

www.riigikogu.ee/rito

Riigikogu Toimetised



RiTo 28 / 2013

Riigikogu Toimetised

Riigikogu Kantselei väljaanne
Ilmub aastast 2000

Riigikogu Toimetised (RiTo) on parlamendi põhiseaduslikke ja ühiskondlikke ülesandeid mõtestav perioodiline ajakiri, mis ilmub kaks korda aastas – juunis ja detsembris. RiTo on ajakiri poliitikuile, teadlastele, kõrgkoolide õppejõududele, ametnikele, äri- ja mittetulundusühingute liikmeile ning kõigile poliitikahuvilistele. RiTo missioon on edendada dialoogi teadlaste ja riigitegelaste vahel.

Uuringute ja arvamuste rubriigis avaldatakse ka eelretsenseeritud heatasemelisi teadusartikleid, mis käsitlevad nüüdisühiskonna, riigivalitsemise ja poliitika huvipakkuvaid probleeme. Eesmärk on sotsiaalteaduste originaalsete uurimistulemuste abil mõtestada teaduspõhiselt praktilist valitsemiskogemust.

Oodatud on ka Eesti autorite välismaistes teadusajakirjades avaldatud artiklite eestindused.

The Riigikogu Toimetised (RiTo) = the Journal of the Estonian parliament is a forum for discussing the constitutional tasks of the Parliament and it is oriented towards politicians, scholars, teachers of universities, civil servants and representatives of business and non-profit associations, and everybody interested in politics. It also publishes peer reviewed research papers that deal with the issues of interest in modern society, governance and politics.

Toimetuskolleegium:

Olav Aarna – tehnikateaduste doktor, Sihtasutuse Kutsekoda juhatuse liige, Isamaa ja Res Publica Liit

Küllo Arjakas – linnaarhivaar, Tallinna Linnaarhiivi juhataja

Eiki Berg – PhD, Tartu Ülikooli rahvusvaheliste suhete teooria korraline professor

Igor Gräzin – PhD, Riigikogu liige, Eesti Reformierakond

Rita Hiltelmaa – Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse juhtiv spetsialist

Aivar Jarne – Eesti E-tervise Sihtasutuse kommunikatsioonijuht

Ülo Kaevats – PhD, Tallinna Tehnikaülikooli emeritprofessor

Aare Kasemets – MA, Sisekaitseakadeemia sisejulgeoleku instituudi teadur

Marike Kirch – PhD, Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonna nõunik

Raul Narits – PhD, Tartu Ülikooli võrdleva õigusteaduse professor

Helle Ruusing – Riigikogu Kantselei pressi- ja infoosakonna infonõunik

Allan Sikk – PhD, Londoni Ülikooli Slaavi ja Ida-Euroopa Uuringute Kolledži Baltimaade poliitika lektor

Ivar Tallo – MA, E-riigi Akadeemia direktor

Anu Toots – PhD, Tallinna Ülikooli võrdleva halduspoliitika professor

Toimetaja:

Peatoimetaja: Helle Ruusing

E-post: helle.ruusing@riigikogu.ee

Tegevtoimetaja: Marje Jõeste

E-post: marje.joeste@riigikogu.ee

Keeletoimetaja: Viime Laanpere

Tõlkijad: Mari Ets, Tatjana Kobanova, Mari Vihuri

Kunstivalik: Eesti Kunstnike Liit, <http://www.eaa.ee>

Kujundaja: Ülo Emmus, AS Loom

Tehniline toimetaja: Marike Kuldkepp, Eesti Rahvusraamatukogu

E-post: marike.kuldkepp@nlib.ee

Küljendaja: Kadri Possul

Trükk: AS Printon Trükikoda

Riigikogu Toimetiste aadress:

Riigikogu Kantselei, Lossi plats 1a, 15165 Tallinn, Eesti/Estonia

Telefon 631 6382; faks 631 6354

E-post: RiTo@riigikogu.ee

Autoriõigus – Riigikogu Kantselei, 2013

Autoriõigus – Dénes Kalev Farkas, 2013

ISSN 1406-5665

Sisukord

<i>Peatoimetaja veerg</i>	
<i>Helle Ruusing – Vastu tuult</i>	5
I. Essee	
<i>Peeter Laurits, Karina Talts – Loovus ja kultuuripoliitika</i>	11
II. Poliitika	
KULTUURIPOLIITIKA	
<i>RiTo vestlusring – Kultuur kui vaimne julgeolek</i>	23
KOHALIKU OMAVALITSUSE VALIMINE	
<i>Rein Toomla – Kohalikud võimuliidud – kattuvused valitsuskoalitsioonidega</i>	31
ERAKONNASEADUS	
<i>Rait Maruste, Riho Kangur – Erakonnaseaduse olemusest ja kujundamisest</i>	35
PALGALÕHE	
<i>Marianne Mikko – Sooline palgalõhe Eestis vajab lahendust</i>	42
STRATEEGILINE PLANEERIMINE	
<i>Siiri Sillajõe – Parlamendi roll strateegilises planeerimises</i>	46
III. Institutsioonid	
EUROOPA PARLAMENT	
<i>Piret Ehin, Ülle Madise, Mihkel Solvak, Kristjan Vassil – Üksikkandidaadid</i>	
<i>valimistel Euroopa Liidu liikmesriikides</i>	53
<i>Allan Padar – Majanduslik hääletamine Euroopa Parlamendi valimistel</i>	67
IV. Uuringud ja arvamused	
TULEMUSEELARVESTAMINE	
<i>Ringa Raudla – Tulemuselarvestamise mõjud ja ohud*</i>	81
INIMÕIGUSED	
<i>Liiri Oja – Seksuaalne orientatsioon heteronormatiivses inimõiguste süsteemis</i>	92
TEADUS- JA ARENDUSTEGEVUS	
<i>Janno Reiljan, Ingra Paltser – Eesti rahvusvaheline positsioon ettevõtlussektori</i>	
<i>teadus- ja arendustegevuse alusel</i>	99
TÖÖTURG	
<i>Mihkel Nestor – Töötajate ootused ja kutseharidus – mida ettevõtjad ootavad?</i>	115
<i>Marti Taru – Koolist tööle, lapsest lapsevanemaks</i>	123
AUTORIÕIGUSED	
<i>Ülle Vanaisak – Üldised probleemid õppematerjalide loomisel ja kasutamisel</i>	132
TÄIENDUSÕPE	
<i>Aare Kasemets, Tanel Oppi – Siseturvalisus, ideaalse inimvarajuhi otsingud ja</i>	
<i>täiendusõppe vajadus</i>	140
V. Kodanikuühiskond ja riigivõim	
SKVOTTIMINE	
<i>Mari-Liis Leis – Anna Haava 7a hõivatud maja lugu</i>	159

VI. Parlamendi ajalugu

ISESEISVUSE TAASTAMINE

<i>Peet Kask, Küllo Arjakas</i> – Demokraatia areng Eestis: avalikustamisest iseseisvuse taastamiseni (1986–1991)	165
---	-----

VIIMANE ÜLEMNÕUKOGU

<i>Rein Järlik</i> – Kaante vahel on ülevaade pöördeliste aastate parlamendi tegevusest	172
<i>Margit Muul</i> – Viimasest Ülemnõukogust eelarvamuste ja emotsioonideta.	175

SEADUSE SAAMISLUGU

<i>Kuno Raude</i> – Kümme aastat okupatsioonirežiimide poolt represseeritud isiku seadust	178
---	-----

VII. Kirjandus ja andmebaasid

DIGITAALNE ARHIVEERIMINE

<i>Lauri Leht</i> – Digitaalse arhiveerimise suundumused Eestis	185
<i>Piret Viljamaa</i> – Parlamentaarsed uudised	189
<i>Giina Kaskla</i> – Mõttekodadest maailmas ja Euroopas	206
<i>Mai Võõrmann</i> – Ebavõrdsuse uurija David B. Grusky	209

VIII. Autoritest

IX. Contents in English

X. Summaries in English

XI. Nimeregister

RiTo 28 kunstigalerii

<i>Dénes Kalev Farkas</i> – Vale on sama palju tegelikkusega seotud kui tõde	8–9
<i>Dénes Kalev Farkas</i> – Pilt oma avatud vormiga pakkus ennast võrdselt nii tõele kui valele.	20–21
<i>Dénes Kalev Farkas</i> – Loogikas on samasuse seadus, mille kohaselt see, mis on, on.	50–51
<i>Dénes Kalev Farkas</i> – Seega on probleem, kuidas mitteeksisteeriv asi või isik saab olla tõese või vähemalt grammatika seisukohalt ametlikult õigeks peetava väite subjekt	78–79
<i>Dénes Kalev Farkas</i> – On olemas ainult praegune elu, see vahetult kogetav süsteem, mis ei ole ei hea ega halb, ei kurb ega õnnelik	156–157
<i>Dénes Kalev Farkas</i> – Väide ei tohiks väljendada midagi iseenda kohta	162–163
<i>Dénes Kalev Farkas</i> – Hämmastav on, et see ei lähe kellelegi korda.	182–183
<i>Dénes Kalev Farkas</i> – Teisest küljest, demokraatia oli väär.	212–213
<i>Dénes Kalev Farkas</i> – Ei olnud võimalik midagi teada saada.	222–223
<i>Dénes Kalev Farkas</i> – Värviline taimepilt (proofsec alumiiniumakrüül, 150 x 200 cm)	243

* Eelretsenseeritud artikkel.

Vastu tuult

Helle Ruusing

peatoimetaja, Riigikogu Kantselei infonõunik

On november 2013, erakordselt pikk ja soe sügis. Viimasel aastal, eriti sel sügisel, olen korduvalt pidanud vastama küsimustele, mis on Riigikogu Toimetised (mis toode see on), kes seda loevad ja sellesse kirjutavad, kas ajakiri on täitnud talle seatud eesmärgid. Kas see, et ajakiri on järjepidevalt ilmunud aastast 2000, on iseenesest põhjus selle väljaandmise jätkamiseks? On tulnud vastata küsimustele, miks RiTo artiklid on nii keerulised, pikad, keskendumist vajavad. Kas väljaandmine pole mitte kallid (tegelikult pole, kui vaadata teisi väljaandeid), kas ajakiri võiks olla teise formaadiga ja huvitavam? Et kõik loeksid kõiki artikleid (milline väljaanne seda tingimust täidaks?).

Kõik tunduvad olevat selle sügise küsimused, kui vaadata, mis toimub avalikus ruumis, mis toimub sihtasutuse Kultuurileht väljaannete ümber.

Loomulikult tuleb aeg-ajalt endalt küsida, miks midagi tehakse. Vaatasin huvi pärast, kuidas põhjendati parlamentaarse ajakirja asutamist aastal 2000. Tookordne põhjendus oli: aidata kaasa parlamentaarse demokraatia edendamisele. See põhjus pole muutunud, võib-olla on praegu veelgi aktuaalsem. Parlamendi ajakirjana on RiTo tuginenud parlamendi autoriteedile. Ehk just see on pannud enamiku autoreid loovutama oma artikleid avaldamiseks tasuta. Võimalik, et see on ajast ja arust suhtumine maailmas, kus kõik on muutunud kaubaks. Meile aegade jooksul kirjutanud autoreid on kokku peaaegu kuussada, loodetavasti on nii mõnelegi neist just RiTo olnud hüppelauaks teadusesse või ajakirjandusse.

Praegu on enam kui kunagi varem tähtis, et teaduses loodu ei jääks ainult ülikoolide ja teadusasutuste seinte vahele või ingliskeelsetesse teadusartiklitesse, sest nii lähevad ühiskonda puudutavad uuringud ühiskonnast mööda. Kahju ei kannata niipalju teadus kui poliitika ja ühiskond. Oleme ajakirjas au sees pidanud korrektset emakeelt ja usun, et oleme andnud panuse eesti teaduskeele ja vastava terminoloogia arengusse, mis on oluline eestikeelse teaduskultuuri kestvusele. Võib ju öelda, et doteerime eesti teadust, kuid arvan, et see on põhjendatud toetamine.

RiTo on olnud ja ma loodan, et jääb ka tulevikus autorite ajakirjaks, kus on koht erinevatel maailmavaadetel ja elukäsitlustel. Ainus kriteerium, mille tegijad on endale seadnud, on autori analüüsivõime ja argumenteerimisoskus. Esseed, vestlusring ja arvamused on alati käsitlenud aktuaalseid probleeme, olles mõnes mõttes läbilõike ühiskondliku mõtte arengust. Neil on suurem väärtus ajalehes ilmunuga võrreldes. Nii on ajakiri tulevikus usaldusväärne allikas eriti ajaloolastele, juristidele, politoloogidele jt ühiskonnaelu probleemidest arusaamiseks tagasivaates.

Käesoleva numbri essee ja vestlusring käsitlevad selle sügise kõige diskuteeritavat teemat – kultuuri. Essee tellisime Peeter Lauritsalt juba septembrikuus, kui polnud veel avalikku märki kultuuritulist. Kirjutamise aega langes Sirbiga toimunu ja kultuuriministri tagasiastumine. Koos Tallinna Ülikooli kultuuride uuringute doktorandi Karina Taltsiga teeb vabakutseline kunstnik Peeter Laurits teoreetilise ja praktilise ekskursi läbi ja ümber eesti kultuuri. Ja ehkki autorid ei saa

hetkeolukorda kirjeldada helgetes toonides, on alati olemas tee nn oru põhjast märke. See tuleb vaid ette võtta. Laurits ja Talts kirjutavad:

„Kui poliitikute dialoogivõimekus on viimaste aastate jooksul korduvalt ja üha intensiivsemalt ühiskondliku tähelepanu keskmesse tõusnud, siis kultuuriinimeste kapseldumine on jäänud suurema tähelepanuta. Eesti Humanitaarinstituudi 25. sünnipäeva puhul korraldatud konverentsi „Eesti humanitaarne tulevik” sõnavõttudest ja hilisemast arutelust jäi südant kriipima samasugune eestlaslik suhtlemisvõimekus. Inimesed, kellel on ühesugused eesmärgid ja sarnane uurimisobjekt, satuvad harva või ei satu mitte kunagi omavahel rääkima. Ühes ja samas kõrgkoolis toimivad keskused, kes ühel või teisel moel tegutsevad haridusvallas, ei jaga omavahel strateegiaid ja tegevusplaanide. Sama mure iseloomustab ka enamikku loomeringkondi. /.../ Eesti kultuuri objektiivne ja faktipõhine olukorra kirjeldus pole enam mitte murettekitav, vaid tõsiselt masendav. See on peeglisse vaatamise koht. Ilmselt on haritlaskond oma funktsiooni ühiskonna kesknärvisüsteemina hooletusse jättnud. Kui tahame elada riigis, millel on muid eesmärgid peale kildkondlike hetkehuvide, peame kiiremas korras uuesti läbi mõtlema haritlaskonna ja loovtöötajate ühiskondliku rolli.”

Kogu selle aasta olen kõndinud kui vastu tuult. Uurinud, palju on meile kirjutatud, kas meil on ikka piisavalt lugejaid, kas artikleid tsiteeritakse, miks me seda just sellise mudeliga kirjastame jne. Loodetavasti on õnnestunud tõestada, et parlamentaarne ajakiri väärib temale kuluvat aega ja raha, mis veelgi olulisem – tema heaks panustatud intellektuaalset omandit. Et Riigikogu tööpoolest vajab seda ajakirja. Paljusid olulisi mõtteid ei ole võimalik väljendada mõne tuhande tähemärgiga. Pigem tuleb õppida aru saama ja mõistma, sest nagu sageli armastab korrata RiTo esimene peatoimetaja Aare Kasemets, mõelda on mõnus.

Kindlasti vajavad RiTo-s mõned asjad muutmist. Muutmise eesmärk on olla ka edaspidi (Eesti) ühiskonna võimalikult laia spektriga analüüsi avaldamiskoht. Muutustele peab eelnema analüüs ja inimeste kaasamine, sest RiTo pole juba ammu ainult üks ametkondlik väljaanne. Selleni jõudmine pole olnud lihtne ja mõistlik on mees pidada, et traditsioonid ei teki üleöö. Enamasti on targem olemasolevasse sulanduda ja seda edasi arendada, kui teha katset luua midagi täiesti uut.

Minule on olnud aastad Riigikogu Toimetistega suurepärane elu(üli)kool. Ma poleks täna see, kes ma olen. Kõik autorid ja nende artiklid on ladunud oma tellise minu teadmiste seinale, ajakirja tegemine on mulle õpetanud palju kannatlikkust ja oskusi, mida mul varem ei olnud, ning viinud kokku tõeliselt toreda meeskonnaga nii kolleegiumi liikmete kui ka toimetuse näol. Jään neile alati tänu võlgu.

Loovus ja kultuuripoliitika

Karina Talts

Tallinna Ülikooli kultuuride uuringute doktorant

Peeter Laurits

vabakutseline kunstnik

*Kui Teise maailmasõja ajal
nõuti Inglismaal kultuuri-
eelarve kärpeid, et sõjakuludega
paremini toime tulla, küsis Churchill:
„Mille nimel me siis üldse sõdime?”*

Esimene vaatenurk

Laiemas mõttes on kultuur kõik see, mida inimene teeb ja toimetab. Kõik meie sotsiaalsed ja igavikulised trumbid – pihukirvest ja ussisõnadest eesliipimavannide ja nanotehnoloogiani – on kultuurilist päritolu. Iga vähegi komplitseeritum idee või leiutis eeldab loovust, indiviidiülest käitumist ja ühistegevust. Kultuuri esmane tugistruktuur on keel. Tänu kõnele oskame koondada isiklikke kogemusi indiviidiüleseks ühiskogemuseks. Tänu kirjale oskame koondada eri põlvkondade ühiskogemusi ajastuteüleseks kogemuseks. Selliste oskusteta peaks meist igaüks iseseisvalt leiutama, kuidas rohuseemneid pudruks keeta ja mismoodi sinna sisse võisilm tekitada. Ilmselt jõuaks suurem osa meist vanaks saada ja looja karja minna, enne kui pudrumõte iseseisvalt pähe torkaks. Selle vaatenurga alt on „tunnetustöötajate” roll olla ühiskondlik kesknärvisüsteem, eri signaale ja kogemusi ühendav sünapside võrgustik.

Sihipärase koordineeritud ühistegevusena ümbritseb kultuur meid kõikjal ning mis tahes inimkoosluses on raske leida midagi, mis poleks kultuur või ei suhestuks sellega. Uusajani vastandati kultuuri barbaarsusele, aga praeguseks oleme kokku leppinud, et barbaritel on lihtsalt teist tüüpi kultuur. Selles valguses õnnestub *cultura*’t vastandada ainult *natura*’le, loodusele. Paraku on inimtegevusest puutumata loodust säilinud ainult siin-seal maapõues ja ookeanide põhjas. Sellest ei tea me kuigi palju ja niipea, kui sellega kokku puutume, muudame selle kas kaevanduseks või mõneks muuks maardlaks. Oleme nagu Midased¹ – mida iganes me ei näeks või ei puutuks, muutub *cultura*’ks, olgu see tore või kohutav.

Teine vaatenurk

Samal ajal ei maksa unustada, et maailmas on hulk keeli, kus loodust inimtegevusele vastandada pole sugugi nii enesestmõistetav kui ladina keeles. Näiteks eesti keeles on sõna looming seotud sama tüvega nagu loom, loomus ja loodus, kõik kokku üks lõputu ja igavene „loomise lugu”. Metsarahvaste traditsioonis ei pruugi inimtegevus loodusega vastuoksa kasvada, metsiku lingvistika vaatenurgast vaadates kerkib esile hoopis loovuse transtsendentne iseloom, piiridest üle ja välja pääsemise tung.

Pihukirves ja nanotehnoloogia ei ole meile kaasa sündinud. Nad tekivad siis, kui hulk inimesi pingutab silmapiirist, oma kokkuleppelisest sotsiaalsest funktsionaalsusest kaugemale. Kust uued ideed tekivad, seda me ei tea, sest teisele poole silmapiiri suurt midagi ei paista, aga see piir avardub pisitasa ja meie asi on oma silmi selles suunas pingutada. Loovuse värv on purpur. See on värv, mis esineb varjunditena looduses (vaadake loojanguid, vaadake lilli), aga

puudub selgepiiriliselt valguse spektris. Õigemini on ta küll spektris olemas, aga me näeme seda ainult vaimusilmas, sest ta jääb vikerkaare kahe äärmise osa vahele. Purpur on segu infrapunasest ja ultravioletist ning haarab endasse kogu elektromagnetkiirguse nähtamatu maailma raadiolainetuse üminast kuni gammakiirguse sirinani. Transsendentsest vaatenurgast on tunnetustöötajad ühiskondlikus närvikoes see kiht sünapse, mis sirutub nähtavast spektrist väljapoole, sinna, kuhu vikerkaar ei paista.

Kolmas vaatenurk

Kultuure on tohutult palju. Lähtudes kultuuriruumi mõistest sotsiaalsel tasandil, ütleme, et kultuur on keskkond, kus toimib mingi inimkooslus rahvuse, riigi, maailmavaate või mõnel muul alusel. Kultuurikeskkonda võib vaadelda kui midagi meile sünniga, täpsemini meie olemasolu ruumilis-ajaliste koordinaatidega etteantut. Ühelt poolt mõjutab ajalis-ruumiline kultuurikeskkond meie tegutsemisvõimalusi ja -vabadust, teisalt on inimestel võimalus seda keskkonda omalt poolt mõjutada. Olukorra määravad ära sotsiaal-poliitiline kontekst (režiim, prestiiž ja võimustruktuurid) ning kehtiv väärtushinnangute süsteem. Just sellest lähtepunktist vaadates on kõige paremini mõistetav rahvuskultuuri tähtsuse rõhutamine. Rahvuskultuur on inimkoosluse kõige optimaalsem viis etteantud keskkonnaga sünkroniseeruda ning seda ei õnnestu ilma kadudeta ühest keskkonnast teise istutada.

Alles 30 aastat tagasi, kui etteantud tingimused olid hoopis teistsugused, oli eesti kultuuri säilimine ja elujõulisus suure surve all. Vaba mõtte avaldamine oli peaaegu võimatu ning eristumine internatsionaalsest nõukogude aja kultuurist teravalt taunitud. Ometi jäid teatud kultuuriparameetrid tugeva vastupanu tõttu püsima (mille alusel saame öelda, et tegu on ikka veel sellesama eesti kultuuriga) ning toimus see, mida nimetame tänapäeva bürokraatlikus kõnepruugis kultuuri jätkusuutlikkuseks. Võib eeldada, et kultuuri säilimise taga oli seesama nimetatud väärtushinnangute süsteem, mis pidas vajalikuks ja oluliseks eesti keele, eestikeelse mõtlemise (teaduse ja kunsti) ning traditsiooniliste pärandkultuuri ilmingute ja tavade säilitamist.

Teame hulka ideoloogiaid, mis halvustavad rahvuskultuurilisi püüdlusi küll provintssliku kitsarinnalisuse, küll natsliku nartsissismina. Neile mõttekäikudele võib vastu asetada ökoloogiast tuntud variatiivsuse nõude. Kui ökosüsteemi liigiline mitmekesisus langeb alla kriitilise piiri, laguneb koost kogu kooslus. Monokultuure kutsub maarahvas põlluks, mida tuleb kunstlikult elus hoida küll väetiste, küll kahjuritõrje abil ja varem või hiljem tullakse sinna vikatiga. Praegusel üleilmastumise ajastul tuleb seda tõsiasja silmas pidada hoolsamini kui kunagi varem. Inimkond vajab perifeeriaid ja väikekultuure, see on hädavajalik liigiline mitmekesisus, terviku koospüsimise tagatis. Oma väikese keele ja kultuuri alalhoidmist ei saa me vaadata enesekeskse albi jonnina, vaid kohustusena kogu inimkonna ees.

Riiklik vaatenurk

Riiklikust vaatenurgast peetakse kultuuri all silmas loovat ja harivat alget inimtegevuses. Need on kaunid kunstid, teadus ja rahva koolitamine – otsesed baastegevused, mille koordineerimisega enamikus riikides tegelevad ministriumid ja milleks ühiskond eraldab vahendeid maksudena riigikassa kaudu või otseste annetustena. Need valdkonnad ei tule toime doteerimata – mitte sellepärast, et nad ei tooda lisandväärtust, vaid sellepärast, et lisandväärtus jõuab tarbijani väga pikki ja sõlmilisi ringe pidi. Nii suurt Exceli tabelit ei ole veel keegi näinud, mis lubaks loovust bilansiliseks suuruseks arvutada. Tahaks näha finantsisti, kes sõandaks midagi fiskaalset kosta näiteks Juhan Viidingu või Jaan Einasto

elutöö kasumlikkuse kohta. Pikemata on aga selge, et nendeta elaksime palju vaesemas ja nõmedamas maailmas. Seetõttu mäletab ajalugu peamiselt neid kultuure, kus bilanssi ei viida iga üksikut kultuurilist kasu eraldi, ei hinnata loovust projektipõhiselt, vaid kantakse hoolt kloostrite, raamatukogude, koolide, ateljeede ja akadeemiate võrgu eest tervikuna. Loovus ja kultuur toetuvad indiviidiülesele ühistegevusele, see on risoomne võrgustik, mille tugistruktuurid peavad hoolitsema eelkõige terviku eest.

Projektipõhisus

Projektipõhisus on funktsionaalne ja põhjendatud meetod teatud tüüpi kultuuriilmingute (näiteks mahukate tellimustööde) hindamiseks ja finantseerimiseks. Terve kultuurikehandi haldamiseks see ei kõlba kahel põhjusel. Esiteks fragmenteerib projektipõhisus kultuurikoe tervikut, fokuseerides ülemäära tähelepanu üksikolukordadele ning jättes tähelepanu alt välja pealtnäha marginaalsed, aga terviku suhtes eluliselt tähtsad aspektid. Teiseks sunnib ta autorile peale olukorra, kus projekti kaitsmine ja defineerimine peab eelnema projekti valmimisele. Enamikus loomeprotsessides toimub liikumine teistsugustes suundades. Loovus on piire ületada ja uusi seoseid luua püüdev otsing, selle marsruuti ettehaaravalt kaardistades lõikame ennast lahti intuiitivsetest allikatest. Huvitav oleks lugeda Mendelegevi taotlust Kultuurkapitalile „näha aruandeperioodil unes „elementide perioodilisuse tabelit”, mis muudaks järgmiste sajandite maailmapilti”, ning näha komisjoni otsust.

Vajadus põhjendada ja defineerida oma loomeprotsessi ettehaaravalt tekitab kultuurimaastiku, kus ei konkureeri mitte vaimsed läbilöögid ja reaalsed kultuuriväärtused, vaid ülespuhutud lubadused, tiražeerimistrikid, *artist statement*’id ning osavad turundusteod. Viimased kümme aastat on andnud ebameeldiva võimaluse jälgida kunstitudengeid, kes ammu enne isikliku maailmapildi väljakujunemist hakkavad oma tegevust orienteerima fondipoliitilise „abikõlblikkuse” raamistikus. See mis tahes loomingulise tegevuse lähtepunkt on olemuslikult sandistav ja suudab produtseerida ainult sisutühja ja ennustatavat Exceli kultuuri, kultuurivälja kantseliiti. Vähegi pikemas perspektiivis sellise nisa otsas rippuv kultuurimaastik paratamatult kõhetub ja vaesub.

Loovmajandus

Loovmajandus on vana hea asi, mida turufundamentalismi õhinas imetletakse kui vastsündinud imelooma ja kiputakse absolutiseerima universaalse elueliksiirina. Iseenesest mõista on hea ja vajalik, et loojatel, leiutajatel ja mõtlejatel oleksid vahendajad ning tugistruktuurid, samas ei saa panna *manager*’ide kanda kogu kultuurikehandi raskust. Esiteks, nagu oleme eespool juba öelnud, kattuvad majandusloogika ja kultuuriloogika küllaltki kitsastes piirides. Turuseaduste rakendamine kultuuriväljal viib paratamatult projektipõhise mõtlemiseni. Kultuuris on kesksel kohal hulk ilminguid, milleta tervik koos ei püsi, aga mille tarbekaubaks muutmine on võimatu, turunda kuidas tahad. Väga raske on ette kujutada, missugust tulu tõusnuks müügiagendist näiteks Uku Masingule, samal ajal on tema loometöö viljad ilmselge kasvupinnas suure hulga kaubastatavate artefaktide ning kogu rahvuskultuuri terviku kestmise jaoks.

Teine tähelepanuväärne küsimus loovmajanduse puhul on autoriõiguse realiseerimisega seotud juriidilised aspektid. Oletame, et nii loovalt kui ka majanduslikult mõtlev autor on oma loomingu kaubastamiseks moodustanud juriidilise keha – FIE või osäühingu –, kellele ta ühes või teises vormis oma autoriõigused üle annab ja kes seejärel tegeleb nende õiguste

realiseerimisega. Kõik on hästi esimese kohtuvaidluse ni. Niipea kui nende autoriõigustega probleeme tekib, muutub kõik tarbetult keeruliseks, sest mängus on kolmas osaline, kelleks on sisuliselt autor ise, ning pikantsematel puhkudel saab ta hakata iseendaga kohut käima. Niisuguse mehaanika toetamine ei pane õitsema mitte kultuuri, vaid juriidikat ja bürokraatiat. Vaevalt on need valdkonnad, mis meie riigis veel täiendavat toetust vajaksid.

Kultuuri mitmekihilisus

Kultuur on ühiskonda läbiv risomaatiline kude. Nii palju kui suvatseme eristada sotsiaalseid gruppe, võime eristada ka erinevaid kultuurilisi vajadusi. Osal neist on vahetu ühisosa, muist ei puutu kunagi otse kokku, aga nad on üksteisega tihedasti seotud ning saavad funktsioneerida ainult vastastikusel koostöös. Elitaarne kõrgkultuur ja massidele mõeldud meelelahutus ei ole konkurendid, vaid tervikliku kultuurikeha erinevad avaldumisvormid. Üheta ei saa olla teist.

Lisaks Viidingutele, Einastotele ja Masingutele peame hoolitsema ka teiste, mitte nii edukate tunnetustöötajate loometingimuste eest. Ettehaaravalt pole võimalik ära arvata, kellest saab Einasto ja kellest kuues või kaheksas assistent. Sellel ei ole ka suuremat tähtsust, sest nagu juba öeldud, on kultuur indiviidiühene ühistegevus, mitte üksikute geenuste trummisoolo. Ideed sünnivad kommunikatsiooniprotsessis ja tihti peale ei suuda ka autorid tagantjärele tuvastada, kellest lähtus üks või teine mõttelõng.

Loomulikult põhjustab mis tahes eluvaldkonna doteerimine maksumaksja paksu verd ja tema tigeid repliike. Sellele on hoogu andnud viimaste aastakümnete poliitiline retoorika, mis esitab kultuuri kui ambitsioonikat santi maksumaksja rahakoti kallal, luksuskaupa, mida võib endale lubada siis, kui pakilisemad vajadused on rahuldatud. Väidame, et see ei ole kaugeltki nii. Sama väidab ka Euroopa Komisjon, deklareerides: „Loovus on sotsiaalse ja tehnilise innovatsiooni alus, seega oluline majanduskasvu, konkurentsivõime ja töökohtade loomise tõukejõud ELis.”² Kultuur on ühiskondliku initsiatiivi esmane allikas, majanduslik hoob, mille käik on aeglane, aga väga kindel. Ta on kulukas, aga vältimatu investeering. 19. sajandil panid mõisnikud külakoolide rajamise maarahva peale täiendava koormisena. Talupojad pidid tooma palgid, ehitama üles koolimajad ning maksma ka koolmeistritele palga. Kerge ei saanud see olla, aga tänu külakoolidele jõudsime ärkamisaega ja saavutasime priiuse. Siin me nüüd oleme. Alates Euroopa Liiduga liitumisest 2004. aastal on aga kultuurieraldised Eesti Vabariigi riigieelarves järjekindlalt kahanenud.

Visioonidokument 2020

Kultuuriministeriumis sündinud arengukava „Kultuur 2020” tekitab kummalisi tundeid. Oma žanrilt peaks see olema nagu visioonidokument, aga sisult kujutab endast loosunglikus kantseliidis kirja pandud hetkeolukorra kirjeldust. Tõsiseid tulevikuplaane on sealt raske leida. Kultuuri käsitletakse kui vahendit riiklike ja kohaliku tasandi eesmärkide saavutamiseks (lk 2), mitte kui autonoomset eneseküllast süsteemi, mis on kogu riigi alustoeks.

Eriti kummastav on seda dokumenti lugeda novembrikuu viimaste nädalate sündmuste valguses, mille raames määrati ministeriumi mõjutusel kultuurilehe peatoimetaja kohusetäitjaks Kaur Kender. Nõnda tegutsedes ning kultuurivaldkonna suunas vihaseid ja hoolimatuid lausungeid pildudes vaevalt et täideti ühte kultuuripoliitika esmaseks eesmärgiks nimetatud „loovust väärtustava ühiskonna loomist” (lk 3). Kindlasti eksiti ka „Kultuuripoliitika põhialuste” punkti number 4 vastu, mis sätestab, et kultuuripoliitika kujundamine ja

elluviimine on avatud ja läbipaistev, millesse on kaasatud nii valdkondlikud kui ka kogukondlikud ja vabakonda esindavad loomeliidud, arenduskeskused ja teised partnerorganisatsioonid. On ju kultuuriajakirjandus ja meedia oluline kultuuripoliitikat reflekteeriv osaline. (Samas sätestatakse, et kultuuri rahastamine on läbipaistev, lähtudes ennekõike tegevuse sisust, mitte omandivormist.)

Kultuuripoliitikalt ootame eelkõige tulevikuvisiooni, kultuuri filosoofilist käsitlust, mille najal loodetakse jõuda inspireerivama ja tasakaalustatuma ühiskonnani. „Kultuuripoliitika põhialused” loetleb oleviku vormis ette kõik selle, mis kultuur on 2020. aastani, tunduvalt harvem nimetatakse seda, missugune ta peaks olema, ning kultuuripoliitika ise dokumendis puudub. Pole kajastatud, kuidas meie kultuurielu soovitud suunas peaks muutuma (reaalsed sammud ja ümberkujundamised), ega seda, mis on täpsemalt meie riigi kultuuripoliitilised hoiakud.

Rahvuslik humanitaarteadus

Eesti humanitaarset teadusmaastikku ohustavad kõige enam rahvuskeelse teaduse väljasuremise oht ja vähene juurdepääs finantsidele. Rein Raud³ on toonud esile, et võib küll olla mugav matkida maailma suurriikide haridusstrateegiaid, kuid need pole kohaldatavad meie väikesele rahvuskultuurile. Eestikeelse ühiskonna ja kultuurikeskkonna eksisteerimine on iseenesest vastuolus nende strateegiate mõnede põhieeldustega, näiteks oletusega, et majanduslik efektiivsus on kõigi ühistevõtte otstarbekuse hindamisel peamine kriteerium. Raud sõnastab selle järgmiselt: oletades, et eestikeelse jätkusuutliku ühiskonna säilitamine on üks meie riigi ülesannetest, oleme juba asetanud oma tegevuse mõttelisse ruumi, mis toimib teistel alustel. Sest eestikeelne kultuurikeskkond põhimõtteliselt ei ole majanduslikult efektiivne ning ingliskeelse kultuurikeskkonna säilitamise nimel ei ole meil vaja oma valikuid korrigeerida.

Teaduspublikatsioonide hindamissüsteemi jäikuse ja klassifikaatorite sobimatuse tõttu (eriti humanitaarteadustele)⁴ ilmub üha rohkem eesti keelt ja kultuuri käsitlevaid artikleid rahvusvahelistes teadusajakirjades (tihti värvitus ja stiilitus keskpärase inglise keeles, nagu on märkinud Tiina Kirss), mitte meie oma teadusajakirjanduses, millel puuduvad kõrgemad klassifikaatorid. Inglisekeelsetel artiklidel on eesti teaduse (või hoopis teadusbürokraatia) jaoks rohkem kaalu ja väärtust kui eestikeelsetel?! Selle asemel et säilitada ja arendada akadeemilist eesti keelt, julgustatakse üha enam doktorante ja teadlasi kirjutama inglise keeles.

Nagu märkis tabavalt Tiina Kirss, on humanitaarse Eesti tulevik ingliskeelne ning selline suunitlus on Eesti teaduspoliitika vabatahtlik valik.

Teadustöö tulemuste mõõtmine on kohaldatud reaalteaduste tegelikkuse järgi, kuid humanitaarteaduste puhul pole see tihti sobiv. Sotsiaal- ja humanitaarteadusi ei saa ega tohi hinnata samade mõõdupuudega kui loodusteadusi, ometi seda praegu tehakse. Kui teadustöö tulemuslikkust hinnata bibliomeetria (välja antud publikatsioonide arvu) järgi, jäävad humanitaar- ja sotsiaalteadused loodusteadustele alla, kui aga võtta monograafiate ja teadusraamatute hulga järgi (2/3 teadusraamatutest maailmas on humanitaar- ja sotsiaalteaduslikud), on humanitaaria loodusteadustest peajagu üle. On tehtud ettepanekuid, et kõik teaduspublikatsioonid tuleks jagada autorite arvuga ja arvestada saadud koefitsiendiga. Loodusteaduses annavad uurimisrühmad, mis mõnes maailma tippkeskuses koosnevad paarisajast kuni paarist tuhandest liikmest, välja artikleid, kus kõik liikmed esitatakse artikli

autoritena. Õiglasem oleks, kui autorite kollektiivi esitatud artiklite puhul saaks igaüks kirja vaid vastava mürdosa.

Alates 2012. aastast jagab teadusele mõeldud institutsionaalseid ja personaalseid uurimistoetusi Eesti Teadusagentuuri hindamiskoogu. Katta tuleb neli suurt valdkonda – tehnika ja täppisteadused, bio- ja geoteadused, terviseteadused ning humanitaar- ja sotsiaalteadused. On ammu selge, et humanitaar- ja sotsiaalteadused ei ole riigi prioriteetide hulgas. Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegias „Teadmistepõhine Eesti 2014–2020” mainitakse ainult kord humanitaarteadusi: „Põhiseaduse järgi tuleb hoida ja arendada eesti keele ja kultuuri alast TAd. Teadmiste edasiandmiseks ja rakendamiseks tuleb arendada humanitaarteadusi, sh soodustada nende valdkonnaülesust”⁵ ning viidatakse Teadus- ja Arendusnõukogu arutelupaberile, kust võime lugeda: „fookuses peaksid olema täppis-, loodus-, tehnika- ja meditsiiniteadused, ülejääva vaba raha saaks suunata sotsiaali-humanitaari.”⁶

Kultuuritoetuste sarnaselt on ka teadusrahastus muutunud üha enam projektipõhiseks. Institutsionaalsete uurimistoetuste süsteem liigub kuueaastaste tsüklite kaupa, mis tähendab, et pikaaegsete projektide puhul tuleb iga kuue aasta tagant leida uus põhjendus, millega järgmist toetust taotleda. Selline projektipõhine rahastamine ei soosi pikaaegseid teadusprojekte ja teadusuuringute järjepidevust. Meie väikeses riigis on keeruline moodustada humanitaarseid uurimisrühmi, kus ühte kitsast täismahulist teemat uurivad juht ja viis järeldoktori kraadiga põhitäitjat. Urmas Sutrop leiab, et Eesti vajab pigem erinevaid eksperte ning mudel, et meil peaksid olema institutsionaalsed uurimistoetused suurtele gruppidele, on eesti humanitaariale hävitav.

Loovisiku asend

Loovisikute ja loomeliitude seadus tekitab äärmiselt ebaloomuliku olukorra, kus vabakutseline loovisik ei saa oma erialatöö põhjal lootda ei vanaduspensionile ega teistele - sotsiaalsetele garantiidele. Tööstaaži arvutatakse mitte loomeliidu liikmesuse, vaid makstud sotsiaalmaksu pealt. Selleks peab vabakutseline looja vormistama ennast FIE-ks ehk muutuma äriühinguks. Siin on juba esimene vastuolu. Nimelt on äriühingu eesmärk toota kasumit, loometöötaja eesmärk luua kultuuriväärtusi. Need ei pruugi olla kasumlikud, vähe sellest, kultuuriväärtuste seos majandusega ei pruugi üldse olla bilansiliselt väljendatav. Sellegipoolest peab ennast FIE-na tuvastanud loovisik maksma sotsiaalmaksu, seejuures avansilist, sõltumata sellest, kas tal on käivet ja kas mingisugust majandustegevust üldse on olnud. Sotsiaalmaksu tasumiseks tuleb leida kas kõrvalsissetulekuid või minna palgatööl. Kõigil neil juhtudel lakkab ta olemast vabakutseline loovisik – erihariduse saanud oma ala meister –, kes pühendab end ametile, milles ta on meisterlikkuse saavutanud. Eesti Vabariigis ei ole luuletajate ja kunstnike ametikohti, seepärast on loomevaldkonnas võimatu teenida elatist oma erialal.

Surnud ringi ei lahenda ka loovisiku toetus, mida üksikud loovtöötajad võivad taotleda loomeliitude kaudu. Seda toetust määratakse kuueks kuuks, seejuures peab toetuse korduvaks taotlemiseks eelmise toetuse maksmise ajavahemiku lõppemisest olema möödas vähemalt kaks aastat. Sealjuures on tingimus, et taotlejal ei tohi olla muid sissetulekuid. Loovisikute ja loomeliitude seaduse esimene paragrahv lubab: „Käesoleva seaduse eesmärk on toetada kultuurilist loovust ja kaunite kunstide professionaalsel tasemel säilimist ja arenemist ning loomeliitude kaudu parandada loovisikute loometegevuseks vajalikke tingimusi ja luua selleks tagatist”, tegelikkuses aga marginaliseerib loovtöötajaid. Vabakutseline loovisik, kui ta ei

lakka olemast vabakutseline loovisik, jääb ilma sotsiaalsetest garantiidest ning on eelkõige kohustuste, mitte õiguste subjekt. Sellise olukorra muutmine ei tähendaks loovtöötajatele erisoodustuste tegemist, vaid loovtöötajate seadustatud diskrimineerimise lõpetamist. Pahameel on tõdeda, et praegu menetletavas loovisikute ja loomeliitude seaduse paranduses ei ole selles küsimuses suvatsetud teha otsustavat pööret.

Mõnes valdkonnas, näiteks etenduskunstides, on loovtöötajate hõive ja sotsiaalsed tagatised mõnevõrra paremini lahendatud riiklike teatrite ja kontsertorganisatsioonide toel. Teistes valdkondades on seda küsimust täielikult ignoreeritud. Näiteks kujutatavatel kunstnikel ei ole peale galeriistude (mis on Eestis samahästi kui olematud) mingit muud viisi oma kutsetööga elatist teenida. Honorari ei maksta ei galerii- ega muuseuminäituste eest, Kultuurkapitali eraldised on projektipõhised ja võimaldavad katta vaid loometöö otseseid kulusid, riiklikud stipendiumid on ajutised ja ebapiisavad. Samal ajal on kunstnike töö viljad, teosed, eksponeeritud nii galeriides kui ka avalikus ruumis ühiskonnale tarbimiseks tasuta. Ühel või teisel moel on kunstnikul õigus selle eest hüvitust saada.

Stipendiumite küsimuses sagedasti esile toodav Kultuurkapitali „Ela ja sära” stipendium on väga hinnatav loomingu tunnustamise meede, aga kõrgvormis loomeinimestele erialaseks pühendumiseks tingimusi luua, nagu „Ela ja sära” statuut käsib, ta enamasti siiski ei suuda. Keskmise kuupalgaga võrreldavat stipendiumi makstakse ühe aasta vältel ja seda saab määrata üks kord elus. Loovisik, kes on oma sissetuleku ja sotsiaalsed garantiid lahendanud mingil muul kombel, enamasti kõrvaltöoga, ei saa üheks aastaks tegevust katkestada ja loota, et pärast stipendiumi lõppemist õnnestub uuesti samaväärne töö leida.

Olukorra lahendaks kõrgvormis tipploojatele pikaajaliste (5 või 10 aastat) riiklike stipendiumite sisseseadmine, mis tõepoolest lubaks jätkuvalt keskenduda loomingu ja erialasele enesetäiendusele. Teisiti ei ole rahvusvaheliselt kaalukas loometöö mõeldav. Näiteks 50 kunstnikule või 50 kirjanikule stipendiumi maksmine oleks samas suurusjärgus ühe orkestri või koori ülalpidamisega.

Valdkondade politiseerimine

Viimasel aastakümnel maad võtnud kultuurivaldkondade sihtasustamine ja nõukogude politiseerimine meenutab ebameeldivalt nii feodaalseid kui ka sovetlikke mustreid. Eriti hoogustunud on politiseerimine viimase kahe kultuuriministri ametiaja jooksul, kus metoodilise järjekindlusega sõidetakse üle ühest valdkonnast teise järel. Erialaspetsialistide nõukogud täidetakse politrukkidega, kelle survele võetakse vastu valdkonna pikaajalise arengu seisukohalt sügavat nõutust tekitavaid, hetkepoliitilisi või hõlpsokkuhoidu töötavaid hukatuslikke otsuseid. ERSO ja EFSA kallal toimepandu on siinkohal reljeefsed näited.

Seda, millises suunas viib kõige allutamine erakondlikule kontrollile, ilma et oleks oskust ja pädevust soovitava elluviimiseks, näitab ka äsjane skeemitamine Sirbi toimetuses. Mis iganes polnud äkkotsuse mõte – kui see polnud just sihilik vandalism –, on see eesmärk haledalt läbi kukkunud. Eesti Kunstiakadeemia teemal ei tahaks üldse pikemalt peatuda, see on Eesti Vabariigi kultuuri- ja hariduspoliitika nihilistlikumaid episoodide. Kunstiakadeemia kallal toime pandud võika hävitustöö peasüüdlaste otsimine ei anna meile kuigipalju, sest kahju hüvitajat pole neist niikuinii – see hool jääb tulevaste põlvkondade kanda. Kelle tellimisel toodi meie ühishuvid ohvriks korporatiivsetele ambitsioonidele, saame varsti teada, kui jälgime, kes oma eldoraado EKA krundist välja võlub. Üks on aga selge – Kunstiakadeemia lammutamine

on vägitegusid, millega läheb ajalukku Ansipi valitsus. Meile on öeldud, et kultuur ei sobi südalinna, ja me jätame selle sõnumi meelde.

Hetkeolukord

Soovimata süüvida poliitilise olukorra keerukatesse nüanssidesse, tuleb ometi mainida, et omariiklusest ja demokraatlikust riigikorraldusest hoolimata tunnevad paljud eesti inimesed end üha nõutumate ja jõuetumatenä. Valimisõigus, kui seda kasutatakse, ei taga tegelikkuse muutumist soovitud suunas, sest poliitiline maastik on kivistunud ja *ebafunktsionaalne*. Erakonnad ei esinda enam ammu mitte maailmavaatelisi põhimõtteid, vaid äriühingukondade hetkehuve. Valijal ei ole aimu, kelle kilekottidega kantakse raha seaduste turule või millistest „antipoodidest” moodustatakse järgmine koalitsioon.

Kui poliitikute dialoogivõimetus on viimaste aastate jooksul korduvalt ja üha intensiivsemalt ühiskondliku tähelepanu keskmesse tõusnud, siis kultuuriinimeste kapseldumine on jäänud suurema tähelepanuta. Eesti Humanitaarinstituudi 25. sünnipäeva puhul korraldatud konverentsi „Eesti humanitaarne tulevik” sõnavõttudest ja hilisemast arutelust jäi südant kriipima samasugune eestlaslik suhtlemisvõimetus. Inimesed, kellel on ühesugused eesmärgid ja sarnane uurimisobjekt, satuvad harva või ei satu mitte kunagi omavahel rääkima. Ühes ja samas kõrgkoolis toimivad keskused, kes ühel või teisel moel tegutsevad haridusvallas, ei jaga omavahel strateegiaid ja tegevuspläne. Sama mure iseloomustab ka enamikku loomeringkondi. Kultuurikoja moodustamine ei ole sellesse olukorda otsustavat muutust toonud.

Killustumine ja kapseldumine võivad osalt olla tingitud ajaloolis-geograafilistest omadustest ning sellest võrsunud meelelaadist, aga väga tähtis on ka poliitiline pessimism, pettumus ja umbusk meie „õhukeseks” kutsutud, aga tegelikult masendavalt ülekaalulise riigiparaadi läbipaistmatuse suhtes.

Hasso Krulli „Lugu mehest, kes kukkus oma sokiauku” kirjeldab eesti kultuuri praegust seisundit inertuse ja nihilismi mõistete abil. Inertuse all peab ta silmas algatusvõimetust ja iseliikumise puudulikkust, soovimatust midagi ette võtta välise surveta. Nihilism on Krulli käsitles inertse seisundi intellektuaalne väljendus, kramplik kalduvus eitada iga suuremat ideed, püüd klammerduda väheütleivate faktide, lihtsakoeliste tõestuste ja primitiivsete veendumuste külge. „Tõeline Eesti kultuur on püha majanduskasvaja, vundamendita turufundamentalism, raha ja rumaluse võikalt veniv, aegluubis esitatud paaritumistants.” (Vikerkaar, 2013, nr 10–11, 152.) Eesti kultuuri objektiivne ja faktipõhine olukorra kirjeldus pole enam mitte murettekitav, vaid tõsiselt masendav. See on peeglisse vaatamise koht. Ilmselt on haritlaskond oma funktsiooni ühiskonna kesknärvisüsteemina hooletusse jätnud. Kui tahame elada riigis, millel on muid eesmärgid peale kildkondlike hetkehuvide, peame kiiremas korras uuesti läbi mõtlema haritlaskonna ja loovtöötajate ühiskondliku rolli.

¹ Midas, kreeka mütoloogias Früügia kuningas. Dionysos osutanud talle lahkust sellega, et kõik, mida Midas puutus, muutus kullaks. Sellega seoses tekkinud mehel söömise ja joomisega suuri raskusi.

² Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Teatis Euroopa kultuurivaldkonna tegevuskava kohta üleilmastavas maailmas {SEK(2007) 570} 10/05/2007.

³ Kõik konverentsi „Eesti humanitaarne tulevik” sõnavõttud. – <http://www.tlu.ee/et/eesti-humanitaarinstituut/syndmused/EHI-25:-synnipaevakonverentsi-ettekanded>

⁴ Eesti Teadusinfosüsteemis on kõrgeimaks klassifikaatoriks 1.1 artiklid, mis on avaldatud rahvusvahelise kolleegiumiga eelretsenseeritavates ajakirjades (Thomson Reuters Web of Science and mebaasis (v.a Thomson Reuters ISI Proceedingsi refereeritud kogumikud) ja/või Euroopa Teadusfondi humanitaarteaduste loendis ERIH (European Reference Index for the Humanities).

⁵ <https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/haridus-ja-teadusministeerium/Eesti%20teadus-%20ja%20arendustegevuse%20ning%20innovatsiooni%20strateegia.pdf>

⁶ <http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/teadus-ja-innovatsioonipoliitika/teadus-ja-arendusnoukogu/TAN%20arutelupaber%20120612.pdf>

Kultuur kui vaimne julgeolek

Ott Karulin
teatriteadlane

Mart Meri
Riigikogu liige

Märt Väljataga
ajakirja Vikerraar
peatoimetaja

Riigikogu Toimetiste vestlusringis 26. novemb-riil oli teemaks eesti kultuur. Kultuuripoliitika põhialuste koostamisel olid kultuuriministeeriumi partneriteks mitmed valdkondlikud organisatsioonid.

Vestlusringis osalesid teatriteadlane Ott Karulin, Riigikogu liige Mart Meri (Sotsiaaldemokraatlik Erakond) ja ajakirja Vikerraar peatoimetaja Märt Väljataga. Ott Karulin ja Mart Meri kuulusid ka põhialuste juhtrühma koosseisu Eesti Kultuuri Koja esindajatena. Vestlusringi juhtis ja tegi räägitust valiku RiTo peatoimetaja Helle Ruusing.

Kuidas Eestis kultuuri defineeritakse?

H. Ruusing: Kuidas kultuuri defineerida? Kuidas Eestis kultuuri defineeritakse ja mis valdkonnad sinna kuuluvad?

M. Meri: See ei olegi lihtne küsimus. Kultuuri mõistel on erinevaid tähendusi ja palju kihistusi. Tavalises kõnepruugis on see keskkond, milles kultuuriinimesed midagi loovad ja millest teised osa saavad. Kõige laiemal tõlgenduse kohaselt on kultuur elukeskkond, kus oleme harjunud elama oma normide, väärtuste ja kokkulepete järgi. Eestis on uuringuid kultuurist tehtud väga harva ja minu hinnangul pole isegi põhimõisteid selgeks vaieldud. Tundub, et kultuurivaldkonda ei osata kuigi täpselt riiklikku hierarhiasse paigutada. Riik tahaks ka kultuuri kuidagi mõõta – nagu riigil kombeks –, aga mis on kultuuri mõõt, millised on kultuuri mõõdikud? Kuidas hinnata kultuuri mõju teistele valdkondadele, kultuuri efektiivsust? Kõik see on hämar piirkond. Sellest tuleneb ambivalentne suhtumine kultuurivaldkonda, mida näeme ka parlamendis – kultuur on väga tähtis, sellest kõneldakse paatosega, aga ta tegelikku olemust ja funktsiooni ei taha keegi täpselt defineerida.

M. Väljataga: Äsja ilmus võrgus põhjalik ja mõttetihed Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. Kultuuriinimesed armastavad sõõgi alla ja peale tsiteerida põhiseaduse preambulit, kus riigi ühe mõttega on nimetatud kultuuri säilimise tagamist läbi aegade. Kommentaar on üllatavalt napisõnaline selles osas, mida kultuuri preambuli sõnastuses tähendab. Selle, kas see toob riigile kaasa mingeid kohustusi, on juristid jätnud lahtiseks. Kultuuril on üle 400 definitsiooni, aga laias laastus jagunevad need kaheks. Üks on hinnanguvaba etnograafiline tähendus. Selle järgi kuulub kultuuri alla igasuguste asjade tegemise viis; rääkida võib sõõmise- ja peldikukultuurist, poliitilisest ning teadus- ja tööstuskultuurist jne. Kultuur kitsamas tähenduses hõlmab kauneid kunste, võib-olla otsapidi ka haridust; see on väärtustav ja elitaarne tähendus. Eesti eluviisi juurde käib kindlasti ka õllejoomine, meie etnograafilise kultuuri juurde kuuluvad teatud ropendamisviisid; kas need on midagi, mille säilimist peab tagama? Või on kultuur need valdkonnad, mida kureerib kultuuriministeerium? Ühelt tähenduselt teisele libisedes saab mugavalt kultuuri puudutavaid teemasid sohu ajada.

Iga ministeerium näeb ainult oma sektorit

O. Karulin: Kui vaadata riigi tasandit, on meil kultuuri defineeritud pigem kitsalt, aga mitte puhtalt kaunite kunstide mõttes. Kultuuriministeeriumi haldusalasse kuulub ka kultuuripärand ja kultuuriline mitmekesisus. Preambulis on öeldud, et tuleb tagada eesti rahvuse ja kultuuri säilimine. Samal ajal kiputakse Eestis sageli kultuurina defineerima eesti keeles ja eestlaste tehtavat professionaalset kunsti. Uuringu „Eesti riigi kultuuripoliitika põhimõisted ja suundumused” peamisi järeldusi oli, et see definitsioon on kitsendav. Kultuuri tuleks käsitleda laiemalt, ei tohiks seada territoriaalseid, rahvuslikke ega kutselisust puudutavaid piiranguid. See oleks klassikaline kultuuridemokraatlik lähenemine, kus igaühel on võrdne ligipääs kultuuri tegemisele.

M. Meri: Kultuuriministeeriumi haldusalasse kuulub ka kehakultuur ehk sport. Kultuuripoliitika põhialuseid koostades oli tunda survet, et peaksime dokumendis hõlmama ka spordivaldkondi. Rõhutan, et surve ei tulnud ministeeriumist, aga see on näide puhtalt kultuuriministeeriumi keskest lähenemisest. Minu arust sügavalt väär ja väga kitsas lähenemine, kui tahetakse ühe ministeeriumi haldusala järgi hõlmata sellist suurt valdkonda nagu kultuur. Aga mida teie arvate, kas kehakultuur ehk sport on kultuuri osa?

O. Karulin: Mulle tundub, et kehakultuur nagu ka haridus- ja majanduskultuur on laiema kultuurikäsitluse osad. Ajalooliselt on kujunenud selliselt, et need valdkonnad kuuluvad kultuuriministeeriumi haldusalasse. Pigem on see juhuslik valik. Tegelikult oli ka põhialuseid kirjutades peamine probleem, et nii-öelda kultuuriministeeriumi haldusala sai enne otsa kui kirjutajate eesmärgid, mida tahtsime saavutada. Põrkasime mitme nn klaasist lae vastu: üks oli haridustemaatika, millega kultuur on läbi põimunud, teine regionaalküsimused ning kolmas majandus- ja rahandusküsimused, lisaks sotsiaalküsimused. Just haridus- ja haldusküsimused tulid jutuks peaaegu iga punkti juures. Need on vaja lahendada komplekselt. Kui sealsamas põhialustes ütleme, et kultuur peab olema kättesaadav kõigile, geograafilisest asukohast olenemata, siis ei ole seda ilmselgelt võimalik lahendada ainult kultuuriministeeriumi haldusalas. Pigem nõuab see koostööd ministeeriumide vahel ja ühtset riiklikku strateegiat.

M. Meri: Põhialuseid koostama hakates leidis vähemalt osa meie juhtrühmast, et peaksime kohe alguses kaasama teiste ministeeriumide esindajaid – haridusministeeriumist, sotsiaalministeeriumist, rahandusministeeriumist, regionaalministri esindaja –, aga see ei õnnestunud, sest riiklik struktuur punnis vastu. Saime imekombel juhtrühma haridusministeeriumi esindaja, kellest oli palju kasu, aga sotsiaalministeerium oma inimest ei saatnud. Ka regionaalne tasand jäi esindamata. Tuleb välja, et võimalus laiemalt ühiskonnale vaadata on pärsitud ministeeriumide tõttu. Iga ministeerium näeb ainult oma sektorit ja ei tahagi tegelda ühisosaga, siinsel juhul siis kultuurivaldkonnaga, mis tegelikult hõlmab paljusid ministeeriume.

Materjali edasimõtlemiseks jätkub

H. Ruusing: Milline oleks ideaalis riiklik struktuur, mis ühendaks kõiki neid valdkondi?

M. Väljataga: Ka muus kontekstis on kurdetud, et ministeeriume on raske omavahel suhtlema panna. Mis kasu võiks olla põhialuste dokumendist, mis hiljuti vastu võeti? Muidugi hulk märksõnu on siin dokumendis kirjas. Aga kas leidub ka sõnaselgeid kohustusi, mida riik selle dokumendiga endale võtab?

M. Meri: Üks sihte on minu arvates juba saavutatud: põhialuste koostamine sundis kultuurivaldkondi mõtlema, mis on neile kõige olulisem. Meie ühine taotlus oli, et kultuurivaldkonnad arutaksid ise oma asjad läbi ja tuleksid välja oma sõnumiga. Kuidas see õnnestus, sõltus valdkonna valmidusest ühiselt asju arutada ja sõnastada. Juba see oli väga oluline. Seni tegutses igaüks omaette ja kaitses oma huvisid edukalt või vähem edukalt. Põhialuste koostamine motiveeris valdkondi enese sisse vaatama ja vaidlema, mõnikord väga teravalt, nii et vaidlused jäidki õhku. Võib-olla mõni valdkond hakkas kaheks jagunema, mis on täiesti loomulik protsess. Muidugi ei lahenda põhialuste tekst iseenesest midagi, aga siin on piisavalt ainet, et edasi mõelda nii valdkonnakeskselt kui ka riigi seisukohalt: mis samme edasi astuda põhialuste tekstile ja mõttele tuginedes. Põhialused ei ole kohustuste ja ülesannete nimekiri, aga sealt saab ja peabki üht-teist välja lugema.

H. Ruusing: Mis põhialustest edasi saab, kes hakkab kavasid ellu rakendama? Kuidas tagada, et need ei jääks lihtsalt ilusaks paberiks?

M. Meri: Põhiroll on valdkondadel endil – ise tuleb kaitsta ja edasi arendada neid üldistatud mõtteid, mis põhialustesse on sisse kirjutatud. Suhelda riigi, aga ka teiste valdkondadega. See dokument annab võimaluse olla aktiivne.

O. Karulin: Oluline on, et me ei mõtleks, et dokument on nüüd valmis ja ongi kõik. Tegelikult peaks töö alles algama. Mina näen peamise eesmärgina just seda, et põhialustes on kirja pandud asjad, mille kohta saab aru pärida ministeeriumilt või valitsuselt, nemad peavad olema võimelised mõtestama oma tegevust ja poliitilisi valikuid selle dokumendi kontekstis. Kui tõesti läheb nii, et kultuuriminister hakkab kord aastas Riigikogule aru andma, siis ta peab suutma oma aasta jooksul tehtud töö lahti mõtestada selle dokumendi kontekstis. Minul olid küll põhialuseid kirjutades iga punkti taustal mees konkreetseid teoreetilisi küsimused, mis sellest samast põhimõistete uuringust tulenevad. Näiteks seesama küsimus kultuuridemokraatiast – kõigil peab olema võrdne ligipääs kultuuri tegemisele vs kultuuridemokratiseerimine, kus, sageli kunstlikult, püütakse tagada kõigile võrdne ligipääs kultuurist osasaamisele. Või ka küsimus, kas näeme riiklikku -rahastamist toetusena -olemasolevate institutsioonide ülalpidamiseks või investeeringuna uudsetesse lähenemistesse. Tuleb tunnistada, et mitu dokumendi punkti sõnastati lõpuks keskteena – võiks teha nii üht kui ka teist. Omaette küsimus on dokumendi staatus: see on Riigikogu juhis valitsusele, aga valitsus esitab selle Riigikogule kinnitamiseks; selline loogika ja mehhanism on absurdne. Tegelikult oleks pidanud see olema Riigikogu algatus, Riigikogu oleks pidanud dokumendi koostama ja andma valitsusele täita. Praegu on vastupidi: valitsus algatas, koalitsioonileppes on lubadus, et nad selle teevad ja annavad Riigikogule võimaluse kinnitada juhised iseendale, ka järgmistele valitsustele.

Palju sõltub ikkagi lobitööst

M. Väljataga: Olen osalenud põhialuste kirjanduse, kirjastamise ja ka raamatukogu käsitleva punkti valmimisel ettepanekutega, aga üldpilti kogu dokumendist mul veel ei ole. Nägin protsessi nii, et mitmesugused kultuuritegijate huvirühmad olid huvitatud, et dokument saaks võimalikult konkreetne ning mainitud oleks nendega seotud asutusi ja riigipoolseid kohustusi. Et edaspidi saaks dokumendile viidates nõuda või küsida juba olemasoleva valdkonna edasist rahastamist. Kultuuriministeeriumi huvi oli iseenesestmõistetavalt see, et dokument jääks võimalikult uduseks, et sealt ei tuleks väga täpseid kohustusi, millele viidates saaks ministeeriumilt midagi nõuda. See on läbirääkimistel harilik olukord. Kokkuvõttes tundub, et dokument on konkreetse ja üldisuse skaalal ikkagi väga ebaühtlane. Näiteks on seal sees punkt „Olulisemad Eesti ilukirjanduse tekstid tõlgitakse täies mahus inglise keelde, sest see on eelduseks Eesti kirjandusteoste autoriõiguse müümisel väliskirjastustele”. Millised on olulised tekstid, saame suhteliselt kerge vaevaga määratleda. Nii konkreetset seotud eesmärk võimaldab aga nüüd ministeeriumilt igal aastal aru pärida, millised olulised teosed on tõlgitud. Ilmselt käis dokumendi koostamisel tõeline võitlus selle nimel, millised institutsioonid saavad nimepidi mainitud, sest see annab garantii, et need maa pealt enne 2020. aastat ei kao.

O. Karulin: Täpsustaksin: kuna olen põhialuste üks kokkukirjutajatest, siis oli minu kindel seisukoht, et peaksime vältima nn kinnikirjeldamist ehk ei tohiks loetleda olemasolevaid rahastamise mehhanisme ja kindlasti mitte asutusi. Päris suur osa minu tööst oli sõnastada need punktid eesmärgist lähtuvalt ja kasutada üldmõistet nagu näiteks partnerorganisatsioon selmet öelda loomeliidud ja arenduskeskused. Aga et üksikuid institutsioone dokumendis siiski nimetatakse, on kultuuriministeeriumi poliitiline otsus. Viimane sõltus lobitöö oskusest. Valdkonnad, kellel on tugev ja püsivalt toetatud katusorganisatsioon, tunnevad ennast palju rohkem kaasatuna kui need, kellel katusorganisatsiooni pole. Ilmselt oluline küsimus kultuuriministeeriumile, kas see on nende jaoks probleem või kuidas seda lahendada. Dokumendist on näha, millistel valdkondadel on tugev katusorganisatsioon ja püsiv toetus ning millistel ei ole.

Kes on paremini organiseerunud

H. Ruusing: Selle juurde tahtsingi jõuda. Kes esindab mingit kultuurivaldkonda? Kindlasti on valdkondi, kus inimesed on hästi organiseerunud ja kellel on hea lobitöö oskusega liidrid. Samal ajal tekib ühiskonnas väikesi erinevate, vahel väga kitsaste eesmärkidega organisatsioone. Tõenäoliselt on see nii ka kultuuris. Kuidas kirjeldada Eesti situatsiooni? Kui hästi ollakse esindatud ja kas katusorganisatsioonid tekivad kultuuris altpoolt või saab riik nende tekkimist toetada või peabki toetama?

O. Karulin: Küsimus on praegu ilmselgelt päevakorral, arvestades seda, et just mõned päevad tagasi väitis kultuuriminister, et loomeliidud esindavad ainult väikest osa kultuurist. Kui räägime konkreetset nendest valdkondadest, mis andsid sisendi siia dokumenti, siis on näha, et tugeva katusorganisatsiooni olemasolu sõltub eelkõige ajaloost ja ka kunstiliigi olemusest. Kollektiivsed kunstiliigid nagu näiteks etenduskunstid ja muusika on teistest rohkem organiseerunud. Individuaalsetel kunstiliikidel nagu kujutav kunst on katusorganisatsioone mitu ja seal on ka hõõrdumised nii-öelda vana ja uue vahel tugevamad. Ka need, kes tegelevad kultuuripärandi hoidmisega, sealhulgas raamatukogud ja muuseumid, suudavad ennast üsna hästi organiseerida. Probleem tekib valdkonnas siis, kui tuleb paika panna piir, mis läheb süvakultuuri ja popkultuuri vahelt. Küsimus on selles, kui palju popkultuurist võiks kuuluda kaunite kunstide mõistesse ja kui palju mitte. Muusikavaldkond on kindlasti üks näide, kus süvakultuuri pool suutis hästi organiseeruda ja esitada oma ettepanekuid, aga samal ajal jäi popmuusika, rock-muusika ja džässmuusika osa üsna ahtakeseks.

M. Väljataga: Kas seesama vastandus on ka muudes valdkondades?

O. Karulin: Kujutavas kunstis on see eriti tajutav, nemad ei esitanud lõpuks ettepanekuid just sellepärast, et nad ei suutnud kokku leppida, kes neid esindab.

M. Väljataga: Sellist asja nagu popkirjandus ei ole mu meelest olemas, on küll nn žanrikirjandus ja kommertskirjandus, aga need ei ole kuidagi omaette organiseerunud valdkonnad.

O. Karulin: Võib-olla olekski mõistlik defineerida mitte popp ja süva, vaid pigem riiklikel toetustel hakkama saav ja turumajanduse reeglite järgi ise hakkama saav kultuur.

Riikliku kultuuripoliitika valikud

O. Karulin: Laiem küsimus ongi, kas iga valdkond peaks ise organiseeruma või saab seda väljastpoolt suunata.

M. Väljataga: Ajaloost ja valdkonna olemusest sõltub, kui hästi on nad organisatsiooniliselt esindatud. Paljude praeguste loomeliitude juured ulatuvad tagasi meie esimesse iseseisvusaega, aga rangeks süsteemiks konsolideeriti liidud ikkagi ENSV-s. Kõigis endistes liiduvabariikides oli ühesugune loomeliitude süsteem. Riigikorra muutudes andis paljudele organisatsioonidele teatavad eelised see, kui neile nõukogude ajast varandust jäi. Kui neil on kinnisvara, mille pealt teenida, siis annab see neile teatava sõltumatuse. Teine asi on, kui suur on vastava valdkonna osalus turul. Näiteks kirjanikud või kirjutajad ei ole suutnud luua omaette kollektiivse esindamise organisatsiooni oma autoriõiguste kaitseks, sest sõnakunsti või üldse sõnalise materjali kasutamine on suhteliselt väikese käibega äri, mis ei ole võrreldav muusikaga. Eesti Autorite Ühing on võimas organisatsioon, aga ta on vältinud kirjanike esindamist, seal lihtsalt raha ei liigu. Need on kaks asja, üks on ajalugu ja teine, kui palju liigub valdkonnas raha. Küsimus on see, kas olemasolevad struktuurid suudavad kõike – nagu kultuuriminister [Rein Lang] ütles – garaažides ja keldrites sündivat absorbeerida. Võime öelda küll, et igal ajal on olnud noori mässajaid, kes hiljem tasapisi etableeruvad või struktuuridesse võetakse, aga viimasel aastakümnel on institutsioonide absorbeerimisvõime võib-olla väiksemaks jäänud. Kui selliseid konflikte jaga ja valitse meetodil veel tagant kihutatakse, võib sündida palju tüli. Kui ei kihutataks, siis vastuolud vaibuvad. Aga muidugi peavad ka traditsioonilise kultuurimõiste kaitsjad mõtlema selle peale, et nende kõrval toimub teistsuguseid liikumisi ja asju, mida tasub tähele panna ja millega arvestada.

M. Meri: Siin jõuamegi riikliku kultuuripoliitika valikuteni, millised need on. Kas professionaalne kultuur või harrastuskultuur, kas väljakujunenud institutsioonide või uute tegijate toetamine? Kõige lihtsam näide on Sirbi toetamine ja Mürilehe toetamine, mõlemad head ja olulised kultuurivaldkonna ruuporid.

H. Ruusing: Neid mõlemaid toetatakse, nagu ma aru sain.

M. Meri: Riigi kultuuripoliitika valikutest tulenebki, kui palju toetada juba väljakujunenut ning kui palju uut. Meil on praegu enam-vähem nii, et Kultuurkapital on mõeldud toetama seda, mis pulbitseb väljaspool väljakujunenud ajaloolisi institutsioone.

Rahastamine ja regulatsioonid

M. Väljataga: Endine Sirbi peatoimetaja Kaarel Tarand – ma ei ole näinud teist niivõrd riiklikult mõtlevat inimest, vähemalt väljaspool poliitikute ringi – armastas rõhutada, et kultuuripoliitikal saab olla ainult kaks väljundit: rahastamine ja regulatsioonid. Kõigest muust peaks riik ennast eemale hoidma. Olen selle üle mõelnud ja ei tea, kas ma temaga päriselt nõustun, aga kui seda mõtteliini jätkata, siis peaks riik andma ette seadused, põhikirjad ja korrad, kuidas asju ajada. Kõige parem näide on Kultuurkapital uue iseseisvuse algusajast, mis töötab oma seaduse järgi, seadusega on ette määratud rahastamisviisid jne. Rahastamisviiside küsimust on põhialuste dokumendis teadlikult välditud. Aga ei räägita ka regulatsioonidest, mida oleks vaja kultuuripoliitiliste eesmärkide saavutamiseks.

M. Meri: Mida oleks vaja reguleerida? Kindlasti loovisikute sotsiaalseid tagatise, millega tõe au andes minister Lang püüdis ka tegelda, ent pörkus sageli kaasministrite vastuseisuga.

M. Väljataga: Ehk õnnestuks siis regulatsioonidega hõlmata sedasama garaažide ja keldrite kultuuri ja selle toetamist? Kuigi ka Kultuurkapitali üks ei ole sellistele ettevõtmistele või alternatiivkultuurile sugugi suletud. See võib olla täiesti piisav. Kultuuriajakirjanduse juurde tagasi tulles olen silma peal hoidnud, kuidas eri maades riik ajakirju toetab. Näiteks Rootsis rahastab ajakirju Kulturrådet. Ajakirja peab olema välja antud neli numbrit, siis komisjon hindab kvaliteeti ja teeb otsuse, kas tasub selle kulusid 2/3 ulatuses katta. Kui 2010 tuli parempoolsem valitsus, siis oli kõne all, kas Kulturrådet peaks toetama ainult kaunite kunstidega tegelevaid ajakirju, jättes sotsiaalsete ja poliitiliste asjadega tegelevad ajakirjad kõrvale. Vaidlus lõppes ikkagi sellega, et ranget vahet tänapäeval teha ei saa. Kunst on muutunud poliitiliseks ja sotsiaalseks, sõna sekka ütlevaks.

Kultuurkapital kui investeerija

O. Karulin: Kui meenutada veel põhialuste koostamist, siis üks osa regulatsioonist on seadused. Praegu loetles iga valdkond seadusi, millest ta huvitatud oleks. Ministri kindel seisukoht oli, et pigem vähem seadusi, jättes kultuurivaldkonna rohkem iseorganiseeruvaks. Iseenesest on huvitav, et mingi valdkond tunneb ise vajadust olla rohkem riigi juhitud, kui riik seda tahab. See vastuolu oli minule paras pähkel ja ega ma seda küsimust enda jaoks ära ei lahendanud. Mis puudutab aga seda, et utel institutsioonidel ei ole võimalik kiiresti rahastust saada, siis sellega ma nõus ei ole. Probleem ei ole selles, et Kultuurkapitalil pole piisavalt vahendeid uute algatuste toetamiseks, vaid selles, et majandussurutise ajal riik kasutas üsna julgelt Kultuurkapitali vahendeid pika ajalooga institutsioonide ülalpidamiseks, lisarahastamiseks, kuni selleni välja, et näiteks näitekunsti sihtkapitalis oli vahepeal sisuliselt 50 protsenti jaotusest juba suurematele broneeritud. Ka SA Kultuurileht läks ministeeriumi haldusalasse alles eelmisel aastal, enne toetas teda Kultuurkapital. Kui riik tegeleks baasstruktuuri ülalpidamisega ja seda tõesti toetaks, saaks Kultuurkapital olla rohkem investeerija, põhimõtteliselt riskikapitalist, kes paneb raha siia ja sinna, andes hästi paljudele võimaluse lootusega, et sealt võib kasvada ka uus institutsioon, mille toetamine on riigil mõistlik üle võtta. Selline peaks olema loogika. Kui sihtkapitalid ikkagi koosnevad meie endi esitatud inimestest, siis miks see nii ei ole?

M. Väljataga: Täpsustuseks, ma ei väitnud, nagu oleks isetekkelistel institutsioonidel praegu raske rahastust saada, vaid lihtsalt mainisin, et seda probleemi võidakse ikka ja jälle esile tõsta.

M. Meri: Natuke ettehooldamise ja järeleaitamise küsimus: mis on riigi roll? Kas riik on pealtvaataja, kes jälgib, kus miskit toimub ja kus miski areneb. Valdkondadel on tunne, et neil on kellegi kaitsva tiiva all lihtsam toime tulla ning eeldataksegi ettehooleid või järeleaitamist, mis minu arust ei ole mõistlik. Võimalik, et asjad on jäänud lahti rääkimata ja ebamäärasusest tulebki hoiak, et me tahame, et keegi meie eest hoolitseb. Meil on sihid ja sõnum, kuid me ei lähe riigiga läbi rääkima ning parimat lahendust või kompromissi leidma, vaid oleme äraootaval positsioonil. Tahaks loota, et põhialuste dokumendi vastuvõtmise järel muutuvad valdkonnad julgemaks ning hakkavad arengukavasid koostama ja riigiga läbi rääkima. Põhialuseid ei pea lugema tuimalt, vaid käsitama neid töövahendina.

Avalikult rahastatava kultuuri paradoks

O. Karulin: Rahastamine on tõesti ainult vahend eesmärgi saavutamiseks. Ennekoike tuleb ikkagi eesmärgid ja põhjendused läbi mõelda. Uuring vähemalt algatas debati. Tegelikult on minu jaoks põhiküsimus: kui põhiseaduse preambuli tõesti nimetab kultuuri säilimise tagamist, siis kui suure osa kultuurist saab jätta nii-öelda turumajanduse mehhanismidega toime tulema. Ehk teistpidi, mis on vähim kultuurimaht, mida on vaja, et täita preambuli eesmärki. Samal ajal teame – kuna peaminister armastab seda tihti korrata –, et Eestis on kulutused kultuurile protsentuaalselt SKT-st peaaegu suurimad Euroopas. See on loogiline, sest mida väiksem on riik, seda kallim on oma kultuuri ülal pidada.

M. Väljataga: Avalikult rahastatava kultuuri paradoks on alati see, et kui kultuurinähtus on kommertsiaalselt edukas, siis öeldakse, et sellele polegi raha juurde vaja, te olete edukad, teenite ise. Kui see ei ole kommertsiaalselt edukas, siis öeldakse, et te ei huvita mitte kedagi ja teid polegi vaja rahastada.

M. Meri: Põhialustest tuleb mitmel puhul välja kultuuriekspordi teema. Viimastel aastatel on sellest räägitud üha enam. Kui riik on valmis sellele vähemalt tugistruktuuri ja mõnikord ka eksporditoetust pakkuma, annab see kultuuriväljale jällegi uue mõõtme. Mis mõtteid see teie tekitab?

O. Karulin: Ma ei ole veendunud, et see areng on sündinud Eesti kultuurivaldkonna enda orgaanilisest edasiliikumisest, pigem võib see olla viis, kuidas tõlkida parempoolset maailmavaadet kultuurile. Ehk see on see, mille kaudu kultuuri rahastamist liberaalidele maha müüa, ja see on töötanud. Aastal 2020 saab Euroopa raha otsa. Olen natuke ettevaatlik, et ei tekiks olukorda, kus püütakse loomemajanduse ja eksporditoetuste rahaga vähenenud tegevustoetusi justkui kompenseerida. See ei saa olla asendustoetus, see võib olla lisatoetus. Selles mõttes olen skeptiline.

M. Väljataga: Mina mõistan kultuuriekspordi rõhutamist selle suure mõtlemisnihke tagajärjena, mis pärineb Tony Blairi aja Inglismaalt, kus kultuuri hakati mõtestama loovtööstuse mõistes. Kui kultuuritegevust vaadata loomemajanduse või loovtööstusena, siis kuulub eksport sinna alla enesestmõistetavalt. Tundub, et see kontseptsioon on siia jõudnud varem, kui sisemine areng seda lubaks. Meil ei ole palju ettevõtteid, mille varad koosneksid näiteks intellektuaalsest omandist. Ma ei teagi, kuidas ettevõtted oma bilansis neile kuuluvat intellektuaalset omandit kajastavad. Arvan, et nende ettevõtete hulk, kes oma raamatupidamises märgivad, et neile kuuluvad kaubamärgid, autoriõigused, patendid jne, on äärmiselt väike. Aga niisugust malli on püütud kogu kultuurile eeskujuks seada ja mõne asja puhul see töötab paremini, teise puhul kehvemini. Eestile on kõrvuti ekspordiga sama tähtis import ja selle toetamine. Mis on eesti kultuurile kasulik, kas Eesti teatri külalisetendused välismaal või mõne kuulsa välismaa teatri külalisetendused Eestis? Mõnikord võib külalisetendus anda olulisema impulsi kohalikule tegevusele kui ühe kollektiivi välisturnee.

Vaimse julgeoleku küsimus

O. Karulin: Väga hea, et selle näite töid. Majandusloogika järgi peab netoeksport olema positiivne ehk tuleb eksportida rohkem kui importida. Kultuuri puhul, olen täiesti nõus, peaks see olema negatiivne. Tuleb importida erinevaid olulisi asju, lavastusi või kunstinäitusi või mis iganes, sest see päästab meid kapseldumisest. Siin jõuame jälle mõõtmiste või mõõdupuudeni, mida kultuurivaldkonnas kasutada. Oleme ka siin tunniajalise vestluse jooksul tõdenud, et kultuuris kehtib täiesti äraspidine majandusloogika.

M. Meri: Tegelikult impordime Eestisse ka eesti kultuurist osasaajaid. Kui mõtleme turismitööstuse peale, siis valdav osa välituriste on eelkõige kultuurituristid. Kultuuriturism on üks näide, kuidas kultuurivaldkond võib otseselt majandust mõjutada. Kultuuri ja majanduse suhted on päris põnev teema eeldusel, et tõepoolest kultuuritegevust ei taandata majandusliku kasumi loogikale. Kultuuriloomes tuleb näha üldisemaid väärtusi, mis kujundlikult öeldes annavad meile võimaluse hingata eesti moodi.

H. Ruusing: Kultuuri puhul on kõige olulisem see, mida ta Eesti ühiskonnale tähendab. Doteerides kultuuritegijaid, doteerime tegelikult kõiki inimesi.

M. Meri: See on vaimse julgeoleku küsimus. Riigikaitsele kulutame ilma kõhklusteta, konsensuslikult. Kultuurivaldkonda tuleb käsitada kui mõtete keskkonda, kui sideainet, mis hoiab ühiskonda koos, ja nimetada seda vaimseks julgeolekuks. Paljud muigavad selle väljendi üle, aga kui tõsisemalt järele mõelda, siis on tal see tähendus olemas.

Ringiga tagasi laiemal definitsiooni juurde

O. Karulin: Siit jõuame ringiga tagasi kultuuri laiemal definitsiooni juurde: kultuur on kõik see, mida me igapäevaselt ei teadvusta, aga mis tingib meie käitumise. Eesti kultuur on midagi kirjeldamatut, mis võimaldab eristada näiteks eestlast prantslasest. Kuna see jääbki alati nii esoteeriliseks sõnastuseks, siis ei ole seda võimalik kuidagi – selles mõttes olen presidendiga nõus – Excelisse panna, ja seetõttu on see usu küsimus. Kui usud, et kultuur on oluline ja ei sattunud preambulis juhuselise tõttu, siis ongi see kõige olulisem asi. Ja usuga on teatavasti niimoodi, et seda kas on või ei ole!

M. Meri: Konkreetsem näide, mis puudutab nüüd jälle Sirpi. On naeruvääristatud selle tiraaži – mingisugune tühine 5000 eksemplari! Kui aga on püütud uurida Sirbi mõjuväljas olevate inimeste hulka, siis on leitud, et Sirbi mõjuväljas on umbes 60 000 – 70 000 inimest. Väga märkimisväärne arv! Mismoodi see mõju avaldub? See on võib-olla ka usu küsimus, aga oluline on teada, et Sirbi 5000 numbrit kiirgab kaugemale. See on sama asi nagu kultuuri väljatoomine põhiseaduse preambulis. Kultuuri on raske mõõta, aga mõju on vaieldamatult olemas, igal hetkel.

M. Väljataga: Sirbi 5000 on tegelikult väga korralik tiraaž ka absoluutarvus rahvusvahelises mõttes. Kahjuks ei ole leitud head viisi mõõta seda, kuidas suhteliselt väikese adressaatide hulgaga väljaanne võib inimesi mõjutada, kuidas sünnivad ideed ja hargnevad laiali ühiskonna vereringes. Mõnikord kasutatakse majandusest ülevõetud metafoori „allanõrgumise efekt”. Infovoogude täpse uurimise kaudu oleks ehk võimalik saada jälile sellele, kuidas mõni kultuuriajakirjas välja käidud idee muutub aja möödudes enesestmõistetavaks. Kui vaatame tänapäeva maailma ja maailma 20–30 aastat tagasi, näeme suuri erinevusi. Näiteks selles, kuidas suhtume ümbritsevasse keskkonda, sugudevahelistesse suhetesse, laste kasvatamisse, surma ja muusse, on toimunud palju hoiakunihkeid. Kui proovida nihete lätet leida, võib see ulatuda näiteks suhteliselt esoteerilisse diskussiooni kultuuriajakirjas, mille tagajärg on nüüdseks jõudnud laiemasse ühiskonda.

Kohalikud võimuliidud – kattuvused valitsuskoalitsioonidega

Rein Toomla

Tartu Ülikooli riigi-teaduste instituudi lektor

Aeg-ajalt tõusetub meie poliitilises publitsistikas probleem, kas on mõistlik, kui valitsuskoalitsiooni Toompeal moodustavad ühed erakonnad ja kohalik võim on hoopis teiste käes.

Kas selline erinevus ei tekita kahju just kohalike küsimuste lahendamisel? Mõnikord võib niisugust erinevust esitada peaaegu traagilise vastasseisuna, nagu seda tegid paar erakonda viimastel, 2013. aasta kohalikel valimistel Tallinnas.

Kui probleem jääb retoorika tasemele, siis arutelu ei tee kunagi liiga, selle kaudu avatakse võib-olla nii mõnigi sügavam erinevus. Meie poliitilises lähiajaloos on sellist erinevust püütud kaotada survet avaldades või isegi suisa käskides. Nii juhtus Tartus, kus 1999. aasta volikogu valimiste tulemusena moodustati võimuliit, mis erines tunduvalt sel ajal toimunud valitsuskoalitsioonist. Mõne aja pärast toimusid muutused, mille tagapõhjust survestamise näol räägiti lausa avalikult.

Artiklis esitan andmestiku kohaliku võimu poliitilisest erinevusest valitsuskoalitsioonidega võrreldes. Säärasest võrdlusest kasvavad välja mõned pinnapealsed järeldused, mis lausa eeldavad selle valdkonna süvitsi uurimist – on see siis seotud poliitilise kultuuri, erakondlike struktuuride või kohalike eripäradega. Kasuks tuleb kindlasti rahvusvaheline võrdlus ja selle kaudu vastavus teoreetilistele konstruktsioonidele.

Võimaluse eest allpool toodud andmestikku esitada olen tänulik meie suuremate keskuste linna- ja vallasekretäridele, kelle abivalmidus üldse võimaldas hakata uurima kohalikke võimuliite. Samuti kuulub minu tänu maakondlike ajalehtede ajakirjanikele, kelle abil täpsustasin nii mõnegi ajaloo hämarusse vajunud probleemi. Kohalike volikogude valimisi on meil korraldatud kakskümmend aastat. Selle aja jooksul kõikides omavalitsustes toimunud seitsme valimise tulemusena moodustatud linna- ja vallavalitsusi on olnud paar tuhat. Artiklis piiran oma käsitlust nii ajas kui ka ruumis. Ajapiirang jätab välja varasemad valimised, seega alustan 2002. aastast ja jõuan välja viimaste, 2013. aasta valimisteni. Ajatelg sisaldab peale vahetult valimiste järel moodustatud valitsusi ka nende muutumisi valimistevahelisel ajal. Kattuvuste või erinevuste esiletoomiseks keskvõimuga on aluseks samal ajal olnud valitsuskoalitsioonid. Järgnevalt on esitatud need võimuliidud Toompeal:

- jaanuar 2002 – aprill 2003
Reformierakond ja Keskerakond
- aprill 2003 – aprill 2005
Res Publica, Reformierakond ja Rahvaliit
- aprill 2005 – aprill 2007
Reformierakond, Keskerakond ja Rahvaliit
- aprill 2007 – mai 2009
Reformierakond, Isamaa ja Res Publica Liit (IRL) ning Sotsiaaldemokraatlik Erakond
- mai 2009 – aprill 2011
Reformierakond ja IRL
- aprill 2011 kuni detsember 2013
Reformierakond ja IRL.

Võrdlusmaterjal kohalikest omavalitsustest hõlmab ainult maakonnakeskusi ja kahte Ida-Viru suuremat linna – Narvat ning Kohtla-Järvet –, kokku praeguse seisuga 13 linna ja 4 valda. Need maakonnakeskusteks olevad vallad on Jõhvi vald, Rapla vald ning viimastest valimistest alates ka Põlva vald ja Kärkla asemel Hiiumaa keskuseks saanud Hiiumaa vald.

Kohalikku võimu ja võimuliite olen iseloomustanud sisuliselt kahel teljel. Üks neist kujutab skaalat, mille ühes otsas asuvad keskvõimu koalitsioonidest kõige kaugemal asuvad linna- või vallavalitsused ja teises otsas sellised võimuliidud, mis täielikult kattuvad keskvõimu teostavate erakondade ühendustega. Kogu skaala on järgmine, koos vastavate juhtumite hulgaga:

- võimu teostab üks valimisliit – 4 juhtumit
- võimu teostab üks erakond – 12 juhtumit
- võimu teostab valimisliitude koalitsioon – 1 juhtum
- võimu teostab koalitsioon, mis koosneb Riigikogu opositsioonilistest erakondadest – 5 juhtumit
- võimu teostab koalitsioon, kus on esindatud ainult üks valitsuserakond ja tema kõrval opositsioonilised erakonnad ja/või valimisliidud – 29 juhtumit

- võimu teostab koalitsioon, mis koosneb kahest valitsuserakonnast ja muudest poliitilistest jõududest – 15 juhtumit
- koalitsioon koosneb ainult kahest valitsus-erakonnast. Sellisel juhul on valitsuses esindatud kolm erakonda – 4 juhtumit
- võimu teostab valitsuserakondadega täielikult kattuv koalitsioon – 12 juhtumit.

Ajaliselt on vaatlus piiratud nelja valimisega, kuid koalitsioon võib vahetuda valimistevahelisel ajal. Seega olen ajateljele juurde lisanud ka valimistevahelise perioodi. Sellised vahetumised on andnud juurde 14 uut linna- või vallavalitsust.

Järgnevalt on need kaks telge kokku pandud ühte tabelisse, kusjuures juhtumid on tähistatud märgiga x.

Suurimat tähelepanu selles andmestikus tõmbavad endale kaks äärmuslikku ja üks koostööd soosiv kategooria:

- 1) 12 juhul 82-st on tegemist võimuliitudega, mis koosseisult kopeerivad täpselt selle aja valitsuskoalitsiooni. See on peaaegu 15 protsenti kõikidest juhtumitest. Kindlasti pole seda palju ning püüdlust muutuda sarnaseks Toompeaga ei saa täheldada – valimistevahelisel perioodil on selline muutus aset leidnud kuuel korral. Järeldus, mida sellest suhtest teha saab, on: kohalikud erakondlikud organisatsioonid ilmselt ei proovi vägisi kopeerida valitsuskoalitsiooni ning teiselt poolt, ka valitsusse kuuluvad erakonnad ei kasuta erilisi survemeetodeid, et ühtlustada liitlassuhteid nii valitsuses kui ka maakonnakeskuses.
- 2) 16 juhul on võimule tulnud ainult üks poliitiline jõud, valimisliit või erakond. Meie valimistel – ka kohalike volikogude puhul – kasutatakse süsteemi, mis ülemaailmse kogemuse alusel peaks eelistama poliitiliste jõudude killustatust ja selle tulemusena koalitsioonide moodustamist. Kuid need juhtumid, mis moodustavad ligikaudu 20 protsenti kõikidest juhtudest, nõuavad põhjalikumalt analüüsi, seda nii akadeemilises kui ka praktilises tähenduses.
- 3) 43 juhtumit ehk 52 protsenti kõigist on sellised, kus valitsusparteid ja muud poliitilised jõud teevad koostööd. Selline suhtarv lükkab ümber seisukohad kesk- ja kohaliku võimu vaenutsemisest ning annab tunnistust meie erakondade ja ka valimisliitude märkimisväärselt kompromissivalmidusest.

Sellest andmestikust kumab läbi ka suhteline stabiilsus – valimistevahelisi ümberkujundusi on tehtud 14 korral, mis tähendab ka seda, et sama paljudel kordadel on poliitiline vastasseis kasvanud üle võimu muutvaks rahulolematuseks. Siinkohal tuleb järelduseks üks lahutamistehe teha. Ainuvalitsemistel pole vajadust muutuda, seega tuleks need 16 juhtumit maha arvata. Jääb alles 66 koalitsiooni, millel on nii teoreetiline kui ka tegelik võimalus laguneda. Seda pole juhtunud 38 korral, ligikaudu 58 protsendil ainult koalitsioone silmas pidades pole olnud põhjust „pooltel teel hobuseid vahetada”.

Maakonnakeskuste võimustruktuure saab esitada ka vaatluse all olnud linnade ja valdade kaupa. Tabelis 2 on kõik juhtumid kokku võetud asukohapõhiselt ja konkreetsete poliitiliste jõudude alusel.

Tabelis 2 esitatud poliitilised jõud on toodud nende tugevuse järgi – kellel on rohkem kohti volikogus, see on asetatud teiste ette. Selline esitatus ei pruugi tähendada, et ka linnapea või vallavanem oli pärit esimesena nimetatud erakonnast või valimisliidust.

Millele saab selles tabelis tähelepanu juhtida?

- Kaheksa linna/valda on olnud väga stabiilsed, neis pole olnud vajadust muuta võimuliitusid valimiste vaheaegadel. Need on Haapsalu, Jõhvi, Kuressaare, Kärdla, Narva, Põlva, Rapla ja Viljandi.
- Risti vastupidi saab välja tuua keskused, kus võim on märkimisväärselt sageli vahetunud ka valimiste vahel. Selliseid kohti polegi, kus säärane vahetus oleks täitnud kõik tabelis esitatud lahtrid. Kuid sellele on olnud võrdlemisi lähedal kolm linna: Jõgeva, Pärnu ja Valga. Pärnu on ainus, kus ühel valimistevahelisel perioodil on võim vahetunud kaks korda.
- Lõpetuseks esitan tabelis toodud poliitiliste jõudude osakaalud. See ei pruugi tähendada nende tugevust, pigem annavad järgnevad suhtarvud tunnistust erakondade kohalike organisatsioonide võimekusest näidata ennast positiivsete partneritena võimalikes võimuliitudes. Kokku on erakonnad ja valimisliidud sattunud sel perioodil ja nimetatud keskustes võimu juurde 182 juhul. Jagunemine toimub selliselt:

KESK – 28%,

REF – 24%

IL, RES ja IRL – 22%,

VL – 12%,

SDE – 9%,

RL – 5%.

