

www.riigikogu.ee/rva/toimetised

Riigikogu Toimetised



RiTo 11 / 2005

Sisukord

<i>Peatoimetaja veerg</i>	
<i>Helle Ruusing</i> – Kuulda võetakse vaid kõnelejat!	5
I. Essee	
<i>Margit Sutrop</i> – Kas Eesti jagab Euroopa väärtusi?	9
II. Poliitiline foorum	
BALTI KOOSTÖÖ	
<i>Andres Taimla</i> – Balti Assamblee suurte muutuste eel	23
<i>Aigars Pētersons</i> – Balti Assamblee peab muutuma pragmaatilisemaks.	25
<i>Valerijus Simulik</i> – Balti riikide edasine koostöö Balti Assamblee vaatenurgast	27
HARIDUSPOLIITIKA	
<i>Mailis Reps</i> – Haridusreformidest Eestis	29
<i>Olav Aarna</i> – Haridusstrateegiline protsess Eestis ja Eesti Haridusfoorum	33
<i>Martin Kaasik</i> – Mõtteid hariduselu arengust aastail 1990–2005	41
<i>Siiri Sillajõe</i> – Eesti ülikool avatud Euroopas. Valge saali foorum	45
EESTI KODANIKUÜHISKONNA ARENGU KONTSEPTSIOON	
<i>Avo Üprus</i> – Toetusrühm on toetuseks ehk maalitud seinast, kuldvõtmekesest ja tegelikust elust	48
<i>Jaan Õunapuu</i> – Kodanikuühiskonnani ei ole võimalik jõuda üleöö	52
III. Põhiseaduslikud institutsioonid	
EUROOPA PARLAMENT	
<i>Eiki Berg</i> – Euroopa Parlamendi hiilgus ja viletsus	57
<i>Tunne Kelam</i> – Europarlamendis sõltub palju igaühe enda aktiivsusest	62
IV. Uuringud ja arvamusel	
BALTI KOOSTÖÖ	
<i>Kristina Hallik</i> – Balti riikide parlamentide koostöö ja selle võimalikud tulevikusuunad.	69
HARIDUSUURINGUD	
<i>Ene-Silvia Sarv</i> – Eripalgeline ja arenev Eesti kool.	76
<i>Viive-Riina Ruus</i> – Millise õppekavaga jätkab Eesti kool?	86
<i>Tiina Annus</i> – Koolivõrgu korrastamine – hariduse võrdse kättesaadavuse eeldus.	95
KODANIKE KAASAMINE POLIITIKA KUJUNDAMISSE	
<i>Reesi Lepa, Eveli Illing</i> – Kodanike ja kodanikeühenduste kaasamine poliitika kujundamisse Eestis	109
KODAKONDSUSPOLIITIKA	
<i>Rein Ruutsoo, Leif Kalev</i> – Eesti kodakondsuspoliitika ja Kodanike Euroopa	120
PÖLLUMAJANDUSPOLIITIKA	
<i>Janno Reiljan, Dorel Tamm</i> – Eesti põllumajanduse konkurentsivõime: olukord ja tulevikuväljavaated	129
KESKKONNAMAKSUD	
<i>Tea Nömmann</i> – Ökoloogiline maksureform ja jätkusuutlik areng	141

AVALIKU ARVAMUSE UURINGUD	
<i>Jaanika Hämmal</i> – Eurobaromeeter Euroopa ühiskonna infoallikana	154
SOTSIAALPOLIITIKA	
<i>Mike Buckley, Katre Pall</i> – Vaesuse kaotamine Suurbritannias	161
PROPAGANDA TEOORIA JA PRAKTIKA	
<i>Agu Uudelepp</i> – Propaganda Aristotelesest tänapäevani	170
V. Kodanikuühiskond ja riigivõim	
VABATAHTLIK TEGEVUS	
<i>Anna Gramberg, Margit Vutt</i> – Vabatahtliku tegevuse väljakutsed Eestis	179
KODANIKU OSALEMINE OTSUSTAMISES	
<i>Andres Siplane</i> – Demokraatlikud otsustusmudelid – rohi võõrandumise vastu	187
VI. Parlamendi ajalugu ja rahvusvaheline suhtlus	
ÕIGUSLOOME AJALUGU	
<i>Hulda Sauks</i> – Parlamendi õigusloome – Eesti riigi vaba arengu eeldus	195
RIIGIKOGU RAHVUSVAHELINE SUHTLUS	
<i>Mati Hint</i> – Kolm poliitreisi aastast 1993 (järg)	206
VII. Kirjandus ja andmebaasid	
<i>Jüri Järs</i> – Teadusinformatsioon kui teadmispõhise ühiskonna nurgakivi	223
<i>Piret Viljamaa</i> – Parlamentaarsed uudised	228
VIII. Autoritest	
IX. Contents in English	
X. Summaries in English	
XI. Nimeregister	
RiTo 10 kunstigalerii	
<i>Jaan Elken</i> – Allkirjata (1978, õli, kollaaž / lõuend, 114 x 146 cm)	7
<i>Jaan Elken</i> – Koidula ja Leineri tn nurgal (1978, õli/lõuend, 100 x 146 cm)	21
<i>Jaan Elken</i> – Kalinini rajoonis (1978, õli/lõuend, 114 x 146 cm)	55
<i>Jaan Elken</i> – Kajakas (1982, õli/lõuend, 135 x 150 cm)	67
<i>Jaan Elken</i> – Ema lööb maha (1980–1996, õli, akrüül, ready-made / lõuend, 160 x 200 cm)	177
<i>Jaan Elken</i> – Kui ma suppi ei söö (1980–1996, õli, akrüül / lõuend, 160 x 200 cm)	193
<i>Jaan Elken</i> – Linda. Remix 2001 (1980–2001, õli, akrüül / lõuend, 160 x 200 cm)	221
<i>Jaan Elken</i> – Linda. Remix 2004 (2004, õli, lõuend, kollaaž / vineer, 125 x 150 cm)	237
<i>Jaan Elken</i> – Velvet underground II (2003, õli, akrüül, ready-made / lõuend, 160 x 200 cm)	245
<i>Jaan Elken</i> – A-st B-ni (2001, õli, akrüül, ready-made / lõuend, 160 x 200 cm)	265

Kuulda võetakse vaid kõnelejat!

Helle Ruusing (RiTo 11), peatoimetaja, Riigikogu Kantselei infotalituse infonõunik

Stabiilse demokraatia jaoks on oluline, et kodanikud osaleksid aktiivselt riigi poliitikate kujundamises.

Põhiseaduse esimene paragrahv ütleb: Eesti on iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas. On see rahva õigus või kohustus? Kas rahvas on oma kohustuse täitnud, kui ta kord iga nelja aasta tagant valimas käib ning valimistevahelisel ajal valitute tegevust jälgib? Et siis jälle alles nelja aasta pärast otsustada, kes neist väärib veel kord tagasivalimist, kes mitte. Või on kodaniku põhiseadusest tulenev kohustus iga päev oma tegudega demokraatliku riigi toimimist kindlustada? Kas riigi poliitikate väljatöötamine on üksnes tarkade ja riigimehelikult mõtleivate poliitikute igapäevatöö? Loodetavasti mitte. Hästi toimiv riik peaks olema meie kõigi mure ja vastutus. Muidu poleks meil õigust ebameeldivas situatsioonis kiruda riiki kui midagi meist väljaspool olevat ja kellegi teise loodut.

Meile meeldib rääkida, et Eesti on ajaloo vältel palju kannatanud ning ainult visa hing ja erakordne tublidus on lubanud meil poliitiliselt jõuda sinna, kus me praegu oleme – iseseisev riik Euroopa Liidus. Eesti viimase 15 aasta majandusedust räägitakse legende, selle edu tulemusi võib tunda iga riigialam. Oleme harjunud liikuma kiires tempos, langetama kiireid otsuseid ja saavutama kiireid tulemusi. Oleme lahendanud probleeme nende tekkimise järjekorras, õppinud pidevalt muutuvates olukordades paindlikult reageerima. Eestile viimasel kümnendil omane ilmavaateline liberaalsus on ühelt poolt meie edu saladus, teiselt poolt süvendanud meie individualismi. Sellest ka mõningane soovimatus siduda end otsustustega, mida meie pole langetanud, ja tagajärgedega, mida meie pole põhjustanud. Francis Fukuyama kirjutab oma raamatus „Ajaloo lõpp ja viimane inimene”: „Selleks, et demokraatia töötaks, peavad demokraatlike riikide kodanikud unustama oma väärtuste algse „instrumentaalse“ olemuse ja arendama teatud ebaratsionaalset tümootilist uhkust oma poliitilise süsteemi ja eluviisi üle. See tähendab, et nad peavad jõudma selleni, et armastavad demokraatiat mitte sellepärast, et see on tingimata parem kui muud alternatiivid, vaid põhjusel, et see on *nende* demokraatia. /.../ Uhkuse tekkimist sellise demokraatia üle või demokraatlike väärtuste assimileerimist kodaniku enesetunnetusse peetaksegi silmas, kui räägitakse „demokraatliku kultuuri“ või „kodanikukultuuri“ loomisest. Selline kultuur omab demokraatiate pikaajalise õitsengu ja stabiilsuse jaoks otsustavat tähtsust, sest ükski reaalses maailmas eksisteeriv ühiskond ei suuda kaua vastu pidada vaid ratsionaalsele kalkuleerimisele ja ihale toetudes.” (2002, Tallinn: Tänapäev, lk 237)

Eesti jaoks on kätte jõudnud aeg, mil eesmärkide suunas tormamine ja nende saavutamine on asendumas vajadusega järele mõelda, põhjalikult kaaluda poolt- ja vastuargumente ning otsustada võimalikult konsensuslikult. Viimasel ajal korduvalt esile kerkinud küsimusele, kas Eesti vajab uut identiteeti, vastab RiTo käesoleva numbri essees „Kas Eesti jagab Euroopa väärtusi?” filosoofiaprofessor Margit Sutrop: „On tõepoolest tõsi, et Eesti ühiskond peab järele mõtlema, kes me oleme, mida me tahame, kuhu me läheme. Samas ei usu ma, et identiteedi ebakindlus oleks üksnes eestlaste probleem. Sama saab öelda ka teiste uute

Euroopa Liidu liikmesriikide kohta ja Euroopa Liidu kohta tervikuna, mis pärast külma sõja lõppu ja Nõukogude Liidu lagunemist otsib jätkuvalt uut identiteeti.“

Identiteedi otsimine on rahva võimuses, see ei saa olla ainult eliidi – olgu see siis poliitiline, kultuuri-, äri- või akadeemiline eliit – ülesanne. Sageli heidetakse poliitikutele ette, et nad ei kuula rahvast. Mis õigupoolest segab rahvast end kuuldavaks tegemast? Kodanikuühiskond on Eestis juba küllalt tugev. Loomulikult pole see ühekordne ettevõtmine, mis kindlasti ja alati edu toob, vaid visa järjekindlusega oma sõnumi edastamine. Seadusetegijate tarkus on nende erinevate, sageli üksteisele vasturääkivate sõnumite tasakaalustatud ja ühiskonna kui terviku huvidest lähtuv seaduseks vormimine. Riik peab inimesi poliitikate kujundamisse kaasama, tulemuslikkus sõltub meie soovist selles osaleda.

Mulle tundub, et Eesti vajab mitmeski valdkonnas diskussiooni, milles osalejad rääkimise kõrval üksteist ka ära kuulavad. RiTo 11. numbris on hariduspoliitika teemal arvamust avaldanud nii poliitikud, praktikud kui ka akadeemiliste ringkondade esindajad. Hariduspoliitika eesmärgis – peatada hariduse kihistumine ja tagada kõigile võrdne võimalus omandada kvaliteetne haridus – on kõik autorid ühel meelel. Nagu ka selles, et enne otsuste tegemist tuleb süsteemselt vaadelda kõiki poolt- ja vastuargumente ning hariduspoliitiliste otsustuste seost riigi teiste poliitikatega. Igasugused ümberkorraldused on tulemuslikud ainult siis, kui need on põhjendatud, ning kui kõiki, keda ümberkorraldused puudutavad, on teavitatud ning kõik on saanud selgitusi ümberkorralduste vajalikkusest ja muudatuste positiivsest mõjust.

RiTo tahab ka edaspidi osaleda poliitikate kujundamise debatis. Üks teema võiks olla keskkonnamaksud. Käesolevas numbris teeb sellega algust Tea Nõmmann. Majandusanalüüsi põhjal võib keskkonnamaksude kehtestamine kokkuvõttes aidata Eesti majandust tõhustada. Majanduse tugevnedes peaks raha vabanema teiste valdkondade, näiteks hariduse, sotsiaalhoolde jms jaoks. Kuna keskkonnamaksudega tahetakse muuta tootmis- ja tarbimisharjumusi, tuleks ühel ajal maksude tõstmisega luua täiendavaid võimalusi tarbimise ja nõudluse muutmiseks, soodustades näiteks keskkonnasõbralikumate kütuste kasutamist, toetades ühistransporti, elamumajanduse energiasäästu programme. Lähiaastatel saab võtmeküsimuseks inimeste harjumuste muutmine. Ja seda pole võimalik teha, kui maksupoliitika ümberkujundamisega ei kaasne selgitus- ja kasvatustööd.

Margit Sutrop küsib oma essees: “Millised on need euroopalikud väärtused, mis seovad Eestit Euroopaga ja Euroopat kõigi liikmesriikidega? Missugused väärtused ühendavad 25 rahvast ja 455 miljonit inimest? Mis on Euroopa kui väärtusühendus?”

Lugeja leiab käesolevast numbrist kaks Euroopa Parlamendi käsitlust. Riigikogu pikaajase liikme kogemusega Euroopa Parlamendi saadik Tunne Kelam on positiivselt üllatunud sealsest töökorraldusest, mis on orienteeritud konstruktiivsusele ja ühiste seisukohtade otsimisele. Ka see on üks väärtusi, mis on omane euroopalikule poliitilisele kultuurile. Rein Ruutsoo ja Leif Kalev arutlevad, kuidas sobib eestlaslikule mõtteviisile kõiki elanikke kaasav Kodanike Euroopa mõtteviis.

Kui palju on eestlastes euroopalikke ja ameerikalikke väärtusi, missuguseid valikuid me teeme hariduspoliitikas, kodanikuühiskonna arendamises, maksu-, kodakondsus- ja põllumajanduspoliitikas? Millised on meie ning Läti ja Leedu nägemused Balti riikide koostööst – kõigil neil teemadel saab RiTo 11. numbri lugeja kaasa mõelda.

Kodanikuks olemine ei tähenda pelgalt valimiskasti juures käimist, vaid samuti võimalust ja kohustust kaasa rääkida. RiTo on ka edaspidi valmis olema foorum kõigile, kes soovivad ühiskondlikus debatis osaleda.

Kas Eesti jagab Euroopa väärtusi?

Margit Sutrop (RiTo 11), Tartu Ülikooli praktilise filosoofia professor, eetikakeskuse juhataja

Eestlaste identiteet on jäänud sajandeid muutumatuks. Seetõttu seisame küsimuse ees, kas me sobime oma individualistliku meelelaadiga tänasesse Euroopasse. Kas oleme valmis jagama neid kollektiivseid väärtusi, mida uuenenud Euroopa tunnistab: sallivus, solidaarsus, hoolimine ja vastutus.

Viimasel ajal on mitu mõtlejat esinenud ajakirjanduses avaldustega, et Eestil on identiteedikriis, et me ei ole aasta pärast Euroopa Liiduga ühinemist enam kindlad oma kuulumises Euroopasse. Nii kirjutab Jaak Aaviksoo vastuseks Marju Lauristini samasisulisele avaldusele (Lauristin 2005): "Meie ajalooliste juurtega tõrges enesekesksus ja ohvrimentaliteet, millele on lisandunud viimaste aastate pettumused, on ohtlikul määral süvendanud sallimatust teisitölemise ja mõtlemise vastu ning närvaid kahtlustusi kõigi kaaskodanike suhtes. See on plahvatusohtlik segu /.../ Vajame sisulist ja pluralistlikku arutelu oma valikute ja väärtuste üle, mis oleks vaba sildistamisest, tugineks rahvuslikule ja üleilmsele ajaloole ning ühiskonna toimimise sügavamale mõistmisele." (Aaviksoo 2005)

On tõepoolest tõsi, et Eesti ühiskond peab järele mõtlema, kes me oleme, mida me tahame, kuhu me läheme. Samas ei usu ma, et identiteedi ebakindlus oleks üksnes eestlaste probleem. Sama saab öelda ka teiste uute Euroopa Liidu liikmesriikide kohta ja Euroopa Liidu kohta tervikuna, mis pärast külma sõja lõppu ja Nõukogude Liidu lagunemist otsib jätkuvalt uut identiteeti.

Ajal, kui Eesti alles võitles oma õiguse eest pääseda tagasi Euroopa rahvaste perre, selgitas president Lennart Meri kannatlikult kõigile Lääne-Euroopa rahvastele, et Eesti on alati olnud osa Euroopast. 19. mail 2001 St Galleni ülikoolis peetud kõnes "Väikeriikide roll Euroopa kultuuriruumis" ütles president Meri: "Kommunistliku diktatuuri ajal, mis tõi Eestile inimohvrite kõrval kaasa tugeva venestamislaine, suutsime oma identiteeti kõige edukamalt kaitsta *ühisväärtuste* kaudu, mis meid läbi sajandite on sidunud Lääne-Euroopa kultuuriruumiga." (Meri 2001)

Millised on need euroopalikud väärtused, mis seovad Eestit Euroopaga ja Euroopat kõigi liikmesriikidega? Missugused väärtused ühendavad 25 rahvust ja 455 miljonit inimest? Mis on Euroopa kui väärtusühendus? Kas siin domineerivad individuaalsed või kollektiivsed väärtused? Kas euroopalikud väärtused vastanduvad ameerikalikele või hoopis aasialikele väärtustele?

On ilmne, et arvamused selle kohta, millised on Euroopa ühisväärtused, võivad diametraalselt erineda. Järgnevalt kõrvutame kahte mõjukat käsitlust Euroopa identiteedi aluseks olevatest väärtustest. Äsja ametisse pühitsetud paavst Benedictus XVI kirjutab oma pöördumises "Euroopa hing" (Benedictus XVI 2005), et "Euroopas valitseb tuleviku osas kummaline umbusk. Euroopa on oma välise edu tunnil sisemiselt tühjaks jooksnud". Paavst kardab, et moraalseste väärtuste purunemine hävitab Euroopa identiteedi. Ta kutsub Euroopat üles otsima oma hinge ehk pöörduma tagasi põhiväärtuste ja kristlike aluste juurde.

Hoopis optimistlikumalt näeb Euroopa tulevikku ameerika majandusteadlane ja publitsist Jeremy Rifkin, kes oma äsja ilmunud raamatus "The European Dream: How Europe's Vision of the Future is Quietly Eclipsing the American Dream" (2004) vastandab Euroopa väärtusi Ameerika väärtustele. Raamatu saatesõnas tuletab Euroopa Komisjoni eelmine president Romano Prodi meelde, et ajaloos on ennegi juhtunud, et just kõrvaltvaataja on kõige paremini suutnud sõnastada rahva vaimu. Nii juhtus 1831. aastal, kui prantsuse poliitiline filosoof Alexis de Tocqueville külastas Ameerikat ja kirjutas oma muljete põhjal raamatu "De la démocratie en Amérique?". De Tocqueville aitas Prodi sõnul ameeriklastel mõista, mis on Ameerika unistus¹ ja mis tähtsus on sellel maailmale. Nüüd aitab Prodi sõnul ameeriklane Rifkin mõista seda, kuidas Euroopa unistus vahetab välja Ameerika unistuse, olles selle peegelpilt.

Kummal on õigus – paavstil või Rifkinil? Kas Euroopa hävitab oma identiteedi, nagu uus paavst kardab, või hoopis loob uut identiteeti, mis tõstab Euroopa enneolematusse kõrgusse, nagu Rifkin usub? Vaatame kõigepealt, mida paavst väidab, ja siis, kuidas Rifkin võrdleb Euroopa ja Ameerika väärtusi. Seejärel vaatleme, kuivõrd peab paika arvamus, et Eesti jagab Euroopa ühiseväärtusi. Ühtlasi püüame leida vastust küsimusele, millega on seletatavad meie tänased väärtushoiakud.

Kaks arvamust Euroopa identiteedist

Paavst Benedictus XVI meenutab, et Euroopa ühendajate Adenaueri, Schumani ja de Gasperi jaoks peitusid Euroopa põhialused kristlikus pärandis. Paavst manitseb Euroopat pöörduma tagasi religioosse momendi juurde. Tema meelest ohustab Euroopa identiteeti progressi kummardamine (kõik, mis aitab saavutada õnnelikku lõppseisundit, on moraalne), elu alguse ja lõpuga seotud küsimuste ümberhindamine (inimväärikus pole enam tingimusteta väärtus), perekonna ja abielu institutsiooni nõrgenemine ning piirideta sõnavabadus ja pluralism. Paavst näeb multikultuursuses ohtu Euroopa identiteedile. Ta kirjutab: "Just siin peitubki Õhtumaa kummaline ja patoloogiline enesevihakamine: ühest küljest püütakse avada uks võõrastele väärtustele, ent omaenda ajaloos nähakse vaid julmuse ja koledusi, suurt ja üllast aga enam mitte. Kui Euroopa tahab ellu jääda, vajab ta uut mõistmist iseendast. Kirglikult nõutav multikultuursus on mõnikord eeskätt lahtiütlemine omast, põgenemine iseendast. Maailma kultuuride jaoks on see absoluutne ilmalikkus, mis Õhtumaal valitseb, üdini võõras. Ja just multikultuursus kutsub meid iseenda juurde tagasi. Euroopa peab teadlikult taas oma hinge otsima." (Benedictus XVI 2005)

Ka Jeremy Rifkin märgib oma raamatus "The European Dream", et Euroopa puhul hämmastab sekulaarsus, mis on täiesti vastandlik Ameerika religioossusele. Ta leiab, et kuna Ameerikas usub enamik inimesi jumalat, oleks seal mõeldamatu võtta vastu sellist põhiseadust, nagu Euroopa plaanib. Euroopa Liidu uues põhiseaduses pole mingit viidet Euroopa religioossele pärandile ega tarvitata kordagi sõna jumal.

Rifkin näitab, kuidas euroopalikud väärtused erinevad ameerika likest väärtustest. Euroopa ja Ameerika väärtuste erinevuse tuumaks on diametraalselt lahkuminev arusaam vabadusest ja kindlustundest. Ameeriklastele on tähtis negatiivne vabadus, mis tähendab vabadust piirangutest. Vabadus seostub teise väärtuse – autonoomiaga. Kui inimene on autonoomne,

siis ta pole teistest sõltuv, tema valikutesse ja tegevusse ei sekkuta. Vabaduse realiseerimise oluline eeltingimus on omand. Mida rikkam on inimene, seda suurem on tema vabadus ja kindlustatus.

Euroopalikud väärtused põhinevad täiesti teistsugusel arusaamal sellest, mida tähendab vabadus. Eurooplaste jaoks ei seisne vabadus mitte autonoomias ja piirangute puudumises, vaid oma seotuse tunnetamises. Rifkin iseloomustab Euroopa arusaama vabadusest nii: „Olla vaba tähendab omada juurdepääsu arvukatele vastastikustele suhetele teistega. Mida rohkemate ühendustega on inimene sidemetes, seda rohkem on tal võimalusi ja valikuid täisväärtuslikku ja mõttekat elu elada. Suhetega tuleb kaasatus, kaasatusega kindlustunne.” (Rifkin 2004, 13–14)

Kui Ameerika unistuse puhul on rõhk majanduskasvul, isiklikul rikkusel ja sõltumatusel, siis Euroopa unistus keskendub rohkem jätkusuutlikule arengule, elukvaliteedile ja sotsiaalsetele sidemetele. Ameerika unistus ülistab töö eetikat, Euroopa unistus tähtsustab vaba aega ja sügavmõttelist mängu. Ameerika väärtused on lahutamatult seotud selle maa religioosse pärandi ja sügava spirituaalse usuga. Euroopa unistus on oma tuumalt sekulaarne. Ameerika unistus seab eesmärgiks assimileerimise, sest kultuuriliste sidemete kaotamine oma päritolumaaga teeb inimesed vabaks ja sulatab kõik kultuurid ühes potis kokku. Euroopa väärtustab kultuurilist identiteeti ja seab eesmärgiks kõigi kultuuride säilitamise ja elamise multikultuurses maailmas. Ameerika unistus hindab kõrgelt armastust oma maa vastu ja patriotismi, Euroopa unistus on vähem seotud kindla territooriumiga, ta on kosmopoliitne. Ameeriklased on palju rohkem valmis kasutama sõjalist jõudu, et kaitsta oma huve maailmas. Euroopa suhtub sõjalise jõu kasutamisse ambivalentselt, eelistades diplomaatiat, majandusabi ja rahuvalve missioone. Ameeriklased kalduvad Rifkini sõnul mõtlema lokaalselt ja seetõttu on Ameerika unistus partikulaarne, see pole laiendatav kogu maailmale. Euroopa unistus ei puuduta ainult Euroopat, vaid kogu planeedi tulevikku (Rifkin 2004, 13–14).

Liberaalsed ja kommunitaarsed väärtused

Tundub, et Rifkini toodud eristust ameerikalike ja euroopalike väärtuste vahel saab vaadelda ka kui liberalistlike ja kommunitaristlike väärtuste vastandust. Liberaalse moraali tuum on individuaalsed õigused. Moraalsed õigused ei ole tingimata ühtelangevad juriidiliste õigustega, kuigi enamik moraalseid õigusi on tänaseks saanud ka juriidilise kuue. Kõige üldisemalt võib öelda, et õigused peavad kaitsma indiviidi teiste poolt kahju tekitamise eest. Individuaalsete õiguste kaitse abil tahetakse inimestele anda mänguruum, võimalus realiseerida omaenda ettekujutus heast elust. Eeldatakse, et iga inimene soovib olla õnnelik omal viisil. Kuni indiviid ei kahjusta teisi, on kõik lubatud. Liberaalse moraali seisukohalt arvustatakse kõiki katseid, mida kogukond võib ette võtta inimeste individuaalsete moraalsete õiguste piiramiseks. Selle moraalikäsitluse juured on vara-uusaegsetes poliitilistes võitlustes, mille väljundiks olid Ameerika Iseseisvusdeklaratsioon ja Prantsuse revolutsiooni loosungid. Liberaalse moraali filosoofilisteks isadeks võib pidada inglise filosoofi John Locke'i ja saksa filosoofi Immanuel Kanti. Liberaalset moraali saab põhjendada mitmeti. Seda saab teha nii loomuõiguse traditsioonist, kantiaanlikust ratsionaalsuse käsitlusest lähtuvalt kui ka kontraktualistlikult või muult aluselt. Liberalism jaguneb

omakorda egalitaarseks liberalismiks, mille näide on John Rawlsi raamat "A Theory of Justice" (1971), ja libertaarluseks, mis kuulutab üksikisikute vabaduse ülimaks väärtuseks. Libertaarse teooria parim näide on Robert Nozicku "Anarchy, State and Utopia" (1974).

Liberalistlikule eetikale vastandub kommunitaristlik eetika, mis rõhutab kodanikuks olemist (*citizenship*) ja seotust ühendusega (*community*). Nüüdisaegse liberalismi kommunitaristlikud kriitikud seavad kahtluse alla selle, et "õigus" on ülem kui "hüve" ja et inimene on vaba valima seda, mida ta tahab. Järgides Aristotelest, ütlevad nad, et me ei saa õigustada poliitilisi korraldusi ilma viiteta ühistele eesmärkidele ja otstarvetele ning et me ei saa oma isiksust (*personhood*) mõista ilma viiteta oma rollile kodanikena ja osalistena ühistegevuses. Mõistet ühendus (*community*) on filosoofia ajaloos kasutatud õige mitmeti. Selle apologetideks võib pidada Aristotelest (kreeka *polis*), Cicerot (ühishüve Rooma õiguses), Aquino Thomast (emotsionaalsete sidemete ühendus), Edmund Burke'i (ühendus kui partnerlus nende vahel, kes elavad, kes on surnud ja kes sünnivad), Rousseau'd (üldine tahe) ja Hegelit (eristus *Sittlichkeit* ja *Moralität*). Esimesed nüüdisaegse kommunitarismi tööd kirjutati vastandumaks John Rawlsi teooriale. Tuntumad filosoofid, keda seostatakse kommunitaristliku kriitikaga, on Alasdair MacIntyre ("After Virtue", 1984), Michael Sandel ("Liberalism and the Limits of Justice", 1982), Charles Taylor ("Sources of the Self: The Making of the Modern Identity", 1989) ja Michael Walzer ("Spheres of Justice", 1983).

Seega seisneb põhiline erinevus kahe moraalikäsitluse vahel selles, et liberalistlik individualism ütleb: indiviid on tähtsam kui ühiskond, kus ta elab. Kommunitarism aga leiab, et ühiskond on tähtsam kui indiviid. Inimesed on loomult sotsiaalsed olendid, nad pole vabad ja iseseisvad, võib-olla ka mitte võrdsed. Oluline on, kuidas neid ühiskonnas kasvatatakse ja ühiskondlik kontekst. Liberaalid kaitsevad inimeste individuaalseid õigusi, millest põhiline on indiviidi autonoomia ehk enesemääramisõigus. Kommunitaristide jaoks on põhiväärtused solidaarsus ja vastutus. Liberalism rõhutab õigusi, kommunitarism ühishüve (*common good*).

Kommuniteedi tähtsus identiteedile

Liberalismi ja kommunitarismi vastandus on mitmes mõttes kunstlikult tekitatud. Kuigi kommunitaristlikud kriitikud süüdistavad liberaale metodoloogilises eksituses, et nood käsitlevad indiviide lahus ühiskondlikust kontekstist, ei ole liberaalid tegelikult kunagi väitnud, et sotsiaalsed sidemed pole olulised. Küsimus on lihtsalt selles, mida tähtsustatakse rohkem, kas indiviidi või ühiskonda. Samamoodi võib öelda, et ka ameerikalike ja euroopalike väärtuste vastandamine on üksnes tinglik. Kuigi ameeriklased seavad esiplaanile indiviidi autonoomia ja vabaduse, ei tähenda see, et nad eitaksid erinevatesse ühendustesse kuulumise tähtsust identiteedi kujunemisel. Vahe on pigem selles, missugused ühendused on inimestele olulisemad. Kommunitarist Daniel Bell on raamatus "Communitarianism and Its Critics" (1993) osutanud, et identiteedi kujunemisel mängivad konstitutiivset rolli mitmesugused konstruktiivsed ühendused (Bell 1993, 125). Need ühendused kannavad moraalset traditsiooni, mis aitab luua meie elust narratiivse terviku, kandes endas kohustust säilitada mälu neid ideaale, mida kandsid meie esivanemad ja kaaslased. Kui individidel puudub seos mäluühendustega, siis kaotavad nad lootuse ja elu mõtte. See mõjutab ka

nende enesehinnangut. Mäluühendusi võib olla mitmesuguseid. Näiteks keelepõhise mäluühenduse puhul on iseloomulik, et selle liikmed jagavad sama ajalookogemust, mis ulatub tagasi sajandeid. Mälul põhineb ka religioosne mäluühendus (nt katoliku religioosne ühendus), mille liikmed ei pea rääkima ühte keelt, ent neid seob sama religiooni kogemus. Lisaks mäluühendustele on olemas psühholoogilised ühendused, väiksemad kooslused, mis põhinevad otsekontaktidel ja koos tegutsemisel mingis kindlas ajas. Sellised ühendused on perekond, kiriku kogudus, klubi, organisatsioonid.

Kui me nüüd võrdleme eurooplasi ja ameeriklasi, siis tundub, et just ameeriklaste identiteet on palju rohkem seotud konstruktiivsete ühendustega, sest nad hindavad perekonda, religiooni ja oma kodumaad palju kõrgemalt kui eurooplased. Ameeriklased on küll suured individualistid, kes väärtustavad vabadust, ent nagu prantsuse filosoof Alexis de Tocqueville osutas, on nende iseloomul ka teine pool: kodanikumeelsus (*civic-mindedness*). Tüüpiline ameeriklane on tegev kõikvõimalikes heategevates organisatsioonides, klubides ja kodanikeühendustes. Rifkini meelest on kodanikuaktiivsus lihtsalt medali teine pool. Olles individualistid, kes tahavad säilitada võimalikult palju oma vabadust, annavad nad riigile võimalikult vähe võimu. Ameeriklased on algusest peale eelistanud hoida maksud madalad ja lasta inimestel endil omandi üle käsutada. Viletsamas olukorras olijate aitamine on puhtalt vabatahtlik. Et aga ameeriklased on enamikus usklikud, annab see neile tugeva motivatsiooni tegutseda sotsiaalsfääris. Paljud mittetulunduslikud tervishoiu-, haridus- ja sotsiaalteenuseid osutavad institutsioonid on religioossete institutsioonide laiendused (Rifkin 2004, 33). Ka abielu ja perekond on Ameerikas rohkem au sees kui Euroopas. Ameeriklased väljendavad kõlaval häälel armastust oma maa vastu. Nende lojaalsus põhineb usul, et just Ameerika Ühendriigid kehastavad vabadust kui hüve.

Mida on vastu panna eurooplastel? Euroopa austab inimõigusi. Ent individuaalsete õiguste kõrval paneb ta suurt rõhku hoolivusele ja solidaarsusele. Kõrgelt hinnatakse vastutust ja ettevaatlikkust. Kui küsida, missugused ühendused on eurooplaste identiteedi kujunemisel tähtsad, siis näeme siin olulisi erinevusi ameeriklastest. Perekond ei mängi eurooplaste jaoks enam seda rolli, mis tal kunagi oli. Paljud eurooplased ei usu enam ka jumalasse. Kuigi paavsti matused tõid kokku enneolematu rahvahulga, on Euroopa kirikud tühjad. Eesti kirjanik Tõnu Õnnepalu kirjeldab seda situatsiooni värvikalt artiklis "Usk ja elu": "Euroopa on kristlik kontinent suuresti veel vaid välispidiselt. Mõni kirikutorn või -kuppel sihib siin taevast tõesti iga kümne kilomeetri tagant, aga mitte tihedamini. Aga nende tornide ja kuplite all valitseb enamasti külm, röske ja tühi vaikus. Need on ajaloolised, poolsurnud paigad, justkui hauad. Kell küll lööb, aga see pole mitte punapõsine munk või kirikuteener, kes nõõri tõmbab, vaid mehhanism, mis on pandud aega lugema." (Õnnepalu 2005.) Õnnepalu meelest on aga võimalik, et Euroopa on küll väliselt usu suhtes leige, ent tegelikkuses kristlikum kui kunagi varem, olles kristlikud väärtused integreerinud oma kultuuri, poliitilisse süsteemi, inimõiguste austamisse, sotsiaalabisse ja ühiskondlikku alateadvusse.

Euroopa üks oluline erinevus Ameerikast on patriotismist unnete olemus. Kui ameeriklased hoiavad kinni traditsioonilisest rahvusriigi mudelist ja annavad kõvahäälselt märku armastusest oma maa vastu, siis Euroopas on rahvuslikud tunded tabu. Enamik ameeriklasi

usub, et nende kultuur on teiste omast parem, Euroopas tunnistatakse aga kõikide kultuuride eluõigust ja väärtuslikkust. Sotsioloogilised küsitlused näitavad, et üha rohkem inimesi peab end eelkõige eurooplasteks ja alles siis inglaseks, sakslaseks, belglaseks. Tundub, et vähemalt väliselt on saavutatud see, mida Euroopa Liidu arhitektid soovisid, et loodaks eurooplase identiteeti. Just see uus identiteet pidi ära hoidma sõjad ja konfliktid, mille all Euroopa on mitme tuhande aasta vältel kannatanud. Euroopa Liidu juhtide kõnedes rõhutatakse, et Euroopa Liidu eesmärk on võimaldada kõigile inimväärne elu vabaduses, ilma religioosse viha ja rahvusliku kõrkusega. Natsionalismis näeb Euroopa kõigi tülide allikat ja seepärast püütakse teadlikult kujundada rahvusliku identiteedi asemele Euroopa identiteeti.

Euroopa: rahu eest ja etnotsentrismi vastu

Euroopa Liit loodi pärast Teist maailmasõda eelkõige selleks, et tagada rahu. Erinevalt impeeriumidest, mis rajati lahinguväljadel sündinud võidule, sündis Euroopa Liit kaotustest. Kahe maailmasõja järgne Euroopa oli varemeis ja laastatud, suur osa rahvast tapetud, kultuurimälestusmärgid ja terved linnad purustatud, kui Euroopa rahvad otsustasid leida sellise poliitilise mehhanismi, mis lubaks neil üle saada vanast vaenust ja koos rahus elada. 1948. aasta Euroopa kongressil esitas Winston Churchill oma nägemuse Euroopa identiteedist: "Me loodame näha sellist Euroopat, kus igalt maalt pärit inimesed mõtlevad samamoodi eurooplasteks olemisest, nii nagu nad mõtlevad kokkukuulumisest oma päritolumaaga. /.../ ja ükskõik kuhu nad ka ei lähe selles avaras domeenis, tunnevad oma südames: "Siin olen ma kodus"." (Byatt 2002)

Selle nägemuse teokssaamise raskus seisnes selles, et Euroopat kui sellist polnud kunagi olemas olnud. Euroopa identiteet tuli alles luua. Olgugi et sotsioloogilised küsitlused näitavad, et järjest enam inimesi peab end eelkõige eurooplasteks ja alles siis sakslaseks, belglaseks, itaallaseks või mõne muu rahva esindajaks, ei ole sugugi selge, mida see näitab. Identiteedi aluseks on kultuuriline mälu. Kultuuride ühtesulamisest on Euroopa aga kaugel. Erinevalt Ameerikast väärtustab Euroopa kultuuride rohkust ja just Euroopa Liidus on paljude väikerahvaste kultuur kaitstud kindlamalt kui kunagi varem. Saksa sotsioloog Bernhard Gieseni teooria kohaselt luuakse rahvuslik identiteet raami sisse, mille loob kultuuriline mälu. "See ruum luuakse mineviku traumadele või triumfidele viidates... See konstitutiivne viitamine triumfile või traumale võib toimuda kas väljaöeldud kujul või vaikimisi: ta on ikkagi olemas, võimaldades kujutada ja esitada minevikku kui ajalugu." (Giesen 2004.) Giesen vastandab kahte sorti ajalookäsitlust: prantslaste oma, mis viitab mineviku triumfidele, ja sakslaste oma, mis viitab mineviku traumadele. Trauma mõistet kasutavad ajaloo pöördeliste sündmuste mõtestamisel paljud ajaloolased. Mõiste on võetud Sigmund Freudilt, ent leiab tänapäeval kõige enam kasutamist Teise maailmasõja kogemuste kirjeldamisel. Trauma tähistab kogemust, mis on nii vägivalda all kannatanuil kui ka neil, kes on vapustatud oma rahva kuritegelikust tegevusest.

Identiteet on eelkõige väärtuste küsimus. Nagu saksa ajaloolane Jörn Rüsen näitab, on kõik maailma kultuurid läbi imbinud etnotsentristlikust identiteedi käsitlusest. "Etnotsentristlik ajalugu sõnastab identiteedi "põhinarratiivide" abil, mis peavad ühtekuuluvust ja erinevust identiteedi jaoks kõige põhilisemaks, kutsudes esile pingeid ja võitlust." (Rüsen 2004, 118.)

Identiteet luuakse alati teistest erinemise kaudu, kusjuures enda positiivne hindamine viib paratamatult negatiivse hinnangu andmisele teiste teistsugususele. Etnotsentrism tähendab seda, et ühest rahvusest mõeldakse positiivsete väärtuste kaudu, teisega seotakse kõik negatiivsed väärtused. Tavaliselt omistatakse positiivsed väärtused omaenda rahvusele, negatiivsed teistele. Sellise etnotsentristliku identiteedi konstrueerimise kaudu kutsutakse esile sügav ja universaalne tsivilisatsioonide kokkupõrge.

Jörn Rüsen näitab ka, kuidas etnotsentristlikku lähenemist vältida. See tundubki olevat strateegia, mida kasutavad Euroopa Liidu riigid. Selleks on vaja, et väärtussüsteem sisaldaks võrdsuse printsiipi, mis läbib enda ja teiste erinevusi. Siis kaotab erinevus normatiivselt lahutava jõu. Kui rakendada võrdsuse printsiipi identiteedi kujunemisele, rakendub erinevuste vastastikuse tunnustamise printsiip. Oluline on murda enesest lugupidamine ja teiste teistsugususe põlastamine. Seda saab Rüseni meelest kõige paremini teha sellega, et põhinarratiivi lülitatakse oma grupi negatiivsed ajaloolised kogemused. Seeläbi muutub "rahva minapilt ambivalentseks ja see võimaldab rahval tunnistada teistsugusust" (Rüsen 2004, 125).

Teise maailmasõja sündmuste mõtestamisele viidates leiab Rüsen, et leinamine ja andestamine on kultuurilised strateegiad, mis aitavad üle saada etnotsentrismist. Samas on ohvri rolli sissevõtmine etnotsentristlik strateegia, mis teeb süüdimatuks: ohver võtab enda peale pideva kannatamise, jättes teisele poolele süü ja kogu vastutuse. Näeme, et eestlaste puhul peab see täiel määral paika. Just ohvri rolliga samastumine toidab meie etnotsentristlikku identiteeti. Elame tugevalt polariseerunud maailmas, kus ühel pool oleme meie kui kannatajad ja teisel pool on need, kes on süüdi meie kannatustes. Me ei ole valmis arutlema, kas meie enda kaasmaalased võisid aidata kaasa teiste rahvuste hävitamisele, ega nägema ohvreid, mida kandsid teised rahvad. Paraku pole ajalugu kunagi nii must-valge ja meie rahvuse tervise seisukohalt oleks parem, kui oleksime valmis jagama nii ohvrirolli kui ka süüd ja vastutust.

Sama saab muidugi öelda ka mitmete teiste rahvuste kohta, kelle ühekülgselt konstrueeritud identiteet tekitab jätkuvalt pingeid. Teise maailmasõja sündmuste puhul on sakslased olnud liiga varmad võtma enda peale kogu süüdlase rolli. See on jätnud kommunistliku režiimi kuriteod tagaplaanile, kuigi need polnud sugugi väiksemad kui natsionaalsotsialismi omad. Juudid on haaranud endale täielikult ohvri rolli, võimaldades maailmal unustada, et ka mitmed teised rahvused olid süstemaatilise hävitamise objektiks. Venelased hoiavad kramplikult kinni ettekujutusest, et nad on kogu maailma kangelaslikud vabastajad, kes tegid lõpu natsionaalsotsialismile. Selle rolliga samastumine ei võimalda neil hukka mõista kommunistliku režiimi kuritegusid ja tunnistada viiekümneaastast sõjalist okupatsiooni Baltimaades. Kuna Venemaa ei tunnista end süüdi, ei saa tema ohvrid talle andestada, sest andestada saab vaid sellele, kes on oma süüd tunnistanud. Nii hõõgub tuli tuha all edasi ja Teise maailmasõja sündmusi on võimatu unustada.

Eestlaste identiteet

Eestlaste identiteet põhineb etnotsentristlikul narratiivil, mis kujutab meie rohkeid kannatusi, kangelaslikku võitlust anastajatega ja imelist vastupanuvõimet. See, et me väärtustame

kõrgelt oma keelt ja kultuuri ning oleme uhked oma pika ajaloo üle, seob meid teiste vanade Euroopa rahvastega. Euroopa toetab küll kõikide keelte säilimist, ent ei seo keelt ja kultuuri vältimatult rahvusriigiga. Aktsepteerimist leiab meie seisukoht, et just rahvusriigis on parimad võimalused oma keele kaitsmiseks ja arendamiseks. Ent me jääme üksi, kui muutume eksklusiivseks ja võtame sisse ohvri rolli. Nagu näitas Jörn Rüsen, tähendab ohvri rollis olemine, et süü ja vastutus lükatakse teistele. Selline etnotsentristlik lähenemine ei sobi aga kokku Euroopa Liidus valitsevate väärtustega. Eestlased pole veel aru saanud, et selline patriotism, mis tähendab lojaalsust oma rahvuse esindajate suhtes, pole kooskõlas uue Euroopa väärtustega. Patriotismi all mõistetakse Euroopas pigem lojaalsust demokraatlikele põhiväärtustele. Nende toetamine pole piiratud päritolu ega kodakondsusega. Sakslased näiteks kutsuvad end oma põhiseaduse patriootideks, sest nad peavad oma rahva uuestisünni aluseks põhiseadust. Saksamaa põhiseadus kuulutab esmaseks väärtuseks inimväärikuse, vastandudes teadlikult kõigele, mis oli seotud natsionaalsotsialismi ideoloogiaga. Patriotismis, mis rõhutab oma maa armastust ja oma rahvuskaaslaste eelistamist teistele, näevad nad võimalust teiste halvustamiseks ja kahjustamiseks.

Eestlased ei oska oma rahvuskaaslaste eelistamises näha veel midagi halba. Teiste rahvuste esindajate väljajätmist oma ühendusest peetakse õigustatud strateegiaks, mis võimaldab enesekaitset. Rahvuskaaslaste eelistamine ei ole eestlaste jaoks seotud mitte sooviga näidata oma üleolekut, vaid tõestada oma eluõigust ja pääseda alaväärsustundest. Ent lõpptulemus ei pruugi palju erineda sellest, kui patriotism tähendab üleoleku näitamist, sest mõlemal juhul koheldakse teiste rahvuste esindajaid ebavõrdselt. Eestlased ei ole nõus tunnistama omadeks siin elavate teiste rahvuste esindajaid, pidades aga võõrasteks ka väliseestlasi, olgu nad elanud läänes või idas. Siin avaldub meie sallimatus kõige teistsuguse suhtes. Sallimatust aga Euroopas ei sallita. Peame saama jagu enesekesksusest ning avama silmad ja südamed ka teiste rahvaste kannatustele. Praegu üksnes imestame, miks meie tundeid minevikus meile osaks saanud ebaõigluse suhtes ei mõisteta ja miks lääneriigid Venemaaga nii leplikult suhtlevad. Me ei saa aru, et Euroopa on otsustanud leppida ja teeb kõik selleks, et hoida rahu. Patriotismis nähakse rahvustevaheliste pingete ja konfliktide peamist allikat. See Euroopa, kuhu meie naasime, pole enam rahvusriikide Euroopa, kus sakslased, prantslased, inglased ja hispaanlased pakatavad rahvuslikust uhkusest. Et me pooldame konservatiivset rahvusriigimudelit, siis leiame täna ühise keele pigem USA-ga, kelle patriotismi juurde kuulub see, et otsitakse vaenlasi ja nähakse mõnes maas kurjuse impeeriumi.

Mitmes teiseski mõttes sarnanevad eestlaste väärtused pigem ameerikalike kui euroopalikega. Eestis usutakse, et iga inimene on oma õnne sepp. Majanduskasvu ja varandust hinnatakse rohkem kui elu kvaliteeti ja jätkusuutlikku arengut, kuigi sõnades väidetakse vastupidist. Usutakse, et mida rohkem varandust, seda iseseisvam ja sõltumatum inimene on. Ka töö eetika on meil pigem ameerikalik. Isegi nõustumine sõjalise jõu kasutamisega lähendab meid rohkem ameeriklastele kui Euroopa Liidu vanadele liikmetele.

Kuigi eestlaste väärtused tunduvad esmapilgul olevat pigem ameerikalikud kui euroopalikud, puudub meil individualistlikke väärtusi tasakaalustav mehhanism. Ameeriklased usuvad, et

moraalsed väärtused saavad põhineda vaid usul jumalasse. Religioon mõjutab nende suhtumist perekonda, heategevusse ja oma maa kaitsmisse. Eestlased on aga tõenäoliselt Euroopa kõige sekulaarsem rahvas. Nii ei ole Eestis mingit jõudu, mis taltsutaks siinsete inimeste küünilist egoismi ja individualistlikku püüdlemist isikliku heaolu ja suurema isikuvabaduse poole. Kümme aastat iseseisvust pole Eestis suutnud luua toimivat kodanikuühiskonda. Võib-olla püüti siin multimiljardäri George Sorosi abiga tulutult juurutada ameerikalikku kodanikuühiskonna mudelit. Ehk oleks parema tulemuse andnud tagasipöördumine 19. sajandi ühistegevuse vormide juurde. See, kuidas maarahvas lõi ühistud, seltsid ja asutas ühiselt koolid, vallamajad ja vaestemajad, näitab, et kunagi oli eestlastes olemas seesama kodanikumentaliit, mis nüüd tundub kängunud olevat. Liiga vähe on tänases Eestis neid, kes tahaksid kaasa lüüa ühistegevuses ja teha midagi vabatahtlikult koolide, lasteaedade, lastekodude, vanadekodude, muuseumide ja kultuuriasutuste heaks. Säilinud on üksnes muusikategemise traditsioon, mis seob meid esivanemate seltsitegevusega.

Tõsi, vähemalt kord viie aasta jooksul – laulupidudel – näitavad eestlased, et nad on võimelised ühistundeks. Üksnes väga ülevatel momentidel, nagu iseseisvuse deklareerimisel, Balti ketis või Eurovisiooni võidu puhul avaldavad eestlased teistele oma kollektiivseid tundeid. Jaan Undusk on oma essees "Nagu kivikild hamba all" tabavalt kirjeldanud, kuidas eestlane võib sattuda ühisemotsioonide küüsi, mille ees muu maailm kartlikult taandub. Undusk kirjeldab seda ühisemotsiooni teket nii: "Eestlase siiras ühisemotsioon on tõeliselt ürgne põhjapaks, näotu, vormitu, lõmastav. See väljendub kangestuses. Nagu ürginimese pikse ees kangestub eestlane oma rahvusliku ühisemotsiooni kütkes. Tema käitumine ja mõtlemine on pärsitud, on ainult hingemattev olemine kusagil sügavas ühisuses. See ei toimikski nagu inimeste vahel, vaid käiks nagu alt maa kaudu." (Undusk 1998, 135.) Paraku on laulukaares all ja rahvusliku liikumise kõrghetkedel tekkinud tunded laineharjad, mis ei kanna meid läbi argipäeva. Ühistunne, mis inimesi neil kordadel valdab, toidab meie isamaa-armastust, ent mitte kaasmaalaste armastust.

Eestlased on unustanud kollektiivsed väärtused

Sageli õigustatakse eestlaste suurt poolehoidu individualistlikele väärtustele sellega, et tahame põgeneda nõukogude aja pealesurutud kollektivismi eest. Paraku on siin tegemist eksitusega. Nõukogude sõjalise okupatsioonivõimu ametlik ideoloogia väärtustas tõepoolest kollektiivseid väärtusi, tegelikkuses aga tegi kõik selleks, et ühistunnet ei saaks tekkida. Ühiselu vormid, mida nõukogude võim propageeris, olid eestlaste loomule võõrad ja suuresti vastuvõetamatud. Niipea kui inimesed tahtsid koonduda gruppidesse mõttekaasluse või huvide alusel, muutus võim valvsaks ja keelas vähimagi kahtluse korral kooskäimise. Üliõpilasseltsid ja –korporatsioonid keelustati kohe, kui nõukogude võim saabus. Samuti pandi kinni kõik ideoloogilise kallakuga seltsid ja ringid. Vaba aja veetmise eest pidid hoolt kandma kultuurimajad, mis kohustusid hoidma parteiliselt õiget joont. Tõsi, oli ka neid kollektiivse tegevuse vorme, mis inimestele omaseks said, näiteks õpilas- ja üliõpilasmalevad, mille asemele praegu pole suudetud luua midagi samaväärset. Lapsevanemad meenutavad hõlpselt ametiühingute poolt lastele organiseeritud nääripidusid ja suvelaagreid. Töökollektiivid kasutasid ettevõtete puhkekodusid ja muid

hüvesid. Ent need olid üksikud valged laigud pimedas okupatsiooniasjas ja nende eesmärk oli ideoloogiline mõjutamine.

Õigem oleks öelda, et Nõukogude okupatsioonivõimu ideoloogia polnud mitte kollektivism, vaid totalitarism. Sovhooside ja kolhooside loomine üksikute talude asemele, ettevõtjate ja omanike klassi hävitamine ning suurte ettevõtete asutamine oli küll sõnades töörahva huvides, ent tegelikult teenis totalitaarse võimukliki huve. Oleme unustanud, mida tähendab solidaarsus. Okupatsioonivõim rääkis kõikide inimeste võrdsusest, tegelikkuses olid aga mõned võrdsemad kui teised. Nad said eelisjärjekorras kortereid, autoostulube, turismituusikuid, puhvetist viinereid ja rohelisi herneid ning sõitsid välismaale neetud kapitalismi imetlema. Paremaid inimesi raviti erihaiglas ja kuulekatele intelligentidele anti võimalus lastele erikoolides paremat haridust anda ning pooltõtt rääkida. Need, kes olid “pumba juures”, töid hõlma all töö juurest koju varastatud kaupa või teenisid oma tulu defitsiidi vahendamiseks sõpradele ja tuttavatele. Kardan, et just see eluvorm – igapäevane võitlus oma privileegide eest – on saanud eestlastele viimaste aastakümnete jooksul liiga omaseks. Ma ei pea siin silmas rehepaplust, mis õigustab üksteise tagant varastamist ja vanakuradile oma hinge müümist. See eestlaste kirjeldus on ilmselgelt utreeritud. Varastamine on meie ühiskonnas siiski taunitav ja seetõttu ei saa ärastamine kesta lõputult. Mida tugevamaks muutub õigussüsteem, seda vähemaks jääb ka rehepaplust.

Mõtlemapanev on, et eestlased hoiavad ikka veel kivalt kinni arusaamast, nagu oleksid inimesed teeninud ära ebavõrdse kohtlemise. Nagu oleks see, mida inimene oma eluga teeb, puhtalt tema enda asi. Need, kes on jõudnud haljale oksale, on selle ise ära teeninud. Ja need, kes on puu all, on ise süüdi, et ei ole suutnud kõrgele ronida. Ei osata näha, kuidas ühiskond ise oma ebaõiglase korraldusega soodustab ühtede inimeste edasijõudmist ja teiste mahajäämist. Keegi ei ela väljaspool ühiskonda. Liiga suur erinevus vaeste ja rikaste vahel on ohtlik ka rikastele endile. Thomas Hobbes selgitas “Leviathanis” (1651), et tugevamad vajavad lepingust tulevat kindlustunnet samavõrd kui nõrgemad, sest muidu ei saa nad rahulikult magada. Nüüdisaegne lepinguteooria, mida John Rawls esindab raamatus “A Theory of Justice” (1971), ütleb, et ei saa olla tugevat ühiskonda, kui suurel osal selle liikmeist ei ole tunnet, et ka nende olukord muutub paremaks, kui heal järjel olivad kasvatavad oma varandust. Kahjuks ei ole Eesti ühiskond jõudnud veel kummagi arusaamiseni ja kõikide sõda kõikide vastu vähendab meie kõigi elukvaliteeti.

Eesti ühiskond pooldab individualistlikke väärtusi, sest tal on ühenduste tähendusest vale arusaam. Kollektiivsed eluvormid, mida okupatsioonivõim ette nägi, olid head mitte selleks, et anda inimestele võimalus oma sidemete kaudu kaasinimestega arendada vabalt oma individuaalsust, vaid et omandada see identiteet, mida totalitaarne võim ette nägi. Meil pole mingit põhjust põgeneda kollektivismi eest individualismi, sest kollektiivsed väärtused on meile nõukogude võimu ajal tegelikult võõraks muutunud. Ühishüve ei tohi võrdsustada ühe grupi erahuvil põhineva hüvega, mida esitati kui ühishüve.

Oleme võib-olla liiga hästi omandanud okupantide propaganda tulemusena sündinud arusaama, et kapitalistlik majanduskord tähendab vereimemist ja üksikute rikastumist. Oleme selle tõe omaks võtnud ja nüüd omal maal teoks teinud. Vahe rikaste ja vaeste vahel

suureneb hirmuäratava kiirusega. Ja seda saadab küüniline õigustus, et need, kes elus edasi ei jõua, on kas laisad või rumalad. Hoolimata sellest, et nii haridus, teadus kui ka tervishoid kiratsevad, alandatakse makse. Lootes, et kui inimestele jätta kätte rohkem raha, siis saavad nad omaenda äranägemise järgi realiseerida oma hea elu mudelit. Ometi on raske ette kujutada, kuidas veidi rohkema rahaga, mis inimestele alanevate maksude ja mitmesuguste maksusoodustuste tõttu kätte jääb, saaks aidata jalule haridust või meditsiini. Veelgi mõistetamatum on, kuidas tahetakse jõuda teadmispõhisesse majandusse, kui teadust ja arendustegevust toetatakse ainult näpuotsast. Millises Euroopa nurgas leiduks veel nii äärmuslikult libertaarset mõtlemist kui tänases Eesti Vabariigis?

Lõpetuseks

Eesti kuulub ajalooliselt Euroopasse. Euroopaga seovad meid ka mitmed uued ilmingud, nagu sekulaarsus, abielu kui institutsiooni marginaliseerumine ja ohtlikult madal iive. Mõeldes sellele, kui kiiresti kasvab Aasia ja Hiina rahvastik, on Euroopa eluvõime tõepoolest küsitav. Paraku peame tunnistama, et meie probleemid on seda teravamad, sest totalitaarse võimu all elamine on kahjustanud meie võimet luua sotsiaalseid sidemeid ja koonduda ühendustesse. Oleme iseseisvas Eestis teostanud valikuid, mis on toonud kiiret majandusedu, ent jätnud ühiskonna arengu lapsekingadesse. Kollektiivsed väärtused, mida Euroopa Liidu vanade liikmesmaade rahvad on viimaseil aastakümneil kilbile tõstnud, ei ole meie elukorralduse aluseks. See tekitab paljudes ebakindlust. Marju Lauristin kurdab, et Eesti solidaarsus Euroopaga on talle väliselt peale surutud. "Eesti riigi ja rahva puhul on selgesti ilmnunud identiteedi piiripealsus, meie ebakindlus oma läände kuuluvuses, meie tõrges enesekesksus ja altkulmu vaade teistele rahvastele. Me ootame teistelt mõistmist, mõistmata ausalt iseennast ja ette kujutamata teiste reaktsioone, vaatepunkte ja väärtusi." (Lauristin 2005.)

Kui võrrelda seda eestlaste kirjeldust suure rännumehe Karl Feyerabendi kirjeldusega aastast 1797, leiame palju sarnasusi. Feyerabend kirjutab oma Eestimaale pühendatud 40. kirjas: "Eestlane on endast ja oma rahvast väga kõrgel arvamusel; sellest siis ka uhke üleolek, millega ta kõigile teistele rahvastele enda kõrval ülalt alla vaatab. Liiga uhke, et midagi jäljendada, jääb ta karmi tõsidusega oma esiisade kommete ja tavade juurde. Meie aastasaja eestlane on ikka seesama, mis ta oli 13. ja 14. aastasajal." (Feyerabend 2004, 33.)

Karta on, et eestlaste identiteet on jäänud sajandeid muutumatuks. Seetõttu seisame küsimuse ees, kas me sobime oma individualistliku meelelaadiga tänasesse Euroopasse. Me lootsime naasta Euroopasse kui oma päriskoju, ent see kodu pole enam seesama Euroopa, kuhu me kunagi kuulusime. See, mis teeb täna Euroopast Euroopa, pole ju geograafia, ajalugu, keel ega religioon, vaid väärtused, mida Euroopa on otsustanud kanda. Peame endalt küsima, kas oleme valmis jagama neid kommunitaarset väärtusi, mida uuenenud Euroopa tunnistab: sallivus, solidaarsus, hoolimine ja vastutus.

Märkused

1. Mõistet *American dream* kasutas esimesena ajaloolane James Truslow Adams raamatus "The Epic of America" (1931).

2. Olen selle osa kirjutamisel saanud inspiratsiooni arutlusest, mis leidis aset 11. mail 2005 Tartus Aalto villas toimunud Turu ja Tartu ülikooli ühisseminaril, kus esitasin siin trükitud teksti esialgse variandi. Olen eriti tänulik professor Rein Taageperale ja Soome suursaadikule Jaakko Blombergile väärtuslike kommentaaride eest.

