlasi esindav Most-Híd sai 13 kohta. Seni valitsusse kuulunud tsentristlik erakond SDKÚ-DS sai ainult 11 kohta, liberaalne Vabadus ja Solidaarsus samuti 11 kohta. Naisi valiti parlamenti 24. Peaministriks kinnitati sotsiaaldemokraatide juht, 47-aastane Robert Fico. Valimisaktiivsus oli 59,1 protsenti. Valimiskampaania keskseid teemasid oli korruptsioon. Robert Fico lubas tõsta rikaste inimeste makse, jätkata tasakaalustatud eelarve poliitikat ja püsida Euroopale orienteeritud kursil.

Inter-Parliamentary Union, „Slovakia". – http://www.ipu.org/parline-e/reports/2285_E.htm

Spiegel Online, 12.03.2012, „Fico's huge majority in Slovakia vote is 'dangerous'". – http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,820752,00.html

The Budapest Times, 17.03.2012, „Fico back to power in style in Slovakia". – http://www.budapesttimes.hu/2012/03/17/fico-back-to-power-in-style-in-slovakia/

Soome

Möödunud aasta novembris ratifitseeris *Eduskunta* jalaväemiinide keelustamise leppe. Soome on viimane Euroopa Liidu riik, kes leppega ühines. Põlissoomlaste tugevast vastuseisust hoolimata pooldas lepingu ratifitseerimist 110, vastu oli 47 seadusandjat. Soome lükkas leppega liitumise edasi, sest jalaväemiinidel oli riigi kaitsestrateegias tähtis koht. Parlamendi kaitsekomitee jõudis lõpuks otsusele, et Soome võib oma kaitsevõimet ohtu seadmata leppega ühineda. Maamiinide keelustamise leppega ei ole ühinenud suurriigid Hiina, Venemaa ja Ameerika Ühendriigid.

AFP-BNS, 25.11.2011, „Soome parlament hääletas maamiinikeeluga liitumise poolt".

Suurbritannia

Suurbritannias tekitas skandaali parlamendiliikmete kaklus alamkoja baaris. Leiboristliku Partei liige, purjus Eric Joyce lõi parteikaaslast Phil Wilsonit ja kahte nõunikku ning virutas konservatiivide ridadesse kuuluvale Stuart Andrew'le peaga. Pärast vahejuhtumit astus Eric Joyce Tööparteist välja, kuid jäi parlamenti. Ta lubas järgmistel valimistel enam mitte kandideerida. Endine sõdur sai 3000 naela (üle 2400 euro) trahvi ning tal keelati baaride külastamine kolmeks kuuks. Pealtnägijate tunnistusel oli alamkoja baaris toimunu just kui stseen Metsiku Lääne filmist.

AFP-BNS, 24.02.2012, „Briti seadusandja sai parlamendi baaris kaklemise eest süüdistuse";

BBC News, 9.03.2012, „MP Eric Joyce given bar ban and £3,000 fine over Commons brawl". – http://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-scotland-politics-17310549

Tadžikistan

Möödunud aasta novembris kiitis Tadžikistani parlamendi alamkoda üksmeelselt heaks seadusemuudatused, mille kohaselt hakatakse iga ebaseaduslikku õhupiiri ületamist käsitlema kriminaalkuriteona. Seadusandjad kinnitasid muudatused ilma aruteluta. Parlamendi kinnitusel ei olnud muudatused seotud Vene lennufirma Rolkan pilootide juhtumiga, kes nädal varem olid 8,5 aastaks vangi mõistetud. Julgeolekutöötajad pidasid kaks pilooti, ühe Venemaa ja ühe Eesti kodaniku kinni märtsis. Neid süüdistati ebaseaduslikus piiriületuses ja lennukivaruosade salakaubaveos.

Venemaa võimud reageerisid pilootide vangistamisele ägedalt – ligi 300 tadžikki ähvardas kodumaale tagasisaatmine. Novembris esines Venemaa Riigiduuma avaldusega, milles Tadžikistani kohtuotsust nimetati poliitiliselt motiveerituks ning kutsuti Tadžikistani võime üles seda ümber vaatama. Tadžikistani kohus lühendaski pilootide karistust ja vabastas nad ennetähtaegselt.

BNS, 16.11.2011, „Tadžikistan muutis ebaseadusliku õhupiiri ületuse kriminaalkuriteoks";

BNS, 17.11.2011, „Venemaa kutsub Tadžikistani pilootide kohtuotsust ümber vaatama";

RIA Novosti, 22.11.2011, „Pilots in Tajikistan have attained freedom but not justice". – http://en.ria.ru/analysis/20111122/168952422.html

Tšehhi

Möödunud aasta lõpul võttis Tšehhi Esindajatekoda vastu põhiseadusemuudatuse, mis sätestab presidendi otsevalimise. Muudatuse poolt hääletasid nii koalitsiooni kui ka opositsiooni liikmed. Ka Senat kiitis muudatuse 49 poolthäälega heaks, vastuhääli anti 22. Muudatuse pooldajad põhjendasid seda kodanike sooviga ja parlamendi puudujääkidega presidendi valimisel. President Václav Klaus nimetas otsevalimise sätestamist veaks, kuid erinevalt tavalistest seadustest ei saa ta põhiseaduse muutmisele vetot panna. Järgmised presidendivalimised toimuvad uue korra järgi 2013. aasta alguses. Presidendikandidaat peab kokku saama vähemalt 50 000 valija või 20 Esindajatekoja liikme või 10 senaatori toetusallkirja. Valimised toimuvad kahes voorus, kui esimeses ei saa keegi 50 protsenti häältest. Üksikasjalikud protseduurireeglid on veel väljatöötamisel. Samas piiratakse presidendi volitusi.

AP-BNS, 14.12.2011, „Tšehhi parlament kiitis heaks presidendi otsevalimise";

České Noviny, 8.02.2012, „Senate passes bill introducing direct election of Czech president". – http://www.ceskenoviny.cz/news/zpravy/senate-passes-bill-introducing-direct-election-of-czech-president/752624&id_seznam=

Türgi

Türgi parlament võttis vastu seaduse, mis lubab meestel, kes on sündinud enne 1983. aastat ja pole veel kohustuslikku sõjaväeteenistust läbinud, end sellest vabaks osta. Soovijatel tuleb poole aasta jooksul avaldus teha ja maksta 30 000 Türgi liiri (u 13 000

eurot). Raha kasutatakse sõjaväeteenistuses hukkunute perekondade toetuseks jms. Seaduse vastuvõtmisele eelnesid parlamendis 12 tundi kestnud arutelud.

PanARMENIAN.Net, 30.11.2011, „Turkey approves bill on paid exemption from military service". – http://www.panarmenian.net/eng/news/85260/

Türgi parlamendis menetletav haridusreformi eelnõu on põhjustanud ohtralt kriitikat. Reform on suunatud kutsehariduse edendamisele, näiteks võimaldaksid seadusemuudatused vanematel lapse pärast neljaklassilise alghariduse omandamist kutset õppima saata. Pärast kaheksat kooliaastat võiks õpilane jääda koduõppele. Muudatuse õigustuseks väideti, et see vastab Türgi reaalsetele oludele. Kriitikud on ette heitnud, et muudatus võimaldab tüdrukuid koolist ära võtta ja hoogustab lapstööjõu kasutamist.

Parlamendi hariduskomisjonis arutati kodanikuühenduste ja ametiühingute ettepanekuid. Neist vastuolulisim oli soov tüdrukud ja poisid eraldada. Opositsioonilise Vabariikliku Rahvapartei liikmed on lubanud kõiki protseduurilisi vahendeid kasutades eelnõu menetlemist takistada, selleks pidas üks partei liige 12-tunnise kõne. Kui järgmisel komisjoni istungil esines Vabariikliku Rahvapartei liige kahe tunni pikkuse kõnega, surusid Õigluse ja Arengu Partei liikmed läbi korra, mille kohaselt võib sõnavõtt kesta vaid viis minutit.

PanARMENIAN.Net, 1.03.2012, „Turkish NGO proposes opening of segregated schools". – http://www.panarmenian.net/eng/news/96624/

PanARMENIAN.Net, 7.03.2012, „Turkish MPs clash during education bill hearing". – http://www.panarmenian.net/eng/news/97719/

Rahvusvahelisel naistepäeval võttis parlament vastu seadusemuudatused, mis aitavad naisi ja lapsi paremini vägivalla eest kaitsta. Euroopa Liitu pürgiv Türgi on viimasel ajal üritanud võidelda patriarhaalse ühiskonna naistevastaste hoiakutega. Seadusemuudatused karmistavad karistusi naiste- ja lastevastase vägivalla eest, võimaldavad politsei kiiremat sekkumist ja sätestavad elektroonilise jälgimisseadme kasutamise vägivallatseja kontrollimiseks. Lubati rajada ka rohkem koduvägivalla ohvrite varjupaiku.

Kyiv Post, 9.03.2012, „Turkey acts to better protect women from abuse". – http://www.kyivpost.com/news/nation/detail/123974/

Ukraina

Möödunud aasta novembris ründas tuhatkond Tšernobõli tuumakatastroofi tagajärgede likvideerimisel osalenud inimest Ülemraadat, protesteerides nii nende soodustusi käsitleva seaduseelnõu vastu. Ülemraadat turvanud eriüksuslased tõkestasid siiski meeleavaldajate pääsu hoonesse. Septembris kiitsid seadusandjad esimesel lugemisel heaks seaduseelnõu, mis vähendaks Tšernobõli katastroofi likvideerimisel osalenute ning saastunud aladel elavate inimeste soodustusi. Ka esimese lugemise ajal toimus veteranide meeleavaldus. Regioonide Partei fraktsiooni esimees Aleksandr Jefremov kinnitas protestijatele, et nende soodustusi pole kavas kärpida.

AFP-BNS, 1.11.2011, „Tšernobõli veteranid üritasid rünnata Ukraina parlamenti";

Kyiv Post, 1.11.2011, „Yefremov: benefits for Chornobyl cleanup workers and Afghan war veterans remain unchanged". –http://www.kyivpost.com/news/politics/detail/116096/

Ukraina Ülemraada keeldus veebruaris dekriminaliseerimast kriminaalseadustiku paragrahvi, mille alusel mõisteti seitsmeks aastaks vangi ekspeaminister Julia Tõmošenko. Kriminaalseadustiku muutmise eelnõu poolt hääletas 150 seadusandjat, vastu oli 226. Eelnõu põhjendati vajadusega viia Ukraina seadusandlus kooskõlla rahvusvaheliste standarditega.

Interfax-BNS, 8.02.2012, „Ukraina parlament keeldus Tõmošenko-paragrahvi dekriminaliseerimast".

Ukraina parlamendiliikmed said seoses eelnõuga number 8371 kummalisi hoiatusi – näiteks ähvardati neid impotentsusega, kui nad eelnõu edasi menetlevad. Ähvardusi sisaldavaid tekstisõnumeid ja elektronkirju saadeti lakkamatult. Üks algatajatest taandaski end, sest ei pidanud survestamisele vastu. Sellest hoolimata võeti seaduseelnõu Ülemraadas 320 poolthäälega vastu. Märtsis jõustunud seadus keelustab võlurite, ennustajate, õidade jt väidetavalt üleloomulike võimetega teenusepakkujate reklaamid. Seadusandjate sõnul kasutavad ravitsejad ja ennustajad (keda väidetavalt on 25 000 kuni 60 000 ning neist ainult 425 on litsentsitud) haavatavaid inimesi kurjasti ära. 2007. aastal lisati astroloogid ja ennustajad elukutsete ametlikku loetellu, kuid enamik neist tegutseb illegaalselt.

