

Määruste koostamise erisused avaliku poliitika tüüpide järgi

Annika Velthut (RiTo 10), Keskkonnaministeeriumi kantsler

Eesti määrusloomet analüüsidest paistab silma selle bürookraatlik kalle, mis mõjutab teiseses õigusloomes osalemist, sest enamasti otsustab küsimusega tegeleva ministeeriumi ametnik ainuüksi, keda ja millal kaasata.

Otsuseid ja avalikku poliitikat võib tinglikult jagada kaheks – nn kõrge (*high politics*) ja madal poliitika (*low politics*) (Page 2001). Kõrge poliitika all peetakse silmas seaduste, poliitikaprogrammide ja strateegiliste dokumentide koostamist, madala all üksikotsuseid, millega kõrges poliitikas seatud eesmärged täpsemalt reguleeritakse. Viimasel juhul on peamine vahend seadustes volitusnormi saanud ministrite ja Vabariigi Valitsuse määrused.

Määrusloomet ehk teisest õigusloomet on üsna vähe analüüsitud, kuigi see on valitsuste olulisimaid hoobasid (Hood, Scott *et al*/ 1999; Hood, Rothstein, Baldwin 2001; Page 2001), sest määruste abil reguleeritakse suurt osa meie igapäevaelust ning teisese õigusloome maht kasvab pidevalt. Määruste mahu ja keerukuse kasvu soodustab Euroopa Liidu mõju. Määrusloomet käsitletakse sageli kui midagi üksnes ametkonnasisest, rutiinset, isegi ebaolulist, mis harilikult ei kutsu esile avalikke vaidlusi ega ärata meedia tähelepanu. Kõrge poliitika tasandil tehtavate otsustega kaasneb enamasti poliitiline avalik arutelu, milles osalevad ka huvirühmad, seevastu määruste kehtestamisest võivad asjassepuutuvad huvirühmad kuulda tihti alles tagantjärele.

Käesoleva töö kontekstis pakuvad huvi need määrused, kus riik sekkub oma regulatsiooni kaudu erahuvides. Keskne küsimus on, kuidas reeglite tegijad käsitlevad esilekerkivaid huve.

Hästi organiseerunud ja võimsate huvirühmade puhul võivad erahuvid hakata avalike huvide üle domineerima. Huvide esilekerkimine ja huvirühmade mõju analüüsimine on väga aktuaalne ka Eestis, kus kodanikuühiskond ei ole tugevate ärihuvidega võrreldes kuigi hästi arenenud. Huvide ja osalejate uurimiseks on mitmesuguseid analüütilisi raamistikke ja teooriaid. Valitsusepoolset regulatsiooni on valdavalt selgitatud huvide teooriate abil (era-, avalike ja rühmahuvide versioonid) (Baldwin, Cave 1999, 31), rõhutades selle kaudu toimijate majanduslikke motive. Huvirühmade teoreetikud käsitlevad regulatsioone kui erinevate rühmade vaheliste suhete ning rühmade ja riigi vaheliste suhete tulemit (Baldwin, Scott, Hood 1998, 10). Teisisõnu peegeldab huvidest lähtuv seletus organiseeritud huvirühmade vahelist läbikäimist ja kuluaaripoliitikat. Seetõttu pööratakse käesolevas töös määrusloome analüüsimisel peatähelepanu kahele aspektile – esilekerkivatele huvidele ja protsessis osalejatele. Just neid kahte aspekti võimaldab uurida seni Eestis põhjendamatult vähe kasutatud analüüsi raamistikke, James Q. Wilsoni väljaarendatud avalike poliitikate tüpoloogiat. Lähtutakse argumendist, et poliitika kujundamine varieerub olenevalt küsimusest, mis on parasjagu kaalul ja kelle huvid kui suurelt mängus on.

Käesolevas artiklis näidatakse, kuidas poliitika tüpoloogiat abil on võimalik tungida pealtnäha rutiinsesse määruste koostamisse. Artikkel ei pretendeeri esinduslikele järeldustele kogu

määrusloome kohta, kvalitatiivse juhtumiuuringuga analüüsiti nelja eri eluvaldkonnadest (tööohutus, toiduohutus, jäätmekäitus, elektriohutus) pärit määrust. Osalejate ja määruste koostamise protsessi analüüsimiseks kasutatakse poliitika võrgustike lähenemist, sest võrgustike struktuuraalsed omadused on vaadeldavad ja võrreldavad (Marsh, Rhodes 1992; Börzel 1998). Püütakse lähendada riigiteaduste teoreetilisi käsitlusi praktikale ja näidata, kuidas seda teadmist oskuslikult ära kasutades on lihtsam juhtida ühiskondlikke konflikte, ette näha protsessis tekkivaid pingeid ja kavandada, kuidas neid produktiivselt maandada.

