

Kohaliku esindusvõimu erakonnastumine

Anu Toots (RiTo 7), Tallinna Pedagoogikaülikooli halduspoliitika dotsent

Kohalikus esindusvõimuses on erakondade roll mõjukas eeskätt valimiskampaania ajal. Oma hoiakutes ja saadikutöös arvestavad volikogu liikmed rohkem kohaliku rahva kui erakonnaga.

Eesti kohalikku poliitikasse on erakonnad tõsiste tegijatena ilmunud üpris hiljuti, alles 2002. aasta volikogude valimiste ajal. Pöördepunktiks said seadusemuudatused, mis algselt keelasid kohalikel valimistel kodanike valimisliitude loomise. Oma osa mängis ka parteide organisatsiooniline tugevnemine, mida samuti sundisid tagant muudatused erakonnaseaduses ja mittetulundusühingute seaduses.

Valimisstatistika ja erakonna põhikirjade analüüs annab alust väita, et kohalikud valimised ja otsustamisviisid volikogudes sarnanevad üha enam Riigikogus toimuvaga, kus kõik protsessid (kandidaatide ülesseadmine, konkurents, komisjonide komplekteerimine) käivad erakondade kaudu.

Siiski püsivad ka need traditsioonid, mille järgi ülalt alla toimunud valimiste parteistamine pole muutnud varasemaid kohaliku demokraatia mustreid. Väidetakse, et Eestis on volikogude valimised jätkuvalt isikuvalimised, kus kandidaadi tuntus ja populaarsus kohalike elanike seas tagab valimisedu. Käesolevas artiklis püüame analüüsida parteide osalust viimastel, 2002. aasta kohalikel valimistel, kõrvutades valimisstatistikat volikogude liikmete hinnangutega parteide rollile volikogude töös. Hinnangud on saadud 2002. aasta lõpus läbi viidud rahvusvahelise küsitluse "Demokraatliku valitsemise indikaatorid kohalikus omavalitsuses" andmestikust, milles osales 1878 volikogu saadikut 119 omavalitsusest.

Erakondade tegevuse stiil ja intensiivsus kohalikul tasemel on formaalselt määratud partei põhikirjaga, mis sätestab valdades/linnades tegutsevate osakondade autonoomia. Üldjoontes on erakondade põhikirjad sarnased, ühtivad ka kohalike organisatsioonide vabadused ja kohustused valimiskampaanias.

Põhikirjade järgi on kohalikel osakondadel märkimisväärne autonoomia. Kuigi nad peavad järgima partei programmilisi seisukohti ja põhidokumente, jääb osakondadele õigus koostada oma tegevusplaan ning valida koostööpartnereid. Viimane ongi toonud kaasa olukorra, kus ühed ja samad parteid on mõnes omavalitsuses koalitsioonipartnerid, teises paiknevad võimu vastaspoolustel. Osalus valla/linna volikogude valimistel on suuresti kohaliku organisatsiooni kujundada. Osakonna juhatus esitab üldkogule kinnitamiseks kohaliku valimisplatvormi ja kandidaatide nimekirju volikogu valimisteks, tugevamate erakondades nagu Res Publica ja Keskerakond kasutatakse ka sisevalimiste põhimõtet.

Erakonnad ei tegutse siiski vaakumis, vaid keerulises poliitilises keskkonnas. Seetõttu ei sõltu ka nende valimiskäitumine mitte üksnes organisatsiooni sisekorrast, vaid samuti välisest konkurentsist ja reeglitest. Viimaste osas on 1990. aastail toimunud märkimisväärsed muutused.

Kandideerimismustrid on teisenenud

1990. aastate esimesel poolel pidasid suured parteid kohalikke valimisi vähetähtsaks. Statistiliselt kinnitab seda tõsiasi, et väikesed Riigikogus esindamata erakonnad panid kohalikele valimistele välja märksa suurema arvu kandidaate ja nimekirju. Näiteks 1993. aastal oli nimekirjade arvu poolest Isamaaliidu järel teisel kohal Eesti Rahvuslik Erakond. 1996. aastal osales kõige suurema nimekirjade arvuga Eesti Pensionäride ja Perede Liit, samal ajal kui Keskerakond oli alles kaheksas, Sinise Erakonna järel. Seejuures on arvesse võetud nii erakonna oma nimekirjad kui ka valimisliitude nimekirjad.

Nüüdseks on olukord radikaalselt muutunud. 2002. aasta kohalikel valimistel esitasid enim nimekirju just võimsamad parteid, kes on tugevad ka keskvõimu tasandil: Rahvaliid (159), Keskerakond (156), Res Publica (117). Vähese mõjujõuga erakonnad otsustasid seevastu üldse mitte osaleda või tegid seda üksikutes omavalitsustes. 19-st registresse kantud erakonnast jäi 2002. aasta volikogude valimistelt kõrvale seitse, kolm parteid esitasid ainult 1–3 nimekirja. Niisiis pole kohalikud valimised nüüd enam teisejärguliste tegijate katselava, vaid tõsine parteipoliitiline ettevõtmine.