Tabel 1. Kohalikud võimustruktuurid

Võimu-struktuuri võimalused	2002 valimised	2002–2005 vaheperiood	2005 valimised	2005–2009 vaheperiood	2009 valimised	2009–2013 vaheperiood	2013 valimised
Üks valimisliit	x		x		x		x
Üks erakond	xxx		xxxx		xx		xxx
Valimisliitude koalitsioon	x						
Opositsioonilised erakonnad	xx					x	xx
Üks valitsuspartei ja opositsioon	xxxx	xx	xxxxx	xx	xxxxxxx x	x	xxxxxxxxx
Kaks valitsusparteid ja opositsioon	xxx		xxx	x	xxxxx	x	xx
Ainult kaks valitsusparteid		x	xxx				
Täielik sarnasus valitsuskoalitsiooniga	xxx	x	x	x	xx	xxx	x

Tabel 2. Võim vaadeldud linnades ja valdades

Linn	2002 valimised	2002–2005 vaheperiood	2005 valimised	2005–2009 vaheperiood	2009 valimised	2009–2013 vaheperiood	2013 valimised
Tallinn	KESK, REF	RES, REF	KESK		KESK		KESK
Tartu	REF, KESK		REF, KESK, RL		REF, KESK, RL	REF, IRL	REF, KESK, SDE
Haapsalu	RES, IL		RES, IL, KESK		REF, KESK		REF, KESK
Jõgeva	IL, REF, RL	IL, RL	REF, KESK		REF, IRL	KESK, IRL, RL	KESK, REF
Jõhvi	VL + VL		VL, KESK, RL		VL, KESK		VL

Kohtla-Järve	KESK, RES	KESK	VL		VL		KESK
Kuressaare	REF, IL		REF, IL		REF, IRL		SDE, IRL
Kärdla	KESK, REF, SDE		REF, SDE, IL		IRL, SDE		VL, IRL
Narva	KESK		KESK		KESK		KESK
Paide	REF, KESK, VL		KESK, VL		IRL, KESK, SDE, VL	IRL, SDE, VL	SDE, REF, KESK
Põlva	KESK		KESK		KESK, IRL, VL		KESK, REF, VL
Pärnu	KESK, REF, IL	KESK, RES	KESK, IL, RES, RL	KESK, REF, RL, KESK, REF	VL, REF, IRL		VL, IRL, REF
Rakvere	VL, IL, SDE		VL, IL, RES, REF		SDE, IRL, REF	IRL, REF	IRL, REF
Rapla	REF, KESK		REF, KESK		REF, IRL, KESK		REF, IRL, KESK, SDE
Valga	VL		REF	REF, RL	REF, KESK	KESK, SDE	KESK, SDE
Viljandi	VL, KESK, REF		REF, IL, KESK		REF, IRL, KESK		IRL, SDE
Võru	VL, REF	REF, KESK, RL	REF, KESK		IRL, SDE, KESK	REF, IRL	SDE, VL, KESK

Märkus: IL – Isamaaliit; IRL – Isamaa ja Res Publica Liit; KESK – Keskerakond; REF – Reformierakond; RES – Res Publica; RL – Rahvaliit; SDE – Sotsiaaldemokraatlik Erakond (või ka varasematel aegadel Mõõdukad); VL – valimisliit. Ülejäänuid sel ajavahemikul tegutsenud erakondi artiklis vaadeldud linnades ja valdades võimukoalitsioonidesse ei kaasatud.

Erakonnaseaduse olemusest ja kujundamisest

Rait Maruste

Riigikogu liige, Reformierakond

Riho Kangur

Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonna nõunik

Diskussioon erakondade tegevuse, eesmärkide, sisemise demokraatia ja rahastamise reeglite ümber on viimasel ajal pälvinud ühiskonnas teravat tähelepanu.

Kodanikuühendused, ajakirjandus ja parteid ise on suuremate ja väiksemate probleemide ning skandaalide taustal pakkunud välja eriilmelisi ettepanekuid parteid reguleerivate seaduste muutmiseks ja reformimiseks. Sageli on ettepanekud intsidendi- või emotsioonipõhised, nende sügavam taust ja teoreetiline/doktrinäärne sobivus ning mõju on jäänud vähema tähelepanu osaliseks. Pole erandlik, et need on eesmärkide suhtes nii mõnigi kord vasturääkivad, sest iga regulatsiooniga kaasnevad keerulised seosed ning pikaajaline mõju demokraatiale ja selle toimimise põhimõtetele.

Võib olla üllatav, kuid parteide tegevust reguleerivaid seadusi on demokraatlikes riikides vastu võtma hakatud alles üsna hiljuti. Esimesed mahukad regulatsioonid töötati välja pärast Teist maailmasõda (vt tabelit), sinnani ja osati siiani on seda reguleerinud tava või džentelmenide kokkulepped (nt Rootsis). Need on kujunenud pikka aega ja ühiskond on olnud stabiilne, seepärast pole olnud ka teravat ühiskondlikku vajadust seaduse tasemel regulatsioonideks.

Põhjus, miks erakondade asutamist, tegevust ja rahastamist täpsemalt sätestavad seadused on suhteliselt hiline nähtus, peitub partei olemuse ja eesmärkide ambivalentsuses ning partei rolli ümbermõtestamises tänapäeva demokraatlikus ühiskonnas. Ühiskondade toimimismudelid on olnud ajaloos erinevad ning sellel on oma mõju siiani (kuningriigid *versus* vabariigid; presidentaalne vorm *versus* vabariiklik valitsemisvorm; üldõigus *versus* kirjutatud õigus jne). Seetõttu ei ole suhtumine parteidesse demokraatia ajaloos ja demokraatia teooriates olnud ühesugune.

Ideaalse massidemokraatia vaatepunktist on erakondadel pigem negatiivne roll, sest erakond ei tohiks trügida indiviidi või rousseau'liku üldise tahte ja võimu vahele (van Biezen 2012, 188). Paljuki selle tõttu suhtusid näiteks USA konstitutsiooni autorid, eriti Thomas Jefferson ja George Washington, erakondadesse suure umbusuga.

Indiviidi ja riigi vahendaja

Demokraatliku riigikorralduse ekspansioon, üha suuremate rahvusriikide teke ja poliitika mitmekesistumine muutis indiviidi ja võimu otsesuhtluse järjest keerulisemaks, otsedemokraatia mudeli asemele astus esindusdemokraatia. Selle protsessi käigus on tugevasti muutunud ka arusaam erakondadest – ebavajalikkust, häirivast või isegi ohtlikust kõrvalekaldest on saanud riigiõiguslikule süsteemile eluliselt vajalik institutsioon, mille kaudu kodanik osaleb poliitilises elus osalust ja seisukohti väljendades ja manifesteerides. Erinevate erakondade olemasolu on poliitilise pluralismi peamine indikaator. Demokraatia loomulik areng on legitimeerinud parteide rolli indiviidi ja riigi vahendajana (Katz 2004, 6).

Esindusdemokraatia ideaalmudel on parteid kodanikuühiskonna ja riigi(võimu) tähtis vahelüli, mis ühelt poolt koondab, artikleerib ning mõnes mõttes ka pakendab ühiskonna soove ja signaale ning vahendab need võimu teostajaile. On loomulik, et vabas demokraatlikus ühiskonnas eeldab see ka ideede ja platvormide võitlust ning võitlust võimu pärast, et ühtesid või teisi ideid ja ootusi teostada. Sellises demokraatia käsitluses on erakonna puhul tegemist vabade inimeste vabade ühendustega, mille loomise aluseks on demokraatia juurde kuuluv *sine qua non* põhivabadus – ühinemisvabadus, mis on kaitstud Eesti põhiseaduses.

Põhiseaduse paragrahv 48 annab individidele õiguse vabalt ühineda oma huvide kaitseks mittetulundusühingutesse ja -liitudesse ning sätestab, et erakondadesse võivad kuuluda vaid Eesti kodanikud. Igal loodud poliitilisel ühendusel – erakonnal – peab tegutsemiseks olema õigus sõnavabadusele ja autonoomiale riigi ülemäärase sekkumise eest. Just sellisena käsitlevad parteisid ka mitmed teiste riikide põhiseadused: erakond on käsitletav erasfääri kuuluva vaba ühendusena, mis olemuselt eristub, aga teatud juhtudel isegi vastandub riigile (van Biezen 2012).

Erakondade tähtsuse tõusuga esindusdemokraatia mudelis on kaasnenud vaidlus, kes ja kuidas peaks modernses ja tehnoloogiapõhises ühiskonnas tagama parteide tegevuseks vajalikud ressursid. Kui peame erakondi eluliselt vajalikeks, ideoloogilisi/politiilisi platvorme kujundavateks rahvast ja võimu vahendavateks institutsioonideks, siis tuleks vältida olukorda, kus vahendite puudumise tõttu ei suuda partei oma vajalikke funktsioone täita või veelgi hullem, ohverdab need ülesanded finantside pakkuja huvides.

Kes katab tegevuskulud

Ühiskondade jõukuse kasv ja materialiseerumine on toonud kaasa liikmemaksu kui parteide peamise sissetulekuallika marginaliseerimise. Mõttekaaslaste kooslustest on kasvanud oma struktuuri, meediatööstuse ja tehnoloogiapõhisusega massiorganisatsioonid. Erakondade tegevuskulud suurenevad hüppeliselt. Selleks et vältida kildkondade ja huvirühmade otsemõju, on parteide rahastamise peamise katteallikana sõelale jäänud riik. Kuid erakonnad, kes teostavad võimu riigi raha jaotamise kaudu, satuvad sellega ise huvide konflikti, sest nad peavad otsustama ka iseenda finantseerimise üle. Kujunevad välja nn riigierakonnad (riigi finantseeritavad erakonnad), mis iseenesest on vähemalt osaliselt vastuolus demokraatia põhimõtetega.

Riigi eraldatavate otsetoetuste suur määr on tekitanud küsimuse parteide algupärastest eesmärkidest, nende rollist esindusdemokraatia mudelis, aga ka dilemma erakonna kui vabaühenduse tegevuse ja tegevuseks eraldatava avaliku raha kontrollist. Kui erasfääri kuuluv ühendus kasutab oma eesmärkide täitmiseks riigi (avalikku) raha, siis on enesestmõistetav, et riigil on õigus avalike ressursside sihipärasest kasutamist kontrollida. See omakorda riivab erakonna kui põhimõtteliselt vaba assotsiatsiooni õigust riigipoolsele mittesekkumisele oma tegevuses.

Teisalt, kui partei ei meenuta enam oma ülesehitust, tegevuselt ega eesmärkidelt kunagist vajalikku vahelüli ühiskonna ja võimu vahendajana, vaid pigem riigi kui ressursipakkuja külge klammerdunud avalikke teenuseid pakkuvat ettevõtet (*public utility*), siis peaksid erakonnale langema kõik avalike teenuse pakkuja seatud riigipoolsed kohustused ja piirangud (van Biezen 2004).

Eelkirjeldatud dihhotoomia selgitab, miks tänase päevani varieeruvad Euroopa riikide praktikad ja kogemused erakondade regulatsiooni küsimuses väga laial spektiril. Alustades sellest, et erakondade mainimine põhiseaduses on üsna hiline ja mitte universaalne nähtus Euroopas (vt tabelit). Ehkki kõik riigid seavad parteide asutamiseks ja tegevuseks tingimusi, on nende ulatus ja detailsus erinevad. Näiteks Põhjamaades (kõige ilmekamalt Rootsis) käsitatakse erakondi seaduste tasemel eelkõige vabaühendustena. Seetõttu puudub seal kodifitseeritud parteiseadus (*Party Law*), mille eesmärk on sageli täpselt reeglistada erakondade asutamist, tegevust, eesmärke ja valimistel osalemist. Seadusandlikku akti asendab poliitilisest kultuurist välja kasvanud tava, mille kontrollimehhanism on avalik arvamus. Reguleeritakse ainult seda, mida teisiti ei saa. Samasse kategooriasse võib asetada ka Belgia, Hollandi ja Suurbritannia. Soome politoloogi Lauri Karvoneni andmeil võib 39 riigist, kus on vastu võetud erakonnaseadus, pidada seitset juurdunud demokraatiaks, viieteistkümne puhul rääkida uuest demokraatiast, üksteist liigituvad pigem pooldemokraatiaks ja kuus mittedemokraatiaks (Karvonen 2007, 441).

Kuidas klassifitseerida erakonnaseadusi

Asja paremaks mõistmiseks peaks meil olema selgus, mis on erakonnaseadus. Wolfgang Müller ja Ulrich Sieberer on andnud järgmise määratluse: „Erakonnaseadust võib mõista kui spetsiaalselt kavandatud ja väljatöötatud seadust, mis reguleerib parteid kui organisatsiooni ja tema tegevust puudutavaid olulisi aspekte; või üldistatult seaduste kogumit, millel on oluline mõju parteile. Esimesel juhul on tegemist selgelt eristatava, spetsiaalset nime kandva seadusega; teisel juhul aga seaduste kogumiga, mille puhul osa, aga mitte kõik seaduste osad puudutavad otseselt erakondade tegutsemist” (Müller, Sieberer 2006).

Erakonnaseadusi võrdlevas perspektiivis analüüsinud Kenneth Janda on jaganud erakonnaseadused viide üldistatud karakteristikutega klassi:

- esiteks seadus kui keelustav (*Proscription*), mille eesmärk on keelata või väga rangelt piirata teatud parteide tüüpide tegutsemist, näitena keelustatakse etnilised parteid ja nende asutamine, keelustatakse partei, kui see on juhitav või kontrollitav välisriigist või on tegemist demokraatiavastase erakonnaga;
- teiseks lubav (*Permission*) erakonnaseaduse mudel, kus erakondadele antakse põhimõtteliselt seaduslik alus tegutsemiseks ja oma eesmärkide elluviimiseks, kuid hoidutakse täpsetest regulatsioonidest ja spetsiifilistest ettekirjutatud tingimustest partei asutamisel või organisatsiooni ülesehitusel. Valitseb minimalistlik lähenemine: parteisid reguleeritakse nii palju kui vaja, aga nii vähe kui võimalik. Mudeli ühe praktilise eksponaadina on Janda kasutanud Eestit (eelkõige lähtudes erakonna regulatsioonist meie põhiseaduses);
- kolmandaks edendav (*Promotion*) mudel, mille kohaselt kujundab erakonna ja erakondade süsteemi valimisseadus (sisuliselt ainus parteide tegutsemist reguleeriv seadus) ja valimissüsteem ning kui sellest ei piisa, võib parteide tegutsemist edendada riigi toetustega, mille jagamise põhimõtteid väga täpselt ja konkreetselt seadustes ei reguleerita. Sellesse mudelisse võib liigitada Norra, Rootsi, Taani;

- neljandaks kaitsev (*Protection*) erakonnaseadus, mille eesmärk on kaitsta institutsiooniliste vahenditega välja kujunenud erakonnasüsteemi, andes tugeva eelise juba esinduskogus mandaate omavatele parteidele või kehtestades väga drakoonilised piirangud uute parteide tekkimisele;
- viiendaks ettekirjutav (*Prescription*) mudel, kus süsteemis tekkinud väärustusi ja probleeme püütakse seaduste abil parandada detailsete reeglite ning nende rikkumisel ettenähtavate sanktsioonide abil. Mudel võib varieeruda – regulatsioon võib piirduda kõigest parteide rahastamise ja partei registreerimise üldnõuetega, aga ulatuda ka rangete ja detailsete piiranguteni partei organisatsioonilisele ülesehitusele, sisemisele toimimisele (nt kirjutatakse ette parteiorganite valimise reeglid) ja kampaaniategevustele. Näitena võib siinkohal tuua Saksamaad (Janda 2005, 8–19).

Toodud kategooriad on Janda käsitluses muidugi ideaalmudelid, praktikas võib riigi parteiseaduse liigitamine kindlasse kategooriasse osutada keeruliseks – seadus võib nii mõnelgi juhul sobituda mitme kategooria piirile.

Ettevaatust regulatsioonidega

Janda peamine sõnum ei ole ainult klassifikatsioonide loomine ja riikide paigutamine neisse, vaid ta kutsub ettevaatlikkusele pidevate radikaalsete muudatuste tegemisel regulatsioonidesse. Kui seni on saadud hakkama paljuski edendavate meetmete ja tavade ning ühtäkki üritatakse kampaania käigus sisse viia erakondade tegevust ja toimimist ülimalt piiravaid reegleid, võib tagajärg olla oht esindusdemokraatia põhimõtetele ja poliitilisele stabiilsusele. Kokkuvõttes tuleb Janda arvates erakonnaseaduse muutmisel või koostamisel arvestada riigi demokraatliku kogemuse, institutsioonide tugevuse ja juurduvusega ühiskonnas.

OSCE/ODIHR avaldas 2010. aastal Veneetsia komisjoniga koostöös dokumendi „Guidelines on Political Party Regulation” (<http://www.osce.org/odihr/77812?download=true>), mille eesmärk on pakkuda ülevaadet parteisid reguleerivatest seadustest Euroopa riikides ning tõsta esile häid ja halbu praktikaid, koondades ühte analüüsi soovituslikud põhimõtted, mida riigid parteide tegevuse ja rahastamise regulatsioonis võiksid järgida. Töö käigus kuulati eksperte ja praktikuid, hõlmati tuntud politolooge, kohtunikke ning õigusteadlasi üle Euroopa.

Dokumendis defineeritakse parteid kui erasfääri kuuluvat ühendust, millel on kriitiline roll poliitikas ja avalikus sfääris ning mille regulatsioon ei tohi rikkuda ega sekkuda ühinemisvabadusse, mis on muu hulgas sätestatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 11 ja inimõiguste ülddeklaratsiooni artiklis 20. Dokument jaotab oma soovitusel ja praktilised näpunäited viieks üldprintsiibiks:

1. Erakonna õigused ja legaalne staatus.
2. Partei siseorganisatsiooni ja sisedemokraatia regulatsioon, mis hõlmab ka funktsioone.
3. Valimisõigus.
4. Parteide finantseerimine ja selle järelevalve.
5. Partei tegevuse monitooring ja järelevalve.

Soovituste kohaselt peaks igas vabas ühiskonnas indiviididel olema õigus vabalt ühineda oma poliitiliste huvide kaitseks, mille realiseerimise levinuim viis on erakonna moodustamine. See peab omakorda olema vaba liigsest riigi sekkumisest ja ebaproportsionaalsetest piirangutest. Mõningaid rangelt proportsionaalseid ja demokraatia säilimist kaitsvad piiranguid võib seada ainult seaduse alusel (baseerudes põhiseadusel või parlamendis vastu võetud seadusel) ning need peavad olema mittediskrimineerivad ja veenvalt põhjendatud. Erakond on ühiskonna poliitilise pluralismi nurgakivisid, seepärast tuleb demokraatlikus ühiskonnas anda parteidele võimalus oma õigusi kohtulikult kaitsta ning õigus õiglasele ja erapooletule ärakuulamisele.

Ühinemisvabadust on ekstensiivselt käsitlenud ka mitmed Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendid (vt näiteks Refahi Partisi e Türgi Heaolupartei jt *versus* Türgi; Türgi Ühinenud Kommunistlik Partei jt *versus* Türgi).

Palju oleneb riigi poliitilisest kultuurist

Partei registreerimiseks vajalikud protseduurilised nõuded peavad olema hoolikult läbi kaalutud, kuid nende vajalikkus sõltub paljuski ühiskonnas välja kujunenud poliitilisest kultuurist ja poliitilisest süsteemist. Näiteks ei ole erakonda vaja registreerida Saksamaal, Kreekas ja Šveitsis. Taanis ja Hollandis peab partei täitma teatud formaalsused juhul, kui erakond/ühendus otsustab osaleda valimistel. Eestiga sarnaselt on teatud hulk allkirju partei registreerimiseks vaja koguda Austrias, Hispaanias ja Norras.

Kõigi erakondade asutamisele seatud protseduuriliste piirangute puhul tuleb eelkõige jälgida, et piirangud ei oleks liialt bürokraatlikult koormavad ning seatud künnis ebamõistlikult kõrge. Allkirjade või liikmete lävendi seadmisel oleks dokumendi kohaselt mõistlik lähtuda valijaskonna suuruselt.

Dokumendis ei peeta diskrimineerivaks teatud ametiesindajatele seatud piiranguid erakonnaga ühinemisel. Inimõiguste konventsiooni artikli 11 lõige 2 lubab piirata kolme kategooria kodanike, nimelt politseinike, sõjaväelaste ja avalike teenistujate ühinemisvabadust erakondadega: „Nende õiguste kasutamist ei või piirata muude kitsendustega peale nende, mis on ette nähtud seaduses ja on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud riigi julgeoleku või ühiskondliku turvalisuse huvides, korratuste või kuritegude ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks. Käesolev artikkel ei takista nende õiguste kasutamisel seaduslikke piiranguid isikutele, kes kuuluvad relvajõududesse, politseisse või riigiparaati.” Piiranguid võib, aga ei pea sätestama, palju oleneb riigis väljakujunenud poliitikakultuurist.

Parteide üks põhifunktsioon on kandidaate koondada ja esitada valimistele, seepärast on tähtis, et seadus kaitseks nii passiivset kui ka aktiivset valimisõigust. Samas rõhutatakse, et erakonna kandidaatidel on õigus lahti öelda lepingulistest kohustustest partei ees (või vastupidi, kui erakonnal on lepingulisi kohustusi kandidaadi ees). Riik peaks neid õigusi tagama, aga sekkuma ainult siis, kui parteisisestel vaidluste lahendamise mehhanismid on ammendunud. Viimane eeldab erakonnasisese läbipaistva sisedemokraatia olemasolu ja sisemiste vaidluste lahendamise korra kehtestamist.

Parteisiseste reeglite ja parteisisese organisatsioonimudeli ülesehituse teemal soovivad dokumendi autorid eelkõige piirata poliitikas hea eeskuju ja väljakujunenud hea praktika teadliku kujundamisega. Soovituslik on vältida seadusloome tasemel antud küsimustes erakondi „kujundada”, et vältida erakonnaseadustes riigipoolset üleregulatsiooni. Riigi ettekirjutised võivad olla vajalikud, kui on vaja tagada mittediskrimineerimine ja võrdsuse põhimõtetest kinnipidamine.

Neli võimalikku kanalit

Kõik parteisisest funktsioonid peaksid jääma reguleeritavaks partei põhikirjas või vabatahtlikkuseel põhinevates käitumiskodeksites. Riigi sekkumine partei sisesse asjaajamisse võiks piirduda üldnõudega, et parteid oleksid oma otsuste tegemisel läbipaistvad, parteiliikmed informeeritud oma õigustest ja kohustustest ning partei põhikirja ja liidrite valikul arvestaks partei liikmetega.

Erakondade rahastamise ja järelevalve küsimuses on dokumendi soovitused palju laiapõhjalisemad. Eelkõige soovitatakse, et erakondi võib rahastada nelja kanali kaudu:

- erakonna liikmete ja üksikisikute toetused (*contributions*), liikmemaksud (*subscriptions*) ja lõivud (*dues*);
- erakonna vaateid ja poliitika jagavate ühingute ja organisatsioonide (sh ametiühingud, firmad, korporatsioonid) toetused;
- maksumaksja raha riigieelarvest kas grantide, riigiabi või subsidiumide kaudu. 1960. aastail Lääne-Euroopa riikides tekkinud tendents laieneb ning seda teed liiguvad Saksamaa, Rootsi, Iisrael, Kanada, Holland, Poola jt;
- välistoetused sõsarparteidelt nii raha kui ka mittemateriaalse abina (koolitus jmt).

Erakondade sissetulekuallikad on praktikas ka tuluvõtted (nn *fundraising*), plutokraatlikud annetused (rikkad üksikisikud) ja äriühingud (*corporate donations*). Pole saladus, et arenenud demokraatiates on erakondade liikmesuse üldise vähenemise tulemusena liikmemaksude osakaal langenud ja teiste finantseerimisallikate osakaal tõusnud.

Avalik raha võib tulla erakonna kasutusse kahel peamisel viisil – otsearaldusena riigieelarvest või kaudselt, näiteks eetria ja postiteenuste kinnimaksmise kaudu. Laias laastus on ACE Electoral Knowledge Networki andmeil 180 riigist ligikaudu 60 protsendil kasutusel otsefinantseering avalikest vahenditest, 25 protsendil ei ole otsefinantseerimist ja 60 protsendil on kasutusel nii otsese kui ka kaudse finantseerimise kanalid (http://aceproject.org/epic-en/CDMap?question=PC012&set_language=en). Ei ole ainuõigeid lahendusi, on antud ühiskonnale sobivad ja demokraatia põhialustega kooskõlas olevad lahendused.

Tabel. Parteiseadused Euroopa Liidu liikmesriikides

	Erakonna mainimine põhiseaduses	Erakonnaseadus	Partei rahastamise seadus
Austria	1945	1975	1975
Belgia	–	–	1989
Bulgaaria	1991	1990	–

Eesti	1992	1994	–
Hispaania	1978	1978	1987
Holland	–	–	1999
Horvaatia	1990	1993	2006
Iirimaa	–	–	–
Itaalia	1947	–	1974
Kreeka	1975	–	1984
Küpros	1960	2011	2011
Leedu	1992	1990	1999
Luksemburg	2008	–	1999
Läti	1991	2006	1995
Malta	1964	–	–
Poola	1992	1990	–
Portugal	1976	1974	1993
Prantsusmaa	1958	–	1988
Rootsi	1974	–	1972
Rumeenia	1991	1996	2003
Saksamaa	1949	1967	–
Slovakkia	1992	1993	1992
Sloveenia	1991	1994	–
Soome	1999	1969	1969
Suurbritannia	–	1998	2000
Taani	–	–	1987
Tšehhi	1992	1993	–
Ungari	1989	1989	1989

ALLIKAD: van Biezen (2012, 193); Piccio (2012, 92).

Kasutatud kirjandus

Janda, K. (2005). Adopting Party Law. Washington, D.C: National Democratic Institute for International Affairs.

Karvonen, L. (2007). Legislation on Political Parties. A Global Comparison. – Party Politics, vol 13 no 4, pp 437–455.

Katz, R. S. (2004). Democracy and the Legal Regulation of Political Parties. Paper, prepared for USAID's conference on „Changes in Political Parties”, Washington, DC, 1 October 2004.

Müller, W. C., Sieberer, U. (2006). Party Law. – R. S. Katz, W. Crotty (eds). Handbook of Party Politics. London: Sage, pp 435–445.

OSCE/ODHIR (2011). Guidelines on Political Party Regulation. Warsaw/Strasbourg.

Piccio, D. R. (2012). Party Regulation in Europe: A Comparative Overview. The Legal Regulation of Political Parties, Working paper 18.

van Biezen, I. (2004). Political Parties as Public Utilities. – Party Politics, vol 10, no 6, pp 701–722.

van Biezen, I. (2012). Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-war Europe. – British Journal of Political Science, vol 42, no 1, pp 187–212.

Sooline palgalõhe Eestis vajab lahendust

Marianne Mikko

Riigikogu liige, Sotsiaaldemokraatlik Erakond

Eesti naisel on õigus saada mehega sama tööd tehes täpselt samasugust palka.

Kaks aastat tagasi võttis Riigikogu ühehäälselt vastu otsuse, millega parlamentaarne võim kohustas täitevvõimu välja töötama tegevuskava soolise palgalõhe vähendamiseks. Milline on praegune seis? Kehvapolne, sest valitsusele on meeltnööda küll kosmeetika, aga mitte olukorra sisuline muutmine.

Kus siis Eesti ikkagi paikneb? Euroopa Liidus. Põhjas, aga mitte ilmakaare mõistes. Oleme Euroopa Liidu sügavaima soolise palgalõhega riik. Selline seis kestab aastaid, seega saab rääkida pikaajalisest suundumusest ja mitte juhusest.

Alustagem soolise võrdõiguslikkuse algus-aegadest. Marie Reisiku essee soolisest võrdõiguslikkusest („Naise-õiguslusest” ajakirjas Naesterahva Elu ja Töö 1913/7) kõlas sedavõrd aktuaalselt, et täpselt 100 aastat hiljem ei pannud üks Eesti meediaväljaanne tähelegi, et käesoleva artikli autor tsiteeris Marie Reisikut: „Mida suuremad oleksid naiste õigused ja mida kindlam ning selgem iga üksiku teadmine neist õigustest, seda julgemalt ja ühtlasemalt võiksid nad üles astuda igasuguse naiste töö-jõu koormamise, selle eest maksetava tasu väikseuse, igasuguse majanduslike surve vastu; seda suurema iseteadvusega püüaksid siis ka just naised ise rahva tervise seisukohalt nii tähtsate emakohuste hoolsale täitmisele.

Kogu praegune majandus, praegune kultuurajärk on sarnane, et täitsa võimatu oleks naise tööjõudu tarvitamata läbi saada. On paratamata tõeasi, et mõlema soo vaheline töö jaotus enam endine ei ole; naise labane „kodu-kana” nimetus tuleb vanavarana kolikambrisse heita. Kuuldub koguni tõsiseid hääli, kes abielu julgevad toreduse (luksuse) asjaks nimetada. Kahtlemata väga paljudele on ta seda tõeste.”

Selline ajakirjanduse tähelepanematus jutustab üht-teist ühiskonnast, kui sada aastat tagasi väljendatud mõte kõlab 21. sajandil sama värs-kelt kui toona.

Vaadakem tagasi lähiminevikku üheksa aastat tagasi. Eesti oli astumas Euroopa Liitu. Üheks konkreetseks tingimuseks seati muu hulgas soolise võrdõiguslikkuse seaduse vastuvõtmine. Mäletatavasti esimene kord ei läinud see Riigikogus läbi. Teine kord pälvis seadus heakskiidu, kuigi kaunis napilt. Riigikogu (mees)poliitikute vastuseis oli karm, aga ebaõiglane. Tolleaegseid seaduse menetlusega kaasnenud sõnavõtte ja kõnesid tasub veelkord mõttega läbi lugeda. Kui sõnavõttude tekstid tõlkida Euroopa kultuurkeeltesse, siis hakkab päris piinlik.

Mitte pelk Brüsseli kapriis

Soolise võrdõiguslikkuse seadus kehtib 1. maist 2004 ehk täpselt samast hetkest, kui Eestist sai Euroopa Liidu liikmesriik. Selles seaduses on ridamisi häid peatükke. Kogu seadus iseenesest on ühiskonnale vajalik ja mitte pelk Brüsseli kapriis, mille puhul Tallinn täitis nii-öelda lolli Vene seadust saksa täpsusega. Üheksa aasta eest kehtima hakanud seaduses on kirjas, et peaministrit peab nõustama ekspertide nõukogu, et anda juhiseid Eesti soolise võrdõiguslikkuse poliitikale. Viis sotsiaalministrit on vilistanud seaduse täitmisele, alles kuues asus seda täitma. -Riigikogu -põhiseaduskomisjon pani valitsusele ette konkreetse kuupäeva (1. oktoober 2013), kui valitsus peab nimetatud nõukogu välja kuulutama. Valitsus kinnitas nõukogu enam kui kolm nädalat hiljem.

Miks just nüüd on oluline soolise võrdõiguslikkuse nõukogu moodustamine? Kas mitte sellepärast, et Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsioon esitas soolise võrdõiguslikkuse seaduse muutmise seaduse eelnõu. Selle järgi tahtsime asendada valitsuse poolt väljakuulutatamata soolise võrdõiguslikkuse nõukogu Riigikogus moodustatava soolise võrdõiguslikkuse erikomisjoniga. Mõte on lihtne: nõuandmise asemel tekib ühiskonnas suurema mõjujõu ja kõlapinnaga institutsioon, millel on ühtlasi järelevalvefunktsioon. Erikomisjoni idee pole praegugi kadunud, aga ootab oma õiget hetke.

Palgalõhe puhul on põhjust peatuda ühel peatükil pikemalt. Soolise võrdõiguslikkuse seaduse § 11 lõige 2 sätestas tööandja kohustuse koguda soopõhiseid tööalaseid statistilisi andmeid, et hinnata võrdse kohtlemise põhimõtte järgimist töösuhetes. See säte eeldab tööandjate võimet ja oskust hinnata oma organisatsiooni ametikohtade väärtusi ning tagada oma tegevuse vastavus seadusele. Võrdlusandmed on esimene samm, rakendamaks nais- ja meestöötajatele sama või samaväärse töö eest võrdse tasu maksmist. See on esimene samm üksikult üldisele liikumisel, mille eesmärk on kaotada sooline ebaõiglus palgapoliitikas.

Töökoha sooliste andmete kogumise korra ja andmete loetelu tuli kehtestada soolise võrdõiguslikkuse seaduse § 11 lõike 2 kohaselt Vabariigi Valitsuse määrusega. Nagu märgitud, on möödunud üheksa aastat, aga Vabariigi Valitsus pole talle seadusega pandud kohustust täitnud. Seega pole tööandjatel võimalik seda kohustust praktikas täita. Olukord Eestis on soolise palgalõhe vähendamise asjus äraspidine. Kui üksteist aastat tagasi oli meeste ja naiste palgalõhe 22 protsenti naiste kahjuks, siis 2013. aasta kevadel tuli kurvalt nentida, et sooline palgalõhe on Eestis paraku juba 28 protsenti.

Palgalõhe aktiivses tööeas toob teadagi kaasa samavõrra madalamad sotsiaalkindlustuse hüvitised ning lõpuks ka madalama pensioni. Nimetatud ebaõiglus saadab naist elukaare vältel. Ilmselgelt on naiste ebaõiglane töötasu põhjuseks suurele hulgale vaesuses elavatele lastele. Tasub meeles pidada sedagi, et üksikvanemate suure arvu poolest oleme Euroopa Liidu liidrid.

Sooline palgalõhe, nn rahvuskala

Peaminister on korduvalt Riigikogu liikmete ees küsimustele vastates väitnud, et muresemiseks pole põhjust. Kui septembris 2011 nõudis Riigikogu ühehäälselt valitsuselt soolise palgalõhe vähendamise tegevuskava, siis peaaegu aasta hiljem Toompeal tutvustatud dokument ei kannata kriitikat: sotsiaalministeerium oli välja töötanud soolise palgaerinevuse tõrjumiseks ... teavituskava palgalõhest. Rahvaesindajatele püüti müüa *best before* ehk midagi, mis on teada nagunii.

Kurioosne on fakt, et 85 protsendi ulatuses maksab Eesti palgalõhet teadvustava tegevuskava kinni naftat ja lõhet eksportiv Norra Kuningriik. Nagu teame, pole see rikas Põhjala riik Euroopa Liidu liikmesriik. Ent sootundlikule Norrale läheb vägagi korda Eesti soolise võrdõiguslikkuse räbal seisukord. Raha leida sotsiaalselt ebaküpsele väikeriigile pole Norra valitsusele probleem. Riigikogu liikmena on aga enam kui piinlik, et praegune valitsus laseb tegevuskava kinni maksta võõra riigi valitsusel. Küsimus on ikkagi poliitilises tahtes, mida parempoolsetel ministritel ilmselgelt napib.

Mida ikkagi kujutab Eestis palgalõhe, see nn rahvuskala? Euroopa Liidus mõistetakse soolise palgalõhe all naiste ja meeste tunnipalkade erinevust majanduses tervikuna. Praegu on sooline palgalõhe Euroopa Liidus 16,2 protsenti. Tuleb nentida, et see arv ei kätke erinevusi naiste ja meeste hariduses, töökogemuses, tööaja kestuses ega töökohtades. Euroopa Komisjoni analüüsis on nende tegurite arvesse võtmisel võimalik seletada umbes pool palgalõhe suurusel. Selgitamata soolise palgalõhe üks põhjusi võib olla naiste diskrimineerimine tööturul.

Peaministril on õigus, et Itaalias on palgalõhe väike, viieprotsendine sooline palgaerinevus tuleb sellest, et Itaalia naiste tööhõivemäär on madalam. Miinimumpalga teenimise asemel eelistavad vähem haritud või kutseoskusteta naised jääda koju. Nii tulebki, et naiste osakaal sealse tööjõu hulgas on väike. Palgalõhe on enam-vähem olematu meiega suuruselt ja kommunistliku taustaga sarnases Sloveenias, kus erinevalt Eestist on Euroopa Liidu kõige väiksem sooline palgalõhe, ainult kaks protsenti naiste kahjuks.

Palgalõhet täheldatakse ka siis, kui osaajaga töötavate naiste osakaal tööjõuturul on suur. Sellised riigid on Saksamaa ja Austria. Sooline palgalõhe on neis riikides vastavalt 22 ja 24 protsenti. Palgalõhe suurus mõjutab ka palgakorralduse institutsionaliseeritus. Vabamatest ja väiksemate piirangutega palgaläbirääkimistest võidavad harilikult mehed. Järgemate palgasüsteemide puhul on erinevused meeste ja naiste palkade vahel tavaliselt väiksemad. Naised võidavad igal juhul ametiühingutesse kuulumisest, kuivõrd palga eest ei pea siis ise seisma, vaid selle nimel võitleb usaldusisik.

Aeg nõuab jõulisi samme

Eesti suure soolise palgalõhe põhjusi on segregeeritud tööturg, mis tähendab, et Eesti naised on koondunud kas teatud erialadele või sektoritesse. Horisontaalne segregatsioon annab tunnistust sellest, et naised domineerivad teatud tegevusaladel, kus on keskmisest madalamad palgad. Kultuuri-, meditsiini- ja haridusvaldkond on need, kus põhiliselt töötavad Eesti naised.

Statistikaameti järgi oli 2010. aasta hooldustöötajate keskmine tunnipalk (2,6 eurot) enam kui kolmandiku võrra väiksem kui mootorsõidukite lukkseppade tunnipalk (4,1 eurot). Seega võib täheldada, et kui naised ja mehed koonduvad tööturul erinevatele tegevus- ja ametialadele, võib see põhjustada soolise palgalõhe ka sel juhul, kui sama töö eest makstakse kõigile täpselt sama palka.

Eesti soolise palgalõhe puhul on paslik käsitleda ka vertikaalse segregatsiooni teemat. See puudutab küsimust, kui palju on juhtivatel kohtadel naisi. Eesti börsiettevõtete nõukogudes on naisi vähe. Tõsi, meil on ka börsiettevõtteid vähevõitu – 11. Vaid kolmes neist on alaesindatud sugu enam-vähem euroopalikult esindatud. Üldiselt aga kehtib tõik, et nõukogudes istuvad laua taga piltlikult öeldes pintsakud, sekka ei ühtki kleiti.

Huvitav on siinkohal peatuda tõigal, et soolisest ebaproportsionaalsusest hoolimata ajas meie valitsus nagu põikpäine sõnn sõrad vastu Euroopa Komisjoni algatusele, mille kohaselt peaksid börsiettevõtte juhtorganid olema sooliselt tasakaalustatud. Aastaks 2020 peaks neis vastavalt olema 40 protsenti naisi. Riigikogu Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsiooni arupärimisele vastas peaminister resoluutselt, et kvoote ei ole ega tule. Imelik on kuulda sellist jäärpäist avaldust aastal 2013, kui Eesti ülikoolide lõpetajatest kolmveerand on naised. Mida teha, et palgalõhet vähendada? Võõra rahaga elluviidav valitsuse tegevuskava on oma olemuselt teavituskava. Ent aeg nõuab jõulisi samme. Sotsiaaldemokraatlikud naised MTÜ Kadri kujul on juba kolm aastat pakkunud lahendusi. Nii nagu alamaksustatud õpetajad ja meedikud tulid tänavale protestima, avaldasid kadrid koos erinevate parteide ja organisatsioonide naistega meelt Tammsaare pargis 11. aprillil ehk Eesti naise võrdse palga päeval. Sellel piketil kõlas kõnedes fakt, et Eesti naine saab eelmise aasta palga Eesti mehega võrreldes kätte 101 päeva hiljem. Euroopa Liidus on see päev märtsi algul enne naistepäeva.

Läbipaistvus kui printsiip

Nagu aastal 2011, nii ka eelmisel ja sellelgi aastal vormistasid mittetulundusühingute naised valitsusele kirjaliku petitsiooni. Selles märgukirjas on juhitud tähelepanu soolisele palgalõhele kui Eesti ühiskonnas hädasti lahendamist vajavale probleemile. Esiteks tuleb täielikult ellu rakendada soolise võrddõiguse seadust. Eesti maskuliinsel valitsusel on aastatega välja kujunenud komme seda seadust eirata. Üks kahest: kas valitsus eesotsas peaministriga peab ennast seadusest kõrgemalseisvaks või eirab valitsus soolise võrddõiguse põhimõtet tahtlikult. Miks muidu viibis soolise võrddõiguse nõukogu kinnitamine peaaegu kümme aastat.

Teiseks peaksid avaliku sektori palgad muutuma täielikult läbipaistvaks. Arusaamatu, miks rahandusminister seisab nii meelekindlalt salastatud töötasude poolt. Rahandusminister kasutas sel kevadel Riigikogu liikmete ees esinedes argumenti, et mehel võib hakata häbi, kui ta näeb, et teine teenib temast rohkem. Meeste alaväärsuskompleksi võimaliku tekkimise pärast läbipaistvus kui printsiip härra Ligi ministriks olemise aja vältel teoks ei saa.

Sotsiaaldemokraadid väidavad, et Eesti naise õigus on täpselt sama töö eest saada mehega täpselt sama palka. Selle õigusprintsiibi on Euroopa Liit sätestanud rohkem kui 50 aastat tagasi oma Rooma lepingus.

Kolmandaks on aeg sealmaal, et börsiettevõtete nõukogude 40 protsendi teemast tuleb Eestis edasi minna. Maarjamaa kontekstis, kus naistel on meestest kõrgem haridustase, tuleb rääkida juba riigiettevõtetest. Sotsiaaldemokraatlik Erakond juhib valitsuse tähelepanu naiste alaesindatusele riigile kuuluvate ettevõtete juhtkondades. Silmas on peetud nii nõukogusid kui ka juhatusi. Kes siis veel, kui mitte riik ei peaks sootundlikkusega eeskuju näitama enne kui hilja.

Euroopa Liidu liikmesriigina tuleb ka Eestil täita põhimõtteid, mis on teistes liikmesriikides ammu normiks kujunenud. Mis töötab Taanis, Rootsis, Soomes, töötab ka Eestis, Lätis ja Leedus. Kuna meie postkommunistlik minevik on tahes tahtmata meile jälje jätnud, siis on tark Euroopa Liidu nii-öelda vanade demokraatiate häid tavasid üle võtta.

Soolise palgalõhe vähendamiseks teiste riikide kogemusi ellu rakendades saab Eestiski olukord meeste ja naiste palkade erinevuse kaotamisel muutuda üksnes paremaks. -Põhjariigis, nagu me oleme.

Parlamendi roll strateegilises planeerimises

Siiri Sillajõe

Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsi-osakonna asejuhataja

Strateegiline planeerimine ei ole parlamendi põhiroll, kuid see ei tähenda, et ta selle valdkonnaga ei tegele.

Riigikogu Kantselei korraldas 2013. aasta maikuus rahvusvahelise seminari „Pikaajaliste riigisise strateegiate arutamine ja heakskiitmine parlamentides – protseduurid ja praktika”. Arutelu keskmes olid strateegiadokumendid, milles kavandatakse riigi arengut pikema aja peale, näiteks arengukavad, poliitika põhisuunad ja -alused, strateegilised plaanid.

ECPRD (Euroopa parlamendiuuringute ja dokumendikeskus) koostöövõrgustiku raames aset leidnud seminaril osales üle 50 huvilise, kes esindasid 21 parlamendikoda. ECPRD loodi Euroopa Parlamentaarse Assamblee esimeeste algatusel 1977. aastal riikide parlamentide ametnike koostöö ja infovahetuse edendamiseks. Keskusest on kujunenud oluline infokanal, mille vahendusel koostatakse võrdlevuuringuid, korraldatakse parlamendiametnike seminare jpm. Aktiivse koostöövõrgu tegemistest võtab osa ligi 70 parlamendikoda.

Eelmisest Eestis korraldatud ECPRD seminarist, mis käsitles regulatiivsete mõjude hindamist seadusandluses, on möödunud enam kui 12 aastat. Selle aja jooksul on muutunud riikide ees seisvad probleemid ja muutunud on ka ECPRD ise. See ei ole aga vähendanud võrgustiku liikmete entusiasmi teadmisi vahetada ja üksteise kogemustest õppida. Pigem vastupidi, põletavaid teemasid ja praktilisi probleeme, mida kolleegidega üheskoos arutada, pakub elu iga päev.

Parlamendid kohanevad muutuvate tingimustega

Kahepäevane seminar tõi parlamendiametnikud taas Tallinna, et kaasa mõelda parlamendi rolli üle strateegilises planeerimises. Miks valisime sellise mõneti spetsiifilise seminariteema? Esiteks on see seotud laiema diskussiooniga parlamendi rollist, millega seadusandja võiks ja peaks tegelema. Palju on räägitud, et parlamendi roll seadusandjana muutub – muutunud on seadusloome olemus ja üha olulisemaks saanud ka parlamendi teised funktsioonid. Eesti kui noore demokraatia näite varal võib öelda, et kätte on jõudnud stabiilse õigusloome aeg – eelnõusid jääb vähemaks ja see toob paratamatult kaasa seadusloome kui ühe põhifunktsiooni tähtsuse vähenemise parlamendi igapäevatoos.

Samal ajal on mitmed parlamendid pööranud tähelepanu uutele, seni vähem tähelepanu pälvinud ülesannetele. „Uutest” rollidest on pakutud parlamendile visioonide seadja, riigi arengu suunaja ja pikaajalistes strateegilistes plaanides aktiivse osaleja oma. Teisalt on märgitud, et parlamendil ei saa siin olla juhtroll – riigielu valdkondade strateegiline planeerimine on valitsuse ülesanne.

Seminaril uuriti, millist rolli mängivad parlamendid Euroopa riikides. Kas parlamendi roll on tõstatada strateegilisi teemasid, juhtida tähelepanu, diskuteerida, võtta teadmiseks või midagi enam? Arutleti, kuidas on parlamendi roll ajas muutunud ning milline see võiks olla.

Üksikasjalik pilk heideti strateegiliste dokumentide kavandamise ja koostamise etapile. Püüti leida vastuseid järgmistele praktilistele küsimustele. Kuidas strateegiaid parlamentides menetletakse ning milline on -selles -protsessis täiskogu ja komisjonide roll? Kuidas toimub parlamentaarne järelevalve ja kontroll strateegiate elluviimise üle? Kui parlamendi roll strateegiate menetlemisel suureneb, millised peaksid siis olema parlamendi administratsiooni vahendid ja milline peaks olema tema pädevus.

Aasta algul korraldati ECPRD liikmesriikide seas küsitlus, millele vastas peaaegu 30 parlamendikoda. Küsitluse tulemusi tutvustati üldistatud kujul seminariettekannete kaudu. Tulemuste põhjal võib (riigi arengu suunamise funktsiooni tähtsustamise seisukohast) jagada parlamendid kahte rühma.

Esiteks sellised, kuhu kuulub nii traditsioonilisi „vanu” Lääne-Euroopa (Austria, Prantsusmaa, Itaalia) kui ka uuemaid, väiksema demokraatiakogemusega rahvaesindusi (Poola, Tšehhi). Need parlamendid näevad oma rolli peamiselt klassikaliste parlamendi ülesannete tõhusas täitmisel, uute ja täiendavate funktsioonide täitmisega tegeldakse nii palju kui vaja ja nii vähe kui võimalik.

Teiseks parlamendid, kes on võtnud poliitika kavandamise strateegilise planeerimise ja strateegiliste arengukavade arutamise teel oma oluliseks lisäülesandeks, osaledes strateegiate menetlemisel peamiselt nende kinnitajana või tehes nende üle järelevalvet. Siia kuuluvad näiteks Soome, Leedu, Läti, Ungari, Portugal ja mitmed Balkani riigid (Horvaatia ja Sloveenia). Rahvaesindused võivad olla strateegiate aruteluareenid ja elluviimise järelevalve teostajad, kuid strateegiliste kavade väljatöötamine on peamiselt valitsuste ülesanne. Parlamendi saadikuid või komisjoni võib kaasata kavade väljatöötamise töörühma (nt Saksamaa, Kreeka, Sloveenia), parlamendi roll võib piirduda ka ainult informatsiooni ärakuulamisega.

Küsitluse tulemuste alusel võib väita, et parlamentides arutatakse pikaajalisi strateegiaid ja poliitika aluseid parlamendi plenaaristungitel, lühiajalisi poliitilisi tegevusplaanid aga valdkondlikes komisjonides. Vähesed parlamendid (Leedu, Portugal) võtavad strateegilisi dokumente vastu seadusega, enamik kiidab need heaks oma otsusega.

Oluline on parlamendi järelevalve

Küll on parlamentidel oluline roll strateegiate elluviimise järelevalves. Peaaegu kõik küsitlusele vastanud parlamendid märkisid, et valitsusel on kohustus raporteerida rahvaesindusele, kuidas strateegiad on ellu viidud: ligikaudu pooled riigid teevad seda regulaarselt (Taani, Soome, Saksamaa, Läti, Leedu), teised parlamendi või mõne tema organi nõudmisel (Belgia, Horvaatia, Portugal, Poola). Kohustus on üldjuhul sätestatud seadusega, teatud juhtudel on see strateegiadokumendis kirjas.

Küsitluse tulemuste järgi võib tuua välja neli mudelit, kuidas strateegiate rakendamise järelevalve parlamentides toimib. Esiteks, valitsus esitab eduraporti asjaomasele komisjonile, kes arutab seda oma istungil ja võib otsustada, kas teema tõstatatakse poliitilise debati vormis plenaaristungil (nt Soome Eduskunta tulevikukomisjon). Teiseks, järelevalve piirub aruteluga parlamendikomisjoni istungil, ettepanekud saadetakse valitsusele. Kolmandaks peetakse eraldi debatt parlamendi täiskogus, ettekande peab vastutav minister ja saadikud võivad esitada küsimusi. Otsust üldjuhul (v.a mõned erandid) vastu ei võeta. Neljandaks, järelevalvet tehakse traditsiooniliste parlamentaarsete kontrollimehhanismide (infotund, suulised ja kirjalikud küsimused) kaudu. Eeltoodule lisaks esineb ka kombineeritud mudeleid.

Seminari kokkuvõttas vestlusringis tõdesid mitmed osalejad, et strateegilise planeerimise kontseptsioon ei ole parlamentidele omane. Süvitsi vaadates näib küsimus olevat pigem strateegilise planeerimise mõiste kitsas määratlemises, mis on siiani üldlevinud. Tegelikult mõtlevad ja tegutsevad kõik parlamendid ühel või teisel moel strateegiliselt, näiteks kui võtta arvesse riigieelarve protsessi või pikaajalist mõju omava seaduse menetlust. Parlamendid ei määratle üldjuhul oma tööd strateegilise planeerimisena, kuid see ei tähenda, et nad sellega ei tegele.

Tõsi, riikide parlamendid kasutavad erinevaid mudeleid – kas tuginevad või ei tugine kindlaks määratud protseduuridele, on loonud spetsiaalse komisjoni (Soome Eduskunta mõttekojalaadne tulevikukomisjon või Läti Seimi tuleviku arendamise alamkomisjon), kaasavad protsessi parlamendi organeid vm institutsioone.

Valitsuse ja parlamendi suhe näib strateegilise planeerimise valdkonnas olevat orienteeritud enam koostööle kui konkurentsile. Rõhutati, et pikaajaline planeerimine muutub tühjaks tööks, kui pole stabiilset valitsust, kes tegutseks vähemalt oma 4–5-aastase ametiaja lõpuni. Kõnealune arutelu andis strateegilise planeerimise kontseptsioonile uue, laiemat tähendust, mida saab kasutada parlamendi protseduuride kontekstis.

Täiendavat infot seminari ettekannete jm materjalide kohta on võimalik saada Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonna vahendusel.

Üksikkandidaadid valimistel Euroopa Liidu liikmesriikides

Piret Ehin

Tartu Ülikooli riigi-teaduste instituudi vanemteadur

Ülle Madise

Tartu Ülikooli riigiõiguse professor

Mihkel Solvak

Tartu Ülikooli riigi-teaduste instituudi teadur

Kristjan Vassil

Tartu Ülikooli riigi-teaduste instituudi teadur

Üksikkandidaatide osalus ja edu sõltuvad suuresti sellest, kas tegemist on kandidaadi- või erakonnakeskse valimissüsteemiga.

Üksikkandidaatide osalus ja käekäik valimistel on andnud Eestis rohkesti kõneainet alates 2009. aasta Euroopa Parlamendi valimistest, kus Indrek Tarand kogus 25,8 protsenti kõikidest häältest. Tarandi triumfi tõlgendati määrgina sellest, et rahvas ei usalda erakondi ning on parteipoliitikas pettunud. Püüde Riigikogu valimistel Tarandit teha on siiani osutunud edutuks. Ehkki 2011. aasta Riigikogu valimistel kandideeris peaaegu viis korda enam üksikkandidaate kui 2007. aastal, ei osutunud ükski neist valituks.

Katsed seletada üksikkandidaatide muutlikku valimisedu Eestis viivad kiiresti tõdemuseni, et kodumaal toimuva mõistmiseks peame teadma, mis toimub mujal. Võrdleva poliitika suurkuju Seymour Martin Lipseti väide, et see, kes tunneb ainult omaenda riiki, ei mõista ühtegi riiki, on asjakohane ka kõnealuse teema puhul ning seepärast tulebki küsida: millist rolli mängivad üksikkandidaadid teistes riikides? Kuidas on reguleeritud nende osalemine valimistel ja kas üksikkandidaadid kujutavad endast tõsiseltvõetavat alternatiivi erakondadele? Millest sõltub üksikkandidaatide edukus ja millist rolli mängivad siin valimissüsteem, parteisüsteem ja poliitiline kultuur? Millised valijad hääletavad üksikkandidaatide poolt ja miks?

Eespool toodud küsimustele heidab valgust 2013. aastal Tartu Ülikooli politoloogide ja õigusteadlaste koostatud uurimus üksikkandidaatidest riiklikel ja Euroopa Parlamendi valimistel 27 Euroopa Liidu liikmesriigis (Ehin jt 2013). Uuring valmis Euroopa Parlamendi põhiseaduskomisjoni tellimusel. Teema on Euroopa tasandil aktuaalne seoses võimaliku Euroopa Parlamendi valimisreeglite reformiga (nn Duffi ettepanek), mille kohaselt 25 Euroopa Parlamendi liiget valitaks edaspidi üleeuroopalistest nimekirjadest. Ühelgi Euroopa tasandi parteil ei ole rahvuslikke liikmesparteid kõigis liikmesriikides, seetõttu on tõstatunud küsimus, kas Euroopa parteidel oleks mõttekas üleeuroopalistesse nimekirjadesse lülitada kandidaate, kes ei ole ühegi rahvuspartei liikmed. Kuna võrdlevad uuringud üksikkandidaatide kohta seni puuduvad (erandiks Brancati 2008), sisaldab Tartu Ülikooli uuring hulgaliselt uusi andmeid ning võimaldab teha senisest põhjapanevamaid järeldusi. Järgnev annab lühikese ülevaate mahuka uurimuse peamistest tulemustest.

Üksikkandidaadid valimistel: teoreetilised ootused

Uuringus käsitletakse üksikkandidaadidena kandidaate, kelle ülesseadmine valimistel ei sõltu ühegi erakonna otsusest või heakskiidust. Üksikkandidaadid ei kuulu ühegi erakonna nimekirja ning kandidaatide koondnimekirjas esitatud info ei seosta neid ühegi poliitilise parteiga ühelgi muul viisil.

Oluline on märkida, et nominaalne sõltumatus ei pruugi sugugi tähendada erakondlike sidemete puudumist. Tuleb ette, et erakonnaliikmed eelistavad valimistel osaleda üksikkandidaadina; samuti on üksikkandidaatide hulgas arvukalt endisi parteilasi. Konflikt poliitika ja tema erakonna vahel, näiteks asetuse üle erakonna valimisnimekirjas, võib päädida erakonnast väljaastumisega ja otsusega osaleda valimistel üksikkandidaadina. Haruldane pole ka üksikkandidaatide hilisem (taas)liitumine erakonnaga. Samuti võivad üksikkandidaadid saada erakondadelt ulatuslikku materiaalset ja moraalset abi. Seega ei ole üksikkandidaadiks olemine põhimõtteline ja püsiv positsioon, vaid pigem individuaalsete kontekstuaalsete valikute tagajärg. Esinduskogusse pürgijad kaaluvad oma väljavaateid erakonnakandidaadina ja üksikkandidaadina ning teevad valiku, mis nende hinnangul tagab neile suurema edu.

Millised tegurid võiksid mõjutada üksikkandidaatide edu valimistel? Esmajärjekorras tõusetub küsimus valimissüsteemi mõjudest. Selleletemaline kirjandus ei anna selget vastust küsimusele, kas üksikkandidaatidele on soodsam proportsionaalne või hoopis enamusreeglit rakendav süsteem. Proportsionaalses süsteemis on kasutusel mitmemandaadilised ringkonnad ning mandaadid jagatakse nimekirjade või kandidaatide vahel võrdeliselt nende poolt saadud häälte arvuga. Enamussüsteemides on ringkonnad harilikult ühemandaadilised; mandaat antakse enim häali saanud kandidaadile ning kaotajatele antud hääled lähevad kaduma.

Senised uuringud näitavad üheselt, et väikeparteide šansid on palju suuremad proportsionaalsetes süsteemides, mis tagavad parema esindatuse kõigkvõimalikele vähemusrühmadele. Kuna ka üksikkandidaadid on „väikesed tegijad”, võiksime oodata, et sarnaselt väikeparteidega esinevad nad paremini proportsionaalsetes süsteemides. Teisalt pakub aga ka enamusreeglil põhinev valimissüsteem üksikkandidaatidele teatud eeliseid. Ühemandaadilised ringkonnad muudavad poliitika kandidaadikesksmaks: kuna ringkonnast osutub valituks üks konkreetne inimene, kandub poliitilise konkurentsi raskuspunkt erakondadelt kandidaatidele. Asjaolu, et ühemandaadilistes ringkondades võistlevad üksikkandidaadid teiste kandidaatide ja mitte niivõrd erakondadega, tagab neile parema stardipositsiooni.

Teine oluline teguriterühm puudutab erakondade tugevust ja parteisüsteemide konsolideerumist. On loogiline eeldada, et üksikkandidaadid on edukamad kontekstis, kus erakonnad on nõrgad, vähe tuntud, väljakujunemata ja kus nende toetus on vähene või ebakindel. Seega on ootuspärane, et üksikkandidaadid on edukad pigem uutes kui vanades demokraatiates. Senised uuringud on näidanud, et tihti saavad üksikkandidaadid kõige rohkem häali esimestel vabadel valimistel.

Erakondade tugevus ei sõltu siiski ainult demokraatliku süsteemi east. Paljudes arenenud demokraatiates on kodanike toetus erakondadele viimase paari kümnendi jooksul vähenenud; räägitakse küünelistest kodanikest, parteide tähtsuse kahanemisest ja võimulolijate mitteusaldamisest (Norris 1999; Dalton 2004). Erakondade ja valijate vahelise sideme nõrgenemisest kõneleb valimiskäitumise kasvanud volatiilsus ning uute erakondade esiletõus ja edu. Seega on alust arvata, et üksikkandidaate saadab suurem edu nendes riikides ja neil valimistel, kus suur hulk valijaid ei oma püsivat erakondlikku eelistust, ei seosta end ühegi parteiga või veel enam – on pettunud parteipoliitikas üldiselt.

Kolmas tegur, mis mõjutab üksikkandidaatide väljavaateid, on eri tasandi valimiste tähtsus valijate ja erakondade jaoks. Mitmetasandilises valitsemisüsteemis nagu Euroopa Liit toimuvad valimised nii kohalikul, riiklikul kui ka Euroopa tasandil. Riigiparlamendi valimised on olulisimad, sest valimistulemused määravad ära uue valitsuse koosseisu. Euroopa Parlamendi valimised seevastu on „teisejärgulised riigisisised valimised” (Reif, Schmitt 1980), kus nii valijate kui ka erakondade jaoks on vähe kaalul. Esmajärgulistel valimistel hääletavad valijad strateegiliselt: nad ei soovi, et nende hääl läheks raisku ja on seega vähem aldis toetama pisiparteiseid või üksikkandidaate. Euroopa Parlamendi valimistel seevastu käivad valijad oma häälega märksa vabamalt ringi: kuna kaalul on vähe, hääletatakse emotsionaalselt ja ekspressiivselt – sageli eesmärgiga valitsusparteiseid karistada. Samuti tuleb silmas pidada, et erakonnad kulutavad Euroopa Parlamendi valimistele mitu korda vähem raha kui riigiparlamendi valimistele. Piiratud vahenditega üksikkandidaatidel on palju lihtsam end kuuldavaks teha olukorras, kus erakonnad ei anna täit lahingut, vaid ainult veerandi. Neist asjaoludest tulenevalt peaksid samasuguste valimisreeglite puhul üksikkandidaatide šansid olema märksa paremad Euroopa Parlamendi valimistel, võrreldes riigiparlamendi valimistega.

Ülevaade valimisreeglitest

Valimisseadustes määratakse kindlaks valimissüsteemi põhielemendid: kes ja millistel tingimustel saab kandideerida ja hääletada, kas on üks või mitu valimisringkonda, millise reegli järgi selguvad valitud esinduskogu liikmed. Anname ülevaate 27 Euroopa Liidu liikmesriigi valimissüsteemidest nii riigiparlamendi kui ka Euroopa Parlamendi valimistel, keskendudes üksikkandidaate puudutavatele regulatsioonidele.

Riigiparlamendi valimised

Üksikkandidaadid saavad parlamendivalimistel osaleda vaid kolmeteistkümnes Euroopa Liidu liikmesriigis. Viies riigis ei ole üksikkandidaadid selgelt keelatud ega lubatud – nii jääb teoreetiline võimalus moodustada üheliikmeline nimekiri.

Euroopa Liidus on levinuim proportsionaalne valimissüsteem (tabel 1) – peamiselt võistlevad omavahel erakondade või valimisliitude kandidaatide nimekirjad. Samamoodi kui Eestis on enamikus riikides mitu mitmemandaadilist valimisringkonda. See tähendab, et üksikkandidaat saab kandideerida ainult ühes valimisringkonnas mitmest ja võistleb seal nimekirjadega tervikuna. Proportsionaalset valimisnimekirjadele rajatud valimissüsteemi kasutavates riikides on üksikkandidaate puudutav regulatsioon erinev. Üksikkandidaadid on lubatud näiteks Eestis, Taanis, Rumeenias ja Küprosel ning pole lubatud Rootsis, Belgias, Tšehhis, Itaalias, Lätis ja mujal. Mõnes riigis (nt Soomes, Poolas ja Austrias) on teoreetiline võimalus moodustada üheliikmeline nimekiri, sõnaselget reeglit üksikkandidaatide kohta ei ole.

Vaid Hollandis ja Slovakkias jagatakse kõik mandaadid ühes valimisringkonnas, ent Slovakkias ei ole üksikkandidaadina kandideerimine üldse lubatud ja Hollandis ei ole üksikkandidaadi kohta seaduses reegleid. Teoreetiliselt võiks üksikkandidaat Hollandis kandideerida üheliikmelise nimekirjana. Kui riigis on üksainus valimisringkond, saaks üksikkandidaat samamoodi kui erakonnad ja valimisliidud teha üleriigilist kampaaniat ja koguda hääli üle riigi.

Proportsionaalse valimissüsteemi puhul on seaduses kindlaks määratud, kas hääle saab anda nimekirjale tervikuna (kinnine nimekiri; kasutusel üksnes Itaalias, Portugalis, Rumeenias ja Hispaanias) või konkreetsele isikule nimekirjas (avatud nimekiri; kasutusel Eestis, Taanis jpt riikides). Avatud nimekirja puhul on oluline, kas ja kui suures ulatuses järjestatakse kandidaadid nimekirjas ümber igaühe isikliku hääletesaagi järgi.

Olemuselt samuti proportsionaalne, ent isikukeskne valimissüsteem (nn üksik ülekantav hääle) on kasutusel Iirimaa ja Maltal. Üksikkandidaatide osalus on mõlemas riigis lubatud. Bulgaarias, Saksamaal, Kreekas, Ungaris ja Leedus kasutatakse segasüsteemi, kus osa mandaate jagatakse ühemandaadilistes ringkondades enamusreegli alusel ja osa mitmemandaadilistes ringkondades proportsionaalselt nimekirjade vahel. Enamussüsteem eri variantides on kasutusel Prantsusmaal ja Suurbritannias. Nii sega- kui ka enamussüsteemides on üksikkandidaadid lubatud.

Tähelepanu tuleb pöörata kandideerimise eeldusena seatud kautsjoni tasumise ja allkirjade kogumise nõudele: ka siin on riigiti praktika erinev, varieerudes väga liberaalsest lähenemisest Prantsusmaal (kelleltki ei nõuta allkirju ega kautsjoni tasumist) kuni suures summas kautsjoni tasumise kohustuseni ka üksikkandidaatide puhul. Kautsjoni suurus varieerub riigiti: kui Maltal on kautsjoni suurus 90 eurot, siis Leedus ulatub see summa 620 euroni ning Bulgaaria üksikkandidaatidel tuleb tasuda koguni 7500 eurot. Ka allkirjade hulk, mis üksikkandidaadil koguda tuleb, on riigiti väga erinev: Küprosel ja Maltal piisab nelja valija kinnitusest, Leedus peab üksikkandidaat ette näitama 1000 allkirja ja Bulgaarias (enne 2011. aasta valimisreformi) koguni 10 000.

Kuues Euroopa Liidu liikmesriigis valitakse üldvalimistel ka parlamendi teine koda (tabel 2). Üksikkandidaate puudutavad reeglid on siingi erinevad. Ootuspäraselt on üksikkandidaatide osalemine lubatud enamusreeglit rakendavates süsteemides (Tšehhi ja Poola) ning keelatud erakonnanimikirjadel põhinevates proportsionaalsetes süsteemides (Belgia, Itaalia). Sellest loogikast kaldub kõrvale Rumeenia, kus kehtib suletud nimekirjadega proportsionaalne süsteem, ent üksikkandidaadid on lubatud. Üllatav on ka asjaolu, et Hispaanias ei lubata üksikkandidaatidel Senatisse pürgida, ehkki ringkonnas jagatav mandaatide arv on väga väike (2–3) ja kasutusel on enamusreegel.

Euroopa Parlamendi valimised

Euroopa Parlamendi valimistel on üksikkandidaatide võimalused veelgi piiratumad. Ainult seitsmes liikmesriigis tohivad sõltumatud kandidaadid Euroopa Parlamenti pürgida; veel kolmes riigis on põhimõtteliselt võimalik esitada üheliikmeline valimisnimekiri (tabel 3).

Kõikides riikides valitakse esindajad Euroopa Parlamenti proportsionaalset valimissüsteemi kasutades (Maltal ja Iirimaa üksiku ülekantava hääle variandis). Enamik riike on moodustanud ühe üleriigilise valimisringkonna. Austrias, Soomes ja Hollandis on jäetud võimalus kandideerida üheliikmelise nimekirjana. See võimalus ei ole pelgalt teoreetiline: 2009. aastal kandideeris Soomes mitteparteilise kandidaadina Liisa Sulkakoski, kes sai 0,51 protsenti kõikidest häälest.

Kautsjoni määr ja nõutavate allkirjade hulk on Euroopa Parlamendi valimistel üldjuhul märksa suurem kui rahvusparlamendi valimiste puhul. Näiteks Ühendkuningriigis peavad Euroopa Parlamenti pürgivad üksikkandidaadid tasuma kautsjoni, mis on kümme korda suurem, kui üldvalimistel maksta tuleb (vastavalt 5000 ja 500 naela). Rumeenias ahendab üksikkandidaatide väljavaateid üüratu allkirjanõue: selleks et registreeritud saada, peab sõltumatu kandidaat esitama 100 000 valija allkirjad. Bulgaarias on vastav arv 10 000.

Üksikkandidaatide osalus ja edu valimistel

Peaaegu kõikides riikides, kus sõltumatud kandidaadid saavad valimistel osaleda, -teevad nad seda arvukamalt kui varasematel valimistel. Riigiparlamenti pürgivate üksikkandidaatide arv on suurim Ühendkuningriigis (2010. aastal 307, 2005. aastal 162), Iirimaa (2011. aastal 176, 2007. aastal 77) ja Saksamaal (2009. aastal 165, 2005. aastal 60). Asjaolu, et kahtede hiljutiste valimiste lõikes (tabel 4) on üksikkandidaatide arv enim kasvanud Eestis, on kahtlemata seletatav Tarandi nakatava eeskujuga. Siiski näib üksiküritajate arvu kasv olevat üleeuroopaline trend. Vaatlusaluste hiljutiste valimiste lõikes suurenes üksikkandidaatide arv kaks kuni kolm korda Saksamaal, Iirimaa, Leedus ja Tšehhis ning peaaegu kahekordistus Ungaris. Küprosel ja Maltal jäi üksikkandidaatide arv samaks; Bulgaaria oli ainus riik, kus üksikkandidaatide arv vaadeldud valimistel vähenes. Tabelist nähtub ka, et hoolimata üksikpürgijate arvu kasvust on üksikkandidaadina valituks osutamine jätkuvalt haruldane sündmus.

Üksikkandidaatide valimisedu süstemaatiliseks analüüsimiseks koostasime Dawn Brancati kogutud andmete teetudes andmebaasi praegustes Euroopa Liidu liikmesriikides 1945. aastast alates toimunud vabade üldvalimistel, kus üksikkandidaadid tohtisid osaleda ja kus nad said valimistel vähemalt ühe hääle. Andmebaas hõlmab 146 valimist perioodil 1945–2009. Keskmiselt kogusid üksikkandidaadid kõnealustel valimistel pisut alla 2 protsendi häälest. Maksimaalne tulemus oli 23,8 protsenti häälest (Malta aastal 1945), minimaalne 0,002 protsenti häälest. Valimised, kus sõltumatud kandidaadid kogusid üle 5 protsendi häälest, moodustavad kõigest 10 protsenti vaadeldud valimiste koguarvust. Sõltumatud kandidaadid on olnud iseäranis edukad Iiri esindajatekoja, Tšehhi ja Poola senati ning Leedu Seimi valimistel (joonis 1).

Alates 1979. aastast, kui Euroopa Parlamenti hakkas valima rahvas, on üksikkandidaadid Euroopa Parlamendi koha pälvinud ainult kaheteistkümnel korral. Kokku on üksikkandidaadina Euroopa Parlamenti valitud kaheksa inimest (neist mõni mitu korda). Kõikidel Iirimaa toimunud Euroopa Parlamendi valimistel on valituks osutunud vähemalt üks üksikkandidaat (kogudes 7,7–27,8 protsenti esmaelistushäälest oma ringkonnas); samuti on üksikkandidaadid mandaadi saanud Eestis (2009) ja Rumeenias (2007 ja 2009). Indrek Tarandi hääletesaak 2009. aastal tähistab üksikkandidaadi parimat tulemust Euroopa Parlamendi valimiste ajaloos (joonis 2). Tarandi erakordse edu põhjusi on analüüsinud Piret Ehin ja Mihkel Solvak (2012). Küsitlusandmetel põhinev uuring näitab, et valijad ei hääletanud Tarandi poolt mitte sellepärast, et nad oleksid erakondadest võõrandunud, vaid seepärast, et nad soovisid ägeda majanduskriisi tingimustes valitsusparteiseid karistada. Kuna koalitsiooni ja opositsiooniparteide toetajate vahel jooksevad tugevad etnilised, sotsiaal-majanduslikud ja maailmavaatelised eraldusjooned, olu hääle ümberlülitamine valitsusparteilt opositsioonierakonnale raske või isegi mõeldamatu. Valitsuse tegevuses pettunud Reformierakonna ning Isamaa ja Res Publica Liidu valijate jaoks oli Tarandi poolt hääletamine seega mugav ja lihtne viis valitsust karistada.

Valimissüsteemi mõju

Eeltoodust nähtub, et üksikkandidaadid on edukamad riikides, kus ei ole kasutusel erakonnanimikirjadega proportsionaalne valimissüsteem, vaid mõni muu reeglistik. Tšehhi senaatorid ja pooled Leedu seimi liikmed valitakse ühemandaadilistest ringkondadest pluraalsuse põhimõtte. Harvaesinevad enamussüsteemi versioonid olid veel hiljuti kasutusel Poola ja Hispaania ülemkodade valimistel. Üksikkandidaatide erakordset edu Iirimaa seostatakse riigi eripärase valimissüsteemiga: Iirimaa ja Malta on ainsad Euroopa Liidu liikmesriigid, kus kasutatakse üksiku ülekantava hääle süsteemi. Üksik ülekantav hääl on proportsionaalse esindatuse selline vorm, kus valija saab valimissedelil järjestada kandidaate oma eelistuste alusel.

Riikides, kus kasutatakse erakonnanimikirjadel põhinevat proportsionaalset esindatust, õnnestub üksikkandidaatidel haruharva koguda enam kui 2 protsenti häälest. Meie andmestik hõlmab vaid kaht sellist juhtumit: Riigikogu valimised 2011. aastal (kus üksikkandidaadid kogusid 2,7% häälest) ning Rumeenia esindajatekoja valimised 1996. aastal (2,5% häälest). Seega kinnitavad andmed oletust, et üksikkandidaadid esinevad paremini kandidaadikesksetes süsteemides (pluraalsus, majoritaarsus, üksik ülekantav hääl) kui laialt levinud erakonnanimikirjade põhise proportsionaalsuse tingimustes.

Andmestik, mis hõlmab 2022 ringkonnatasandi valimistulemust, võimaldab meil analüüsida seost üksikkandidaatide edu ja ringkonna suuruse vahel. Selgub, et üksikkandidaadid osutuvad valituks kas ühemandaadilistes ringkondades või väikese mandaatide arvuga (2–5) mitmemandaadilistes ringkondades. Ringkondades, kus jaotatavate mandaatide arv on kuus või enam, pole üksikkandidaadid vaadeldud riikides üldvalimistel kunagi valituks osutunud. Selleks et mitmemandaadilises ringkonnas valituks osutada, on üksikkandidaadid pidanud koguma minimaalselt 7 protsenti kõikidest antud häälest; keskmiselt on valituks osutunud üksikkandidaadid aga võtnud viiendiku kõikides ringkonnas antud häälest.

Uuringus analüüsiti ka valimissüsteemi iseärasuste mõju nii üksikkandidaatide hääle kui ka kohtade protsendile. Eesmärk oli kindlaks teha, kas eespool kirjeldatud valimissüsteemid ning nende üksikud aspektid mängivad rolli kandidaatide edus ka juhul, kui me nende võimalikke mõjusid koos vaatame ehk statistiliselt kontrollime. Selleks tehti mitmene lineaarne regressioonanalüüs. Täpsemalt uurisime, kas edukus on mõjutatud süsteemi proportsionaalsest või majoritaarsest iseloomust, riigi valimisringkondade keskmisest suurusest, valimiskünnise olemasolust ning sellest, kas on tegemist avatud või suletud nimekirjadega süsteemiga ning kas kasutusel on üksiku ülekantava häälega valimissüsteem. Lisaks kontrollisime oletust, et üksikkandidaadid on edukamad uutes demokraatiates kui vanades demokraatiates. Kõik kasutatud tunnused, välja arvatud keskmine ringkonna suurus, on binaarsed ehk võrdevad antud jooni omavaid süsteeme neid mitteomavatega. Regressioonanalüüsi tulemused on esitatud tabelis 5.

Kokku oli regressioonimudelisse kaasatud 143 valimist, kus üksikkandidaatide hääleprotsent oli keskmiselt 1,7 ja võidetud kohtade protsent 0,8. Regressioonimudelid seletasid ära vastavalt 25 ja 21 protsendi üksikkandidaatide hääle ja kohtade varieerumisest riikides, seega on süsteemi mõju suur. Samas mängisid statistiliselt olulist rolli vaid kaks valimissüsteemi tüüpi. Võib öelda, et süsteemi muid osiseid arvesse võttes saavad üksikkandidaadid keskmiselt 2,4 protsenti vähem hääli ja 1,3 protsenti vähem kohti proportsionaalsetes süsteemides majoritaarsete süsteemidega võrreldes. Nad saavad aga keskmiselt 2,9 protsenti rohkem hääli ja 2,1 protsenti rohkem kohti üksiku ülekantava häälega süsteemides. Tähelepanuväärne leid on veel valimiskünnise statistiliselt mitteoluline roll. See viitab, et valijaid ei hoia üksikkandidaatidest eemale kartus, et viimased künnist ei ületa. Samuti ei ole üksikkandidaadid keskmiselt edukamad nooremates demokraatiates, kui me nende riikide valimissüsteemi eripärasid arvesse võtame. Kokkuvõttes võib öelda, et mitmene regressioonanalüüs kinnitab eespool mainitud ehk mida kandidaadikeskem on süsteem, seda suurem on selliste kandidaatide edu, arvestades samal ajal valimissüsteemi muid elemente.

Kes hääletavad üksikkandidaatide poolt ja miks?

Selles uuringu osas otsisime vastust küsimusele, kes hääletab üksikkandidaatide poolt ja miks nad seda teevad. Millised tegurid motiveerivad valijaid oma häält andma üksikkandidaatide poolt ning kuidas need valijad erinevad neist, kes hääletavad erakondade poolt? Analüüs tugineb indiviiditasandi võrdlevatele andmetikele. Tulemused näitavad, millised sotsiodemograafilised, hoiakulised ning käitumuslikud tegurid seletavad üksikkandidaatide poolt hääletamist.

Tuginedes varasemale teoreetilisele ja empiirilisele kirjandusele, sõnastasime viis hüpoteesi, mille paikapidavust üritasime kontrollida. Esiteks oletasime, et valijad, kes ei pea ennast lähedaseks ühelegi erakonnale, on tõenäolisemad üksikkandidaatide poolt hääletajad kui need, kes end mõnele erakonnale lähedaseks peavad. Teiseks ootasime, et valijad, kes ei ole rahul demokraatia toimimisega oma riigis, on altimad üksikkandidaatide poolt hääletama kui need valijad, kes on rahul demokraatia toimimisega. Kolmandaks püstitasime ootuse, et valijad, kes ei ole rahul valitsuse tegevusega, annavad suurema tõenäosusega oma hääle üksikkandidaadile kui need, kes on valitsuse tegevusega rahul. Neljas hüpotees postuleeris, et äärmuslikemate poliitiliste vaadetega valijad on tõenäolisemad üksikkandidaatide poolt hääletajad kui need, kelle poliitilised vaated on mõõdukamad. Viiendaks oletasime, et noored valijad hääletavad üksikkandidaatide poolt suurema tõenäosusega kui vanemad valijad.

Selleks et empiiriliselt kontrollida toodud hüpoteese ning vastata püstitatud uurimisküsimusele, koostasime unikaalse andmestiku, mis koondab üheksat individuaaltasandi andmestikku, mis on kogutud ajavahemikus 1996–2011.¹ Koondandmestik sisaldab andmeid kuue Euroopa Liidu liikmesriigi (Iirimaa, Eesti, Ungari, Inglismaa, Poola ja Tšehhi) kohta. Need on riigid, mille puhul oli andmestikest võimalik leida vähemalt 10 vastajat, kes hääletasid viimastel valimistel üksikkandidaatide poolt. Kokku on meie andmestikus 17 755 hääletajat, kellest 820 (4,6%) hääletas üksikkandidaadi poolt. Valimistel mitteosalenud vastajad on analüüsist välja jäetud.

Multivariatiivses analüüsis kasutame sõltuva tunnuseks dihhotoomset tunnust, mille väärtus on 1, kui vastaja hääletas üksikkandidaadi poolt, ning 0, kui ta seda ei teinud. Sõltumatuteks tunnusteks olid respondendi vanus, rahulolu demokraatia toimimisega, enesepositsioneerimise sotsiaal-majanduslikul vasak-parem skaalal, tajutud lähedus mõne erakonnaga ja hinnang valitsuse tegevusele. Lisaks võtsime arvesse vastaja haridustaset ning asukohariiki valimisajast. Analüüsi tulemused näitavad, et üksikkandidaadi poolt hääletajad ei ole rahul valitsuse senise tegevusega ning nad ei ole lähedased ühegi erakonnaga. Need tulemused kinnitavad hüpoteese 1 ja 3. Vastupidi oodatule leidsime, et üksikkandidaatide poolt hääletajad ei ole rahulolematud demokraatia toimimisega ning nad ei ole äärmuslike poliitiliste vaadetega inimesed. Samuti leidsime, kooskõlas viienda hüpoteesiga, et üksikkandidaatide poolt hääletajad on tõepoolest veidi nooremad kui need, kes hääletavad erakondade poolt.

Analüüsi tulemused näitavad, et üksikkandidaatide poolt hääletajad on nooremad kriitilised kodanikud, kes on võõrandunud erakondadest. Nad ei ole äärmuslike poliitiliste vaadetega valijad, keda ei esindaks ükski konkreetne erakond. Pigem on tegemist tavaliste valijatega, kes on küll rahul demokraatia üldise toimimisega riigis, kuid rahulolematud konkreetsete erakondade käitumisega ning väljendavad oma rahulolematust üksikkandidaatide poolt hääletamisega.

Kokkuvõtteks

Käesoleva uurimuse olulisim tulemus on leid, et üksikkandidaatide osalus ja edu sõltuvad suuresti sellest, kas tegemist on kandidaadikeskse või erakonnakeskse valimissüsteemiga. Valimissüsteemi jooned, mis tõmbavad tähelepanu kandidaatidele – väheste mandaatide arvuga ringkonnad, majoritaarsuse või pluraalsuse põhimõte ja kandidaadieelistuse äranäitamine valimissedelil –, suurendavad üksikkandidaatide eduvõimalusi. Uurimus näitas, et sõltumatud kandidaadid on edukamad ühemandaadilistes ringkondades, kus valituks osutub enim hääli saanud kandidaat, või haruldastes süsteemides, kus valija näitab valimissedelil ära eelistatud kandidaadid ja järjestab need (üksik ülekantav hää). Asjaolu, et üksikkandidaadid esinevad hästi äärmiselt ebaproportsionaalsetes süsteemides, näitab, et üksikkandidaadid ja väikeparteid on sootuks erinevat sorti hääletasajad ning neid ei tohiks valimiskäitumise seletamisel ühte patta panna. Kontekst, mis soosib väikeparteid – suure mandaatide arvuga ringkonnad ja võimalikult proportsionaalne esindatus –, nullib üksikkandidaatide eduvõimalused.

Valimisreeglid seletavad siiski ainult veerandi variatsioonist üksikkandidaatide valimisedukuses. Sõltumatud kandidaadid on korduvalt esinenud väga hästi teoreetiliselt vaenuliku valimissüsteemi tingimustes; teisel pole aga soodsad reeglid taganud neile oodatud edu. Ehkki üksikkandidaadid nopivad ohtralt hääli Iirimaal, ei ole neil peaaegu mingit tähtsust ainsas teises Euroopa riigis, kus on kasutusel üksiku ülekantava hääle süsteem – Maltal. Ka Tarandi triumf, mis on üksikkandidaadi võimsaim saavutus Euroopa Parlamendi valimiste ajaloo, leidis aset kinniste nimekirjadega proportsionaalse esindatuse tingimustes.

Tulemused kinnitavad, et üksikkandidaatide edu mõistmiseks tuleb analüüsida erakondade ja valijate vaheliste sidemete tugevust ja püsivust. Küsitlusandmete analüüs näitas, et valijad, kes andsid oma hääle üksikkandidaadi poolt, ei seosta end ühegi erakonnaga ja pole rahul valitsuse tegevusega. Leiul, et üksikkandidaadi poolt hääletamine on seotud poliitilise protestiga, on eriline tähendus Euroopa Parlamendi valimiste kontekstis. Kuna Euroopa Parlamendi valimised on teisejärgulised valimised, mille tagajärjel ei moodustata valitsust, näevad valijad kogu Euroopas neis valimistes võimalust „auru välja lasta”. Üksikkandidaatide võimaluse kujuneda protestihääle magnetiks on aga seni suuresti nullinud kaks asjaolu: see, et kolmveerand Euroopa Liidu liikmesriikidest ei luba üksikkandidaatidel Euroopa Parlamendi valimistest osa võtta, ning tõik, et Euroopa Liidu liikmesriigid on kokku leppinud, et esindajad valitakse proportsionaalsuse põhimõttel (ehkki iga riik võib jätkuvalt ise otsustada, millist proportsionaalse esindatuse versiooni rakendada).

Viimaks tuleb peatuda võimalikul Euroopa Parlamendi valimiste reformil, mille kohaselt 25 Euroopa Parlamendi liiget valitaks edaspidi üleeuroopalistest nimekirjadest. Briti Euroopa Parlamendi saadiku Andrew Duffi väljapakutud reformikava toob kaasa küsimuse, kas Euroopa tasandi parteidel tasuks üleeuroopalistesse nimekirjadesse lülitada ka kandidaate, kes ei ole ühegi erakonna liikmed. Küsimus on aktuaalne, sest Euroopa Parlamendi valimised on jätkuvalt suuresti rahvuslik afäär, ent mitte ühelgi Euroopa tasandi poliitilisel grupil pole rahvuslikke liikmesparteid kõigis liikmesriikides. Seega võib tekkida olukord, kus Euroopa Rahva-partei üleeuroopaline nimekiri ei sisalda ühtegi kandidaati, kes pärineks Ühendkuningriigist, või Euroopa liberaalide oma ühtegi tšehhi või portugallast.

Uuringu tulemused näitavad, et Euroopa tasandi erakondadel on sõltumatute kandidaatide kaasamisest rohkem võita kui kaotada. Kahtlemata eelistavad paljud valijad Euroopa Parlamendi valimistel valida kaasmaalasi, ning mitteparteilastest kandidaatide lülitamine üleeuroopalistesse nimekirjadesse võib tuua hääletelisea eelkõige nendes riikides, kus Euroopa tasandi parteil rahvuslik liikmespartei puudub. Samuti võib üleeuroopalises nimekirjas kandideerimine olla atraktiivne võimalus mitteparteilastest intellektuaalidele ning avaliku elu tegelastele, kes soovivad ühiskonnaelu korraldamisel kaasa rääkida. Kokkuvõttes looks kavandatav reform uudse olukorra, kus indiviidil, kes ei ole seotud ühegi rahvusliku erakonnaga, on võimalus saada mõne Euroopa tasandi partei kandidaadiks ja edu korral valitud esindajaks Euroopa Parlamendis.

Millised võiksid olla üksikkandidaatide eduvõimalused tulevikus? Ehkki sõltumatud kandidaadid on enamikus riikides jätkuvalt marginaalse tähtsusega nähtus, lubavad mitmed trendid oletada, et üksiküritajate tähtsus tulevikus pigem kasvab kui kahaneb. Olulisimaid suundumusi arenenud Lääne demokraatiates on poliitika kasvav personaliseerumine. Sellele on aidanud kaasa nii info- ja kommunikatsioonitehnoloogia areng (televisioonist interneti ja sotsiaalmeediani) kui ka valimissüsteemi reformid, mis üldjuhul on muutnud hääletamise kandidaadikeskemaks ja andnud valijatele suurema otsustusõiguse küsimuses, kes konkreetselt esinduskogusse pääseb. Kokkuvõttes seavad need arengud järjest enam kahtluse alla eelduse, et parteiparaadi tugi on valituks osutumise vältimatu eeltingimus. Euroopa Liidus sõltub üksikkandidaatide tulevik siiski esmajoones sellest, kas ja kuidas üksiküritajate osalemist piiravaid reegleid muudetakse.

Tabel 1. Üksikkandidaate puudutavad reeglid üldvalimistel

	Kas ÜKd on lubatud	Reegel	Avatud või suletud nimekiri* *	Ringkond ade arv ja tüüp	Lä- vend (%)	Kautsjon: ÜKd/EKd	Allkirjad: ÜKd/EKd
Austria	ei*	PE	avatud	9 MMR	4	–/ei	–/jah
Belgia	ei	PE	avatud	20 MMR	5	–/ei	–/jah
Bulgaaria	jah	sega	–	31 ÜMR/ 31 MMR	4	jah/jah	jah/ei
Eesti	jah	PE	avatud	12 MMR	5	jah/jah	ei/ei
Hispaania	ei	PE ²	suletud	50 MMR/ 2 ÜMR	–	–/ei	–/ei
Holland	ei*	PE	avatud	1 MMR	–	–/jah	–/jah
Iirimaa	jah	PE-ÜÜH	–	43 MMR	–	jah/ei	jah/ei
Itaalia	ei	PE ¹	suletud	27 MMR/ 1 ÜMR	4	–/ei	–/jah
Kreeka	jah	sega	–	8 ÜMR/ 48 MMR	3	jah/jah	jah/jah
Küpros	jah	PE	avatud	6 MMR	–	jah/jah	jah/jah
Leedu	jah	sega	–	71 ÜMR/ 1 MMR	5	jah/jah	jah/ei
Läti	ei	PE	avatud	5 MMR	5	–/jah	–/ei
Luksemburg	ei*	PE	avatud	4 MMR	–	–/ei	–/jah
Malta	jah	PE-ÜÜH	–	13 MMR	–	jah/jah	jah/jah
Poola	ei*	PE	avatud	41 MMR	5	–/ei	–/jah
Portugal	ei	PE	suletud	22 MMR	–	–/ei	–/ei
Prantsusmaa	jah	enamus	-	577 ÜMR	–	ei/ei	ei/ei

Rumeenia	jah	PE	suletud	43 MMR	5	jah/jah	jah/ei
Saksamaa	jah	sega	–	299 ÜMR/ 16 MMR	5	ei/ei	jah/ei
Slovakkia	ei	PE	avatud	1 MMR	5	–/jah	–/ei
Sloveenia	ei	PE	avatud	8 MMR	4	–/ei	–/jah
Soome	ei*	PE	avatud	15 MMR	–	–/ei	–/ei
Rootsi	ei	PE	avatud	29 MMR	4	–/ei	ei/ei
Taani	jah	PE	avatud	10 MMR	2	ei/ei	jah/ei
Tšehhi	ei	PE	avatud	8 MMR	5	–/jah	–/ei
Ungari	jah	sega	–	176 ÜMR/ 20 MMR	5	ei/ei	jah/jah
Ühendkuning- riik	jah	enamus	–	650 ÜMR	–	jah/jah	ei/ei

Märkused: ÜKd – üksikkandidaadid; EKd – erakonnakandidaadid; PE – proportsionaalne esindatus, ÜÜH – üksik ülekantav hääl; MMR – mitmemandaadilised ringkonnad; ÜMR – ühemandaadilised ringkonnad. * Üksikkandidaatide osalus ei ole otsesõnu reguleeritud. Üheliikmelised nimekirjad on põhimõtteliselt võimalikud. ** Kõik süsteemid, kus valija võib või peab ära näitama kandidaadieelistuse, on liigitatud avatuteks. ¹ Erandiks Valle d'Aosta ühemandaadiline ringkond, kus on kasutusel enamussüsteem. ² Erandiks Ceuta ja Melilla ühemandaadilised ringkonnad, kus on kasutusel enamussüsteem.

ALLIKAD: Valimisi puudutavad õigusaktid (seisuga september 2012); Euroopa Liidu liikmesriikide valimiskomisjonid.

Tabel 2. Üksikkandidaate puudutavad reeglid parlamendi ülemkoja valimistel

	Kas ÜKd on lubatud	Reegel	Avatud või suletud nimekiri*	Ringkond ade arv ja tüüp	Läven- d (%)	Kautsjon: ÜKd/EKd	Allkirjad: ÜKd/EKd
Belgia	ei	PE	avatud	3 MMR	5	–/ei	–/jah
Tšehhi	jah	enamus	–	81 ÜMR	–	jah/jah	jah/ei
Itaalia	ei	PE ¹	suletud	20 MMR/ 1 ÜMR	8	–/ei	–/jah
Poola	jah	enamus	–	100 ÜMR	–	ei/ei	jah/jah
Rumeenia	jah	PE	suletud	43 MMR	5	jah/jah	jah/ei
Hispaania	ei	enamus	–	54 MMR	–	–/ei	–/ei

Märkused: ÜKd – üksikkandidaadid; EKd – erakonnakandidaadid; PE – proportsionaalne esindatus; MMR – mitmemandaadilised ringkonnad; ÜMR – ühemandaadilised ringkonnad. * Kõik süsteemid, kus valija võib või peab ära näitama kandidaadieelistuse, on liigitatud avatuteks. ¹ Erandiks Valle d'Aosta ühemandaadiline ringkond, kus on kasutusel enamussüsteem.

ALLIKAD: Valimisi puudutavad õigusaktid (seisuga september 2012); Euroopa Liidu liikmesriikide valimiskomisjonid.

Tabel 3. Üksikkandidaate puudutavad reeglid Euroopa Parlamendi valimistel

	Kas ÜKd on lubatud	Reegel	Avatud või suletud nimekiri**	Ringkond ade arv ja tüüp	Lävend (%)	Kautsjon: ÜKd/EKd	Allkirjad: ÜKd/EKd
Austria	ei*	PE	avatud	1 MMR	4	–/ei	–/jah
Belgia	ei	PE	avatud	4 MMR	–	–/ei	–/ei
Bulgaaria	jah	PE	avatud	1 MMR	–	jah/jah	jah/ei
Eesti	jah	PE	avatud	1 MMR	–	jah/jah	ei/ei
Hispaania	ei	PE	suletud	1 MMR	–	–/ei	–/jah
Holland	ei*	PE	avatud	1 MMR	–	–/jah	–/jah
Iirimaa	jah	PE- ÜÜH	–	4 MMR	–	jah/ei	jah/ei
Itaalia	ei	PE	avatud	5 MMR	4	–/ei	–/jah
Kreeka	ei	PE	suletud	1 MMR	3	–/jah	–/ei
Küpros	jah	PE	avatud	1 MMR	1,8	ei/ei	ei/ei
Läti	ei	PE	avatud	1 MMR	5	–/jah	–/ei
Leedu	ei	PE	avatud	1 MMR	5	–/jah	–/ei
Luksemburg	ei	PE	avatud	1 MMR	–	–/ei	–/jah
Malta	jah	PE- ÜÜH	–	1 MMR	–	jah/jah	jah/jah
Poola	ei	PE	avatud	13 MMR	5	–/ei	–/jah
Portugal	ei	PE	suletud	1 MMR	–	–/ei	–/ei
Prantsusmaa	ei	PE	suletud	8 MMR	5	–/ei	ei/ei
Rumeenia	jah	PE	suletud	1 MMR	5	jah/jah	jah/jah
Saksamaa	ei	PE	suletud	1 MMR	5	–/ei	–/ei
Slovakkia	ei	PE	avatud	1 MMR	5	–/jah	–/ei
Sloveenia	ei	PE	avatud	1 MMR	–	–/ei	–/jah
Soome	ei*	PE	avatud	1 MMR	–	–/ei	–/ei
Taani	ei	PE	avatud	1 MMR	–	–/ei	–/ei
Tšehhi	ei	PE	avatud	1 MMR	5	–/jah	–/ei
Rootsi	ei	PE	avatud	1 MMR	4	ei/ei	ei/ei

Ungari	ei	PE	avatud	1 MMR	5	–/ei	–/jah
Ühend-kuning-riik	jah	PE ¹	suletud	12 MMR	–	jah/jah	ei/ei

Märkused: ÜKd – üksikkandidaadid; EKd – erakonnakandidaadid; PE – proportsionaalne esindatus, ÜÜH – üksik ülekantav hääl; MMR – mitmemandaadilised ringkonnad. * Üksikkandidaatide osalus ei ole otsesõnu reguleeritud. Üheliikmelised nimekirjad on põhimõtteliselt võimalikud, nt Soome 2009. aasta valimistel osales üksikkandidaat. ** Kõik süsteemid, kus valija võib või peab ära näitama kandidaadieelistuse, on liigitatud avatuteks. ¹ Erandiks Põhja-Iirimaa, kus kasutusel on PE-ÜÜH.

ALLIKAD: Valimisi puudutavad õigusaktid (seisuga september 2012); Euroopa Liidu liikmesriikide valimiskomisjonid.

Tabel 4. Üksikkandidaatide arv hiljutistel valimistel

	Riigiparlamendi valimistel üllesseatud/valituks osutunud üksikkandidaatide arv		Euroopa Parlamendi valimistel ülesseatud/valituks osutunud üksikkandidaatide arv	
	Valimine 1	Valimine 2	2004	2009
Bulgaaria	13/0 (2005)	2/0 (2009)	2/0 (2007)	1/0
Eesti	7/0 (2007)	32/0 (2011)	4/0	6/1
Iirimaa	77/5 (2007)	176/14 (2011)	17/2	14/1
Kreeka	51/0 (2012 mai)	58/0 (2012 juuni)	–	–
Küpros	6/0 (2006)	6/0 (2011)	7/0	5/0
Leedu	16/5 (2008)	36/3 (2012)	–	–
Malta	1/0 (2003)	1/0 (2008)	5/0	0/0
Poola	–	70/4 (2011)*	–	–
Prantsusmaa	AP/0 (2007)	AP/0 (2012)	–	–
Rumeenia	11/0 (2004)**	31/0 (2008)**	1/1 (2007)	2/1
Saksamaa	60/0 (2005)	165/0 (2009)	–	–
Taani	13/0 (2007)	20/0 (2011)	–	–
Tšehhi	4/0 (2010)*	11/2 (2012)*	–	–
Ungari	12/0 (2006)	21/1 (2010)	–	–
Ühendkuningriik	162/2 (2005)	307/1 (2010)	10/0	9/0

Märkused: AP – andmed puuduvad; – Üksikkandidaatide ülesseadmine ei ole lubatud; * Parlamendi ülemkoja valimised; ** Üksikkandidaatide arv mõlema koja valimistel kokku.