Wilsoni avaliku poliitika tüpologia

Wilsoni poliitika tüpologia lähtub huvirühmade tekkimise tõenäosusest (Goodin, Klingemann 1996, 573). Ta rõhutas, kui tähtis on leida partnereid ja toetust ning legitimeerida otsuseid. Wilson leidis, et regulatsioonipoliitikas toimivad erinevad käitumisviisid, mis mobiliseerib toimijaid ning millel on erinevad väljundid olenevalt sellest, kuidas tajutakse mingi küsimuse või probleemi puhul kulusid ja tulusid (Wilson 1973). Wilson eristas nelja avaliku poliitika tüüpi.

1. Ühishuvi poliitika (*majoritarian politics*) tekib siis, kui kulud ja kasud on jagatud paljude inimeste või rühmade vahel. Sellises olukorras pole huvirühmadel motivatsiooni mobiliseeruda, sest mitte ükski konkreetset piiritletav ühiskonnarühm (nt tööstusharu, eriala, regioon vms) ei saa sellest ebaoproportsionaalselt suurt kasu. Kõik annavad/ohverdavad natuke ja saavad ka natuke vastu. Hea näide on töötuskindlustusmaksed – maksumäär on madal, maksavad kõik töötajad ja kõik võivad loota ka hüvitusele, kui peaksid jääma töötuks. Liitumisest mõne huvirühmaga ei olda huvitatud, sest kellegi kasu ei sõltu sellest, kas rühmaga liitutakse või mitte. Seega on tõenäoliselt ka organiseeritud lobitegevus vähene (Hood, Rothstein, Baldwin 2001, 66). Kuna määruste tasandil tegeldakse üksikküsimustega, siis ei tõstatu ka ideoloogilisi probleeme, sest need on juba ära otsustatud kõrgemal ehk seaduste tasandil. Sellises olukorras kujuneb bürokraatia otsuste kujundamisel tõenäoliselt peamiseks toimijaks. Nii saavad ka riigiasutustest endist otsuste algatajad ja otsustamisloogika on pigem järkjärguline areng kui aktiivne reform.

2. Huvirühmapoliitika (*interest group politics*) tekib siis, kui nii kulud kui ka kasud on koondunud kitsa rühma kätte, nii et ühele poolele kasulik otsus tähendab teisele enamasti kahjulikku otsust. Seega on kummalgi poolel tugev soov mobiliseeruda ja protsessi mõjutada, mistõttu kerkivad sellistes küsimustes sageli esile organiseeritud huvid (Wilson 1980, 368). Otsused sünnivad kauplemise tulemusena olemasolevate organiseeritud rühmade vahel (Wilson 1973, 336). Siin on oht, et ärihuvid hakkavad valdama ja otsuseid mõjutama. Tähtis on ka see, kui paljud huvirühmad mobiliseeruvad ja kui aktiivne on nende lobitegevus. Tõenäosus, et otsustaja surutakse huvirühma poolt nurka, on väiksem siis, kui mängus on mitu tugevat huvirühma (*ibid*). Oodatav tulemus võib olla tupikseis, kompromiss või poliitika järjepidevusetus (Hood, Rothstein, Baldwin 2001, 66). Huvirühmapoliitika tüüpi probleemid avaldavad ametnikele tugevat survet ning riigi roll on siin toimida vahekohtunikuna. Surve riigile võib pädida isegi otsustamatusega, kui mingi otsus mõnele

osapoolle ei sobi. Valitsus võib võtta minimaalriigile omase rolli mitte otsustada, vaid vahendada konfliktseid osapooli, et nemad ise võtaksid vastu otsuse.

3. Kliendipoliitika (*client politics*) tekib juhul, kui tulud on kontsentreeritud, aga kulud hajutatud (siin käsitletakse kasusaajat kui riigi klienti). See tähendab, et mõnel väiksel rühmal, kes võib saada tulu, on suur huvi teha lobitööd, samal ajal on kulud hajutatud väikse *per capita* määraga suure hulga inimeste vahel, kellel ei ole erilist huvi organiseerida vastuliikumist (isegi kui nad peaksid kuulma sellisest lobitööst mõne väikse rühma poolt) (Wilson 1980, 369). Levinuimad kliendipoliitika meetodid on tagatoaintriigid, vaikne lobitöö ja otsuse kiire läbisurumine suurema avaliku aruteluta (*ibid*). Näiteid võib leida valdkondadest, kus on tegu litsentseerimisega või erialade kaitsmisega, subsiidiumidega kindlatele väikestele rühmadele, impordikvootidega ja spetsiifiliste kaubarühmade maksustamisega. Kuigi majandushuvid domineerivad, võib tegu olla ka teist sorti huvidega, mis võivad esile kerkida näiteks kohaliku omavalitsuse ja keskvalitsuse vahelises kauplemises mingi uue olulise rajatise nimel. Avalikku huvi esindavad ühendused võivad aga sellise kliendirühma lobitööd märkimisväärselt takistada (*ibid*).