Joonis 1. Erakonnanimikirjade arvu kasv kohalikel valimistel 1993–2002

Teine muutus parteilise kontsentratsiooni kõrval on üksikkandidaatide ja kodanikualgatuse hääbumine. Kuigi pärast õiguskantsleri sekkumist lubati kodanike valimisliidud veel viimast korda valimistele, oli seadusemuudatus juba oma mõju avaldanud. Kodanike valimisliitude arv langes möödunud aastal järsult eelnenud valimistega võrreldes. Kui varem ületas kodanike valimisliitude arv 2–7 korda erakonnanimikirjade hulga, siis 2002. aastal kujunes vastupidine olukord – erakonnanimikirju oli üle kahe ja poole korra enam. Nimekirjade koguarv on muutunud vähe, põhisuund on parteide ja kodanikeühenduste vahekorra põhjalik teisenemine.

Tabel 1. Nimekirjade ja üksikkandidaatide arvu muutumine

	1993	1996	1999	2002
Nimekirju kokku	844	773	768	872
Erakonnanimikirju	106	152	198	630
Kodanike valimisliite	738	621	570	242
Üksikkandidaate	807	409	159	121

ALLIKAS: Vabariigi Valimiskomisjon.

Nii nagu kodanike valimisliidud, on vähenenud ka üksikkandidaatide osalus. 1993. aasta kohalikel valimistel moodustasid nad 9% kõigist ülesseatud kandidaatidest, 2002. aastaks oli nende osatähtsus kahanenud 0,8%-ni. Viidatud sotsioloogilise küsitluse vastajaist oli kõigest

7% seadnud oma kandidatuuri üles ise, 66% seati üles erakondade poolt. Nüüdseks on vähenenud ka niisuguste omavalitsuste arv, kus valimised toimusid üldse ilma erakonnanimikirjadeta. 1993. aastal oli selliseid omavalitsusi palju (67%), üheksa aastat hiljem aga väga vähe (6%).

Toetus erakondadele on stabiilne

Valijaskonna toetus kindlale erakonnale on sarnane nii parlamendi- kui ka kohalikel valimistel. Parteid, mis olid populaarsed volikogude valimistel 2002. aasta oktoobris, kogusid enim hääli ka neli kuud hiljem Riigikogu valimistel (joonis 2). Seega ei saa Eestis rääkida valijahälte voolavusest, mille üks tunnus on partei erinev populaarsus üld- ja kohalikel valimistel (Dalton 2002). Ka avaliku arvamuse küsitlused ei ole fikseerinud järske muutusi rahva eelistustes, toetusprotsendid on stabiilsed, kui Res Publica tulekuga seonduvad ümberrivistused välja arvata.

Joonis 2. Toetus erakondadele kohalike ja Riigikogu valimiste tulemuste ning avaliku arvamuse küsitluse järgi

ALLIKAS: Vabariigi Valimiskomisjon, AS Faktum.

Nagu võis eeldada, osutus regionaalne toetus erakondadele tugevamini varieeruvaks. Kesk-Eesti põllumajanduspiirkondades naudib Rahvaliit selget liidrirolli. Ida-Virumaal on Keskerakond ootuspäraselt üle kahe korra populaarsem kui teised parlamendiparteid. Tartus ja Tallinnas tõstavad mõned reformierakondlastest linnajuhid oma partei reitingut. Neist üksikuist kõikumistest hoolimata jääb populaarsemate erakondade esikolmik samaks, mis omakorda kinnitab eespool mainitud stabiliseerumise suunda. Samas võib väita, et nendes maakondades, kus parteistumine leidis aset alles viimaseil aastail, on juhtpositsioon veel kristalliseerumata. Nii oli 1999. aastal Võru maakonnas kodanike valimisliitude nimekirjade osatähtsus koguni 90%, Hiiumaal 87%, Pärnumaal 84%. Just nendes, äsja parteistunud regioonides jagunesid 2002. aasta valijate hääled erakondade vahel võrdsemalt kui Harju- ja Virumaal.

Konkurents munitsipaalvalimistel on kasvanud

Tugevate erakondade astumine kohalike valimiste kampaaniasse on mõjutanud ka konkurentsi. Volikogu saadiku koht on muutunud varasemast ihaldusväärsemaks. Ühelt poolt kasvab pidevalt kandideerijate koguarv, mis on tõusnud 8971 kandidaadilt 1993. aastal 15 181-le 2002. aastal. Teisalt muutub konkurents tihedamaks. Viimastel valimistel kandideeris ühele saadikukohale keskmiselt 4,6 inimest, mis on küll jätkuvalt madalam konkurentsis Riigikokku. Sidudes kandidaatide arvu omavalitsuse elanike arvuga, näeme, et omavalitsuse suurenedes konkurents tiheneb. Kui valdades on pilt üpris ühtlane, siis Tartu ja Tallinn moodustavad omaette kategooria. Tallinnas kandideeris näiteks ühele volikogu kohale 20,5 inimest.