ALLIKAS: Euroopa Liidu liikmesriikide valimiskomisjonid.

Joonis 1. Valimised, kus üksikkandidaadid on saanud üle 2 protsendi häältest

Märkused: 2kd – ülemkoda; 2v – teine voor; ÜMR – ühemandaadilised ringkonnad.
ALLIKAS: Mitmed valimistulemuste andmebaasid.

Joonis 2. Euroopa Parlamendi valimised, kus üksikkandidaadid on saanud üle 2 protsendi häältest

ALLIKAS: European Elections Database.

Tabel 5. Valimissüsteemi mõju üksikkandidaatide häälte ja kohtade protsendile (lineaarne regressioon)

	Häälte %	Kohtade %
Proportsionaalne süsteem	–2,374**	–1,260*
	(0,973)	(0,692)
Keskmine ringkonna suurus	–0,018	0,008
	(0,033)	(0,024)
Valimiskünnis	0,649	0,255
	(0,405)	(0,197)
Suletud nimekiri	0,0263	0,0764
	(0,452)	(0,287)
Üksik ülekantav hääl	2,857**	2,070**
	(1,138)	(0,966)
Uus demokraatia	0,649	–0,251
	(0,403)	(0,392)
Konstant	3,417***	1,504**
	(0,717)	(0,656)
Juhtumite arv	143	143
R ²	0,253	0,210

Märkus: *** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1. Standardvead on riikide kaupa klasterdatud. Raporteerimata kontrolltunnused on parlamendi suurus ja alamkoja valimine.

¹ Comparative Study of Electoral Systems moodul 1 (1996–2001); moodul 2 (2001–2006), moodul 3 (2006–2011). European Election Study 2004; 2009. European Social Survey moodul 1 (2002); moodul 2 (2004); moodul 3 (2006); moodul 4 (2008).

Kasutatud kirjandus

Brancati, D. (2008). Winning Alone: The Electoral Fate of Independent Candidates Worldwide. – The Journal of Politics, 70(3), pp 648–662.

- Dalton, R. (2004).** *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies.* Oxford: Oxford University Press.
- Ehin, P., Madise, Ü., Solvak, M., Taagepera, R., Vassil, K., Vinkel, P. (2013).** Independent Candidates in National and European Elections. European Parliament's Committee on Constitutional Affairs, April 2013. – http://www.ut.ee/sites/default/files/www_ut/uuringafco.pdf
- Ehin, P., Solvak, M. (2012).** Party Voters Gone Astray: Explaining Independent Candidate Success in the 2009 European Elections in Estonia. – *Journal of Elections, Public Opinion & Parties*, 22(3), pp 269–291.
- European Election Database. – http://www.nsd.uib.no/european_election_database/
- Norris, P. (ed) (1999).** *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance.* Oxford: Oxford University Press.
- Reif, K., Schmitt, H. (1980).** Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results. – *European Journal of Political Research*, 8(1), pp 3–44.

Majanduslik hääletamine Euroopa Parlamendi valimistel

Allan Padar
võrdleva poliitika magister

Euroopa Parlamendi valimistel kipuvad valitsusparteid hääli kaotama ja opositsiooniparteid hääli võitma.

2014. aastal toimuvate Euroopa Parlamendi valimiste puhul on taas põhjust rääkida parteide võimalikust (eba)edust ja selle põhjustest. Artikkel viib omavahel kokku kaks olulist, kuid seni väheintegreeritud uurimissuunda: majandusliku hääletamise (*economic voting*) ning teoreetilise ja empiirilise uurimisprogrammi, mis keskendub Euroopa Parlamendi valimistele. On tavaline, et valitsusparteid saadab Euroopa Parlamendi valimistel ebaedu ja opositsiooniparteid pigem edu. Inimesed kasutavad neid valimisi sageli võimalusena näidata oma rahulolematust valitsuse tegevusega, hääletades pigem valitsusväliste erakondade poolt. Artikkel annab vastuse küsimusele valitsusparteide karistamise ulatusest 27 Euroopa Liidu liikmesriigi kodanike hulgas, miks mõnes riigis kaotavad valitsusparteid Euroopa Parlamendi valimistel palju hääli neile eelnenud riigiparlamenti valimistega võrreldes ja teises vähe või ei kaota üldse. Karistamise ulatust on käsitletud majanduslikest teguritest lähtudes ehk kuidas võib majanduse käekäik valijate valimisotsust mõjutada.

Miks Euroopa Parlamendi valimistel valitakse teisiti

Demokraatlikes riikides on sagedane olukord, kus erinevatel valimistel hääletatakse eri parteide poolt (Carrubba, Timpone 2005, 261). Euroopa Parlamendi valimistel on tavaks saanud, et inimesed kalduvad valitsusparteid eelnenud riigiparlamenti valimistega võrreldes karistama, hääletades pigem valitsusse mittekuuluvate erakondade poolt. Põhjuseid pole täpselt uuritud (Carrubba, Timpone 2005, 264).

Lihtsaim seletus on valija soov näha institutsioonides teisi poliitikuid või inimese eelistused aja jooksul muutuvad. Cliff Carrubba ja Richard Timpone (2005, 264) leiavad siiski, et valijad ei osale Euroopa Parlamendi valimistel sageli mitte huvist Euroopa Liidu tegemiste vastu, vaid pigem kasutatakse seda kui võimalust näidata valitsusparteidele, et nende tegevusega ei olda rahul. Olulise ja seni mõjukaima seletuse pakub teisejärgulise rahvusliku valimise tees (*second-order national elections*) (Reif, Schmitt 1980). Karlheinz Reif ja Hermann Schmitt eristavad esmased, riigiparlamenti valimised teisejärgulistest valimistest. Euroopa Parlamendi valimisi nimetasid nad teisejärguliseks peamiselt kolmel põhjusel:

- tegemist on riigisiseste valimistega, kus kandideerivad liikmesriikide rahvusparteid;
- riigiparlamenti valimistega võrreldes on valija jaoks Euroopa Parlamendi valimistel vähem kaalul, sest valimiste järel keskvalitsust ei moodustata. Seetõttu antakse hääli julgemalt opositsioonile või näiteks mõnele äärmuslikule erakonnale;
- valija karistab valitsusparteid ootuste mittetäitmise pärast, andes oma hääle parteile, kes pole valitsuses.

Majanduslik hääletamine ja valitsusparteide toetamine

Majanduslik hääletamine on valdkond, mis seob omavahel majanduse ja politoloogia (Lewis-Beck, Paldam 2000, 113). Majandusolukord ja majanduse areng mõjutavad tugevasti seda, kas valija hääletab valimistel pigem valitsus- kui mittevalitsuspartei poolt (Downs 1957; Fiorina 1981). Valitsusparteide toetus sõltub sageli riigis valitsevatest majandustingimustest: majanduslikult raskemal ajal toetus valitsusparteidele eeldatavalt väheneb ning heal ajal suureneb. Sellest tulenevalt peaks inimeste toetus valitsusele kõikuma majanduse käekäigu kohaselt.

Majandusliku hääletamise teooria põhinebki suuresti valitsuse premeerimise/karistamise teisel. Kui valitsuse poliitika tulemus on näiteks väike tööpuudus ja stabiilsed hinnad, siis premeeritakse teda valimistel tema poolt hääletades. Kui aga majandus kannatab kõrge tööpuuduse ja inflatsiooni all, kaotavad valitsuserakonnad hääli ning opositsioonierakonnad võivad loota suuremale edule (Chappell, Veiga 2000, 185). Mõnikord valitsused keskenduvadki lühiajalistele majanduslikele eesmärkidele (nt kiire tööpuuduse või inflatsiooni vähendamine) ning teevad majanduspoliitilisi valikuid ja investeeringuid konkreetsest valimistsüklist, mitte pikaajalistest majanduslikest eesmärkidest lähtudes, et valimistel tagada suuremat valija toetust (Loone 2011). Seega mõjutavad valija käitumist suuresti just kiirete tulemustega lühiajalised majandusnäitajad nagu tööpuudus ja inflatsioon.

Majandustegurid

Makroökonomilistest näitajatest, millele valija majanduslikus hääletamises suurt rõhku paneb, on kirjanduses enim kõlapinda leidnud nn suur kaksik (*The Big Two*) ehk inflatsioon ja tööpuudus (Chappell, Veiga 2000; Roth *et al* 2011). Valija karistab valitsust enim kõrge tööpuuduse ja inflatsiooni korral. Inimesed tunnetavad enda peal, näiteks kui hinnad tõusevad või kui nad töö kaotavad. Lisaks on tegemist valitsuse lühiajaliste majanduslike eesmärkidega, mida on võimalik otseselt mõjutada (maksupoliitika või töökohtade loomine). Seega on need kaks peamist indikaatorit, millele valija majandust hinnates kõige tõenäolisemalt reageerib (Evans 2004, 126). Eurobaromeeter 78 kohaselt pidas 2012. aastal eurooplastest 48 protsenti oma riigis kõige suuremaks probleemiks tööpuudust ning 37 protsenti üldist majandusolukorda. Neile järgnesid hinnatõus ja inflatsioon, mida pidas tähtsaks 24 protsenti vastanutest (Eurobaromeeter 78). Viimasel ajal peetakse oluliseks häält mõjutavaks majandusteguriks ka riigi üldist majanduskasvu, mida tavaliselt mõõdetakse sisemajanduse kogutoodangu tasemega. Teiste makromajanduslike näitajate (nt valitsuse võlg või tasakaalus eelarve) erilist mõju valija majanduslikule käitumisele siiani täheldatud ei ole (Roth *et al* 2011).

Üksikisiku majanduslik hääletamine

Üksikisiku valikutes baseerub seos majandustingimuste ja parteivaliku vahel peamiselt kahel põhimõttel. Esimene põhineb riigi või indiviidi oma majandusolukorra hinnangul (Holbrook, Garand 1996; Lewis-Beck 1988). Teisisõnu, inimesed teevad otsuse, millist parteid valida, oma majandusolukorra (*pocketbook voting*) või riigi üldise majandusolukorra põhjal ehk selle järgi, kuidas valitsus on majandusega hakkama saanud (*sociotropic voting*), ning hääletavad vastavalt valitsuspartei või valitsusse mittekuuluva partei poolt. Kas määramine on indiviidi oma leibkonna või riigi üldine majandusolukord, on majandusliku hääletamise indiviidi tasandi uuringutes keskseid probleeme (Nannestad, Paldam 1997, 119).

Kui lähtuda puhtalt ratsionaalse valiku teooriast, peaks valija valitsust hindama pigem oma finantsolukorra kui riigi üldise heaolu seisukohast. Sellegipoolest toetab enamik uurimusi arvamust, et inimesed arvestavad valimistel pigem riigi üldist heaolu (Lewis-Beck, Paldam 2000, 113). Seega võib oletada, et inimesed saavad aru, et valitsuse poliitika prioriteet on edendada riigi majandust tervikuna, mitte indiviidi personaalset majandusolukorda. Riigi majandus mõjutab aja jooksul ka inimeste personaalset majanduslikku heaolu.

Teine keskne küsimus indiviidi valimiskäitumise uurimisel on, kas valija teeb valimistel oma valiku valitsuse tehtust lähtudes (retrospektiivne valimine) või vaatab pigem tulevikku (prospektiivne valimine) (Evans 2004; Fiorina 1981). Otsus sõltub muidugi paljusi informatsioonist ehk kui inimene ei ole näiteks kursis partei valimisplatvormiga tulevikuks, siis on tõenäoline, et otsus langetatakse pigem retrospektiivselt. Välja võib tuua neli peamist võimalust (Erikson *et al* 2000, 297):

- retrospektiivne mudel eeldab, et valija teeb oma valiku täielikult senisest valitsuse majanduspoliitikast lähtudes ning ei keskendu tulevikule;
- inimesed huvituvad tulevikust, kuid valikut tehes tuginevad siiski mineviku kogemustele ehk valitsus, kes on majandusega hakkama saanud, peaks sellega hakkama saama ka tulevikus;
- inimesed kasutavad valides minevikus kogutud infole lisaks hinnangut tulevikule;
- puhta prospektiivse mudeli järgi põhineb valija hääل täielikult lähituleviku hinnangul.

Lähtudes taas puhtalt ratsionaalse valiku teooriast, peaks valija paremale majanduslikule tulevikule mõeldes kasutama pigem prospektiivset varianti. Paradoksaalselt on aga varasemad uurimused andnud teatava eelise retrospektiivsele mudelile (Lewis-Beck, Paldam 2000, 118). Selle peamine põhjus on retrospektiivsete andmete arusaadavam tõlgendamine: lihtsam on vaadata tagasi majandusolukorrale valitsuse valitsemisperioodil kui hakata tegema tulevikuennustusi.

Valitsus vastutab majanduse käekäigu eest

Traditsiooniliselt vastutab valitsus riigi majanduse konkurentsivõime ja arengu eest. Majanduslik hääletamine tuleb aga välja selgemini siis, kui on olemas kindel subjekt, keda kehvades majandusnäitajates süüdistada (*clarity of responsibility*). Kindla vastutuse kontseptsioon viitab sisepoliitilisele kontekstile, mis kujundab kodanike võimet jaotada vastutus majanduse eest kindlatele institutsioonidele, parteidele või isikutele. Bingham Powell ja Guy Whitten (1993) uurisid esimestena põhjalikult valitsusparteide vastutust ning leidsid, et selge vastutus valitsusasutustes muudab tugevasti majandusliku hääletamise mõju valitsusparteide toetuses. Vastutuse mõõtmisel kasutasid nad valitsuses olevate parteide arvu, parlamendi mitmekojalisust, tugeva komiteesüsteemi ja vähemusvalitsuse olemasolu ning parteidistsipliini parlamendis. Vastutust on selgem määrata siis, kui valitsuses on ainult üks partei, parlament koosneb ühest kojast, kus parteidistsipliin on tugev ning selle tulemusena ei ole opositsioonil erilist mõju poliitiliste otsuste üle (Evans 2004, 129). Tänapäeva demokraatlikes riikides on sisuliselt võimatu niisugust ideaalvarianti saavutada, seetõttu tekib olukordi, mis muudavad vastutuse ähmasemaks. Näiteks on inimestel keeruline majanduslikku vastutust kellelegi omistada, kui valitsusse kuulub mitu erakonda või riigis on hoopis vähemusvalitsus, sellisel juhul on vastutus kehvade majandustulemuste eest jaotunud mitme osalise vahel.

Majandusolukord ja Euroopa Parlamendi valimis-tulemused

2009. aasta Euroopa Parlamendi valimised jäid majanduse allakäigu perioodi, mis sai alguse suuresti sellele eelnenud aasta lõpus. Liikmesriikide valitsused olid suuremal või vähemal määral sunnitud tegelema riiki tabanud majandusprobleemidega. 2009. aasta esimese kahe kvartali peale oli Euroopa Liidu keskmine sisemajanduse kogutoodangu kasv langenud –4,95 protsendile ning tööpuudus tõusnud 8,55 protsendini (Eurostat), mis eeldab, et valitsusparteid oleksid pidanud Euroopa Parlamendi valimistel olulisel määral hääli kaotama. Positiivse näitajana võis välja tuua inflatsioonimäära languse (kahe kvartali keskmine 1,25%), Phillipsi kurvi (*Phillips curve*) teooria järgi hakkab tööpuuduse suurenedes inflatsioonimäär sageli langema, sest kapitali pakkumine turul väheneb (Evans 2004, 130). Seetõttu võis 2009. aastal mitmel pool Euroopas märgata ka deflatsiooni. Sellegipoolest olid Läti ja Leedu märkimisväärsed erandid, kus äärmiselt kõrge tööpuuduse korral püsis ka inflatsioonimäär väga kõrgel (2009. aasta algul inflatsioon vastavalt 9% ja 8,5% ning tööpuudus 13,2% ja 11,1%).

Sama aasta valimised tõestasid ilmekalt, et Euroopa Parlamendi valimised on teisejärgulised, kus valitsusparteid kaotavad märkimisväärselt hääli riigis eelnevalt toimunud riigiparlamendi valimistega võrreldes. Kõigist Euroopa Liidu liikmesriikidest suurenes valitsusparteid häälte osakaal vaid Poolas, Hispaanias, Soomes ja Bulgaarias. Mõnevõrra üllatav oli valitsusparteid häälte osakaalu suurenemine Hispaanias (kasv 1,48%), sest 2009. aasta esimese kahe kvartali jooksul oli seal näiteks tööpuudus Euroopa Liidu kõrgeim (kahe kvartali keskmine 17,15%). Üllatav oli ka Soome valitsusparteid häälte osakaalu kasv (2,33%), sest sisemajanduse kogutoodangu tase oli 2009. aasta teiseks kvartaliks langenud –8,9 protsendile ning tööpuudus kasvanud 8,3 protsendini. Poola oli ainus riik Euroopa Liidus, kus sisemajanduse kogutoodang oli 2009. aasta mõlemas kvartalis positiivne (1,5% ja 1,3%). Seega on mõistetav Poola valitsusparteid häälte osa kasv (1,02%). 2009. aasta Euroopa Parlamendi valimistel kaotasid valitsusparteid eelnenud riigiparlamendi valimistega võrreldes Euroopa Liidu peale kokku keskmiselt 8,4 protsenti häältest. Suurimad kaotajad olid Läti, Ungari, Iirimaa ja Eesti valitsusparteid, mida ei saa pidada üllatuseks, sest igas riigis ületas tööpuudus vahetult enne valimisi 10 protsendi piiri.

Häälte muutus Euroopa Parlamendi 2009. aasta valimistel

Enne konkreetsete häält mõjutavate põhjuste juurde minekut tuleb vaadata, millisel määral olid Euroopa Parlamendi valimistel hääled ümber jaotunud ja millised valijad muutsid kahtede valimiste vahel kõige rohkem oma parteilist valikut. Võrdleme Euroopa Parlamendi valimisi inimeste valikutega sellele eelnenud riigiparlamendi valimistel (tabel 1).

Liikmesriikide valitsusparteid ei suutnud 2009. aasta Euroopa Parlamendi valimistel mobiliseerida enda poolt hääletama eelnevalt teisi parteid toetanud inimesi. Peaaegu 85 protsenti valitsusparteid toetajaist tegid seda ka eelmistel parlamendivalimistel ning erilisi hääletemuutusi seega valitsusparteid toetajate seas ei olnud. Kõigest 5,7 protsenti valitsuse toetajaist olid eelnenud riigiparlamendi valimistel oma hääle andnud opositsiooniparteile. Seega tugines valitsusse kuuluvate erakondade toetus Euroopa Parlamendi valimistel peamiselt inimestele, kes ka varem olid valinud valitsusparteid.

Kust valitsusse mittekuulunud parteid Euroopa Parlamendi valimistel toetust juurde said? Oluline osa ehk veidi vähem kui viiendik (19,2%) inimestest, kes varem olid valitsusparteide toetajad, otsustasid Euroopa Parlamendi valimistel oma hääle anda valitsusväliste parteidele. Seega peaaegu iga viies inimene ei pruukinud rahul olla senise poliitikaga ning karistas valitsuserakondi, andes oma hääle valitsusse mittekuuluvale parteile. Valitsusse mittekuulunud parteid olid ka edukamad eelnevalt valimas mitteosalenute hääle mobiliseerimisel: umbes kaks kolmandikku (65,1%) riigiparlamenti valimistel mitteosalenutest otsustas Euroopa Parlamendi 2009. aasta valimistel oma hääle anda just valitsusse mittekuuluvate erakondade kasuks. See viitab samuti küllaltki suurele valitsuse poliitikaga rahulolematute inimeste hulgale. Seega võib kokkuvõetult pidada valitsusparteide karistamist Euroopa Parlamendi 2009. aasta valimistel märkimisväärseks.

Üksikisikute majanduslik hinnang ja parteiline eelistus

Tabelist 2 võib märgata käitumismustrit, millist rolli etendas partei valikul indiviidide hinnang majandusele. Valitsusväliste parteide toetus tuli suuresti inimestelt, kes ei olnud rahul ei riigi majanduse toimimise ega oma majandusolukorraga ning suur osa valitsusparteide toetusest vastupidi just majandusega rahul olevatelt inimestelt.

Minevikku vaatavate hinnangute puhul on näha, et mida kehvemaks majanduse hetkeolukorda aastatagusega võrreldes hinnati, seda enam suurenes ka valitsusse mittekuuluvate parteide toetajate osakaal. Valitsusparteide toetajate puhul oli käitumismuster vastupidine: mida paremaks hinnati majanduse hetkeolukorda, seda enam kasvas valitsusparteide poolt hääletanute osakaal. Seega on retrospektiivsete hinnangute puhul selgelt näha, et inimesed, kes ei olnud majandusega rahul, toetasid Euroopa Parlamendi valimistel pigem opositsiooni, karistades sellega valitsusparteid.

Niisugune hääle jaotus oli ka prospektiivsete majanduslike hinnangute puhul. Inimesed, kes olid tuleviku suhtes negatiivsemalt meelestatud, kaldusid toetama valitsusväliseid erakondi ning optimistlikumad jällegi valitsusparteid. Parteivalikute tulemused lubavad eeldada, et inimesed peavad riigi majanduse eest vastutavaks valitsust. Valitsusparteide toetajate hulk oligi suurem nende hulgas, kelle arvates valitsusel ei ole suurt vastutust riigi majanduse eest. Seega, kui valitsusel pole süüd riigi majandusolukorra pärast, pole põhjust ka neid karistada. Riigi majandusolukorra hindamisel ja partei valiku puhul oli selge olukord, kus majandust negatiivsemalt hinnanud inimesed toetasid rohkem mittevalitsusparteid ning positiivse hinnanguga inimesed valitsusparteid. Perekonna majandusolukorra hindamisel ühtne käitumismuster puudus. Inimesed, kes hindasid oma perekonna majandusolukorda alla keskmise, toetasid valitsusparteid vähem (18,2%). Rohkem toetasid valitsusparteid need, kelle arvates sai nende perekond majanduslikult üle keskmise hakkama (30,5%). Täpselt sama suund oli ka mittevalitsuspartei toetajate puhul. Mida paremaks inimesed oma perekonna majandusolukorda hindasid, seda suurem oli ka mittevalitsusparteide toetajate hulk. Seega ühtne suund puudus.

Valitsusparteide toetust mõjutavad tegurid

Valitsusparteide ja mittevalitsusparteide valijad erinesid Euroopa Parlamendi 2009. aasta valimistel peamiselt 12 aspekti poolest (tabel 3). Inimesed kippusid valitsust karistama, kui nende hinnang riigi olukorrale (nii retrospektiivne kui ka prospektiivne) oli negatiivne. Mida halvemaks majandusolukorda hinnati, seda enam kasvas tõenäosus, et valitsusparteisid karistatakse ning antakse hääl valitsusväliste jõududele. Kõige tõenäolisemalt karistasidki valitsusparteisid inimesed, kelle arvates oli praegune majandusolukord palju halvem kui aasta tagasi. Lisaks olid mittevalitsuspartei valijad pigem need, kelle arvates valitsus vastutab riigi majanduse eest. Valitsusparteisid kippusid rohkem karistama ka meessoost valijad.

Vaadates Euroopa Parlamendi valimiste paiknevust riigis toimuvate kahe riigiparlamendi valimiste vahel ehk riigiparlamendi valimistsükli (periood, mis eraldab kahte järjestikust riigiparlamendi valimist riigis), oli üllatuslikult valitsusparteide karistamine ulatuslikum just tsükli varasemal perioodil ehk vahetult pärast riigiparlamendi valimisi. Teooria järgi mõjutab teisejärguliste valimiste paiknevus kahe riigiparlamendi valimiste vahelisel perioodil valitsuse toetust. Tavapäraselt on valitsuse toetus suurim vahetult pärast ja enne riigiparlamendi valimisi ning madalaim tsükli keskel (Kousser 2004, 4). Seega oleks pidanud riigiparlamendi valimistsükli esimene periood olema veel aeg, kus valitsusparteid naudivad üldvalimistel saavutatud tugevat toetust.

Oluline tegur võimuerakondade premeerimisel oli inimeste positiivne hinnang valitsuse mõjule majanduse toimimisel. Teisisõnu, inimeste positiivne hinnang valitsuse mõjule riigi majandusele suurendas märkimisväärselt tõenäosust, et Euroopa Parlamendi valimistel hääletatakse valitsuspartei poolt. Samuti oli valitsusparteide poolt hääletamise šanss 1,425 korda suurem neil inimestel, kes olid riigi majandusliku tuleviku suhtes positiivselt meelestatud ning kelle arvates riigi majandusolukord järgmise aasta jooksul paraneb. Ka perekonna majandusolukorra ja valitsusparteide toetuse vahel oli oluline positiivne seos. Intervallskaalal miinimumist (1) maksimumini (7) iga punktiga, kus hinnati oma perekonna majandusolukorda paremaks, kasvas ka valitsusparteide valimise šanss 1,044 korda. Peale selle toetasid 2009. aasta Euroopa Parlamendi valimistel valitsusparteisid suurema tõenäosusega vanemad inimesed ning need, kelle arvates oli Euroopa Liidu liikmesus riigi jaoks positiivne.

Miks nii?

Indiviidi valimiskäitumist uurides võib öelda, et 2009. aasta Euroopa Parlamendi valimised vastasid olulisele teisejärguliste valimiste tunnusele: tugev valitsusparteide karistamine ning valitsusse mittekuuluvate parteide (opositsiooniparteid, parlamendivälised erakonnad, üksikkandidaadid) edu. 27 Euroopa Liidu liikmesriigi kõikidest küsitatud respondentidest 38,2 protsenti toetas eelnevatel riigiparlamendi valimistel valitsuse moodustanud parteisid ning 29,4 protsenti mittevalitsusparteisid. Euroopa Parlamendi 2009. aasta valimistel oli tasakaal muutunud mittevalitsusparteide kasuks, keda toetas 28,8 protsenti vastanutest ning valitsusparteide toetajate hulk oli vähenenud 13,3 protsendi võrra, 24,9 protsendile.

Millistes liikmesriikides oli valitsusparteide ja mittevalitsusparteide toetajate erinevus suurim? Lätis toetati Euroopa Parlamendi valimistel koguni 32,2 protsendi võrra rohkem valitsusväliseid erakondi (47,4%) kui valitsusparteid (15,2%). Lätile järgnesid Iirimaa, Suurbritannia ja Ungari, vastavalt näitajatega 31,7 protsenti, 30,4 protsenti ja 27,9 protsenti. Kõigis nendes riikides pidasid küsitlusele vastanud inimesed kaheks kõige olulisemaks probleemiks riigi üldist kehva majandusolukorda (nelja riigi peale keskmiselt 19,1% vastanutest) ning tööpuudust (keskmiselt 28% vastanutest). Kõigi 27 liikmesriigi peale kokku pidas tööpuudust kõige suuremaks probleemiks riigis 25,3 protsenti vastanutest ja majanduse üldist rasket olukorda 16,8 protsenti vastanutest. Need kaks olid konkurentsilt kõige sagedamini nimetatud probleemid. Inflatsioonimäära mainis ainult 0,3 protsenti vastanutest. Seega võib öelda, et 2009. aasta Euroopa Parlamendi valimistel osutus valitsusparteide karistamisel valijate jaoks nn suurest kaksikust ehk inflatsioonimäärast ja tööpuudusest olulisemaks vaid tööpuudus. See on loogiline, sest suurema tõenäosusega muretsetakse majanduslikult rasketel aegadel ennekõike oma töökoha säilimise, mitte hindade tõusu pärast. Sellest järeldub, et majanduslik hääletamine võib olla ajas küllaltki ebastabiilne ning eri valimistel võivad valija häält mõjutada erinevad majandusnäitajad. Tööpuuduse vähenedes toimub vastupidine protsess, kus raha pakkumine turul kasvab, mis tõstab ka automaatselt inflatsioonimäära ja selle tõttu hindu turul. Võib oletada, et tööpuuduse ja inflatsioonimäära olulisus majanduslikus hääletamises aja jooksul pidevalt muutub.

Analüüsist selgus, et Euroopa Parlamendi valimistel mõjutas inimesi parteid valides pigem riigi üldine majanduslik olukord kui perekonna oma. Mõlemad osutused tähtsaks häält mõjutavaks teguriks: mida parem oli riigi ja perekonna majandusolukord, seda väiksema tõenäosusega karistati Euroopa Parlamendi valimistel valitsusparteid. Tugevamini mõjutas siiski riigi üldine majandusolukord: mida halvemaks riigi majandust hinnati, seda tõenäolisemalt valitsusparteid ka karistati. Tulemustest võib välja lugeda, et inimesed saavad aru, et valitsuse peamine ülesanne ei ole seista indiviidi majandusliku heaolu, vaid riigi üldise arengu eest. Samuti saadakse aru, et pikemas perspektiivis mõjutab ühiskonna heaolu ka nende endi heaolu. Hinnates riigi majandust retrospektiivselt ja prospektiivselt, karistati valitsusparteid eelkõige negatiivsete hinnangute puhul. Tähtis osa valitsusparteide karistamisel oli inimeste negatiivsel hinnangul nii valitsuse senistele majandussaavutustele kui ka sellele, et järgneva aasta jooksul võiks olukord riigis paraneda. Ühtne tõlgendus, kas olulisemaks osutused retrospektiivsed või prospektiivsed hinnangud, aga puudus. Teisisõnu tõenäosus, et karistatakse valitsusparteid, oli suurem negatiivsete retrospektiivsete hinnangute kui negatiivsete prospektiivsete hinnangute puhul ning tõenäosus, et premeeritakse valitsusparteid, suurem positiivsete prospektiivsete hinnangute kui positiivsete retrospektiivsete hinnangute puhul.

Üllatuslikult karistati Euroopa Parlamendi valimistel ulatuslikumalt valitsusparteisiid riigiparlamendi valimistsükli varajasel perioodil ehk esimesel kolmandikul. Teisisõnu, kõige ulatuslikumalt karistati valitsusparteisiid, kui Euroopa Parlamendi 2009. aasta valimised jäid ajaliselt kahe riigiparlamendi valimiste vahelise perioodi esimesse kolmandikku ehk vahetult pärast riigiparlamendi valimisi. Tegelikult peaksid valitsusparteisiid sel ajal veel nautima riigiparlamendi valimistel saavutatud edu ja rahva toetust. 2009. aastal halvenesid riikide majandusnäitajad väga kiiresti. Kui 2008. aastal oli sisemajanduse kogutoodangu kasv mitmel pool veel napilt positiivne, siis 2009. aasta algul toimus oluline ja kiire majandusnäitajate langus. Sisemajanduse kogutoodangu langus ja tööpuuduse määr ulatusid mitmes riigis 2009. aasta teiseks kvartaliks ligikaudu 20 protsendini. Seega võib eeldada, et valitsusparteisiid ulatusliku karistamise põhjus tsükli esimesel kolmandikul võis olla ka valija kiire pettumine valitsuses, sest valitsuse moodustanud parteisiid valides loodeti tõenäoliselt riigi majanduse paranemist. Niisugune kiire majanduse halvenemine vahetult pärast riigiparlamendi valimisi võis innustada valijaid toetama pigem mittevalitsusparteisiid.

2009. aasta Euroopa Parlamendi valimistel sai kinnitust ka majandusliku hääletamise keskne tees: valitsus vastutab riigi majandustingimuste eest. Mida rohkem peeti valitsust riigi majandusolukorra eest vastutavaks, seda tõenäolisemalt Euroopa Parlamendi valimistel valitsusparteisiid ka karistati. Küsitluteest koguni 29,7 protsenti hindas kümnepallisel skaalal valitsust riigi majanduse eest maksimaalselt vastutavaks. Tabelist 2 võib näha, et inimesed, kelle meelest on valitsus oluliselt vastutav, kippusid valitsusparteisiid ka rohkem karistama, andes oma hääle mittevalitsusparteisiidele. See eeldab, et inimeste arvates on valitsusel riigi majandusnäitajatele reaalne mõju.

Kokkuvõetult võib öelda, et 2009. aasta Euroopa Parlamendi valimistel oli majanduslikus plaanis suurema tõenäosusega valitsusparteisiid toetaja vanem naissoost isik, kelle perekonna majandusolukord oli üle keskmise hea ning kes nägi riigi majandust lähiajal liikuvat positiivsemate näitajate suunas. Ta pidas ka valitsust majanduse eest vähem vastutavaks kui mittevalitsusparteisiid toetajad ja valitsuse mõju majandusele positiivseks. Pigem positiivseks peeti ka kuulumist Euroopa Liitu.

Tabel 1. Hääletus 2009. aasta Euroopa Parlamendi valimistel ja sellele eelnenud riigiparlamendi valimistel (N, %)

Eelnevad parla-mendivalimised	Opositsiooni-part ei	Valitsus-part ei	Ei osalenud	Kokku
Opositsiooniparteisiid	5 039 (93,2) (6 8,1)	368 (6,8) (5,7)	2 (0,0) (6,7)	5409 (100,0) (38,9)
Valitsuse moodus-tanud erakonnad	1 308 (19,2) (1 7,7)	5487 (80,7) (84,6)	7 (0,1) (23,3)	6802 (100,0) (48,9)

Ei osalenud	3 41 (65,1) (4 ,6)	165 (31,5) (2,5)	18 (3,4) (60,0)	524 (100,0) (3,8)
Muu	7 16 (60,4) (9 ,7)	466 (39,3) (7,2)	3 (0,3) (10,0)	1185 (100,0) (8,5)
Kokku	7 404 (53,2) (1 00,0)	6486 (46,6) (100,0)	30 (0,2) (100, 0)	13 920 (100,0) (100,0)

Märkus: 'Muu' hõlmab rikutud sedeleid ja küsimusele vastamata jätmist.
ALLIKAS: European Election Studies.

Tabel 2. Hinnang majandusolukorrale ja valitsusse mittekuuluva partei vs valitsuspartei toetus 2009. aasta Euroopa Parlamendi valimistel

Hinnang majandusele	Ei toeta valitsust (%)	Toetab valitsust (%)	Muu (%)
<i>Retrospektiivne</i>			
Majandus praegu parem kui 12 kuud tagasi	20,1	38,3	41,6
Majandus praegu veidi halvem kui 12 kuud tagasi	26,9	27,9	45,2
Majandus praegu palju halvem kui 12 kuud tagasi	34,1	18,3	47,6
<i>Prospektiivne</i>			
Majandus paraneb järgmise 12 kuu jooksul	26,0	34,9	39,1
Majandus muutub järgmise 12 kuu jooksul veidi halvemaks	31,7	20,5	47,8

Majandus muutub järgmise 12 kuu jooksul palju halvemaks	34,3	13,6	52,1
<i>Perekonna majanduslik olukord</i>			
Alla keskmise	27,8	18,2	54,0
Keskmine	28,7	25,4	45,9
Üle keskmise	30,0	30,5	39,5
<i>Valitsuse vastutus riigi majanduse eest</i>			
Vastutus puudub või on väike	25,6	26,2	48,2
Osaliselt vastutav	24,9	29,8	45,3
Oluliselt vastutav	31,3	23,0	45,7

Märkus: N = 26 264. 'Muu' tulp hõlmab valimistel mitteosalenuid, rikutud sedeleid ja küsimusele vastamata jätmist. ALLIKAS: European Election Studies.

Tabel 3. Valitsusparteide toetust määravad tegurid indiviidi tasandil

	Regressioonimudeli kordaja	Riskisuhe
<i>Retrospektiivsed hinnangud</i>		
Majandus parem kui 12 kuud tagasi	0,138	1,148
Majandus veidi halvem kui 12 kuud tagasi	−0,314***	0,731
Majandus palju halvem kui 12 kuud tagasi	−0,685***	0,504
<i>Prospektiivsed hinnangud</i>		
Majandus paraneb järgmise 12 kuu jooksul	0,354***	1,425

Majandus veidi halvem järgmise 12 kuu jooksul	−0,249***	0,779
Majandus palju halvem järgmise 12 kuu jooksul	−0,343***	0,710
<i>Perekonna majanduslik olukord</i>	0,043*	1,044
<i>Valitsuse vastutus ja mõju</i>		
Valitsuse majanduslik vastutus	−0,053***	0,948
Valitsuse mõju majandusele: positiivne	0,947***	2,579
<i>Kuulumine EL-i: positiivne</i>	0,424***	1,528
<i>Valimistsükkel</i>		
Varajane	−0,937***	0,392
Hiline	−0,284	0,753
<i>Kontrollmuutujad</i>		
Vanus	0,006***	1,006
Haridus	−0,007	0,993
Sugu: mees	−0,102*	0,903
<i>Nagelkerke Pseudo-R²</i>	0,247	
<i>N</i>	12 814	
<i>Õigesti ennustatud%</i>	68,5	

Märkus: *** $p < 0,001$; * $p < 0,05$. N – valitsusparteide toetajaid 5916 ja mittevalitsusparteide toetajaid 6898.
ALLIKAS: European Election Studies.

Kasutatud kirjandus

Carrubba, C., Timpone, R. J. (2005). Explaining Vote Switching Across First- and Second-Order Elections. – Comparative Political Studies, vol 38, no 3, pp 260–281.

Chappell, H. W. Jr, Veiga, L. G. (2000). Economics and Elections in Western Europe: 1960–1997. – Electoral Studies, vol 19, no 2–3, pp 183–197.

Downs, A. (1957). An Economic Theory of Democracy. – New York: Harper and Row.

Erikson, R. S., MacKuen, M. B., Stimson, J. A. (2000). Bankers or Peasants Revisited: Economic Expectations and Presidential Approval. – Electoral Studies, vol 19, pp 295–312.

Evans, J. A. J. (2004). Voting and the Economy. – Voters and Voting: An Introduction. SAGE Publications.

Fiorina, M. (1981). Retrospective Voting in American National Elections. – New Haven, Connecticut: Yale University Press .

Holbrook, T., Garand, J. C. (1996). Homo Eonomus? Economic Information and Economic Voting. – Political Research Quarterly, vol 49, no 2, pp 351–375.

Kousser, T. (2004). Retrospective Voting and Strategic Behavior in European Parliament Elections. – Electoral Studies, vol 23, no 1, pp 1–21.

Lewis-Beck, M. S. (1988). Economic and Elections: The Major Western Democracies. Ann Arbor: University of Michigan Press, USA.

Lewis-Beck, M. S., Paldam, M. (2000). Economic Voting: An Introduction. – Electoral Studies, vol 19, no 2–3, pp 113–121.

Loone, O. (2011). Töölised, kapitalistid ja Riigikogu valimistulemused 2011. – Riigikogu Toimetised 23, lk 31–43.

Nannestad, P., Paldam, M. (1997). From the Pocketbook of the Welfare Man: A Pooled- Section Study of Economic Voting in Denmark, 1986–92. – British Journal of Political Science, vol 27, no 1, pp 119–136.

Powell, B. G. Jr, Whitten, G. D. (1993). A Cross-National Analysis of Economic Voting: Taking Account of the Political Context. – American Journal of Political Science, vol 37, no 2, pp 391–414.

Roth, F., Nowak-Lehmann, D. F., Otter T. (2011). Has the Financial Crisis Shattered Citizens' Trust in National and European Governmental Institutions? Evidence from the EU member states, 1999–2010. CEPS Working Document.

Reif, K., Schmitt, H. (1980). Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results. – European Journal of Political Research, vol 8, issue 1, pp 3–44.

Eurobarometer surves – http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb78/eb78_en.htm

European Election Database – http://www.nsd.uib.no/european_election_database/

European Election Studies – <http://www.piredeu.eu>

Eurostat – <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Tulemuseelarvestamise mõjud ja ohud¹

Ringa Raudla

Tallinna Tehnikaülikooli Ragnar Nurkse Innovat-siooni ja Valitsemise Instituudi vanemteadur

Tulemuste mõõtmise süsteemi kujundades tuleb põhimõtteliselt otsustada, kumb eesmärk on olulisem, kas vastutuse suurendamine või tulemuste sisuline parandamine.

Tulemuseelarvestamine (*performance budgeting, performance-based budgeting*) on suhteliselt lai mõiste, mille alla võib paigutada mitmeid lähenemisi, kuidas tulemusi ja eelarvestamist omavahel tihedalt seostada (Curristine 2005a,b; OECD 2005; Schick 2003, 2007). Kõige kitsama ja rangema definitsiooni järgi mõistetakse selle all eelarvestamise protsessi, kus asutustele või tegevustele ettenähtud eelarveeraldiste suurus on otse seotud planeeritavate või saavutatud tulemustega (kõige äärmuslikumal juhul on eraldise suurus pandud sõltuvusse matemaatilisest valemist, mis arvestab mõõdetavate tulemuste saavutamist). Kõige laiemal definitsiooni kohaselt mõistetakse tulemuseelarvestamise all tulemusinfo lisamist eelarvetaotlustele ja eelarveseadusele (*presentational performance budgeting*), ilma et see tingimata mõjutaks eelarveotsuste tegemist. Tulemusinfo võib kätkeada teavet poliitike lõplike mõjude ja tulemuste, aga ka väljundite, tegevuste ja töökoormuse kohta.

Nende kahe variandi vahele jääb tulemustest informeeritud eelarvestamine (*performance-informed budgeting*), mille puhul tulemusinfot kasutatakse süstemaatiliselt eelarveotsuste tegemisel, aga tulemusinfo ei määra üheselt eelarveeraldiste suurust, vaid on üks tegureid eelarveotsuste tegemisel.

Tulemuseelarvestamise rakendamine kitsa definitsiooni kohaselt tähendab eelarveliigenduse muutmist (ja eraldiste tegemist väljund- või lõpptulemuste alusel), nii-öelda pehmemate variantide puhul on tulemuseelarvestamise ideed võimalik rakendada ka eelarveformaati muutmata. Laia definitsiooni järgi on tulemuseelarvestamine kasutusel paljudes OECD riikides; kitsa järgi vaid vähestes (ja nendeski ainult mõnes poliitikavaldkonnas).

Eestis on tulemusinfo eelarvedokumentatsioonile lisatud 2003. aastast alates. 2002. aastal tehtud riigieelarve raamseaduse muudatuste kohaselt peavad ministeeriumid esitama koos eelarvetaotlusega rahandusministeeriumile valitsemisala tegevuskava, mis toob välja järgmiseks aastaks seatud eesmärgid ja tegevused. Tegevuskavades esitatud informatsioon on harilikult välja toodud riigieelarve eelnõu seletuskirjas (või seletuskirja lisas). Ka riigieelarve strateegiates on viimastel aastatel välja toodud järjest rohkem tulemusinfot. Seega võib väita, et Eestis juba rakendatakse tulemuseelarvestamist selle kõige laiemas tähenduses, mille kohaselt tulemuseelarvestamine võib viidata ka süsteemile, kus tulemusinfo lisatakse tavapärasele sisendipõhisele eelarvedokumentatsioonile.

Siiski on rahandusministeerium võtnud eesmärgi arendada tulemuseelarvestamise reformi Eestis edasi ning liikuda süsteemi poole, kus eelarveressursid oleksid selgelt ja otse seostatud saavutatud või saavutatavate tulemustega. Rahandusministeeriumil valmis 2007. aastal „Riigi finantsjuhtimise arendamise kontseptsioon”, kus muude reformide hulgas pakuti välja üleminekut tulemuspõhisele eelarvestamisele, mis tooks kaasa eelarveformaadi (s.t eelarveseaduse liigenduse) muutmise tulemuspõhiseks. Reformiplaani tutvustati valitsuskabinetile 2008. aasta jaanuaris, kuid see ei leidnud esitatud kujul heakskiitu (Riigikontroll 2012, 3). Vahemikus 2009–2012 tellis rahandusministeerium tulemuseelarvestamise reformi kujundamiseks analüüse ja viis läbi pilootprojekte (Raudla 2013a). Riigikontrolli auditiraport (Riigikontroll 2012, 4–5) märgib, et valitsuselt selget suunist saamata on rahandusministeeriumi tegevus finantsjuhtimise arendamisel olnud „eesmärgistamata ja heitlik”.

Artikli eesmärk on anda panus arutellu tulemuseelarvestamise mõttekuse ja vajalikkuse üle Eesti kontekstis ning tuua välja teemapunkte, mis diskussioonides on kõrvale jäänud või vähem tähelepanu saanud (Raudla 2013b). Rahandusministeeriumi tehtud ja tellitud analüüsid on keskendunud peamiselt tulemuseelarvestamise eelistele, reformi võimalikud varjupooled on jäänud pigem tagaplaanile. Artikkel püüab seda lünka täita ning anda teaduskirjanduse põhjal – mis suures osas tugineb teiste riikide kogemusele – ülevaate tulemuseelarvestamise kui süsteemiga kaasnevatest mõjudest, probleemidest ja ohtudest, mida tasuks edasise tulemuseelarvestamise reformi planeerimisel Eestis silmas pidada. Tulemuseelarvestamise juhtivaks riigiks peetakse Uus-Meremaad, kus sellega hakati katsetama 1980. aastatel, järgnesid 1990. aastatel Austraalia, Kanada, Taani, Soome, Holland, Rootsi, Suurbritannia ja Ameerika Ühendriigid.

Tulemuseelarvestamine võib kaasa tuua probleeme

Tulemuseelarvestamise reformi idee on mõneti paradoksaalses olukorras. Ühelt poolt on seda kiitnud (ja kiidavad) rahvusvahelised organisatsioonid, juhtimiskonsultandid ja mõned teoreetikud. Teisalt on suur osa akadeemilisi uuringuid väga kriitilised. Seniste kogemuste põhjal väidab näiteks üks -mõjukaid eelarveprotsesside uurijaid Allen Schick (2007, 121), et tulemuseelarvestamine on eri riikides eri ajal mitu korda läbi kukkunud. Seega tuleks reformi kaalumisel, kujundamisel ja elluviimisel olla ettevaatlik, sest nagu muudegi haldusreformide moevoolude puhul võib tulemuseelarvestamine tuua kaasa probleeme ja negatiivseid tagajärgi, mida järgnevalt käsitletakse.

Kas tulemusinfo on üldse kasulik sisend eelarveotsuste tegemiseks?

Tulemuseelarvestamise pooldajad väidavad, et eelarvestamine peaks olema ratsionaalne ja eelarveprotsess järgima ratsionaalse otsustamise mudeli etappe. Paljud eelarvestamise uurijad on rõhutanud, et eelarvestamine on paratamatult poliitiline protsess ja naiivsed katsetused seda protsessi üliratsionaalseks teha on määratud läbikukkumisele (Joyce 1993, 2008; Wildavsky 1966, 1969, 1978, 1992). Suur hulk uuringuid, mis on analüüsinud, kas ja mil määral eelarveprotsessi osalised tulemusinfot eelarveotsuste tegemisel arvesse võtavad, on järeldanud, et tulemus-infot on eelarveotsuste mõjutamisel ainult piiratud (või lausa olematu) roll (Andrews 2004; Andrews, Hill 2003; Cunningham, Harris 2005; Curristine 2005a,b; 2007a,b; De Lancer Julnes 2006; Gomez, Willoughby 2008; Jordan, Hackbart 1999; Joyce 2008; Kelly, Wanna 2004; Melkers, Willoughby 2001; Moynihan 2006; Rubin 1988; Scheers *et al* 2005; Sterck 2007; Sterck, Scheers 2006; Ter Bogt 2004; Willoughby, Melkers 2000; Zaltsman 2009). Theresa Curristine (2007a, 127) mainib, et ka nendes riikides, kus tulemuseelarvestamist on pikka aega katsetatud, on tulemusinfo tegelik kasutamine eelarveotsuste tegemisel puudulik. Ka Allen Schick (2007, 114, 119) on mitme riigi kogemuste põhjal väitnud, et üleminekul tulemuspõhisele eelarvestamisele arvestatakse senised eelarveead ümber programmi-, tegevus- või väljundipõhiseks, ilma et tehtaks sisulisi muudatusi ressursside tegelikus jaotuses. Eriti selgelt on tulemusinfo piiratud kasutamise probleem välja tulnud keskvalitsuse tasandil. Uuringud on leidnud, et eriti piiratud kasutavad tulemusinfot eelarvestamises poliitikud (Curristine 2007a,b; Moynihan 2006; Sterck 2007; Ter Bogt 2004), samal ajal kui tulemusinfo võib vähemalt mingil määral mängida rolli riigiasutuste siseste otsuste tegemisel (Curristine 2007b; OECD 2005); rahandusministeeriumid jäävad eelarveläbirääkimistel tulemusinfo kasutamise sageduselt nende kahe vahele (Curristine 2007b).

Eesti kontekstis tehtud analüüsid kinnitavad paljuski teiste riikide kohta tehtud uuringutes leitud. Ringa Raudla (2012) uuringus intervjueriti Riigikogu rahanduskomisjoni liikmeid; vastustest selgus, et täidesaatva võimu pakutav tulemusinfo ei mõjuta Riigikogu riigieelarvearuannetele käigus tehtavaid otsuseid. Riigikontrolli (2012) tehtud audit „Vabariigi Valitsuse tegevus oma töö mõjude hindamisel ja tulemustest aruandmisel” tõi välja, et tulemusinfot kasutatakse piiratud ka rahandusministeeriumi ja teiste ministeeriumite vahelistel eelarveläbirääkimistel.

Miks on tulemusinfo kasutamine jäänud piiratuks?

Nende empiiriliste uuringute tulemuste puhul on õigustatud küsimus: miks on tulemusinfo kasutamine eelarveotsuste tegemisel jäänud nii piiratuks? Kirjanduses on sellele erinevad (ja üksteist täiendavad) vastused.

Esiteks, eelarvestamine on olemuselt poliitiline protsess. Seega on paratamatu, et poliitikud võtavad eelarveotsuste tegemisel arvesse muid tegureid peale tulemusinfo (nt soovi saada tagasi valitud, ideoloogilisi kaalutlusi, valijatele antud lubadusi, sümboolseid argumente, ühiskondlikke väärtusi, vajadust tagada kontroll ja läbipaistvus jne) (Bourdeaux 2008; Cunningham, Harris 2005; Joyce 1996; Rubin 1993; Ter Bogt 2004; Wildavsky 1966, 1969, 1978, 1992; Gomez, Willoughby 2008). Tulemusinfo võib nende tegurite kõrval küll rolli mängida, kuid oleks naiivne loota, et demokraatliku riigikorra puhul saaks tulemus-info eelarveotsuste tegemisel domineerivaks (Wildavsky 1966, 1979, 1992).

Teiseks, paljud kulutused riigieelarves on nii-öelda kohustuslikud kulud (s.t määratud seadustega), mistõttu eelarveeraldiste muutmine tulemusinfo kohaselt võib olla raskendatud (Pitsvada, LoStracco 2002).

Kolmandaks, eelarveprotsessi iseloomustab see, et suhteliselt lühikese aja jooksul tuleb otsusetegijail läbi töötada väga palju informatsiooni ja jõuda perioodi lõpuks konkreetse dokumendini (Hatry 2002). Kuna tulemusinfot on raske ja kulukas koguda, analüüsida ja tõlgendada, võib tulemusinfo lülitamine eelarveotsuste tegemisse käia protsessi osalistel üle jõu piiratud või puuduvate inim-, aja-, raha- ja analüütiliste ressursside tõttu (Andrews 2004; Andrews, Hill 2003; Caiden 1998; Frank, D'Souza 2004; Grizzle, Pettijohn 2002; Rivenbark, Kelly 2000; Van Dooren 2011).

Neljandaks, kui püüda tulemusinfot eelarve-eraldiste puhul arvesse võtta, siis on otsusetegijad vastamisi järgmise dilemmaga: kui mingi asutus pole seatud eesmärki saavutanud (seega on selle tulemuslikkus olnud puudulik), siis kas see tähendab, et asutusele antavaid rahalisi ressursse tuleks kärpida või pigem neile raha juurde anda (Caiden 1998)? Võib-olla ei saavutatud tulemusi just seetõttu, et asutusel nappis vahendeid ja tulemuste parandamiseks oleks neid juurde vaja. Tulemusinfo üksi (eriti kui see on esitatud hetkeseisu jäädvustavate indikaatoritena) sellele küsimusele enamasti vastust ei anna; pigem oleks küsimusele vastamiseks vaja teha põhjalikke hindamisi ja süvaanalüüsi. Veelgi enam, riigi tegevused mõjutavad ühiskondlikke tulemusi ainult osaliselt, seega oleks ebaõiglane panna asutuse juht vastutama nende tulemuste eest ning seada rahaeraldised seosesse saavutatud tulemustega (Kong 2005; Mayne 2007, 98; Pollitt 2001, 15). Paljud poliitilised eesmärgid (nt vaesuse leevendamine, kuritegevuse vähendamine, majanduse arendamine jms) on nii-öelda igavesed ning kui mingil aastal riigiasutused neid eesmärgi ei saavuta, ei tähenda see, et nende tegevuseks antavaid ressursse tuleks kärpida (Caiden 1998, 15, 23; Curristine 2007a, 133).

Viiendaks, avaliku sektori kontekstis on raske välja tuua lihtsaid ja lineaarseid seoseid valdkonnale või tegevusele antavate ressursside ja tulemuste vahel, mida nende vahenditega saavutatakse. Näiteks kui koolilõunatele eraldatavat rahasummat suurendada, on üsna raske hinnata, kui palju see täpselt mõjutab õpilaste tervisenäitajaid, sest põhjuslikud seosed pole siin tingimata lihtsad ja ühesed – tervisenäitajaid mõjutavad peale koolilõuna ka muud tegurid. Või kui näiteks narkoennetusele suunatavat rahasummat kahekordistada, võib olla üsna raske hinnata, kuidas see täpselt narkootikumide tarbimise näitajaid mõjutab. Selliste seoste kindlakstegemine nõuab põhjalikke sotsiaalteaduslikke uuringuid, mis on aja- ja ressursimahukad, ning oleks ebarealistlik eeldada, et ministeeriumid suudaksid pingelise eelarvetsükli käigus iga eelarverea mõju saavutatavatele tulemustele adekvaatselt hinnata.

Kuuendaks, mitmed uuringud on välja toonud, et eri taseme otsusetegijate infovajadus on erinev ning seetõttu ei saa loota, et toodetud tulemusinfo rahuldab kõigi osaliste infovajadusi eelarveprotsessis (Bromberg 2009; Brun, Siegel 2006; Cunningham, Harris 2005; Curristine 2007a; Frank, D'Souza 2004; Taylor 2009). Näiteks huvitab poliitikuid keskkonna kompleksuse ja ebakindluse tõttu rikkalikum, sügavam informatsioon ning mitte formaalsed dokumendid ja hetke jäädvustavad tulemusindikaatorid (Ter Bogt 2004).

Probleemid eelarve liigenduse muutmisel tulemuspõhiseks

Nagu eespool mainitud, ei tähenda tulemuseelarvestamise rakendamine tingimata seda, et tuleb muuta eelarveformaati ja võtta sisendipõhise liigenduse asemel kasutusele tulemuspõhine jaotus. Nende riikide kogemuste põhjal, kus eelarveformaati on tulemuseelarvestamise rakendamisega seoses muudetud (nt Austraalias, Rootsis, Uus-Meremaal ja Hollandis), on uuringud välja toonud probleeme ja ohtusid, mis on kaasnenum üleminekuga tulemuspõhisele eelarveformaadile.

Esiteks, eelarves välja toodud tulemuseesmärgid kipuvad olema üldised ja abstraktsed, seepärast on raske hinnata, kas need on saavutatud (ning seega ka hinnata, kas eelarveressursse on eesmärgipäraselt kasutatud). Nagu Austraalia kogemus tulemuseelarvestamisega aastatel 1996–2007 näitas: kui liigendada eelarve tulemuseesmärkide kaupa, võivad ministeeriumid seada nii üldisi ja abstraktseid eesmärgi, et nende puhul ei pruugi isegi olla võimalik öelda, kas ja mis ulatuses on need saavutatud (Mackay 2011, 22). Kui Eesti riigieelarvet hakataks struktureerima selliste strateegiliste ja tulemusvaldkondade kaupa, nagu on välja toodud Praxis koostatud analüüsis (Praxis 2010), siis võib ennustada, et sarnased probleemid korduksid ka Eestis. Praxis pakkus välja, et riigil võiks olla viis strateegilist valdkonda: väärtuslik elukeskkond, edukas majandus ja tegusad inimesed, elujõuline rahvas ja kultuuriruum, püsiv julgeolek, kodanikeskne riik.

Teiseks, tulemuspõhisele formaadile üleminek viib enamasti selleni, et eelarve kuluartiklite arv väheneb ja eelarveeraldiste agregeerituse tase tõuseb. See aga võib tugevasti vähendada parlamendi rolli eelarveprotsessis ning seadusandliku kogu suutlikkust hinnata ja kontrollida maksumaksjate raha kasutamise legitiimsust. Kui eelarveeraldised tehtaks väga laiade poliitikavaldkondade (või strateegiliste valdkondade või tulemusvaldkondade) kaupa, võib seadusandliku kogu liikmetele jääda arusaamatuks, kui palju avaliku sektori organisatsioonid konkreetselt raha saavad ja kuidas iga organisatsioon tulemuste saavutamisse panustab. Mitme riigi kogemus on näidanud, et tulemuspõhine eelarvestamine on tunduvalt vähendanud parlamendi rolli eelarveprotsessis, eelarve on neile muutunud vähem läbipaistvaks ja järelkontroll palju keerukamaks (Mackay 2011; Robinson 2002; Scheers *et al* 2005; Sterck 2007; Webber 2004).

Kolmandaks, eelarveformaadi muutmisega tulemuspõhiseks võib kaasneda eelarveliigenduse muutumine aasta-aastalt, sest eesmärgid ja tulemused, mida tahetakse saavutada ning millele raha eraldatakse, võivad muutuda. Selle tagajärjel võib eelarvete võrdlus aastate lõikes osutada keerulisemaks, mis omakorda võib vähendada eelarvestamise läbipaistvust ning teha rahaeraldiste muutumise aja jooksul vähem hoomatavaks nii avalikkusele kui ka parlamendile (Webber 2004; Mackay 2011). Teiste riikide kogemus (Suurbritannia, Austraalia) on näidanud, et tulemuspõhine formaat on toonud kaasa eelarve liigenduse ebastabiilsuse ja pideva muutumise, mis on vähendanud eelarvestamise läbipaistvust ning parlamendi kontrolli eelarve üle (Robinson 2002; Scheers *et al* 2005; Van Dooren, Sterck 2006).

Neljandaks, tulemuseelarvestamine võib õõnestada juhtide vastutust avalikus sektoris. Tulemuseelarvestamise aluseid on, et juhte pannakse vastutama tulemuste, mitte konkreetsete sisendikombinatsioonide kasutamise eest (nagu see on traditsioonilises eelarvestamise süsteemis). Kuna juhtide vastutusele võtmine lõplike tulemuste ja mõjude eest on avalikus sektoris problemaatiline, võib tulemuseelarvestamise juurutamine tegelikult nõrgendada vastutusmehhanisme avalikus sektoris. Kuigi põhimõtteliselt saaks avaliku sektori organisatsioonide juhte panna vastutama konkreetsete väljundite saavutamise eest, võib see omakorda kaasa tuua juhtide käitumise moonutamise negatiivses suunas.

Ohud tulemuste seostamisel rahaeraldistega

Presentatsioonilise tulemuseelarvestamise (mõiste viitab tulemuseelarvestamise vormile, kus tulemusinfot küll lisatakse eelarvedokumentatsioonile, kuid seda ei kasutata süstemaatiliselt eelarveotsuste tegemisel) kriitikud on väitnud, et kui ametnikud teavad, et tulemusinfot ei võeta eelarve otsuste tegemisel arvesse, pole neil motivatsiooni tulemustele keskenduda.

Seetõttu soovivad nad siduda tulemuste saavutamine tugevamalt eelarveliste vahenditega ja ühendada omavahel tihedamalt tulemusjuhtimise ja eelarvestamise süsteemid. Kui tulemuste saavutamine seotakse otsesemalt eelarvevahendite jaotusega, võib see kaasa tuua negatiivseid tagajärgi. Hans De Bruijn ja Jan Van Helden (2007) isegi argumenteerivad, et mida rangemalt on tulemuste saavutamine seotud konkreetsete ajenditega, seda vähem efektiivne süsteem kokkuvõttes on. Mida tugevamad ajendid tulemuste saavutamise seotud on, seda suurem on risk, et tulemuseelarvestamise reform viib negatiivsete tagajärgedeni (De Bruijn 2002). Tulemuste ja eelarveeraldiste tihedama seostamise korral võivad üles kerkida järgmised probleemid.

1. Ühiskondlike tulemuste saavutamine ei sõltu alati otse asutuste või konkreetsete ametnike pingutustest, seetõttu võib tulevaste eelarveeraldiste sidumine konkreetsete indikaatorite saavutamise minevikus tekitada ebaõiglustunnet ja tuua kaasa motivatsiooni languse (Mayne 2007; Kong 2005; Pollitt 2001).
2. Kui tulemuste saavutamine on seotud konkreetsete ajenditega eelarveeraldiste kujul, tekib oht, et asutused ja ametnikud hakkavad süsteemiga mängima (*gaming*) ning kokkuvõttes võivad moonutused käitumises viia halvemate tulemusteni, kui oleks saavutatud tulemuseelarvestamise süsteemiga (Bevan, Hood 2006; Hood 2006). Kui rahaeraldise eelarves seotakse selgelt saavutatud tulemustega, võib see anda ametnikele liiga tugevad ajendid keskenduda *ainult* nende tulemuste saavutamisele, mis eelarves on välja toodud, ja jätta teised tegevused (mis ühiskonna seisukohalt võivad siiski olulised olla) lohakile (Bohte, McEier 2000; Perrin 1998; Smith 1995; Van Thiel, Leeuw 2002) või viia lausa selleni, et tehakse *valesid* tegevusi (De Lancer Julnes 2006; Heinrich 2007; Mayne 2007). Gloria Grizzle (2002) toob näite töötutele suunatud koolitusprogrammist, mille puhul raha andmine pannakse sõltuma saavutatud edust, mida defineeritakse kui „protsenti koolituse läbinuist, kes leiavad pärast koolitust töö”. Nagu kogemus näitab, võib säärane rahastamismehhanism viia selleni, et programmi koordinaatorid valivad koolitustele ainult haritumad ja motiveeritumad töötud, kelle puhul tööle saamise tõenäosus oleks võimalikult kõrge. Christopher Hood (2006) demonstreeris, kuidas Suurbritannia haiglates viisid ootamisaegade lühendamisele suunatud tulemusindikaatorid selleni, et patsientidele anti käsk oodata järjekorras väljaspool haigla ust (tagamaks, et neid suudetakse vastu võtta ettenähtud aja jooksul, mida kasutati tulemusindikaatorina).
3. Mitmed analüütikud on välja toonud, et sidudes tulemuste saavutamise tugevalt rahaliste ajenditega, võib väheneda kogutava tulemusinfo kvaliteet (Curristine 2007a,b; Joyce 1993; Grizzle 2002; Heinrich 2007; Hood 2006; Perrin 1998; Smith 1999). Gloria Grizzle (2002) toob näiteid USA-st, kus politseijaoskondades kogutavat tulemusinfot hakati moonutama (nt raskeid kuritegusid kategoriseeriti kergema kategooria kuritegudeks). Kui asutused teavad, et tulemusinfot kasutatakse eelarve kärpimiseks, on neil ajendid esitada ilustatud või moonutatud infot või hakata indikaatoreid oma kasuks ümber defineerima. Kui näiteks töötutele suunatud koolitusprogrammi edukust hinnatakse selle alusel, mitu koolituse läbijat tööle sai, võib administraatoritel olla ajend defineerida tööle saamist võimalikult laialt (nt ka oma ettevõtte alustamine; osalise ajaga või ajutise töö saamine) (Perrin 1998, 371).

4. Kui tulemuste saavutamine on tihedalt seostatud asutustele antavate eelarve-eraldistega (ning asutused teavad, et nad võivad eelarveressurssi kaotada, kui nad ettemääratud tulemusi ei saavuta), võib see viia selleni, et tulemusinfot kasutatakse eelkõige vastutusmehhanismina ning see kahandab info rolli asutusesiseses õppimisprotsessis. Mitmed autorid on rõhutanud, et tulemuste mõõtmise süsteemi arendamisel tuleb silmas pidada, et selline süsteem, mis teenib eelkõige *vastutuse (accountability)* -suurendamise eesmärki, võib vastu töötada *paremate* tulemuste saavutamise eesmärgile (Halachmi 2002, 2005; Hatry 2002). Kui tulemusinfo süsteem teenib vastutuse eesmärki, keskendub see küsimusele, kas püstitatud eesmärk on saavutatud (ja kes kellele selle kohta aru annab ning mis on vastavad sanktsioonid). Kui tulemusi mõõdetakse aga tulemuste parandamiseks, on rõhuasetus avastamisel, kogemusest õppimisel, innovatsioonil ja muutustel. Tulemuste parandamine eeldab enesehindamist ning sisemist teadmiste otsimist, samal ajal kui vastutus tähendab välist kontrolli ja jäigemate standardite kasutamist (Halachmi 2002, 2005).

Seega tulemuste mõõtmise süsteemi kujundades peaksime põhimõtteliselt otsustama, kumb eesmärk on olulisem – kas vastutuse suurendamine või tulemuste sisuline parandamine –, sest kahte eesmärki korraga on raske (kui mitte võimatu) saavutada. Kui tulemuste mõõtmise peamine eesmärk on suurendada vastutust, võib see teha raskemaks tulemuste täiendava parandamise, sest vastutusele keskenduva süsteemi puhul on ametnikel ajendid mitte kalduda kõrvale paika pandud eesmärkidest ja plaanidest, isegi kui selline kõrvalekalldumine oleks tegelikult avalikes huvides. Vastutusele orienteeritud süsteem võib takistada ametnikke paindlikult reageerimast ja situatsioonile vajalikke kohandusi tegemast, eriti kiiresti muutuv keskkonnas (Halachmi 2002, 363; Van Dooren 2011, 427).

Soovitused Eestile

Eestis on endiselt kasutusel tulemuseelarvestamise vorm, mille puhul eelarveprotsessis esitatakse tulemusinfot ja püütakse seda (vähemalt mingil määral) ka eelarveotsuste tegemisel arvesse võtta. OECD 2011. aastal valminud raport ja Riigikontrolli audit (2012) märgivad, et toodetud tulemusinfo kasutamine eelarveotsuste tegemisel on seni olnud pigem piiratud. Nagu on välja toodud Ringa Raudla (2013a) uuringus, on rahandus-ministeerium probleemi lahendamiseks püüdnud 2007. aastast alates koostada reformikava, mis suurendaks tulemusinfo kasutamist eelarveotsuste tegemisel. Aastail 2008–2012 domineeris reformiplaanide tegemisel arusaam, et tulemusinfo ulatuslikumaks kasutamiseks tuleks muuta *eelarveformaati* tulemuspõhiseks ja koostada tulemusinfo kogumise ja esitlemise metodoloogia, mis oleks kõigile ministeeriumitele ühtne ja kohustuslik. Uue riigieelarveseaduse eelnõu kirjutamisel on 2013. aastal märgata mõningat taganemist nendest ambitsioonikatest eesmärkidest, kuid kuna eelnõu on endiselt valmimisejärgus, on 2013. aasta sügisel veel raske hinnata, millise sisu see kokkuvõttes saab.

Arvestades teiste riikide kogemust tulemuseelarvestamise reformiga ning teaduskirjanduses toodud analüüse, võiks edasiste reformide planeerimisel silmas pidada järgmisi soovitusi.

1. Ülaltpoolse lähenemise asemel, mille puhul rahandusministeeriumi roll on kõigile riigi-asutustele ühtse mudeli kohustuslikuks tegemine (tulemusinfo kogumisel ja esitamisel), tuleks kaaluda pigem alt üles lähenemist tulemuseelarvestamise initsiatiivide arendamisel ja rakendamisel. Kuna riigitegevuse eri valdkondades on tulemus-info vajadus erinev, võiks kaaluda pigem detsentraliseeritumat lähenemist. Alt üles lähenemise järgi võiks riigi-asutusi julgustada (ja kui võimalik abistada analüütilise kompetentsiga) koguma sellist tulemusinfot, mis neile tegevuste planeerimiseks ja parandamiseks kasulik oleks. Niisuguse lähenemise puhul ei kulutataks ressursse tulemusinfo kogumiseks ainult seetõttu, et rahandus-ministeerium nõuab, vaid asutused saaksid info kogumisel ja analüüsimisel lähtuda eelkõige valdkondlikest vajadustest. Kuna senisel kujul toodetud tulemusinfot ei ole rahandusministeerium ega teised ministeeriumid ulatuslikult kasutanud, võimaldaks detsentraliseeritud ja ministeeriumite endi vajaduste põhine -lähenemine tulemus-info kogumisele säästa ressursse ja vältida tarbetu info kogumist.
2. Rahandusministeeriumil tasuks koos teiste ministeeriumitega kaaluda, millistes valdkondades on Eestis mõttekas kasutada regulaarseid väljund- ja mõjuindikaatoreid ning millistes tugineda perioodilistele poliitikaanalüüsidele. Arvestades raskusi, mis tekivad väljund- ja mõjuindikaatoreid kasutades otsuste tegemisel avalikus sektoris, toovad uuringud välja, et suure hulga nii-öelda hetkejäädvustusindikaatorite tootmise asemel tuleks riigi tegevuste hindamiseks kasutada süstemaatilisi hindamisi ja poliitikaanalüüse. Tulemusindikaatorite nõrkus on, et need püüavad taandada keeruka poliitika või programmi paariks mõõdikuks ja ignoreerivad ühiskondlike nähtuste mitmetahulisust. Veelgi enam, lihtsalt tulemuste ja väljundite väljatoomine ei anna otsustajatele piisavalt sügavat arusaamist, miks selliste tulemuste või väljunditeni jõuti ning millised põhjuslikud mehhanismid täpsemalt aset leidsid. Sügavamat mõistmist suudab pakkuda ainult süstemaatiline ja põhjalik hindamine, mistõttu võib neist ka ressursside jaotuse üle otsustamisel olla palju rohkem kasu kui eraldiseisvatel üksikindikaatoritel.

3. Enne edasiste sammude tegemist tulemuseelarvestamise reformi planeerimisel peaksid nii Riigikogu, valitsus kui ka ministeeriumid kokku leppima, millised on tulemuseelarvestamise reformi konkreetsed eesmärgid Eestis. Tuleb teadvustada, et üks süsteem ei saa korraga täita mitmeid vastukäivaid eesmärke. Nagu teiste riikide kogemus on näidanud, on tulemusinfo süsteemid, mis on keskendunud indikaatorite mõõdetavusele ja nende kasutamisele, et juhte rohkem vastutama panna, töötanud vastu sellele, et tulemus-infot kogutaks õppimise, arengu ja oma tegevuste sisulise parandamise eesmärgil. Seega, kui tulemuseelarvestamise ja tulemusjuhtimise reformidega edasi minna, tuleks otsustada, kas eesmärk on, et Eestis loodud süsteem viiks riigi tegevuste tulemuste tegeliku parandamiseni või on reformil mingid muud eesmärgid.
4. Tulemusinfo pakkumisel tuleks rohkem arvesse võtta potentsiaalsete kasutajate infovajadusi. Paljud uuringud on rõhutanud, et eri taseme otsusetegijate infovajadus on erinev ning seetõttu ei saa loota, et pakutav tulemusinfo rahuldab kõigi osaliste infovajadusi eelarveprotsessis. Selle asemel, et pakkuda Riigikogu liikmetele tulemusinfot praegusel kujul (mitusada lehekülge tabeleid riigieelarve eelnõu lisas), võiks rahandusministeerium seadusandjailt uurida, millises vormis ja millist tüüpi tulemusinfot neil oma tegevuses vaja oleks ning kohandada pakutav tulemusinfo vorm saadikute infovajadustele. Näiteks 2011. aastal tehtud uuringus tuli välja, et Riigikogu liikmed sooviksid tulemusinfot vormis, mis oleks kompaktsem, paremini visualiseeritud ning pakuks paremat võrdlust aastate lõikes (Raudla 2012).
5. Üleminekut tulemuspõhisele eelarveformaadile tuleks kaaluda erilise ettevaatusega. Artikli autor seda Eesti puhul ei soovita, arvestades puudulikke ressursse tulemusinfo kogumiseks, analüüsimiseks ja tõlgendamiseks. Isegi kui tulemuspõhist formaati pidada põhimõtteliselt heaks ideeks, võib väita, et Eesti ei ole reformiks valmis. Tulemuspõhise eelarvestamise kasutuselevõtt ja rakendamine nii-öelda juhtivates reformiriikides on olnud võimalik tänu eri tingimustele ja halduskultuurile, kuid isegi neis on see olnud keerukas ja problemaatiline (Scheers *et al* 2005). Nendes riikides on halduskultuur rohkem tulemustele orienteeritud ning asutuste juhid on äärmiselt võimekad. Eestis sellist halduskultuuri, võimekust ja teadmisi veel piisavalt pole. Oluline vastuargument on ka see, et reform võib vähendada eelarve läbipaistvust. Teiste riikide kogemus on näidanud, et eelarveformaadi muutmise tulemusena on eelarves vähem eelarveridu ning liigendus on tekitanud seadusandliku kogu liikmetes segadust, mis omakorda on viinud selleni, et seadusandjad pole loodud formaadiga rahul, sest nende arvates tulemuspõhine formaat vähendab eelarve läbipaistvust ning võimalusi kontrolliks ja vastutuse tagamiseks. Arvestades Eesti tingimusi, kus parlamendi kontroll täidesaatva võimu üle on eelarveprotsessis aastatega järjest vähenenud, tuleks selline muutus kindlasti kahjuks demokraatlike institutsioonide arendamisele. Kui rahandusministeerium otsustab tulemuseelarvestamise reformi(de)ga edasi minna, tuleks reformi edasisse kavandamisse kindlasti ulatuslikumalt kaasata valitsuse ja Riigikogu poliitikuid. Poliitikute kaasamise vajadust rõhutas ka OECD raport valitsemise kohta Eestis (OECD 2011). Seni on Eesti poliitikud reformi kavadest suhteliselt piiratult informeeritud. Nagu teiste riikide reformikogemus on näidanud, on poliitikute toetuseta tulemuspõhise eelarvestamise reformid läbi kukkunud.

Kokkuvõte

Nii mõnedki tulemuseelarvestamist analüüsinud autorid on väitnud, et reformile on raske vastu vaielda, sest see on retooriliselt veenev ja kõlab hästi (Brunsson 2002; Kelly 2002; Moynihan 2005): kes ei tahaks, et riik toimiks tulemuslikumalt ja saavutaks seatud eesmärke kiiremini ja odavamalt? Tulemuseelarvestamise reform ei pruugi aga olla sünonüümne tulemuslikkusega või toimivusega ning võib endaga kaasa tuua pigem ohtusid ja kulusid. Seepärast tuleks enne reformi ulatuslikumat rakendamist pragmaatiliselt kaaluda, kas selle sümboolne ja praktiline kasu kaalub üles reaalsed kulud ning milline tulemuseelarvestamise vorm sobiks konkreetsesse konteksti.

Artikkel on kirjutatud Euroopa Sotsiaalfondist rahastatava Tarkade Otsuste Fondi projekti „Tulemus-eelarvestamise võimalused ja ohud Eesti avaliku sektori eelarvestamise süsteemis” raames (prioriteetne suund „Suurem haldusvõimekus”, meede „Riigi, kohalike omavalitsuste ja mittetulundusühingute strateegilise juhtimissuutlikkuse tõstmine”, alameede „Valitsusvälise analüüsisuutlikkuse kasvatamine”, projekt nr 19-3.2/09-04819-4).

Autor tänab Riin Savi, Kaide Tammelit, Rainer Kattelit ja Külli Sarapuud käsikirja kohta tehtud kasulike märkuste ja kommentaaride eest.

¹ Eelretsenseeritud artikkel.

Kasutatud kirjandus

Andrews, M. (2004). Authority, Acceptance, Ability and Performance-Based Budgeting Reforms. – *International Journal of Public Sector Management*, vol 17, issue 4, pp 332–344.

Andrews, M., Hill, H. (2003). The Impact of Traditional Budgeting Systems on the Effectiveness of Performance-Based Budgeting: A Different Viewpoint on Recent Findings. – *International Journal of Public Administration*, vol 26, no 2, pp 135–155.

Bevan, G., Hood, C. (2006). What's Measured is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System. – *Public Administration*, vol 84, no 3, pp 517–538.

Bohte, J., Meier, K. (2000). Goal Displacement: Assessing the Motivation for Organizational Cheating. – *Public Administration Review*, vol 60, no 2, pp 173–182.

Bourdeaux, C. (2008). The Problem with Programs: Multiple Perspectives on Program Structures in Program-Based Performance-Oriented Budgets. – *Public Budgeting & Finance*, vol 28, no 2, pp 20–39.

Bromberg, D. (2009). Performance Measurement. A System with a Purpose or a Purposeless System? – *Public Performance & Management Review*, vol 33, no 2, pp 214–221.

Brun, M. E., Siegel, J. P. (2006). What Does Appropriate Performance Reporting for Political Decision Makers Require? Empirical Evidence from Switzerland. – *International Journal of Productivity and Performance Management*, vol 55, no 6, pp 480–497.

Brunsson, K. H. (2002). Management or Politics – or Both? How Management by Objectives May Be Managed: A Swedish Example. – *Financial Accountability and Management*, vol 18, no 2, pp 189–209.

Caiden, N. (1998). Public Service Professionalism for Performance Measurement and Evaluation. – *Public Budgeting & Finance*, vol 18, no 2, pp 35–52.

Cunningham, G. M., Harris, J. E. (2005). Toward a Theory of Performance Reporting to Achieve Public Sector Accountability: A Field Study. – *Public Budgeting & Finance*, vol 25, no 2, pp 15–42.

Curristine, T. (2005a). Government Performance: Lessons and Challenges. – *OECD Journal on Budgeting*, vol 5, no 1, pp 127–151.

Curristine, T. (2005b). Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire. – *OECD Journal on Budgeting*, vol 5, no 2, pp 87–131.

Curristine, T. (2007a). Experience of OECD Countries with Performance Budgeting. – M. Robinson (ed). *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*. Washington, DC: IMF.

Curristine, T. (2007b). Performance Budgeting in OECD Countries. OECD Publishing.

De Bruijn, H. (2002). Managing Performance in the Public Sector. London: Routledge.

De Bruijn, H., Van Helden, G. J. (2007). A Plea for Dialogue Driven Performance-Based Management Systems: Evidence from the Dutch Public Sector. – *Financial Accountability & Management*, vol 22, no 4, pp 405–423.

De Lancer Julnes, P. (2006). Performance Measurement: An Effective Tool for Government Accountability? The Debate Goes on. – *Evaluation*, vol 12, no 2, pp 219–235.

Frank, H. A., D'Souza, J. (2004). Twelve Years into the Performance Measurement Revolution: Where We Need to Go in Implementation Research. – *International Journal of Public Administration*, vol 27, no 8–9, pp 701–718.

Gomez, J. L., Willoughby K. G. (2008). Performance Informed Budgeting in U.S. State Governments. – *Presupuesto y Gasto Público*, vol 51, pp 287–303.

Grizzle, G. A. (2002). Performance Measurement and Dysfunction. – *Public Performance & Management Review*, vol 25, no 4, pp 363–369.

Grizzle, G. A., Pettijohn, C. D. (2002). Implementing Performance-Based Program Budgeting: A System-Dynamics Perspective. – *Public Administration Review*, vol 62, no 1, pp 51–62.

Halachmi, A. (2002). Performance Measurement, Accountability, and Improved Performance. – *Public Performance & Management Review*, vol 25, no 4, pp 370–374.

Halachmi, A. (2005). Performance Measurement: Test the Water Before You Dive in. – *International Review of Administrative Sciences*, vol 71, no 2, pp 255–266.

Hatry, H. P. (2002). Performance Measurement: Fashions and Fallacies. – *Public Performance and Management Review*, vol 26, no 4, pp 352–358.

Heinrich, C. J. (2007). Evidence-Based Policy and Performance Management: Challenges and Prospects. – *The American Review of Public Administration*, vol 37, no 3, pp 255–277.

Hood, C. H. (2006). Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services. – *Public Administration Review*, vol 66, no 4, pp 515–521.

Jordan, M. M., Hackbart, M. M. (1999). Performance Budgeting and Performance Funding in the States: A States Assessment. – *Public Budgeting & Finance*, vol 19, pp 68–88.

Joyce, P. G. (1993). Using Performance Measures for Federal Budgeting: Proposals and Prospects. – *Public Budgeting & Finance*, vol 13, no 4, pp 3–17.

Joyce, P. G. (1996). Appraising Budget Appraisal: Can You Take Politics Out of Budgeting? – *Public Budgeting & Finance*, vol 16, no 4, pp 21–25.

Joyce, P. G. (2008). Does More (or Even Better) Information Lead to Better Budgeting? A New Perspective. – *Journal of Policy Analysis and Management*, vol 27, no 4, pp 945–960.

Kelly, J. M. (2002). Why We Should Take Performance Measurement on Faith (Facts Being Hard to Come by and not Terribly Important). – *Public Performance & Management Review*, vol 25, no 4, pp 375–380.

Kelly, J., Wanna, J. (2004). Crashing through with Accrual-Output Price Budgeting in Australia: Technical Adjustment or a New Way of Doing Business? – *The American Review of Public Administration*, vol 34, no 1, pp 94–111.

Kong, D. (2005). Performance-Based Budgeting: The US Experience. – *Public Organization Review*, vol 5, no 2, pp 91–107.

Mackay, K. (2011). The Performance Framework of the Australian Government, 1987 to 2011. – *OECD Journal on Budgeting*, vol 11, no 3, pp 1–48.

Mayne, J. (2007). Challenges and Lessons in Implementing Results-Based Management. – *Evaluation*, vol 13, no 1, pp 87–109.

Melkers, J. E., Willoughby, K. G. (2001). Budgeters' Views of State Performance-Budgeting Systems: Distinctions across Branches. – *Public Administration Review*, vol 61, no 1, pp 54–64.

Moynihan, D. P. (2005). Why and How Do State Governments Adopt and Implement „Managing for Results” Reforms? – *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol 15, no 2, pp 219–243.

Moynihan, D. P. (2006). Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform. – *Public Administration Review*, vol 66, no 1, pp 77–89.

OECD (2005). *Modernising Government: The Way Forward*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2011). *OECD Public Governance Reviews. Estonia: Towards a Single Government Approach*. Paris: OECD. – http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/OECD_Public%20Governance%20Review_Estonia_full%20report.pdf

- Perrin, B. (1998).** Effective Use and Misuse of Performance Measurement. – American Journal of Evaluation, vol 19, no 3, pp 367–380.
- Pitsvada, B., LoStracco, F. (2002).** Performance Budgeting – the Next Budgetary Answer. But What Is the Question? – Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management, vol 14, pp 53–74.
- Pollitt, C. (2001).** Integrating Financial Management and Performance Management. – OECD Journal on Budgeting, vol 1, no 2, pp 7–37.
- Praxis (2010). Riigi tulemusvaldkondade määratlemine. Lõpparuanne. – <http://www.praxis.ee/index.php?id=919>
- Raudla, R. (2012).** The Use of Performance Information in Budgetary Decision-Making by Legislators: Is Estonia Any Different? – Public Administration, vol 90, no 4, pp 1000–1015.
- Raudla, R. (2013a).** Pitfalls of Contracting for Policy Advice: Preparing Performance Budgeting Reform in Estonia. – Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, vol 26, no 4, pp 605–629.
- Raudla, R. (2013b).** Tulemus-eelarvestamise ohud ja võimalused Eesti avalikus sektoris. Poliitikaanalüüs. – <http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/poliitika-analuusid-ja-uuringud/tarkade-otsuste-fondi-noorteadlaste-alameetme/Tulemuseelarvestamise%20ohud%20ja%20v%C3%B5imalused%20Eesti%20avalikus%20sektoris.pdf>
- Riigikontroll (2012). Vabariigi Valitsuse tegevus oma töö mõjude hindamisel ja tulemustest aruandmisel: Kas Vabariigi Valitsus juhib enda seatud eesmärkide saavutamist? Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn, 18. sept.
- Rivenbark, W. C., Kelly, J. M. (2000).** Performance Measurement: A Local Government Response. – Journal of Public Budgeting, Accounting, and Financial Management, vol 12, no 1, pp 74–78.
- Robinson, M. (2002).** Financial Control in Australian Government Budgeting. – Public Budgeting and Finance, vol 22, no 1, pp 80–93.
- Rubin, I. S. (1988).** New Directions in Budget Theory. Albany: State University of New York Press.
- Rubin, I. S. (1993).** The Politics of Public Budgeting. 2nd ed. Chatham, NJ: Chatham House Publishers.
- Scheers, B., Sterck, M., Bouckaert, G. (2005).** Lessons from Australian and British Reforms in Results-Oriented Financial Management. – OECD Journal on Budgeting, vol 5, no 2, pp 133–162.
- Schick, A. (2003).** The Performing State: Reflection on an Idea whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not. – OECD Journal on Budgeting, vol 3, no 2, pp 71–103.
- Schick, A. (2007).** Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools? – OECD Journal on Budgeting, vol 7, no 2, pp 109–138.
- Smith, J. F. (1999).** The Benefits and Threats of PBB: An Assessment of Modern Reform. – Public Budgeting & Finance, vol 19, no 3, pp 3–15.
- Smith, P. (1995).** On the Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector. – International Journal of Public Administration, vol 18, no 2–3, pp 277–310.
- Sterck, M. (2007).** The Impact of Performance Budgeting on the Role of the Legislature: A Four-Country Study. – International Review of Administrative Sciences, vol 73, no 2, pp 189–203.
- Sterck, M., Scheers, B. (2006).** Trends in Performance Budgeting in Seven OECD Countries. – Public Performance and Management Review, vol 30, no 1, pp 47–72.
- Zaltsman, A. (2009).** The Effects of Performance Information on Public Resource Allocations: A Study of Chile's Performance-Based Budgeting System. – International Public Management Journal, vol 12, no 4, pp 450–483.
- Taylor, J. (2009).** Strengthening the Link Between Performance Measurement and Decision Making. – Public Administration, vol 87, no 4, pp 853–871.
- Ter Bogt, H. J. (2004).** Politicians in Search of Performance Information? Survey Research on Dutch Aldermen's Use of Performance Information. – Financial Accountability & Management, vol 20, no 3, pp 221–252.
- Van Dooren, W. (2011).** Better Performance Management. – Public Performance & Management Review, vol 34, no 3, pp 420–433.
- Van Dooren, W., Sterck, M. (2006).** Financial Management Reforms after a Political Shift: A Transformative Perspective. – International Journal of Productivity and Performance Management, vol 55, no 6, pp 498–514.
- Van Thiel, S., Leeuw, F. L. (2002).** The Performance Paradox in the Public Sector. – Public Performance & Management Review, vol 25, no 3, pp 267–281.
- Webber, D. (2004).** Managing the Public's Money: From Outputs to Outcomes – and Beyond. – OECD Journal on Budgeting, vol 4, no 2, pp 101–121.
- Wildavsky, A. (1966).** The Political Economy of Efficiency: Cost-Benefit Analysis, Systems Analysis, and Program Budgeting. – Public Administration Review, vol 26, no 4, pp 292–310.
- Wildavsky, A. (1969).** Rescuing Policy Analysis from PPBS. – Public Administration Review, vol 29, no 2, pp 189–202.
- Wildavsky, A. (1978).** A Budget for All Seasons? Why The Traditional Budget Lasts. – Public Administration Review, vol 38, no 6, pp 501–509.
- Wildavsky, A. (1979).** Speaking Truth to Power: the Art and Craft of Policy Analysis. Boston: Little, Brown and Co.
- Wildavsky, A. (1992).** The New Politics of Budgetary Reform. Glenview: Scott, Foresman.
- Willoughby, K. G., Melkers, J. E. (2000).** Implementing PBB: Conflicting Views of Success. – Public Budgeting and Finance, vol 20, no 1, pp 105–120.

Seksuaalne orientatsioon heteronormatiivses inimõiguste süsteemis

Liiri Oja

Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonna nõunik

Isiku inimõigused ei sõltu tema seksuaalsest orientatsioonist ning heteronormatiivne õigussüsteem marginaliseerib teatud seksuaalse orientatsiooniga inimesi.

Artikkel argumenteerib, et isiku inimõigused ei sõltu tema seksuaalsest orientatsioonist, ja seletab, kuidas heteronormatiivne õigussüsteem muudab tähtsusetuks teatud seksuaalse orientatsiooniga inimesi. Esitatud kriitika lähtekoht on õiguskantsler Indrek Tederi 2011. aasta analüüs, mis puudutas perekonnaseaduse sätete kooskõla põhiseadusega. Õiguskantsleri menetluse lõppjäreluses leiti, et olukord, kus homoseksuaalsetel inimestel pole võimalik Eestis oma kooselu registreerida, sellele abielu institutsiooniga sarnast õiguslikku tähendust anda, on põhiseadusvastane, kuid see ei tähenda, et samasoolistel oleks Eesti põhiseadusest tulenevalt õigus abielluda (õiguskantsleri 2011. aasta ülevaade).

Seksuaalne orientatsioon inimõiguste teoorias

Inimõigused ei ole õigused, mis on isikul tänu konventsioonidele või konstitutsioonidele. Juristide seas on levinud väärarusaam, et õigused antakse inimestele teatud õigusallikatega, õigused tekivad, kui need fikseeritakse konstitutsioonis ja neid on võimalik kohtulikult kaitsta. Selline loogika on kasutatav nii mõnegi teise õigusvaldkonna puhul, kuid inimõigusi ei saa ega tohi nõnda tõlgendada. Eksiarvamuse tekkimise ja leviku taga on see, et kui inimene tahab ühiskonnas oma õigusi kasutada, siis enamasti (kui mitte alati) on eeldusena vajalik riigipoolne tegevus. Seda nii negatiivsete kui ka positiivsete õiguste puhul: sõnavabaduse tagamiseks peab riik looma tingimused, kus isik saab sõnavabadust kasutada ja pole tsensuuri, haridusõiguse tagamiseks kandma hoolt piisava koolivõrgustiku eest ja kontrollima hariduse kvaliteeti. Inimõiguste kontekstis tuleb aga märkida, et riigipoolse kohustuse olemasolu ei tähenda, et isikul pole inimõigusi, kui riik oma kohustust ei täida või seab isikule õiguste kasutamisel takistusi. Seega tuleb lahus hoida küsimused, kas isikul on teatud õigused ning kas riik neid õigusi mingil viisil tagab. Inimõigused on õigused, mis on inimesel lihtsalt sellepärast, et ta on inimene. Niisiis on põhimõtteliselt vale küsida, kas Eesti põhiseadus annab kõikidele erineva seksuaalse orientatsiooniga isikutele samad õigused, sest inimestel on need õigused juba olemas. Õige oleks hoopis küsida, kas põhiseadus neid õigusi tunnustab või mitte. Asjaolu, et nii Eestis kui ka paljudes teistes riikides isikuid nende seksuaalse orientatsiooni põhjal erinevalt koheldakse, ei tulene seega mitte sellest, et inimestel poleks õigusi, vaid on põhjustatud individuaalsete õiguste teooria ja ühiskonna heteronormatiivsusest. Selleks et mõista, miks põhiseadusliku lähenemise ja õigusliku tõlgenduse põhjal saab üldse jõuda järelduseni, et inimesi võib nende seksuaalse orientatsiooni järgi erinevalt kohelda, tuleb vaadata seksuaalse orientatsiooni küsimust laiemas kui õiguslikus kontekstis. Siinkohal on tähtis märksõna heteronormatiivsus. Heteronormatiivsust saab mõista kui „institutsioone, struktuurseid arusaami ja praktilisi lahendusi, mis mitte ainult ei jäta muljet, et heteroseksuaalsus on koherentne ehk heteroseksuaalsus võrdubki seksuaalsusega, vaid et see on privileeg” (Pierre de Vos 2008).

Heteroseksuaalsus kui norm ja homoseksuaalsus kui kõrvalekalle

Seksuaalse orientatsiooni pärast diskrimineerimist põhjustab arusaam, et seksuaalne orientatsioon võrdub heteroseksuaalsusega. Kirjeldatud lähenemine pole aga kuidagi ratsionaalselt põhjendatav, vaid tegemist on sotsiaalselt konstrueeritud arusaamaga. Analoogsed sotsiaalsed konstruktid on näiteks sugu (ingl *gender*, mitte *sex*) (vt Butler 1990) ja rass (vt Fields, Fields 2012). Judith Butleri argumenti selle kohta, kuidas sugu on sotsiaalselt ja kultuuriliselt konstrueeritud, on võimalik hõlpsasti paigutada (hetero)normatiivse ühiskonna käsituse konteksti: just nii, nagu seksuaalse orientatsiooni puhul eksisteerib norm (heteroseksuaalsus), on ka meil tugevad ettekujutused normatiivsest maskuliinsusest ja feminiinsusest – milline peab olema naise/mehe roll ühiskonnas. Õed Fieldsid asuvad rassismi analüüsides veel tugevemale positsioonile: nad viitavad, et inimesed, kes usuvad, et rass on osa inimbioloogiast, võiksid samahästi uskuda ka lihavõttejānesesse ja jõuluvanasse. Fieldsid viitavad, et rass on ideoloogia ning põhjus, miks rassilised kategooriad ja seega ka rassism eksisteerib, on inimeste usk nendesse kontseptsioonidesse. Näeme taas, kuidas ühiskond vaatab inimesi läbi normatiivse spektri ning rühmitab nad vastavalt afroameeriklasteks, aaria rassi esindajateks jne.

Õigus tähendab norme ja normatiivsust, kuid eespool kirjeldatud normatiivsus on ohtlik ja kahjulik. Seksuaalse orientatsiooni tõttu diskrimineerimine põhjustab vähemusrühmades tunnet, et heteroseksuaalsusega kaasnevad riigi poolt privileegid ja hüved. Inimõiguste ja konstitutsiooniteooria kriitikud leiavad, et kuigi ideoloogiliselt on inimõigustel üllas eesmärk ja keegi ei saa väita, et pärast Teist maailmasõda loodud rahvusvaheline inimõiguste kaitse süsteem (ÜRO inimõiguste süsteem, Euroopa Nõukogu ning Euroopa inimõiguste konventsioon) pole toonud kaasa positiivset arengut ja võite, on inimõiguste institutsionaliseerumine tugevdanud arusaama, et vähemused peavad endale inimõigused *välja võitlema*. Kui mõnes riigis – Euroopas või mujal maailmas (seksuaalsest orientatsioonist sõltumata on abiellumine lubatud nt Hollandis, Belgias, Hispaanias, Prantsusmaal, Kanadas, Lõuna-Aafrika Vabariigis, Norras, Rootsis, Taanis, Islandil, Portugalis) – ütleb konstitutsioonikohus pärast aastaid kestnud vaidlusi ja kodanikuühiskonna aktiivset lobitööd, et seksuaalse orientatsiooni tõttu erinev kohtlemine on diskrimineerimine ja seega lubamatu, nähakse selles midagi väga erilist ning uuenduslikku, tähistamist väärt (vt USA Ülemkohtu otsused 2013. aastast asjades *USA v. Windsor*, 570 U.S ja *Hollingsworth v. Perry*, 570 U.S). Säärane lähenemine süvendab kahjuks veelgi arusaama, et erineva seksuaalse orientatsiooniga inimeste õigused sõltuks justkui seadusandja, kohtuvõimu ja/või täidesaatva võimu / ülejäänud ühiskonna kaalutlusõigusest, moraalsest tõekspidamistest, mugavustsoonist.