Kyiv Post, 30.03.2012, „Tempting fate: lawmakers take aim at fortunetellers". – http://www.kyivpost.com/news/nation/detail/125184/

Ungari

Ungari sattus Euroopa Liidu tugeva surve alla pärast uue põhiseaduse vastuvõtmist eelmise aasta aprillis. Euroopa Komisjon on teatanud, et alustab Ungari suhtes õiguslikku menetlust seoses riigi kohtusüsteemi, keskpanga ja andmekaitse vastuolulise reformimisega. Ungari loodab Rahvusvaheliselt Valuutafondilt ja Euroopa Liidult laenu saada ja on valmis järeleandmisi tegema. Jaanuaris avaldas Ungarile toetust Leedu parlamendi konservatiivide fraktsioon, leides, et Ungari põhiseaduse muutmisse sekkudes piirab Euroopa Komisjon ungari rahva suveräänsust. Poolas korraldas Seaduse ja Õigluse Partei meeleavalduse Ungari toetuseks. Ungari parlament võttis vastu avalduse, milles tänati Leedut toetuse eest. Avalduse poolt oli 327, selle vastu hääletas 8 parlamendiliiget. Teises avalduses tänati Poolat.

The Baltic Course, 29.02.2012, „Hungary thanks Lithuania for support in changing their Constitution". – http://www.baltic-course.com/eng/baltic_states/?doc=53834

Usbekistan

Usbekistani parlamendi ülemkoda kiitis heaks alamkojas juba vastuvõetud põhiseadusemuudatused, mis näevad ette presidendi volituste lühendamise seniselt seitsmelt aastalt viiele. Eelnõu algatas president Islam Karimov. Riigipea põhjendas muudatuste tegemist demokraatlike põhimõtete ja parlamendi rolli tugevdamisega. 2002. aastal korraldatud referendumil kiideti heaks presidendi ametiaja pikendamine seniselt viielt aastalt seitsmele. 2007. aastal valiti Karimov esimest korda selle seaduse alusel seitsmeks aastaks riigipeaks.

Interfax-BNS, 5.12.2011, „Usbekistani parlament lühendas presidendi volitusi".

Uus-Meremaa

Uus-Meremaa parlamendivalimistel sai Rahvuspartei 120-st otsevalitavast parlamendikohast 59, Tööpartei 34 ja rohelised 14 kohta. Naisi valiti parlamenti 39. Valimisaktiivsus oli 73,5 protsenti. Ametisolev peaminister John Key jätkab valitsusjuhina.

Inter-Parliamentary Union, „New Zealand". – http://www.ipu.org/parline-e/reports/2233_E.htm

Venemaa

Venemaa Riigiduuma valimistel sai Ühtne Venemaa parlamendi 450-kohalises alamkojas 238 kohta, kommunistid said 92 kohta, Õiglase Venemaa toetus tagas 64 kohta. Viimasena ületas valimiskünnise Liberaaldemokraatlik Partei (56 kohta). Naisi valiti Riigiduumasse 61. Hääletamas käis 60,1 protsenti valijatest.

OSCE/ODIHR-i lõplikus vaatlusaruandes märgitakse, et valimised ei vastanud täielikult vabade ja õiglaste valimiste normidele. Väidetavad valimispettused tõid Venemaal tänavatele tuhandeid meeleavaldajaid.

Interfax-BNS, 10.12.2011, „Keskvalimiskomisjon avaldas Riigiduuma valimiste lõplikud tulemused";

Novinite, 11.01.2012, „6000 fake ballots found in Russia's parliamentary vote". – http://www.novinite.com/view_news.php?id=135629

Märtsis võttis Riigiduuma vastu seaduseelnõu, mis lihtsustas parteide asutamist ja tegevust. Eelnõu algatas president Dmitri Medvedev peatselt pärast opositsiooni massilisi protestiaktsioone, mis vallandusid mullu detsembris toimunud üldvalimiste järel. Föderatsiooninõukogu kiitis seaduse heaks ning president allkirjastas selle aprillis. Uue seaduse kohaselt piisab nüüdsest partei registreerimiseks 500 liikmest (varem 40 000). Muudeti ka dokumentide esitamise korda ning vigade parandamiseks on edaspidi aega kolm kuud. Lihtsustub erakondade aruandlussüsteem: igal aastal justiitsministeeriumile esitatava aruande asemel tuleb see esitada kord kolme aasta järel keskvalimiskomisjonile.

Interfax-BNS, 23.03.2012, „Vene Riigiduuma kiitis heaks erakonnaseaduse liberaliseerimise";

Kyiv Post, 28.03.2012, „Russian upper house backs 'compromise' party bill". – http://www.kyivpost.com/news/russia/detail/125088/

Interfax-BNS, 3.04.2012, „Venemaal läheb parteide registreerimine lihtsamaks".

Demokraatia ja liberalismi uurija Georg Sørensen

Piret Viljamaa, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Georg Sørensen (s 1948) on 1995. aastast Århusi Ülikooli rahvusvahelise poliitika ja majanduse professor. 1983. aastal kaitses ta filosoofiadoktori väitekirja sotsiaalteadustes ja 1993. aastal doktoriväitekirja poliitikateadustes. Ta on 15 raamatu ja ligikaudu 100 artikli autor. Sørensen on Westview Pressi raamatusarja „Dilemmas in World Politics" toimetuskolleegiumi liige.

Aastatel 2003–2010 oli Georg Sørensen Taani Rahvusvaheliste Uuringute Instituudi (DIIS) juhatuse esimees. Ligikaudu saja töötajaga DIIS on sõltumatu uurimisasutus, mis tegeleb julgeoleku-, välis- ja sisepoliitika, migratsiooni, arengu, globaliseerumise jm teemadega. Muu hulgas hõlmab asutuse töö ka koostööd poliitikutega, annab hinnanguid poliitilisele olukorrale ja korraldab parlamendi tellitud uuringuid. Sørensen kui üks esimese juhatuse liikmeid on pidanud instituudi tööd väga õnnestunuks.

Georg Sørenseni teadustöö on keskendunud demokraatia, liberalismi, riikluse ja rahvusvaheliste suhete probleemidele. Demokraatia olemust käsitlev raamat „Democracy and Democratization. Processes and Prospects in a Changing World" (1993) on pälvinud tunnustust ülevaatlikkuse poolest.

Teema, mille juurde Georg Sørensen on mitu korda tagasi pöördunud, on liberaalse maailmakorra väärtuste probleem. Me elame ajaloo kõige liberaalsemal perioodil – maailmakorra määravad liberaalsed riigid (Sørensen 2008). Kuid liberaalsest vaatevinklist ei ole kõik sugugi hästi. Sørenseni arvates seisneb probleem selles, et liberaalidel pole selget vastust küsimustele, mida liberaalne maailmakord sisult tähendab; kellele tagab see kord vabaduse ja õigused ning kas liberaalsete põhimõtete ellurakendamiseks rünnatakse teisi riike, kui nad neid põhimõtteid omaks ei võta.

Ta viitab Isaiah Berlini kahele vabadusekontseptsioonile – sekkuvale (positiivne liberalism) ja mittesekkuvale (negatiivne liberalism). Nende kahe vastandliku lähenemise tõttu pole liberaalidel kindlat tegutsemiskava, sest kesktee leidmine on keeruline. Oluline on leida vastus küsimusele, kuidas edendada liberaalseid väärtusi nii, et nende ellurakendamine ei kahjustaks väärtusi endid.

Sørensen võtab mitmed varem artiklites väljendatud mõtted kokku raamatus „A Liberal World Order in Crisis" (2011), kus ta kahtleb liberaalse maailmakorra kiire arengu võimalikkuses. Pärast külma sõja lõppu oldi liberalismi ideede leviku suhtes väga optimistlikud, kuid viimase kahe aastakümne vältel pole olnud edasiminekut.

Georg Sørenseni hinnangul on maailmakorra süsteemseid käsitlusi pärast külma sõja lõppu ilmunud liiga vähe. Sørensen jagab riigid postmodernseteks, postkoloniaalseteks ja moderniseeruvateks/modernseteks riikideks (Sørensen 2006). Maailma suurimaid probleeme on suur majanduslik ebavõrdsus, mis aitab kaasa haiguste levikule, tingib migratsiooni, kuritegevuse ja terrorismi kasvu. Maailmakord peab tagama hea elu inimkonnale tervikuna, praegust aega võib pidada interreegnumiks. Üle pika aja ei toimu üleminek ühelt korralt teisele sõja abil. Peamised julgeolekuohud on nõrkade riikide sisekonfliktid, laiaulatuslik terrorism ja regionaalne ebastabiilsus.

On tähtis, et majanduse edasine areng pakuks maailma vaesemale elanikkonnale midagi senisest enamat; aga mis saab siis, kui ei paku? Tema käsitlust kritiseerinud Barry Buzan heitis ette, et Sørensen ei arvesta muu hulgas keskkonnaküsimustega ning USA

hegemoonia kasvuga pärast 11. septembrit, mille õigustamiseks tuuakse sõda terrorismiga.

Kui varem peeti rahvusvaheliste suhete üheks võtmeküsimuseks julgeolekudilemmat, siis nüüd pole riikidevahelise sõja puhkemise oht enam rahvusvahelise julgeoleku peamine probleem (Sørensen 2007). Uued dilemmad on ebaturvalisus ja sellega seotud väärtused. Ebaturvalisus tekitab nõrkades riikides vägivaldse sisekonflikti puhkemise ohu ning sellega seoses kerkib liberaalsete väärtuste dilemma: kas teised riigid peaksid sekkuma või mitte?

Sørensen vaatleb, miks Charles Tilly väide – sõda teeb riigi – ei kehti Kolmanda Maailma kohta (Sørensen 2001). Ta rõhutab, et sõda arengumaades võib olla erinev (kodusõda ilma välise ohuta) ning senine sõjakäsitlus on liiga Euroopa-keskne, mujal maailmas ei pruugi see mudel toimida.

Sørensen esitab küsimuse, mis saab edaspidi nn nõrkadest riikidest, kes on küll iseseisvad, kuid ei suuda tegelikult iseseisvusega seotud kriteeriumitele vastata (Sørensen 2004). Iseseisva riigi toimimisse ei tuleks sekkuda, kuid mida teha siis, kui riik ei saa hakkama? Ta leiab, et postmodernse riiklusega on muutunud muu hulgas ka suveräänsuse olemus, sest mitmetasandiline valitsemine, mille puhul rahvusvahelised organisatsioonid ja riigiülesed institutsioonid teevad riikidele ettekirjutusi, kujutab endast pidevat sekkumist. Varasem mudel eeldas teiste siseasjadesse mittesekkumist, Euroopa Liidu mitmetasandilise valitsemise mõte seisneb nõusolekus võimaldada legaalselt riikide sisemisse korraldusse sekkuda.

Hiljuti ilmunud raamatus „Fragile States: Violence and the Failure of Intervention" (2012 koos Lothar Brocki, Hans-Henrik Holmi ja Michael Stohliga) vaadeldakse haavatavaid riike. Analüüsitakse, mis eristab neid riike nõrkadest ja läbikukkunud riikidest. Kuigi riikide iseseisvust austatakse endiselt, kogub järjest enam toetust seisukoht, et teised riigid ei tohi jääda kõrvaltvaatajaks, kui valitsus pole suuteline või ei taha oma rahvast kaitsta näiteks genotsiidi vms ohu eest. Samal ajal nenditakse, et väline abi ei suuda haavatavaid riike kuigivõrd aidata – muutused peavad tulema seestpoolt. Analüüs põhineb riikide põhjalikel ülevaadetel, eraldi on välja toodud riigid, kellel on õnnestunud haavatavaks riigiks muutumist vältida.

