

Teerullitaktika kasutamisest riigieelarve arutamisel aastail 1998–2005

Erkki Tori (RiTo 15), Kaitseministeeriumi välissuhete büroo nõunik

Üldsuses on kõlanud väited, et Riigikogu on aeg-ajalt läinud vastuollu demokraatia põhimõtetega, valitsuserakonnad kasutavad oma plaanide läbisurumiseks nn teerullitaktikat ega arvesta opositsiooni arvamusega.

Teerullitaktika kasutamisest rääkisid Riigikogus Jaanus Männik 2002. aasta riigieelarve teise lugemise ajal 19. detsembril 2001 ja Siiri Oviir 2004. aasta riigieelarve teise lugemise ajal 12. detsembril 2003. Artikli eesmärk on heita valgust nimetatud väidete paikapidavusele: kas tegemist on pelgalt opositsiooni retoorikaga või aktuaalse probleemiga – tõik, millele kinnituse leidmise puhul võiks edasi rääkida juba demokraatia põhimõtete eiramisest Eesti parlamentaarses kultuuris. Selleks vaatleme, kui palju Riigikogus riigieelarve arutamise teisel ja kolmandal lugemisel opositsioonierakondade esitatud muudatusettepanekuid on jõudnud riigieelarve lõppteksti.

Itaalia politoloogi Giovanni Sartori arvamuse kohaselt tuleb parlamentaarse otsusetegemise juures meeles pidada, et ühiskond koosneb paljudes eri küsimustes ilmsiks tulevast enamusest ja vähemusest. Kui regulaarselt toimuvatel valimistel rahvalt mandaadi saanud ehk demokraatlikust enamuse valitsusest saab absoluutne (s.t piiranguteta) enamuse valitsus, tekib diktatuur ja vähemus(t)e staatuses osa ühiskonnast jääb nende jaoks oluliste küsimuste otsustamisest kõrvale (Sartori 1987, 32). Seetõttu ei olegi demokraatlikus riigivalitsemises enamuse valitsus absoluutne, vaid teda piirab kohustus arvestada vähemuse õigustega: ainult nii saab käsitleda ühiskonda – enamust ja vähemust – tervikuna (Sartori 1987, 32–33). Esinduskojas enamust omavad huvirühmad/erakonnad peavad meeles pidama, et parlament on rahva tahteavalduse alusel tekkinud tervik, kus ka vähemuses olevatel huvirühmadel/erakondadel on rahva mandaat, mille kaudu nad esindavad tihti suurt hulka ühiskonnast. Parlament ei ole pelgalt osa huvirühmade (ehk koalitsiooni moodustava enamuse) mängumaa, vaid ühiskondlik foorum.

Valimiks neli valitsusperioodi

George Washingtoni Ülikooli politoloogiaprofessor Sarah A. Binder on uurinud vähemuse allasurumist Ameerika Ühendriikide Kongressis ja jõudnud järeldusele, et enamusepoolne vähemuse allasurumine on tavalisest tõenäolisem siis, kui:

1. Kongressil on väga suur töökoormus,
2. kui enamuse ülekaal vähemuse üle on tavapärasest suurem ja
3. kui vähemus kasutab tavalisest rohkem obstruktsioonivõtteid (Binder 1996, 13).

Nimetatud ilminguist on teine ja kolmas suuniseks, millest analüüsis lähtutakse.

Teerullitaktikana käsitletakse selles artiklis järgmisi riigieelarve menetlemisel esineda võivaid tegevusi:

1. valitsuskoalitsioon surub parlamendis opositsiooni arvamust arvestamata läbi koalitsioonifraktsioonide esitatud muudatusettepanekud;
2. opositsiooni esitatud muudatusettepanekud ei saa vajalikku toetust, et need jõuaksid riigieelarve lõppteksti.

Artikli aluseks olnud muudatusettepanekute hulga analüüsiks kasutati kvantitatiivmeetodit, seetõttu ei süüvitud muudatusettepanekute sisusse ega püütud neid kvaliteedile hinnangu andmiseks omavahel võrrelda. Riigieelarve muudatusettepanekuid analüüsides keskenduti ainult nende hulga kindlakstegemisele ja klassifitseerimisele. Muudatusettepanekud klassifitseeriti kahel teljel:

1. kas muudatusettepanek leidis või ei leidnud Riigikogus toetust;
2. millise poliitilise jõu muudatusettepanekuga oli tegemist.

Valimina kasutati nelja valitsusperioodi, mille jooksul koostati kaheksa riigieelarvet. Riigieelarve teine ja kolmas lugemine läbiti kaheksa aasta jooksul 22 korral. Kokku tehti sel ajal riigieelarve eelnõudesse ligikaudu 3800 muudatusettepanekut. Valim:

1. VIII Riigikogu ajal 1997–1999 tegutsenud Mart Siimanni vähemusvalitsus;
2. IX Riigikogu ajal 1999–2002 tegutsenud Mart Laari enamusvalitsus;
3. IX Riigikogu ajal 2002–2003 tegutsenud Siim Kallase vähemusvalitsus;
4. X Riigikogu ajal 2003–2005 tegutsenud Juhan Parts'i enamusvalitsus.