Kasutatud kirjandus

Aaviksoo, J. (2005). Rahvuslik peataolek. – Eesti Päevaleht, 17. märts.

Bell, D. (1993). Communitarianism and Its Critics. Oxford: Oxford University Press.

Benedictus XVI (2005). Euroopa hing. – Eesti Päevaleht, 27. apr [artikkel ilmus 13.04.2005 ajalehes Süddeutsche Zeitung].

Byatt, A. S. (2002). What Is a European? – The New York Times Magazine, October 31.

Feyerabend, K. (2004). Kosmopoliitilised rännakud. Kiri Eestimaalt 1797. Tlk U. Sutrop, toim H. Niit. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus.

Giesen, B. (2004). The Trauma of Perpetrators. The Holocaust as the Traumatic Reference of German National Identity. – J. C. Alexander, R. Eyerman, B. Giesen, N. J. Smelser, P. Sztompka (eds). Cultural Trauma and Collective Identity. Berkeley. Los Angeles, London: University of California Press, pp 112–154.

Lauristin, M. (2005). Eesti identiteet ja Läti läbimurre. – Eesti Päevaleht, 12. märts.

Meri, L. (2001). Väikeriikide roll Euroopa kultuuriruumis. – Riigimured. Tartu: Ilmamaa, lk 238–241.

Rifkin, J. (2004). The European Dream: How Europe's Vision of the Future is Quietly Eclipsing the American Dream. Cambridge: Polity Press.

Rüsen, J. (2004). How to Overcome Ethnocentrism: Approaches to a Culture of Recognition by History in Twenty-First Century. – History and Theory, Vol 43, No 4, pp 118–129.

Undusk, J. (1998). Nagu kivikild hamba all. – Valge kääbustäht hajuvas kõiksuses. Koost R. Veidemann. Tallinn: Perioodika, lk 130–142.

Õnnepalu, T. (2005). Usk ja elu. – Eesti Päevaleht, 18. apr.

Balti Assamblee suurte muutuste teel

Andres Taimla (RiTo 11), Riigikogu liige, Eesti Reformierakond, Balti Assamblee president, Eesti delegatsiooni juht

Balti Assamblee ei peaks olema ainult poliitikute kokkusaamise koht, vaid senisest rohkem tuleks keskenduda välispoliitiliste küsimuste lahendamisele, välistamata riigisiseste eluvaldkondadega tegelemist.

Olen Balti Assamblee töös osalenud üle üheksa aasta ja julgen kinnitada, et kaks viimast ei ole olnud kergete killast. Kindlasti on Eesti delegatsioonil oma osa selles, et need on olnud analüüside, vaidluste ja tulevikku vaatamise aastad. Oleme taotlenud assamblee reformimist, sest meie arvates on ta viimaseil aastail tegelnud liialt palju iseendaga. Meie ettevõtmised on tekitanud partnereis kõhklusi, kas Eesti pakutu on kõige õigem tee ja kas asjad peaksid ikka nii kiiresti ja jõuliselt käima, samuti kartusi, kas kõigi nende ettevõtmiste taga ei peitu oht, et Balti Assamblee võib oma tähtsuse kaotada.

Balti Assamblee presiidium ja õiguskomisjon on Eesti pakutud ettepanekutesse suhtunud rahulikult. Õnneks ei ole vaidlustest sündinud erimeelsusi ega vaenu, selle asemel oleme paljud teemad selgeks vaieldud ja põhikirjas vastavad parandused teinud. Arvestatud on Eesti delegatsiooni ettepanekuid, et teatud eeltingimusi täites saab presiidium assamblee nimel vastu võtta otsuseid, välja öelda seisukohti ja esitada pöördumisi. See muudab senise kohmaka ja aeglase töö märksa kiiremaks ja paindlikumaks. Siiani saime otsuseid, resolutsioone ja pöördumisi vastu võtta ainult kord aastas, nüüd saab seda teha vajaduse korral. Oleme seda võimalust juba kasutanud.

Eesti delegatsiooni soov on olnud viia otsesidemeisse parlamentide alatised komisjonid, eriti Euroopa asjade komisjon. Nüüd on selleks kõik eeldused loodud, edasine sõltub presiidiumi ja delegatsioonide tahtest ning töö ümberkorraldamise oskusest. Otsekontaktidesse tuleks viia meie ja Põhjamaade vastavad komisjonid, milleks eeltöö on samuti tehtud.

Eelnevast tulenevalt tahame vähendada delegatsiooniliikmete arvu. Iga riigi delegatsioon võiks koosneda kuuest liikmest. Peale delegatsiooni juhi, kes on presiidiumi liige, kuuluksid delegatsiooni viie alatise komisjoni esindajad, presiidium võiks olla kolmeliikmeline. Sellega konkretiseeruks ja suureneks liikmete vastutus. See idee tekitas palju pingeid ja ei leidnud presiidiumis täiemahulist toetust. Eesti pool katsetab praktikas, kuidas tulla toime seitsme liikmega, viie komisjoniesindaja ja kahe presiidiumiliikmega.

Poliitikud peavad olema ajast ees

Eesti delegatsioon on korduvalt kinnitanud, et meie eesmärk ei ole Balti Assamblee lõhkumine ega heade naabritega kiusu ajamine. Eesti on olnud kriitiline iseenda ja assamblee töö suhtes, mis, nagu juba väitsin, tegeleb liialt palju iseendaga. Riigikogu väliskomisjoni juhtimisel on Eesti pool peaaegu kaks aastat arutanud assamblee töö

tõhustamist, oma delegatsiooni töö parandamist ja iga delegatsiooniliikme vastutuse suurendamist.

Meie soov oli ja on muuta Balti Assamblee töö operatiivseks, paindlikuks ja konkreetseks. Assamblee peaks senisest rohkem keskenduma välispoliitiliste küsimuste lahendamisele, välistamata samas riigisiseste probleemidega tegelemist. Balti Assamblee peaks oma töö korraldama nii, et see ei oleks ainult poliitikute kokkusaamise, vaid ka välispoliitiliste seisukohtade kujundamise ja riikidevaheliste probleemide lahendamise koht.

Eesti delegatsioon soovib reforme jätkata, Läti ja Leedu delegatsioon on palunud aja maha võtta, et vaadata, millist kasu saab alustatud reformidest. Kogu meie töö peaks olema suunatud sellele, et kõik üksikosad, Balti Assamblee komisjonid, parlamentide alatised komisjonid, presiidium, konverentsid, seminarid jms muutuksid ühes suunas liikuvaks organiks.

Kui Balti Assamblee komisjon hakkab käsitlema mingit probleemi, peaks ta seda tegema koostöös parlamentide alatiste komisjonidega. Seminarid, konverentsid, töökohtumised peaksid olema suunatud sellele, et seatud ülesanne lahendada. Vajaduse korral tuleb teema panna presiidiumi päevakorda, tuua sealtkaudu istungjärgule ja, kui vaja, võtta vastu resolutsioon. Sama komisjon peab teemat edasi kandma valitsuste ja ministeeriumidega koostööd tehes. Tähtsaks peavad muutuma järelkontroll ja järelhindamine.

Tööd on vaja paremini planeerida ja kooskõlastada ning tunnetada erinevate eluvaldkondade probleeme riigis ja riikide vahel, kogu Läänemere regioonis. Oluline on koostöö lähinaabritega. Koostööpiirkond laieneb pidevalt, ikka tähtsamaks muutub ühistegevus teiste parlamentaarsete ühendustega, regionidevaheliste koostööorganitega. Sealjuures ei ole meil mõtet dubleerida valitsuste ja ministeeriumide tööd. Me oleme poliitikud, kes peavad suutma olla ajast ees, otsides ja pakkudes lahendusi tulevikuks, mitte aga langetama otsuseid, mis üksnes fikseerivad olukordi. Vähem deklaratiivsust, rohkem konkreetseid tegusid ja projekte.

Neljandik eelarvest sekretariaadile

Tasuks tõsiselt mõelda, kuidas tööd paremini planeerides jõuda selleni, et meil oleksid juba aegsasti kujundatud ühisseisukohad küsimustes, mis aktualiseeruvad mingi ajaühiku võrra hiljem. Olles Euroopa Liidu liikmed, on meie valitsused pandud olukorda, kus nad peavad suhteliselt lühikese aja jooksul langetama väga tähtsaid otsuseid. Balti Assamblee peab oma tegevusega olema valitsustele toeks ja abiks, seda enam, et paljudes küsimustes on vaja nõu pidada ka teiste regionaalsete ühendustega. Kõik see nõuab meilt nii uut lähenemist tavapärase töö kui ka oskust kaugemale ette vaadata.

Eesti delegatsioon soovib jätkata läbirääkimisi teemal, kuidas suurendada delegatsioonide vastutust, eriti siis, kui neil on täita tähtis eesistujamaa roll. Oleme teinud ettepaneku ümber korraldada alalise sekretariaadi töö, sest me ei pea õigeks, et neljandik assamblee eelarvest kulub sekretariaadi kulutuste katmiseks. Meie ettepaneku kohaselt võiks sekretariaadi töö

roteeruda, nii et eesistujamaa võtaks oma eesistumise ajaks üle ka sekretariaadi töö korraldamise kohustuse. Usun, et Balti Assamblee saaks hakkama ühe alalise sekretäriaga.

Viimasel ajal on palju probleeme tekitanud Balti Assamblee rahastamine. Meie komisjonide tööd, mis ikka rohkem ja rohkem on seotud parlamentide alatiste komisjonidega, võiks edaspidi finantseerida iga riigi parlamendi vahenditest. See suurendaks sisemist kontrolli ja kutsuks üles vahendeid arukamalt kasutama.

Eesti on väike riik ja peab arukalt kasutama neid väheseid ressursse, mis meie käsutuses on. Eriti puudutab see inimkapitali. Koostöö Balti Assamblees, Põhjamaade Nõukogus, Läänemeremaade Nõukogus jm nõuab kõigilt meie delegatsiooni liikmeilt suuri jõupingutusi, seda enam, et unarusse ei saa jääda meie põhitöö, seadusloome. Püüame anda oma parima, et koostöö lähinaabritega muutuks tõhusamaks.

Balti Assamblee peab muutuma pragmaatilisemaks

Aigars Pētersons (RiTo 11), Balti Assamblee asepresident, Läti delegatsiooni juht

Jätkates koostööd Põhjamaade Nõukogu ja Beneluxi Parlamentidevahelise Konsultatiivnõukoguga, peab Balti Assamblee arendama dialoogi ka teiste Euroopa regionaalsete, sealhulgas Vahemere piirkonna organisatsioonidega.

Läänemere piirkonnas on palju regionaalseid organisatsioone – Põhjamaade Nõukogu, Balti Assamblee, Põhjamaade Ministrite Nõukogu, Balti Ministrite Nõukogu, Läänemeremaade Parlamentaarne Konverents jmt. Nende eesmärk on hoogustada regionaalset koostööd, lahendades küsimused piirkondlikul tasandil ning tugevdades Läänemere regiooni rolli ja mõju.

Euroopa Liidu ja NATO-ga ühinemise järel on Balti riigid saanud uue rahvusvahelise staatuse. Euroopa Liidu liikmesus nõuab üha rohkem regulaarset infovahetust ja koostöö koordineerimist Balti riikide parlamentide vahel.

Ebakindlus miinimumini

Tulevikus suureneb regionaalse koostöö tähtsus veelgi. Selle vajalikkust tõestavad hiljutised poliitilised sündmused: suutmatus jõuda konsensusele Euroopa Liidu põhiseaduse osas, märgatavad tendentsid jagada Euroopa nn vanaks ja uueks või esimese ja teise käigu Euroopaks, samuti välis- ja sisepoliitikas esile kerkivad teemad, mille lahendamine nõuab kogemuste vahetamist ja vastastikust nõustamist.

Balti Assamblee on praegu ja tulevikus Balti riikide koostöömudeli olulisi osi, mis toimib foorumina: vahetatakse infot, jagatakse seisukohti, lahendatakse probleeme ja koordineeritakse Balti riikide parlamentide ühist tegevust. Assamblee raames selgitatakse välja probleemid, otsitakse võimalikke lahendusviise ja püütakse viia miinimumini ebakindlus, mis võib tekkida ühe või kahe teise Balti riigi edaspidise tegevuskava ja seisukohaga seoses.

Mis puutub Balti Assamblee algatuslikku, nõuandvasse ja koordineerivasse rolli, siis tõhusaid tulemusi on võimalik saavutada üksnes tihedas koostöös Läänemeremaade Nõukoguga. Tuleb tunnistada, et viimasel ajal on koostöö märgatavalt paranenud. Selle ümberlükkamatu tõestus on tõsiasi, et mõlema organisatsiooni eesistuja on olnud ühel ja samal ajal üks ja seesama riik kolm aastat järjest.

Balti Assamblee delegatsioonide liikmed peavad olema sõnumivijad, kes edastavad ülebaltilisi ideid oma riigi parlamendile. Tähtis on rõhutada meile olulisi ideid oma riigi parlamendis ja innustada oma valitsust aktiivsemalt Balti riikide koostöös osalema.

Balti riigid peaksid tegema tihedamat koostööd, arendama edukaid suhteid, mis on seatud sisse meie partneritega Põhjamaade Nõukogust ja Beneluxi Parlamentidevahelisest Konsultatiivnõukogust, ning kasutama võimalusi, mida pakub Euroopa Liidu liikmesus.

Poliitiline katusorganisatsioon

Balti Assamblee eelis on pikaajaline ja edukas koostöö Põhjamaade Nõukogu ja Beneluxi Parlamentidevahelise Konsultatiivnõukoguga. Nende kogemusi regionaalse koostöö arendamise alal analüüsides saame veelgi tulemusrikkamalt teha koostööd Balti riikide vahel ning lahendada tekkivad probleemid õigeaegselt.

Balti Assamblee peab toimima Balti riikide organisatsioonide poliitilise katusorganisatsioonina, edendades nii poliitilist kui ka majanduslikku koostööd.

Läti delegatsioon on alati olnud arvamusel, et Põhjamaade Nõukogu ja Beneluxi parlamentidega koostööd tehes on Balti Assamblee kindel platvorm teemade ühtlustamisel, probleemide väljaselgitamisel ja lahendamisel ning seisukohtade, kogemuste ja info jagamisel Balti riikide, Põhjamaade ja Beneluxi riikide vahel. Selline parlamentidevahelise koostöö mudel võimaldab vältida arusaamatusi nende riikide võimalike tegevuskavade ja seisukohtade suhtes ning soodustab kogemuste vahetamist. Ometi ei tohi koostöö olla eesmärk omaette. See peab olema siiras, mitte kunstlikult ülal hoitud.

Praeguses rahvusvahelises olukorras peab Balti riikide koostöö muutuma pragmaatilisemaks ja paindlikumaks. Balti Assamblee peab jätkama struktuurilisi ja poliitilisi reforme uues rahvusvahelises olukorras. Samuti jätkama juba alustatud arutelusid aktiivse dialoogi loomiseks Euroopa muude regionaalsete organisatsioonidega, sealhulgas Vahemere piirkonna organisatsioonidega.

Balti riikide edasine koostöö Balti Assamblee vaatenurgast

Valerijus Simulik (RiTo 11), Balti Assamblee asepresident, Leedu delegatsiooni juht

Meie kolme Balti riigi, Leedu, Läti ja Eesti koostöö tähendab, et üksteist toetades otsime loovalt oma ühist kohta Euroopas.

Balti Assamblee tegevus räägib edusammudest, mida Balti riigid on teinud konstruktiivse ja kooskõlastatud kolmepoolse koostöö arendamisel, et üles ehitada demokraatlikud riigid, kus kehtivad õigusriigi põhimõtted. Parlamentaarse koostöö raames on meie valitsused arutanud ühiselt püstitatud poliitilisi ülesandeid ja neid ellu viinud. Ma ei kahtle, et kolme Balti riigi lähedased suhted arenevad edasi, regionaalse koostöö tulemusena kasutatakse ressursse veelgi tõhusamalt ning meie ühised püüdlused kannavad üha rohkem vilja. Balti Assamblee idee ja selle ajalugu illustreerivad poliitiliste suhete ainulaadsust meie regioonis, tagavad meie poliitika ühtsuse, täiendavad kõigi kolme riigi välispoliitika alaseid kogemusi ja põhimõtteid ning võimaldavad meil eesmärgi ühtlustada ja neid maailmale Balti riikide ühise ja kindla seisukohana esitada.

Leedu, Eesti ja Läti on kolm Läänemere regiooni kiiresti arenevat riiki: partnerid, keda ei ühenda mitte niivõrd ajaloolised kogemused, kuivõrd eesmärgid, püüdlused ja tulevikulootused. Intensiivse suhtlemise käigus tekib pidevalt küsimusi, mille rohkus ja mitmekülgsus annavad tunnistust Leedu, Eesti ja Läti koostöö heterogeensusest ja püsivusest. Üksteist toetades otsime loovalt oma ühist kohta Euroopas ning viime ellu projekte, mis on kooskõlas ühiskonna ootustega. Balti riikide parlamentide ja valitsuste koostöö raamistik, mille oleme loonud, võimaldab meil kiiremini küsimustele vastused leida. Kuid parlamentide ja valitsuste koostöö on üksnes aluspõhi tõelisele lähedusele, mis kujuneb tihedais inimestevahelistes suhetes.

Kolmepoolne koostöö on aidanud kaasa meie edukale Euroopa Liidu ja NATO-ga lõimumisele ning muutunud oludes suureneb selle tähtsus veelgi. Ka kolme Balti riigi loodud institutsioon – Balti Assamblee – on saavutanud küpsuse ning praegu peetakse seda mitte lihtsalt nõuandvaks, vaid aktiivseks ja tõhusalt toimivaks organisatsiooniks. Nüüd, mil Balti riigid on Euroopa Liidu ja NATO liikmed, kaalub Balti Assamblee vajadust laiendada kolmepoolset koostööd ka teistesse regioonidesse, kasutades koostöö vormi “3+”. Näiteks võib koostööd kolme Balti riigi ja kolme Kaukaasia riigi vahel pidada võimaluseks jagada Balti riikide eduka koostöö kogemusi Lõuna-Kaukaasia riikidega. Euroopa Liidu uute liikmesriikidena saavad meie riigid, kellel on tohutud reformide elluviimise kogemused, aidata kaasa stabiliseerimis- ja demokratiseerimisprotsessile Balkani regioonis. Me saame jagada Balkani riikidega oma eduka regionaalse koostöö kogemusi, eriti riigikaitse valdkonnas, samuti piiriülese koostöö, organiseeritud kuritegevuse ning salakaubandus- ja inimkaubandusvastase võitluse alal. Peale selle saab Balti Assamblee osaleda Kagu-Euroopa stabiilsuse pakti raames toimivas tegevuses, andes edasi Leedu, Läti ja Eesti parlamendi eduka koostöö kogemusi.

Meie ühised huvid ja kogemused annavad meile ajaloolise võimaluse osaleda Euroopa Liidu arengu küpses faasis, ning ma usun kindlalt, et Balti riikide koostöö areneb edasi usalduse ja

hea tahte vaimus, arvestades meie ühist eesmärki ehitada üles demokraatlik, jõukas, üksmeelne, turvaline ja rahulik Euroopa.

Soovin, et me kõik tunneksime alati heameelt üksteise saavutuste üle. Pidagem ühe riigi saavutust kõigi kolme riigi saavutuseks ja ühe riigi ebaõnnestumist kõigi kolme ebaõnnestumiseks. Balti Assamblee on seda põhimõtet järginud juba viisteist aastat. Meie vahel ei tohi olla kadedust ega salatsemist. Soovin, et me püüdleksime üksmeelselt oluliste eesmärkide poole loomaks oma rahvastele rahulik ja edumeelne elukeskkond. On selge, et koostöörada ei ole alati sile, aga samas oleks naiivne loota, et kõik sujub vaeva nägemata: raskused, kahtlused, arutelud ja vigade parandused on kindel tunnistus sellest, et koostöö toimib. Me ei ole sattunud ummikusse. Soovin, et kõrgele heisatud Leedu, Läti ja Eesti lipp kinnitaksid maailmale sagedamini: "Me oleme uhked oma ühiste saavutuste üle."

Haridusreformidest Eestis

Mailis Reps (RiTo 9), haridus- ja teadusminister, Eesti Keskerakond

Üha süveneva haridusliku kihistumise peatamiseks tuleb riigis tagada ühtlaselt hea tasemega üldharidus, ühtlustatud õppekavad ning asjakohane nõustamine, õppevara, järelevalve ja riigieksamikorraldus.

Riiklikud haridusreformid on ümberkorraldused, mis mõjutavad paratamatult kogu haridussüsteemi ning mille eest vastutab valitsus. Demokraatlikes riikides eelnevad reformidele arutelud ja kokkulepped sotsiaalsete mõjurühmade vahel – reforme tavaliselt enne välja ei kuulutata, kui vajalikud eeltööd on tehtud.

Haridusreformidel on sügav poliitiline tähendus, mis määrab riigi arenguvõimalused tulevikus. Euroopas on sageli eeskujuks toodud Norra 1990. aastate haridusreforme, mis olid sotsiaalsed, kuid samas kultuurireformid. Norra reformide eripära ja edukus tulenes nende täpsest planeerimisest, korrektsest korraldamisest ja otstarbekast monitooringust. See mitte ainult ei lubanud kavandatut eesmärgikohaselt läbi viia, vaid võimaldas sobival ajal ka korrektiive teha. Korrektiivid ei tähenda eesmärgiseade muutmist, vaid tegevuste ja ressursside kasutamist kavandatust veelgi ratsionaalsemalt ja tulemuslikumalt. Alustada võib eesmärgiseadest ja kasutatavatest ressurssidest olenevalt haridussüsteemi eri osadest.

Euroopas eeskujuks toodud Norra haridusreformidest on meil palju õppida. Norra alustas ülikoolide vastavusse viimisest rahvusvaheliselt aktsepteeritud normidega, liikus edasi nii-öelda ülalt alla ja reformis 1994. aastal keskhariduse. Selle reformi kohaselt said kõik noored vanuses 16–19 aastat õiguse õppida riiklikus keskkoolis, millel on kaks väljundit: keskharidus koos esmaste teadmiste ja kutseoskustega 13-st ühel riiklikult tähtsaks tunnistatud erialal ja akadeemiline keskharidus, mille alusel saab astuda ülikooli või kolledžisse. Reformiga tehti akadeemiline ja kutsekeskharidus ühesugusel tasemel kättesaadavaks kogu riigis. Nii akadeemilist gümnaasiumiharidust kui ka praktilise suunaga kutsekeskharidust peetakse võrdväärseks, sest mõlemad võimaldavad edasi liikuda kõrgematele haridusastmetele. Keskkoolireformile järgnes 1997. aastal põhihariduse reform, mis sätestas 10-klassilise põhikooli. Lisandunud õppeaasta võimaldas nüüdisajastada hariduse sisu ning andis õpilastele suurema infomahuga toimetulekuks lisaaega ja –võimalusi.

Nagu eeltoodust näha, võtab kogu haridussüsteemi reformimine aega, enamasti vähemalt kümnendi. Soomlased on väitnud, et nende üldhariduse viimiseks praegusele kõrgtasemele kulub 30 aastat.

Rahulolematus kriitilisel piiril

Kuidas on lood Eesti haridusreformidega? Oleme harjunud, et haridust pidevalt uuendatakse – see sai alguse juba 1988. aastal. Sageli kasutatakse terminit permanentne haridusreform, mis oma olemuselt ja tähenduselt on halvim võimalikest haridussüsteemi ja koolielu ümberkorraldamise variantidest. Reformimiseks tuleb kõigepealt teadvustada muutmise

vajadus, seejärel kirjeldada võimalikult täpselt soovitavaid muudatusi ning nende suunda ja sisu. Kui puudub selge ja argumenteeritud põhjendus, miks on vaja midagi muuta, siis tulemuslikult toimivate süsteemide stabiilsuse huvides tavaliselt muudatusi ei tehta.

Kui olemasolev süsteem ei suuda haridusnõudlust rahuldada ja soovitud kvalifikatsiooniga inimesi riigile vajalikul hulgal tagada, on reformi kindlasti vaja. Eestis on jõudnud kriitilise piirini rahulolematuse haridus- ja sotsiaalhoolekandesüsteemiga. Mõlemad on eriti tundlikud sotsiaalse elu valdkonnad, mis ühel või teisel viisil mõjutavad kogu elanikkonda. Meie üleminek turumajandusele on veninud üsna pikaks ning sotsiaalne kihistumine on süvendanud hariduslikku kihistumist, mis omakorda loob pinnase edasiseks ebavõrdsuse arenguks ja ühiskonnast võõrandumiseks.

Eesti tunneb juba mõnda aega puudust hariduse arendamise strateegilisest kavast. Asjakohast dokumenti on püütud koostada, kuid dokumentide mahukusest hoolimata ei ole vastuvõetavaks tunnistatud variandini siiani jõutud. Kunagi sirvitud Sloveenia haridusstrateegiline dokument oli viieleheküljeline, seal oli täpselt kirjas, mida ja millises valdkonnas tahetakse teatud aja jooksul saavutada. Dokumendi lõpus öeldi sedagi, mida lähiajal saavutada pole tõenäoline, kuid mida tuleb arvestada hariduse arendamise kaugemaid eesmärgesid silmas pidades. Usun, et selline lähenemine on ratsionaalne ja ressursisäästlik.

Ka Eesti poliitilised jõud on haridusuuendusteks oma ettepanekud teinud. Uueks haridusreformiks kuulutatud ideed, mis on sätestanud reformi sisu ja ajakava, jõudsid kahe seaduseelnõuna parlamenti juba 2004. aasta viimases kvartalis. Loogiliselt oleks eelnõude esitamisele pidanud eelnema reformi põhieesmärkide põhjalik ja üldrahvalik arutelu, töö ja ajakavade kindlaksmääramine ning ressursikalkulatsioonide tegemine. Ometi vajavad esitatud ideed analüüsi ning otstarbekas oleks seda teha eelnõudes esitatud sihtrühmade kaupa.

Eelnõude põhisisuks rahastamine

Eesti hariduse uuenduslikud ideed on siiani käsitlenud põhiliselt rahaliste vahendite ümbersuunamist. Sisuliste muudatuste kohta pole sellele kokkuleppeid eelnenud. Näiteks arutelud õpilaste pearaha ja koolide rahastamise muutmise üle ei saagi kuhugi välja jõuda, kui pole tehtud kalkulatsioone alternatiivsete variantide vahel.

Ka uute seaduseelnõude põhisisu on tegelikult rahastamine. Alustagem kohalikest omavalitsustest kui üldhariduskoolide omanikest ja nende positsiooni muutusest kavandatud rahastamise alustega seoses. Ülikeeruline valem nn õppemaksu ülempiiri arvutamiseks pole juba seepärast tõsiseltvõetav, et see ei arvesta õppekavade rakendumise maksumust. Õppekavade maksumust pole Eestis täpsemalt kalkuleeritudki, ikka on lähtutud eelmiste aastate assigneeringutest ja arvatud, et inflatsiooni jagu ja pisut veel juurde liites on alati kuidagimoodi välja tulnud. Paraku ei saa sedaviisi enam jätkata, sest üldhariduskoolide ebaühtlane tase ja eri suundades kulgev kooliuuendus on tekitanud arvestatava õpilaste (ja koos nendega sageli ka vanemate) sisemigratsiooni.

Et Eestis kehtib siiski veel nn ühtluskooli printsiip, on vaja taastada ja tagada kogu riigis ühtlane hea tasemega üldharidus. See eeldab ühtlustatud ja täpseid koolirakenduslikke õppekavu ning asjakohast nõustamist, õppevara, järelevalvet ja riigieksamikorraldust. Sarnaselt teiste riikide haridusökonoomilise kogemusega peaks õppekavade maksumusele lisanduma hariduse rahastamise teine põhikomponent – nn regionaalne komponent, mis võimaldab riiklikku haridusasutuste võrku kogu riigis käigus hoida, et tagada hariduse kättesaadavus ja koolikohustuse täitmine.

Hoopis omaette rahaeraldiste valdkond on riiklikud programmid, millega soovitakse toetada selliseid hariduse valdkondi, mille tööd on vaja parandada. Siinkohal on hea näide soomlaste riiklik programm LUMA (*Luonnontieteet ja Matematiikka*), mis toetas loodusainete ja matemaatika õpetamist ning mille otsesed tulemused väljendusid Soome õpilaste edus PISA (*Programme for International Student Assessment*) uuringus. Ka meil tuleks kindlaks teha süsteemi stabiilseks funktsioneerimiseks vajalikud assigneeringud ning lisaeraldised riiklikele programmidele, näiteks koolitervishoiu, lugemisoskuse vms arendamiseks.

Eraldi sihtrühmaks õpetajad

Viimastes seaduseelnõudes on palju tähelepanu pööratud kooli hoolekogude rolli suurendamisele. Kooli ning lastevanemate ja sotsiaalse keskkonna parem seotus väärrib loomulikult tähelepanu. Kooli ja kodu ning kogu ühiskonna sidusust on vaja mitte ainult toetada, vaid ka edasi arendada. Lastevanemad on püüdnud koole toetada varasematel aegadel ning teevad seda ka nüüd. Paraku ei saa rollijaotusega huupi panna ning demokraatiat mängida stiilis “laseme kõik otsustada haridusteenuse tarbijal”. Esiteks pole lapsevanem ainus “tarbija” esindaja ja, mis kõige olulisem, segi ei tohi ajada nõustavat funktsiooni ja tegelikku vastutuse kandmist. Kui hoolekogu hakkab otsustama iga õpetaja tööpanuse ja muude igapäevast koolielu puudutavate küsimuste üle, tekib märksa suurem oht ebaprofessionaalsuse ja subjektiivsuse levikuks. Kooli tegevuse eest vastutab ikka direktor, kuid ta saab vastutust kanda üksnes oma võimu piires. Võimupiiride hägustumine ja vastutuse määramatus, nagu kõnealuse eelnõu versioonides pakutud, pole vastuvõetav ka seepärast, et pärsib õppeasutuse stabiilset funktsioneerimist, efektiivsest arengust rääkimata.

Esitatud seaduseelnõudes on eraldi sihtrühmaks olnud õpetajad. Teame, milline tähendus on heal professionaalil mis tahes erialal. Üldhariduskoolis, kus leiab aset oluline osa inimese sotsialiseerumise protsessist, on õpetajal eriline positsioon.

Kohustada ülikooliharidusega kvalifitseeritud õpetajat iga nelja aasta tagant tõestama oma kõlblikkust õpetajana alavääristab professionaali, eriti kui seda tahetakse teha üsna umbmääraste kvaliteediparameetrite (nt pädevuste) alusel. Eriti ebaadekvaatne oleks selline teguviis olukorras, kus õpetajate riiklik täienduskoolitussüsteem ja erialane (ainealane) nõustamine juba pikemat aega puudub.

Kompetentseid ainespetsialiste, kes suudavad anda hinnangu õpetaja tööle ja samal ajal nõustada nii õpetajat kui ka koolijuhti, pole ei ministeeriumis, Riiklikus Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuses ega ülikoolides. Sellesama professionaalse nõustamise ja järelevalve

(inspekteerimise) puudumise tõttu on ka kool kaitsetu üksikute õpetajatööks sobimatute, kuid ometi töötavate õpetajate ees.

Ebamäärane uuenduskava

Vajadus õpetajat toetava ja samas professionaalselt kontrolliva institutsiooni järele on juba pikka aega selge, kuid siiani pole haridus- ja teadusministeerium suutnud neid probleeme lahendada. Ministeerium on püüdnud arendada sisekontrolli, mis on esitatud reformieelnõude kõige konstruktiivsem ja tähelepanu vääriv osa, kuid tulemusliku sisekontrolli korraldamine pole paljudele Eesti koolidele jõukohane. Kindlasti on vaja kontrollimist arendada, kuid see vajab tasakaalustamist objektiivse ja regulaarse professionaalse välishindamisega.

Muudatustena on pakutud arenguveestluste korraldamist, mis samuti pole koolielu seisukohalt eriline uuendus. Õpilaste probleemidega on alati tegeldud ja jõudumööda on neile ka lahendusi leitud. Praegu esitatakse seda kui suuruuendust, mis tuleneb arvatavasti eelnõu koostajate vähesest kursisolekust tegeliku koolieluga. Uuendus on selliste nelja- või kuuesilmavestluste dokumenteerimise nõue. Nende puhul ei tekita raskusi info konfidentsiaalsuse säilitamine, olulisem on aeg, mida õpetajad peaksid asjaomase dokumentatsiooni täitmiseks kulutama. Kui arvestada veel sätet, et iga kool määrab ise dokumentatsiooni vormistamise korra, on kavandatud uuendus eriti ebamäärane, sest kool (ja tema hoolekogu) võib hakata kehtestama suvalisi asju.

Suurt tähelepanu koalitsioonilepingus ja ka eelnõude seletuskirjades on pööratud õpikeskkonna parandamisele. Selleks kavatseti luua koguni Koolivara AS, mis tänaseni tegemata. Küll aga kasutatakse lisaelarve 600 miljonit krooni Riigi Kinnisvara AS-i koolide divisjonis, mis tegeleb praegu valdavalt riigikoolide haldamise, tehnohoolduse ja remonditeenuse pakkumisega.

Riigikoolidele laenu pakkumine on muidugi riigi otsustada, samuti võimalik tagasimaksmine või kustutamine, kuid õpikeskkonna parandamise aluseks peaks olema tingimuste määramine ja loomine kooli õppekava arvestades. Mõistagi on tavakooli ja erikooli tarbeks vaja erinevat õpikeskkonda ning arvestada tuleb ka uute klassikomplektide piirarvu muutmisega. Praeguses seisus hakkaks koolide eelarveid üsna tugevasti mõjutama 24 õpilasega klassikomplektide rakendamine. Kindlasti on hea – eriti algõppes –, kui klassis on 24 ja mitte 35 õpilast, kuid sel juhul tuleks ümber vaadata praegune pearaha.

Uue valitsusliidu prioriteedid

Hariduse reformimine eeldab nii teiste riikide kogemuste kui ka oma koolitraditsioonide ja võimaluste tundmist. Oleme jõudnud ajajärku, kus enam ei saa toetuda välisekspertide ilmeksimatusele ja ainuõigetele otsustustele. Peame tegema tõsiselt tööd ja analüüsima teiste riikide kogemust nende kontekstis ja oma ajas ning määrama kindlaks Eestile sobivad arengusuunad ja võimalused. Uus valitsusliit seab oma eesmärgiks järgmised prioriteedid:

- tagada kultuuri- ja haridustöötajate palga Eesti keskmisest kiirem kasvutempo;

- kinnitada koolide ja õpilaste valikuvabadust suurendava ning noorte loovuse arengule ja õppeainete vahelisele integratsioonile suunatud põhikooli ja gümnaasiumi uue riikliku õppekava üldosa hiljemalt 2005/2006. õppeaasta lõpuks;
- suurendada riigi toetust alg- ja põhikooli õpilastele õppevahendite muretsemiseks ning huvihariduse omandamiseks, samuti noorte, eriti 14–17-aastaste osalemiseks spordi-, muusika- ja tehnikaringides; toetada rohkem laste koolivaheaja sisustamiseks mõeldud kultuuri- ja spordiüritusi;
- täiustada üldhariduse pearahapõhist finantseerimismudelit, mis arvestab laste võimeid ja vajadusi;
- arendada ja täiustada üldhariduse riikliku järelevalve ja nõustamise süsteemi;
- töötada välja ja rakendada 2006. aastal õpetajate enesetäiendamist materiaalselt ja moraalselt soodustav palga- ja kutseoskustesüsteem;
- kindlustada üldharidusele maakondlikel koolivõrgu arengukavadel tuginev ja regionaalselt tasakaalustatud riiklik investeeringuabi, milleks kasutada ka Riigi Kinnisvara AS- i kasutuses olevaid vahendeid;
- suurendada 2006. aastast alates tunduvalt kutsekooliõpilaste arvestuslikku riiklikku pearaha ning vaadata läbi kutsehariduse arengukava ja planeeritud investeeringud kutseharidusvõrgu regionaalset tasakaalustatust arvestades;
- tagada tasuta kõrg- ja kutsehariduse jätkumine vähemalt senise riikliku koolitustellimuse ulatuses;
- tagada Lissaboni protsessis kokkulepitud taseme saavutamiseks teaduse ja arendustegevuse ennakkasv.

Eesti hariduse arendamiseks on kaardistatud vajadusi veelgi. Arendustegevus on pidev protsess, mis peab arvestama nii eelnevat arengut kui ka väärtuslikuks osutunud rahvusvahelisi kogemusi. Küllap jõuame ka dokumenteeritud ja rakenduvate reformideni, mis viivad haridussüsteemi tervikuna soovitud lahendusteni selle eri astmeil. Eesti on jõudnud taasiseseisvumise sellesse perioodi, kus vajame juba nii-öelda järgmise ringi uuendusi.

Haridusstrateegiline protsess Eestis ja Eesti Haridusfoorum

Olav Aarna (RiTo 11), Estonian Business School'i erakorraline professor

Et luua tõsiseltvõetavat haridusstrateegiat, mis on vaba poliitiliste jõudude lühiajalistest eri- ja erahuvidest, tuleb kaasata kõik kolm ühiskonna sektorit – avalik, äri- ja kolmas sektor.

Kümme aastat tagasi, 28. oktoobril 1995, asutati Tartus Eesti Haridusfoorum. Sellest sündmusest olulisemaks on osutunud hiljem käivitunud protsessid. Seetõttu on selles artiklis analüüsitud haridusstrateegilise protsessi arengut Eestis ja haridusfoorumi osa selles. Püüan vastata järgmistele küsimustele:

- kuidas on haridusfoorum täitnud oma missiooni olla hariduspoliitiliste huvirühmade esinduskogu osalusdemokraatia, partnerluse ja ühiskondliku kokkuleppe põhimõtete edendamisel Eesti hariduspoliitikas?
- miks on siiani ebaõnnestunud katsed kokku leppida Eesti tulevikuvisiiooni ja seda realiseerivate arengukavade ja strateegiate osas?
- miks meil pole ikka veel haridusstrateegiat ja kas seda üldse on vaja?

Eestis on populaarseks saanud lendlause: meil puudub hariduspoliitika! See väide on tõene, kui mõista hariduspoliitikat pidevalt areneva ühiskonnasiseste kokkulepete süsteemina ühiskonna hariduslike eesmärkide ning nende saavutamise teede ja vahendite kohta. Selliste lepete olemasolust ja tekkimise viisist sõltumata toimib mingi hariduspoliitika kogu aeg, iseküsimus on, kui eesmärgistatud, mõtestatud ja süsteemne see tegevus on (Aarna 1996).

Tõdemus haridusalaste ühiskonnasiseste kokkulepete puudumisest ja puudulikkusest oli oluliseks tõukejõuks ka Eesti hariduskonverentsi kokkukutsumisel 1995. aasta aprillis. Otsides vastust kahele põhiküsimusele – milline on Eesti hariduspoliitika kontseptsioon ning millised on haridusotsustuste ettevalmistamise ja rakendamise mehhanismid –, jõudis konverents Eesti Haridusfoorumi vajaduse, koha ja esialgse tegevusmudeli kindlaksmääramiseni. Foorum asutati Eesti hariduskonverentsi jätkukonverentsil 1995. aasta oktoobris (Eesti hariduskonverentsi jätkukonverents 1996).

Niisiis tekkis Eesti Haridusfoorum selgelt teadvustatud vajadusest kaasata tähtsate hariduspoliitiliste otsuste ettevalmistamisse kõiki huvirühmi, s.t vajadusest arendada hariduspoliitika vallas kodanikuühiskonnale iseloomulikku osalusdemokraatiat. Foorum on algusest peale otsinud võimalusi järskude hariduspoliitiliste suunamuutuste vältimiseks, mis võivad kaasneda Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse koosseisude vahetumisega ning uute haridusministrite ametisseastumisega. Selle eesmärgi saavutamise vahendina on haridusfoorum näinud Eesti haridussüsteemi arengukontseptsiooni vastuvõtmist Riigikogus.

Suure hulga otsustuste tulemus

Hariduspoliitika kontseptsioon on terviklik mõistete ja vaadete süsteem hariduspoliitika olemusest, ülesannetest ja nende lahendamise põhimõtetest. Kontseptsioon ise on suure hulga hariduspoliitiliste otsustuste tulemus, mis mõjutab omakorda paljusid tulevasi

haridusotsustusi. Kümme aastat tagasi tekkinud kujutluse kohaselt peab hariduspoliitika kontseptsioon andma vastuse järgmistele küsimustele:

- kes on Eesti hariduspoliitika subjektid?
- milline on hariduse koht Eesti ühiskonna arengus?
- kuidas tagada hariduse kättesaadavus?
- milline peaks olema hariduse sisu ja protsess?
- milline peaks olema hariduskorraldus ja haridussüsteemi juhtimine?
- kuidas haridussüsteemi finantseerida?

Sellest loogikast on viimasel kümnendil lähtunud mitme haridusstrateegilise dokumendi koostamisel.

Hariduspoliitika kontseptsioon on suure üldistusastmega ja pikale ajavahemikule (20–30 aastat) suunatud dokument, mis annab aluse lühemaajaliste hariduspoliitiliste kokkulepete saavutamiseks ühiskonnas ja riigis. Hariduskontseptsiooni realiseerimise vahendiks lühema ajaintervalli (5–10 aastat) kestel pidi kujunema riiklik haridusprogramm. See programm määrab, millised tegevused on tarvilikud riigi hariduslike eesmärkide saavutamiseks, millal midagi alustatakse ja lõpetatakse, kuidas kasutatakse ainelisi ja vaimseid ressursse ning kes juhib ja vastutab programmi täitmise eest (Eesti hariduskontseptsiooni lähtekohad 1995).

Pilk haridusfoorumite teemadele näitab püüdu vastata põhilistele kontseptuaalsetele hariduspoliitilistele küsimustele ja analüüsida haridusstrateegilise protsessi kulgu:

- Eesti haridusvalikud 21. sajandi lävel (1996, Pärnu);
- hariduse kättesaadavus õpiühiskonnaks pürgivas Eestis (1997, Narva-Jõesuu);
- hariduse roll Eesti ühiskonna arengu kujundajana (1998, Haapsalu);
- Eesti haridussüsteemi arengu kontseptsioon 2010 (1999, Tallinn);
- õppimine ja õpetamine õpiühiskonnas (2000, Tartu);
- elu ja õppimine: elukestva õppimise toetamine (2001, Viljandi);
- Eesti haridusstrateegia ja haridusstrateegiline protsess Eestis (2002, Tallinn);
- maakonna, linna ja valla osa koolihariduses (2003, Paide);
- 21. sajandi haridus – kas haridus kõigile? (2004, Tallinn).

Küsimus juriidilisest staatusesT

Hariduspoliitilisi huvirühmi ühendava kolmanda sektori organisatsioonina on foorum käsitlenud end eelkõige riigivõimu, sealhulgas haridusministeeriumi partnerina. Pidades väga tähtsaks kodanikuühiskonna arengut Eestis, on haridusfoorum püüdnud ühtlasi edendada ühiskonna kõigi kolme sektori (avaliku, äri- ja kolmanda ehk mittetulundusliku sektori) koostööd hariduspoliitika sõlmprobleemide määramisel ja neile lahenduste leidmisel.

Haridusfoorum on pidanud oma tegevuse oluliseks osaks ka nn valvekoera rolli täitmist. See tähendab Eesti haridussüsteemi seisundis toimuvate muutuste ja reaalsete hariduspoliitiliste arengute pidevat jälgimist eesmärgiga hinnata nende vastavust valitud arengusuunale. Seda loomulikult eeldusel, et selline suund on valitud! Muutused haridussüsteemis on pika

toimeajaga ja pikaajaliste järelmõjudega, mis ulatuvad kõigisse ühiskonnaelu sfääridesse. Seetõttu on soovitud tulemuste saamiseks vaja haridusreforme pikalt ette kavandada, tagades nende rakendamiseks vajalike ühiskondlike kokkulepete sõlmimiseks ning realiseerimiseks hädavajalikud toimetehhanismid ja vahendid. Arvestades haridussüsteemi konservatiivsust ning haridusvaldkonna ja ühiskonnaelu teiste valdkondade vastasmõjude keerukust, on ühiskonna ja riigi arengu stabiilsuse tagamisel ülimalt tähtis, et haridusstrateegia kavandamine oleks vaba poliitiliste jõudude lühiajalistest eri- ja erahuvidest ning põhineks ühiskondlikel kokkulepetel (Õpi-Eesti 2001).

Haridusfoorumi kümneaastase ajaloo jooksul on korduvalt tulnud tagasi pöörduda ka küsimuse juurde foorumi juriidilisest staatusest. Foorumi algusaastail võis täheldada tugevat soovi anda foorumile haridusparlamendi staatus, käsitleda foorumi otsuseid kohustuslikena Riigikogule, Vabariigi Valitsusele ja haridusministeeriumile. Üks Presidendi Akadeemilise Nõukogu hariduspoliitilises dokumendis "Õppiv Eesti" sõnastatud haridusreformi esimesest kümnest sammust nägi ette haridusfoorumi staatuse tugevdamist (Õppiv Eesti 1998). Siinkirjutaja veendumuse kohaselt saab Eestis haridusfoorumi staatus ja mõju hariduspoliitiliste otsustuste ettevalmistamisel kasvada ainult koos kodanikuühiskonna arenguga.

Naiivse idealismi periood

Teatud tinglikkusega võib haridusstrateegilise mõtlemise ja protsessi arengut Eesti hariduselus jagada nelja perioodi (Eesti inimarengu aruanne 2002): naiivse idealismi periood (1988–1990), esimese põlvkonna hariduseadustiku väljatöötamine ja rakendamine (1990–95) ning õpiühiskonna ideestiku küpsemine (1995–2000), edasi oleks pidanud käivituma riiklik programm "Eesti õpiühiskond".

Nõukogude Liidu lagunemise eelse teise rahvusliku ärkamise lainel 1987. aastal aset leidnud Eesti NSV õpetajate kongress ja 1988. aasta haridustöötajate konverents tähtsustasid rahvuskooli, hariduse demokratiseerimise, humaniseerimise, väärtustamise ja suveräänsuse ideed. Nende ideede pinnal alustati kõrge sotsiaalse aktiivsuse tingimustes laiapõhjalist, erinevaid sotsiaalseid ringkondi haarava haridusuuenduse põhimõtete, eesmärkide, sisu ja korralduse väljatöötamist. See oli kvalitatiivselt uus nähtus Eesti hariduselus, mis andis osaluskogemuse ning toimis innovatiivse (täiendus)õppena (Eesti hariduskontseptsiooni lähtekohad 1995).

Haridusuuenduse üks alusidee oli hariduse iseareng. See tee eeldanuks tasakaalu riigi institutsioonide (haridusministeerium, –komitee, –osakonnad jt) ja ühiskondlike subjektide (haridusnõukogude) vahel. Kahjuks seda tasakaalu ei tekkinud. Haridustöötajate 1988. aasta konverentsil vastuvõetud dokumendid, sealhulgas haridusplatvorm ning kultuuri- ja haridusfoorumi dokumendid, olid ühiskondliku kokkuleppe püüde väljendus, kuid väljakujunemata demokraatia tingimustes nõudnuksid need institutsionaalset väljundit. Institutsionaalne väljund tekkis seaduste, määruste ja käskkirjade näol üksnes osaliselt. 1987–1989 sõnastatud hariduslikud ideaalid jäid riiklikuks hariduspoliitikaks välja arendamata.

Mis puutub esimese põlvkonna haridusseadustiku väljatöötamise ja rakendamisse, siis IME kontseptsiooni järgedes ja haridusuuenduse ideestiku konkretiseerimiseks koostatud haridussüsteemi arengu kontseptsioon (1990–1991) oma paljudes variantides ei jõudnud valitsuses vastuvõtmiseni. Siiski oli sellest kontseptuaalsest eeltööst kasu kõigi nn esimese põlvkonna haridusseaduste koostamisel. Selle põlvkonna seadustest tuleks märkida eelkõige haridusseadust (1992), põhikooli- ja gümnaasiumiseadust (1993), täiskasvanute koolituse seadust (1993), huvialakooli seadust (1995), kutseõppeasutuse seadust (1995) ja ülikooliseadust (1995). Nende seadustega loodi eeldused Eesti haridussüsteemi edasiseks oluliselt institutsionaliseeritumaks arenguks. Paraku olid hariduspoliitilised huvirühmad minetanud selleks ajaks nii oma aktiivsuse kui ka mõju ühiskonnas, mis neil oli olnud eelmisel ajajärgul.

Õpiühiskonna ideestiku küpsemine

Selle perioodi algus langeb kokku haridusfoorumi asutamisega. Kui perioodi esimestel aastatel oli haridusfoorumi ja haridusministeeriumi (haridusministrite) suhetes teatud vastasseisu, siis 1998. aasta alguses hakkas olukord kiiresti muutuma. Eesti arengu pikaajalise tulevikunägemuse loomiseks ja realiseerimisteede kavandamiseks kasutas haridusfoorum stsenaariumide ja strateegilise planeerimise meetodeid. Aastail 1997–1998 koostati tema eestvõttel Eesti haridusstsenaariumid 2015 (Loogma *et al* 1998). Need võimaldasid ühiskonna sidusust ja uuenemismõimet kirjeldavas teljestikus määrata neli erineva iseloomuga tulevikustsenaariumi:

- kõrge sidususe ja madala uuenemismõimega rahvuskeskne ehk rahvakoolide Eesti;
- madala sidususe ja madala uuenemismõimega korporatiivne ehk pidevalt algavate haridusreformide Eesti;
- madala sidususe ja kõrge uuenemismõimega rikaste ja vaeste ehk turuhariduse ja eliitkoolide Eesti;
- kõrge sidususe ja kõrge uuenemismõimega interaktiivne ehk õpi-Eesti.

On loomulik, et selles taustsüsteemis langes haridusfoorumi valik ühiskonna sidusust ja kõrget uuenemismõimet väärtustavale õpi-Eesti stsenaariumile, mis näeb elukestvas õppes ja õppivate organisatsioonide arengus Eesti ühiskonna jätkusuutliku arengu ning iga inimese elukvaliteedi tõusu eeldust ja tagatist. Sisuliselt samadele järeldustele jõudis Presidendi Akadeemiline Nõukogu ning analoogsetest ideedest oli kantud ka haridusministeeriumi ja haridusfoorumi koostöös loodud Eesti haridussüsteemi arengukontseptsioon (1999–2000).

1998. aasta mais arutas Riigikogu riiklikult tähtsa küsimusena Presidendi Akadeemilise Nõukogu koostatud haridusstrateegiat “Õppiv Eesti” ning haridusministeeriumi ja haridusfoorumi koostöös valminud Eesti haridusstrateegiat, samuti haridusfoorumi ettevalmistatud dokumenti “Eesti haridusstsenaariumid 2015”. Arutelu lõpus tegi Riigikogu Vabariigi Valitsusele ülesandeks koostada nimetatud dokumentide alusel Eesti haridussüsteemi arengukava aastani 2010.

Selle ülesande täitmise tulemus nimega “Õpi-Eesti”, milles oluline osa oli haridusfoorumi ja haridusministeeriumi koostööl, jõudis Riigikokku 2001. aasta lõpus. Samaks ajaks oli

küpsenud ka arusaam koolitüübipõhise (I põlvkonna) haridusseadustiku puudustest, eelkõige sellest, et sama õppetaseme õppeasutuste (gümnaasium–kutseõppeasutus, ülikool–rakenduskõrgkool) tegevuse reguleerimine eri seadustes põhjustab haridussüsteemi arengu seisukohalt kahjulikku institutsionaalset vastandumist. Sellest johtuvalt käivitas haridusministeerium 2001. aastal õppetasemete põhise (II põlvkonna) haridusseadustiku koostamise. Kahetsusväärset on see protsess täielikult soikunud ja Riigikogu jätkab erinevate õppeasutuse tüüpide seaduste muutmist.

Lõputult algavad reformid

2002. aasta jaanuaris vahetus Eestis valitsus. Uue haridusministri ettepanekul võttis valitsus haridusstrateegia “Õpi–Eesti” Riigikogust tagasi. Ühe põhjusena heideti dokumendile ette liigset erakondlikkust. Eelmine haridusminister ja tema juhitud haridusministeerium olid teinud tihedat koostööd haridusfoorumiga ning viimane oli sellega justkui kaotanud kolmanda sektori organisatsioonile sobiva poliitilise erapooletuse. Selles süüdistuses peitub tõsine probleem – kuidas tagada pikaajaliste arengukavade koostamine kolme sektori koostöös nii, et valitsuse vahetudes koostöö tulemusena valminud dokumenti ei saaks tunnistada ainult eelmise valitsuse parteipoliitilise töö viljaks, isegi laiapõhjalisest ühiskondlikust arutelust hoolimata?

Vastuse puudumine sellele küsimusele on viinud meid olukorda, kus leiame end jätkuvalt lõputult algavate haridusreformide küüsis. Seetõttu peame kahetsusega tõdema, et seitse aastat tagasi Eesti haridussüsteemile antud hinnang kehtib ka täna: “Eesti haridussüsteemi seisund on murettekitav ning seab kahtluse alla ühiskonna ja riigi jaoks oluliste sotsiaalsete, poliitiliste ja majanduslike eesmärkide saavutamise võimalikkuse. Olukorra otsustavaks parandamiseks on vaja terviklikku ja süsteemset strateegilist tegevuskava. Tegevuskava peab põhinema hariduspoliitilisel enesemääratlusel – arusaamal sellest, milline roll on haridusel Eesti arengus täna ja edaspidi.” (Eesti haridusstrateegia 1998)

Eestis võib kuulda kahte vastandlikku arvamust haridusreformidest: a) lõpetage juba ometi reformid ja laske meil rahulikult tööd teha ning b) tõeline haridusreform pole Eestis veel alanud. Küsimus on selles, mida keegi (radikaalse, tõelise) haridusreformi all mõistab. Õigupoolest peaks vähemasti iga erakonna haridusprogramm olema nende nägemus haridusreformi kavast.

Millised on probleemid, mida (alustatud, alustatav) haridusreform peaks lahendama või vähemasti leevendama? Ekspertide ja poliitikute hulgas ning ka ühiskonnas laiemalt on kujunenud üsna üksmeelne arusaam, et Eesti haridussüsteemi põhiprobleemid on hariduse kvaliteedi ja õpivõimaluste võrdse kättesaadavuse tagamise kõrval haridussüsteemi toimimise efektiivsuse tõstmine.

Haridus kõigile

Ühiskonnas süvenev rahulolematust hariduse viletsa kvaliteediga, millele lisanduvad ebavõrdsus õpivõimaluste kättesaadavuses ja kogu haridussüsteemi ebaefektiivne toimimine, on peamised põhjused, miks inimesed õigustatult väidavad, et (radikaalne)

haridusreform pole Eestis veel alanud või et tegemist on lõputult algavate haridusreformidega.

Viimasel kahel aastal on haridusfoorumi tegevuse teljeks olnud programm "Haridus kõigile" (*Education for All*, EFA), mille UNESCO käivitas 1990. aastal. Õigus haridusele on üks põhilisi inimõigusi. Nüüdisaegne arusaam õigusest haridusele väljendub võrdsete haridusvõimaluste printsiibis. Selle kohaselt peaks igal inimesel soost, elukohast, east, emakeelest ja majanduslikest võimalustest sõltumata olema võrdne õigus võimete ja erivajaduste kohasele haridusele. Sellest hoolimata on võrdsete haridusvõimaluste põhimõtte realiseerimisel probleeme nii arengumaades kui ka paljudes arenenud riikides, mis oli ka EFA programmi käivitamise algpõhjus. 2000. aastal sõnastati Dakaris maailma haridusfoorumil programmi kuus üldeesmärki, mis on riikide valitsustele järgimiseks kohustuslikud. Seda tehakse rahvusliku tegevuskava alusel rahvuslike haridusfoorumite kaudu.

Eestis on selline mehhanism haridusfoorumina juba 1995. aastast alates olemas. Meie rahvusliku programmi "Haridus kõigile" tegevuskava valmis haridusfoorumi toimkonna, UNESCO Eesti rahvusliku komitee ning haridus- ja teadusministeeriumi koostöös 2004. aastal. Seoses EFA programmiga on haridusfoorumi roll olla kõigi hariduspoliitika võtmesubjektide asjatundliku ja demokraatliku suhtluse vahendaja, suunaja ja korraldaja ning kokkulepete fikseerija, analüüsija, levitaja ja publitseerija.

Õigupoolest on ka haridus- ja teadusministeeriumi käivitatud ja puudulikult formaliseeritud programm "21. sajandi haridus" osa EFA-st, seades eesmärgi luua õpilase elukohast ja sotsiaalsest taustast sõltumata kõigile õpilastele võimalused kvaliteetse ja võimetekohase hariduse omandamiseks. Kahjuks pole aga ministeerium seda olemuslikku seost endale piisavalt teadvustanud või vähemalt jääb mulje, et osalemine EFA programmis on Eesti jaoks marginaalne tegevus.

Soome ime

Maailma riikidel on juba kaks korda (2000 ja 2003) olnud võimalik osaleda OECD korraldatud rahvusvahelises võrdlusuuringus PISA (*Programme for International Student Assessment*). Programm seab eesmärgi hinnata põhikooli lõpetamise eas olevate noorte (15-aastased) funktsionaalset kirjaoskust – emakeele, matemaatika ja loodusteaduste kasutamise oskust. Laiemalt püütakse programmi abil hinnata:

- mil määral on õpilased valmis tuleviku väljakutseteks;
- mil määral on õpilased võimelised analüüsima, arutlema ja oma mõtteid edastama;
- mil määral on õpilased valmis elukestvaks õppeks.

Mõlemas uuringus on silmapaistvat edu saavutanud Soome koolinoored. Seoses sellega on isegi hakatud rääkima Soome haridusimest. Igal juhul on Soome hariduskorraldus ja üldhariduskooli õppekavad äratanud elavat huvi kogu maailmas.

14.–16. märtsil 2005 toimus Helsingis rahvusvaheline konverents, millel tutvustati Soome edu “saladusi”. Ligikaudu 300 osavõtjast oli 10% Eestist, sealhulgas 4 Riigikogu kultuurikomisjoni liiget ja 13 Tallinna koolijuhti.

Soomlaste edu põhjus seisneb selles, et neil on õnnestunud saavutada konkurentidega võrreldes ühtlasemad tulemused. Soome põhikooli õpilaste tulemused sõltuvad üsna vähe elukohast ning perekonna majanduslikust ja sotsiaalsest seisundist. Väga tähtis on ka see, et just vähem võimekate õpilaste osas on soomlaste paremus konkurentide ees suurim.

Neid tulemusi ei saa kuidagi siduda imega. Põhjusi tuleb otsida Soome pikaajalisest haridusstrateegiast, mis on järjekindlalt lähtunud kahest põhimõttest: võrdsete haridusvõimaluste põhimõttest ja kaasava hariduse põhimõttest.

Mõlema põhimõtte rakendus on suunatud ühiskonna sidususe suurendamisele. Seetõttu võib väita, et Soome edu PISA uuringus näitab Soome ühiskonna sidususe kõrget määra. Soome edu toetub neljale kultuurisambale:

- poliitiline kultuur, mis on taganud pikaajalise (1963. aastast alates) hariduspoliitilise stabiilsuse;
- organisatsiooni- ja koostöökultuur, sealhulgas kvaliteedikultuur, mis on võimaldanud välja arendada partnerlusel ja koostööl põhineva (üld)haridussüsteemi;
- kutsealane kultuur, sealhulgas õpetaja kutse-eetika, mis väärtustab õpetaja kõrge professionaalsuse ja austab õpetaja autonoomiat;
- akadeemiline kultuur, mille nurgakivi on riigivõimu tihe koostöö ülikoolidega ja hariduspoliitiliste otsustuste tuginemine haridusuuringutele.

Meil on seoses Soome üldhariduskooli (kitsamalt põhikooli) kui ühtluskooli eeskujuga räägitud kahest asjast. Pikemat aega on kõneks olnud tasuta lõuna (ja ka tasuta õppevahendite) sisseviimine kogu põhikooli ulatuses kui oluline haridusliku kihistumise vastane meede. Viimaseil aastail on sellele lisandunud mõte Eestis kasutusele võtta Soome põhikooli ja gümnaasiumi riiklik õppekava.