Inimõigused lähtuvad inimväärikusest

Siinkohal tuleb selgitada, et inimõigused lähtuvad inimväärikuse kontseptsioonist, millele tuleb inimõigusi tõlgendades ka toetuda. Inimväärikusele on nii juristid, sotsioloogid kui ka filosoofid üritanud anda õiguslikku (ammendavat) definitsiooni. Ühe lähenemise kohaselt koosneb inimväärikus neljast *ius cogens* normist ehk absoluutsest normist: inimväärikus koondab endas õigust elule, piinamiskeeldu, orjuse keeldu ja kehalist (nii vaimset kui ka füüsilist) puutumatust. Mõnevõrra lakoonilisem on definitsioon, mille järgi tähendab inimväärikuse põhimõtte keeldu kohelda inimest riigivõimu objektina. Artikli eesmärk on näidata, kuidas seksuaalne orientatsioon on osa isiku inimväärikusest ning inim-õiguste ja diskrimineerimise valdkonnas on see -võrdsustatud rassi, soo jm isiku identiteedi osadega, mille alusel diskrimineerimine on keelatud. Sellest lähtudes argumenteerib autor, et olukord, kus seadusandja kohtleb isikut erinevalt tema seksuaalse orientatsiooni pärast, rikub isiku inimväärikust. Samuti põhjendab autor, et selle rikkumise tagajärg ei ole mitte ainult see, et isik ei saa abielluda, lapsendada jms, vaid heteronormatiivne on ühiskond, milles üks (või mitu) ühiskonnarühm on tähtsusetu ning muudetud riigivõimu objektiks. See tähendab omakorda, et inimõigustest saavad privileegid.

Seksuaalne orientatsioon ja Eesti õigus

Eestis on seksuaalse orientatsiooni küsimus seotud õiguslikult põhiseaduses sätestatud võrdsuspõhiõigusega ja perekonnaelu kaitsega. Põhiseaduse § 12 kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed ja kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu. Perekonnaseaduse § 1 lõike 1 järgi sõlmitakse abielu mehe ja naise vahel. Perekonnaseaduse § 10 punkti 1 kohaselt on abielu tühine, kui abielus on samast soost isikud. Seksuaalset orientatsiooni puudutavaid õiguslikke küsimusi on Eestis õiguskantsler analüüsinud kahel korral: 2006. aastal toonane õiguskantsler Allar Jõks (õiguskantsleri 02.02.2006 seisukoht asjas nr 6-1/060166/0600782) ning 2011. aastal praegune õiguskantsler Indrek Teder (õiguskantsleri 23.05.2011 seisukoht nr 6-1/100737/1102413). 2006. aasta menetluses leiti, et 1992. aastal põhiseaduse vastuvõtmise ajal mõisteti Eesti ühiskonnas perekonna all üldiselt klassikalist perekonda, see tähendab mehe ja naise vahelist abielu ning nende lapsi. Õiguskantsler leidis toona, et põhiseaduse normide süsteemist ja selleaegsetest tava-arusaamadest tulenevalt kattub abielu kaitse vähemalt osaliselt perekonnaelu kaitsega ning et abielu kui perekonna üks vorm on võetud riigi erilise kaitse alla eelkõige rahva -püsimise ja kasvamise ning ühiskonna alusena (põhiseaduse § 27 lõige 1). Seejuures peeti silmas, et abielu on jätkusuutlik üksus, moodustatud mehest ja naisest, kellel saavad olla ühised järeltulijad ja kes on nõnda ühiskonna kestvuse tagajad. Õiguskantsleri 2006. aasta lõppjärelduse kohaselt see, et samasoolistel isikutel see võimalus puudub, oli erisus, mis andis mõistliku põhjenduse eri- ja samasooliste paaride erinevaks kohtlemiseks. Selline lõppjäreldus ei ole õige mitmel põhjusel. Esiteks lähtub seisukoht just arusaamast, mille kohaselt ei ole seksuaalne orientatsioon osa inimväärikusest ning õigused tuleb isikutel nn õige ehk normatiivse seksuaalse orientatsiooniga „välja teenida”. Teiseks on siiski vaid teisejärgulise tähtsusega see, kuidas õiguskantsleri analüüs ei võta arvesse asjaolu, et abielu ei tähenda automaatselt, et abiellunud mees ja naine otsustavad saada järeltulijaid. On palju abielupaare, kes otsustavad lapsi mitte saada või ei ole meditsiinilistel põhjustel selleks võimelised. Seega ei saa argumenteerida, et õigus abielluda peaks olema ainult nende isikute privileeg, kes on võimelised ühiskonna jätkusuutlikkust tagama. Kolmandaks asun seisukohale, et § 27 lõige 1 ei seo mitte abielu ning ühiskonna aluseks olemist ja riigipoolset kaitset, vaid perekonda viimase kahega. Seda tuleb tõlgendada nii, et põhiseadus kaitseb perekonda kui üksust, kuid ei defineeri, kes peavad perekonda kuuluma, millistele tunnustele vastama, millisest soost, rassist, rahvusest, varanduslikust taustast ning mis vanuses olema.

Põhiseaduslik perekonna mõiste sidumine üksnes ametliku abieluga pole põhjendatud

Analoogset seisukohta on väljendanud ka põhiseaduse kommentaaride autorid. Nimelt leiavad nad, et kuigi põhiseaduse § 27 lõike 1 sõnastusest võib jääda mulje, et perekond väärrib põhiseaduslikku kaitset üksnes tingimusel ja sedavõrd, kui perekond on rahva püsimise ja kasvamise ning ühiskonna -aluseks, siis tegelikult see nii ei ole. Sellisel juhul oleks perekond üksnes kollektiivne hüve ja põhiseaduse § 27 lõikest 1 ei tuleneks subjektiivset õigust riigi kaitsele. Ka Riigikohtu seisukoht toetab seda tõlgendust. Viimase kohaselt: „Paragrahvi 27 lg 1 sõnastusest ei saa järeldada, et perekond on kaitstud vaid niivõrd, kui see tagab rahva püsimise ja kasvamise. See säte tõstab esile perekonna kui erilist kaitset vajava ühiskonna aluse, tagades perekonnale põhiseadusliku kaitse. Kui perekond oleks vaid rahva püsimise ja kasvamise tagatis, siis poleks seda Põhiseaduses vaja eraldi mainida. Paragrahv 27 lg 1 tõendab, et perekonnal on Põhiseaduse seisukohalt iseseisev väärtus.” (vt Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 18.05.2000, 3-3-1-11-00, p 2.; Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne, 2012, 2. peatüki § 27 kommentaar 8.2). Kommentaarides 12 ja 14 toovad autorid välja, et põhiseaduses ega seadustes pole perekonna mõistet sätestatud, kuid arvestades inimestevaheliste suhete mitmekesisust tänapäeva ühiskonnas, pole siiski põhjendatud siduda põhiseaduslik perekonna mõiste üksnes ametliku abieluga. Seda tõlgendust toetab Riigikohtu praktika, mille kohaselt on Riigikohus pidanud perekonnaks ka sellist mehe ja naise perekondlikku koostelu, mis pole seaduses sätestatud tingimustel ja korras vormistatud (Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 19.06.2000, 3-3-1-16-00, p 1). Seega võivad perekonna moodustada ka vanaisa ja tema alaealine lapselaps ning riigi kohustus ei ole mitte vormida ja toetada teatud kindlaid peremudeleid, vaid tagada kõikide perekondade ning nende liikmete õiguslik kaitse. See on põhiseaduse ja inimõiguste kaitse süsteemi mõte. Kui Eesti Vabariigi põhiseadus seda mõtet praegu ei kannu, tuleb põhiseadust muuta, mitte lasta sellel dokumendil ja õiguslikel kontseptsioonidel isikuid privilegeerituteks ja mitteprivilegeerituteks jagada. Niisugune retoorika ei ole konstitutsiooniõigusele võõras. Nimelt on mitmed USA konstitutsiooniõiguse spetsialistid võtnud konstitutsiooni ja konstitutsionalismi kohta kriitilisi seisukohti ning küsinud: „Milleks meile see konstitutsiooniline fetišism? Miks allume dokumentidele, millega praegused generatsioonid ei tunne sidet? Miks peame pühaks tekste, mille koostamise ajal ei teatud midagi terrorismist, kunstlikust viljastamisest või veel hullem, mille koostajad olid mõnel puhul „valged heteroseksuaalsed mehed”, kes ei pidanud teisest rassist või soost inimesi võrdväärseteks?” (Seidman 2013; Klarman 1998.) See ei tähenda, et artikli autori arvates tuleks ka Eesti kontekstis põhiseadusest loobuda. Pigem peitub siin üleskutse suhtuda põhiseadusse, põhiõiguste teooriasse ja konstitutsionalismi reservatsiooniga ning mitte lasta neil muutuda juriidiliseks religiooniks, mis takistab kriitilist mõtlemist.

2011. aastal hindas õiguskantsler Indrek Teder ombudsmani menetluse raames perekonnaseaduse § 10 punkti 1 kooskõla põhiseadusega. Õiguskantsler jaatab oma seisukohas, et põhiseaduse § 27 lõike 1 kaitseala on laiem kui lihtsalt abielu, kuid mõõnab siiski, et lõike 1 üheks osaks on abielu instituut, mis puudutab perekonnaelu tunnustamise võimaluse loomist ning mille puhul nähakse ette õiguslik raamistik perekonnaeluga kaasnevate isiklike ja varaliste suhete reguleerimiseks. Samuti leiab õiguskantsler, et kuna põhiseaduse tekst viitab otseselt abielule (§ 27 lõige 2, § 24 lõige 4), siis tuleb abielu lugeda perekonnapõhiõiguse kaitseala üheks põhiseadusega otseselt kaitstavaks õigusinstituudiks. Siinkohal võib õiguskantsleriga nõus olla, et põhiseadus tõepoolest mainib abielu mitmes kohas ning teeb seda ka perekonna kaitsmise kontekstis. Küll aga on ebaõige sellest järeldada, et põhiseadus kaitseb teatud abielumudelit või seab abielu eelduseks perekonna põhiseaduslikule kaitsele. Põhiseaduse § 27 lõike 2 kohaselt on abikaasad võrdõiguslikud. Selle sätte eesmärk on tagada, et kui eksisteerib võimalus isikute varanduslikke suhteid abielu instituudiga reguleerida, siis peab olema kindlustatud selle õigussuhte poolte võrdsus. Õiguskantsler viitab ka põhiseaduse §-le 26, mis näeb ette igaühe õiguse perekonna- ja eraelu puutumatusele. Põhiseaduse § 26 viitab taas perekonna(elu) kaitsele, kuid ei defineeri ega peagi defineerima, mis on perekond.

Seksuaalne orientatsioon on osa inimese identiteedist

Ühe põhiküsimusena analüüsis õiguskantsler, kas tegemist on diskrimineerimisega seksuaal-se orientatsiooni tõttu, kui seadusandja ei ole laiendanud abielu instituudi kohaldatavust samasooliste peresuhete reguleerimiseks või tunnustamiseks põhiseaduse § 27 lõikes 1 toodud perekonnapõhiõiguse kohaselt. Selleks analüüsis õiguskantsler põhiseaduse § 12, mille lõike 1 esimesest lausest tuleneb üldine võrdsuspõhiõigus ning teisest lausest diskrimineerimise keeld. Robert Alexy käsitluse järgi on põhiseaduse § 12 lõike 1 teises lauses toodud diskrimineerimiskeeldudel eriline kaal, mille tõttu on tagatud nendel juhtudel ka kõrgemal määral kaitse (Alexy 2001). See tähendab õiguskantsleri hinnangul, et kõnealust sätet tuleks kohaldada ainult sellistele tunnustele, millel on samaväärne kaal kui sättes toodud tunnused ning nendeks saab lugeda eelkõige tunnuseid, mida isikul ei ole võimalik muuta või mille muutmise nõudmine oleks isikule põhjendamatult koormav või keeruline. Õiguskantsler tõi välja, et seksuaalne orientatsioon on osa inimese identiteedist (Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee 29.04.2010 resolutsioon 1728/2010) ning kuulub seega põhiseaduse § 12 lõike 1 teisest lausest tuleneva diskrimineerimiskeelu kaitsealasse. Sellest tulenevalt hindas õiguskantsler, kas põhiseaduse § 27 lõikest 1 koostoimes põhiseaduse § 12 lõike 1 teise lausega, § 13 lõikega 1 ja §-ga 14 tuleneb soorituskohustus võimaldada samasooliste isikute vahel abielu sõlmida. Sellele vastates viitab õiguskantsler Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikale, mille kohaselt ei seendu abiellumise õigus võimalusega saada ühiseid lapsi, kuid jätab samasooliste isikute võimaluse abielluda riikide otsustusruumi, arvestades riigi sotsiaalset ja ajaloolist konteksti. Sellest tulenevalt järeldas õiguskantsler, et riik peab inimõiguste konventsiooni kohaselt tagama peresuhete tunnustamise ja omistama erinevatele perevormidele kaitse, mis ei jää allapoole põhiseaduses või konventsioonis toodud miinimumi ning vastava kaitse määr võib muutuda olenevalt ühiskondlikest arengutest eri perevormide tekkimise ja leviku tõttu. Viimasest tulenevalt oli õiguskantsleri lõppseisukoht, et „käesoleval ajal ei ole võimalik tuua Eesti oludes selliseid ülekaalukaid argumente, millest tingituna oleks võimalik järeldada, et riigil lasub kohustus samasooliste isikute suhtes abielu institutsiooni laiendamiseks”.

Ükski isiku õigus ei tohi sõltuda tema seksuaalsest orientatsioonist

Säärane lõppjäreldus on kummaline, kui vaadata kogu õiguskantsleri analüüsi tervikuna. Ühelt poolt leiab ta, et seksuaalne orientatsioon on osa isiku identiteedist ning seda pole inimesel võimalik muuta ja määrata. Teisalt jõuab analüüs järelduseni, et „ülekaalukaid argumente abielu institutsiooni laiendamiseks pole”. Tooksin siin välja järgmise kriitika. Esiteks on „ülekaalukaks” argumendiks, mida õiguskantsler ei leidnud, just nimelt eespool välja toodud argument, mille kohaselt ei tohi ükski isiku riigilt saadav hüve ega isiku õigus sõltuda tema seksuaalsest orientatsioonist. Vastasel juhul muutuvad inimõigused privileegideks ja ühiskonnas eristuvad rühmad, kellel on erinevad privileegid. On paratamatu, et sotsiaalse ebavõrdsuse tõttu on igas ühiskonnas (ja alati jäävad) teatud sotsiaalsed rühmad – majanduslikult paremini ja halvemini toimetulevad isikud. See on üks valdkond, millega tegelevad sotsiaalsed põhiõigused. Paratamatus ei ole aga see, kui sotsiaalsed rühmad on tekitanud riik (seadusandja) ise isikuid seadustega eesmärgipäraselt ning tahtlikult eristades. Kehtiv õigus ja õiguskantsleri analüüs seda teevad, öeldes, et perekonnaseaduse § 10 punkt 1, mis peab samasooliste isikute vahel sõlmitud abielu tühiseks, on aktsepteeritav põhiseaduse kontekstis. Õiguskantsleri analüüs on heteronormatiivne ning muudab tähtsusetuks isikud, kellel on heteroseksuaalsusest erinev seksuaalne orientatsioon. Marginaliseerimisel on märksa laiem mõju kui lihtsalt see, et teatud rühm inimesi ei saa abielluda. Kui isikuid koheldakse erinevalt tunnuse pärast, mida inimene ise muuta ei saa (isegi kui ta tahaks), saab ta külge stigma, mis paneb isiku pidevalt tundma ennast teisejärgulise isikuna, riigivõimu objektina. Kõige klassikalisemad näited on rassiline ja rahvuslik segregatsioon. See stigma mõjutab mitte ainult riigi ja inimese vahelisi suhteid, vaid ka seda, kuidas teised inimesed (rühmad) vähemusse suhtuvad. Kuniks riigi tasandil ei ole seksuaalse orientatsiooni küsimuse sellisest käsitlest loobutud, on üsna paratamatu, et ühiskonnas on ikka veel inimesi, kes leiavad, et homoseksuaalsus on haigus ning heteroseksuaalsus peab olema norm.

Teiseks jääb artikli autorile segaseks, miks leiab õiguskantsler oma analüüsis, et kuna Euroopa Inimõiguste Kohus pole oma lahendites öelnud, et samasoolistele tuleb abiellumise õigus tagada, siis ei pea Eesti seda tegema. Eesti on küll Euroopa Nõukogu liikmesriik ja Euroopa inimõiguste konventsiooni osaline ning peab Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktikat arvesse võtma, kuid see ei tähenda, et ka vastavasse kohtupraktikasse või konventsiooni endasse ei tuleks suhtuda kriitiliselt. See tähendab, et isegi kui Euroopa Inimõiguste Kohus leiaks inimõiguste konventsiooni tõlgendamisel, et seksuaalse orientatsiooni tõttu võib isikuid diskrimineerida, ei tohiks Eesti seda teha. On vale järgida inimõiguste kaitse süsteemi pimesi. Põhjus, miks Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktika on seni olnud säärane, mis jätab samasooliste abielude küsimuses kaalutlusõiguse konventsiooni liikmesriikidele, võib ühest küljest olla põhjendatav kohtu julguse puudumisega ja konservatiiv-heteronormatiivse lähenemise järgimisega, kuid teiselt poolt võtab kohus arvesse, et mõned ühiskonnad on religioossed, ning on tunnustanud seega abielu religioosset tähendust. See võib osutada argumendiks, miks mõnes riigis religioonivabadusest tulenevalt ei saaks kirikuid sundida paari panema samasoolisi paare. Jättes aga kõrvale selle, kas säärane argument oleks inimõigusi puudutavas debatis tugev ja kasutatav, tuleb Eesti puhul küsida, milline on abielu tähendus meie mittereligioosses ühiskonnas. Leian, et kuigi osale inimestest on abielu religioosse tähendusega, ei saa see olla ilmalikule, riigikirikut mitteomavale ühiskonnale lähtekoht. Kuigi nimetus – abielu – on mõlemal juhul sama, lähtub põhiseadus selle mõiste puhul ainult tsiviilõiguslikust tähendusest. See tähendab, et abielu on isikutevaheliste suhete eraõiguslik tunnustamine.

Kokkuvõtteks

Kõigele eelnevale toetudes ei saa artikli autor nõustuda õiguskantsleri 2011. aasta analüüsis püstitatud küsimustega ega lõppjäreldusega. Autor rõhutab veel kord, et seksuaalne orientatsioon ei tohi olla aluseks isikute erinevale kohtlemisele. Kui seadusandja pakub inimestele võimaluse oma kooselu õiguslikult reguleerida näiteks abielu vormis, peab see õigus olema tagatud inimestele nende seksuaalsest orientatsioonist hoolimata. Õiguskantsleri analüüsi lähem vaatlus näitas, et tegelikult kaitseb põhiseaduse § 27 perekonda kõige laiemas mõttes, mitte abielu ega perekonnamudelit, millest on potentsiaalselt võimalik ühiskonna juurdekasvu oodata. Seega ei ole põhiseaduspärane seisukoht, mis lubab takistada abielusid, kust lapsi ei pruugi sündida. Isegi kui põhiseadusest perekonna kaitset ei tuleneks või põhiseaduse tõlgendamine eri seksuaalse orientatsiooniga isikuid ei kaitseks, tuleks mitte nentida paratamatust, vaid pigem küsida, kas sellisel põhiseadusel ikka on väärtust.

Kasutatud kirjandus

Alexy, R. (2001). Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica, eriväljaanne, lk 5–96.

Butler, J. (1990). Gender Trouble. USA: Routledge.

De Vos, P. D. (2008). From Heteronormativity to Full Sexual Citizenship? Equality and Sexual Freedom in Laurie Ackermann's Constitutional Jurisprudence. – Acta Juridica: Dignity, Freedom and the Post-Apartheid Legal Order: The Critical Jurisprudence of Laurie Ackermann, pp 254–272.

Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne (2012). Tallinn: Juura.

Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee 29.04.2010 resolutsioon 1728/2010. – <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/ERES1728.htm>

Fields, B., Fields, K. (2012). Racecraft. USA: Verso.

Klarman, M. J. (1998). What's So Great About Constitutionalism? – Northwestern University Law Review, vol 93, no 1, pp 145–194.

Seidman, L. M. (2013). On Constitutional Disobedience. USA: Oxford University Press.

Õiguskantsleri 2011. aasta tegevuse ülevaade. – <https://www.riigiteataja.ee/akt/301102012001>

Eesti rahvusvaheline positsioon ettevõtlussektori teadus- ja arendustegevuse alusel¹

Janno Reiljan
Tartu Ülikooli majandus-professor

Ingra Paltser
Tartu Ülikooli majandus-teaduskond, avaliku sektori ökonoomika ja rahanduse assistent

Ettevõtlussektori teadus- ja arendustegevus on edukas, kui on välja arendatud selle innovatsioonipoliitiline tugisüsteem.

Innovatsiooni tase ettevõtlussektoris sõltub üldiste arengutingimustega loodud baasist (rajasõltuvus), valitsussektori innovatsioonipoliitika meetmete tõhususest ning ettevõtlussektori enda teadus- ja arendustegevuse ulatusest ja edukusest. Valitsussektori ülesanne on välja arendada terviklik ja tõhusalt toimiv riigi innovatsioonisüsteem, mille raames innovatsioonipoliitika aktiveerib ja toetab ettevõtlussektori innovatsioonile suunatud teadus- ja arendustegevust.

Artiklis käsitletakse Euroopa Liidu liikmete ja sellega tihedalt assotsieerunud riikide teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni taset ja dünaamikat ettevõtlussektoris. Ühes riigis üksikult võetuna on neid keeruline hinnata. Seetõttu toetub hinnang käesolevas uurimuses rahvusvahelisele võrdlevanalüüsile. Euroopa Liidu liikmete ja liiduga tihedalt assotsieerunud riikide ettevõtlussektori teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni näitajate väärtusi omavahel võrreldes saab hinnata riigi rahvusvahelist positsiooni.

Eesti rahvusvahelise positsiooni hindamine loob aluse Eesti konkurentsivõime kujunemise mõistmiseks pikemas perspektiivis. Eesmärgi saavutamiseks lahendatakse järgmised uurimisülesanded:

- tuuakse välja teadus- ja arendustegevust ning innovatsiooni ettevõtlussektoris kujundav innovatsioonipoliitiline tugisüsteem;
- analüüsitakse ettevõtlussektori teadus- ja arendustegevuse toetamise vajalikkust ja valitsussektori võimalusi;
- avatakse valitsussektori teadus- ja arendustegevuse roll ettevõtlussektori sellekohase tegevuse ja innovatsiooni arengu alusena;
- empiirilise analüüsi alusel antakse hinnang Eesti rahvusvahelisele positsioonile teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni taseme alusel ettevõtlussektoris vaatlusaluste Euroopa riikide kogumis.

Raamtingimuste kujundamine

Innovatsiooni edendamisele suunatud poliitikameetmeid struktureeritakse uuringutes erinevalt. Oslo Manualis tuuakse välja neli valdkonda (OECD 1997). Euroopa Komisjon (Cunningham *et al* 2008) eristab samuti nelja valdkonda, mis erinevad aga OECD kasutatavast struktuurist. Anthony Arundel ja Hugo Hollanders (2005) pakuvad välja kaheksa, Juan Vicente García Manjón (2010) seitse innovatsioonipoliitika valdkonda. Nendest käsitlustest lähtudes määrati käesolevas uurimuses ettevõtlussektori teadus- ja arendustegevuse koht innovatsioonipoliitika üldises raamistikus (joonis 1).

Riigi innovatsioonisüsteemi ülesanne on tagada tõhus uuenduste rakendamine ettevõtetes ja asutustes. Innovatsioonipoliitika keskmes on teadus- ja arendustegevuse edendamine erasektoris, sest ettevõtted suunavad ressursse teadus- ja arendustegevuse arengusse rakenduslikul (uuendamise) eesmärgil. Valitsussektori teadus- ja arendustegevuse tulemused suunatakse avaliku hüvena ettevõtlussektoris, et neid rakendataks uue väärtuse loomisel. Osa ressursse suunatakse valitsussektorist otse ettevõtlussektori teadus- ja arendustegevuse toetamiseks.

Koostöö ja kompetentse tööjõu ettevalmistamine

Ettevõtlussektori teadus- ja arendustegevuse areng sõltub palju koostööpoliitika abinõude ulatusest ja toimimise tõhususest. Charles Edquist (2006) rõhutab, et üksteiselt õppimine on ülioluline. Kootöös on võimalik jagada ühiseid teadus- ja arendustegevuse probleeme, saada kergemini valitsussektorilt toetust, koostööst tekib sünergia ning ettevõtted saavad toetuda erialapartneritele (Manjón 2008), koostööl on positiivne mõju ettevõtete teadus- ja arenduskulutustele ning patentide arvule (Czarnitzki *et al* 2007). René Belderbos *et al* (2004) jõudsid järeldusele, et ettevõtete koostöö ülikoolide ja teadusasutustega on seotud uute või oluliselt täiustatud kaupade või teenuste turule toomisega.

Ettevõtlussektorile on tähtis kompetentne tööjõud (Edquist 2006). Hariduspoliitika peab innovatsioonipoliitika osana tagama pädeva tööjõu: fundamentaalprobleemide lahendamiseks teadustöötajad, uuenduste rakendamiseks arendustöötajad, õigus- ja ettevõtluskeskkonna arendajad, koostöö organiseerijad ja uuenduste kasutajad tootmisprotsessi kõigis lülides. Anders Sørensen (1999) rõhutab, et teadus- ja arendustegevus muutub tulutoovaks alles siis, kui inimkapital jõuab teatud kindlale arengutasemele.

Õigus- ja ettevõtluskeskkonna kujundamise abinõud peavad innovatsioonipoliitika osana tagama ettevõtete ja asutuste õiguste ja vastutuse tasakaalu ning motivatsiooni teadus- ja arendustegevuse tulemuste väljatöötamiseks ja rakendamiseks. Seaduste loomist ja muutmist peetakse isegi tähtsamaks innovatsiooni edendamise vahendiks kui subsidiume ja teisi rahalisi instrumente (Edquist 2002). Intellektuaalse omandi kaitse toetab ettevõtlussektori investeringuid teadus- ja arendustegevusse, tagades tulemuste levitamise kooskõlas looja õigustega (Manjón 2010).

Valitsussektor peaks investeerima ka info- ja kommunikatsioonitehnoloogiatesse, millel on tähtis roll teadus- ja arendustegevuses, näiteks meditsiinis, transpordis, füüsikas (Manjón 2008). Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia abil on kergem uuringutele ligi pääseda ning see edendab ka koostööd hõlbustavaid võrgustikke (OECD 2007).

Avaliku sektori teadus- ja arendustöö roll teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni alusena ettevõtlus-sektoris

Uuringutest ilmneb, et rohkem uut teadmust loovad riigid arenevad majanduslikult kiiremini ja on teistest konkurentsivõimelisemad. Teadus- ja arendustegevuse rahastamise suurendamisel saavad riigid uuenduste rohkenemise tulemusena konkurentsieelised teiste ees (Eesti konkurentsivõime 2002). Uue teadmuse loomine on majandussüsteemi koostisosa, mida on vaja ressursidega varustada, -organiseerida ja juhtida. Teadus- ja arendustegevus on süstemaatiline loov töö uue teadmuse loomiseks potentsiaalsetele kasutajatele (Grupp 1998).

Valitsussektori teadus- ja arendustegevuse arendamisel tuleb kindlaks määrata sellest kasuajajate ring, sest tasuta saadud teadus- ja arendustegevuse tulemused võivad mõjutada ettevõtete konkurentsivõimet. Selles osas on uurimistulemused vastuolulised. Üldjuhul arvatakse, et ülikoolide ja teadusasutuste uuringutest on enam kasu suurtel ettevõtetel, sest väikestel puudub oskus ülikoolides koostööpartnerit leida ja võimalus koostööst otsest kasu saada (Forsman 2009). Kuid on esitatud ka vastupidiseid argumente: väiksemad ettevõtted saavad sagedamini kasu ülikoolide teadustöödest ja avastustest, sest neil on suurtest paremad sisemised iseseisva teadus- ja arendustöö võimalused (Audretsch 2003). Eeltoodust võib järeldada, et valitsussektori teadus- ja arendustegevusest on kasu kõigil innovaatilistel ettevõtetel ja ettevõtte suurusest tulenevad konkurentsimoonutused ei ole olulised. Artikli autorid (Reiljan, Paltser 2013) hindasid Eesti rahvusvahelist positsiooni avaliku sektori teadus- ja arendustegevuse alusel ning jõudsid järeldusele, et kõrgharidussektori teadus- ja arendustegevuse tasemelt on Eesti kõrgemal Euroopa Liidu riikide keskmisest tasemest, teistes sektorites (keskvalitsus, Euroopa Liidu toetuste rakendamine) aga keskmisest tasemest allpool.

Avaliku sektori ja ettevõtlussektori teadus- ja arendustöö seose senised empiirilised analüüsid on andnud vastandlikke tulemusi.

- OECD 21 liikmesriigi andmeid analüüsides leidis Martin Falk (2004), et kõrgharidussektori teadus- ja arendustöö kulutused on positiivselt seotud ettevõtlussektori teadus- ja arendustöö kulutustega, kuid teiste riigiasutuste ja ettevõtlussektori teadus- ja arendustöö kulutuste vahel statistiliselt olulist seost ei leitud. Võib oletada, et kõrgharidussektori teadus- ja arendustegevus võimaldab teaduspõhise õppetöö kaudu ette valmistada nõutava kvalifikatsiooniga tänapäevaste -lahenduste rakendamisele orienteeritud töötajaid ka ettevõtlussektorile.
- Dominique Guellec ja Bruno van Pottelsberghe (2003) ei leidnud kõrgharidussektori ja ettevõtlussektori teadus- ja arendustöö kulutuste vahel olulist seost. Tuleb arvestada, et ülikoolide ja teadusasutuste uuringud ei pruugi anda innovatsioonipoliitikas soovitud impulssi majandusarenguks, kui riigi ettevõtted ei ole võimelised või huvitatud tulemuste rakendamisest ning seega innovatsioone ei teki. Uued teadmised võivad liikuda teistesse riikidesse ja nende rakendamine seal toob kasu hoopis sealsele majandusele (Smart Innovation 2006). Seega peab valitsussektor suunama oma uurimis- ja teadustöö riigi majanduse arengu seisukohalt tähtsatele tegevusaladele. Ülikooliteadus peab seejuures tagama kõrgharidussüsteemis teaduspõhise õppe arendamise, eelkõige teadus- ja arendustööks vajaliku inimkapitali ettevalmistamise.

- Avaliku sektori teadus- ja arendustegevuse rakenduslik aspekt sõltub ilmselt teadusasutuste ja ettevõtete koostööst. Guellec ja van Pottelsberghe (2003) leidsid OECD 17 liikmesriigi andmeid analüüsides, et valitsussektori teadus- ja arendustööle suunatud kulutused ergutavad ettevõtlussektorit teadus- ja arendustöö kulutusi suurendama, kui valitsuse uuringud viiakse ellu allhankena ettevõtetes. Kui uuringud tehakse valitsussektori teadusasutustes, on seos negatiivne; see tähendab valitsussektor võib ettevõtlussektori teadus- ja arendustöö kulutusi osaliselt välja tõrjuda. Seega tuleb leida optimaalne suhe ressursside jaotuses avaliku sektori asutustes ning ettevõtetes toimuva teadus- ja arendustegevuse vahel.

Tavaliselt toetab valitsussektor teadus- ja arendustegevust ettevõtlussektoris vähem kui valitsussektori asutustes. Seejuures peaks valitsussektor ettevõtlussektorile toetusi eraldades hoolitsema selle eest, et toetused -stimuleeriksid erasektorit oma teadus- ja arendustöö kulutusi maksimaalselt suurendama.

Euroopa Nõukogu istungil Lissabonis 2000. aastal heaks kiidetud Euroopa Liidu arengu-strateegia nägi ette, et teadus- ja arendustegevuse kogukulud suurenevad Euroopa Liidus 2010. aastaks kolme protsendini SKT-st, seejuures pidi valitsussektori osa olema üks kolmandik (üks protsent SKT-st) ja erasektori osa kaks kolmandikku (kaks protsenti SKT-st). Euroopa Liit on sellest eesmärgist veel kaugel. 2010. aastal moodustasid teadus- ja arendustöö kogukulud Euroopa Liidus keskmiselt 2,0 protsenti, minimaalne tase 0,6 protsenti oli Küprosel, Bulgaarias, Lätis ja Maltal, kõrgeim tase 3,9 protsenti Soomes ja 3,4 protsenti Rootsis, Eestis oli see 1,6 protsenti SKT-st. Ettevõtlussektori vastavad kulutused moodustasid 2010. aastal Euroopa Liidus keskmiselt 1,23 protsenti ja Eestis 0,81 protsenti SKT-st (Eurostat 2012).

Miks on vaja ettevõtlussektori teadus- ja arendustegevust toetada?

Põhiosa ettevõtlussektori teadus- ja arendustegevusest rahastab ettevõtlussektor ise. Mida pikemaajalisemate investeeringute ja ebakindlamate tulemustega on arendustöö seotud, seda ettevaatlikumad on ettevõtted investeerimisotsuste vastuvõtmisel ning perspektiivne arendustöö võib pidurduda. Ettevõtetele luuakse riigivõimu (seaduste ja nende täitmist tagavate mehhanismide) abil intellektuaalse omandi kaitse süsteem (sh patendid), mis kindlustab ettevõttele mingiks ajaks monopoolse seisundi arendustöö tulemuste kasutamisel. Monopoolset seisundit loova valitsussektori interventsiooni alternatiiviks on erasektori teadus- ja arendustegevuse otsene ressurssidega toetamine (enamasti rahastamine) valitsussektori eelarvest, et vähendada eraettevõtete kulusid ja maandada riske. Artikli autorid hindavad seda meedet ettevõtlussektori teadus- ja arendustegevuse toetamise keskseks komponendiks (joonis 1).

Ettevõtlussektori teadus- ja arendustegevuse toetused tuleb suunata valdkondadesse, mis on kooskõlas riigi innovatsioonipoliitika eesmärkidega. Ettevõtlussektorit tuleb toetustega suunata uurimis- ja teadustöö strateegilistesse valdkondadesse nagu info- ja kommunikatsioonitehnoloogia ning biotehnoloogia (Arundel, Hollanders 2005).

Valitsussektori toetused erasektori teadus- ja arendustegevusele on väga olulised väikese ja keskmise suurusega ettevõtetele, mis võivad olla riigile tähtsad uute ideede ja kasvu allikad (Hyytinen, Toivanen 2005). Üldjuhul on innovaatilisemad oskuste ja ressurssidega paremini varustatud suurettevõtted, väike- ja keskmise suurusega ettevõtete eelis on parem kohanemisevõime (Forsman 2009), nende lihtsam juhtimisstruktuur kiirendab otsuste vastuvõtmist (Audretsch 2004). Janina Reinkowski *et al* (2010) näitavad oma uuringus Ida-Saksamaa ettevõtete andmeil, et valitsussektori teadus- ja arendustöö toetused suurendavad nii mikro- ja väikese kui ka keskmise suurusega ettevõtete teadus- ja arendustööle suunatud kulutuste taset ning väikese ja keskmise suurusega ettevõtete puhul ka patentide omandamise tõenäosust.

Valitsussektor saab erasektori teadus- ja arendustegevust toetada erinevaid instrumente kasutades, sellel on nii tugevad kui ka nõrgad küljed (Peneder 2008). Need instrumendid jaotuvad otsesteks ja kaudseteks.

- Otsesed instrumendid on vahetult ettevõtetele suunatavad sihtotstarbelised grantid ja subsideeritud või garanteeritud laenud. Valitsussektori otsese toetuse osutamisel erasektorile tuleb tagada, et toetust saaksid projektid, mis seda vääriavad: projektid peavad olema tõhusad, saavutama eesmärgi ja tagama sotsiaalse kasu (OECD 2007). Otsese vastutuse puudumise ja kontrollimeetmete nõrkuse korral võivad valitsusasutused tellida (rahastada) uuringuid valedes valdkondades (OECD 2001). Arvestada tuleb võimalike valitsussektori tõrgetega (huvi ja vastutuse puudumine tulemuste suhtes, suutmatuse projekte sisuliselt hinnata, korruptsioon).
- Kaudsete meetodite hulka kuuluvad teadus- ja arendusinfole juurdepääsu -tagamine (avatud infobaasid), täienduskoolituse (elukestva õppe) süsteemi loomine, nõustamisteenuse pakkumine (eriti väikese ja keskmise suurusega ettevõtetele), koostöövõrgustike loomine jms. Nende meetmetega suurendatakse ettevõtete ja nende töötajate üldist teadus- ja arendusvõimekust. Kaudsete meetmete hulka kuuluvad ka maksusoodustused, mis on suunatud teadus- ja arendustöö tulemuste innovatsiooniks transformeerimisele – maksusoodustusi saab taotleda, kui teadus- ja arendustöö tulemusi rakendatakse tootmises.

Valitsussektori teadus- ja arendustöö toetustel on ettevõtte teadus- ja arendustegevusele positiivne mõju, kui ettevõtte on loonud toetuste absorbeerimiseks teadus- ja arendustegevuse osakonna (Veugelers 1997). Valitsussektorilt ettevõtlussektorile suunatud teadus- ja arendustöö toetuste puhul tuleb arvestada, et ettevõtlussektori otsuseid vahendeid teadus- ja arendusprojektidesse suunata mõjutavad mitmed üldised institutsionaalsed tegurid, nagu turu suurus (Romer 1996), majanduse struktuur (Lederman, Maloney 2003), ettevõtte suurus ja turu struktuur (OECD 2003), ning need sõltuvad valitsussektori toetustest ja nende suurusest (Hall, Van Reenen 2000).

Subsiidiumide mõju on erinev

Subsiidiumide ettevõtete teadus- ja arendustegevuse toetamiseks eraldatakse mitmeist allikaist erinevatel eesmärkidel ja tingimustel, seetõttu on ka nende mõju erinev. Luke Georghiou *et al* (2004) uuringu kohaselt peavad valitsussektori toetused ületama teatud piirsuuruse, et nad suudaksid mõjutada ettevõtteid innovatsioonile orienteeruma.

Dirk Czarnitzki ja Georg Lichti (2006) Saksamaa firmade uuringust järeldub, et selge positiivne mõju on ainult regionaaltasandil tulevatel toetustel. Nii keskvalitsuse kui ka regionaalsete toetuste suure mõju ettevõtete teadus- ja arendustegevuse arengule toovad välja Jose Albors-Garrigos ja Rosa Rodriguez Barrera (2011). Euroopa Liidult pärinevatel toetustel aga üldjuhul ettevõtete teadus- ja arendustegevusele positiivset mõju ei leita (Albors-Garrigos, Barrera 2011).

Valitsussektori toetused ei mõjuta ainult erasektori teadus- ja arenduskulutusi, vaid kujundavad firmasid mitmest aspektist. OECD uuringu kohaselt mõjutasid need firmade koostöömustrit, innovatsioonistrateegiat ja -käitumist (OECD 2006).

Jesús Galende ja Juan Manuel de la Fuente (2003) uuringust selgub, et valitsussektori teadus- ja arendustoetuste mõju on suurem, kui kogu ettevõtte käitumine on suunatud uuendustele. Tähtis on ka suhtumine tootedisaini, uue teadmuse otsimisse väljastpoolt, uue tehnoloogia muretsimine ja innovaatiline turundustegevus (Huang *et al* 2008).

Valitsussektori toetuste tõhusat kasutamist soodustava tingimusena tuuakse välja ettevõtte võimekus teha koostööd klientidega, konkurentidega, konsultantidega, ülikoolidega ja teadusasutustega (Santamaría *et al* 2010). Seejuures peab ettevõtte kasutama välispartnereid kui innovatsiooniprotsessiks kasuliku info allikaid (Frishammar, Hörte 2005).

Ettevõtte innovatsiooniprotsesside edukuse tagab tema terviklikkus (komplekssus) (Hervas-Oliver, Albors-Garrigos 2009; Cosh *et al* 2012), see tähendab kõigi vajalike osakondade olemasolu teadus- ja arendusosakonnast tootmis- ja turundusosakonnani.

Kokkuvõttes tuleb rõhutada, et valitsussektori toetused erasektori teadus- ja arendustegevusele peavad konkreetse projekti teostamise kõrval kujundama ettevõtte sisekliimat ja käitumismustrit innovaatilist tegevust soodustavas suunas (Albors-Garrigos, Barrera 2011).

Rahvusvaheline võrdlevanalüüs

Järgnevalt vaadeldakse teadus- ja arendustegevust ning innovatsiooni ettevõtlussektoris Euroopa Liidu liikmete ja sellega tihedalt assotsieerunud riikide kogumis – kokku 32 riigis (27 Euroopa Liidu liiget ning Horvaatia, Türgi, Island, Norra ja Šveits). Statistilised andmed pärinevad Eurostat *on-line*'i andmebaasist ja *Community Innovation Survey* (CIS) uuringutest. Selles uuringus on hõlmatud kolme aasta (2004, 2006 ja 2008) andmed. Valitud on just need aastad, sest mitmed analüüsis kasutatavad näitajad pärinevad CIS-uuringust, mida tehakse iga kahe aasta järel ning 2008. aasta andmed olid uuringu ajal kõige uuemad.

Paljudes teoreetilistes käsitlustes ja empiirilistes uuringutes on välja toodud hulk teadus- ja arendustegevust ning innovatsiooni ettevõtlussektoris iseloomustavaid näitajaid. Käesolevas uuringus kasutatakse tabelites 1, 2 ja 3 toodud näitajaid. Ettevõtete koostööd avaliku sektori teadus- ja arendusasutustega iseloomustavad näitajad on tabelis 1. Sellest aspektist toovad autorid välja kolm näitajat, mis iseloomustavad seda, kuidas ettevõtlussektor kasutab valitsuse pakutavat teadus- ja arendustegevuse infrastruktuuri ja personali. Käesolevas uuringus on lisatud neljas näitaja. Kuna valitsussektori asutused on ettevõtetele teadus- ja arendustegevuses olulised koostööpartnerid, siis kirjeldavad kaks esimest näitajat nende ettevõtete osakaalu, kes teevad koostööd avaliku sektori asutustega. Järgmised kaks näitajat iseloomustavad ettevõtlussektori tellimisel ja rahastamisel tehtavat teadus- ja arendustööd avaliku sektori asutustes. Ettevõtlussektor kasutab valitsussektori teadus- ja arendustegevuse infrastruktuuri ja personali oma teadus- ja arendustellimuste täitmiseks.

Ettevõtlussektori panust teadus- ja arendustegevusse kajastavad näitajad on toodud tabelis 2. Esimesed kaks näitajat iseloomustavad ettevõtlussektori teadus- ja arendustegevuse kulutuste taset. Nende puhul tuleb arvestada, et osa ettevõtlussektori teadus- ja arenduskulusid rahastavad valitsussektor, mittetulundussektor ning välisallikad. Seepärast tuuakse eraldi välja näitaja, mis kirjeldab ettevõtlussektori enda rahastatud teadus- ja arendustöö kulutusi (näitaja 3). Neljas näitaja kirjeldab ettevõtlussektori teadus- ja arendustöötajate osakaalu tööhõives. Viimased kaks näitajat iseloomustavad ettevõttesisese ja väljastpoolt tellitud teadus- ja arendustööga tegelevate innovaatiliste ettevõtete osakaalu.

Lõpuks tuuakse välja innovatsioonikoostööd ja innovatsiooni ettevõtlussektoris kajastavad näitajad. Tabeli 3 esimesed viis näitajat kirjeldavad erasektori asutustega innovatsioonikoostööd tegevate innovaatiliste ettevõtete osakaalu ettevõtete hulgas. Näitaja 6 iseloomustab CIS-uuringus osalenud innovaatiliste ettevõtete osakaalu kõikidest ettevõtetest. (Innovaatilise ettevõtte all mõeldakse tehnoloogiliselt innovaatilist ettevõtet, s.t ettevõtet, mis töö vaadeldaval ajavahemikul turule tooteuuenduse, viis ellu protsessiuuenduse või oli hõivatud innovaatilise tegevusega.) Näitaja 7 kirjeldab leiutiste realiseerumist turul – turule uue või täiustatud kauba või teenusega tulnud ettevõtete osakaalu. Viimane näitaja iseloomustab patentide registreerimise taset ettevõtlussektoris.

Empiirilise analüüsi tulemused

Teadus- ja arendustegevust ning innovatsiooni ettevõtlussektoris iseloomustavate näitajate kirjeldavad statistikud on tabelis 4. Sealt on näha, et Euroopa Liidu liikmete ja sellega tihedalt assotsieerunud riikide väärtused varieeruvad riigiti.

Teadus- ja arendustegevust ning innovatsiooni ettevõtlussektoris iseloomustavate näitajate alusel (joonis 2) on Eesti positsioon kõige parem näitaja *COgroup*'i (oma kontserni teiste ettevõtetega koostööd tegevate innovaatiliste ettevõtete osakaal) puhul ning kõige kehvem *BESToGOV*-i (ettevõtlussektori teadus- ja arendustegevuse rahastamise tase valitsussektori asutustes) puhul.

Jooniselt 2 on näha, et peale *COgroup*'i on Eesti positsioon vaatlusaluse riikide kogumi keskmisest tasemest parem veel järgmiste näitajate alusel: väljastpoolt tellitud teadus- ja arendustööga tegelevate innovaatiliste ettevõtete osakaal (*RDex*), klientide ja tarbijatega ning konkurentide ja samast majandusharust teiste ettevõtetega koostööd tegevate innovaatiliste ettevõtete osakaal (*COcustomer*, *COcompet*), innovaatiliste ettevõtete osakaal kõikidest ettevõtetest (*innov*) ning turule uue või oluliselt täiustatud kauba või teenusega tulnud ettevõtete osakaal (*newmar*). Ülejäänud näitajate puhul on Eesti vaatlusaluse riikide kogumi keskmisest madalamal tasemel.

Järgnevalt tehakse komponentanalüüs teadus- ja arendustegevust ning innovatsiooni ettevõtlussektoris iseloomustavate näitajate alusel. Sellest selgub ettevõtlussektori teadus- ja arendustegevuse struktuur (tabel 5). Komponentanalüüs töö välja neli sünteetilist kompleksnäitajat (komponenti). Analüüsi tulemusena vähenes teadus- ja arendustegevust ning innovatsiooni ettevõtlussektoris kirjeldavate näitajate arv enam kui 75 protsendi võrra (-18-lt 4-le), kuid algnäitajates sisalduvast infost läks kaduma vähem kui viiendik (algnäitajate variatsiooni kirjeldusmäär 81,9%).

Komponentiga K1 on kõige tugevamalt seotud seitse näitajat, mis kirjeldavad nende ettevõtete osakaalu, kes tegid innovatsioonikoostööd kliendiga, mõne teise ettevõttega, valitsusasutusega või valitsussektori teadusasutustega, samuti ülikoolide või teiste kõrgharidusasutustega. Selle komponendiga on tugevalt seotud veel kaks näitajat, mis iseloomustavad ettevõttesisese või väljastpoolt tellitud teadus- ja arendusprojektidega tegelevate innovaatiliste ettevõtete osakaalu (*RDin* ja *RDex*). Esimese komponendi olemust väljendab kõige paremini nimetus „Ettevõtete innovatsioonialase koostöö tase”.

Komponentiga K2 on kõige tugevamalt seotud neli näitajat, mis iseloomustavad ettevõtlussektori teadus- ja arendustegevuse rahastamist ning ettevõtlussektori teadus- ja arendustöötajate osakaalu. Selle komponendiga on veel tugevalt seotud näitaja, mis kirjeldab ettevõtete poolset Euroopa Patendiameti patentide registreerimise taset. Nõrgemalt on seotud järgmised näitajad: *RDin* ja *RDex*, *newmar* (turule uue või oluliselt täiustatud kauba või teenusega tulnud ettevõtete osakaal) ning *innov* (innovaatiliste ettevõtete osakaal kõikidest ettevõtetest). Seda komponenti iseloomustab nimetus „Ettevõtlussektori teadus- ja arendustegevuse tase”.

Komponentiga K3 on tugevalt seotud kolm näitajat. Kaks esimest iseloomustavad innovatsiooni ettevõtlussektoris (*newmar* ja *innov*), kolmas kirjeldab ettevõtlussektori teadus- ja arendustegevuse rahastamise taset valitsussektori asutustes (*BESToHES*). Kolmanda komponendi iseloomule vastab nimetus „Innovatsiooni tase ettevõtlussektoris”. Komponent K4 esindab kaht algnäitajat, mis iseloomustavad ettevõtlussektori teadus- ja arendustegevuse rahastamise taset valitsussektori ja kõrgharidussektori asutustes. Selle komponendi olemust väljendab kõige paremini nimetus „Ettevõtete poolne teadus- ja arendustegevuse rahastamise tase valitsussektoris”.

Eelneva nelja komponendi alusel Eesti rahvusvahelise positsiooni hindamiseks kasutame lisas 1 toodud komponentskooride keskmisi ja analüüsi tulemusi illustreerivat graafikut. Jooniselt 3 on näha, et üldiselt on Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni tase ettevõtlussektoris vaatlusaluse riikide kogumi keskmise suhtes vastuoluline – kahe komponendi alusel on Eesti komponentskoor üle riikide kogumi keskmise taseme ning kahe komponendi alusel alla keskmist taset.

Komponendi K1 (ettevõtete innovatsioonikoostöö tase) alusel on Eesti tase mõnevõrra kõrgem (0,30 standardhälbe võrra) vaatlusaluste riikide keskmisest, Eesti asub riikide järjestuses kogumi esimese kolmandiku lõpus (10. positsioonil). Eestiga ligilähedaselt sarnased riigid on esimese komponendi alusel Tšehhi ja Läti. Kõige kõrgemad komponentskoorid on selle komponendi puhul Soomel (2,6) ja Sloveenial (1,6) ning kõige madalamad väärtused Saksamaal (–1,6) ja Hispaanial (–1,4).

Komponendi K2 (ettevõtlussektori teadus- ja arendustegevuse tase) puhul on Eesti 0,61 standardhälbe võrra vaatlusaluste riikide kogumi keskmisest madalamal ja asub riikide järjestuses 22. positsioonil. K2 alusel on Eestiga sarnased Horvaatia ja Island. Kõige suuremad on selle komponendi väärtused Rootsil ja Soomel (1,9 ja 1,5) ning kõige väiksemad Küprosel (–1,8) ja Bulgaarial (–1,4).

Komponendi K3 (innovatsiooni tase ettevõtlussektoris) alusel on Eesti komponentskoor 0,79 standardhälvet üle riikidekogumi keskmise ning Eesti asub riikide järjestuses kogumi 5. positsioonil, ainult neljas riigis on komponentskoorid kõrgemad. Eestis on innovatsiooni tase ettevõtlussektoris märkimisväärselt kõrge, kuigi ettevõtlussektori teadus- ja arendustegevuselt (komponent K2) on Eesti madalal tasemel. Kolmanda komponendi alusel on Eestiga sarnased Saksamaa ja Austria. Kõige kõrgem on innovatsiooni tase ettevõtlussektoris Islandil ja Türgil (komponentskoorid vastavalt 3,5 ja 1,3), kõige madalam Rumeenial (–1,3) ja Ungaril (–1,3).

Komponendi K4 (ettevõtete poolne teadus- ja arendustegevuse rahastamise tase valitsussektoris) alusel (komponentskoor –1,4) on Eesti vaatlusaluste riikide keskmisest tunduvalt madalamal ning asub riikide järjestuses eelviimasel, 31. positsioonil. Siit järeldub, et ettevõtlussektor tellib valitsus- ja kõrgharidussektorilt teadus- ja arendustegevust teiste vaatlusaluste riikidega võrreldes vähe. Eesti ettevõtetel sisuliselt puudub nende rahastamist nõudev koostöö valitsussektori asutustega. Neljanda komponendi alusel on Eestiga sarnased riigid Taani ja Iirimaa. Kõige kõrgemad komponentskoorid on Islandil (2,1) ja Soomel (1,6), kõige madalam tase Küprosel (–1,8).

Kõiki nelja teadus- ja arendustegevust ja innovatsiooni ettevõtlussektoris iseloomustavat sünteetilist komponenti korraga vaadates selgub, et vaatlusaluste riikide seas on kõige paremad tulemused Soomel – kõigi nelja komponendi komponentskoorid on positiivsed – ning kõige kehvemad Maltal ja Portugalil: mõlemal on kõigi nelja komponendi komponentskoorid negatiivsed.

Komponentskooride dünaamikat kirjeldab joonis 4. Sealt on näha, et nelja aasta jooksul on kolme teadus- ja arendustegevust ning innovatsiooni ettevõtlussektoris iseloomustava komponendi komponentskoori väärtused Eestis märkimisväärselt langenud, s.t Eesti positsioon vaatlusaluste riikide seas on halvenenud. Ainult teise komponendi (ettevõtlussektori teadus- ja arendustegevuse tase) väärtus on vaatlusaluste aastate jooksul paranenud ja Eesti on lähenenud vaatlusaluse riikide kogumi keskmisele tasemele.

Kokkuvõte

Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni tulemused riigi ettevõtlussektoris kujunevad keerulises, sageli vastuolulises protsessis innovatsioonipoliitika eri valdkondade mõju all. Suuri lahknevusi on nii teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni ettevõtlussektoris kujunemise teoreetilistes käsitlustes kui ka empiirilistes analüüsides. Uurimuses süstematiseeriti teoreetilisi käsitlusi, analüüsiti empiirilistes uuringutes väljatoodud probleeme ning anti hinnang Eesti rahvusvahelisele positsioonile ettevõtlussektori teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni näitajate alusel, võrreldes seda Euroopa Liidu ja temaga tihedalt assotsieerunud riikide positsiooniga.

Edukaks teadus- ja arendustegevuseks ning innovatsiooniks ettevõtlussektoris tuleb välja arendada terviklikult toimiv innovatsioonipoliitiline tugisüsteem. Valitsussektori teadus- ja arendustegevusele lisaks peab ettevõtlussektorit toetama eelkõige haridussüsteem ning koostöö süvendamiseks tuleb kujundada vajalik õiguslik keskkond.

Valitsussektori sekkumist õigustab ainult see, kui ettevõtlussektoris ilmnevad turu- või süsteemitõrked, nende kindlakstegemine ei ole aga lihtne. Võimaluse rakendada valitsussektori toetusmehhanisme loovad meetmed, mis turu- ja süsteemitõrkeid kõrvaldades konkurentsimoonusi ei tekita.

Rõhutada tuleb avaliku sektori teadus- ja arendustegevuse tähtsust. Valitsussektori teadus- ja arendustöö tulemusena pakutakse ettevõtlussektorile avaliku hüvena fundamentaaluuringute tulemusi, samuti infrastruktuuri ja personali ettevõtlussektori teadus- ja arendusprojektide teostamiseks.

Empiirilise analüüsiga hõlmati 18 teadus- ja arendustegevust ning innovatsiooni ettevõtlussektoris iseloomustavat näitajat, mis tõid Eesti rahvusvahelise positsiooni kohta välja erinevad hinnangud. Nii teoreetilise kui ka empiirilise analüüsi tulemused näitavad, et Eestil tuleb parandada tööd ettevõtlussektori innovatsioonipoliitilise tugisüsteemi arendamisel ning adekvaatsete ja mõjusate toetusmeetmete väljatöötamisel, et parandada oma rahvusvahelist positsiooni.

¹ Artikkel on kirjutatud haridus- ja teadusministeeriumi sihtfinantseerimise projekti nr TMJJV 0037 „Väikeriigi innovatsioonisüsteemi arendamise ja rakendamise rajasõltuvuse mudel” toetusel.

Joonis 1. Teadus- ja arendustegevus innovatsioonipoliitika üldises raamistikus

ALLIKAS: Autorite koostatud.

Tabel 1. Ettevõtlussektori teadus- ja arenduskoostööd avaliku sektori asutustega iseloomustavad näitajad

Nr	Lühend	Näitaja
1	COgovern	Valitsuse ja avalike teadusasutustega koostööd tegevate innovaatiliste ettevõtete osakaal (% kõigist innovaatilistest ettevõtetest)
2	COuniv	Ülikoolide ja teiste kõrgharidusasutustega koostööd tegevate innovaatiliste ettevõtete osakaal (% kõigist innovaatilistest ettevõtetest)
3	BEStoGOV	Ettevõtlussektori teadus- ja arendustegevuse rahastamise tase valitsussektori asutustes (% SKT-st)
4	BEStoHES	Ettevõtlussektori teadus- ja arendustegevuse rahastamise tase kõrgharidussektori asutustes (% SKT-st)

ALLIKAS: Autorite koostatud.

Tabel 2. Ettevõtlussektori panust teadus- ja arendustegevusse iseloomustavad näitajad

Nr	Lühend	Näitaja
1	BESgdp	Ettevõtlussektori teadus- ja arendustegevuse kulutuste tase (% SKT-st)
2	BESshr	Ettevõtlussektori teadus- ja arendustegevuse kulutuste osatähtsus (% teadus- ja arendustegevuse kogukuludest)
3	BEStoBES	Ettevõtlussektori enda teadus- ja arendustegevuse rahastamise tase (% SKT-st)
4	empBES	Ettevõtlussektoris teadus- ja arendustöötajate osakaal kogu tööhõives (% täistööaja ekvivalentideks taandatud andmete alusel)
5	RDin	Ettevõttesisese teadus- ja arendustööga tegelevate innovaatiliste ettevõtete osakaal (% kõigist innovaatilistest ettevõtetest)

6	RDex	Väljastpoolt tellitud teadus- ja arendustööga tegelevate innovaatiliste ettevõtete osakaal (% kõigist innovaatilistest ettevõtetest)
---	------	--

ALLIKAS: Autorite koostatud.

Tabel 3. Innovatsioonikoostööd ja innovatsiooni ettevõtlussektoris iseloomustavad näitajad

Nr	Lühend	Näitaja
1	COgroup	Oma kontserni teiste ettevõtetega koostööd tegevate innovaatiliste ettevõtete osakaal (% kõigist innovaatilistest ettevõtetest)
2	COsupplier	Seadmete, materjali, pooltoodete, tarkvara tarnijatega koostööd tegevate innovaatiliste ettevõtete osakaal (% kõigist innovaatilistest ettevõtetest)
3	COcustomer	Klientide ja tarbijatega koostööd tegevate innovaatiliste ettevõtete osakaal (% kõigist innovaatilistest ettevõtetest)
4	COcompet	Konkurentide ja samast majandusharust teiste ettevõtetega koostööd tegevate innovaatiliste ettevõtete osakaal (% kõigist innovaatilistest ettevõtetest)
5	COconsult	Konsultatsioonifirmade, kommertslaborite või eraõiguslike teadus- ja arendusasutustega koostööd tegevate innovaatiliste ettevõtete osakaal (% kõigist innovaatilistest ettevõtetest)
6	Innov	Innovaatiliste ettevõtete osakaal kõikidest ettevõtetest (% kõigist ettevõtetest)
7	Newmar	Turule uue või oluliselt täiustatud kauba või teenusega tulnud ettevõtete osakaal (% kõigist ettevõtetest)
8	patEPO	Euroopa Patendiameti patentide arv ettevõtlussektoris (mln elaniku kohta)

ALLIKAS: Autorite koostatud.

Joonis 2. Eesti positsioon vaatlusaluses kogumis teadus- ja arendustegevust ning innovatsiooni ettevõtlussektoris iseloomustavate näitajate lõikes

Tabel 4. Euroopa Liidu riikide teadus- ja arendustegevust ning innovatsiooni ettevõtlussektoris iseloomustavate näitajate statistilised parameetrid

Näitaja	Keskmine	Standardhälve	Miinimumväärtus	Maksimumväärtus	Väärtus Eestis	Eesti erinevus keskmisest (standardhälvet)
BESgdp	0,90	0,73	0,08	2,75	0,46	−0,60

BESshr	53,14	16,76	21,28	87,78	42,20	−0,66
BESstoBES	0,75	0,64	0,07	2,51	0,39	−0,56
empBES	0,53	0,44	0,07	1,94	0,24	−0,68
RDin	45,23	16,19	8,21	85,47	39,61	−0,36
RDex	22,91	9,51	7,18	50,64	22,98	0,01
COgroup	12,50	6,05	2,82	25,47	19,73	1,29
COsupplier	24,04	10,88	7,02	62,42	23,44	−0,06
COcustomer	19,89	9,32	4,22	52,64	23,27	0,40
COcompet	12,44	7,02	3,00	35,59	15,58	0,47
COconsult	13,54	7,38	2,91	44,76	10,13	−0,51
COgovern	8,07	4,87	1,47	27,86	4,68	−0,74
COuniv	11,32	6,06	2,16	35,99	8,32	−0,51
BESstoGOV	0,02	0,02	0,00	0,06	0,00	−1,14
BESstoHES	0,02	0,02	0,00	0,09	0,02	−0,04
Innov	37,14	11,71	16,10	65,12	48,23	0,96
Newmar	15,32	7,54	4,71	40,32	16,19	0,12
patEPO	76,66	94,34	0,47	381,10	8,85	−0,72

ALLIKAS: Autorite koostatud.

Tabel 5. Teadus- ja arendustegevust ning innovatsiooni ettevõtlussektoris iseloomustavaid näitajaid hõlmava komponentanalüüsi tulemused

	K1 Ettevõtete innovatsiooni- koostöö tase	K2 Ettevõtlussektori teadus- ja arendustegevuse tase	K3 Innovatsiooni tase ettevõtlussektoris	K4 Ettevõtete poolne teadus- ja arendustegevuse rahastamise tase valitsussektoris
COcustomer	0,95	0,11	0,08	0,07

COsupplier	0,94	−0,07	0,01	−0,02
COconsumer	0,93	0,10	0,00	−0,01
COcompet	0,91	−0,08	0,10	0,14
COuniv	0,77	0,36	−0,11	0,31
COgovern	0,75	0,19	0,13	0,45
COgroup	0,73	0,36	−0,07	−0,15
RDex	0,67	0,47	0,00	0,06
BESshr	0,01	0,91	0,06	0,01
BESgdp	0,18	0,87	0,32	0,16
BESstoBES	0,20	0,86	0,32	0,18
empBES	0,17	0,84	0,33	0,03
patEPO	0,06	0,82	0,27	0,15
RDin	0,40	0,66	−0,24	0,14
Newmar	0,09	0,41	0,80	0,07
Innov	−0,01	0,58	0,64	−0,20
BESstoHES	−0,06	0,20	0,62	0,58
BESstoGOV	0,18	0,13	−0,01	0,88
Komponendi omaväärtus	8,12	4,16	1,41	1,05
Kumulatiivne kirjeldusmäär	45,13	68,24	76,07	81,89
Bartletti testi olulisuse tõenäosus	0,00			
KMO	0,82			

Rotatsioonimeetod: Varimax.

*Joonis 3. Eesti rahvusvaheline positsioon analüüsiga hõlmatud riikide kogumis
nelja teadus- ja arendustegevust ning innovatsiooni ettevõtlussektoris
iseloostava komponendi alusel*

*Joonis 4. Teadus- ja arendustegevust ning innovatsiooni Eesti ettevõtlussektoris
iseloostavad komponentskoorid aastatel 2004, 2006 ja 2008*

Kasutatud kirjandus

- Albors-Garrigos, J., Barrera, R. R. (2011).** Impact of Public Funding on a Firm's Innovation Performance: Analysis of Internal and External Moderating Factors. – *International Journal of Innovation Management*, vol 15, no 6, pp 1297–1322.
- Arundel, A., Hollanders, H. (2005).** Policy, Indicators and Targets: Measuring the Impacts of Innovation Policies. European Trend Chart on Innovation, MERIT, December 19th.
- Audretsch, D. B. (2003).** Globalization, Innovation and the Strategic Management of Places. – J. Bröcker, D. Dohse, R. Soltwedel (eds). *Innovation Clusters and Interregional Competition*. Berlin: Springer, pp 11–27.
- Audretsch, D. B. (2004).** Sustaining Innovation and Growth: Public Policy Support for Entrepreneurship. – *Industry and Innovation*, vol 11, no 3, pp 167–191.
- Belderbos, R., Carree, M., Lokshin, B. (2004).** Cooperative R&D and Firm Performance. – *Research Policy*, vol 33, pp 1477–1492.
- Cosh, A., Fu, X., Hughes, A. (2012).** Organisation Structure and Innovation Performance in Different Environments. – *Small Business Economics*, vol 39, no 2, pp 301–317.
- Czarnitzki, D., Ebersberger, B., Fier, A. (2007).** The Relationship between R&D Collaboration, Subsidies and R&D Performance: Empirical Evidence from Finland and Germany. – *Journal of Applied Econometrics*, vol 22, pp 1347–1366.
- Czarnitzki, D., Licht, G. (2006).** Additionality of Public R&D Grants in a Transition Economy: The Case of Eastern Germany. – *Economics of Transition*, vol 14, no 1, pp 101–131.
- Cunningham, P., Robson, D., Neves, E. (2008)** Mapping of Innovation Support Measures. Pro Inno Europe, Inno Learning Platform.
- Edquist, C. (2002)** Innovation Policy: A Systemic Approach. – *The Globalizing Learning Economy*. Edited by D. Archibugi, B.-Å. Lundvall. Oxford: Oxford University Press, pp 219–238.
- Edquist, C. (2006).** System of Innovation. Perspectives and Challenges. – *The Oxford Handbook of Innovation*. Edited by J. Fagerberg, D. C. Mowery, R. R. Nelson. Oxford: Oxford University Press, pp 181–208.
- Eesti konkurentsivõime: mida riik teeb selle tugevdamiseks. (2002) Toim R. Eier. Tallinn: Eesti Konjunktuuriinstituut.
- Eurostat (2012). Research and Development Expenditure, by sectors of performance. – http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=rd_e_gerdot&lang=en (22.08.2012).
- Falk, M. (2004).** What Drives Business R&D Intensity Across OECD Countries? WIFO Working Paper, no 236.
- Forsman, H. (2009).** Improving Innovation Capabilities of Small Enterprises: Cluster Strategy as a Tool. – *International Journal of Innovation Management*, vol 13, no 2, pp 221–243.
- Frishammar, J., Hörte, S. Å. (2005).** Managing External Information in Manufacturing Firms: The Impact on Innovation Performance. – *Journal of Product Innovation Management*, vol 22, no 3, pp 251–266.
- Galende, J., de la Fuente, J. M. (2003).** Internal Factors Determining a Firm's Innovative Behaviour. – *Research Policy*, vol 32, no 5, pp 715–736.
- Georgiou, L., Clarysse, B., Steurs, G., Bilsen, V., Larosse, J. (2004).** Making the Difference. The evaluation of 'Behavioural Additionality' of R&D Subsidies. IWT- studie 48, Brussels.
- Grupp, H. (1998).** Foundations of the Economics of Innovation: Theory, Measurement and Practice. Northampton: Edward Elgar.
- Guellec, D., van Pottelsberghe, B. (2003).** The Impact of Public R&D Expenditure on Business R&D. – *Economics of Innovation and New Technology*, vol 12, no 3, pp 225–243.
- Hall, B., Van Reenen, J. (2000).** How Effective are Fiscal Incentives for R&D? A review of the Evidence. – *Research Policy*, vol 29, pp 449–469.
- Hervas-Oliver, J. L., Albors-Garrigos, J. (2009).** The Role of the Firm's Internal and Relational Capabilities in Clusters: When Distance and Embeddedness are not Enough to Explain Innovation. – *Journal of Economic Geography*, vol 9, no 2, pp 263–285.
- Huang, C., Arundel, A., Hollanders, H. (2008).** Non-R&D Innovation of Manufacturing Firms: Theory and Evidence from the Third European Community Innovation Survey. Report for the Sectoral Innovation Watch Project. Brussels: European Commission, DG Enterprise.
- Hyttinen, A., Toivanen, O. (2005).** Do Financial Constraints Hold Back Innovation and Growth? Evidence on the Role of Public Policy. – *Research Policy*, vol 34, pp 1385–1403.
- Lederman, D., Maloney, W. F. (2003).** Research and Development (R&D) and Development. – Policy Research Working Paper Series, no 3024, The World Bank.
- Manjón, J. V. G. (2008).** Establishing a Set of Indicators for Measuring the Impact of R&D Policies. BEFORE: Benchmarking and Foresight for Regions of Europe, September 2008.
- Manjón, J. V. G. (2010).** A Proposal of Indicators and Policy Framework for Innovation Benchmark in Europe. – *Journal of Technology Management & Innovation*, vol 5, issue 2, pp 13–23.
- OECD (1997). Oslo Manual. The Measurement of Scientific and Technological Activities. Proposed Guidelines for Collecting and Interpreting Technological Innovation Data. 2nd ed. Paris: OECD Publications.
- OECD (2001). Science, Technology and Industry Outlook. Drivers of Growth: Information Technology, Innovation and Entrepreneurship. OECD Publishing.
- OECD (2003). OECD Science, Technology and Industry Scoreboard. OECD Publishing.
- OECD (2006). Government R&D Funding and Company Behaviour: Measuring Behavioural Additionality. OECD Publishing.
- OECD (2007). Innovation and Growth: Rationale for an Innovation Strategy. OECD.

Peneder, M. (2008). The Problem of Private Under-Investment in Innovation: A Policy Mind Map. – *Technovation*, vol 28, no 8, pp 518–530.

Reiljan, J., Paltser, I. (2013). Eesti rahvusvaheline positsioon teadus- ja arenduspoliitika rakendamisel. – *Riigikogu Toimetised* 27, lk 105–117.

Reinkowski, J., Alecke, B., Mitze, T., Untiedt, G. (2010). Effectiveness of Public R&D Subsidies in East Germany: Is it a Matter of Firm Size? *Ruhr Economic Paper*, no 204.

Romer, P. M. (1996). Why, Indeed, in America? Theory, History, and the Origins of Modern Economic Growth. – *American Economic Review*, vol 86, no 2, pp 202–206.

Santamaria, L., Barge-Gil, A., Modrego, A. (2010). Public Selection and Financing of R&D Cooperative Projects: Credit Versus Subsidy Funding. – *Research Policy*, vol 39, no 4, pp 549–563.

Smart Innovation (2006). A Practical Guide to Evaluating Innovation Programmes. A Study for DG Enterprise and Industry. January 2006.

Sorensen, A. (1999). R&D, Learning, and Phases of Economic Growth. – *Journal of Economic Growth*, vol 4, no 4, pp 429–445.

Veugelers, R. (1997). Internal R&D Expenditures and External Technology Sourcing. – *Research Policy*, vol 26, no 3, pp 303–315.

Lisa 1. Riikide kolme aasta teadus- ja arendustegevust ning innovatsiooni ettevõtlussektoris iseloomustavate komponentskooride aritmeetiline keskmine

	K1	K2	K3	K4
Belgia	0,35	0,72	0,56	–0,07
Bulgaaria	–0,98	–1,43	–0,18	0,24
Tšehhi	0,28	0,17	–0,63	–0,41
Taani	0,54	1,09	0,57	–1,34
Saksamaa	–1,56	1,40	0,83	0,93
Eesti	0,30	–0,61	0,79	–1,40
Iirimaa	–0,49	0,52	0,08	–1,31
Kreeka	–0,23	–0,86	0,60	–0,38
Hispaania	–1,44	–0,02	–0,61	0,25
Prantsusmaa	0,04	0,97	–1,11	0,01
Itaalia	–1,35	0,24	–0,77	–0,44
Küpros	1,38	–1,77	1,00	–1,83
Läti	0,27	–1,37	–0,36	0,79
Leedu	1,36	–1,35	–0,31	–0,38
Luksemburg	0,18	1,32	0,67	–1,27
Ungari	–0,01	–0,49	–1,22	1,21
Malta	–0,86	–0,05	–1,05	–1,11
Holland	0,19	0,39	–0,29	1,48

Austria	−0,37	0,88	0,72	−0,40
Poola	0,07	−1,23	−0,47	0,42
Portugal	−0,54	−0,20	−0,18	−1,05
Rumeenia	−1,20	−0,69	−1,27	0,51
Sloveenia	1,57	0,24	−1,02	1,28
Slovakkia	0,75	−0,75	−1,07	0,18
Soome	2,63	1,48	0,17	1,59
Rootsi	0,42	1,86	0,56	−0,81
Ühendkuningriik	−0,18	0,30	−0,11	−0,28
Island	−0,59	−0,65	3,53	2,10
Norra	0,02	0,32	−0,63	0,77
Šveits	−0,40	1,40	0,32	0,61
Horvaatia	0,70	−0,59	−0,41	−0,13
Türgi	−0,87	−1,26	1,27	0,26

Tööandjate ootused ja kutseharidus – mida ettevõtjad ootavad?

Mihkel Nestor

Poliitikauuringute Keskuse Praxis analüütik

Tööjõuvajaduse prognoos viitab kutseharidusega töötajate nõudluse kasvule. Tööandjate arvates ei vasta kutseharidus vajadustele ega taga piisaval hulgal pädevaid töötajaid tööturul.

Prognoosi kohaselt mõjutab lähiaastail tööjõuvajadust kõige enam vanemaealiste töötajate lahkumine tööturult ja nõudluse kiire kasv valdkondades, kus loodav lisandväärtus töötaja kohta on suurem või on võimalik seda tugevasti kasvatada (Eesti tööjõuvajaduse prognoos aastani 2019). Majandusstruktuur muutub keerukamaks, seepärast prognoositakse suurenevat nõudlust eelkõige spetsialistide, oskustööliste ja seadmeoperaatorite järele. See tähendab ka kutsehariduse tähtsuse kasvu – et tööturul edukalt hakkama saada, on vaja erialast väljaõpet.

Soovist paremini tööturu nõudmistele vastata on ajendatud mitu hiljutist uuendust Eesti kutseharidussüsteemis. Euroopa Regionaalarengu Fondi toel on paljud õppeasutused ajakohastatud, juurutamisel on kutseõppe uued riiklikud väljundipõhised õppekavad, et õppe sisu ja tulemus vastaksid ühtsele kvaliteedi-standardile. Õppetöö kvaliteedi parandamiseks ja ühtlustamiseks on algatatud õppekavarühmade akrediteerimine.

Eesti kutseharidussüsteemis on veel palju ära teha. Viimaste aastate lõpetajatest töötab oma erialal vähem kui pool (Nestor 2012). Avalikkuses ja sektoriuuringutes kurdavad tööandjad, et lõpetajate tase ei vasta nende ootustele ja nad peavad tegema ebamõistlikke investeeringuid lõpetajate lisakoolitamis (Energeetika tööjõu uuring 2011). Rahvusvahelised uuringud on näidanud, et kutseõppeasutuste lõpetajad leiavad töökoha hõlpsamalt ja kiiremini kui üldkeskharidusega noored, ka on esimeste töösuhted püsivamad ja teenitav palk suurem (CEDEFOP 2012). Eesti statistika ja uuringud osutavad aga vastupidisele suundumusele: kutseharidusega inimeste töötuse määr on üldkeskharidusega inimeste omast kõrgem (15–17-aastaste haridustaseme osatähtsus ... 2012) ja nende palgatase madalam (Nestor 2011).

Muret valmistab noorte ebapiisav sotsiaalne küpsus

Poliitikauuringute Keskus Praxis tegi põhjaliku uuringu selgitamaks, kas Eesti erasektori tööandjate hinnangul vastab viimaseil aastail kutsehariduse omandanud töötajate kompetentsus töökohtadel nõutavale tasemele ja mida nad kutseharidussüsteemilt ootavad. Uuringus kombineeriti kvalitatiivseid ja kvantitatiivseid meetodeid: analüüsi valdkonna varasemate uuringute dokumente, koostati ülevaade kolme riigi, Soome, Taani ja Hollandi kogemusest kutsehariduse kohandamisel tööturu vajadustega, fookusrühmade ja intervjuude käigus kohtuti paljude sektorite ettevõtjate ja kutseõppeasutuste esindajatega ning korraldati küsitlus rohkem kui 400 kutseharidusega tööjõudu palganud ettevõtte seas.

Ettevõtjad on peamiselt mures kutseõppeasutuses õppima asuvate noorte üldise võimekuse ja ebapiisava sotsiaalse küpsuse pärast. Paljud kutsekooli astujad ei ole teinud teadlikku karjäärivalikut. Tööandjad on valmis lihvima lõpetajate erialaoskusi, kuid ei soovi võtta enda kanda nende sotsiaalsete hoiakute kujundamist.

Uuringu peamisi eesmärgi oli selgitada, kuidas tööandjad hindavad viimaseil aastail kutseõppeasutuse lõpetanud noorte teadmiste ja oskuste taset.

Üldjoontes tuleb tunnistada, et tööandjad ei hinda kutseharidusega töötajate oskusi, teadmisi ja isikuomadusi kuigi kõrgelt. Kõige paremaks peetakse hiljuti kutseõppeasutuse lõpetanud töötajate eesti keele oskust ning õpivalmidust ja soovi areneda. Kõige nigelamad on võõrkeeleoskus, otsustusvõime ja iseseisvus ning erialased tööoskused. Fookusrühmades osalenud ettevõtjad, kes esindasid üldjuhul valdkonna edukamaid ja sotsiaalselt vastutustundlikumaid ettevõtteid, kurtsid enim just noorte väheste kohusetunde ja töömotivatsiooni üle.

Mitmes fookusrühma- ja individuaalintervjuus käsitleti vajadust suurendada noorte teadmisi tööturul toimuvast ja kasvatada karjääriteadlikkust. Nii ettevõtjate kui ka koolide hinnangul ei ole paljud kutseõppeasutusse õppima asunud noored teinud teadlikku valikut. Sageli eriala ei valita, vaid sellele satutakse. Kui eriala ei olnud noorele soovitud edasiõppimisvalik, ei ole lõpetajal ka motivatsiooni õpitud erialal tööle asuda. Kutsehariduse mainele teevad kahju juhtumid, kus juba enne kutseõppesse sattumist on noorel omandamata jäänud baasteadmised või on välja kujunenud antisotsiaalsed hoiakud.

Õpilaste seas populaarsetel aladel, nagu automehaanika või metsandus, on ettevõtjate kogemused noortega märksa paremad. Positiivsena märgiti fookusrühma-intervjuudes, et paranenud õpikeskkond ja kutsemeistrivõistlused on soosinud tõeliste talentide esilekerkimist, kes on oma oskustelt teistest palju paremad.

Ettevõtjad tunnustavad kutseõppe-asutuste tehnoloogilist arengut

Uuringuga sooviti selgitada ka tööandjate üldisi hoiakuid kutsehariduse ja kutseõppeasutuste suhtes. Tööandjate teadmised kutsehariduse olukorrast ei ole täiuslikud – paljud vastajatest ei osanud kutseharidust puudutavaid väiteid hinnata. Samal ajal olid tööandjad suhteliselt hästi kursis paranenud õppekeskkonnaga. Mitmed intervjuueeritud ettevõtjad tunnistasid, et keskkond, kus õpilased õpivad, võib vahel olla paremgi sellest, kuhu nad hiljem tööle satuvad. -Kutseõppeasutuste -renoveerimine ja tehnoloogiline ajakohastamine oli silma paistnud eriti just neile ettevõtetele, kes tegutsesid väljaspool Harju maakonda. Koolide olukorra paranemisest annab tööandjate sõnul märku praktikantide tase, kes oskavad tehnikat varasemast paremini kasutada, sest nad on koolis masinatega reaalselt kokku puutunud. Kuigi ettevõtjad pidasid tehtud investeeringuid positiivseteks, rõhutati, et koolide materiaalse baasi arendamise puhul tuleb tagada, et soetatud masinaid rakendataks nii taseme- kui ka täiendusõppe pakkumisel maksimaalselt. Samuti ei tohi koolid ettevõtjate sõnul unustada, et uue tehnoloogiaga kaasnevad hoolduskulud ja kõrgemad nõuded õpetajatele.

Mitmes ettevõtjate fookusrühmas kerkis esile vajadus koolide spetsialiseerumise järele. Lõpetajate taset silmas pidades leiti, et kõiki erialasid ei ole mõistlik igas koolis õpetada. Tasemel õppe pakkumiseks peeti vajalikuks selgitada välja kooli tugevad küljed ja keskenduda neile. Samal ajal tõdeti, et kutseõppeasutuste lõpetajad ei ole kuigi mobiilsed. Kui kodukohas erialast tööd ei ole, asutakse tööle pigem mõnes teises ametis ning ei kolita erialase töökoha otsingul mujale. Koolide taseme erinevusi seostati ka väheste praktikavõimalustega hõredamalt asustatud piirkondades.

Kõige suurem etteheide koolidele on liigne järeleandmine õppe kvaliteedis. Suurema pearaha nimel võetakse ettevõtjate hinnangul vastu õpilasi, kellel puudub huvi ja pole võimeid eriala omandada; õpilaste tähelepanu tõmbamiseks luuakse erialasid, mille väärtus tööturul on kahtlane.

Tugevat toetust leidis ettevõtjate seas seisukoht, et kutseharidus on noorte jaoks mõistlik valik. Samuti leidis valdav osa uuringus osalenud ettevõtjatest, et kutsehariduse kvaliteet on viimaseil aastail palju paranenud.

Kutseharidussüsteem ei rahulda ettevõtete tööjõuvajadust

Ajakirjanduses nimetavad ettevõtjad sageli kutsehariduse suurima probleemina koolide võimetust varustada neid piisaval hulgal -vajaliku tööjõuga. Ka Praxise uuring kinnitas, et ettevõtted ei ole üldiselt rahul kutseharidussüsteemi võimekusega tagada Eestis piisaval hulgal pädevat tööjõudu. Kõigest kuus protsenti vastas, et kutseõppeasutused rahuldavad kindlasti nende tööjõuvajaduse, 26 protsenti vastajaist oli sellega pigem nõus – kokku ainult kolmandik.

Kõige sagedasemaks põhjuseks, miks ettevõtted ei leia koolidest piisavalt vajalikke töötajaid, nimetati koolilõpetajate taseme mittevastavust ettevõtte nõudmistele. Peaaegu sama palju vastajaid pidas peamiseks probleemiks pakutavate ametikohtade halba mainet noorte seas. Tööandjate rahulolematuse on seotud kutsehariduse halva mainega. Väikese konkurentsi tõttu satub kutseõppesse vähemotiveeritud noori, kes ei täida tööandjate ootusi. Seetõttu tähtsustavad ettevõtjad töötaja värbamisel isikuomadusi. Kui oskused on arendatavad, siis hoiakuid tööandjad enda hinnangul põhiosas muuta ei saa. Samal ajal on tehniliselt keerukamate ametite puhul erialase hariduse või töökogemuse omamine värbamisel eeltingimus.

Kutseõppeasutuste lõpetajate tasemega on kõige vähem rahul Harjumaa ettevõtted (neist valis selle põhjenduse 45%), Tartumaal ja mujal Eestis tegutsevatest ettevõtetest vastavalt 38 ja 23 protsenti. Uuringu raames tehtud fookusrühmaintervjuude põhjal võib seda selgitada keeruka tootmisprotsessiga, ettevõtete koondumisega Tallinna ja selle ümbrusse, kuid ka tõmbekeskustest kaugemal asuvate ettevõtete väiksemate nõudmistega, sest ollakse harjunud pideva tööjõupuuduse ja töötajate koolitamisega.

Ettevõtte loodab praktikantidest endale töötajaid koolitada

Uuringus osalenud tööandjaist oli viimase viie aasta jooksul pakkunud kutsekoolide õpilastele võimalust praktika sooritada 75 protsenti. Teistest aktiivsemad praktikavõimaluste pakkujad olid suured ettevõtted. Uuringu üllatavaid tulemusi oli asjaolu, et paljud tööandjad on valmis vastu võtma rohkem praktikante, kui neile koolidest tuleb. Paljud ettevõtted võtavad praktikantide värbamist väga tõsiselt, sest noorest inimesest, kes on korduvalt praktiliselt, loodetakse endale töötaja kasvatada.

Hinnangud praktikantidele ja praktikakorraldusele on sarnased nende kogemusega kutseõppeasutuste lõpetanutega. Praktikantide spetsiifiliste tööoskuste üle enamasti ei kurdeta, kuid noorte üldised hoiakud valmistavad ettevõtetele probleeme. Hea praktikant saab sobiva tööpanuse korral väärilist tasu. 43 protsenti ettevõttest kinnitas, et maksab praktikandile peaaegu alati tasu, 35 protsenti ettevõtteid teeb seda, kui praktikandi tööpanus vastab ootustele.

Ettevõtted, kes viimaseil aastail praktikakohti kutseõppeasutuste õpilastele pakkunud ei ole, nimetasid peamise põhjusena õppijate vähest huvi praktika vastu nende ettevõttes. Kaalukaks põhjuseks praktikat mitte pakkuda nimetasid vastajad praktika juhendamiseks vajaliku aja ja sobivate juhendajate puudust. Praktikapakumist võib pärssida ka vähene teadlikkus: 22 protsenti ettevõtjaist, kes ei olnud kutseõppeasutuste õpilastele praktikavõimalusi pakkunud, ei ole sellise võimalusega kursis. Probleeme valmistab ka ettevõtete asukoht. Tööstusparkide tekkimine linnade äärealadele ja linnasüdames asunud tootmisüksuste sulgemine muudab töökohale jõudmise ebamugavaks, eriti noortele. Seetõttu on praktikantide leidmisel eeliseisundis paremini ligipääsetavad ettevõtted.

Praktikakorralduse parandamist puudutavate ettepanekute seast pidasid vastajad kõige meelevärsemaks ideed, mis jäi kõlama ka fookusrühmades: kutseõppeasutused peaksid praktikandi võtmise võimalusi ettevõtetele rohkem tutvustama.

Koostöö peamine probleem on osaliste vähene algatusvõime

Suhtumine koostöösse on soosiv ja senised kogemused head, kuid raske on astuda esimesi samme. Tihe koostöö ettevõtete ja kutseõppeasutuste vahel on nii õppijate, koolide kui ka tööandjate huvides. Uuringu tulemused näitavad, et kokkupuuted kutseharidusega on tegelikult paljudel tööandjatel. Kutseõppeasutustega koostöö tegemise muid võimalusi (peale praktika pakkumise) on kasutanud 47 protsenti ehk peaaegu pooled vastanud ettevõttest. Koostöö koolidega on tõenäolisem suurtes ettevõtetes.

Kõige tüüpilisem koostöövorm ettevõttele on ettevõttesse korraldatavad ekskursioonid, millega on kokku puutunud neljandik tööandjaist. Üllatavalt palju on ettevõtteid, kes on saatnud oma töötajaid kutsekoolidesse täiendusõppele – 23 protsenti. Sellist koostöövõimalust on sagedamini kasutanud väljaspool Harjumaad tegutsevad ettevõtted. Ka intervjuud koolides kinnitasid, et täiendusõppe pakkumine on põhilisi koolide ja ettevõtete kokkupuutumise vorme. Enda algatusel on koolides ettevõtet tutvustamas käinud 16 protsenti kõigist tööandjaist.

Koolidega koostööd teinud ettevõttest oli enamik oma kogemusega väga rahul. Peamine probleem tundub pigem olevat osaliste vähene algatusvõime. Suhtumine koostöösse on soosiv ja ka senised kogemused head, kuid raske on astuda esimesi samme. Negatiivsena nimetati fookusrühmades mitmel korral koolide leiget suhtumist koostööettepanekutesse. Kutseõppeasutustes arvatakse, et koostööprojektide puhul peaksid rohkem initsiatiivi näitama ettevõtjad.

Uuringu jaoks intervjueritud koolide esindajad tõdesid, et ettevõtete rahulolematuse põhjused võivad peituda kutseõppe väheses populaarsuses noorte seas. Nimelt ületab nõudlus praktikantide ja koolilõpetajate järele sageli pakkumise, seetõttu võivad tööandjad pettuda koolide võimes neid praktikantide ja töötajatega varustada.

Kutseharidust ja tööturгу aitab vastavusse viia töökohapõhine õpe

Teiste riikide kogemused näitavad, et kutsehariduse ja tööturu paremasse vastavusse viimise häid lahendusi on töökohapõhine õpe. Eesti tööandjad teavad sellest õppevormist veel suhteliselt vähe.

Töökohapõhine õpe on üks Eestis kehtivatest kutsehariduse õppevormidest, mille puhul kaks kolmandikku õppest toimub töökohas. Töökohapõhist õpet on Eestis prooviprojektina katsetatud aastast 2002 ning see jätkus Euroopa Sotsiaalfondi rahastatud programmiga. Õpilaste arv selles õppevormis on olnud suhteliselt marginaalne – vaid paar protsenti kõigist kutseharidusastme õpilastest. Õpilaste arvu senine kõrgtase pärineb 2008/2009. õppeaastast, kui töökohapõhises õppes oli 675 õpilast.

Kiiret tööturule siirdumist silmas pidades on töökohapõhine õpe ainult koolis toimuvast õppest üldiselt tõhusam kutseõppe vorm. Kasu saavad töökohapõhisest õppest mõlemad: õpilase omandatavad oskused vastavad ettevõtte tegelikele vajadustele ning õpilasel on pärast ametliku õppeperioodi lõppu hea võimalus jääda tööle ettevõttesse. Ühiskonna tasandil aitab see õppevorm kiiresti ületada võimalikku lõhet tööjõunõudluse ja koolituse vahel.

Uuringus osalenud tööandjad teavad sellest õppevormist suhteliselt vähe, paremini on kursis suuremad ettevõtted. Kõigist vastajaist on töökohapõhisest õppest teadlik 28 protsenti, 250 ja enama töötajaga ettevõttest 42 protsenti. Ettevõtete suhtumine töökohapõhisesse õppesse on üldiselt hea, sest paljud tegelevad ka juba praegu vajalike töötajate koolitamisega. Peaaegu kolm neljandikku vastajaist usub, et nende ettevõtte oleks valmis töökohapõhist õpet pakkuma. Seejuures rõhutatakse, et kui tööandja võtab osa õppetööst enda kanda, peab riik tehtud töö ettevõttele hüvitama. Vajalikuks peeti tööandja eelnevat koolitamist ja juhendamist.

Uuringu jaoks intervjueritud koolide esindajad töökohapõhise õppe pakkumisse nii hästi ei suhtu. Valdavalt arvatakse, et töökohapõhise õppe osakaalu suurendamine ei ole Eestis praegu reaalne. Usutakse, et eelkõige saab seda õpet pakkuda neile, kes juba sarnasel alal töötavad. Suur probleem töökohapõhise õppe puhul on ettevõtete kitsas tegevusala, mis ei võimalda praktiseerida kõiki vajalikke oskusi. Eestis õpetatavad erialad on laiad, raske on leida ettevõtet, kus saaks kõike -õpitut rakendada. Pealegi on Eesti ettevõtted väikesed – tõhus töökohapõhine õpe eeldaks mitme õpilase ettevõttesse võtmist, selle järele puudub tööandjal aga enamasti vajadus. Töökohapõhise õppe osakaalu suurendamise takistuseks peetakse ka seda, et Eesti ettevõtted ei vaata kaugemale, ka tööjõuvajaduse planeerimise puhul. Põhikooli baasil õppivate noorte juhendamisel ületab kasvatustöö maht eriala õpetamise osa, millega ettevõtted ei ole üldjuhul valmis tegelema.

Ettevõtjate peamised ootused

Uuringus anti ettevõtjatele võimalus nimetada, mida nad peamiselt ootavad kutsehariduselt. Kõige enam nimetasid tööandjad tihedama koostöö vajadust. Eelkõige soovitakse koostööd tugevdada koolidega, kuid ka haridus- ja teadusministeeriumiga. Ettevõtjad loodavad muuta kutseõppe sisukamaks, et see vastaks paremini kohalikele vajadustele, ning parandada praktikakorraldust.

Teise olulise teemana nimetasid ettevõtjad vajadust suurendada kutseharidusastme õpilaste motivatsiooni ja arendada nende üldoskusi. Kui noore töötaja ametioskused võivad vajada lihvimist, siis sotsiaalsete oskuste puudulikkus ei ole tööandjale vastuvõetav. Tööandjad rõhutavad kohusetunde, distsipliini ja motiveerituse tähtsust. Kõige suurem probleem on see aladel, kus töökohused eeldavad häid sotsiaalseid oskusi. Kutseõppe eesmärk on anda võimalus omandada haridus igapähele, ka neile, kellel senised õpingud pole kuigi hästi õnnestunud. Enamasti ei soovi ettevõtjad sellist ühiskondlikku rolli enda kanda võtta.

Noorte motivatsiooniprobleemiga seondub otseselt nii fookusrühmades kui ka varasemates uuringutes palju tähelepanu pälvinud üldine kutsehariduse väärtustamine ühiskonnas. Fookusrühmades avaldati arvamust, et kutsehariduses peaks toimuma üldine „tiigrihüpe”, mis hõlmaks nii kutsehariduse maine kui ka karjäärinõustamise parandamist. Ettevõtjate sagedased kehvad kutseharidusega seotud kogemused on tingitud sellest, et kutseõppesse satuvad vähemotiveeritud noored, kes ei ole eriala valinud teadlikult või kellele see pole esimene eelistus. Karjäärinõustamise puhul soovitakse, et riik selgitaks noortele paremini, millised on nende väljavaated eriala lõpetamise järel, et noored saaksid teha teadliku valiku.

Praxise uuringus osalenud ettevõtjate seas oli ka neid, kes nägid kutsehariduse maine parandamise võtit keskharidusjärgse kutseõppe arendamises ja senisest suuremas populariseerimises. Leiti, et kutsehariduse mainet ja kvaliteeti ei ole võimalik parandada, kui õppurite tase jääb madalaks väikese üldharidusainete mahu tõttu kutseõppes. Usuti, et kutsehariduse tähtsuse tõstmiseks noorte silmis tuleks arendada ja laiendada kutseerialasid keskhariduse baasil, et populariseerida kutse omandamist sotsiaalselt küpsemate, gümnaasiumi lõpetanud noorte seas.

Nii küsitluses kui ka fookusrühmades tundsid paljud tööandjad muret töömaailma vajadustest aina kaugeneva koolitustellimuse pärast. Koolide rahastamise mudel soosib nende hinnangul loomingulist suhtumist atraktiivsete erialanimetuste väljamõtlemisse. Lähtuda ainult erialade menust noorte seas on nende hinnangul vale, sest vajadus sellise haridusega inimeste järele pahatihti puudub.

Tööturu nõudmistele vastava hariduse eeldus on koostöö ja kutsehariduse maine parandamine

Välisriikide kogemus näitab, et tööturu nõudmistele vastav haridus saab tekkida ainult koolide ja ettevõtete tiheda koostöö kaudu, mida toetab kutsehariduse parem maine.