Kuidas ettepanekud lahterdati

Muudatusettepanekuid analüüsides vaadati kõigepealt, kas ettepanek leidis Riigikogus toetust või ei leidnud. Toetatavate ettepanekute hulka võeti nii need ettepanekud, mis esitaja poolt ettenähtud mahus ja vormis toetust leidsid (täielikult arvestatud), kui ka ettepanekud, milles esitatud taotlust või eesmärki mõni võistlev ettepanek rahanduskomisjoni hinnangul paremini täitis, kuid mis on põhimõtteliselt (teatud ulatuses) heaks kiidetud (ehk osaliselt arvestatud). Siia arvati ka ettepanekud, mille sisu on mõni teine ettepanek juba edasi andnud (sisuliselt arvestatud). Sellise lahterduse aluseks on arusaam, et Riigikogu on muudatusettepanekuid kas osaliselt või täielikult arvestanud, seetõttu võib väita, et muudatusettepanek on parimas võimalikus vormis riigieelarvesse lisatud (s.t debati käigus on leitud olukorda ning konteksti arvestades parim võimalik viis ettepaneku riigieelarvesse inkorporeerimiseks).

Mittetoetatavate ettepanekute alla arvati ettepanekud, mis ei leidnud toetust ei rahanduskomisjonis ega Riigikogu saalis.

Pärast kaheks jaotamist klassifitseeriti muudatusettepanekud nii, et oleks võimalik selgeks teha, millise fraktsiooni algatatud õigusaktiga oli tegemist. Klassifikatsiooni aluseks on järgmine jaotus:

1. fraktsioonide muudatusettepanekud lahterdati fraktsioonide kaupa;

2. mitme fraktsiooni nimel esitatud muudatusettepanekuid vaadeldi kõigi kaasatud fraktsioonide muudatusettepanekutena;
3. mis tahes fraktsiooni üksikliikme(te) algatatud muudatusettepanekuid arvestati kui selle fraktsiooni ettepanekut, millesse saadik(ud) kuulub (kuuluvad);
4. mitme opositsioonifraktsiooni või mitme koalitsioonifraktsiooni saadikute esitatud muudatusettepanekuid käsitleti vastavalt opositsiooni või koalitsiooni ühisettepanekutena ja seega esitamises osalenud saadikute fraktsioonide ettepanekutena;
5. Riigikogu komisjonide esitatud muudatusettepanekud jäeti analüüsist välja, sest komisjonid koosnevad mitme fraktsiooni liikmeist, kelle osalust ühe või teise muudatusettepaneku algatamise juures on äärmiselt keeruline kindlaks teha, ka on komisjonide esitatud muudatusettepanekute hulk suhteliselt väike ega mõjuta seetõttu palju lõpptulemust;
6. erandid nagu fraktsioonita parlamendisaadikute muudatusettepanekud jäeti samuti kõrvale, hoolimata saadiku hilisemast või varasemast kuulumisest mõnda fraktsiooni või erakonda (see erand kehtib peamiselt VIII Riigikogust rääkides, sest ligemale viiendik tollastest saadikutest ei kuulunud mingisse fraktsiooni (Vinkel 2004, 252)). Kui aga fraktsioonita saadik esitas muudatusettepaneku koos mõne fraktsiooniga, loetakse muudatusettepanek tolle fraktsiooni huve esindavaks.

Järgnevalt on välja toodud valimi kaheksa riigieelarve ajal Riigikogus olnud opositsiooni ja koalitsiooni võimuahekord. Tabeleis on asjaomase valitsusperioodi jooksul koalitsiooni ja opositsiooni esitatud muudatusettepanekute ning riigieelarve lõppteksti läinud muudatuste hulk. Tabelite ja artiklis edaspidi kasutatavate muudatusettepanekuid käsitlevate arvandmete aluseks on Riigikogu rahanduskomisjoni koostatud riigieelarve muudatusettepanekute tabelid.

VIII Riigikogu ja Mart Siimanni valitsus

VIII Riigikogu valimiste tulemusel jaotusid mandaadid Riigikogus järgmiselt:

- Koonderakond ja Maarahva Ühendus (KMÜ) 41 mandaati;
- Eesti Reformierakond 19 mandaati;
- Keskerakond 16 mandaati;
- Isamaa ja ERSP Liit 8 mandaati;
- Mõõdukad 6 mandaati;
- Meie Kodu on Eestimaa! 6 mandaati;
- Parempoolsed 5 mandaati.

Mart Siimanni juhitud valitsuskoalitsiooni kuulusid KMÜ valimisnimekirja alusel moodustatud Eesti Koonderakonna, Eesti Maarahva Erakonna, Maaliidu ning Eesti Pensionäride ja Perede Liidu fraktsioonid. Ametisse astuvat valitsust toetas ka Keskfraktsioon. Valitsusse kuulus veel Arengupartei fraktsiooni liige Andra Veidemann ja Eesti Talurahva Erakonna liige Toomas Hendrik Ilves (Vinkel 2004, 251–252). 12. märtsil 1997 toimunud hääletusel oli Mart Siimannile valitsuse moodustamiseks volituste andmise poolt 72 ja vastu 13 Riigikogu liiget ning 2 jäid erapooletuks. Opositsioonilised fraktsioonid olid Isamaaliit ja Mõõdukad, kes

hääletasid peaministri kandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmise vastu. Reformierakond määratles end opositsioonierakonnana, kuid hääletas Mart Siimannile volituste andmise poolt. Ligemale viiendik Riigikogu liikmeist ei kuulunud tolle aasta 12. märtsi seisuga ühtegi fraktsiooni ja moodustas seega nn soo (Vinkel 2004, 251–252). Hoolimata tõsiasiast, et Keskfraktsioon toetas valitsuse moodustamist, ei kuulunud ta siiski valitsusliitu ja loetakse käesolevas analüüsis opositsioonifraktsiooniks. Seega oli 1998. aasta riigieelarve arutamise aegu opositsioonil 42 ja 1999. aasta riigieelarve arutamise ajal, kui 6 mandaadiga lisandus Ühinenud Vene fraktsioon, kokku 48 mandaati. Valitsuskoalitsioonil oli 1998. aasta riigieelarve arutamise aegu 38 ja 1999. aasta riigieelarve ajal 36 mandaati (Tori 2007, 27–28).