Tabel 2. Konkurentsitihedus ja osavõtt 2002. aasta volikogude valimistest

Elanikke omavalitsuses	Kandidaate ühele volikogu kohale	Hääletusprotsent
<1000	3,0	61,7
1000–1999	3,9	58,0
2000–4999	3,9	53,6
5000–9999	5,6	53,6
10 000–49999	8,0	50,4
>50 000	12,9	48,6

ALLIKAS: Vabariigi Valimiskomisjon.

Konkurentsi tihedus jätab paraku hääletaja ükskõikseks. Nagu ülaltoodud tabelist näha, kahaneb osavõtuprotsent sedamööda, kuidas elanike arv ja konkurents suurenevad. Ilmselt võib arvestatavaks põhjuseks pidada distantsi hääletaja ja rahvaesindaja vahel, mida arvuliselt väljendab saadikute ja valijate suhtarv. Väiksemates valdades esindab üks volikogu liige vähem kui sadat hääletajat, suuremates linnades aga enam kui kolmesadat. Narvas, Tartus ja Tallinnas on see suhe koguni 602. Need näitajad viivadki meid järgmiste küsimuste juurde. Kui tihe on side valijate ja valitute vahel? Kelle huvidega volikogud enam arvestavad, kas parteilise ülevõimu probleem võib jõuda ka kohaliku esindusdemokraatiani? Pöördugem vastuste otsingul sotsioloogilise küsitluse andmete juurde.

Mõjukaimad kohalikud võimukandjad

Omavalitsuse otsuseid peaks pluralistlikus ühiskonnas mõjutama erinevad huvirühmad, kes ideaalvariandis eviksid enam-vähem võrreldavat mõjujõudu. Küsimustikus paluti volikogu saadikul hinnata 7-pallisel skaalal 16 erineva ametikandja, institutsiooni või huvirühma mõju omavalitsuse otsustele. Mida madalam pall, seda väiksem mõju. Selgus, et esiviisikusse mahtusid ainult võimu, aga mitte avalikkuse või kodanikuühiskonna organisatsioonid. Enim mõjutavad otsuseid linnapea/vallavanem ning volikogu esimees, neile järgnevad volikogu komisjonid ja fraktsioonid, keskvõimu asutused ja valla/linnasekretär. Kõige väiksemaks hinnati ametiühingute mõju kohalikele otsustele, veidi kõrgema positsiooni kogusid kirikukogudused, ajakirjandus ja kodanikuorganisatsioonid. Tasub tähele panna, et parteifraktsiooni hinnati suhteliselt mõjukaks (4,6 punkti), kuid kohalikku parteiorganisatsiooni mitte (3,5 punkti). See peegeldab parteide evolutsiooni põhisuunda – üha vähem on tänapäeval erakonna tegevuseks kodanikkonna sidumine võimuga, selle asemel pühendub parteieliit võimu teostamisele kartelli või korporatismi põhimõtetele (Mair 2002).

Teiseks võib rääkida ka parteide organisatsioonilise demokraatia vastuolulisusest. Põhikirjade kohaselt tuleb kõik fraktsioonide sõlmitavad kokkulepped ja koalitsioonid parteis

läbi arutada, kohalik organisatsioon kuulab vähemalt korra aastas ära aruande fraktsiooni tööst volikogus. Sotsioloogiliste andmete põhjal võib väita, et tegemist on formaalsusega, kus volikokku mittekuuluvaile liikmeile jääb passiivse auditooriumi roll. Fraktsioon domineerib kohaliku organisatsiooni üle, ka on fraktsiooni liikmete käitumine põhikirjaga normeeritud. Keskerakond nõuab fraktsiooni liikmeilt muu hulgas kooskõlastatud hääletamist, Rahvaliidus toob fraktsioonist väljaastumine kaasa parteist väljaheitmise. Omamoodi kinnituseks öeldule on küsitluse tulemused, millest nähtus, et parteisse mittekuuluvad volikogu saadikud omistavad kohalikele organisatsioonidele suurema mõjujõu (3,73 punkti) kui parteiliikmed ise (3,30 punkti). Seejuures jagunesid valimis parteisse kuuluvad ja mittekuuluvad vastajad enam-vähem võrdselt (vastavalt 485 ja 445 vastajat).