Pan-Euroopa esimese mõttekoja *European Council on Foreign Relations* kodulehel ilmus käesoleval aastal teiste hulgas ka Sørenseni arutlus Euroopa kriisi põhjustest. Tema hinnangul pole eurotsooni kriisi puhul tegemist mitte niivõrd Euroopa ühistegevuse kui ebaefektiivsete liikmesriikide probleemiga. Samal ajal on see majanduse globaliseerumise, neoliberaalse majandusmudeli kriis. Üleilmastumisel pole olnud kõikidele riikidele soovitud tagajärjed. Siiani pole leitud lahendust, mis tagaks majanduse toimimise pikemas perspektiivis. Euroopa vajab praktilisi lahendusi ühise majandus-, sotsiaal- ja sisepoliitika vallas ning ka suuremat välispoliitilist suutlikkust.

Intervjuus Alo Raunile tõdes Sørensen (Sørensen 2011), et sõltume välisilmast järjest enam ning võib küsida, kui palju me üldse iseennast valitseda suudame, isegi kui meil on demokraatia. Ta juhtis tähelepanu vajadusele hoida demokraatia dünaamilisena.

Raamatu „A Liberal World Order in Crisis. Choosing between Imposition and Restraint" (2011) autorina on Georg Sørensen nimetatud Grawemeyeri maailmakorda parandava idee auhinna (*The Grawemeyer Award For Ideas Improving World Order*) nominendiks 2013. aastal.

Kasutatud kirjandus

Aarhus Universitet, Institut for Statskundskab, Georg Sørensen. – http://pure.au.dk/portal/da/georgs@ps.au.dk

Sørensen, G. (1993). Democracy and Democratization: Processes and Prospects in a Changing World. Boulder [etc.], CO: Westview Press.

Sørensen, G. (2001). War and State-Making: Why Doesn't it Work in the Third World? – Security Dialogue, vol 32, no 3, pp 341–354.

Sørensen, G. (2004). The Transformation of the State: Beyond the Myth of Retreat. Basingstoke; New York: Palgrave.

Sørensen, G. (2006). What Kind of World Order? The International System in the New Millennium. – Cooperation and Conflict, vol 41, no 4, pp 343–363.

Sørensen, G. (2007). After the Security Dilemma: The Challenges of Insecurity in Weak States and the Dilemma of Liberal Values. – Security Dialogue, vol 38, no 3, pp 357–378.

Sørensen, G. (2008). Liberal Values and World Order. – DIIS 2007: Annual Report. Copenhagen, pp 76–79. – http://www.diis.dk/graphics/Publications/Books2008/DIIS2007/DIIS2007(web).pdf

Sørensen, G. (2011). Araabia kevad annab vähem uusi Eestisid ja rohkem Türkmenistane. Küsitles Alo Raun. – Postimees, 24. mai. –http://arvamus.postimees.ee/447320/araabia-kevad-annab-vahem-uusi-eestisid-ja-rohkem-turkmenistane/

Sørensen, G. (2012). Reinventing Europe: Georg Sørensen. – http://www.ecfr.eu/blog/entry/reinventing_europe_georg_srensen

Autoritest

Margus Dsiss, MAD Innovators OÜ juhatuse liige

Sündinud 1972 Rakveres. *Haridus:* majandusküberneetik 1994, sotsiaalteaduste magister 2006, Tartu Ülikool. *Töö:* Tartu Ülikool, Eesti Sotsiaalteadusliku Andmearhiivi loojaid 1994–95; Hansapanga IT-juht ja analüütik 1995–98; turundusfirmad Havera ja Lion Advertising 1998–2001; Peugeot Eesti ja Läti IT- ja arendusjuht 2001–08; E-Tools autoäri tarkvaraarendaja 2005–12; projekti „Kodanikeühiskonna portree" (KYPO) IT-lahenduse autor, algatusrühma liige 2010–12.

Kairi Felt, Eesti Rahvusraamatukogu kogude arenduse osakonna juhataja, e-kogude peaspetsialist

Sündinud 1971 Tallinnas. *Haridus:* raamatukogundus ja bibliograafia, 1994 Tallinna Pedagoogikaülikool. *Töö:* Eesti Rahvusraamatukogu 1994 –.

Mari-Liis Jakobson, Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi üldpolitoloogia lektor

Sündinud 1985 Tallinnas. *Haridus:* ajakirjanduse ja suhtekorralduse bakalaureus (kõrvaleriala võrdlev poliitika), 2007 Tartu Ülikool; politoloogia magister 2009, riigi- ja poliitikateaduste doktoriõpe 2009–, Tallinna Ülikool. *Töö:* Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi lektor 2009–, projekti Trans-Net konsortsiumi liige.

Mari Järvelaid, Terviseameti töötervishoiu büroo juhataja kohusetäitja

Sündinud 1956 Tartus. *Haridus:* õpetaja-treener, 1981 Tartu Ülikooli kehakultuuriteaduskond; spordimeditsiin, 1990 Tartu Ülikooli arstiteaduskond; meditsiinidoktor, 2004 Tartu Ülikool. *Töö:* Tartu Linna Polikliiniku arst 1990–98; Sotsiaalministeeriumi rahvatervise osakonna peaspetsialist 2001–04; Terviseameti nakkushaiguste epidemioloogia juhtivinspektor 2004–11 ja töötervishoiu büroo juhataja kohusetäitja 2011–.

Risto Kaarna, Poliitikauuringute Keskuse Praxis majanduspoliitika analüütik

Sündinud 1985 Tallinnas. *Haridus:* majandusteaduse bakalaureus 2007, majandusteaduse magister 2010, majandusteaduse doktoriõpe 2010–, Tartu Ülikool. *Töö:* Poliitikauuringute Keskuse Praxis töö- ja sotsiaalpoliitika analüütik 2009–10, majanduspoliitika analüütik 2010–.

Leif Kalev, Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi direktor

Sündinud 1976 Tallinnas. *Haridus:* õigusteadus ning avalik haldus ja politoloogia 1999, sotsioloogiamagister 2002 (*cum laude*), Tartu Ülikool; filosoofiadoktor (riigi- ja poliitikateadused), 2006 Tallinna Ülikool. *Töö:*Tallinna Ülikool: projektijuht 2001–05, õiguspoliitika lektor 2002–07, riigiteooria ja riigiõiguse dotsent 2007–, sotsiaalteaduskonna riigiteaduste osakonna juhataja 2006–08, riigiteaduste instituudi direktor 2008–.*Ühendused:* Tartu Ülikooli Üliõpilasesinduse esimees 1997–98; Eesti Üliõpilaskondade Liidu juhatuse esimees 1998–99 ja 2000, avaliku poliitika tegevjuht 1999–2001; Eesti Sotsioloogide Liidu president 2002–; Nõmme Tee Seltsi juhatus.

Sulev Kannike, Välisministeeriumi asekantsler

Sündinud 1953 Tallinnas. *Haridus:* õigusteadus, 1979 Tartu Ülikool; Fulbrighti stipendiaat Connecticuti ülikoolis 1995. *Töö:* Jõgeva ja Rapla rajooni prokuratuuri abiprokurör 1979–82; Tartu Ülikooli Teadusliku Raamatukogu vanemteadur 1982–87; Eesti Põllumajanduse Akadeemia filosoofia kateedri õppejõud 1987–92; Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonna õppejõud, prodekaan 1992–95; Välisministeerium: juriidilise osakonna peadirektor 1995–96, poliitika planeerimise osakonna peadirektor 1997–98, poliitikaosakonna peadirektor 1998–99, nõunik globaaljulgeoleku küsimustes 2005–07, poliitikaküsimuste asekantsler 2011–; Eesti Vabariigi suursaadik NATO juures 1999–2003; Kaitseministeeriumi poliitika asekantsler 2003–05; Eesti Vabariigi erakorraline ja täievoliline suursaadik Euroopa Nõukogu juures 2007–11. Osalenud OSCE missioonis Bosnias ja Hertsegoviinas 1996–97.

Aare Kasemets, Sisekaitseakadeemia uurimisrühma juht

Sündinud 1963 Pärnus. *Haridus:* agronoomia, maasotsioloogia, 1982–87 Eesti Põllumajanduse Akadeemia; ajakirjandus, sotsioloogia, 1988–93 Tartu Ülikool; ajakirjanduse bakalaureus 1995, sotsioloogia magister 2001, sotsioloogia doktoriõpe 2001–2007, Tartu Ülikool; 2004–05 Oxfordi Ülikool.*Töö:* Riigikogu majanduskomisjoni nõunik 1993–95; Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna juhataja 1995–2003; Riigikogu Toimetiste peatoimetaja 1999–2001; Euroopa Parlamendiuuringute ja -dokumentatsiooni Keskuse korrespondent 1996–2003; Keskkonnaministeeriumi nõunik ja strateegiabüroo juhataja 2004–08; Tartu Ülikooli Euroopa kolledži programmijuht 2008–10; projekti „Kodanikeühiskonna Portree" (KYPO) juht 2009–12; Sisekaitseakadeemia parema õigusloome ja sisejulgeoleku uurimisrühma juht 2010–. *Ühendused:*Eesti Sotsioloogide Liit; Eesti Rooma Klubi; Eesti Ökoturismi Ühendus; Liikumine Kodukant; ÜS Liivika.

Arne Koitmäe, Riigikogu Kantselei valimiste osakonna nõunik

Sündinud 1975 Tallinnas. *Haridus:* õigusteadus, 1999 Tartu Ülikool. *Töö*: Riigikogu Kantselei valimiste osakonna nõunik 1999–.

Mari Kooskora, **Estonian Business School'***i Eetikakeskuse juhataja*

Sündinud 1969 Tallinnas. *Haridus:* majandusinsener, 1993 Tallinna Tehnikaülikool; MBA rahvusvahelises ärijuhtimises, 2001 *Estonian Business School*; PhD (majandus ja juhtimine) 2008, Jyväskylä ülikool. *Töö: Estonian Business School* 1999–: ärieetika projektijuht, lektor ja ajakirja peatoimetaja; Eetikakeskuse juhataja 2001–, dotsent 2008–; Jyväskylä ülikooli teadur 2005–08. *Ühendused:* EBEN (*European Business Ethics Network*); IESE*Business School Alumni Association*; EABIS *Network on Business and Society*(CSR); *Finnish CSR Research Network; Nordplus Network*; *'Ethical Leadershi' Academici*; *Open World Initiative* (OWI); Eesti Eetikakoolitajate Assotsiatsioon; MTÜ Korruptsioonivaba Eesti juhatus.

Andrus Kuusmann, Logistika ja Transiidi Assotsiatsiooni konsultant

Sündinud1966 Paides. *Haridus:* filosoofia, 1991 Moskva Ülikool. *Töö:* BNS 1989–92; Rahva Hääl 1989–94; Hill & Knowltoni avalike suhete konsultant 1996–2000; Eesti Panga infoosakonna juhataja 1997–2000; Eesti Raudtee avalike suhete juht 2000–01; Eesti Transiidi Assotsiatsiooni tegevjuht 2001–07; Logistika ja Transiidi Assotsiatsiooni juhatuse esimees 2007–10, konsultant 2010–.