4. Aktivistipoliitika (*entrepreneurial politics*) tekib siis, kui kasud on hajutatud ja kulud kontsentreeritud. See tähendab, et teatud poliitika võib suhteliselt väiksele rühmale kaasa tuua suhteliselt suuri rahalisi kaotusi või kohustusi, seetõttu on neil eriti tõsine huvi organiseeruda, et sellist poliitikat ei aktsepteeritaks. Seega tundub imelik, et selliseid pealtnäha võimatuid otsuseid üldse vastu võetakse. Ent nende taga on nn poliitikaaktivistide põhjalik töö, kes toimetavad organiseerimata või ükskõikse enamuse huvides, dramatiseerides olukorda veenvalt. Sageli tehakse seda olukorras, kui on juhtunud mõni õnnetus või katastroof, mida kaasatakse võimendama nn kolmas osapool – meedia, tunnustatud kirjanikud, arvamusiidrid, teadlased, vabatahtlike organisatsioonide juhid (Wilson 1980, 371). Majandushuvid on tähtsad ainult vastaste leeris: tööstusettevõtted peavad maksma kõrgeid saastetasusid, autotootjad investeerima autode ohutusse jms. Teisese õigusloome tasandil võib poliitikaaktivistiks hakata sageli riik, kes võib muidugi sattuda keerulisse olukorda, kui võimsad äriühingud asuvad turu piiramise tõttu vasturünnakule.

Iseendale kasulik määrus

Elektripaigaldiste tehnilise kontrolli määruse (RT L 2002, 76, 1173) puhul oli äriesindaja ja samal ajal üks turuliidreid määrust koostava töörühma juht, kes oli ka kõige suuremate ekspertteadmiste ja kogemustega. Seadus oli kehtestanud, et ohutuse huvides tuleb elektripaigaldisi kindla ajavahemiku järel kontrollida. Määrus reguleerib, millistele nõuetele peavad paigaldised vastama ja kuidas nendele nõuetele vastavust kontrollitakse, seega oli tegu otseselt turgu mõjutava regulatsiooniga. Turuliidrist äriesindaja ja veel paar kaasatud ettevõtet olid juba akrediteeritud kontrolli teostama ning vastasid määrusega kehtestatavatele nõuetele. Seega pidi nende huvi olema selles, kuidas kehtestada küllalt karmid nõuded, et tagada kontroll turu üle ja vältida vähese ettevalmistusega ettevõtete turuletulekut. Vastutav ministerium oli potentsiaalselt ärisurvest teadlik ja tajus oma rolli juriidilise korrektsuse tagamisel. Tarbijad ei osalenud ja lobitööd ei olnud, seepärast ei

tõusetunudki küsimust, et suur hulk tarbijaid peab hakkama tasuma regulaarse tehnilise kontrolli eest. Võimalikud kontrolliteenuse tarbijad ei olnudki määruse ettevalmistamisest teadlikud.

Saades lepingu, oli turuliidritel suhteliselt lihtne jagada oma teadmisi viisil, mis väljendus lõpuks nende endi praktika kirjutamises määrusesse. Kokkuvõtteks eelistas määrus väikest ja sidusat turuliidrite rühma, kasutades samas retoorikat elanike tervisest ja elektriohutuse tähtsusest. Hea otsustaja oleks taganud niisuguse kliendipoliitika, et vastuvõetud standardid oleksid võimaldanud valida parimad teenuseosutajad, sest määrus peaks lähtuma avalikest huvidest. Selles juhtumis ilmnis ehedal kujul kliendipoliitikale omane huvide ja toimijate koosus. Väike rühm ettevõtjaid võttis määruse koostamise juhtimise enda kanda, kuid elektrienergiat kasutavaid ettevõtteid ja organisatsioone, kes peavad tegema suuri investeeringuid, et vastata määrusega kehtestatud kontrolli nõuetele, ei kaasatud. Lobitegevus oli organiseeritud ja ühepoolne, ärihuvid saavutasid suhteliselt kergesti domineeriva positsiooni.

Wilson on kliendipoliitika tunnustena maininud veel vaikset lobitööd, otsuse kiiret vastuvõtmist ja minimaalset avalikku arutelu (Wilson 1980, 369). Kõik need tunnused ilmnesid ka antud juhtumi puhul. Siiski ei ole tegu täiesti puhta kliendipoliitika juhtumiga, sest kaasus sisaldas ka üldise huvi poliitika aspekte. Kokkuvõttes täitusid mõlema aktiivse toimija eesmärgid: ministeerium pidas kinni etteantud tähtajast ja soovis suurendada elektriohutust; turuliidrid said stabiliseerida turgu, kehtestades tehnilisele kontrollile kõrgemad standardid.