Tabeleis 1 ja 2 on ära toodud koalitsiooni- ja opositsioonifraktsioonide muudatusettepanekute hulk ning ettepanekute edukus 1998. ja 1999. aasta riigieelarve arutamisel (Tori 2007, 27–28).

Tabel 1. 1998. aasta riigieelarvesse esitatud ettepanekute edukus

Esitaja	Esitatud ettepanekud	Arvesse võetud ettepanekud	Eelnõu lõpptekstis kajastuvate ettepanekute %
Koalitsioon	64	31	48
Opositsioon	485	81	17

Tabel 2. 1999. aasta riigieelarvesse esitatud ettepanekute edukus

Esitaja	Esitatud ettepanekud	Arvesse võetud ettepanekud	Eelnõu lõpptekstis kajastuvate ettepanekute %
Koalitsioon	39	25	64
Opositsioon	243	61	25

IX Riigikogu ja Mart Laari valitsus

IX Riigikogu valimistel ei saanud valimisliidud enam kandideerida ning ühe valimisnimekirja alusel ei tohtinud moodustada mitut fraktsiooni, seetõttu muutus poliitiliste jõudude positsioneerimine ja eristamine varasemaga võrreldes lihtsamaks (Vinkel 2004, 253). IX Riigikogu valimiste järel jagunesid mandaadid järgmiselt:

- Eesti Keskerakond 28 mandaati;
- Isamaaliit 18 mandaati;
- Eesti Reformierakond 18 mandaati;

- Mõõdukad 17 mandaati;
- Koonderakond 7 mandaati;
- Eesti Maarahva Erakond 7 mandaati;
- Eestimaa Ühendatud Rahvapartei 6 mandaati.

Mart Laari valitsus astus ametisse 1999. aasta 25. märtsil. Valitsus koosnes kolmest erakonnast – Isamaaliit, Eesti Reformierakond ja Mõõdukad. Valitsusele volituste andmise hääletusel tuli selgesti välja opositsiooni ja koalitsiooni vahekord: Mart Laari valitsus sai 53 poolt- ja 48 vastuhäält, täpselt samamoodi jaotusid mandaadid ka koalitsiooni- ja opositsioonifraktsioonide vahel (Vinkel 2004, 253). Kokku oli opositsioonil 2000. aasta riigieelarve arutelu ajal 47 ja kahe järgmise aasta riigieelarve arutelude ajal 46 mandaati. Koalitsioonil oli kõigi nimetatud kolme riigieelarve arutamise ajal 53 mandaati (Tori 2007, 29–31).

Tabelites 3, 4 ja 5 on ära toodud koalitsiooni- ja opositsioonifraktsioonide muudatusettepanekute hulk ning ettepanekute edukus 2000.–2002. aasta riigieelarvete arutamisel (Tori 2007, 29–31).

Tabel 3. 2000. aasta riigieelarvesse esitatud ettepanekute edukus

Esitaja	Esitatud ettepanekud	Arvesse võetud ettepanekud	Eelnõu lõpptekstis kajastuvate ettepanekute %
Koalitsioon	82	34	41
Opositsioon	316	4	1

Tabel 4. 2001. aasta riigieelarvesse esitatud ettepanekute edukus

Esitaja	Esitatud ettepanekud	Arvesse võetud ettepanekud	Eelnõu lõpptekstis kajastuvate ettepanekute %
Koalitsioon	49	33	67
Opositsioon	758	29	4

Tabel 5. 2002. aasta riigieelarvesse esitatud ettepanekute edukus

Esitaja	Esitatud ettepanekud	Arvesse võetud ettepanekud	Eelnõu lõpptekstis kajastuvate ettepanekute %
Koalitsioon	12	8	67
Opositsioon	607	3	0

IX Riigikogu ja Siim Kallase valitsus

Pärast Mart Laari enam kui kaks ja pool aastat kestnud valitsust tuli võimule Siim Kallase valitsus, mille moodustasid Keskerakond ja Reformierakond. Neil oli 2003. aasta riigieelarve arutamise ajaks kahe peale kokku 45 häält. See tähendas, et vormiliselt oli tegemist vähemusvalitsusega, kes tegutses Eestimaa Maarahva Erakonna fraktsiooni vaikival nõusolekul (Vinkel 2004, 253–254). Kokku oli opositsioonil 2003. aasta riigieelarve arutelu ajal 48 mandaati (Tori 2007, 32).

Tabelis 6 on toodud koalitsiooni- ja opositsioonifraktsioonide muudatusettepanekute hulk ning ettepanekute edukus 2003. aasta riigieelarve arutamisel (Tori 2007, 32).