Triin Lauri, Tallinna Ülikooli riigi- ja poliitikateaduste doktorant

Sündinud 1973 Kärdlas. *Haridus:* BBA, 2001 *Estonian Business School*; politoloogiamagister, 2008 Tallinna Ülikool; Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi doktoriõpe 2010–. *Töö: Estonian Business School*'i õppeosakonna juhataja 1999–2008; Telema AS-i administratiivdirektor 2008–09.*Ühendused: European Consortium for Political Research*; *European Educational Research Association*; *European School on New Institutional Economics.*

Ülle Lepp, Tallinna Tehnikaülikooli avaliku halduse doktorant

Sündinud 1957 Haapsalus. *Haridus:* majandusküberneetik, 1980 Tartu Ülikool; sotsioloogia magistriõpe 1997–2000, Tallinna Pedagoogikaülikool; avaliku halduse ja sotsiaalpoliitika doktoriõpe 2005–11, Tartu Ülikool; avaliku halduse doktoriõpe 2012–, Tallinna Tehnikaülikool. Avatud Ühiskonna Instituudi (*Open Society Institute*) kohaliku omavalitsuse algatuse programmi stipendiaat 2003–04. *Töö:* Sotsiaal- ja Turu-uuringute firma Saar Poll sotsioloog 1991–95; Riigikogu Reformierakonna fraktsiooni nõunik 1995–98; Rahvusraamatukogu 1998–2009; Tallinna Pedagoogikaülikooli sotsiaalteaduskonna projektijuht 1999–2001; Poliitikauuringute Keskuse Praxis projektijuht 2002–03; projekti „Kodanikeühiskonna Portree" (KYPO) algatusrühma liige ja ekspert 2009–12. *Ühendused*: Eesti Nägemispuuetega Inimeste Fond; *International Society for Third Sector Research* (ISTR).

Maarja Lillsaar, Riigikohtu õigusteabe osakonna eraõiguse analüütik

Sündinud 1983 Viljandis. *Haridus:* õigusteaduse bakalaureus 2005, õigusteaduse magister 2007, Tartu Ülikool. *Töö:* Riigikohtu õigusteabe osakonna peaspetsialist 2005–10 ja eraõiguse analüütik 2010–. *Ühendused:*Eesti Akadeemilise Õigusteaduse Selts.

Rünno Lumiste, Tallinna Tehnikaülikooli ärikorralduse instituudi dotsent

Sündinud 1967 Pärnus. *Haridus:* mehaanikainsener 1991, majandusmagister 1997, tehnikadoktor 2008, Tallinna Tehnikaülikool. *Töö:*Majandusministeerium, tööstuspoliitika osakonna juhataja 1995–99; Tööandjate ja Tööstuse Keskliidu asedirektor 1999–2000; Tallinna Tehnikaülikooli teadur, erakorraline dotsent, dotsent 2002–.

Madis Masing, Eesti Ökokogukondade Ühenduse juhatuse esimees

Sündinud 1980 Tallinnas. *Haridus:* haldusjuhtimine, 1999–2003 Tallinna Ülikool; psühholoogia, 2010– Tartu Ülikool. *Töö:* SA Archimedes, Euroopa Noored Eesti büroo, 2008–11; Koolitus- ja Ressursikeskuse Atlas koolitaja 2010–. *Ühendused:* Eesti Ökokogukondade Ühendus.

Marko Mihkelson, Riigikogu liige

Sündinud 1969 Valgas. *Haridus:* ajalugu, 1993 Tartu Ülikool; ajaloomagister 1999. *Töö:* ajalehe Postimees toimetaja 1993–94, Moskva korrespondent 1994–97, peatoimetaja 1997–2000; Balti Venemaa Uurimise Keskuse direktor 2000–03; X, XI ja XII Riigikogu liige 2003–, väliskomisjoni esimees 2011–. *Ühendused:* Isamaa ja Res Publica Liit.

Jevgeni Ossinovski, Riigikogu liige

Sündinud 1986 Kohtla-Järvel. *Haridus:* filosoofiabakalaureus, 2007 Tartu Ülikool; MA (kontinentaalne filosoofia), 2009 Warwicki Ülikool; MSc (võrdlev politoloogia), 2010

Londoni Majandus- ja Poliitteaduste Kool. *Töö:* XII Riigikogu 2011–. *Ühendused:* Sotsiaaldemokraatlik Erakond.

Alo Raun, Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi doktorant

Sündinud 1981 Tallinnas. *Haridus:* riigiteadused ja ajalugu, 2007 Tartu Ülikool; riigi- ja poliitikateaduste doktoriõpe 2011–, Tallinna Ülikool. *Töö:*OÜ Postimees Online'i reporter-toimetaja 2005–07, AS-i Postimees ja OÜ Postimees Online'i vanemtoimetaja 2007–.

Mari Rell, Poliitikauuringute Keskuse Praxis majanduspoliitika analüütik-projektijuht

Sündinud 1968 Tallinnas. *Haridus:* matemaatika ja statistika magister 1994, strateegilise juhtimise magistriprogramm 2005–08, Tartu Ülikool. *Töö:* Eesti Panga majandusanalüütik 1995–2006; Fontes PMP OÜ konsultant 2006–10; Ernst & Young Baltic AS-i vanemkonsultant 2005–11; Poliitikauuringute Keskuse Praxis majanduspoliitika analüütik-projektijuht 2011–.

Helle Ruusing, Riigikogu Kantselei infotalituse infonõunik

Sündinud 1966 Viljandimaal. *Haridus:* ajalugu, 1989 Tartu Ülikool; täiendusõpe *Bundestag*'is (Saksamaa Liidupäeva rahvusvaheline programm,*Bundestag*'i saadiku büroo) ja Bonni Ülikoolis (politoloogia) 1997–98. *Töö:*Kehra keskkooli ajaloo- ja kodanikuõpetuse õpetaja 1990–97; Riigikogu Kantselei pressi- ja infoosakonna infotalituse konsultant 1997–98 ja infonõunik 1998–; Riigikogu Toimetiste peatoimetaja 2005–.

Rein Ruutsoo, Tallinna Ülikooli poliitikateooria professor

Sündinud 1947 Tallinnas. *Haridus:* ajaloolane (filosoofia ajalugu), 1971 Tartu Ülikool; filosoofiakandidaat, 1978 Läti Ülikool; PhD (sotsiaalteadused), 2002 Lapi Ülikool. *Töö:* Eesti Teaduste Akadeemia Ajaloo Instituudi aspirant ja nooremteadur 1971–83; Eesti Rahvusraamatukogu 1983–88; **Eesti**Kongressi ja Eesti Komitee liige 1990; Põhiseaduse Assamblee liige 1991–92; Eesti Teaduste Akadeemia Filosoofia, Sotsioloogia ja Õiguse Instituudi, 1988–94, ja Tallinna Pedagoogikaülikooli Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi vanemteadur 1995–98; Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonna korraline professor 1998–2003; Tallinna Ülikooli poliitikateooria professor ja Helsingi Ülikooli sotsioloogia abiprofessor 2003–. *Ühendused:* Eestimaa Rahvarinde volikogu 1988–91; Eesti Sotsiaaldemokraatliku Partei asutajaid 1990.

Mart Saarma, akadeemik, Helsingi Ülikooli Biotehnoloogia Instituut ja Eesti Teaduste Akadeemia

Sündinud 1949 Tartus. *Haridus:* molekulaarbioloog-biokeemik 1972, bioloogiakandidaat 1975, Tartu Ülikool; bioloogiadoktor, 1986 Venemaa Teaduste Akadeemia Molekulaarbioloogia Instituut; Eesti Teaduste Akadeemia akadeemik 1990. *Töö:* Tartu Ülikooli molekulaarbioloogia laboratooriumi insener ja nooremteadur 1971–77; Eesti Teaduste Akadeemia Füüsika Instituudi molekulaargeneetika laboratooriumi vanemteadur ja juhataja 1977–80; Eesti Teaduste Akadeemia Keemilise ja Bioloogilise Füüsika Instituudi molekulaargeneetika sektori juhataja 1980–90; Tartu Ülikooli molekulaarbioloogia professor 1986–96; Tallinna Tehnikaülikooli geenitehnoloogia keskuse professor 1997–2002; Helsingi Ülikooli Biotehnoloogia Instituudi direktor ja professor 1990–2008; Soome Biokeskuse direktor 2008–09; Soome Akadeemia professor, Molekulaarse ja Integreeritud Neuroteaduste Tippkeskuse direktor 2009–.

Mihkel Solvak, Tartu Ülikooli riigiteaduste instituudi võrdleva poliitika teadur

Sündinud 1982 Jõgeval. *Haridus:* politoloogiabakalaureus 2006, politoloogiadoktor 2011, Tartu Ülikool. *Töö:* Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti peaspetsialist 2005–06; Tartu Ülikooli politoloogia osakonna projektijuht 2006–08, riigiteaduste instituudi assistent 2008–11, võrdleva poliitika teadur 2011–.

Paul Tammert, majandusteaduste magister

Sündinud 1956 Tallinnas. *Haridus:* keemiainsener 1986, majandusteaduste magister 1993, Tallinna Tehnikaülikool; Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi doktorant 2010–. *Töö:* Riigikogu rahanduskomisjoni konsultant 1992–94; Tallinna Linnavolikogu majandusnõunik 1994–97; Keila Linnavalitsuses finantsjuhi ülesannetes 1998–2001; Sisekaitseakadeemia finantskolledži lektor 2004–; õpetanud fiskaalõigust Tallinna Tehnikaülikoolis jt Tallinna kõrgkoolides 1994–. *Ühendused:* Eesti Ühistegelise Liidu juhataja 2008–.

Ott Toomet, Tartu Ülikooli majandusteaduskonna vanemteadur

Sündinud 1970 Tartus. *Haridus:* füüsikabakalaureus 1993, Msc (füüsika) 1997, MA (majandus) 2001, Tartu Ülikool; PhD (majandus) 2005 ja järeldoktorantuur 2008–10, Aarhusi Ülikool. Täiendanud end 2006*University of Michigan*'is ja 2011–12 Nürnbergis IAB-s. *Töö:* Tartu Ülikooli majandusteaduskonna teadur 2005–10 ja vanemteadur 2011–.

Anu Toots, Tallinna Ülikooli võrdleva halduspoliitika professor

Sündinud 1959 Võrumaal. *Haridus:* ajalugu 1982, filosoofiakandidaat 1990, Leningradi Ülikool; täienduskoolitus: Oslo Ülikool, *London School of Economics, New School for Social Research, Baltic School for Social Security*.*Töö:* Tallinna Ülikooli õppejõud 1982–. *Ühendused:* IEA (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement*); ECPR (*European Consortium for Political Research*); NISPAcee (*Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe*).

Karmo Tüür, Tartu Ülikooli politoloog

Sündinud 1967 Pärnus. *Haridus:* ajalugu 1990, politoloog 2001, Tartu Ülikool. *Töö:* Riiklik Kultuurimälestiste Projekteerimise Instituut 1985–91; Pärnu Sütevaka Selts 1988–92; Tartu Ülikooli riigiteaduste instituut, Akadeemilise Balti ja Vene uuringute Keskuse projektijuht 1997–.

Piret Viljamaa, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Sündinud 1971 Tallinnas. *Haridus:* infotöötaja, 1994 Tallinna Pedagoogikaülikool. *Töö:* Eesti Teaduste Akadeemia Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut 1994–2001; Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskus 2001–.

Kunstivalik – Eesti Kunstiakadeemia disainiosakonna üliõpilaste tööd

Disainiteaduskond on Eesti Kunstiakadeemia suurim teaduskond, mis hõlmab moedisaini, tootearendust, ehte- ja sepakunsti, graafilist disaini, keraamikat ning klaasi-, naha- ja tekstiilikunsti. Teaduskonna dekaani Lylian Meisteri sõnul sünnivad esemed, mida disainer kavandab, alati kellegi vajadusest lähtuvalt.