Näide imporditud õigusloomest

Kui koostati määrust töötervishoiu ja tööohutuse nõuete kohta ehituses (RT I 1999, 94, 838), domineeris ettevalmistusprotsessis üks keskne toimija – vastutav ministeerium. Määrus kohustas ehitusettevõtteid parandama üldisi töötingimusi ja pöörama rohkem tähelepanu töötervishoiule ja tööohutusele ehitustel. Teoreetiliselt peaks sellise määruse puhul töövõtjad olema detailsemate ja rangemate nõuete kehtestamise ja tõhusama järelevalve poolt. Formaalselt olid mõlemad osapooled – tööandjad ja töövõtjad – kaasatud protsessi, kuid kummaltki poolt ei tulenenud aktiivset mõjutustööd. Keskne ametiühing suutis saavutada ainult ühes aspektis rangema nõude. Eraldi ehitustöölise ametiühingut Eestis ei olnud, seega ei ilmnenu sidusat kasusaajaid esindavat rühma. Nii oli ka keskse ametiühingu huvi vähene.

Tööandjad olid tegelikult huvitatud selle määruse vastuvõtmisest: ühest küljest aitas määrus arendada ettevõtte juhtimis- ja kvaliteedisüsteeme, teisalt kaitsta end võimalike põhjendamatute ettekirjutuste eest. Kontrastina ehitustöölise esindatuse puudumisele toimib ehitusettevõtjate esindusorganisatsioon hästi. Samas ei püüdnud ettevõtjad mõjutada riiki otsustama leebemate nõuete kasuks, vaid andsid pigem nõu terminoloogia ja praktikas toimiva kohta. Seega ei avaldanud ettevõtjad määruse sisule suuremat mõju kui töövõtjad.

Üks põhjusi, miks oodatud elavat arutelu ei tekkinud, on see, et tööohutust ei peeta Eestis prioriteetseks teemaks. Tööküsimustest on kõige tundlikumad palgaküsimused ja

sotsiaalsed tagatised. Samuti ei ilmnunud avalikkuse lobitööd, kuigi potentsiaalselt võib tööohutuse eiramine ohustada näiteks jalakäijaid (nt ehituselt allakukkuv detail või halvasti monteeritud tellingud). Teine põhjus võib olla see, et määruse toon oli pigem soovituslik kui ettekirjutav. Samas olid kahe asjasse puutuva riigiasutuse huvid pisut erinevad: ministeeriumi eesmärk oli harmoneerida määrus asjaomase Euroopa Liidu Nõukogu direktiiviga, inspeksioon tahtis saada võimalikult täpseid ettekirjutusi, et oleks lihtsam kontrollida ja kindlustada end negatiivsete kohtulahendite vastu.

Hästiorganiseeritud lobitöö puudumine andis suhteliselt vabad käed protsessi koordineerivale ministeeriumile. Klassikalise huvirühmapoliitika asemel oli tegu puhta näitega imporditud õigusloomest, kus kauplemisruum puudus.

Teoreetiliste kaalutluste põhjal tehtavad oletused ei pidanud selle määruse puhul paika. Teisisõnu, jäi ära kahe huvipool vaheline kauplemine ja otsus ei sündinud läbirääkimiste teel. Huvipooled ei seadnud riigile väljakutseid ega pannud ministeeriumi võimalikku neutraalse vahekohtuniku rolli proovile. Kindlasti kahandas potentsiaalset aruteluruumi olematu läbirääkimiste võimalus ning huvide asemel kerkis esile Euroopa Liidu direktiivi ülevõtmise vajadus. Kokkuvõttes sobiksid juhtumi andmed pigem üldise huvi poliitika kui huvirühmapoliitika tüübiga.

Riik ükskõikse avalikkuse asemel

Eritoidu käitlemise lubade määruse (RT I 2000, 8, 50) koostamisel moodustasid ametnikud suhteliselt sidusa rühma, jagades arusaama, et eritoitude puhul on vaja turgu reguleerida käitlemislubade kaudu. Turu reguleerimise eesmärk oli tagada, et müügil olevad eritoidud ei kahjustaks imikute, allergikute jm erivajadustega tarbijate tervist. Määrusega kehtestati ainete piirnormid, mis võivad eritoitudes sisalduda. Eritoitude tarbijad või ostjad – imikute vanemad, allergikud, sportlased – ei avaldanud määruse koostajatele mingit survet. Teine osapool on nende toitude tootjad ja turustajad, kellele tähendas määruse vastuvõtmine kulutusi: loale kehtestati arvestatava suurusega riigilõiv, samuti pidi käitlemisloa saaja tõendama loa andjale detailselt toidu keemilist koostist. Tootjad ärkasid alles määruse ettevalmistamise lõppetapis, kui ainus kohalik eritoitude tootja (AS Salvest) turul olulist osa omades muutus aktiivseks ning taotles peamiselt leevendavaid tingimusi. Samal ajal oli taas tegu määrusega, mis tulenes Euroopa Liidu Nõukogu direktiivist ning kus sisulisi tingimusi eriti muuta ei olnud võimalik. Tootja arvestas sellega ja püüdis välja kaubelda võimalikult pikki üleminekuaja, et tootmist ümber korraldada. Osaliselt kohalike põllumajandustootjate huve silmas pidades rahuldaski riik tootja palve üleminekuaja suhtes.