Esimese puhul on vastuväiteid vähe ja oodatav tulemus ilmselt valdavalt positiivne. Õppekava ülevõtmise idee on aga õigustatult põhjustanud üsna üksmeelset kriitikat. Põhjalikku analüüsi ja eeskujuks võtmist väärrib aga soomlaste kujundatud õppekava arendamise protsess.

Soome silmapaistvat edu võrdsete haridusvõimaluste ja kaasava hariduspõhimõtte rakendamisel võib käsitleda ka nende eduka osalemisena UNESCO EFA-programmis.

Kuhu oleme jõudnud?

Haridusstrateegilise mõtte ja protsessi praegust seisundit Eestis on otstarbekas fikseerida kahes lõikes: 1) kuhu oleme jõudnud kontseptuaalses plaanis? 2) millised on senitehtu praktilised tulemused?

Kontseptuaalses mõttes võib öelda, et haridusfoorum on vahendanud Eestis kuue olulise hariduspoliitilise arusaama kujunemist ja süvenemist:

- elukestev õpe on tänapäeva ühiskonnas iga inimese eduka toimetuleku vaieldamatu eeldus;
- haridus on ühtaegu nii individuaalne kui ka ühiskondlik hüve – nii indiviidi kui ka ühiskonna eduka toimetuleku alus;
- Eesti ühiskonna jätkusuutliku arengu ainuke mõistlik alternatiiv on õpiühiskonna (teadmiste ja innovatsioonipõhise sidusa ühiskonna) tee;
- haridussüsteemi arengut on vaja ja võimalik strateegiliselt kavandada;
- õpiühiskonna haridussüsteem on palju ulatuslikum ja mitmekesisem kui tavaarusaam haridussüsteemist;
- olulised hariduspoliitilised otsused saavad tekkida ja realiseeruda ühiskonna kolme sektori – avaliku, äri- ja kolmanda ehk mittetulundussektori – koostöös.

Praktiliste tulemuste mõttes on meil küllaltki hea ettekujutus õpiühiskonna haridussüsteemist (missioon, tegevuse eesmärgid ja põhimõtted). Meil on toimiv haridusseadustik, haridussektori osakaal Eesti sisemajanduse kogutoodangus on arenenud riikide tasemel, Eesti on lülitunud rahvusvahelisse hariduspoliitilisse protsessi, kujunenud on arvestatav hulk kolmanda sektori organisatsioone, mis toimivad hariduspoliitika subjektidena (sh haridusfoorum). Kujunemas on ka strateegilisel mõtlemisel tuginev organisatsioonikultuur (omanäolised koolid, piirkondlikud arengukavad, kvaliteediringid jms), ühiskonnas on tekkinud pidev hariduspoliitiline diskussioon (haridusfoorum, haridusfoorumi list, ajalehed-ajakirjad) (Eesti inimarengu aruanne (2002)). Kõike seda on tunnustanud ka OECD missioon oma Eesti hariduspoliitika ülevaates (Reviews of National Policies... 2001).

Ettekujutus helgest tulevikust

Juba vähemalt viisteist aastat pole Eestis keegi haridusstrateegia vajalikkust otseselt kahtluse alla seadnud. Ometi peame ka 2005. aastal kahetsusega tõdema, et riiklikul tasandil aktsepteeritud dokumenti nimega "Eesti haridusstrateegia" (haridussüsteemi arengukava) meil ikkagi pole. Kui nii pika aja jooksul pole õnnestunud sellist dokumenti koostada, vastu võtta ja rakendada, siis võib põhjus olla ka selles, et me tegelikult ei vajagi haridusstrateegiat.

Seda arvamust siinkirjutaja päris kindlasti ei jaga. Kui valitsus ja valdav osa poliitikuist on seisukohal, et Eesti siiski vajab pikaajalist haridusstrateegiat, tuleks põhjalikult analüüsida, miks seda siiani ei ole. Vastata tuleks kahele küsimusele, mis on lähedased 1995. aasta hariduskonverentsil esitatuile: 1) mida mõista haridusstrateegia all? 2) kuidas see strateegia peaks tekkima ja rakenduma?

Haridusfoorumi senine tegevus ja kogemus on nendele küsimustele vastuse otsimisel kindlasti hea alusmaterjal. Nagu eeltoodust selgub, võikski haridusfoorumi ajalugu kirjeldada kui kümmet aastat haridusstrateegilisi otsinguid. Traditsiooniliselt tähendab strateegia mingi kaugema eesmärgi saavutamiseks koostatud tegevuskava. Ilmselt on

vähemalt osa probleemist selles, et haridusstrateegiat on Eestis käsitletud kui ettekujutust (sageli väga detailset) helgest tulevikust. Piisava tähelepanuta on aga jäänud tegevuste külg – mida, kes ja millises järjekorras tegema peaks, et soovitud suunas liikuda ja päralt jõuda. Ja mitte vähem tähtis – kuidas seda liikumist mõõta, milliste kuludega see seotud on ja kust tuleb vajalik raha (Aarna 2004).

Mida me õigupoolest kavandame?

Ühe võimaliku vastuse küsimusele, miks meil ikkagi haridusstrateegiat pole, annab Peeter Kreitzberg. Tema mõttekäigu, mis on inspireeritud “Õpi-Eesti” arutelust Riigikogus, kuid millel on kahtlemata laiem tähendus, võiks kokku võtta järgnevalt.

Konsensus on saavutatav erinevate maailmavaatelistel visioonidel mahasurumise kaudu. Kokkulepe vabade inimestel ühiskonnas, kus on palju huve ja visioone, saab haarata üksnes väga kitsast küsimuste ringi. See ei saa olla niivõrd ideoloogiline ja kontseptuaalne – milleks meile siis erinevad erakonnad –, kuivõrd korralduslik, nii et erinevad ideoloogiad leiavad selles võimaluse end teostada.

Konsensuslike dokumentidel tuleb esmalt selgusele jõuda, milliseid probleeme peetakse tähtsaimaks ja milles üldse võiks konsensusel taotlemine kõne alla tulla. Sellisena kujutab haridusstrateegia endast hariduskorralduslikku kompromissi. Konsensusliku hariduspoliitilise dokumendi sisu ei ületa 1–2 lehekülge. Selle võib üles ehitada kahel viisil: püüdes määrata meie lähiaastate suurimad oodatavad nihked hariduskorralduses või ka põhimõtted, mida hariduskorraldus võiks järgida. Sellisena ei kujuta haridusstrateegia endast mingit teoreetilist dokumenti, mida valgustab kindel maailmavaade, vaid hariduskorralduslikku kompromissi (Kreitzberg 2002).

Omaette diskussiooni objekt on kahtlemata see, kas haridusstrateegilises protsessis piirduvad konsensusel otsingud ainult hariduskorralduslike küsimustega või kuuluvad siia ka hariduse sisu probleemid, näiteks põhikooli ja gümnaasiumi riikliku õppekava üldosa tasemel. Teine põhimõtteline küsimus on, kas strateegia on kokkulepitud probleemidel lahendamise kava või teatava visiooni realiseerimise kava või nii ühte kui teist. Siin vajame samuti ühist arusaama sellest, mida me õigupoolest kavandame.

Viimaseil aastail ongi haridusstrateegiat kipunud käsitleda kuhjunud probleemidel lahendamise kavana. Ka siin pole enamasti jõutud kaugemale kokkuleppel probleemidel nimistu osas. Sellesse rühma kuulub ka Tartu Ülikooli rektori Jaak Aaviksoo tänuväärsel algatusel kokkukutsutud hariduspoliitika ümarlaud, mille liikmeiks endised ja ametis olev haridusminister ning Riigikogus esindatud erakondadel hariduspoliitika eestkõnelejad. Paraku lõppes selle ümarlause tegevus 2003. aasta varasuvel pärast kuueteistkümmet Eesti peamise hariduspoliitika probleemi sõnastamist.

Eesti haridusstrateegia käsitlemine nn vigade paranduse kavana tähendaks ka hariduspoliitika käsitlemist asjana iseeneses. Haridus ei ole ei asi iseeneses ega eesmärk, küll aga oluline vahend ja ressurss üldisemate rahvuslike eesmärkidel realiseerimisel. Ja selles peab hariduspoliitikal olema suurem proaktiivne roll.

Puudustest ja tagasilöökidest hoolimata on haridusfoorum mõjutanud haridusstrateegilise protsessi arengut Eestis. Võib-olla veelgi tähtsamaks tuleb pidada haridusfoorumi osa kodanikuühiskonnale iseloomuliku osalus- ja kaasamiskultuuri arengule.

Visioon Eestist kui õpiühikonnast (teadmiste ja innovatsioonipõhisest ühikonnast ning majandusest) on laiem kontekst, millest lähtudes kõiki valdkondlikke poliitikaid kavandada ja hinnata. Seejuures on tähtsaimad mõõdikud ühiskonna sidusus ja uuendusvõime. Hariduspoliitikas on konteksti loov võrdsete haridusvõimaluste printsiip ja kaasava hariduse põhimõte. See tähendab, et ka Eesti haridusstrateegia tuleb viia UNESCO programmi "Haridus kõigile" konteksti ja käsitada seda kui meie ühistest huvidest lähtuvat vajadust, mitte välist ebameeldivat kohustust.

Eesti haridusstrateegia ei saa olla ainult erakondade eraasi. Selle koostamisse ja realiseerimisse tuleb kaasata kõik kolm ühiskonna sektorit.

Kasutatud kirjandus

Aarna, O. (1996). Eesti hariduspoliitika tänapäev ja tulevik. – Eesti Hariduskonverents 20.–22. aprill 1995. Ettekannete ja sõnavõttude kogumik. Tallinn: Eesti Haridusfoorum.

Aarna, O. (2004). Mis on saanud/saamas Eesti haridusstrateegiatest? – Maakonna, linna ja valla osa koolihariduses. 5.–6. detsember 2003, Paide. Ettekannete ja artiklite kogumik. Tallinn: Eesti Haridusfoorum, lk 17–27.

Eesti hariduskontseptsiooni lähtekohad (1995). Tallinn: Haridusministeerium.

Eesti hariduskonverentsi jätkukonverents. 27.–28. oktoober 1995. Ettekannete ja sõnavõttude kogumik (1996). Tallinn: Eesti Haridusfoorum.

Eesti haridusstrateegia (1998). Tallinn: Haridusministeerium.

Eesti inimarengu aruanne (2002). Tallinn: TPÜ Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut, lk 76–79.

Kreitzberg, P. (2002). Kõiges pole võimalik kokku leppida. – Õpetajate Leht, 18. jaan.

Loogma, K., Ruubel, R., Ruus, V., Sarv, E.–S., Vilu, R. (1998). Eesti haridusstsenaariumid 2015. – Eesti ühiskond ja haridus – 2015. Tallinn: Eesti Haridusfoorum.

Reviews of National Policies for Education: Estonia (2001). OECD.

Säästev Eesti 21 (2003). Tallinn.

Õpi-Eesti (2001). Tallinn: Haridusministeerium.

Õppiv Eesti (1998). Tallinn: Haridusministeerium.

Mõtteid hariduselu arengust Eestis aastail 1990–2005

Martin Kaasik (RiTo 11), Tallinna Laagna gümnaasiumi direktor, Eesti Koolijuhtide Ühenduse juhatuse esimees

Kui mõelda tagasi hariduse arengule viimase viieteistkümne aasta jooksul, siis nii loomingulist ja huvitavat aega kui 1990. aastate alguse üleminekuperiood ei ole Eesti koolielus varem olnud ja tõenäoliselt ka ei tule.

Kahjuks ei ole mul kasutada märkmeid, seetõttu saavad kirja üksnes need sündmused, mis on mällu eredaima jälje jätnud. Kahtlemata on alljärgnev ainult minu arusaamine asjade käigust ja tõenäoliselt on neid arvamusi kujundanud ka tegevus Eesti Koolijuhtide Ühenduse juhina. Seetõttu võib arvata, et minu hoiakuid on mõjutanud inimesed paljudest koolidest, kellega ma ühenduse kaudu kokku olen puutunud.

Alustame algusest. Nimelt võtsin 1989. aastal vastu ettepaneku ning asusin Jüri keskkooli direktori ametisse. Siis oli küll veel nõukogude aeg, kuid perestroika oli juba oma töö teinud ja mind ei kinnitanud ametisse mitte enam parteikomitee, vaid rajooni haridusosakond. Esimesi märke NSV Liidu lagunemise kohta panin tähele juba varem. Selleks oli EKP Harju Rajoonikomitee teise sekretäri külaskäik kooli 1988. aasta veebruaris, kui ta palus koolil korraldada 24. veebruaril peoõhtu, et õpilased ei läheks Vabadussõja mälestusmärgi asukohale Jüri kirikuaias lilli panema ja küünlaid süütama. See oli lausa ennekuulmatu, et kompartei midagi palus, mitte ei käskinud, ning teades hästi, milline oli KGB võim, jäin esimesel hetkel keeletuks. Alles mõni tund hiljem hakkasin taipama, millist suurt muutust see tähendas.

Hiigelsamm õigusriigi suunas

Kuigi kõik jälgisid sel ajal põnevusega poliitilisi sündmusi, ei olnud koolielus erilisi muutusi veel aset leidnud. Meenutaksin sissejuhatuseks mõnda tahku nõukogude võimu lõpuaastate hariduskorraldusest. Kooliaasta algas harilikult augustinõupidamistega, kus kuulasime propagandajutte ning kommentaare uute korralduste kohta. Kuigi kool pidi selleks ajaks õpilaste vastuvõtmiseks valmis olema, ei alanud õppetöö siiski veel niipea, sest ees ootasid sügisesed põllutööd – kartulivõtmine. Vanemates klassides, enamasti kuuendast klassist alates, võeti õpikud välja alles oktoobri algul. Direktoril kulus septembrikuu tavaliselt tarifikaatsiooni tegemisele ja kaitsmisele. Tuli välja arvutada, kui palju klasse võib normide ja ettekirjutuste kohaselt avada, kui palju tunde igale õpetajale lubada ja kooli peale kokku kulutada ning seejärel oma töö rajooni haridusosakonnas kaitsta. Kaitsmisprotseduur vastas nõukogude tavadele: direktorid tassisid ametnikele “andamit” – lilli ja šokolaadikarpe, loomulikult võeti noosi lisaks ka šeffmajanditest.

Nii nagu praegu võivad erikohtlemist nautida eliitkoolide direktorid, moodustasid tol ajal omaette klassi näidismajandite koolide direktorid – neil oli võimalik võtta ametnike juurde minnes tavalise letikauba asemel kaasa märksa tõsisemat kraami. Sellest, kui hea mulje suutsid ametnikule jätta, olenes aga, kui palju õpilasi võis olla klassis, kui palju lubati rühmatunde jne. Seetõttu oli 1993. aastal õpilase pearaha kehtestamine minu arvates

hiigelsamm õigusriigi suunas, sest pearaha löi lootuse, et kooli hakatakse finantseerima kehtestatud reeglite järgi ning selle saatus ei olene üksnes ametnike heatahtlikkusest. Olgugi et õpilase pearaha suurus erines tugevasti, sest seda mõjutasid koefitsiendid, mis arvutati vanade tarifitseeringute põhjal (seega olenes raha hulk ikkagi "andamist", sest koefitsiendi suurus kõikus 0,8-st 2,5-ni), ei muudetud neid vähemalt igal aastal.

Hiljem on pearahasüsteemi palju kritiseeritud, ja kui mõni kolleeg on teinud ettepaneku taastada klassikomplektipõhine finantseerimine, meenub mulle iga kord ametnikele nodi tassimine ning pugemine, mille juurde mingi hinna eest tagasi pöörduda ei taha. Seetõttu olen olnud iga kord vana finantseerimispõhimõtte kasutuselevõtu vastu. Et esialgne pearahasüsteem koos oma koefitsientidega sai ülimalt keeruline, lepiti kohe kokku, et edaspidi seda täiustatakse ja lihtsustatakse. Paar aastat hiljem jõudiski haridusministeerium koefitsiente korra veidi korrigeerida, kuid kahjuks mitte rohkemat. Põhjuseks arvan olevat haridusministeeriumi reorganiseerimise. Uued töötajad lihtsalt ei saanud keerulisest süsteemist aru, pealegi vahetus ministeeriumi tippjuhtkond peaaegu igal teisel aastal ja nii ei jõutud asjasse süvenedagi, süsteemi muutmise rääkimata.

Piiramatu vabaduse aeg

Üleminekuaja kitsaskoht olid õpikud. Et uusi õpikuid veel ei olnud ja nõukogudeaegsete järgi õpetada paljudes ainetes enam ei sobinud, töötasid õpetajad igaüks oma leidlikkuse kohaselt. Arvan, et mitte kunagi enne ega pärast seda mõne aastast perioodi ei ole õppetöö koolis olnud nii ajakohane, loominguline ning huvitav. Õpikute asemel kasutati kõikvõimalikke allikaid, näiteks ajaloos ja ühiskonnaõpetuses paljundati ajaleheartikleid, poliitikute esinemisi, lindistatud telesaateid jms. Sedamööda, kuidas uued õpikud kooli jõudsid, vähenes õpetajate loomingulisus ja vabadus ning järjest rohkem täitsid õppetöö sisu õpikud ja õppekavad. Õpetamine vajus järjest enam vanasse malli – õpikute ümberjutustamiseks. Julgen väita, et protsess, mis nüüdseks on muutnud õpetaja riigieksamite, õpikute ja õppekavade vangiks, algas 1995. aasta paiku.

Enneolematult hästi suhtusid õppimisse ka õpilased. Nii nagu täiskasvanud, uskusid ka lapsed, et tõsise töö ja pingutustega suudame oma riigi uuesti üles ehitada. Oli selgelt näha, kuidas lapsed pingutasid, sest üheksakümnendate esimestel aastatel ei olnud keegi veel päris kindel, kas iseseisvat riiki ikka õnnestub taastada. Nii suurt kõrge õpimotivatsiooniga õpilaste arvu ei ole ma täheldanud ei enne ega pärast üheksakümnendate aastate esimest poolt.

Tõeline üllatus olid arvutid, mis tulid nagu välg selgest taevast. Ei mingit ettevalmistust ega harjumuspäraseid aastatepikkusi lubadusi, lihtsalt ühel päeval toodi kooli kaheksa Jukat, nagu esimesi arvuteid nimetati. Anti lihtsalt, ilma rahata, allkirja vastu üle. Ei mingit eelnevat koolitust ega selgitamist. Koolijuht pidi ise leidma inimese, kes tehnika üles paneb, seda kasutada oskab ning seejärel teistelegi õpetab.

Olen tagantjärele kuulnud, et mõnes koolis ei pakitud arvutikaste lahtigi ja need seisavad võib-olla tänaseni kusagil nurgas. Minul õnnestus leida tubli arvutiõpetaja, õpilased õppisid kiiresti ning informaatikaõpe lülitus õppekavasse Jukude põlvkonnast peale. Tänu

Tiigrihüppele jõudsid koolidesse õige pea ka 286 protsessoriga tõelised arvutid, millega Jukusid võrreldagi ei andnud. Esimesed kaheksa aastat vääris Tiigrihüpe täielikult oma nime, areng oli muljetavaldavalt kiire ning tõhus. Kahjuks viimase viie aasta kohta on raske midagi sama head öelda.

Koolitusest materiaalse abini

Välisriikide toetust demokraatliku kooli loomiseks oli tunda igal tasandil. Koolitust ja materiaalset abi pakkusid paljud Euroopa riigid, samuti USA ja Kanada. Loomulikult suheldi kõige massilisemalt Soome kolleegidega. Harva on mul olnud kokkupuuteid meie üldhariduskoolidega, kellel ei ole oma sõpruskooli Soomes. Soomlased olid väga aktiivsed kontakte otsima ja arendama. Usun, et võlgname oma põhjanaabritele tunduvalt rohkem, kui meile arvata meeldib. Lähikäimist Rootsi koolidega raskendas kindlasti mingil määral keelebarjäär, aga kahtlemata ka Soomega võrreldes tunduvalt suurem vahemaa. Ometi leidub peaaegu igas Eestimaal koolis humanitaarabina saadud koolimööblit või õppevahendeid, mis on oma teenistust alustanud Rootsi koolis. Tunnen isiklikult Rootsi riigi alamat Einar Lillemetsa, kes on toimetanud koolitarbeid ja mööblit rohkem kui sajasse Eesti kooli. Hoolimata oma kõrge vanusest teeb ta seda tänuväärset tööd tänaseni.

Veel tähtsam kui maja ja mööbel on kooli teine, intellektuaalne pool, mille arendamise peamine võimalus on õpetajate ja juhtide koolitus. Üks esimesi väliskoolitusi, kus oli võimalik osaleda suuremal hulgal koolimeeskondadel, oli kanadalaste organiseeritud projekt "Omanäoline kool". See oli küll eelkõige juhtimiskoolitus, kuid projektis osales koolimeeskondades direktorite kõrval ka palju õppealajuhatajaid ja õpetajaid. Minu meelest arenesid just "Omanäolise kooli" koolitusest ja hilisemast liikumisest välja uue, edumeelse õppekorraldusega koolid Eestimaal.

Algusaastail oli võimalus osaleda tasuta väliskoolituses kas kodumaal või piiri taga väga suur. Kõik, kes vähegi aktiivsust ilmutasid ning natuke ka võõrkeeli valdasid, said väga häid õppimisvõimalusi. Nüüd, pärast Eesti ühinemist Euroopa Liiduga, on tasuta koolitusprojekte jälle peaaegu sama palju kui soovijaid või rohkemgi.

Ministrid tulid ja läksid

Oma panuse arengusse andsid ka haridusorganisatsioonid nagu Eesti Koolijuhtide Ühendus, Õpetajate Liit jt. Ei saa kahjuks väita, et haridusministeerium oleks koostööst tõsiselt huvitatud olnud. Kui kontaktid ministeeriumi töötajatega olid igati tõised, siis värske ministrite poliitilis-hariduskorralduslikud seisukohad ei sobinud meie arvates mitte kuidagi kokku koolielu arenguga. Sellele vastuolule ei oska muud seletust anda, kui et poliitikud lähtuvad oma tegevuses koalitsioonileppest, mis on kokku kirjutatud paari nädalaga. Muidugi on siis alusetu loota, et niisugune dokument võiks olla hariduse korraldamise või, veelgi hullem, ümberkorraldamise põhjaks. Arvan, et kulub veel üsna mitu valimisperioodi, enne kui jõuame olukorrani, kus koalitsioonilepingu kokkupanemisel leitakse mahti ka arengukava või muu strateegiline dokument läbi vaadata.

Aasta möödudes muutusid uue ministri seisukohavõttud tavaliselt täiesti realistlikeks, kuid enamasti lõppes siis ka valitsemisaeg. Viimase viieteistkümne aasta jooksul on haridusminister vahetunud 11 korral ja selles ametis on olnud kaheksa isikut. Raske öelda, kas hariduse areng oleks olnud tulemuslikum, kui valitsused oleksid kauem võimul püsinud. Kõige pikemat aega (1999–2002) oli ametis Mart Laari valitsus ning sellesse perioodi jääb ka kõige suurem karuteene – haridusministeeriumi Tartusse kolimine.

Aasta enne kolimist ja viis aastat pärast seda lakkas haridusministeerium koolide jaoks sisuliselt olemast, sest põhiosa ajast pidi vastne haridus- ja teadusministeerium tegelema iseendaga.

Teine põhjus, miks me minu arvates liigume tempoga üks samm edasi ja kaks sammu tagasi, on poliitiline üliagarus – võimetus või tahtmatus tunnistada eelkäijate tehtud tööd. Iga kord, kui ametisse tuleb uus minister, alustab ta eelmise ministri tegude ümberhindamisest ja ümbertegemisest, mitte jätkamisest sealt, kus oldi. Kolmandaks takistuseks nimetaksin tendentsi, et meie poliitikud soovivad ühel ja samal ajal olla nii strateegid kui ka taktikud. Soome ekspeaminister Esko Aho ütles 2004. aastal Soome koolijuhtide konverentsil tabavalt, et poliitikute ülesanne on teha strateegilisi otsuseid, neid ellu viima peavad aga asjatundjad. Usun, et ka eelmise valitsuse haridusreform oleks jõudnud märksa kaugemale, kui kõike ei oleks poliitikute tagatubades oma äranägemise järgi ümber otsustatud.

Halb on see, et peaaegu kõik, kes võimulolevasse erakonda kuuluvad, tahavad selle eest palka saada. See on ilmselt põhjus, miks järjest sagedamini pannakse poliitikuid nendele ametikohtadele, kus tingimata peaksid olema vastava ala professionaalid. Partorge on juba liiga palju ja nii mõneski omavalitsuses on ka koolidirektorite ametid kuulutatud poliitilisteks ning täidetakse erakonnakaaslastega.

Kümnendi kõige suurem rumalus

Riigieksamite esialgne mõte seisnes selles, et õpilased ei peaks mõne kuu jooksul sooritama kaks korda sama tegevust – tegema kooli lõpueksameid ja ülikooli sisseastumiseksameid. Algul toimiski kõik nii, nagu kavandatud, kuid tasapisi hakkasid riigieksamid muutuma asjaks omaette. Koolide hindamine ja paremuse järgi rittaseadmine on kaasa toonud täiesti tarbetu võidujooksu punktide pärast. Paljud gümnaasiumid, kellel puudub võimalus konkursi korras võimekaid õpilasi vastu võtta, kulutavadki suure osa õpiajast vaid riigieksamiteks valmistumisele. Tagasihoidlike eksamitulemuste kartuses ei võta gümnaasiumid vastu või saadavad õhtukooli palju õpilasi, kes normaalses tingimustes võiksid vabalt gümnaasiumis õppida.

Minu arvates on koolide hindamine ning headeks ja halbadeks tembeldamine viimase aastakümne kõige suurem rumalus ja ebaõiglus. Headeks koolideks nimetatakse eranditult eliitkoole, kelle head tulemused riigieksamil ja olümpiaadidel põhinevad kõrge õpimotivatsiooniga ja võimekate õpilaste valikul, mitte õpetajate paremal ja tulemuslikumal töötl. Lapsevanemaid hullutatakse, et eliitkoolides on paremad õpetajad ja et nende lapsed saavad kvaliteetsema hariduse. Oma kogemuste põhjal võin kinnitada ja näidete varal ka

tõestada, et andekate laste eksamitulemused on tavakoolis sama head. Kuigi loomulikult vaid siis, kui seal töötavad kvalifitseeritud õpetajad.

Kahtlemata oli meie aja oluliseks tähiseks sajandivahetus. Alanud sajandist kulus mõni aasta, kui rahvas valis nn uue poliitika ja käibele tuli väga ajakohane visioon – 21. sajandi kool. Õppetöö korraldamise põhitõed on vanad mitu sajandit ja üha uusi vanu tõdesid avastatakse juurde, ometi peetakse nüüdisaja koolihariduse peamiseks hädaks seda, et see ei suuda kiirete muutustega kuidagi sammu pidada. Viimase kahe aasta kuum teema Eesti hariduselus on olnud haridusreform. Kauaaegse koolijuhina ma ei usu, et hariduses on võimalikud revolutsioonilised muutused või et need tooksid kaasa positiivseid tulemusi. Olen veendunud, et ainuõige on pidev, teaduspõhine arendustöö.

Eesti hariduse hindajate seisukohad jagunevad laias laastus kaheks: ühed ütlevad, et see on väga hea, teised, et väga halb. Kummal on rohkem õigust, saame teada 2007. aastal, kui avaldatakse eesmise PISA (*Programme for International Student Assessment*) uuringu tulemused, kus ka Eesti esmakordselt osaleb. Ehkki ennustamine on tänamatu töö, julgen siiski mitmete märkide põhjal pakkuda, et neil, kes arvavad, et kõik on hästi, tuleb ilmselt pettumus alla neelata.

Koolijuhi tööpäevad on viimaste aastatega väga pikaks ja pingeliseks muutunud, nii et isegi lühikese ja üldsõnalise kirjatükiga ühele poole saamine võtab päris palju aega. Oma artiklit üle lugedes vaatan, et palju olulist jäi käsitlemata, kuid kahjuks ei ole mahti rohkem süveneda. Vahepeal on valitsuski vahetunud ja ametisse asunud jälle uus vana haridusminister. Kas alustame ka muutustega uuesti, otsast peale?

Eesti ülikool avatud Euroopas

Siiri Sillajõe (RiTo 11), Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna asejuhataja, nõunik

Esimesel Valge saali foorumil kirjeldasid ülikoolide esindajad ja poliitikud kõrghariduse olukorda ja otsisid vastust küsimusele, milline võiks olla rahvusliku kõrghariduse tulevikustrateegia.

Euroopa Liidu asjade komisjon on algatanud diskussiooni, kus arutatakse parlamenditasandil koos avalikkusega Eesti riigi ja ühiskonna tulevikustrateegiaid ja arengustsenaariume. Valge saali foorum koosneb kahest osast: ümarlaua põhimõttel peetavast istungist ja veebifoorumist. Valge saali istungile kutsub komisjon valitud teemat valdavad tippspetsialistid, kellel palutakse eelnevalt esitada oma seisukohad, mis ühtlasi käivitavad arutelu veebifoorumis. Foorumile oodatakse kõigi Eesti tulevikust huvitatud inimeste arvamusi, seisukohti ja ideid. Esimene Valge saali foorum käsitleb Eesti ülikooli avatud Euroopa kontekstis. Foorum algatati käesoleva aasta 5. aprillil, Valge saali istung toimus 22. aprillil.

Kõrghariduse arengusuunad

Kiirendamaks Euroopa majanduse arengut, püstitasid Euroopa Liidu liikmesriigid 2000. a Lissabonis ühise eesmärgi – kujundada Euroopa 2010. aastaks kõige konkurentsivõimelisemaks ja sotsiaalselt tasakaalustatumaks regiooniks maailmas (European Council 2000). Kaks aastat hiljem Barcelonas võeti selle eesmärgi saavutamiseks ülesanne suurendada Euroopa Liidu investeringuid teadus- ja arendustegevusele 3%-ni riikide sisemajanduse kogutoodangust (European Council 2002). Selle taustal on Eesti kõrgkoolide juhid välja öelnud oma seisukohad kõrghariduse arengusuundade kohta.

Tartu Ülikooli rektor Jaak Aaviksoo peab Eesti ülikooli tähtsaimaks ülesandeks emakeelse kõrghariduse säilitamist. Et kõrgharidus muutuks rahvusvaheliseks, on vaja eraldi ingliskeelseid õppeprogramme, mis teeb aga kõrghariduse palju kallimaks. Teine ülesanne on Eesti piire ületava teadusülikooli säilitamine. Euroopa kontekstis võib eelseisvail aastail oodata (teadus)ülikoolide konkurentsi suurenemist ja vahendite koondumist üha väiksema arvu juhtivate ülikoolide kätte. Ühe Eesti ülikooli kuulumine teadusülikoolide hulka on sihikindla tööga võimalik. Kolmas ülesanne on Eesti kõrghariduse miinimumkvaliteedi kindlustamine tasemel, mis tagab lõpetanuile töö üha suureneva konkurentsiiga Euroopa tööturul.

Eesti Põllumajandusülikooli rektor Alar Karis rõhutas vajadust olla Euroopa ülikoolide võrdne partner. Selleks peab üliõpilaste ja õppejõudude akadeemiline liikumine saama enesestmõistetavaks. Lisaks riiklikult rahastatud doktoriõppele Euroopa ülikoolides tuleb suurendada välismaalt Eestisse tööle tulevate teadlaste-õppejõudude osakaalu. See omakorda eeldab tasemel infrastruktuuri ning kvaliteetsete rahvusvaheliste õppekavade olemasolu. Enesestmõistetavaks peab muutuma ka Eesti ülikoolide omavaheline koostöö. Avatud Euroopas on ülikoolid koostööpartnerid, mitte konkurendid.

Tallinna Ülikooli teadus- ja arendusprorektori Peeter Normaku väitel on Eesti piiratud ressursside tingimustes oluline teha koostööd ning kaasata väliskapitali (inimesed, raha, organisatsioonikultuur jm). Ülikoolid peavad teenima ühiskonna huve, sealhulgas arendama eesti keele, ajaloo ja kultuuri uuringuid. Ülikool peab olema ühiskonna arengu mootor, uuenduste allikas. See eeldab ülikooli tihedat koostööd avaliku, era- ja kolmanda sektori institutsioonidega.

Rahvusvahelistumine on ka erakoolide strateegia oluline võtmeküsimus. Akadeemia Nord rektor Ene Grauberg tõstatas küsimuse Eesti eesmärkidest ja huvidest. Kas me soovime jõuda kõrge haridustaseme ja arenenud tootmisega kõrgtehnoloogilisse ühiskonda või jääda Euroopa ääremaaks, kus hariduse põhiülesanne on üksnes odava tööjõu ettevalmistamine, sõltub paljus ka Eesti kõrghariduspoliitikast. Kõrghariduse alafinantseerimise tagajärjel on Eesti avalik-õiguslikest ülikoolidest saanud institutsioonid, kus maksumaksja raha on segunenud erarahaga. See asjaolu on pannud erakoolid keerukasse olukorda, sest riik ei ole eraharidust toetanud, pigem vastupidi – on püüdnud seda kõikvõimalike õiguspoliitiliste vahenditega suretada. Sestap pole Eesti kõrgharidusturul võrdseid konkurentsitingimusi. See mitte ei suurenda, vaid vähendab Eesti kõrghariduse rahvusvahelist konkurentsivõimet ning halvendab olukorda Eesti tööturul.

Rahvusliku kõrghariduse tulevikustrateegia

Euroopa Liidu asjade komisjoni esimehe Kristiina Ojulandi juhitud elav mõttevahetus Valges saalis tõi veel kord välja Eesti kõrghariduse valukohad. Muret teeb, et ligi 52% üliõpilastest õpib Euroopas sotsiaal- ja humanitaarteadusi ning ainult 32% tehnoloogiat, inseneriteadusi. Sam asugune pilt avaneb Eestis. Teaduspõhine majandus nõuab, et noored suunduksid rohkem *hard-science'i* poole, väitis avakõnes Riigikogu esimees Ene Ergma.

Peeter Kross muretses Audentese ülikooli rektorina eraülikoolide tuleviku pärast. Vaja oleks luua õigusruum, kus ülikoolidevahelist koostööd kujundada. Haridus- ja teadusministeeriumil tuleks mõelda spetsiaalsele ülikoolide ühinemise projektile.

Estonian Business School'i rektori Madis Habakuke väitel on erakõrgkoolid riigitellimusest eemale jäetud, vähenenud on riigitellimuse korraldamise läbipaistvus. Euroopa Liidus valitseva arusaama – erakapitali kaasamisega avaliku funktsiooni täitmisse ei tohi kahjustada erahuve – järgi on Eesti puhul tegemist kõlvatu konkurentsi juhtumiga.

Ene Graubergi ettepanekul võiks koostöös Eesti ja Euroopa partneritega kujundada võrgustikupõhise Eesti uue ülikooli arengustrateegia. See eeldab vastava õigusliku keskkonna loomist, et sobitada omavahel klassikaline haridus ja turule orienteeritud moodne haridus.

Eesti valitsus peaks välja töötama sellise haridus- ja teaduspoliitika, mis tagaks ülikoolide rahvusvahelise konkurentsivõime ning õiglase konkurentsi riigis. Audentese ülikooli dekaan Ivar Raig pakkus lahendusena välja, et Eesti ülikooliharidus vajab reformi, seaduste muutmist ning ülikoolide ja nende kolledžite riigivõrgustiku kujundamist.

Peeter Normak peatus vastutuse küsimusel. Riik peaks vastutama selle eest, et ülikoolil oleks oma potentsiaali rakendamiseks vajalikud vahendid ja nende jagamiseks vajalikud mehhanismid.

Eesti Üliõpilaskondade Liit juhtis tähelepanu kõrghariduse ebaühtlasele kvaliteedile, võrdse ligipääsu puudumisele jms. Üks võimalus vastata rahvusvahelistele väljakutsetele ja uute sihtrühmade vajadustele on laiem koostöö kõrgkoolide vahel ja uute tehnoloogiate kasutamine näiteks kõrgkoolide konsortsiumi, Eesti e-ülikool näol.

Haridusminister Mailis Repsi sõnul on eelkõige vaja lähtuda kokkulepetest. Seda on vaja selleks, et panustada Eesti konkurentsivõime tugevdamisse, kindlustada kõrgkoolide osa eesti keele ja kultuuri arendamises, tugevdada kõrgkoolide konkurentsivõimet ja sidet ettevõtluse ning ühiskonnaga. Peame leidma oma niši, mida edasi arendada. Eesti konkureerib kogu Euroopaga, see omakorda kogu maailmaga.

Riigikogu liige Mihhail Lotman peab ülikooli põhieesmärgiks kasvatada teadlast – ülikool kui teaduse saatkond ja teadlane kui saadik. Eesti Humanitaarinstituudi rektor Tõnu Viik soovib näeb ülikooli põhifunktsioonina kõrghariduspoliitika teadmiste pakkumist aladel, mida inimesed ise on vabalt valinud. Ülikool on tudengi jaoks.

Edasiseks aruteluks jäid põhiseaduskomisjoni esimehe Urmas Reinsalu esitatud küsimused kõrgkoolidele. Milline on parlamendi roll kõrghariduspoliitika kujundamisel? Millise tasemini võiks see ulatuda? Kas on vaja käsitleda kõrghariduspoliitika strateegilisi aluseid riiklikult olulise küsimusena Riigikogu täiskogus?

Diskussiooni kokkuvõttes kõnes avaldas Riigikogu kultuurikomisjoni esimees Olav Aarna lootust, et Euroopa Liidu asjade komisjoni initsiatiiv Valge saali foorumina jätkub. Olulised on kokkulepped lihtsates asjades, ühistes väärtustes nagu eesti keel, kvaliteedi põhimõtted, koostöö. Mis on foorumi väljund? Kõrghariduse strateegilise protsessi jätkumine. Kas Eestis on kõrghariduspoliitikat? See on kogu aeg olemas olnud, pidevalt on valikuid tehtud. Mis on meie nišš? Peaksime oskama arendada *oivalisust*, valdkonnast sõltumata. Sageli vastandatakse põhjendamatult ülikooli kutsekoolile. Olemuslikult on mõlemad kutseõppeasutused, olgu või kuue sambaga, lõpetas Olav Aarna intrigeerivalt.

Foorumil jäid kõlama märksõnad: emakeelne kõrgharidus, rahvusvahelistumine, mobiilsus, kvaliteet, konkurents, koostöövõime, õigusruum, päevapoliitika. Eesti ülikoolide tulevikku nähakse pigem rahvuslikus akadeemilises tööjaotuses, et tagada meie kõrgharidussüsteemi rahvusvaheline konkurentsivõime, kui omavahelises armutus konkurents. Üheskoos leiti, et Eesti vajab läbimõeldud, terviklikku, päevapoliitikast sõltumatut kõrgharidusstrateegiat.

Kasutatud kirjandus

European Council (2000). Presidency Conclusions. Lisbon – http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm.

European Council (2002). Presidency Conclusions. Barcelona. –
http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/71025.pdf.

Toetusrühm on toetuseks ehk maalitud seinast, kuldvõtmekesest ja tegelikust elust

Avo Üprus (RiTo 11), Riigikogu liige, Ühendus Vabariigi Eest – Res Publica

Valitsus ei pea tegema kõike ise, ta saab oma programme juhtida ka kodanike koostöövõrgu kaudu ja lihtsustada nõnda riigi ülesehitust.

Riigikogu ülesanne on koostada seadusi ja kontseptsioone mitte koostamise enda pärast, vaid protsesside esilekutsumiseks ja toetamiseks soovitava seisundi saavutamiseks ühiskonnas. Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon (EKAK) ei ole midagi muud kui protsess, mille käigus jõutakse enese ja teiste teadvustamiseni, mõtestatud koostöös saavutatava uue kvaliteedini. Nii on ka üksnes protsessi osana väärtus EKAK-i rakenduskaval, mida esitleti Riigikogu istungisaalis.

Et kontseptsioon ja selle rakendamise kava ei jääks lõuendile, asutati 16. veebruaril 2004 Riigikogu EKAK-i toetusrühm. See saadikuühendus moodustati kodanikuühiskonna arengu toetamiseks. Usun, et enamik 25-st toetusrühma kuuluvast saadikust on andnud sellega erakondadeülese kokkuleppena hääle kodanikuühiskonna väljakujundamise poolt. Kas toetusrühma liikmeil on kuldvõtmeke, millega saab maalitud seinaga taguseid uksi avada, näitab aeg.

Toetusrühma idee pärineb Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlaualt (EMÜ). Rühma moodustumine oli seega seadusandja märk soovist tunnustada kolmanda sektori head algatust. Ühtlasi oli see selge vastus ühiskonna ootusele koostöö ja stabiilsuse järele. Eesti majanduse tõhusust, ühiskonna sotsiaalset ja moraalset võimekust ning rahva heaolu ei suurenda mitte konkurentsiväljade tihedus ja polaarsus, vaid koostööväljade arendamine. Stabiilse ja turvalise arengu tagab meie kodanikuühiskonda moodustavate sektorite, aga samavõrra ka erineva maailmavaatega organisatsioonide koostöö. On oluline mõista, et kodanikuühiskonna moodustame mitte avalikku ja kolmandat sektorit vastandades, vaid nende koosmõjus ja koostöös. Just selles mõttes on kodanikuühiskonna arendamine tõepoolest riikliku tähtsusega ülesanne. Aktiivsed kodanikeühendused ja sotsiaalselt tundlik kirik, ametiühingute ja tööandjate ühenduste dialoog tugevdavad valitsust. Valitsus saab omakorda olla abiks kõigi teiste sotsiaalsete subjektide võimekuse arendamisel.

Statistika ja tegelikkus

Et toetusrühma töö oleks teadmispõhine, tegin toetusrühma esindajana 7. juulil 2004 Riigikantseleile taotluse kahe uuringu tellimiseks. Üks neist oluks avaliku arvamuse uuring kodanikuühiskonna arengu kohta, et võrrelda muutusi aastail 1999–2004, teine fookusrühmade uuring, et saada ülevaade kodanikeühendustes ilmnevatest väärtuseelistustest, hoiakutest ja keelekasutusest ning võrrelda nende praegusi vajadusi EKAK-i eelistustega. Oluline on teada ja üldistada, milliste eesmärkide, aadete ja väärtuste nimel ühendusi luuakse, millistest väärtustest juhindutakse, milline on ühiskonna organiseeritus riigi ja välispartneritega suhtlemisel, kui erinevalt mõistetakse EKAK-is sõnastatud põhimõtteid jpm. Kahjuks ei pidanud Riigikantselei uuringute tellimist võimalikuks.

Vaja on analüüsida ka venekeelsete vähemuste ühendusi, sest need on eesmärkide, lojaalsuse ja omandi alusel rohkem diferentseerunud, kui me teadvustame. Me vajame ühiskonna siseintegratsiooni, –kommunikatsiooni ning –julgeolekuga seoses adekvaatset informatsiooni, milline ja kui suur osa muukeelsest elanikkonnast mille alusel on organiseerunud. See aitab otsustada, missugused on riigi reaalsed võimalused neid otsustusprotsessidesse kaasata ja missugused programmid toimivad. Tegime ettepaneku EKAK-i rakendamise ühiskomisjoni esimehele, siseminister Jaan Õunapuule. Paraku murdus kultuuri funktsioon selgi korral nagu Don Quijote piik. Jäi üle tugineda ministeeriumide ja organisatsioonide vastustele aprillis 2004 tehtud päringule EKAK-i rakendumisest.

Analüüsides ministeeriumide ja mittetulundusühingute vastuseid, olen saanud abi Riigikogu majandus- ja sotsiaalinfoosakonnalt. Toetus kolmandale sektorile riigieelarvest ja uute ühingute asutamise aktiivsus on eelmiste aastatega võrreldes sama. Asutatud on pisut üle ühe ühingu tuhande elaniku kohta. Nii on see ka jäänud.

Mittetulundusorganisatsioonide töötasufond on 2002. aastaga võrreldes suurenenud (1,48 mld g 1,76 mld). Toona saanuks selle rahaga palgata 19 000 keskmise palga eest töötavat inimest, viimasel vaatlusperioodil (2004) jätkunuks keskmist palka juba 24 000 inimesele. Samal ajal on teada, et kolmandas sektoris on suur osakaal vabatahtlikel ja osalise tööajaga töötavatel inimestel. Ainult kolmandikul mittetulundusühendustest on olnud aasta jooksul rahaline käive, 28% organisatsioonidest on jätnud deklaratsioonid esitamata ning 40% esitas tühje deklaratsioone. Oluline on ka märkida, et kokku eraldati 2002. aastal mittetulundusorganisatsioonidele 821 358 000 krooni. Kui aga arvame maha riigi asutatud organisatsioonidele tehtud eraldised, jääb järele ainult 83 358 000 krooni – kümme korda vähem.

Analüüsides ilmneb, et Eestis kasutatakse organisatsioonide tegevuse registreerimiseks Eesti majanduse tegevusalade klassifikaatorit (EMTAK). Kahjuks on EMTAK loodud eelkõige äriorganisatsioonide registreerimiseks ning selle kasutamine kodanikualgatuslike organisatsioonide tegevuse kirjeldamiseks on väheütlelev. Nende kategooriate üldistavast versioonist selgub, et 10 615 mittetulundusorganisatsiooni tegeleb “kinnisvara, rentimise ja äritegevusega” ning 9260 muu “ühiskonna-, sotsiaal- ja isikuteenindusega” ning sellega oleks nagu ligikaudu 90 % ühenduste tegevusvaldkonnad määratud. Tegelikult on pilt sootuks kirjum. Siit johtub vajadus statistika korrastamise järele. Kõnekas on ka tõsiasi, et rahaline käive on ainult kolmandikul organisatsioonidest ning mittetulundusühingud pakuvad ligi 5% kõigist töökohtadest.

Rahast veel, aga mitte ainult

Olulisel kohal ministeeriumide ja ühenduste kirjavastustes EKAK-i toetusrühmale on kodanikeühenduste rahastamine riigieelarvelistest vahenditest. Kolmekümne neljal leheküljel koostatud ülevaade siseministeeriumi veebilehel toob välja järgmised vajalikud tegevused:

1. Kasutusel olev mudelite ja mehhanismide paljusus vähendab rahastamise läbipaistvust. Vaja on kokku leppida riigieelarvelistest vahenditest kodanikeühenduste toetamise üldistes põhimõtetes, valikutes ja lähtekohtades. See

muudaks rahastamisskeemid selgemaks, rahastamise korrastamise lihtsamaks ning suurendaks usaldust rahastajate ja rahastatavate vahel.

2. Oluline on jätkata skeemide toimimise, tulemuslikkuse, eeliste ja kitsaskohtade analüüsi. Kasutatavate skeemide puhul on vaja need ühtlustada (avaliku sektori huvidest lähtuvalt on otstarbekas kasutada erinevaid mudeleid, üldistest põhimõtetest lähtuvalt on aga oluline nende lõplik väljaarendamine ning teatud reeglite täpsustamine ja täiendamine).
3. Eraldi tähelepanu vajab rahastamise korrastamisel rahastamise tulemuste hindamise meetodite väljakujundamine. Eriti problemaatiline on see projektitoetuste kaudu vahendeid suunavate skeemide puhul.

Kodanikuühiskonnaga seostuvat rahastavad praegu peaaesjalikult Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu (EMSL) kaudu Balti–Ameerika partnerlusprogrammid, mis peatselt lõpetavad tegevuse. Arusaadavatel põhjustel peab Eesti riik võtma ühenduste toetamise enda peale, vajadus rahastamispõhimõtete selguse ning läbipaistvuse järele on ka EKAK–is väljendatud. EKAK–i ühiskomisjoni rahastamise ja statistika töörühm on jõudnud otsusele võtta ametisse konsultant, kes töötab välja ettepanekud kodanikeühenduste rahastamiseks riigieelarvelistest vahenditest koos mõjude analüüsiga.

Mõistagi ei pea aeg seniks seisma jääma ning lahendusi on otsinud ka kodanikeühendused ise. Mittetulundusühenduste Ümarlaua esinduskogu on toonud Riigikogu saadikuteni Kodanikuühiskonna Arendamise Sihtkapitali asutamise ettepaneku. EMÜ arutas ettepanekut oma aastakoosolekul oktoobris 2004 ning andis sellele toetuse. Mõttevahetus on jätkunud ka Riigikogu toetusrühmas ning EKAK–i rakendumise arutelul Riigikogu Valges saalis ja Riigikogu istungil käesoleva aasta jaanuaris. Arutluse all on nii kodanikuühiskonna arendamine asjaomase sihtasutuse kaudu kui ka teenuste osutamise üleandmine kodanikeühendustele ja selle eest tasumine, olgu siis sihtasutuse või ministeeriumide kaudu. Tingimusel muidugi, et tagatakse selgus rahastamispõhimõtetes ning kontroll vahendite otstarbeka ja sihipärase kasutamise üle. Res Publica on mõlemal juhul väljendanud taht asjaga edasi minna ning pidanud sealjuures tähtsaks kõigi parlamendis esindatud erakondade ühise tahte leidmist. Paraku ei ole see õnnestunud. Seetõttu tuleb EMÜ esinduskogu seadusandlikule initsiatiivile lahendus leida.

Veel ettepanekuid ehk kaasamine

Üliõpilaskondade Liit, Kirikute Nõukogu ja Eesti Looduse Fond toovad jõuliselt välja kaasamise temaatika. Kirikute Nõukogu kõneleb vabatahtliku tegevuse väärtustamisest ning rõhutab kiriku kui kultuuri- ja seltsielu kandja rolli. Kirikul on oluline koht kodanikuühiskonna arengus ning seepärast oleks vastutustundetu ja rumal jätta kirik kaasamata. Kuna tahame saada terviklikku ülevaadet ühiskonna jõujoontest ning neid kujundavatest organisatsioonidest, siis on kiriku ja ametiühingute käsitlemata jätmise varasemates ülevaadetes lihtsalt korvamist vajav puudujääk.

Olulisena on välja toodud ka vajadus luua inimõigustega tegelev riigi institutsioon. Mittetulundusühing Eesti Inimõiguste Instituut on 1992. aastast alates täitnud seda tühikut,

kuid inimõiguste teemale pühendatava kõrgendatud tähelepanu sfääris jäävad võimalused napiks. Eesti rahvusvaheline suhtlemine vajab riigisisest partnerit, kes edastaks inimõiguslast adekvaatset teavet Eesti kohta.

EMÜ esinduskogu kaasesimees Helmut Hallemaa juhib asjatundjana tähelepanu vastuolule, et kui nende omavalitsuste arv, kuhu laekub keskmisest enam üksikisiku tulumaksu, kasvab, siis kodanikeühenduste registreerimise osas nende arv hoopis väheneb. Tuleks uurida, kas olemasolevas arengukeskkonnas on saavutatud (või ületatud) mingi loomulik piir või ammendatud kodanikuaktiivsuse ja loova energia ressursid.

Väga mitmed (Helmut Hallemaa, Riigikogu liige Urmas Reinsalu) on juhtinud tähelepanu vajadusele tõlkida Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon lihtsasse ja loomulikku igapäevakeelde. Seda on isegi üritatud, aga tänini pole sellega toime tulnud. EKAK ei tohi toota uut monopoli ega saada mõne üksiku eliitorganisatsiooni võlusõnaks või vapiloomaks. Kontseptsioon tuleb rakendada esmalt rohujuuretasandil, selleks on vajalikud ka EKAK-i kommentaarid ning kodanikukoolitus.

Hoolivas riigis kasutatakse ja taastoodetakse informatsiooni ja muid vahendeid ühiselt. Kolmanda sektori oluline roll on pakkuda valitsusasutustele partnerlust ja konstruktiivset kriitikat. MTÜ-de võimed sõltuvad aga organisatsioonikultuurist, väärtustest, staatusest ja ressurssidest, milleks on liikmed, informatsioon ja raha. Valitsusasutustel tuleb kasvada abistajateks nende võimekuse kujundamisel ning kriitika transformeerimisel koostöös. Samal ajal näitavad mõnede ministeeriumide vastused meie päringutele, et neil on kohati raskusi kodanikuühiskonna kui terviku mõistmisega. Ei mõisteta ka, et partnerlus on enam kui konsulteerimine ja konsulteerimine enam kui teavitamine.

Edu peitub koostöölaekas

Me räägime teadmispõhisest Eestist, probleemidele loovast lähenemisest, uuendamisevajadusest. Samal ajal on sotsiaalne loovus jäänud kaua suurema tähelepanuta. Ometi sünnivad just sotsiaalsest loovusest kodanikeühendused ja -algatused. Inimliku ühiskonna eeldusteks on peale teadmiste vaimne haritus, sügav motiveeritus ja kõlbelised väärtused. Teisisõnu: vaimne kultuur. Samas ei ole haridus, mis on iga valitsuse mõistetav prioriteet, midagi muud kui kultuuri funktsioon. Me ju tahame jätkuvalt rääkida oma rahvast kui kultuurirahvast. Aga mitte museoloogilises tähenduses, vaid arengus. Kes peaks sõnastama eesti rahva ideaalid ja rahvuslikud huvid kui mitte rahvas ise? Selleks peab avalik võim kujundama soodsa keskkonna.

Siit edasi tuleb jõuda väärtuspõhiste ja eesmärgipäraste kokkulepeteni, mis raamistavad kestmise ja arengu huvides sektoritevahelise koostöö. See ongi soodsa keskkonna kujundamine.

Kuigi Euroopa Liidus on valitsusväliste organisatsioonide võrgustikud sama tihedad kui valitsusasutuste omad ja keskorganisatsioonide *lobby* Euroopa Komisjoni ja Euroopa Parlamendi juures oluline, piirdun välispoliitika osas tehtud osundusega. Küll aga rõhutan kodumaal tehtavat sektoritevahelist koostööd foorumites, ümarlaudades ja koostöölepingute

alusel omavalitsuste, maakondade ja riigi tasandil. Kaasamine peab saama meie töö loomulikuks osaks. Tulevikustruktuurid ei ole jäigad liikmesorganisatsioonid, vaid paindlikud võrgustike ja koostöökettide põhimõttel töötavad struktuurid. Lahendustele orienteeritud koostöös sünnib mõtlemise ja tegutsemise uus kvaliteet – sünergia –, mis vajab uut õiguslikku raamistikku. Valitsused saavad juhtida oma programme ka kodanikeühenduste koostöövõrgu kaudu ning lihtsustada nõnda riigi ülesehitust. Ülesannete üleandmisel lepingute alusel muutuvad märgatavalt nii suhted riigi ja kodanikeühenduste vahel kui ka osapoolte tähendused. Muutuvas maailmas saab kaasamise kaudu kasvatada usaldust ja vastutust. Huvitatud osapoolte välistamine toodab usaldamatust ja vastutamatus, mida tuleb vaadelda ebasoovitavana nii moraalsest, majanduslikust kui ka sise- ja välisjulgeoleku aspektist.

Lõpuks EKAK-i rakenduskavast. Selle koostamisel on osalenud eksperdid ja ametnikud. On leitud konsensus ja asjaosalised on väljendanud rahulolu. Samal ajal on kõlanud ka seisukoht, et tegevuskava on liiga üldine ja kasutatud on rohkesti erialaslängi – tegevuskava vajab samasugust tõlget ja kommentaari nagu EKAK ise. Sellega tuleb tegelda eesmärgistatult.

Pean vajalikuks luua toetusrühma kodulehekülg ja siduda see EMÜ ja EMSL-i veebilehtedega: nõnda jõuaksid ühiskasutusse ministeeriumide ja ühenduste vastused, toetusrühma tellitavad uuringud ja arutelud.

Eesti edu on koostöölaekas. Laeka võti on meie käes. Ja mine tea, äkki osutub see kuldvõtmekeseks, millega on võimalik siseneda ka fassaadile maalitud piltide taga elavasse tööelusse, ületada võõrandumine ning saavutada rahva osalemise kaudu kodanikuühiskonna uus kvaliteet.

Lõpetuseks tänan kõiki neid, kes on olnud mulle abiks kodanikuühiskonna probleematika mõistmisel. Tänan kolleege EMÜ esinduskogus ja toetusrühmas, kelle vaheliseks sillaks tahaksin olla ka edaspidi. Sild on midagi, mis tuleb ületada.

Kodanikuühiskonnani ei ole võimalik jõuda üleöö

Jaan Õunapuu (RiTo 8), minister, Eestimaa Rahvaliid

Kodanikuühiskonna areng ei ole paari päeva ja mõne otsuse küsimus – see nõuab aega, vahendeid, valikute tegemist ja ühiste arusaamade kujundamist.

Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni (EKAK) kiitis Riigikogu heaks 2002. aasta detsembris. Kontseptsioonis nimetatud põhimõtete rakendamiseks kutsuti siseministeeriumi koordineerimisel 2003. aasta oktoobris kokku valitsuse ja kodanikeühenduste esindajate ühiskomisjon, et käivitada tegevuskavade ettevalmistamise, elluviimise ja hindamise süsteem. Komisjoni eesmärk on vajadusi ja võimalusi kaaludes leida parimaid lahendusi kodanikuühiskonna arengu toetamiseks ning kujunenud takistuste kõrvaldamiseks.

Ühiskomisjon püstitas 11 eesmärgi. Esimese aasta töö tulemusena on koos eri valdkondi tundvate ametnike ja praktilist kogemust omavate ühenduste esindajatega koostatud tegevuskava, et arendada kodanikuühiskonda erinevate osapoolte koostöös. Möödunud aasta augustis sai see kava Vabariigi Valitsuse heakskiidu.

Tegevuskavas on nimetatud küllaltki täpselt, mida on eesmärkide täitmiseks vaja teha, kes mille eest vastutab, tegevuse teostamise tähtaeg, vajalikud ressursid ning ressursiallikad. Muidugi ei pruugi detailne planeerimine lubada paindlikkust uute, protsessides kujunevate ideedega tegelemiseks või rahaliste vahendite leidmiseks jooksvalt tekkivatele vajadustele. Kuid täpne kavandamine tagab tegevuskava soovitud tulemusteni jõudmise.

Tegevuskava on koostatud kaheks aastaks (mis ei ole väga pikaajaline), sest paljudele probleemidele (nt kodanikeühenduste rahastamine, vabatahtliku tegevusega seotud küsimused, statistikaga seotud probleemid) ei tea me veel häid ja Eesti tingimustes sobivaid lahendusi. Nende leidmine ja paljude valikute hulgast äratundmine ongi kahe esimese koostööaasta olulisim eesmärk.

Muudatused nõuavad aega

Komisjoni ülesanne ei ole kerge teha. Näiteks ühendustele vajaliku rahastamise teema käsitlemisel ei saa teha valikuid ja otsuseid üksnes kodanikeühendustele riigieelarvelistest vahenditest eraldatud summade suuruse (kui palju?) põhjal. Tähtis on analüüsida ja hinnata rahastamist ka otstarbe (mille jaoks?) ja rahastamise viiside kaudu (kuidas?). Rahastamise läbipaistvaks ja sihipäraseks muutmise nimel on ühiskomisjon analüüsinud olukorda ja ministeeriumide praktikat. Probleemi – praegune kodanikeühenduste rahastamine ei ole läbipaistev ning kodanikualgatusliku tegevuse stabiilsuse ja elujõulisuse tagamiseks ei jätku vahendeid – vaadeldakse tervikuna. Tulemuste saavutamiseks on kavas välja töötada ettepanekud rahastamisskeemide korrastamiseks (sh olemasolevate muutmiseks ning uute väljatöötamiseks). Kodanikuühiskonna Sihtkapitali idee kui viimasel ajal enim kõlapinda saanu on üks võimalus, mida kodanikeühenduste toetamise üldiste põhimõtete väljatöötamise l kindlasti kaalutakse ja arutatakse. Kodanikeühendusi puudutava statistika korrastamine võtab aega. Ministeeriumide arvamuste põhjal on koondatud vajadused

registriandmete täiendamiseks ning statistika täpsustamiseks . Koondi põhjal saab hinnata, milliseid seadusemuudatusi registri koostamine eeldab, milline on täiendav töömaht ning millised on täiendavate andmete koondamise ja töötlemise võimalused.