Tööjõu nõudluse ja pakkumise ühitamine on oluline teema kõigis arenenud riikides. Rahvusvahelised võrdlevuuringud on näidanud, et riikide edukus on erinev. Praxise uuringus võeti lähema vaatluse alla kolme riigi, Soome, Taani ja Hollandi kogemus. Nende riikide kutseharidussüsteeme peetakse edukaks. Soome ja Holland, teatud osas ka Taani (erinevalt näiteks Šveitsist või Saksamaast), kasutavad koolipõhist õppevormi, mis võimaldab neid paremini Eestiga võrrelda.

Võttes kokku kolme riigi kogemuse kutsehariduse võimaluste ja tööturu vajaduste ühitamisel, võib tõdeda, et olulisimaid eeldusi nende paremal ühitamisel on õppeasutuste ja ettevõtete aktiivne koostöö. Pikema ettevõtlustraditsiooniga riikides on välja kujunenud tugevad organisatsioonid, kes on koolide kindlad koostööpartnerid. Kõigis vaadeldud riikides tegutsevad tegevusalapõhised eksperdi- või esinduskogud, kes jälgivad tööturu vajadusi ja aitavad õppe sisu nõudlusega vastavusse viia.

Soodsa pinnase tööandjate suuremale rahulolule koolilõpetajatega loob noorte senisest tugevam tahe jätkata õpinguid kutseõppeastmes. Nagu näitab Soome kogemus, ei ole populaarsus tekkinud tühjalt kohalt, vaid riik on sellesse juba varem panuse andnud. Ilmselt ei ole vähetähtis, et Soomes on põhiharidusjärgne kandideerimisprotsess ühetaoline nii üld- kui ka kutseharidusse. Samal ajal ei saa kutseõpe muutuda menukaks heade väljavaadeteta tööturul.

Töökohapõhine õpe loob eeldused ettevõtete aktiivsemaks osalemiseks koolitusprotsessis. Taanis moodustab enamiku kutseõppes praktika: tööandja osaleb õpilase oskuste arendamises ning ettevõtte enda huvides on, et õpilase omandatav pädevus vastaks nõutavale. Kooli ja tööandja tihe koostöö aitab võimalikud probleemid väljaõppes kõrvaldada nende tekkimisel ning seetõttu on ettevõtted kutseharidusega rahul. Nagu näitab Soome kogemus, ei ole töökohapõhine õpe ainuvõimalik tee, et muuta kutseõpe tööandjate nõudmistele vastavaks. Sarnaselt Eestiga õpib valdav osa sealsetest õpilastest koolipõhises õppevormis, kuid rahulolu kutseharidusega on suur.

Kas kutsehariduse arendamine on andnud loodetud tulemusi?

Kutseharidussüsteemi arengu kavandamiseks on vaja saada tööandjailt tagasisidet, kas seni tehtud jõupingutused kutsehariduse sisu ja kvaliteedi arendamisel on toonud kaasa loodetud tulemused.

Üldjoontes võib tõdeda, et tööandjate hinnangud viimase viie aasta jooksul kutsehariduse omandanud töötajatele ei ole kõrged. Jätakuvalt tuntakse muret noorte hoiakute ja sotsiaalse küpsuse pärast.

Koolide taseme puhul on tööandjad suhteliselt hästi kursis märkimisväärselt paranenud ja tänapäevase õpikeskkonnaga ning seda peetakse kutsehariduse tugevaks küljeks. Kõige suurem etteheide koolidele on aga liigne järeleandmine õppe kvaliteedis. Ettevõtjad usuvad, et suurema pearaha nimel võtavad kutseõppeasutused vastu õpilasi, kellel ei ole huvi ega võimeid eriala omandada. Teravaks probleemiks peetakse sedagi, et õpilaste ahvatlemise nimel luuakse atraktiivse nimetusega erialasid, mille väärtus tööturul on paraku väike. Kutseõppeasutuste lõpetajate seast leiab soovitud hulgal vajalikke töötajaid ainult kolmandik ettevõttest. Tööandjad seostavad pädeva tööjõu nappust kutsehariduse halva mainega. Riigilt oodatakse suuremat sekkumist haridusvalikute kujundamisse.

Vaadeldes koolide ja ettevõtete koostööd laiemalt, tundub peamine probleem olevat mõlema poole vähene algatusvõime. Võimekus teha kutseõppeasutustega koostööd on seotud ka valdkonna ettevõtjate omavahelise koostööga. Tegevusalad, kus ettevõtteid esindab tugev ja aktiivne erialaliit, suudavad esindada oma huve paremini ka kutsehariduse teemadel kaasa rääkides.

Teiste riikide kogemused näitavad, et töökohapõhine õpe on hea võimalus suurendada tööandjate osalust kutseõppe sisu kujundamisel, aidates suurendada lõpetajate oskuste vastavust tööturul nõutavale. Küsitluse tulemused näitavad, et Eesti tööandjate teadlikkus töökohapõhisest õppevormist on suhteliselt kesine, kuid selle pakkumisse suhtutakse üldiselt hästi.

Teiste riikide kogemused kutsehariduse ja tööturu vajaduste ühitamisel näitavad, kui tähtis on ettevõtete ja koolide koostöö ning tegevusalapõhine pidev töö selle nimel, et hoida hariduse sisu ja maht vastavuses tööturu vajadustega. Ettevõtted on olukorraga rahul siis, kui kutseõpe oleks populaarne ja kutseharidus muutuks valikuks, mitte tagajärjeks.

Poliitikasoovitused

Tööturu nõudmistele vastava kutsehariduse eeldused on järgmised:

- Tõhusam tööandjate teavitamine. Laiema mõju saavutamiseks peavad kutseõppeasutused muutuma senisest aktiivsemaks koostöösuhete algatamisel ja hoidmisel. Teavitada kutseõppes toimuva kohta tuleb kõiki piirkonna/sektori ettevõtteid, näiteks neile mõeldud teabepäevade ja infokirjade abil.
- Aktiivne ja atraktiivne teavitus kutsehariduse võimaluste ja eeliste kohta. Tööandjate rahulolu kutseharidusega suureneb, kui kutseõpe muutub noortele atraktiivseks edasiõppimisvalikuks. Riik, kutseõppeasutused ja tööandjad peavad tõestama, et kutseõpe on paljudele noortele mõistlik haridusvalik.
- Karjääriteenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamine. Suur osa kutseõppesse asunud noortest ei ole langetanud teadlikku karjäärivalikut. Karjääriteenused tuleb muuta noortele kättesaadavaks.
- Rohkem tähelepanu õpilaste sotsiaalsete hoiakute kujundamisele. Kutsehariduse mainele teevad ettevõtjate silmis kõige enam kahju juhtumid, kus praktikandi või töötotsija sotsiaalsed hoiakud ei vasta tööandja ootustele. Mõistetavalt ei ole kool peamine noorte hoiakute kujundaja, kooli personal peab ka ise tegelema puuduliku kasvatustöö tagajärgedega. Kuid kooli roll kasvatustöös ei ole vähetähtis ning õpilaste hoiakuid on võimalik mõjutada. Sellele küsimusele tuleb lahendusi otsida nii ministeeriumi kui ka õppeasutuste tasandil.
- Paindlikud lühiajalised koolituskursused täiskasvanutele. Muutlik keskkond takistab pikaajalise tööjõuvajaduse planeerimist, nõudluse suurenedes peavad aga tööandjad leidma vajalikke -töötajaid -kiiresti. Lühiajalise tööjõunõudluse ja pikaajalise riikliku koolitustellimuse vahelist lõhet saaks ületada täiskasvanute intensiivsete lühiajaliste koolituskursustega, mis võimaldaksid õppijail kiiresti uuel erialal tööle asuda. Praegused täiskasvanute töökoolitused, mida tõukefondide toel kutse-õppeasutustes pakutakse, on valdavalt suunatud tööalaseks enesetäiendamiseks või erialaseks kutseeksamiksi ettevalmistumiseks, samuti võtmepädevuste arendamiseks. Senisest enam tuleks pakkuda koolituskursusi, mis on suunatud kindla eriala omandamiseks või ümberõppeks.

*Joonis. Ettevõtjate hinnangud viimase viie aasta jooksul kutsehariduse
omandanud töötajate oskustele, teadmistele ja isikuomadustele*

Kasutatud kirjandus

- CEDEFOP (2012). From Education to Working Life. Luxembourg: Publications Office of the European Union. – http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/3063_en.pdf
- Eesti tööjõuvajaduse prognoos aastani 2019. Andmetabelid. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. – http://www.mkm.ee/public/Toojouvajaduse_prognoos_aastani_2019._Andmetabelid._Labour_demand_forecast_2019.xls
- Energeetika tööjõu uuring (2011). Tallinn: Praxis, RAKE. – http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Ettekanded/ENTU_loppraport_10_10_2011.pdf
- Nestor, M. (2011).** Inimkapitali väärtustamine tööturul: kutsehariduse mõju palgale. Magistritöö. Tartu Ülikool.
- Nestor, M. (2012).** Kutseõppeasutuste vilistlaste uuring. Poliitikauuringute Keskus Praxis. – http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Haridus/Kutsevil/kutseõppeasutuste_vilistlaste_uuring.pdf
- 15–74-aastaste haridustaseme osatähtsus soo ja hõiveseisundi järgi (2012). Statistikaamet. – <http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Sotsiaalelu/databasetree.asp>

Koolist tööle, lapsest lapsevanemaks

Marti Taru

Tallinna Ülikooli Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi teadur

Üleminek haridussüsteemist tööturule ning kasvuperest lahkumine ja oma iseseisva pere loomine on nooruse kui eluetapi määratlemise kesksed tunnused.

Euroopas on noorust lapsepõlvest ja täiskasvanueast eristuva eluperioodina käsitletud 18. sajandist. Noorus kui omaette eluetapp lapsepõlve ja täiskasvanuea vahel ning lastest ja täiskasvanutest eristuv sotsiaalne kategooria kujunes koos haridussüsteemi arenguga.

Kooliskäimine vähendas tavapärasest kodumajapidamise rolli noortele eluks vajalike oskuste andmisel ning lõi eeldused noore ja tema pere vaheliste sidemete nõrgenemiseks ning noorte kui iseseisva sotsiaalse kategooria tekkeks.

Hariduse omandamine oli kujunevas tööstusühiskonnas vajalik parema töökoha saamiseks, mis omakorda tagas majandusliku kindlustatuse. Püsiv sissetulek võimaldas perekonda luua ja järeltulijaid kasvatada. Seega sai haridustee lõpetamisest eelaste nii töökoha saamisele ja majandusliku sõltumatuse saavutamisele kui ka oma pere loomisele ja laste kasvatamisele (Paulgaard 2002; De Winter 1997; IARD 2001).

Kuigi tänapäeval on noorusest mitmeid arusaamu – ühes äärmuses nähakse noori poliitilise süsteemi täieõiguslike liikmetena, teises sisuliselt tasuta (orja)tööjõuna –, on eelnenud pilguheidus kirjeldatud protsessidel ajalooline tähendus nooruse ja noorte mõiste käsitlemisel lapsepõlve ja täiskasvanuea vahele jääva eluetapina. Veelgi üldistatumalt võib sotsialiseerumisprotsessi kirjeldada liikumisena sõltuva isiku (lapse) staatusest autonoomse, iseseisvat elu elava aktiivse ühiskonnaliikme staatuse.

Tärkav täiskasvanuiga

Noore inimese arusaamad muutuvad ning ta omandab uued rollid suhetes nii eakaaslaste ja vanemate kui ka õpingu- ja töökaaslastega. Noorus on mitmete muutuste läbimise etapp, seepärast on noori peetud pigem küpsevateks kui küpseteks inimesteks, keda on veel vara täiel määral ühiskonna korraldamisse ja juhtimisse kaasata. See veendumus on viimaseil aastakümneil muutunud. Tänapäeval on valdav seisukoht, et noori tuleb võimalikult palju poliitilistesse protsessidesse kaasata ning nende arvamuslega arvestada. Noori koheldakse pigem vastutusvõimeliste ühiskonnaliikmetena, kellel on teiste ühiskonnarühmadega võrdselt teadmisi ja oskusi kaasa rääkida vähemalt oma elu puudutavates küsimustes (United Nations 2005; Denstad 2009).

Samal ajal on viimaste aastakümnete analüüs näidanud, et noorus kui tööelule eelnev faas pikeneb ning noorte turvalisus tööturul väheneb. Üha enam noori alustab töötamist paralleelselt õpingutega, õpingute lõppemine (ka kõrghariduse omandamine) ei pruugi tähendada töötee algust, vaid hoopis töötustaatus. Vanematest eraldi elama võidakse asuda küll suhteliselt noores eas, kuid majandusraskuste tekkides pöörduakse vanematekoju tagasi, või ei lahkuta vanematekodust enne kolmekümnendate eluaastate teise poolde jõudmist (Santoro 2005).

Nooruse kui sotsiaalsete suhete kontekstis eristuva elanikkonnakategooria ja eluetapi tekkele Euroopas ligikaudu 300 aastat tagasi võib tänapäeval lisada uue noorust defineeriva joone – noorus kui tunnetus, kui väärtustel ja igapäevapraktikatel rajanev konstruktsioon. 20. sajandi sõjajärgsetel aastatel alanud ja laienenud noorte (kui) subkultuuride võidukäik arenenud tööstusmaades määratleb noori ja noorust pigem sisetunde järgi (kas ma olen noor, kas ma teen asju, mida teevad noored, kas ma mõtlen ja tunnen ennast nagu noor) kui objektiivsete, väliste asjaolude põhjal. Sellistel alustel rajanev nooruse määratlus ei haaku kujutlusega noorusest kui tööelu ettevalmistavast eluetapist. Kuid siiski vajab ka see läbinisti subjektiivne lähenemine nooruse defineerimiseks indiviidi suhestamist tööga (Bennett 2007).

Viimane kümnend on pakkunud nooruse mõistmiseks veel ühe mõiste – tärkav täiskasvanuiga (*emerging adulthood*), mis jääb teismelise ja varase täiskasvanuea (*young adulthood*) vahele. Kui noorte täiskasvanute elu iseloomustab traditsiooniliste täiskasvanueaga seostatavate kohustuste ja piirangute võtmine, siis tärkavat täisiga iseloomustavad vabadus ja katsetamine, oma õiguste ja võimaluste nautimine täiseale iseloomulikke kohustusi võtmata ning enda nägemine noorena, mitte täiskasvanuna. Tärkava täiskasvanuea jooksul kogetu põhjal suudab indiviid juba ise endale ühiskonnas aktsepteeritavaid eesmärgi seada, valida vahendeid nende saavutamiseks ja käitumist vastavalt ka juhtida (Arnett 2000; Arnett 2004; Tanner, Arnett 2009; Arnett 2006; Bynner 2005).

Kuidas suhestuvad Eesti noored esitatud arusaamade raamistikuga?

Keskendume kahele olulisele muutusele noore inimese elus: üleminekule haridussüsteemist tööturule ning lapsest lapsevanemaks. Olukorra kirjeldamiseks on kasutatud Eesti tööjõu-uuringu (<http://www.stat.ee/51920>) raames 2010. aasta esimesel poolaastal kogutud andmeid. Küsitlusele, kus on eraldi küsimused tööalase seisundi ja õppimise kohta, vastas kokku 8228 inimest.

Esimesel juhul paluti intervjueeritaval märkida, kas ta on: 1) palgatöötaja, 2) palga-töötaja(te)ga ettevõtja, 3) palgatööjõuga talupidaja, 4) üksikettevõtja, 5) palgatööjõuta talupidaja, 6) vabakutseline, 7) palgata töötaja pereettevõttes, talus, 8) tulundusühistu liige, 9) muu. Kõik nimetatud kategooriad on loetud töötamiseks ning mitte ühegi märkimine mittetöötamiseks. Teiseks paluti intervjueeritaval märkida, kas ta omandab haridust või mitte; hariduse omandamine on loetud õppimiseks.

Nendest küsimustest on tuletatud küsitluse tegemise ajal vastaja seisundit iseloomustav nelja kategooriaga koondmuutuja: 1) ei õpi ega tööta, 2) ainult õpib, 3) ainult töötab, 4) õpib ja töötab. Samuti on eraldi muutuja oma lapsega samas leibkonnas elamise kohta. Analüüsis ei ole eristatud ühe või mitme lapsega vanemaid.

Andmestiku läbilõikelisest iseloomust tulenevalt – fikseeritud on olukord 2010. aasta esimesel poolaastal – ei ole kahjuks võimalik eristada sündikohordiga ja eluteeasendiga seotud mõjusid. Nii ei ole võimalik eristada, kas tegemist on pigem sotsiaalsete olude ja muutustega seletatavate erinevustega või hoopis inimese vanusega seletatavate erinevustega.

Pere ja töö väärtustamist võrreldes võib väita, et perekond on enamikule inimestele tähtsam kui töö, kusjuures erinevused on viimaste aastate jooksul isegi suurenenud. Tähtis on ka sugudevahelise erinevuse olemasolu. Aastal 2008 pidas tööd väga tähtsaks umbes veerand elanikkonnast (see osakaal oli võrdne nii meeste kui ka naiste hulgas), samal ajal kui perekonda pidas väga tähtsaks 75 protsenti meestest ja 91 protsenti naistest (Hansson 2010). Tööelus osalemist soolisest aspektist vaadeldes on meeste ja naiste vahelisi erinevusi mitmeid. Uuringud osutavad, et nii meeste tööhõive kui ka töötuse määr on naiste omadest kõrgemad. Mehed ja naised töötavad eri ametis, meeste töötasu on naiste omast kõrgem ning mehed töötavad oma põhitöökohal ka keskmiselt rohkem tunde (Masso 2010). Rahvuste lõikes on varasemast teada märgatavad erinevused eestlaste ja venekeelse elanikkonna esindajate vahel nii õpingute -lõpetamise, esimesel töökohal töötamise alustamise, esimesse partnerlussuhtesse sisenemise kui ka esimese lapse saamise puhul (Katus jt 2005). Eestlaste ja mitte-eestlaste positsioon tööturul on erinev, kusjuures mitte-eestlaste positsioon kaldub olema tagasihoidlikum (Lindemann, Vöörmann 2010).

Üleminekud

Järgnevalt vaatame tööjõu-uuringu andmeile toetudes Eesti noorte jagunemist töötamise ja õppimisega seotud staatuste vahel ning lapse kasvatamist. Joonis 1 esitabki vastavad osakaalud iga vanuse kohta.

Noortele iseloomulikult on kuni 18-aastaste hulgas põhitegevusena hariduse omandamisele keskendunute osakaal kõrge, üle 90 protsendi. Haridustee lõpeb vahemikus 19–26 eluaastat. Eri õppetasemetel õppijad lahkuvad haridussüsteemist erinevas vanuses: alla kahekümnesed noored lõpetavad gümnaasiumi või kutseõppeasutuse, neist vanemad, kes on jätkanud haridusteed pärast üldkeskhariduse või kutse omandamist, lõpetavad kõrgkooli (Veldre 2010). 27 aasta vanuste või vanemate hulgas on põhitegevusena õppivate noorte osakaal väga väike, alla 3 protsendi. Ilmselt koosneb sellises vanuses õppuriterühm põhiliselt suhteliselt hilises eas üliõpilasteed alustanutest, vahepeal õpingud katkestanud ja seejärel taas alustanutest ning doktoriõppe tasemel jätkavatest noortest.

Õppivate noorte osakaalust täieliku pildi saamiseks tuleb arvestada ka samal ajal õppivate ja töötavate noorte osakaalu. Õppimist ja töötamist ühendavate noorte osakaal on kõrgeim vahemikus 20–25 eluaastat, ületades 10 protsenti, ning seejärel langeb ja stabiliseerub madalal tasemel 28-aastaste seas. Samal ajal õppivate ja töötavate noorte vanusest tulenevalt on ilmne, et töötamist ja õppimist ühendavate noorte kategooria koosneb enamikus kõrgkoolis õppivatest üliõpilastest.

Tööturule lülitumist mõjutavad peale haridussüsteemist väljumise ka muud tegurid, nagu näiteks sobivate töökohtade saadavus, lapse või teiste pereliikmete eest hoolitsemise vajadus, mistõttu kõik haridustee lõpetanud noored ei liigu otsekohe tööturule. Vanuses, kui praktiliselt kõik noored on lõpetanud õppimise, on tööle asunud ligikaudu 70 protsenti. Tööhõive tõus jätkub veel kuni neljakümnnendate eluaastate keskpaigani, kus see stabiliseerub 80 protsendi lähedal.

Kasutatav töötajate osakaalu näitav indikaator ei arvesta paraku seda, et paljudel mittetöötavatel inimestel võib töökogemus siiski olemas olla. Varasemad uuringud on näidanud, et oma esimese töökoha saavad Eesti noored harilikult kahekümnendate eluaastate algul ning 25. eluaastaks on peaaegu kõik noored saanud oma esimese töökogemuse (Katus jt 2005). Selline oli olukord Eestis siiski poolteist aastakümnet tagasi, praegu võib üleilmse majanduslanguse tõttu muutunud tööturu olukorras noorte esimene töökogemus olla nihkunud vanemasse ikka. 2010. aasta algul oli majanduslanguse aastail järsult süvenenud noorte töötuse probleem väga terav. Statistikaameti andmeil ulatus 2010. aasta esimeses kvartalis töötus 15–24-aastaste vanuserühmas 40,6 protsendini. Aasta varem oli see olnud 24,5 protsenti ning 2008. aastal ainult 7,5 protsenti.

Peale tööpuuduse jäävad noored töötamisest eemale ka laste sünni tõttu. Oma lapsega samas leibkonnas elavate noorte osakaal hakkab tasapisi tõusma samas vanusevahemikus, kui lõpeb haridustee ja algab töötee. Tõus on mõnevõrra laugem 18–22-aastaste vanuserühmas, kasvab seejärel kiiremini 22–30-aastaste seas ja suureneb taas veidi aeglasemalt kuni neljakümnenda eluaastani. Laps tuleb leibkonda siiski mõnevõrra hilisemas vanuses kui tööelu alustamine: 22–28-aastaste hulgas ületab töötavate noorte osakaal lapsevanemate osakaalu kahekümne protsendipunkti võrra. See tulemus haakub varasemate andmetega, mille kohaselt jääb esimesel töökohal tööleasumise ja esimese lapse saamise vahele keskmiselt 3–4 aastat (Katus jt 2005).

Etnilised erinevused

Vaatame järgnevalt nimetatud üleminekuid ka rahvusrühmade ning noorte meeste ja naiste võrdluses. Rahvuse lõikes on eristatud end eestlastena identifitseerivad noored kõigi teiste rahvuste esindajatest (kellest absoluutse enamiku moodustasid venelased). Eestlasi ja mitte-eestlasi võrreldes tulevad esile töötavate ja mittetöötavate ning mitteõppivate noorte erinevad proportsioonid. Igas vanuses on eestlaste hulgas suhteliselt rohkem töötavaid noori ning suhteliselt vähem neid, kes ei õpi ega tööta. Erinevused töötavate ja mitteaktiivsete noorte osakaalus suurenevad märgatavalt vanuse suurenedes. Esiteks kasvab pidevalt töötavate eestlaste osakaal mitte-eestlastega võrreldes. Teiselt poolt suureneb mitteaktiivsete mitte-eestlaste osakaal eestlastega võrreldes. Mõlemad muustrid viitavad vanuse suurenedes vähenevale tööhõivele mitte-eestlaste hulgas. Kahjuks ei võimalda kasutatav andmestik ja analüüsimeetod kindlaks teha, kas erinevused suurenevad seetõttu, et eri vanuses eestlased ja mitte-eestlased käituvad tööturul erinevalt või hoopis seetõttu, et varasema sünniaastaga eri rahvusest inimesed on oma töötee algusest kogunud erinevaid võimalusi.

Sugudevahelised erinevused

Kui etnilised erinevused ei ole väga suured, siis erinevused noorte meeste ja naiste olukorras on märkimisväärsed. Kõige suurema erinevusena tuleb esile oma lapsega koos elavate inimeste osakaal: kuni neljakümnendate eluaastate keskpaigani on see kõigis vanuserühmades kõrgem naiste hulgas. Kui alla 20-aastaste seas on absoluuttasemed ja sellest tulenevalt ka erinevused veel väikesed, siis üle 20-aastaste seas hakkab see kasvama ja kasvab kuni kolmekümnendate eluaastate keskpaigani. Erinevus naiste ja meeste osakaalus, kes elavad samas majapidamises koos oma lapsega, ulatub selles vanuses noorte seas üle 30 protsendipunkti.

Kahekümnendate eluaastate esimesse poolde kuuluvate noorte seas ilmnevad ka õppimise ja töötamisega seotud sugupooltevahelised erinevused. Esiteks on selles vanuserühmas enamik õppureid noored naised: 21–22 aasta vanuses tipnev erinevus ulatub 15 protsendipunktini ning osutab, et naiste hulgas on kõrghariduse omandajaid meestest suhteliselt rohkem, mis on Eestile ka iseloomulik. Samuti on noorte naiste hulgas suhteliselt rohkem neid, kes ühel ajal õpivad ja töötavad. Kuigi erinevus ei ületa 10 protsendipunkti piiri, ilmneb see 25–26-aastaste vanuserühmani. Teisalt on ka mittetöötavate ja mitteõppivate noorte seas rohkem naisi. 10 protsendipunktini küündiv erinevus ilmneb enne 20. eluaastat ja kaob 26. eluaastaks. Töötamist põhitegevusena märkinuid on suhteliselt rohkem noorte meeste hulgas. Erinevus ilmneb alla 20-aastaste seas ning avaldub kuni 25–26-aastaste vanuserühmani, ulatudes üle 10 protsendipunkti.

Alates 26. eluaastast pole õppimisega ning samal ajal õppimise ja töötamisega seotud sugudevahelisi erinevusi. Põhjuseks on ilmselt asjaolu, et selles vanuses on enamik noori õppimise juba lõpetanud. Sugudevahelised erinevused selles vanuses siiski ei kao, püsima jäävad erinevused tööhõives ning oma lapsega samas leibkonnas elavate noorte osakaalus. 26. ja 36. eluaasta vahel ilmneb märgatav erinevus mitteaktiivsete meeste ja naiste osakaalus – naiste hulgas on mitteaktiivseid kuni 10 protsendipunkti rohkem. Ühevanuste meeste ja naiste võrdluses ilmneb, et naiste hulgas on töötavaid isikuid kuni 15 protsendipunkti võrra vähem kui meeste hulgas. Oma lapse kasvatamisega iga päev tegelejaid on samavanuste isikute puhul naiste seas 20 kuni 30 protsendipunkti võrra enam kui meeste hulgas. Ilmselt on naiste mitteaktiivsuse põhjus nende hõivatus laste kasvatamisega.

Mitut vankrit vedades

Neil, kes veavad ainult ühte vankrit – õpivad või töötavad või kasvatavad last –, on rohkem võimalusi ise oma elu üle otsustada kui korraga kahte (või kolme) vankrit vedavatel noortel.

Joonis 2 näitab, et küllaltki ühtlane last kasvatavate ja töötavate (noorte) inimeste osakaal suureneb pärast 24. eluaastat. Kolme-kümnnendate eluaastate lõpupoole suureneb lapsi kasvatavate ja töötavate (või veel ka õppivate) isikute osakaal umbes 70 protsendile. Enam kui pooled sellest vanuserühmast on võtnud endale kahe (või kolme) valdkonna kohustused juba enne 25. eluaastat. Üheaegse töölkäimise ning lapse kasvatamise kohustuse on pooled selle vanuserühma esindajaist võtnud mõni aasta hiljem, kuid samuti enne kolmekümneaastaseks saamist.

Nagu jooniselt näeme, langeb ühte kohustust täitvate noorte osakaal hilisteismelise east alates. Nad jagunevad kaheks vastandlikuks rühmaks: ühegi kohustuseta ja kahte kohustust täitvad noored. Ühegi kohustuseta noor ei õpi, tööta ega kasvata last. Kui lapse saamine selles vanuses ongi pigem erand, siis õppimist ja ka töötamist võib pidada normiks. Kas nende noorte puhul on tegemist ühiskonnale kadumaläinud noortega või, vastupidi, elu nautivate noortega, pole selge. Pikemalt on sellest nähtusest ja nn NEET-noortest kirjutatud noorteseire aastaraamatus 2012 („Noored ja sotsiaalne kaasatus”, 2013). Nende noorte osakaal suureneb 22.–23. eluaastani, pärast seda hakkab langema. Kahte kohustust täitvate noorte osakaal suureneb pidevalt kolmekümnnendate eluaastate teise pooleni, jõudes kahe kolmandikuni vastavast vanuserühmast. Kahekümnnendate eluaastate esimestest aastatest hakkab tõusma ka kolme kohustust täitvate noorte osakaal. See jääb küll väikeseks, kuid tõus jätkub pidevalt neljakümnnendate eluaastateni. Ühte kohustust täitvate noorte osakaal langeb kolmekümnnendate eluaastate teiseks pooleks umbes kolmandikuni.

Ühte kohustust täitvate või ühegi kohustuseta noorte osakaal on suurem kahte kohustust täitvate noorte osakaalust kuni varaste kolmekümnnendate eluaastateni. Kahte või kolme kohustust täitvate noorte osakaal oli suurenenud mitte ühtegi või ühte kohustust täitvate noorte osakaalust alles kolmekümne kolmandaks eluaastaks.

Väheste kohustustega eluperiood peaks olema aeg, kui on suhteliselt palju aega enda jaoks ning võimalik mõelda sellele, mida edasises elus teha, kellega ja kuidas elada. Seega jääb enamikul noortel inimestel suhteliselt palju aega enda jaoks kuni varaste kolmekümnnendate eluaastateni. Ilmselt ei ole põhjendatud pidada seda ka ainult järgmiseks eluks valmistumise etapiks. Mingi osa noorte puhul on kindlasti tegemist elustiiliga, mis võimaldab vabadust kasutades elu nautida. Enamikul Eesti noortest jääb pärast haridussüsteemist väljumist veel kümnekond aastat – varaste kolmekümnnendateni –, et suhteliselt vabana oma aega ja muid vahendeid kasutada enda ja maailma tundmaõppimiseks, enda arendamiseks ning pakutavate võimaluste kasutamiseks ja nautimiseks, tööturul sobiva niši ja meeldiva elukaaslase leidmiseks.

Ilmselt ei ole see aga nii nende puhul, kes veavad korraga kolme vankrit – töötavad, õpivad ja kasvatavad last või lapsi. Teistega võrreldes on neil vähem võimalusi enda tundmaõppimiseks ja soovide täitmiseks valmistumiseks. Nende elu on järgmisteks aastateks jäigemalt paika pandud. Sama, kuigi vähemal määral, kehtib kahte vankrit vedavate noorte kohta.

Vaatame joonisel 3 seda, millised üleminekud muudavad ühte kohustust täitvad noored kahte kohustust täitvateks noorteks.

Õppimine ja töötamine jääb vanusevahemikku hilisteismelise east kuni hiliste kolmekümnnendateni. Kõige suurem on õppivate ja töötavate noorte osakaal kahekümnnendate eluaastate esimeses pooles, mis ilmselt viitab töötamise ja kõrgkooliõpingute ühildamisele. Last kasvatavate ja õppivate noorte osakaal on väike ning peaaegu muutumatu. Kõige püsivam ja selgem muutus toimub töötamise ja lapse kasvatamise kombineerumisel. Samal ajal last kasvatavate ja töötavate noorte osakaal hakkab tõusma varastes kahekümnnendates aastates ja kestab kolmekümnnendate teise poolde. Jooniselt 1 teame, et selle põhjus on nii kasvav tööhõive kui ka lapse kasvamine peres.

Joonistel esitatud näitajate puhul on tegemist keskmistega, mudelitega, mis pakuvad ühe abivahendi analüüsida noorte liikumist lapsepõlvest täiskasvanustaatusse. Tegelikult jagunevad noored eri individuaalsetel trajektooridel lapsepõlvest täiskasvanustaatusse liikujate rühmadeks.

Nooruse ülempiiri ei ole

Euroopa sotsiaaluuringu 2008. aasta andmestikus sisaldus ka küsimus, millega sooviti teada saada, mis vanusest inimene ei ole enam noor. Ehk teisisõnu, millist vanust peavad vastajad nooruse ülempiiriks. Vastuste põhjal võib öelda, et ühtset nooruse ülempiiri ei ole, see varieerub 28. eluaastast 49. eluaastani. Mida vanem on vastaja, seda kõrgemal asub piir, millest alates inimest ei saa enam nooreks nimetada.

Vanusevahemikus 35–40 muutub hinnang noorusele hindaja enda vanusest väiksemaks: kui vanuseni 35 aastat peavad inimesed keskmiselt nooruse ülempiiri oma vanusest kõrgemaks, siis alates 40. eluaastast peavad inimesed nooruse ülempiiri oma vanusest madalamaks (joonis 4). Tegemist on teatud mõttes murdepunktiga, kus end nooreks pidavate osakaal jääb väiksemaks neist, kes end nooreks enam ei pea.

Vanusevahemikus 35–40 jõuab maksimumi ja stabiliseerub kahte peamist vankrit vedavate – töötavate ja last või lapsi kasvatavate – isikute osakaal.

Inimese ühiskondliku positsiooni määramisel on tähtsal kohal tema suhe töötamisse ja järeltulijate kasvatamisse, seetõttu on täiskasvanustaatus paljudele seotudki töötamise ja laste kasvatamisega. Noorust aga seostatakse kas nimetatutest ühe või mõlema kohustuse puudumisega. Kuigi kaks nimetatut ei ole kindlasti ainsad nooruse (ja täiskasvanulikkuse) määratlemise võimalused, on suhe töötamisse ja laste kasvatamisse jäänud tänapäeval oluliseks nooruse piiritlemise kriteeriumiks.

Kokkuvõte

Viimastel aastakümnetel on Eesti noorte tööturule lülitumine nihkunud varasemaga võrreldes märgatavalt hilisemale eale, hiljem alustatakse ka paarisuhet ja saavutatakse lapsevanema staatus. Andmeanalüüs, mille keskmeks oli nimetatud kriteeriumitega defineeritud täiskasvanustaatuse saavutamine, andis ettekujutuse, kuidas kulgeb Eesti noorte tee haridussüsteemist tööturule ja lapsevanemastatusse.

Olulise leiuna tuleb välja tuua kahekümnendatesse eluaastatesse jääva nii-öelda tärkava täiskasvanuea olemasolu. See on eluetapp, kui enamik noori naudib kõiki õigusi ja vabadusi, ent pole veel seotud töötamise ja laste kasvatamise kohustusega. Analüüsi tulemuste põhjal võib öelda, et ühel ajal kahe vankri vedamine – töötamine ja õppimine, õppimine ja lapse kasvatamine või töötamine ja lapse kasvatamine – puudutab siiski suhteliselt väikest osa kuni 26-aastastest noortest. Enam kui pooled noortest täidavad ühte (või mitte ühtegi) kohustust kuni varaste kolmekümnendate eluaastate alguseni. Tärkava täiskasvanuea tõlgenduses pakub see suhteliselt kohustuste-vaba aeg noortele võimalust eelkõige ennast tundma õppida ja arendada. Kindlamate järelduste tegemiseks ja eluperioodi detailsemaks kirjeldamiseks on vaja täiendavaid uuringuid.

Kui samaaegne töötamine ja õppimine on aktuaalne kahekümnendate eluaastate alguses, siis samaaegne töötamine ja lapse kasvatamine muutub sagedasemaks kahekümnendate eluaastate teises pooles ning valdavaks kolmekümnendates eluaastates. Varakult lapsevanemaks saanud ei saa endale eakaaslastega samaväärset eneseotsinguperioodi lubada. Kuigi lapse kasvatamine on algul seotud tööst ja õpingutest kõrvalejäämisega, tuleb ka noortel lapsevanematel omandada elukutse ja asuda tööle (või leida töökoht erialase ettevalmistuseta).

Joonis 1. Erineva hõivestaatusega ja oma lapsega samas leibkonnas elavate isikute osakaal vanuserühmas

Joonis 2. Erineva arvu kohustustega noorte osakaal vanuserühmas

Joonis 3. Kahte kohustust täitvate noorte osakaal

Joonis 4. Hinnangud vanusele, millal inimene pole enam noor

Kasutatud kirjandus

Arnett, J. J. (2000). Emerging Adulthood. A Theory of Development from the Late Teens Through the Twenties. – American Psychologist, vol 55, no 5, pp 469–480.

Arnett, J. J. (2004). Emerging Adulthood: The Winding Road from the Late Teens through the Twenties. New York: Oxford University Press.

Arnett, J. J. (2006). Emerging Adulthood in Europe: A Response to Bynner. – Journal of Youth Studies, vol 9, no 1, pp 111–123.

Bennett, A. (2007). As Young as You Feel: Youth as a Discursive Construct. – P. Hodkinson, W. Deicke (eds). Youth Cultures. Scenes, Subcultures and Tribes. London: Routledge, pp 23–36.

Bynner, J. (2005). Rethinking the Youth Phase of the Life-course: The Case for Emerging Adulthood? – Journal of Youth Studies, vol 8, no 4, pp 367–384.

Denstad, F. Y. (2009). Youth Policy Manual. How to Develop a National Youth Strategy. Strasbourg : Council of Europe Publishing.

De Winter, M. (1997). Children as Fellow Citizens: Participation and Commitment. Oxford: Radcliffe Medical Press.

- Hansson, L. (2010).** Töö ja pereelu ühitamine. – Teel tasakaalustatud ühiskonda. Naised ja mehed Eestis II. Tallinn: Eesti Vabariigi Sotsiaalministeerium, lk 40–51.
- IARD (2001). Study on the State of Young People and Youth Policy in Europe. Final report. A study commissioned by EC.
- Katus, K., Puur, A., Sakkeus, L. (2005).** Transition to Adulthood in Estonia. Evidence from the FFS. – Globalization, Uncertainty and Youth in Society, London: Routledge, pp 215–248.
- Lindemann, K., Vöörmann, R. (2010).** Venelaste teine põlvkond Eesti tööturul. – Eesti inimarengu aruanne 2009. Tallinn: Eesti Koostöö Kogu, lk 99–101.
- Masso, M. (2010).** Mehed ja naised tööelus. – Teel tasakaalustatud ühiskonda. Naised ja mehed Eestis II. Tallinn: Eesti Vabariigi Sotsiaalministeerium, lk 26–39.
- Paulgaard, G. (2002).** Local Identities in a 'Globalised World'. – Young, vol 10, no 3/4, pp 95–107.
- Praxis (2013). Noored ja sotsiaalne kaasatus. Noorteseire aastaraamat 2012. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.
- Santoro, M. (2005).** Living with Parents. A Research Study on Italian Young People and their Mothers. – C. Leccardi, E. Ruspini (eds). A New Youth? Young People, Generations and Family Life. Aldershot: Ashgate, pp 146–163.
- Tanner, J. L., Arnett, J. J. (2009).** The Emergence of 'Emerging Adulthood'. The New Life Stage between Adolescence and Young Adulthood. – A. Furlong (ed). Handbook of Youth and Young Adulthood. London, New York: Routledge, pp 39–45.
- United Nations (2005). World Youth Report 2005. New York: United Nations.
- Veldre, V. (2010).** Noorte haridusvalikud. – Noortemonitor 2009. Tallinn: Eesti Noorsootöö Keskus, lk 115–123

Üldised probleemid õppematerjalide loomisel ja kasutamisel

Ülle Vanaisak

Sisekaitseakadeemia politsei- ja piirivalve-kolledži korrakaitse õppetooli juhataja-lektor

*Kõik inimesed on autorid.
Suurem osa nendest ainult ei tea seda.
Enamus ülikooli töötajatest ja
üliõpilastest teab, et nad on autorid,
kuid suur osa ei tea oma õigusi.
Ja osa nendest, kes teabki oma õigusi,
ei pruugi sageli osata neid õigusi kaitsta.
(Heiki Pisuke 2004, 9)*

Õppejõu ja üliõpilase loometegevuse tulemusel valminud originaalne õppematerjal kuulub autoriõiguse kaitse-alasse.

Peamised õppejõu loodud õppematerjalid on loengukonspekt, märksõnadega slaidiesitlus, kommentaaridega slaidiesitlus, skeem või joonis, kaasusülesanne ja selle lahend, uurimustulemusi kajastav artikkel ajakirjas või artiklikogumikus, õpik ja e-õpiobjekt. Õppejõud kavandab loengute struktuuri ja planeerib teemade käsitlemiseks ja õpiväljundite omandamiseks sobiva metoodika, korraldab ja suunab üliõpilaste õppetööd, sealhulgas nende iseseisvat tööd. Üliõpilaste esitatavad (kodu)tööd on mitmekesised – kaasuste väljamõtlemine ja lahendamine (sh rollimängud ja videokaasuste lavastamine, salvestamine ning esitlemine), temaatiliste mõistekaartide koostamine ja kujundamine, probleemide tuvastamine, nende analüüsimine ja esitlemine, essee, referaadi või uurimistöö koostamine. Üliõpilased võivad iseseisva töö raames luua originaalset ja väärtuslikku materjali, mida sobib hiljem ka õppejõul õppetöös kasutada.

Selgitamaks, millised on Sisekaitseakadeemia politsei- ja piirivalvekolledži õppejõudude arusaamad õppematerjalide loomisest ja nende hilisemast kasutamisest, tegi artikli autor 2013. aasta kevadsemestril lühiuurimuse. Uuringu valimisse kuulus 29 õppejõudu, mis moodustab 67,4 protsenti üldvalimist. Käsitleti järgmisi teemasid: õppejõu õigused tööülesannete täitmise korras loodud teosele, õppejõu loominguga või idee hilisem kasutamine tema enda, teiste õppejõudude või üliõpilaste poolt, õppejõu ja üliõpilase kaasautorsus lõputöö koostamisel, üliõpilaste loominguga kasutamine õppetöös, õppematerjalide täiendamise või muutmise õigus ja õppematerjalide avalikustamise küsimused. Nimetatud teemad ja tõusetunud probleemid võivad huvi pakkuda ka teiste kõrgkoolide õppejõududele. Artiklis viidatakse õigusaktide 2013. aasta redaktsioonidele.

Autoriõiguse seaduse § 4 lõike 2 kohaselt on teos mis tahes originaalne tulemus kirjanduse, kunsti või teaduse valdkonnas, mis on väljendatud mingisuguses objektiivses vormis ja on selle vormi kaudu tajutav ning reprodutseeritav kas vahetult või mingi tehnilise vahendi abil. Teos on originaalne, kui see on autori enda intellektuaalse loominguga tulemus. Riigikohus rõhutab lahendis nr 3-2-1-128-04, et autoriõiguse praktikas tuleks autoriõiguse seaduse § 4 lõikele 6 tuginedes lähtuda autorsuse presumptsioonist: kui tulemus saavutati loometöö tagajärjel, siis vastab see teose originaalsuse tunnusele ja on kaitstav autoriõigusega. Seega õppejõu ja üliõpilase loometegevuse tulemusel valminud originaalne (õppe)materjal, olenemata selle vormist, on teos, mis kuulub autoriõiguse kaitsealasse.

Isiklike õiguste realiseerumine õppetöös loodud teosele

Aleksei Kelli selgitab, et teos ei pea olema uudne ning piisab, kui isik on selle ise loonud. Teose kaitse tekib loomisega (teose väljendamisega) ning registreerimine ja muud toimingud ei ole nõutavad. Teose loomisega tekivad autoril õigused, mida saab jagada kaheks – isiklikud ja varalised õigused. Isiklikud õigused (õigus autorsusele, autori nimele, autori au ja väärikuse kaitsele) ei teeni otseselt varalisi huve, vaid garanteerivad autori ja teose seostamise ehk isiku tunnustamise autorina. Varalised õigused nagu õigus teha teosest koopiaid, levitada teost, teha teos üldsusele kättesaadavaks (nt interneti üles laadida) on autori varalised õigused ja peaksid tagama autori sissetuleku (Kelli 2011).

Autori isiklikud õigused on sätestatud autoriõiguse seaduse § 12 lõike 1 punktides 1–7, mille kohaselt on autoril järgmised isiklikud õigused: õigus autorsusele, autorinimele, teose puutumatusse, teose lisadele, autori au ja väärikuse kaitsele, teose avalikustamisele, teose täiendamisele, õigus teos tagasi võtta ehk nõuda teose kasutamise lõpetamist ja õigus nõuda oma autorinime kõrvaldamist kasutatavalt teoselt.

Õigus autorsusele tähendab autori õigust esineda üldsuse ees teose loojana ja nõuda teose loomise fakti tunnustamist teose autorsuse seostamise teel tema isiku ja nimega mis tahes kasutamisel. Kahtlemata on õppejõud õppematerjalide loojana autor, samuti on seda üliõpilane kodutöö koostajana ning neil on õigus otsustada, kuidas tähistada autori nimi teose kasutamisel. Autoriõiguse seadus lubab kasutada kodanikunime, autorimärki, pseudonüümi või esitleda teost nimetult. Õppetöös kasutatakse alati autori ees- ja perekonnanime. On tähtis, et ainult autoril on õigus teha ise või lubada teistel teha teoses mis tahes muudatusi. See hõlmab nii teose pealkirja, sisu kui ka autorinime tähistust ning teose autoril on õigus vaidlustada tema nõusolekuta selliste muudatuste tegemine. Samuti on ainult autoril õigus lubada lisada oma teosele teiste autorite teoseid, näiteks illustratsioone, ees- ja järelsõnu, kommentaare, selgitusi või uusi osi, samuti juba avaldatud teost täiendada ja parandada. Sisekaitseakadeemia politsei- ja piirivalvekolledži õppejõudude küsitlus näitas, et õppejõud on üldjuhul teadlikud oma isiklike õiguste realiseerimisest õppematerjali autorina. Nii vastas näiteks kümneaastase staažiga õppejõud, et teose kasutamisel tuleb alati temale kui teose autorile viidata ning tema nõusolekuta on teosesse muudatuste tegemine keelatud. Vastustes tuuakse veel välja, et alati peab autorile kui teose loojale viitama ning hea akadeemiline tava on autorilt materjalide kasutamiseks eelnevalt luba küsida. Õppejõud teavad, et ainult neil on õigus varem avaldatud artiklit muuta, täiendada või parandada ja nad ei pea õigeks avaldatud artikli avaldamist uuesti mõnes teises ajakirjas, küll aga artiklikogumikus (Vanaisak 2013, 16–17, 23).

Vastustest on siiski märgata ebakindlust autori isiklike ja varaliste õiguste eristamisel ning õigust autorsusele ja autorinimele rõhutatakse pigem varaliste õiguste realiseerimise kontekstis. Nii vastati küsimusele õppejõu loometöö tulemusel valminud kaasuste ja nende lahendite kasutamise kohta õppetööväliselt järgmiselt: „... see on taunitav, kui kedagi teist hakatakse nende materjalidega koolitama enda kasuks ...; mina ei ole vastu, kui keegi kedagi minu materjalidega koolitab, aga ei teeni minu (teiste) tehtud töö arvelt „lihtsat” raha ...” (Vanaisak 2013, 18–19).

Õigus autorsusele ja autorinimele

Kuidas mõistavad õppejõud õigust autorsusele ja autorinimele, puudutati ka küsimuses õppejõu ja tudengi koostööst lõputöö kirjutamisel. Autoriõiguse seaduse § 30 lõiked 1–3 reguleerivad ühist autorsust, selle alusel tekib ühisautorsus juhul, kui teos moodustab ühtse jagamatu terviku ning autorid on selle algusest lõpuni koos kirjutanud. Kaasautorsus kujuneb juhul, kui teos koosneb mitmest iseseisva tähendusega osast ja neid saab kasutada iseseisvalt; sama paragrahvi lõike 6 alusel pole konsulteerimine, administratiivse juhtimise funktsioonide täitmine, teose redigeerimine, graafikute, skeemide jms joonestamine ja muu tehnilise abi osutamine aluseks ühise autorsuse tekkimisele.

Enamik vastajaist leidis, et lõputöö autor on üliõpilane. Kommentaaridest tuleb ühisautorsus rohkem esile: „... Kui lõputöö juhendaja on aktiivselt kaasa löönud töö loomisel, siis on tegemist kaasautorsusega; reeglina on juhendamine pigem nn tehnilise abi andmine ja ei tekita ühist autorsust. Kui juhendaja panustab aga oluliselt sisusse ja uurimusse, siis on ühisautorsus kokkuleppel võimalik; pigem nõus, et olen kaasautor, sest panustan sellesse protsessi oma teadmisi ja praktikat ...” (Vanaisak 2013, 20).

Artikli autor nõustub Avo-Rein Terepingiga, et lõputöö on õppuri iseseisev uurimistöö, kus juhendajal on kõigest suunav ja abistav roll (Tereping 2013). Kui õppejõud teeb aga lõputöö juhendamisel enam, näiteks sõnastab probleemi, hüpoteesi, uurimisküsimuse, eesmärgi või teeb juurdekirjutusi, siis on tegemist ühisautorsusega. Kuidas seda vältida, on õppejõu professionaalsuse küsimus.

Üliõpilase loomingu õppetöös kasutamine

Küsitlusele tuginedes ei ole Sisekaitseakadeemia politsei- ja piirivalvekolledži õppejõud päris kindlad, kuidas järgida üliõpilase kui autori seadusest tulenevaid isiklike õigusi nende loomingu hilisemal kasutamisel. Esimese küsimuse (puudutas üliõpilaste tööde eksponeerimist edaspidises õppetöös) puhul olid vastajad kindlad, et nad tohivad üliõpilaste loodud teoseid (nt skeem, mõistekaart, referaat) oma õppejõutöös ka hiljem eksponeerida, lisatud täpsustused olid õiged, kuid piirdusid ühekülgsest ainult autorsuse tunnustamisega. Kommentaaridena lisati: „Ainult juhul, kui selleks on üliõpilase luba olemas; vaja viidata autorile ja saada nõusolek; olen palunud luba kasutada ja see on fikseeritud näiteks kirjalikus ja vabas vormis; jah, kui viitan sellele korrektselt. Samuti ju annab ka üliõpilane ise nõusoleku või mittenõusoleku oma töö avalikuks tegemise kohta elektroonilises keskkonnas; arvan, et jah, kuid kindlasti üliõpilasele viidatuna. Ilma viitamata mitte ...” (Vanaisak 2013, 21). Üliõpilaste loomingu hilisemal kasutamisel tuleb jälgida, et ei kahjustata autori au ja väärikust, tagatud on õigus teose puutumatusele ja selle täiendamisele. Õppejõud üliõpilaste varalisi õigusi nende loomega seondult eraldi välja ei toonud, kuigi ka üliõpilased on autorid.

Teisele küsimusele, mis puudutas õigust üliõpilaste rollimängude ülesvõtete kasutamiseks uute õppematerjalide loomisel (nt e-kursuse sisu loomiseks, slaidiesitluste koostamiseks), ei osanud enamik õppejõude vastata, kuigi välja toodi olulisi põhimõtteid, sealhulgas isikuandmete kaitsega seonduvalt. Kommentaaridena toodi välja järgmist: „Teiste fotosid ja fotodel olevaid isikuid võib avalikustada siis, kui selleks on neilt vastav luba olemas; eetiline oleks küsida nõusolekut neilt, kes salvestusele jäid; juba enne õppeprotsessi tuleks selles suhtes kokku leppida ja nõusolek saada; ma arvan, et ma võiksin seda teha, kui kõik foto- või videosalvestusel olevad asjaosalised sellise nõusoleku annavad; kui „näitleja” on sellega nõus; tegelikult on päris suur erinevus, kas kasutatakse õppetöös (pigem ei), kui kasutada materjalide loomisel (pigem ja). Jällegi kokkuleppe küsimus ...” (Vanaisak 2013, 21). Samas tuleb rõhutada: kui rollimängu lavastus ja salvestus on teosena autorite kollektiivne looming, siis kuulub autoriõigus isikule, kelle initsiatiivil ja juhtimisel selline teos loodi ja kelle nime või nimetuse all see välja anti (autoriõiguse seaduse § 32 lõige 2).

Varaliste õiguste realiseerumine õppetöös loodud teosele

Varaliste õiguste mõiste on toodud autoriõiguse seaduse §-s 13, mille järgi kuulub autorile ainuõigus igal moel ise oma teost kasutada, lubada ja keelata oma teose samaviisilist kasutamist teiste isikute poolt ja saada tulu oma teose sellisest kasutamisest (välja arvatud seaduse IV peatükis ettenähtud juhtudel). Autorile kuuluvad autoriõiguse seaduse § 13 lõike 1 punktide 1–11 kohaselt järgmised varalised õigused: õigus teose reprodutseerimisele, teose levitamisele, teose tõlkimisele, teose töötlemisele, teoste kogumikele, avalikule esitamisele, teose eksponeerimisele, teose edastamisele, teose üldsusele kättesaadavaks tegemisele, õigus teostada oma arhitektuurne, disaini-, tarbekunstiteose jms projekt.

Kui isiklikke õigusi kaitstakse seetõttu, et need peegeldavad autori isiksust ja tema eneseväljendusvabadust, siis autori varaliste õiguste kaitsel on eelkõige majanduslikud põhjused. Autorile peab olema tagatud õigus teost kasutada, lubada teose kasutamist teistel isikutel ning eeltoodust tulenevalt teenida oma loominguga kasutamisest tulu. Varaliste õiguste alus on autorsus kui moraalne kategooria, mis toetub kahele alussambale: loovusele kui üksikisiku põhiomadusele (atribuudile) ning kultuurile kui inimeste ühise loova tegevuse kasvulavale, tulemusele ja kaitsjale. Teose loomine on inimese loomulik tegevus, mitte õiguslik protsess (Kurisoo, Kaur, Ant 2009, 30).

Autori varalisi õigusi võib loovutada (sisuliselt müüa) või nende kasutamiseks teistele isikutele luba ehk litsents anda. Kauplemise ese võivad olla kõik autoriõiguse seaduse §-s 13 ettenähtud varalised õigused oma kogumis või üksikud varalised õigused eraldi, mis tekivad konkreetsele teosele (Pisuke 2006, 30).

Autoriõiguse seaduse § 14 lõike 1 kohaselt on autoril õigus saada autoritasu selle eest, et ta lubab teistel isikutel varalisi õigusi kas üksikult või kogumis kasutada.

Isiklike ja varaliste õiguste mõistmine on keerukas

Õppejõudude vastused õppejõu loodud õppematerjalide töötlemise ja levitamise kohta lubavad eeldada, et autori isiklikke ja varalisi õigusi ei osata täpselt eristada. Ühelt poolt toodi välja autorile viitamise kohustus, mis kuulub autori isiklike õiguste kataloogi, teisalt leitakse, et absoluutselt kõik autori õigused kuuluvad tööandjale. Vastuseid ilmestati järgmiste kommentaaridega: „... õppematerjal on minu intellektuaalne omand, oleks enne kasutamist viisakas küsida; kui need on tööajast loodud, siis kuuluvad kõik õigused tööandjale; oleneb lepingu sisust õppejõu ja õppeasutuse vahel, kui need pole lepingu objektiks, siis on need minu omad; õppetööväliselt võib minu materjale kasutada, kui ise tahaksin kellegi materjale kasutada, siis küsin alati luba, kas tal on selle vastu midagi – parem, kui see oleks kirjalikult taasesitatav. Kindlasti märgin ära koolitusmaterjalides, kes need on koostanud ...” (Vanaisak 2013, 18).

Kindlasti teeb autori isiklike ja varaliste õiguste mõistmise õppejõule keerukamaks autoriõiguse seaduse § 32 lõige 1, mis sätestab, et töölepingu alusel või avalikus teenistuses oma otseste tööülesannete täitmise korras loodud teose autoril tekib autoriõigus sellele teosele, kuid autori varalised õigused teose kasutamiseks tööülesannetega ettenähtud eesmärgil ja piirides lähevad üle tööandjale, kui lepingus ei ole ette nähtud teisiti. Teatavasti ei ole Sisekaitseakadeemia politsei- ja piirivalvekolledži korralise õppejõu töösuhe reguleeritud lepinguga ning külalisõppejõu raamleping ei sisalda autori varaliste õiguste regulatsiooni. Artikli autor rõhutab, et autoriõiguse seaduse § 32 puudutab ainult töötaja loodud teoste varalisi õigusi ning seadus ei reguleeri isiklike õiguste kasutamist õigust.

Isiklikke õigusi antakse üle litsentsilepingu alusel. Kõige üldisemalt öeldes on litsents intellektuaalse vara omaniku luba selle varaga midagi olulist teha või ette võtta: kasutada isiklikult või äriselt, töös või meelelahutuseks, muuta seda vara (objekti) või kasutada uue tuletatud vara (objekti) loomise alusena, müüa, rentida, laenutada, paljundada, levitada, avalikustada, samuti volitada selleks teisi isikuid ning saada sellest tulu. Intellektuaalse vara omanik on õigustatud isik. Litsents on õigustatud isiku poolt mõnele teisele isikule antud luba (Rosentau 2007, 655).

Artikli autor nõustub Heiki Pisukesega: kui töandja pole õppejõuga sõlminud eraldi lepingut autori isiklike õiguste kasutamiseks, siis pole tema poolt edasine teose muutmise, täiendamine ja edasiarendamine autori eelneva nõusolekuta lubatud (Pisuke 2006, 30). Küsitlusel selgus, et õppejõud ei mõista autoriõiguse seaduse § 32 sisu täpsemalt ja eeldavad, et töökohustuse täitmisel loodud teose puhul lähevad kõik autori õigused, nii isiklikud kui ka varalised, üle töandjale.

Töötaja peab läbi mõtlema, milliste isiklike õiguste kohta on ta nõus teose kasutajatele litsentsi andma. Kui leping sisaldab tingimust, et „autor annab tellijale ainulitsentsi oma isiklike õiguste kasutamiseks”, tähendab see, et autor loobub sisuliselt kõigi oma isiklike õiguste teostamisest (Pisuke 2006, 30).

Oluline on rõhutada, et töötaja varaliste õiguste üleminek töandjale toimub üksnes juhul, kui teos luuakse otseste tööülesannete täitmise käigus. Kui töandja soovib omandada kasutamisoigust ka teoste puhul, mille töötaja on loonud väljaspool tema otsesid tööülesandeid, siis vajab see alati töötaja ja töandja sellekohast kokkulepet. Selleks et vältida ohtu, et selline kokkulepe jääb sõlmimata, on soovitatav küsimus reguleerida juba töölepingu sõlmimisel. Sisuliselt tähendab see seda, et laiendatakse seadusest tulenevat regulatsiooni ja hõlmatakse töandjale üleminevate õigustena ka väljaspool otsesid tööülesandeid, ent töölepingulise suhte raames tööajal, töandja vahendeid kasutades ja/või töandja korraldusel loodud teostega seotud varalised õigused (Kurisoo, Kaur, Ant 2009, 42–43).

Pisuke toob välja, et autor võib iseseisvalt kasutada oma otseste tööülesannete täitmise korras loodud teost tööülesannetega ettenähtud eesmärgil ainult töandja eelneval nõusolekul, näidates ära töandja nime või nimetuse. Sellisel juhul on autoril õigus saada autoritasu teose kasutamise eest. Autor võib iseseisvalt kasutada oma tööülesannete täitmise korras loodud teost eesmärgil, mis ei ole tema tööülesannetega ette nähtud, kui töölepingus ei ole ette nähtud teisiti. Sellisel teose kasutamisel tuleb ära näidata töandja nimi või nimetus (Pisuke 2006, 44).

Küsitluse tulemusel selgus, et õppejõud on teadlikud, et neil on õigus kasutada enda loodud õppematerjale näiteks täienduskoolituse elluviimisel ja seda tehaksegi konkreetselt Sisekaitseakadeemia logoga slaidipõhjal. Kuid seda, et juba loodud õppematerjali (teose) kasutamise eest on õigus saada autoritasu, ei teadnud mitte keegi (Vanaisak 2013, 21). Õppejõule makstakse täiendavat töötasu akadeemilise loengutunni läbiviimise eest, see aga ei sisalda autoritasu. Enamik õppejõude viitab loengumaterjalides oma töandjale, kui peetakse loenguid tööülesannete väliselt, kuid seda ei tee kõik õppejõud.

Pisuke selgitab, et õigusaktides ettenähtud juhtudel makstakse tööülesannete täitmise korras loodud teose autorile töötasule (palgale) lisaks ka autoritasu teose kasutamise eest. Autoritasu maksmine võidakse ette näha ka töandja ja autori vahelise kokkuleppega. Siinkohal on oluline märkida, et töötaja ei saa otseste töökohustuste korras loodud autoriõigusega kaitstava teose loomise eest eraldi tasu, välja arvatud kui nii on töandjaga kokku lepitud, sest tasu maksmise kohustuse kohta puuduvad seadusesätted (Pisuke 2006, 44). Sisekaitseakadeemias on selliseid kokkuleppeid sõlmitud vähe. Autorile teadaolevalt on üks autor suutnud kirjalikult kokku leppida, et iga müüdü trükise eest saab ta ka 10 protsenti autoritasu. Sisekaitseakadeemia raamatukogu juhataja, kes teoste kirjastamisega tegeleb, leiab, et „lahenduseks võiks olla selgelt ja üheselt reguleeritud kord, kus sõlmitakse kokkulepped materjalide loomise ja kasutamise kohta” (Vanaisak 2013, 28).

Autoriõiguse kohaldumisest ideele, õpikule ja e-õpiprojektile

Õppejõududele esitati ideele kohalduva autoriõigusliku kaitse kohta küsimus, mis puudutas kalenderplaani, tunni, eksami vms ülesehituse ideed. Vastustest järeldeb, et õppejõud ei ole teadlikud, et ideelele autoriõigus ei kohaldu. Ainult üks vastaja viitas autoriõiguse seaduse § 5 punktile 1, mis sätestab, et seadust ei kohaldata ideelele, kujunditele, -mõistetele, teooriatele, protsessidele, süsteemidele, meetoditele, kontseptsioonidele, printsiipidele, avastistele, leiutistele jms intellektuaalse tegevuse resultaatidele, mis on kirjeldatud, selgitatud või muul viisil väljendatud teoses. Kommentaaridena toodi välja järgmist: „... kui see ülesehitus eristub oluliselt tavapärastest; siin ma arvan, et see, kuidas mina oma aine eksami üles ehitin, siis sellele nagu võiks kohalduda autoriõiguslik kaitse küll ...” (Vanaisak 2013, 21).

Sisekaitseakadeemia e-kursuste ja õpiobjektide korra alusel lähevad autoriõigused tööandjale, lepingus määratud isikule või litsentsilepingus määratud isikule (Sisekaitseakadeemia e-kursuste ja õpiobjektide kord § 5). Autori isiklike õigusi saab üle anda ainult autor ja seda eraldi litsentsilepinguga. Kui sellist lepingut eraldi sõlmitud ei ole, saab õpiobjekti muuta ainult autor ise. Õppejõududel küsiti, kas tööandja võib nende loodud õpiobjekti hiljem muuta või kasutada. Vastused näitasid, et e-kursuse loomise regulatsiooniga vastajad hästi kursis ei ole, kuigi kommentaarides anti ka õigeid vastuseid, et autori nõusolekuta ei tohi kursust muuta, kuid lubatud on kasutada. Kommentaaridena lisati: „Nõusolekul autoriga ikka võib muuta ja kasutada; sõltub kursuse loomisel sõlmitud kokkuleppest. Selge on see, et ajapikku asjad muutuvad ja kursust on vaja muuta. Samas ei tohiks teised õppejõud seda kursust kasutada; kui ma olen selle oma omandusest välja andnud ja mulle on selle eest ka vastavad tasud tasutud, siis võib nii muuta kui ka kasutada; kui minu konspekte, e-kursust kasutatakse, peab seal juures olema märge autori kohta; ma arvan, et võib, kuna ta ju sisuliselt ostab selle mult ära ehk ma saan selle eest ju tasustatud; võib ainult kasutada; ilma autori nõusolekuta ei tohiks tema sõnu muuta ...” (Vanaisak 2013, 25–26).

Õppejõud eeldavad, et õpiku autorina lähevad kõik nende varalised õigused Sisekaitseakadeemiale, mitu õppejõudu ei osanud küsimusele vastata (ei-jah vastuste suhe 5:17). Kommentaarid olid järgmised: „Kui ei ole SKA-ga mingit eraldi lepingut avaldamise tingimuste kohta; oleneb sellest, kuidas on leping sõlmitud. Kui lepingus on kirjas, et kõik õigused lähevad üle SKA-le, siis ei ole mul midagi hiljem nõuda. Kui autori ja varalisi õiguseid ma SKA-le ei loovuta, siis kehtivad mulle kõik autori õigused; kui olen selle ise loonud, siis peaks kehtima. Kui SKA õpiku ära ostab, siis vist nagu läheb ka õigus üle? Aga ei ole kindel; kui SKA on kandnud kirjastamise kulud, siis ma kahtlen selles; arvan, et sõlmitakse leping, millega õigused lähevad SKA-le; SKA puhul ei oska öelda, muidu pigem jah ...” (Vanaisak 2013, 24–25). Lähtuma peab sellest, et autoriõiguse seaduse § 32 puudutab ainult tööaja loodud teoste varalisi õigusi ning seadus ei reguleeri isiklike õiguste kasutamise õigust. Seega tuleb autori isiklikes õigustes alati eraldi kokku leppida, vastasel juhul eeldatakse, et kõik isiklikud õigused kuuluvad töötajale. Akadeemias sõlmitakse õpiku autoriga enamasti leping, kus määratakse varaliste õiguste kuuluvuse piir ja määr. Samas akadeemia soodustab autori poolt tema enda loodud teose muutmist või täiendamist. Näiteks Sisekaitseakadeemia töötasustamise korra alusel tasustatakse doktorikraadiga õppejõule ühe lehekülje õpiku loomise eest 27 eurot ja uuendamise eest 2,7 eurot (Sisekaitseakadeemia töötasustamise korra § 24 lõike 1 punktid 13, 14).

Autoriõiguse kohaldamisest tulenevad probleemid õppejõududest autoritele ja tarbijatele

Eestis 1992. aastal vastu võetud autoriõiguse seadus oli omal ajal Euroopa moodsamaid, (Pisuke 2012, 491, 492), kus autori isiklike ja varaliste õiguste kataloogid on põhjalikult koostatud ja mitmekesised. Kuid selline põhjalik regulatsioon pole vajalikul määral rakendunud, sest paljud õppejõududest autorid ei tea oma õigusi ning need, kes on seotud loometöö tulemuste käitlemisega, ei kipu neid õigusi autorile ülemäära tutvustama ja pakkuma. 2006. aastal soovitasid Pisuke ja Kelli, et Eestis võiks olla ülikoolideülene unifitseeritud intellektuaalset omandit käsitlev regulatsioon, sest seda valdkonda käsitletakse kõrgkooli erinevalt (Pisuke, Kelli 2006, 679) ning see võib seada autoritest õppejõud ebavõrdsesse olukorda, eelkõige varaliste õiguste realiseerimisel.

Artikli autor on nõus, et ühtne, koondatud eriregulatsioon võimaldab õppejõududel oma õigusi paremini mõista ja kaitsta. Samas tekib küsimus, kas sellise sisu ja tasemega autori isiklike ja varaliste õiguste regulatsioon on tänapäeval enam pädev. Ameerika Ühendriikides on õpetajate ja akadeemiliste elukutsete esindajate puhul välja kujunenud erand, mille kohaselt on õpetajate ja professorite loodud kirjutiste, loengute ja muu loomingu autoriõiguste omajad pigem nemad ise kui nende tööandjad. See on kujunenud välja tavade, kohtupraktikast ja põhimõttest, et säilitada tuleb akadeemiline vabadus. Niisuguse lähenemisega akadeemiliste elualade esindajatele välditakse ülikooli või muu tööandja vastutust laimamise, autoriõiguste rikkumise ja muude niisuguste tegude eest. Kui tööandja saaks akadeemikute teostele autoriõigused, peaks ta kontrollima ja tegema järelevalvet teoste sisu ja vormi üle. Seega on akadeemiline vabadus tagatud paremini, kui akadeemilise personali loodud teoste eest vastutavad loojad ise (Goldman, Corrada 2011, 131).

Teine probleem on seotud teoste vaba kasutamisega. Autoriõiguse seadus seab esiplaanile eelkõige autori huvid, kuid kiirelt muutunud keskkonnas muutuvad üha tähtsamaks ka tarbija huvid, kes on huvitatud teose kättesaadavusest. Sisekaitseakadeemia õppejõul on kohustus teha konkreetses õppeaines õppematerjal õppurile kättesaadavaks e-õpikeskkonnas vähemalt 72 tundi enne õppetöö algust ning iga akadeemilise loengutunni kohta peab õppejõud looma vähemalt ühe lehekülge (A4 formaadis; teksti 1800 tähemärki, joonis või skeem) õppematerjali (Sisekaitseakadeemia töötasustamise kord, õppekorralduse eeskiri). Reguleerimata on, kui kaua peavad materjalid olema e-keskkonnas kättesaadavad, kes ja millise aja jooksul võib materjale kasutada. Kelli rõhutab: „Intellektuaalse omandi kodifitseerimise kõige üldisem eesmärk on, et intellektuaalne omand peab aitama kaasa ühiskonna majanduslikule ja kultuurilisele arengule ning heaolu kasvule ühiskonnas. See saab toimuda majanduslike ja sotsiaalsete protsesside suunamise kaudu.” (Kelli 2012, 482.) Artikli autor on nõus Kelliga ja Pisukesega, et teose vaba kasutamist tuleb laiendada või teoste litsentseerimist lihtsustada (Pisuke 2012, 498). Autor leiab, et autori-õiguse seadust tuleb teoste vaba kasutuse regulatsiooniga kindlasti täiendada. See on hädavajalik, sest tänapäeva globaliseerivas maailmas võib igasugune loometöö tulemus olla aluseks uue teadmuse tekkele, mis viib ühiskonda edasi. Kindlasti tuleb seda teha paindlikult, et säiliks tasakaal autori õiguste ja avalike huvide vahel.

Kasutatud kirjandus

Autoriõiguse seadus (vastu võetud 11.11.1992). – Riigi Teataja I, 14.06.2013, 5.

Goldman, A. L., Corrada, R. L. (2011). Labour Law in the USA. 3rd rev ed. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.

Kelli, A. (2011). Üliõpilasele ja õppejõule autoriõigusest. Tartu Ülikooli e-õppe ajakiri. – <http://www.etu.ut.ee/sugis-2011/autoriõigustest/> (12.03.2013).

Kelli, A. (2012). Intellektuaalse omandi kodifitseerimine: vajadused, võimalused ja töökorraldus. – Juridica VII, lk 481–485.

Kurisoo, K., Kaur, V., Ant, P. (2009). Intellektuaalne omand. Äripäev.

Pisuke, H. (2004). Autor ja ülikool. Autoriõiguse alused. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Pisuke, H. (2006). Autoriõiguse alused ja muusikateoste kasutamine. Tallinn: Eesti Kirikute Nõukogu.

Pisuke, H. (2012). Autoriõiguse seaduse eesmärk ja ülesanded. – Juridica VII, lk 491–498.

Pisuke, H., Kelli, A. (2006). Ettevõtliku ülikooli intellektuaalse omandi poliitika küsimusi. – Juridica X, lk 673–682.

Ricketson, S., Ginsburg, J. (2010). International Copyright and Neighbouring Rights: The Berne Convention and Beyond. Volume I. New York: Oxford University Press.

Rosentau, M. (2007). Intellektuaalse omandi õigused infotehnoloogias. Autori isiklikud õigused. – Juridica IX, lk 651–666.

Tereping, A.-R. (2013). Magistritöödest juhendaja pilguga. – Postimees, 30. juuli. – <http://arvamus.postimees.ee/1315816/avo-rein-tereping-magistritoodest-juhendaia-pilguga#> (13.11.2013).

Toom Õunapuu hagi AS TEA Kirjastus vastu autoriõiguse rikkumisega tekitatud 20 000 krooni suuruse kahju hüvitamiseks. Riigikohtu tsiviilkolleegium, lahend nr 3-2-1-128-04. – <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-2-1-128-04> (13.11.2013).

Vanaisak, Ü. (2013). Autoriõigusega seonduvad probleemid õppematerjalide loomisel Sisekaitseakadeemia politsei- ja piirivalvekolledži näitel. Publitseerimata lühiajaline, autori valduses.

E-kursuste ja õpiobjektide kord, õppeprorektori käskkiri nr 6.1-6/59, 06.04.2011 p 5.1-5.3. SKA siseveebis (07.04.2013).

Sisekaitseakadeemia töötasustamise kord, rektori käskkiri nr 2.1-3/191P, 02.07.2011...2.1.-3/14P, 01.02.2013. SKA siseveebis (07.04.2013).

Sisekaitseakadeemia õppekorralduse eeskiri, ptk 1.4 p 61. Sisekaitseakadeemia nõukogu otsus nr 1.1-6/28, 13.06.2012. SKA siseveebis (07.04.2013).

Õppejõu) õpetaja, assistent, lektor, juhataja-lektor, dotsent, professor jt) näidisametijuhend. SKA siseveebis (7.04.2013).

Siseturvalisus, ideaalse inimvarajuhi otsingud ja täiendusõppe vajadus¹

Aare Kasemets

Sisekaitseakadeemia sisejulgeolekuinstituudi teadur

Tanel Oppi

Sisekaitseakadeemia täiendusõppekeskuse juhataja

Ühiskonna turvariskide tuvastamine, ennetus ja kõrvaldamine oleneb siseturvalisusvaldkonna juhtide võimekusest.

Artikkel käsitleb siseturvalisusasutuste juhtide professionaalse arengu vajadusi ja tugiteenuseid, toetudes projekti „Sisejulgeolekuasutuste tipp- ja keskastmejuhtide jätkusuutliku arengutoe loomine ja rakendamine” tulemustele (SIKARO 2013).

Euroopa Liidu sisejulgeolekustrateegia rakendamisega on seotud üle 20 õigusvaldkonna, millega Eestis on seotud ligikaudu 150 seadust ja 20 riigiasutust (Kasemets *et al* 2011a) (joonis 1).

Joonisel 1 tärniga märgitud asutustes töötab ligikaudu 14 000 inimest, neist siseministeeriumi valitsemisalas 10 000 ning neist omakorda on tipp- ja keskastmejuhte ligi 480 (Jõemaa 2012). Autorid eeldavad, et paramilitaarse organisatsioonikultuuriga sise-turvalisusasutuste juhtide täienduskoolituses on vaja suurendada inimvara juhtimise ühisosa, et koostöövõimekust tagada ja turvalisuspoliitika (ETP 2008) eesmärgi saavutada.

Uurimisprobleemid ja kontekst

Euroopa Liidu riikide siseturvalisuse strateegilise juhtimise uuringutes käsitletakse probleemidena tervikvaate puudumist, tegevuste fragmentaarsust ja siseturberessursside killustatust; poliitika eesmärkide ja võimekuse tõstmise tegevuste lahknevust; asutuste konkurentsi, dubleerimist ja koostöö nõrkust; samuti mõistete ja koostöömodelite paljusust ning vastuolusid õigusriigi siseturvalisuse ja avalike teenuste kontseptsioonides, mis vajavad nii teadlaste kui ka tippjuhtide tähelepanu. Kontseptuaalne segadus ja ressursside killustatus tekitab riske siseturvalisusvaldkonna strateegilise, keskastme ja operatiivjuhtimise tasandil (ESRIF 2009; Schroeder 2009; Christensen *et al* 2007; Bossong, Rhinard 2013; Gaisbauer 2013).

Väikeriikide siseturvalisusasutuste juhtimise kvaliteedist ja täienduskoolitusest on avalikes teadusandmebaasides vähe artikleid. Eestis peegeldavad riigiasutuste töö koordineerimise ja inimvara juhtimise probleeme „OECD riigivalitsemise raport” (2011) ning Ernst & Young Baltic AS-i „Sisejulgeoleku valdkonna juhtimise analüüs” (2012).

Siseministeeriumi töötajate rahulolu-uuringus ilmnes, et ametnikele suunatud täiendus- ja ümberõppe korralduse juhtimisega ei olnud rahul 2/3 tipp- ja keskastmejuhte, väitega „ametnike täiendusõppe süsteem toimib” nõustus vaid kaks keskastmejuhti 15-st. Inimvara võtmeväitele „tunnen, et olen piisavalt kaasatud ja minu teadmised, oskused ja kogemused leiavad rakendust” vastas jaatavalt alla poole (47%) keskastmejuhtidest ja ligi kolmandik (35%) spetsialistidest (n = 74). See viitab vähesele võimekusele ka neis inimvara juhtimise tegevustes, mis ei nõua palju raha ega aega (Kasemets *et al* 2011b).

Vähene koostöövõimekus ja inimvara juhtimise väärtustamine on siseturbes riski allikas, mida saab muuta täienduskoolituse abil. Probleemide kaardistus näitab, et Eesti siseturvalisusvaldkonna juhtide täienduskoolitusel puudub teadusuuringutele toetuv süsteemne alus.

Siseturvalisus kui teadmiste süsteem

Teadussuundade hargnemine jätkub, viimasel ajal on oma suunad kujundanud ka kaitseväeline julgeolekuteadus (*security science*) ja politseiteadus (*police science*), ilmuvad teadusajakirjad. Sisejulgeolekuõigus (*internal security law*; ESRIF 2009,98) on olemas, -teadust veel mitte. Tervikliku siseturvalisuse kontseptsiooni kujundamises on aktiivsemad väikesed riigid, kus inimvara piiratuse tõttu on asutuste koostöövajadus suurem (Christensen *et al* 2007; Raska, Raitviir 2005; Tabur 2009; Koort 2010; Loik 2011).

Siseturvalisusvaldkonna inimvara juhtimise kvaliteedi ja juhtide kompetentsi uurimiseks tuli kõigepealt selgitada siseturvalisusvaldkonna kui teadmiste süsteemi osad. Tegime seda julgeolekuteaduse (Brooks 2010, 236), politseiteaduse (Kersten 2013, 4–5) ja kriisijuhtimise (ESRIF 2009, 111–114) teadmiste süsteemide eeskujul (joonis 2).

Siseturbeasutuste juhtidelt eeldatud kutse-eetiliste väärtuste, teadmiste ja oskuste kirjeldusi hinnates on selge, et paramilitaarsete organisatsioonide inimvara juhtimine vajab terviklikku lähenemist.

Võtmemõisted

Institutsiooniteooria aitab mõista põhjusi ,miks paljude OECD riikide reformid, strateegiad ja seadused ei saavuta oodatud mõju (OECD 2000, 70–71). Juhtide väärtusi, hoiakuid ja tööruutine kujundavaid institutsioone silmaga ei näe, seepärast uuritakse, kus, miks ja kuidas nad „materialiseeruvad” sümbolsetes süsteemides (nt sõnastatud väärtused, mõisted, arengukavad, seadused), suhete-sõltuvuste süsteemides (autoriteedid, organisatsioonikultuur), käitumisrutiinides (ametiroolid, tööprotseduurid, protokollid, harjumused) ja artefaktides (leppelised visuaalsed objektid ja kujundid) (Scott, 2001, 77). Mõisted, arengukavad ja eeskirjad toimivad juhtide käitumise kujundajana ja siseturvalisusvaldkonna juhtide võimekus sõltub sellestki, kui terviklik on teadmiste süsteem juhtide täienduskoolituses.

Rahvusvahelises teaduskirjanduses väidetakse, et sisejulgeoleku ehk siseturbe (*internal security*) kontseptsioon on ambitsioonikas mõistekogum, mis hõlmab riikliku julgeoleku, ühiskondliku turvalisuse, ohutuse, tsiviilkaitse jms (Smith 2006, Christensen *et al* 2007 kaudu). Eestis ja Norras kasutatakse viimasel aastakümnel laiemat üldmõistet *turvalisus*, kuid kodanike turvalisusega seotud asutuste võimekuse analüüsis on keskne mõiste jätkuvalt *sisejulgeolek* (Christensen *et al* 2007; Koort 2010; SiM VAAK 2013).

Siseturvalisusvaldkonna tegevusalade (politsei, pääste, kiirabi, toll jmt) mõistete mitmekesisus näitab ühtlasi ametkondlike identiteetide, huvide ja võimutaotluste paljusust (Lægread, Serigstad 2006).

„Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015” (ETP 2008) defineerib turvalisuspoliitikat kui „õigusaktide ja arengu -ning tegevuskavade väljatöötamist, täiendamist ja elluviimist eesmärgiga ennetada avalikku korda ähvardavaid ohte, ohukahtluse korral selgitada need välja ning kõrvaldada”. Turvalisus on paljude kaasabil loodav ühiskonna seisund.

Euroopa Sisejulgeoleku Teadusuuringute Nõukogu määratluse kohaselt „sisejulgeolek ehk siseturve tuvastab ja väldib ebaseaduslikke ja sihilikult kuritahtlikke toiminguid, mis kahjustavad inimesi, ühiskonda, ainelisi ja ainetuid väärtusi ning infrastruktuure, kaitseb nende toimingute eest, leevendab rünnete toimet ja tagab jätkusuutlikkuse pärast rünnet”. Siseturbel on viis faasi: tuvastamine, vältimine, kaitsmine, reageerimine ja taastamine. Võimekus on inimeste, tehnoloogia ja organisatsiooniliste protseduuride koostöö-võimeline kogum, mis on seotud kindla siseturbe ülesandega (Jaaksoo 2006, 114). Küsimusele, millist siseturbejuhtide haridust Eesti vajab, on üks vastus: sellist, mis suurendab juhtide võimekust.

Organisatsioonikultuur ja juhtimisstiilid

Mis soodustab või takistab siseturvalisusvaldkonna juhtide võimekuse parandamist kodanikuühiskonna teenimisel? Harry Roots (2003) arvates „organisatsioonikultuuri arvestamine juhtimises ja selle kui juhtimisvahendi teadlik kasutamine eeldab kultuurinähtuste tundmaõppimist ning üldistuste tegemist”. Harrisoni mudel eristab organisatsioonikultuuri tüüpe neis valitsevate väärtuste, võimu-, rolli „ülesande- ja isikukesksuse järgi. „Tüübist sõltub otsuste tegemise viis, töötajate motiveerimine, juhtimisstiili valik ning selle aluseks olev väärtuste ja uskumuste süsteem” (Harrison, Stokes 1992, Roots 2003 kaudu). Võimekeskses kultuuris hinnatakse töötajat selle järgi, kuidas ta oskab ülemusele meelepärane olla, rollikeskses kultuuris, kui täpselt suudab täita ettekirjutusi, ning ülesande- ehk soorituskeskses kultuuris selle alusel, kui palju on temast mingi ülesande lahendamisel kasu. Eesti uuringutest ilmnes, et enam oli esindatud rollikesksus, veidi vähem ülesandele suunatus. Roots ennustas soorituskesksuse kasvu Eesti halduses ja rõhutas, et sellega võib kaasneda ka ohte nagu mõtteviis „eesmärk pühitseb abinõu”, kõrgendatud enesehinnang, ületunnitöö ja läbipõlemine (Roots 2003).

Soovitava organisatsioonikultuuri puhul oli esimene eelistus: otsuste vastuvõtmise protsessi iseloomustavad üksmeelsed, konsensusel põhinevad otsused, mis tagab nendest arusaamise ja töötajate toetuse. Roots märkis, et jõustruktuurides on konsensuslikku otsustamist raske ette kujutada, tulemuste arutamisel aga selgus, et tegemist on vastureaktsiooniga juhi suvast tulenevatele otsustele, mis ei arvesta alluvate arvamuse ega tegeliku olukorraga. Roots rõhutab põhjustena vastuolusid juhtide deklareeritud väärtuste ja tegeliku käitumise vahel, usaldamatust töötajate suhtes ja töötajate vähest vastutusjulgust (Roots 2003). Sedalaadi usaldusprobleemid on üsna levinud (Andreescu, Vito 2010), alluvate vastutuse võtmisest hoidumise lugusid räägivad ka Eesti siseturvalisusvaldkonna juhid (Velström jt 2012).

Organisatsioonikultuuri tähtsust näitavaid koostööalasid on kriisijuhtimine, kus otsuseid peavad langetama poliitikud, ametite juhid ning operatiivjuhtimise tasandil pääste-, politsei- ja piirivalvetöötajad ning erakorralise meditsiini töötajad. Kriisiuurijate Bengt Sundeliuse ja Eric Sterni järgi on kriisi puhul: 1) põhiväärtused ohustatud, 2) ajaressurss tegutsemiseks piiratud, 3) olukorda iseloomustab ebakindlus, ebamäärasus (Rugam-Rebane 2006). Mis tahes kriisilukorrale peab viivitamata reageerima strateegilise juhtimise tasand, tippjuhid. Tee kriisi lahendamiseni sillutab strateegilise ja operatiivtasandi sünkroonne tegevus (Boin, Lagadec 2000, Rugam-Rebane 2006 kaudu).

Eraldi vaatlust väärivad usaldusuuringud. Nii kriisijuhtimist korraldavaid päästeüksusi kui korruptsioonitõrjega tegelevaid politseiüksusi usaldavad kodanikud seda enam, mida rohkem nad usaldavad üldiselt riigi poliitilisi institutsioone. Siseturvalisusasutuste usaldusväärsus on tõhusa kommunikatsiooni eeldus ning seotud riigi poliitilise režiimi arengutasemega (Christensen *et al* 2007; Kasemets 2012).

Uuringud rõhutavad usalduse ja targa koostöö tähtsust ministeeriumite ja nende allasutuste vahel. Asutuste pragmaatilisi läbirääkimisi ja ühisväärtustel põhinevat koostööd peetakse otstarbekamaks kui uute koordineerimisüksuste loomist või seniste reformimist (Christensen *et al* 2007).

Inimvara mõiste ja ideaalse juhi omadused

Inimvara tähendab ettevõtete strateegilise juhtimise kirjanduses teadmusühiskonna inimeste kujunemist motiveeritud ja loovateks professionaalideks. Ta kätkeb inimeste tervist, töövõimet, teadmisi, väärtusi ja hoiakuid ning võimetekohast ja tõhusat rakendatust ühiskonna arengusse. Inimvara puhul tuleb esile tuua veel kolm lisaosist – intellektuaalsed, sotsiaalsed ja tahterakenduse (motivatsiooni) varad. Inimvara rikkus sõltub inimeste haridusest ja juhtimisest (IVAR 2010, 6–7).

Järgnevalt otsime vastust küsimusele, millised on ideaalse juhi omadused ning juhid, kes suudavad ja tahavad siseturvalisusvaldkonnas tegutseva inimvara rikkust kasvatada?

Liidrite käitumise, isikuomaduste ja juhtimisstiilide uuringuid on tehtud politsei juhtide ja haldusametnike täiendusõppekursustel osalejate kaasabil. Eeldame siseturvalisusvaldkonna siseseid ühisjooni piirivalve-, pääste-, tolli- ja vanglateenistuste juhtimisega.

Viviana Andreescu ja Gennaro Vito (2010) käsitlevad ideaalset juhtimist politseiorganisatsioonides, analüüsivad juhtide omadusi ja esitavad juhtimisstiilide tüpoloogia. Nad rõhutavad, et juhtimine kui eestvedamine (*leader-ship*) on tõhusa organisatsiooni kujundamise põhiküsimus, sest juhid motiveerivad alluvaid organisatsiooni ja ühiskonna huvides parimal viisil töötama. Tippjuhid peaksid kulutama rohkem aega organisatsiooni visiooni kujundamisele, määrama kindlaks eesmärkide saavutamise teed, leppima kokku koostöös ja delegerima ülesandeid.

Keskastmejuhid koordineerivad ja planeerivad, on alluvaile mentoriks ja treeneriks, loovad meeskondi ning tunnustavad oma meeskonna liikmeid. Esmatasandi operatiivjuhtidelt oodatakse konkreetset eeskuju igapäevatöös; nad juhendavad ja hindavad alluvate tööd ja teevad koolitusettepanekuid (Haberfeld 2006, Andreescu, Vito 2010 kaudu; Sjöberg *et al* 2011).

Andreescu ja Vito (2010) märgivad, et suur osa politsei tippjuhtide uuringutest keskendub väärtushoiakutele. Esile on toodud võimukeskset mudelit ning muudatuste juhi, bürokraatliku juhi ja sotsiaalse kokkuleppe põhimõtteist lähtuva juhi stiili. Norman H. Stamperi (1992) klassikalises 52 politseijuhi ja nende 92 otsese alluva uuringus tõid juhid esile, et kõige tähtsam on tulevikuvisiooni jagamine, avatus ja ausus, meeskonnatöö ning alluvate tunnustamine. Alluvad leidsid, et juhtide käitumine ei ole sageli kooskõlas sõnadega, nad kulutavad palju aega allüksuste töö suunamisele ja usaldavad vähe alluvaid. Jim Isenbergi (2010) uuring rõhutas, et juhid peavad omandama optimistlikud rollimudelid, et kasvatada kindlustunnet nii organisatsioonis kui ka kogukonnas. Juhid leidsid, et soovitatav on kasutada juhtimisstiili, mis kaasab ja toetab kõiki organisatsiooni liikmeid. Michael Rowe (2006) juhib tähelepanu sümbiootilisele suhtele juhtide ja meeskonna vahel.

Keskastmejuhtide uuringud politseis näitasid 1980. aastatel nn müügimehe juhtimisstiili levikut. Esile toodi meeskonnajuhi tööd, kelle ülesanne on vältida riskantset juhtimisstiili tippjuhtidelt saadud ülesannete delegerimisel alluvatele. Meeskonna kaasamise tähtsus ja usaldus on keskastmejuhtide uuringuid läbiv teema.

Juhtide käitumise kirjeldamise klassikalistes küsimustikes (Stogdill 1963) eristatakse ka töötaja- ja ülesandekeskset juhtimisstiili. Töötajakeskne on sotsiaal-emotsionaalse suunitlusega, juht pöörab tähelepanu meeskonna töömoraalile ja usaldussuhetele ning püüab luua head töökeskkonda. Ülesandekeskne stiil on suunatud ülesannete täitmisega seotud reeglite järgimisele, juht püüab alluvate õigused, kohustused ja oodatud tulemused täpselt määrata, võttesõna on tõhusus (Northouse 2010). Mõlemal stiilil on omad eelised. Karyn Boatwright ja Linda Forrest leidsid vastajate sotsiaal-demograafiliste (sugu, vanus, staaž, haridus jm) näitajate mõju analüüsides, et vanemad, haritumad ja suurte kogemustega töötajad eelistavad ülesandekeskset ning nooremad, madalama haridustaseme ja väiksema kogemusega töötajakeskset stiili. Naiste ja meeste rühmade võrdlus tõi esile, et naised eelistavad keskmisest sagedamini töötajakeskset juhtimisstiili (Boatwright, Forrest 2000, Andreescu, Vito 2010 kaudu).

Tööstaaži- ja sooliste erinevustega seotud tendentsid ilmnesisid ka siseministeeriumi uuringus. Eesti ja teiste Euroopa Liidu riikide siseturvalisusasutustes kasvab naiste osakaal ja seega tõenäoliselt suureneb ootus kaasava töötajakeskse juhtimisstiili järele (Kasemets *et al* 2011b; Silvestri *et al* 2013).

Juhtide käitumise küsimustikus (Stogdill 1963) on 12 juhtimisstiili määramise komponenti: vastuoluliste vajaduste lepitamine; juhi rollile vastav käitumine; veenvus ja kindlameelsus; selge ootuste kirjeldus alluvatele; tähelepanu alluvate vajaduste suhtes; meeskonnasisene integratsioon; tulemuste ettekujutus ja ennustuste täpsus; kõrge saavutusvajadus; esindamine; ebakindluse talumine; alluvate vabaduse ja algatuste tolereerimine; tulemuslikkuse taotlemine. Kõik 12 komponenti, mida küsitlustes hinnatakse viiese sagedusskaala abil, on vaadeldavad ka juhtide võimekusena ja teatud komponentide kombinatsioonides kolme eristuva juhtimisstiilina.

Andreescu ja Vito (2010) küsitluse tulemused näitavad, et politseijuhid pidasid ideaalseks juhiks eelkõige muudatuste juhi / eestvedaja omadustega liidreid (*transformational leadership style*), kes on võimekad lepitajad, käituvad juhi rolliootuste kohaselt, suudavad ennustada, kuidas tulemust saavutada, ning lahendada konflikte. Teisena eelistasid juhid kaasava ja koostööle suunatud juhtimisstiiliga liidreid (*transactional leadership style*), kolmas oli nn mugavusjuhtimise stiil (*laissez-faire leadership style*). Muudatuste juhtimisele suunatud stiili puhul saavutab juht eesmärgi meeskonda inspireerides ja treenides, tema töövõtteid võib liigitada nelja rühma: a) idealiseeritud mõjutamine, isiklik eeskuju; b) inspiratsiooniga motiveerimine, organisatsioonile visiooni ja eesmärgi andmine; c) intellektuaalne stimuleerimine, innovatiivsed ajurünnakud; d) individuaalne tähelepanu mentori ja võimestava treenerina, et saavutada nii isiklikke kui ka organisatsiooni eesmärgi (Murphy, Drodge 2004, Andreescu, Vito 2010 kaudu).

Ka siseturvalisusvaldkonna juhtide töö- ja eraelu läbipõlemise põhjustest on kirjutatud uurimistöid ning pakutud spetsiaalseid stressirikaste operatsioonide juhtimise mudeleid, koolitusmooduleid ja teraapiaid (Sjoberg *et al* 2011; Chapin *et al* 2008; Renck *et al* 2002).

Teooriat kokku võttes: Eesti ja Euroopa Liidu arengukavad, õigusaktid ja raha ei tee -turvalisema Eesti heaks iseenesest midagi – Eesti teevad turvaliseks inimesed.

Empiirilise uuringu metoodika ja tulemused

Empiirilises uuringus selgitati välja siseturvalisusvaldkonna arengukavades inimvaraga seotud meetmed; uuriti teiste riikide juhtide kompetentsimudeleid ja koolituse süsteeme, korraldati töötubasid ning tehti kaks e-küsitlust personaliüksuste ja juhtide seas, et hinnata võrdlevalt juhtide täiendusõppe olukorda, koolitusvajadust ja ettepanekuid.

2013. aasta algul koostatud materjalis „Sisejulgeolekupoliitika arengustrateegiad ja -analüüsid juhtide arengutoe kujundamise sisendina” kaardistati esiteks strateegiate eesmärgid, mida ja milliste vahenditega on vaja tipp- ja keskastmejuhtidel avalikes huvides saavutada. Keskne on küsimus, kuidas juhid seatud eesmärgi saavutavad ja milline peaks olema juhte toetav täiendusõppesüsteem (Kasemets, Oppi 2013).

Joonisel 1 märgitud arengukavade analüüsi põhjal võib öelda, et aasta algusega võrreldes on toimunud positiivsed muutused siseministeeriumi valitsemisala arengukavas. Siseturvalisuspoliitika kujundamise peatükki on lisatud mitu uut inimvara meetet, sealhulgas „Tervikliku personalipoliitika kujundamine ja juurutamine” ning „Tervikliku juhtimiskorralduse kujundamine ja juurutamine”, siseturvalisushariduse ossa meede „Täiendõppe korraldamine”, sealhulgas ühtsete kvaliteedi-kriteeriumide alusel töötav sisejulgeolekuvaldkonna ning avaliku teenistuse elukestvat õpet toetav täiendusõppekeskus (SiM VAAK 2013).

„Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015” põhimõtete ja juhtidega peetud vestluse põhjal kujundas Martin Tiidelepp siseturvalisusvaldkonna inimvara juhtimise kompetentsimudeli arenguratta (Kasemets, Oppi 2013, 44).