Tabel 6. 2003. aasta riigieelarvesse esitatud ettepanekute edukus

Esitaja	Esitatud ettepanekud	Arvesse võetud ettepanekud	Eelnõu lõpptekstis kajastuvate ettepanekute %
Koalitsioon	0	0	0
Opositsioon	139	3	2

X Riigikogu ja Juhan Partsi valitsus

X Riigikogu valimiste tulemusel said erakonnad mandaate järgmiselt:

- Eesti Keskerakond 28 mandaati;
- Ühendus Vabariigi Eest – Res Publica 28 mandaati;
- Eesti Reformierakond 19 mandaati;
- Eestimaa Rahvaliid 13 mandaati;
- Isamaaliit 7 mandaati;
- Rahvaerakond Mõõdukad 6 mandaati.

Juhan Partsi valitsuse moodustasid Res Publica, Eesti Reformierakond ja Eestimaa Rahvaliid, kellel oli kolme peale kokku 60 mandaati. Opositsioonifraktsioonidel oli 2004. aasta riigieelarve arutelu ajal seega 41 ning 2005. aasta riigieelarve arutelu ajal 33 mandaati (Keskerakonna fraktsioon lagunes).

Tabelites 7 ja 8 on koalitsiooni- ja opositsioonifraktsioonide muudatusettepanekute hulk ning ettepanekute edukus 2004. ja 2005. aasta riigieelarvete arutamisel (Tori 2007, 33–34).

Tabel 7. 2004. aasta riigieelarvesse esitatud ettepanekute edukus

Esitaja	Esitatud ettepanekud	Arvesse võetud ettepanekud	Eelnõu lõpptekstis kajastuvate ettepanekute %
---------	----------------------	----------------------------	---

Koalitsioon	1	1	100
Opositsioon	242	22	9

Tabel 8. 2005. aasta riigieelarvesse esitatud ettepanekute edukus

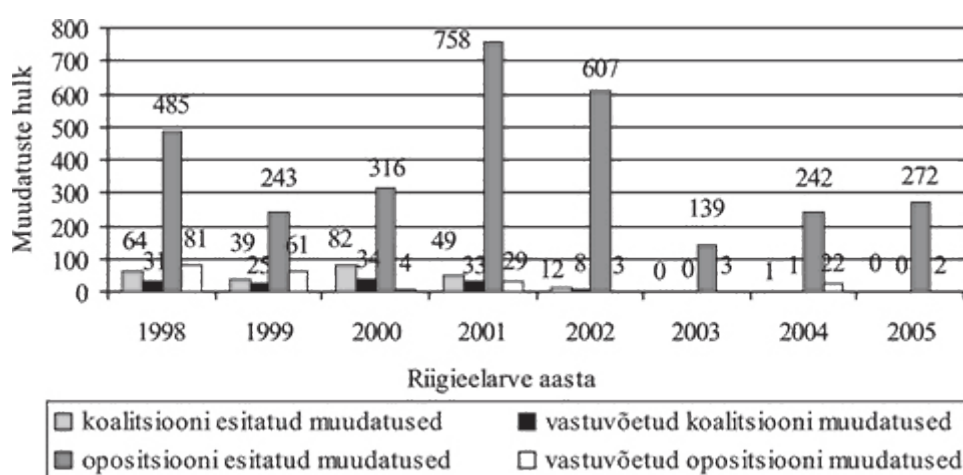
Esitaja	Esitatud ettepanekud	Arvesse võetud ettepanekud	Eelnõu lõpptekstis kajastuvate ettepanekute %
Koalitsioon	0	0	0
Opositsioon	272	2	1

Kui artikli peateemast korraks kõrvale kalduda, võib tabelite 6, 7 ja 8 põhjal järeldada, et Riigikogu tähtsus riigieelarve arutamisel vähenes aastail 2002–2004 märgatavalt. Et koalitsioonifraktsioonid esitasid kolme riigieelarve peale kokku ainult ühe muudatusettepaneku, võib selle alusel oletada, et koalitsioonipoliitika töötati välja ja viidi ellu kusagil mujal kui Riigikogu saalis.

Riigieelarvete üldine analüüs

Muudatusettepanekute esitamise hulk ja nende vastuvõtuprotsent varieerub aastati. Joonisel 1 on ära toodud aastail 1998–2005 riigieelarve eelnõudes Riigikogus nii koalitsiooni- kui ka opositsioonifraktsioonide tehtud muudatusettepanekud ning eelnõu lõppteksti läinud ettepanekute hulk.

Joonis 1. Koalitsiooni- ja opositsioonifraktsioonide esitatud ja neist riigieelarve lõppteksti läinud ettepanekud



Kuidas joonise 1 põhjal ära tunda teerullitaktika kasutamist? Artikli alguses esitatud definitsioonist lähtudes võib väita, et teerullitaktika rakendub, kui ühe aasta riigieelarve lõppteksti läheb suurel hulgal koalitsioonifraktsioonide ja vähimal hulgal opositsioonifraktsioonide muudatusettepanekuid. Et välja selgitada, kas riigieelarvete

arutamise ajal on Riigikogus teerullitaktikat kasutatud, vaadeldakse valimi nelja valitsusperioodi.