Tegevuskava rakendamise esimese aasta jooksul on Riigikantselei eestvedamisel kirja pandud kaasamise hea tava, milles kajastatud põhimõtted ning soovitusel leiavad riigiasutuste töös loodetavasti peagi rakendust. Vabatahtliku tegevusega seotud probleemistiku juunikuus valmiva analüüsi tulemusena tehakse ettepanekud vabatahtliku töö korraldamiseks. Kuna osaleme Euroopa Nõukogu väljakuulutatud kodanikuhariduse aasta tähistamises, korraldatakse tänavu mitmesuguste organisatsioonide eestvedamisel konkursse, täiendatakse ühiskonnaõpetuse tunnis kasutatavaid õppematerjale ning toetatakse koolide ja kodanikeühenduste koostööd.

Ühise keele kujunemise tähtsus

Koostöö, kaasamine, partnerlus, vabatahtlik tegevus, kodanikualgatus, kodanikuharidus jms on mõisted, millega igaühel tekivad kindlasti oma seosed. Oluline on aga see, et me nende tähendusest ühtmoodi aru saaksime. Muidu ei ole koostöö nii paljude osapoolte vahel võimalik. Oluline on ka see, et avaliku sektori ja kodanikualgatuslike organisatsioonide ootused oleksid paigas.

Ühise keele kujunemine on kindlasti üks asjaolu, miks ühiskomisjoni töö ja tegevuskava elluviimine on aeganõudev. Ühtse terminoloogia kujunemine ja mõistete selginemine on vajalikud iga valdkonna arengus. Kontseptsioonile ning selle rakendamise tegevuskavale on heidetud ette keerulist keelekasutust. Selged ja täpsed mõisted on tegevuste ja eesmärgistatud tulemuste kirjeldamisel möödapääsmatud. Seetõttu on olemasoleva lihtsustamisest tähtsam teavitustegevus, põhjendamine ja selgitamine.

Ühiskomisjoni tegevuse, tulemuste ja ettepanekute tutvustamiseks ning laiemal teemakohase arutelu tagamiseks korraldatakse tänavu augustist oktoobrini kõigis Eesti maakondades seminare. Osalejate ja kaasaraajakite mõtteid ja ettepanekuid arvestatakse ministeeriumide ja kodanikeühenduste esindajaid koondava komisjoni edasises töös.

Tulemusteni jõudmiseks on tähtis tagada konstruktiivne koostöö komisjoni ja Riigikogu saadikute EKAK-i toetusrühma vahel. Kui komisjoni ülesanne on leida sobivaimad lahendused, siis toetusrühma panus võiks olla koostöös kujunenud ettepanekuile poliitilise toetuse tagamine. Oleme kokku leppinud, et olulisim koostööpunkt on informatsiooni vahetamine. Nii saame olla kindlad, et liigume ühise eesmärgi nimel ühte jalga astudes, milleta on väikese Eesti tingimustes tulemuste saavutamine aeganõudev ja keeruline.

Euroopa Parlamendi hiilgus ja viletsus

Eiki Berg (RiTo 9), Tartu Ülikooli rahvusvaheliste suhete teooria korraline professor

Nii nagu Euroopa Liit ei ole liitriik, ei ole ka Euroopa Parlament rahvuslike esinduskogude üleeuroopali ne vaste ega asendusaine.

1693. aastal kirjutas William Penn essee "oigavast Euroopa riigist" ning karjuvast vajadusest luua Euroopa esindajatekogu (parlament), kus vähemasti kord aastas arutatakse läbirääkimiste teel vaidlusküsimusi ja tehakse otsuseid lihthäälteenamuse põhimõttel. Esindajatekogu pidi moodustatama kõigi Euroopa riikide kaasamisel, kusjuures suuremad riigid pidid olema esindatud suurema arvu saadikutega (Hispaania ja Prantsusmaa kümme, Inglismaa kuus... Kuramaa üks saadik). Töökeeleks pidi saama prantsuse või ladina keel.

Alles kakssada kuuskümmend aastat hiljem kogunesid esimest korda Euroopa Sõe- ja Terasühenduse Ühisassamblee 78 liiget kuuest liikmesriigist, kelle ülesanne oli arutada Ülemameti (Euroopa Komisjoni eelkäija) aastaaruannet. Rahulolematuse ilmnemisel võis Ühisassamblee Ülemameti täies koosseisus tagandada. Mingit muud võimu, sealhulgas osalust seadusloomes või eelarve menetluses, assambleel aga polnud.

Euroopa Parlament on üks kolmest olulisest Euroopa Liidu institutsioonist Euroopa Komisjoni ja Ministrite Nõukogu kõrval. Selle institutsiooni poliitiline tähtsus on ajapikku kasvanud, kuivõrd aluslepingutesse (Ühtse Euroopa Akt 1986, Euroopa Liidu leping 1993 ja Amsterdami leping 1997) tehtud seadusandlikud muudatused on parlamendile võimutäiust lisanud. Tänane Euroopa Parlament tegeleb seadusloomega valikuliselt, omamata õigust ise seaduseelnõusid algatada. Euroopa Parlament kinnitab ametisse Euroopa Komisjoni volinikud ja presidendi. See aga ei kajasta Euroopa Parlamendi valimiste tulemusi, vaid liikmesriikide omavahelisi kokkuleppeid. Euroopa Parlamendi ülesanne on ka täitevvõimu järelevalve ja eelarve menetlemine. Sedavõrd, kuidas Euroopa Komisjon ühes liikmesriikidega kavandab mitmeaastase finantsperspektiivi ning näeb ette eelarve tulubaasi. Mitte ükski laienemine ega süvitsimine kut kinnitav asjaolu (aluslepingu muudatus) ei saa enam toimuda, ilma et Euroopa Parlament ei oleks seda heaks kiitnud.

Eelöeldust hoolimata oleks ekslik pidada Euroopa Parlamenti oma ülesehituselt ja tegevuselt riigiparlamenti analoogiks. Aga just seda sooviksid näha Euroopa Parlamendi saadikud, sest nende arvates piiratud osalemine seadusloomes ning kasin poliitiline võimekus ainult süvendab demokraatia defitsiiti. Kuidas õigustada valijatele otsesel teel valitud esinduskogu olemasolu, kui nende poliitiline valik ei peegeldu isegi mitte komisjoni volinike koosseisus ega seadusloomes? Kuidas panna saadikud vastutama otsuste eest, mille niidid viivad komisjoni ning mille lõpptulemus sõltub häälte vahekorraest Ministrite Nõukogus?

Kõik see kahandab valijate usku valitutesse, mille otsene tagajärg on süvenev võõrandumine ning iga viie aasta tagant toimuvate valimiste ignoreerimine. Paradoksaalsel kombel on nii föderalistlikult meelestatud jõud kui ka parlamendisaadikutest euroskeptikud valmis seisma külg külje kõrval institutsionaalses võimuvõitluses, mis edu korral tooks kaasa võimusiirdeid Ministrite Nõukogust parlamendile. Kuid ka väikesed võidud sel teel ei kasvata

valimisaktiivsust ega suurenda parlamendi legitiimsust. Sest Euroopa Liit ei ole liitriik ning Euroopa Parlament pole rahvuslike esinduskogude üleeuroopali ne vaste ega asendusaine.

Parlamendi madal maine

Üks põhjus, miks valijad ei hooli Euroopa Parlamendist, on selle institutsiooni ja seal töötavate saadikute madal renomee. Valijad ei saa aru sellest, miks peab parlamentaarne töö olema jagatud kolme erineva asukoha vahel Brüsselis, Strasbourg'is ja Luxembourg'is. Miks toimuvad esimeses linnas fraktsioonide ja valdkondlike komiteede töökoosolekud, teises plenaaristungid ning kolmandas valmistatakse ette plenaaristungeid? Karikatuurselt mõjuvad linnade vahel pendeldavad saadikud ja parlamendiametnikud, autojuhtide ja turvatöötajateni välja. Rääkimata plekk-kirstudest, mis peaksid mahutama kõike plenaaristungeiks vajalikku, sealhulgas koosolekute päevakorrad, Euroopa Komisjonist ja Nõukogust laekunud ettepanekud, pooleliolevad raportid ja muudatusettepanekud.

Teekond Brüsselist Strasbourg'i on umbes 450 km. Vajaduse korral saab ka Luxembourg'ist läbi põigata. Märksa raskem on tulla kaugemalt ja mööda õhuteid. Strasbourg võtab küll vastu lennukuid, kuid hirmkalli hinna eest, Frankfurt jääb aga kahetunnise teekonna kaugusele. Pendeldamise kulud ulatuvad laienemisjärgselt 200 miljoni euron aastast, mis on 20% Euroopa Parlamendi eelarvest.

Varem oli Euroopa Nõukogu hoonetekompleks pakkunud peavarju nii-öelda kahel toolil istuvaile parlamendisaadikuile – neile, kelle liikmesriigid lähetasid Euroopasse oma huvide eest seisma. Nii oli see enne esimesi otsuseid ja “ühetaolisi” Euroopa Parlamendi valimisi 1979. aastal. Nüüdseks on saadikute toolide ja rollide ühildamine möödanik, küll aga jätkub asukoha jagamine. Piinlikul kombel peavad Prantsusmaa ja Luksemburgi valitsus oma rahvuslikuks uhkuseks Euroopa Parlamendi autoriteedi õõnestamist ega taha leppida sellega, et kogu parlamentaarne töö Brüsselisse üle kanduks. Loomulikult annab see tööd hotelliomanikele ning tagab klientuuri restoranide omanikele.

Veelgi olulisem on sümboolne märk selle kohta, et üks väike ülikoolilinn võib ennast kord nädalas Euroopa sõlmpunktiks ümber kehastada. Rääkimata siis ühe Euroopa pisema riigi pealinnast, mis on valitud asukohaks mitmele üleeuroopalisele institutsioonile. 1992. aasta Edinburghi tippkohtumisel otsustati jätta parlamendi sekretariaat igaveseks ajaks Luxembourg'i ning leppida kokku plenaaristungite regulaarses toimumises Strasbourg'is.

Teine parlamendi ebapopulaarsuse põhjus tuleneb heldest rahaga ümberkäimisest. Kindlale töötasule lisaks on saadikul võimalik saada osa kuluhüvitustest, mis sisaldab päevaraha ning reisi- ja majanduskulusid. Aja jooksul on ilmnenud tõsiseid finantsrikkumisi, kus saadikute palgalisteks assistentideks on saanud nende endi elukaaslased või abikaasad. Või lasevad saadikud enda eest kellelgi teisel koosolekule registreerida, võtavad välja päevaraha ja esitavad lennureisi kompenseerimiseks pardakaarte, ilma et ise reisinud oleksid.

Viimane tõrvatilk meepotti

Euroopa Parlament on viimasel ajal kõvasti võidelnud selle nimel, et muuta oma töö ja sellega kaasnevad kulutused läbipaistvamaks. Siit ka katse ühtlustada parlamendisaadikute töötasud, mis on siiani sõltunud asukohamaade palgaskaalast, väärtustades nii Itaaliast või Tšehhist pärit saadikute ühesugust tööd kümnekordse vahega. Ühtlustamine viiks keskmise palgataseme tõusuni, kuid muudaks saadikute reisimise ja esindustasud kulupõhisteks. Parlamendi algatusele on vastu Saksamaa, Austria ja Rootsi valitsus, kelle arvates tuleb sisemise kodurahu huvides jätkata priiskavat rahaga ümberkäimist. Palgataseme ühtlustamine toonuks mainitud riikides kaasa mõningase tõusu sadades eurodes, mis mõjub esmapilgul negatiivsemana kui saavutatav läbipaistvus rahaasjades.

Kolmas häda on seotud keelte paljususega, mis võiks ju ka kõige kriitilisemalt meelestatud eurovastaseid rõõmustada. Mitte kõik saadikud ei ole teise-keele-valdajad. Ametlikult on võimalik ennast väljendada kahekümnes liikmesmaa keeles. Et sünkroontõlge läheks võimalikult täppi, peaksid saadikud esinema lühidalt ja konkreetselt ning loobuma retoorikast ja kujundlikkusest. Sageli seda ei tehta, seetõttu ei jõua ka sõnum päralt. Hoolimata tõlkide armeest, kes neelavad järgmised 30% parlamendi iga-aastasest eelarvest, on raske portugallasest või poolakast saadikule inglise, saksa või prantsuse keele vahendusel selgeks teha, mis asjad on immigratsioonipump ja rehepaplus. Aga just neid väljendeid kasutasid oma esimeses saadikusõnavõtus Toomas Hendrik Ilves ja Mart Laar 2004. aasta 4. mai plenaaristungil Strasbourg'is.

Viimase tõrvatilga meepotti tilgutab saadikute ükskõiksus plenaaristungeil toimuva vastu. Rootsist valitud Per Gahrtoni tähelepanekud ühel x päeval toimunud plenaaristungist osavõtu kohta olid masendavad. Enne istungi algust registreeris end 282 liiget, pool tundi hiljem, kui toimus hääletamine, oli kohal 197 liiget. Poolteist tundi hiljem oli hääletajaid 87, kaks ja pool tundi hiljem ainult 62. Hilised öhtutunnid toovad 732 saadikust plenaaristungite saali kõigest mõned kümned. Pole just haruldane olukord, kus saadikute idüllilise õhtusöögi võib korra katkestada mõne saadiku juba varem planeeritud kaheminutilise sõnavõtuaeg plenaaristungil. Kuid see ei näi olevat probleemiks, et mõne aja pärast naasta ning veel kohvi, magustoitu ja brändit nautida.

Kokkuvõtvalt on parlamendi kuvand üpris negatiivne: hilisemas keskeas erupoliitikud traavivad kodulinna ja parlamendi vahet, elavad mesimagusat elu igasuguse poliitilise vastutusest, sest neist ei sõltu midagi ja neid ei saa ohjeldada ega korrale kutsuda. Kodupartei on nad jalust minema saatnud, uus poliitiline perekond ei eelda raudset distsipliini, valija ei saa aga üldse aru, keda (või kas) peaks valima. Aga nagu ikka, on see mündi üks külg – kahjuks ainuke asi, mis avalikkust ja meediaväljaandeid Euroopa Parlamendiga seoses huvitab.

Poliitilised perekonnad parlamendis

Praegune Euroopa Parlament on tegelikult muljetavaldav institutsioon. Siin töötavad 732 eri moel viieks aastaks parlamenti valitud 25 liikmesriigi saadikud ja nende assistendid (igaühel kuni kaks), lisaks valdkondlike komiteede ja fraktsioonide ametnikud ning sekretariaat, k.a

tugipersonal ja tõlgid. Kuigi parlamendisaadikute arv sõltub liikmesriigi suurusel, on väikeriigid selgelt ülesindatud. Nii näiteks esindab üks Saksamaalt valitud saadik 805 000 elanikku, samal ajal kui üks Luksemburgist valitud saadik seisab 66 000 elaniku huvid eest. Kuigi valimised peaksid olema otsesed ja ühetaolised kõigis liikmesriikides, reguleerib valikuid ikkagi iga liikmesriigi oma valimissüsteem. Ainult valimiste toimumise aeg on kokku lepitud enam-vähem ühtmoodi.

Euroopa Parlament koosneb liidu tasemel ühinenud fraktsioonidest ehk poliitilistest perekondadest ning töötab maailmavaatelisel alusel. Kuigi ka 29 ühest riigist valitud saadikut võiksid moodustada fraktsiooni, on enam kui tõenäoline, et rühm luuakse vähemalt kolme ja enama riigi saadikutest. Sel moel on esindatud kõikvõimalikud poliitilised ideoloogiad: konservatiivid, sotsialistid, liberaalid, rahvuslased, rohelised, skeptikud, kommunistid ja neonatsid. Viimased kipuvad koos skeptikutega valima küll pigem sõltumatute tee. *Vlaams Belang*, *Front National*, *UK Independence Party* ühes selliste nimedega nagu Jean-Marie Le Pen ja Alessandra Mussolini on üksnes mõned näited poliitilise maastiku kirevusest.

Suurimad poliitilised perekonnad on 278 saadikuga Euroopa Rahvapartei ja Euroopa Demokraadid (*European People's Party – European Democrats*, EPP-ED), 199 saadikuga Euroopa Sotsialistlik Partei ning 67 saadikuga Euroopa Demokraatide ja Liberaalide Liit. Nende poliitiliste jõududega täidetakse kõik parlamendi tähtsad ametikohad, neil on suurim fraktsiooni ametnikkond ning plenaaristungitel kõige rohkem kõneajaga oma mõtete ja seisukohtade avaldamiseks. Enamik Euroopa Parlamendi hääletustest tugineb nende kolme poliitilise jõu vasak-paremtsentrilistlikule löögijõule. Eeltoodust tulenevalt ei ole poliitiliste perekondade sisetülid sellised, mis võiksid eraldumisi ja sagedasi ülejooksimisi tekitada. Igaühe praktiline meel ütleb, et väikese raha ja piiratud häälega ennast parlamentaarses poliitikas nähtavaks ei tee ning käegakatsutavaid tulemusi ei saavuta.

Ometi on ka väikestel fraktsioonidel poliitikas oma koht ja roll. Ühendatud Vasakpoolsed / Põhjala Rohelised (39 liiget) koondavad äärmusvasakpoolseid, endisi kommuniste ja end ideoloogiliselt määranud Põhjala keskkonna aktiviste. Umbes sama suure ja sisult võrdlemisi kireva rühma moodustab Rohelised / Vaba Euroopa Allianss (41 liiget). Nende roheline maailmavaade ja suurema regionaalse autonoomia taotlus annab küll välja pigem surverühma kui poliitilise erakonna mõõdu. Rahvuste Euroopa fraktsioon (27 liiget) tugineb omakorda neljale vaalale: Iiri *Fianna Fail*, Itaalia *Alleanza Nazionale*, Poola *Prawo i Sprawiedliwość* ja Läti *Tevzemei un Brīvība* / *LNNK*. Võrreldes paremtsentrilistliku ja konservatiivse EPP-ED rühmaga on Rahvuste Euroopa fraktsioon föderalismis suhtes negatiivselt häälestatud ning pooldab eurointegratsiooni jäamist tavapärase rahvusvahelise koostöö raamidesse. Väiksema parlamendikoosluse moodustavad Demokraatia ja Mitmekesisuse Euroopa perekonda kuuluvad euroskeptikud, keda on kokku ainult 15 saadikut.

Mis muudab europarlamenti eriliseks

Põhiline töö toimub valdkondlikes komiteedes, mida on kokku seitseteist ja millest mõned on prestiižikamad kui teised. Paradoksaalsel kombel on suurem rebimine välisasjade

komiteesse, kus parlament saab Euroopa Liidu üldises poliitikakujundamise protsessis kaasa rääkida kõige vähem. Parlamendi roll on üksnes konsulteerida Euroopa Komisjoni või Ministrite Nõukogu, et kujundada ühenduse ühispositsioon mingis välispoliitilises küsimuses. Välisasjade komitee edasine ülesanne on määrata raportöör, kes võtab oma õlule parlamentaarse seisukoha väljatöötamise.

Sageli komiteesse kuuluvatel endistel pea- ja välisministritel on Euroopa Liidu välispoliitika kujundamises kahtlemata kaalukas roll, kuid nad peavad arvestama sellega, et komisjon ja nõukogu võivad vastavasisulist raportit ka täielikult ignoreerida. Samal ajal lähtub ühisturgu ja tarbijakaitset puudutav komitee oma töös koostöömenetlusest, mis tähendab seda, et lõplik otsus komisjoni teatava eelnõu kohta sünnib üksnes Euroopa Parlamendi ja Ministrite Nõukogu koostöös. Suurem osa Euroopa Parlamendis menetletavast seadusloomest sünnib koostöö- ja kaasotsustamisprotseduure järgides, andes parlamendile võimaluse osalemiseks eelnõude teisel ja/või kolmandal lugemisel. Seda ei olegi nii vähe, kui arvestada, et ligikaudu 50% liikmesriikide õigusaktidest on sisuliselt Euroopa Liidu õigusaktid ning suurem osa neist on välja töötatud koostöös Euroopa Parlamendiga.

Euroopa Parlamendi muudab eriliseks see, et puuduvad nii koalitsioon kui ka opositsioon. Ühest küljest lahutavad poliitilisi perekondi üksteisest maailmavaateline kirevus ning suhtumine Euroopa edasisse lõimumisse. Samal ajal ühishuvi, mis avaldub suurema mõjuvõimu taotlemises ning vastandab parlamenti Euroopa Komisjonile ja iseäranis Ministrite Nõukogule, liidab ka kõige eriskummalisemad poliitilised jõud tervikuks. Et poliitilistel perekondadel ei ole voli pärast valimisi valitsusi moodustada ega olematuid koalitsiooniläbirääkimisi pidada, suunatakse vajalik poliitenergia institutsionaalsesse võimuvõitlusse. Võidavad kõik, nii suured kui ka väikesed fraktsioonid, nii mõjuvõimsad liidrid kui ka varjujäävad saadikud. Kõigil on võrdne võimalus anda erinevate protseduuride kaudu oma panus õigusaktide vormimisse või lihtsalt arvamuse kujundamisse. Kas või kõige lihtsamal kujul raporti vormis. Esitatud muudatusettepanekud ja sellele järgnev hääletus ei lähtu mitte massiga lõomisest, vaid laiapõhjalise konsensuse otsingust. Parlamendil on vaja näidata seda, et tegemist on tõepoolest ühisotsusega, mis ei ole kujunenud hääletustulemusega 55/45, vaid kajastab hoopis suhet 70/30.

Lõpetuseks lisab Euroopa Parlamendile kaalu tema roll täitevvõimu järelevaatajana. Nii Euroopa Komisjoni president kui ka üksikud volinikud on parlamendi ees aruandluskohuslased. Sama puudutab eesistujariiki, kel lasub vastutus Euroopa Liidu strateegiliste suundade kindlaksmääramisel ja elluviimisel iga järgneva poolaasta vältel. Euroopa Parlamendi initsiatiivil alustati juurdlust Jacques Santeri komisjoni kuuluva haridusvoliniku Edith Cressoni üle. Kuriteo koosseisu tuvastamisel oli Santeri komisjon sunnitud 1999. aastal tagasi astuma.

Euroopa Parlamendi seisukohad inimõiguste järgimisest Türgis või sõjakurjategijate avastamisele kaasaaitamisest Horvaatias võivad olla kaalukad nende kandidaatriikide liitumiskontekstis. Probleemide ilmnemisel ei pruugi parlament liitumislepingutele oma heakskiitu anda. Parlamendi tähtsusest räägib kõnekalt ka tõsiasi, et vaid kaks päeva pärast Annani rahuplaani ebaõnnestunud rahvahääletust Küprosel osalesid Euroopa Parlamendi

välisasjade komitee kuulamisel Küprose kreeka ja türki kogukondade esindajad/läbirääkijad, ÜRO eriesindaja Küprosel Alvar DeSoto ning Euroopa Komisjoni laienemisvolinik Günther Verheugen, et analüüsida rahvahääletuse tulemusi ning seada poliitilisi sihte edasiseks. Tühise ja tähtsusetu parlamendi ees sedalaadi kuulamisi läbi ei viida.

xxx

See essee on valminud kolme üksteist täiendava koosmõju tulemusena. Esiteks õpetas aasta Euroopa Parlamendi vaatlejana mind orienteeruma sealsetes võimukoridorides, selgitas mängureegleid ja rollijaotusi ning poliitika tegemise kunsti tervikuna. Sellele automaatselt järgnenud kolm kuud Euroopa Parlamendi täieõigusliku liikmena andis võimaluse õpipoisi staatuses kogetut ka praktikas rakendada. Teiseks pean siinkohal vajalikuks meeles pidada oma akadeemiliste lemmikute raamatuid – Desmond Dinani „Ever Closer Union” ning Neill Nugenti „The Government and Politics of the European Union” –, mida olen kasutanud Tartu Ülikooli tudengitele Euroopa integratsiooni ajalugu ja institutsionaalset kujunemist õpetades. Kolmandaks Per Gahrtoni fantaasia ja ulmerubriiki kuuluv romaan „Life and Death in the European Parliament”, mis, nagu selgus, ei osutunud ainult lõbusaks ajaviiteks, vaid võimaldas veelgi paremini siduda teadmisi ja kogemusi ühtlaseks tervikuks.

Kasutatud kirjandus

Dinan, D. (1999). Ever Closer Union: An Introduction to European Integration. Basingstoke: Macmillan Press.

Gahrton, P. (2004). Life and Death in the European Parliament. Visby: Books-on-Demand.

Nugent, N. (2003). The Government and Politics of the European Union. Houndmills: Palgrave.

Europarlamendis sõltub palju igaühe enda aktiivsusest

Tunne Kelam (RiTo 11), Euroopa Parlamendi liige

Euroopa Parlamendi töö on orienteeritud konstruktiivsusele ja ühiste seisukohtade otsimisele ning pakub igale aktiivsele parlamendiliikmele oma rolli teostamiseks mitu võimalust.

Euroopa Parlamendis on praegu 732 kohta. Suurimad erakonnad on Euroopa Rahvapartei – Euroopa Demokraadid (kristlikud demokraadid ja konservatiivid, kokku 268 kohta), sotsiaaldemokraadid (202) ja liberaalid (88). Esindatud on ka vasakpoolsed, rohelised ja teised väiksemad rühmad.

Poliitilise rühma sees jagunetakse rahvusdelegatsioonide kaupa. Euroopa Rahvapartei – Euroopa Demokraadid (*European People's Party – European Democrats*, EPP–ED) on ainus rühm, kus on esindatud kõik 25 liikmesriiki. Neist kahe, Eesti ja Taani esindus on üheliikmeline. See on omamoodi paradoks – olla suurima rühma liige, kuid esindatud võimalikest väikseima delegatsiooniga. Sellest hoolimata on antud rühmas kõik rahvusdelegatsioonid vormiliselt võrdsed, seda ka nn rühma büroo koosolekuil, millest võtavad osa poliitilise rühma presiidium ja rahvusdelegatsioonide juhid.

Rahvusdelegatsioonid arutavad kõiki küsimusi kõigepealt omavahel. Suuremates delegatsioonides, kus on kümmekond ja rohkem liiget (sakslasi koguni pea aegu 50), algavad arutelud omavaheliste koosolekutega, kus kooskõlastatakse küsimused. Mõnest riigist on valitud kahe või isegi kolme samasuunalise partei esindus. Sellisel juhul moodustavad nad igaüks iseseisva, oma juhtkonnaga delegatsiooni. Näiteks Itaaliast on esindatud kaks parteid – Forza Italia ja Kristlike Demokraatide Liit – ning sellest tulenevalt on Itaalia ka kaks delegatsiooni. Sakslastel on eraldi delegatsioon Kristlik–Demokraatlikul Liidul ja Kristlik–Sotsiaalsel Liidul.

Esimene ühtsuse katsekivi

Poliitilised rühmad moodustatakse maailmavaatelisel, harva mõnel muul alusel. Pärast uue europarlamendi valimisi moodustati 2003. aasta suve lõpus kõigepealt EPP–ED rühma juhtkond – presiidium ja esimees. Esimehe kohale oli EPP–ED rühmas üks kandidaat – Hans–Gert Pöttering, kes oli olnud kõnealuse rühma juht juba eelmises koosseisus.

Rühma presiidiumisse valiti ka üheksa rühma aseesimeest. Nendele kohtadele oli tugev rebimine. Samuti oli tugev konkurents Euroopa Parlamendi asepresidentide kohtadele, keda meie EPP–ED rühm sai oma suurust arvestades välja panna kaheksa. Kehtis põhimõte, et igal rühmaliikmel on nii palju hääli, kui palju on asepresidentide kohti, seega sai iga liige hääletada kaheksa kandidaadi poolt. Selle tulemusena sai osa kandidaate paratamatult vähem hääli, jäädes presiidiumist välja või asepresidendi kohast ilma.

Kohad rühmas jaotati tuntud hollandlasest statistiku Victor d'Hondti põhimõtte järgi – delegatsioonide suuruse kohaselt. See puudutas eriti komisjonide esimehi, aseesimehi ja

välisdelegatsioonide juhte. Nende valimiseks koostati väga täpsed tabelid, mis näitasid, millisel delegatsioonil millises järjekorras oli õigus saada parlamendikomisjoni esimehe, esimese aseesimehe ning teise või kolmanda aseesimehe koht. Juhtivad kohad kooskõlastati parlamendi lõikes üldiselt sellelsamal proportsionaalsuse põhimõttel.

Suurim rühm EPP–ED sai tuntava osa komisjoniesimeeste kohtadest. Loomulikult pandi lõpuks kõik kandidaadid täisistungil või komisjoni asutaval istungil hääletamisele. Proportsionaalsusel põhinevad kokkulepped tavaliselt peavad, sest hea tava kohaselt ei esitata ootamatuid kandidaate.

Juhtkonna ja komisjonide esimeeste sõelumine on kahtlemata esimene poliitilise rühma ühtsuse ja vastastikuse mõistmise katsekivi. Esimesed paar kuud olid suhted mõnikord üpris pingelised. Paljus süüdistati d'Hondti meetodit, mis olevat liialt jäik ega arvestavat võimekaid inimesi.

Kannatasid väikesed delegatsioonid

Kõige rohkem kannatasid väikesed delegatsioonid. Näiteks Eesti ja Taani delegatsioon poleks selle meetodi järgi saanud mitte üheski komisjonis juhtivat kohta. Vastastikuste argumentide esitamise järel saavutati siiski kokkulepe, et suuremad delegatsioonid loovutasid vabatahtlikult mõned oma juhtkohtadest väiksematele delegatsioonidele.

Minu jaoks oli Euroopa Parlamendis uus koordinaatori amet, mida Eesti Riigikogus ei tunta. Euroopa Parlamendis, kus komisjonid on suured (keskmiselt 50 liiget pluss asendusliikmed, väliskomisjon veel tunduvalt arvukam), tuleb suuremate poliitiliste rühmade tasandil rühma kuuluvate komisjoniliikmete tegevust organiseerida. Selleks valivad nad komisjoni koordinaatori, kes korraldab ja juhib sisulist tööd. Asjakohasesse poliitilisse rühma kuuluvad komisjoniliikmed saavad enne istungit omavahel kokku, neid koosolekuid juhatab poliitilise rühma nimel eelmainitud koordinaator.

Nimetatud koosolekuil määratakse raportöörid või variraportöörid. Raportöör koostab teatud teemal komisjoni arvamuse või seisukoha eelnõu. Raportööri ametid jagatakse poliitiliste rühmade vahel proportsionaalsuse põhimõtte järgi. Raportööri kõrvale pakuvad teised parlamendirühmad välja oma nn kaas– ehk variraportöörid, kes jälgivad põhiraportööri tegevust ning omavad põhimõttelist õigust esitada vajaduse korral alternatiivne raport. Variraportööride ülesanne on ka teema juhtimine oma poliitilises rühmas, andes teavet ning valmistades ette rühma seisukohtade lähtealused.

Koordinaatorid, kes kooskõlastavad raportööride tegevust oma poliitilise rühma liikmete hulgas, kooskõlastavad ka hääletamisele kuuluvad parandusettepanekud ja rühma liikmete hääletamiseelistused.

Hääletamine on loomulikult vaba. Sellest hoolimata, et teatud komisjoni kuuluvad rühma liikmed jõuavad tavaliselt ühele seisukohale, pole erandid kunagi välistatud. Arvestatakse nii maa rahvuslikke huve kui ka selle riigi valijate tundlikkust mingi teema suhtes. Kaugeltki harvad pole juhtumid, kus osa rühma liikmeid hääletab plenaaristungil teisiti.

Hea tava on sellist käitumist rühma üldkoosolekul argumenteerida. Kui rühm tervikuna ei jõua kõiki ühendava lahenduseni, võib osa rahvusdelegatsiooni liikmeid teatada, et nad ei toeta rühma seisukohta, jäädes erapooletuks, mitte osaledes hääletamisel või hääletades koguni rühma seisukoha vastu. See on üks demokraatia loomulikke ilminguid. Isegi sama poliitiline perekond ei saa sundida hääletama oma südametunnistuse või tõekspidamiste vastu.

Oma põhimõtete vastu ei minda

Tulles tagasi koordinaatorite juurde, avaldab Eesti Riigikogust pärit uustulnukale muljet töökorraldus, mis võimaldab erinevate poliitiliste rühmadega pidevalt suhelda. Selle üks väljendus on komisjoni istungite raames peetavad koordinaatorite nõupidamised (tavaliselt suletud uste taga).

See tähendab, et erinevate poliitiliste rühmade koordinaatorid kohtuvad omavahel, arutamaks teatavat teemat, mõne raporti või arvamuse kohta esitatud parandusettepanekuid ja/või erinevaid seisukohti ning püüavad kompromisse saavutada. Väga sageli kompromiss ka leitakse, mis tagab selle, et komisjonis saavutatakse kokkulepitud seisukoha kasuks selge enamus.

Fraktsioon, kes kompromissiga ei nõustu, teatab sellest ning esitab oma alternatiivsed parandusettepanekud. Tõsi, seejuures riskitakse teadlikult sellega, et alternatiivid ei leia kokkuvõttes toetust. Ometi on tähtis kaitsta ka oma ilmavaatelist lähenemist ning seetõttu on nii mõnigi kord raske minna kompromissile, mille vajalikkuses ei õnnestu oma valijaid veenda.

Euroopa Parlamendis ongi minu meelest huvitav see, et parlamendi töö on orienteeritud konstruktiivsusele ja ühiste seisukohtade otsimisele. See väljendub näiteks selles, et kui parandusettepanekute hääletamisel täissaalis fraktsioonide seisukohad erinevad ning üks või teine võidab või kaotab hääletuse, siis eelnõu kui terviku lõpphääletusel hääletab enamik ikkagi selle poolt, ehkki parandusettepanekute hääletusel võidi jääda kaotusseisu.

Loomulikult arvestab iga poliitiline jõud, kui tähtis on talle parandusettepanek. Kui viimane on põhimõttelise tähtsusega, siis hääletatakse ka dokumendi vastu tervikuna. Kuid, nagu juba öeldud, on valdav siiski tendents toetada parlamendi komisjonides suuremate rühmade ettevalmistatud dokumente.

Mõnikord koordinaator koondab sadadeni küündivad parandusettepanekud plokkidesse. Pärast ettepanekute autoritega konsulteerimist püütakse need ühendada koondettepanekuiks, mis lihtsustab märgatavalt läbivaatamist.

Parlamendi tegevuse oluline tahk on reageerida demokraatiat ja inimõigusi puudutavatele küsimustele kogu maailmas. Sellistele teemadele on pühendatud iga plenaaristungi neljanda päeva pärastlõuna. Parlament reageerib väga tundlikult ootamatutele sündmustele mis tahes maailma paigas. Siin etendavad tähtsat osa parlamendi interrühmad, kes Riigikogu toetusrühmadega sarnaselt ühendavad parlamendisaadikuid eri fraktsioonidest, näiteks neid,

kes on huvitatud puudega inimeste probleemidest või lastega perekondadest või Tiibeti õiguste kaitsmisest vms.

Selliseid interrühmi saab ametlikult moodustada juhul, kui nende loomist on toetanud vähemalt kolm parlamendifraktsiooni. Selleks viib iga fraktsioon läbi oma fraktsioonisisese hääletuse, kus selgub eelistatavate interrühmade pingerida.

Võimalus viivitamatult reageerida

Üks parlamendiliikme aktiivsuse avaldamise vorme on võimalus koostada või algatada parlamendi deklaratsioone mis tahes küsimustes. Deklaratsioonid saadetakse laiali elektrooniliselt ja neile kogutakse omaalgatuslikult allkirju kõigilt parlamendiliikmeilt.

Deklaratsioonid pannakse välja ametiruumidesse ning plenaaristungite ajal istungisaali sissekäigu juurde. Need dokumendid peavad saama vähemalt poolte parlamendiliikmete toetuse, et muutuda otsuse või deklaratsiooni näol parlamendi ametlikeks teabekandjaks.

Kuigi seda on raske saavutada, on see mitmel juhul õnnestunud. Enamasti on parlamendiliikmeil deklaratsioonidele toetuse andmiseks aega mitu kuud. Seda võimalust tuletatakse kõigile pidevalt meelde näiteks arvuti teel saadetud üleskutsete kaudu.

Teine algatusvõimalus on iga plenaaristungi algul käivituv nn vaba ühe minuti mikrofoni, kus igal parlamendiliikmel on õigus esineda üheminutilise sõnavõtuga talle vajalikuna tunduval teemal.

See on hea võimalus viivitamatult reageerida tundlikele küsimustele ning neid küsimusi teadvustada teistele parlamendiliikmetele ning ka Euroopa Komisjoni ja Ministrite Nõukogu esindajatele, kes alati viibivad parlamendi täiskogu istungeil.

See ongi parlamenditöö oluline eelis – igaühel on võimalik edastada oma sõnum vahetult Euroopa Komisjonile ja eesistujamaa esindusele.

Plenaaristungite ajal on parlamendisaal tavaliselt pooltühi. Saalis on arutatavast teemast huvitatud saadikud ja peamiselt need, kellel on kavas kõnet pidada, sest teised saavad istungit jälgida sisekommunikatsioonivõrgu kaudu oma kabinetis televiisorist. Positiivne on aga see, et Euroopa Komisjoni ja Ministrite Nõukogu esindus istub tavaliselt saalis kogu arutelu aja. Näiteks on seda korduvalt teinud Euroopa Komisjoni esimees Manuel Durao Barroso; igal juhul viibib kohal komisjoni vastava teema eest vastutav volinik, kes võtab diskussiooni kokku ja reageerib sõnavõttudele. Sellega on tagatud, et parlamendiliikmete arvamust on võimalik vahetult teistele institutsioonidele edastada ning neilt ka tagasisidet saada.

Parlamendiliige võib Euroopa Komisjonile ja Ministrite Nõukogule esitada ka suulisi ja kirjalikke küsimusi. Iga plenaaristungi teisipäeva pärastlõunal vastab Euroopa Komisjon ja iga kolmapäeva pärastlõunal Ministrite Nõukogu esitatud küsimustele. Lisaküsimusi võivad esitada ka teised asjast huvitatud parlamendiliikmed. Viimasel ajal on olnud probleemiks

küsimuste rohkus, mistõttu paljudele küsimustele ajapuudusel suuliselt ei vastata, küsimuse esitaja saab vastused kirjalikult. Kahjuks välistab see lisaküsimuste esitamise võimaluse ning vähendab seega arupärimise väärtust.

Kõnepidamine kui privileeg

Kõnepidamine Euroopa Parlamendi plenaaristungil on suurel määral privileeg. Õigus sellele tuleb välja võidelda oma poliitilises rühmas või komisjonis. Kõnepidamise aeg on harilikult kaks minutit, üksnes poliitiliste rühmade juhid saavad pikema aja, kuid tavaliselt mitte üle kuue minuti.

Aruteludel jaotab parlamendi juhatus kõnepidamise aja poliitiliste rühmade suuruse järgi. Kui diskussiooni pidamise üldajaks on määratud näiteks 40 minutit, siis saab suurim rühm sellest ajast umbes 16 minutit, mille ta jaotab liikmete vahel oma äranägemise järgi. Ülejäänud aeg jaotatakse proportsionaalselt teiste rühmade vahel.

Kõnepidamise võimalus antakse kõigepealt rühma liidritele poliitilise rühma suuruse järjekorras. Diskussiooni lõpuks on väiksemaarvulised rühmad oma sõnavõttud ammendanud ning järele jäävad ainult suuremate rühmade esindajad. Nii on üsna tavaline, et arutelu lõpetavad kolm-neli Euroopa Rahvapartei rühma liiget.

Rühmasiseselt arvestatakse kõne saamise õiguse puhul eelkõige liikme enda aktiivsust, s.t tema osalemist töörühmade koosolekuil, samuti aktiivsust teema esitamisel erialakomisjonis ja loomulikult ka komisjoni koordinaatori arvamust.

Kahtlemata saavad suuremad delegatsioonid rohkem sõna võtta, kuid sõnavõtuvõimalus pole välistatud ka kõige väiksemate delegatsioonide esindajate puhul. Minul õnnestus detsembri miniplenaaristungi ajal uue väikedelegatsiooni jaoks teoks teha peaaegu uskumatu – ühe istungi jooksul kahe tunni raames võtta sõna kahel teemal, Ukraina ja regionaalpoliitika teemal. See oli muidugi suur erand, kuid ometi näide sellest, et ka niisuguseid asju võib juhtuda.

Iga poliitiline rühm rakendab erinevalt ka oma hääletusdistsipliini. EPP-ED rühma kuuluvad delegatsioonid saavad iga Strasbourg'i istungi ajal kokkuvõtted eelmise kuu hääletustest, mis sisaldavad iga delegatsiooni hääletustest osavõtu protsendi plenaaristungite ja komisjonide hääletuste kohta. Andmed on rühmasisesed ja ei kuulu avalikustamisele, kuid neil on distsiplineeriv mõju, sest annavad võrdluse delegatsioonide vahel.

Loomulikult saab statistika tegemisel arvesse võtta ainult elektroonilise hääletuse tulemusi. Siin tuleb täpsustada, et palju hääletatakse lihtsa käetõstmisega. Olulisemate hääletuste puhul võib iga poliitiline rühm nõuda nimelist hääletamist, mis toimub elektroonilisel teel. Seda õigust kasutatakse üsna sageli.

Istungi juhataja hindab kogenud ametnike kaasabil käetõstmisel poolt – ja vastuhääle osakaalu. Kui tekib vähimgi kahtlus ja saalist nõutakse käega hääletamise elektroonilist ülekontrollimist, siis annab juhataja alati võimaluse hääletust korrata, et tulemuses täiesti

kindel olla. Haruldased pole juhtumid, kus juhataja esialgselt väljakuulutatud hääletustulemus muutub elektroonilise meetodi kasutamisel vastupidiseks.

Balti Kalastusklubi

Saadikuil on piiramatud võimalused teiste kolleegidega kontakteerumiseks ja mitteametlike huvirühmade moodustamiseks. Üks esimesi rühmi, kellega mina kokku puutusin, koosnes Euroopa Rahvaparteisse kuuluvaist Põhjamaade, Balti riikide ja Poola esindajaist. Rühma hüüdnimeks sai Balti Kalastusklubi, tema eesmärk oli "õngitseda" meie poliitilise rühma raames juhtivaid kohti, pannes kokku oma hääled. Neid hääli ei olnudki eriti palju, kõigest 35 (EPP-ED liikmeid on 268), ometi õnnestus meil viia oma kandidaat, soomlane Ville Itälä, endine Kokoomuse partei juht, EPP-ED rühma aseesimeheks. Pidasime seda väga heaks tulemuseks.

Viimane saavutati poolakate toetusel, kes soovisid saada parlamendi asepresidendi kohta. Meil ei õnnestunud panna aga parlamendi asepresidendi kohale Põhjamaade kandidaati, kes oli välja pakutud Rootsist.

Balti Kalastusklubi kokkutulekud, mis tavaliselt leiavad aset mõnel Brüsseli-nädala hommikul, on väärtuslik koostöövorm, mille käigus on kujundatud uusi initsiatiive: arutatud tarkvarapatentide küsimust, Läänemeremaade koostööd ja Euroopa Liidu tulevast finantsperspektiivi. Selle algatuse ametlikust ja laiemast vormist kujunes Euroopa Parlamendi uus interrühm "Balti Meri – Euroopa". Rühma juht on inglane – mõte ongi kaasata mitte ainult Läänemeremaade rahvasaadikuid, vaid laiendada Läänemere probleemidega tegelemist ning hõlmata sellesse saadikuid teistest riikidest. Siit on välja koorunud taotlus, et Euroopa Liit kujundaks Vahemere arengustrateegiaga ning Venemaaga suhete arendamise strateegiaga sarnaselt välja omaette Läänemere arengustrateegia.

Euroopa Parlamendi uued liikmed suutsid teha ilma ning haarata initsiatiivi Ukraina valimiste küsimuses, mis raputas tardumusest ka Euroopa Komisjoni ja Ministrite Nõukogu. Siin ületas koostöö taas suurelt poliitiliste rühmade raamid. Tulemus oli üllatavalt positiivne. Suurel määral just Euroopa Parlamendi surve tõttu ei tunnustatud Ukraina võltsitud valimistulemusi ning loodi tingimused märksa demokraatlikumaks ja avatumaks protseduuriks.

Ukraina-teemalised debatil 2004. aasta novembris ja detsembris olid minu jaoks Euroopa Parlamendi kõrgpunkte. Nad lisasid usku selle esinduskogu teovõimesse, muutmaks senist jäika suhtumist ja ületamaks rutiinset poliitika ajamise maneeeri endiste kommunismiriikide suhtes, mis pahatihti on tuginenud topeltstandarditele.

Balti riikide parlamentide koostöö ja selle võimalikud tulevikusuunad

Kristina Hallik (RiTo 11), Põhjamaade Ministrite Nõukogu Eesti esinduse avalike suhete nõunik

Tulevikus võiks Balti Assamblee oma piirkonna huvide kaitsmise kõrval informeerida Euroopa Liidu ja NATO liikmeks pürgivaid riike oma hiljutistest koostöökogemustest.

Riigil on välispoliitika elluviimiseks põhimõtteliselt kolm võimalust: võtta rahvusvahelisel areenil midagi üksi ette, tegutseda ühise eesmärgi nimel liidus teiste riikidega või kasutada rahvusvahelisi organisatsioone (Ainso, Klaas, Made, Toomla 1995, 3).

Vastukaaluks praegusele üleilmastumisele tähtsustavad riigid oma eesmärkide saavutamisel ja paikkonna arengu tagamisel aina rohkem tegutsemist regionaalsete organisatsioonide kaudu. Maailma suundumused peegelduvad Euroopa riikide koostöövormides, kus üha enam kogub jõudu väikeriikide omavaheline koostöö suuremate rahvusvaheliste organisatsioonide raames. Teisisõnu, tähtsamaks muutuvad nn subregionaalsed organisatsioonid, mis kaitsevad liikmete huve regionaalses organisatsioonis. Näiteid ei tule kaugelt otsida – Euroopa Liidu puhul on tegemist regionaalse organisatsiooniga, mille sees toimivad subregionaalsel tasandil näiteks Põhjamaade koostöö, Beneluxi riikide koostöö ja ka Balti riikide koostöö. Selliste subregionaalsete organisatsioonide eesmärk on ühelt poolt liikmete huvide kaitse regionaalses liidus, teiselt poolt liikmetevahelise koostöö kaudu sellesama regionaalse liidu arendamine ja tugevdamine.

Nimetatud arengute taustal poleks justkui põhjust kahelda Balti riikide parlamentide koostöö vajalikkuses ja otstarbekuses, nagu viimastel aastatel on tehtud. Eelduse heaks koostööks loovad nii rahvusvahelised normid ja üldised arengusuunad kui ka kolme riigi geopolitiiline asukoht. Balti Assamblee loodi kindlas poliitilises olukorras ja kindlaksmääratud eesmärkide saavutamiseks. Aastatega on muutunud nii rahvusvaheline kui ka Balti riikide endi olukord, samuti on süvenenud assamblee koostöö teiste rahvusvaheliste organisatsioonidega. Seega on ilmselge, et olukorras, kus muutunud on koostöö osapooled ise ja väline keskkond, milles organisatsioon tegutseb, peab muutuma ka assamblee ja tema tegevus.

Artiklis lähtun Balti riikide parlamentide vahelise koostöö käsitlemisel järgmistest aspektidest: koostöö alused ja ulatus, eesmärgid ja valdkonnad, struktuur ja koostöö rollid ning funktsioonid (rollide ja funktsioonide seletamisel tuginen teoreetik Clive Archeri rahvusvaheliste organisatsioonide rollide ja funktsioonide üldisele käsitlusele). Lisaks assamblee arengule vaatlen põgusalt ka tema koostööd talle lähedal seisva kolme rahvusvahelise organisatsiooniga – Balti Ministrite Nõukogu, Põhjamaade Nõukogu ja Beneluxi Parlamentidevahelise Konsultatiivnõukoguga.

Sõlmitud ja sõlmimata liidud

Olulised ühisjooned ajalooliselt erineva arenguga Eesti, Läti ja Leedu puhul ilmnesid 19. sajandi II poolel, kui kõigi kolme territooriumil kogus jõudu rahvuslik ärkamine. Ühtsust tugevdasid 20. sajandi algul aset leidnud muutused maailmapoliitikas – Esimene

maailmasõda ja sellele järgnenud Leedu rahvusriigi moodustamine ning Eesti ja Läti riigi sünd, ka nõukogude võimu kehtestamine.

Balti liidu ja institutsionaalse koostöö idee kolme riigi vahel tõusis esmakordselt päevakorda ajavahemikus 1918–1940. Selle peaesmärk oli julgeoleku- ja välisküsimustega tegeleva liidu loomine, mille osapooltena nähti eri ajal Eesti, Läti ja Leedu kõrval ka Soomet, Poolat, Rootsit, Norrat ning Taanit. Tõenäoliselt just julgeolekuküsimustest lähtudes ning Soome, Rootsi, Norra ja Taani demokraatlikku neutraliteedipoliitikat ning arenenumat majandust arvestades pidasid viimaste kuulumist liitu eriti tähtsaks mitmed Baltimaade esindajad. Põhjamaad ise enda kaasamist eriti agaralt ei toetanud. Koostöö küll toimis, kuid lõpuks jäi Balti-Skandinaavia liit siiski sõlmimata.

Esimesed Balti riikide valitsuste koostööstruktuurid – välisministrite kohtumised – kutsuti ellu 1934. aastal loodud Balti Liidu raames. Selle liidu tähtsaimad funktsioonid olid (eelkõige välispoliitika vaatenurgast) liikmesriikide huvide rõhutamine ja koondamine ning informatsiooni omamine ja edastamine. Nende kahe funktsiooniga haakub rahvusvahelises poliitilises süsteemis osalejate värbamise funktsioon, sest iseseisvuse omandamisega kaasneb tavaliselt võimalus ja soov saada rahvusvahelise süsteemi iseseisvaks subjektiks. Sarnaste huvidega partneritega üheskoos on seda kahtlemata kergem teha kui üksi.

Taasiseseisvumise eel 1989–1991, kui kaasatud oli ainult kolm Balti riiki, tehti koostööd mitmes vormis ning sellest võtsid osa erinevate huvirühmade ja tasandite võimustruktuuride esindajad, nõnda et algsetest rahvaliidumiste esindajate kohtumistest jõuti perioodi lõpuks seadusandlike organite esindajate koostööni. Rahvusvahelisest olukorrast tulenevalt olid ka sel ajal koostöö eesmärkideks (millest tulenesid prioriteetsed koostöövaldkonnad) välis- ja julgeolekuküsimused.

Kõigi taasiseseisvumiseelse aja organisatsioonide tööorganid olid liikmesriikide esindajate regulaarsed kohtumised, keerulisema struktuuriga olid neist Balti Koostöönõukogu ja Balti Riikide Nõukogu. Selle aja liitude peamised funktsioonid olid järgmised:

- liikmesriikide huvide rõhutamine ja koondamine (et anda nii Nõukogude Liidule kui ka välismaailmale teada Balti riikide soovist iseseisvuda);
- normide ja väärtuste loomine (Balti riigid kasutasid kolmepoolseid organisatsioone, et kollektiivselt õigustada enda suveräänsust ja kaitsta inimõigusi ning mõista ühiselt hukka Nõukogude Liidu ülemvõim);
- uute subjektide värbamine rahvusvahelisse poliitilisse süsteemi (koostöö kaudu avanes Balti riikidel võimalus tõestada enda valmisolekut tagasitulekuks rahvusvahelisse süsteemi, kus üldjuhul on subjektideks suveräänsed riigid);
- informatsiooni omamine ja edastamine (et üheskoos saavutada oma välispoliitilisi eesmärke ning iseseisvudes hakata muid eluvaldkondi demokraatliku riigi kohaselt korraldama).

Õigeaegne mõistaandmine

1991. aastal loodud Balti Assamblee raames toimuva Eesti, Läti ja Leedu parlamentide koostöö osapooled on kolm suveräänset riiki oma seadusandlike organite kaudu. Koostöö assamblee kui konsultatiivse ja koordineeriva iseloomuga organisatsioonis on mitmepoolne ning tugineb rahvusvahelise õiguse alusel sõlmitud lepinguile.

Eesmärkide ja tegevusvaldkondade suunitlusest nähtub, et assamblee on üldist laadi organisatsioon, mis on keskendunud mitmesuguseid eluvaldkondi puudutavate küsimuste arutamisele. Balti Assamblee on teinud läbi mitu institutsionaalset muudatust – struktuuriüksuste jaotumine poliitilisteks ja administratiivseteks on küll alles jäänud, kuid muudetud on üksuste arvu, täiendatud ja muudetud üksuste pädevust, koosseisu ja töökorda.

Balti Assamblee olulised funktsioonid on läbi aegade olnud:

- liikmesriikide ühishuvide koondamine. Tuleneb otseselt assamblee tegevuse eesmärgist ehk ühishuvide kaitsmisest – esmalt oli vaja koondada jõud, et kätte võita välisriikide seas arvestatava partneri staatus, hiljem lisandus vajadus lahendada sarnaseid probleeme ning saavutada sarnaseid eesmärke. Kuid peale n-ö üldiste ühishuvide koondamise andis parteirühmade ja naisrühma moodustamine assambleele võimaluse koondada ka assamblee liikmete samalaadsed poliitilised vaated ning naisliikmete ühishuvid;
- informatsiooni omamine ja edastamine üksikute liikmesriikide, teiste rahvusvaheliste organisatsioonide, ka kogu üldise rahvusvahelise poliitika seisukohalt. Infot on edastatud osavõtvaile liikmeile ja nende kaudu asutustele/organisatsioonidele, keda need liikmed esindavad. Koostöö arendamine Balti Ministrite Nõukoguga on seda funktsiooni riigi tasandil veelgi tähtsustanud. Tihe koostöö Põhjamaade Nõukogu ja Beneluxi Parlamentidevahelise Konsultatiivnõukoguga annab funktsioonile lisaväärtust Euroopa integratsiooni ning kogu rahvusvahelise poliitika seisukohast. Info edastamisele aitavad assamblee poolt vastu võetud ametlike dokumentide kõrval kaasa ka sellised praktilised väljundid nagu assamblee veebileht (<http://www.baltasam.org>) ning 1994. aastast alates sekretariaadi välja antav uudisteleht;
- osalejate värbamine rahvusvahelisse poliitilisse süsteemi.

Viimane oli tähtis eelkõige Balti Assamblee algusaastail, mil selle liikmesriigid andsid organisatsiooni loomisega mõista uute tulijate valmisolekust teha koostööd regionaalselt.

Ühtsuse suhtes skeptilised

Eestit, Lätit ja Leedut käsitlevad välisriigid sageli ühtse regioonina. Balti riigid on ühtsuse suhtes hoopis skeptilisemad. Sotsiaalteadlane Bruce Russett (1967, 11) on kasutanud regioonide defineerimisel viit aspekti: sotsiaalselt ja kultuuriliselt homogeensed regioonid, sarnase suhtumise ja käitumisega regioonid, poliitiliselt üksteisest sõltuvate riikide

regioonid, majanduslikult üksteisest sõltuvate riikide regioonid ning geograafilise läheduse regioonid.

Nende kriteeriumide alusel võib öelda, et Balti Assamblee puhul on tegemist regionaalse organisatsiooniga, kuigi mitte väga tugevaga. Tugevamini kui majanduslik või kultuuriline ühtsus ilmnevad Eesti, Läti ja Leedu geograafiline ja poliitiline homogeensus. Keele ja religiooni erinevuste tõttu ei kujune kolme riigi lõplikku kultuurilist ühtsust välja tõenäoliselt mitte kunagi. Küll aga on piirkond liikumas suurema majandusühitsuse poole ning viimane koos poliitilise homogeensusega peaks kaugemas perspektiivis aitama ühtlustada käitumist ning suhtumist regioonis.

Seetõttu ei peakski mainitud ala kujutama suletud piirkonnana, vaid tuleks eeldada, et regiooni võib iseloomustada ka avatus – regiooni tähtsaimaid rolle võib muu hulgas olla teiste regioonide sidumine. Tulevikus võiks Balti parlamentide koostööd näha konsulteeriva ja koordineeriva subregionaalse organisatsioonina. See etendaks peale piirkonna huvide kaitsmise mingis suuremas piirkonnas või rohkem riike ühendavas organisatsioonis olulist rolli ka teiste väikeriikide organisatsioonide koostööpartnerina ning (sub)regioonide ja/või riikide sidujana.

Balti Assamblee tegevuses võiks säilida üldine laad, mis tähendab, et ka edaspidi tuleks tegevuses keskenduda eri eluvaldkondi puudutavate, liikmesriikidele ühiselt huvi pakkuvate küsimuste arutamisele. Tähtis on järjepidev koostöö ning eesmärkide ja tegevusprioriteetide täpsustamine mingi kindla aja vajaduste kohaselt.

Eesmärkide ja tegevusvaldkondade kindlaksmääramisel tuleks teha tihedat koostööd ka teiste assambleele lähedal seisvate rahvusvaheliste organisatsioonidega. Balti regiooni sisese ja NATO raames aset leidva koostöö seisukohalt peaks selleks olema koostöö Balti Ministrite Nõukoguga, Euroopa Liidu sisese ühistegevusest lähtudes kindlasti koostöö Balti Ministrite Nõukoguga ning Põhjamaade Nõukogu (Euroopa Liidu Põhjadimensiooni suundi arvestades) ja Beneluxi Parlamentidevahelise Konsultatiivnõukoguga. Ühiste eesmärkide ja tegevusvaldkondade arutamisel on olulised koostööpartnerite struktuuriüksuste kohtumised, kuhu vajaduse korral tuleb kaasata ka sinna otseselt mittekuuluvaid liikmesriikide esindajaid, näiteks eksperte.

Vähem, aga paremini

Balti koostöö reformi käigus tehti aastail 2003–2004 Balti Assamblee ja Balti Ministrite Nõukogu tegevuses rohkesti muudatusi. Assamblee puhul tooksin neist välja järgmised:

- rakendunud on aastane eesistumisperiood, assamblee istungjärgud toimuvad endise kahe korra asemel üks kord aastas, igal aastal peetakse ühisistung Balti Ministrite Nõukoguga, alaliste komiteede kohtumiste arvu on vähendatud kahelt korralt poolaastas kolmele korrale aastas (Balti Assamblee sekretariaadi infoleht 2003);
- vähenenud on delegatsioonide liikmete (algse 20 liikme asemel nimetavad riikide parlamendid delegatsioonidesse 12 kuni 20 liiget) ja alaliste komisjonide arv (kuuelt viiele), presiidiumi vastutusalasse on antud assamblee esindamine koostöös teiste

rahvusvaheliste ja regionaalsete organisatsioonidega (eelnevalt kuulusid need presiidiumi ülesanded assamblee julgeoleku- ja välisasjade komisjoni pädevusse) ning parteirühmadele on pandud kohustus valida esimees ja aseesimees (Baltic Assembly Statutes, 2004 art 2, art 17 lg 1, art 28 lg 2).

Balti Ministrite Nõukogu tegevuses ning Balti Assamblee ja Balti Ministrite Nõukogu koostöös on järgmised olulised muudatused:

- tunduvalt on vähenenud Balti Ministrite Nõukogu raames tegutsevate komiteede arv, nende tegevusvaldkonnad kattuvad suurel määral assamblee raames tegutsevate komisjonide omadega (Eesti, Läti ja Leedu koostöö, http://www.vm.ee/est/kat_50/437.html);
- koostöövormide täpsustamise tulemusena teevad Balti Assamblee ja Balti Ministrite Nõukogu koostööd kolmel tasandil: Balti Nõukogus, vanemametnike komiteedes ja assamblee komisjonides ning Balti Assamblee sekretariaadis ja Balti Ministrite Nõukogu sekretariaadis (Balti Ministrite Nõukogu põhikiri 2003, art 9);
- täpsustunud on Balti Nõukogu (kord aastas toimuv Balti Assamblee ja Balti Ministrite Nõukogu ühine koosolek) tegevus, hõlmates nüüd Balti Assamblee istungit, Balti Assamblee presiidiumi ja Balti Ministrite Nõukogu koostöönõukogu (ehk liikmesriikide välisministrite) kohtumist ning Balti Ministrite Nõukogu koostöönõukogu kohtumist. Nõukogu raames peetavil istungeil kiidetakse heaks Balti koostöö prioriteedid järgnevas aastaks ning Balti Ministrite Nõukogu koostöönõukogu esimees annab ülevaate riikide koostöö kohta eelneval aastal, assamblees vastu võetud resolutsioonidega seotud tegevuse kohta kõnealusel aastal ning edasiste koostööplaanide kohta (Eesti Vabariigi, Leedu Vabariigi ja Läti Vabariigi kokkulepe parlamentaarsest ja valitsustevahelisest koostööst muutmise protokoll 2003, art 3).