Arenguratta ümber on kujutatud neli arengusuundade põhimõtet (igäihe vastutus, turvalisus, efektiivne turvalisuspoliitika, ennetustöö). Rattal on neli kodarat peamiste juhtimissuundadega (strateegiline, kaasav, operatiiv- ja ressursside juhtimine, sh inimesed). Kodara ümber on juhtimises olulised hoiakud ja ratta tuumas juhtidega vestlustest koorunud siseturvalisusvaldkonna hea juhi kolm kõige olulisemat isikuomadust: emotsionaalne stabiilsus, avatus ja meelekindlus (kindlat meelt on juhtidel vaja olnud nii tööülesannete täitmisel kui ka ametite sisereformides, kus keskastmejuhid jäid tihti kahe tule vahele). Edasiliikumine sõltub suuresti siseministeeriumi eesmärkidest ja võimalustest 2014+.

Tähelepanu väärib ka Euroopa Liidu sisejulgeoleku strateegia (ESJS 2010) tegevussuund „Innovatsiooni ja koolituse tähtsustamine”, mis näeb koolitusi Euroopa õiguskaitseasutuste ühise töökultuuri edendamise ja piiriülese koostöö hõlbustamise vahendina.

Kompetentsimudelid: teiste riikide praktika

Kompetentsijuhtimine aitab personalitööd siduda asutuse teiste tööprotsessidega. OECD (2009) järgi on „kompetentsijuhtimine terviklik protsess, mis hõlmab nende kompetentside identifitseerimist, mis eristavad tulemuslikumaid töötajaid organisatsioonis keskpärastest või alla selle, arvestades kõiki organisatsiooni toimimise aspekte. Selleks luuakse kompetentside juhtimise mudel, mida kasutatakse töötajate värbamisel, valikul, koolitamisel ja arendamisel, tasustamisel ning teistes personalijuhtimise tegevustes”.

Kompetentside juhtimine on OECD tööstusriikide personalijuhtimise suundumusi nii era- kui ka avalikus sektoris. Belgia, Taani, Hollandi ja Prantsusmaa organisatsioonid kasutavad seda kommunikatsioonivahendina, et luua ühtset arusaama, millised oskused on nõutavad eesmärkide saavutamiseks. Kompetentsijuhtimine parandab nii töötajate kui ka organisatsioonide konkurentsivõimet tööjõuturul.

Riikides, kus kompetentsijuhtimine on avalikus sektoris valdav praktika, kasutatakse seda koolitus- ja arendusvajaduse kindlaksmääramise instrumendina, mis aitab asutuste arendustöö muuta sihipärasemaks ja annab kindlustunde, et koolitus- ja arendustegevuste eelarvevahendid toetavad asutuse eesmärgi (OECD 2009).

Siseturvalisusvaldkonna õppejõudude projekti raames uuritud välisriikide praktika (Luik 2013) näitab, et ühtset lähenemist kompetentsijuhtimise rakendamisele ja juhtide täienduskoolituste korraldusele vaadeldud riikides ei ole (tabel 1).

Hollandis, Saksamaal ja Lätis tegeldakse sellega aktiivselt, kuigi lähenemised on erinevad. Soome näitel on võimalik edukat arendus- ja koolitussüsteemi rajada ka kompetentsijuhtimise mudelita. Välisekspertidega kohtunud Eesti siseturvalisusvaldkonna esindajad leidsid, et Eestis tuleks juhtide arengutoe kujundamisel lähtuda kompetentsijuhtimise eduriikide praktikast. Arenenud süsteemides on: a) siseturvalisusasutuse ametnike kompetentside kirjeldused, profiilid; b) nendele tuginetakse juhtide tegelike arendus- ja koolitusvajaduste määramisel ning edutamisel; c) oluline on elektrooniline keskkond, mis toetab kompetentside hindamist ja tegevuste planeerimist.

Küsitluste valimid ja andmete kogumise metoodika

Joonisel 1 kaardistatud siseturvalisusasutuste tipp- ja keskastmejuhtide sihtrühma suurus on ligikaudu 500 juhti (u 4–5% töötajatest; Jõemaa 2012), sealhulgas tippjuhte ligi 50. Täpseid andmeid ei ole, sest juhtimistasandite eristamine tugineb asutustes erinevatele õigusaktidele ja praktikatele. Juhtide valimis oli 40 koolitusprogrammis osalejat. Siseturvalisusvaldkonna riigiasutuste personaliüksusi kaasati seitse. Aprillis-mais 2013 tehti kaks ankeetküsitlust GoogleDocs'i vabavaralises e-keskkonnas, üks personaliüksuste (7-st vastas 5) ja teine juhtide hulgas (40-st vastas 34) (SIKARO 2013; Oppi, Kasemets 2013).

Valik küsitlustulemusi

Kõik ankeedile vastanud siseturvalisusvaldkonna personaliüksused (personali- ja koolitusjuhid) rõhutasid, et tipp- ja keskastmejuhtide sihtrühmadele pakutakse enamikus valdkondades koolitusi vajaduse ja võimaluste kohaselt võrdsetel alustel. Teatud juhtudel vaadeldakse tippjuhte eraldi. Põhjused on nii sisulised (eri rollid, kompetentsid, vajadused) kui ka vormilised (tippjuhtide ajagraafik on pingelisem).

Juhid ootavad senisest suuremat ja süsteemsemat juhtimiskompetentside arendamist. Juhid (n = 34) osalesid viimase aasta jooksul keskmiselt 9,1 koolituspäeval, millest ligi pooled (4,3) olid seotud juhtimisega. 28 vastanut 34-st arvas, et juhtimiskoolitusi peaks olema rohkem. Vastustest ilmnes üllatuslikult, et enamik juhte jõudis juhi ametikohale eelneva juhtimisalase ettevalmistuseta. Ainult kaks juhti valisid vastuse „mulle pakuti enne juhtivale ametikohale asumist juhtimisalast koolitust”.

Koolitus- ja arendustegevuse teemade määramisel asutuste personaliüksuste vaatekohalt suuri erinevusi tipp- ja keskastmejuhtide siht-rühmade koolitusvajaduse prognoosil ei ole (v.a haldusmenetlus ja asutuse sise- ja väliskommunikatsioon). Erinevusi on personaliüksuste ja juhtide vahel. Juhtidega võrreldes hindasid personaliüksused suuremaks koolitusvajadust strateegilise juhtimise, uute tehnoloogiate, haldusmenetluse, kommunikatsiooni ja oma tööpiirkonna tundmise teemal ning märksa väiksemaks juhtide stressitaluvuse ja tööalaga seotud teadusuuringute, samuti juhtimispsühholoogia ja inglise erialakeele teemat.

Avatud vastused juhtide tööga seotud rõõmude ja murede küsimustele viitavad selgelt, et inimvara juhtimise olulised teemad on juhtimispsühholoogia, motiveerimine, töö inimestega. Juhtidele on olulised ka meeskonnajuhtimine ja strateegiline planeerimine. Mitu juhti tõi välja muudatuste juhtimise teema. Juhtide eelistusi arvestades peaks koolituspakkumiste „menüü” muutuma.

Koolitusvajaduse hindamise praktikat uuriti personaliüksuste esindajatelt. Levinumad koolitusvajaduse selgitamise viisid on juhtide sooviavaldused, arengukavade analüüs, õigusaktide muudatuste arvestamine ja -eelmise aasta praktika analüüs. Vähem kasutatakse arenguvestlusi, samuti uusi nõudlikumaid inimvara juhtimise meetodeid (nt 360 kraadi hindamismetoodika, kompetentsimudelid) ja rahulolu-uuringuid.

Erinevate koolitusvormide puhul personaliüksuste ja juhtide seisukohtades väga suuri erinevusi ei olnud. Mõlemad rühmad eelistavad kaasavaid, aktiivsele õppele suunatud vorme nagu töörühmad, seminarid ja õppereisid. Neile järgnevad rohkem õppija kaasamisele ja aktiivsusele suunatud vormid (individuaalõpe, *coaching*).

Arendustegevuste vorme tuleb hinnata koolituse eesmärgist ja kulutõhususest lähtudes.

Uurisime ka probleemi, miks juhid alati ei pühendu koolitus- ja arendustegevusele. Asutuste personaliüksuste esindajad ja juhid ise näevad põhjusi erinevalt (tabel 2).

Personaliüksustel on esikohal teiste riikide praktika tundmine, eelarve, koolitajate nappus ehk pigem keskkonnast tulenevad piirangud. Juhtidele on oluline ka eelarve, muus osas on olulisena märgitud tegevuste *ad hoc* iseloom, ajafaktor. Need takistused võib liigitada personaliüksusest tulenevateks administratiivseteks piiranguteks.

Teine takistuste rühm on juhtidel strateegilise personalijuhtimise teemad, sealhulgas seosed põhitegevuse ja strateegiatega, seos karjäärisüsteemiga ning seos juhi enda arenguvajadusega. See taandub personaliüksuste võimekusele selgitada välja aktuaalsed teemad ja neid pakkuda. Hariduse ja karjääri suhete kohta kinnitab küsitlus samamoodi kui teiste riikide uuringud, et seos sisejulgeoleku erihariduse ja karjääri vahel on tugev.

Juhtide seisukohalt on kolmandas takistuste rühmas isikust või keskkonnast tulenevad piirangud nagu koolitajate nappus või isiklik motivatsioon.

Personaliüksused on asutustes strateegilises rollis nii juhtkonna kui ka asutuse töötajate suunal, seepärast tuleb rohkem tähelepanu pöörata juhtide väljatoodud kahele takistuste rühmale – administratiivsed piirangud ja strateegilise personalijuhtimise ülesanded.

Võimalikud tulevikusuunad

Asutuste personaliüksused ja juhid kinnitasid asutuste koostöö suurendamise vajadust. Juhtide seisukoht on praktiline, soovitakse juhtimisteemadel ühiseid arendus- ja koolitustegevusi (ühiskoolitused eri juhtimisvaldkondades said toetuse 4,3 punkti 5-st). Personaliüksused rõhutasid siseministeeriumi rolli, soovitakse ühtselt toimivat personalistrateegiat, mis hõlmab juhtide arendustegevusi.

Juhtide kompetentsimudelite kohta ühtset seisukohta välja tuua pole võimalik. Personaliüksused ja juhtide rühm peavad neid vajalikuks, kuid täielikku ühtlustamist ei toeta riikide politsei-, piirivalve-, pääste-, tolli- ja vanglateenistuse eripära tõttu. Arvestades aga juhtimiskompetentside sarnasust ja siseturvalisusasutuste ülest sünergia, võib otstarbekaks pidada järkjärgulist üleminekut ühiste inimvara arendamise vahendite poole, mis arvestavad asutuste võimalusi ja eripära.

Tulevikusuundumustes nähakse selget rolli Sisekaitseakadeemial, mis pakub siseturvalisusvaldkonna operatiivjuhtide ja spetsialistide sihtrühmadele täiendusõpet ning omab võimekust ka keskastme- ja tippjuhtide arendusprogrammideks, sealhulgas sisejulgeoleku magistriprogrammi moodulid (magistriõppe puhul ootavad juhid asutuste tuge). Siseturvalisusvaldkonna personaliüksuste töökorraldus, siseteeused ja sidusus oma asutuse teiste üksuste ning juhtide tööga vajavad strateegilist lähenemist, et inimvara juhtimise tõhusad meetodid muutuksid järk-järgult asutuste tippjuhtide tööruutiini osaks. See eeldus täitub, kui tippjuhid tunnustavad oma asutuse personalijuhte inimvara juhtimise professionaalidena ja kaasavad neid inimvaraga seotud strateegiliste otsuste tegemisse võrdväärse partnerina.

Arutelu ja ettepanekud

Autorid on arvamisel, et paramilitaarse organisatsioonikultuuriga siseturvalisusasutuste tipp- ja keskastmejuhtide täienduskoolituses tuleb koostöövõimekuse huvides suurendada inimvara juhtimise ühisosa. Eesti turvalisuspoliitika ja Euroopa Liidu sisejulgeolekustrateegia eesmäärke lõimides on ühisosaks inimeste turvatunde, tervise ja eluga seotud riskide juhtimine.

Poliitikadokumendid, seadused ja raha ei tee turvalisema Eesti heaks iseenesest midagi – riigi teevad turvaliseks inimesed. Hea juhtimiskvaliteedi tagamine asutustes nõuab Eesti siseturbepoliitika uut mõtestust, millele saab rajada juhtide tööd toetava arendussüsteemi.

Teadmuspõhise inimeste juhtimise põhimõtete juurutamine sõltub suurel määral poliitikute ja tippjuhtide väärtustest, teadmistest ja juhtimisvõimekusest.

Uuringud näitavad, et siseturvalisusvaldkonna juhtide sihtrühmale on mõistlik ja vajalik pakkuda ühist lõimitud arendus- ja koolitustegevust siseministeeriumi koordineerimisel.

Siseturvalisusvaldkonna juhtide arendus- ja koolitusmeetmete „tööriistakomplekti” (inimvara juhtide arengutuge) tuleks süsteemselt täiustama asuda siseministeeriumi valitsemisala arengukava 2014–2017 eesmärkide raames. Esmalt koolitusvajaduste täpsemaks määramiseks (sh kompetentside juhtimine, arenguestlused), hiljem juhtide värbamiseks ja hindamiseks sarnaselt Hollandi, Belgia, Saksamaa jt siseturvalisusvaldkonna kompetentsimudeleid rakendavate eduriikidega.

Iga juht mõtleb ja kaalub arengukavade, teenuste sihtrühmade ootuste jms info järgi, millise juhtimissuuna kompetentse ta peaks oma meeskonnaga edendama (joonis 3) – kas juhi/meeskonna tulemuseesmärkide saavutamiseks on vaja rohkem koolitusi strateegilise juhtimise, kaasava juhtimise, operatiivjuhtimise või ressursside (sh inimvara) juhtimise suunal? Samuti on võimalik luua mitmesuguseid innovaatilisi e-õppevahendeid (sh enesehindamise testid) ja neid meeskonnatööga kombineerida, et juhid saaksid enne uute ülesannete juurde asumist trennida näiteks reforme elluviiva muudatuste juhi (*transformative leadership*), meeskondade koostööd võimestava kaasava juhi (*transactional leadership*) ja/või analüütilist tööd tegevatele alluvatele rohkem vabadust võimaldava nn mugavusjuhi (*laissez-faire leadership*) juhtimisstiilidega seotud võimekusi.

Personalijuhid peaksid korraldama siseteenusena seda, mida juhid arenguhüppeks ja tipptaseme hoidmiseks tõeliselt vajavad. Kõrgtasemel siseturvalisusvaldkonna juhtide koolitus- ja arendusteenus ei tarvitse olla kõige kallim raha mõttes. Teenuse sisu peaks vastama juhtimisprobleemi ausale analüüsile ja tegelikule vajadusele – hea analüütilise eeltöö korral võib ilmned, et juhile olulisele inimvaraprobleemile leitakse lahendus juhi kabinetis.

E-küsitluste tulemustest ning rühmaaruteludest jäid sõelale neli täitevvõimu tasandil teostatavat võtmeettepanekut. Esiteks, siseministeeriumi (kui siseturvalisuspoliitika hoidja) juurde tuleks moodustada valitsemisala ülene infokogu siseturvalisusvaldkonna juhtidest ja nende reservist ning ühtsetel alustel selgitada juhtide (ja reservi) kompetentsid ja arenguvajadused. Teiseks, suuremat tähelepanu tuleb pöörata personali- ja koolitusüksuste kompetentside ja teenuste arendamisele (personalistrateegia). Kolmandaks, koolitus- ja arendusteenuste loomisel saab senisest rohkem kasutada siseturvalisusasutuste potentsiaali (sh tippspetsialistide koolitajateks koolitamine, Sisekaitseakadeemia magistriprogrammi -moodulid, CEPOL-i võrgustik, tellitud teadusuuringute teadmusiire jm). Ja neljandaks, tugevdada ja laiendada siseturvalisusvaldkonna personalijuhtide koostöövõrgustikku. Lisaks seni kaasatud asutustele (joonis 1) oli juttu ka prokuratuuri ja keskkonnainspektsiooni personalijuhtide kaasamisest. Turvalisuspoliitikale laiemalt mõeldes tuleks kaasata ka kaitseministeeriumi valitsemisala personalijuhid (Sisekaitseakadeemia magistriprogrammi on kaitseväge eksperdid juba kaasatud, sest nii globaalse riskiühiskonna teoorias kui ka praktikas on sise- ja välisjulgeoleku teemasid järjest raskem lahutada). Suhteliselt väikese Eesti riigi sise- ja välisturbe kompetentsikeskuste võrgustik paneb koos kokku parema juhtimiskoolituste kava. Poliitilise juhtimistasandiga vältimatult seotud ettepanekuid on kolm, esimene puudutab siseturvalisusasutuste tegevusi reguleeriva õigusloome kvaliteeti, teine juhtivametnike politiseerimisest ehk mõjuvõimuga kauplemisest hoidumist ja kolmas inimvara juhtimise arendustööga seotud uuringute rahastamist.

- Juhtide rühmaaruteludes toodi esile õigusaktide suurt hulka, mille regulatiivne mõju on sageli küsitav, kuid mis sunnivad juhte kultiveerima bürokraatlikku juhtimisstiili (juht kui eeskujulik õigusriigi esindaja). Sellega kaasneb suur tööajakulu ehk halduskoormus ning negatiivne mõju inimvara juhimise kvaliteedile, millest sõltub turvalisuseesmärkide saavutamise tase. Siit ettepanek – täpsustada valitsuse „Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja” ja vastava juhendi halduskoormuse hindamise nõudeid sättega, mis kohustaks seaduseelnõude algatajaid põhjalikumalt analüüsima eelnõude mõju avalikus sektoris töötavate juhtide tööajakulule. Siseturvalisusjuhtide halduskoormuse vähendamine suurendab turvalisust kulusid tõstmata.
- Aruteludes toodi esile juhtide edutamise põhjendatuse ja läbipaistvuse probleeme (sh luhtunud avalikud konkursid), mis viitavad mõne ametikoha politiseeritusele või selle kahtlusele. Paljude juhtide motivatsioonile tähendab see, „poliitilist klaaslage”, mis vähendab juhtide tahet professionaalset karjääri teha. See probleem pole pelgalt Eesti poliitika nähtus (Mungiu-Pippidi 2013). Siseturvalisusjuhtide õigustatud ootus on selge: eelistada Eesti poliitilistes valikutes kompetentsipõhise tipp- ja keskastmejuhtide karjäärisüsteemi ülesehitust (vrd kaitseväge karjäärisüsteem).
- Siseturvalisusvaldkonna inimvara kvaliteedi uuringute teemadest siinkohal kaks. Esiteks, Eesti ligikaudu 50 tippjuhi rollile ning asutusi motiveeriva tagasiside süsteemile mõeldes peame otstarbekaks kolme-nelja aasta pikkuste intervallidega põhjaliku inimvara juhtimise uuringute seeria käivitamist koostöös „Eesti inimvara raporti” (IVAR 2010) autoritega. Uuringus võiks hinnata tippjuhtide tööga rahulolu kolme-nelja sihtrühma tasandil, sealhulgas esimene, kõige olulisem on asutuste siseuuringu teave tippjuhtide alluvate rahulolu kohta, teiseks tippjuhi koostööpartnerite hinnangud teistes riigi- ja omavalitsusasutustes ja kolmandaks nende ettevõtete ning kodanikuühenduste esindajate rahulolu-uuring, kellel on puutumus tippjuhi juhtimisalaga.

Teiseks tuleks uurida juhtide võimekust ja juhtimisstiile rahvusvahelises võrdluses. Selleks on mitmeid klassikalisi meetodeid (Stogdill 1963; Roots 2002). Uuringu tähtsus ei ole üksnes uue teadmise saamises, juhtide koolituste ja innovatiivsete e-õppevahendite loomiseks on vaja Eesti ühiskonna (sh siseturbe) sotsiaal-kultuurilise ja -majandusliku struktuuriga seotud algandmeid.

Eeldame, et arendusuuringuteks vajalikud vahendid on võimalik planeerida siseministeeriumi valitsemisala arengukava siseturvalisuse poliitika meetmete raames (SiM VAAK 2014–2017).

¹ Artikkel on koostatud Sisekaitseakadeemia teadus-, arendus- ja loometegevuse programmi raames ning kajastab autorite isiklikke seisukohti.

Joonis 1. Eesti siseturvalisusvaldkonna (STV) riigiasutused ja personalijuhtide koostöövõrgustik 2013

Märkus: Tärniga märgitud asutused on SIKARO projekti partnerid (<http://www.sisekaitse.ee/teadus/sikaro/>). Koostanud Aare Kasemets, Annika Talmar-Pere, Harry Lahtein jt 2013.

Joonis 2. Siseturvalisusvaldkonna (STV) teadmiste süsteem

Koostanud Tanel Oppi, Aare Kasemets, Uno Traat, Lauri Tabur jt 2013.

Joonis 3. Siseturvalisusvaldkonna inimvara juhtimise kompetentsimudel

Tabel 1. Kompetentsijuhtimine ja täienduskoolituse korraldus viies siseturvalisusvaldkonna partnerkõrgkoolis

Küsimused	Holland, Politsei-akadeemia	Läti, Politsei-kolledž	Saksamaa, Alam-Saksi Politsei-akadeemia	Soome, Politsei-kolledž	Soome, Päästekool
Kas riigis kasutatakse kompetentsijuhtimist?	jah, süstemaatilise rakendamine	jah	jah, ainult juhtidele	ei	ei
Millises ulatuses kompetentsijuhtimist rakendatakse?	kõigile teenistu-jattele	kõigile teenistu-jattele	juhtidele, järelkas-vule	–	–

Kas kompetentsijuhtimist kasutatakse juhtide hindamisel, edutamisel?	jah, aga ei ole määrava tähendusega	formaalselt jah	jah	–	–
Kas kompetentsijuhtimist kasutatakse juhtide arendusvajaduste määramisel?	jah, ametnik saab teada enda koolitusvajaduse	jah	jah	–	–
Milline on õppeasutuse roll juhtide täiendusõppe korraldamisel?	akadeemia on oluline partner	kogu täiendusõpe on kolledži korraldada	akadeemia on peamine partner	kolledžil on keskne roll koolituste pakumisel	kogu kooli teeninduspiirkonnana (Helsingi) täiendusõpe on kooli korraldada

ALLIKAS: Luik (2013, 18–19), koostanud Tanel Oppi.

Tabel 2. Peamised probleemid siseturvalisusvaldkonna juhtide arendus- ja koolitussüsteemis

Asutuste personaliüksuste seisukoht	Juhtide seisukoht
1. Teiste EL-i riikide siseturvalisusvaldkonna praktikat ei tunta.	1. Eelarve piiratus.
2. Eelarve piiratus.	2. Koolitus- ja arendustegevus on <i>ad hoc</i> , ei ole piisavalt planeeritud ja teavitatud.
3. Vähe on koolitajaid, kes suudavad arvestada ka sisejulgeoleku spetsiifikat.	3. Koolitus- ja arendustegevus ei ole seotud asutuse põhitegevuse ning siseturbe strateegiatega ja õigusega.
4. Vähe on kvalifitseeritud koolitajaid.	4. Aeg.

5. Puudub ühtne personalipoliitika ja -strateegia, arengukavade eesmärgid on inimvara juhtimise vajaduste ja eelarvega sidumata.	5. Motivatsioon (juhtimiskompetentside arendamise ja karjääri planeerimise vahel puudub meie asutuses selge seos).
6. Inimeste juhtimise kompetentsidele esitatavaid ootusi on ebapiisavalt arutatud.	6. Pakutud koolitused jt arendustegevused ei ole vastanud minu kompetentside arendamise vajadustele.
7. Koolitus- ja arendustegevused on <i>ad hoc</i> , ei ole järjepidevad.	7. Vähe on kvalifitseeritud koolitajaid, kelle koolitusel sooviksin osaleda.
8. Aeg.	8. Vähe on koolitajaid, kes suudavad arvestada ka siseturvalisusvaldkonna spetsiifikat.
9. Motivatsioon.	9. Motivatsioon (koolitustel osalemine ei paku sageli midagi uut ja vajalikku; seos: 3 ja 5).

Kasutatud kirjandus

Andreescu, V., Vito, G. F. (2010). An Exploratory Study on Ideal Leadership Behaviour: The Opinions of American Police Managers. – International Journal of Police Science & Management, vol 12, no 4, pp 567–583.

Boatwright, K. J., Forrest, L. (2000). Leadership Preferences: The Influence of Gender and Needs for Connection on Workers' Ideal Preferences for Leadership Behavior. – Journal of Leadership & Organizational Studies, vol 7, no 2, pp 18–34.

Boin, R. A., Lagadec, P. (2000). Preparing for the Future: Critical Challenges in Crisis Management. – Journal of Contingencies and Crisis Management, vol 8, no 4, pp 185–191.

Bossong, R., Rhinard, M. (2013). European Internal Security as a Public Good. – European Security, vol 22, issue 2, pp 129–147.

Brooks, D. J. (2010). What is Security: Definition through Knowledge Categorization. – Security Journal, vol 23, no 3, pp 225–239.

Chapin, M., Brannen, S. J., Singer M. I., Walker, M. (2008). Training Police Leadership to Recognize and Address Operational Stress. – Police Quarterly, vol 11, no 3, pp 338–352.

Christensen, T., Fimreite, A., Lægreid, P. (2007). Crisis Management – The Case of Internal Security in Norway. Stein Rokkan Centre for Social Studies. – https://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/2485/N08-07_Cristensen_Fimreite_Laegreid.pdf?sequence=1 (03/10/2013).

Ernst & Young Baltic AS (2012). Sisejulgeoleku valdkonna juhtimise analüüs. Tallinn. – https://www.siseministeerium.ee/public/EY_SIM_aruanne_v5_final.pdf (6.11.2013).

ESJS 2010 = Euroopa Liidu sisejulgeoleku strateegia. Euroopa julgeolekumudeli suunas (2010). Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus.

ESRIF Final Report. December 2009. – http://ec.europa.eu/enterprise/policies/security/files/esrif_final_report_en.pdf
ETP 2008 = Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015. Riigikogu otsus 10.06.2008 (RT I 2008, 25, 165). – <http://www.siseministeerium.ee/31926>

Gaisbauer, H. P. (2013). Evolving Patterns of Internal Security Cooperation: Lessons from the Schengen and Prüm Laboratories. – European Security, vol 22, no 2, pp 185–201.

Haberfeld, M. R. (2006). Police Leadership. Upper Saddle River, NJ: Pearson/Prentice Hall.

- Harrison, R., Stokes, H. (1992).** Diagnosing Organizational Culture. San Francisco, CA: Jossey-Bass: Pfeiffer.
- Isenberg, J. (2010).** Police Leadership in a Democracy: Conversations with America's Police Chiefs. Boca Raton, FL: CRC Press.
- IVAR (2010) = Eesti inimvara raport (IVAR): võtme probleemid ja lahendused 2010. Säästva Arengu Komisjon, Eesti Koostöökogu. – http://www.kogu.ee/public/Eesti_Inimvara_Raport_IVAR.pdf (3.11.2013).
- Jaaksoo, Ü. (2006).** Teadusuuringud sisejulgeoleku teenistusse. – Riigikogu Toimetised 13, lk 114–118.
- Jõemaa, K. (2012).** Siseministeeriumi valitsemisala juhtide arv SAP-i andmete analüüsi alusel. Siseministeeriumi personalipoliitikaosakond. Vastus autorite päringule (juuli 2012).
- Kasemets, A. (2012).** The Long Transition to Good Governance: The Case of Estonia. Looking at the changes in the governance regime and anti-corruption policy. ERCAS Working Paper 32. – <http://www.againstcorruption.eu/> (8.11.2013).
- Kasemets, A., Oppi, T. (2013).** Sisejulgeolekupoliitika arengustrateegiad ja -analüüsid juhtide arengutoe kujundamise sisendifona. Valik Eesti ja Euroopa Liidu tasandi allikaid. – <http://www.sisekaitse.ee/teadus/sikaro/rahvusvahelised-arendusprojektid-2/sisejulgeolekuvaldkonna-tipp-ja-keskastmejuhtide-arengutoe-loomine-ja-rakendamine/projekti-tutvustus-4/> (10.11.2013).
- Kasemets, A., Talmar, A., Liivik, E. (2011a).** Parema õigusloome põhimõtete rakendamine Eesti sisejulgeolekupoliitikas – Riigikogu Toimetised 23, lk 83–96.
- Kasemets, A., Orumaa, E., Tabur, L. (2011b).** Siseministeeriumi sotsioloogiline perepilt 2011: valmisolek muutusteks. – Sisekaitseakadeemia Toimetised 10, lk 90–109.
- Kersten, J. (2013).** „Police Science“. A programmatic analysis of how police science stands in the German speaking world. – SIAK-Journal, International Edition vol 3, pp 4–18.
- Koort, E. (2010).** Siseturvalisus või sisejulgeolek. – L. Tabur, E. Koort (toim-d). Turvalisuspoliitika 2010. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, lk 39–43.
- Lægreid, P., Serigstad, S. (2006).** Framing the Field of Homeland Security: The Case of Norway. – Journal of Management Studies, vol 43, no 6, pp 1395–1413.
- Loik, R. (2011).** Construction of Educational Platform for EU Internal Security: Experience Trends of the European Police College. – Sisekaitseakadeemia Toimetised 10, lk 126–150.
- Luik, S. (2013).** Välisekspertidega) Hollandi Politseiakadeemia, Läti Vabariigi Riiklik Politseikolledž, Helsingi Päästekool, Alam-Saksi Politseiakadeemia, Soome Politseikolledž) toimunud seminaride „Karjääri- ja rotatsioonisüsteem“ võrdlustabelid. Sisekaitseakadeemia. – http://www.sisekaitse.ee/public/SIKARO/Seminaride_vordlustabelid_20.05.2013.pdf (6.11.2013).
- Mungiu-Pippidi, A. (ed) (2013).** Controlling Corruption in Europe. The Anticorruption report, vol 1. Opladen, Berlin, Toronto: Barbara Budrich Publishers.
- Murphy, S. A., Drodge, E. N. (2004).** The Four I's of Police Leadership: A Case Study Heuristic. – International Journal of Police Science and Management, vol 6, no 1, pp 1–15.
- Northouse, P. G. (2010).** Leadership: Theory and Practice. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- OECD (2000). Reducing the Risk of Policy Failure: Challenges for Regulatory Compliance. Paris.
- OECD (2009). IDS, 1997 in Managing Competencies in Government: State of the Art Practices and Issues at Stake for the Future. Ed by S. Op de Beeck, A. Hondeghe. OECD, Paris.
- OECD (2011). OECD riigivalitsemise raport. Eesti. Ühtsena riigivalitsemise suunas. – <http://valitsus.ee/et/riigikantselei/oecd-raport> (06.11.2013).
- Raska, E., Raitviir, T. (koost-d) (2005).** Eesti edu hind. Eesti sotsiaalne julgeolek ja rahva turvalisus. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus.
- Renck, B., Weisæth, L., Skarbø, S. (2002).** Stress Reactions in Police Officers after a Disaster Rescue Operation. – Nordic Journal of Psychiatry, vol 56, pp 7–14.
- Roots, H. (2002).** Organisatsioonikultuuri tüübid. Tallinn: Sisekaitseakadeemia Kirjastus.
- Roots, H. (2003).** Organisatsioonikultuur ja juhtimisstiil. – Riigikogu Toimetised 8, lk 145–154.
- Rowe, M. (2006).** Following the Leader: Frontline Narratives on Police Leadership. – Policing, vol 29, issue 4, pp 757–767.
- Rugam-Rebane, E. (2006).** Infojuhtimine on kriisireguleerimise lahutamatu osa. – Riigikogu Toimetised 13, lk 119–125.
- Schroeder, U. C. (2009).** Strategy by Stealth? The Development of EU Internal and External Security Strategies. Perspectives on European Politics and Society. Dec 2010, vol 10, no 4, pp 486–505.
- Scott, W. R. (2001).** Institutions and Organizations. Thousand Oaks: Sage.
- SIKARO 2013 = Sisejulgeolekuasutuste tipp- ja keskastmejuhtide jätkusuutliku arengutoe loomine ja rakendamine. – <http://www.sisekaitse.ee/teadus/sikaro/rahvusvahelised-arendusprojektid-2/sisejulgeolekuvaldkonna-tipp-ja-keskastmejuhtide-arengutoe-loomine-ja-rakendamine/> (4.11.2013).

Silvestri, M., Tong, S., Brown, J. (2013). Gender and Police Leadership: Time for a Paradigm Shift? – International Journal of Police Science & Management, vol 15, issue 1, pp 61–73.

SiM VAAK (2013) = Valitsemissala arengukava 2014–2017 (2020). Siseministeerium, 09.08.2013. – <https://www.siseministeerium.ee/17410/> (6.11.2013).

Sjoberg, M., Wallenius, C., Larsson, G. (2011). Leadership in Complex, Stressful Rescue Operations: A quantitative test of a qualitatively developed model. – Disaster Prevention & Management, vol 20, no 2, pp 199–212.

Smith, D. (2006). Crisis Management – Practice in Search of a Paradigm. – D. Smith, D. Elliott (eds). Crisis Management. Systems and Structures for Prevention and Recovery. London/NewYork: Routledge, pp 1–14.

Stamper, N. H. (1992). Removing Managerial Barriers to Effective Police Leadership: A Study of Executive Leadership and Executive Management in Big-City Police Departments. Washington, DC: Police Executive Research Forum.

Stogdill, R. M. (1963). Manual for the Leader Behavior Description Questionnaire. Ohio State University. – <http://fisher.osu.edu/supplements/10/2862/1962%20LBDQ%20MANUAL.pdf> (4.10.2013).

Tabur, L. (2009). Väikeriigi julgeolekusektor kui innovatsioonivedur. – Riigikogu Toimetised 19, lk 181–187.

Velström, E., Kasemets, A., Tiidelepp, M., Oppi, T. (2012). Milliseid juhte Eesti sisejulgeolek vajab ja kuidas saada heaks juhiks? – http://www.sisekaitse.ee/public/Turundus/PDFid/SIKARO_Juhtide_tootoa_vahekokkuvote.docx (4.11.2013).

Anna Haava 7a hõivatud maja lugu

Mari-Liis Leis

skvotter

Skvottimine annab tühjalt seisnud majadele uue hingamise ja toetab kogukonna kujunemist, kus toimivad vastastikuse abistamise põhimõtted.

Majahõivamine ehk skvottimine viib kokku vajaduse ja võimaluse. Kui aastaid tühjalt seisnud hooned korda tehakse ja uuele elule äratatakse, on see majade taaskasutamine. Sageli seisavad majad tühjana omanike hoolimatuse või suutmatuse tõttu ning need, kellel on ühelt poolt vajadus ja teiselt poolt ideid hoonetega midagi peale hakata, omanikeringi ei kuulu.

Euroopas on skvottimine levinud praktika. Kuulsad hõivepiirkonnad on Barcelonas (paarsada skvotitud hoonet), Pariisis (kunstiringkonna „L'électron libre”) ja Sloveenias (Metelkova autonoomse kultuuri keskus). Maju hõivatakse Saksamaal, Kreekas, Valgevenes, Leedus ja Soomes. Eestis on sellisel mõtestatud tegevusel paariaastane ajalugu, selle ere näide on Tallinnas tegutsenud skvott Volk.

Tartus on skvottimine siiani seisnenud hoonete lühiajalises hõivamises, kuid 2011. aasta kevadest oleme kasutanud maja aadressil Anna Haava 7a.

Meid tõi kokku A-raamatukogu – alternatiivset kirjandust pakkuv raamatukogu-infokeskus –, mis tegutses tollal noortekeskuses Lille Maja. Olime seal üritusi korraldanud, kuid soov tegevust laiendada ja mitmekülgsemaks muuta oli suur. Otsisime sobivat mahajäetud maja Tartus, kui meieni jõudis info Anna Haava tänava kahest hoonest.

Kiire eeltöö käigus saime teada, et ühes neist elas aastatel 1902–1940 Jaan Tõnisson, see on ajaloomälestis ning samal krundil paikneb ka kolmekordne kivimaja, kus elas tema poeg Ilmar. Ajaleheartiklitest kumas läbi olukorra lootusetus: omandiküsimus on segane, omanikud välismaal ja majade vastu huvi ei tunne. Selle ja muude põhjuste tõttu, nagu maja suurus, korrasolek ning asukoht, otsustasimegi Anna Haava tänava 7a maja skvottida.

Tõstatada mahajäetud majade probleem

Meie eesmärgid jagunesid kolmeks: tõstatada tühjalt seisvate hoonete probleem Eestis ja tutvustada skvottimist kui võimalust mahajäetud majad kasutusele võtta; teha teisele ja kolmandale korrusele eluruumid neile, kes seda vajavad; luua esimesele korrusele kõigile avatud kogukonnakeskus. Majas on keskne koht vabatahtlikul töö, ühistegevusel, keskkonnasäästlikkusel ja rohelisel mõtteviisil. Eelkõige on see aga koht inimestele.

Ühiselt maja taastamine ja selle kaudu sotsiaalse väljundi leidmine ning koosveedetud aeg on loonud kogukonna, milles toimivad vastastikuse abistamise põhimõtted. See on ka koht, kus proovida uutmoodi lahendusi, olgu siis aiapidamises, otsuste vastuvõtmisel või heategevuses. Anna Haava 7a maja on toiminud kui katseklaas uute sotsiaalsete ja majandussuhete kasvamiseks ja arendamiseks.

Praeguseks oleme korranud maja elamiskõlblikuks: klaasinud aknaid, parandanud katusetala, vahetanud põrandaid, krohvitud ja värvitud seinu ning lagesid, parandanud

korstent ja ahjusid. Elektrit saame päikesepaneelidest ja bensiinigeneraatorist. Maja on olnud kaua hüljatud, seepärast remonditööd jätkuvad.

Kolme aasta jooksul on majas lühemat või pikemat aega elanud mitukümmend inimest, kellel tihti ei olegi muud peavarju. Mõnedki meist aga eelistavad lihtsalt kommuunielu kirevust ning sellega kaasnevat vabadust. Oleme võõrustanud paljusid seljakotirändureid ja muusikuid. Nii oleme tuntust kogunud ka väljaspool Tartut ning osaleme üleilmses skvotterite liikumises.

Teist hooaega on majas avatud taaskasutusel põhinev Vaba Pood, kuhu kõik saavad tuua kasutuskõlblikke esemeid, mida neil enam vaja pole, või võtta endale tasuta midagi, millest puudus. Pood aitab paljusid raskes majandusolukorras inimesi ning annab teistele võimaluse annetades väike heategu teha.

Kaks aastat oleme teinud koostööd kirjandusfestivaliga Prima Vista ja osalenud nende programmis kirjandusüritustega. Majas on toimunud ka aruteluõhtuid, filmivaatamisi, taimetoiduõhtusööke, mälumänge, kitarri- ja kunstiringe, töötubasid, näitusi ja palju muud. 2013. aasta kevadest kolisime esimesele korrusele ka A-raamatukogu. Meie kogukond on kasvanud paarikümnest noorest inimesest mitmesaja toetajani.

Nüüd, kui krundi omanikusuhted on selgemaks saanud ja loomisel MTÜ Jaan Tõnissoni Selts, soovime osaleda selle töös majade tuleviku nimel. Tahame jätkata senist kultuuritegevust ning arendada kogukonnakeskust. Tulevikus näeme tervet krunti hõlmavat sümbioosi, kus tegutseb Jaan Tõnissoni pärandile pühendunud muuseum, kogukonnakeskus ja kogukonnaaed. Tööd jätkaksid ka Vaba Pood ja A-raamatukogu ning miks mitte ka rattatöökoda, kohvik, Tartu MTÜ-dele ja teistele ühendustele suunatud ühiskontor, ateljeed, prooviruum muusikutele, huviringid. Veelgi enam tuleb suhelda ümbruskonnaga, et tugevdada naabrisuhteid ning pakkuda vahetult majade ümber elavatele inimestele uusi võimalusi ja kogemusi.

Ligi kolme tegutsemisaasta jooksul on Anna Haava tänava maja oma inimestega sügavalt hinge pugenud. Mäletan segadustunnet, mis valdas esimeste kuude jooksul, kui koristustööd hakkasid lõpule jõudma, kuid nihe tegelikkuse ja tulevikusoovide vahel oli veel väga suur. Ja kuidas 2012. aasta kevadel esimesel avatud uste päeval oli aias nõnda palju uusi inimesi, et mina ja mu kaaslased ei suutnud uskuda, et see maja võib nii paljudele huvi pakkuda. Ühised läbielamised ja vabatahtlik töö on mulle õpetanud palju, eriti seda, et selline projekt muutub pidevalt. Ootan huviga, mida toob tulevik, ja jään lootma, et Anna Haava tänaval asub ka kümne aasta pärast üks omamoodi koht, kus kohtuvad head inimesed ja head mõtted.

Demokraatia areng Eestis: avalikustamisest iseseisvuse taastamiseni (1986–1991)

Peet Kask

füüsik, PerkinElmeri Eesti filiaali peateadur

Küllo Arjakas

ajaloolane, Tallinna Linnaarhiivi juhataja

1991. aasta augustis, vahetult pärast iseseisvumist, oli Eesti demokraatia indeks tõusnud fantastiliselt kõrgele, 21 aastat hiljem asetab indeks meid lonkava demokraatiaga riikide hulka.

Pärast masendavat kompartei diktatuuri ehk nõukogude aega, 1986. aasta teisest poolest algas Eestis teine ärkamisaeg. Lühikese aja jooksul toimus kolm hiigelsuure tähendusega pööret: iseseisva riigi taastamine (pööre riikluses), demokraatia ülesehitamine (pööre ühiskonnakorralduses) ja plaanimajanduse asendamine turumajandusega (pööre majanduselus). Lähiajaloolaste ja avalikkuse huvi on suuremalt jaolt koondunud esimesele ehk omariikluse taastamisele. Sedagi pööret on liiga tihti käsitletud üheplaaniliselt, ühepäevasündmusena; tegelikult kestis oma riigi ülesehitamine aastaid enne augusti-sündmusi 1991.

Keskendume pöördede diktatuurilt demokraatiale, ehkki väga selget vahet demokraatia ja oma riigi ehitamise vahel pole alati võimalik teha, sest erinevad aspektid on poliitilistes protsessides suurel määral segunenud.

Demokraatia arengulugu Eestis aastast 1986 võib jaotada neljaks etapiks: 1) avalikustamise aeg – juuli 1986 kuni aprill 1988; 2) poliitiliste liikumiste ajajärk – aprill 1988 kuni märts 1990; 3) valitud Ülemnõukogu ajajärk kuni riigi iseseisvuse saavutamiseni – märts 1990 kuni august 1991; 4) iseseisvumisele järgnenud lonkava demokraatia ajajärk, mis kestab praeguseni. Edaspidi võiks tulla – loodetavasti varsti ka tuleb – konsolideeritud demokraatia ajajärk; selleks vajalikud muutused võivad aset leida ootamatult nagu demokraatlikele pööretele iseloomulik, aga võivad ka pikemalt viibida. Konsolideeritud demokraatia puhul on demokraatia muutunud tervikuks, iga komponent kaitseb ja toetab teisi. Konsolideeritud demokraatia alampiiriks loevad Economisti eksperdid demokraatia indeksi väärtust 8.0. Keskendume demokraatliku pöörde kolme esimese etapi kirjeldamisele. Neid etappe iseloomustavad mitmed tähtsündmused, aga märkimist leiavad ka mõned vähem tuntud, ent ajastule iseloomulikud, demokraatia arengut mõjutanud sündmused.

Meie käsitluse üheks aluseks on demokraatia hindamise kontseptsioon, mille on välja arendanud ajakirja Economist demokraatia eksperdid. Seda on kasutatud demokraatia indekseerimiseks enam kui 160 riigis aastail 2006, 2008, 2010, 2011 ja 2012. Demokraatia indeksi väärtus arvutatakse vastuste järgi 60 küsimusele viies kategoorias. Oleme Economisti ekspertide küsimustikku rakendanud Eestile tagantjärele, alates stagnatsioonijast, aastast 1986. Tõsi küll, kaks küsimust pole 1980. aastatel rakendatavad, sest need käivad internetivabaduse kohta. See asjaolu ei takista aga indeksi arvutamist, sealhulgas igas viies kategoorias eraldi.

Meil pole käepärast nii mastaapset ekspertide tiimi kui Economistil, kuid ligikaudse indeksi väärtuse saame ikkagi hinnata. Igale küsimusele antakse vastuseks 0, ½ või 1 punkti, see tähendab „ei”, „osaliselt jah” või „jah”. Enamjaolt on küsimused selged, näiteks kas valija vaba tahte väljendamine on turvaline või esineb surveid. Vastusepunktide alusel arvutatakse indeksi väärtus vahemikus 0 (täielik diktatuur) kuni 10 (täiuslik demokraatia tänapäeva tähenduses). Kirjeldame, millised protsessid on viinud indeksi muutumisele, tavaliselt kasvule, aga mitte alati ja kõiges.

Stagnatsiooniaeg (kuni 1986)

Demokraatia indeks Eesti NSV-s oli 1980. aastate keskel umbes 3.0. See on tüüpiline autoritaarsete režiimide demokraatiaindeks, näiteks Hiinas ja Valgevenes 2012. aasta seisuga 3.0 ning Kuubas 3.5. Ainus valdkond, milles Eesti tulemus oli paradoksaalselt kaunis kõrge, on demokraatlik poliitiline kultuur. Meie hinnatud vastuste järgi kaheksale selle valdkonna küsimusele oli Eesti skoor selles valdkonnas 7.5.

Economisti ekspertide selle valdkonna küsimused mõõdavad eeskätt inimeste toetust demokraatlikule valitsemismudelile. Meie hinnangul oli demokraatia eestlaste silmis väga ihaldusväärne; usuti, et demokraatia lahendaks paljud probleemid nagu imevael. Seevastu valimiste ja pluralismi valdkonnas oli skoor madalaim (0.2). See skoor on sarnane (päris null) praegu näiteks Hiinas ja Vietnamis. Demokraatia tänapäevased kontseptsioonid olid Eestis avalikkusele tundmatud. Sellekohast kirjandust – niipalju kui seda oligi – hoiti raamatukogude kinnistes fondides. Väikese vahemärkusena: artikli autor Peet Kask pidi 1980. aastate algul oma huvi rahuldamiseks leidma võimaluse, mis talle kui füüsikule Teaduste Akadeemia raamatukogu kinnise fondi ukse avaks. Instituudi direktor Endel Lippmaa mitte ainult ei andnud taotlusele oma allkirja, vaid pakkus välja ka sobiva uurimistöö teema, mis instituudi profiiliga kokku sobis.

Esimene etapp: avalikustamine (glas-nost) Eestis juuli 1986 – aprill 1988

Avalikustamine jõudis Eestisse väikese hilinemisega, kui võrrelda Moskva ja Leningradiga. Esmalt sai julgete seisukohtade avaldamisega tuntuks ajakiri Vikerkaar (koos venekeelse sõsarajakirjaga Raduga; peatoimetaja Rein Veidemann; esimene number ilmus juulis 1986; seda tüüpi ajakirjad loodi üle NSV Liidu NLKP Keskkomitee initsiatiivil). Glavliti tsensuur veel kestis (juunini 1989), kuid ajalehtede ja ajakirjade toimetajatel oli rohkem võimalusi erinevaid seisukohti kajastada, kui enamik neist harjunud oli. Peagi järgnes Vikerkaare vabameelsusele ajakiri Looming (peatoimetaja Kalle Kurg, alates 1988 Andres Langemets); ajalehtedest oli esirinnas Edasi (toimetaja Mart Kadastik).

Avalikustamise etapi esimene väljapaistev sündmus on nn fosforiidisõda, mis sai alguse 25. veebruaril 1987 Eesti Televisioonis „Panda” saates, kui Juhan Aare avalikustas uute fosforiidikaevanduste rajamise plaanid. Teema erutas kõiki ja suutis mobiliseerida suuri rahvahulki. Tasapisi kasvas poliitilise organiseerumise aktiivsus, mis kulmineerus Rahvarinde algatamisega aprillis 1988 ning on ka meie poolt demokraatia arengu etappideks jaotamise pöördepunkte. Enne Rahvarinde moodustamist olid tekkinud mõned poliitilise iseloomuga või varjundiga organisatsioonid: MRP-AEG (15.08.1987) ja Eesti Muinsuskaitse Selts (12.12.1987).

Teine suuri rahvahulki erutanud sündmus oli Siim Kallase, Tiit Made, Edgar Savisaare ja Mikk Titma artikkel „Ettepanek: kogu Eesti NSV täielikule isemajandamisele” (Edasi 26.09.1987). Järgnes massiliselt rahvakoosolekuid autorite osavõtul ning algasid majandus-poliitilised diskussioonid.

Demokraatia teema jõudis Eesti ajakirjandusse pärast jaanuaris 1987 toimunud NLKP Keskkomitee pleenumi suunamuutust. Demokratiseerumine sai ametliku poliitika märksõnaks ega olnud enam tabu, mida tulnuks meedias vältida nagu varem. Demokraatia kontseptsioonide tutvustamise entusiaste Eesti trükimeedias oli Peet Kask („Ühiskondlik mõtlemine ja demokraatia”, Sirp ja Vasar 13.02.1987; „Demokraatia printsipiistik”, Looming, juuli 1987). Eesti Televisiooni otsesaadetes „Mõtlemine veel” (esimene toimus 21.10.1987) oli demokraatia üks sõlmteemasid. 1988. aasta kevadel võeti ajakirjanduses demokraatia teemal sõna juba kaunis sageli, teiste seas Jaak Allik („Valimissüsteemi täiustamiseks”, Rahva Hää 20.03.1988), Tiit Käbin („Demokratiseerimise sõlmküsimusi”, Eesti Kommunist 1988 nr 3) ja Viktor Palm („Mõttekilde demokraatiast”, Edasi 21.03.1988).

Avalikustamise etapi haripunktiks oli meie hinnatud demokraatia indeks kasvanud 3.0-lt 3.7-le. Tõus oli poole hindepunkti kaupa vastustes kümnele küsimusele 58-st ning langus vaid ühes.

Küsimused, mille arvel indeks tõusis, on järgmised:

12. Kas kodanikud saavad moodustada poliitilisi ja avalikke organisatsioone vabalt, ilma riigi vahelesegamiseta?

31. Kodanike huvi ja osavõtt poliitikaalust.

32. Elanikkonna valmisolek osaleda seaduslikel meeleavaldustel.

34. Huvi poliitika vastu uudistes.

45. Kas on vaba trükimeedia?

46. Kas on protesti väljendamise vabadus?

47. Kas meedia katab kõike, s.t piisavalt erinevaid vaateid?

50. Kas on piisavalt institutsioone, mis võimaldavad petitsioone valitsusele?

52. Kas kohtuvõim on iseseisev?

56. Eraomandi ja ettevõtluse kaitse.

Küsimus, mille arvel indeks langes, on:

28. Kas etnilistel, religioossetel ja teistel vähemustel on mõistlik autonoomia ja mõju poliitilistes protsessides?

Teine etapp: poliitiliste liikumiste aeg aprill 1988 – märts 1990

Etapi algushetke valik on veidi suvaline: seda võib, aga ei pruugi seostada ühe konkreetse sündmusega. Oleme valinud selleks hetkeks Eestimaa Rahvarinde sünni aprillis 1988. Tegelikult algas poliitiline organiseerumine järkjärgult. Esmalt väljendus see mitme autoriga kirjutiste ilmunises Eesti trükimeediasse, seejärel dissidentide algatatud liikumises MRP-AEG, Molotovi-Ribbentropi pakti kritiseerivates aktsioonides ja nende kajastamisel. Ning dissidentide omast tuntavalt suurema kandepinnaga Eesti Muinsuskaitse Seltsi loomises ja selle tiiva all poliitilise tegevuse arendamises. Rahvarinde loomine oli rahva poliitilise organiseerumise kõrghetk. Esimestel nädalatel loodi iga päev mitu tugirühma Eesti eri paikades. Rahvarinne oli ka ühemõtteliselt poliitilise iseloomuga, erinevalt Muinsuskaitse Seltsist, mille liikmed jagunesid umbes pooleks – poliitikuteks ja tegelikeks muinsuskaitsetajateks. Rahvarinne taotles algusest peale oma liikumise legaalsust tunnustamist, see saadigi, ehkki pika viivitusega. Faktiliselt alustas Rahvarinne tegevust juba aprillis 1988; vormiliselt asutati see 2. oktoobril 1988 ning registreeriti 2. veebruaril 1989.

Rahvarinne oli ühest küljest aktsiooniliikumine – suursündmusteks kujunesid „Eestimaa laul ’88” Tallinna lauluväljakul (11.09.1988) koos Heinz Valgu unustamatu hüüdlausega „Ükskord me võidame niikuinii!” ning „Balti tee” (inimkett 23.08.1989) – ning teisest küljest valimisteks valmistuv opositsiooniliikumine.

Rahvarinne polnud ainus omataoline. 25. mail 1988 loodi Eesti Roheline Liikumine, siin oli märkimisväärne panus fosforiidisõjal. 16. augustil 1988 loodi, küllap vastukaaluks Rahvarindele, Eestis elavate venelaste baasil Interliikumine ning novembris 1988 Töökollektiivide Ühendnõukogu. Liikumisi tekkis tasapisi teisigi. Esimeseks pääsukeks erakondade tekkeloos oli põhiliselt dissidentide baasil Eesti Rahvusliku Sõltumatuse Partei (ERSP) asutamine 20. augustil 1988. Kui olla täpne, siis veidi varem, 24.–25. juulil 1988 asutati Eesti Kristlik-Demokraatlik Erakond, aga selle mõju jäi olematuks.

Üldine mobiliseerimine avanenud poliitiliste võimaluste elluviimiseks haaras endaga ka Eestimaa Kommunistliku Partei juhtkonna edumeelse tiiva. Selle kõige märkimisväärsimaks tunnuseks oli suveräänsusdeklaratsiooni vastuvõtmine veel stagnaajast pärinenud Eesti NSV Ülemnõu-kogu poolt 16. novembril 1988. Suur osa oli Rahvarinde survele ja deklaratsiooni idee sündiski Rahva-rindes, ent põhikangelasteks otsuse vormistamisel tuleb tunnistada ikkagi nomenklatuuri esindajad, nimelt Väino Väljas, Arnold Rüütel ja nende toetajad EKP-s. Aasta 1988 tähistab vähemalt Eesti protsesside mõtestamisel uuenduste initsia-tiivi ületulekut Moskvast Tallinna. Suveräänsusdeklaratsiooni sisuks oli Eesti seaduste ülimalikkus NSV Liidu seaduste suhtes; see muutus peagi teedrajavaks sündmuseks kogu NSV Liidu kontekstis.

Demokraatia kui eesmärgi mõtestamine

Demokraatia kui eesmärgi mõtestamine muutus liikumiste loomise faasis üha aktuaalsemaks. Näiteks avaldas 26. aprillil 1988 kümneliikmeline, reaal- ja humanitaarharitlasi esindav rühm kirjutise „Nominaalselt rahvavõimult reaalsele” (Küllo Arjakas jt, Edasi).

Artiklis toodi esile demokratiseerimise üldisi eesmärgid – tol ajal olid eesmärgid sõnastatud veel NSV Liidu kontekstis –, loetletud olid võimu detsentraliseerimine, valijate kontroll juhtide üle, seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu lahutamine, organiseerumisvabadus, kodakondsuse sätestamine liiduvabariikide tasemel, demokraatia ja demokratiseerimisprotsesside teaduslik uurimine, demokraatia õpetamine, kirjastamisvabaduse laiendamine ning mõtte- ja sõnavabaduse tagamine. Eraldi loetleti valimis- ja juhtimisdemokraatia arendamise ülesanded: rahvasaadikute arvu vähendamine ja selle töö palgaliseks muutmine, riigigorganite töö avalikustamine, saadikukandidaatide ülesseadmise vabadus, hääletelugemise ja hääletamistulemuste detailne avalikustamine, avalike konkursside rakendamine, avaliku arvamuse uurimiskeskuste loomine, konstitutsioonikohtu loomine. Aja vaimule iseloomulik oli otsese demokraatia institutsioonide heroiseerimine, näiteks presidendi ja linnapea otsevalimine.

Demokraatia teemadel kirjutasi Jüri Tammaru („Aparaat ja demokraatia”, Edasi 14.07.1988), Heiki Lindpere („Mõtteid avalike ürituste korra-st”, Edasi 24.08.1988) ja Uno Lõhmus („Õigusriik, mis see on?”, Edasi 12.–15.10.1988). Rein Taagepera avaldas artikleid demokraatia taastumisest Hispaanias, Portugalis ja Brasiilias. Lisaks ilmus demokratiseerimise teemadel tõlkematerjale NSV Liidu edumeelsematest väljaannetest (nt Argumentõ i Faktõ, Literaturnaja Gazeta jmt), mis samuti mõjutas ja ergutas siinseid arutlusi.

Valimisteks valmistumine

Demokraatia vaatevinklist oli liikumiste ajajärk ühtlasi valimisteks valmistumine. Juulis ja septembris 1988 ilmus professor Rein Taageperalt kaks valimissüsteeme tutvustavat artiklit Edasis („Valimisseaduste mõju üleilmne analüüs ja selle kehtivus mitme kandidaadiga valimiste jaoks N Liidus”, 7. 07.1988; „Ettepanekuid ENSV Ülemnõukogu valimiste reegliteks a. 1989”, 13.09.1988). Samal ajal moodustas ENSV Ülemnõukogu Presiidium töörühma valimisseaduse eelnõu väljatöötamiseks. Õhustik töörühmas oli entusiastlikult demokraatiasõbralik. Mõni aeg hiljem muudeti valimiste ajastamise kava: algse plaani järgi oleks Ülemnõukogu valitud enne kohalikke volikogusid, aga tegelikult toimus vastupidi. Seesama töörühm valmistas ette nii Ülemnõukogu kui ka kohalike valimiste seaduse eelnõu.

Demokratiseerimise puhul oli oluline haldusreformi alustamine, mis hõlmas võimustüsteemi detsentraliseerimist. Eesti oli ainus (või üks väheseid piirkondi toonases NSV Liidus), kus kohalike omavalitsuste valimine detsembris 1989 toimus enne uue Ülemnõukogu valimist. Haldusreformi elluviimine võttis küll aastaid, aga sellega kaasnes riigivõimu ja omavalitsuste suhete ning omavalitsuste majandusbaasi sätestamine.

Rein Taagepera osalus Eesti demokratiseerumise protsessides kasvas seoses tema külaskäikudega Eestisse. Esimene visiit toimus detsembris 1988. Ta hakkas varustama oma sõpru Eestis asjakohase teaduskirjandusega. Rein Taagepera ja Peet Kask tegutsesid tandemina Põhiseaduse Assamblee ajajärguni välja, aga veel hiljemgi.

Valimistest kirjutati aastal 1989 ajakirjanduses palju ning pole juhus, et Rahvarinde ajalehe Vaba Maa aastapreemia 1990. aasta jaanuaris anti just valimisteedaliste artiklite eest.

26. märtsil 1989 toimusid Eestis esimesed sõjajärgsed mitme kandidaadiga valimised. Need olid küll NSVL Rahvasaadikute Kongressi valimised, milles rahvas valis otse ainult osa saadikuid, aga ikkagi valimised. Sama aasta 10. detsembril korraldati juba kohalike volikogude valimised Eestis väljatöötatud seaduse alusel. 1989. aastal said Eesti poliitikud ka siin-seal valimisteedalast õppust: Rahvarinde esindajad näiteks Rootsi sotsiaaldemokraatidelt Stockholmis, USA vabariiklaste valimisspetsialistid korraldasid vaba sissepääsuga valimiskampaania õppuse Tallinnas. Rahvarinne andis välja esimese brošüüri valimiskampaania korraldamise juhistega (toimetaja Juhan Hindov). Eesti NSV Ülemnõukogu valimised toimusid 18. märtsil 1990. Eestlaste lootused peatsele iseseisvusele tõusid haripunkti.

Demokraatia indeks oli 1990. aasta märtsiks detsembriga 1987 võrreldes läbi teinud lausa uskumatu tõusu, 3.7-lt 7.5-le. Valimiste protsessi ja pluralismi kategoorias oli skoor tõusnud 0.7-lt 7.1-le. Valitsuse tegutsemise kategoorias oli tõus 0.1-lt 4.9-le. Osavõtt poliitikaalust oli haripunktis, indeks oli tõusnud 4.4-lt 8.3-le. (Selles kategoorias on indeks praeguseks meie hinnangul langenud 5.6-ni; võrdluseks: Economisti ekspertide hinnangul on Eesti indeks selles kategoorias aastail 2006–2012 olnud püsivalt 5.0.)

Veidi oli tõusnud indeks ka kodanikuõiguste kategoorias, 6.0-lt 8.3-le. Economisti küsimustiku 58 küsimuse hulgas on tagasimineku vaid kahes vastuses ning edasimineku tervelt kolmekümne seitsmes.

Küsimused, mille arvel indeks tõusis, on järgmised:

1. Kandidaatide esitamise vabadus.
2. Kas parlamendivalimised on ausad?
3. Kas kohaliku tasandi valimised on ausad?
5. Kas valija vaba tahte väljendamine valimistel on turvaline või esineb survestamist?
6. Kas kandidaatidel on kampaaniaks võrdsed võimalused?
7. Kas parteide rahastamine on läbipaistev ja üldiselt omaks võetud?
8. Kas valimistejärgne võimu üleminek on seadustatud, selge ja omaks võetud?
9. Kas parteide moodustamine on valitsusest sõltumatu?
10. Kas opositsiooniparteidel on tegelikult lootust võimule pääseda?
11. Kas pääs avalikku teenistusse on avatud kõigile kodanikele?
13. Kas valitud esindajad määravad valitsuse poliitika?
14. Kas parlament on selgesti kõrgemal teistest võimuharudest?
15. Kas valitsuse tegevuse üle on efektiivne kontroll ning tema võim on tasakaalustatud?
16. Kas valitsus on väljaspool sõjaliste või korrakaitse jõudude mõjuipiire?
17. Ega välisvõimud ei määra valitsuse funktsioone ega poliitikat?
18. Ega spetsiifilistel majandus-, usulistel või teistel kodumaistel rühmitustel pole poliitilist võimu paralleelselt demokraatlike institutsioonidega?
19. Kas on olemas piisavalt mehhanisme ja institutsioone, et valitsus oleks aruandja valijate ees ka valimiste vahelisel ajal?
20. Kas valitsuse võim ulatub üle kogu riigi territooriumi?
21. Kas valitsus tegutseb avatult ja läbipaistvalt, nii et info on avalikkusele kättesaadav?
24. Kui kõrgeks hindab rahvas oma valikuvabadusi ja võimalusi?
25. Mil määral on rahvas rahul oma valitsusega?
26. Mil määral usaldab rahvas poliitilisi parteisid?
27. Valijate osalusprotsent parlamendivalimistel.
28. Kas etnilistel, religioossetel ja teistel vähemustel on mõistlik autonoomia ja mõju poliitilistes protsessides?
30. Osavõtt poliitilistes parteides ning valitsusvälistes poliitilistes organisatsioonides.
31. Kodanike huvi ja osavõtt poliitikaalust.

32. Elanikkonna valmisolek osaleda seaduslikel meeleavaldustel.
 35. Kas valitsus soosib poliitikas osalemist (sealhulgas diasporaa)?
 41. Kas piisavalt suur osa elanikkonnast usub demokraatia positiivset mõju majandusele?
 42. Kas toetus demokraatiale on piisavalt suur?
 45. Kas on vaba trükimeedia?
 46. Kas on protesti väljendamise vabadus?
 47. Kas meedia katab kõike, s.t piisavalt erinevaid vaateid?
 53. Religioosse tolerantsi aste.
 54. Mil määral on kodanikud seaduse ees võrdsed?
 57. Isikuvabadused: õigus reisida, valida tööd ja õppida.
 58. Avalikkuse hinnang inimõiguste olukorrale.
- Küsimused, mille arvel indeks langes, on:
23. Kas avalik teenistus soovib ning on võimeline ellu viima valitsuse poliitikat?
 29. Naiste protsent parlamendis.

Kolmas etapp: Ülemnõukogu valimistest iseseisvuse taastamiseni

Etapi põhisisu oli oma riigi ehitamine veel NSV Liidu koosseisu kuuludes. Demokraatia arenes omasoodu, justkui iseseisvumisprotsesside kõrvalnähtusena. Parlament rakendati tööle suurte ponnistustega. Ülemnõukogu reglemendi parandamiseks loodi üksteise järel kolm komisjoni, viimane neist sai alalised volitused. Kokku võttis Ülemnõukogu kahe ja poole aasta jooksul vastu kaksikümend üks otsust töökorra kehtestamise ja muutmise kohta. Demokraatia indeksi küsimustes ei kajastu parlamendi töökorraldus otseselt kuidagi, ent siirdeprotsessides on adekvaatsed töökorra reeglid tohutu tähtsusega.

Võis märgata suurt kontrasti parlamenditöö iseloomus Moskvast, kus NSVL Rahvasaadikute Kongressi juhataja pidevalt ise lobises, ja Tallinnas, kus juhataja tohtis asja kohta sisulist arvamust avaldada ainult kõnetoolist, olles oma ülesanded selleks ajaks asetäitjale üle andnud. Ülemnõukogu juhataja Ülo Nugis oli reglemendiga lõpuks väga rahul, kuivõrd reglement kaitses teda kriitikute rünnakute eest – piisas, et ta selle sätetest korralikult kinni pidas. Lisagem, et Ülo Nugis oli vähemalt sama hea reglemendispetsialist kui reglemendikomisjoni liikmed, kes seda pidevalt täiendasid ja parandasid.

Ülemnõukogu kinnitatud valitsus oli üle poole sajandi esimene, mille lõi tõepoolest parlament, ilma et seda protsessi oleks keegi „kõrgemalt” juhtinud. Kuid valitsuse moodustamise ja töökorralduse reeglid olid ebaadekvaatsed. Näiteks ei saanud peaminister oma valitsuses talle vastu töötavat nn sise-opositsiooni esindajat lihtviisil välja vahetada. Aprillis võeti vastu seadus Eesti valitsemise ajutise korra alustest. Töötavat põhiseadust polnud Ülemnõukogu töö lõpuni, seda asendasid eklektiliselt killud siit ja sealt. Nähtavasti iseloomustavadki siirdeprotsesse puudulikud reeglid. Valitsuse toetus parlamendis oli kohati õhkõrn, seetõttu ei saanud ta ka ise reegleid kergesti kehtestada.

Eestis tuli kasutusele referendum, seda rakendati iseseisvumise küsimuses 3. märtsil 1991. Referendum haakub demokraatia arengu teemaga kahtepidi. Isegi tähtsam kui otsese demokraatia harrastamine (mille eest demokraatia indeksi määramisel muuseas punkte ei anta) on siin valijate ringi küsimus.

Demokraatia ideaalide kohaselt peaks valijate ring olema võimalikult lai, ent Eesti poliitikas muutus järjest nähtavamaks teine, rahvusriigi ideaal. Eesti Kongressi peavoolupoliitika taotles kodanikkonna väga kitsast piiritlemist. See vaatepunkt tuli ikka ja jälle esile, 1991. aasta märtsis seoses referendumiga. Nii Eesti Komitee kui ka ERSP tegid avalduse referendumist vastu, sest selles anti õigus osaleda inimestel, kellel polnud sidet sõjaeelse Eesti Vabariigiga. Esialgu see seisukoht domineerima ei jäänud, referendumist võttis rahvas osa väga aktiivselt.

Demokraatia teemaga haakuvad mõnedki konkreetse Ülemnõukogu otsused ja seadused. Juunis 1990 võeti vastu omandiseadus ja juunis 1991 omandireformi aluste seadus. Eraomandi kaitstus on liberaalse demokraatia alustalad.

Demokraatia areng saab uue näo

20. augustil 1991 võttis Ülemnõukogu vastu otsuse Eesti riiklikust iseseisvusest. Ebaõnnestunud augustiputš Moskvast oli loonud olukorra, kus iseseisvuse deklareerimine ei jäänud paljaks deklaratsiooniks, vaid viis tõepoolest diplomaatiliste suhete sisse-seadmiseni paljude riikidega. See lõi ka Eesti poliitikaaluse uue olukorra. Eesti demokraatia areng pärast iseseisvumist sai sootuks uue näo.

1991. aasta augustis, vahetult pärast iseseisvumist, oli demokraatiaindeks tõusnud meie hinnangul fantastiliselt kõrgele. Meie hinnatuna 8.5. Sellise tulemusega oleksime 2012. aasta seisuga täisdemokraatlike riikide rühmas neljateistkümnendal kohal kogu maailmas.

Küsimused, mille arvel indeks ajavahemikus märts 1990 – august 1991 tõusis, on järgmised:

9. Kas parteide moodustamine on valitsusest sõltumatu?
12. Kas kodanikud saavad moodustada poliitilisi ja avalikke organisatsioone vabalt, riigi vahelesegamiseta?
13. Kas valitud esindajad määravad valitsuse poliitika?

15. Kas valitsuse tegevuse üle on efektiivne kontroll ning tema võim on tasakaalustatud?
16. Kas valitsus on väljaspool sõjaliste või korrakaitsejõudude mõju piires?
17. Ega välisvõimud määra valitsuse funktsioone ega poliitikat?
18. Ega spetsiifilistel majandus-, usulistel või teistel kodumaistel rühmitustel pole poliitilist võimu paralleelselt demokraatlike institutsioonidega?
20. Kas valitsuse võim ulatub üle kogu riigi territooriumi?
24. Kui kõrgeks hindab rahvas oma valikuvabadusi ja võimalusi?
25. Mil määral on rahvas rahul oma valitsusega?
49. Kas kodanikel on vabadus ühineda professionaalsetesse ühingutesse ja ametiühingutesse?
52. Kohtuvõimu iseseisvus.
56. Eraomandi ja ettevõtluse kaitse.

Küsimused, mille arvel indeks langes, on:

28. Kas etnilistel, religioossetel ja teistel vähemustel on mõistlik autonoomia ja mõju poliitilistes protsessides?
47. Kas meedia katab kõike, s.t piisavalt erinevaid vaateid?

Paraku ei saanud indeks kauaks nii kõrgele, kui ta augustis 1991 oli jõudnud, püsima jääda. Esiteks, rahva üldine vaimustus jäi lühiajaliseks, pettumised ja huvi langus poliitilise tegevuse vastu olid tegelikult alanud juba enne iseseisvumist. Teiseks, pärast iseseisvumist kaldus Eesti poliitika kiiresti kaugele rahvusriigi ideaalide suunas, mis demokraatia arengule kasuks pole tulnud.

Augustiga 1991 siinkohal oma kirjelduse lõpetame. Kaksikümmend üks aastat hiljem (2012) on Eesti demokraatia indeks Economisti hinnangul 7.6. Selline skoor asetab meid lonkava demokraatiaga riikide hulka. (Võrdluseks: selle artikli autorite hinnatud Eesti demokraatia indeks aastal 2012 on 7.5 – kaunis lähedal Economisti omale.) Kuue aasta jooksul, kui Economist raporteid avaldab (2006–2012), on demokraatia indeks Eesti kohta veidi-veidi langenud (0.13 punkti võrra). Küsimuste ring, mis meil praegu täielikust demokraatiast puudu jääb, miks demokraatia areng pikalt takerduma on jäänud, milliseid riske see olukord endas peidab, on juba omaette teema.

Kasutatud kirjandus

Kekic, L. (2007). The Economist Intelligence Unit's index of democracy. The Economist 21.

The Economist Intelligence Unit. Democracy index 2012. Democracy at a standstill. A report from the Economist Intelligence Unit.

Kaante vahel on ülevaade pöördeliste aastate parlamendi tegevusest

Rein Järlik
20. Augusti Klubi liige

Kogumik „Eesti NSV / Eesti Vabariigi Ülemnõukogu XII koosseis 29.03.1990–29.09.1992. Statistikat ja ülevaateid” (2013) – ajalootund iseseisvuse taastamise päevadest.

Traditsioon teha kõigile raamatuna kättesaadavaks ülevaated riigi parlamendikoosseisude tegevusest sündis Eestis alles pärast iseseisvuse taastamist. Ei saa küll öelda, et esimesel iseseisvusajal kuni 1940. aastani üldse ei kajastatud Eesti Vabariigi kirjasõnas Riigikogu tegevust – kirjutisi selle kohta ilmus nii ajalehtedes kui ka ajakirjas Õigus –, kuid raamatulehekülgedele parlamenditöö veel ei jõudnud. Alles 1994. aastal tuli Eesti Rahvusraamatukogu väljaandena trükist „Riigikogu kroonika 1992/93” (koostaja Gerli Palk, toimetaja Rita Hillermaa), mis VII Riigikogu esimese tegevusaasta kõige olulisemas kokku võttis (koosseis ja struktuur, seadusandlus, rahvusvahelised suhted). Kroonika ilmus 2007. aastani, 2008. aastal asendas seda „Riigikogu aastaraamat”, mille kaasväljaandja Rahvusraamatukogu kõrval oli Riigikogu Kantslei.

2004. aastal nägi Riigikogu Kantslei ja Rahvusraamatukogu ühistööna ilmavalgust mahukas ja kõikehõlmav ülevaatekogumik „Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis. Statistikat ja kommentaare” (peatoimetaja Aaro Mõttus). Kui aastaks 2011 olid ülevaatekogumikud ilmunud ka Riigikogu X ja XI koosseisu kohta, oli taas iseseisvunud Eestis tegutsenud parlamendikoosseisudest raamatusse panemata ainult viimane Ülemnõukogu. Kogumikku 29. märtsil 1990 Eesti NSV Ülemnõukogu XII koosseisuna alustanud, 8. maist 1990 Eesti Vabariigi Ülemnõukoguna jätkanud ning 14. septembril 1992 ennast ise laiali saata otsustanud parlamendist esitlesid Riigikogu Kantslei ja Eesti Rahvusraamatukogu 19. augustil 2013. Otsekui sümboliseeris just sel päeval 22 aastat tagasi Toompeal alanud Ülemnõukogu erakorraline 46. istungjärk, kus päev hiljem, 20. augustil 1991 oli vastu võetud otsus Eesti riiklikust iseseisvusest.

Kogumiku esimene peatükk on pühendatud Ülemnõukogu valimistele. On tänuväärne, et koostajad on ammendavalt selgitanud, kuidas üksiku ülekantava hääle meetod toimis, mida pidi oma valimissedeliga tegema valija ning kuidas hääli loeti. Ringkonniti esitatud valimistulemuste tabelitest on lugejal kindlasti põnev jälgida, mitmendas häätelugemisvoorus osutus keegi valituks või mittevalituks.

Kogumik tutvustab põhjalikult Ülemnõukogu koosseisu, juhtorganeid, alalisi komisjone, aga ka kõiki muid komisjone ja töörühmi, mis kahe ja poole aasta jooksul tööle hakkasid ning mille moodustamise sageli kirjutas ette elu ise. Näiteks esimese erikomisjoni koosseisu kinnitas Ülemnõukogu 10. aprillil 1990, kui oli teatavaks saanud Türi pastoraadihoone põlemine ning pastor Harald Meri ja tema koduabilise Valve Kleini salapärase kadumine. Lootuses Moskvast tagasi saada Eesti kultuurivarasid moodustati oktoobris 1990 komisjon nende varade väljaselgitamiseks, kahe ajutise komisjoni komplekteerimist nõudis kavandatud omandi- ja maareform, erikomisjon tuli moodustada seoses Ülemnõukogu mõningate liikmete tegevusega Moskvast toimunud riigipöördekatse ajal jne. Päris kindlasti oli vajalik kogumikus reastada ka -komisjonide ja töögruppide moodustamise ettepanekud, mis Ülemnõukogult küll heakskiitu ei leidnud, kuid mis iseloomustavad aega, milles siis elati. Kui 12. novembril 1990 arutati ettepanekut moodustada ajutised komisjonid toiduainete ning kütuse ja energeetiliste ressurssidega varustamise kontrollimiseks riigis, saame teha ainult ühe järelduse – poeletid olid üsna tühjad, bensiinijaamades järjekorrad pikad ja inimestel mure suur, kuidas elamine talvel soojaks saada.

Aktid, mis reguleerisid Ülemnõukogu tööd, võtavad kogumikus enda alla lausa 42 lehekülge, kuid need on väga vajalikud leheküljed. Muudatused töö- ja kodukorras ning reglemendis näitavad selgesti, kuidas jõuti parlamendile normaalse töörütmi taganud optimaalse regulatsioonini. Tooksin vaid ühe näite. Ülemnõukogu poolt 29. märtsil 1990 kehtestatud ajutine töö- ja kodukord sätestas eelnõude menetlemisel ettekande pikkuseks kuni 45 minutit, kuid juba viis päeva hiljem, 2. aprillil kinnitati uus ajutine töö- ja kodukord, milles ettekandeks lubati 30 minutit. Ikka väga kiiresti saadi aru, et parlament peab asjast rääkima, mitte nõukogulikult tühje sõnu tegema. 28. juunil 1990 vastu võetud Eesti Vabariigi Ülemnõukogu reglement kärpis ettekandeks lubatud aega veel kolmandiku võrra, jättes järele vaid 20 minutit. See piirnorm jäi jõusse Ülemnõukogu volituste lõpuni ja leidis koha ka VII Riigikogu kodukorra seaduses. Tegelikult kehtivad Ülemnõukogus 1990. aasta suvel sätestatud ajalimiidid Riigikogu kõigi koosseisude puhul suures osas tänini – ettekandeks 20 minutit, kaasettekandeks 10 minutit, kohalt sõnavõtuks kaks minutit (parlament võis anda nõusoleku aega pikendada). Kõnepuldist peetud kõneks lubatud aeg jäi Ülemnõukogus seitsmele minutile, VII Riigi-kogu lühendas seda 1994. aasta novembris viiele minutile, ja nii on see ka praeguse XII Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses.

Ilmselt teavad paljud, et Ülemnõukogus oli Rahvarinde saadikugrupp, olid maasaadikud, olid sõltumatud demokraadid ja kristlikud demokraadid, olid võrdsete õiguste eest -võitlejad. Kuid küllap on mõnelegi üllatuseks, et juba esimesel tööpäeval, 29. märtsil 1990 moodustati ka 10-liikmeline loomeliitude saadikugrupp, 11-liikmeline vabariiklaste saadikugrupp ja 17-liikmeline õigusliku järjepidevuse saadikugrupp. Paraku polnud neid kolme gruppi kuigi kauaks, sest üsna varsti sai selgeks, et küsimustes, milles Ülemnõukogul tuli otsused langetada, ei pane näiteks ühte või teise loomeliitu kuulumine inimesi veel sugugi ühele meelele. 15. mail 1990 lagunes loomeliitude saadikugrupp, vabariiklastest said samal päeval mõneks ajaks kristlikud demokraadid. Millal läksid laiali järjepidevuslased, sellest pole kahjuks märki maha jäänud ja seda ei saa öelda ka raamat. Kui 28. juunil võeti vastu Ülemnõukogu reglement, pidid saadikurühmad ennast uuesti registreerima, kuid alanud suvepuhkus lükkas registreerimise sügisesse ja siis järjepidevuslased enam registreerima ei tulnud. Nii polnudki kusagilt võtta kuupäeva, mis kindlasti õige oleks.

Kõnealune kogumik kinnitab veenvalt, et ka välissuhtluses oli Ülemnõukogul paljus teedrajav roll. Kui praegu võtavad Riigikogu delegatsioonid osa kuue rahvusvahelise organisatsiooni, ühenduse ja institutsiooni tööst, siis viies neist käisid meie delegatsioonid juba Ülemnõukogu volituste ajal. Ainult Vahemere Liidu Parlamentaarse Assamblee delegatsioon moodustati aprillis 2011, sest see assamblee on asutatud alles aastal 2003. Kuid kuna Ülemnõukogu tegutses ajal, mis kogu maailma poliitikas oli eriline, peaks olema mõistetav ka moodustatud välisdelegatsioonide ja -esindajate suur arv – tervelt 18! Neist kaks puudutasid suhteid Vene NSFV-ga ja Nõukogude Liiduga, mis on juba ammu looja läinud.

Kõige mahukam osa kogumikust kuulub Ülemnõukogu seadusloomele. Kahe ja poole aasta jooksul võeti vastu 155 seadust, neist 114 pärast riikliku iseseisvuse taastamist, seega vähem kui aastaga. Koguarvult suutsid järgnenud Riigikogu koosseisud enamgi, kuid võtkem arvesse, et Ülemnõukogu tegutses üle kahe aasta olukorras, kus polnud isegi mitte toimivat põhiseadust. Tee üleminekul sotsialistlikult plaanimajanduselt kapitalistlikule turumajandusele võis küll ajaliselt olla lühike, aga seda keerulisem ta sel juhul oli. Ja ega siis seadusedki lausa käisest pudenenud. Ülemnõukogu võttis vastu 483 otsust, ja see on ikka erakordselt suur hulk. Märgatav osa otsustest on seotud kas riiklusega, põhiseadusega või seaduste rakendamisega, nii et nende menetlemine ei läinud sugugi lihtsalt.

Ülemnõukogu ja teised institutsioonid – nii on pealkirjastatud kogumiku eelviimane peatükk, milles kõigepealt tuuakse ära kahe valitsuskabineti koosseisud. Ülemnõukogu liikmete arupärimiste ja kirjalike küsimuste leheküljed on jällegi paraja pikkusega ajalootund, mis meenutab, missuguste muredega elati, millest mõeldi ja millest kõneldi. Ilmselt annab lugejal päris imestada, kui palju mitmesuguseid ametiisikuid tuli Ülemnõukogul ametisse nimetada ja ametist vabastada.

Kogumiku viimane peatükk on pühendatud Põhiseaduse Assambleele ja ütleb meile kõige muu kõrval sedagi, missuguste seaduste eelnõud tuli põhiseaduse eelnõust tulenevalt Ülemnõukogul väga lühikese ajaga ette valmistada.

Arvata võib, et võrreldes Riigikogu koosseisude ülevaatekogumikega oli Ülemnõukogust ülevaate andmine koostajatele omajagu pähkel, sest Ülemnõukogus otsustati kiiruga mõnigi asi nii, et paberile jälge ei jäänud või on see jälg seal, kus ta loogika järgi olema ei peaks. Suur töö, mille tulemus on väga vajalik, et sügavalt mõista ühte pöördelisemat perioodi Eesti ajaloos, väärib igati tunnustust.

Viimasest Ülemnõukogust eelarvamuste ja emotsioonideta

Margit Muul

Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonna konsultant

Eesti NSV / Eesti Vabariigi Ülemnõukogu XII koosseis: 29.03.1990–29.09.1992. Statistikat ja ülevaateid. Peatoimetaja Aaro Mõttus. Tallinn: Riigikogu Kantselei, Eesti Rahvusraamatukogu, 2013.

Riigikogu Kantselei on koostöös Eesti Rahvusraamatukoguga 2004. aastast alates andnud välja statistikakogumikke Riigikogu koosseisude tegevust kajastavate andmetega. Ülemnõukogu XII koosseisu tegevust käsitleva kogumiku idee pärineb 20. Augusti Klubi juhatuselt. Kuna viimane Ülemnõukogu etendas olulist rolli Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamisel ja selle tegevust koondav väljaanne seni puudus, sai mõte teoks. Väljaanne on statistikakogumike sarjas küll neljas, kuid ajaliselt paigutub varem ilmunud kogumike ette.

Raamatu koostamisel järgiti üldjoontes Riigikogu kogumike struktuuri, kuid andmestiku esitamise põhjalikkuse poolest see mõneti erineb. Näiteks esimeses, valimiste peatükis on ringkondade kaupa esitatud kõigi kandidaatide hääletamis- ja valimistulemused, sest sellist teavet ei olnud varem trüki ilmunud. Samuti on selgitatud kasutusel olnud üksiku ülekantava hääle meetodit, mida rakendati hiljem ka Ülemnõukogu-sisestel valimistel, lisatud on valimisringkondade piiride kirjeldus. Peatükk Ülemnõukogu koosseisust sisaldab kõigi liikmete üldandmeid, nende kuulumist saadikurühmadesse, komisjonidesse ja Ülemnõukogu juhtorganitesse. Koosseisu statistiline ülevaade hariduse, õpitud eriala, ametikohtade, vanuse ja rahvuse järgi on koostatud Riigiarhiivis leiduvate isikuandmete alusel. Kolmandas peatükis tutvustatakse Ülemnõukogu organisatsiooni, see tähendab juhtorganite, komisjonide ja saadikurühmade koosseise ja seal toimunud muutusi. Õigusloome peatükis loetletakse aastate kaupa kõik vastuvõetud õigusaktid. Toodud on ka Ülemnõukogu töökorraldust reguleerinud õigusaktide täistekstid, millest ilmneb, et paljud Riigi-kogu kodu- ja töökorda võetud põhimõtted ja protseduurid kujunesid juba viimase Ülemnõukogu tegevuse käigus. Eraldi peatükk on Ülemnõukogu ja põhiseaduse kohta, sest Eesti Vabariigi uue põhiseaduse ettevalmistamine ja rahvahääletusele panemine oli üks olulisi küsimusi, millega Ülemnõukogu oma volituste ajal tegeles. Kogumikus toodud tabel Ülemnõukogu liikmete valimisest Põhiseaduse Assambleesse sisaldab kõigi 39 kandidaadi ja 34 valimisvõoru andmeid.

Väljaande juhatab sisse Marju Lauristini lühike ülevaade Ülemnõukogu ajaloolisest rollist. Ülevaateartikleid ja mälestusi väljaanne ei sisalda.

Kui Riigikogu statistikakogumike koostamisel on algmaterjal olnud suures osas kättesaadav Riigikogu kodulehel, siis seekord kujunesid olulisteks allikateks Ülemnõukogu ja Ülemnõukogu Presiidiumi õigusaktid, istungite stenogrammid ning Riigiarhiivi toimikud. Kahjuks tuli tõdeda, et viimase Ülemnõukogu tööajal ei pööratud piisavalt tähelepanu tegevuse dokumenteerimisele, paljud dokumendid on dateerimata ja allikad tihti ka vastuolulised. Eelkõige puudutab see saadikurühmi ja -ühendusi ning ajutisi komisjone ja töörühmi, kus nii mõnedki kuupäevad ja nimekirjad jäid kahjuks leidmata. Paremaks mõistmiseks on koostajad lisanud arvukalt märkusi ja kommentaare, mis täpsustavad kasutatud allikaid ja selgitavad ilmnenu vastuolusid.

Artikli eesmärk raamatu lühitutvustuse kõrval on anda põgus statistiline ülevaade Ülemnõukogu XII koosseisu tööst, järgides kogumiku struktuuri.

Ülemnõukogu valimised toimusid 18. märtsil 1990, lähtudes 17. novembril 1989 vastu võetud Eesti NSV Ülemnõukogu valimisseadusest. Kandidaate oli kokku 392 (seati üles 536, registreeriti 474) ja mandaate 105 (neist 4 oli reserveeritud Nõukogude armeele), seega ühe mandaadi kohta 3,7 kandidaati. Moodustati 46 valimisringkonda (neist 4 Nõukogude armeele), valimisjaoskondi oli kokku 1030. Nimekirjadesse kanti 1 164 603 valijat, valimistest osavõtnuid (sedeli saanuid) oli 912 648 ja hääletamisest osavõtnuid 911 203.

Ülemnõukogu XII koosseis kogunes I istungjärgule 1990. aasta 29. märtsil. 105 liikme seas oli 7 naist ja 98 meest. Tööperioodi vältel langes Ülemnõukogu koosseisust välja 8 liiget. Erinevalt praegu kehtivast süsteemist Ülemnõukogu liikmetel asendusliikmed puudusid. Ülemnõukogu liikmetest 93 protsenti oli kõrgharidusega ja 58 protsenti töötas juhtival ametikohal, eestlasena määratles end 81 liiget (77%). ENSV ülemnõukogude varasematesse koosseisudesse oli 105 liikmest kuulunud vaid 14 liiget. 44 liiget kuulus ka Eesti Kongressi ja 22 liiget Eesti Komiteesse. VII Riigikogus (mis valiti pärast vaatluse all oleva Ülemnõukogu tööperioodi lõppu) oli 21 ja VII–XII Riigikogus kokku 32 XII Ülemnõukogu liiget.

Ülemnõukogu organisatsioon. 29. märtsil 1990 valiti Ülemnõukogu esimeheks Arnold Rüütel ja juhatajaks Ülo Nugis, 30. märtsil 1990 juhataja asetäitjateks Viktor Andrejev ja Marju Lauristin. Ülemnõukogu Presiidiumi esimene koosseis kinnitati 3. aprillil 1990 (14.11.1990 selle volitusi pikendati), tollal kehtinud ajutise töö- ja kodukorra kohaselt kuulusid sinna ametikoha järgi Ülemnõukogu esimees, juhataja, juhataja asetäitjad ja alatiste komisjonide esimehed. 14. märtsil 1991 muudeti Ülemnõukogu Presiidiumi moodustamise korda, peale Ülemnõukogu esimehe, juhataja ja tema asetäitjate kuulusid sinna nüüd 7 Ülemnõukogu liiget, kes valiti üksiku ülekantava hääle meetodil. Valituks osutusid Ignar Fjuk, Liia Hänni, Heino Kostabi, Tiit Käbin, Vladimir Lebedev, Vitali Menšikov ja Ülo Uluots. Ülemnõukogu juhatus moodustati 14. märtsil 1991, sinna kuulusid juhataja, juhataja asetäitjad ja alatiste komisjonide esimehed.

Moodustati 12 alatist komisjoni (ÜN otsus 02.04.1990): ajakirjanduskomisjon, haldusreformi komisjon, keskkonnakomisjon, maaelukomisjon, majanduskomisjon, perekonna- ja sotsiaalkomisjon, rahvussuhete komisjon, riigikaitsekomisjon, saadikueetika komisjon, teadus-, haridus- ja kultuurikomisjon, väliskomisjon ja õiguskomisjon. Komisjonide esimehed valiti Ülemnõukogu istungil 3. aprillil 1990 ja komisjonide koosseisud 4. aprillil 1990. Hiljem alatisi komisjone osaliselt reformiti (ÜN otsus 25.10.1990), endine majanduskomisjon nimetati ümber eelarve-majanduskomisjoniks ja saadikueetika komisjon eetikakomisjoniks. Perekonna- ja sotsiaalkomisjon oli juba varem nimetatud sotsiaalkomisjoniks. Komisjonide uued koosseisud kinnitati 8. novembril 1990, uue korra kohaselt valisid alatised komisjonid ise salajasel hääletusel esimehed ja aseesimehed. XII Ülemnõukogu moodustas oma tegevuse jooksul ka mitmeid eri- ja probleemkomisjone ning töörühmi. Kogumik sisaldab loodud 18 eri- ja probleemkomisjoni või töörühma, 6 eelnõude väljatöötamiseks loodud töörühma või komisjoni, 19 eelnõude redaktsiooni- või kooskõlastuskomisjoni ning 3 häältelugemis- ja valimiskomisjoni koosseisu.

Perioodil 29.03.–25.06.1990 registreeriti 13 saadikurühma. Saadikurühma pidi kuuluma vähemalt 6 liiget ja iga saadik võis samal ajal kuuluda kuni kahte saadikurühma. 1990. aasta suvel vastu võetud reglement muutis saadikurühmade moodustamise korda ja varem moodustatud saadikurühmad registreeriti uuesti. Nüüd tohtis iga saadik kuuluda ainult ühte saadikurühma. Vahemikus 08.08.1990–10.03.1992 registreeriti 20 saadikurühma.

Tööaeg. Ülemnõukogu XII koosseis pidas 76 korralisel istungjärgul kokku 317 korralist istungit ja 8 erakorralisel istungjärgul 26 erakorralist istungit.

Õigusloome. Ülemnõukogu XII koosseisu volituste ajal võtsid Ülemnõukogu, Ülemnõukogu Presiidium ja esimees vastu 1384 õigusakti, sealhulgas 155 seadust. Lisaks seadustele võttis Ülemnõukogu vastu 483 otsust ja 23 deklaratsiooni, avaldust, pöördumist ja resolutsiooni. Ülemnõukogu Presiidium võttis vastu 206 seadlust, 505 otsust ja 9 avaldust. Ülemnõukogu esimees võttis vastu 3 seadlust. Eelnõude algatajate ja menetlemata jäänud eelnõude kohta selles väljaandes infot ei ole.

Ülemnõukogu ja teised institutsioonid. Ülemnõukogu nimetas ametisse kaks Vabariigi Valitsuse esimeest (peaministrit): Edgar Savisaare 3. aprillil 1990 ja Tiit Vähi 30. jaanuaril 1992. Edgar Savisaare valitsusse kuulus 21 ja Tiit Vähi valitsusse 20 ministrit.

Kogumiku andmetel esitati 12 arupärimist ja 221 infotunnis suuliselt vastatud ja eelnevalt registreeritud kirjalikku küsimust. Alguses esitasid Ülemnõukogu liikmed ainult kirjalikke küsimusi, hiljem eristati arupärimisi ning valitsuse ja Eesti Panga infotunni küsimusi. Arupärimisega seotud otsuse vastuvõtmiseks oli vaja Ülemnõukogu koosseisu häälteenamust.

Ülemnõukogu pädevusse kuulus Ülemkohtu koosseisu ja teiste kohtunike ametisse valimine ning Riikliku Arbitraaži, Eesti Panga ja Riigi-kontrolli juhtide, maavanemate, linnapeade ja muude ametiisikute ametisse nimetamine. 3. aprillil 1990 valiti Ülemkohtu esimehe ametisse Jaak Kirikal, 20. septembril 1990 nimetati ametisse riigikontrolör Hindrek Meri, 23. septembril 1991 Eesti Panga president Siim Kallas jne.

Ülemnõukogu ja põhiseadus. Otsus Põhiseaduse Assamblee moodustamiseks võeti vastu 20. augustil 1991. Põhiseaduse Assambleesse kuulus 33 XII Ülemnõukogu liiget, neist 30 valiti Ülemnõukogust ja 3 Eesti Kongressist. Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõust tulenevate seaduseelnõude väljatöötamiseks moodustati 21 töörühma.

Marju Lauristin lõpetab ülevaate Ülemnõukogu ajaloolisest rollist sõnadega: „Täna sel päeval, kui taas on päevakorda tõusnud Eesti riikluse ja demokraatliku ühiskonnakorralduse põhiküsimused, väärivad Ülemnõukogu enam kui kahekümne aasta tagused kogemused ja otsingud nii tunnustust kui ka kriitilist uurimist.”

Kogumik on kättesaadav ka Riigikogu kodu-lehel (www.riigikogu.ee), rubriigis „Välja-anded”.

Kümme aastat okupatsioonirežiimide poolt represseeritud isiku seadust

*Kuno Raude
VII Riigikogu liige*

Õigusakte tuleb vajaduste kohaselt muuta, et lahendada represseeritute probleeme, mis ühe seaduse vastuvõtmisel lahendamata jäid.

Need inimesed, keda nõukogude võim oli represseerinud, „rehabiliteeris” 1980. aastate lõpus sama võim, kes oli toime pannud inimsusvastased kuriteod meie rahva kallal. Kahjuks kandus tollest ajast pärit mõiste „represseeritu” iseseisva Eesti riigi õigusloomesse. Repressiooni ja represseeritud isiku mõiste, repressiooni liigid, kestvus, repressiivorganid ja palju muud sellega seonduvat jäid Eesti Vabariigi õigusaktides avamata 1. jaanuarini 2004.