Mart Siimanni ja Siim Kallase valitsuse ajal oli koalitsioonifraktsioonidel Riigikogus opositsioonifraktsioonidest vähem mandaate, see teeb ühemõttelise teerullitaktika kasutamise koalitsiooni poolt võimatuks. Vastupidi, seda olukorda oleksid opositsioonijõud hea organiseerimise ja koostöö korral võinud ära kasutada, et hääletada riigieelarvesse oma muudatusettepanekud. Mart Laari ja Juhan Partsi ajal valitses riiki tugev ja ühtne kolmest erakonnast koosnev koalitsioon, mis soovi korral oleks võinud kasutada teerullitaktikat oma muudatusettepanekute heakskiitmisel ja opositsioonifraktsioonide muudatusettepanekute tagasilükkamisel.

Kui eelneva põhjal selgub, et riigieelarve eelnõudesse koalitsiooni- ja opositsioonifraktsioonide tehtud muudatusettepanekute üldisel hulgal ja eelnõu lõppteksti läinud ettepanekute hulgal pole protsentuaalselt (väga) suurt vahet, saab väita, et aastail 1998–2005 Riigikogus riigieelarvete menetlemisel teerullitaktikat ei kasutatud. Vastupidisel juhul võib rääkida enamuse n-ö vähemusest ülesõitmisest.

Eeldus teerullitaktikaks olemas

Analüüsi eesmärk pole keskenduda sellele, milliste poliitiliste jõududega koos fraktsioonid muudatusettepanekuid teevad, seetõttu lähtutakse artiklis eeldusest, et muudatusettepaneku algatajaks olemine ei ole poliitilistele jõududele eesmärk omaette: muudatusettepaneku algatamine peegeldab erakonna või erakonda esindava Riigikogu üksikliikme poliitilisi seisukohti ja tahet. Samal ajal jätab säärase eelduse kasutamine alles ohu, et tähelepanuta jäävad poliitilised jõud, kelle eesmärk on olnud just mõne seaduseelnõu või muudatusettepaneku algatajate seas olemine (et silma paista nende esitamise suure arvu poolest). Selle kontrollimiseks võetakse ühe fraktsiooni tehtud muudatusettepanekute arv ja jagatakse see fraktsiooni mandaatide arvuga. Nii saab välja arvutada, mitu ettepanekut on opositsioonifraktsioonid rahvasaadiku kohta teinud.

Kui mõne fraktsiooni puhul ilmneb, et nende esitatud muudatusettepanekute arv on teiste fraktsioonide mandaatidega võrreldes palju suurem, on alust arvata, et see fraktsioon esitas teadlikult suure hulga parandusettepanekuid, mida võib käsitleda Binderi nimetatud obstruktsiooni kasutamisenähtena.

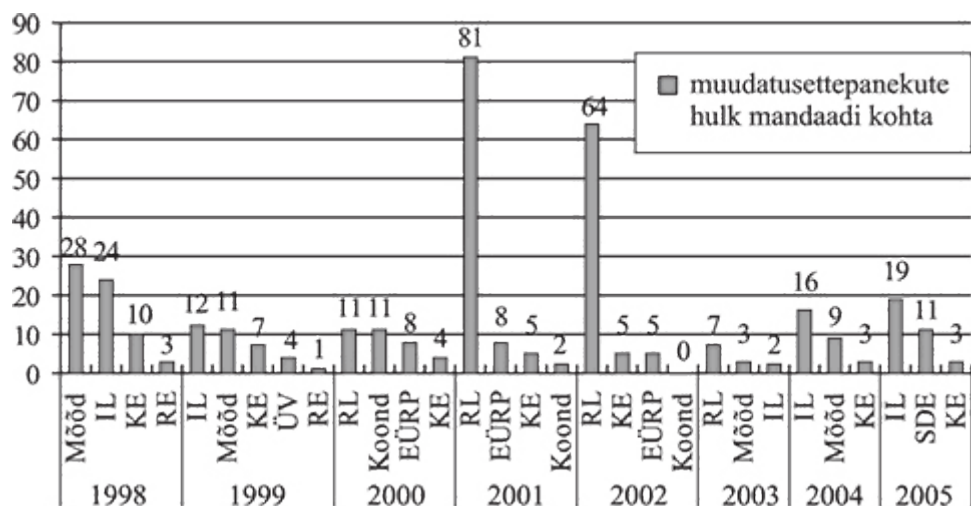
Vaatamaks nimetatud Binderi jaotuse kolmanda väite võimalikku kehtivust riigieelarve arutamisel Riigikogus, on tabelis 9 ja joonisel 2 välja toodud, mitu muudatusettepanekut mandaadi kohta on opositsioonifraktsioonid eri riigieelarvete arutamise käigus teinud (Tori 2007, 78–79).

Tabel 9. Opositsioonifraktsioonide tehtud muudatusettepanekute koguhulk, vastava fraktsiooni mandaatide arv ja esitatud ettepanekud rahvasaadiku kohta

Ettepaneku esitaja(d)	Tehtud ettepanekuid	Fraktsiooni mandaadid	Ettepanekute arv mandaadi kohta
1998			
Isamaaliidu fraktsioon	171	7	24
Mõõdukate fraktsioon	169	6	28
Keskerakonna fraktsioon	98	10	10
Reformierakonna fraktsioon	56	19	3
1999			
Isamaaliidu fraktsioon	85	7	12
Keskfraktsioon	65	19	7
Mõõdukate fraktsioon	64	6	11
Reformierakonna fraktsioon	19	19	1
Ühinenud Vene fraktsioon	23	6	4
2000			
Eesti Keskerakonna fraktsioon	121	28	4
Eestimaa Rahvaliidu fraktsioon	80	7	11
Eestimaa Ühendatud Rahvapartei fraktsioon	50	6	8
Koonderakonna fraktsioon	65	6	11
2001			
Eestimaa Rahvaliidu fraktsioon	570	7	81
Eesti Keskerakonna fraktsioon	132	27	5
Eestimaa Ühendatud Rahvapartei fraktsioon	50	6	8
Koonderakonna fraktsioon	10	6	2
2002			