Aktivisti rollis oli antud määruse koostamisel riik, täpsemalt vastutav ministeerium ja inspeksioon. Aktivistipoliitikat iseloomustab teatud poliitikaaktivisti esilekerkimine, kes lobib tugevate organiseeritud huvide vastu. Analüüsitud määruse koostamise protsess järgis teooria põhjal tehtavaid ennustusi selles mõttes, et riik võib mõnel juhul võtta endale aktivisti rolli (Wilson 1980), nii et ametnikud töötavad organiseerimatu ja ükskõikse avalikkuse poolt. Et poliitikaaktivistil oli formaalne autoriteet, ei tekkinud vajadust kaasata kolmandaid osapooli nagu meedia või arvamusiidrid. Äripoolte käitumise kirjutas ette kitsas

läbirääkimiste ruum, sest tootja oli huvitatud laos oleva toidu turustamisest ja valmistrükitud vanade etikettide ärakasutamisest, mõistes, et otsust ei ole võimalik blokeerida.

Nii osalejate koosseis kui ka nende mõju protsessile on kooskõlas poliitika tüpoloogia põhjal tehtud oletustega. Tegu on hea näitega aktivistipoliitikast, kus ärihuvi esindaja käitus samuti ootuspäraselt. Samas ei saa väita, et ärihuvi esilekerkimine oleks toonud juhtumisse kliendipoliitika jooni, sest tootja pidi endiselt katma ettenähtud kulud.

Mitte-minu-tagahoovi sündroom

Prügilamääruse puhul, millega kehtestati nõuded prügilate rajamiseks, kasutamiseks ja sulgemiseks (RT L 2001, 87, 1219), langesid võrgustiku tuumikoimijate huvid kokku – eesmärk oli harmoneerida määrus Euroopa Liidu Nõukogu prügiladirektiiviga ja luua tugev alus Eesti jäätmekäitlusele. Siin ei olnud kaugeltki tegemist direktiivi otsetõlkega.

Et prügilamäärus on suhteliselt tehniline ning selle sisu jääb keskmisele kodanikule kaugeks, ei tekkinud ka tarbijate- ega kodanikeühenduste poolset mõjutamist. Kodanikud aktiveerusid siis, kui ühel või teisel aruteluetapil tuli kõne alla uue prügila asukohavalik. Seda tuntakse ka kui mitte-minu-tagahoovi sündroomi, kus üldiselt ollakse nõus, et tänapäevaseid ja ohutuid prügilaid on vaja, aga kui läheb nende rajamiseks, on kohalikud elanikud vastu. Samas ei mõjutanud see prügilamääruse sisu.

Kuna sisult oli määrus väga spetsiifiline ning tarbijate ja potentsiaalsete kulude kandjate ring väga hajutatud ning lai, ei tõstatunud määruse koostamise ajal teravalt küsimus jäätmekäitluse tõenäolisest ja üsna suurest hinnatõusust tulevikus. Samuti ei olnud keskkonnaorganisatsioonide huvid ühtselt ja selgelt väljendunud. Põhjuseks võisid olla ka Euroopa Liidu kehtestatud ranged keskkonnanõuded, mida määrus pidi järgima. See tähendab, et Euroopa Liidu kui otsuse raamid kehtestanud toimija olemasolu pärssis organiseeritud huvide osalemist. Oodata oleks võinud veel jäätmekäitlustevõtete hästiorganiseeritud lobitegevust määruse koostamise ajal. Tegelikult kerkisid need huvid esile kohalikul tasandil, kus sõlmitakse jäätmekäitlusteenuse lepinguid.

Võimalikud huvide konfliktid tekivad tavaliselt keskkonnakaitseliste argumentide ja majanduslike eesmärkide vahel (Heinelt, Malek *et al* 2001, 2). Prügila määrus paneb selgeid ja väga suuri rahalisi kohustusi ettevõtetele, mis saastavad palju keskkonda. Kaks võimsamat, Eesti Energia ja Silmet Grupp, tegid aktiivset lobitööd, et saada sobivaid üleminekingimusi. Kõigile toimijaile olid teada Eesti Energia suured jäätme probleemid (eeskätt Ida-Virumaa tuha- ja poolkoksimägede näol), mis polnud enam üksnes ettevõtte, vaid kogu piirkonna probleem. On selge, et pikema aja jooksul tuleb need kulud katta ühiskonnal, sest mainitud jäätmete keskkonnaohtlikkuse vähendamise kulud kajastuvad elektrienergia hinnas. Riigi juhtimisel ja võrgustiku toel valmistati ette Euroopa Liiduga läbirääkimiste lähtepositsioonid ja saavutati ka üleminekuajad.