2003. aasta algul oli Eesti poliitikasse teed murdmas uus põlvkond, kellele artikli autor otsustas teha panuse Eesti represseeritute ja vabadusvõitlejate huvide esindamisel Riigikogus. Idee realiseerimise tingimus oli, et võimule pürgivad noored kuuluksid pärast Riigikogu valimisi 2. märtsil 2003 uue valitsuskoalitsiooni loojate hulka ning hakkaksid menetlema represseeritute ettevalmistatavat represseeritute seaduseelnõu.

15. jaanuaril 2003 kohtusin Res Publica volikogu esimehe Urmas Reinsaluga, kellele tegin ettepaneku sõlmida koostööleping (represseeritute seaduse vastuvõtmine, represseeritute valitsuskomisjoni moodustamine, Represseeritute Abistamise Fondi loomine, represseeritud esindavate organisatsioonide koostöö riigi ja kohalike omavalitsuste tasandil, Vabaduse ausamba püstitamine) kõigepealt Res Publica ja Memento Liidu vahel ning seejärel poliitiliselt tundlikuma organisatsiooni Eesti Vabadusvõitlejate Liiduga. Saanud Res Publica juhtidelt põhimõttelise toetuse ja rääkinud läbi ka Rahvaliidu, Mõõdukate, Isamaaliidu ja Keskerakonnaga, tehti 4. veebruaril Memento Tallinna Ühenduse eestseisuse koosolekule ettepanek toetada koostöölepingu sõlmimist Riigikogu valimistel osalevate erakondadega. Tookord jäi ettepanek poliitilistel põhjustel tähelepanuta. Ka ei leidnud ettepanek leping sõlmida tunnustamist Memento Liidu juhatuse laiendatud koosolekul 8. veebruaril 2003.

Isamaaliitu toetanud Memento juhtide vastuseisust hoolimata jätkus töö lepingu lõpliku sõnastamisega. Koostööleping Res Publica ja Memento Liidu vahel kirjutati alla Tallinna Linnavolikogu saalis 22. veebruaril. Pretsedent ja lepinguline koostöö represseeritute ning võimaliku parlamendierakonna vahel oli loodud. 27. veebruaril tehti ettepanek koostöölepingu sõlmimiseks ka Isamaaliidule, Rahvaliidule, Mõõdukatele ja Keskerakonnale. Lepingulised suhted represseeritute ja erakondadele ei pakkunud nendele erakondadele siiski huvi. 10. märtsil saadeti Res Publica ja Eesti Vabadusvõitlejate Liidu ettevalmistatud lepinguprojekt Res Publica juhtidele ning Eesti Vabadusvõitlejate Liidu juhatuse esimehele Heino Kerdele. Res Publica ei olnud nõus enne 2003. aasta Riigikogu valimisi vabadusvõitlejatega lepingulisi suhteid sõlmima. Jäi vaid loota, et vabadusvõitlejate huvide esindatuse viimine riigi tasandile leiab aset veidi hiljem.

Riigikogu valimiste tulemusi ära ootamata tehti 12. märtsil 2003 tookordsele Okupatsioonivõimude Repressiivpoliitika Uurimise Riikliku Komisjoni liikmele Peep Varjule ettepanek kutsuda kokku töörühm represseeritute seaduseelnõu kollektiivseks ettevalmistamiseks. Ühiselt loodud töörühma liikmed Enn Sarv, Aadu Oll, Lembit Liivak, Peep Varju ja artikli autor said esimest korda kokku Tallinna vanalinnas Punase Risti ruumides 25. märtsil, arutati esialgse seaduseelnõu ülesehitust, üldisi põhimõtteid ja sõnastust. Algas ühine töö eelnõu täpsel sõnastamisel, millest võtsid osa kõik töörühma liikmed. Suure töö eelnõu sisulisel ettevalmistamisel tegid ära Enn Sarv ja Aadu Oll. Aprilli alguseks oli valmis algatusrühma loodud poliitilistel põhjustel represseeritute seaduse eelnõu, mis erines suuresti toetuste, soodustuste ja muude väljamaksete poolest hiljem Riigikogus vastuvõetud seadusest. Pärast 2003. aasta Riigikogu valimisi sai Res Publicast parlamendi juhtiv erakond. Panus represseeritute ja vabadusvõitlejate huvide kaitseks Riigikogus ja valitsuses oli tehtud õigesti. Töö koostöölepingu realiseerimisel võis alata. Represseeritute valitsuskomisjoni loomise, represseeritute seaduse vastuvõtmise ja Represseeritute Abistamise Fondi loomise võttis enda kanda Juhan Partsi juhitud valitsuskoalitsioon, kuhu peale Res Publica kuulusid veel Reformierakond ja Rahvaliid. Represseeritute esindajatest koosneva töörühma ettevalmistatud seaduseelnõu anti justiitsminister Ken-Marti Vaherile üle kohe pärast Juhan Partsi juhitud valitsuse tööleasumist 10. aprillil 2003.

Probleemidega tegeleb valitsuskomisjon

10. juunil moodustas valitsus represseeritute probleemidega tegeleva valitsuskomisjoni, kuhu kuulusid justiitsminister Ken-Marti Vaher (komisjoni esimees), sotsiaalminister Marko Pomerants, Riigikogu liige Urmas Reinsalu, Endiste Poliitvangide Liidu esimees Aadu Oll ja aseesimees Enn Sarv, Memento Liidu esimees Endel Palmiste, ajaloolane Toomas Hiio, Memento ja Eesti Vabadusvõitlejate Liidu esindaja Kuno Raude (komisjoni tegevsekretär), justiitsministeeriumi asekancler Priit Kama ning rahandusministeeriumi esindaja Margus Uudam. Komisjoni peamised ülesanded olid: represseeritud inimeste õigusliku ja sotsiaalse seisundi analüüs ning selle alusel ettepanekute esitamine valitsusele ilmnunud probleemide lahendamiseks, ettepanekute tegemine sotsiaalseid tagatise käsitleva seaduse eelnõu väljatöötamiseks, ettepanekute tegemine represseeritute esindusorganisatsioonide rahastamiseks.

Valitsuskomisjoni esimene koosolek toimus 30. juunil 2003, kus artikli autor ja justiitsministeeriumi töötaja Evelin Lopmann määrati vastutavaks represseeritute seaduseelnõu ettevalmistamise eest. Komisjoni kiire töölerakendamine sai võimalikuks töörühma tehtud eeltöö tõttu. Nüüd sai menetlusse esitatud eelnõu hakata täiustama koos valitsuskomisjoni liikmetega. Moodustasime valitsuskomisjoni juurde aktiivsetest liikmetest töörühma, kelle ülesanne oli eelnõu nii sõnastada, et see rahuldaks represseeritud ja riigivõimu esindajaid. Mõistagi ei olnud see lihtne ülesanne, sest lahendamist vajasisid mitmed poliitilised, õiguslikud, sotsiaalsed, rahalised jm küsimused. Koalitsioonipartnerid olid enne Riigikogu valimisi lubanud valijatele rohkem kui tiivad kanda suutsid, seetõttu oli just kavandatavate rahaliste küsimuste lahendamine eriti vaevarikas. 2003. aasta lisaelarvega eraldas koalitsioonivalitsus siiski represseeritud ühendavatele organisatsioonidele 2,5 miljonit krooni, mille jagamine kuulus justiitsministeeriumi ja valitsuskomisjoni pädevusse.

Nelja kuu töö tulemusena lepiti komisjonis kokku, et represseeritud isiku seaduse peaeesmärk on leevendada Eestit okupeerinud riikide poolt 1940. aasta 16. juunist kuni 1991. aasta 20. augustini õigusvastaselt represseeritud isikutele tekitatud ülekohut. Seadusega sätestati õigusvastaselt represseeritud isiku ja okupantriigi mõisted, määrati kindlaks õigusvastaselt represseeritud ja nendega võrdsustatud isikutele laienevad soodustused, toetused ja pensioniõigused ning valitsuse kohustused represseeritute ees. On arusaadav, et Eesti riik ei saanud tookord ega saa ka nüüd maksumaksja arvel heastada okupantriikide tekitatud korvamatut ülekohut. See oli, on ja jääb okupantriikide ülesandeks. Kahjuks ei ole poliitikutel jätkunud tahet, ehk ka julgust selle teema lahtiharutamiseks koos Venemaa ja Saksamaa võimukandjatega. Küll aga sai ja saab riik avaldada poliitilist tahet võõrvõimude toimepandud kuritegudele hukkamõistva hinnangu andmisel oma kodanikele tekitatud kannatuste jätkuva leevendamise kaudu.

Tõelist heameelt valmistas, et valitsuskomisjon, valitsus ja hiljem ka Riigikogu aktsepteerisid ettepaneku lülitada seadusse vabadusvõitlejad, inimesed, kes 1940. aasta 16. juunist osalesid Eesti riikliku iseseisvuse taastamise eest peetud relvastatud võitluses.

30. oktoobril 2003 kiitis valitsus justiitsminister Ken-Marti Vaheri ettepanekul heaks okupatsioonirežiimide poolt represseeritud isiku seaduse eelnõu ning esitas selle vastuvõtmiseks Riigikogule. On tähelepanuväärne, et kuu aja pärast, 23. novembril 2003 avati Pärnus esimene riigi osalusel püstitatud ausammas Eesti vabadusvõitlejatele. 3. detsembril oli seaduseelnõu Riigikogus esimesel lugemisel. 7. detsembril arutati justiitsministeeriumis ministri osavõtul viimast korda eelnõu parandusettepanekuid. Heameelt valmistas ministri ja teiste komisjoniliikmete nõusolek järgmiste ettepanekute lülitamiseks seaduse teksti: „represseerituga võrdsustatud on:

- isik, kes võttis osa alates 1940. aasta 16. juunist Eesti riikliku iseseisvuse taastamise eest peetud relvastatud võitlusest;
- isik, kes invaliidistus mobiliseerituna või ajateenijana NSV Liidu relvajõududes ega võtnud osa Eesti territooriumil repressioonide läbiviimisest.”

Nüüd hõlmas seadus kõiki Suvesõjast osavõtnuid (metsavennad, Omakaitse, Kaitseliit) ja Eesti riikliku iseseisvuse taastamise eest peetud relvastatud võitluses osalenud mehi, kelle võitlus oli kooskõlas rahvusvahelise õiguse sätetega ja põhimõtetega. Aset oli leidnud tõeline murrang valitsejate suhtumises vabadus-võitlejatesse. 17. detsembril 2003 võttis Riigikogu seaduse vastu 88 poolthäälega. Vastu ja erapooletuid ei olnud. Seadus jõustus 1. jaanuaril 2004. Seaduse vastuvõtmise hetkel elas Eestis 23 378 riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel soodustingimustel vanaduspensioni saavat rehabiliteeritud isikut. 2004. aastal väljastati 10 926 represseeritu tunnistust. Miks jättis 12 452 inimest seadusega antud võimalused kasutamata? Kokku on aastail 2004–2013 väljastatud 15 851 tunnistust, 4475 inimese toimikud on surma tõttu suletud. Seisuga 21.11.2013 kasutab seadusjärgseid toetusi ja soodustusi 11 299 represseeritud inimest.

Kas võib öelda, et selle seaduse vastuvõtmisega ja selle seaduse alusel vastu võetud teiste õigusaktide kaudu olid ja on represseeritute probleemid lahendatud? Päris kindlasti mitte. Vastuvõetud seadust ning kehtivaid õigusakte võib ja peabki muutma reaalse vajaduste ning muutunud võimaluste kohaselt veelgi hoolivamaks. Täitmata jäid paljud represseeritute ettepanekud, ka lubadus lahendada Eesti represseeritute probleemid lepinguliste suhete kaudu Vene Föderatsiooniga ja Euroopa Liiduga, lubadus lahendada osa küsimusi kohalike omavalitsuste õigusloome ja nende praktilise tegevuse teel.

Kas koalitsioonipartneritel jätkub poliitilist tahet, et lahendada represseeritute huvides probleemid, mis seaduse ettevalmistamisel lahendamata jäid? Ka need, mis tegelik elu on kümne aasta jooksul esile toonud. Võimulolijate abi on vaja seda enam, et igapäevatöös on represseeritud esindavate organisatsioonide hääl ja teovõime oma liikmete eluliste huvide esindamisel jäänud nõrgaks. Põhjuseks liikmeskonna vanus ning poliitikute vähenev huvi järjest enam väheneva elektoraadi vastu okupantriikide omavoli ohvriks langenute tiival.

Digitaalse arhiveerimise suundumused Eestis

Lauri Leht

Rahvusarhiivi digitaal-arhiivi direktor

Kui digitaalseid dokumente õigel ajal ei arhiveerita, ei ole praeguste riigiasutuste dokumentatsioonist tulevikus suurt midagi alles.

Peamine Eesti ajalugu, kultuuri, riiklust ja ühiskondlikke olusid dokumenteerivaid arhivaale koguv ja säilitav institutsioon on Rahvusarhiiv. Arhivaalid tuleb vastu võtta nende loomise ajast, kohast ja teabekandja iseloomust sõltumata. Traditsioonilisi käegakatsutavaid arhivaale hoitakse Eestis riiklikes arhiivides juba 1921. aastast, kui arhiivikomisjoni töö tulemusel alustasid tegevust ajalooline Riigi Keskariiv ja Riigiarhiiv, praeguse Rahvusarhiivi eelkäijad. Eesti riigile üleilmselt kuulsust toova ja ühiskonnale juba harjumuspäraseks saanud digitaalse asjaajamise tulemusena tekkivate digitaaldokumentide arhiveerimine on kesksesse arhiivi alles jõudnud.

Digitaalsed dokumendid

Paberarhivaalide üleandmine riigiasutustest Rahvusarhiivi on viimasel ajal olnud problemaatiline arhiivihoidlate ruumipuuduse tõttu, seepärast oodatakse suuremate koguste vastuvõtmiseks pikisilmi Rahvusarhiivi uue hoone valmimist. Paberarhiivi üleandmise venimine asutusest keskarhiivi paari aastakümne võrra ei ole igavikulises vaates siiski midagi katastroofilist, sest arhivaalid on igal juhul alles, kuigi asutustes laiali ja üpris keeruline on neile juurde pääseda. Digitaalselt sündinud dokumentide puhul on aga päris kindel, et mitte midagi tehes ei ole meil tulevikus 21. sajandi teise kümnendi riigiasutuste dokumentatsioonist eriti midagi alles.

Rahvusarhiiv on viimastel aastatel tegutsenud aktiivselt, et olla nii sisuliselt kui ka tehniliselt valmis digitaalsete arhiivimaterjalide tulvaks, mida prognoosime alates 2015. aastast. Rahvusarhiiviga teevad uute lahenduste loomisel tihedat koostööd ka kohalike omavalitsuste alluvuses olevad Tallinna Linnaarhiiv ja Narva Linnaarhiiv. Vaid kolmest asutusest koosnev Eesti arhiivindussektor on Euroopas konsolideeritumaid ja efektiivsemaid, mis annab eriti selge tulemuse infotehnoloogia lahenduste ühisel juurutamisel.

Senised digitaalsete materjalide üleandmised on olnud seotud eelkõige asutuste või andmekogude likvideerimise või ümberkorraldamisega (hooneregistri muutumine ehitisregistriks, rahvastikuministri büroo likvideerimine, omandireformi andmekogude sulgemine, riikliku eksamikeskuse funktsioonide üleviimine sihtasutusse jms). Kuid peatselt on täis saamas esimene dekaad digitaalse allkirjastamise massilisest kasutuselevõtust riigiasutustes ning „varase perioodi” digitaalseid dokumente enam aktiivselt igapäevatoos ei vajata. Praktikas pööratakse digitaalarhiivi poole siis, kui asutusel on vaja muuta dokumentide haldamiseks kasutatavat tarkvara ning tekib küsimus vanade dokumentide saatusest – koos kõigi kirjeldusandmetega võib nende uude süsteemi konverteerimine olla üpris keeruline ja mõistlikum on need üle anda Rahvusarhiivi.

Uue arhiiviseadusega, mis jõustus 1. jaanuaril 2012, ulatas Rahvusarhiivile abikäe ka seadusandja, sest arhivaalide varasema 20-aastase avalikku arhiivi üleandmise tähtaja asemel sätestati üleandmistähtjaks 10 aastat, mõeldes eelkõige digitaalarhivaalidele. Nõudeid detailsemalt avav arhiivieskiri soovitab -arhivaale üle anda viieaastaste kogumitena, kuid digitaalarhivaale sagedamini. On arusaadav, et praktikas tähistab 10-aastane tähtaeg eelkõige suurusjärku, sest ühelt poolt tuleb arhivaalid üle anda niipea kui asutus neid enam ei vaja, teiselt poolt võib riigiarhivaar põhjendatud juhtudel tähtaega pikendada. Asutused peaksid suhtlema Rahvusarhiivi spetsialistidega, et optimaalne lahendus leida.

Migreerimine või emuleerimine?

Pikaajalist digitaalarhiivi pidades tuleb laias laastus valida kahe strateegia, migreerimise või emuleerimise vahel. Rahvusarhiiv on valinud migreerimise strateegia, see tähendab, me tagame arhivaalidele pikaajalise juurdepääsu neis sisalduvat infot uutesse failiformaatidesse migreerides ehk konverteerides. Kui praegu on põhiline vorming PDF, siis kaugemas tulevikus PDF-i tehnoloogia kadudes võtame kasutusele vastava uue vormingu ja kanname info sellesse edasi. Emuleerimisel failivorminguid ei muudeta, vaid keskendutakse vastava tehnoloogia pikaajalisele töökorras hoidmisele. Emuleerimise valdkonnas on tugevaimad Hollandi rahvusarhiivi spetsialistid ning see on asendamatu näiteks arvutimängude pikaajalisel säilitamisel.

Migreerimisstrateegiat kasutades on ilmne, et ka digitaalse allkirja vormingut ei saa pikaajaliselt säilitada, sest Eesti digitaalallkirja vormingud DDOC või BDOC on oma iseloomult infokapslid, mis sisaldavad teisi faile. Kui selle teise, digiallkirja sees oleva faili vorming on vananenud ja info mittekasutatav, siis ei ole palju kasu ka sellest, et digiallkiri võib olla hästi loetav ja kontrollitav. Seepärast võetakse digitaalselt allkirjastatud dokumentide arhiivi üleandmisel failist välja nii seal sisalduvad teised failid kui ka digiallkirja andmed. Tekstifailid peaksid olema PDF-id, kuid kui need on mõnes firmapõhises vormingus (tüüpiliselt DOC, DOCX või RTF), siis nad konverteeritakse PDF-iks. Digiallkirja andmed kirjutatakse digitaalarhiivi infosüsteemi andmebaasi ning esitatakse edaspidi arhivaali kirjeldusandmetes failist eraldi. Kõik failidega tehtud toimingud logitakse ehk registreeritakse. Seetõttu on digitaalarhiiv pikaajaliselt üles ehitatud usaldusele, et failidega tehtud töökorralduslikud protseduurid ja tehnilised toimingud on olnud korrektsed ning ajast aega kanduv info autentne. Usaldusvääruse kinnituseks on digitaalarhiividel tavaks lasta end aeg-ajalt auditeerida. Kui tuleviku kohtuasutus, näiteks aastal 2075, ei usalda siiski digitaalarhiivist väljastatavat mitmekordselt migreeritud infot, siis alati hoitakse alles ka originaalfail ehk DDOC, mille sees on PDF, ning kohtul on võimalus DDOC-i iseseisvalt inspekteerida.

Arhiveerimine dokumendihaldus-süsteemidest

Riigiasutuste digitaalseid dokumente arhiveerides oleks ideaalne lahendus, kui kõigis asutustes oleks kasutusel üks dokumendihaldussüsteem, mis on liidestatud keskse digitaalarhiiviga, ja vajalikud andmed kantaks üle paari nupulevajutusega. Paraku nii lihtne see siiski ei ole. Nimelt on Eesti riigiasutustes kasutusel üle kümne dokumendihaldustarkvara ning kohati on ka sama tarkvara eri installatsioonides märkimisväärsed erinevusi. Rahvusarhiivi digitaalarhiivile tähendab see, et iga asutus tuleb digitaalarhiivi süsteemiga eraldi liidestada.

Euroopa riikide üldlevinud praktika kohaselt kehtestab keskarhiiv digitaalsete dokumentide üleandmiseks täpsed ja ranged tehnilised nõuded ning arhiivi ei huvita, kuidas riigiasutused oma süsteemid nende nõuetega vastavusse viivad. Seetõttu sageli asutused ei annagi digitaaldokumente üle, sest neil pole ressursse ega pädevust vajalikuks nõuetele vastavaks konverteerimiseks.

Eesti Rahvusarhiiv mõtles digitaalarhiivi arendama asudes kohe algul veidi laiemalt. Kõigepealt loodi riigiasutuste arhivaaridele tarkvaraline abivahend, et asutustel oleks üldse tehniliselt võimalik digitaaldokumente üle anda ja iga asutus ei peaks kulutama -märkimisväärselt ressursse andmete konverteerimisele Rahvusarhiivi nõuetele vastavaks. Tarkvara, mille nimeks sai Universaalne Arhiveerimismoodul (lühidalt UAM), muutis seni abstraktse digitaalarhiivinduse teema nii riigiasutuste kui ka Rahvusarhiivi arhivaaride ja dokumendihaldurite jaoks võib-olla esialgu keerukaks, kuid siiski praktiliselt arusaadavaks tööülesandeks. UAM-i esimene versioon valmis 2008. aasta lõpus ning seda on igapäevasest kasutamisest tulenevast tagasisidest johtuvalt mitu korda täiendatud.

Selleks et UAM asutuse dokumendihaldussüsteemiga liidestada, on vaja, et asutuse süsteem oskaks andmeid mingilgi kujul XML-is eksportida. Praktiliselt kõik süsteemid seda ka võimaldavad. Sellest tulenevalt ei ole liidestamine mitte niivõrd tehniline, kuivõrd pigem intellektuaalne ülesanne. Tuleb koostada andmekirjelduste vastavustabel, et näiteks väli „Document Title” dokumendihaldussüsteemis vastaks Rahvusarhiivi kirjeldusskeemis väljale „Dokumendi pealkiri”. Ülesanne ei ole muidugi nii triviaalne ja eeldab kohati põhjalikku süvenemist andmekirjeldustesse, aga kui see on koos Rahvusarhiivi spetsialistidega kord läbi tehtud, siis edaspidine dokumentide eksport UAM-i on juba latus. Eksportitud dokumente on arhivaaril võimalus iseseisvalt, ilma infotehnoloogia spetsialistide abita täiendavalt kirjeldada ja korrastada ning kontrollitud kujul X-tee kaudu Rahvusarhiivi digitaalarhiivi vastuvõtumoodulisse edastada.

Digitaalarhiivi infosüsteemi pikaajalise säilitamisega tegeleva osa aluseks on rahvusvaheliselt kasutatav tarkvara Tessella SDB4, mis algselt töötati välja Briti rahvusarhiivile. Kuna failide pikaajalisele säilitamisele enamasti ei rakendu lokaalsetest keelelistest eripäradest, arhiivikirjelduste tavadest, juurdepääsureeglitest või seadusandlusest tulenevad erinevused, on Eesti arhiivil selles osas võimalik kasutada ühist tarkvara ja teha koostööd Briti, Hollandi, Soome, Ungari, Läti, Austria, USA, Malaisia jt riikide arhiivide ning raamatukogudega.

Kohalikud vajadused ja tavad on aga olulised arhivaalidele juurdepääsu tagamisel. Rahvusarhiiv lõi oma soovidele vastava uue veebipõhise arhiivi infosüsteemi tarkvara, mis 2013. aasta lõpuks on jõudnud valmimisjärku. Selle põhiline ülesanne on ühendada ühtsete arhiivikirjelduste kaudu juurdepääs paber-, foto-, filmi- ja heliarhivaalidele, nende digiteeritud koopiatele ning samuti digitaalselt sündinud arhivaalidele.

Arhiivimaterjali digiteerimine

Kui digitaalselt sündinud materjali üleandmine võtab veel hoogu, siis arhiivis käib juba aastaid arhiivimaterjalide digiteerimine. Suuremad projektid euroraha eest, keskmised ja väiksemad projektid kodumaiste ja välismaiste tellijate toetusel, jooksev töö võimaluse piirides riigieelarve raames. Kõigepealt suuremat uurijahuvi pakkuvad või halvemas seisukorras materjalid, aja jooksul kõik ülejäänud. Kui praeguseks on digiteeritud mahu järgi ehk ligikaudu kolm protsenti Rahvusarhiivi arhivaalidest (ligi 12 mln kaadrit), siis tõenäoliselt kestab digiteerimine veel aastakümneid. Digiteerimise tempo on otseses seoses kasutada olevate eelarvevahendite hulga, sest tegevus on intellektuaalses mõttes üpris lihtne. Digiteeritud faile tuleb samuti pikaajaliselt säilitada, kuid erinevalt digitaalselt sündinud dokumentidest ei ole neil originaali staatust ega tõestusväärtust, mistõttu on säilitusprotseduurid lihtsamad.

Rahvusarhiivi struktuuri kuulub ka filmiarhiiv, mis säilitab suurt hulka filmi-, video-, heli- ja fotoarhivaale. Digiteerimisprojektide raames tekkinud andmete seas moodustavad mahult olulise hulga just digiteeritud filmid ja videod. Filmiarhiivil on kohustus arhiveerida kõik Eestis avalike vahendite eest tehtavad filmid, mis juba mitmeid aastaid valmivadki ainult digitaalselt. Digitaalselt sündivate filmide failivormingud on jätkuvalt pidevas arenguprotsessis, seetõttu on ühtse arhiveerimisvormingu kokkuleppimine seni olnud komplitseeritud. Sageli tuleb kultuuriväärtuse säilimise tagamiseks leppida suvalise firmapõhise vorminguga failide vastuvõtmisega ning tegelda nende pikaajaliselt säilivasse kesta valamisega edaspidi.

Probleemid ja ülesanded

Kuigi kõrvalt vaadates tunduvad eri tüüpi mäluasutused üpris sarnased, on tegelikult arhiivide, raamatukogude ja muuseumide ülesehitus üpris erinev, mis kõige selgemini hakkab silma infosüsteeme luues. Võrreldav on ainult digiteeritud failide pikaajaline säilitamine, aga niipea kui on tegu andmete kirjeldustega, ilmnevad süsteemsed erinevused. Nimelt koosnevad arhiivikirjeldused mitmetasandilistest hierarhiatest (arhivaal kuulub sarja, sarjad kuuluvad arhiivi, vahel on kasutusel ka allarhivaalid ja allsarjad), raamatukogudes ja muuseumides on aga valdavalt üksikobjektid. Seetõttu on keeruline luua ühiseid infosüsteeme, isegi sedavõrd keeruline, et Euroopa ühtse digitaalse kultuuripärandi portaaliga Europeana liitumiseks loovad rahvusarhiivid esmalt Euroopa ühise arhiiviportali, mis siis kõikide arhiivide andmetega korraka liitub Europeanaga. Euroopa arhiiviportali loomise juures on ka Eesti Rahvusarhiivil kande roll valmiva tarkvara testimisel ja veebilahenduste uuenduslikkuse tagamisel.

Kõige rohkem digitaalset materjali vastu võtnud rahvusarhiiv Euroopas on Taanis, kus sellega alustati juba 1980. aastate lõpus. Taanis kasutatav digitaalse materjali arhiveerimise meetod põhineb andmebaaside väljavõtetel, see on nii ka dokumendihaldussüsteemidest digitaaldokumentide arhiveerimisel. Seetõttu on võimalik failid ladusalt vastu võtta, kuid arhivaalide edaspidine kasutamine ning otsingute tegemine on problemaatiline. Taanlastel on seetõttu keeruline üle minna nüüdisaegsemale XML-il põhinevale dokumendipõhisele arhiveerimisele.

Kui digitaaldokumentide arhiveerimine on Eestis teoorias ja varsti praktikaski hästi paigas, siis märksa keerukam on mõne andmekogu või registri arhiveerimine. Andmebaaside arhiveerimiseks on välja töötatud üldised juhised ja nõuded, keskendudes taas andmete pikaajalisele säilivusele. Kuid pikaajalise säilivuse huvides lähevad sageli kaotsi andmebaasi mugava kasutamisega seotud funktsionaalsus ja standardpäringud, mis tulenevad konkreetse andmebaasi tarkvarast ega ole aastate pärast enam kasutatavad. See on kõigi arhiivide ühine probleem ning Euroopa arhiivid, sealhulgas Eesti Rahvusarhiiv, on alustamas andmebaaside arhiveerimise ühiste lahenduste väljatöötamist Euroopa Komisjoni raamprogrammi euroraha toel. Sama projekti raames püütakse ühtlustada ka digitaaldokumentide arhiveerimise praktikat, kus Eestil on pakkuda paindliku UAM-i loomise positiivne kogemus.

Parlamentaaarsed uudised

Piret Viljamaa

Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Välisriikide parlamentide uudiseid 2013. aasta maist novembrini.

Uudistest valiku tegemisel on kasutatud BNS-i (news.bns.ee), teiste uudisteagentuuride ja meediaväljaannete ning parlamentide kodulehtedel leiduvaid materjale.

Afganistan

Mais tuli Afganistani parlamendis arutusele naistevastast vägivalda piirav seaduseelnõu, kuid spiiker lõpetas debati 15 minuti järel konservatiivide vastuseisu tõttu. Konservatiivid väitsid, et eelnõu rikub islami põhimõtteid. Presidendi seadlusega kehtestati eelnõus sisalduvad sätted juba 2009. aastal, kuid parlamendiliige Fawzia Kofi tahtis kindlustada, et neid ei tühistataks pärast liitlasvägede Afganistanist lahkumist. Muu hulgas keelatakse alaealisega abiellumine ning tülüküsimuste lahendamise tagatiseks abielude sõlmimine. Konservatiivid leidsid näiteks, et vägistatud naiste karistamise lõpetamine tekitab sotsiaalse kaose, sest naised rikuvad edaspidi abielu karistamatult. President Hamid Karzai vaated on muutunud lääneriikide surve vähenemise tõttu; 2012. aastal nõustus ta vaimulike nõukogu esitatud seaduseelnõuga, mis lubab meestel oma naisi teatud tingimustel peksta. Mõned naiste õiguste eest seisvad parlamendiliikmed kardavad, et eelnõu parlamenti toomine võib anda hoopis tagasilöögi, sest -konservatiividel avaneb võimalus presidendi seadlus tühistada.

CBC News, 18.05.2013, „Afghan legislators block law protecting women”. – <http://www.cbc.ca/news/world/afghan-legislators-block-law-protecting-women-1.1377987>

The Guardian, 20.06.2013, „Afghan women’s rights under threat”. – <http://www.theguardian.com/global-development/2013/jun/20/afghan-womens-rights-under-threat>

Albaania

Juunis toimunud parlamendivalimistel sai 37 parteist koosnev vasakpoolne valimisliit, mille eesotsas on Sotsialistliku Partei juht Edi Rama, 83 kohta 140-st. Ametist lahkuva valitsusjuhi Sali Berisha demokraadid ja nende partnerid said 57 kohta. Poliitiliste konkurentide valimisplatvormid olid sarnased, mõlemad on Euroopa-meelsed, lubati uusi töökohti, majandusarengut ja maksureformi. Valimisaktiivsus oli 53 protsenti. Spiikriks valis parlament 91 häälega endise peaministri, Sotsialistliku Liikumise Integratsiooni Heaks juhi Ilir Meta, keda paar aastat tagasi süüdistati korruptsioonis, mida küll tõestada ei suudetud.

Balkan Insight, 11.09.2013, „Parliament speaker vote divides Albania’s opposition”. – <http://www.balkaninsight.com/en/article/new-speaker-divides-albania-s-democrats>

Balkan Insight, 16.09.2013, „Edi Rama sworn in as Albania PM”. – <http://www.balkaninsight.com/en/article/edi-rama-sworn-in-as-albania-pm>

Ameerika Ühendriigid

Juunis kiitis Senat heaks immigratsioonireformi eelnõu, selle poolt hääletas 68 ja vastu 32 senaatorit. Demokraatide ühisrindega liitus Senatis ka 14 vabariiklaste rahvaesindajat. Eelnõu hõlmab piirikontrolli tõhusamat elluviimist, viisaprogramme oskus- ja lihttööliste ning tööandjatele suunatud elektroonilise verifitseerimissüsteemi laiendamist. Esindajatekojas on menetlemine aga takerdunud, sest kuigi vabariiklased on lootuses hispaaniakeelse valijaskonna hääli püüda oma varasemaid jäiku seisukohti muutnud, ei poolda partei konservatiivsem tiib endiselt ideed anda kodakondsus ligikaudu 11 miljonile illegaalselt Ühendriikides viibivale isikule. 1986. aastast saadik pole immigratsiooniseadust oluliselt muudetud, kuid Esindajatekoda pooldab seaduse ettevaatlikku muutmist väikeste lõikude kaupa. President Barack Obama on korduvalt üles kutsunud seadust vastu võtma.

AFP-AP-BNS, 28.06.2013, „USA immigratsioonieelnõu sai Senati heakskiidu”;

The Guardian, 24.10.2013, „Obama calls on Congress to pass immigration reform by year’s end”. – <http://www.theguardian.com/world/2013/oct/24/obama-congress-immigration-reform-gop-opposition>

Oktoobris seiskus Ameerika Ühendriikide föderaalvalitsusasutuste töö 16 päevaks, sest Esindajatekoda, kus enamus on vabariiklaste käes, ning demokraatide kontrollitav Senat ei suutnud järgmises riigieelarves üksmeelele jõuda. Esindajatekoja vabariiklased soovisid võlalimiidi tõstmise eest vastutasuks järeleandmisi president Barack Obama tervishoiureformi rahastamises, paljud Senati vabariiklased aga ei pidanud sellist nõudmist perspektiivikaks. Kompromisseelnõu algatas Senat, seal hääletas meetme poolt 81 ja vastu oli 18 senaatorit, Esindajatekojas jagunesid hääled 285 poolt ja 144 vastu. Kui Kongress poleks võlalimiiti 17. oktoobriks tõstnud, oleks riik olnud maksejõuetu. Ajutiselt võlalage tõstev seadus pakub olukorrast väljapääsu, see võimaldab valitsuse töö jätkumist ajutise eelarvega 15. jaanuarini ja võlalimiidi pikendamist 7. veebruarini, kuid mõne kuu pärast on samad küsimused uuesti päevakorral.

AFP-BNS, 29.09.2013, „USA Esindajatekoda võttis vastu Obamacare'i vastase rahastuslahenduse”;

AP-AFP-BNS, 11.10.2013, „USA Esindajatekoja vabariiklased tegid Obamale uue ettepaneku”;

AP-AFP-BNS, 12.10.2013, „USA Senatis ei leidnud toetust demokraatide eelnõu võlalaie tõstmiseks”;

AFP-BNS, 17.10.2013, „Obama allkirjastas valitsuse seisaku lõpetava seaduse”.

Argentina

Argentinas toimusid oktoobris vahevalimised, valiti pool Kongressi alamkojast ja kolmandik Senatist. Esimest korda said valida 16- ja 17-aastased noored. President Cristina Fernández de Kirchneri populaarsus oli enne valimisi äärmiselt madal, kuid presidendi Võidurinne sai ligikaudu kolmandiku häälest ning säilitas Kongressis enamuse. Valimistulemused purustasid aga Kirchneri lootuse saavutada parlamendis kahekolmandikuline enamus, mis võimaldaks muuta põhiseadust, et president saaks kandideerida kolmandaks ametiajaks.

AFP-BNS, 28.10.2013, „Argentina president säilitas Kongressis enamuse”.

Austraalia

Septembris valiti Austraalias parlamenti: kaalul olid Esindajatekoja 150 kohta ja pooled Senati 76 kohast. Edu saatis opositsioonilist liberaalide-rahvuslaste koalitsiooni, riigi uueks peaministriks sai opositsioonijuht Tony Abbott. Abbotti koalitsioon sai Esindajatekojas 90, Tööpartei 55 kohta. Tööpartei juht Kevin Rudd lubas tagasisvalimisel korraldada rahvahääletuse aborigeenide tunnustamiseks põhiseaduses, nimetades aborigeenide kui Austraalia esimeste asukate tunnustamist üheks oma prioriteediks. Opositsioonijuhi Tony Abbotti valimiskampaania keskmes oli lubadus viia sisse tasustatav vanemapuhkus, ebapopulaarse süsinikdioksiidimaksu tühistamine ja võlakoori vähendamiseks riigi kulude kärpimine. Lisaks lubas opositsioon võimule saades tegelda paadipõgenike voo peatamisega, mis arvamusküsitluste kohaselt oli üle poolte valijate jaoks valimisotsuse langetamisel väga oluline teema. Valimine on Austraalias kohustuslik.

AFP-BNS, 10.07.2013, „Austraalia peaminister lubab referendumit aborigeenide tunnustamiseks”;

AFP-BNS, 07.09.2013, „Austraalia parlamendivalimistel saatis edu opositsiooni”;

The Washington Post, 26.09.2013, „Australia's 2013 election: a divided left and a step to the right”. – <http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2013/09/26/australias-2013-election-a-divided-left-and-a-step-to-the-right/>

Austria

Septembri lõpus toimusid Austrias parlamendi 183-kohalise alamkoja valimised, kaks peamist tsentriparteid kogusid senise võimukoalitsiooni säilitamiseks piisava toetuse. Sotsiaaldemokraadid (SPÖ) said 52 kohta (5 kohta vähem kui eelmistel valimistel), see on nende madalaim tulemus 1945. aastast alates. Konservatiivne Rahvapartei, mis on olnud SPÖ koalitsioonipartner 2008. aastast, sai 47 kohta (–4 kohta). Immigratsioonivastane ja euroskeptiline paremäärmuslik Vabaduspartei jäi kolmandaks 40 kohaga (+6 kohta), roheliste partei sai 24 kohta. Valimiskampaania keskendus maksudele, pensionile ja tööpuudusele, kuigi viimane on 4,8 protsendiga Euroopa Liidu madalaim. Valimisaktiivsus oli 74,9 protsenti.

AFP-BNS, 29.09.2013, „Austria võimukoalitsioon kindlustas enamuse”;

Inter-Parliamentary Union, „Austria”. – http://www.ipu.org/parline-e/reports/2017_E.htm

Bangladesh

Esimest korda mõistis kohus Bangladeshis iseseisvussõja ajal toimepandud kuritegudes süüdi parlamendisaadiku: sõjaroimade eest määrati surmanuhtlus opositsiooniliikmele Salauddin Quader Chowdhuryle. Üks Bangladeshis Rahvuspartei juhte leiti süüdi olevat vähemalt 200 inimese, peamiselt hindude tapmises Chittagongi linnas. Alates 2013. aasta algusest on tribunal sõjakuritegudes süüdi mõistnud kuus islamisti. Bangladeshis võimude väitel tapsid Pakistani sõdurid kohalike kollaborantide abiga Bangladeshis 1971. aasta iseseisvussõja ajal kolm miljonit inimest ja vägistasid 200 000 naist.

AFP-BNS, 01.10.2013, „Bangladeshis kohus mõistis saadiku sõjakuritegude eest surma”.

Bulgaaria

Mais toimusid ennetähtaegsed parlamendivalimised. Valitsus astus tagasi veebruaris toimunud ulatuslike meeleavalduste tõttu, mis olid ajendatud elektri kõrgest hinnast ja üldisest vaesusest. Valimiste eelõhtul konfiskeeriti ühe trükifirma ruumidest enam kui 470 000 valimissedelit. Ametlikud sedelid olid toimetatud jaoskondadesse päev varem. See vallandas pettusesüüdistuste laine võimaloleva konservatiivse partei GERB vastu, sest ajakirjanduse teatel oli valimissedeleid trükkinud ja hoidnud erafirma Multiprint GERB-iga tihedalt seotud.

Parlamendivalimistel sai GERB 240-kohalises parlamendis 97 kohta, Bulgaaria Sotsialistliku Partei juhitud valimisliit Koalitsioon Bulgaaria Eest 84, Türgi vähemuse partei Liikumine Õiguste ja Vabaduste Eest 36 ning marurahvuslik Ataka 23 kohta. Valimisaktiivsus oli 51,3 protsenti, valijaist neljandik toetas väiksemaid parteisid, mis valimiskünnist ei ületanud. Ükski teine parlamendipartei polnud nõus GERB-iga valitsust moodustama, seepärast tuli võimule sotsialistide toetatud tehnokraatide valitsus eesotsas Plamen Orešarskiga. Juulis lükkas Konstitutsioonikohus tagasi GERB-i taotluse valimisprotseduuride väidetavate ulatuslike rikkumiste tõttu parlamendivalimiste tulemused tühistada. Esimest korda Bulgaaria ajaloos taotles valimisvõidu saanud partei tulemuste tühistamist.

AFP-BNS, 15.05.2013, „Valimistulemused süvendavad Bulgaaria poliitilist patiseisu”;

AFP-BNS, 09.07.2013, „Bulgaaria Konstitutsioonikohus kinnitas parlamendivalimiste tulemused”;

AFP-BNS, 14.10.2013, „Bulgaaria eksametnikule esitati süüdistus lohakuses”.

Juunis esitas peaminister Plamen Orešarski riikliku julgeolekuteenistuse juhiks seadusandja ja meediaärimehe Deljan Peevski kandidatuuri. Peevskile esitati 2007. aastal süüdistus korruptsioonis ja väljapressimises, milles küll kohus ta lõpuks õigeks mõistis. Parlamendis toetas valitsev vasakpoolne blokk Peevski kandidatuuri 116 häälega, vastu oli 87 parlamendiliiget. Peevski oli ainus kandidaat ning hääletusele ei eelnenud tavapäraselt arutelu. Ametissenimetamine vallandas pahameeletormi, selle vastu tuli Sofias tänavatele protestima ligi 10 000 inimest. President Rosen Plevneliev nõudis, et otsus viivitamatult tühistataks. Esimest korda Bulgaaria ajaloos teatas suuresti tseremoniaalsete volitustega riigipea, et on kaotanud valitsuse vastu usalduse. Järgmisel päeval lubas Peevski ameti maha panna. Peaminister lubas, et otsus tühistatakse ning palus parlamendis oma eksimuse pärast vabandust.

AP-AFP-BNS, 14.06.2013, „Bulgaaria parlament kinnitas julgeolekujuhiks meediamagnaadi”;

AFP-AP-BNS, 15.06.2013, „Bulgaaria meediamagnaadist julgeolekujuht avaldas soovi tagasi astuda”;

AFP-BNS, 20.06.2013, „Bulgaarias jätkusid peaministri vabandusele vaatamata meeleavaldused”.

Valitsuse ja parlamendi vastased protestid jätkusid Deljan Peevski taandumisest hoolimata. Nõuti valitsuse tagasiastumist ja uusi valimisi. Kriitikute vaigistamiseks surus Orešarski parlamendis kiiresti läbi meetmetepaketi vaesuse leevendamiseks ja demokraatia vastu usalduse taastamiseks. Seadus võeti vastu 117 poolthäälega. Opositsioonilised konservatiivid boikoteerisid parlamendi tööd. Juunis loopisid meeleavaldajad parlamendihoone pihta tomateid ja kurke, juulis kutsusid nad üles parlamendihoonet ööpäevaringselt piirama. Parlamendi kaitseks püstitati metalltõkked. Politseinikel tuli murda meeleavaldajate piiramisrõngas ning likvideerida pargipinkidest, prügikonteineritest ja sillutisekividest rajatud barrikaadid. Kokkupõrgete tulemusel vajus mitu inimest haiglaravi. Oktoobris tõkestasid tudengid Kliment Ohridski ülikooli sissepääsu, nõudes parlamendi laialisaatmist ja ennetähtaegsete valimiste korraldamist.

Oktoobri algul toimus parlamendis esimene opositsioonipartei GERB algatatud valitsuse umbusaldushääletus, mida toetas 86 parlamendiliiget, vastu hääletas 111 vasakpoolsete ning liberaalide saadikut. Marurahvusliku Ataka liikmed ei hääletanud. GERB on teatanud, et kavatseb umbusalduse avaldamisega jätkata seni, kuni valitsus tagasi astub. Bulgaaria seadused lubavad pidevalt uusi usaldushääletusi korraldada, kuid selleks tuleb iga kord esitada uus põhjus.

AP-BNS, 18.07.2013, „Bulgaaria meeleavaldajad püüavad parlamenti sisse piirata”;

AFP-BNS, 24.07.2013, „Bulgaaria politsei päästis seadusandjad piiramisrõngast”;

AFP-BNS, 02.10.2013, „Bulgaaria peaminister võitis ametiaja esimese umbusaldushääletuse”;

AP-BNS, 29.10.2013, „Tudengid tõkestasid Bulgaaria suurima ülikooli sissekäigu”.

Egiptus

Juunis tunnistas Egiptuse Konstitutsioonikohus islamistide juhitava parlamendi ülemkoja Šuuranõukogu ja riigi põhiseaduse koostanud komisjoni põhiseaduse vastasteks ja seadusjõuetuteks. Sama kuu lõpul kogunesid president Mohamed Morsi miljonid vastased suuremates linnades ja nõudsid tema erruminekut. Pärast meeleavaldusi toimus sõjaväeline riigipööre, mille käigus kukutati võimult president ja tema valitsus. Põhiseaduse kohaldamine peatati ja riigi ajutiseks presidendiks vannutati Konstitutsioonikohtu esimees Adly Mansour, kes andis korralduse Šuuranõukogu laiali saata. Järgnesid Moslemivennaskonna protestid ning sagenesid islamistide rünnakud Siinai poolsaarel, misjärel kohus keelustas Moslemivennaskonna tegevuse. Egiptuse uut põhiseadust koostav komisjon teatas sügisel, et uus põhiseadus pannakse rahvahääletusele novembri lõpuks. Uue põhiseaduse heakskiitmine peaks viima parlamendi- ja presidendivalimisteni järgmise aasta keskpaigas.

AFP-BNS, 02.06.2013, „Egiptuse kohus tunnistas Senati seadusjõuetuks”;

AFP-BNS, 05.07.2013, „Egiptuse ajutine president käskis ülemkoja laiali saata”;

AP-BNS, 02.10.2013, „Egiptuse relvajõudude ülem kutsus kinni pidama üleminekukavast”.

Gruusia

Septembris võttis parlament uuesti vastu kolm seadust, millele president Mihheil Saakašvili pani veto. Gruusia Unistuse algatatud põllumajandusmaad käsitleva eelnõu eesmärk oli piirata võimalust välismaalastele kehtestatud põllumajandusmaa müügi ajutisest piirangust mööda hiilida, muutes maa kasutusotstarvet. President leidis, et seadusemuudatus on majandusele kahjulik ja põhiseadusega vastuolus. Parlament tühistas veto 91 häälega. Kõrgharidusseaduse muudatused võeti uuesti vastu 93 häälega. President ei olnud näiteks nõus punktiga, mis sätestas, et doktorikraadi taotlejad ei võiks samal ajal enam lektorina töötada. Kultuuripärandit puudutavad muudatused võeti teist korda vastu 92 häälega. Seadus annab pealinna piirkonnas kultuuriväärtuste määratlemise õiguse kultuuriministeeriumile, seni oli see Tbilisis linnavalitsuse otsustada.

Oktoobris võttis parlament vastu seaduse, mis kehtestas kohtunikuks pürgijaile kolmeaastase katseaja enne neile eluaegse kohtunikustaatuse määramist. Eluaegne staatus kehtestatakse uue põhiseadusega, seni määrati kohtunikud ametisse kümneks aastaks. President leidis, et katseae muudab kohtunikud mõjutatavaks. Parlament võttis seaduse teistkordselt 97 häälega vastu. Eelmise aasta sügisest on parlament tühistanud üle kümne presidendi veto.

Civil.ge, 06.09.2013, „Parliament overrides three presidential vetoes”. – <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=26426>

Civil.ge, 01.11.2013, „Parliament overrides presidential veto”. – <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=26647>

Gruusia parlament muutis 2010. aastal vastu võetud uut põhiseadust. Põhiseaduse parandused piiravad peaministri volitusi. Oktoobris vastu võetud muudatuste kohaselt peab parlament uuesti kinnitama kogu valitsuse, sealhulgas peaministri juhul, kui üle kolmandiku ministritest välja vahetatakse. Varasema versiooni kohaselt saanuks peaminister õiguse asendada kõik ministrid parlamendi heakskiiduta. Põhiseadusest kõrvaldati ka säte, mis andnuks peaministrile õiguse algatada parlamendis usaldushääletus seoses valitsuse iga eelnõuga. Lisati säte, mis näeb ette, et kui parlament ei suuda rahandusaasta alguses kahe kuu jooksul eelarvet kinnitada, toob see kaasa valitsuse umbusaldushääletuse. Kui parlament uut valitsust moodustada ei suuda, saadab president parlamendi laiali ja kuulutab välja ennetähtaegsed valimised. Uus põhiseadus jõustus täielikult pärast 2013. aasta oktoobris toimunud presidendivalimisi, mis tõid võidu partei Gruusia Unistus kandidaadile Giorgi Margvelašvilile.

Interfax-BNS, 04.10.2013, „Gruusia parlament piiras peaministri volitusi”.

Hispaania

Hispaania parempoolne valitsus kavatseb muuta sotsialistliku eelkäija vastu võetud liberaalsemat abordiseadust. 2010. aastal jõustunud abordiseadus lubab raseduse katkestamist kuni 14. rasedusnädalani või 22. nädalani, kui loode on kahjustatud. Praegune valitsus näib soovivat tagasi pöörduda 1985. aasta seaduse juurde, mis lubas aborti vaid vägistamise, loote kahjustuse ja tõsise füüsilise või psühholoogilise ohu korral emale. Oktoobris tungisid kolm Femeni aktivisti parlamenti ning viisid seal justiitsministri kõne ajal läbi topless-protesti abordiõiguse kaitseks. Käputäis opositsiooniliikmeid tervitas protesteerijaid hõreda aplausiga. Hispaanias võib parlamendis toimunud kooskõlastamata protesti eest määrata trahvi või kuni aastapikkuse vanglakaristuse.

AFP-BNS, 02.09.2013, „Hispaania plaanib abordiseaduse karmistamist”;

The Independent, 09.10.2013, „Femen activists disrupt Spanish Parliament with topless protest against conservative abortion law reforms”. – <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/femen-activists-disrupt-spanish-parliament-with-topless-protest-against-conservative-abortion-law-reforms-8869056.html>

Novembris tunnistas Senat härjavõitluse rahvusliku kultuuripärandi osaks. Selle poolt oli 144, vastu 26 senaatorit. Põhiseaduse järgi kuulub härjavõitluse regulatsioon regionaalvalitsuse kompetentsi, Kataloonia keelustaski härjavõitluse mõnda aega tagasi. Sellest ajendatult pöördus Hispaania parlamendi poole u 600 000 härjavõitluse pooldajat. Rahvapartei oli otsuse suurimaid toetajaid, õigustades seda kui majanduse elavdamise vahendit. Sotsialistid jäid valdavalt hääletusest kõrvale, nimetades seda ebavajalikuks ja rahvast lõhestavaks, ning väiksemad opositsiooniparteid olid enamikus vastu.

AP-BNS, 07.11.2013, „Hispaania Senat võttis vastu härjavõitlust kaitsva seaduse”;

Xinhua News, 07.11.2013, „Spanish Senate declares bullfighting to be cultural patrimony”. – http://news.xinhuanet.com/english/culture/2013-11/07/c_132868388.htm

Horvaatia

Oktoobris tühistas Horvaatia parlament Euroopa vahistamiskäsule seatud piirangud. Muudatuse poolt oli 83 ja vastu 28 seadusandjat. Euroopa Liitu astudes nõuti Horvaatialt oma seaduste sobitamist Euroopa Liidu õigusaktidega, kuid kolm päeva enne ühinemist käesoleva aasta suvel lisas parlament vahistamisseadusele sätte, et Horvaatia väljaandmiskohustus ei laiene enne 2002. aasta 7. augustit sooritatud kuritegudele. Opositsioon süüdistas valitsust soovis takistada salapolitsei Jugoslaavia-aegse luurejuhi Josip Perkovići Saksamaale väljaandmist ning Euroopa Liit ähvardas riiki sanktsioonidega. Valitsus eitas seadusemuudatuste seotust luurejuhiga, väites, et sooviti kaitsta 1990. aastate iseseisvumissõja veterane.

AP-BNS, 04.10.2013, „Horvaatia seadusandjad muutsid vastuolulist väljaandmiseseadust”;

Expatica, 04.10.2013, „Croatia amends disputed EU arrest warrant law”. – http://www.expatica.com/de/news/german-news/croatia-amends-disputed-eu-arrest-warrant-law_275430.html

Iirimaa

Esimest korda Iirimaa ajaloos võeti vastu seadusemuudatused, mis võimaldavad teha aborti, kui ema elu on ohus. Tõukeks sai aastatagune juhtum, kui nurisünnitusega haiglasse pöördunud Savita Halappanavarile ei osutatud abi ettekäändel, et aborti ei saa katoliikliku Iirimaa seaduste tõttu teha, ning naine suri veremürgitusse. Juhtum kutsus esile proteste nii Iirimaa kui ka rahvusvaheliselt. Suvel vastu võetud seadusemuudatused võimaldavad teha aborti, kui kaks arsti tõendavad, et naise füüsiline tervis on ohus või kolm arsti on veendunud, et naine sooritab raseduse jätkumisel enesetapu. Alamkojas toetas seadust 127, vastu oli 31 liiget. Parteide Fine Gael ja Sinn Féin liikmed, kes muudatuste vastu hääletasid, heideti parteist välja. Seaduse kiitis heaks ka ülemkoda ning president allkirjastas selle.

BBC News, 12.07.2013, „Ireland’s parliament approves ‘life-saving’ abortion”. – <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-23277590>

Independent, 30.07.2013, „President Higgins signs abortion bill into law”. – <http://www.independent.ie/irish-news/president-higgins-signs-abortion-bill-into-law-29459937.html>

Oktoobris toimus Iirimaa referendum valitsuse ettepaneku üle kaotada parlamendi ülemkoda kui institutsioon, mida valijad üllatuslikult (51,7 protsenti referendumil osalenutest) ei toetanud. Viimased arvamusküsitlused prognoosisid ettepaneku läbimineku. Peaminister Enda Kenny valitsus soovis ülemkoja kaotada, sest 60-liikmelisel koval ei ole sisulist võimu ja selle tegevuskulud ulatuvad aastas 20 miljoni euron. Ka peaministri plaani vastased tunnustavad, et ülemkoda ei täida praegusel kujul oma ülesannet, kuid nende arvates tuleks seda reformida, mitte kaotada.

AP-BNS, 05.10.2013, „Iirlased ei toetanud parlamendi ülemkoja kaotamist”.

India

India parlament võttis vastu 13,5 miljardi euro suuruse programmi vaestele subsideeritud hindadega toidu jagamiseks, et saada jagu riigis valitsevast näljast ja alatoitlusest. Toidujulgeoleku seadus on parlamendi oluline samm enne järgmise aasta valimisi ja alamkojas eelnes selle vastuvõtmisele üheksatunnine debatt. Suurima opositsioonipartei Bharatiya Janata liikmed väitsid, et programm ei ole piisav kogu elanikkonna abistamiseks, kuid hääletasid siiski eelnõu poolt. Ligi 70 protsenti India elanikkonnast ehk 800 miljonit inimest peaks edaspidi saama toiduteravilja hinnaga üks ruupia (1,15 eurosent) kilo. India ei suuda kümneid aastaid väldanud kiirest majanduskasvust hoolimata ikka veel oma elanikkonda toita. Seaduseelnõu kiideti heaks ka ülemkojas.

AFP-BNS, 27.08.2013, „India parlamendi alamkoda võttis vastu toiduabiprogrammi”;

Bloomberg, 03.09.2013, „India’s Upper House approves Singh’s \$19 billion food aid”. – <http://www.bloomberg.com/news/2013-09-03/india-s-upper-house-approves-singh-s-19-billion-food-subsidy.html>

Itaalia

Juulis põhjustas skandaali Põhjaliiga senaator Roberto Calderoli, kes võrdles Itaalia esimest mustanahalist ministrit orangutaniga. Calderoli leidis ka, et Kenyast pärit Cécile Kyenge edu julgustab illegaalseid immigrante Itaaliasse saabuma ning Kyenge peaks olema minister oma päritoluriigis. Calderoli sõnavõtt tõi kaasa kriitikatormi, peaminister Enrico Letta nimetas Calderoli sõnu igasuguseid piire ületavaks. Skandaali puhkedes helistas Calderoli isiklikult Kyengele, et vabandust paluda. Kyenge võttis vabandused vastu, kuid leidis, et kui poliitilisi vaateid ei osata viisakalt väljendada, oleks targem tagasi astuda. Kyenge on Kongos sündinud arst, kes on Itaalias elanud 1983. aastast. Immigrandid moodustavad Itaalias ligikaudu 8 protsenti rahvastikust.

BBC News, 15.07.2013, „‘Orangutan’ slur highlights open racism in Italian politics”. – <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-23319256>
Oktoobri algul võitis Itaalia peaminister Enrico Letta Senati usaldushääletuse. Eelnevalt kutsus Vabaduse Rahva partei liider Silvio Berlusconi kõik partei viis ministrit valitsusest tagasi valitsuse otsuse pärast käibemaksu tõsta. Parteikaaslaste surve loobus Berlusconi aga ootamatult valitsuse kukutamise katsest. Hääletusest osa võtnud 305 senaatorist 235 hääletas valitsuse poolt ja 70 vastu. Enne hääletust peetud kõnes teatas Berlusconi, et ta muutis meelt, kui peaminister kinnitas, et reformide järele on vajadus, ning lubas makse alandada.

Riigi kõrgeim kohus langetas augusti alguses Berlusconi maksupettuse kohtuasjas lõpliku otsuse. Miljardärist ekspeaministrile esialgu määratud nelja-aastane vanglakaristus lühendati ühele aastale. Itaalia seadused ei luba enam kui kaheks aastaks süüdi mõistetud isikul parlamendiliikmena jätkata ning Berlusconi ootab ees Senati hääletus ta parlamendist välja heita. Itaalia ajakirjanduses levis kuuldus, et Berlusconi võib plaanida Euroopa Parlamenti kandideerida Eestist, kus Itaalia seadused ei kehti.

EurActiv, 18.09.2013, „Berlusconi’s ‘crazy idea’: running for the EU elections in Estonia”. – <http://www.euractiv.com/eu-elections-2014/berlusconi-eyes-mep-seat-estonia-news-530527>

AFP-BNS, 02.10.2013, „Itaalia peaminister võitis Senati usaldushääletuse”.

Jaapan

Jaapani peaministri Shinzo Abe võimukoalitsioon sai juulis toimunud poole ülemkoja valimistel kindla võidu. Abe Liberaaldemokraatlik Partei (LDP) ja tema väiksem koalitsioonipartner Uus Komeito said 76 kohta 121-st (varasemaga kokku 135 kohta). Demokraatlik Partei (DPJ) sai ainult 17 kohta (kokku 59 kohta). Võimukoalitsioon kindlustas enamuse 242-kohalises ülemkojas ja kontrolli kogu parlamendi üle. Valimised lõpetasid 2007. aastal tekkinud olukorra, mille puhul alamkojas oli enamuse LDP käes ning DPJ kontrollis ülemkoda. Olukord raskendas seaduste vastuvõtmist. Valimiskampaanias keskendus LDP majanduspoliitikale, lubades majanduskasvu. DPJ lubas toetada keskklassi ning tõsta miinimumpalka. Peaminister lubas ka muudatusi 1947. aasta konstitutsiooni, kuid vajalikku kahekolmandikulist enamust valimised talle ei andnud.

AFP-BNS, 21.07.2013, „Abe koalitsioon võitis Jaapani ülemkoja valimised”;

The Japan Times, 29.07.2013, „Grip on Diet leaves no scapegoats for LDP”. – <http://www.japantimes.co.jp/news/2013/07/29/reference/grip-on-diet-leaves-no-scapegoats-for-ldp/#.UnpydXC8D74>

Inter-Parliamentary Union, „Japan”. – http://www.ipu.org/parline-e/reports/2162_E.htm

Jordaania

Septembris tulistas Jordaania parlamendiliige Talal al-Sharif Esindajatekoja koridoris oma kolleegi Kalašnikovi automaadist, kuid ei saanud pihta. Talal al-Sharif jäi ilma parlamendiliikme kohast, teda süüdistatakse mõrvakatses. Tüli teine pool Qusay al-Damissi tagandati ametist aastaks, sest tulistamisele eelnenud sõneluses oli tema see, kes leppimiskatse ajal vastast põsele lõi. Solvunud Talal al-Sharif tormas seepeale oma auto juurde ja tõi sealt relva, millest hakkas valimatult tulistama, ähvardades al-Damissi tappa. Suusõnalistele korraldustele tulistaja ei allunud, kolleegidel õnnestus ta jõuga vastu seina suruda ja relv ära võtta.

The Middle East Monitor, 11.09.2013, „Jordanian Parliament takes unprecedented steps after shooting incident”. – <http://www.middleeastmonitor.com/news/middle-east/7326-jordanian-parliament-takes-unprecedented-steps-after-shooting-incident>

Kenya

Kenya parlamendiliikmed ei olnud nõus oma palga vähendamisega. Märtsis valitud parlament polnud palkade komisjoni otsusega nõus ning hääletas mais otsuse tühistamise poolt. Parlamendi otsus põhjustas avalikke proteste, näiteks kallasid demonstrandid parlamendi juures maha loomaverd. Tänu survele otsustas parlament siiski järele anda. Parlamendiliikme praegune palk on riigi keskmisest sissetulekust 40 korda suurem, aastapalk on ligikaudu 56 000 eurot, eelmise parlamendikoosseisu liikmed teenisid aga ligi 90 000 eurot. 2010. aastal vastu võetud uus põhiseadus keelab parlamendil endale palka määrata, riigiametnike palgad kehtestab vastav komisjon. Komisjon tõi kokkuhoiu põhjenduseks, et kuigi Kenya on maailma vaesemaid riike, teenivad parlamendiliikmed rohkem kui näiteks Prantsusmaal.

AP-BNS, 08.05.2013, „Kenya parlamendiliikmed tõstsid oma palka”;
The Guardian, 12.06.2013, „Kenyan MPs back down from demanding pay rise to accept pay cut”. – <http://www.theguardian.com/world/2013/jun/12/kenyan-mps-accept-pay-cut>

Kreeka

Juulis kiitis Kreeka parlament heaks säästueelnõu, mis on vajalik 6,8 miljardi euro suuruse järgmise laenumakse saamiseks. Eelnõu kiideti heaks napi 153 toetushäälega 140 vastu. 2012. aastal kokku lepitud Euroopa Liidu ja IMF-i päästepaketi kohaselt peab Kreeka aasta lõpuks koondama 4000 riigisektori ametikohta ning viima teisele tööle 25 000 avaliku sektori töötajat. Osa normist täitis Kreeka valitsus juunis, kui sulges 2600 töötajaga rahvusringhäälingu ERT. See abinõu oleks peaaegu põhjustanud peaminister Antonis Samarase valitsuse lagunemise. Valitsuse uute säästumeetmete vastu korraldati järjekordne üldstreik, Ateenas ja riigi suuruselt teises linnas Thessaloníkis kogunesid meeleavaldustele tuhanded inimesed. Kreeka säästumeetmeid on kritiseerinud Itaalia peaminister Enrico Letta, leides, et need on kriisi süvendanud ja töötust suurendanud. Kreeka majandus on kuuendat aastat languses.

AFP-STT-BNS, 18.07.2013, „Kreeka parlament kiitis säästueelnõu ootuspäraselt heaks”;
BNS, 29.07.2013, „Itaalia peaminister arvustas Kreeka kriisi lahendamist”.

Septembris tapeti Kreekas vasakpoolsete vaadetega muusik Pavlos Fyssas, tema surmaga seoses arreteeriti 22 inimest, sealhulgas 20 paremäärmusliku partei Kuldne Koidik liiget, kaasa arvatud partei juht Nikos Michaloliakos. Kuldse Koidiku asjus algatati juurdlus kuritegeliku organisatsioonina toimimise süüdistuse alusel. Oktoobris tühistas parlament kuue Kuldse Koidiku rahvaesindaja puutumatuse, et nende üle oleks võimalik kohut mõista. Esimest korda pärast 1974. aastat on vahi all ametis oleva parlamendi liikmed. Parlament peatas ka Kuldse Koidiku riikliku rahastamise, seda pooldas 300-kohalises parlamendis 235 liiget. Kuldse Koidiku liikmed nimetasid eelnõu põhiseaduse vastaseks ja keeldusid hääletusel osalemast. Kuldne Koidik sai esimest korda parlamenti 2012. aasta valimistega tänu rahva pahameelele rahvusvaheliste abipakettide eest nõutavate kokkuhoiumeetmete ja struktuurireformide üle.

AP-BNS, 29.09.2013, „Tagaotsitav Kuldse Koidiku rahvaesindaja andis end välja”;
AFP-BNS, 23.10.2013, „Kreeka parlament peatas parem-äärmuslaste erakonna riikliku rahastamise”.

Leedu

Aprillis võttis Seim partei Vapruse Tee fraktsiooni juhilt Neringa Venckienėlt saadikupuutumatus, misjärel ta rohkem parlamendiistungitele ei ilmunud. Mais kuulutati ta rahvusvaheliselt tagaotsitavaks. Endist kohtunikku Venckienėt süüdistatakse viies õigusrikkumises: näitas avalikult Panevėžysi kohtu suhtes üles lugupidamatust; ei täitnud Kėdainiai kohtus 2011. aastal tehtud otsust anda vennatütar, kelle esindaja ta ajutiselt oli, viivitamata üle tema emale; takistas kohtutäituril kohtuotsuse täitmist; kuritarvitas lapse esindaja õigusi ning osutas vastupanu politseile, kasutades füüsilist vägivalda. Arvatakse, et tüdruku isa Drąsius Kedys lasi 2009. aastal maha kaks inimest, keda ta süüdistas pedofiilias. Ta süüdistas ka oma naist kuriteole kaasaaitamises. Kedys leiti 2010. aasta kevadel surnuna. Kui kohus määras lapse ema hoolde, takistas vihane rahvahulk lapse üleandmist. Venckienė sõitis koos pojaga Ameerika Ühendriikidesse. Kuigi Leedu esitas järelepärimise, kinnitas Leedu peaprokurör Seimis esinedes, et kuna Venckienėt süüdistatakse väikestes rikkumistes, pole tema väljaandmise taotlemine õigustatud.

BNS, 10.05.2013, „Venckienė kuulutatakse rahvusvaheliselt tagaotsitavaks”;

The Lithuania Tribune, 06.11.2013, „Chief prosecutor: demanding Lithuanian MP's extradition from the US is inadequate”. – <http://www.lithuaniantribune.com/55973/chief-prosecutor-demanding-lithuanian-mps-extradition-from-the-us-is-inadequate-201355973/>

Oktoobris astusid Seimi juhatasest tagasi spiiker Vydas Gedvilas ja tema esimene asetäitja Vytautas Gapšys. Koalitsioonikokkuleppe kohaselt kuuluvad mõlemad ametikohad Tööpartele. Gapšys peatas ka oma volitused Tööpartei liidrina. Gedvilas astus tagasi solidaarsusest Gapšyssega. Opositsioon kavatses korraldada Gapšyse umbusaldushääletuse. Vilniuse ringkonnakohus mõistis Tööpartei asutaja Viktor Uspaskichi, parlamendi aseesimehe Vytautas Gapšyse ja seimiliikme Vitalija Vonžutaitė süüdi raamatupidamisandmete võltsimises. Uspaskichile määrati nelja ja Vonžutaitėle kolme aasta pikkune vanglakaristus. Gapšyst trahviti 35 750 litiga (10 356 euroga). Tööpartei kui juriidiline isik pääses süüdimõistmisest, sest Leiboristliku Parteiga ühinemisega tekkis uus juriidiline isik. Kohtuotsus pole jõustunud, sest kohtualused vaidlustasid selle. Uspaskich pälvis kohe uuesti prokuratuuri huvi, sest nimetas kohtuasja menetlenud kohtunikke kurjategijateks. Seim tühistas Uspaskichi puutumatus.

BNS, 02.10.2013, „Vilniuse prokuratuur tahab Uspaskichi avalduste eest kohtusse anda”;

BNS, 03.10.2013, „Leedu parlamendi spiiker ja tema asetäitja astuvad tagasi”.

Luksemburg

Oktoobris toimusid Luksemburgis ennetähtaegsed parlamendivalimised, sest Euroopa kauaaegseim valitsusjuht peaminister Jean-Claude Juncker astus tagasi spioneerimis-skandaali tõttu. Ettepaneku parlament laiali saata tegid koalitsioonis olevad sotsialistid. 58-aastane Juncker oli peaministri ametis 18 aastat. Väidetavalt ei suutnud Juncker peaministrina ohjeldada tema vastutusalas olnud salateenistuse (SREL) võimu kuritarvitusi aastail 2003–2009. Kristlik-Sotsiaalne Rahvapartei (CSV) sai 60-kohalises parlamendis 23 kohta, CSV on võitnud alates loomisest 1944. aastal kõik valimised (ainult 1974–1979 juhtisid valitsust liberaalid), kuid kaotas seekord 2009. aasta valimistega võrreldes toetusest üle nelja protsendi ja kolm parlamendikohta. Sotsialistid ja liberaalid said mõlemad 13 kohta, rohelised kuus kohta. Suurhertsog Henri tegi uue koalitsioonivalitsuse moodustamise ettepaneku liberaalide esimehele Xavier Bettelile. Valimisaktiivsus oli 91,2 protsenti.

AFP-BNS, 21.10.2013, „Juncker alustas kõnelusi uue valitsuse moodustamiseks”;

AFP-BNS, 25.10.2013, „Luksemburgi 19-aastase staažiga peaminister jäi ametikohast ilma”.

Läti

Mais võttis Seim vastu kodakondsusseaduse muudatused, mis puudutavad välismaal elavate Läti kodanike ning Lätis sündinud välismaa kodanike lapsi. Laiendati nende inimeste hulka, kes võivad topeltkodakondsust taotleda (Euroopa Liidu, Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni või NATO liikmesriikide kodanikud, lisaks Austraalia, Brasiilia ja Uus-Meremaa kodanikud või nende riikide kodanikud, millega Läti on kahepoolse lepingu sõlminud). Läti mittekodanikest elanike lastel lihtsustati kodakondsuse taotlemist (pärast riigi taasiseseisvumist sündinud mittekodanike puhul). Viimati muudeti seadust 1998. aastal. Kodakondsusseaduse muudatuste arutelud on kestnud ligi kaks aastat.

Latvijas Republikas Saeima, 09.05.2013, „Saeima adopts provisions on recognition of dual citizenship”. – <http://saeima.lv/en/news/saeima-news/20957-saeima-adopts-provisions-on-recognition-of-dual-citizenship>

Lastekaitse seaduse muudatustes sätestas Seim, et edaspidi on lapse väärkohtlemisena käsitletav ka lapse tervise kahjustamine tahtlikult ebasoodsasse keskkonda, sealhulgas tubakasuitsusesse ruumi jätmisega. Muudatus kaitseb lapse õigust kasvada suitsuvabas keskkonnas. Laiendati ka emotsionaalse väärkohtlemise mõistet, lisandus säte lapse väärkuse alandamise ning tema lähedase väärkohtlemise kohta lapse juuresolekul. Vanemlike õiguste äravõtmisel eelistatakse laps anda kasvatada asendusesperesse ning bioloogiline vanem on kohustatud ülalpidamist maksma. Ülalpidamise kohustusest vabastati näiteks seksuaalkuriteo ohvriks langenud naised. Alla 7-aastaste laste puhul on vanematel kohustus tagada, et nende äraolekul on laps kellegi valve all. Eelnõu autorite sõnul on muudatused vastavuses lapse õiguste konventsiooniga.

Latvijas Republikas Saeima, 30.05.2013, „Saeima deems smoking in the presence of a child as abuse”. – <http://saeima.lv/en/news/saeima-news/21034-saeima-deems-smoking-in-the-presence-of-a-child-as-abuse>

Juunis võttis Seim vastu seadusemuudatused, millega keelustati nii nõukogude kui ka natsisümboolika (sh stiliseeritud kujutiste) kasutamine igasugustel avalikel üritustel. Keelustati sõjapropaganda, endiste liiduvabariikide sümboolika ja hümnid. Muu hulgas keelustati kommunismiideoloogia propageerimine. Venemaa välisministeerium väljendas seadusemuudatuste üle nõrdimust, nimetades seda jõhkraks katseks Teise maailmasõja ajalugu ümber kirjutada.

Latvijas Republikas Saeima, 21.06.2013, „Saeima bans the use of USSR and Nazi symbols at public events”. – <http://saeima.lv/en/news/saeima-news/21126-saeima-bans-the-use-of-ussr-and-nazi-symbols-at-public-events>
Interfax-BNS, 25.06.2013, „Moskva taunis nõukogude sümboolika keelustamist Lätis”.

Mehhiko

Oktoobris menetles parlament valitsuse rahandusreformi. Alamkoda lisas viimasel hetkel paragrahvi, millega kehtestati rämpstoidule viieprotsendiline maks. Senat oli kõrge kalorsusega toidu maksustamisega nõus, kuid tõstis maksu kaheksale protsendile. Valitsev Institutsionaalne Revolutsioonipartei (PRI) toetas opositsiooni ettepanekut. Kõrge suhkrusisaldusega jookidele kehtestati ühe peeso suurune maks liitri kohta. Mehhiko karastusjookide tootjad ähvardasid seepeale, et maksu kehtestamine võib põhjustada kuni 20 000 töökoha kadumise, magusatootja Grupo Bimbo aga lubas retseptid üle vaadata ning kalorsust vähendada. Mehhiko on rasvunud täiskasvanute osakaalu poolest (32,8 protsenti rahvastikust) maailma juhtivaid riike. Majanduse elavdamiseks korregeeriti tulumaksu, aastasissetuleku puhul, mis küünib 500 000 peesost (30 000 eurot) 750 000 peesoni, langetati tulumaksu 31 protsendilt 30-le; kõrgepalgalistele tõsteti maksulagi 35 protsendile. Konservatiivid reformi ei toetanud ning marssisid saalist välja. Senat muutis eelnõu, seetõttu pidi see veel kord alamkoja heakskiidu saama. Alamkojas pole PRI-l enamust ning seaduse vastuvõtmisel oli vaja vasakpoolse Demokraatliku Revolutsioonipartei toetust.

Reuters, 23.10.2013, „Mexico ruling party ready to back higher junk food tax: lawmaker”. – <http://www.reuters.com/article/2013/10/24/us-mexico-reforms-idUSBRE99N02Q20131024>

Bloomberg, 31.10.2013, „Junk food tax gets extra boost as Mexican Senate passes bill”. – <http://www.bloomberg.com/news/2013-10-31/junk-food-tax-gets-extra-boost-as-mexican-senate-passes-bill.html>

Reuters, 31.10.2013, „Mexican Congress passes diluted government tax reform”. – <http://www.reuters.com/article/2013/10/31/us-mexico-reforms-idUSBRE99U1FD20131031>

Norra

Septembris toimusid Norras parlamendivalimised. Kuigi Tööpartei sai 169-kohalises parlamendis 55 kohta, andsid valijate hääled senisele vasaktsentristlikule valitsuskoalitsioonile kokku ainult 72 kohta. Üldvalimiste suurim võitja oli Erna Solbergi juhitud konservatiivne Høyre, mis sai 18 kohta rohkem kui eelmistel valimistel (praegu 48 kohta). Valimisaktiivsus oli 78,2 protsenti. Valitsuskoalitsiooni moodustasid Høyre ja parempopulistlik Progressipartei, mis sai parlamendis 29 kohta. Liberaalne Venstre ja kristlikud demokraadid lubasid koalitsiooni toetada. Solberg lubas karmistada Norra immigratsioonipoliitikat, muu hulgas kiirendada asüülitootluste läbivaatamist ja luua kinnised asüülikeeskused.

STT-AP-AFP-BNS, 01.10.2013, „Norras moodustatakse kaheparteiline vähemusvalitsus”;

BNS, 08.10.2013, „Norra tulevased valitsusparteid sõlmisid koalitsioonileppe”.

Pakistan

Mais toimunud Pakistani parlamendi alamkoja valimistel pääsesid parlamenti nii ekspeaminister Nawaz Sharif, kelle Pakistani Moslemiliiga sai 342-kohalises alamkojas 157 kohta, kui ka endine kriketistaar Imran Khan. Tema Pakistani Õigluse Liikumine sai 35 kohta. Eelmine suurim võimupartei Pakistani Rahvapartei sai 39 kohta. Esimest korda läks võim riigis üle ühelt tsiviilvalitsuselt teisele. 1947. aastal iseseisvunud riiki on enam kui poole selle ajaloost juhtinud sõjavägi, selle aja jooksul on korraldatud kolm riigipööret. Pakistani Taliban deklareeris, et demokraatia on vastuolus islamiga, aprilli keskpaigast kuni valimiseni toimunud rünnakutes poliitikute ja parteide vastu hukkus vähemalt 127 inimest. Valimisaktiivsus oli 53,6 protsenti. Kampaania peateemad olid majandus, elektrinappus, osalus USA juhitud sõjas islamistidega ja korruptsioon.

AFP-BNS, 11.05.2013, „Sharif ja Khan pääsesid parlamenti”.

Poola

Poolas on aasta algusest keelatud loomade tapmine eelneva tuimestuseta, sest Konstitutsioonikohus leidis selle olevat vastuolus loomakaitseseadusega. Kohus leidis, et valitsus poleks 2004. aastal tohtinud rituaaltappu seadustada. Valitsus proovis keeldu tühistada ja saatis Seimile loomakaitseseaduse muutmise seaduse eelnõu, mis juulis tagasi lükati. Otsus tekitas tõsist pahameelt nii juudi- kui ka moslemikogukonnas, samuti loomakasvatajate ja lihatöötajate seas, kes ekspordivad Iisraeli koššer- ja moslemiriikidesse halal-liha. Loomade rituaalse tapu keeldu vastu võttis sõna ka Iisraeli välisministeerium, kutsudes Poola Seimi oma otsust uuesti läbi vaatama. Poola juudid pöördusid kohtu poole taotlusega keeld tühistada.

AFP-BNS, 16.07.2013, „Iisrael: koššertapu keeld Poolas on vastuvõetamatu”;

Jewish Telegraphic Agency, 02.09.2013, „Polish Jews take kosher slaughter ban to court”. – <http://www.jta.org/2013/09/02/news-opinion/world/polish-jews-take-kosher-slaughter-ban-to-court>

Portugal

Majandusraskustes Portugalis on toimunud ridamisi meeleavaldusi ja streike. Juunis jäid nii mõnelgi õpilasel gümnaasiumi lõpueksamid õigel päeval sooritamata, sest paljud õpetajad lahkusid eksamilt protestiks kavandatavate palgakärbete ning riigitöötajate tööpäeva tunni võrra pikendamise plaani vastu. Juuni lõpul toimus transporditöötajate üldstreik. Juulis seadustas parlament nii avaliku sektori töötajate vallandamist lihtsustavad seadusemuudatused kui ka 40-tunnise töönädala. Paremtsentrilisel koalitsioonil on parlamendis kindel enamus, kuid opositsioon vaidlustas kokkuhoiumeetmed Konstitutsioonikohtus. Konstitutsioonikohus on parlamendis vastu võetud kokkuhoiumeetmed mitmel korral tühistanud, näiteks augustis tunnistas kohus töötajate vallandamist lihtsustavad seadusemuudatused põhiseadusega vastuolus olevaks. Portugali Konstitutsioonikohtu otsused on pälvinud Euroopa Komisjoni kriitika.

Reuters, 17.06.2013, „Portuguese teachers boycott exams in anti-austerity strike”. – <http://www.reuters.com/article/2013/06/17/us-portugal-teachers-strike-idUSBRE95G0OG20130617>

Portugal Daily View, 30.07.2013, „Civil service: parliament slams the 40-hour working week”. – <http://www.portugaldailyview.com/whats-new/civil-service-parliament-slams-the-40-hour-working-week>

EIROOnline, 16.10.2013, „Constitutional court rejects latest austerity measures”. – <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2013/09/articles/pt1309019i.htm>

Prantsusmaa

Septembris kiitis Senat heaks naiste õigusi puudutava seaduseelnõu, millele senaator Chantal Jouanno lisas muudatusettepaneku keelustada alla 16-aastaste laste iludusvõistlused. Senat kiitis keelu heaks 197 poolthäälega, vastu oli 146 senaatorit. Laste iludusvõistluste korraldajaid ja osalejate vanemaid ähvardab seaduse vastuvõtmisel kuni kahe aasta pikkune vanglakaristus ja 30 000-eurone trahv. Jouanno on minimissivõistluste vastu võidelnud juba paar aastat. Eelnõu vajab Rahvussamblee heakskiitu.

AP-BNS, 18.09.2013, „Prantsuse Senat hääletas laste iludusvõistluste keelu poolt”;

The Independent, 18.09.2013, „France moves to ban 'hyper-sexualised' beauty pageants for children younger than 16”. – <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/france-moves-to-ban-hypersexualised-beauty-pageants-for-children-younger-than-16-8824486.html>

Oktoobris kiitis Rahvusassamblee heaks president François Hollande'i pensionireformi, mille läbiviimist ootab Euroopa Liit. Eelnõu toetas 270 alamkoja liiget, vastu oli 249. Hollande'i pensionireformi kava on palju ettevaatlikum kui ta eelkäija Nicolas Sarkozy oma ning seetõttu pole ka järgnenud suuri meeleavaldusi. Majandusteadlaste sõnul pakub eelnõu lahendusi, mis kataksid pensionisüsteemi 20 miljardi euro suurusest eelarveaugust ainult kolmandiku. Eelnõuga tõstetakse pensioni sissemakseid nii töötajatele kui ka tööandjatele, riikliku pensioni saamiseks peab senise 41,5 tööaasta asemel tööstaaži olema 43 aastat, kuid ei tõsteta praegu kehtivat pensioniiga ega kehtestata pensionialistele uusi makse. Senatis muudeti eelnõu teksti nii palju, et lõpuks hääletas Senat ühehäälselt selle vastu ning eelnõu läheb uuesti Rahvusassambleesse.

France 24, 15.10.2013, „French parliament votes for pension revamp”. – <http://www.france24.com/en/20131015-french-parliament-votes-pension-revamp>

Le Figaro, 05.11.2013, „Le Sénat rejette la réforme des retraites à l'unanimité”. – <http://www.lefigaro.fr/flash-eco/2013/11/05/97002-20131105FILWWW00524-le-senat-a-rejete-la-reforme-des-retraites.php>

Rumeenia

Septembris, nädal pärast seda kui hulkuvad koerad puresid Bukarestis surnuks nelja-aastase poisi, võttis parlament vastu eelnõu, mis lubab kodutud koerad magama panna, kui neile kahe nädala jooksul varjupaika järele ei tulda. Seaduse vastuvõtmist toetas 266 ja vastu oli 23 parlamendiliiget. Parlamendi ette kogunesid hääletuse ajal sajad loomakaitsjad, kes kutsusid eelnõu maha hääletama ja toetama magamapanemise asemel loomade steriliseerimist. Bukaresti tänavatel arvatakse elavat 40 000 – 60 000 hulkuvat koera. Probleem sai alguse 1980. aastal, kui Bukarestis lammutati terved elamukvartalid ja need asendati kortermajadega, kus koertele polnud piisavalt ruumi. Konstitutsioonikohus tunnistas seaduse põhiseadusele vastavaks, mis kutsus loomakaitsjad uuesti tänavatele protesteerima.

AFP-BNS, 10.09.2013, „Rumeenia parlament lubas kodutud koerad magama panna”;

FOX News, 25.09.2013, „Romania: court rules Parliament bill allowing dogs to be euthanized is constitutional”. – <http://www.foxnews.com/world/2013/09/25/romania-court-rules-parliament-bill-allowing-dogs-to-be-euthanized-is/>

Saksamaa

Mais puhkes Saksamaal skandaal, kui kaitseministeerium loobus kavandatud drooniprogrammist Euro Hawk, kartuses, et Euroopa võimud ei kinnita seda, sest pole arendatud kokkupõrgete vältimise süsteemi lennukite kaitseks. Droonile pandi suuri lootusi Saksa sõdurite kaitseks, prototüübi loomisele kulutati 600 miljonit eurot. *Bundestag*'i uurimiskomisjon kutsus kaitseminister Thomas de Maizière'i ebaõnnestunud projekti kohta aru andma. Opositsiooniparteid süüdistasid ministrit projekti lõpetamise venitamises ja liigeses rahakulutamises. Lähenevate valimiste tõttu polnud komisjonil aega põhjalikku uurimist läbi viia. Kantsler Angela Merkelile lähedalseisva ministri süüdistamises nähti ka opositsiooni katset valimistulemusi mõjutada. Kaitseministri sõnul vastutasid möödalaskmiste eest ta alluvad. Euro Hawk tegi proovilennu juba 2010. aastal, ametnikud mõistsid alles hiljem, et Euroopa tiheda lennuliikluse jaoks pole droon sobiv.

Deutsche Welle, 02.09.2013, „Handing of Euro Hawk 'correct', says defense minister”. – <http://www.dw.de/handing-of-euro-hawk-correct-says-defense-minister/a-17060746>

Bundestag'is tegutseb petitsioonide läbivaatamise komisjon. 2005. aastast saab nende poole pöörduda elektrooniliselt. Juunis arutati 19-aastase Johannes Schelleri võrgu neutraalsust käsitlevat petitsiooni, milles ta palus seadustada kohustus tagada kõigi internetiteenuse kasutajate võrdne kohtlemine. Petitsioon kogus nelja päevaga komisjoni aruteluks vajalikud 50 000 allkirja, kokku ühines sellega ligikaudu 76 000 inimest. Aprillis avalikustas Saksa Telekom plaani edaspidi internetikasutajate andmeedastuse kiirust vähendada, kui nad teatud limiidi ületavad. Need, kes tahavad rohkem interneti kasutada, peaksid juurde maksma. Teade kutsus esile elavat vastukaja, Saksamaal pole võrgu neutraalsuse põhimõtet seadustatud, mis takistaks telekommunikatsiooniettevõttele selliseid piiranguid seada. Kuigi petitsioone käsitletakse ainult komisjonis, oli suur saavutus, et *Bundestag* võrgu neutraalsusele tähelepanu pööras. 2012. aastal esitati 15 724 petitsiooni, umbes 43 tükki päevas. Seni pole neist ühestki saanud seadust. Võrgu neutraalsuse küsimus on arutusel ka Euroopa Liidus laiemalt.

Deutsche Welle, 23.06.2013, „German parliamentarians tackle net neutrality”. – <http://www.dw.de/german-parliamentarians-tackle-net-neutrality/a-16900369>

Septembris toimunud *Bundestag*'i valimistel said Saksa kantsleri Angela Merkeli kristlikud demokraadid 631-kohalises alamkojas 255 kohta ja Baieri sõsarpartei 56 kohta. Konservatiividel jäi absoluutsest enamusest viis kohta puudu ning nad alustasid „suure koalitsiooni” moodustamiseks läbirääkimisi seni opositsioonis olnud -vasaktsentristliku -Sotsiaaldemokraatliku Parteiga (sai 193 kohta), sest senine liitlane Vabad Demokraadid ei pääsenud parlamenti. Kaaluti ka koalitsiooni rohelistega, kuid nendega ei õnnestunud kokkuleppele jõuda ning ka sotsiaaldemokraatidega on olulistes küsimustes eriarvamusi. Näiteks lubasid konservatiivid makse mitte tõsta, sotsiaaldemokraadid sooviksid aga kergitada kõrgepalgaliste makse. Valimisaktiivsus oli 71,5 protsenti.

AFP-BNS, 30.09.2013, „Merkeli konservatiivid alustavad SPD-ga koalitsioonikõnelusi”;
Inter-Parliamentary Union, „Germany”. – http://www.ipu.org/parline-e/reports/2121_E.htm

Soome

Juunis lükkas Eduskunta tagasi Soome esimese kodanike algatatud seaduseelnõu. Soov keelustada karusloomakasvandused sai 36 parlamendiliikme toetuse, 146 leidis, et majandusharu ei saa kaotada. Üksmeelselt toetas ettepanekut roheliste fraktsioon, ka vasakpoolsed olid algatusega valdavalt nõus. Parlamendiliikmete enamus leidis, et valdkonna olemasolu õigustab asjaolu, et karusloomakasvatus annab otseselt tööd 3000 inimesele ning kaudselt veel 1300-le. Järgmise kodanikualgatusena tuleb Eduskunnas arutusele vajaliku toetuse saanud autoriõiguste seaduse muutmine.

Helsingin Sanomat, 19.06.2013, „Turkistarhauksen kiellolle tyrmäys – näin äänet jakautuivat”. –
<http://www.hs.fi/politiikka/Turkistarhauksen+kiellolle+tyrm%C3%A4ys++n%C3%A4in+%C3%A4in+%C3%A4%C3%A4net+jakautuivat+/a1371605615179>

Soome suurim opositsioonipartei Pölissoomlased viskas oma ridadest välja sobimatult käitunud seadusandja James Hirvisaari. Hirvisaari tekitas septembris skandaali, pildistades oma Tampere'st pärit sõbra natsitervitust Eduskunna publikurõdul. Foto riputati blogisse, mis toetab Pölissoomlaste seadusandja Jussi Halla-aho Euroopa Parlamenti kandideerimist. Eduskunna sotsiaaldemokraadist esimees Eero Heinäluoma noomis Hirvisaarit ja too palus juhtunu pärast andeks. Pölissoomlastel on Hirvisaariga pahandusi olnud ka varem, ta on teinud korduvalt rassistlikke ja homofoobseid avaldusi. Partei esimehe Timo Soini sõnul on Hirvisaarit püütud „kasvatada nagu probleemset last”, kuid natsitervitusega läks ta üle piiri.

BNS, 03.10.2013, „Soome rahvaesindaja sõber põhjustas natsitervitusega skandaali”;
STT-BNS, 04.10.2013, „Soini põhjendab Pölissoomlaste rahvaesindaja väljaheitmist”.

Suurbritannia

Parlamendis on menetluses inimkaubanduse vastu võitlemise parlamendirühma aseesimehe Peter Bone'i algatatud eelnõu, mille eesmärk on võidelda inimkaubandusega. Eelnõu koondaks inimkaubandusega seonduva probleemistiku ühte seadusse. Eelnõu näeb muu hulgas ette inimkaubitsejate vara konfiskeerimise, suurettevõtete kohustuse võtta oma tarne-ahelates kasutusele moodsa inimkaubanduse vastu võitlemise meetmed ning koolitused riigiametnikele inimkaubanduse paremaks tundmaõppimiseks. Algataja tegi ettepaneku ka inimkaubandusega tegeleva ametikoha loomiseks, staatusele oleks see võrdväärne lastekaitsevolinikuga.

BBC News, 05.07.2013, „MP Peter Bone's bill targets human sex trafficking”. – <http://www.bbc.co.uk/news/uk-england-23295712>
Parliament, 10.07.2013, „Daily Hansard – debate”. –
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmhansrd/cm130710/debtext/130710-0002.htm>

Augustis hääletas alamkoda nabi enamusega maha peaminister David Cameroni ettepaneku karistada Süüria valitsust sõjaliselt väidetava keemiarünnaku korraldamise eest. Peaministri ettepaneku poolt anti 272 häält, vastuhääli oli 285. Vastu hääletas ka tema enda partei 30 liiget. Cameron ütles pärast hääletust, et valitsus kavatseb alamkoja mittesiduva otsuse kohaselt talitada. Parlamendi eitav otsus kahjustas Suurbritannia suhteid Ameerika Ühendriikidega. Üllatuslik tulemus tähendab seda, et Cameron on esimene Suurbritannia peaminister üle aastakümnete, kellel ei õnnestunud vägesid ühisoperatsioonile saata. Parlamendi otsus haakub avaliku arvamuse küsitluste tulemustega, mis näitavad, et rahvas on tugevalt Suurbritannia uue sõjalise sekkumise vastu.

The Guardian, 29.08.2013, „Cameron forced to rule out British attack on Syria after MPs reject motion”. –
<http://www.theguardian.com/world/2013/aug/29/cameron-british-attack-syria-mps>
AFP-BNS, 02.09.2013, „Suurbritannia võib suurte muutuste korral uue hääletuse korraldada”.

Alamkojas menetletakse James Whartoni eelnõu, mis nõuab riigi Euroopa Liidu liikmesusega seonduva panemist rahvahääletusele 2017. aastaks. See on kooskõlas peaminister David Cameroni lubadusega osa võimu Brüsselilt tagasi võtta ning panna Suurbritannia liikmesuse uued tingimused referendumile. Konservatiivide partei tehtud küsitlus näitas, et kolmandik partei liikmetest eelistaks nihutada referendumi järgmisse aastasse. Sellise parandusettepaneku tegi eelnõule alamkoja liige Adam Afriyie. Parlamendis ei pruugi toetus idee ole nii suur olla. Cameron loodab 2015. aasta üldvalimistel saavutada enamust, kuid konservatiivide survestab paremtiival eurovastane Iseseisvuspartei. Äritegelane Afriyie, keda on ka varem seostatud parteisisese võimuvõitlusega, leiab, et referendumi korraldamine plaanitust varem on Suurbritannia „rahvuslikes huvides”. Järgmisel aastal peaks toimuma ka Šotimaa iseseisvusreferendum.

AFP-BNS, 07.10.2013, „Tooride parlamendiliige nõuab EL-i referendumit juba 2014. aastal”;
The Guardian, 07.11.2013, „Back early referendum on EU or risk losing election, says Tory MP”. – <http://www.theguardian.com/politics/2013/nov/07/early-eu-referendum-tory-adam-afriyie>

Šveits

Juunis lükkas Šveitsi parlament tagasi pangaleppe Ameerika Ühendriikidega, mis oleks kohustanud Šveitsi avaldama oma pangasaladusi. Lepe vastu hääletas 123 alamkoja liiget, poolt oli 63. Ühendriigid ähvardasid Šveitsi panku suurte trahvidega ja Ameerika Ühendriikide pangaturul tegutsemise keeluga, kui seadust vastu ei võeta. Šveitsi pangandussektor soovis aga küsimuse lahendamist, sest see on kahe riigi suhteid liiga kaua halvendanud. Oktoobris allkirjastas Šveitsi valitsus Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) mitmepoolse maksukonventsiooni, mis teeb lõpu ka riigi pangasaladuse seadusele. Samas vajab lepe veel parlamendi heakskiitu. Lepe kohustab riike maksupettustega võitlemiseks omavahel andmeid vahetama. Pärast andmete avalikustamist ei julge paljud Ühendriikide pangaklientide kliendihaldurid enam välismaale reisida kartuses, et nad kaassüüdlasena maksude varjamises kinni võetakse.