Eeltoodud (ja nendega kaasnenud, kuid käesolevas artiklis välja toomata) muudatused on aidanud assamblee ja Balti riikide koostööd tõhustada ning majanduslikku ja inimkapitali paremini kasutada.

Reformid tõhustavad koostööd

Assamblee delegatsioonide liikmete arvu vähendamine leevendab probleemi, et parlamentides ei jätku delegatsioonidesse nimetamiseks aktiivseid kvalifitseeritud liikmeid. Parema sideme assamblee ja liikmesriikide parlamentide vahel tagaks liikmete nimetamine riigi parlamendi komisjonide järgi.

Presiidiumi tegevus- ja vastutusala laiendamine välisküsimustega on aidanud luua paremaid kontakte Põhjamaade Nõukogu presiidiumi ja Balti Ministrite Nõukoguga. Head kontaktid aitavad omakorda koordineerida liikmesriikide välispoliitilist tegevust. Presiidiumi tegevusvaldkondade laiendamine hoiab muu hulgas assambleed kursis maailmas (eelkõige Euroopas) toimuvaga ning võimaldab ka rahvusvahelises poliitikas rohkem kaasa rääkida.

Peale eeltoodud muudatuste komisjonide tegevusvaldkondades pean vajalikuks, et komisjone juhiksid valitsuskoalitsiooni liikmed. See tagaks ühelt poolt komisjonide tegevuse aktuaalsuse ning teiselt poolt assamblee ja riikide parlamentide parema koostöö (olulised teemad assamblees jõuaksid kiiremini parlamentidesse ning neile oleks seal ka parem vastukaja). Oluline on Balti Assamblee komisjonide koostöö Balti riikide parlamentide, Balti Ministrite Nõukogu, Põhjamaade Nõukogu ja Beneluxi Parlamentidevahelise Konsultatiivnõukogu struktuuriüksustega.

Kaaluda võiks ka inglise keele kasutuselevõttu assamblees. See parandaks suhtlemist teiste rahvusvahelistest organisatsioonidest koostööpartneritega (sh Balti Ministrite Nõukoguga).

Assamblee sekretariaadi kui koostööd teenindava ning administreeriva üksuse puhul on tähtis järjepidev koostöö Balti Ministrite Nõukogu, Põhjamaade Nõukogu ja Beneluxi Parlamentidevahelise Konsultatiivnõukogu sekretariaatidega. Parteirühmade tegevusele võiks seada kindlad eesmärgid, et nad esitaksid assamblee edendamiseks rohkem ettepanekuid.

Balti Assamblee ja Balti Ministrite Nõukogu tegevuse täpsustamisel ning koostöö puhul toimivate struktuuride (vormide) ja nende ülesannete ning pädevuse paikapanemisel on Balti koostöö reformimise käigus tehtud ära väga suur töö. Kindlasti peaks lähiajal tehtud muudatustele järgnema järjepidev ühistegevuse eesmärkide ja prioriteetide kindlaksmääramine ning nende järgimine. Balti Assamblee ja Balti Ministrite Nõukogu koostööd aitaks tõhustada ka näiteks nõukogu liikmete tihedam seotus assamblee plenaaristungiga. Sarnaselt Põhjamaade Nõukogu plenaaristungiga võiks Balti riikide valitsuste ja Balti Ministrite Nõukogu liikmeile anda Balti Assambleele ettepanekute tegemise õiguse ning käsitleda plenaaristungit assamblee ja nõukogu ametliku koostöövormina, milleks praegu on Balti Nõukogu.

Abivajajast võrdseks partneriks

Balti riikide koostöö Põhjamaade Nõukoguga muutub aasta-aastalt tugevamaks. Samas on selle koostöö iseloom Eesti, Läti ja Leedu ühinemise järel Euroopa Liidu ja NATO-ga muutunud. Kolmest Balti riigist, keda Põhjamaad mõni aasta tagasi nägid abivajajatena, on nüüdseks saanud Põhjala riikidele võrdsed partnerid.

Balti Assamblee ja Põhjamaade Nõukogu koostöö tulevikku võiks näha kolmes aspektis: esiteks regiooni (ja liikmesriikide) ühishuvid kaitsmises piirkonna arengu nimel, teiseks regiooni (ja liikmesriikide) ühishuvid kaitsmises Euroopa Liidus ja NATO-s ning mõnes muus rahvusvahelises organisatsioonis, kolmandaks Balti Assamblee võimaluses õppida Põhjamaade koostöökogemustest (nii liikmesriikide vahelistest kui ka Euroopa Liidu raames läbi viidud ühistegevuse kogemustest). Praktilistest tegevustest soodustaksid ühistegevust tihenev koostöö assamblee ja Põhjamaade Nõukogu struktuuriüksuste vahel (millele assamblee uuenenud struktuur ja täpsustatud tegevus igati kaasa aitavad) ning näiteks eri valdkondade ühisseminarid ja konverentsid.

Assambleele on tähtis ka koostöö jätkumine Beneluxi Parlamentidevahelise Konsultatiivnõukoguga. Esimesele kohale tõstaksin siinkohal väikeriikide (ja nendest riikidest

koosnevate regioonide) ühishuvide kaitsmise suuremates rahvusvahelistes organisatsioonides. Loomulikult on Balti riikide parlamentidele eeskujuks Beneluxi parlamendid: nii Belgia, Hollandi ja Luksemburgi omavaheline koostöö kui ka nende koostöö Euroopa Liidu raames. Koostööd aitaks tõhustada ühiste tegevussuundade kindlaksmääramine, reaalsete tegevustena toetaksid seda koostööprioriteetide määramine ning ühisseminaride ja –konverentside korraldamine huvipakkuvatel teemadel.

Edaspidi võiks Balti Assamblee üks rolle olla liikmesriikide ühishuvide rõhutamine ja koondamine. Ühelt poolt selleks, et kooskõlastada oma huvide kaitse ja viia riikide soovid üheskoos edasi nii rahvusvaheliste organisatsioonide kui ka suurriikideni. Teiselt poolt selleks, et juhtida üheskoos tähelepanu Eesti, Läti ja Leedu spetsiifilistele probleemidele. Assamblee kaudu avaneb liikmesriikidel võimalus jõuda ühiselt ning eeldatavasti ka efektiivsemalt teiste väikeriikide regionaalsete organisatsioonideni, et nendega koos muuta oma hääli rahvusvahelisel tasandil arvestatavaks ning kaitsta piirkonna ühishuve.

Järgnevalt pakutavates assamblee võimalikes funktsioonides peegeldub ka selle parlamentidevahelise organisatsiooni tähtsus lähitulevikus.

Eeskujuks uutele osalejatele

Kui loomise algusaastail kandis assamblee rahvusvahelises poliitilises süsteemis osalejate värbaja funktsiooni eelkõige organisatsiooni liikmesriikide jaoks, siis nüüd, kui Balti riigid on Euroopa Liidu ja NATO liikmed, saab käsitletav funktsioon assamblee jaoks teise, kaudsema sisu. Nimelt võiks kolme Balti riigi koostöö assamblee raames (nt eluvaldkondade demokraatlik ülesehitamine, Euroopa Liidu õigusaktide harmoneerimine liikmesriikide õigusaktidega, edukas militaarkoostöö) olla eeskujuks Euroopa Liitu ja NATO-sse pürgivatele riikidele. Sellisel juhul saaks rääkida assamblee kaudsest rollist uute osalejate värbamisel rahvusvahelisse süsteemi.

Nii-öelda eeskuju andvasse rolli võib kaugemas tulevikus teiste maailmaorganisatsioonide tehtava regionaalse koostöö jaoks kanda ka Balti- ja Põhjamaade ning Beneluxi riikide omavahelise koostöö. Balti riikide, Põhjamaade ja Beneluxi riikide tihe koostöö võib tõsta tähtsamale positsioonile ka Balti Assamblee kui sotsialiseerumisprotsessi soodustaja funktsiooni. Nimelt on assamblee mõlemad koostööpartnerid – Põhjamaade Nõukogu ja Beneluxi Parlamentidevaheline Konsultatiivnõukogu – hea näide maailmas, kus formaalsete ja informaalsete kontaktide segu on soodustanud riikide sotsialiseerumist ning süvendanud integratsiooni väga paljudes ühiskonna valdkondades. Koostöö selliste sügavalt integreerunud riikidega avaldab kindlasti mõju ka kolme Balti riigi omavahelise koostöö, Balti- ja Põhjamaade omavahelise koostöö ning Euroopa Liidu seisukohalt.

Assamblee tähtsaimaid funktsioone lähiajal on jätkuvalt info omamine ja edastamine, et kaitsta ühishuve ja koordineerida tegevust konkreetsetes valdkondades. Koostööfoorumitel Põhjamaade ja Beneluxi riikidega on järjest suurem tähtsus ühiste seisukohtade formuleerimisel ja info saamisel: kuidas on üks või teine valdkond näiteks Euroopa Liidu siseselt Põhjamaades või Beneluxi riikides korraldatud. Sellele lisandub eespool mainitud Balti Assamblee eeskuju andev funktsioon, mis seisneb Euroopa Liidu ja NATO liikmeks

pürgivate riikide informeerimises oma hiljutistest koostöökogemusest sarnastes situatsioonides.

Rahvusvaheline olukord muutub pidevalt. Balti Assambleele on äärmiselt tähtis muudatustega kaasas käia. Teisisõnu, uude arenguetappi jõudes tuleb muutuvast olukorras edukalt tegutseda. Seetõttu võib öelda, et assamblee tegevus ja vorm (aga ka kogu Balti koostöö) sõltuvad edaspidi ennekõike muudatustest rahvusvahelises elus ning nendest tingitud Eesti, Läti ja Leedu riigi seisundist ja välispoliitilistest eesmärkidest.

Kasutatud kirjandus

Ainso, H., Klaas, U., Made, V., Toomla, R. (1995). Rahvusvahelised organisatsioonid. Tallinn: ÜRO Arenguprogramm Eestis.

Archer, C. (1995). International Organizations. London, New York: Routledge.

Balti Assamblee. – <http://www.baltasam.org>.

Balti Assamblee sekretariaadi infoleht (2003). Tallinn.

Balti Assamblee 1991–2001. Baltijas Asambleja 1991–2001. Baltijos Asambleja 1991–2001 (2001). Tallinn: Presidium of the Baltic Assembly.

Baltic Assembly Statutes (2004). – <http://www.baltasam.org/documents/23/doc9.htm>.

Balti Ministrite Nõukogu põhikiri (2003). – http://web-static.vm.ee/static/failid/304/BMN_pohikiri_2003.pdf.

Eesti, Läti ja Leedu koostöö. Eesti Vabariigi Välisministeerium. – http://www.vm.ee/est/kat_50/437.html.

Eesti Vabariigi, Leedu Vabariigi ja Läti Vabariigi kokkulepe parlamentaarsest ja valitsustevahelisest koostööst muutmise protokoll (2003).

Hallik, K. (2003). Balti riikide parlamentide vaheline koostöö. Ühistegevuse areng, võrdlus Põhjamaade mudeliga ning tulevikuvõimalused. Magistritöö. Tallinna Tehnikaülikool.

Russett, B. M. (1967). International Regions and the International System: A Study in Political Ecology. Chicago: Rand–McNally.

Eripalgeline ja arenev Eesti kool

Ene-Silvia Sarv (RiTo 11), Tallinna Ülikooli haridusuuringute instituudi teadur

Mure koolide ebaühtlase taseme pärast puudutab nii lapsevanemaid kui kapoliitikuid, sest kooliarendusest sõltub, kas meie ühiskonnast saab jätkusuutlik õpiühiskond või korruptiivne riskiühiskond.

Ajakirjanduses avaldatud koolide pingeread koostatakse riigieksamite tulemuste põhjal. On iseenesestmõistetav, et sellise kompleksse nähtuse kirjeldamine ja hindamine ainult ühe kriteeriumi alusel pole õigustatud.

Artiklis antakse ülevaade Eesti koolide 2005. aasta alguseks kujunenud erinevustest arengukavade uuringu (Sarv 2002) ja praegu käimasoleva uurimisprojekti "Kool kui arengukeskkond ja õpilase toimetulek" (Leino jt 2004; Ruus jt 2004; Sarv 2004, 2005) tulemuste põhjal. Vaatluse teoreetilise tausta moodustavad teadmusjuhtimise ja õppiva organisatsiooni käsitlused (Nonaka, Takeuchi 1995; Senge 1990; Senge jt 2001; Flood 1999; Marsick, Watkins 2003; Fullan, Hargreaves 1996; Hargreaves 1999; Conclusions from... 2003) ning Eesti jätkusuutliku arenguga seotud hariduse edenemise põhimõtted (Teadmistepõhine Eesti... 2001; Säästev Eesti 21... 2003; Loogma jt 1998).

Kooli kui organisatsiooni ja õpikeskkonna arengu taustaks on 1987. aasta õpetajate kongressist ja 1988. aasta Eesti haridustöötajate konverentsist alates muutumatuna püsitud põhimõtted: Eesti hariduse demokratiseerimine ja humaniseerimine ning hariduse väärtustamine, kõigile lastele võrdsete haridusvõimaluste tagamine, igaühe potentsiaali maksimaalne väljaarendamine ning Eesti rahvusliku hariduse ja rahvuskooli taasloomine (Kareda jt 1989). Need põhimõtted on läbinud üldhariduse õppekavade kujunemist esimesest õppekavade konkursist 1987. aastal kuni riikliku üldhariduse õppekava kehtestamiseni 1996. aastal ning õppekava täiustatud versiooni sätestamiseni 2002. aastal.

Siirdeperiood ja kool

Kooliuuenduslike reformide perioodil 1987–1988 ning taasiseseisvumise eelseil ja algusaastail oli koolide areng suhteliselt vaba ja olenes eelkõige kooli juhtkonna ja õpetajate julgusest uuendusi teha ning avanenud võimalusi kasutada. Märkimisväärne on, et näiteks 1988. aastal otsustas mitukümmend kooli üle minna haruõppekavadele (humanitaar-, loodusteaduslik jms), arendada välja oma õppekavad (sh vaba- ja valikained), kujundada oma hindamissüsteem ning jaotada õppeaasta veerandite asemel trimestriteks. Sügavad muutused olid sellistes ainetes nagu ajalugu, kirjandus ja ühiskonnaõpetus. Samal ajal humaniseeriti ka teisi õppeaineid (nt koolifüüsikat), õpetajate, eriti Ühiskondliku Pedagoogika Uurimise Instituudi tegevusse haaratud õpetajate osalusel loodi ainekavu ja õppematerjale. Eriti hea stardipositsioon oli neil koolidel, kus juba nõukogude ajal oli rakendatud süvaõpet.

Suurenev sõltumatus Moskvast võimaldas juba kaheksakümnendate aastate lõpus tutvuda Soome, Skandinaaviamaade, USA, Kanada jt riikide koolielu ja haridusideedega.

Nimetamisväärne on ka väliseestlaste ja Avatud Eesti Fondi kaudu algatatud või toetatud projektide mõju.

Iga edasimineku sõltus kooli juhtide ja õpetajate aktiivsusest uute võimaluste kasutamisel ning enesetäiendamisel. Eriti ilmekalt väljendus see selles, kuidas iga kool tuli toime õppekava väljatöötamisega aastail 1996–1997. Et moodustada võimekamaid töörühmi, ühinesid mitme lähestikuse väikekooli õpetajad ja koolijuhid. Kuid oli ka koole, kus juhtkond kirjutas riikliku õppekava, eriti üldosa teksti lihtsalt ümber, nagu oldi harjutud tegema õppekasvatustöö ideoloogiliste juhistega nõukogude ajal. Nende aastate täienduskoolituse kogemused ja juhtumikirjed kõnelevad sellest, et Avatud Eesti Fondi toetatud “Omanäolise kooli” projektis aktiivselt osalenud koolidel olid õppekava loomise oskused olemas ning riiklik nõue koostada kooliõppekava andis võimaluse need realiseerida. Venekeelsetele koolidele pakkus tuge aastail 1997–1998 käivitunud avatud õppekava projekt. Sama kümnendi algul ja keskel tekkinud erakoolid kuulusid üldjuhul esimesse kategooriasse – neilt nõuti tegevusloa saamiseks oma õppekava.

Omariikluse arenedes suurenes koolidele väljastpoolt avaldatav surve. Kehtestati riigieksamite ja tasemetööde süsteem, millele lisandusid järelevalveorganite üha suurenevad õppetöö dokumenteerimise nõuded õpetajale, suure hulga koolide kohal rippuv sulgemisoht jms. Üheksakümnendate aastate lõpust alates hakkas üha selgemalt ilmnema haridusvaldkonna politiseerimise ja haridusotsustuste päevapoliitikale allutamise tendents, kuni koolidirektorite parteilise eelistamiseni. Kujukas ilming on kõigi pikaajaliste haridusstrateegiliste dokumentide takerdumine pigem formaalsete (pikkus, struktureerimatus, liigteaduslik sõnastus) kui sisuliste argumentide taha.

Kool kui õppiv organisatsioon

Kokkuvõtteks tuleb tõdeda, et kõige olulisem nihe vähem kui kahe aastakümne jooksul on olnud üleminek formaalselt, üleliiduliselt kehtestatud ühtsete aineprogrammide ja õpikute põhisel ning ideoloogilise surve all olevalt koolilt oma õppe- ja arengukava alusel töötavale Eesti koolile. Jättes paljud teised kooli mõjutanud ja mõjutavad aspektid kõrvale, asume eeltoodut taustinfona kasutades vaatlema koole aastail 2003–2005.

Järgnevalt käsitletakse kooli kui tervikut. Õpilaste arengu toetamine on kooli põhitegevus, kuid edu tagavad õpetajaskonna ja kooli kui organisatsiooni tasandil toimuvad protsessid, kooli juhtimine ja koolikultuur tervikuna. Edu näitajaist on mõned lihtsalt mõõdetavad ja võrreldavad, nagu näiteks riigieksamite ja tasemetööde hinded, mõned aga mitte. Viimaste hulka kuuluvad muutused õpilase käitumises, väärtushoiakuis.

Esimesi katseid rakendada õppiva organisatsiooni ideestikku Eesti koolide analüüsimisel tehti 2001. aastal (Sarv 2002). Kuuekümneme kooli arengukava analüüs viis Eesti koolitüüpide esmase kirjeldamiseni. Et tegu oli arengukavade analüüsiga, jäi toonase uuringu tulemusena koolide liigitamine tüüpide järgi mitme eksperdi tunnustusest hoolimata siiski arengukavade, s.o tulevikutaotluste liigitamiseks. Sihtfinantseeritav uurimisteema “Kool kui arengukeskkond ja õpilaste toimetulek” on aastail 2003–2005 võimaldanud täpsemalt näha kooli kui organisatsiooni ja õpetajat selles. Artiklis on kasutatud uuringust seda osa, mis

uuris kooli kui organisatsiooni ning selgitas välja koolitüüpe õpetajate ja mõningal määral ka koolijuhtide küsimustike alusel.

Arengukavade struktuurielementide kontentanalüüs andis ülevaate kõigist kooli arengu aspektidest, et saaks need süstematiseerida ja suhestada jätkusuutlikkuse ning hariduse arendamise põhiideedega. Mitme arengukava visioon või missioon sisaldas viiteid 2000–2001 aktuaalsele üldharidussüsteemi arengustrateegiale, haridusstsenaariumile "Õpi–Eesti", mille üks võtmesõna oli kool kui õppiv organisatsioon. Mitmes arengukavas olid selgesti välja toodud lapsekesksusele viitavad võtmesõnad ja arenduseesmärgid. Ühes arengukavade rühmas puudusid ideed ja meetmed riikliku õppekava uuenduslike vaatenurkade realiseerimiseks. Erinevuste märkamine sundis andmebaasi veel kord läbi töötama, otsides koolide rühmitamise tunnuseid.

Koolitüüpide liigituse alustest

Analüüsi tulemusel kujunes välja visand koolitüüpidest, mida kontrolliti ja täiendati järgmises uuringus aastail 2003–2005, toetudes 67 koolis tehtud küsitluse andmetele (623 õpetaja ja 110 juhtkonnaliikme vastused). Mõlemas uuringus on esindatud nii edukad (riigieksamite põhjal) kui ka väheedukad koolid, eesti–, vene– ja kakskeelsed koolid, linna– ja maakoolid ning munitsipaal– ja erakoolid kõigist Eesti piirkondadest.

Koolitüüpide aluseks oleva mudeli visandamisel kasutati universaalseid dimensioone:

- orienteeritus sidususele (vs võõrandavus, konkurents), mis samas teadvustab ja tunnustab erisusi, erimeelsusi, erinevaid mõtteviise (kui loovuse võimalikku alget);
- avatus, innovatiivsus, püüdluste tase ja orienteeritus humanistlikele väärtustele (vssuletus, konservatiivsus, väljakutsete vältimine, orientatsioon kohesele kasule), s.t dünaamilisus, loovus ja innovatsiooniline kohanduvus (vs stagnatsioon, konservatiivsus) (Loogma jt 1998).

Siit tulenevad koolide arengusuundumuste analüüsimise aspektid: arengu põhieesmärk, seotus Eesti hariduse arengu strateegiliste dokumentidega, ajaline perspektiiv (1, 3–5; 5–12 aastat), kooliarenduse ja kooli juhtimise iseloom, edu– ja kvaliteedikriteeriumide loomus, tüüpiline väljund, kvaliteedi taotluse tee, tagasiside, arenguks ette nähtud vahendid. Sellele lisanduvad tunnusjooned, mis tulenevad riiklikust üldhariduse õppekavast ja selle põhjal koostatud kooliõppekavade analüüsist, kui neile läheneda õppiva organisatsiooni ja teadmusjuhtimise vaatepunktist: uuenduste inkorporeerimise motiiv ja strateegia, individuaalsel või rühmatööl põhinev areng, personaliõppe eesmärgid.

Õpetajate ja koolijuhtide 2004. aasta uuringus olid kesksed õppiva organisatsiooni võtmealad (õpetaja meisterlikkus, õpetajate mentaalsed mudelid, meeskonnaõpe, ühisvisioon, süsteemilähenedamine), teadmusjuhtimise ja teadmusloome põhiaspektid (usaldus, koostöö, interaktsioon, infolevi, innovatsioon ja tunnustus, vaikiva teadmuse sotsialiseerimine ja tegevusõpe) ning õpetaja ja õpilase seisukohalt olulised spetsiifilised aspektid (õpetaja refleksioon ja uurimistegevus, juhtimise tajumine õpetaja poolt,

enesehindamine ja eneseanalüüs koolis, kooliõppekava omaksvõtt, rahulolu ja pühendumus õpetajatööle, läbipõlemine ja rahulolematus, hirmude ja stressi märkamine).

Teadliku ja sisuka õppimise võti

Õpetaja refleksioon ja uurimistöö iseloomustavad õpetajat kui õppeprotsessi teadlikku juhti. Kui soovime koolis sisukat õppimist, on see üks võtmevaldkondi, millele tähelepanu pöörata. Juhtimise seisundit koolis iseloomustab juhtimise tajumine õpetaja poolt. Juhtimise autoritaarsus või kollegiaalsus, tagasiside iseloom ja piisavus ning osalus otsuste vastuvõtmisel iseloomustavad, mil määral on õpetajad kaasatud kooli kui organisatsiooni arengusse. Selle kategooria madal näitaja viitab juhtimise autoritaarsusele ning madalale usaldus- ja osalusnivoole, mis isegi teiste näitajate kõrge taseme juures ei lase kõnelda koolikultuurist ja demokraatlikust õppivast organisatsioonist.

Enesehindamise ja eneseanalüüsi ning õppekava erinevate aspektidega seotud küsimused on otseselt suhestatud Eesti kooli jaoks aktuaalsete muutustega viimase tosina aasta jooksul. Tervikuna näitavad need, kuidas õpetajad on suutnud muutusi omaks võtta. Enesehindamine ja eneseanalüüs on seotud kooli arenguks vältimatute protsessidega. Õppekavaga seotud kategooria toob esile kohanemise riikliku ja kooliõppekavaga ning eriti selle ühe, kõige uuenduslikuma aspekti – üldpädevustega.

Õpetajate rahulolu ja pühendumist tööle võib pidada üheks tuumkategooriaks kooli (nagu mis tahes organisatsiooni) edukuse tagamisel. Kuigi ei saa loota, et kõik õpetajad oleksid täielikult oma tööle pühendunud, on koolide erinevus pühendumise ja rahulolu astmes näitaja, kuivõrd panustavad kollektiivi liikmed kooli ja õpilaste arengusse.

Pilti ühest või teisest koolist täpsustab läbipõlemise ja rahulolematuse kategooria. Lisaks õpetajate probleemidele kajastab see kategooria ka seda, mil määral teadvustatakse õpilaste probleeme. Näiteks kas õpetajad teavad, kui palju on õpilasi, kes kardavad kooli seetõttu, et kaaslased või õpetajad neid pilkavad ja solvavad. See kõneleb kooli üldisest kliimast. Vastuste haralisus kooli piires – osa õpetajaid teab lapsi, kes kardavad kooli tulla, sest kaasõpilane või õpetaja kiusab neid, samas on mõni õpetaja kindel, et nende koolis selliseid lapsi pole – näitab õpilasi ja õpetajaid puudutava siseinfo vähest levikut, lapse probleemidele suunatud sisuliste vestluste puudulikkust. See näitaja on oluline, kui kõneleme lapse- ehk isiksusekesksest ning kaasavast või võõrandavast, üksnes formaalsetele tulemustele orienteeritud koolist.

Neli koolitüüpi

Tuleb rõhutada, et juba 2000. aastal sisaldasid arengukavad, kuigi tagasihoidlikult, elemente õppiva organisatsiooni võtmevaldkondadest ning teadmusringlusest, õpetaja nägemisest arengukava arenduse aktiivse ja osaleva subjektina, jätkates seega 1987. aastal alustatud ning 1996. ja 2002. aasta õppekavades rõhutatud suunda osalusele ja demokratiseerimisele. Samuti sisaldas nii mõnegi kooli visioon või missioon selliseid märksõnu nagu lapsekeskne, koolirõõm jms. Näiteks kordusid arengukavades ettepanekud “kõigi osaluseks” ja “protsessiks”, kuigi selgema lahtikirjutuseta. Nimetati ka meeskonnatööd. 2004. aasta

küsimustikes leidis üle 80% õpetajatest ja rohkem kui 90% koolijuhtidest, et õppe- ja arengukava koostamises on õpetajad osalenud, õppekava eesmärgid ning arengukava visioon on kõigile teada ja omaks võetud. Need on Eesti keskmised. Tegelikkuse adekvaatne kirjeldamine tähendab analüüsi üksikute koolide ja sarnaste tunnustega rühmade kaupa, mis nüüdseks on ka tehtud.

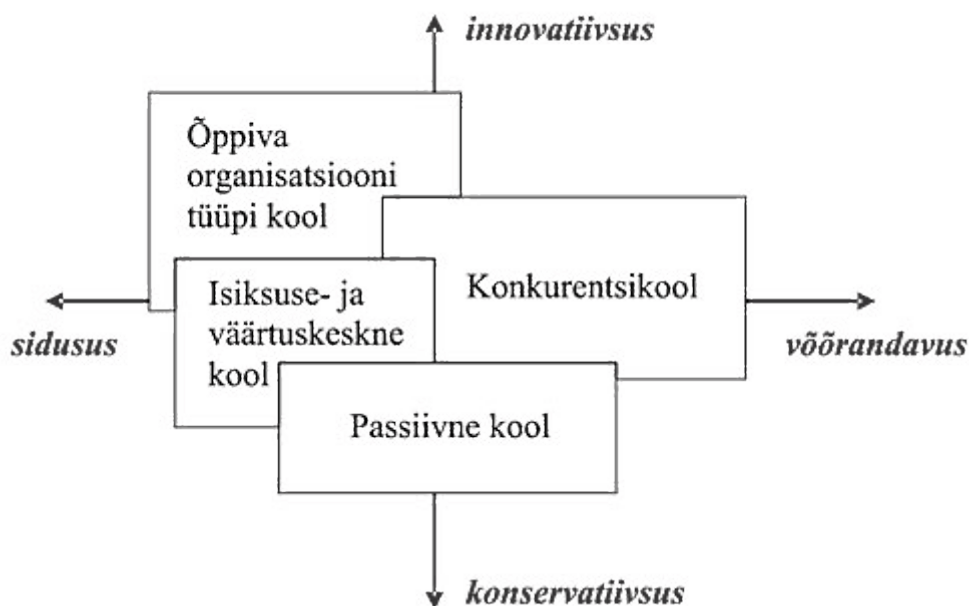
Analüüs viis nelja koolitüübi eristamiseni:

- konkurentsi- ehk võitjatüüpi kool;
- isiksuse- ja väärtuskeskne kool;
- aktiivne, õppiva organisatsiooni tüüpi kool;
- konservatiiv-formaalne, passiivne kool.

Ühte või teise tüüpi kuuluvatel koolidel on suurema tõenäosusega sarnaseid ideaale, eesmärgi, kriteeriume, kontrolli- ja koostöömehhanisme ning koolikultuuri.

Joonisel 1 näeme, kuidas need tüübid paigutuvad sidususe–innovatiivsuse dimensioonide pildile.

Joonis 1. Koolitüübid sidususe–innovatiivsuse vaates



Analüüsi tulemusi kinnitab tegelikkus. Konkurentsile orienteeritud kool on iseenesestmõistetav tänu nn eliitkoolide fenomenile. Õppiva organisatsiooni tüüpi kool tugines teadmisele kümneid koole hõlmava kvaliteediliikumise (Eesti Kooli Kvaliteedikool 2000–2002, SA Omaäoline Kool ja Avatud Eesti Fondi projekt) eksisteerimisest ning asjaomaste koolide aktiivsest arendustegevusest (kuigi arengukavade analüüsil ei olnud seda aspekti eriti selgelt esile toodud). Isiksuse- ja väärtuskesksete, s.t inimese tervikarengut silmas pidavate koolide näide on Waldorf-koolid.

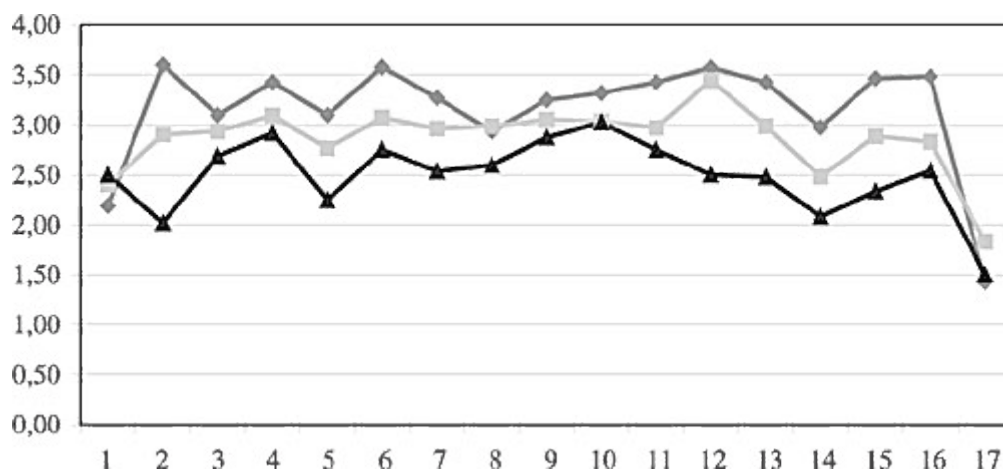
Koolitüüpide vaatlemisel ilmneb olulisi erinevusi suurte ja väikeste koolide vahel. Näiteks on rühmatöö näitaja väikekoolides suhteliselt kõrge. Kuigi formaliseeritud rühmatööd on suhteliselt vähe, on mitteformaalse koostöö näitajad kõrged. Suurkoolides võivad küll töötada formaalsed töörühmad, kuid napib mitteformaalset, eriti õpilastele suunatud koostööd (nt õpilast õpetavate õpetajate ühised arutelud klassi või õpilase edenemisest ja probleemidest).

Koolitüüpide analüüs

Kui võrrelda üksikuid koole karakteristikute lõikes, eristuvad selgesti sellised, kus enamiku kategooriate keskmised näitajad on kõrged või eriti madalad. Kõrgete kategooriakeskmistega koolid on eeldatavasti arenenumad õppiva organisatsiooni ja teadmusjuhtimise seisukohalt ning vastavad paremini ka strateegiliste haridusdokumentide ja õppekava eesmärkidele. Madalate kategoorianäitajatega koolid on pigem passiivsed, konservatiivsed. Mõne kooli puhul võib lisaanalüüs näidata riskiseisundit, mida võib metafooriliselt nimetada ka kooli läbipõlemissündroomiks.

Selgema pildi saamiseks joonistame välja kolme kooli jaoks kõigi uuritud 18 kategooria diagrammi (joonis 2). Kool nr 14 () – vaid kolme kategooria keskmised ei ületa ülemist läve, kool nr 56 () on praktiliselt kõigi kategooriate lõikes n-ö keskmine, kool nr 79 () – vaid neli kategooria keskmist ei jää allapoole alumist läve (laved määrati statistiliselt).

Joonis 2. Tugeva, keskmise ja nõrga õppiva organisatsiooni ja teadmusjuhtimise tunnustega kooli võrdlev diagramm põhikategooriate lõikes



Isiksuse- ja väärtuskeskne ning konkurentsikool eristuvad selliste kategooriate lõikes nagu koostöö ja töörühmad õpilastega seotud probleemide lahendamiseks ning õpilaseuuringuiks, õpilase kui isiksuse arengu toetamine ja väärtustamine. Isiksusekesksetes koolides on õpetaja töö hindamise aluseks rohkem õpilase arengu jälgimine kui tasemetööde ja eksamite tulemused. Tunnuseks on ka hirmude madalam tase ning usalduse ja toetuse kõrgem tase. Samuti iseloomustab nii isiksusekeskseid kui ka õppiva organisatsiooni tüüpi koole suhteliselt kõrge rahulolu ja pühendumus ning madal läbipõlemise kategooria tase.

Nendes koolides ei ole konfliktseid rühmi, mis aga ei tähenda, et puuduvad individuaalsed erinevused õpetajate vahel ja rühmitumine üldse. Neile koolidele on iseloomulik ka üldine üksmeel ja teadlikkus, informeeritus koolis toimuvast. See peegeldub näiteks selles, et faktiandmeid sisaldavatele väidetele vastatakse ühtmoodi (peaaegu kõik vastavad näiteks nõus või enam-vähem nõus ja kui, siis ainult 1–2 õpetajat on erimeelsusel). Nii vastati õpetajatele esitatud küsimustele tööühmade olemasolust, Internetist raamatukogus, individuaalsetest õppekavadest, kooli õppekorraldusest – tsükliõppe ja klassiõpetaja kasutamisest – hea infovooluga koolides ühetaoliselt, teistes aga ei teatudki, et koolis töötavad klassiõpetajad, kasutatakse kursuse- või tsükliõpet.

Kui õpetaja ja õpilase edu aluseks on eelkõige formaalsete tulemuste põhine hindamine (tasemetööd ja riigieksamid), võime kõnelda konkurentsikooli joonte ülekaalust ning õpilasekesksuse madalast tasemest. Enamikus uuritud koolides oli see näitaja kõrgem ja ootuspäraselt ühesugune. Selekteerivaks osutus näiteks küsimus õpilase arengukirje kasutamise kohta, kus koolide näitajad olid väga erinevad.

Osa nelja koolitüübi iseloomulikke erinevusi on koondatud tabelisse (vt tabelit). Koolide jaotuse protsent tüübiti pärineb õpetaja ja koolijuhi küsimustike tulemuste analüüsist ning arengukavade põhjal antud hinnangust. Vene keeles töötavaid koole kuulub igasse põhitüüpi, kuid lisandub keelelis-kultuurilise integratsiooni aspekt (õpilaste Eestis sotsialiseerumiseks). Tegelikult osutus venekeelsete koolide jaotumine koolitüüpide vahel polaarsemaks kui eesti keeles töötavatel koolidel: õppiva organisatsiooni tunnustega koole oli tunduvalt rohkem.

Tabel. Koolitüübid 2001.–2002. a arengukavade analüüsi ning 2004. a õpetajate ja koolijuhtide küsitluse analüüsi põhjal

Karakteristikud või kriteeriumid	Konkurentsi- ehk võitjatüüpi kool	Isiksuse- ja väärtuskeskne kool	Aktiivne, õppiva organisatsiooni tüüpi kool	Konservatiiv- formaalne, passiivne kool
Üldine suunitlus	Kõrged formaalsed saavutuspüüdlused, tugev innovatiivsus aineõppe tasandil, <i>exclusive</i> / välistav	Kõrged väärtuselised püüdlused, innovatsioonline või konservatiivne, <i>inclusive</i> / kaasav	Kõrged püüdlused, innovatsioonline-avatud, <i>inclusive</i> / kaasav	Jõukohased või madalad taotlused, säilitav, mitte-innovatsioonline, kaasav või välistav
Arengu põhieesmärk	Võita koolide konkurents, võistluses	Parima keskkonna loomine iga õpilase arenguks	Tõhusus	Traditsiooniliselt hea akadeemilise

			ja kvaliteet nii õpetamises kui ka õppimises	taseme säilitamine või parendamine
Seotus strateegiaga "Haridus 2004" ja "Säästev Eesti 21"	Nõrk või puudub	Nõrk või keskmine	Tugev või keskmine	Nõrk või puudub
Uuenduste inkorporeerimise motiiv ja strateegia	Teiste edestamine konkurents, heade eeldustega õpilaste haaramine kooli; korralduslik	Parem keskkond ja arengu parem toetamine; konsensus õpetajate (ja lastevanemate) vahel, jõustav	Efektiivse ja motiveeritud edasiliikumise õhkkonna saavutamine, tulemuslikkus; korralduslik-konsensuslik, indiviide ja rühmi jõustav	Ettekirjutus "ülalt", minimaalne pingutus; enamasti korralduslik-täitev
Areng põhineb individuaalsel või rühmatööl	Individuaalne, võistlev	Individuaalne initsiatiiv ja selle toetamine rühma, kollektiivi poolt	Rühm koos individuaalse (algatuse) võimendamiseks	Individuaalne, rühmad korralduste ja nõuete täitmiseks (nt riiklik õppekava)
Arengu juhtimine	Hierarhiline + individuaalne initsiatiiv	Kollektiivne, võrgustik	Võrgustik või/ ja vertikaalne-horisontaalne demokraatia	Hierarhiline
Keskne kvaliteedikriteerium	Formaal-saavutuslik: olümpiaadid, eksamitulemused, ülikooli sissesaamine	Lisaväärtus – kõigi laste areng ja edenemine	Mitme-dimensiooniline – nii formaal-saavutuslik kui ka lisaväärtuslik	Formaal-saavutuslik – õppeedukus, kõrgkooli sissesaamine

Tüüpiline väljund (ootus väljundile)	Kõrgkooli, eelistatavalt ülikooli, konkurentsi-võime	Enesemääratlus ja toimetulek erinevates eluvaldkondades	Kõrgkooli, tööle, toimetulev	Kõrgkooli või kutsekooli
Kvaliteedi taotluse tee	Valik sisendil, elimineerimine õppe kestel, range edukuse arvestus	Kasvatuslik-õpetusliku lisaväärtuse saavutamine, protsessi-juhtimine, isiklik ja kollektiivne vastutus	Kvaliteedi-juhtimine, individuaalne ja kollektiivne teadmusloome, lisaväärtus	Eeskirjade järgimine, võimalusel - valik sisendil
Rühmatöö, -õpe	Traditsioonilised metoodilised või aine-komisjonid; vajadusel lühiajalised ülesandele orienteeritud töörühmad	Rühmad ja pidevõpe teadmuse süvendamiseks õpetamisest-õppimisest, lapse (sh konkreetse õpilase) arengust, õppekavast jne	Kooli arengu- ja õppekava-rühmad; meeskonnad sisekoolituse osana	Traditsioonilised metoodilised või aine-komisjonid. Ainekavade, tööplaanide koos-kõlastamine
Õpetaja. Personaliõppe eesmärk, taotlus	Parem metoodika- ja ainetundmine paremate õppetulemuste jaoks	Õpilase arengu toetamine õpetaja ja pedagoogilise kollektiivi enesearenduse kaudu	Protseduuride lihvimine, täiustamine, täpsem kirjeldamine. Kollektiivne enesearendus	Metoodikate, uute õpikute ja programmide omandamine
Tagasiside	Mõõdetavad tulemused, lineaarne tagasiside, eriti organi-satsiooni-väline, lühiajaline	Kvalitatiivne, mittelineaarne, multi-dimensiooniline, formaalsust välistav, pikka perspektiivi arvestav	Kvalitatiivne ja kvantitatiivne, mittelineaarne, multi-dimensiooniline, süsteemiväline /kooliväline, lühema ja kaugema perspektiiviga	Mõõdetavad tulemused, lineaarne, valdavalt organi-satsioonisise ne, lühiajaline

Materiaalne baas (arvutid, koopi-amasinad, grafo-projektorid, muud õppe- ja näitvahendid, raamatukogu)	Keskmisest tunduvalt parem. Kasutamine hõlbus	Keskmisel tasemel. Kasutamine hõlbus	Keskmisel tasemel või parem. Kasutamine hõlbus	Põhjendamatult palju või vähe on õppevahendeid, sealhulgas arvuteid. Kasutamine sageli raskendatud
	15%	25%	25%	35%

Vinduv ja pürgiv kool

Et näitlikustada koolide erinevust, on toodud kahe koolitüübi lühikirje.

Passiivseid koole iseloomustas traditsiooniliselt hea akadeemilise taseme säilitamise taotlus (uute meetodite ja õppevormide kasutuselevõtt), sageli nõrk või puuduv seos Eesti arengusuundadega ja kohalike arengukavadega. Tegevuskavad piirdusid peamiselt 1–3-aastase perspektiiviga, ettekirjutustele orienteeritus oli n-ö ülalt, juhtimisel oli enamasti korralduslik-täitev iseloom, juhtkonnale ja õpetajatele pandi süüks vanameelsust, arengukava struktuurivaldkondade ja -elementide arv oli tunduvalt väiksem kui teistes tüüpides. Need koolid ei osalenud välisprojektides või osalesid üksiku õpetaja initsiatiivil. Sidemed teiste koolidega piirdusid eelkõige spordivõistlustega, meeskonnatöö peaaegu puudus või esines üksnes traditsiooniliste meetodiliste komisjonide tööna, mille eesmärgid polnud esile toodud. Neid koole iseloomustas ka tugev haralisus peaaegu kõigis kategoorias: ühed õpetajad leidsid, et juhtimine on edumeelne, teised – vanameelne, ühed arvasid, et koolis on meie-tunne, teised vastupidi jne. Tagasisidemehhanismid ja eneseanalüüs puuduvad või on selgelt formaalsed. Vähe usutakse sellesse, et iga õpilast, ka probleemset, suudetakse tema arengus abistada. Siiski on igas koolis mõni õpetaja, kes tunneb huvi uuringute ja uuenduste vastu. Neis koolides on üldiselt tugev ekskursioonil käimise ning teatri- ja muuseumikülastuse traditsioon.

Aktiivseid ning isiksuse arengule suunatud koole iseloomustas taotlus akadeemiliste tulemuste ja õpilaste, ka õpetajate isiksusliku arengu edendamiseks, kaugema perspektiiviga ettevõtmiste (5–10 a) etapiviisiline kavandamine, viitamine Eesti hariduse ja ühiskonna arengu strateegilistele dokumentidele ning nende seostamine kooli ülesannete ja inimideaaliga, efektiivse ja motiveeritud edasiliikumise õhkkonna saavutamine, tulemuslikkus, korralduslik-konsensuslik juhtimine ja jaotatud vastutus (sh ka õpetajatele) ning arengukavade suur struktuurivaldkondade ja -elementide arv. Sageli oli otsesõnu ette nähtud erinevate meeskondade tegevus probleemvaldkondades, samuti õpetajate-õpilaste

rühmade või kogu kooli osalemine piirkondlikes, üle-eestilistes või rahvusvahelistes projektides. Neid koole iseloomustas tugev üksmeel peaaegu kõigis kategoorias. Tagasisidemehhanismid ja eneseanalüüs on mitmekesised ning õpetajate koostöö õpilaste probleemide lahendamisel nii formaalne kui ka informaalne (arutame kõik koos). Ainekesksete huvidega õpetajaid oli õppiva organisatsiooni tüüpi koolides tunduvalt rohkem kui isiksusekeskse orientatsiooniga koolis. Mõlemas peeti peaaegu ühtmoodi oluliseks uuenduslikkust ja üldpädevuste arendamist. Hirmude ja läbipõlemise tase oli madal, pühendumus keskmisest kõrgem.

Koolitüübid toimetuleku seisukohalt

Nagu iga indiviid, peab ka kool tänapäeva muutuvast ühiskonnas pidevalt muutuma. Õppimist võib käsitleda ka kohanemisena, mille üks dimensioon on aktiivsuse–passiivsuse mõõde.

Passiivne kohanemine tähendab välisele survele allumist, üksteise järel esilekerkivatele probleemidele ja ettekirjutustele kiirete lahenduste leidmist, n-ö üks samm korraga liikumist. Teine strateegia on äraootamine – ehk läheb mööda. Passiivse kohanemise jooned on esiplaanil koolides, mis uuringute alusel liigitusid konservatiivseteks. Suhteliselt passiivsed kohanejad on ka konkurentsitüüpi koolid. Aktiivne kohanemine seevastu tähendab ühelt poolt muutuste ettenägemist ja ennetavat reageerimist (nt riikliku õppekava projekti ideede arvestamist kooliõppekavas ja personaliõppes), teiselt poolt on aktiivse kohanemise osaks aktiivne sekkumine välistingimustesse, keskkonna mõjutamine.

Kooli kvaliteedijuhtimise esmase töö kokkuvõtte tegi 2002. aasta hariduskonverents. Konverentsi kogumikus on koolide kolmeaastase koolituse ja kvaliteedialase arendustöö kokkuvõttena toodud kriteeriumid, mida kooli kvaliteedijuhtimise mudelis kasutatakse. Need sobivad kokku õppiva organisatsiooni mudelis kasutatavatega, kuid ei hõlma täielikult mentaalsete mudelite ja süsteemimõtlemissüsteemide aspekte. Siiski pean põhjendatuks väita, et kvaliteedijuhtimise mudelit koolidele kohandades tehakse pikk samm edasi õppivaks organisatsiooniks kujunemisel.

Ekspert hinnangud ja õppused koolides on näidanud, et koolid tunnevad ära oma koolitüübi ja ka teiste koolide oma. Sügavamaks eristamiseks on vaja kategooriate keskmistelt üle minna koolisiseste erinevuste täpsemale kirjeldamisele õpetajate rühmade, juhtimisprotsesside ja õppeprotsessi tasandil. Kindlasti on kooli määramiseks ühte või teise tüüpi vaja luua adekvaatne tunnustesüsteem ning diagnostikavahendid õpilaste (ja lapsevanemate) koolitunnetuse arvestamiseks. Vastava teoreetilise ja rakendusliku lahenduse loomine on omaette ülesanne.

Lõpetuseks

Kooliarendus nii makro– kui ka mikrotasandil ehk ühiskonna/riigi ja inimese/õppija–õpetaja tasandil on üks faktor, mis mõjutab ühiskonna kujunemist jätkusuutlikuks õpiühiskonnaks või korruptiivseks riskiühiskonnaks. Koolide arengukavad, eriti visioonid, on teade sellest, millise tuleviku suunas soovitakse liikuda. Tegelikult kaardistavad ülevaateuuringud.

Koolide ja õpetajate arengu suunamise, veel enam aga informeeritud haridusotsuste tegemise üks eeltingimus on kirjeldatud jaotuse arvestamine. Kuigi kool võib oma arengus nihkuda ühest tüübist teise, on näiteks ainuüksi õppekava rakendumine kooliti väga erinev.

Et muutuste kavandamine oleks arukas ja juhtimine tõhus, on otstarbekas arvestada koolitüüpide iseärasustega ning erinevate õpetajaterühmade olemasoluga. Veelgi enam – koolide suundumus areneda teadmustloova õppiva organisatsioonina eeldab, et selline on ka õpetajaid koolitav kõrgkool ja koole juhtiv ministeerium.

Kasutatud kirjandus

Conclusions from the results of the survey of knowledge management practices for ministries/departments/agencies of central government in OECD member countries. 2003. Draft report for discussion. Public Governance and Territorial Development Directorate. Public Management Committee. OECD. GOV/PUMA/HRM(2003)2.

Flood, R. L. (1999). Rethinking 'The Fifth Discipline': Learning within the Unknowable. London: Routledge.

Fullan, M., Hargreaves, A. (1996). What's Worth Fighting for in Your School? New York: Teachers' College Press.

Hargreaves, D. H. (1999). The Knowledge Creating School. – British Journal of Educational Studies, Vol 47, No 2, pp 122 –144.

Kareda, E., Kornel, V., Kreitzberg, P., Sarv, E., Vernik, E.–M., Vooglaid, Ü. (1989). Eestimaa haridusplaatvorm. Tallinn: VÕT.

Leino, M., Poom-Valickis, K., Ruus, V., Sarv, E.–S., Veisson, M. (2004). Learner's Ability or Disability to Continue Education at Comprehensive School. – Sustainable Development. Culture. Education. Compiled by A. and M. Veisson. Tallinn : Tallinn Pedagogical University.

Loogma, K., Ruubel, R., Ruus, V., Sarv, E.–S., Vilu, R. (1998). Eesti haridusstsenaariumid 2015. – Eesti ühiskond ja haridus – 2015. Tallinn.

Marsick, V. J., Watkins, K. E. (2003). Demonstrating the Value of an Organization's Learning Culture: The Dimensions of the Learning Organization Questionnaire. – Advances in Developing Human Resources, Vol 5, No 2, pp 132–151.

Nonaka, I., Takeuchi, H. (1995). The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation. New York: Oxford University Press.

Ruus, V.–R., Sarv, E.–S., Veisson, M. (2004). Kool kui arengukeskkond ja õpilaste toimetulek.

Sarv, E.-S. (2002). On structure, Content and Typology of School Development Plans in Estonia. – The Opening World: Changing Educational Environment and Teacher Training. Compiled by S. Priimägi, E.-S. Sarv. Tallinn: Tallinn Pedagogical University, pp 78–105.

Sarv, E.-S. (2004). Kool kui õppiv organisatsioon. – Haridus, nr 2, lk 21–23.

Sarv, E.-S. (2005). The Learning Organisation and Knowledge Management (LOKM) Model of School and Typology of Estonian Schools. – <http://www.leeds.ac.uk/educol/documents/00003371.htm>.

Senge, P. (1990). The Fifth Discipline. The Art and Practice of the Learning Organization. New York: Doubleday.

Senge, P., Cambron-McCabe, N., Lucas, T., Smith, B., Dutton, J., Kleiner, A. (2001). Schools that Learn. London: Nicholas Brealey Publishing.

Säästev Eesti 21 (2003). Strateegia. Tallinn.

Teadmistepõhine Eesti. Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegia 2002–2006 (2001). – Riigi Teataja I 2001, 97, 606.

Millise õppekavaga jätkab Eesti kool?

Viive–Riina Ruus (RiTo 11), Tallinna Ülikooli emeriitprofessor

Kui Eesti võtaks üle Soome Vabariigi õppekava, nagu soovitas endine haridusminister Toivo Maimets, oleks see meie hariduse arengule hukatuslik, sest siis ei õpitakski meil õppekava tegema.

Maailma praktika õppekavade reformimisel kõneleb sellest, et õppekava on seotud rühmade väärtuste, huvide ning asendiga ühiskonnas. Seetõttu kaasneb õppekava muutmisega paratamatult poliitiline võitlus. Praegused üldhariduse õppekava ümber lahvatanud diskussioonid ja tegemised ei kujuta endast selles suhtes mingit erandit.

Taasiseseisvumisajaga võrreldes, kui 1987. aastal alanud üldhariduse õppekava uuendamine seondus kõige otsesemalt Eesti hariduse vabaksvõitlemisega Moskva diktaadi alt, on erinevus selles, et võitlus õppekava ümber ei ole enam nii selgelt polariseerunud ega läbipaistev. Sestap kahtlengi, kas on inimesi, kes sõandaksid kirjeldada ja hinnata olukorda Eesti formaalhariduse õppekavade valdkonnas tervikuna.

Kõrghariduses on Eesti liitumine Bologna konventsiooniga õppekavade niigi eri suundadesse kiskuvat olukorda veelgi komplitseerinud. Paljudel erialadel pole näiteks selge, milline peaks 3+2 süsteemis olema esimese kolme aasta õppekava, mis võimaldaks lõpetanuil (25%–l?, enamal?) tööturul konkureerida. Veel pole selge, millised on või peaksid olema akadeemiliste ning rakendusliku suunitlusega kõrghariduse õppekavade erinevused.

Kutsehariduses reguleerib riik õppekavu minimaalselt. Tulemuseks on õppekavade suur arv ning kirevus, programmide nimetused on sageli eksitavad ja ühe nimetuse alt võib leida sisult isesuguseid, erinevate nimede alt aga lähedasi programme. Ainuüksi juba seetõttu ei ole kellelgi kutsehariduse õppekavadest täit ülevaadet.

Üldhariduse (sh alushariduse) õppekavade osas on olukord kõrg- ja kutseharidusega võrreldes selgepiirilisem, sest seal algas reformimine varem (Ruus, Sarv 2000; Ruus 2004). Viimaseil aastakümneil on üldhariduses rakendunud juba kolm õppekava – aastail 1989, 1996 ja 2002. Siinkohal tahaksin meelde tuletada, et juba esimeses öeldi lahti kommunistlikust ideoloogiast ning paljud tollal laia avalikkuse osavõtul väljatöötatud põhimõtted on kandunud ka õppekava järgmistesse versioonidesse.

Praegu on meil neli arenguvõimalust: 1) jätkata 2002. aastal vastu võetud õppekavaga (RÕK 2002), 2) võtta aluseks Tartu Ülikooli õppekava arenduskeskuse koostatud õppekava üldosa, 3) võtta aluseks aktsiaseltsi Bit / Avita koostatud õppekava üldosa, 4) adapteerida Soome Vabariigi õppekava (Toivo Maimetsa ettepanek). Viies võimalus kujutaks endast kõigi eelmiste variantide konglomeraati.

Tavaklassist tasandusklassi

Mainitud õppekavaversioonidest on RÕK 2002 paar aastat toiminud, seetõttu on seda võimalik põhikasutajate vaatekohalt hinnata. Meil on ka uuringutulemusi: Riikliku Eksami- ja

Kvalifikatsioonikeskuse (REKK) küsitlus aastast 2003 ja Tallinna Pedagoogikaülikooli uuring "Kool kui arengukeskkond ja õpilaste toimetulek" (juht professor Marika Veisson).

REKK-i küsitlus 2003. aasta märtsis hõlmas koolijuhte (direktor või õppealajuhataja), selle eesmärk oli välja selgitada, kuidas on RÕK 2002 kooliõppekava kaudu rakendunud (Kokkuvõtte... 2004). Juhuvaliku teel valitud 130 koolist saadi vastused 77 koolilt. Uurimusest järeldub, et aastaks 2003 olid kõik koolid rakendunud oma õppekava koostamisele, kusjuures kooli õppe-kasvatustlikke põhimõtteid pidas RÕK-iga samaks ligi 80% koole, täpsustusi oli teinud ligi 16% koole. Siit võiks teha ettevaatliku järelduse, et 96% küsitlusele vastanud koolidest on aktsepteerinud RÕK 2002 põhimõtteid. Mõistagi ei saa me väita, et RÕK 2002 on ka sisemiselt omaks võetud, sest on võimalik, et vastustega demonstreeritakse rohkem oma lojaalsust.

Kooli ainekavade struktuuri analüüsi alusel võib arvata, et ligikaudu kolmandikul koolidest on raskusi õppeainete eesmärkide määramisega klassiti, kuigi on rõõmustav, et vastanute seas polnud ühtki kooli, kes ei oleks sõnastanud õppeaine eesmärgi – kas kooliastmeti, klassiti või nii kooliastmeti kui ka klassiti. Ent kui uurida, mida on koolid vabavastustena märkinud küsimusele õpetaja töökava nõuete kohta, siis torkab silma, et ülekaalukalt on esikohal õppevara, õppesisu, oodatavad õpitulemused ja hindamine, hoopis harvem on märgitud eesmärgiseadet. Paistab, et kool ja õpetaja on orienteeritud eeskätt sellele, mida õpetada, millist õppevara kasutada ja kuidas sisu omandatust kontrollida, samal ajal kui õpetaja arusaamine strateegilistest eesmärkidest on nõrgavõitu.

Kindlasti toetaks õpetaja kutseidentiteeti aktiivne osalemine kooliõppekava arendamises. Paraku on peaaegu kolmes neljandikus koolidest õppekava üldosa väljatöötaja kooli juhtkond, õpetajate töörühmadest on juttu ligikaudu pooltes vastanud koolides. Õpilased ja lapsevanemad olid üldosa väljatöötamisse kaasatud üksnes 7 koolis 77-st, mis kõneleb õppekavatöö vähesest demokraatlikkusest (tõsi küll, üle 70% koolides on hoolekogule kooliõppekava tutvustatud).

Muret tekitab see, et kõik koolid ühe erandiga tunnistasid, et õpilased vajavad täiendavat õpiabi. Küsimustikule vastanud 31 põhikoolist oli 23-s loodud kas tasandusklass (9), abiklass (4) või kasvatusraskustega õpilaste klass (10), peale selle rakendatakse põhikoolides arvukalt individuaalõppekavu, mis enamasti kujutavad endast lihtsustatud õppekavu. Seega näib, nagu asetaks kool kogu vastutusekoorma õpitulemuste eest õpilastele, suunates probleemsed õpilased tavaklassidest välja; see tähendab aga hariduse selekteeriva funktsiooni võimendamist juba põhikoolis.

Õpetaja ihkab stabiilsust

2004. aastal Tallinna Pedagoogikaülikooli korraldatud õpetajate ja koolijuhtide küsitlus (küsimustiku põhikoostaja Ene-Silvia Sarv, osalesid Marika Veisson, Mare Leino, Loone Ots, Viive-Riina Ruus) sisaldas mitmeid õppekavatööga seotud küsimusi. Küsimustikule vastas 624 õpetajat 65 Eesti koolist, neist eesti õppekeelega koolidest 499.

See uuring lubab samuti järeldada, et õpetajaskond ja koolijuhid on RÕK 2002 aktsepteerinud (kuigi taas jääb vastamata küsimus, kui sügav on omaksvõtt). Üle 90% vastanuist on nõus või enam-vähem nõus väidetega, et õppekava eesmärgid on igale õpetajale teada ja selged (91,1%), et õpetajad on osalenud oma kooli arengukava väljatöötamises (93,3%), et nad on omaks võtnud kooli missiooni ja visiooni (93%) ning suudavad ise täita kooli arengukava (94,7%) ja õppekava (95,5%) nõudeid. Koolijuhtide vastuseid laekus 54 koolist, vastanute koguarv 120. Vastanud koolijuhtidest 99% kinnitab, et on andnud oma panuse kooli õppekava/arengukava täiustamisse. 94,7% väidab, et kooli visioon, missioon on pedagoogilise kollektiivi ühistöö tulemus. 94,8% vastanuist on nõus või enam-vähem nõus sellega, et kooli õppekava eesmärgid on igale õpetajale selged ja teada, olles seega õige vähe optimistlikumad kui õpetajad. Mõnevõrra tagasihoidlikumad on koolijuhid oma enesehinnanguis selle kohta, kuidas nad juhina on suutnud tekitada algatusvõimelisi rühmi õppekavatöös – sellekohase väitega on nõus või enam-vähem nõus 83% koolijuhtidest. Enda hinnangul mõistab üld- ja kooliastmete pädevuse vajalikkust 87,2% koolijuhtidest ning 89% ei nõustu sellega, et kooliõppekava pole vajalik. Seega on koolijuhtide arvamused neis kriitilistes lõikudes üsna lähedased õpetajate seisukohtadega.