Nüüdis-Eestis mõistetakse disaini üha rohkem kui olulist ettevõtluse lisaväärtuse loojat ja teenuste arendajat. Suur osa erialaprojektidest tehakse koostöös Eesti ettevõtjatega. Jaanuaris 2012 kinnitas valitsus ettevõtluspoliitika osana „Disainivaldkonna riikliku tegevusplaani 2012–2013". Eesti Kunstiakadeemia on selle tegevusplaani strateegiline partner.

Moedisaini osakonna kaubamärk HULA teeb eetilist eesti moodi, otsib põnevaid sotsiaalseid teemasid ja taaskasutab erinevaid materjale. Tootedisaini osakond on loonud uudsete disainilahendustega SmartPosti pakiautomaate. Keraamika ja klaasikunsti osakonna koostööprojekt Eesti toitlustusasutustega „Toit ja nõu" seadis eesmärgiks uute disainilahendustega lauanõude loomise. „Pokaalide projekti" käigus uuriti disainilahendustele lisaks ka kohalikke klaasitootmise võimalusi. Graafilise disaini osakond pakkus lahendusi Arhitektuurimuuseumi visuaalse stiili ühtlustamiseks. Tegeldud on ka sotsiaalselt oluliste projektidega: õppe- ja teraapiavahendite arendamisega (tekstiilidisaini osakond) ning rõivaste kavandamisega erivajadustega inimestele (moedisaini osakond).

Selleks et koostööd disainis, teaduses ja tehnoloogias veelgi laiendada, on Eesti Kunstiakadeemia koos Tallinna Tehnikaülikooliga välja töötanud uue rahvusvahelise magistriõppekava „Disain ja tootearendus (*Design and Engineering*)", mis käivitus 2010/2011. õppeaastal.

Content in English

Editor-in chief's column
Helle Ruusing – The Lost World..... 215
I. Essay
Mart Saarma – Quality of Science and Innovations..... 216
II. Politics
RUSSIA
RiTo conversation circle – Russia's Regional Possibilities and Global Ambitions..... 217
CODE OF ETHICS
Mari Kooskora – Code of Ethics for Members of the Riigikogu – Why and How..... 218
ENERGY
Rünno Lumiste – How Expensive Is Subsidising Renewable Energy in Estonia..... 218
GENDER GAP
Ott Toomet – Do Language Skills Help Find a Better Job?..... 219
ELECTIONS
Arne Koitmäe – Twenty Years of Elections in Estonia after Restoration of Independence: from Depositing the Vote to Electronic Voting..... 220
III. Constitutional institutions
HEALTH CARE
Maarja Lillsaar – Civil and Criminal Liability of Providers of Health Care Services..... 220
IV. Studies and opinions
ECONOMY
Paul Tammert – Liberal or Capitalist Market Economy – That Is the Question..... 221
Mari Rell, Risto Kaarna – Development Trends of Estonian Small and Medium Sized Enterprises..... 222
TEACHER EDUCATION
Anu Toots, Triin Lauri – Teacher Education and Promotion Policies in OECD Countries..... 223
OCCUPATIONAL HEALTH
Mari Järvelaid – Occupational Health in a „Win-Win" Health Care System..... 224
GLOBALISATION
Mari-Liis Jakobson, Leif Kalev, Rein Ruutsoo – Estonia-Finland Transnational Space: Possibilities and Risks..... 225
SULTANISM
Alo Raun – Sultanism in the Modern World..... 225
PARLIAMENT
Mihkel Solvak – Private Member's Bills in Parliament: a Comparative Study of Finland and Estonia..... 226
V. Civil society and state authority
INVOLVEMENT INFRASTRUCTURE
Aare Kasemets, Ülle Lepp, Margus Dsiss – The Idea of the Statistical Portrait of the Estonian Civil Society and Involvement Infrastructure..... 227
ECOVILLAGE
Madis Masing – On the Threshold of Community Leap..... 228
VI. International parliamentary relations
Marko Mihkelson – The Riigikogu and the NATO Parliamentary Assembly..... 229
VII. Literature and databases
Kairi Felt – Estonia's Own e-Book..... 229
VIII. Contributors..... 205
IX. Contents in English..... 213
X. Summaries in English..... 215
XI. Index of names..... 233
RiTo 25 art gallery

Kristiina Oppi – Glass cup from the series „Isaac", project „Dinner and Ware". Supervisor Tiina Sarapu (2011, glass)..... 7
Triinu Jõhve, Diana Tombak, Maarja Siim, Piret Mägi, Katrina Kaubi, Elina Peippo – „Vaccine", HULA collection. Supervisors Marit Ahven, Marit Ilison, Eelike Virve (2011, cotton, polyester, elastane)..... 21
Maris Loitmets – Soy sauce pitcher and base, project „Dinner and Ware". Supervisors Sixten Heidmets, Ingrid Allik, Karin Kalman, Kirsi Mietinen (2011, porcelain)..... 65
Mihkel Güsson, Guido Kasak – Outdoors package delivery booth for Cleveron. Supervisor Sixten Heidmets (2011, metal)..... 75
Mai Schults – Series of glass cups „Katarina", project „Dinner and Ware". Supervisor Tiina Sarapu (2011, glass)..... 157
Anti Laanemaa – Electric car charging point for Ericsson. Supervisors Heikki Zoova, Sixten Heidmets (2012, prototype: cardboard, plastic)..... 175
Merle Visak – Boots and accessories. Supervisor Piret Loog (2010, leather)..... 181
Liis Koort – Tactile textile – means of therapy for children with sensory disorders. Supervisor Mare Kelpman (2010, PVC textile)..... 203
Evelin Kummel – Soy sauce pitcher and base, project „Dinner and Ware". Supervisors Sixten Heidmets, Ingrid Allik, Karin Kalman, Kirsi Mietinen (2011, porcelain)..... 211
Stella Skulatšjova – Renewal of the graphic identity for the Museum of Architecture. Supervisor Jan Tomson (2011, design)..... 231

Summaries in English

EDITOR-IN-CHIEF'S COLUMN

The Lost World

Helle Ruusing, Editor-in-Chief, Information Adviser of the Information Service of the Chancellery of the Riigikogu

The sinister circumstances connected with the financing of political parties that have come to light this spring force the Estonian society to ask questions belonging to the sphere of ethics. It is necessary to have a wider discussion over what is acceptable in the society and what is not. The political parties are after all just a part of the society, albeit an influential part. People should ask from themselves how many times they have, in their attitudes or decisions, gone into conflict with their ethical self. How many times they have turned a blind eye and thought that it does not concern them. As long as people personally or as a society are indifferent, or have a tolerant attitude, towards the expanding and breaking of rules, so long the rules are broken. On the other hand, even when the rules are written down, they work only if most of those who have to follow them have taken part in establishing the rules and accept them.

Who should initiate and develop important discussions in the society? Who are the lighthouses of morale whose opinion really counts? If you want to be concrete, then it is hard to find such people. Not because there are not any. Of course there are. Rather because they do not want public attention. They do not want to be torn into public mud wrestling.

Actually the academic world could and should initiate important discussions in the society. Things that are created inside the walls of universities have more value for the society if we know about them more. The academic circles should publicly speak on issues that are of importance to the society more often. Unfortunately the developments in Estonia during the last couple of decades have been in the opposite direction. The number of students studying at the universities has increased threefold; Estonia has top world class science and scientists. But the Estonian language as a science language is vanishing. Use as a science language has a decisive role in the development and preservation of a language. In the conditions of globalisation, the wish of the scientists to be understood and competitive is understandable, at the same time all knowledge that remains outside the Estonian language space makes the society poorer. In the end it will weaken the Estonian education system as a whole. Hopefully, during the next decade the Estonian universities will find a balance between the international and national, and will have their doubtlessly weighty say in the development of the society.

Estonia could be a society that can make its ethical choices clear and where the so-called sideways will not become a norm. A society that hears without condemning and has a tolerant attitude to many different opinions. Then everybody is ready to have a say.

ESSAY

Quality of Science and Innovations

Mart Saarma, Director of the Centre of Excellence in Molecular and Integrated Neuroscience Research at the Institute of Biotechnology, University of Helsinki, Member of the Estonian Academy of Sciences

Education, scientific research, development of technology and innovations play an important role in the development of modern societies. Today, but even more tomorrow the wellbeing of the society and clean environment are dependent on the development of science, innovations and their practical applications. Over the years, most of the economically advanced counties have made serious investments into research and development (R&D). Leading countries like Israel, Finland and Sweden are already now investing almost 4% of their Gross Domestic Product (GDP) in R&D. After the restoration of independence, Estonia has been remarkably successful in the development of scientific research and technology. Estonian government and society have realized that investment into education, research and development will form a solid foundation for the development of prosperous society. In 2011 Estonia was investing 1.62% of its GDP into R&D, and about half of it came from the government and the other half from industry. Although the success in the development of scientific research and technology has been remarkable, the track record in generating new high-tech industry has been less impressive. Estonia has had several important priorities during the last twenty years, like developing its defence system, joining the EU and EMU, etc. In addition to that, the Estonian society has also faced two serious economic depressions. This undoubtedly has had impact on the development of high-tech industry. However, there are also several areas where additional changes are needed and restructuring of the existing attitudes and principles is required.

In the global perspective, universities are the main source of new breakthroughs, ideas, concepts and methods, and society should do everything to give them freedom to develop their own ideas and build up their competence. In addition to the generation of new ideas and concepts, universities have another important duty to educate and train young people who are competent to solve problems and develop new ideas in the academia and industry. Doctoral and postdoctoral training are important steps in academic career. Traditionally doctoral training has been the responsibility of individual professors and very little systematic education has been offered to the graduate students. Estonia has recently started with graduate schools and is gradually developing the system that is allowing recruitment of the best talents and offering them high quality training during 4 years. In many US and UK universities postdocs are the major force in generating new ideas and results. It is quite common that after defending their PhD thesis, young scientists spent 3–4 years in the laboratories or in the departments of other universities, usually in another country. The postdoctoral period is a crucial time for the development of scientific independence, and also for scientific maturation. Although in late eighties and early nineties many Estonian scientists worked abroad, currently there is tendency that only a small number of scientists spend their postdoctoral period abroad. It is very important to change that. In addition to the changes in doctoral and postdoctoral training, problems of scientific career development, research assessment and technology transfer need special attention. Further development of tenure track system, changes in the selection of professors and several types of research evaluations are recommended. Probably one of the critical areas for the future success of Estonia is the technology transfer and cooperation with industry. Quite often science and technology polices are based on the assumption that basic research is the main foundation for the applied research that then leads to technology development and marketed products. However, this so-called linear model is not working for radical innovations where conceptual breakthrough in basic research can be very rapidly transferred to the industry. Biotechnology has many good examples for such radical innovations. Following this misconception, universities are often under political pressure to deliver knowhow and technology for the direct benefit of society an industry. However, it should not be the benefit of industry and society to force universities to carry our applied research. There is a great risk to support very trivial research, which is often masked under popular and

fashionable titles. Universities should generate new ideas and concepts and train top level specialists, who can then work and be very beneficial in the industry.

Estonia has made first important steps towards the developed and knowledge-based society. Success in scientific research is very encouraging and allows to conclude that Estonia has taken a right direction for the future.

POLITICS

Russia

Russia's Regional Possibilities and Global Ambitions

Riigikogu Toimetised conversation circle

In the *Riigikogu Toimetised* (*RiTo*) conversation circle on 23 May four experts, Undersecretary of the Ministry of Foreign Affairs Sulev Kannike, Consultant of Logistics and Transit Association Andrus Kuusmann, Member of the Riigikogu Jevgeni Ossinovski (Social Democratic Party) and political scientist from the University of Tartu, Project Manager of the Academic Centre for Baltic and Russian Studies Karmo Tüür discussed the development of the Russian Federation during the last two decades. *RiTo*Editor-in-Chief Helle Ruusing acted as the moderator and compiled a summary of the discussion.