AFP-BNS, 19.06.2013, „Šveitsi parlament lükkas tagasi pangaleppe USA-ga”;
Swissinfo, 15.10.2013, „Switzerland signs OECD tax convention”. – http://www.swissinfo.ch/eng/politics/Switzerland_signs_OECD_tax_convention.html?cid=37118262
Expatica, 29.10.2013, „Bankers afraid to leave Switzerland amid US tax crackdown”. – http://www.expatica.com/ch/news/news_focus/Bankers-afraid-to-leave-Switzerland-amid-US-tax-crackdown_277186.html

Tšehhi

Oktoobris toimunud parlamendi 200-kohalise alamkoja ennetähtaegsetel valimistel sai Sotsiaaldemokraatlik Partei 50 kohta, miljardärst ettevõtja Andrej Babiši partei ANO 2011 (Rahulolematute Kodanike Liikumine) 47 kohta ning kommunistid 33 kohta. Skandaalidest räsitud parempoolsed parteid esinesid valimistel tagasihoidlikult, kuid neli neist ületas siiski valimiskünnise ja pääses parlamenti. Välisminister Karel Schwarzenbergi (kelle nimi saksapäraselt kõlab Johannes Nepomuk Josef Norbert Friedrich Antonius Wratisslaw Mena von Schwarzenberg) TOP 09 (Traditsioonid, vastutus, jõukus) sai 26 kohta, endine võimupartei Kodanike Demokraatlik Partei 16 kohta ning Tomio Okamura Otsedemokraatia Koidiku Partei ning Kristlik-Demokraatlik Partei mõlemad 14 kohta. Valimas käis 59,5 protsenti valimisõiguslikest kodanikest. Valimiseni viis juunis alanud kriis, mis puhkes parementsentristliku peaministri Petr Nečase tagasiastumisega, mille järel president nimetas ametisse tehnokraatide valitsuse eesotsas Jiří Rusnokiga. See aga kaotas augusti esimesel poolel usaldushääletuse ja astus tagasi. Valijate pahameelt on süvendanud kokkuhoiumeetmed ja korruptsioon. Valitsuse moodustamine on raske, sest ükski partei ei saavutanud ülekaalukat võitu ning enim hääli saanud sotsiaaldemokraadid on kutsunud partei juhti Bohuslav Sobotkat kehvade tulemuste tõttu tagasi astuma.

AFP-BNS, 26.10.2013, „Tšehhi parlamendivalimised võitis Sotsiaaldemokraatlik Partei”;
AFP-BNS, 27.10.2013, „Tšehhi parteid valmistuvad rasketeks koalitsioonikõnelusteks”;
Inter-Parliamentary Union, „Czech Republic”. – http://www.ipu.org/parline-e/reports/2083_E.htm

Ungari

Septembri algul võttis parlament vastu 2012. aasta põhiseaduse muudatused, mille surus läbi peaminister Victor Orbáni parementsentristlik valitsus. Valitsuse sõnul peaks äsjane muudatuste pakett, viies pärast 2012. aastat, lõpetama jutud demokraatia nõrgenemisest Ungaris. Inimõigusorganisatsioon Human Rights Watch leidis aga, et põhiseaduse muudatused olid suuresti kosmeetilised ega lahendanud tõsisemaid probleeme. Muudatuste pakett kohendas valimiskampaania reegleid, usuvabadust ja kohtu sõltumatust käsitlevaid sätteid, mida kritiseerisid teiste hulgas Euroopa Komisjon ja Euroopa Nõukogu.

AFP-BNS, 18.09.2013, „Inimõiguslased: Ungari põhiseadusmuudatused olid „kosmeetilised””.

Uruguay

Uruguay tahab president José Mujica sõnul katsetada ideed, kas teatud narkootikumide legaliseerimine ja tarbimise reguleerimine võiks aidata kartellivägivalda vähendada. Juulis toetas Uruguay parlamendi alamkoda marihuaana legaliseerimise eelnõu, mis lubab kodus kasvatada kuni kuut kanepitaime ning osta apteegist marihuaanat kuni 40 grammi kuus. 14-tunnise debati järel toimunud hääletusel anti eelnõule 50 poolt- ja 46 vastuhäält. Eelnõu peab saama ka Senati heakskiidu. Opositsioon on seaduse vastu ning möödunud nädalal avaldatud küsitlustulemuste kohaselt ei soovi selle vastuvõtmist ka 63 protsenti elanikkonnast.

The Economist, 03.08.2013, „Drug legalisation in Uruguay: the experiment”. – <http://www.economist.com/news/americas/21582579-another-blow-against-prohibition-experiment?fsrc=nlw|hig|8-1-2013|6280705|133444774|E>

Venemaa

Juunis kiitis Föderatsiooninõukogu heaks seaduse, mis keelab geipropaganda alaealiste hulgas ja näeb mittetraditsiooniliste seksuaalsuhete propageerimise eest ette rahatrahvid. Riigiduumas on eelnõu juba heaks kiitnud, Föderatsiooninõukogu võttis selle vastu 137 poolthäälega. Tegemist on lastekaitseaduse muudatusega, millega kaitstakse lapsi nende tervist ja arengut kahjustava informatsiooni eest, mis sisaldab moonduid ideid traditsiooniliste ja mittetraditsiooniliste seksuaalsuhete ühiskondliku võrdsuse kohta või millega surutakse peale või püütakse tekitada huvi selliste suhete vastu. President Vladimir Putin allkirjastas seaduse, nagu ka seaduse, mis keelab Vene orbude lapsendamise homopaaridele riikides, kus samasooliste abielu on legaalne.

Interfax-AFP-BNS, 26.06.2013, „Vene parlamendi ülemkoda kiitis heaks trahvid geipropaganda eest”;

Reuters, 03.07.2013, „Russia’s Putin signs law banning gay adoptions”. – <http://www.reuters.com/article/2013/07/03/us-russia-putin-gay-idUSBRE96210N20130703>

Föderatsiooninõukogu kiitis septembris heaks seaduse, mis reformib 434 institutsioonist koosnevat Teaduste Akadeemiat, samal ajal toimus väljas meeleavaldus, millel osales umbes 200 rahulolematut teadlast. Protestid saatsid ka eelnõu menetlemist Riigiduumas. Föderatsiooninõukogus anti eelnõu poolt 135 häält. Teadlased kardavad, et akadeemia sõltumatus kaob, kui teadusasutuste finantsjuhtimine koondatakse keskvoimule alluva juhtorgani alla. Kardetakse, et edaspidi hinnatakse teadustulemusi vaid tulususe, mitte teadusliku väärtuse tõttu. Eelnõu esialgne versioon oli radikaalsem, kuid teadlaste ja avalikkuse vastuseisu tõttu muudeti mõningaid punkte. Loodav juhtorgan allub otseselt peaministrile, kes määrab ametisse ka selle juhi.

RT, 17.09.2013, „Duma backtracks on Academy of Sciences reform amid protests”. – <http://rt.com/politics/russia-science-reforms-protests-969/>

RIA Novosti, 27.09.2013, „Putin signs controversial Academy of Sciences reform bill into law”. – <http://en.ria.ru/science/20130927/183794175/Putin-Signs-Controversial-Academy-of-Sciences-Reform-Bill-Into-Law.html>

Oktoobris võttis parlament vastu seaduse, millega karmistatakse veebruaris algavate Sotši taliolümpiamängude eel karistusi terrorismikuritegude eest. Muu hulgas on -võimudel nüüdsest võimalik terroriakti sooritanud isiku omastelt, abielu kaudu seotud isikutelt ning teistelt isikutelt, kelle elu, tervis ja heaolu on terrorismis süüdistatule olulised, nõuda tekitatud kahjude rahalist korvamist ning nende valdused läbi otsida. Väljaõpe terroriakti läbiviimise eesmärgil on karistatav kuni kümneaastase vabaduskaotusega, kuni kuueaastase vangistusega on karistatav osalus välismaal tegutsevas terrorirühmituses, kui see kahjustab Venemaa huve.

AFP-BNS, 26.10.2013, „Vene Riigiduumas karmistas karistusi terrorismikuritegude eest”;

RIA Novosti, 03.11.2013, „Putin signs law punishing terrorists’ relatives”. – <http://en.ria.ru/russia/20131103/184499077/Putin-Signs-Law-Punishing-Terrorists-Relatives.html>

Mõttekodadest maailmas ja Euroopas

Giina Kaskla

Eesti Rahvusraamatukogu Euroopa Liidu info-keskuse infospetsialist

Ideemaailma üks huvitavamaid paiku on see koht, kus saavad kokku ajakirjandus, poliitika ja teadus.

Edward Lucas

Mis on mõttekoda

Eesti keele seletav sõnaraamat defineerib mõttekoda järgmiselt: uurimisinstituut või muu organisatsioon, mis nõustab ja pakub ideid peamiselt poliitika, kaubanduse või julgeoleku alal. Eesti keele igapäevakasutus on sellest määratlusest palju laiem ja mitmekesisem, hõlmates nii organisatsioone, ajurünnakuid kui ka *ad hoc* tööühmi. Ingliskeelne *think tank* näib olevat aja jooksul omandanud märksa püsivama sisu ja harilikult tähendabki poliitilist uurimisinstituuti. Selles tähenduses räägitakse mõttekodadest ka siinses kirjutises. Edward Lucas võtab vaimukalt kokku mõttekoja eripära ja leiab 2005. aastal Diplomaatias ilmunud artiklis, et „mõttekoda võiks olla koht, kus poliitikute praktilisus, ajakirjanike operatiivsus ja teadlaste põhjalikkus omavahel kokku saavad”.

Mõttekojad sündisid Ameerika Ühendriikides ning sealsed uurimisinstituudid on seni kõige rikkamad ja mõjukamad, neid on ka rohkem uuritud. Esimese tõsise katse kaardistada mõttekodade tegevusvälja Euroopas Liidus tegi 2004. aastal Stephen Boucher’ juhitud tööühm Pariisis asuva mõttekoja Notre Europe egiidi all. Võrreldes USA-ga, kus mõtte-kojad on olnud nähtaval kauem, on Euroopa Liidu temaatikaga tegelevad mõttekojad esile kerkinud alles 1980. aastatel. Notre Europe uurimisrühm analüüsis 149 mõttekoda 25-st Euroopa Liidu liikmesriigist. Esile tuuakse üheksa tunnust, mille alusel institutsiooni võiks määratleda mõttekojana:

- tegevus on järjepidev;
- keskendub avalikule poliitikale;
- omab alalist teadlaste koosseisu (teaduslikku personali);
- töö tulemus on ideed, analüüsid ja soovituselised;
- tulemused edastatakse poliitikutele ja avalikkusele;
- ei vastuta valitsuse tegevuse eest;
- järgib uurimisvabaduse ja sõltumatuse põhimõtet;
- põhitegevus ei ole koolitamine;
- tegutseb avalikes huvides.

Üldiselt peetaksegi oluliseks tunnuseks tegevuse pidevust, mõttekojaks ei kvalifitseeru üksikprobleemiga tegelev tööühm.

Järgnevalt tutvustan kaht allikat, mis pakuvad taustainfot ja pidepunkte mõttekodade maastikul orienteerumiseks. Mõttekodade puhul tekib esmajoonel kaks küsimust: kas on tegemist usaldusväärse organisatsiooniga ja kes tellib muusika ehk millised on võimalikud ideoloogilised ja poliitilised mõjutajad.

Esimene on globaalne vaade mõttekodadele Ameerika Ühendriikidest ja teine Euroopa Komisjoni tellitud ülevaade Euroopa Liidu samalaadsetest organisatsioonidest.

Mõttekodade rahvusvaheline pingerida

„Think Tanks and Civil Societies Program” on Pennsylvania ülikooli algatatud projekt, mis uurib mõttekodade mõjukust, selle eestvedaja on James McGann. *Global Go To Think Tank Index* on seni kõige tuntum ja laiahaardelisem algatus mõttekodasid võrrelda ja ritta seada. 2006. aastal alustasid nad projektiga, mille eesmärk oli maailma juhtivad mõttekojad välja selgitada ja nende kohta andmed koguda. Nüüdseks on valiku ja hindamise protsess täpsustunud ja muutunud süsteemsemaks, samuti on maht ja ulatus märkimisväärselt kasvanud.

2012. aasta *Think Tank Index*’i raport ilmus selle aasta jaanuaris ja on järjekorras kuues, koostamisel on seitsmes mõttekodade rahvusvaheline pingerida. Raportid ei piirdu ainult mõttekodade pingeritta seadmisega, vaid pakuvad ka kogutud andmete mitmekülgset analüüsi ja statistikat. Samuti tuuakse raportis välja üleilmsed trendid ja näidatakse muutuste põhjusti.

Raportis on esile toodud suundumus, et viimasel kümnendil on uute mõttekodade arv vähenenud (juurdekasvu tippaeg oli aastail 1991–2000). Põhjustena on esile toodud:

- paljudes riikides ei ole poliitiline ja õiguslik keskkond soodne;
- rahastajate vähenemine;
- rahastajad eelistavad lühiajalisi projekte;
- vähene organisatsiooniline võimekus ja muutustega kohanemise oskus;
- tihedam konkurents surverühmade, konsultatsiooni- ja õigusfirmade ning ööpäevase elektroonilise meediaga;

– tegevuse lõpetamine.

Pingerea koostamine toimub mitmes voorus ja toetub rahvusvahelisele küsitlusele, mis hõlmab ligi 2000 eksperti ja asjaomast organisatsiooni. Kokku esitati ja hinnati 1647 mõttekoda 38 kategoorias ning sõelale jäi 171, mis pääsesid ühte või teise tabelisse.

2012. aasta raportis on ka mitmed uued pingeread, näiteks „Parimad sõltumatud mõttekojad” (hõlmab neid organisatsioone, kes ei ole seotud valitsuse või erakonnaga) ja „Parimad uued mõttekojad” (mis on tegutsenud 24 kuud).

Hinnang anti 18 kriteeriumi alusel. Arvesse võetakse näiteks eelarvet, publikatsioone, poliitilist mõju ja kodanikuühiskonna edendamist asukohamaal. Hinnangute põhjal on koostatud üleilmsed, piirkondlikud ja valdkondlikud edetabelid.

2012. aastal (nagu mitmel eelnevalgi aastal) on üleilmse ja ka USA edetabeli tipus Brookings (USA), üks maailma vanimaid ja võimsamaid mõttekodasid. Mitte-USA edetabelit juhib läbi aastate Chatham House Ühendkuningriigist.

Eesti on statistikatabelis 17 mõttekojaga ning Kesk- ja Ida-Euroopa tipp 60 tabelis on Praxis 14. kohal ja Rahvusvaheline Kaitseuuringute Keskus 50. kohal. Praxis on ära toodud ka haridusalaste mõttekodade tabelis, mis ei ole esitatud pingereana.

Mõttekojad Euroopas

Euroopa Komisjoni tellitud ülevaade „European Think Tanks and the EU” ilmus 2012. aasta septembris. Selle koostamisel on järgitud teisi põhimõtteid ning rõhutatud, et ülevaade ei pretendeeri ammendavusele ja ammugi ei üritata pingerida kujundada. Mõttekojad on esitatud poliitiliselt korrektses asukohamaade tähestikulises järjestuses.

Euroopa mõttekodade nimekirja on valitud 35 asutust ja juba nimekirja pääsemine on teatud mõttes tunnustus. Aga tuleb silmas pidada, et valik on tehtud rangelt Euroopa Liidu temaatikaga tegelevate mõttekodade hulgast. Muus osas on valikukriteeriumideks tuntus, nähtavus ja tulemus. Eriti väärtuslikuks muudab väljaande see, et kõigi organisatsioonide kohta on esitatud põhjalik andmestik, mis näitab ära tegevusvaldkonnad, spetsialiseerumise, õigusliku staatuse (millise jurisdiktsiooni all ja millises vormis tegutsetakse), rahaallikad (eraldi on välja toodud Euroopa Liidu toetused), publikatsioonid, sidus- ja sihtrühmad. Eestit on valitud esindama Välispoliitika Instituut. Mõttekodadest huvitujale võiksid kasulikud olla mõlemad allikad. Kui ameeriklased toovad sisse edetabeli intriigi, siis eurooplaste tugevus on põhjalikud andmed. Järeldusi saab teha juba lugeja ise.

Mõttekodade vajalikkuse ja nende võimaluste kohta poliitikat mõjutada võib leida erinevaid arvamusi, siiski on nad seni säilitanud oma juhtiva koha ideede genereerimisel ja poliitiliste analüüside loomisel. Mõistagi peab hea tulemuse saavutamiseks olema piisavalt raha ja intellektuaalset kapitali. Paul Goble on püstitanud küsimuse, kas juba ligi sajand tagasi tekkinud mõttekodade aeg on ümber saamas ja nende asemele võiks tekkida uut tüüpi institutsioon, mis oleks ressursisäästlikum ja tõhusam. Kas veebikogukonnad, blogid või Twitter suudavad tulevikus asendada mõttekodasid?

Kasutatud kirjandus

Eesti keele seletav sõnaraamat. — <http://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?O=m%C3%B5ttekoda>

Boucher, S. (2004). Europe and its Think Tanks: A Promise to Be Fulfilled. An analysis of think tanks specialised in European policy issues in the enlarged European Union. Notre Europe, Paris, Studies and Research, no. 35. — <http://www.notre-europe.eu/media/etud35-en.pdf?pdf=ok>

Global Go To Think Tank Index raportid 2008–2012. — <http://gotothinktank.com/rankings/>

Goble, P. (2005). Kas Eesti vajab mõttekoda? — Diplomaatia, nr 25, 7. okt, lk 6–7. — <http://www.diplomaatia.ee/artikkel/kas-eesti-vajab-mottekoda/>

Lucas, Ed. (2005). Mõttekojad, tõde ja demokraatia. — Diplomaatia, nr 25, 7. okt, lk 5–6. — <http://www.diplomaatia.ee/artikkel/mottekojad-tode-ja-demokraatia/>

Missiroli, A., Ioannides, I. (2012). European Think Tanks and the EU. European Commission. Berlaymont Paper, no 2. — http://ec.europa.eu/bepa/pdf/publications_pdf/brief-policy/berl_papers_issue_2.pdf

Think Tanks and Civil Societies Program. International Relations Program, University of Pennsylvania. — <http://gotothinktank.com/about-us/>

Ebavõrdsuse uurija David B. Grusky

Mai Vöörmann

Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

David B. Grusky on Ameerika Ühendriikide maineka Stanfordi Ülikooli sotsioloogiaprofessor ning vaesuse ja ebavõrdsuse keskuse juhataja. Nii magistri- (1983) kui ka doktorikraadi (1987) sotsioloogias omandas ta Wisconsinis Ülikoolis (Madison). Stanfordi Ülikoolis töötab ta 1988. aastast, algul dotsendina, praegu professorina.

2005. aastal omistati Gruskyle ja Maria Charlesile raamatu „Occupational Ghettos: The Worldwide Segregation of Women and Men” eest mainekas Max Weberi auhind.

Oma eluloos tõstab Grusky esile ligikaudu sada üksi või kaasautorluses kirjutatud artiklit ja kakskümmend raamatut, ta on toimetanud hulgaliselt mitmesuguseid väljaandeid ning teinud ettekandeid ja uurimisprojekte.

Mitmed Grusky raamatud kuuluvad meiegi ülikoolide sotsioloogiaüliõpilaste põhivaramusse, näiteks 1994. aastal esimest korda välja antud „Social Stratification: Class, Race, and Gender in Sociological Perspective” (3. trükk 2008).

Grusky uurimisvaldkond sotsioloogias on sotsiaalse kihistumise, ebavõrdsuse ja vaesuse probleemid, põhitähelepanu on koondunud ebavõrdsuse allikatele, tüüpidele ja muutustele. Ta on formuleerinud oma uurimisküsimused järgmiselt:

- Miks on ebavõrdsus viimase 30 aasta jooksul nii märkimisväärselt kasvanud?
- Kas sissetulekute ebavõrdsuse kasv toob kaasa inimeste võimaluste ahenemise ja sotsiaalse mobiilsuse vähenemise ühiskonnas?
- Kas ebavõrdsuse kasv võib viia n-ö suure klassi kujunemiseni, millest sotsioloogid on kaua rääkinud, või tuleneb see tänapäeva tööturu iseärasustest, eelkõige ametikohtade detailsest struktuurist?
- Miks ei vähene sooline ebavõrdsus?
- Kuidas on majanduslangus mõjutanud vaesust ja ebavõrdsust ning kas kaotajad on ainult vaesuses olijad või tabab langus tugevalt ka keskklassi?
- Kuidas mõõta vaesust; kas selleks tuleb luua uus indikaatorite süsteem, mis sarnaneb tööhõivet ja töötust mõõtvate süsteemidega?

Grusky tähelepanu keskmes olevad teemad kajastuvad selgelt tema raamatute pealkirjades: „Poverty and Inequality” (2006), „Mobility and Inequality: Frontiers of Research from Sociology and Economics” (2006), „The Declining Significance of Gender” (2006), „The Inequality Puzzle” (2010) jt.

Eesti Rahvusraamatukogust võib huviline leida kaks David B. Grusky viimati avaldatud teost: „The New Gilded Age: The Critical Inequality Debates of Our Time” (2012, Stanfordi Ülikool, kaastoimetaja Tamar Kri-cheli-Katz) ning koos Doug McAdami, Rob Reichi ja Debra Satziga koostatud „Occupy the Future” (2013, Massachusettsi Tehnoloogiainstituut). Mõlemaist leiab teistegi väljapaistvate teadlaste nagu Peter Singeri, Solomon Polacheki, Francine D. Blau, Kenneth J. Arrow, David D. Laitini artikleid. Raamatud on kirjutatud üldarusaadavalt, mis teeb neist huvitava lugemismaterjali kõigile, kes soovivad teada, miks ebavõrdsus on kasvanud, kus on selle juured ja milline on tulevik.

Küsimusele, miks just nüüd on kasvanud avalikkuses huvi vaesuse ja ebavõrdsuse -küsimuste vastu, vastavad raamatu „The New Gilded Age” koostajad järgmiselt:

- 1) finantskriisi ja sellele järgnenud majandussurutis on viinud tõdemuseni, et -andekusest ja töökusest hoolimata jäävad ka parimatest parimad tööta;

- 2) vähemalt mõned tippjuhid on lõiganud kriisist kasu, ehkki nende ettevõtete tulemused on olnud kesised.

Silmas tasub pidada veel üht fakti: kui 1985. aastal arvas ligikaudu kolmandik ameeriklastest, et sissetulekute erinevuste vähendamine on valitsuse kohustus, siis praeguseks on nende osakaal kasvanud üle poole. Ilmselt just seetõttu on raamatus ka peatükk, mis on sõnastatud küsimusena „Kas kasvavale ebavõrdsusele on olemas poliitiline lahendus?”.

Üldjoontes koondab raamat tähelepanu viiele probleemile ning lahkab neid eri teadusharude (sotsioloogia, filosoofia, majandusteadus, poliitikateadus) aspektist:

- 1) kas suhteliselt jõukad peaksid jagama oma jõukust teiste, vähem õnnelikega;
- 2) kas majanduslik ebavõrdsus loob stiimuleid edasipürgimiseks ja suurendab nii sisemajanduse kogutoodangut;
- 3) kas sissetulekute ebavõrdsuse kiire kasv oli tingitud poliitilistest otsustest või pigem mittepoliitilistest turujõududest;
- 4) kas naiste ja meeste palgalõhe võib olla tingitud tööandjate diskrimineerivast käitumisest;
- 5) kas rassiline jaotus jääb ka tulevikus põhiliseks.

Eelkõige toetatakse USA andmete, mis aga ei tähenda, et eeltoodud küsimused ei oleks aktuaalsed teistes riikides, sealhulgas Eestis.

Kõiki artikleid ei ole võimalik siin avada ega refereerida. Loodan, et Eestiski pakuvad huvi Richard B. Freemani (Harvardi Ülikool) vastused ülimalt intrigeerivale küsimusele, kui palju ebavõrdsust me vajame.

Freeman selgitab, et ebavõrdsus on nagu kahe näoga Janus, mis ühelt poolt loob -motivatsiooni suuremateks pingutusteks (rohkemaks toodanguks), teiselt poolt tekitab erinevusi elustandardis, mida paljud peavad ebaõiglaseks. Paraku loob ebavõrdsus motivatsiooni ainult teatud punktiini – kogu-toodangut maksimeeriva tasemeni, sealt edasi toodang väheneb. Sotsiaalselt ideaalne ebavõrdsuse tase peaks olema kogutoodangut maksimeerivast tasemest madalam. Freeman soovitatav otsustajatel silmas pidada, et poliitika, mis vähendab miljonäride sissetulekut 100 mln USA dollari võrra, kuid suurendab tavatöötajate sissetulekuid *summa summarum* 90 mln USA dollari võrra, vähendades samas sisemajanduse kogutoodangut 10 mln võrra, on sotsiaalselt enam soovitatav kui see, mis suurendab miljonäride sissetulekuid 100 mln võrra tavatöötajate kaotatud 90 mln arvel, kuigi sisemajanduse kogutoodang kasvaks 10 mln USA dollari võrra.

Sama huvitav on ka „Occupy the Future”, mille pealkiri tõukub 2011. aasta sügisel alguse saanud protestiliikumisest Occupy Wall Street. Raamatu autorite arvates tõstatas liikumine uusi küsimusi demokraatia ja ebavõrdsuse suhetest USA-s, sealhulgas olulisima küsimuse: kas ebavõrdsuse suurenemine seab ohtu Ameerika ühiskonna põhiprintsiipide ja ameerikaliku unistuse realiseerimise?

Küsimus, kui demokraatlik on ühiskond, mida iseloomustab suur ebavõrdsus ja milleni võib viia ebavõrdsuse suurenemine ning sotsiaalse mobiilsuse vähenemine ühiskonnas, on aktuaalne praegu ka meil, seepärast võiks ja peaks Gruskyl ja tema kaasautorite teoseid lugema kõik, kes neil teemadel sõna võtavad, veelgi enam need, kes otsuseid langetavad. Need raamatud avavad taustu ja näitavad ühiskonna toimimise mehhanisme.

Autoritest

Küllo Arjakas, ajaloolane, Tallinna Linnaarhiivi juhataja

Sündinud 1959 Pärnus. *Haridus*: ajalugu, 1983 Tartu Ülikool. *Töö*: Viljandi 4. keskkooli ajalooõpetaja 1983–85; ENSV Arhiivide Peavalitsuse vanemmetoodik 1986–87; Eesti Muinsuskaitse Seltsi vastutav sekretär 1987–90; EV Ülemnõukogu saadik 1990–92; Eesti Kongressi liige 1990–92; Eesti Keskerakonna peasekretär 1991–2003; IX ja X Riigikogu liige 1999–2007; Eesti Entsüklopeedia teadustoimetaja 2007–08; Tallinna Linnaarhiivi juhataja 2009–. *Ühendused*: Eesti Keskerakond; Eesti Muinsuskaitse Selts; Eesti Sõjahaudade Hoolde Liit; Eesti Akadeemiline Sõjaajaloo Selts; MTÜ Konstantin Pätsi Muuseum.

Piret Ehin, Tartu Ülikooli riigiteaduste instituudi vanemteadur

Sündinud 1976 Raplas. *Haridus*: politoloogiabakalaureus, 1998 (*cum laude*) Tartu Ülikool; politoloogiamagister, 2000 Arizona Ülikool, USA; PhD (politoloogia), 2002 Arizona Ülikool. *Töö*: Tartu Ülikooli riigiteaduste instituudi vanemteadur 2005–, Euroopa Liidu ja Venemaa uuringute keskuse juht 2011–.

Rein Järlik, ajakirjanik ja poliitik

Sündinud 1935 Tartus. *Haridus*: füüsika, 1954–59 Tartu Ülikool. *Töö*: Puhja keskkooli füüsikaõpetaja 1959–65; Eesti Televisiooni Tartu stuudio korrespondent 1965–78 ja kommentaator 1978–90; Rahvarinde algatusrühma (1988) ja 1988–90 volikogu liige; Eesti Kongressi liige 1990–92; Eesti Komitee liige 1990; EV Ülemnõukogu saadik 1990–92; Kaitsepolitsei tegevuse kontrollimise erikomisjoni esimees 1991–92; Põhiseaduse Assamblee liige 1991–92; VII ja VIII Riigikogu liige 1992–99; 20. Augusti Klubi asutajaid (1994), 1994–97 asepresident ja 1997–2007 president; Vanemuise Seltsi auliige (2010).

Riho Kangur, Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonna nõunik

Sündinud 1979 Viljandimaal. *Haridus*: politoloogia bakalaureus 2004, võrdleva poliitika teadusmagister 2009, Tartu Ülikool. *Töö*: Balti Kaitsekolledži akadeemiline assistent 2004–07; Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonna nõunik 2007–.

Ott Karulin, teatriteadlane

Sündinud 1980 Pärnus. Õppinud teatriteadust Tartu ja Groningeni ülikoolis; doktor (teatriteadus), 2013 Tartu Ülikool. *Töö*: SA Eesti Teatri Agentuur juhataja, tegev teatrikriitikuna. *Ühendused*: Eesti Teatriuurijate ja -kriitikute Ühendus; MTÜ Eesti Kultuuri Koda.

Aare Kasemets, Sisekaitseakadeemia sisejulgeoleku instituudi teadur

Sündinud 1963 Pärnus. *Haridus*: agronoomia, maasotsioloogia, 1987 Eesti Põllumajanduse Akadeemia; ajakirjandus, sotsioloogia 1993, ajakirjanduse bakalaureus 1995, sotsioloogia magister 2001, õigussotsioloogia doktoriõpe 2001–

07, Tartu Ülikool; osaline välisõpe Oxfordi Ülikoolis 2003, 2004. Töö: Riigikogu majanduskomisjoni nõunik 1993–95; Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna juhataja 1995–2003, Riigikogu Kantselei nõunik 2003; Euroopa Parlamendiuringute ja -dokumentatsiooni Keskuse (ECPRD) korrespondent 1996–2003; Keskkonnaministeeriumi strateegiabüroo juhataja 2006–08; Tartu Ülikooli Euroopa Kolledži asedirektor ja RAKE programmijuht 2008–10; Sisekaitseakadeemia 2010–; *Hartie School of Governance* vanemteadur 2012–; Riigikogu Toimetiste peatoimetaja 1999–2001. *Ühendused*: Eesti Sotsioloogide Liidu juhatus 1997–99, 2001–03 ja 2011–; Eesti Rooma Klubi; Eesti Klubi; Rahvusvaheline Poliitikateaduste Assotsiatsioon.

Peet Kask, füüsik, PerkinElmeri Eesti filiaali peateadur

Sündinud 1948 Tallinnas. *Haridus*: füüsika 1971, füüsika-matemaatikateaduste kandidaat 1975, Tartu Ülikool. Töö: ENSV Teaduste Akadeemia Füüsika Instituut (aspirant, nooremteadur) 1971–75; ENSV Teaduste Akadeemia Küberneetika Instituut, seejärel Keemilise ja Bioloogilise Füüsika Instituut (noorem- ja vanemteadur) 1975–90; EV Ülemnõukogu saadik 1990–92, 1991–92 ka Põhiseaduse Assamblee liige; Riigikogu nõunik 1992–93 ja 1994–95; Evotec BioSystems GmbH, seejärel PerkinElmeri Eesti filiaal (teadur, peateadur, filiaali juhataja) 1995–.

Giina Kaskla, Eesti Rahvusraamatukogu Euroopa Liidu infokeskuse infospetsialist

Sündinud 1958 Tallinnas. *Haridus*: eesti keel ja kirjandus 1986, infokorralduse magistriõpe 2011–, Tartu Ülikool. Töö: Teatri- ja Muusikamuuseumi raamatukoguhoidja ja teadustöötaja 1981–94; Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfokeskus 1994–2004; Euroopa Parlamendi raamatukogu infospetsialist 2005–10; Eesti Rahvusraamatukogu Euroopa Liidu infokeskuse infospetsialist 2013–.

Peeter Laurits, vabakutseline kunstnik

Sündinud 1962 Tallinnas. Peamiselt iseõppija, täiendanud ennast Tartu Ülikoolis, Leningradi Ülikoolis, Eesti Humanitaarinstituudis ja *New York International Center of Photography's*. 1980. aastate lõpus keskendus fotograafiale, 1990. aastatest osalenud rahvusvahelises näitustegevuses. Töötanud koos Chicago Roy Boyd Gallery, Reykjaviki The Living Art Museumi, Londoni Ragged School Gallery, Berliini Giedre Bartelt Gallery, Groningeni Pavlov Media Labi, Moskva FotoLofti ja teistega. Loominguliste rühmituste „Igavesti Sinu”, „DeStudio” ja „Kütioru Avatud Ateljee” asutajaid.

Lauri Leht, Rahvusarhiivi digitaalarhiivi direktor

Sündinud 1977 Tartus. *Haridus*: ettevõtetmajanduse bakalaureus, 2000 Tartu Ülikool. Töö: AS Regio projektijuht 2000–01; Rahvusarhiivi siseaudiitor 2001–07, digitaalarhiivi büroo juhataja 2008–11, digitaalarhiivi direktor 2012–.

Mari-Liis Leis, skvotter

Sündinud 1990 Tallinnas. *Haridus*: Tartu Kutsehariduskeskuse majandusarvetuse eriala 2013–. Aastast 2011 Anna Haava 7a hõivatud maja üks vabatahtlikest eestvedajatest. Vabatahtlikuna osalenud A-raamatukogu ning liikumise Loomade Nimel töös.

Ülle Madise, Tartu Ülikooli riigiõiguse professor

Sündinud 1974 Tartus. *Haridus*: õigusteaduse bakalaureus 1998 (*cum laude*), magister 2001 (*cum laude*) Tartu Ülikool, doktor 2007 Tallinna Tehnikaülikool. *Töö*: Justiitsministeeriumi avaliku õiguse osakonna spetsialist 1997–98 ja juhataja 1998–2002, justiitsministri nõunik 2002; Riigikogu põhiseaduskomisjoni nõunik, sekretariaadi juhataja 2002–05; Riigikontrolli peakontrolör 2005–09; Vabariigi Valimiskomisjoni liige 2006–10; Tallinna Tehnikaülikooli avaliku õiguse professor 2009–11; Vabariigi Presidendi õigusnõunik 2009–; Tartu Ülikooli riigiõiguse professor 2011–; Põhiseaduse kommenteeritud väljaande (2012) peatoimetaja.

Rait Maruste, Riigikogu liige

Sündinud 1953 Pärnus. *Haridus*: õigusteadus, 1977 Tartu Ülikool; õigusteaduse kandidaat, 1985 Leningradi Ülikool. Täiendanud end Cambridge'is, Heidelbergis ja Freiburgis. *Töö*: Tartu Ülikooli õigusteaduskonna õppejõud 1977–91, dotsent 1986–91, külalisprofessor 2011; Riigikohtu esimees 1992–98; Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtunik 1998–2010; XII Riigikogu liige 2011–. *Ühendused*: Eesti Reformierakond; Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts; Tartu Rotary Klubi.

Mart Meri, Riigikogu liige

Sündinud 1959 Tallinnas. *Haridus*: eesti filoloog, 1982 Tartu Ülikool. *Töö*: Keele ja Kirjanduse Instituudi vanemlaborant 1982–87; Emakeele Seltsi teadussekretär 1987–97; ajakirja Keel ja Kirjandus peatoimetaja 1995–2006; Vabariigi Presidendi Kantselei nõunik 2003–06; Eesti Instituudi direktor 2007–11; IX Riigikogu 1999–2003, X Riigikogu 2006–07 ja XII Riigikogu 2011–. *Ühendused*: Sotsiaaldemokraatlik Erakond; MTÜ Eesti Instituudi juhatus; MTÜ Fenno-Ugria Asutuse juhatus; Lennart Meri Euroopa Sihtasutuse nõukogu; MTÜ Eesti Kultuuri Koda juhatus.

Marianne Mikko, Riigikogu liige

Sündinud 1961 Võrus. *Haridus*: ajakirjandus 1984, doktoriõpe 2009–, Tartu Ülikool. *Töö*: Eesti Raadio 1984–91; Eesti Ekspressi toimetaja 1991–92; Päevalehe erikorrespondent Euroopa Liidu ja NATO juures 1994–95, Eesti Päevalehe erikorrespondent Euroopa Liidu ja NATO juures 1995–96; Eesti Televisiooni diplomaatiline korrespondent 1996–2000 ja erikorrespondent 2000–02 Brüsselis; Raadio Kuku saatejuht 2002–04; Maalehe erikorrespondent 2002–03; Diplomaatia peatoimetaja 2003–04; Euroopa Parlamendi liige 2004–09; XII Riigikogu liige 2011–. *Ühendused*: Sotsiaaldemokraatlik Erakond; PES (*Party of European Socialists*) Women juhatus; WIIS-Est (*Women for International Security*); FMA (*Former Members Association*); MTÜ Kadri.

Margit Muul, Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonna konsultant

Sündinud 1977 Tallinnas. *Haridus*: skandinavistika (rootsi keel ja kirjandus) bakalaureus, 2000 Tartu Ülikool. *Töö*: Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskus 2000–05; Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonna konsultant 2006–.

Mihkel Nestor, Poliitikauuringute Keskuse Praxis analüütik

Sündinud 1986 Tallinnas. *Haridus*: majandusteaduse magister, 2011 Tartu Ülikool. *Töö*: Haridus- ja Teadusministeeriumi analüütik 2008–11; Poliitikauuringute Keskuse Praxis analüütik 2011–.

Liiri Oja, Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonna nõunik

Sündinud 1988 Tartus. *Haridus*: õigusteaduse bakalaureus, 2010 Tartu Ülikool; magister (*LL.M. in Public International Law*), 2012 Oslo Ülikool; magister (*LL.M. in International Legal Studies*), 2013 Georgetowni Ülikool. *Töö*: Tartu Ülikooli õigusteaduskond, rahvusvahelise õiguse seminaride juhendaja 2011–12; Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonna nõunik jaanuar–juuni 2012 ja august 2013–; Tartu Ülikooli riigiõiguse lektor 2013–.

Tanel Oppi, Sisekaitseakadeemia täiendusõppekeskuse juhataja

Sündinud 1978 Märjamaal. *Haridus*: avalik haldus ja majandus (kõrvaleriala), 2001 Tartu Ülikool; Euroopa avalik haldus, 2003 Maastrichti Ülikool. *Töö*: Sisekaitseakadeemia assistent, lektor 2000–07, halduskolledži direktor 2006–10, avaliku teenistuse arendus- ja koolituskeskuse direktori kt 2007–12; täiendusõppekeskuse juhataja 2012–.

Allan Padar, võrdleva poliitika magister

Sündinud 1987 Tartus. *Haridus*: riigiteaduste bakalaureus 2011, võrdleva poliitika magister 2013, Tartu Ülikool. Tegutsenud uurimisassistendina.

Ingra Paltser, Tartu Ülikooli majandusteaduskonna avaliku sektori ökonomika ja rahanduse assistent

Sündinud 1986 Tallinnas. *Haridus*: majandusteaduse bakalaureus 2008, majandusteaduse magister 2011, Tartu Ülikool. *Töö*: Tartu Ülikooli majandusteaduskonna referent 2009–11, majandusteaduskonna avaliku sektori ökonomika ja rahanduse assistent 2011–.

Kuno Raude, VII Riigikogu liige

Sündinud 1941 Rakveres. *Haridus*: arhitektuur, 1972 ENSV Riiklik Kunstiinstituut, magister. *Töö*: Vabariikliku Restaureerimisvalitsuse arhitekt 1972–78; Harju rajooni ehituse ja arhitektuuri osakonna arhitekt 1978–82; Pärnu ehituse ja arhitektuuri osakonna juhataja, Pärnu peaarhitekt 1982–86; Harju Maavalitsuse arhitektuuri ja linnaehituse valitsuse juhataja 1989–92; ENSV Riikliku

Kunstiinstituudi õppejõud 1978–92; VII Riigikogu liige 1992–95; EV Riigi Maa-ameti maakorralduse osakonna direktor 1996–97; AS Balteco arhitekt 1997–2000. *Ühendused*: Eesti Arhitektide Liit; EÕRL Memento; Kaitseliit; Eesti Vabadusvõitlejate Tallinna Ühendus.

Ringa Raudla, Tallinna Tehnikaülikooli Ragnar Nurkse Innovatsiooni ja Valitsemise Instituudi vanemteadur

Sündinud 1979 Viljandis. *Haridus*: avaliku halduse bakalaureus 2003 (*cum laude*), avaliku halduse ja sotsiaalpoliitika magister 2004, Tartu Ülikool; Dr. rer. pol. (majandusteadus) 2009 (*summa cum laude*), Erfurdi Ülikool. *Töö*: Tartu Ülikooli avaliku halduse lektor 2005–09; Tallinna Tehnikaülikooli teadur 2008–10, vanemteadur 2010–. *Ühendused*: EAEPE, IRSPM, NISPAcee.

Janno Reiljan, Tartu Ülikooli välismajanduse korraline professor

Sündinud 1951 Võrumaal. *Haridus*: majandusküberneetika, 1975 (*cum laude*) Tartu Ülikool; majanduskandidaat, 1980 Moskva Ülikool; majandusdoktor, 1991 Tartu Ülikool. *Töö*: Tartu Ülikool 1975–: assistent, vanemõpetaja, majandusküberneetika ja statistika kateedri dotsent, maailmamajanduse ja välismajandussuhete professor, majandusteaduskonna dekaan 1993–96, arendusprodekaan 1996–99, välismajanduse korraline professor 1992–99 ja 2007– ning erakorraline professor 1999–2007; IX ja X Riigikogu liige 1999–2007. *Ühendused*: Eesti Majandusteaduse Selts; korp! Fraternitas Livienensis.

Helle Ruusing, Riigikogu Kantselei 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–.

Siiri Sillajõe, Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonna asejuhataja

Sündinud 1969 Tallinnas. *Haridus*: infoteadus, 1995 Tallinna Pedagoogikaülikool; täiendusõpe *Bundestag*'is ja Berliini Humboldti Ülikoolis 1999–2000. *Töö*: Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonna asejuhataja 2000–; ECPRD korrespondent 2006–, analüüsitenistuste ja raamatukogude valdkonna koordinaator 2013–.

Mihkel Solvak, Tartu Ülikooli riigiteaduste instituudi 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–.

Karina Talts, Tallinna Ülikooli kultuuride uuringute doktorant

Sündinud 1977 Antslas. *Haridus*: skandinavistika bakalaureus, 2005 Tartu Ülikool; kultuuride uuringute doktorant 2010–, Tallinna Ülikool. *Töö*: reklaamiagentuuri Vincent keeleteimetaja 2005–06; Klassikaraadio saatejuht 2008; SA Tallinna Ülikooli Arendusfond juhataja 2008–09. *Ühendused*: Eesti Teatriuurijate ja -kriitikute Ühendus; *International Federation for Theatre Research*.

Marti Taru, Tallinna Ülikooli Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi teadur

Sündinud 1970 Tartus. *Haridus*: MSc, sotsioloogia, 1997 Tartu Ülikool; doktoriõpe, Helsingi Ülikool. *Töö*: Tallinna Ülikooli Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi teadur 2002–; Euroopa Noortepoliitikate Teadmistekeskuse Eesti korrespondent 2007–; Euroopa Noorteuuringute Kogu liige 2011–.

Rein Toomla, Tartu Ülikooli riigiteaduste instituudi lektor

Sündinud 1951 Kohtla-Järvel. *Haridus*: ajalugu 1974, politoloogiamagister 1991, Tartu Ülikool. *Töö*: Mõisaküla keskkool 1974–77; Tartu Ülikooli ühiskonnateaduste kateedrid 1977–89, filosoofia ja poliitikateaduse kateeder 1989–93, politoloogia osakond 1993–2007, riigiteaduste instituut 2008–. *Ühendused*: Eesti Poliitikateaduste Assotsiatsioon.

Ülle Vanaisak, Sisekaitseakadeemia politsei- ja piirivalvekolledži korrakaitse õppetooli lektor-juhataja

Sündinud 1967 Paides. *Haridus*: Sisekaitseakadeemia Politseikolledž 2005; avaliku halduse magister, 2008 Tallinna Tehnikaülikool; Tartu Ülikooli õigusteaduskond, doktoriõpe 2010 –. *Töö*: Järva Politseiprefektuur 1994–2004; Lääne Politseiprefektuur 2004–05; Sisekaitseakadeemia politsei- ja piirivalvekolledži süüteomenetluse õppetooli lektor 2005–10, korrakaitse õppetooli lektor-juhataja 2010–.

Kristjan Vassil, järeldoktor (Marie Curie / ERMOS), Tartu Ülikooli riigiteaduste instituut

Sündinud 1977 Tartus. *Haridus*: avalikkussuhete ja teabekorralduse bakalaureus 2006, kommunikatsiooniteaduste magister 2007, Tartu Ülikool; poliitika- ja sotsiaalteaduste magister, 2008 Euroopa Ülikooli Instituut; poliitika- ja sotsiaalteaduste doktor, 2012 Euroopa Ülikooli Instituut Firenzes. *Töö*: järeldoktor, teadur Tartu Ülikoolis 2012–.

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–.

Märt Väljataga, ajakirja Vikerraar peatoimetaja

Sündinud 1965 Tallinnas. *Haridus*: eesti filoloogia, 1992 (*cum laude*) Tartu Ülikool. Töö: kultuuriajakirja Vikerraar peatoimetaja 1995–; Tallinna Ülikooli kirjandusteooria lektor 2005–.

Mai Võormann, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Sündinud 1953 Tallinnas. *Haridus*: ajalugu, 1976 (*cum laude*) Tartu Ülikool; ajalookandidaat 1986, Teaduste Akadeemia Ajaloo Instituut. Töö: Tallinna 47. keskkooli ajaloo- ja ühiskonnaõpetuse õpetaja 1976–80; Eesti Rahvusraamatukogu raamatukoguhoidja 1980–82; Ajaloo Instituudi teadur 1980–86; Tallinna Tehnikaülikooli õppejõud 1986–92; ajakirjanik (Päevaleht, Eesti Päevaleht, Luup, Postimees) 1992–2004; Tallinna Linnakantselei meediaosakonna juhataja 2004–06; Põllumajandusministeeriumi avalike suhete osakonna juhataja 2006–07; Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist 2007–.

Kunstnikust

Dénes Kalev Farkas, postkontseptualistlik fotokunstnik

Sündinud 1974 Budapestis. Elab ja töötab Tallinnas. *Haridus*: graafikabakalaureus 2001, kunstimagister 2003, Eesti Kunstiakadeemia. Töö: Eesti Kunstiakadeemia litograafia meister 2001–03, avatud akadeemia õppejõud 2003–06; fotograafia osakonna külalisdotsent 2005–06 ja dotsent 2006–09; Ungari Instituudi programmijuht 2009–11; Eesti Kunstnike Liidu tehnik 2011–13. *Ühendused*: Eesti Kunstnike Liit; Fotokunstnike Ühenduse „Foku” asutajaliige. Eesti Kultuurkapitali aastapreemia 2010; Köler Prize 2011 nominent.

Isikunäitused Tallinnas, Veneetsias, Budapestis, Dortmundis 2000. aastate algusest; esindas Eestit 2013 Veneetsia biennaalil näitusega „Evident in Advance” (kuraator Adam Burak). Rühmanäitused 2011 Tallinnas („Teisele poole” Kumus), Moskvas, Linzis (Austria; „neverneverland”, Künstlervereinigung MAERZ), Helsingis, Vilniuses. Kuraatoriprojektid: „Hullumeelsus” (2007, Eesti Kaasaegse Kunsti Muuseum, Tallinn), „Ungari utoopia” Anders Härmiga (2010 Tallinna Linnagalerii).

Contents in English

Editor-in-Chief's column

Helle Ruusing – Against the Wind..... 227

I. Essay

Peeter Laurits, Karina Talts – Creativity and Cultural Policy..... 228

II. Politics

CULTURAL POLICY

RiTo conversation circle – Culture as Mental Security..... 229

LOCAL GOVERNMENT ELECTIONS

Rein Toomla – Local Coalitions – Synchronism with the Government Coalition.....230

POLITICAL PARTIES ACT

Rait Maruste, Riho Kangur – On the Nature and Creation of the Political Parties Act.....230

PAY GAP

Marianne Mikko – Gender Wage Gap in Estonia Needs a Solution..... 231

STRATEGIC PLANNING

Siiri Sillajõe – The Role of the Parliament in Strategic Planning..... 231

III. Institutions

EUROPEAN PARLIAMENT

Piret Ehin, Ülle Madise, Mihkel Solvak, Kristjan Vassil – Independent Candidates in National and European Elections..... 232

Allan Padar – Economy Driven Voting at the European Parliament Elections.....232

IV. Studies and opinions

PERFORMANCE BUDGETING

Ringa Raudla – Challenges and Dangers of Performance Budgeting*233

HUMAN RIGHTS

Liiri Oja – Sexual Orientation in the Heteronormative Human Rights Law Regime.....234

RESEARCH AND DEVELOPMENT

Janno Reiljan, Ingra Paltser – Estonia's International Position, on the Basis of Research and Development Activities of the Business Sector..... 234

LABOUR MARKET

Mihkel Nestor – Expectations of Employers and Vocational Education: What Do Employers Expect?..... 235

Marti Taru – From School to Work, from Child to Parent..... 236

COPYRIGHT

Ülle Vanaisak – General Problems in Developing and Using Study Materials.....236

TRAINING

Aare Kasemets, Tanel Oppi – Internal Security, Search for the Ideal Human Resources Manager and the Need for Further Training..... 237

V. Civil society and state authority

SQUATTING

Mari-Liis Leis – The Story of the Squat House on Anna Haava Street 7a, Tartu.....239

VI. History of the Parliament

RESTORATION OF INDEPENDENCE

Peet Kask, Küllö Arjakas – Development of Democracy in Estonia:
from Disclosure to the Restoration of Independence (1986–
1991)..... 239

LAST SUPREME COUNCIL

Rein Järlik – Publication of an Overview on the Transition Era
Parliament.....240

Margit Muul – On the Last Supreme Council without Prejudices and
Emotions.....241

HISTORY OF A LAW

Kuno Raude – Ten Years of the Persons Repressed by Occupying Powers
Act.....241

VII. Literature and databases

DIGITAL ARCHIVING

Lauri Leht – Digital Archiving Trends in
Estonia..... 242

VIII.
Contributors..... 215

IX. Contents in
English..... 225

X. Summaries in
English..... 227

XI. Index of
names..... 245

RiTo 28 art gallery

Dénes Kalev Farkas – Lies bind reality as much as truth
does..... 8–9

Dénes Kalev Farkas – The picture, open in form, offered itself equally to truth
and
falsity.....20–
21

<i>Dénes Kalev Farkas</i> – In logic, there is the law of identity, by which whatever is, is.....	50–51
<i>Dénes Kalev Farkas</i> – The problem, then, is how a nonexistent thing or person can be the subject of a true or at least grammatically orthodox proposition.....	78–79
<i>Dénes Kalev Farkas</i> – There is only this life, this immediate scheme, which is neither good nor evil, sad nor happy.....	156–157
<i>Dénes Kalev Farkas</i> – A proposition could not make a statement about itself.....	162–163
<i>Dénes Kalev Farkas</i> – And the amazing thing is no one cares.....	182–183
<i>Dénes Kalev Farkas</i> – Democracy, on the other hand, was wrong.....	212–213
<i>Dénes Kalev Farkas</i> – There was no way to know anything.....	222– 223
<i>Dénes Kalev Farkas</i> – Colourful Picture of Plants (proofsec aluminium acrylic, 150 x 200 cm).....	243

* Peer reviewed research paper.

EDITOR-IN-CHIEF'S COLUMN

Against the Wind

Helle Ruusing, Editor-in-Chief, Information Adviser of the Chancellery of the Riigikogu

It is November 2013. Autumn has been unexceptionally long and warm. The Minister of Culture of the Republic of Estonia has resigned. He said he did not have the possibility to have a say in the communication field, that in this field all truth transforms into lies. Culture newspaper „Sirp” became a part of a happening during which real people suffered. Politics and people creating culture opposed each other. All this is naturally a fruit of a much longer process. A process where the keywords are culture and market economy. Of course it is complicated to measure the processes of culture with the help of economic indicators, but at the same time the state cannot support everything and everybody without any limits either. Fragmentation is a sign of today's society: new groups, individuals, institutions emerge every day, they all have their followers and likers. From the position of the state, it seems downright impossible to finance them all. It is understandable. But life should be a dialogue, and when the dialogue is cut short, even the strongest minister can do nothing else but resign.

This autumn it has also been asked about the *Riigikogu Toimetised* what it actually is, who read it and write articles for it, whether the journal has met the purpose set for it. Is the fact that the journal has been continuously published since 2000 in itself a reason for going on with it? It has been necessary to reply to such questions as why the articles of *RiTo* are so complicated and long, requiring concentration. Is the publishing too expensive (no, it is not, if we look at other publications), shouldn't the journal be in some other format and more interesting? So that everybody would read all the articles (which publication can meet that requirement?).

In principle you naturally have to ask from yourself from time to time why something is done. In 2000, contributing to promoting of parliamentary democracy was given as the reason for founding of a parliamentary journal. And this reason has not changed. Maybe this reason is even more urgent today. As a journal of the parliament, *RiTo* has relied on the authority of the parliament. Maybe that has made most of our authors give their articles, their intellectual property for publication for free. It may be that this attitude is outdated in the world where everything has become a product. Over the years, a little less than six hundred authors have written for the journal, and hopefully *RiTo* has been a springboard into research or journalism for many of them.

Today it is more than ever before important that the results of research work would not remain only inside the walls of universities and research institutions or in scientific articles in the English language, because in that way the research

results that concern society pass the society by. And not so much science, but politics and the society are the ones who suffer.

RiTo has always been – and I hope will remain also in the future – a journal of authors where there is room for very different world views and outlooks on life. The only criteria should be the author's ability to analyse and reason. The length and form of articles and the marketing of the journal have always been of secondary importance. And in the name of good result it is also possible to go against the wind for some time – until you have strength.

ESSAY

Creativity and Cultural Policy

Peeter Laurits, freelance artist

Karina Talts, post-graduate student of cultural studies, Tallinn University

Culture as a purposeful coordinated joint activity surrounds us everywhere and it is difficult to find in any human community something which would not constitute culture or have no relation to it. There is a huge multitude of different cultures. Based on the definition of cultural space on the social level, we propose that culture is an environment where a certain human community functions, be it based on ethnicity, state, ideology or something else. National culture is the optimum means for a geographically-historically positioned human community to synchronise with its given environment, and this means cannot be transplanted from one environment to another without losses. There is a number of ideologies that belittle national cultural efforts, calling these provincial narrow-mindedness or nazi narcissism. A counter-argument to such views is the requirement of diversity known in ecology. If the biodiversity of an ecosystem falls below critical, the whole system crumbles.

From a state's point of view, culture is defined as a creative and educative spark in human activities. These are fine arts, science and popular education – direct fundamental activities whose coordination is the duty of relevant ministries in most countries and for which the society allocates means in the form of taxes through the state treasury or as direct donations. These fields could not cope without subsidies – not because they do not create additional values, but because the additional values reach the consumers via a very long and muddled route. Creativity and culture are based on common activities that surpass the individual; it is a rhizomatous network whose support structures must first and foremost take care of the whole.

The political rhetoric of the past decades present culture as an ambitious pauper hanging at the purse strings of the tax payer, a luxury goods that can be afforded only when the more pressing needs are satisfied. We argue that it is far from the reality. This is also the opinion of the European Commission who declares that „Creativity is the basis for social and technological innovation, and therefore an important driver of growth, competitiveness and jobs in the EU”. Culture is a

primary source of social initiative in the society, an economic lever that functions very slowly but also very surely. It is a costly but unavoidable investment.

In order for the cultural aids to be reasonable and justified, we need a clear and transparent subsidisation system which should be based on a national cultural policy that takes into account the interests of all the parties. What we most expect from cultural policy is a vision for the future, a philosophical treatment of culture, which will hopefully lead us to a more inspiring and balanced society. The analysis of the most recent cultural policy development plans and draft acts unfortunately shows us that the government has nothing like that to offer. The article analyses several problems of contemporary Estonian culture from the perspective of fine arts, humanities, positioning of the creative individual, creative economy and many other cultural issues.

POLITICS

Cultural Policy

Culture as Mental Security

Riigikogu Toimetised conversation circle

The Riigikogu Toimetised (RiTo) conversation circle on 26 November discussed the Estonian culture. The discussion dwelt at length on the development plan „The Fundamentals of Cultural Policy until 2020”, which had been drafted by the Ministry of Culture in partnership with several specialised organisations.

The participants of the conversation circle were theatre historian **Ott Karulin**, Member of the Riigikogu **Mart Meri** (Social Democratic Party) and Editor-in-Chief of the journal *Vikerkaar* **Märt Väljataga**. Ott Karulin and Mart Meri had also been the members of the working group that drafted the Fundamentals of Culture Policy. RiTo Editor-in-Chief **Helle Ruusing** acted as the moderator and compiled a summary of the discussion.

Touching upon the issue of how to guarantee that the Fundamentals of Cultural Policy would not remain just a beautiful paper, the participants of the conversation circle found that first of all the representatives of the fields of culture themselves have to take care of that by defending all the ideas that have been written down in the document. Fundamentals of Cultural Policy give the people of culture a possibility to be active in their communication with the state and other fields of life. The important issue is that nobody should think that now that the important document is ready, everything is in order. Actually the work only begins now. The Fundamentals of Cultural Policy contain the issues about which it is possible to ask questions from the Ministry of Culture and the Government, and they should be able to explain their activities and political choices in the context of this document. Another issue is how much the state should and has to deal with culture, whether it is enough to finance it and pass regulations and keep away from everything else, or it is necessary to interfere more when there seems to be a need for it. The main problem is how much of the culture can be left alone to

struggle with the mechanisms of market economy. Or in other words, what is the minimal amount of culture that is necessary for fulfilling the purpose of the preamble of the Constitution of Estonia – to guarantee the preservation of the Estonian culture through the ages. At the same time we know – Prime Minister Andrus Ansip often likes to repeat it – that in Estonia the allocations to culture form almost the largest percentage of GDP in Europe. It is logical, because the smaller a country is, the more expensive it is to maintain its culture.

We should look for more general values in the creation of culture, the values that, figuratively speaking, give us the possibility to breathe in the Estonian way. The most important aspect of culture is its meaning to the Estonian society. By supporting those who make culture, we actually support all people. This is an issue of our mental security. When we spend on national defence without any hesitations, we can regard the whole sphere of culture as an environment of ideas where we live, and call it mental security.

Local Government Elections

Local Coalitions – Synchronism with the Government Coalition

Rein Toomla, Institute of Government and Politics, University of Tartu

From time to time, our political press asks whether it makes sense that the government coalition in Toompea is formed by one set of political parties, while the local power is in the hands of a completely different set. Sometimes this difference can be presented as an almost tragic opposition, as a couple of parties did at the last, 2013 local elections in Tallinn. The article brings out data on the political differences of the local power compared to the government coalitions. This comparison gives rise to certain superficial conclusions that absolutely warrant a deep analysis of this field – be it in connection with political culture, party structures or local particularities. An international comparison would definitely be of use and would allow an exploration of correspondence to theoretical constructions. We have been organising local government elections for twenty years. During this time, some two thousand city and rural municipality councils have been formed across the country as a result of the seven elections held. The analysis is limited in time as well as space. The time limit leaves out the earlier elections; we start with 2002 and end up with the last, the 2013 elections. The timeline includes the local governments formed immediately after the elections, as well as the changes they have undergone between two consecutive elections.

Political Parties Act

On the Nature and Creation of the Political Parties Act

Rait Maruste, Member of the Riigikogu, Estonian Reform Party

Riho Kangur, Adviser, Research Department, Chancellery of the Riigikogu

Over the recent years, the discussion about the activities, goals, internal democracy and financing rules set for the parties has attracted a lot of attention. Citizen associations, journalists, and the parties themselves have, in light of larger and smaller problems and scandals, proposed different amendments to the acts that regulate the functioning of parties. At the same time, the relevant laws should be free of the state's excessive interference and disproportionate restrictions. Although we need to carefully consider all administrative procedures required for registering parties, their necessity strongly depends on the political culture and the political system that have formed within the society. For example, there is no requirement to register a party in Germany, Greece or Switzerland. Similarly to Estonia, a certain number of signatures are required to register a party in Austria, Spain, and Norway. When setting procedural restrictions for the founding of parties, we need to ensure that they do not create superfluous bureaucratic burden or set an unreasonably high barrier. The state's interference with the internal affairs of the parties could be limited to general advice: that the parties ought to be transparent in their decision making; the party members should be well informed about their rights and obligations; finally, that the Statute of the party and the choice of the party's leader should also be made with full consideration of the members of the party.

Pay Gap

Gender Wage Gap in Estonia Needs a Solution

Marianne Mikko, Member of the Riigikogu, Social Democratic Party

Eleven years ago, the gender wage gap between men and women in Estonia was 22% to the disadvantage of women. In spring 2013 we had to sadly admit that the gender wage gap had reached 28%. What should we do to bridge the gender wage gap in Estonia? According to the author, we need to begin by implementing all the provisions of the valid Gender Equality Act. Second, we need to make the wages in the public sector fully transparent. Third, the author believes that it is necessary to attract the government's attention to the under-representation of women in the governing bodies of state-owned companies, taking both managing and advisory boards into consideration. Who, if not the state, ought to set an example for gender consideration? As an EU Member State, Estonia also needs to follow the principles that have long become the norm in other countries. By implementing the experiences of other countries in decreasing the gender wage gap, Estonia can greatly improve the situation and decrease the difference of wages between men and women.

Strategic Planning

The Role of the Parliament in Strategic Planning

Siiri Sillajõe, Deputy Head of the Research Department, Chancellery of the Riigikogu

The Chancellery of the Riigikogu organised the international seminar *Procedures and Practices for Debating and Approving Long Term National Strategies in Parliaments* in May 2013. The discussion centred on strategic documents for planning long term national development (development plans, main directions and foundations of policies, strategic plans). The seminar, which was organised in the framework of the ECPRD cooperation network, counted the participation of over 50 representatives from 21 parliamentary chambers, who studied the role of parliaments in European countries. Is the role of the parliament to raise strategic issues, bring something into spotlight, discuss, take note – or something more? The participants studied the phase of planning and compiling strategic documents. Attempt was made to answer practical questions: how are strategies proceeded in parliaments and what is the role of the Plenary Assembly and the committees in this? How does parliamentary supervision and control over implementation of strategies work?

Developing strategic plans is mainly the task of the governments. MPs or committees can be involved in a work group for developing a plan, or the role of the parliament could also be limited to only hearing the information. The important role of the parliaments in supervising the implementation of the strategies was emphasised. The government has a duty to report to the representative body on how the strategies are implemented: nearly one half of the European countries do this on a regular basis, the rest by a request of the parliament or one of its bodies.

The parliaments do not generally define their work as strategic planning, but this does not mean that they do not engage in this. Parliaments are using various models – they are either based or not based on determined procedures, have created special committees, involve parliamentary bodies or other institutions into the process.

INSTITUTIONS

European Parliament

Independent Candidates in National and European Elections

Piret Ehin, Senior Researcher, Institute of Government and Politics, University of Tartu

Ülle Madise, Professor of Constitutional Law, University of Tartu

Mihkel Solvak, Research Fellow, Institute of Government and Politics, University of Tartu

Kristjan Vassil, Research Fellow, Institute of Government and Politics, University of Tartu

The article examines the electoral participation and performance of independent candidates in national and European elections in EU-27. Independent candidates continue to receive a marginal number of votes in the vast majority of elections in which they compete. However, they do regularly win seats in legislative assemblies in a number of European countries, and occasionally achieve surprise

victories in others. Half of the EU member states currently grant ballot access to independent candidates in national legislative elections, while only a quarter of member states allow non-party candidates in European Parliament elections. Ballot access requirements for independent candidates vary widely across EU-27 but tend to be more stringent for European elections than for national elections. Independent candidates perform better in systems with plurality rule or preferential voting compared to party-list PR systems. They win seats in single-member districts and low-magnitude multi-member districts. Although independent candidates are expected to benefit from electoral rules that make politics more candidate-centered, the performance of non-party candidates does not depend on the modality of lists (open or closed). A vote for an independent candidate has elements of a protest vote. Voters who vote for independent candidates tend to be more critical of the government and less satisfied with the way democracy works in their country, compared to party-voters. They are also less likely to feel affinity towards any political party. When independent candidates are elected to office, they frequently join parties and parliamentary party groups. Thus, independence is often not a principled position but a temporary status resulting from circumstantial choices made by individuals competing for political office.

Economy Driven Voting at the European Parliament Elections

Allan Padar, Master of Comparative Politics

It is not unusual for the ruling parties to be unsuccessful at the European Parliament elections, and not to be able to repeat the success achieved at the elections to the national parliament. The voters tend to choose completely different parties at the European Parliament and the national parliament elections, even though the same parties compete for seats in both. One of the main reasons why the ruling parties lose so many votes is considered to be the poor state of economy. According to this, ruling parties lose votes in poor economic situations and win them when the economy is on the up. During the European Parliament elections in 2009, economic indicators of most EU countries were in significant downfall, which presumes that the election results are strongly based on economic considerations. The aim of this study is to explain how the economic situation affected the penalising of the ruling parties during the European Parliament elections in 2009. Primarily, behaviour patterns of individuals were tested. First, the voter's choice affected by the general economic situation of the state or by his or her personal economic situation; second, if the individual evaluates the state's economy retrospectively or prospectively. Another part of the study also examined if the voters believed the government to be responsible for the state's economic situation and how this affected their choice of party.

The results of the analysis showed that the ruling parties were significantly penalised during the 2009 European Parliament elections. A significant number of people who had previously supported the ruling parties gave their votes to non-ruling parties. The individual choice was mostly affected by the state's economic situation. The better it was believed to be, the more votes went to the ruling parties. Both retrospective and prospective evaluations of the economy proved to

be of great value. The choice was also affected by the family's economic situation; people who were better off were more likely to vote for the ruling parties. The government was held responsible for the state's economy, and people used the European Parliament elections to show their dissatisfaction with the government's activities by voting for the parties that were not part of the government.

STUDIES AND OPINIONS

Performance Budgeting

Challenges and Dangers of Performance Budgeting*

Ringa Raudla, Senior Researcher, Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance, Tallinn Technical University

The goal of the article is to examine the challenges and dangers involved in performance-based budgeting and to make recommendations on how to proceed with the performance budgeting reform in Estonia. Based on the existing academic literature on performance budgeting (which has extensively examined the experiences of other countries with various forms of performance based budgeting), it can be argued that those forms of performance budgeting reform that seek to establish closer and more direct links between performance indicators and resource allocations can bring about significant negative effects, including the following problems: diminished motivation of public officials (who may feel that they have been made unfairly responsible for outcomes not entirely under their control); declining quality of the performance information (if officials know that achieving specific indicators is linked to budget appropriations); playing the system (e.g. focusing on those dimensions of performance that are directly measured by the indicators). Furthermore, the experiences of other countries have shown that introducing a performance budgeting system where the budget law is structured according to outputs and outcomes (rather than inputs), has reduced the transparency of the budget and diminished the role of the parliament in the budgetary process. In light of the problems that the existing studies on performance budgeting have pointed out, a recommendation can be made to proceed with the performance budgeting reform in Estonia in a very cautious - manner, while the Ministry of Finance should consult more extensively with the members of the parliament as well when planning further steps of the reform. The Estonian public sector is certainly not yet ready for the adoption of the performance-based budget format.

Human Rights

Sexual Orientation in the Heteronormative Human Rights Law Regime

Liiri Oja, Adviser, Research Department, Chancellery of the Riigikogu; Lecturer of Constitutional Law, Faculty of Law, University of Tartu

This article argues that human rights should not depend on one's sexual orientation, and that a heteronormative legal system marginalises people by

treating them as objects of state power. The point of departure for the article is an analysis by the Estonian Chancellor of Justice from 2011 in which the Chancellor found that the *status quo* that does not allow same-sex couples to give their relationship a legal status similar to marriage is unconstitutional, but this does not mean that same-sex couples should have a constitutional right to marriage. In other words, the Chancellor stated that same-sex couples should be able to get legal recognition for their relationships, but this does not have to be a marriage. This conclusion is found to be inaccurate as the Estonian Constitution does not actually protect people with only a *certain* sexual orientation, does not protect marriage as a union only between a woman and a man, and does not define *family* through marriage. Rather, the Constitution protects people within the institution of marriage by providing that both parties are equal, and protects family *as such* without proposing a model family. The article draws from a critical legal studies discourse and shows why the narrative around human rights and sexual orientation is flawed and harmful. The author criticises the approach according to which rights are *given* to people by human rights conventions or constitutions, and compares heteronormativity and sexual orientation to race (racism) and gender, and argues that these are all just socially construed concepts. Furthermore, a broader argument against fetishism and obsession with constitutions is made, suggesting that should the Estonian Constitution require differentiating between people based on their sexual orientation, we should seriously reconsider the value of a constitutional text like that.

Research and Development

Estonia's International Position, on the Basis of Research and Development Activities of the Business Sector

Janno Reiljan, Professor of Economics, University of Tartu

Ingra Paltser, Assistant, Chair of Public Economics and Policy, Institute of Economics, University of Tartu

Outcomes of research and development activities and innovation in the business sector of a state are shaped through a complicated, often contradictory process under the influence of various fields of innovation policy. There are large discrepancies in the theoretical treatments as well as the empirical analyses of the shaping of research and development activities and innovation in the business sector. The study organises theoretical treatments into a system, analyses the problems brought out in empirical studies and evaluates Estonia's international position based on indicators of research and development activities and innovation in the business sector, compared to the position of the European Union and the states closely associated with it.

In order for the research and development activities and innovation to be successful in the business sector, a comprehensive innovation policy support system must be developed. In addition to government sector research and development activities, the business sector should be supported first and foremost

by the education system, and a legal environment necessary for deepening the cooperation must be shaped.

The intervention of the government sector is only justified when market or system failures appear in the business sector; however, their detection is not easy. The possibility of applying government sector support mechanisms is created by measures that do not lead to distortions of competition when eliminating market and system failures.

The importance of research and development activities of the public sector must be emphasised. The business sector is offered results of fundamental studies as an outcome of the research and development activities of the government sector, as well as infrastructure and personnel for carrying out the research and development projects of the business sector.

The empirical analysis involved 18 indicators that describe research and development activities and innovation in the business sector, which brought out different assessments of Estonia's position. The results of both the theoretical and the empirical analysis show that Estonia must improve its work in developing the innovation policy support system of the business sector and the adequate and efficient support measures in order to improve its international position.

Labour Market

Expectations of Employers and Vocational Education: What Do Employers Expect?

Mihkel Nestor, Analyst, Praxis Centre for Policy Studies

PRAXIS Centre for Policy Studies conducted a study to see whether Estonian private sector employers consider the competence of the employees who have graduated from vocational education in recent years to be of the required level, and what are their expectations of the vocational education system. The study combined qualitative and quantitative methods; among other things, a survey was conducted among more than 400 businesses that had employed staff with vocational education.

In general terms, employees who have received vocational education during the last five years are not rated highly by the employers. The attitude and the social maturity of young people cause concern. The employers are well aware of the improved and modern study environment and consider this a strong part of the vocational education. The most important reproach to schools is their excessive concessions where the quality of education is concerned. Employers believe that vocational schools accept students who have no interest and no ability to acquire the profession for the sake of the capitation fee. Another acute problem is that attractively named specialities are created to lure students, although these sadly have little value on the labour market. Only one third of businesses find enough employees from the graduates of vocational schools. Employers link the paucity of

qualified work force to the bad reputation of vocational education. The state is expected to intervene more into the shaping of educational choices.

Regarding the cooperation of schools and businesses, the main problem is the low initiative of both parties. The ability to cooperate with vocational schools is also linked to cooperation between the businesses of a specific field.

According to the experiences of other countries, job-based training provides a good opportunity for improving the involvement of employers into the shaping of the content of vocational education, which would help to increase the concordance between the skills of the graduates and the requirements of the labour market. The awareness of the Estonian employers of the job-based study format is fairly poor, but the opportunity of providing this is viewed as positive. Experiences of other countries in reconciling the needs of the vocational education and the labour market show how important the cooperation of businesses and schools is and how important is the constant field specific work for keeping the content and the volume of the education in line with the needs of the labour market. Businesses would be happy if vocational education becomes popular and is a choice rather than a consequence.

From School to Work, from Child to Parent

Marti Taru, Researcher, Institute of International and Social Studies, Tallinn University

The author has concentrated on two significant changes in the life of a young person: the transfer from the education system to the labour market, and becoming a parent instead of being someone's child. During the last decades, the young people of Estonia have started to join the labour market at a remarkably later age than before. The age of starting a relationship and becoming a parent has also risen. The data analysis that centred on reaching adulthood showed how Estonian young people transfer from the education system to the labour market and become parents. An important finding is the so-called *emerging adulthood* that occurs around 20 years of age. This is the stage in life when most young people are enjoying all the rights and freedoms, but are not yet bound by work relations or obligations connected to bringing up children. This relatively obligation-free time provides young people with the possibility to get to know themselves and evolve. Those who become parents at a young age cannot grant themselves a similar period of self-cognition. A category apart is formed by the young people who neither study nor work.

Copyright

General Problems in Developing and Using Study Materials

Ülle Vanaisak, Lecturer, Head of the Chair of Law Enforcement, Police and Border Guard College, Estonian Academy of Security Sciences

The article treats the economic and moral rights of the author on works created in execution of duties of employment. Examples are given from a short study on copyright carried out among the regular and visiting lecturers of the Police and Border Guard College of the Estonian Academy of Security Sciences.

The author of the article conducted a short study during the spring semester of 2013 in order to determine the views of lecturers regarding developing study materials and their later use in the Police and Border Guard College of the Estonian Academy of Security Sciences. The sample group included 29 lecturers, forming 67.4 % of the overall sample group. The study looked at the following topics: the rights of the lecturer on a work created in execution of their duties of employment; the later use of the work or the idea of the lecturer by themselves, by other lecturers or by students; joint and co-authorship of a lecturer and a student in compiling a thesis; the use of the work of a student as a teaching aid; the right to add to or to alter study materials; and issues related to publishing study materials.

The moral rights of the author have been provided in clauses 12(1)1–9) of the Copyright Act, which state them as following: right of authorship; right of author's name; right of integrity of the work; right of additions to the work; right of protection of author's honour and reputation; right of disclosure of the work; right of supplementation of the work; right to withdrawing the work, i.e. request that the use of the work be terminated; and right to request that the author's name be removed from the work which is being used.

The definition of economic rights has been provided in § 13 of the Copyright Act, which says that the author enjoys the exclusive right to use their work in any manner, to authorise or prohibit the use of the work in a similar manner by other persons and to receive income from such use of their work. Under clauses 13(1)1–11) of the Copyright Act, the author holds the following economic rights: right of reproduction of the work; distribution right; right of translation of the work; right of alteration of the work; right of collections of works; right of public performance; right of exhibition of the work; right of communication of the work; right of making the work available to the public; right of carrying out the author's architectural, design, applied arts, etc., project.

The study shows that lecturers do not differentiate between the economic and moral rights of the author and are not quite sure how and to what extent the works created by them can be published or made available to the public. Based on the results of the short study and the Estonian experts of intellectual property regulations (Heiki Pisuke and Aleksei Kelli), the author finds that a cross-university unified regulation of intellectual property could be applied to authors who are also lecturers, in order to ensure equal treatment of authors.

Secondly, the Copyright Act should definitely be amended with a regulation on the free use of works. This is imperative because in the modern globalising world any result of a creative work could form the foundation of new knowledge that takes the society forward. This must absolutely be done in a flexible way, so that the rights of the author and the public interests remain in balance.

Training

Internal Security, Search for the Ideal Human Resources Manager and the Need for Further Training

Aare Kasemets, Researcher, Institute of Internal Security, Estonian Academy of Security Sciences

Tanel Oppi, Head of the Further Training Centre, Estonian Academy of Security Sciences

Detection, prevention and elimination of security risks in the society depend on the capability of internal security leaders. The article analyses the needs for professional development and support services for the leaders, based on the results of the project „Creation and Implementation of Sustainable Development Support for Top and Middle Managers of Internal Security Agencies”.

The architecture of legal acts connected to the implementation of the European Union internal security strategy (2010) includes over 20 legal fields, which are connected to around 150 Estonian legal acts and 20 government agencies.

The authors think that the component of human resources management should be increased in the further training of leaders of internal security agencies with paramilitary organisational culture, in order to guarantee the cooperation capability in the context of a turbulent high risk society. Low cooperation capability and low value given to human resource management are a source of risk for the internal security, which could be changed with the help of additional training. The mapping of problems shows that further training of the leaders of the Estonian internal security field lacks a systematic basis that would integrate international knowledge and Estonia's experiences.

In order to study the quality and the leadership competence of human resource management in internal security field, the components of the internal security field as a knowledge system were first determined, proceeding from models in the fields of security science, police science and crisis management.

The literary review is looking for answers to the question what are the preferred organisational cultures, the characteristics of the ideal leader, the leadership styles and the leaders who can and want to increase the value of human resources that are active in the field of internal security.

The empirical study analysed the measures related to human resources in internal security development plans; it looked at the competence models of leaders and further training systems in other countries, organised leadership workshops and conducted two e-questionnaires among the personnel units and leaders (n=34), in order to assess the situation of further training for leaders, the need for training, and proposals.

The most important conclusions and proposals are the following.

Introduction of knowledge-based human resources leadership principles depends largely on the values, knowledge and leadership capabilities of politicians and top leaders. Ensuring good leadership quality in agencies requires a new internal security policy paradigm that could serve as a foundation for a development and training system that supports the work of the leaders of the Estonian internal security field. Studies show that it might be sensible to offer integrated development and training activities to the target group of internal security field leaders.

The e-questionnaires and workshops revealed the big interest of leaders in human resource management. Four executive power level proposals made the cut. Firstly, an information base of the competences and developmental needs of the leaders and the leadership reserve, spanning the whole administrative field, should be established at the Ministry of Internal Affairs. Secondly, more attention should be accorded to developing the competences and the services of personnel and training units (personnel strategy). Thirdly, the potential of internal security agencies should be used more extensively than before in creating development services (incl. teacher training courses for top specialists, CEPOL, transfer of knowledge). Fourthly, the cooperation network of personnel leaders in the field of internal security should be strengthened.

Three proposals are inextricably linked to the political leadership level: 1) the quality of legislature regulating the work of internal security agencies, with the objective of reducing the administrative load of the leaders; 2) avoidance of politisation of leading officials, i.e. influence peddling, and supporting the building of a competence based career system; and 3) financing of studies related to developing human resources management, in order to acquire base data on the Estonian society for leadership training as well as for creating innovative e-study materials.

CIVIL SOCIETY AND STATE AUTHORITY

Squatting

The Story of the Squat House on Anna Haava Street 7a, Tartu

Mari-Liis Leis, squatter

Squatting matches the need and the opportunity. It is recycling to restore buildings that have been empty for years, and to bring them back to life. Houses often stand empty because of the indifference or helplessness of their owners; while those who, on the one hand, are in need, and, on the other hand, have ideas on what to do with the buildings, have no ownership. In Tartu, squatting has usually meant short term occupation of buildings, but since the spring of 2011, squatters have taken over the house of Anna Haava Street 7a. The squatters had three objectives: to raise the problem of empty buildings in Estonia and to introduce squatting as a means for taking abandoned houses into use; to establish living quarters on the first and second floor for those in need; to create an open community centre on the ground floor for public use. Voluntary work, joint

activities, environmental sustainability and green ideas are the founding principles in the house. But first and foremost this is a place for human beings. Squatting gives a new life to empty buildings and supports the shaping of a community where principles of mutual assistance can function.

HISTORY OF THE PARLIAMENT

Restoration of Independence

Development of Democracy in Estonia: from Disclosure to the Restoration of Independence (1986–1991)

Peet Kask, Physicist, Senior Researcher, Estonian branch of PerkinElmer

Küllo Arjakas, Historian, Head of the Tallinn City Archives

After a depressing Communist Party dictatorship, otherwise known as the Soviet era, the second national awakening began in Estonia on the second half of 1986. This short period brought along three hugely significant revolutions: restoration of national independence (revolution in statehood), building up of democracy (revolution in social structure) and substitution of planned economy with market economy (revolution in economy). Historians specialising in recent history, and the general public, have largely concentrated their interest in the first of these, i.e. the restoration of national independence. Even this has often been treated one-dimensionally, as a one-day event; in actual fact, the state building went on for years before the events of August 1991.

The article concentrates on the transition from dictatorship to democracy. The development of democracy in Estonia since 1986 can be divided into four stages: 1) the era of disclosure – July 1986 until April 1988; 2) the era of political movements – April 1988 until March 1990; 3) the era of the elected Supreme Council until the national independence was achieved – March 1990 until August 1991; and 4) the era of flawed democracy after the declaration of independence, still ongoing. The next era could be – and hopefully will be – the era of consolidated democracy. The experts of The Economist consider 8.0 as the lowest Democracy Index of a consolidated democracy. The article focuses on the first three stages of the transition to democracy. One basis for the analysis is the democracy assessment concept developed by the experts of the magazine The Economist. This has been used for indexing democracy in over 160 countries in 2006, 2008, 2010, 2011 and 2012. The Democracy Index value is calculated based on answers to 60 questions in five categories. The Economist questionnaire was applied to Estonia retrospectively, since the stagnation era, from 1986.

The Democracy Index in the Estonian SSR in mid-1980s was around 3.0. This is a typical Democracy Index of autocratic regimes; e.g. in 2012, it was 3.0 in China and Belarus, and 3.5 in Cuba. The only category where the Estonian result was paradoxically quite high was democratic political culture. In our assessment, according to answers to eight questions in that category, Estonia's score was 7.5.

At the height of the disclosure era, we assessed the Democracy Index to have risen from 3.0 to 3.7. The rise occurred by 0.5 score points in 10 questions out of 58, and fell in only one.

By March 1990, the Democracy Index, compared to December 1987, had made an incredible rise from 3.7 to 7.5. In the category of election process and pluralism, the score had risen from 0.7 to 7.1. In the category of the functioning of the government, the rise had been from 0.1 to 4.9. Political participation was at a high point, with the index having risen from 4.4. to 8.3. (We assess the index in this category to have currently fallen to 5.6; to compare: the experts of The Economist have assessed Estonia's index in this category to have remained steadily at 5.0 from 2006 to 2012.) The index has risen slightly in the civil liberties category, from 6.0 to 8.3. Among the 58 questions of the questionnaire, the score has decreased in only two questions and there has been progress in as many as 37.

On 20 August 1991, the Supreme Council adopted a decision on the national independence of Estonia. The development of democracy in Estonia after the independence took a whole new form. In August 1991, immediately after the independence was achieved, the Democracy Index had risen fantastically in our assessment. We assess it to have been 8.5. With this result, in 2012 we would rank 14th among the fully democratic states in the whole world.

20 years later (in 2012), The Economist assesses Estonia's democratic index to be 7.6. This score places us among the flawed democracies. (To compare: the authors of this article assess Estonia's democracy in 2012 to be 7.5 - quite close to the assessment of The Economist). During the six years when The Economist has been publishing the reports (2006–2012), Estonia's democratic index has dropped very slightly (by 1.3 points).

Last Supreme Council

Publication of an Overview on the Transition Era Parliament

Rein Järlik, Member of the 20th of August Club

On 19 August 2013, the Chancellery of the Riigikogu and the National Library of Estonia presented a collection of articles on the 12th Supreme Soviet of the Estonian SSR that convened on 29 March 1990, continued as the Supreme Council of the Republic of Estonia from 8 May 1990, and decided to dismiss itself on 14 September 1992. The collection is titled *12th Supreme Council of the Estonian SSR / Republic of Estonia 29.03.1990–29.09.1992. Statistics and overviews* (2013). On this very day 22 years ago, the 46th extraordinary session of the Supreme Council began on Toompea, and a day later, on 20 August 1991, the decision on the independence of the Republic of Estonia was made. The book studies the Supreme Soviet elections, introduces the members, directing bodies and standing committees of the Supreme Soviet, as well as other committees and working groups that functioned during those two and a half years, and whose setting up was often dictated by the life itself, as well as the legal acts that regulated the work of the Supreme Soviet. The collection confirms convincingly that the Supreme Council also played a

pioneering role in foreign relations. The most extensive part covers the legislative drafting work of the Supreme Council. During those 2.5 years, 155 legal acts were adopted, 114 of them after the restoration of national independence, so within less than a year. This overview of the activities of the last Supreme Council to have functioned in Estonia provides a better understanding of one of the most turbulent periods in Estonia's history.

On the Last Supreme Council without Prejudices and Emotions

Margit Muul, Consultant, Research Department, Chancellery of the Riigikogu

Since 2004, the Chancellery of the Riigikogu in cooperation with the National Library of Estonia have been issuing collections on statistics concerning the activities of the Riigikogus. The idea for the collection on the 12th Supreme Council (*12th Supreme Council of the Estonian SSR/ Republic of Estonia: 29.03.1990–29.09.1992. Statistics and overviews*. Edited by Aaro Mõttus. Tallinn: Chancellery of the Riigikogu, National Library of Estonia, 2013) came from the Board of the 20th of August Club. As the last Supreme Council played an important role in restoring the independence of the Republic of Estonia, yet no publication summarised its activities, the idea was carried out. Although the publication is number four in the series of statistical collections, historically it precedes the earlier volumes.

History of a Law

Ten Years of the Persons Repressed by Occupying Powers Act

Kuno Raude, Member of the VII Riigikogu

The article describes the preparation of the draft of the Persons Repressed by Occupying Powers Act, forming of the government committee dealing with the problems of the repressed people and the passing of the Persons Repressed by Occupying Powers Act. The Act entered into force on 1 January 2004.

The main purpose of the Persons Repressed by Occupying Powers Act was to alleviate the injustice caused to persons who were illegally repressed by the states that occupied Estonia from 16 June 1940 till 20 August 1991. The Act provided the definitions of unlawfully repressed person and occupying power, established the benefits, subsidies and pension rights extending to the unlawfully repressed persons and the persons considered equal with them, and the obligations of the Government to the repressed people. It is clear that the state of Estonia could not then and cannot now rectify the irreparable damage done by the occupying powers at the expense of the taxpayers. This was, is and will be the task of the occupying powers. Unfortunately the politicians have not had enough will, and maybe also courage to tackle this issue with the authorities of Russia and Germany. But through alleviating the suffering caused to its citizens, the state could and can express its political will in condemning the crimes committed by foreign powers. Naturally this law did not solve the problems of the repressed people. But it is possible to make the laws more considerate according to the real needs and changed possibilities, and it has to be done.

LITERATURE AND DATABASES

Digital Archiving

Digital Archiving Trends in Estonia

Lauri Leht, Director of the Digital Archives of the National Archives

The National Archives of Estonia is the main public institution that preserves archival documents. The Digital Archives of the National Archives has to deal with all kinds of digital archival records. In practice, so far the main deliveries of digital records to the archives have been connected to non-regular events, such as reforms of institutions or public registers. But as the widespread use of digitally signed documents in the Estonian public sector is celebrating its first decade, a notable inflow of digital deliveries to the National Archives is predicted from 2015 onwards. This is also supported by the new Archives Act (in force from 1 January 2012) which reduced the general delivery period of archival documents from public institutions to the National Archives from the previous 20 years to 10 years, keeping first and foremost in mind the digitally created records. The Digital Archives uses migration (not emulation) as the main long-term preservation strategy. To enable convenient delivery procedures of digital records from public institutions, the Digital Archives has developed special software (Universal Archiving Module or UAM) for the archivists of institutions. Other current issues in the field of long-term digital archiving include solving the problems of preserving digitally created film footages as well as public registers and databases.

Nimeregister

Aare, Juhan 166

Abbott, Tony 190

Abe, Shinzo 195

Afriyie, Adam 203

Albors-Garrigos, Jose 103

Alexy, Robert 96

Allik, Jaak 167

Andreescu, Viviana 144, 145

Andrejev, Viktor 176

Ansip, Andrus 17, 229

Arjakas, Küлло 165, 168, 215, 239

Arrow, Kenneth J. 209

Arundel, Anthony 99

Babiš, Andrej 203

Barrera, Rosa Rodriguez 104

Belderbos, René 100

Berisha, Sali 189

Berlusconi, Silvio 195

Bettel, Xavier 198

Blair, Tony 29

Blau, Francine D. 209

Boatwright, Karyn 145

Bone, Peter 202

Boucher, Stephen 206

Brancati, Dawn 54, 61

Butler, Judith 93

Calderoli, Roberto 195

Cameron, David 202, 203

Carrubba, Cliff 67

Charles, Maria 209

Chowdhury, Salauddin
Quader 191

Churchill, Winston 11

Czarnitzki, Dirk 103

Curristine, Theresa 82

al-Damissi, Qusay 196

De Bruijn, Hans 85

de la Fuente, Juan Manuel 104

de Maizi re, Thomas 201

Duff, Andrew 65

Duffy, Bruce 7, 19, 49, 77, 155, 161, 181, 211, 221, 243

Edquist, Charles 100

Ehin, Piret 53, 61, 215, 232

Einasto, Jaan 13, 14

Falk, Martin 101

Farkas, Dénes Kalev 7, 19, 49, 77, 155, 161, 181, 211, 220, 221, 243

Fernández de Kirchner,
Cristina 190

Fields, Barbara J. 93

Fields, Karen E. 93

Fjuk, Ignar 176

Forrest, Linda 145

Freeman, Richard B. 210

Fyssas, Pavlos 196

Galende, Jesús 104

Gapšys, Vytautas 197

Gedvilas, Vydas 197

Georghiou, Luke 103

Goble, Paul 208

Grizzle, Gloria 85, 86

Grusky, David B. 209, 210

Guellec, Dominique 102

Halappanavar, Savita 194

Halla-aho, Jussi 202

Heinäluoma, Eero 202

Henri, Luksemburgi suurhertsog 198

Hiio, Toomas 179

Hillermäa, Rita 172

Hindov, Juhan 169

Hirvisaari, James 202

Hollande, François 200

Hollanders, Hugo 99

Hood, Christopher 86

Hänni, Liia 176

Isenberg, Jim 145

Janda, Kenneth 38, 39

Jefferson, Thomas 35

Jouanno, Chantal 200

Juncker, Jean-Claude 197, 198

Jõks, Allar 94

Järlik, Rein 172, 215, 240

Kadastik, Mart 166

Kallas, Siim 166, 177

Kama, Priit 179

Kangur, Riho 35, 215, 230

Karzai, Hamid 189

Karulin, Ott 23–26, 28, 29, 215, 229

Karvonen, Lauri 37

Kasemets, Aare 6, 140–142, 215, 237

Kask, Peet 165–167, 169, 216, 239

Kaskla, Giina 206, 216

Kattel, Rainer 89

Kedys, Drąsius 197

Kelli, Aleksei 133, 137, 138

Kender, Kaur 14

Kenny, Enda 194

Kerde, Heino 178

Khan, Imran 199

Kirikal, Jaak 177

Kirss, Tiina 15

Klein, Valve 172

Kofi, Fawzia 189

Kostabi, Heino 176

Kricheli-Katz, Tamar 209

Krull, Hasso 18

Kurg, Kalle 166

Käbin, Tiit 167, 176

Kyenge, Cécile 195

Lahtein, Harry 141

Laitin, David D. 209

Lang, Rein 27

Langemets, Andres 166

Lauristin, Marju 175–177

Laurits, Peeter 5, 6, 11, 216, 228

Lebedev, Vladimir 176

Leht, Lauri 185, 216, 242

Leis, Mari-Liis 159, 216, 239

Letta, Enrico 195, 196

Licht, Georg 103

Ligi, Jürgen 45

Liivak, Lembit 178

Lindpere, Heiki 168

Lippmaa, Endel 166

Lipset, Seymour Martin 53

Lopmann, Evelin 179

Lucas, Edward 206

Lõhmus, Uno 168

Made, Tiit 166

Madise, Ülle 53, 216, 232

Manjón, Juan Vicente García 100

Mansour, Adly 192

Margvelašvili, Giorgi 193

Maruste, Rait 35, 216, 230

Masing, Uku 13, 14

McAdam, Doug 209

McGann, James 206

Mendelejev, Dmitri 13

Menšikov, Vitali 176

Meri, Harald 172

Meri, Hindrek 177

Meri, Mart 23–25, 27–30, 216, 229

Merkel, Angela 201

Meta, Ilir 189

Michaloliakos, Nikos 197

Mikko, Marianne 42, 217, 231

Morsi, Mohamed 192

Mujica, José 204

Muul, Margit 175, 217, 241

Mõttus, Aaro 172, 175, 241

Müller, Wolfgang 38

Nečas, Petr 203

Nestor, Mihkel 115, 217, 235

Nugis, Ülo 170, 176

Obama, Barack 190

Oja, Liiri 92, 217, 234

Okamura, Tomio 203

Oll, Aadu 178, 179

Oppi, Tanel 140, 142, 148, 217, 237

Orbán, Victor 204

Orešarski, Plamen 191, 192

Padar, Allan 67, 217, 232

Palk, Gerli 172

Palm, Viktor 167

Palmiste, Endel 179

Paltser, Ingra 99, 101, 217, 234

Parts, Juhan 179

Peevski, Deljan 191, 192

Perković, Josip 194

Pisuke, Heiki 132, 135–138

Plevneliev, Rosen 192

Polachek, Solomon 209

Pomerants, Marko 179

Powell, Bingham 69

Putin, Vladimir 204

Rama, Edi 189

Raud, Rein 15

Raude, Kuno 178, 179, 217, 241

Raudla, Ringa 81, 83, 86, 218, 233

Reich, Rob 209

Reif, Karlheinz 67

Reiljan, Janno 99, 101, 218, 234

Reinkowski, Janina 103

Reinsalu, Urmas 178, 179

Reisik, Marie 42

Roots, Harry 143

Rowe, Michael 145

Rudd, Kevin 190

Rusnok, Jiří 204

Ruusing, Helle 5, 23–27, 29, 218, 227, 229

Rüütel, Arnold 168, 176

Saakašvili, Mihheil 193

Samaras, Antonis 196

Sarapuu, Külli 89

Sarkozy, Nicolas 200

Sarv, Enn 178, 179

Satz, Debra 209

Savi, Riin 89

Savisaar, Edgar 166, 177

Scheller, Johannes 201

Schick, Allen 82

Schmitt, Hermann 67

Schwarzenberg, Karel 203

Sharif, Nawaz 199

al-Sharif, Talal 196

Sieberer, Ulrich 38

Sillajõe, Siiri 46, 218, 231

Singer, Peter 209

Sobotka, Bohuslav 204

Soini, Timo 202

Solberg, Erna 199

Solvak, Mihkel 53, 61, 218, 232

Sørensen, Anders 101

Stamper, Norman H. 144

Stern, Eric 144

Sulkakoski, Liisa 59

Sundelius, Bengt 144

Sutrop, Urmas 16

Taagepera, Rein 168, 169

Tabur, Lauri 142

Talmar-Pere, Annika 141

Talts, Karina 5, 6, 11, 218, 228

Tammaru, Jüri 168

Tammel, Kaide 89

Tarand, Indrek 53, 59, 61, 65

Tarand, Kaarel 27

Taru, Marti 123, 218, 236

Teder, Indrek 92, 94, 95

Tereping, Avo-Rein 134

Tiidelepp, Martin 146

Timpone, Richard 67

Titma, Mikk 166

Toomla, Rein 31, 218, 230

Traat, Uno 142

Tõnisson, Ilmar 159

Tõnisson, Jaan 159, 160

Uluots, Ülo 176

Uspaskich, Viktor 197

Uudam, Margus 179

Vaher, Ken-Marti 179, 180

Valk, Heinz 167

Vanaisak, Ülle 132, 219, 236

Van Helden, Jan 85

van Pottelsberghe, Bruno 102

Varju, Peep 178

Washington, George 35

Vassil, Kristjan 53, 219, 232

Weber, Max 209

Veidemann, Rein 166

Venckienė, Neringa 197

Wharton, James 203

Whitten, Guy 69

Viiding, Juhan 13, 14

Viljamaa, Piret 189, 219

Vito, Gennaro 144, 145

Vonžutaitė, Vitalija 197

Vähi, Tiit 177

Väljas, Vaino 168

Väljataga, Märt 23–30, 219, 229

Vöörmann, Mai 209, 219