Tegu oli keeruka juhtumiga, kus teatud momentidel muidu üldjoontes ühishuvipoliitika tüüp omandas selgeid kliendipoliitika tunnuseid.

Osalejate hulk olenes juhtumist

Teoreetilise lähenemise põhjal võiks eeldada, et määruse ettevalmistamine on järkjärguline ja selgete esilekerkivate huvideta. Empiirilise analüüsi käigus tuvastati aga hoopis keerukam osalejate koosseis ja määruste kujunemise loogika. Määrusloome protsessi uuriti kolme läbiva tunnuse abil: määruse koostamise protsess (pikkus ja organiseeritus), võrgustikusised suhted (keskne toimija, võrgustiku tihedus ja institutsionaliseerumise aste) ning osalejad (toimijate hulk, osalejate järjepidevus ja võrgustiku suletus-avatus ning olemasolevad ressursid). Tabelis on kokkuvõtlikult esitatud juhtumiuuringutes ilmnunud erisused.

Tabel. Juhtumiuuringutes ilmnunud erisused

Poliitika tüüp	<i>Kliendi- poliitika</i>	<i>Huvirühma- poliitika</i>	<i>Aktivisti- poliitika</i>	<i>Ühishuvi- poliitika</i>
<i>Võrgustik</i>				
Osalejad				
<i>Arv</i>	5	3	4	rohkem kui 15
<i>Keskne toimija</i>	äri sektori ekspert	vastutav ministeerium	vastutav ministeerium	vastutav ministeerium
<i>Keskse toimija ressursid</i>	ekspert-teadmised ja kogemused	formaalne pädevus	formaalne pädevus ja ekspert-teadmised	eeskätt ekspert-teadmised, seejärel formaalne pädevus
Võrgustik				
<i>Organiseeritus</i>	töörühm; kooskõlastus-ring puudus; mitte-formaalne	töörühm puudus; kooskõlastati	töörühm; kooskõlastati; pigem mitte-formaalne	töörühm; kooskõlastati; mitte-formaalne
<i>Tihedus</i>	väga tihe	väga hõre	hõre	varieerus sõltuvalt etapist, pigem hõre eelkõige pika ettevalmistusaja tõttu

<i>Järjepidevus</i>	stabiilne	stabiilne	pigem stabiilne	kesksed toimijad stabiilsed, teised varieerusid
<i>Avatus-suletus</i>	pigem avatud	pigem suletud	pigem suletud	avatud
<i>Institutsionali-seerituse aste</i>	pigem kõrge – head eeldused võrgustiku tekkeks	madal	keskmine	kõrge – kõige selgemalt välja arenenud võrgustik

Osalejate analüüsimisel on tarvis märkida, millises otsustamisjärgus toimija protsessi sekkus, sest on suur vahe, kas osaleti sagedaste konsultatsioonide või formaalse kooskõlastuse kaudu. Viimane on tavaliselt ühekordne panustamine ning ei sisalda arutelu. Toimijate koosseis sisaldas kõigi juhtumite puhul ametnikkonda, ärisektorit, mittetulundusühinguid, teadusasutusi ja rahvusvahelisi organisatsioone. Kõigil juhtudel oli protsessi haaratud vastutav riigiasutus ministeeriumi või vastava valitsemisala asutuse näol. Kõige ekstreemsem oli tehnilise järelevalve määrus, kus sisuline panus tuli väljastpoolt avalikku sektorit ja vastutava ministeeriumi roll oli tagada eelnõu juriidiline korrektsus.

Kõige vähem osalejaid oli tööhutuse määruse koostamisel, kus peajõud oli vastutav ministeerium ning abi paluti vastava ala inspeksioonilt ja vastava valdkonna ettevõtjate organisatsioonilt. Kuigi töö lõppfaasis kaasati ka tööandjate ja töövõtjate katusorganisatsioonid, ei muutnud see lõpptulemust. Samasugune pilt avanes eritoitude käitlemislubade määruse puhul, kus peaosalisel olid kaks ministeeriumi ja üks inspeksioon, kellega lõpuosas liitus kohalik äriettevõtte. Prügilamääruse puhul oli aga protsessiga seotud suur hulk toimijaid, alates riigiasutuste esindajatest, eraõiguslike konsultatsioonifirmade ekspertidest ja ülikoolide esindajatest kuni jäätmekäitlusettevõteteneni. Seega erines võrgustiku suurus juhtumite lõikes tunduvalt.