The participants in the conversation circle were of the opinion that one of the most important landmarks in the development of Russia during the last twenty years was the constitutional crisis of 1993; after which a new constitution was drawn up in a hurry. It was a superpresidential constitution that has largely dictated the subsequent political development of Russia. One of the peculiarities of this development are the powerful non-constitutional institutions headed by the presidential administration, which by Boris Yeltsin's second presidential term had become more important than other institutions. The developments of that time have in some respects made possible the simplicity with which President Putin quietly started to centralize his power in 2000, and by now the system started by Yeltsin has almost been brought to perfection. Trying to find an answer to the question: „What is the weight of the Russian state in today's world?", the participants in the conversation circle were of the opinion that although in the case of Russia we are dealing with not only a permanent member of the UN Security Council, but also an important nuclear state with huge territory, its present actual capacity in having a real say in global processes is rather doubtful. At the same time Russia has considerably increased its economic capacity, first of all thanks to selling energy resources. However, modernising of economy first of all requires changes in thinking, and the adopting of the principle of more openness and cooperation, and less centralisation, bureaucracy and corruption.

Code of Ethics

Code of Ethics for Members of the Riigikogu – Why and How

Mari Kooskora, Head of the Estonian Business School Ethics Centre

In the light of the political scandals that have been lately discussed in the media, Transparency International Estonia has reached the conviction that it would be reasonable

for the members of the Riigikogu to systematically discuss the ethics issues and to create a code of ethics or a code of conduct for the members of the Riigikogu.

Different sources and different authors have defined code of ethics differently, but generally it is considered a written document where the values, principles of conduct and acting, standards, bases for making decisions and rules for treating the partners are provided. Several associations – business and public sector organisations, non-governmental organisations, parliaments, societies, trades and their unions, etc. – establish codes of ethics for themselves. Organisations, associations and representatives of trades and professions have different approaches towards code of ethics, but generally a code of ethics highlights what is acceptable in a concrete organisation, what principles are followed in daily activities and what is the structure of the organisation like.

The existence of several positions and approaches may cause confusion and uncertainty in the members of the Riigikogu when they start creating a code of ethics. In order to avoid that, the article introduces the general characteristics and types of codes of ethics, brings out main points that should be focused on when preparing a code of ethics. The codes of ethics and codes of conduct of the parliaments of Europe are introduced briefly, and also answers to the most widespread arguments against such codes are presented. As some factions of the Riigikogu have wanted concrete proposals, the proposals of Transparency International Estonia regarding the contents of the code are brought at the end of the article.

I emphasize that our organisation does not proceed from the opinion that the Riigikogu mostly consists of unethical people or that it is a corrupt institution. The reason for the proposal is that establishing a code of conduct may be of use both to the members of the Riigikogu themselves and the Estonian political culture as a whole. Those who are interested may find information about the discussion that took place and the process of preparing the code in the relevant section of the Transparency International Estonia web page (http://transparency.ee/cm/node/585).

Energy

How Expensive Is Subsidising Renewable Energy in Estonia

Rünno Lumiste, Associate Professor, School of Economics and Business, Tallinn University of Technology

Climate change makes the states look for new solutions in energy sector to replace burning of fossil fuels. The European Commission and the European Parliament have made several legislative initiatives. A target has been set for 2020 to produce in the European Union at least 20 per cent of energy from renewable sources. In the EU and the whole world, the changes in national legislative acts and increased energy prices have since the middle of the first decade of the 21st century directed an important part of energy sector investments to renewable energy. Both public and private sector started to intensively finance renewable energy enterprises and research projects.

Germany is the pioneer in using cheap rates and implementing several technologies. Early implementation of subsidies gave Germany a strong competitive advantage, and a large part of subsidies returns to the producers of equipment in Germany. Other European countries have followed Germany's example and established cheap rates for renewable energy on their territories. In some cases this has been accompanied by unexpected rise of electricity price.

Estonia adopted renewable energy subsidies in 2008. Remarkable investments have been made in wind farms and combined heat and power plants. The main objective of the state is to keep the price of electricity low through economy of scale (Ministry of Economic Affairs and Communications). Renewable energy is also a means of increasing energy security in Estonia. Renewable energy subsidies are an object of political will and thus require political consensus. Wider participation of communities and economic and social groups in the development of renewable energy helps to increase public approval. Comprehensive development of society requires closer connections between different economic subjects.

Separate rates of subsidies could be established for local small producers and the technologies that suit them, like small wind turbines, solar batteries, fermented biomass, etc. Connections between cheap rates and creation of new jobs are indirect. In recent years, employment in Estonia has increased in the production of renewable energy equipment (like wind turbine parts, solar energy equipment). But the enterprises active in this field are oriented towards global market and local cheap rates have an indirect impact on their activities. In spite of the EU single market and legislation (2001/77/EC and 2009/28/EC), the states have their own priorities. German electricity consumers pay a high price, but most of the equipment is produced locally, and this supports local employment and the export competitiveness of enterprises. The main aim of the UK legislators is establishing a working and transparent business environment and ensuring the welfare of consumers. The main aims of Estonian legislators and state authorities are to observe the requirements of the European Union and keep the optimal electricity price level.

Gender Gap

Do Language Skills Help Find a Better Job?

Ott Toomet, Senior Research Fellow of Microeconomics, University of Tartu

According to labour research, in Estonia good Estonian language skill of non-Estonians is connected with 5 percent points smaller unemployment rate. Surprisingly, its role in explaining better income is modest, because Russian men who can speak Estonian well do not earn more than Russian men who cannot speak Estonian at all. In the case of women, good Estonian language skill is accompanied by about 10 percent increase in salary. This situation is caused both by gender and national segregation – women work more in professions where it is necessary to communicate in Estonian, and also more in workplaces where Estonian is spoken. Estonian language skill is important for the unemployed who speak Russian as their mother tongue and also to those employees who are in the risk of becoming unemployed. But highly qualified non-Estonian workers have more use of English than of Estonian.

Elections

Twenty Years of Elections in Estonia after Restoration of Independence: from Depositing the Vote to Electronic Voting

Arne Koitmäe, Adviser of the Elections Department, Chancellery of the Riigikogu

20 years ago, in 1992, Estonia regained independence, and the constitutional referendum as well as the elections to the VII Riigikogu were held. Voting has never been exclusively limited to election day. Over the time new voting methods have been constantly introduced and while some of these methods – like depositing the vote in the polling

station before the election day or voting by proxy – have been eventually rejected, many have persisted, and in 2011 elections to the Riigikogu already 43.1% of participating voters voted before the election day by various alternative means.

A landmark decision was made by the parliament in 2002, when Internet voting was introduced for the first time. First implemented in 2005, it has evolved to be the second most popular voting method in Estonia, with 24.3% of participating voters choosing to vote over the Internet in 2011. Internet voting enables people to vote irrespective of the time (within the 10–4 day period before the election day) or place, making it the most flexible voting method of all.

This doesn't mean that Internet voting is the perfect method since the voter must first overcome several technological obstacles and – most crucially – have trust in the e-voting system. Security issues of I-voting as well as the intricacies of managing the I-voting system remain a debated subject.

It is thus not surprising that I-voting continues to evolve. At the time of writing the article, several new amendments to Acts on elections (186 SE) are discussed in the Riigikogu. The most important new feature for the voter would be the ability to ensure that his/her vote sent to the I-voting system has not been compromised. To achieve this, the voter will be able to verify the vote, using a smartphone application that takes a picture of a QR code supplied by the voting application on the computer. After that the phone app automatically checks whether the code matches the one provided from the central I-voting server. In the case of mismatch, the voter can vote again either by using a different computer or casting a paper ballot.

CONSTITUTIONAL INSTITUTIONS

Health Care

Civil and Criminal Liability of Providers of Health Care Services

Maarja Lillsaar, Private Law Analyst, Legal Information Department of the Supreme Court

Results of the analysis of court practice show that a great number of disputes on providing of health care services never get to court. According to the EU health portal, it is estimated that 8–12% of hospitalized patients suffer in the course of treatment because of deviations in health care services.

The provider of health care services is responsible for deviations connected with health care services. The liability of providers of health care services can be both civil and criminal. Civil liability in its turn is divided into two: contractual liability and delictual liability. Several problems may be encountered in court practice when determining liability.

Large number of violations never get to court and are either settled out of court or the person concerned refuses to submit any claim. Besides that, it is rather difficult for a patient to prove in civil procedure that a breach of contract has been committed by a provider of health care service. Therefore it could be assumed that the number of applications for commencement of criminal proceedings in cases concerning the providing of health care services would increase, but at the moment the increase in the number of such criminal cases has not been noted in court practice (at the same time,

there is no information about the number of applications for commencement of criminal proceedings in connection with health care services).

In the case of civil matters, the disputes concerning providing of health care services were mostly solved on the basis of contractual provisions. In court practice, breaches of an obligations arising from the contract on providing health care services in most cases consist in errors in diagnosis and treatment. In the identification of errors, the courts solving civil matters almost exclusively relied on the conclusions of the Expert Committee on the Quality of Healthcare. It should be emphasized here that in criminal cases it is not allowed to use the decision of the Expert Committee on the Quality of Healthcare as evidence. An expert analysis has to be conducted.

In the cases of breaches of contracts on providing health care services, mostly the compensation for damage is claimed, incl. compensation for both patrimonial and non-patrimonial damage, but imposing of compensation does not happen not very often because the plaintiff is unable to prove the violation of obligation.

In court practice, very few decisions concerning the breach of providing health care services have been made in criminal matters – only three decisions in total. Therefore it is not possible to make any general conclusions on the basis of those decisions. But in the criminal matters reviewed, the content of prosecution was delict of negligence committed at least partially through inactivity.

STUDIES AND OPINIONS

Economy

Liberal or Capitalist Market Economy – That Is the Question

Paul Tammert, M.A., Economics

International comparative studies mostly define Estonian economic model as free market economy. Pursuant to the generally accepted conception in research circles, a market is considered free and price fair if the suppliers and buyers are free in making their decisions. This paper introduces one possible view on the method of describing the economic model of a state, and analyses by applying the case study method if the prices in Estonia are fair.

The purpose of the article was to study the differences of liberal and capitalist market economy and their impact on real economy. During the research, clear differences between them became evident, and also the fact that from the viewpoint of continuing economic policy research, adopting multi-dimensional approach would be effective. One possibility could be to implement the concept of social organisation of life. Implementation of multi-dimensional model would reduce confrontations in society and the conflicts caused by them; in the case of one-dimensional model the acceptance of one ideology automatically means confrontation with the opposing ideology.

The article offers one possibility for orienting in the social space, analysing and describing the processes and discussing the rationality of implementing them without direct opposing. It is especially important at the time the world economy is hit by harsher and harsher crises, and the need to develop new bases for economic policy increases.

The most important result of the research, however, was explaining the differences between liberal and capitalist market economy and presenting the relations in a civil society. Considering the importance of cooperative form of entrepreneurship and the International Year of Cooperatives declared by the UN, it is high time to start a public discussion on the subject in Estonia. Economists have a special role in starting this discussion and keeping it going.