Küll aga ei ole õpetajaskond positiivselt meelestatud uute õppekavamuutuste suhtes. Üksnes kolmandik õpetajaist (34,7%) vaidleb vastu väitele, et kool peaks olema stabiilne ning pidevalt pole vaja teha uuendusi, nagu näiteks uued ainekavad. Seega ihkab kaks kolmandikku (65,3%) õpetajaist stabiilsust.

Tõsine probleem on õpikoormus. 73,2% õpetajaid arvab, et see on õpilaste jaoks liiga suur. Ligi 80% (79,9%) õpetajaist arvab, et suuremahulistest ainekavadest tingitud stressi all kannatab vähemalt veerand õpilastest, kusjuures ligikaudu kolmandiku (30,5%) arvates kannatab selle all peaaegu pool õpilastest või isegi enamik. Ka peab põhikooli lõpueksameid liiga raskeks ligi pool (46,8%) õpetajaskonnast, gümnaasiumi riigieksamite puhul arvab nii aga rohkem kui pool (55,7%).

Üleväsinuna koolipingis

Õppetöö koormuse kohta esitati küsimus ka õpilastele (küsimustiku põhiautor Viive-Riina Ruus, osalesid kõik eespool nimetatud projekti täitjad). Küsimustikule vastas 3838 õpilast 65 Eesti üldhariduskoolist. Vastanuist pidas õppetöö koormust liiga suureks 70% õpilastest (neist vahetevahel liiga suureks 54,6% ja pidevalt liiga suureks 15,5%), sobivaks vaid 24,6% (liiga väikeseks 5,3%). Seega arvavad ka õpilased, et koormus on liiga suur. Selle taustal ei ole üllatav, et väsinuna tunneb end sageli või pidevalt 67,1% õpilastest (sh 29,4% pidevalt väsinuna). Siit järeldus: ainekavade lihtsustamine peab algama kohe, ootamata järgmise RÕK-i valmimist.

Seegi küsitlus tõi välja õpetajate valmisoleku panna probleemsed lapsed kas eraldi klassi või teise kooli. Ligi kaks kolmandikku (64,5%) õpetajatest ja peaaegu sama palju koolijuhtidest (60,7%) nõustuvad väitega, et nn Tootsi klass võiks olla igas koolis ja vanuseastmes. Tugevasti üle kolmandiku (40,2%) õpetajatest ja koolijuhtidest (35,9%) leiab, et probleemidega laps võiks vahetada kooli. Niisiis sellal, kui demokraatlikud riigid teevad

pingutusi kõiki lapsi kaasava hariduse elluviimiseks, soostub suur osa meie pedagoogidest kasutama õpilaste väljaarvamist eakaaslaste hulgast.

Õpilaste poolelt nähtuna on õpetaja käsutuses kasutamata võimalusi ka nii-öelda normaalses klassis töötades: õpilasi, kes nõustuvad väitega, et õpetaja teeb palju õpilaste abistamiseks kas enamikus tundides või igas tunnis, on pisut üle poole (53,5%) vastanuist. Samas arvab ligi pool (46,4) õpilastest, et seda tuleb ette vaid mõnes tunnis või mitte kunagi. Süüdlaseks võivad siin taas olla ülekoormatud ainekavad, sest programm tahab "läbivõtmist", ent asja teine pool näib olevat õpetajate-õpilaste suhetes. 60,6% õpilastest mõtleb, et koolis on vähemalt üks õpetaja, kes teda ei salli. Mõtlemapanev on seegi, et kui õpilasel on õppetöös midagi viltu läinud, siis iseenda hinnangul tavatseb tekkinud probleemi õpetajaga arutada ainult 23,2% õpilastest. Kas ei tunnista see õpilaste vähest usaldust õpetajate suhtes?

Meie käsutuses olevad andmed ei luba nõustuda nendega, kes arvavad, et õpetajatel ei ole aega õpilastega tegelda. Pigem võib karta, et õpilaste usaldamatuse taga on õpetajate külmus ja vähene hoolivus. Nimelt selgus uurimusest veel, et üle poole õpilaste (53%) jaoks on kool koht, kuhu nad ei taha minna. Veelgi mõtlemapanevam on tõsiasi, et koolis tunneb end üksildasena ligi 65% õpilastest.

Kokkuvõtvalt: kui õppekava raskusaste on nii suur, et normaalses režiimis ei suuda töötada suur hulk õpilasi, ei tule mitte kohandada õpilaskonda õppekavale, vaid õppekava õpilaskonnale.

Õnneseisund õppekava sihiks

Tartu Ülikool peaks üldhariduse õppekava üldosa lõppversiooni valmis saama 2005. aasta 20. septembriks. Seetõttu on järgnevate kommentaaride eesmärk juhtida tähelepanu üksnes mõnele põhimõttelist laadi küsitavusele. Aluseks on RÕK-i üldosa versioon, mis oli Tartu Ülikooli õppekavakeskuse veebilehel aruteluks välja pandud 2004. aasta detsembris (Alus-, põhi- ja... 2004). Käesoleva artikli üksikasjalikuma analüüsiga selle dokumendi kohta on soovi korral võimalik tutvuda Eesti Haridusfoorumi 2005. aasta algul üllitatud kogumikus (Ruus 2005).

Kõnealuses projektis on õppekava reguleeriv toime viidud miinimumini. Näiteks on sätestamata kohustuslike õppeainete nimistu, õppeteemad, sealhulgas kogu õppekava läbivad teemad, samuti õppemeetodid, õpitegevused ning hindamisviisid. Neid töötatakse kirjeldada tulevikus õppekavade rakendusjuhendites. Õppekava regulatiivne toime on eriti nõrk selles osas, mis puudutab taotletavaid üldoskusi. Nende asemel on nähtavasti olnud taotluseks kirjeldada laste arengu seaduspärasusi. Ent kuidas võiks riigivõim neid oma õigusaktiga kehtestada? Seega on üldoskused vaja formuleerida ikkagi normatiivselt. Üldse on koolidele ja õpetajale siin jäetud õppekavatöös palju suuremad vabadused, kui tavaks on olnud. Silmas pidades meie pidevalt taasalgavaid haridusreforme ühelt poolt ja kooli stabiilsusevajadust teiselt poolt, oleks kindlasti soovitatav õppetööd riiklikult suunav selgepiirilise reeglistik, mis jääks muutmata ka valitsuste vahetusel.

Oma analüüsis lähtun Eesti õpetlaste koostatud tulevikutsenaariumidest "Säästev Eesti 21" (Säästev... 2003). Kõrvutades selles esitatud haridusväärtusi ja õppekavade eesmärgiseadet kõnealuses üldosas formuleeritud eesmärkidega, torkab silma vähene side töömaailmaga ja mitme olulise eesmärgi alaesindatus või puudumine. Ülepea võib täheldada antud üldosaga projekteeritava isiksusetüübi mõningat utoopilisust ja romantilisust. Võib mõista autorite üllaid kavatsusi, kes loodavad õppekava abil kujundada harmoonilist ja õnnelikku inimest, paraku annab õppekava sihtide kirjeldamine õnneseisundina kogu üldosa eesmärgistusele mõnevõrra staatilise iseloomu.

Teisalt on prosotsiaalset käitumist kui õppekava eesmärki käsitletud liiga kitsalt. On küll rõhutatud sallivat suhtumist erinevustesse, teiste inimeste abistamist jms, ent peaaegu täiesti kõrvale on jäänud kasvava inimese suhe laiemate sotsiaalsete rühmade ning ühiskonna institutsioonidega. Ja veel: kui see üldosa jõuaks oma praegusel kujul tõepoolest kooli, tooks see kaasa ohu, et pedagoogid orienteeritakse alahindama väärtuskasvatust, sest ainevaldkondade eesmärkide seas on normide ja väärtuste osakaal kokku vaid 5%.

Ühtluskooli põhimõtte löögi all

Õppe diferentseerimine toimub RÕK 2004 üldosa kohaselt õppeasutuste (kooliõppekava) ja õpilaste tasandil. Mis puutub kooliõppekava olemasolusse, siis olen kindlalt seda meelt, et see on vajalik, andmaks impulssi koolide arenguks. Seda on vaja eraldi rõhutada seepärast, et on olnud kuulda häält: kooli õppekava koostamine on asjatu paberimäärimine ja raskendab õpilaste liikumist ühest koolist teise. Viimane väide on õige. Küsimus on selles, millise lahendusega võidame või kaotame rohkem. Leian, et kooli vahetavate õpilaste pärast, keda loodetavasti on siiski vähem, ei saa jäigastada kogu süsteemi ning võtta koolilt võimalust iseenda arendamiseks. Kindlasti tuleks kooli vahetavate õpilaste jaoks luua tugisüsteemid.

Õppe diferentseerimine õpilase tasandil toimub kahel alusel: õpilaste võimetest lähtudes õppe raskuse alusel ning õppurite kalduvuste ja huvid alusel. Õppe raskuse järgi on kavas sisse viia neli õppekava erineval raskusastmel: I raskusaste ehk tavaõppekava on mõeldud normintelligentsusega lastele, II–IV raskusaste puudega õpilastele. Küsimusi tekitab see, et õppekava raskusastmed puudutavad ka nn tavaõppekava. Nimelt kavatakse madala saavutusastmega õpilastele eraldi määrata taotletavad õpitulemused. Seega on riiklikku nn tavaõppekavasse kodeeritud erineva raskusastme alusel vähemalt kaks kui mitte rohkem õppekava.

Mehhanism, mille alusel diferentseerimist raskusastmete alusel teostatakse, on individuaalõppekavade laialdane kasutamine. Üldosa kommentaaridest selgub, et individuaalne õppekava kehtestatakse õpilasele, kelle eriline andekus, õpi- ja käitumisraskused, terviserikked, puue või pikemaajaline koolist eemalviibimine tekitab raskusi töötada klassikaaslastega ühel ja samal ajal samas ruumis või klassile koostatud töökava alusel. Sealjuures võimaldab individuaalne õppekava kahandada õpilasele riikliku õppekavaga esitatavaid nõudmisi. See riivab juurteni ühtluskooli põhimõtet. Ühtluskooli põhimõttele vastaks seisukoht, et riiklik (tava)õppekava kehtestab haridusmiinimumi (s.t õpitulemuste standardi), mis on jõukohane õpilaskonna absoluutsele enamikule.

Õpi- ja käitumisraskuste ning terviseriketega õpilastele, samuti mingil põhjusel koolist pikemat aega puudunutele tuleks taotleda ikkagi haridusmiinimumi. Õppimise individuaalne kavandamine on muidugi vajalik, et aidata kõnealuseid õpilasi jõuda vähemalt rahuldava tulemuseni. Küsimus on lõppkokkuvõttes selles, kas meil on täisväärtuslik haridus, sealhulgas põhiharidus kõigile (nagu see on mitte ainult Euroopa Liidus, vaid ka OECD riikides), või on ühtelede kvaliteetne haridus, teistele selle surrogaat.

Põhjus järelemõtlemiseks

Sisu struktureerimise aluseks on võetud ainevaldkonnad. Ehkki niisugust lähenemist on kasutatud ka RÕK 2002–s valdkonnapädevustena, on õppesisu struktureerimine valdkonniti Eesti koolitraditsioonis veel harjumatu lahendus, kuigi selle kasuks räägib asjaolu, et see võimaldab korrastada õppekava suuremal terviklikkuse astmel ning vähendada õppekava fragmentaarsust ja vältida takerdumist detailidesse. Paraku on jäänud lahendamata probleem, millega kavatakse valdkonnad tervikuks ühendada ja kuidas need seesiselt nii-öelda lahti rullida. Kaaluda tuleks, kas oleks vaja õppekava üldossa sisse kirjutada ka mõned õppeprotsessi põhimõtted, et kooli sellekohast tegevust seadusandliku jõuga suunata (näiteks milliseid võimalusi tuleks tingimata kasutada klassi-tunni-süsteemi kõrval, kui palju teha laborikatseid, välitöid jne). Ka peaks riiklik õppekava sätestama vähemalt sellised põhiohused õpikeskkonnale, mis on vahetult seotud õppekava täitmisega.

Positiivsena tuleb esile tõsta seda, et RÕK 2004 üldosa fikseerib õpikoormuse ülempiirid. Kuid siingi on põhjust järelemõtlemiseks: juba 7. klassist alates ületab see täiskasvanute tööaeg piirid, ulatudes 10.–12. klassis 50 tunnini nädalas. Hindamist puudutavas alljaotuses loetakse hindamise objektiks muu hulgas ka isiksuseomadusi. Kõigepealt võib prognoosida, et siin tekivad hindajate vahel suured lahkavused, kuid põhimõttelise tähtsusega on hoopis küsimus, mil määral ja kas üldse on isiksuse kohta hinnangu langetamine eetiliselt lubatav ning milliste kriteeriumide alusel see toimub. RÕK 2002–st tuleks tuua tagasi säte, millega seadustatakse, et õpilane peab teadma, mida ja millal hinnatakse, milliseid hindamisvahendeid kasutatakse ja millised on hindamise kriteeriumid (RÕK 2002, 875). Õppetasete ja kooli lõpetamise kord vajab pikemat lahtikirjutamist, eriti lõputunnistuste osas. Mida tähendab see, et haridusmiinimum on üldjuhul aluseks nii kooliastme lõpetamisele kui ka õpingute jätkamisele? Kas kõigile on ette nähtud ühesugused ja võrdväärsed lõputunnistused? Millised õpitulemused kantakse lõputunnistustele, eriti kui arvesse võtta kooliõppekavu ja individuaalõppekavu? Lõputunnistuste võrdväärsus on kahtlemata ühtluskooli seisukohalt põhimõttelise tähtsusega.

Mida RÕK 2004 üldosas pole, kuid peaks olema? Kindlasti peaks seal olema selgemalt avatud kesktaseme üldhariduslike õppekavade seos kutsehariduslikega, eriti aga eelkutseõppe võimalused. Ka peaks üldosas olema loodud seos õppekava ja õppekavaväliste tegevustega koolis ja väljaspool seda. Õigustamatult on välja jäänud õppekava läbivate teemade loetelu. Ka on vaja kirjeldada õppekava integratsiooni põhimõtteid koos sellekohaste nõuetega õppekava realiseerijatele.

Aktsiaseltsi Bit õppekava

Järgnevate märkuste puhul tuleb arvestada seda, et tegemist ei ole RÕK-i üldosa esialgse versiooniga, pigem põhjenduste ja ideede esitamisega selle kohta, millest lähtudes võiks üldosa koostama hakata. Riikliku õppekava kui õigusakti seisukohalt on ülearune alljaotus, kus esitatakse 1996. ja 2002. aasta õppekava lühianalüüs, sest see ei reguleeri midagi. Ka riiklike õppekavade funktsioonide kirjeldamine ja tsitaadid (Hilda Tabalt) ning õppekavade koostamise protseduuride loogilise järgnevuse esitamine on õppekava kui teatavat juriidilist staatust omava dokumendi seisukohalt mõttetu. Selliseid mittereguleerivaid passaaže on veelgi: näiteks selgitus, mida tähendab sotsialiseerimine, deklaratsioonid, et 21. sajandi üldhariduse korralduseks vajatakse sügavat argumentatsiooni aineloendite, õppeaja ning õppeprotsessi organiseerimise kohta, selgitused, kuidas õppekavamuutused on seotud ühiskondlike muutustega jmt. Nende koht võiks olla seletuskirjas või kommentaarides.

Kummalisel kombel on raske kirjeldada esitatud üldosa väärtustevalikut ja eesmärgiasetust, sest need on vastuolulised. Põhirõhk paistab olevat sotsialiseerimisel ehk kohanemisel (dokumendi enda sõnastuses), kuigi samas on rõhutatud ka isiksuse autonoomiat ning enesemääratlust. Üldine lähenemine on siiski pigem konservatiivne ja kohanemist rõhutav: tekstis laialipaisatuna kohtame mitmel pool rõhuasetust traditsioonilistele teadmistele, oskustele ja kõlbelistele püsiväärtustele. Konservatiivse üldsuunitlusega on vastuolus mõtlemise loovuse ja kriitilisuse rõhutamine sellesamas üldosas. Arusaamatuks jääb, miks puudub loogilise, süsteemse ja abstraktse mõtlemise arendamine jms. Kui antud õppekava läbivaks eesmärgiks pidada "suutlikkust midagi mõista ja hinnata", mis üldosa sõnastuses "tähendab oskust midagi võimalikult objektiivselt väärtustada" (lk 11), siis tuleks defineerida, mida on mõeldud "objektiivse väärtustamise" all. Väärtused on teadupärast olemuslikult lahutamatud subjektist (s.t ongi subjektiivsed), küsimus on selles, kelle väärtussüsteem (huvid) on õppekava lähtealuseks ja kes seda otsustab. Eesmärkide plokki kuuluvad kompetentsuste määratlused, ent selgusetuks jääb, mille poolest erineb kompetentsus RÕK 2002-s kasutatavast pädevusest (mida omal ajal rakendati kui esimese eestipärast tõlkevastet). Paratamatult tuleb tõdeda, et Biti õppekava väärtuseline alus on eklektiline, ebamäärane ja vastuoluline.

Tulevikuväärtused tagaplaanil

Esitatud üldaluste uuenduslikumaid osi on didaktiliste printsiipide formuleerimine õppesisu valiku lähtealusena. Kahjuks on need kompetentsuste kirjeldustega seostamata. Kuhu on kadunud kriitilisuse ja loovmõtlemise kompetentsus? Kuidas need realiseeruvad nn didaktilistes printsiipides? Selle asemel on hoolega rõhutatud hoopis õppimist ning õpetajatele kuuletumist. Seega on põhirõhk taas traditsioonidel ja kõlbelistel väärtustel, innovatiivsus jm tulevikku suunatud väärtused on jäänud tagaplaanile.

Algõpetuses tahetakse tagasi pöörduda 4-klassilise hariduse juurde, mis tähendab senisest suuremat rõhuasetust aineõpetusele alates 5. klassist ja muutust klassiõpetajate ettevalmistuses. Kõige radikaalsem on õppeaja pikendamise ettepanek, mis tähendaks põhikooli muutmist 10-klassiliseks (4+4+2) ja üldkeskhariduse kujunemist kokku 13-aastaseks. Õppetööd kavatakse diferentseerida juba 5. klassist alates, et võimaldada tööd

“ainehuviliste andekate õpilastega” (lk 22). Neile, kellele “pole nn tavakoolide nõudmised jõukohased” (lk 23), kavatsetakse sisse viia eelkutseõpe kutsekoolide juures. Kui see pole ühtluskooli aluste jõhker õõnestamine, siis mis see on? See on katse viia sisse elitaarne haridus juba põhikoolis. Sama elitaarsuse printsiip jätkub keskkoolis, kus tahetakse sisse seada kutseharidusega integreeritav üldharu (keskkooliharidus) ja akadeemiline haridus (miks küll vanamoodsalt ainult humanitaar- ja reaalaru?). Sealjuures on gümnaasiumiharud orienteeritud õpingute vahetule jätkamisele ülikoolis. Keskkoolist on võimalik jõuda rakenduskõrgkooli ning teoreetiliselt ka ülikooli, muidugi vastavatasemeliste eksamite sooritamisel. Kuidas see tegelikult võimalik on, kui keskkoolis piirdub õppesisu nn kitsaste ainekavadega? Väljapakutud võimalus omandada nn laiad kursused õhtukoolide ja piirkondlike õppeasutuste juures hilisemas eas (lk 35) seab keskkooli lõpetanud gümnaasiumide lõpetanutega võrreldes ilmselgelt halvemasse olukorda. Olgem ausad: nii suunatakse vähem edukad varakult kindlale arengurajale, millelt ärapöördumine on enamikul juhtudel võimatu või parimal juhul raskendatud.

Kokkuvõttes saame kolmeharulise keskkooli: kutsekool, keskkool ja gümnaasium. Sellist keskkooli praktiseeritakse näiteks Mehhikos, samal ajal on arenenud riikide hulgas neid, kus on üheharuline keskkool (näiteks USA). Igal juhul vajame laiapõhjalisi diskussioone ja kõikvõimalike tagajärgede asjatundlikku prognoosi, enne kui otsustame sel viisil läbiviidava haridusliku kihistamise kasuks.

Riigieksamite asemel koolieksamid

Biti RÕK teeb katse loobuda riiklikult korraldatud eksamitest, asendades need koolieksamitega, kuigi riigi tasemel koostatud materjalide alusel (vähemalt selles osas, mis puudutab nn kitsaid ainekavu). Ülikoolidele jäetakse võimalus korraldada profileerivaid lisaeksameid. Kokkuvõttes tähendab see riigi vastutuse vähendamist hariduse seirel ja suunamisel. Vajalikud on põhjalikud arutlused, otsustav sõna peaks jääma hariduspoliitika kujundajatele.

Õppekava rakendamist ja tagasiside hankimist puudutavad lõigud kujutavad endast esialgu suuri plaane, mille realiseerimine nõuab inimesi, aega ja raha. Absoluutselt arusaamatu on, mida tähendab variõppekava antud kooli piirkonnas. Kui tööpoolset üritatakse oma kontrolli alla saada variõppekava, siis on see esiteks võimatu, teiseks lubamatu, tähendades õppekava peategijate – õpilaste ja õpetajate – kriitikameele allasurumist ning nende autonoomia kavatsuslikku ahendamist.

Kokkuvõttes pole kumbki vaadeldud õppekavadest küps õigusaktina kinnitamiseks. Kokkuleppeid vajab õppekava väärtuskäsitlus, milleta pole võimalik anda häid tehnilisi lahendusi. Artikli autori väärtusorientatsioonid on paremas kooskõlas Tartu Ülikooli õppekavaga, milles peegelduvad isiksusekeskse hariduse traditsioonid. Ent oma karid on siingi. Paradoksaalsel kombel võib nõrgalt reguleeritud õppekava, mis annab koolidele suure vabaduse ning on igasuguste individuaalsete eripärade (näiteks ajutised õpiraskused) arvestamisel väga vastutulelik, hoopis suurendada hariduse selektiivsust ning ahendada õppurite edasiste õpi- ja tööteede valikut. Kindlasti vähendab üldhariduslike õppekavade suur kirevus ühiskonna sidusust ning ohustab rahvusliku ja sotsiaalse identiteedi

kujunemist. Üksikisikust kõneldes, vähene reeglistatus ei kahjusta niivõrd haritud ja jõukate perede lapsi, kuivõrd just neid, kes on ühiskonnas juba oma päritolu tõttu nõrgemas positsioonis. Kahjukannatanuks võivad osutuda just need, keda püüti kaitsta ja õnnelikuks teha.

Aktsiaseltsi Bit / Avita õppekavasse sissekirjutatud väärtused on pigem konservatiivsed ning üldossa monteeritud mehhanismid suurendavad otseselt ja avalikult hariduse selektiivsust, kultiveerides elitaarset haridust.

Soome õppekava adapteerimine

Soome hariduse kõrge kvaliteedist annavad tunnistust õpitulemuste rahvusvaheliste võrdlusuuringute tulemused. OECD PISA (*Programme for International Student Assessment*) uuring, mis mõõdab 15-aastaste õpitulemusi, tunnistas 2003. aastal Soome parimaks matemaatikas ja lugemisoskuses. Loodusteadustes jagati esikohta Jaapaniga, probleemide lahendamises jäädigi napilt alla esikoha saanud Koreale (PISA... 2004). Mis on nende tulemuste taga? Strateegia on rajatud mitteselektiivsele haridusele. Koolid teevad pingutusi edasijõudmatuse vältimiseks, pidades silmas iga õpilast (Linnakylä, Välijärvi 2005). Soome õpetajad ei saa kedagi välja tõrjuda ega teise kooli saata. Samal ajal usaldab ühiskond õpetajaskonda ja tunnistas õpetajate ja koolide autonoomiat. Kasutusel on koolide ja õpetajate koostatavad õppekavad, paindlik õpilasekeskne õpetus, igale õpilasele kättesaadav nõustamine ja õpiabi (Linnakylä, Välijärvi 2005).

Soome üldhariduse vundament rajati 1970. aastail ühetaolise hariduse kehtestamisega. 1980. aastate keskel keelati õpilaste rühmitamine võimekuse alusel, 1990. aastail leidis aset õppekavapoliitika ulatuslik detsentraliseerimine ning volituste delegeerimine koolidele ja kohalikule võimule õppekava kohta otsuste tegemiseks. Uue sajandi alguse (2004) õppekavareformi iseloomustab riigi tasandil kehtestatud normide taastugevdamine, vältimaks ohtu, et erinevused koolide vahel paisuvad nii suureks, et ohustavad egalitaarset haridust. Samas tugevdati nõustamist ja juhendamist (Halinen 2005).

Kindlasti tuleb rõhutada seda, et Soome mõistab õppekava palju laiemalt kui klassikalised, põhiliselt USA-st pärinevad käsitused seda on teinud (Finnish National... 2004a, b).

Paraku ei saa me erinevat kultuuri- jm tausta arvestades Soome õppekava üle võtta. Ka oleks see Eesti hariduse arengule hukatuslik selles mõttes, et siis meil ei õpitakski õppekava tegema. Vähemalt kolmes asjas peaks Eesti siiski Soome eeskujuga järgima: 1) pikaajalise paindliku ja stabiilse hariduspoliitika olemasolu; 2) erinevate sotsiaalsete jõudude üksteist toetav ja usaldusel rajanev koostöö (avaldub üld- ja kutsehariduses koolide/õpetajaskonna, ülikoolide ning avaliku võimu konstruktiivsetes töösuhetes); 3) riigi strateegiline, koordineeriv roll ja vastutus õppekavade eest ning kogu hariduse eest tervikuna.

Järeldused ja ettepanekud

Tutvumine olukorraga õppekavade valdkonnas tõstatas minu jaoks põhimõttelise küsimuse riiklike õppekavade õiguslikust subjektist, kelle pädevuses on õppekava alusväärtuste

kindlaksmääramine. Peale alus- ja üldhariduse peaks see puudutama ka põhikoolile järgnevat kutseharidust. Kuna üldhariduse riiklik õppekava on riigi asi, peaks ametnikkond selles protsessis osalema ja endale põhivastutuse võtma. Mõistagi ei saa selle ülesande täitmisest kõrvale jääda akadeemilised ringkonnad. Eesti üldhariduses on loodud kahetsusväärne olukord, kus ühe ülikooli üks keskus on sunnitud endale võtma riigi funktsioone (või mis veelgi tavatum, need võtab endale avaliku võimu vaikival heakskiidul erastruktuur). Kutsehariduses on riigi koordineeriv tegevus olnud veelgi tagasihoidlikum ning peaaegu kogu vastutus on pandud koolidele. Kahtlemata peab riik hakkama hariduses täitma neid ülesandeid, mida ükski kool üksinda täita ei saa.

Olukord õppekavade valdkonnas näitab ilmekalt, et Eesti vajab pikaajalist ja päevapoliitilistest kaalutlustest vaba haridusstrateegiat, mis tagaks haridussüsteemi stabiilsuse. Haridusstrateegia loomine, mis oleks ühtlasi õppekavaarenduse alus, tuleb lugeda hariduse arendamise prioriteetseks ülesandeks. Kindlasti tuleks õppekavaarendus seostada haridussüsteemi kui terviku arenguga, pöörates erilist tähelepanu kvaliteetse hariduse kättesaadavusele elanikkonna kõigile kihtidele. Süsteemne lähenemine eeldaks, et üldhariduskooli õppekava reformitaks koos teise taseme kutsehariduse õppekavade ja alushariduse reformimisega. Uue põlvkonna õppekava oleks minu meelest selline, kus seda oleks käsitatud koos klassi- ja koolivälise tegevusega. Meie perede olukorda arvestades oleks hea, kui õpetaja saaks palka kogu lastele pühendatud aja, mitte ainult antud tundide eest.

Kui soovime oma lapsi hoida, siis ei tohi nende arvu vähenemine kaasa tuua õpetajate koondamist ega haridusraha vähendamist. Ideaalina näen pikapäevakooli, kus kooliüksed on lastele avatud vanemate töölt tulekuni ning kus nad pedagoogi juhendamisel ja järelevalve all saavad teha kodutöid, osaleda neid arendavates huvitegevustes või lihtsalt raamatukogus lugeda ja sõpradega mängida. Mis puutub üldhariduskooli kehtivasse (2002. a) õppekavasse, siis võiks sellega jätkata rahulikult nii kaua, kuni alus-, põhi- ja keskkhariduse (hõlmab ka põhikoolijärgset kutseharidust) õppekavade süsteem valmis on, seosed järgmiste haridustasemetega tagatud ja vajalikud nn sillad nende vahele ehitatud.

Kasutatud kirjandus

Alus-, põhi- ja kesktaseme õppe riikliku õppekava üldosa (seisuga nov 2004). – <http://www.ut.ee/curriculum>.

AS Bit. Õppekavade üldosa.

Finnish National Board of Education (2004a). National Core Curriculum for Basic Education 2004. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Finnish National Board of Education (2004b). National Core Curriculum for Upper Secondary Schools 2003. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Halinen, I. (2005). The Finnish Curriculum Development Processes. Presentation at International Conference in Helsinki 14–16 March “Finland in PISA–studies – Reasons behind the Results”.

Kokkuvõte küsitlusest riikliku õppekava koolis rakendumise kohta (2004). Koostanud V. Maanso. –http://www.ekk.edu.ee/oppekavad/dokumendid/Uuring_RQKi_rakendamisest.pdf.

Linnakylä, P., Välijärvi, J. (2005). Finnish Students` Perfomance in PISA – Why Such a Success? Presentation at International Conference in Helsinki 14–16 March “Finland in PISA–studies – Reasons behind the Results”.

PISA 2003 Assessment: Finnish Students Top Achievers in the OECD (2004). Institute for Educational Reserach, University of Jyväskylä (Press release).

Põhikooli ja gümnaasiumi riiklik õppekava. – Riigi Teataja I 2002, 20, 116.

Ruus, V.–R. (2004). Eesti õppekava reform 1987–2002. – Õppimine mitmest vaatenurgast. Koost ja toim A. Liimets ja V.–R. Ruus. Tallinna Pedagoogikaülikooli Toimetised A 24, Humaniora, lk 13 –33.

Ruus, V.–R. (2005). Seitse ettepanekut üldhariduse õppekava asjus. – 21. saj andi haridus – kas haridus kõigile? Ettekannete ja artiklite kogumik. Koost V.–R. Ruus, R. Laja, K. Loogma. Tallinn: Eesti Haridusfoorum, lk 25–49.

Ruus, V., Sarv, E.–S. (2000). Changes in Estonian School Curricula (1987–1999) and Thoughts about the Future. – B. T. Beck, A. Mays. Challenge and Change in Education: The Experience of the Baltic States in the 1990`s. New York: Nova Science Publishers, pp 141–152.

Säästev Eesti 21 (2003). –
http://www.tpu.ee/editmode/teadus/SE21/IV_etapp/lopptekst.html (4.12.2003).

Koolivõrgu korrastamine – hariduse võrdse kättesaadavuse eeldus

Tiina Annus (RiTo 7), Poliitikauuringute Keskuse Praxis hariduspoliitika programmi direktor

Kui me tahame, et meie lastest saaksid elus toimetulevad ja haritud täiskasvanud, kes suudavad teha arukaid ja põhjendatud otsuseid, peame tagama nende põhiseadusliku õiguse hariduse omandamiseks.

Hariduse kättesaadavuse all mõtleme seda, et iga laps omandab elukohast ja pere sotsiaalmajanduslikust taustast sõltumata parima, oma vajaduste ja võimete kohase hariduse. Lähtudes demograafilisest olukorrast ja arvestades regionaalarengu vajadusi, peab koolivõrgu kujundamine olema tasakaalustatud ning kõiki asjast huvitatud osapooli informeeriv ja kaasav. Artikli aluseks on haridus- ja teadusministeeriumi tellimisel Poliitikauuringute Keskuses Praxis tehtud uuringu “Üldhariduskoolide võrgu korraldamine” aruanne, mille koostasid Hanna Kanep, Liis Kraut, Jaak Kliimask, Rivo Noorkõiv, Annika Paabut, Alari Paulus ja Tiina Annus.

Hariduse tõmbekeskuste kujunemist saab jälgida koolivõrgu muudatuste (koolide sulgemine ja avamine) järgi ning õpilaste koolirännet arvestades. Analüüsides kujunenud olukorda, näeme, et õpilased koonduvad üha enam linnadesse juba algklassides. Õpilaste arvu vähenemine ja munitsipaalkoolide õpilaspõhine finantseerimine riigieelarvest on viinud olukorrani, kus peaaegu igas koolis leitakse õppida soovijale vaba koht tema elukohast sõltumata. Tõenäoliselt soovivad lapsevanemad oma järeltulijad varakult üle viia väheneva õpilaste arvuga koolist vähemalt püsiva õpilaste arvuga kooli, kus ei ole karta kahanevatest ressurssidest tulenevat õppekvaliteedi langust.

Teeninduspiirkonnad ja ränne

Selleks et igal lapsel oleks temale kõige lähemal asuvas koolis koht õppimiseks, peaks igal koolil olema teeninduspiirkond. Kui teeninduspiirkondadega on kaetud kogu Eesti, on õppimisvõimalus tagatud kõigile lastele. Kooli teeninduspiirkonnas elav pere on siis kindel, et selles koolis on lapsele koht olemas. Samas ei keela seadus soovi ja võimaluse korral teise teeninduspiirkonna kooli teenuseid kasutada.

Teeninduspiirkondade puudumisel on enamasti just kool see, kes valib endale õpilased. See sunnib koole õpilaste saamiseks omavahel võistlema, parandades konkurentsitingimustes õpetamise kvaliteeti. Õpilased erinevad nii võimete kui ka püüdluste poolest ning kooli mainet hinnatakse parema puudumisel eelkõige riigieksamite tulemuste alusel, seetõttu on koolid hakanud püsivalt heade eksamitulemuste saamiseks õppida soovijaid valima. Mõnes koolis algab see juba algklassides.

Kui lugeda haridussüsteemi ülesandeks ka sotsiaalse kihistumise vähendamist ja kõigi piirkondade arengule kaasaaitamist, võib selline kooli komplekteerimine tekitada tagasilööke mõlemas valdkonnas. Kui koolidel on kindlaksmääratud teeninduspiirkonnad ja koolid ei saa õpilasi valida, sõltub õpetajate, koolipidaja ja lapsevanemate vahelisest koostööst, millise

maine kool omandab. Lapsevanemate nõudlikkus kooli suhtes toetab seega kõigi õpilaste ühtlast arengut ja paremaid õpitulemusi.

Eestis ei ole ühtegi omavalitsust, mille kõik lapsed õpiksid koduvallas või –linnas. Tulenevalt koolide arvust omavalitsuses, lapsevanemate töökoha kaugusest elukohast, laste ja nende vanemate eelistustest, kooli mainest ja veel teistest asjaoludest, ei käi kõik lapsed koolis oma teeninduspiirkonnajärgses omavalitsuses ega isegi mitte oma maakonnas. Suurima maakonnasiseste liikujate arvuga on Tartu– (2745 õpilast) ja Pärnumaa (2619 õpilast). Kokku hõlmab kooliränne 14% 2003. aastal registrisse kantud õpilastest. Esimeses kooliastmes osaleb koolirändes 3628 õpilast, kellest 94,8%–l on elukohajärgses omavalitsuses kool olemas. Teises astmes on 5375 koolirändes osalevast õpilasest elukohajärgses omavalitsuses vajaliku astme kool olemas 95,4%–l ning kolmandas astmes 7656 õpilasest 88,1%–l.

Kooliastme kasvades suureneb õpilaste ränne omavalitsusest välja. Neljas kooliaste (10.–12. klass) annab 34,6% kogu rändest, sealjuures on elukohajärgse omavalitsuse koolis gümnaasiumiaste olemas ainult 41%–l neljanda kooliastme rändajaist.

Hariduse kvaliteet

Hariduse kvaliteedi hindamine kohustab meid uurima, kas haridussüsteemis tervikuna ning koolides loodud eeldused ja tingimused tagavad, et kõigist ühiskonna liikmetest kujuneksid inimesed, kes omandatud teadmiste, oskuste, vilumuste, väärtushinnangute ja käitumishinnangute abil suudavad väärikalt toime tulla isiklikus, töö- ja ühiskonnaelus.

On kaks hariduse kvaliteeti iseloomustavat aspekti, mis rõhutavad kvaliteedi jälgimise ja hindamise tähtsust:

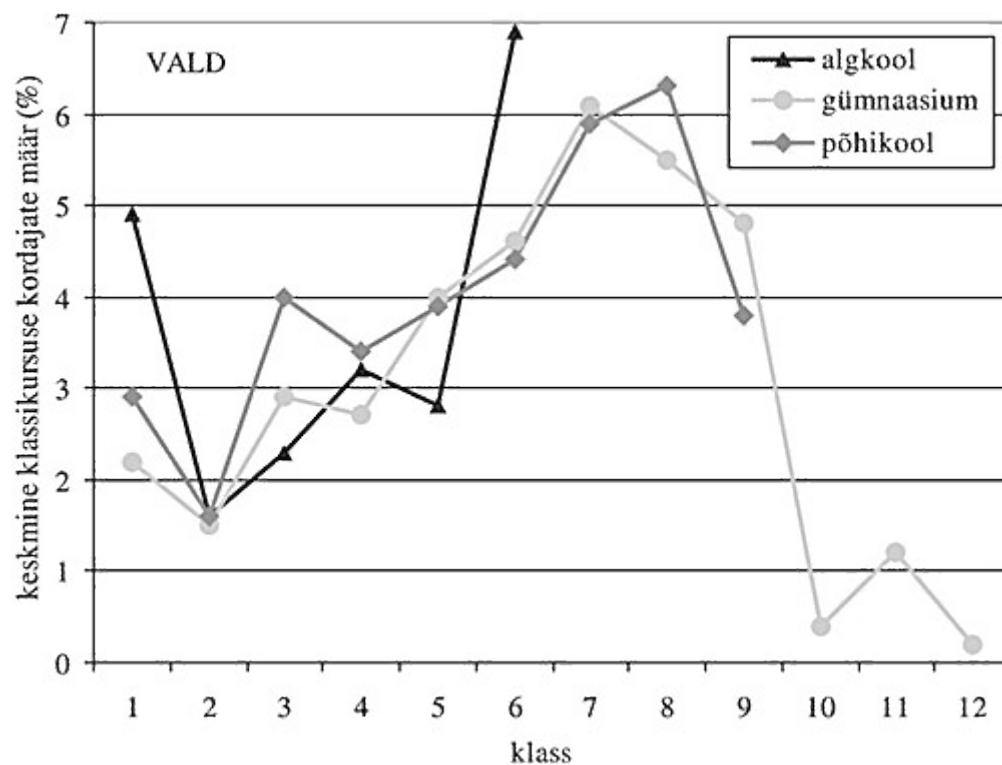
- kas iga laps jõuab kooli, et omandada seadusega ettenähtud kohustuslik haridus?
- millised valikuvõimalused haridustee jätkamiseks annab omandatud põhiharidus?

Õppeasutuses keskendub hariduse kvaliteedi hindamine sisendi (kooliküpsus), õppeprotsessi (klassikursuse kordajad, puudulikud hinded) ja väljundi (õppeasutuse lõpetanute määr õppetööd alustanutest) hindamisele, kuid selle põhjal on väga raske prognoosida, kui hästi saab kooli vilistlane oma igapäevaelus hakkama kümne aasta pärast või hiljem. Lisaks annavad haridussüsteemis osalejate rollide kihilisus ning erinevused õppeprotsessis osalevate ja kaasatud isikute (õpetaja, õpilane, lapsevanem) vahel, eriti põhihariduse tasemel (näiteks õpetaja–õpilase suur vanusevahe) võimaluse vastutuse ja mure hajutamiseks. Õpiraskuste mitteõigeaegse märkamise korral saamegi tulemuseks haridusliku kihistumise kaugemas perspektiivis.

Analüüsides üht lihtsamat indikaatorit – klassikursuse kordajate määra, mis kirjeldab õppeaasta tulemust õppija jaoks – ning seostades seda õppimise ja õpetamise kvaliteediga, ei saa tulemustega rahul olla (vt joonis 1 ja 2). Keskmise klassikursuse kordajate määr valdades asuvate põhikoolide 8. klassides ulatub 6,3%–ni ja gümnaasiumide 7. klassides 6,1%–ni õppijate arvust. Linnades asuvate põhikoolide 8. klassides ulatub see 5,8%–ni. Need

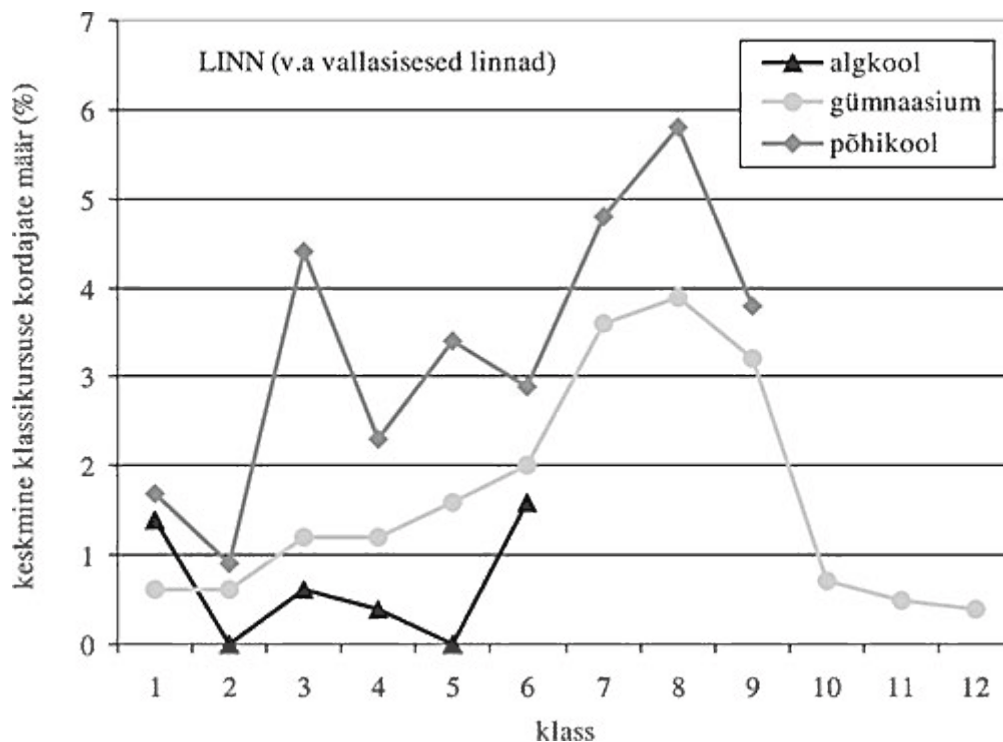
on keskmised arvud, seega on koole, kus näitajad on veelgi halvemad. Kahjuks ei ole tegemist mitte ainult ühe klassi, vaid kogu kolmanda kooliastme probleemiga. Tõenäoliselt on põhjus lihtne – koostöö õpilaste, õpetajate ja lastevanemate vahel ei suju, hoolivust ei jätku ja lihtsam on probleemi lahendamist edasi lükata. Tulemuseks on väga sage koolikohustuse lõppemine enne, kui põhiharidus omandatud.

Joonis 1. Keskmise klassikursuse kordajate määr valdades klassiti 2002/2003. õ-a (%)



ALLIKAS: Väljavõte riiklikust statistikast.

Joonis 2. Keskmine klassikursuse kordajate määr linnades klassiti 2002/2003. õ-a (%)



ALLIKAS: Väljavõte riiklikust statistikast.

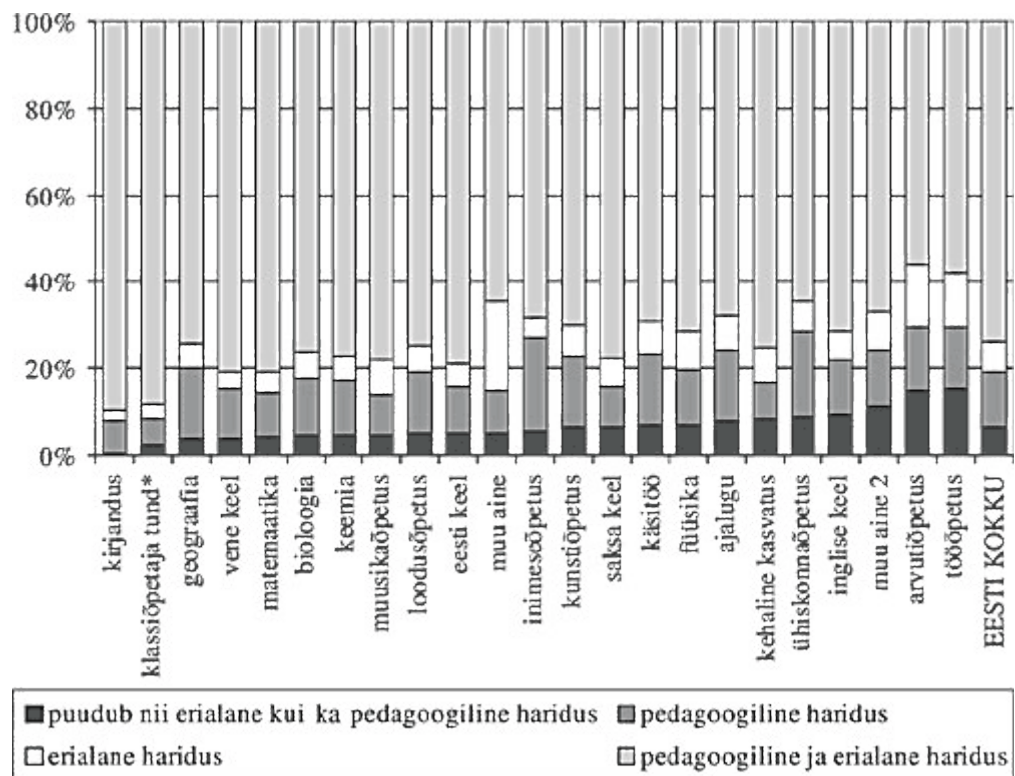
Klassikursuse kordamise põhjus võib olla ka see, et õppimisvõimalused ei ole kättesaadavad nii asukoha pärast kui ka vajaliku kvalifikatsiooniga õpetajate puudumise tõttu. Seega tuleks kogu koolivõrgu toimimist hinnata kvaliteedi seisukohast ja koolivõrgu optimeerimisel lähtuda eelkõige kvaliteetse hariduse omandamise võimaluste loomise vajadusest. Olukorras, kus õppeprotsessi kvaliteeti iseloomustavad indikaatorid osutavad tõsistele probleemidele ja õpilaste arv väheneb, on õige aeg koolivõrgu korrastamiseks radikaalseid otsuseid teha.

Noore õpetaja ootuses

Selleks et kõik õpilased omandaksid õppekavas ettenähtud oskused, teadmised ja õpiharjumuse, peavad koolides olema vajalike kutseoskustega õpetajad. Nad peavad töötama ühtse meeskonnana kõigi õpilaste õpitulemuste nimel. Kui õpetajad omavahel või võimekamate õpilaste pärast konkureerivad, on tulemuseks üksikud priimused ja palju mahajääjaid. Pedagoogide registrist 2005. aasta veebruaris tehtud väljavõtte alusel on pedagoogiline haridus 64%–l klassi- ja aineõpetajatest, 11,7%–l ei ole pedagoogilist haridust ning 24,3% kohta ei olnud võimalik registri väljavõtte põhjal järeldust teha.

Pedagoogilise ja erialase hariduseta on kõige rohkem tööõpetuse, arvutiõpetuse, inglise keele või valikainete õpetajaid. Kõige enam erialase ja pedagoogilise haridusega on kodunduse, kirjanduse, vene keele ja matemaatika ning klassiõpetajaid (joonis 3).

Joonis 3. Klassi- ja aineõpetajad õpetatava aine ning pedagoogilise ja erialase hariduse järgi 2004/2005. õ-a

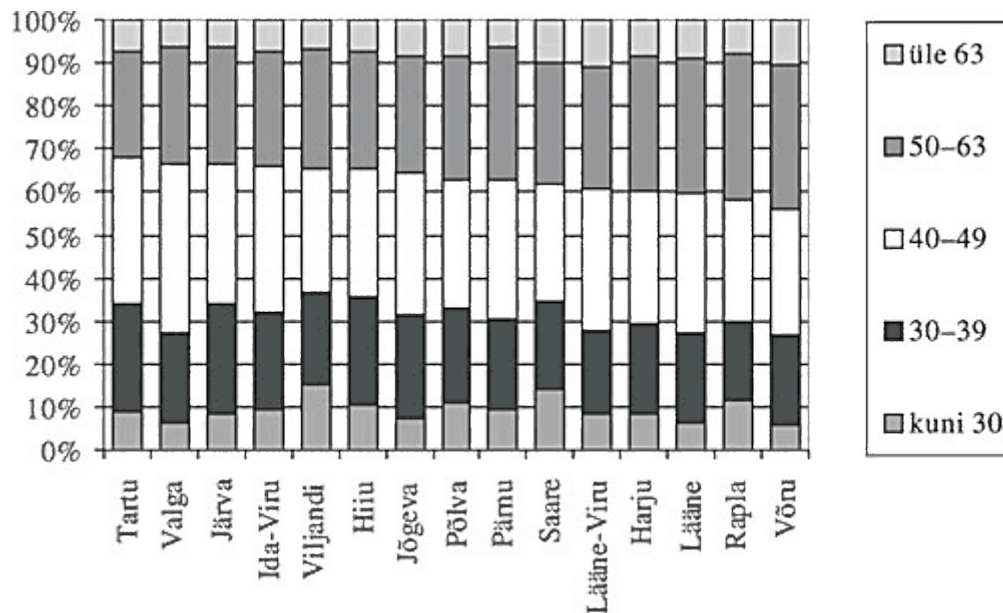


ALLIKAS: Väljavõte pedagoogide registrist (veebruari-märts 2005).

Märkus: Joonisel on ainult need ained, mille õpetajaid oli väljavõttes üle 100, klassiõpetaja tund* tähistab klassiõpetaja läbiviidud tundi, mille aine ei ole registris kirjeldatud.

Kõrgharidusega õpetajate osakaal on suurim Harju-, Tartu- ja Pärnumaal, väikseim Saare-, Põlva-, Lääne-, Valga- ja Järvamaal. Õpetajaskonna vananemise osas pole Eesti erand – üle 50-aastaste õpetajate osakaal on kasvanud 1993. aasta 27%-lt 2000. aastaks 35%-le ning pedagoogide registri 2005. aasta veebruarikuu seisu järgi vanemaealiste õpetajate arvu kasv jätkub. Alla 30-aastaste õpetajate osa kahanes 1993. aasta 23%-lt 2000. aastaks 11%-le ja oli samal tasemel ka 2005. aasta veebruaris. 2004/2005. õppeaastal on enamik õpetajaist 30-49-aastased (joonis 4). Alla 30-aastaste õpetajate osakaal on väike kõigis maakondades (eriti Lääne-, Valga- ja Võrumaal). Üle 50-aastaste õpetajate osa on eriti suur Lääne-, Võru- ja Raplamaal. Kõige rohkem kuni 30-aastaseid õpetajaid on Viljandi- ja Saaremaal.

Joonis 4. Üldhariduskoolide aine- ja klassiõpetajad vanuserühma ja maakonna lõikes 2004/2005. õ-a



ALLIKAS: Väljavõtte pedagoogide registrist (veebuar-märts 2005).

Õpetajate vanuseline struktuur õppeainete lõikes ei ole samuti ühesugune. Kõige nooremad on arvutiõpetuse õpetajad, kelle keskmine vanus jääb ainsana alla 40 aasta. Kõige rohkem on vanemaealisi õpetajaid reaal- ja loodusteadusi (füüsika, keemia, matemaatika, bioloogia, geograafia), ajalugu ning vene ja saksa keelt õpetavate pedagoogide hulgas. Õpetajate puudus loodusteaduste ja matemaatika ainevaldkondades sarnaneb teiste riikidega, nagu märgitakse ka PISA (*Programme for International Student Assessment*) 2003. aasta raportis.

Enamikus OECD riikides on Eestiga sarnased mured – õpetajaskond vananeb, töötasu on harva konkurentsivõimeline, äärealadele on keeruline õpetajaid leida ning mõne õppeaine jaoks (nt loodusteadused, matemaatika, arvutiõpetus) on kvalifitseeritud õpetajate palkamine üha keerulisem. Üht õiget teed nende probleemide lahendamiseks ei ole, sest ühe riigi edukas poliitika ei pruugi viia samade tulemusteni teises riigis. Samal ajal on ootused õpetajatele kõrged – nad peavad olema eksperdid aine(te)s, mida õpetavad, ning pidevalt värskendama oma teadmisi valdkonnas, milles on eksperdid, sest ainult nii saavad nad noori tulevaseks tööks ette valmistada.

Õpetajate pedagoogilised oskused peavad vastama uuenenud rollile, kus õpetaja ei ole mitte teadmiste edasiandja, vaid suunaja ja juhendaja, loovusele, koostööle ja õppimisele motiveerija. Õpetaja peab oskama kasutada infotehnoloogilisi vahendeid mitte ainult oma tunni ettevalmistamisel, vaid ka tunni läbiviimisel. Vähetähtis ei ole õpetaja roll kogukonna ja kooli sidustajana – lapsevanemate ja teiste kogukonna liikmete partnerina. Praegu on meil kvalifikatsiooninõuetele vastavaist õpetajaist puudus, maapiirkondades on endiselt õpetajaid, kellel on ainult keskharidus. Selleks et kooli tuleksid võimekad, loovad, hoolivad ja andekad õpetajad, tuleb alustada nende professionaalsuse ja enesekindluse suurendamisest. Õpetaja peaks olema julgustatud, märgatud, hinnatud, usaldatud ja austatud.

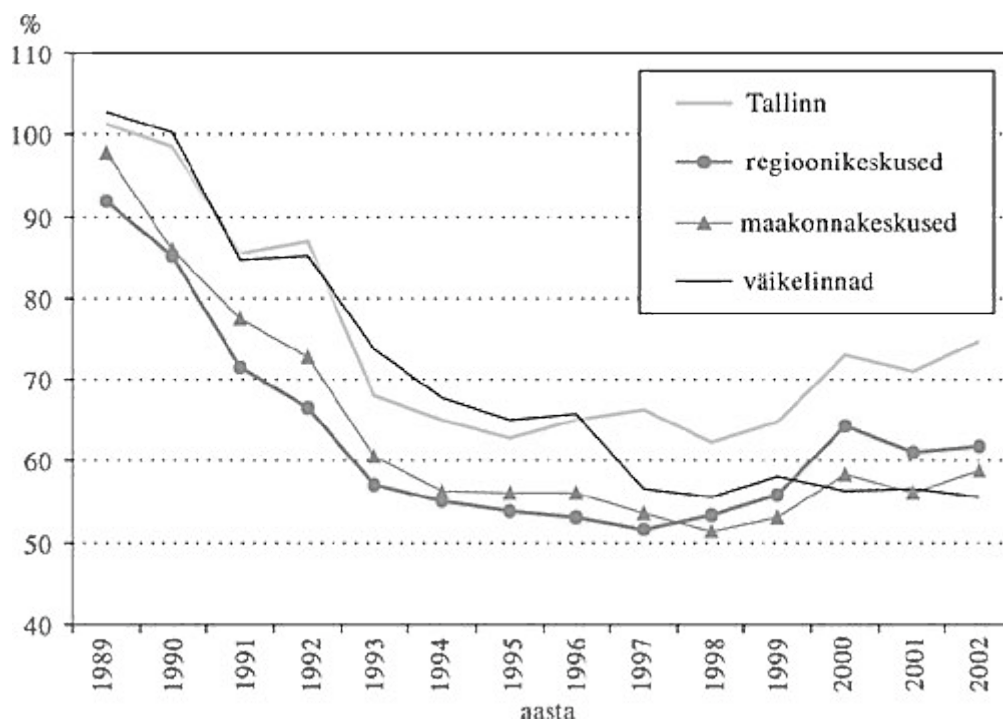
Koolivõrku kujundavad tegurid

Paljude tegurite mõjul on piirkondade demograafiline olukord erinev, vähetähtis ei ole seejuures geograafiline asend. Linnade demograafiline olukord ja arenguperspektiivid on suurel määral tingitud nende paiknemisest asustussüsteemi hierarhias ja teenindatava tagamaa suurusest, valdade olukord aga geograafilisest asendist süsteemis keskus–perifeeria (asendist suuremate linnade suhtes). Uuringus on Eesti linnad jagatud nende asendi järgi asustushierarhias nelja ning vallad geograafilise asendi järgi viide rühma.

Linnade rühmad on suurlinn (Tallinn), regioonikeskused (Pärnu, Tartu), maakonnakeskused ning üle 10 000 elanikuga linnad ja väikelinnad. Valdade rühmad on suurlinna tagamaa, regioonikeskuste Tartu ja Pärnu tagamaa, maakonnakeskuste tagamaa, vahepealse asendiga vallad, mis jäävad suuremate linnade igapäevase tööalase pendelrände areaalist väljapoole, ja ääremaa vallad, mis jäävad suurematest linnadest rohkem kui 30 km kaugusele või on piiriäärsed nn tupikvallad.

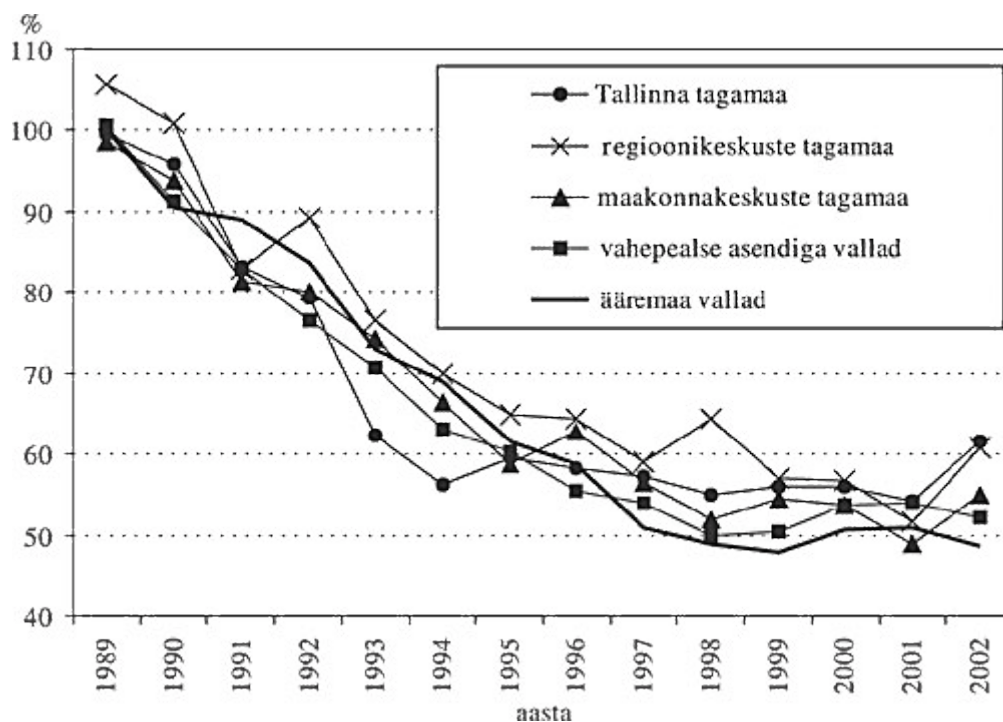
Suuremates linnades ja nende lähitagamaal on demograafilised muutused (joonised 5 ja 6) vähem negatiivsed ning seal on laste arv viimastel aastatel kasvanud (saavad lisa sisemigratsioonist). Probleemseim on olukord väikelinnades ja ääremaal. Siiski on muutuste üldsuunad üsna sarnased ning vahed (protsendipunktides) parimate ja probleemseimate territoriaalsete üksuste vahel suhteliselt väikesed. See annab tunnistust ühesugusest demograafilisest käitumisest kogu Eestis.