Kõige väiksem erinevus ilmnes osalejate järjepidevuses. Kahel juhul – tehnilise inspeksiooni ja tööhutuse määruse puhul – oli osalejate ring stabiilne ja ühtegi uut toimijat protsessi jooksul juurde ei tulnud. Toiduohutusmääruse puhul oli ainus nihe kohaliku tootja lisandumine lõppetapis. Prügilamääruse iseärasuseks oli erakordselt pikk ettevalmistusaeg. Kuigi võrgustiku tuumik jäi aastate vältel samaks, lisandus olenevalt etapist uusi osalejaid, kelle panus jäi suhteliselt väheaktiivseks ja/või ajutiseks. Üldiselt võis võrgustiku avatus-suletuse kohta tähele panna siiski seda, et kui töörühm on moodustatud, muutub võrgustik suhteliselt kinniseks.

Kahest kuust üheksa aastani

Mis puutub osalejate kapitali, siis analüüsimisel avanes järgmine pilt: ekspertiis (teadmised ja kogemused) oli kõigi juhtumite puhul väga oluline kapital, sest informatsioon kaasnes

ekspertuskustega. Määruse väljatöötamise eest vastutavate riigiasutuste peamine kapital olid nii formaalne autoriteet kui ka ekspertiis, kõigi teiste toimijate kapital varieerus rohkem kui riigiasutuste oma.

Määruse koostamise protsessis tuvastati mitu varieeruvust juhtumite lõikes. Protsessi kestus oli kahest kuust tehnilise kontrolli määruse puhul kuni üheksa aastani prügilamääruse puhul. Mõlemad olid teatavas mõttes erandlikud olukorrad. Prügilamäärus sõltus Euroopa Liidu prügila direktiivi vastuvõtmise aastatepikkusest venimisest ja vajadusest ehitada Eestis üles jäätmekäitlussüsteem. Pika protsessi käigus võeti vastu nii jäätmeseadus kui ka üleriigiline jäätmekava. Tehnilise kontrolli määruse puhul oli vastutav ministeerium ülekoormatud ja suure ajasurve all, seetõttu otsustati määruse koostamine anda lepingu teel erasektori kätte. Kahel ülejäänud juhul kestis määruse ettevalmistamine ligikaudu aasta.

Protsessi organiseeritus erines samuti. Kolmel juhul kasutati ametlikku ministeeriumidevahelist kooskõlastusringi (ei kasutatud tehnilise kontrolli määruse puhul). Kooskõlastusringi mõjud avaldusid kolmel viisil: a) pikendas protsessi ligikaudu ühe kuu võrra; b) suurem hulk riigiasutusi sai määruse koostamisest teada; c) paranes eelnõude kvaliteet eeskätt juriidilise korrektsuse ja terminoloogia osas.

Kolmel juhul moodustati ka töörühm (ei moodustatud ainult tööohutuse määruse puhul), kuid nende töö intensiivsus ja korraldus erinesid tunduvalt. Töörühma moodustamine tulenes vajadusest kaasata rohkem eksperte ning teha eelnõu juriidiline ja terminoloogiline korrektuur. Rühmad kohtusid vajaduse järgi, kohtumisi ei protokollitud ja nõupidamised võisid kesta tunde. Seega oli tegu poolformaalsete, isegi mitteformaalsete töörühmadega.

Võrgustikusisestes suhetes, nagu juba nimetatud, oli kolmel juhul keskne toimija vastutav ministeerium. Omavahelise suhtlemise intensiivsust näitab võrgustiku tihedus. Suure ajasurve tõttu suheldi kõige tihedamalt tehnilise kontrolli määrust koostades. Kõige hõredam oli võrgustik tööohutuse määruse puhul, kus suhtlemine piirdus väheste kontaktidega. Võrgustiku institutsionaliseerimise aste sõltus peamiselt sellest, kas toimijad tundsid üksteist varem ja kas nad suhtlesid omavahel ka lisaks antud määruse koostamisele. Samuti mõjutas institutsionaliseerituse astet see, kuidas oli suhtlemine korraldatud ja kui intensiivne see oli. Näiteks tehnilise kontrolli määruse puhul suheldi lühikese aja jooksul palju ja sellest piisas, et toimijaid omavahel siduda.

Tugev bürokratlik kalle

Kokkuvõttes paistab määrusloomet analüüsides kõigepealt silma selle bürokratlik kalle. Tegemine on Eestis kehtiva süsteemi paratamatu tulemiga, mille alusel määrusloome on täielikult täitevvõimu pädevuses ja seadusandlik võim teiseste õigusaktide koostamises ei osale. See mõjutab tuntuvalt osalemist, sest enamasti on küsimuse eest vastutava ministeeriumi ametnik see, kes otsustab, keda ja millal kaasata. Bürokratlikku kallet väljendab ka levinud arusaam, et õige aeg huvirühmadega konsulteerimiseks on alles ametlik kooskõlastusring.