Development Trends of Estonian Small and Medium Sized Enterprises

Mari Rell, Economic Policy Analyst - Project Manager, Praxis Center for Policy Studies

Risto Kaarna, Economic Policy Analyst, Praxis Center for Policy Studies

Praxis Center for Policy Studies has been conducting the studies of development trends of small and medium sized enterprises every third year since 2002. The purpose of this, the fourth research was to ascertain the fields of activity of Estonian small and medium sized enterprises, analyse the factors influencing their development, collect the assessments of entrepreneurs, compare them by size, field of activity, location and current economic indicators, and compare the results with earlier studies. Nearly 1500 entrepreneurs were interviewed during the study. On the basis of the results it may be admitted that the factors influencing the development of small and medium sized enterprises are closely connected with the general trends and problems of economy. On the background of weakened financial environment, the number of such entrepreneurs who need additional financing for developing their enterprise, but for whom the possibilities of getting it are often beyond means is increasing. More and more hope is placed in state support. The situation of labour market has somewhat improved for the entrepreneur, but still it is hard to find top specialists. The reduction of demand during the economic crisis has also brought along the reduction of the number of exporting small and medium sized enterprises. But those who are exporting feel more confident and have managed to increase the percentage export turnover in their sales revenues. The readiness to start exporting goods and services in the nearest future is small, especially in the service sector. The attitude of entrepreneurs towards cooperation with other enterprises and investors who come outside the enterprise is problematic. The readiness for cooperation between enterprises is small; the will to preserve independence is brought out as the main obstacle. Cooperation is not seen as a possibility to develop one's business and ensure the sustainability of enterprise.

Teacher Education

Teacher Education and Promotion Policies in OECD Countries

Anu Toots, Professor of Comparative Public Policy, Tallinn University

Triin Lauri, Doctoral Candidate, Institute of Political Science and Governance, Tallinn University

The existing models of public service organisation are not really suitable any more for analysing modern teacher education. The pressure on productivity and effectiveness caused by globalisation blurs the specifics of career and position systems, and makes the issues connected with teachers as the key factor influencing the results of education much more complicated. Thus the issue of teacher education is not just a pedagogical issue, but also requires strategic political choices.

The article touches upon three important issues connected with teacher education, discussing them on the background of international experience. First, how the modern government models have influenced the expectations regarding the preparation and profession of teachers. Second, how to make the offering of and demand for teachers match by putting teachers where they are needed the most. Third, how to ensure the professional level and development of present and future teachers.

The fact that the Government is getting more and more involved in teacher education has given reason to speak about a separate teacher policy. Inspired by the new public management doctrine, teacher education becomes more and more based on the interests and satisfaction of different social stakeholders (parents, community), and the focus has shifted from expertise- and theory-centeredness to effectiveness, responsiveness and practicality.

Career and position systems have not been able to offer a cure for the chronic lack of quality teachers, therefore both systems are looking for novel approaches to the preparation and recruitment of teachers. One of them is the alternative and more flexible possibilities of entering the teaching profession. In addition to that, it is tried to place the teachers who already work to the regions where the problems with the number or quality of teachers are the greatest. Alternative ways of entering teaching profession are quietly gaining wider political recognition because it is believed such approach fits well with modern dynamic employment patterns. Estonia is also making steps towards liberalising the system, and the best example here is the launching of the American programme „Youth to School" in 2007. In order to ensure the so-called difficult regions with quality teachers, both positive special treatment (bonuses for relocation), and supportive rewarding mechanisms for dealing with difficult students are used.

In comparison to successful states, the Government of Estonia has been slower in initiating reforms in the in-service training of working teachers. If in the South-East Asian and several European countries the state has increased its role in the in-service training of teachers, then in Estonia it belongs to the sphere of decision-making and activities of non-government sector and autonomous universities. Secondly, one-size-fits-all model, which does not take into account the different work experience and needs of the teachers, prevails in Estonian teacher training. Such small differentiation of teacher policy measures and lack of strategic planning makes initiating reforms difficult and their cost badly manageable.

Occupational Health

Occupational Health in a „Win-Win" Health Care System

Mari Järvelaid, acting head of Occupational Health Office, Health Board

The aim of health system – longer life and more healthy life years – can be achieved in cooperation between different levels of health care.

The average life expectancy in the European Union has risen to more than 81 years. In Estonia, too, the life expectancy at birth and number of healthy life years has increased during the last years. But the number of people with primary permanent incapacity for work has also increased, having almost doubled since 2001 and forming nearly 9.5 per cent of population in 2011.

The poll conducted within the framework of Estonian Labour Force Study 2011 (health and capacity for work module) showed that less than two per cent of 50–54 year old workers had very good health and 49.5 per cent considered their health good; only one per cent of 60–64 year olds considered their health very good and 29 per cent good, so that it can be said most people have problems with health.

On 15 March this year, the experts of the Member States of the European Union came together at the invitation of the French in order to discuss the diagnosing of occupational diseases. The experts' attention was focused on Denmark where more than 17,000 new cases of occupational diseases were diagnosed last year. European practice shows that the more occupational diseases are diagnosed in a country, the more effective the prevention of occupational diseases is.

According to the ILO, occupational health care has a considerable impact on economy because it is estimated that four per cent of the gross product of world economy is lost because of workplace accidents and occupational diseases. According to the European Commission, work-related risk factors cause 8.8 per cent of deaths globally.

In real life there are actually very few such black-and-white situations where health disorders are caused only by work. Registered work-related illnesses are like an iceberg under the water – the top that is above water is of different height in every country. It should not be forgotten that people learn to live with their diseases, and recognising a disease requires knowledge. Usually the early recognising of the first signs of a health disorder gives an advantage in the form of preventing the disease, quicker healing, smaller medical treatment expenses and preserving of capacity for work.

Work health can contribute to the early prevention of work-related health disorders of men and women, and increasing the number of healthy life years. The solving of a problem begins by admitting boldly that there is a problem. Making occupational health service a fully-fledged part of the health care system is a key to better future and in conclusion a win-win possibility to the state, the employers and the workers.

Globalisation

Estonia-Finland Transnational Space: Possibilities and Risks

Mari-Liis Jakobson, Lecturer of Political Science, Tallinn University

Leif Kalev, Associate Professor of State Theory and State Law, Tallinn University

Rein Ruutsoo, Professor of Political Theory, Tallinn University

This year's population census and several initiatives have brought the people who have left Estonia after the restoration of independence to public attention. Most researches have focused on the number of emigrants or potential emigrants, and on how to attract people to return. Due to the great difference in the standards of living, attracting to return has greatly remained rhetoric and in many European countries there are quite large communities of Estonian emigrates. The article introduces one part of the recently completed collaborative project TRANS-NET, financed by the European Commission – analysis of the Estonia/Finland transnational space.

There is no point in regarding the established situation only as a situation of emergency because it also contains possibilities. During the last decade, research of transnationalism has emerged in the social sciences. Globalisation or reducing the impact of geographical and social restrictions also means that people are more and more connected with several places of residence, keeping old and establishing new connections, and working in several countries. It is possible to maintain relations with people across the border. The problem is how well we know these possibilities, and what we are ready for ourselves. Estonia and Finland are at the same time close and also different countries. This has brought along a kind of functional differentiation, with one country having one set of possibilities and limitations, and the other country the other, and the operator in the transnational space has the possibility of compiling a satisfactory package of them.

On the other hand, to a certain extent such differentiation has also made the transnational space a space of unequal possibilities. A successful state needs a strategy for cross-border governing. As the research showed, Finland in many ways already has it – they are able to use Estonia as an extension of their labour market and economy, to engage in negotiations with their diaspora, etc. However, Estonia has great many possibilities for improving its position. Instead of ignoring the issue of emigration or simple attracting-to-return schemes, we need a more carefully planned policy of transnationalism that takes into account the real situation of these people. Purposeful work is required to use the possibilities of transnationalism successfully. It is an important and so far quite little used resource of development tiny Estonia has in the globalising world.

Sultanism

Sultanism in the Modern World

Alo Raun, Doctoral Candidate, Institute of Political Science and Governance, Tallinn University

One forms of authoritarian government bears a more colourful name than others – Sultanism. At the same time it is an interesting fact that none of the post-WWII states that Juan Linz and his fellow thinkers have gathered under this name have been governed by a sultan during the time they have borne this title. The researchers that have studied Sultanism consider it such a peculiar type of regime that they regard Sultanism one of the three or four main types of authoritarian regime. At the same time they admit that not many such regimes exist nowadays. Therefore it would be interesting to study more closely if the countries that are classified under this title are really so different from others that they deserve to be brought out separately. The article tries to answer this question, relying on several books where the notion of Sultanism has been discussed and where Linz is the (co-)author, and also on a more recent analysis of political regimes that also concentrates on Sultanism (Alan Siaroff 2005). On this background it is examined in which meaning Max Weber used the term in the first decades of the last century.

According to the hypothesis of the article, the Sultanism of both Max Weber's and Juan Linz's school and the Sultanism with totalitarian influences that exists today are subdivisions of the ideal type of one and the same regime that are distinguished from each other by the nature of the preceding regime and the level of modernisation of the country, but which are quite similar in other aspects. In these regimes the state power is more modernised that the society in general, and this progress and the state power primarily serve the personal interests of the ruler, help to collect the power extensively in the hands of the ruler.

The research confirms the hypothesis, and it becomes clear that the Sultanist regimes not only deserve to be distinguished from others by their peculiar features, but it is also possible to speak of three sub-types: traditional, new and post-totalitarian Sultanism. In this way it is possible to overcome the contradictions between the pre-modern reality of Weber, the modernised reality of Linz's school and today's post-totalitarian regimes (Turkmenistan and North-Korea).

Parliament

Private Member's Bills in Parliament: a Comparative Study of Finland and Estonia

Mihkel Solvak, Researcher of Comparative Politics, Institute of Government and Politics, University of Tartu

The percentage of private member's bills (PMB) in overall legislation in parliamentary systems tends to be small. As a rule, the executive tends to dominate over the legislative branch in initiating legislation. Regardless of this, members of parliament (MP) tend to be quite active sponsors of legislation. This study analyses 328 such PMBs from the period of 1999–2007 in Estonia and 665 bills from 2003–2007 in Finland. The success rate of these bills was 37.9% and 4.5% in Estonia and Finland respectively. The high number of sponsored bills stands in marked contrast to the low number of passed ones. This raises the question why MPs engage in apparently irrational behaviour of using their limited time to sponsor a large number of bills that will most likely never be passed. The article looks at the sponsoring, substance and the legislative process of these bills. The primary explanatory mechanism focuses on the personal vote notion, which captures the degree to which individualistic behaviour of MPs is rewarded by the electoral system. The results show that the degree of the personal vote explains PMB sponsorship frequency. MPs who operate in a setting that is comparatively more rewarding towards individualistic behaviour sponsor these bills in greater numbers. The substance of the bills and their fate in the legislative process depends however on the coalition or opposition status of the MP and not on the personal vote level of the sponsor. Variance within an electoral system therefore structures behaviour in parliament, but the effects are not strong enough to influence parts of the electoral process that follow the initiation of a bill.

CIVIL SOCIETY AND STATE AUTHORITY

Involvement Infrastructure

The Idea of the Statistical Portrait of the Estonian Civil Society and Involvement Infrastructure

Aare Kasemets, head of research group, Estonian Public Service Academy

Ülle Lepp, Doctoral Candidate of Public Administration, Tallinn University of Technology

Margus Dsiss, author of KYPO IT-solution, MAD Innovators OÜ

The article deals with the background system, results and political recommendations of the idea project „Portrait of Citizens' Society" ("Kodanikeühiskonna portree", KYPO). The starting point are the problems of participation democracy in Estonia and the problems of the implementation of Estonian Civil Society Concept, connected with the involvement of citizens' associations, and of good involvement practice (2005, 2011), drawn up on the example of OECD involvement report (2001). On the basis of analyses the authors claim

that in spite of many efforts, ensuring the quality of statistics on citizens' associations and involving of stakeholders have not become an accepted part of policy shaping, legislation and public administration (altogether, good governance).