Joonis 5. Sündide arvu muutus linnades



Märkus: 1988. a = 100% (J. Kliimaski arvutus).

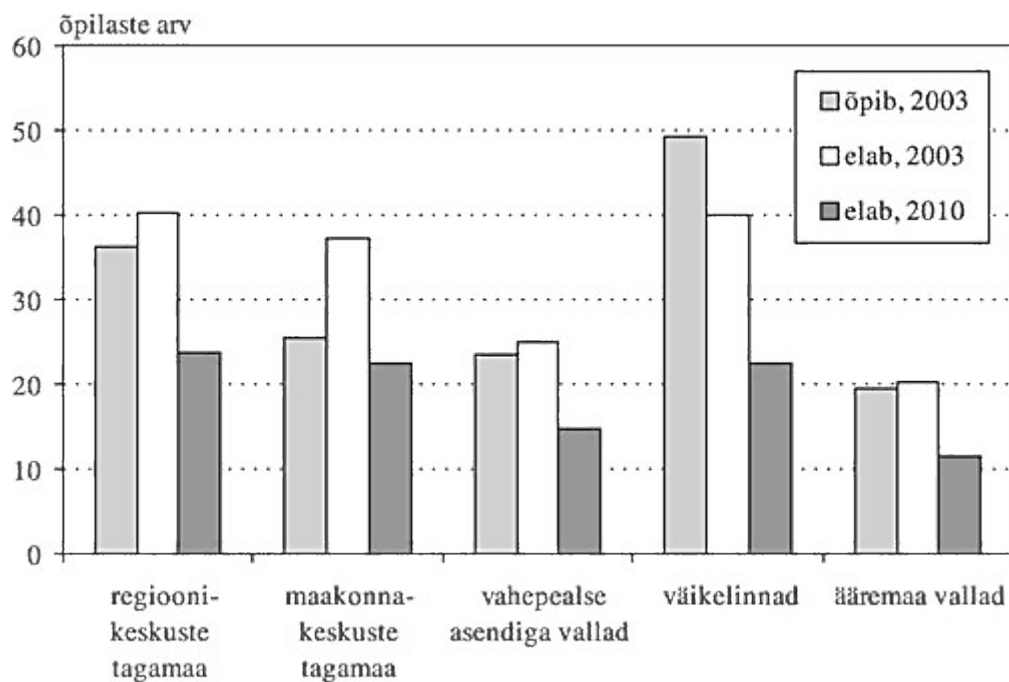
Joonis 6. Sündide arvu muutus maapiirkondades



Märkus: 1988. a = 100% (J. Kliimaski arvutus).

Põhiline osa lastest õpib (suuremates) linnades. Kolmes eeldatavasti probleemseimas rühmas – väikelinnades, vahepealse asendiga valdades ja ääremaavaldades – õpib ligikaudu 20% õpilastest. Tõenäoliselt kasvab aastaks 2010 elanike mobiilsus veelgi, mis suurendab ühtlasi linnades õppijate osakaalu, sest kasvavas konkurentsivõimelises õpilaste pärast on linnadel teatud eelised. Väga suuri vahesid õpilaste arvu muutumise tempos ja proportsioonides asularühmade vahel ei ole, selged vahed tulevad aga esile nn kriitilise massi (keskmiselt koolis õppivate õpilaste arvu) osas.

Joonis 7. 7. klassis õppijate ja linnas/vallas elavate 13-aastaste arv ühe kooli kohta 2010. a



Märkus: J. Kliimaski arvutus.

Joonisel 7 on näidatud aastaks 2010 prognoositud keskmine 7. klassi õpilaste arv kooli kohta asularühmade lõikes, millest selguvad olulised erinevused. Selge riskirühm on ääremaa vallad, kus “keskmises vallas ja keskmises koolis” õpib 2010. aastal ca 10 valitud vanuserühma õpilast. Järgnevad vahepealse asendiga asulad ja väikelinnad, kus prognoositav 7. klassi õpilaste arv on vastavalt 15 ja 20. Need kolm asularühma on põhilised, milles on demograafilises mõttes ohutsooni koolid.

Kooliasulate jätkusuutlikkus

Teisalt leidub aga mitut sama haridustasemega õppeasutust omavaid piirkondi, mis asuvad nn demograafilises ohutsoonis, aga ei ole käsitletavad erijuhtumina. Sellisel juhul tekib vajadus analüüsida piirkonna sotsiaalmajanduslikku ja demograafilist jätkusuutlikkust tulevikku silmas pidades. Lähtuda tuleb sealjuures mitte üksiku omavalitsusüksuse koolivõrgust, vaid parima valiku kindlustamiseks kooliasulate jätkusuutlikkuse hindamisel tuleb analüüsi kaasata naabruses asuvad linnad ja vallad. Eelkõige on see vajalik nende omavalitsuste puhul, mis ise ja mille naaberomavalitsused asuvad õpilaste arvu silmas pidades demograafilises ohutsoonis. See tähendab piirkonna kooliasulate võrdlemist nende jätkusuutlikkuse järgi ning alternatiivsete lahendusvariantide puhul valiku(te) tegemist. Kui asjaomaste asulate jätkusuutlikkus on enam-vähem võrdne, arvestatakse ka muid kriteeriume, näiteks õpilaste eelistusi kooli valikul ja transpordi olusid.

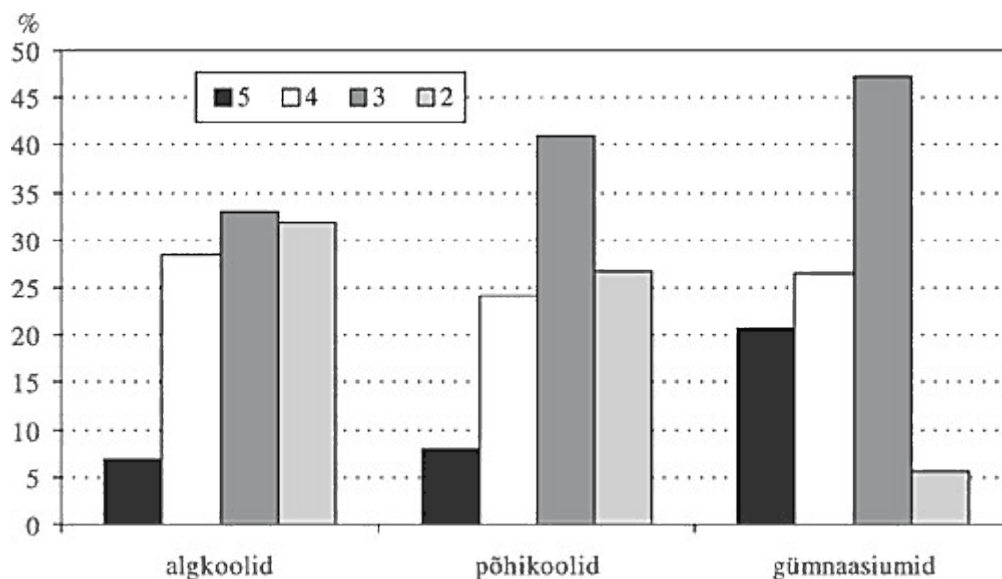
Uuringus on Eesti kooliasulad jagatud viide rühma nende kui keskuste arengupotentsiaali järgi. Selleks on kasutatud kolme valdkonna näitajaid: rahvastik, elamuehitus ja haridus. Hinnatud on ainult maa-asulate arengupotentsiaali kooliasulatena, sest väikelinnad on

enamasti küllalt suured, et tagada endale koht keskusena ja vähemalt kolme esimese klassiastme haridusasutuse asukohana. Arengupotentsiaali järgi jagunevad asularühmad järgmiselt:

- tugevad (hinne “5”), hea kasvupotentsiaaliga asulad, mis paiknevad suurte linnade, enamasti Tallinna tagamaal;
- jätkusuutlikud keskused (hinne “4”), olulised teeninduskeskused väljaspool suuremate linnade tagamaad;
- arenguvõimelised keskused (hinne “3”), mille geograafilisest asendist tulenevalt moodustub tulevaste kohalike (valla)keskuste võrgustik;
- nõrgad või väga nõrgad (hinne “2” või “1”) asulad, ei ole kohalike keskustena taastootmisvõimelised ja neil ei ole teeninduskeskusena piisavalt potentsiaali.

Harilikult on kõrgema arengupotentsiaaliga need asulad, kus on gümnaasium (joonis 8), kuigi ligi pooled neist asuvad rühmas hindegas “3”.

Joonis 8. Kooliasulate arvu jagunemine nende demograafilise ja sotsiaal-majandusliku jätkusuutlikkuse järgi



Märkus: 5 = kõrge, 4 = piisavalt kõrge, 3 = keskpärane, 2 = madal või väga madal (J. Kliimaski arvutus).

Nõrku gümnaasiumiasulaid on ainult 6% ja väga nõrku ei ole, kuid ka keskmist (hindegas “3”) rühma mõjutab sündide vähenemine asulas ja seda ümbritsevas teeninduspiirkonnas. Selgeks riskirühmaks võib pidada rühma “2” ja “1” kuuluvaid põhikooliasulaid, mida on kokku umbes veerand.

Erandid koolivõrgu korrastamisel

Haridussüsteemis on kooli ülalpidamist tagava rahastamissüsteemi määravaks aluseks õpilaste arv. Kui seosed kooli suuruse, majanduslike võimaluste ja kooli poolt võimaldatava

hariduse kvaliteedi (tulemuslikkuse) vahel oleksid selged, siis oleks see põhjendatud. Õpilaste arvu jätmine ainsaks kriteeriumiks võib hariduse kättesaadavuse muuta keeruliseks teatud osale lastest (ja/või ei ole leibkondade majanduslikke võimalusi silmas pidades aktsepteeritav). Seetõttu on otstarbekas need piirkonnad, kus õpilaste arv ei ole otsustamiseks piisav tingimus, määrata täiendavate kriteeriumide alusel ja käsitleda neid erandjuhtumitena. Erandjuhtumite määramise aluseks vajalikud täiendavad kriteeriumid on geograafiline asend, asustustihedus ja väljaspool teeninduspiirkonda koolis käivate õpilaste osatähtsus.

Vaja on üle-eestilist geograafilise asendi eri aspekte kirjeldavat ülevaadet, et erandjuhtumeid põhjendatult soovitada. Ühtlasi suunaks see tähelepanu mitte ainult koolidele, vaid haridusgeograafiale laiemalt, et pehmenendada võimalike muutuste sotsiaalseid ja regionaalseid mõjusid. Uuringus on võimalike erandstaatuses olevate piirkondade määratlemisel lähtutud kahest kriteeriumist:

- ääremaa vallad;
- piirkonnad asustustihedusega alla 8 in/km².

Need on objektiivsed kriteeriumid, mis muudavad selliste tunnustega piirkonnad teistest piirkondadest teenindusobjektide paiknemise osas vähem konkurentsivõimeliseks. Mainitud kriteeriumide kasutamise poolt räägib nende tehniline lihtsus ja ühene mõistetavus. Ääremaa ja hõrealade osatähtsus linnade/valdade koguarvust on küll suur, kuid Eesti kogurahvastikust moodustavad seal elavad inimesed väikese osa. Isegi kui arvestada, et nimekirja lisanduvad mingi muu spetsiifilise kriteeriumi järgi veel mõned erandpiirkonnad, jääb selliste piirkondade osatähtsus rahvaarvu osas väikeseks. Pealegi ei pruugi kõik kõnealused linnad/vallad või nende koolid osutada probleemseks.

Maakondade hariduse arengukavad

Koolivõrk, kvalifikatsiooninõuetele mittevastavate õpetajate olemasolu koolides, piirkondade ebaühtlane arengupotentsiaal, lastevanemate valikud lastele õppimisvõimaluse leidmisel ja demograafiline seis annavad igaüks haridussüsteemi olukorrast eri kaaluga signaale. Sellest ka vajadus koostada maakondade hariduskorralduse arengukavad, mille käigus analüüsitakse maakonna vajadusi ja noortele parimate õppimisvõimaluste loomist.

Olemasolevate koolivõrgu korrastamise kavade peamine lähtealus on rahvastikuandmed. Üldjuhul eeldatakse, et esimesse klassi minevate laste arvu määrab otseselt koolipiirkonnas/omavalitsuses sündinute arv. Tulemuseks on lühiajaline haridusproгноos, kus rahvastiku rändekomponent on vaatluse alt väljas. Kasutatud lähenemisviis ei võimalda nende kavade alusel üle-eestilist usaldusväärset pikaajalise koolivõrgu kavandamist. Viimase tarvis tuleb koostada rahvastikuprotsessi eri komponentide pikaajaline prognoos, mis on seotud ettekujutusega Eesti asustussüsteemi võimalikust tulevikust. Sealjuures on tähtis, et riik määraks regionaalpoliitilised toetused piirkondade arengu kiirendamiseks tasakaalustatud regionaalarengu põhimõttest lähtudes. Ka on koolivõrgu kujundamisel otstarbekas senisest enam tähelepanu pöörata tööjõuareaale arvestavale käsitlemisele, mis

seob töö ja elukoha ning võimaldab õppimiskoha võimalusi vaadelda varasemast märksa mobiilsemas keskkonnas (uuenenud liiklusoludes).

Et tegemist on poliitiliselt väga tundliku teemaga, on mitmed maakondlikud koolivõrgu arengukavad pigem konservatiivsed kui radikaalseid lahendusi otsivad. Positiivse asjaoluna tuleb märkida, et koolivõrgu kujundamisel nähakse kohalike omavalitsuste piire ületavat koostööd. Kooli jätkusuutlikkust käsitletakse erinevalt: ühed eelistavad esile tuua protsessi (strateegilised tegevussuunad), teised sihtväärtusi, mille poole hariduskorralduses püüelda. Peale selle hinnatakse kooli jätkusuutlikkust nii üldiste näitajate alusel kui ka spetsiifiliselt kooliastmete lõikes. Arengukavade koostajate lähenemisviisidest tulenevalt on koolivõrgu tuleviku prognoosimise läbitöötatuse aste maakonniti väga erinev, seetõttu pole arengukavad hästi võrreldavad.

Maakondlikes arengukavades kirjeldatud kooli jätkusuutlikkust iseloomustavad näitajad seonduvad esiteks objektiivse olukorraga (minimaalne õpilaste arv klassis, koolis ja kooli teeninduspiirkonnas, kooli kaugus kodust, koolikohustuse täitjate protsent, haridustee jätkajate osakaal lõpetajaist), teiseks soovitud tulevikuolukorraga (pearaha vastavus kooli ülalpidamiskuludele, nõuetele vastavate õpetajate olemasolu, kooli teeninduspiirkonna elujõulisus, haldusterritoriaalne aspekt ja omavalitsusepoolne kooli rahastamisvõime). Koolide jätkusuutlikkuse kvalitatiivset poolt hinnates räägitakse füüsilisest ja sotsiaalsest õpikeskkonnast, ootustest õpetajate ja lastevanemate suhtes, kooli tunnustatusest ühiskonnas, kooli seotusest väliskeskkonnaga. Gümnaasiumide puhul hinnatakse nende akadeemilisust, süvaõppe valdkonna olemasolu ning kutse-eelse õppe võimaldamist.

Kõige olulisem järeldus olemasolevatest arengukavadest: koolivõrgu optimeerimisel tuleb riigi ja kohalike omavalitsuste vahel saavutada konsensus kvaliteetse hariduse tagamise miinimumkriteeriumides. See annab riigile, koolipidajale ja koolile teadmise, millised on osapoolte kohustused ja nende täitmiseks vajalikud ressursid.

Analüütiline mudel

Uuringu käigus koostud analüütilise mudeli abil saab hinnata koolide ja õpetajate arvu, lähtudes peamistest koolivõrku kujundavatest objektiivsetest teguritest – õpilaste arvust ja seadustiku normidest. Enamik norme, mis koolivõrgu kujunemist otseselt mõjutavad, sisalduvad põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses. Need on kooli moodustamise miinimumnõue, klassi suurus ja õpilaste nädalakoormus. Vabariigi Valitsuse määrusega on kehtestatud õpetajate koormusnõuded ning sotsiaalministri määrusega õpilase jalgsi käidava koolitee pikkuse norm. Mainitud normidest pole mudelis arvesse võetud koolitee pikkust, seda ei saa käsitleda koolitranspordi korraldusest eraldiseisvana. Igale õpilasele koolitranspordi korraldamine on ülesanne, mis tuleb lahendada koos otsusega kooli pidamise kohta. Mudelis puuduvad ka liitklassid ning klassi suuruse uut piirnormi on rakendatud kõigi põhikooli klasside juures üleminekuajata.

Hüpoteetilise koolivõrgu konstrueerimiseks tuli kõigepealt piiritleda võimalikud koolitüübid. Koolitüüpide kattuvuse tõttu kooliastmete lõikes oli vaja määrata, millises järjekorras eri tüüpi koole moodustada. Mudeli koostamist raskendas asjaolu, et puudub norm, mis

piiritleb kooli suuruse. Tegelikult kujuneb kooli suurus teeninduspiirkonna asustustiheduse ja näitaja järgi, millele seadustiku normidest vastab kõige paremini koolitee pikkuse piirang. Viimane on aga eelmainitud põhjusel käesolevas kontekstis ebasobiv. Lahendamist vajas küsimus, millistel juhtudel ja kuidas arvestada õpilaste rännet kohalike omavalitsuste vahel.

Mudeli abil leiti hüpoteetiline koolivõrk 2003/2004. õppeaasta kohta. Õpilaste arvu vähenemise taustal pakub huvi, milline on koolivõrk lähitulevikus. Seetõttu on tehtud täiendavaid arvutusi eeldusel, et õpilaste arv stabiliseerub praeguse esimese klassi õpilaste arvu tasemele. Teisisõnu, aluseks on võetud 2003/2004. õ-a I klassi õpilaste arv, mille põhjal eeldatakse, et sama palju lapsi õpib tulevikus ka II-IX klassis ning gümnaasiumiastmes 60% sellest. Prognoos vastab seega 2014/2015. õppeaastale, kui 2003/2004. õ-a I klassi õpilased on jõudnud XII klassi.

Modelleerimise põhjal tuleks enam tähelepanu pöörata järgmistele asjaoludele:

- kehtivate koolitüüpide kattumine kooliastmeti tekitab täiendava konkureerimise õpilaste pärast, mille tagajärjel koolid alatäituvad, seetõttu on konkureerimise ots-tarbeks kaheldav (suund vähem kattuvatele koolitüüpidele võimaldaks koolivõrku paremini korraldada);
- algkoolide jaoks muudab astmeti konkureerimise veelgi kriitilisemaks ühelt poolt väiksem õpilaste arv madalamatel kooliastmetel ning teisalt suurem kattumuste arv esimeses ja teises kooliastmes (kõige nõrgem positsioon on 3-klassilisel algkoolil, sest pole koolitüüpi, mis algaks neljandast klassist);
- ligi 10% omavalitsustes on laste arv liiga väike, et seal oleks kehtivatest normidest lähtudes võimalik kooli moodustada;
- mudeli hinnang koolide arvule ja täiskoormuse ekvivalendis õpetajate arvule erines tegelikest arvudest suhteliselt vähe, küll aga erinesid koolide arvud koolitüüpide lõikes – mudeli järgi oleks põhikooli rohkem ja gümnaasiumiastmega koole vähem (õpetajate osas oli erinevus mudeli ja tegelike andmete vahel märkimisväärne suurima asustustihedusega omavalitsuste rühmas);
- prognoos 2014/2015. õppeaastaks näitab, et koolide ja õpetajate arv väheneb 32%, õpilaste arv 26%.

Koolivõrgu optimeerimine vajab kogukondade koostööd

Kirjeldatud analüütiline mudel võimaldab prognoosida koolide arvu eri koolitüüpide korral ning osutab selgelt tagajärjele, mille sündide vähenemine endaga kaasa toob. Igal juhul tuleb ootamatuste ärahoidmiseks tegelda kogu koolivõrgu planeerimisega õigeaegselt, et tagada kõigile lastele hariduse omandamiseks parimad tingimused koolikorralduse efektiivsust (ka õpilaste arvu vähenemist) ja õppe kvaliteeti arvestades.

Tähtsad on nii kvalitatiivsed kui ka kvantitatiivsed eesmärgid. Koolivõrgu kvantitatiivsete näitajate (koolitusvajadus, eelarve, kättesaadavus jne) kavandamisel on määravad hariduse sisuga seotud küsimused. Koolivõrgu ümberkorralduste põhimõtted peaksid olema:

1. terviklikkus – vanuserühmade terviklik käsitus, kooli arendamise seos muude eluvaldkondadega piirkonnas, koolikohustuse täitmise tagamine hariduskorralduse uuendamisel;
2. demokraatlikkus – uuenduste kavandamise ja elluviimise käigus kogu informatsiooni pidev jagamine asjasse puutuvaile, nende kaasamine aruteludesse ja otsustamise viimine kohalikule tasandile nii palju kui võimalik;
3. kestvus – planeerimise pidev jälgimine, täpsustamine ja täiendamine;
4. paindlikkus – uute tingimuste ja olude ilmnemisel nendega arvestamine.

Muudatused on põhjendatud siis, kui need tagavad õppimise ja õpetamise kvaliteedi, hariduse kättesaadavuse, koolide ja haridussüsteemi efektiivsuse, õpikeskkonna turvalisuse ja tervislikkuse ning turvalise koolitee. Samal ajal on koolivõrgu plaan aluseks vajalike investeeringute kavandamisel, sest muudatuste elluviimine nõuab aega ja vahendeid. Teades, milline on situatsioon, millised on olulised mõjutegurid loetletud indikaatorite väärtustele, saab püstitada kujundatavale koolivõrgule uued kvantitatiivsed eesmärgid.

Koolivõrgu planeerimise aluseks on vanuserühmade suurus nii riigi, maakonna kui ka kohaliku omavalitsuse tasandil. Laste arv, kes lähema 6–7 aasta jooksul kooli tulevad, on teada, laste arvu prognoos seniste trendide ja sarnases situatsioonis olevate riikide demograafiliste muutuste järgi tuleb koostada. Migratsioon maakonna ja riigi tasandil ning haridusliku erivajadusega laste arvu prognoos aitavad täpsustada vajalike õpetajate arvu ja koolikeskkonna sobivaks muutmise kulutusi.

Nende andmete alusel saame järgmise 10–15 aasta õpilaste arvud (klassiti) kõigil kooliastmetel halduskorralduse kõige väiksemas üksuses.

Õpilaste prognoositud arvude põhjal tuleb teha otsus, milline peaks olema koolivõrk omavalitsuse ja maakonna tasandil – kus peavad koolid asuma (koolitee pikkust arvestades). Sellega oleme saanud hüpoteetilise koolivõrgu, eri kooliastmete ja koolitüüpide õpilaste arvu. Hinnata tuleb olemasolevad koolihooned, et saada teavet vajalike investeeringute kohta.

Olemasoleva ja hüpoteetilise koolivõrgu võrdluse ning saadud tulemuste alusel tuleb analüüsida:

- tulemusindikaatoreid, arvestades seatud eesmäärke;
- alternatiivseid lahendusi õpilaste asukohtades prognoosi kohaselt;
- investeeringute vajadust iga alternatiivi korral;
- alternatiivsete investeeringute majanduslikke tagajärgi;
- koolitranspordi vajadust.

Õpetajate arv tuleb prognoosida hüpoteetilise koolivõrgu õpilaste arvust, õppekavast ja seaduses kehtestatud normkoormusest lähtudes. Enne lõplikku otsust koolivõrgus kavandatavate muudatuste puhul tuleb kindlasti hinnata rahalises väärtuses kõiki koolivõrgu optimeerimise tagajärgi. Vajalikud analüüsid peavad sisaldama järgmiste kulutuste arvutusi:

õpetajate ja muu personali palk, õpikute ja muude materjalide kulu, transpordikulu, koolitoit ja majanduskulu õpilase kohta.

Kui kulu–tulu arvutuste tulemusena saadakse summa, mida on võimalik koolivõrku reformides kokku hoida, tuleb vabanev raha planeerida lisavahenditeks kvaliteedi tõstmisel ja õppimisvõimaluste kättesaadavuse kindlustamisel ning täiendavateks investeeringuteks koolihoonetesse ja õpetamise tehnoloogiatesse.

Koolivõrgu optimeerimine tuleneb eelkõige objektiivsetest vajadustest, aga puudutab ebamugavalt paljusid inimesi, kõigepealt paljusid õpilasi ja nende vanemaid, kes peavad ümberkorralduste tagajärjel muutma oma elukorraldust, et lapsed kooli jõuaksid ja uue kollektiiviga harjuksid. Teiseks avaldab koolivõrgu optimeerimine suurt mõju õpetajate töökohtadele ja nende asukohale. Seetõttu võivad ümberkorralduste kavandajad kohata ägedaid vastaseid, kes teevad kõik, et harjumuspärane olukord säiliks. Koolivõrgu optimeerimise tulemuslikkust tuleb selgitada täpselt kõigile osapooltele – lastevanematele, kooliperele, kogukonna liikmetele. Selgitusi peavad toetama hariduse kvaliteedi ja kättesaadavuse paranemist ning haridussüsteemi tõhusamaks, ökonoomsemaks ja turvalisemaks muutumist kirjeldavad indikaatorid.

Et säilitada laste arvu vähenedes piisava suurusega kool ja tagada õppe kvaliteet, tuleb naaberomavalitsustel koolivõrgu optimeerimisel rohkem koostööd teha. Koostöö ning informeerimise läbimõeldud korraldamisega saab maandada lastevanemate hulgas ümberkorraldustega seotud ebamugavustest tekkivaid pingeid. Vabanevate ruumide ja hoonete edasise kasutuse plaani koostamisel on kogukonna abi ideede genereerimisel hädavajalik. Seetõttu tuleb ümberkorralduste kavandamisse kaasata nii kohaliku omavalitsuse ametnikud ja koolide direktorid kui ka õpetajad, õpilased ja lastevanemad. Otsustusprotsessi saab kiirendada, kui kõigil osapooltel on teadmisi muudatuste põhjuste kohta.

Aktiivne sekkumine

Analüüsinud olemasolevat koolivõrku ja selle muutusi, sündimuse järsku langust ja sellest tulenevat õpilaste arvu jätkuvat vähenemist ning õpilaste koolirännet koolikorralduse põhimõtetest tulenevalt, oleme jõudnud seisukohale, et võrdseid õppimisvõimalusi tagav koolivõrk võib teoks saada aktiivse sekkumise stsenaariumi alusel.

Stsenaariumi edukuse eeldus on laiapõhjaline arusaam terviklikust üleriigilisest koolivõrgust, mis lähtub vajadusest tagada kõigile õppijaile hariduse võrdne kättesaadavus. Võrdne õppimisvõimaluste kättesaadavus tähendab erandstaatus kehtestamist vähemarenenud piirkondades paiknevatele koolidele. Kuna meetmed, mida tuleb teatud piirkondades koolide allesjäämiseks rakendada, ei ole kogu haridussüsteemile eraldatavate vahenditega võrreldes väga kulukad, võib sellist poliitikat pidada hariduse valdkondlikuks poliitikaks regionaalpoliitikas. Vähemarenenud piirkondade arengu mõjutamine ainult hariduspoliitiliste otsustega ei pruugi aga pikema aja jooksul parimat tulemust anda. Seepärast on muudatuste kestvuse huvides vaja teha koostööd regionaalpoliitika suunajatega.

Hästi koordineeritud koostöö tervikliku koolivõrgu loomisel lähtub järgmistest põhimõtetest:

- kõigile lastele võrdsed võimalused kohustusliku põhihariduse omandamiseks;
- õppijate hooliv ja inimväärne kohtlemine ja nende individuaalsust arvestav õppekorraldus põhihariduse omandamisel;
- mitteseleviivsus põhihariduse tagamisel, s.t igal õppijal on koolikoht elupaigale lähimas koolis;
- kohustusliku tasuta põhihariduse omandamiseks vajalike möödapääsmatute eeltingimuste täitmine (õppevahendid, kvalifitseeritud pedagoog, vajaduse korral koolitransport, koolitoit, kooliarst);
- õppekavade sisu ajakohasus ja riiklikult finantseeritud õppekavade/õppekohtade vastavus piirkonna tasakaalustatud arengule;
- õpetamise ja õppimise kõrge tase, võimaluste tagamine huvitegevuseks;
- õppija arengule orienteeritud hindamine;
- hariduskorralduse kaalutletud regionaalne perspektiiv, kõigi osapoolte kaasamine.

Soovitused koolivõrgu korrastamiseks

Üldhariduskoolides õppijaile on tõmbekeskusteks kujunenud Tallinn, Tartu ja Pärnu. Suur osa Ida-Virumaa õpilasi on koondunud linnadesse, piirkonnakoolid ei ole aga teiste maakondade õpilastele tõmbekeskusteks. Vabatahtliku õpirände suur ulatus kohustusliku põhihariduse osas tõstatab küsimuse Eesti tasakaalustatud arengu võimalikkusest tulevikus.

Eri koolitüüpide kooliastmete kattumus sunnib koole omavahel konkureerima õpilaste, eriti esimeste klasside õpilaste pärast. Haridustee jätkamisel eri tüüpi koolide mis tahes kooliastet lõpetades ei ole kõik lapsed võrdses tingimustes. Paljud neist peavad kooli vahetama, sest kodukoolis ei ole järgmist astet. Otstarbekas oleks lahutada kooliastmed omaette koolideks. Alustada võiks gümnaasiumiastme lahutamisega põhikoolist ning lahendada põhihariduse omandamise võimalus allesjäävate põhikoolide ja nende filiaalideks olevate algkoolide baasil.

Ülemise kooliastme sulgemise teel mis tahes üksikut kooli ümber korraldades on väga tõenäoline, et lapsevanemad valivad allesjäänud kooliastmetes õppivatele lastele ikkagi teise kooli, kus kõrgemad kooliastmed on olemas, et tagada lapsele õppimisvõimalus kuni gümnaasiumiastme lõpuni. Nii väheneb allesjäänud klassides õppijate arv ja algab õpiränne. Seda probleemi ei ole võimalik lahendada, kuni on kattuvate kooliastmetega koolitüübid.

Kooli teeninduspiirkonna kehtestamine kohustusliku hariduse osas peab tagama igale lapsele koha elupaigale lähimas koolis ja koolipidajale suurema täpsuse pikaajalises planeerimises.

Noorte karjäärivalikuga seotud õppimisvõimalused avarduksid ja oleksid tunduvalt enam kaalutletud, kui lähtuda koolipiirkonna käsitlesest, kus vähemalt üld- ja kutsekeskhariduse korraldus oleks koordineeritud ja juhitud ühest institutsioonist. Gümnaasiumiastme lahutamine esimesest kolmest kooliastmest oleks esimene samm sellise võimaluse loomiseks. Koolipiirkonnad võiksid kujuneda kohalike omavalitsuste koostöös, lähtuvalt

piirkonna sotsiaal-majanduslikust ja ajaloolisest ühtekuuluvusest ning võttes arvesse Eestis kujunenud tööjõuareale.

Kvalifikatsiooninõuetele mittevastavate õpetajate olemasolu koolides on signaal sellest, et õpetajate töökorraldus ei ole rahuldaval tasemel. Hoolitsemine selle eest, et igas koolis oleksid pädevad ja motiveeritud õpetajad, kes suudavad juhendada õpilaste igapäevast koolitööd, on kõigi kooliga seotud administraatorite (koolitajad, koolipidaja, koolijuht) esmaülesanne. Õpetajate asjatundlikkus ja tasakaalukus on õpirõõmu loomise ja olemasolu alus igas koolis.

Soovides riigi tasakaalustatud regionaalset arengut, tuleb erilist tähelepanu pöörata väga heade õppimistingimuste tagamisele hõre- ja äärealade valdades elavatele lastele. Need alad ei tohi saada õpilasvaenuliku piirkonna kuulsust, et sellega viimaseid noori peresid sundida sealt ära kolima. Lisaks eri finantseerimisskeemile tuleb äärealadel leida alternatiivseid õppimisvõimalusi näiteks infotehnoloogiliste vahendite abil.

Koolivõrgu korrastamiseks vajalikud arvutused peavad lähtuma ühtsest, täpselt määratud andmestikust, mille koordineeritud kogumine võimaldab andmete kvaliteedi kontrolli. Ainult tõese andmestiku alusel saab teha põhjendatud otsustusi. Hädavajalik on registrite ristikasutuse tagamine, et välistada aja- ja ressursimahuka korduva informatsiooni kogumine.

Kõiki loetletud muudatusi tervikliku ja ühtse koolivõrgu nimel on võimalik ellu viia ainult siis, kui omavalitsuste ja maakondade alustatud tegevusele oma koolivõrgu ja hariduselu korraldamisel lisandub riigi tasandilt koordineeritud koostöö, mis viibki koolipiirkondade tekkimisele.

Kasutatud kirjandus

Kunnan koulusuunnittelu (1970). Toimituskunta P. Ruuhijärvi, L. Lehtisalo, K. Riipinen. Helsinki: Kouluhallitus, Suunnittelutoimisto.

OECD (2001). Teachers for Tomorrow's Schools. Analysis of the World Education Indicators 2001 Edition.

OECD (2004). Learning for Tomorrow's World. First Results from PISA 2003. – <http://www.oecd.org/dataoecd/1/60/34002216.pdf>.

Pitkänen, K. (2004). National Board of Education "Optimisation of School Network". Käsikiri.

Sotsiaalse infrastruktuuri hindamine Eesti maa-asulates (2004). Pärnu.

Üldhariduskoolide võrgu korraldamine (2005). Lõpparuanne. Koost T. Annus, H. Kanep, L. Kraut, J. Kliimask, R. Noorkõiv, A. Paabut, A. Paulus. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS. – http://www.praxis.ee/index.php?page_id=1090&menu_id=140&lang=et.

Kodanike ja kodanikeühenduste kaasamine poliitika kujundamisse Eestis

Eveli Illing (RiTo 9), Poliitikauuringute Keskuse Praxis ekspert

Reesi Lepa (RiTo 11), Poliitikauuringute Keskuse Praxis ekspert

Eestis ei ole tõhusalt kaasatud kodanikke ja kodanikeühendusi selliste otsuste tegemisse, mis vähendaksid rahva võõrandumist võimust ning tagaksid seaduste parema rakendatavuse ja täitmise.

Avatud Eesti Fondi algatusel ja toel korraldasid Praxise eksperdid möödunud aastal uuringu kodanike ja kodanikeühenduste kaasamisest Eestis ning mujal, et heita valgust sellega seotud probleemidele ja pakkuda oma lahendusi. Analüüsi ministriumide ametnike, Riigikogu liikmete ja huvirühmade hinnanguid otsuste tegemise kaasamisele Eestis, kaardistati ja analüüsi kaasamisprotseduure ning nendega seotud probleeme, teiste riikide kogemusi arvestades tehti ettepanekuid valitsuse ja parlamendi tasandil kaasamisprotseduuride ühtlustamiseks, tõhustamiseks ja lihtsustamiseks ning ühiste kaasamis põhimõtete sõnastamiseks (Lepa, Illing *et al* 2004). Uuringu täistekstiga saab tutvuda ka Internetis (www.praxis.ee/kaasamine).

Et kaasamist tõhustada ja huvirühmadele võimalikult lihtsaks teha, tuleks kehtestada üldised kaasamise põhimõtted. Eestis pole ühtseid reegleid, mis soodustaksid osalemist ning aitaksid riigi otsustusprotsesse avatuks ja läbipaistvaks muuta. Uuringust selgus, et riigiasutustel on kaasatavate organisatsioonide ring välja kujunenud ning väiksemal ja uutel huvirühmadel on osaleda keeruline. Kui riik piirdub ainult kindlate huvirühmade kaasamisega, võib Eestis rääkida korporatiivsest kaasamisest, vastupidi enamikule Euroopa riikidele, kus suund on avatumale ja laiaulatuslikumale kaasamisele.

Mida rohkem huvirühmi ühiskonnas on, seda enam kasutatakse kaasamiseks ja osalemiseks eri vahendeid ja vorme (Hughes 1994, viidatud Casey 1998, 60). Kaasamise põhialus on omavahel võistlevaile huvidele ja prioriteetidele arutelufoorumi loomine ning kokkuvõttes otsuse või õigusakti suhtes huvirühmade tasakaalustatud kokkuleppe saavutamine (Catt, Murphy 2003, 408).

Osalusdemokraatia

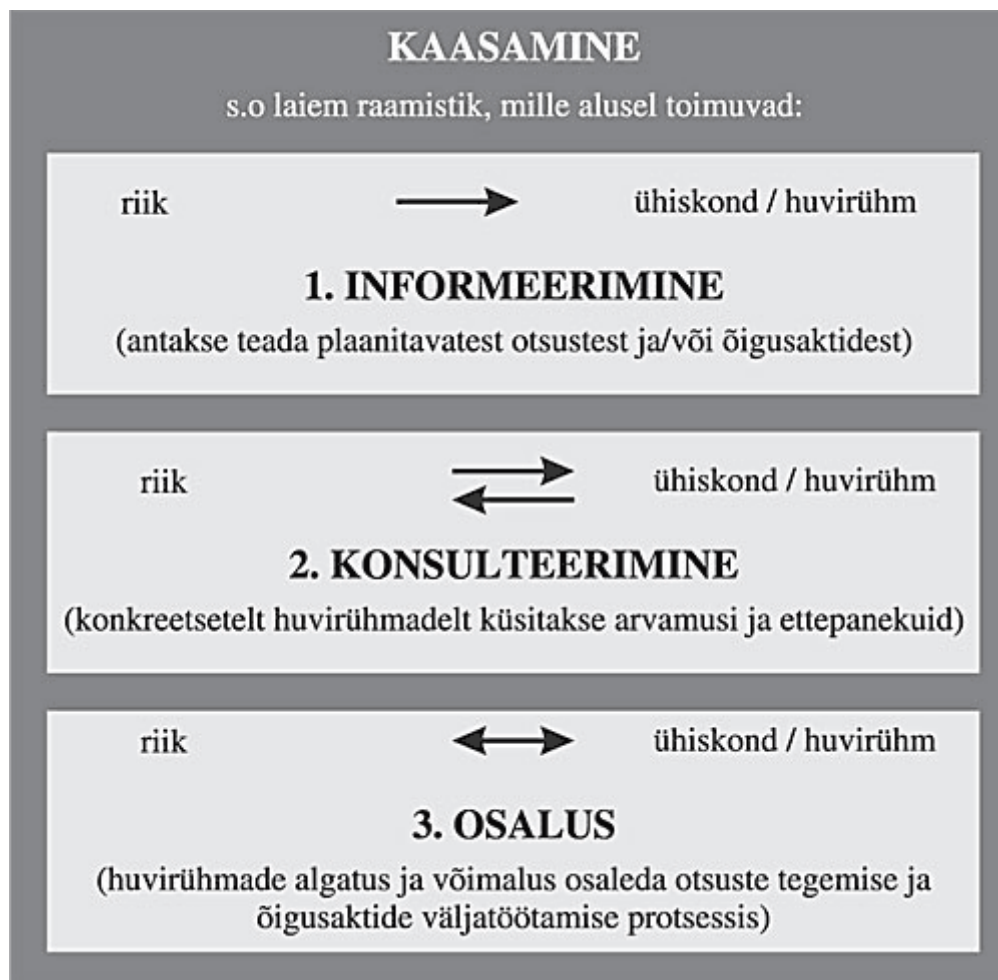
Võimalikult laiaulatuslik ja tõhus kaasamine on muutunud poliitikate kujundamise eelduseks (Bishop, Davis 2001). Demokraatlikku süsteemi ei saa säilitada, kui paljude inimeste või suurema osa elanikkonna huve ei arvestata (Rueschemeyer 1998, 10). Pealegi ei osaleta demokraatlikes riikides poliitikate kujundamises ja otsustusprotsessides üksnes valimiste ajal. Sageli on valimistevaheline periood palju tõhusam poliitiliste otsuste ja õigusloome mõjutamise aeg. Tunnustatud demokraatiateoreetiku Robert Dahli arvates ei ole tähtis mitte ainult osalusdemokraatia toimimine, vaid ka see, millised tingimused on huvirühmadele kindlustatud. Tähelepanu tuleb pöörata sellele, kuidas osalemine toimib, mida osalemine pakub ja kuidas inimesed protsessi hindavad (Dahl 1989, 108–115).

Ühiskonnas on palju rühmi ning nende tegutsemise eesmärgid on tihti vastandlikud. Riigi ülesanne on tuvastada nende esinduslikkus ja pädevus ning valida välja need, kellega poliitika kujundamise l konsulteerida. Väga tähtis on, millist ühiskondlikku kaasamisvormi riigis kasutatakse – avatud pluralistlikku või kindlaksmääratud huvirühmade ringiga neokorporatistlikku süsteemi –, sest sellest sõltub tihti rühmade mitmekesisus ühiskonnas (Casey 1998, 12–17). Osalusdemokraatia põhimõtetest lähtudes on kahe süsteemi puhul osalemise võimalused erinevad: neokorporatistliku süsteemi põhirõhk on sellel, et lõppotsustes kajastuksid eri rühmade huvid, pluralistlik süsteem rõhutab rohkem osalust ja huvirühmade paljusust.

Kaasamise raamistik ja põhimõtted

Kaasamine otsusetegemise protsessidesse on mahukas töö ja sellel on mitu vormi. Lähtudes teoreetilistest tasanditest ning kaasamisvormide põhimõttest, oleme aluseks võtnud n–ö kaasamise laiema raamistiku, mis koosneb kolmest komponendist: huvirühmade informeerimine, huvirühmadega konsulteerimine ja huvirühmade osalemine (vt joonist).

Joonis. Kaasamise raamistik



Selline jaotus on kõige selgemalt välja joonistunud OECD materjalides (OECD 2001, 15–16; Vergez 2002). Informeerimine kujutab endast ühepoolset suhet – riik teavitab huvirühmi oma tegevusest, aga tagasisidet huvirühmadelt ei oota. Samal ajal on informeerimine eelduseks, et rääkida tõhusast kaasamisest ja teavitatud osalemisest. Konsulteerimine on tõhus viis probleemi identifitseerimiseks, valitsuse sekkumisvajaduse hindamiseks ning seejärel parimate tegevusplaanide ja –vahendite valimiseks. Konsulteerimise puhul küsitakse huvirühmade seisukohti, kuid nendega alati ei arvestata. Osalemise puhul võib rääkida huvirühmade initsiatiivist suhtlemise alustamiseks ning aktiivsete kahepoolsete suhete arendamiseks valitsuse või parlamendiga. Mida rohkem ja paremini on kõik kolm komponenti ühes otsustusprotsessis esindatud, seda suuremast kaasamisest saame rääkida.

Kaasamise eesmärk peab olema ühene ja täpselt sõnastatud, selle alusel saab huvirühmi identifitseerida (nt kõik kodanikud, maaelanikkond, noored, ettevõtjad vms) ning sobivaid kaasamisvorme ja –vahendeid valida (OECD 2001, 40–45). Eesmärgi seadmisel ei tohi olla liialt ambitsioonikas, et mitte alusetuid ootusi äratada ja hilisemat pettumust põhjustada.

Kaasamisel on tähtis tasakaalustatus (OECD 2001, 97). Otsustamist ei tohi tugevasti mõjutada valitsusvälised huvirühmad, kes lähtuvad oma kitsast huvist, mitte sellest, mis on kasulik ühiskonnale. Samal ajal ei tohi tekkida olukorda, et rühmad, keda tehtavad otsused ja uued seadused otseselt puudutama hakkavad, ei saa enne otsuste vastuvõtmist üldse arvamust avaldada. Tasakaalustatud kaasamine peab olema poliitikate kujundamise ja otsustusprotsessi loomulik osa, mis aitab hilisemaid probleeme vältida.

Ettepanekud “musta auku”

Tõhus kaasamine on pigem suhtumine ja lähenemisviis kui tehnika. Kaasamisprotsesside integreerimine poliitikate kujundamisse nõuab poliitikuilt ja ametnikelt pühendumist ning planeerimist juba varases staadiumis. Samal ajal peavad ka huvirühmad oma võimekust ja oskusi tõhusaks kaasamisprotsessis osalemiseks arendama.

Kaasamise peamiste eesmärkide, avatud ja läbipaistava otsuste tegemise ning kodanike usalduse ja demokraatia kvaliteedi suurendamise kõrval on olulised järgmised aspektid:

- kaasamise ajastamine: millal kaasata ning milline on huvirühmadele ettepanekute esitamiseks vajalik aeg, viimase puhul on valitsus ja parlament ning huvirühmad tihti eri seisukohtadel;
- tagasiside, s.t ettepanekud ei tohi kaduda “musta auku”;
- huvirühmade väljaselgitamine. Otsused, keda kaasata, teha juhtumipõhiselt, kuid siiski üldiselt mõistetavaist kriteeriumidest lähtudes (OECD 2001, 42–43; Catt, Murphy 2003, 410). Vältida liiga suurt ja ka liiga vähest kaasamist (Bishop, Davis 2001). Suure arvu ja eri huvidega rühmade kaasamist on keerulisem ellu viia, kuid tulemus põhineb suuremal konsensusel. Väiksemaid ja spetsiifilisi (fookus)rühmi on lihtsam kindlaksmääratud teema de puhul kasutada. Kui oluliste küsimuste ring mingi probleemi puhul liialt kitsalt määrata, võivad mõned huvirühmad ja eksperdid, kelle teadmisi vaja oleks, välja jääda;

- kaasamisprotsessi hindamist tuleb planeerida varakult, arendada välja lihtne hindamismeetod, sõnastada kriteeriumid, mida hinnatakse, ning kehtestada kvaliteedistandardid, mille suhtes edukust hinnatakse (Caddy 2003, vt ka OECD 2001, 47–48);
- nii kaasajate kui ka kaasatavate teadlikkus protsessi eesmärkidest ja põhimõtetest (Commission... 2000, 9–11; 2002, 24);
- kaasamist soosiva kultuuri olemasolu, osalejate üldine huvi osaleda ning eri huvirühmade vaateid tasakaalustada.

Kaasamisprotsessiga võivad kaasneda ohud (OECD 1997, 219; OECD 2002, 160; OECD 2003, 77, 81; Casey 2004, 251–252; Walters, Sudweeks 1996, 447); kui häid põhimõtteid ei järgita, võib tulemus olla soovitule vastupidine.

Osalemise kaudu vastutama

Üks ohte on nn kaasamisväsimus, mis tekib, kui huvirühmad, kellelt arvamusi ja kommentaare küsitakse, tunnetavad, et põhjalik vastamine käib neile üle jõu ja nad ei suuda neile esitatud nõudmisi täita või kui nende ettepanekuid pole arvesse võetud ja arvestamata jätmist põhjendatud.

Tihti on koostöö lõppotsusele jõudm isel pingeline. Mida raskemad on läbirääkimised riigi ja huvirühmade ning huvirühmade endi vahel mingi poliitika valimiseks, seda rohkem huvirühmad tunnetavad, et nende panus on olnud oluline konsensus ja kõiki rahuldava tulemuse saavutamisel. Kui inimesed on aktiivselt kaasatud, võivad nad aktsepteerida lõppotsust isegi siis, kui nad ise oleksid eelistanud mõnda teist lahendust.

Kokkuvõttes on kaasamisel palju plusse, sest see toob infot, ekspertiisi ja alternatiivseid lahendusi neilt, keda õigusakt mõjutama hakkab, aitab tuvastada õigusakti mõjusid ning leida ühiselt parim lahendus ühiskonnale, tagab seaduste parema rakendatavuse ja täitmise, suurendab valitsuse vastutust, läbipaistvust ja avatust, tugevdab selle kaudu kodanike usaldust riigi vastu ning suurendab lõppkokkuvõttes demokraatia ja poliitikate/otsuste kvaliteeti (OECD 1995, 18; OECD 2001, 18–20; Pratchett 1999, 616–634).

Kodanikke võib kaasata ka kaasamisprotsessi enda pärast – diskussiooni arendamiseks, et otsuste tegemisel laia ja avalikku arutelu kasutada. Debati eesmärk on arusaadavate ja aktsepteeritavate argumentide esitamine, oskus teiste väited ära kuulata, neisse austavalt suhtuda ja vastu vaielda ning lõpuks vaba diskussiooni käigus ratsionaalsele, kõiki osapooli rahuldavale seisukohale jõuda (Habermas 2001, 39; Bohman 1998, 414). Sellist kaasamise vormi võib nimetada ka deliberatiivseks ehk nõupidamisdemokraatiaks, mille üks põhiteoreetikuid on Jürgen Habermas.

Kaasamine suurendab vabatahtlikku seadustega nõustumist (OECD 2002, 149), vähendades sanktsioonide rakendamise vajadust. Näiteks peaks väärtushinnanguid puudutavate otsuste tegemisel osalema ka laiem elanikkond, sest otsuseid aktsepteeritakse ainult siis, kui need langevad kokku kogukonna üldiste väärtushinnangutega. Poliitilistes protsessides ja valitsemises osalemise kaudu õpivad huvirühmad oma valikute ja otsuste eest vastutama.

Kaasamise vormid

Vormide ja vahendite valik on kaasamisprotsessis tihti võtmetähtsusega, sest see võib määrata protsessi iseloomu ja osalevate huvirühmade ringi. Ei ole ühte kindlat kaasamise vormi ega vahendit, mida igas olukorras kasutada (PUMA 2001; OECD 2003, 82). Tihti tuleb vorme ja vahendeid kombineerida, arvestades sealjuures kohalikke traditsioone ja praktikat, huvirühmade eripära ja ressursse. Sotsiaalse kapitali olemasolu puhul ja tehnoloogia arenedes on põhimõtteliselt võimalik tagada kõigi huvirühmade osalemist.

Kaasamisvormid jagunevad ainult tagasiside saamise ja konsulteerimise ning aktiivse osalemise vormideks (Kaasamisvormid: ülevaade ja kasutusvõimalused 2005; Lepa, Illing *et al* 2004, 27–36):

1. konsulteerimine (ainult tagasiside saamine): arvamusuuringud, küsimustikud, kirjalik konsulteerimine;
2. konsulteerimine: mitteametlik konsulteerimine; nõuandvad kogud; avalikud kuulamised; fookusrühmad; intervjuud; kodanike paneelid; ettevõtete paneelid; töörühmad, seminarid ja konverentsid; referendumid;
3. aktiivne osalemine: kodanike foorumid, konsensuskonverentsid, nn kodanike kohtud, plaanimise rakukesed, visioneerimine.

Otsest kohustust Eestis pole

Eesti seaduste kohaselt ei ole huvirühmade kaasamine õigusaktide ja poliitikadokumentide väljatöötamisse kohustuslik. Üldise kohustuse puudumisest hoolimata leiab viiteid osalusdemokraatia elementidele ning kaasamisele nii põhiseadusest ja valitsuse reglemendist kui ka valitsuse ja Riigikogu normitehnika eeskirjadest. Ministeeriumide kaasamisalast tegevust näib olevat soodustanud ka Euroopa Komisjoni struktuurifondide üldmäärus, mis nõuab sotsiaalsete partnerite kaasatust riikliku arengukava koostamisse (Eesti riiklik arengukava – RTL 2004, 19). Koostööpartneritega konsulteeriti nii arengukava eesmärkide ja prioriteetide kindlaksmääramisel kui ka eelnõu osas.

Riigikogu kodukorra seadus võimaldab komisjonidel kaasata kõiki vajalikke huvirühmi ja eksperte. Valitsuse reglemendi järgi tuleb eelnõu kooskõlastada riigiasutustega ja kohalike omavalitsuste üleriigiliste liitudega, vajaduse korral esitatakse eelnõu arvamuse saamiseks ka teistele asjaomastele institutsioonidele. Valitsuse ja suuremate ettevõtlusorganisatsioonide vahel sõlmitud memorandumil alusel on välja kujunenud tava kooskõlastada eelnõu suuremate ettevõtlusorganisatsioonidega. Memorandumit on püütud uuendada iga valitsuse ajal ning selle täitmist on muu hulgas jälginud ka Riigikantselei (<http://www.ettk.ee/et/kokkulepped/2004/06/item17840>).

Seega ei ole eelnõu koostajail otsest kohustust huvirühmi eelnõude väljatöötamisse kaasata. Samas on valdkondi, kus rahvusvahelised konventsioonid ja seadused kaasamisnõude ühel või teisel viisil sätestavad. Peale eelnimetatud kokkulepete ning rahvusvaheliste konventsioonide ja seaduste on peamisi kaasamise arengut soodustavaid dokumente 2002. aastal Riigikogu kinnitatud Eesti kodanikuühiskonna arengukontseptsioon (EKAK), kus on

eesmärkidena kirjas “kodanikualgatuse ja osalusdemokraatia arendamine; kodanike ja nende ühenduste laialdasem kaasamine poliitikate ja õigusaktide väljatöötamis-, teostamis- ja analüüsiprotsessi ning selleks vajalike teabekanalite ja mehhanismide arendamine”. Ühtlasi on seal välja toodud, kuidas saab avalik võim kodanikuühiskonda oma otsustus- ja seadusloomeprotsessi paremini kaasata. EKAK-i rakendusküsimustega tegeleb 2003. aasta hilissügisest alates valitsuse ja kodanikeühenduste ühiskomisjon ning rakendamist on asunud uurima ka Riigikogus moodustatud EKAK-i toetusrühm. Ülevaade ühiskomisjoni tööst on komisjoni teenindava siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse ja regionaalarengu osakonna veebilehel (<http://www.sisemin.gov.ee/atp/?id=5635>).

Kolm kirjalikku küsitlust

Kaasamise kaardistamiseks ning probleemide ja vajaduste väljaselgitamiseks korraldati 2004. aasta mais–juunis kaasamise raamistikule (vt joonist) tuginedes kolm kirjalikku küsitlust. Ministeeriumidele, Riigikogule ja mittetulundusühendustele saadetud küsimustikud on kättesaadavad ka Internetis (<http://www.praxis.ee/kaasamine>).

Riigikogu valim (Lepa, Illing *et al*/2004, 91–93) hõlmas komisjonide esimehi ja aseesimehi (neile saadeti 22 küsimustikku) ning fraktsioonide esimehi (6 küsimustikku). Tagasi saadi 20 täidetud ankeeti. Ministeeriumide valim koosnes nende osakondade juhatajaist, kes tegelevad konkreetse poliitikavaldkonnaga ning peaksid selle valdkonna huvirühmi kaasama poliitikate kujundamisse ja õigusaktide ettevalmistamisse. Ministeeriumide osakondade juhatajaile saadeti 75 küsimustikku, millest laekus täidetuna 39. Et nii Riigikogu kui ka ministeeriumide puhul oli tegemist suhteliselt väikese valimiga, on igal vastusel suur kaal. Kohati seab valimi väiksus piirangud andmete statistilisele analüüsile.

Mittetulundusühenduste küsitlus korraldati postiküsitlusena ning see hõlmas võimalikult paljusid üle-eestilisi mittetulundusühenduste esindus- ja katusorganisatsioone (organisatsioone, millel on liikmesorganisatsioone). Küsitleti ka üleriigilisi ettevõtjate ja tööandjate organisatsioone, kutsealaühendusi ning ametiühinguid. Saadud andmete põhjal koostati 656 organisatsiooni hõlmav valim. Täidetuna saadi tagasi 136 küsimustikku. Analüüsi arvandmete tõlgendamisel on arvestatud ka antud uuringu küsimustiku avatud küsimuste vastuseid, uuringu järelduste ja soovitude testimise arutelusid (ajavahemikus 29.10.–12.11.2004 korraldati Riigikogu liikmete, ministeeriumide ametnike, huvirühmade ja Eesti e-kaasamise ekspertidega viis arutelu) ning majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi ettevõtlushuvisid esindavate organisatsioonide küsimustikule laekunud samalaadsete küsimuste vastuseid.

Kaasamise alused Eestis

Uuringu põhjal võib öelda, et Eesti õigusaktides on olemas kaasamise üldine raamistik, kuid see on pigem soovitusliku iseloomuga. Huvirühmad oma osalemise võimalusi eriti kõrgelt ei hinda. Üksikutes valdkondades on ka kokkuleppeid, kuid koostöö on tulenenud pigem ühenduste endi tugevusest või rahvusvahelistest kohustustest kui valitsuse sihiteadlikust poliitikast.

Peamine kaasamise alus on nii ametnike kui ka huvirühmade arvates väljakujunenud koostöö ja isiklikud kontaktid. Oodatust märksa väiksem on riigi tasandil koostöökokkulepete mõju (nt EKAK), mis võiks suurt huvirühmade ringi hõlma tes mängida tähtsat rolli ning mille pakutavaid võimalusi saavad kasutada kõik osapooled, kuid mida huvirühmad ja Riigikogu liikmed ei pea paraku kaasamise aluseks.

Eestis suhtutakse kaasamisse pragmaatiliselt – kaasajad näevad selles eelkõige võimalust parandada seadusloome kvaliteeti, maandada pingeid ja suurendada huvirühmade vastutust, samal ajal kui huvirühmad soovivad paremini esindada oma organisatsioonide huve. Huvirühmad ei usu, et neid kaasatakse selleks, et kokkuvõttes ühiskonnale parim lahendus saavutada, ning nad ei põhjenda sellega ka oma osalemist. Teatavat ühiskondlikku vastutust huvirühmad siiski tajuvad, kuigi see ei ole neile kõige tähtsam. Huvirühmade arvates kaasa takse neid peamiselt nende endi aktiivsuse tõttu.

Arvamus kui tasuline teenus

Kaasamise puhul on oluline faktor aeg. Tähtis on see, millal, millises õigusloomefaasis huvirühmi kaasatakse ning kui palju aega antakse neile vastamiseks ja ettepanekute saatmiseks.

Huvirühmad tahavad otsustusprotsessides osaleda võimalikult vara. Ametnike arvates kaasataksegi huvirühmi enamasti poliitika kujundamise algfaasis, huvirühmade endi hinnangul see nii ei ole. Ametnike arvates kaasneb varase kaasamisega oht, et veel tooreid ideid käsitletakse valmis otsustena. Vastasseisud võivad muidugi tekkida, kuid eesmärk peaks olema erimeelsuste lahendamine protsessi algul ja pingete vähendamine protsessi lõpus. Hiline kaasamine vähendab huvirühmade võimalusi poliitikate kujundamist varases staadiumis mõjutada.

Riigikogu liikmete hinnangul antakse huvirühmadele arvamuse avaldamiseks tavaliselt kümme päeva, väljakujunenud koostööpartnereile isegi rohkem, ministriumide osakonnajuhatajate arvates kaks nädalat. Huvirühmade arvates võiks anda rohkem kui kaks nädalat, tegelikult antakse enamasti ainult nädal. Neis riikides, kus on välja töötatud kaasamise hea tava või kaasamise eeskirjad (nt Suurbritannia ja Soome, ka Euroopa Liidu miinimumstandardid), ulatub huvirühmadele antav minimaalne aeg neljast nädalast kolme kuuni.

Uuringu tule musena võib öelda, et Eestis on välja kujunenud suur huvirühmade ring, keda kaasatakse. Neile lisandub aeg-ajalt uusi koostööpartnereid. Parema meelega kaasatakse esindusorganisatsioone, kuid k indlaid reegleid ei ole. Arvesse võetakse: a) huvirühmade ekspertiisi, b) huvirühmade endi aktiivsust ning c) huvirühma esind usulatust. V ältida tuleks olukorda, kus kaasatakse ühtesid ja samu huvirühmi või neid, kellega vaated kõige rohkem kokku langevad, jättes niimoodi mõne teise seisukoha esindajad algusest peale teadlikult kaasatavate ringist välja.

Riigikogu komisjonid ja ministriumid kaasavad endi sõnul kõige sagedamini eksperte (vt tabel 1). Samas ei ole alati selge, keda ekspertide all mõeldakse. Tuleb teha vahet, kas

kaasamisel peetakse silmas laiema konsensuse saavutamist või soovitakse mingi kindla eelnõu või otsuse väljatöötamiseks kaasata kitsast ekspertide ringi ning laia konsensuse otsimine ei ole sel juhul primaarne.