Eestimaa Rahvaliidu fraktsioon	451	7	64
Eesti Keskerakonna fraktsioon	134	28	5
Eestimaa Ühendatud Rahvapartei fraktsioon	24	5	5
Koonderakonna fraktsioon	2	6	0
2003			
Möödukate fraktsioon	50	17	3
Eestimaa Rahvaliidu fraktsioon	50	7	7
Isamaaliidu fraktsioon	39	18	2
2004			
Isamaaliidu fraktsioon	109	7	16
Eesti Keskerakonna fraktsioon	78	28	3
Möödukate fraktsioon	55	6	9
2005			
Isamaaliidu fraktsioon	136	7	19
Eesti Keskerakonna fraktsioon	66	20	3
Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsioon	67	6	11

Joonis 2. Teisel ja kolmandal lugemisel opositsioonifraktsioonide esitatud muudatusettepanekute hulk ühe Riigikogu mandaadi kohta



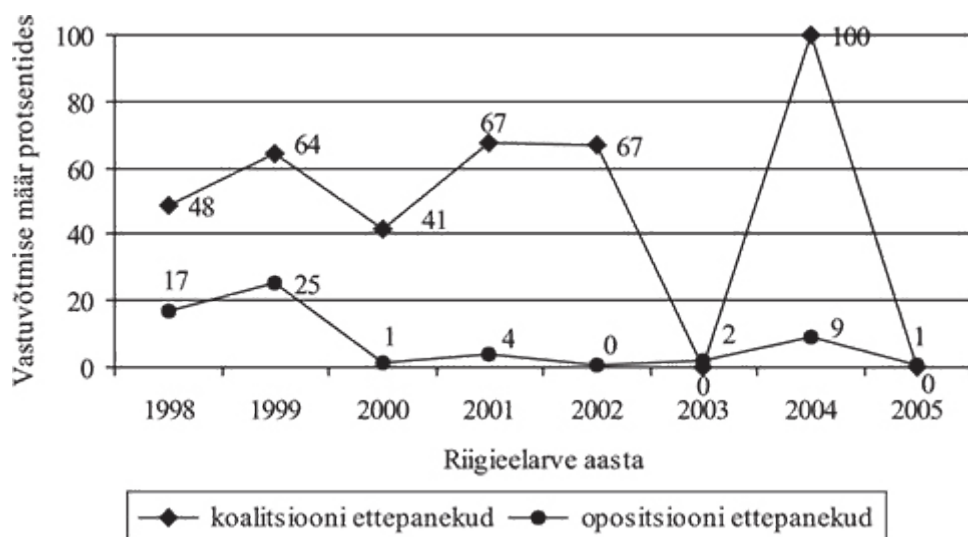
Märkus: Eestimaa Rahvaliid – RL, Eestimaa Ühendatud Rahvapartei – EÜRП, Isamaaliit – IL, Keskerakond – KE, Koonderakond – Koond, Mõõdukad – Mõöd / Sotsiaaldemokraatlik Erakond – SDE, Reformierakond – RE, Ühendatud Vene fraktsioon – ÜV.

Joonisel 2 nähtub, et kui üldiselt on opositsioonifraktsioonide muudatusettepanekute hulk saadiku kohta jäänud 20 ettepaneku piiresse, siis 1998., 2001. ja 2002. aasta riigieelarve puhul esineb anomaaliaid. 1998. aasta riigieelarve puhul võib veel rääkida kõrvalekaldest, kuid Eestimaa Rahvaliidu fraktsiooni 2001. ja 2002. aasta riigieelarvesse esitatud muudatusettepanekute hulgast rääkides võib julgelt väita, et tegemist on eelnevalt käsitletud ohu ilmnemisega, mille kohaselt on opositsioonifraktsioon võtnud endale eesmärgi esitada riigieelarvesse võimalikult palju muudatusettepanekuid. Seega võib väita, et analüüsi alguses välja toodud Binderi väidetest on kolmas kinnitust leidnud ja eeldus teerullitaktika kasutamiseks olemas.

Selget mustrit ei tekkinud

Joonisel 3 on ära toodud kõigi valimi kaheksa aasta riigieelarvetesse koalitsiooni ja opositsiooni esitatud muudatusettepanekute vastuvõtuprotsent. Tabelit vaadeldes tuleb silmas pidada, et koalitsioonifraktsioonid ei teinud 2003. ja 2005. aastal riigieelarve teisel ning kolmandal lugemisel ühtki muudatusettepanekut. 2004. aastal tegid koalitsioonifraktsioonid kahe lugemise peale kokku ühe muudatusettepaneku, mis ka riigieelarve lõppteksti läks.