The first part of the article deals with the story and theoretical background system of the KYPO idea, among other things the authors improve the OECD involvement framework, adding the fourth component, namely the preparatory work of a policy initiator – the mapping of stakeholders and preparing involvement plan – to the existing components of informing, consulting and participation. In the second part the quality and participation problems of data gathered from the citizens' associations of the country are analysed and the possibilities of the KYPO demo version are introduced. The third part focuses on the proposals collected from the target groups during the KYPO project; the proposals concern the functions of several ministries and the parliamentary oversight functions of the Riigikogu as the representative body of citizens.

In spite of the quality problems of national registry data, the demo version of KYPO (**www.kypo.ee**) is a sufficiently integral and practical e-tool that can be used in performing the tasks of the officials dealing with the involvement of citizens' associations in legislation at ministries, leaders of citizens' associations, members of the Riigikogu, journalists, teachers of civil education, etc., when it is necessary: (a) to e-map citizens' associations as target groups of development plans, laws, public services or projects at the level on the state, counties, cities and rural municipalities (KYPO as online involvement infrastructure); (b) to find quickly in one e-window general data on Estonian civil society and its associations, guardian organisations, studies, financing information, state e-services for associations, etc. (KYPO as the portrait and gate of civil society); (c) to know and observe the civil society development plan of the Government of the Republic (KODAR) 2011–2014 objectives, instruments and statistics reflecting the results (KYPO as reports web).

Ecovillage

On the Threshold of Community Leap

Madis Masing, Chairman of the Board, Estonian Ecovillage Movement

An ecovillage is an integrated and ecologically sustainable human community that can exist both in a city and in the country. Members of the communities share the same ecological, social-economic, cultural and spiritual values, their collective identity is formed of similar world view and sense of being members of one group, they follow agreed-upon social norms and rules, traditions of meeting, acting and working together, and live close to one another. Humankind developed in harmony with nature and our planet, but during the last centuries human activity has managed to damage it. Hundreds, maybe thousands species have become or are in danger of becoming extinct, we ourselves are stressed, suffer from bad health and do not care about others. The governments have not found working and universal solutions to such problems as poverty, wars, violence, hunger and other pointless human sufferings. Nothing has been achieved with policies that are centralised from above. Change can only come from below, from the grassroots level – from the civil society. Strong personality, strong family, strong community, strong society, strong humankind.

Community leap is a peaceful, smooth change of social system that results in a socially, economically and ecologically sustainable living environment. Considering the global situation where many resources are drastically diminishing and the number of population

is dramatically increasing, we should review our habits, including consuming habits, and behaviour. Estonia has all the conditions necessary for being among the first in the world to carry out the community leap. We have free space, clean drinking water, forests, fertile land, natural building materials and clever, pragmatic and industrious people. Estonia has already exported the Let's Do It! campaign of cleaning, so that the path has already been trodden in. The communal way of living exists deep in our culture, common memory and identity. The generation of grandmothers and grandfathers who have lived close to nature and economically, and who have the knowledge, skills and experience, is still alive. The future of the planet and humankind, the skills the future generations will have, their sense of belonging together and identity depend on the community leap. The extent of today's problems – violence, crime, hunger, unemployment, stress and depression – will depend on it. Whether we will achieve harmony with nature and among ourselves, and live on happily, freely and wisely, will depend on it.

INTERNATIONAL PARLIAMENTARY RELATIONS

The Riigikogu and the NATO Parliamentary Assembly

Marko Mihkelson, Chairman of the Foreign Affairs Committee of the Riigikogu

The Parliamentary Assembly of the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) is a forum that unites the parliaments and politicians of its member states and primarily performs an advisory function. In 1991–2003, Estonia had the status of an associate member in the Assembly. Since 2004 the Riigikogu is represented there by a three-member delegation. The delegation of the Riigikogu has proven that we are serious and equal members of the Assembly. Sven Mikser, member of the NATO Parliamentary Assembly since spring 2003, has been the head of the Subcommittee on Transatlantic Cooperation of the Defence and Security Committee and has been elected Vice-President of the Assembly. Mikser was also the rapporteur of the Assembly during the preparation of the new Strategic Concept of NATO, and was elected the Chief Rapporteur of Defence and Security Committee at the annual session of 2010. Thus the Estonian delegation has been quite visible in the activities of the Assembly. NATO Parliamentary Assembly plenary session took place in Tallinn on 25–28 May 2012. Besides the delegations of 26 Member States, politicians from 13 states with associate member status, European Parliament and international parliamentary organisations, associated partner delegations of Mediterranean region from Algeria, Jordan and Morocco and visiting politicians from Kosovo and the Mediterranean Assembly took part in the Session.

LITERATURE AND DATABASES

Estonia's Own e-Book

Kairi Felt, Head of Collection Development Department, e-Collections Coordinator, National Library of Estonia

Last year can be considered the successful beginning of the production of Estonian e-books. The article gives an overview of what an e-book is and where it is possible to get it. Publishers and bookshops offer the readers an ever expanding choice of e-books in all possible formats. An important problem is making the book files copying-safe and guaranteeing copyright; the unfairly high VAT rate of e-books in comparison to paper books is a problem. The National Library deals with the issues of acquiring legal deposits and digital archiving. The libraries that are interested in lending e-books are considering whether to join ELLU, the newly completed reading environment of Tallinn Central

Library or to start lending e-book readers like Tartu City Library. For that, the user possibilities offered by different e-book readers and the price-quality relationships have to be thoroughly studied.

Nimeregister

Aavik, Toivo 33
Ahven, Marit 21
Allik, Ingrid 65, 211
Amin, Idi 138
Andrew, Stuart 196
Arumäe, Urmas 20
al-Assad, Hafez 139
Basch, Linda 125
Batista, Fulgencio 138
Berdõmuhhamedov, Gurbangulõ 138
Berlin, Isaiah 200
Bingen, Hildegard von 119
Bismarck, Otto Eduard
Leopold von 119
Bokassa, Jean-Bédel 138
Brock, Lothar 201
Buzan, Barry 201
Ceauşescu, Nicolae 138, 139, 141, 142
Chehabi, Houchang E. 138–141
Csíkszentmihályi, Mihály 172
Di Rupo, Elio 187
Dsiss, Margus 159, 205, 227
Duvalier, Jean-Claude 138
Felt, Kairi 183, 205, 229
Fico, Robert 196
Gaddafi, Muammar 138
Gates, Bill 189
Glick Schiller, Nina 125
Golden, Miriam A. 144
Gómez, Juan Vicente 138
Grybauskaitė, Dalia 192
Güsson, Mihkel 75
Hannolainen, Aivar 168
Heidmets, Sixten 65, 75, 175, 211
Holm, Hans-Henrik 201
Hurt, Jakob 9
Hussein, Saddam 139
Ilison, Marit 21
Inglehart, Ronald 139
Jakobson, Mari-Liis 124, 205, 225
Janković, Zoran 195
Janša, Janez 195
Jefremov, Aleksandr 198
Jeltsin, Boriss 23–26, 217
Johanson, Leopold 118
Joyce, Eric 196
Juncker, Jean-Claude 192
Jõhve, Triinu 21
Järvelaid, Mari 114, 205, 224
Kaarna, Risto 95, 205, 222
Kaevats, Ülo 94
Kalev, Leif 124, 205, 225

Kalman, Karin 65, 211
Kalmi, Panu 92
Kannike, Sulev 5, 23–25, 27, 28, 30–32, 205, 217
Kaptein, Muel 35
Karimov, Islam 198
Kasak, Guido 75
Kasemets, Aare 159, 206, 227
Kaubi, Katrina 21
Kaye, Bruce 34
Kelchtermans, Geert 103
Kelpman, Mare 203
Keohane, Robert 125
Key, John 199
Kim Il-sung 139, 141
Kim Jong-il 138, 139
Kim Jong-un 138
Kionka, Riina Ruth 178
Klaus, Václav 197
Koitmäe, Arne 55, 206, 220
Koort, Liis 203
Kooskora, Mari 33, 206, 218
Kostov, Ivan 188
Kubilius, Andrius 192
Kummel, Evelin 211
Kunysz, Nicholas 141
Kuusmann, Andrus 5, 23, 24, 26–29, 31, 206, 217
Laanemaa, Anti 175
Lammert, Norbert 195
Lauri, Triin 102, 206, 223
Leping, Kristjan-Olari 51
Lepp, Ülle 159, 206, 227
Lévi-Strauss, Claude 117
Lillsaar, Maarja 67, 206, 220
Linz, Juan 134–142, 225, 226
Loitmets, Maris 65
Loog, Piret 181
Lumiste, Rünno 41, 207, 218
Majadele, Ghaleb 190
Marcos, Ferdinand 138
Masing, Madis 170, 207, 228
Mattson, Ingvar 144
Medvedev, Dmitri 28, 29, 199
Meister, Lylian 209
Michaeli, Anastasia 190
Mietinen, Kirsi 65, 211
Mihkelson, Marko 177, 207, 229
Mikser, Sven 179, 229
Milanović, Zoran 190
Mobutu Sese Seko 138
Monti, Mario 190
Mägi, Piret 21
Nazarbajev, Nursultan 191
Nguema, Francisco Macías 138

Nijazov, Saparmurat 138, 139
Noriega, Manuel 138, 139
Nye, Joseph 125
Obama, Barack 46
Oidekivi, Rein 178
Ong, Aihwa 129
Oppi, Kristiina 7
Ossinovski, Jevgeni 5, 23–32, 207, 217
Parvanov, Georgi 188
Peippo, Elina 21
Pelizzo, Riccardo 36
Pentus, Keit 44
Pérez Jiménez, Marcos 138
Pop, Virgil 194
Prits, Kairit 51
Putin, Vladimir 23–26, 28, 29, 217
Rafalko, Robert 34
Rajoy, Mariano 189
Raun, Alo 134, 201, 207, 225
Rebane, Ilmar 119
Rell, Mari 95, 207, 222
Remmel, Mart 159
Roos, Merete 115, 116
Rose, Charlie 177
Roth, Guenther 137
Roth, William 177
Ruusing, Helle 5, 23, 25, 27–31, 207, 215, 217
Ruutsoo, Rein 124, 207, 225
Saarma, Mart 5, 9, 208, 216
Saleh, Ali Abdullah 191
Sarapu, Tiina 7, 157
Savisaar, Edgar 129
Schults, Mai 157
Schumpeter, Joseph Alois 46
Siaroff, Alan 134, 136, 138–140
Siim, Maarja 21
Simons, Maarten 103
Skulatšjova, Stella 231
Solvak, Mihkel 143, 208, 226
Sørensen, Georg 200, 201
Szanton-Blanc, Christina 125
Stapenhurst, Rick 36
Stepan, Alfred 134–137, 141
Stohl, Michael 201
Stojkovic, Dejan 77
Suits, Gustav 15
Tammekann, August 15
Tammert, Paul 77, 208, 221
Tilly, Charles 201
Timofti, Nicolae 193
Tombak, Diana 21
Tomson, Jan 231
Toomet, Ott 49, 51, 208, 219

Toots, Anu 102, 208, 223
Trujillo Molina, Rafael Leónidas 138, 141
Tsacheva, Tsetska 188
Tõmošenko, Julia 198
Türk, Danilo 195
Tüür, Karmo 5, 23, 25–32, 208, 217
Uluots, Jüri 119
Weber, Max 134, 136–140, 142, 226
Veldre, Eimar 168
Welzel, Christian 139
Wenger, Etienne 174
Wildavsky, Aaron 77
Wilders, Geert 189
Viljamaa, Piret 187, 200, 208
Wilson, Phil 196
Virve, Eelike 21
Visak, Merle 181