Üldjuhul leiab kinnitust wilsonlik väide, et osalemist mõjutavad tugevalt asjaosaliste huvid. Riigiasutuste huvid teiste toimijate kaasamisel olid seotud eelkõige vajadusega leida neilt

sisulist eksperttuge. Kaasamist demokraatliku vajaduse järgi suurendada – näiteks otsuste legitiimsust uuritud juhtumite puhul – üheselt ei tuvastatud.

Peale bürokratliku kalde avaldas osalemisele mõju küsimuste reguleeritus Euroopa Liidu tasandil. Mida täpsemalt on küsimus reguleeritud, seda vähem tekib liikmesriigi tasandil arutelu ja huvide konkurentsi, sest läbirääkimisruum on kitsas. Kolmandaks mõjutas osalemist mõnede huvide organiseerimatus, mis sisuliselt välistas riigi jaoks konsulteerimisvõimalused, sest polnud partnerit.

Neljast analüüsitud juhtumist kolme puhul oli tuntav kattumine Wilsoni tüpoloogia põhjal tehtava ennustusega. Kokkuvõtteks toimib Wilsoni tüpoloogia hästi, kui poliitika valdkonnas ja ühiskonnas ei ole pärssivaid tegureid. Eestis on nendeks teguriteks ühiskonna organiseerumise ebaühtlus koos riigi passiivsusega nõrgemate huvirühmade kaasamisel määrusloomesse ning Euroopa Liidu kui uue suveräänse toimija areeniletulek, mis pärsib kohalike toimijate konkurentsi ja tugevate toimijate aktiivsust.

Kasutatud kirjandus

Baldwin, R., Cave, M. (1999). Understanding Regulation. Oxford: Oxford University Press.

Baldwin, R., Scott, C., Hood, C. (1998). A Reader on Regulation. Oxford: Oxford University Press.

Börzel, T. (1998). Organizing Babylon: On the Different Conceptions of Policy Networks. – Public Administration, vol 76, Summer, pp 253–273.

Eesti keskkonnastrateegia. – Riigi Teataja I 1997, 26, 390.

Elektriohutuseseadus. – Riigi Teataja I, 2002, 49, 310; Riigi Teataja I 1999, 29, 403.

Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 1999/31/EÜ (prügilad).

Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 89/398/EÜ (eritoidud).

Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 92/57/EÜ (tööohutus ehitustel).

Goodin, R. E., Klingemann, H. (eds) (1996). A New Handbook of Political Science. Oxford: Oxford University Press.

Heinelt, H., Malek, T., Smith, R., Töller, E. (eds) (2001). European Union Environmental Policy and New Forms of Governance. Aldershot: Ashgate.

Hood, C., Rothstein, H., Baldwin, R. (2001). The Government of Risk: Understanding Risk Regulation Regimes. Oxford, New York: Oxford University Press.

Hood, C., Scott, C., James, O., Jones, G., Travers, T. (1999). Regulation inside Government: Waste Watchers, Quality Police, and Sleaze-Busters. Oxford: Oxford University Press.

Jäätmeseadus. – Riigi Teataja 1992, 21, 296; Riigi Teataja I 1998, 57, 861.

Keskkonnaministri 26. juuni 2001. a määrus nr 34: Nõuded prügilate rajamiseks, kasutamiseks ja sulgemiseks. – Riigi Teataja L 2001, 87, 1219.

Majandusministri 11. mai 1999. a määrus nr 33: Elektripaigaldise korralise kontrolli läbiviimise korra kinnitamine. – Riigi Teataja L 1999, 84, 1034.

Majandusministri 28. juuni 2002. a määrus nr 35: Tehnilise kontrolli kord, sagedus ja mahud sõltuvalt elektripaigaldise tehnilistest andmetest. – Riigi Teataja L 2002, 76, 1173.

Marsh, D., Rhodes, R. (1992). Policy Networks in British Government. Oxford: Clarendon Press.

Page, E. (2001). Governing by Numbers: Delegated Legislation and Everyday Policy Making. Oxford, Portland: Hart Publishing.

Toiduseadus. – Riigi Teataja I 1999, 30, 415.

Töötervishoiu ja tööohutuse seadus. – Riigi Teataja I 1999, 60, 616.

Vabariigi Valitsuse 31. jaanuari 2000. a määrus nr 26: Eritoidu käitlemise lubade taotlemise ja andmise korra kehtestamine. – Riigi Teataja I 2000, 8, 50.

Vabariigi Valitsuse 8. detsembri 1999. a määrus nr 377: Töötervishoiu ja tööohutuse nõuded ehituses. – Riigi Teataja I 1999, 94, 838.

Wilson, J. Q. (1973). Political Organizations. New York: Basic Books.

Wilson, J. Q. (1980). The Politics of Regulation. New York: Basic Books.

Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri. – Riigi Teataja I 1999, 73, 695.

Üleriigiline jäätmekava. – Riigi Teataja I 2002, 104, 609.