Joonis 3. Koalitsiooni ja opositsiooni esitatud eelnõude vastuvõtmine teisel ja kolmandal lugemisel



Joonise põhjal võib järeldada, et kui 1998. ja 1999. aasta riigieelarve arutelude ajal võeti opositsioonifraktsioonide ettepanekuid koalitsioonifraktsioonide omadega võrreldes arvesse arvestataval määral, siis 2000.–2002. aasta riigieelarvete puhul oli koalitsiooni- ja opositsioonifraktsioonide muudatusettepanekute lõppteksti jõudmise hulk väga erinev. Koalitsioonifraktsioonide esitatud muudatusettepanekuid jõudis lõppteksti arvestataval

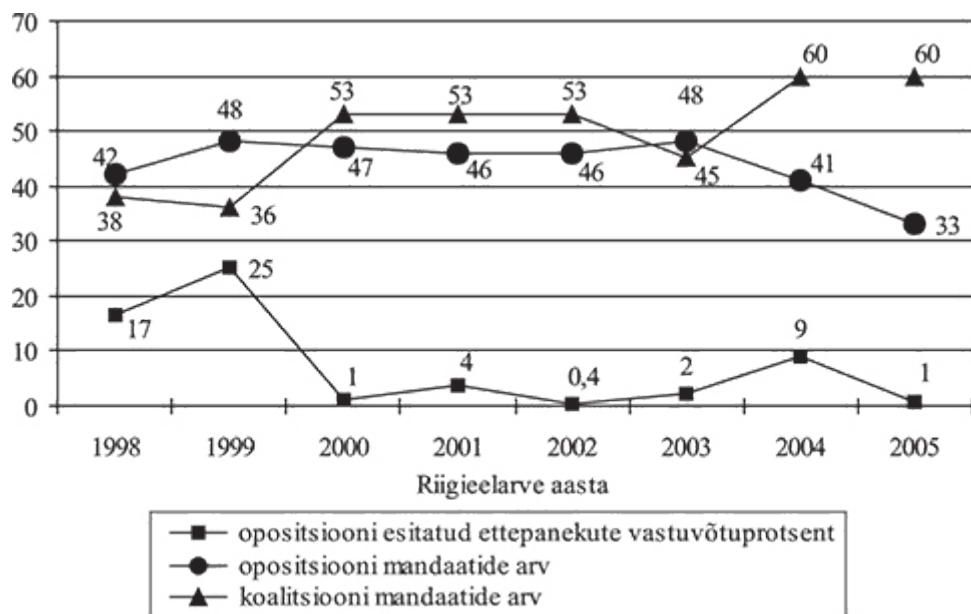
hulgal, samal ajal arvestati opositsioonifraktsioonide ettepanekuid minimaalselt. Samasugune suundumus jätkus 2003.–2005. aasta riigieelarvete puhul.

Koalitsioonifraktsioonid esitasid 2003., 2004. ja 2005. aasta riigieelarve arutamise jooksul ainult ühe muudatusettepaneku, seega pole nende aastate osas võimalik koalitsiooni ja opositsiooni esitatud muudatusettepanekute nn vastuvõtuprotsendi omavahelisest võrdlemisest lähtudes analüüsi jätkata. Siiski, vaadates neil aastail vastuvõetud opositsiooni ettepanekute arvu ja võrreldes seda esitatud ettepanekute arvuga, võib väita, et Riigikogus kasutati teerullitaktikat riigieelarvete arutamise ajal nii aastail 2000–2002 kui ka 2003–2005.

Joonise 3 põhjal võib väita, et Binderi seos opositsiooni ja obstruktsiooni vahel peab paika ka Eesti puhul – valimi kaheksa aasta riigieelarvete arutamise jooksul on kõige suurem vahe koalitsiooni ja opositsiooni muudatusettepanekute riigieelarve lõppteksti jõudmise vahel eelnevalt juba käsitletud 2001. ja 2002. aasta riigieelarve arutelu ajal.

Joonisel 4 on välja toodud lõppteksti jõudnud opositsioonierakondade esitatud muudatusettepanekute protsent ning koalitsiooni- ja opositsioonifraktsioonide mandaatide arv vastava aasta riigieelarve arutamise hetkel.

Joonis 4. Riigieelarve lõppteksti jõudnud opositsiooni esitatud ettepanekute protsent ning koalitsiooni- ja opositsioonifraktsioonide mandaatide hulk



Kui võrrelda valimi kahe enamusevalitsuse, Mart Laari ja Juhan Partsi valitsuse ajal vastu võetud riigieelarveid valimi kahe vähemusevalitsuse, Mart Siimanni ja Siim Kallase valitsuse ajal vastuvõetutega, siis võib väita, et selget ja ühemõttelist seost jaotuse enamusevalitsus/vähemusevalitsus alusel ei teki. Mart Siimanni vähemusevalitsuse aegu võeti ülejäänud kolme valitsusajaga võrreldes opositsioonifraktsioonide muudatusettepanekuid rohkem arvesse. Seda saab seletada VIII Riigikogu suure killustatusega, IX Riigikogus killustatus vähenes, sest valimisliidud keelustati ja ühe valimisnimekirja põhjal ei saanud enam mitut fraktsiooni moodustada.