Võrreldes isikuid ja organisatsioone, kes volikogu liikmete meelest otsustusi mõjutavad, näeme mitmeid erinevusi. Suurim lahknevus on mõjujõus, mida avaldab kohalik kodanikkond kas üksiku saadiku või kogu omavalitsuse otsustele. Individuaalsete otsuste tegemisel peeti kohalikke elanikke kõige mõjukamaks. Samas ei suuda vastajate arvates rahvas mõjutada omavalitsuse otsuseid. Volikogu liikmete seisukohavõtte mõjutavad ka fraktsiooni teiste liikmete ning selle organisatsiooni seisukohad, kes nende kandidatuuri üles seadis. Väärrib mainimist, et parteisse mittekuuluvad vastajad pidasid fraktsiooni ja koduorganisatsiooni seisukohtadega arvestamist tähtsamaks kui parteisse kuulujad.

Tabel 3. Otsuste peamised mõjutajad (keskväärtus 7-pallisel skaalal)

	Mõju KOV otsustele	Mõju isiklikele otsustele
Linnapea/vallavanem	5,4	4,6
Sama fraktsiooni liikmed	4,6	5,4
Oma partei organisatsioon	3,5	4,8
Kohalikud ärimehed	4,0	3,9
Kodanikeorganisatsioonid	3,3	4,1
Ajakirjanikud	3,3	3,0
Kohalikud elanikud	3,5	5,5

ALLIKAS: Demokraatliku valitsemise indikaatorid kohalikus omavalitsuses 2002.

Niisugustes kollektiivsetes otsustuskogudes nagu volikogud on raske töötada, kui puudub omavaheline usaldus. Tervikuna suhtusid vastajad pigem positiivselt sellesse, kas kolleegid peavad antud lubadusi. Seitsmepunktilisel skaalal jäi enamik vastuseid 4–5 vahele. Kõige enam usuti, et lubadusi peavad oma fraktsiooni liikmed (5,4), kõige rohkem kaheldi teiste fraktsioonide liikmete antud lubadustes (3,7).

Rahvaesindajail on võimalik tutvuda avalikkuse või huvirühmade seisukohtadega mitmel moel. Taas selgus, et saadikud peavad kõige tähtsamaks isiklike kontakte valijatega (6,1 punkti), samuti perekonda ja sõpru (5,15). Kuigi parteifraktsioon mõjutab saadikute hääletamist, ei ole partei siiski see allikas, kust saadakse otsustamiseks vajalikku infot. Üllatavalt kujunes see ühtlasi ainsaks tunnuseks, kus parteisse kuuluvate ja mittekuuluvate saadikute seisukohad märgatavalt erinesid. Parteitud uskusid, et kohalik organisatsioon võiks olla tähtis infoallikas (4,67), parteiliikmete eneste seisukoht oli märksa tagasihoidlikum (3,14).

Keeruline side valijaga

Niisiis peegeldab erakondade tulek kohalikku esindusdemokraatiasse üldisi parteide arengu suundi, aga ka siirdeperioodile omast vastuolulisust. Nii nagu demokraatia globaalsed trendid, keskenduvad ka meie erakonnad rohkem iseendale ja efektiivsele valitsemisele. Partei esindajate koondamine fraktsioonidesse ning seejärel fraktsiooni tegevuse juhtimine on tänapäeval tähtsam kui mure suure ning aktiivse liikmeskonna pärast. Selline asjade seis seab volikogude saadikud keerulisse olukorda. Ühest küljest peavad nad oma valijaid oluliseks ning sooviksid nende huvidega otsuste tegemisel arvestada, teisalt tajuvad, et rahva hääl ei jõua poliitilise väljundini, jäädes kohalike võimukandjate mõjukuse varju.

Ülalt alla toimunud parteistumine on küll ühtlustanud konkurentsi ja teinud võrreldavaks valimistulemused, kuid demokraatia põhiprobleem – kuidas tagada valijate side oma esindajatega – jääb endiselt püsima. Võib öelda, et selle seose kindlustamine on muutunud isegi keerulisemaks ning vastuolulisemaks, sest harmoneerimist vajavad mitmed erinevalt institutsionaliseerunud huvid.

Kasutatud kirjandus

Dalton, R. (2002). Citizen Politics. Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies. Chatham House.

Keskerakonna, Rahvaliidu, Mõõdukate, Isamaaliidu ja Res Publica põhikirjad erakondade veebilehtedel.

Küsitluse "Demokraatliku valitsemise indikaatorid kohalikus omavalitsuses" andmebaas.

Mair, P. (2002). Comparing Party Systems. – L. Le Duc, R. Niemi and P. Norris. Comparing Democracies 2. New Challenges in the Study of Elections and Voting. Sage.

Res Publica Valimiskord (2003). <http://www.respublica.ee/index>.

Vabariigi Valimiskomisjoni kodulehekülg. <http://www.vvk.ee>.