Siim Kallase vähemusvalitsuse ajal võeti opositsioonifraktsioonide esitatud ettepanekuist vastu kõigest 2%. Tähelepanuväärne asjaolu, sest 2003. aasta riigieelarve arutamise ajal, kui kolmel opositsioonifraktsioonil oli kokku 48 häält, oli kahel koalitsioonifraktsioonil 45 mandaati. Väidetavalt võeti 2003. aasta riigieelarve vastu opositsioonilise Rahvaliidu fraktsiooni vaikival heakskiidul, selle liikmed jätsid riigieelarvele vastu hääletamata. Pärast riigieelarve vastuvõtmist väitis Rahvaliidu esindaja Jaanus Männik, et tegemist on ebademokraatliku eelarvega (Kaio 2002). Raske on talle vastu vaielda, sest riigieelarve lõppteksti läks tõesti ainult 2% opositsiooni esitatud muudatusettepanekuist (Tori 2007, 39).

Opositsioonil puudus ühtsus

Rahvaliidu poolehoidu 2003. aasta riigieelarvele võib seletada ehk asjaoluga, et teisel ja kolmandal lugemisel tegi Rahvaliidu fraktsioon kokku 50 muudatusettepanekut, eelarve lõppteksti läks kolm ehk 6% tehtud ettepanekuist. Opositsiooniliste Isamaaliidu ja Mõõdukate fraktsioonide esitatud 89 ettepanekust ei jõudnud lõppteksti ükski. Sealjuures väärrib märkimist tõsiasi, et Rahvaliidu kolm lõppteksti läinud ettepanekut tehti enne kolmandat lugemist. Teise lugemise eel Rahvaliidu fraktsiooni tehtud 23 muudatusettepanekut lükati samamoodi tagasi nagu teiste opositsioonifraktsioonide omad (Tori 2007, 39).

Eelneva põhjal saab väita, et artiklis käsitletud eeldus – opositsiooni ühtsus – ei kehti. Kolmel korral, kui opositsioonil on olnud Riigikogus mandaatide ülekaal, pole nad ülekaalu oma ettepanekute riigieelarve lõppteksti hääletamiseks ära kasutanud. Kõige parema tulemuse sai opositsioon 1999. aasta riigieelarve arutelu käigus, kui lõppteksti läks 25% nende muudatusettepanekuist ehk iga neljas. Selle põhjal võib väita, et riigieelarvete arutamise jooksul on Riigikogu opositsioon olnud suhteliselt killustatud.

Kui rääkida enamusvalitsustest, siis hakkab silma 2004. aasta riigieelarve: ülejäänud enamusvalitsuste ajal vastuvõetud riigieelarvetega võrreldes võeti vastu pisut rohkem opositsioonifraktsioonide muudatusettepanekuid, kuigi Juhan Partsi valitsuse aegsel koalitsioonil oli mandaatide arvu poolest palju parem positsioon Mart Laari valitsuse aegse koalitsiooniga võrreldes teerullitaktika kasutamiseks. Kas oli tegemist Res Publica lubatud nn uue poliitikaga, mis muu hulgas tähendas ka suuremat diskussiooni koalitsiooni ja opositsiooni vahel?

Kokkuvõtvalt võib öelda, et riigieelarvete juures on teerullitaktikat kasutatud, eriti 2000.–2002. ning 2004. ja 2005. aasta riigieelarvete menetlemisel. 2003. aasta riigieelarve võiks samuti liigitada teerullitaktika alusel vastuvõetud riigieelarvete kilda, kui tol ajal poleks võimul olnud vähemusvalitsus, kellel puudub tehniliselt võimalus teerullitaktikat rakendada.

Kas säärase teerullitaktika kasutamine on paratamatu või mitte? Ameerika Ühendriikide kunagine president Thomas Jefferson on öelnud, et kui enamuse võimuses on alati vähemuse sobimatuid meetodeid takistada, siis vähemus saab ennast enamuse sobimatute meetodite eest kaitsta ainult protseduuriliste vormide ja reeglite abil (Binder 1996, 8). Riigikogu liige Peeter Kreitzberg on avaldanud arvamust, et üleüldise teerullitaktika (mitte ainult riigieelarve arutamisel) kasutamise ohjeldamiseks tuleb muuta Riigikogu töö- ja

kodukorda (ehk menetlusreeglistikku) ning parandada eelnõude kvaliteeti seletuskirjades olukorra täpsema analüüsimise ning tagajärgede parema prognoosimise abil (Kreitzberg 2001, lk 11–12). Ehk tasuks Kreitzbergi ideed kaaluda.

Kasutatud kirjandus

Binder, S. A. (1996). The Partisan Basis of Procedural Choice: Allocating Parliamentary Rights in the House. – <http://www.jstor.org/view/00030554/di975225/97p0634d/0>(18.11.2006).

Kaio, H. (2002). Riigikogu võttis eelarve vastu Rahvaliidu abil. – Äripäev, 12. dets:http://www.aripaev.ee/2295/uud_uudidx_229503.html (27.12.2006).

Kreitzberg, P. (2001). Demokraatia või teerull? – Riigikogu Toimetised 4, lk 11–12.

Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis. Statistikat ja kommentaare (2004). Tallinn: Riigikogu Kantselei, Eesti Rahvusraamatukogu.

Sartori, G. (1987). The Theory of Democracy Revisited. Chatham, NJ: Chatham House Publishers.

Tori, E. (2007). Teerullitaktika kasutamine Riigikogu töös: 1998.–2005. aasta riigieelarvete näide. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikooli politoloogia osakond.

Vinkel, P. (2004). Valitsusliidud ja valitsuskabinetid. – Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis. Statistikat ja kommentaare. Tallinn: Riigikogu Kantselei, Eesti Rahvusraamatukogu, lk 247–254.