Küsimustike vastustest tuli muu hulgas välja huvirühmade soov saada oma ekspertarvamuste kui teenuse eest tasu.

Huvirühmade kaasamist nende arvamuste teadasaamiseks ei saa käsitada professionaalse ekspertiisina, viimane eeldab objektiivset konkreetse poliitikavaldkonna või –küsimuste analüüsi, selle eest ollakse valmis ka tasuma. Huvirühmade kaasamise eesmärk on teine.

Tabel 1. Kui tihti on teie komisjonis/osakonnas seaduste, arengukavade jms dokumentide ettevalmistamisse kaasatud (alati + tihti %).

	Riigi- kogu	Riigi- kogu	Ministee- riumid	Ministee- riumid
	%	arv	%	arv
eksperte	75	15	74	29
eriala- ja kutseliite	65	13	67	26
ettevõtjate üleriigilisi esindusorganisatsioone	60	12	41	16
mittetulundusühenduste valdkondlikke liite	55	11	36	14
mittetulundusühenduste esindusorganisatsioone	50	10	44	17
äriettevõtete liite	30	6	36	14
üksikuid mittetulundusühendusi / sihtasutusi	30	6	41	16
ametiühingud	25	5	31	12
väikseid äriettevõtteid	20	4	5	2
keskmise suurusega äriettevõtteid	15	3	15	6
suuri äriettevõtteid	10	2	18	7
teisi huvirühmi	10	2	10	4
poliitikuid, erakondi			31	12

Läbipaistmatu ja suletud

Huvirühmad saavad infot kõige sagedamini otse ministeeriumidelt või suuremate katusorganisatsioonide kaudu ja üksnes väikese osa Riigikogult.

Suhtlemise algatamises on Riigikogu roll mõneti vastuoluline. Nimelt saadavad huvirühmad väga tihti ise ettepanekuid Riigikogu komisjonidele, samal ajal neilt kaasamist ja suhtlemise algatamist kõige vähem eeldades (vt tabel 2). Seega peetakse Riigikogu ja selle komisjone huvirühmade kaasajana suhteliselt passiivseks, kuid leitakse, et neile ettepanekute saatmine on tõhus.

Tabel 2. Kellelt peaks tulema algatus suhtlemiseks ning õigusloomes ja otsuste tegemises osalemiseks (valida kaks tähtsuse järjekorras)?

	Riigikogu	Riigikogu	Ministee- riumid	Ministee- riumid	Huvi- rühmad	Huvi- rühmad
	%	arv	%	arv	%	arv
Huvirühmadelt	75	15	41	16	60	82
Riigikogult	65	13			15	21
Ministeeriumitelt	50	10	77	30	73	99
Muu / raske öelda	10	2	18	7	25	34

Kuigi kaasamisvahendina kasutatakse palju nõuandvate töörühmade ja komisjonide moodustamist, on nii Riigikogu kui ka ministeeriumide puhul tähtsal kohal siiski mitteametlik suhtlemine huvirühmadega (vt tabel 3 ja 4). See on suhteliselt läbipaistmatu ja suletud protseduur, kus mõnel huvirühmal võib olla otsustele pika aja jooksul väga suur mõju. Elektrooniliste foorumite kasutamine on vähe levinud ning avalikule foorumile ministeeriumid oma infot ja materjale eriti tihti välja ei pane.

Tabel 3. Kui tihti kasutatakse teie komisjonis/fraktsioonis kaasamiseks järgmisi kanaleid (tihti + alati)?

	vastanute	
	arv	%
Themis	1	5
TOM	2	10

Siht / huvirühma e-küsitlus	2	10
e-Õigus	3	15
Riigikogu veebilehel loodud foorum	3	15
Nõuandvate kogude kasutamine	4	20
Huvirühma informeerimine neid huvitava seaduseelnõu arutelust Riigikogus	5	25
Komisjoni avalikud kuulamised, kohtumised, seminarid, ümarlauad	10	50
Huvirühmade kutsumine komisjoni koosolekule	14	70
Mitteametlikud telefonikõned	16	80
Mitteametlikud kohtumised	18	90
Mitteametlik e-kirjade teel suhtlemine	18	90

Tabel 4. Kui tihti kasutatakse teie osakonnas kaasamiseks järgmisi kanaleid (tihti + alati)?

	vastanute	
	arv	%
Mitteametlik e-kirjade teel suhtlemine	34	87
Mitteametlikud telefonikõned	33	85
Komisjonid, töörühmad	32	82
Mitteametlikud kohtumised	31	80
Avalikud kohtumised, arutelud jms	29	74
Osapoolte läbirääkimised	23	59
e-Õigus	22	56
Antakse avalikuks kommenteerimiseks tegevuskavasid jms	19	49
Nõukogud	10	26
Ministeeriumi oma foorum	9	23
Portaal TOM	1	3

Huvirühmad on aktiivses arutelus osalismest väga huvitatud, lootes nii otsustajaid kõige tõhusamalt mõjutada. Siin võib tekkida oma võimekuse ülehindamise oht, sest aktiivne ja tõhus arutelus osalemine on tihti ajamahukas ning nõuab tõsist keskendumist. Seetõttu võivad huvirühmad valesti hinnata oma suutlikkust suhteliselt lühikese aja jooksul suhteliselt palju ära teha.

Kõige tihedamini saadavad Riigikogu komisjonid huvirühmadele

a) materjale koos kutsega kokkusaamiseks, b) seaduseelnõusid koos seletuskirjaga, c) seaduseelnõusid, arengukavasid vms koos küsimustega. Ministeeriumid saadavad a) määruse eelnõusid, b) kooskõlastusfaasis olevate seaduseelnõude tekste ja seletuskirju, c) täpsustavaid küsimusi. K oos saadetavate dokumentidega tehakse üsna tihti ettepanek kohtumiseks. Huvirühmad eelistavad eelnõu täistekst e koos täpsustavate küsimustega ning eelnõu sid koos seletuskirjaga, kus sisaldub ka mõjude analüüs. Tegelikult saavad huvirühmad enda hinnangul kõige sagedamini kooskõlastamisfaasis seaduseelnõu või määruse teksti koos seletuskirjaga.

Näiline ja tegelik kaasamine

Eestis räägitakse kaasamise puhul tihti huvirühmade ja kodanike informeerimisest, aga mitte nende tegelikust osalusest otsustusprotsessis. Ehedalt illustreerivad seda elektrooniliste kaasamisvahendite võimalused. Ministeeriumide ja Riigikogu veebilehed ning e-Õigus toimivad peamiselt informeerimise vahendina, TOM-i ja Themist kui konsulteerimist ja osalemist toetavaid elektroonilisi vahendeid kasutavad otsusetegijad vähe, seetõttu on need tukkuvaks olekus (Lepa, Illing *et al* 2004, 78–89).

Mitmes rahvusvahelises võrdluses on Eestit korduvalt esile toodud kui head e-vahendite rakendajat. Kaasamise puhul riputatakse info ja materjalid Internetti ning eeldatakse, et huvirühmad leiavad need sealt ise üles. Ent nagu näitas uuringu käigus tehtud ministeeriumide veebilehtede analüüs, võivad kodulehed olla arvestatavad infoallikad, kuid väga harva soodustavad nad kaasamist. Huvirühmade arvates võiks olla ühtne Interneti-leht, kus oleks väljas kogu kaasamise info ning mille kaudu saaks osaleda. Sellisel veebilehel on mõtte aga ainult siis, kui info on veebis kirjas lihtsalt ja selgelt ning huvirühmi teavitatakse uue info lisamisest. See tähendab, et paljud huvirühmad ei suuda pidevalt keerulisi juriidilise sisuga lehti jälgida. Kaasamist takistab ka see, et nii avalikul sektoril kui ka huvirühmadel napib kogemusi. Kõik huvirühmad ei ole veel välja kujunenud, seetõttu ei pruugi riigil alati ollagi partnerit, keda kaasata.

Huvirühmadelt tagasisidena saadud infot, kommentaare ja soovitusi hindab enamik Riigikogu ja ministeeriumide esindajaid asjalikuks ja kasulikuks ning kinnitab, et need kajastuvad ka otsustes. Ettepanekute arvestamisest eelistatakse teavitada mitteametlikult. Sa mal ajal leiab üsna suur osa huvirühmi, et nende seisukohtadega arvestatakse, kuid

tagasisidet antakse harva. Tagasisidet saadakse üksnes ise küsides, eriti selgelt ilmneb tagasiside saamise probleem Riigikogu puhul.

Ametiühingud leiavad teistega võrreldes sagedamini oma arvamuste tagasisidet õigusaktide seletuskirjades, mis tuleneb ametiühingute kaasamise pikaajalisest traditsioonist ja mitmetest õigusaktidest, mille kohaselt peab seletuskirjas sisalduma ametiühingutega konsulteerimine. Ministeeriumi ja Riigikogu arvates suurendab igale huvirühmale eraldi tagasiside andmine töökoormust, sestap on soovitatav anda tagasisidet korraga ja ametlikult. See suurendab ka avatust ja läbipaistvust. Huvirühmade rahulolul on aga selge seos sellega, kui varases poliitika kujundamise staadiumis neid otsustusprotsessi kaasatakse.

Pigem suhtumine kui tehnika

Kaasamise planeerimise ja hindamisega ei ole meil seni süstemaatiliselt tegeldud. Ka miinimumnõuete kehtestamise mõte on Eestis veel uus, sest kaasamise põhimõtted ja praktika ei ole ühtselt juurdunud. Uuringust järeldus, et Riigikogu liikmed suhtuvad kaasamise n-ö hea tava loomise mõttesse suhteliselt positiivselt, ministeeriumide tasandil on vastuseis ühtsete reeglite või eeskirjade paikapanemise vastu suurem (leitakse, et mingid põhimõtted võiksid olla kokku lepitud, kuid lähtuda tuleks pigem olukorrast ja vajadustest). Huvirühmad peavad vajalikuks konsulteerimise miinimumnõudeid, milles väljenduksid eelkõige info operatiivne liikumine, konsulteerimise aeg, tagasiside kohustuslikkus jms. Praxise soovitude põhjal on Riigikantselei alustanud ühtsete kaasamis põhimõtete väljatöötamist.

Kokkuvõttes võib öelda, et kaasamine on arenev ning järjest teadlikumalt korraldatav tegevus, mille puhul on olulised protsessi tõhusus ja vahendite valik. Rohkem tähelepanu tuleks pöörata kaasamise planeerimisele ning kaasamisprotsessi hindamisele, millega seni süstemaatiliselt tegeldud ei ole.

Kuigi huvirühmad ise ei hinda endi kaasamist eriti heaks, võib nii ministeeriumide osakonnajuhatajate kui ka Riigikogu komisjonide esimeeste arvates praeguse olukorraga üldjoontes siiski rahul olla. Tõde ongi ilmselt kahe arvamuse vahepeal: kuigi Eestis on kaasamise tõhustamiseks arenguruumi, on viimasel ajal areng olnud igati positiivne. Tasakaalustatud kaasamine peaks olema poliitikate kujundamise ja otsuste tegemise protsessi loomulik osa ning aitama vältida hilisemaid probleeme. Tõhus kaasamine on pigem suhtumine ja lähenemisviis kui tehnika.

Miinimumsoovitused

Kui rääkida miinimumsoovitustest kaasamise korrastamiseks Eestis, siis teooriale, teiste riikide kogemustele ja Eesti uuringule toetudes soovitame kõigepealt sõnastada kaasamise üldpõhimõtted, millest saavad lähtuda nii ametnikud ja poliitikud kui ka organisatsioonid, kes tahavad õigusaktide ja poliitikadokumentide väljatöötamises osaleda.

Soovitused täidesaatvale võimule:

- sõnastada üldised kaasamis põhimõtted, eristades huvide esindamist ja tasustatavat ekspertiisi;
- hoolitseda, et kaasamine oleks koordineeritud ühtselt kogu riigis;
- kaasamise vahendid kombineerida teemast ja huvirühmade iseloomust lähtuvalt;
- paremini kasutada ja arendada olemasolevaid e-vahendeid;
- parandada ja lihtsustada ministeeriumide veebilehtede ülesehitust, anda rohkem infot osalemisvõimaluste kohta ja suurendada nende läbipaistvust; avaldada ka kaasamise tulemused;
- luua ühine kaasamisalast infot haldav veebivärv, mis annaks ülevaate ettevalmistatavatest õigusaktidest ja poliitikadokumentidest ning sealjuures toimuvatest *online* –konsultatsioonidest;
- teha igas ministeeriumis *online* – konsultatsioone 2–3 olulisema eelnõu kohta;
- luua valdkonnapõhised avalikud e-listid, kuhu huvirühmad võiksid lisada oma kontaktandmed ning kaasarääkimissoovid (teemad).

Soovitused seadusandlikule võimule:

- koostada infost ja osalemisest huvitatud huvirühmade nimekirjad, kust Riigikogu liikmed saavad vajaduse korral kiiresti teavet neid huvitavate ühenduste kohta;
- korraldada arutelusid seaduste rakendamise eest vastutavate ministeeriumide ja seaduste rakendusalas tegutsevate kodanikeühendustega;
- viia läbi kogu kaasamisprotsessi hindamine;
- tuua otsustamise juurde ka neid huvirühmi, keda täitevvõim ei ole kaasanud;
- muuta ligipääsetavamaks arvamuse esitamine õigusaktide eelnõude kohta Riigikogu veebilehe kaudu ning kaaluda Riigikogu liikmete personaalsete interaktiivsete kodulehekülgede loomist, kus neil on võimalus tutvustada oma seisukohti seaduseelnõude ja avaliku elu sündmuste kohta ning vastata interaktiivselt kodanike küsimustele;
- teha kogu otsustusprotsessis osalemise info teha kättesaadavaks võimalikult ühest kohast lihtsa ja sõbraliku veebivärava kaudu, paremini kasutada e-foorumi võimalusi.

Soovitused mittetulundusühendustele ja huvirühmadele:

- et läbipaistvus on oluline ka kodanikeühenduste puhul, olla valmis selgitama, keda esindatakse ja mida taotletakse;
- hoolitseda, et huvirühmasiseste otsustusprotsesside paindlikkus oleks küllalt suur võimaldamaks organisatsioonil kiiresti reageerida ja osaleda;
- kontrollida, et huvirühma/mittetulundusühenduse andmed Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Registris oleksid kehtivad.

Kokkuvõttes peaksid huvirühmad ise aktiivselt jälgima otsuste ja õigusaktide koostamist ja vastuvõtmist ning kontakteeruma õigusakti ettevalmistajatega, mitte ootama, et neid arvamust avaldama kutsutakse.

Huvirühmade esindajad peavad vastutama selle eest, milliseid ettepanekuid ja kelle nimel nad esitavad või milliseid kohustusi võtavad.

Kasutatud kirjandus

Bishop, P., Davis, G. (2001). Mapping Public Participation in Policy Choices. Consultation Workshop Papers. APSA Australian Political Studies Association 43rd Annual Conference.

Bohman, J. (1998). Survey Article: The Coming of Age of Deliberative Democracy. – The Journal of Political Philosophy, Vol 6, No 4, pp 400–425.

Caddy, J. (2003). Information, Consultation and Public Participation in Policy-making. Mapping the experience of OECD countries. Oct 2003, Public Administration International, UK.

Casey, J. (1998). Non-Government Organizations as Policy Actors: The Case of Immigration Policies in Spain. Doctoral Thesis. Department of Political Science and Public Law, Universitat Autònoma de Barcelona.

Casey, J. (2004). Third Sector Participation in the Policy Process: A Framework for Comparative Analysis. – Policy and Politics, Vol 32, No 2, pp 241–257.

Catt, H., Murphy, M. (2003). What Voice for the People? Categorising Methods of Public Consultation. – Australian Journal of Political Science, Vol 38, No 3, pp 407–421.

Commission of the European Communities (2000). The Commission and Non-Governmental Organizations: Building a Stronger Partnership. Discussion Paper. Brussels: European Commission.

Commission of the European Communities (2002). Business impact assessment pilot project. Final Report – Lessons learned and the way forward. Enterprise papers, 9/2002. Brussels: Enterprise Directorate-General.

Dahl, R. (1989). Democracy and its Critics. London: Yale University Press.

Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon (EKAK) (2002). – <http://www.riigikogu.ee/index.php?id=10182>.

Eesti riikliku arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks kinnitamine. – Riigi Teataja L 2004, 19, 312.

Habermas, J. (2001). Avalikkuse struktuurimuutus. Uurimused ühest kodanikuühiskonna kategooriast. Avatud Eesti Fond.

Kaasamisvormid: ülevaade ja kasutusvõimalused (2005). Tallinn: Praxis.

Lepa, R., Illing, E. et al (2004). Kaasamine otsustetegemise protsessi. Tallinn: Praxis.

OECD (1995). Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation.

OECD (1997). The OECD Report on Regulatory Reform: Thematic Studies. Paris.

OECD (2001). Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-making. Paris.

OECD (2002). Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance. Paris.

OECD (2003). Regulatory Governance Initiative in South East Europe. Seminar on the Use of Regulatory Impact Analysis to Foster Economic Efficiency and Policy Coherence. Proceedings of a Seminar in Bulgaria 23–24 January 2003. Paris.

Pratchett, L. (1999). New Fashions in Public Participation: Towards Greater Democracy? – Parliamentary Affairs Vol 52, No 4, pp 616–633.

PUMA (2001). Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation. PUMA Policy Brief 10, July. Paris: OECD.

Rueschemeyer, D. (1998). The Self-Organization of Society and Democratic Rule. – D. Rueschemeyer, M. Rueschemeyer, B. Wittrock (eds). Participation and Democracy: East and West. London: M. E. Sharpe.

Walters, L. C., Sudweeks, R. R. (1996). Public Policy Analysis: The Next Generation of Theory. – Journal of Socio-Economics, Vol 25, No 4, pp 425–453.

Vergez, C. (2002). Citizens as Partners. Engaging citizens in policy making. Seminar on Regulatory Transparency. The Use of Public Consultation to Improve the Business Climate, Nov 2002, Greece.

Eesti kodakondsuspoliitika ja Kodanike Euroopa

Leif Kalev (RiTo 11), Tallinna Ülikooli riigiteaduste osakonna õiguspoliitika assistent

Rein Ruutsoo (RiTo 11), Tallinna Ülikooli riigiteaduste osakonna poliitikateooria professor

Ajal, mil Eestis taastati kodanikkonna järjepidevuse alusel rahvusriiki, on mujal üha olulisemaks muutunud demokraatliku, kõiki elanikke kaasava Kodanike Euroopa mõtteviis. Kuidas on Eesti valmis aruteluks Euroopa Liidu kodakondsuse arengu üle?

Euroopa Liidu arenemine Kodanike Euroopa või Euroopa kodanike riigi suunas on hoogustunud viimasel kümnendil – ajal, mil Eestist sai liidu liige. See on tähendanud põhimõttelist muutust suhtumises 20. sajandil väljakujunenud ühiskonna põhistruktuuri alusesse – rahvusriiklusse. Ajaga, mil Eestis rahvusriiki taastati, on vanades liikmesriikides end juba harjutatud Euroopa poliitilise lõimumise mõttega.

Areng on toimunud suunas turukodanikust Euroopa kodanikuks. Inimeste, kaupade ja teenuste vaba liikumine on olnud Euroopa lõimumise peaesmäärke ning valdavalt saavutatud. Euroopa Liidu kodakondsuse mõiste sündis 1992. aastal Maastrichti lepinguga. Mitmed õigused (nt liikuda vabalt ja elada kõigis liidu liikmesriikides) olid aga olemas juba enne seda. Euroopa Majandusühenduse asutamislepingu artikkel 8A sätestas eesmärgi “luua sisepiirideta ala, kus isikute vaba liikumine on kindlustatud, 31. detsembriks 1993”.

Maastrichtis Euroopa Liidu lepingusse lülitatud Euroopa kodakondsuse mõiste ei kehtestanud otseselt uusi reegleid, vaid lõi eeldused, kuidas liikmesriikide kodanikud saaksid ennast ühenduse institutsioonidega identifitseerida (Olsen 2003). Selle kehtestajad toetusid kaalutlusele, et kodakondsus loob emotsionaalse seose Euroopa Liidu ja liikmesriikide kodanike vahel, motiveerib olema lojaalne ühenduse struktuuridele ja neid toetama. Euroopa kodakondsusele loodetakse anda sisu Euroopa rahvaid ühendava kultuurilise alge ja ühtse kultuuripärandi kaudu. Kuid samas hoiatatakse ka euronatsionalismi ohu eest (Barber 2002).

Euroopa kodakondsuse sisu

Tegelikult kannab sõnapaar Euroopa kodakondsus endas mitmeid eri tähendusi (vt ka Heater 1999, 115–154), seetõttu võime sellest rääkida vähemalt kolmel viisil:

1. kui teatud väärtussisuga ideest (inimõigused, Kodanike Euroopa jt; vt nt Lacroix 2002);
2. kui Euroopa riikide kodakondsuste kogumist (nt Hansen, Weil 2001) ja
3. kui Euroopa Liidu kodakondsusest (nt O’Leary 1996, Oppermann 2002).

Mis on tänase Euroopa Liidu kodakondsuse sisu? Kõigepealt täiendab ta riiklikku: liidu kodanikuks saab üksnes liikmesriigi kodakondsuse omandamisega ning liikmesriigi kodakondsuse kaotus tähendab automaatselt liidu kodakondsuse kaotust. Teiseks sisaldab

ta peale turuõiguste mõningaid poliitilisi, ennekõike küll Euroopa Liidu institutsioonidega seotud õigusi.

Kokkuvõtlikult võib Euroopa Liidu kodakondsust esitada järgmiselt:

- tööjõu, teenuste ja kaupade vaba liikumine jm siseturu reegleist tulenev;
- võrdse kohtlemise põhimõte;
- üldine elukohaõigus liidu piires;
- passiliit, piirikontrolli kaotamine (*Schengen*), politseikoostöö (*Europol*);
- ühtne pagulasmääratlus;
- laiendatud diplomaatiline kaitse;
- kohalike omavalitsuste ja Euroopa Parlamendi valimise õigus;
- õigus pöörduda petitsioonideks Euroopa Parlamendi ja Euroopa Parlamendi ombudsmani poole;
- õigus pöörduda kirjalikult igas ühenduse ametlikus keeles kõigi Euroopa Liidu institutsioonide poole ja saada samas keeles vastus;
- õigus pääseda ligi Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (Oppermann 2002, 564–568).

Kokkuvõttes katab Euroopa Liidu kodakondsus praeguses ja ka põhiseaduslepingu tulevases sätestuses suhteliselt väikest küsimusteringi ning, olles küll riigiülene ehk supranatsionaalne, toimib liikmesriikide kodakondsuse alusel määratletuna ja seda täiendavana (Kalev 2004a, 104–105). Seega ei tähendanud praegune Euroopa kodakondsuse sätestus põhimõttelist pööret Eesti kodakondsuspoliitikas, küll aga märkimisväärsed muutusi.

Küsimus tulevikunägemuste taga

Eestis reguleerib Euroopa kodakondsuse rakendamist Euroopa Liidu kodaniku seadus. Pärast ühinemist Euroopa Liiduga käsitletakse siserännet Euroopa Liidu kodanike ühe põhiõiguse realiseerimisena. Liidu kodanikuga koos võib elama asuda Eestisse ka tema perekonnaliige (– liikmed). Seega muutus Eesti liitumisel Euroopa Liiduga oluliselt liikmesriikide kodanike õiguslik seisund Eestis. Migratsiooniamet ei prognoosi lähiaegadel ulatuslikku sisserännet, küll aga suurt huvi tõusu Eesti kodakondsuse ja nüüd ka Euroopa Liidu kodakondsuse omandamiseks (vt k odakondsus– ja migratsiooniameti arengusuunad).

2004. aasta juunis võtsid kakskümmend viis riigipead ja valitsusjuhti Brüsselis vastu Euroopa põhiseaduse lepingu, mille eelnõu oli välja töötanud Euroopa Konvent. Põhiseadusleping kinnitab liidu kodakondsusest tulenevaid õigusi ja jätkab nende täiendamist – eelkõige sellega, et lõimib lepingusse põhiõiguste harta. Harta sätestab, et Euroopa Liit “kajastab Euroopa kodanike ja riikide tahet ehitada ühist tulevikku”. Selline kahekordne legitiimsus, mille annavad liidule nii tema kodanike tahe kui ka liikmesriigid, annab tunnistust liidu süvenevast konsolideerumisest.

Edasine areng tuleneb tõenäoliselt Euroopa Liidu alusmõtetest nagu osalusdemokraatia, lähimus, inimõiguste kaitse jms, samuti sotsiaalvaldkonna aktidest, mis mõjutavad

institutsioonide tegevust ning kahtlemata ka liikmesriike. Eeldatav on sotsiaalsete kodanikuõiguste mitmekülgsem väljaarenemine. Viimaseil aastail on järjest suurema tähenduse omandanud arutelu nn Kodanike Euroopa üle, mis tähendab tugevnevat survet üleeuroopalise demokraatliku ruumi kujundamiseks (vt nt Raik 2003). Euroopa Komisjon kasutab üha enam sõnapaari euroopalik ühiskonnamudel asemel väljendit Euroopa sotsiaalne mudel (Rumford 2003, 33).

Euroopa Komisjon annab iga kolme aasta järel parlamendile, nõukogule ning majandus- ja sotsiaalkomiteele aru Euroopa Liidu kodakondsuse edasiarendamise kohta ning esitab vastavasisulisi ettepanekuid (asutamislepingu artikkel 8e, nüüd 22). Viimasel ajal on näiteks räägitud liidu kodakondsuse laiendamisest kolmandate riikide kodanikele, kes on Euroopa Liidu alal pikka aega püsivalt elanud.

Erinevate tulevikunägemuste taga on küsimus, mis peaks Euroopa kodakondsusest lõpuks saama. Kas see jääbki täiendama liikmesriigi kodanike õigustekomplekti või on selle taga esimene samm maailmakodakondsuse kehtestumisele (Heater 2002)? Aga võib-olla on tegu hoopis eelmänguga uue Euroopa superrriigi tavalisele kodakondsusele? Vastused neile küsimustele kujunevad üleeuroopalises arutelus, milles ka Eesti on osaline. Iga riigi aktiivne osalemine arutelus sõltub tema seisukohtade läbimõeldusest ja mõistetavusest Euroopa tähendusruumis. Kuidas oleme selleks valmis meie?

Kodakondsus uuringute peeglis

Väiksuse ja haavatavuse tunnetamine võib kaasa tuua Eesti ühiskonna suurema lõimumise. Teisalt võib Euroopa kodakondsuse tugev sisustamine tähendada seda, et hakatakse kartma rahvusliku sõltumatuse ja eesti kultuuri säilimise pärast, millel on tänases Eestis kahtlemata oluline tähendus. Niisugune areng võib süvendada tõrjuvaid ja välistavaid hoiakuid (Kalev 2004a, 96–98).

Sotsioloogide andmeil on Euroopa Liiduga ühinemise protsessis (ajavahemikus 1997–2002) eestlaste soov säilitada riiklikku sõltumatust vähenenud ligi kaks korda ja jõudnud lähedale mitte-eestlaste positsioonile (Kirch 2002). Eesti ja Euroopa Liidu tajumises, kui mitte arvestada, et Eestit tajutakse siiski rohkem omana, on väga palju ühist. Samas osutavad mitmed viimastel aastatel tehtud rahvusvahelised uuringud, et postkommunistlikud riigid ehk nn Uus Euroopa ja nn Vana Euroopa erinevad ka veel tosin aastat pärast nõukoguliku elukorralduse kokkuvarisemist demokraatia mõõtmis oluliste omaduste poolest.

Euroopa Rassismi ja Ksenofoobia Monitooringu Keskus (ERKMK) korraldas 2003. aastal uuringu, mille järgi paistis Eesti silma (postkommunistlikest riikidest kõrvuti lätlaste ja tšehhidega) eitavama suhtumisega mitmekultuurilisse ühiskonda (Uba 2005). Ligi 51% eestlastest vastustas multikultuurilist ühiskonda kui arenguperspektiivi. Euroopa Liidus keskmiselt oli seda meelt ainult 21,5% vastanuist. Kontrast on sügav just Põhjamaadega võrreldes.

Teistest postkommunistlikest riikidest, ka Leedust, eristab Eestit (ja Lätit) väga suur nende inimeste osakaal, kes pole nõus andma legaalselele immigrandidele kodanikuõigusi

(kodanikuõiguste sisu küsitlusest küll ei selgu, aga ilmselt peetakse silmas riikkondlust). Negatiivselt häälestatud inimesed moodustavad vastajaist 56% (Lätis koguni 68%) ning lisaks soovib 59% vastanuist (Euroopa Liidu keskmine 45%), et immigrandid peaksid adapteeruma kohalike seaduste ja kommetega (ERKMK veebileht: <http://www.eumc.eu.int> – 9.04.2005). Seega on eurooplaste nägemus ühinenud Euroopa ühiskonnast (eriti Belgia, Saksamaa ja Taani on silmapaistvalt immigrandiprobleemsed) tervikuna vägagi kommunitaarne.

Silmatorkav erinevus

Eesti ja Läti elanike teravam reaktsioon multikultuurilisusele on vastus hoopis teist tüüpi elusituatsioonile ja seega ka küsimusele, kui sellele andis näiteks vastuse soomlane nii oma sotsiaalse konteksti kui ka individuaalse kogemuse mõttes (Kunovich 2002, 55). Eesti ja Läti demograafiline olukord kinnitab, et siin on tegemist pigem postimperiaalsete riikide põlisrahvaste reaktsiooniga eksistentsiaalsetele probleemidele. Seetõttu rassismisüüdistusteks alust pole. Ligi poole eestlastest võib liigitada sallimatuks just Eesti kontekstis (Pettai 2005). Projekti "Mitmikkodakondsus, valitsemine ja haridus: väljakutse Euroopa rahvusriigile (DCE)" raames tehtud küsitlus osutas samuti, et põhimõttelist sallimatust pole: küsitletud eestlastest peab 90–95% kultuure, keeli ja religioone võrdseks ning rahvaid võrdselt tööakaks (DCE küsitlus 2004).

Ennatlikke järeldusi Balti riikide üldisemast sügavamast postkoloniaalsest traumast või arengupeatusest leevendab kõrvutus Leeduga. Leedulaste hoiakud on (ERKMK) uuringu põhjal lähedased Kesk- ja Ida-Euroopa maade elanike hoiakutele. Mõned uuringud osutavad ka põhjustele: katoliiklus on ka postkommunistlikes riikides üks sallivust lisav tegur (Katnik 2002). Siiski pole Eestis ja Lätis nähtavasti traumat, mis võiks pikema aja jooksul ohustada Kodanike Euroopa teket. (Propagandistlik esitus Eesti lõimumisest Euroopa Liitu kui siirdumisest lihtsalt "ühest liidust teise" peegeldab teatud hoiakuid, millel tegelikkuses on ikkagi nõrk kandepind.) Omariikluse kogemuse nõrkus, ebakindlus, vaesus jms hakkavad kindlasti teravdama suhtumist ka uusimmigrantidesse, kelle suhtes eestlastel veel kogemus puudub. Uusimmigrandid võivad muuta keerulisemaks soovi integreerida impeeriumi lagunemisel pärandiks saadud siinne suur kolonisatsioonivähemus.

Lisavalgust Euroopa Liidu kodakondsuse problemaatikale võimaldab heita Euroopa Liidu viienda raamprogrammi uuring "Mitmikkodakondsus, valitsemine ja haridus: väljakutse Euroopa rahvusriigile (DCE)", milles vaadeldi Eesti, Saksa, Soome, Portugali, Prantsuse, Inglise, Kreeka ja Iisraeli otsustajate suhtumist. Ühe selle tööjärguna küsitleti Eesti otsustajaid – parlamendiliikmeid, kõrgemaid ametnikke, omavalitsuse töötajaid ja vabaühingute esindajaid (kokku 208 inimest).

Uuringu kohaselt (DCE küsitlus 2004) erineb Eesti suhtumises mitmikkodakondsusse silmatorkavalt vanadest Euroopa riikidest, nagu Prantsusmaa ja Saksamaa, aga ka Suurbritanniast ja Portugalist (kuivõrd need on endised koloniaalimpeeriumide isandad, komplitseerib see märgatavalt kodakondsushoiakute võrreldavuse hindamist) ning Soomest. Kreeka ja Iisraeli positsioonid on Eestiga sarnasemad, kuid mõlemad riigid, eriti Iisrael, esindavad ka õiguslikus plaanis üsna spetsiifilist juhtumit. Eestlaste suhtumine

mitmikkodakondsusse on oluliselt tõrjuvam, minnes eriti seadusandjate rühmas kuni selle keelamiseni.

Esiplaanil mure kultuuri pärast

Sellisele positsioonile on mitu seletust. Meenutagem, et Eesti seadused mitmikkodakondsust ei luba, teiste riikide omad aga teatud juhtudel küll (vt nt Aleinikoff ja Klusmeyer 2000, 2001, 2002). Kogu Euroopa kodakondsushoiakuid iseloomustab legalism. Tõrjuvat hoiakut toetavad ka praktilised kalkulatsioonid, sest Eesti kontekstis on mitmikkodakondsusel vastaja silmis konkreetne sisu – mitmikkodakondsuse lubamine on olnud üks Venemaa nõudmisi Eestile. Oluline erinevus nn Vana Euroopa riikidest seisneb tõigas, et kui nende mured on seotud tööpuuduse, kuritegevuse, narkokaubanduse jms lisandumisega (Amin 2004, Kunovich 2002), siis Eestis on esiplaanil mure kultuuri pärast (seda kinnitavad ka teised uuringud). Kuigi mitmikkodakondsus arvatakse rikastavat kultuuri, tajutakse seda ka kui märgatavat ohtu rahvuskultuurile, võimalikku migrantidest johtuvat majanduslikku koormat jne.

Et mitmikkodakondsus võib tähendada privileegi ja et see on samas ka potentsiaalne konfliktiallikas, pole iseenesest võõras nägemus. Kuni 1970. aastateni oli see Euroopas valitsev seisukoht ja mitmikkodakondsust püüti piirata nii rahvuslike seaduste kui ka rahvusvaheliste lepetega (vt Euroopa Nõukogu kodakondsuse konventsioonid). Koos piiriülese koostöö edenemisega ja Euroopa Liidu sisu avarumisega on mitmikkodakondsuse teatud piirini lubamine muutumas normiks (2004. aastal otsustas näiteks mitmikkodakondsust lubada Soome). Praegu on mitmikkodakondsuse lubamise eesmärk vältida kodakondsuseta isikute tekkimist, mitte lihtsalt mitmikkodanike ringi suurendamine.

Tabel 1. Eesti otsustajate suhtumine mitmikkodaniku seisundi õigustatusesse ja poliitilistesse õigustesse 2004. a (%)

Väide	Päritoluriigis		Elukohariigis	
	jah	ei	jah	ei
Mitmikkodanikel peaks olema õigus hääletada parlamendivalimistel	71,4	28,6	53,8	46,2
Mitmikkodanikel peaks olema õigus hääletada kohalikel valimistel	55,1	44,9	77,0	23,0
Ümberasumisel kolmandasse riiki tuleks mitmikkodanikult kodakondsus ära võtta	26,4	73,6	58,6	41,4
Raske kuriteo sooritamisel tuleks mitmikkodanikult kodakondsus ära võtta	22,0	78,0	70,2	29,8

ALLIKAS: DCE küsitlus 2004, n = 206.

Praktilistel kaalutlustel oleks ootuspärane, et mitmikkodakondsuse omajad saaksid oma õigusi realiseerida eelistatavalt elukohariigis. Eesti otsustajad peavad enam lubatavaks mitmikkodanike osalemist parlamendivalimistel päritoluriigis (s.t originaalse/algse kodakondsuse omandamise paigas) ja mitte elukohariigis (vt tabel 1). Kohalikele valimistele on nad mitmikkodakondsuse omajaid nõus lubama eelkõige elukohajärgselt. See hoiak on kooskõlas Eesti praeguste seadustega, mis lubavad mittekodanikel hääletada kohalike omavalitsuse volikogude valimistel.

Immigrandile elukohariigis ka parlamendivalimistel valimisõiguse andmist tajutakse potentsiaalse ohuna rahvuse suveräänsusele. Elukohariigi kodakondsuse äravõtmine on kooskõlas ratsionaalse kalkulatsiooniga – sellega vähendatakse asuka ohtlikkust (kuni elimineerimiseni). Päritoluriigi kodakondsuse äravõtmise lubatavuse osas on Eesti otsustajad keelduvad. See langeb kokku meie kodakondsusideoloogiaga, mille kohaselt päritolulist/sünnijärgset kodakondsust ei saa ära võtta (juriidilised nüansid pole siinkohal väga olulised).

Tähelepanuväärne on tõik, et Eesti otsustaja ei näe mitmikkodakondsuse lubamist kaaludes Euroopa Liidu ja mitte Euroopa Liidu kodaniku vahel olulist vahet ja on mõlema suhtes skeptiline, nähes mõlemas üsna sarnaselt ohtu (DCE küsitlus 2004). See tähendab, et Euroopa Liidu identiteet ja uue reaalsuse tunnetamine koos võimalike probleemide tajumisega on praktiliste kalkulatsioonide tasemel aeglane kujunema.

Seadusandjad kõige alalhoidlikumad

Võrreldes teiste DCE projektis osalenud riikidega, eristab Eesti otsustaja palju enam õigusi, mida ta annaks oma kaaskondlasele päritolu- ja elukohariigi järgselt (vt tabel 2). Elukohariigis pakutavad õigused ja kohustused on enam-vähem tasakaalus, välja arvatud kaitseväeteenistus. Nähtavasti väljendab kohustustes/õigustes elukohariigi eelistamine tunnustust kodakondsuse sügavamale sidemele asukohaga ja valmisolekut integreerida kodakondsuseta alalisi elanikke Eesti ühiskonda. See võib olla ka alles arengujärgus olevate sotsiaalset kodakondsust puudutavate seisukohtade kajastus (Kalev 2004b).

Tabel 2. Eesti otsustajate suhtumine mitmikkodanike kohustustesse ja sotsiaalsetesse õigustesse 2004. a (%)

Väide	Päritoluriigis		Elukohariigis	
Mitmikkodanikud:	jah	ei	jah	ei
peaksid maksma makse nagu iga teine kodanik	46,2	53,8	96,9	3,1
peaksid täitma kaitseväeteenistuskohustust nagu iga teine kodanik	58,8	41,2	65,0	35,0
peaksid omama õigust tervishoiuteenustele nagu iga teine kodanik	69,4	30,6	94,7	5,3

peaksid omama õigust avalikele sotsiaalteenustele nagu iga teine kodanik	68,4	31,6	87,9	12,1
peaksid omama õigust tasuta ja kohustuslikule haridusele nagu iga teine kodanik	82,8	17,2	87,4	12,6

ALLIKAS: DCE küsitlus 2004, n = 205.

Suhtumine Euroopa Liidu ühiskodakondsusse ja Eesti kodakondsuse tulevikku pole üheselt seotud kindlate praktiliste kalkulatsioonidega. See on valdavalt poliitilise valiku/otsuse piirkond – kas Eesti riik (rahva kontroll oma tuleviku üle) on väärtus või mitte. Kaudselt tähendab see vastust nõustumise või mittenõustumisega Euroopa Liidu arenemiseks unitaariigi suunas.

Tabel 3. Kas liikmesriigi (Eesti) kodakondsus tuleks asendada Euroopa Liidu kodakondsusega? (2004. a; %)

	Nõustun täiesti	Nõustun	Ei nõustu	Üldse ei nõustu
Rahvaesindajad	0,0	3,2	19,4	77,4
Valitsusametnikud	6,0	10,0	26,0	58,0
Kohaliku omavalitsuse töötajad	5,1	6,8	23,7	64,4
Mittetulundusühenduste juhid	18,5	3,7	18,5	59,3
Muud	7,1	14,3	32,1	46,4
Kokku	6,7	7,7	24,1	61,5

ALLIKAS: DCE küsitlus 2004, n = 204.

Ligikaudu kuuendik Eesti otsustajast on valmis asendama rahvusliku kodakondsuse Euroopa Liidu kodakondsusega (vt tabel 3). Kõige jäigemalt vastustavad sisuliselt rahvusliku suveräänsuse kadumist – Euroopa Kodanike Riigi kujunemist (s.t unitaariigi tekkimist) – rahvaesindajad. Kõige altimad on sulandumise osas vabaühingute juhid, üsna liberaalselt on meelestatud ka valitsusametnikud. Kuna mõlemas rühmas moodustavad nooremad kui 40-aastased vastanud enamuse, võib ealist tunnust pidada peamiseks teguriks: valdavalt juba iseseisvas Eesti Vabariigis küpsenud noored on jõudnud suurel määral saada Euroopa kodanikuks.

Põhimõtteliselt üsna sarnase, Eesti kodakondsuse vajalikkust deklareeriva vastuse andis ka suhtumine väitesse, et „isegi juhul, kui täielik Euroopa kodakondsus kehtestataks, ei tohiks see asendada rahvuslikku või mitmikkodakondsust, kuna neid on vaja ühiskonna

organiseerimiseks” (vt tabel 4). Mida pidasid küsimustiku koostajad silmas väljendiga “neid on vaja ühiskonna organiseerimiseks”, jääb ebaselgeks, kuid selle peamine sisu saab olla rahvusühiskonna säilimine, sest kodakondsustsensus eristab täna kohalikku omavalitsust rahvuslikust parlamendist. Ligi 75% otsustajatest pooldas rahvusliku kodakondsuse säilimist, sealhulgas kõige konservatiivsemad olid rahvaesindajad, kes erandita pooldasid riikluse püsimist.

Tabel 4. Otsustajate suhtumine rahvusriiklikku, transnatsionaalsesse ja mitmikkodakondsusse (%)

	Nõustun	Ei nõustu
Eesti kodakondsus tuleb asendada Euroopa kodakondsusega	13,6	86,4
Kui kehtestataks Euroopa kodakondsus, pole liikmesriigi ja mitmikkodakondsus enam vajalik	25,1	74,9
Isegi siis, kui täielik Euroopa kodakondsus kehtestataks, ei tohiks see asendada rahvuslikku ega mitmikkodakondsust, sest neid on vaja ühiskonna organiseerimiseks	73,3	26,7

ALLIKAS: DCE küsitlus 2004, n = 204.

DCE projekti üks üllatav tulemus oligi järeldus, et m is tahes muudatuste sisseviimisel õiguskorda, mis nõrgendaks Eesti rahvusriiklust või annaks täiendavaid õigusi mitme kodakondsuse omajatele, osutusid kõige konservatiivsemaks rühmaks seadusandjad. Kõige liberaalsemad olid vabaühingute esindajad (küsitlesime neid mittetulundusühinguid, mis puutuvad kokku vähemuste, migratsiooni, kodanikuõiguste kaitse jms probleemidega). Kohalike omavalitsuste esindajate vastuste rühmitamisel “Tallinn” ja “muud” (Lõuna- ja Lääne-Eestis on mitte-eestlaste ja nende probleemidega vähem kokkupuudet) ning nende suhtumise kõrvutamisel mitmikkodakondsuse lubatavuse küsimustes selgus, et teistest hoopis tõrjuvamad olid Tallinna omavalitsustegelased. Et tegelikest probleemidest vähem informeeritud ja neid vähem kogenud Eesti sisemaa omavalitsuste ametnikud osutusid liberaalsemaks, viib mõttele, et ka eestlaste suhtumine Euroopa Liiduga kaasnevatesse probleemidesse võib kogemuse kaudu areneda ootamatutes suundades.

Pidurdavad ja soodustavad tegurid

Postkoloniaalse Eesti lõimumise protsess Kodanike Euroopasse on mitmeti keerulisem kui paljudel teistel Euroopa Liidu värsketel liikmetel. Eestlaste skepsises võimendavad üksteist mitu uue olukorra teadvustamist mõjutavat tegurit.

Kodanike Euroopat toetava mentaliteedi arengu pidurid Eestis on järgmised.

1. Eesti kodakondsustraditsioon on *ius sanguinis* -e põhine ja naturalisatsiooni nõue toetab kommunitaarseid arusaamu rahvusühiskonnast (rahvusriiklusest). Eestlaste – nagu ka laiemalt eurooplaste – õigustamisarutluste alusstruktuure kujundab legalistlik mõttelaad, s.t kehtivad normid mõjutavad olemuslikult suhtumist praktikatesse ja arutlusviisidesse. Viimasel kümnendil aset leidnud märgatav liikumine *ius soli*/kaaskasutuse suunas seadusregulatsioonis (Kalev 2004a, 98–99) ja seega taandumine senistest kodakondsuspoliitika põhimõtetest pole valitsevat mõtteviisi veel märgatavalt mõjutanud.

2. Keskne roll, mida Eesti kodakondsus täitis Eesti riikluse ja iseseisvuse taastamisel (*restitutio in integrum*), on omandanud olulise kaalu kodaniku ja kodakondsuse probleemi tajumisel, selle substantseerimisel etniseerimisel (vs kodakondsuse instrumentaliseerimine), sealjuures eriti vanema põlvkonna silmis. See kogemus on kujundanud tänase seadusandja maailmapildi.

3. Kodakondsuse avardamise, sealhulgas mitmikkodakondsuse probleeme tajutakse olulisel määral mitte veel Euroopa Liidu kontekstis, vaid defineeritakse suuresti vastusena nn olulise teise (*significant other*) ehk neoimperialistliku/revanšistliku Venemaa poliitikale. Immigrantide probleem ei teadvustu mitte vähemuste probleemina, vaid Venemaa aktiivse nn kaasmaalastepoliitika taustal, s.t *irredenta* või viienda kolonni malli vahendusel. Seda konteksti on uurimistulemuste tõlgendamisel mõttekas arvestada.

4. Eesti kodakondsus (kodanikuks olemine) võib lähitulevikus kaotada palju oma väärtusest nii utilitaristlike kalkulatsioonide objektina kui ka identiteedi alusena. Natsionalistliku etatismi, mis on kodakondsusele sisu andmisel vanema põlvkonna silmis oluline tegur, mõõduandvus taandub. Rahvusriigi õigustuslikud argumendid siirduvad enam praktiliste küsimuste poolele. Samas nõrgendab minimaalriik noorema põlvkonna sidet Eesti riiklusega ja suurendab huvi Euroopa kodakondsuse täiemahulise rakendamise vastu.

5. Tänase Eesti kodaniku suhtumist Euroopa Liidu kodakondsusse kujundavad veel nõrgalt kogemused, mis iseloomustavad nn uusimmigratsiooniga kohanevat Euroopat ja mida saadab teravnev konkurents tööjõuturul, multikulturalismi arenemine kristlikul ning mittekristlikel kultuuridel rajanevate ühiskondade konkurentsiks.

Kodanike Euroopa mentaliteeti tugevdavad järgmised arengud.

1. Eesti kodakondsuse seos riikliku poliitilise identiteediga on nõrk. Nõukogude okupatsiooni aeg sisendas muljet kodakondsuse kui poliitilise institutsiooni fiktiivsusest ja halduslikust repressiivsusest. Taastatud iseseisvus pole suutnud riigi sümboolse väärtuse tõusu kõrval elavdada meie riikluse republikaanlikke elemente – rahvuslikku konstitutsioonilist patriotismi. Inimeste kõrgendatud ootused hooliva riigi suhtes, kuluka ja

ebatõhusa Eesti administratsiooni legitiimsuse vähenemine jms võivad neid positiivselt häälestada Euroopa konstitutsioonilisuse suunas.

2. Taasiseseisvunud Eesti ühiskond on teravalt segmenteerunud ja samal ajal on kodakondsuse institutsioon väga habras. Euroopa Liidu kodakondsuse sisu, mis hõlmab nn Marshalli alusmudeli olulisi elemente, on vastuolus minimaalriigi ideoloogiaga. Eestis on omandamas selgemaid piirjooni samad tendentsid, mis iseloomustavad kodakondsuse nn ärauhumist Läänes. Eesti tulevikule võivad neil arenguil olla dramaatilised tagajärjed.

3. Oluliseks teguriks Kodanike Euroopa mentaliteedi tugevnemisel kujuneb ilmselt põlvkondade vahetus. Euroopa Liidu tuumiku ja Eesti arengu majanduslik tasakaalustamatus jääb püsima veel põlvkondadeks. Nn võitjate põlvkond näeb oma laste tulevikku Euroopas – ligi neljandik on valmis andma oma lastele haridust inglise või mõnes muus keeles. Tähelepanuväärsel kombel on eestimaalastest noorte elavikus rahvusest sõltumata olulisel kohal USA (Vihalemm 2004).

Kasutatud kirjandus

Aleinikoff, T. A., Klusmeyer, D. B. (eds) (2000). From Migrants to Citizens. Membership in a Changing World. Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace.

Aleinikoff, T. A., Klusmeyer, D. B. (eds) (2001). Citizenship Today. Global Perspectives and Practices. Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace.

Aleinikoff, T. A., Klusmeyer, D. B. (eds) (2002). Citizenship Policies for an Age of Migration. Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace and Migration Policy Institute.

Amin, A. (2004). Multi-ethnicity and the Idea of Europe. – Theory, Culture and Society, Vol 21, No 2, pp 1 – 24.

Barber, W. N. (2002). Citizenship, Nationalism and the European Union. – European Law Review, Vol 27, No 3, pp 241 – 259.

DCE küsitlus 2004 = **Kale v, L., Ruutsoo, R. (2004).** Dual Citizenship, Governance and Education: A Challenge to the European Nation-State (DCE).

Report on survey among national policy makers, authorities and NGO representatives. Estonia. (Mitmikkodakondsus: Euroopa Liit ning rahvusriigi tulevik [DCE] küsitlus Eestis [n=208]; käsikiri autorite valduses.)

Euroopa Nõukogu kodakondsuse konventsioonid:

Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and Military Obligations in Cases of Multiple Nationality (Strasbourg, 6.05.1963). European Treaty Series No 43.

Protocol Amending the Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and Military Obligations in Cases of Multiple Nationality (Strasbourg, 24.11.1977). European Treaty Series No 095.

Additional protocol to the Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and Military Obligations in Cases of Multiple Nationality (Strasbourg, 24.11.1977). European Treaty Series No 096.

European Convention on Nationality (Strasbourg, 6.XI.1997). European Treaty Series No 166.

Euroopa Ühenduse asutamisleping (konsolideeritud sõnastus). Eesti Õiguskeele Keskus.
– http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/ava.asp?tyyp=SITE_ALL&ptyyp=l&m=000&query=euroopa+%FChenduse+asutamisleping(25.10.2004).

Hansen, R., Weil, P. (eds) (2001). Towards a European Nationality: Citizenship, Immigration, and Nationality Law in the EU. – Houndmills, New York: Palgrave.

Heater, D. (1999). What is Citizenship? Cambridge, Maldon, MA: Polity Press.

Heater, D. (2002). World Citizenship. Cosmopolitan Thinking and Its Opponents. London, New York: Continuum.

Kalev, L. (2004a). Minimaalriik, rahvastervik või kaasatud kodanik? Kodakondsuse põhimõõtmel taasiseseisvunud Eesti poliitikas. – Acta Politica, nr 1, lk 89–110.

Kalev, L. (2004b). Estonian Citizenship Policy and the Membership in the European Union. Presentation in the 3rd Baltic Readings Conference, Tallinn, Estonia, 30.10.2004. [Käsikiri autori valduses.]

Katnik, A. (2002). Religion, Social Class and Political Tolerance. A Cross-National Analysis. – International Journal of Sociology, Vol 32, No 1, pp 14–38.

Kirch, M. (2002). Identiteet ja rahvuslikud hoiakud. – A. Valk (koost). Eesti ja eestlased võrdlevas perspektiivis. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 87 – 101.

Kodakondsus- ja migratsiooniameti arengusuunad.

Kunovich, R. M. (2002). Social Structural Sources of Anti-immigrant Prejudice in Europe. – International Journal of Sociology, Vol 32, No 1, pp 39 – 57.

Lacroix, J. (2002). For a European Constitutional Patriotism. – Political Studies, Vol. 50, pp 944–958.

O'Leary, S. (1996). European Union Citizenship. The Options for Reform. London: Institute for Public Policy Research.

Olsen, P. J. (2003). What is a Legitimate Role of Euro-citizens? – Comparative European Politics, No 1, pp 91–110.

Oppermann, T. (2002). Euroopa õigus. – Tallinn: Juura, Õigusteabe AS.

Past, A., Vihalemm, P. (2004). Euroopa Liidu imago Eestis enne ja pärast euroreferendumit. – Eesti elavik 21. sajandi algul. Ülevaade uurimuse "Mina. Maailm. Meedia" tulemustest. Toim V. Kalmus, M. Lauristin ja P. Pruulmann–Vengerfeldt. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 183 – 198.

Pettai, I. (2005). Eestis ei ole rassismi. – Eesti Päevaleht, 29. märts.

Raik, K. (2003). Democratic Politics or the Implementation of Inevitabilities? Estonia's Democracy and Integration into the European Union. Tartu: Tartu University Press.

Rumford, C. (2003). European Civil Society or Transnational Social Space? Conceptions of Society in Discourses of EU Citizenship, Governance and the Democratic Deficit: An Emerging Agenda. – European Journal of Social Theory, Vol 6, No 1, pp 25–43.

Uba, K. (2005). Eestlased ei ole rassistid, vaid ebatolerantsed. – Postimees, 22. märts.

Vihalemm, P. (2004). Maailm Eestist väljaspool: kogemus ja kontaktid, huvid ja hoiakud. – Eesti elavik 21. sajandi algul. Ülevaade uurimuse "Mina. Maailm. Meedia" tulemustest. Toim V. Kalmus, M. Lauristin ja P. Pruulmann–Vengerfeldt. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 75–80.

Eesti põllumajanduse konkurentsivõime: olukord ja tulevikuväljavaated

Dorel Tamm (RiTo 11), Tartu Ülikooli rahvusvahelise ettevõtluse õppetooli doktorant

Janno Reiljan (RiTo 10), Tartu Ülikooli välismajanduse professor

Arvestades põllumajanduse tähtsaid sotsiaalseid funktsioone, sealhulgas asustuse ja tööhõive tagamist maapiirkondades, võiks selle majandusharu osatähtsus Eestis olla märksa suurem.

Põllumajandus ja sellel põhinev toiduainetööstus on majandusharud, millesse riik kogu maailmas suurel määral sekkub. Paljudes riikides toetatakse põllumajandust, et selle kaudu lahendada maapiirkondade asustuse ja loodushoiu ning ka sotsiaal- ja piirialade arengu probleeme. Põllumajandussaaduste tootmine ja esmane töötlemine on maaelu ja regionaalarengu majandusliku aluse tähtsaimaid komponente.

Eesti viljeles aastail 1991–2000 põllumajanduses ja toiduainetööstuses arenenud riikidele vastupidist poliitikat. Valitsus ei eraldanud 1998. aastani neile majandusharudele riiklikke toetusi ega rakendanud 2000. aastani negatiivsete välismõjude kaitseks piiranguid ja barjääre. Seetõttu olid Eesti põllumajandus ja toiduainetööstus Euroopa Liitu integreerumiseni sunnitud tegutsema sise- ja välisturul peamistest partneritest tunduvalt halvemates konkurentsitingimustes. See mõjutas eriti põllumajandust, mis omakorda avaldas regionaalarengu tasakaalustamatuse ja tööpuuduse kasvu kaudu negatiivset mõju kogu ühiskonna heaolule.

Eesti põllumajanduse konkurentsipositsiooni hindamiseks on vaja kindlaks teha, kas riigi ja rahvusvahelise keskkonna muutused parandavad või halvendavad pikema aja jooksul Eesti põllumajanduse konkurentsitingimusi ja -võimet. Et majandusharu on konkurentsivõime analüüsi aspektist spetsiifiline ja keeruline subjekt, sõltuvad pikaajalised majandustulemused peamiselt ettevõtete tõhusamast tööst ja riigi tegevusest majanduspoliitilise keskkonna kujundamisel kodumaal ja suhtlemisel väliskonkurentidega.

Samal ajal võiksid ja peaksid majandusharusse kuuluvad ettevõtted arendama intensiivset ja laiaulatuslikku tegevust nii ühiste teenuste süsteemi väljaarendamiseks kui ka lobitöökä majanduspoliitilise keskkonna kujundamisel.

Kõigepealt peab majandusharu lülituma harmooniliselt koduriigi majandussüsteemi, et tagada suurim tööhõive ja majanduskasv. Koduturg on iga majandusharu peamine tegevuspiirkond, kus ta võitleb väliskonkurentidega müügituru pärast ja teiste majandusharudega toimetuleku nimel. Tulemuste paranemine siseturul võimaldab tugevamatel ettevõtetel tungida välisturule. Riigisisese konkurentsivõime kasv loob eeldused ka rahvusvahelise konkurentsivõime tekkimiseks.

Põllumajanduse positsioon Eestis

Majandusharu konkurentsivõime taset ja dünaamikat iseloomustab kõige üldisemalt tema positsioon teiste tegevusalade suhtes, seda näitab haru osatähtsus sisemajanduse koguproduktis (SKP) ja töökohtade loomisel. Eesti põllumajanduse osatähtsus väärtuse loojana ja tööandjana on pärast taasiseseisvumist kiiresti vähenenud: 1993. aastal andis põllumajandus (koos jahindusega) 12,5%, 2003. aastal üksnes 4,3% SKP-st. Põllumajanduse osatähtsus tööhõives on 1992. aastast alates vähenenud enam kui kahe kolmandiku võrra – 7,8%-lt 2,3 %-le.

Põllumajanduse osatähtsus on märgatavalt vähenenud ka teistes Kesk- ja Ida-Euroopa riikides, kuid Poolas ja Sloveenias rakendati proteksionistlikumat väliskaubanduspoliitikat ning suudeti ulatuslikum langus ära hoida. Arenenud tööstusriikidega võrreldes vähenes Eestis põllumajanduse osatähtsus liiga järsult. Näiteks moodustas põllumajandussektor 1975. aastal Euroopa Liidu tööhõives 7,7% (Thirty Years... 2001, 2) ja 2002. aastal 4,3% (Eurostat Yearbook 2002, 246). Erinevalt arenenud riikidest, kus teised sektorid kasvasid põllumajandusest kiiremini, kaotas Eesti põllumajandus oma tähtsust peamiselt tootmise füüsilise mahu vähenemise tõttu.

Tabelis 1 on põllumajanduse osatähtsust tööhõives ning SKP-s iseloomutavad andmed mõnede Kesk- ja Ida-Euroopa ning vanade Euroopa Liidu liikmesriikide kohta. Sellest nähtub, et hõivatute osakaalu poolest sarnaneb Eesti vanade Euroopa Liidu liikmesriikidega. 2002. aastal oli Eestis põllumajanduse osatähtsus tööhõives 6,5%, Kesk- ja Ida-Euroopa riikide keskmine 15,4% ning Euroopa Liidu (15) keskmine 4%. Kesk- ja Ida-Euroopa riikidest eristub selgesti Rumeenia, kus hõivatute osakaal oli vaatlusalusel perioodil ligikaudu 40%. Euroopa Liidu 15-s tõusid põllumajanduses hõivatute ga esile Kreeka ja Portugal. Põllumajanduse osakaalu SKP-s võrreldes ei ole Euroopa Liidu uute ja vanade liikmesriikide erinevused nii suured. Lätis ja Leedus on põllumajanduses hõivatuid Eestist mitu korda rohkem, kuid haru osatähtsus SKP loomisel Eestiga võrdne (Lätis) või koguni madalam (Leedus).

Tabel 1. Põllumajanduse osatähtsus SKP loomisel ja tööhõives aastail 1999–2002 (%)

	Põllumajanduse osatähtsus tööhõives			Põllumajanduse osatähtsus SKP-s		
	1999	2000	2002	1999	2000	2002
Bulgaaria	26,6	26,2	10,7	17,6	15,8	9,7
Eesti	8,8	5,2	6,5	5,1	3,6	2,9
Leedu	20,2	18,4	18,6	7,9	6,9	2,1
Läti	15,3	13,5	15,3	3,6	4,0	2,9
Poola	18,1	18,7	19,6	3,3	2,9	2,5

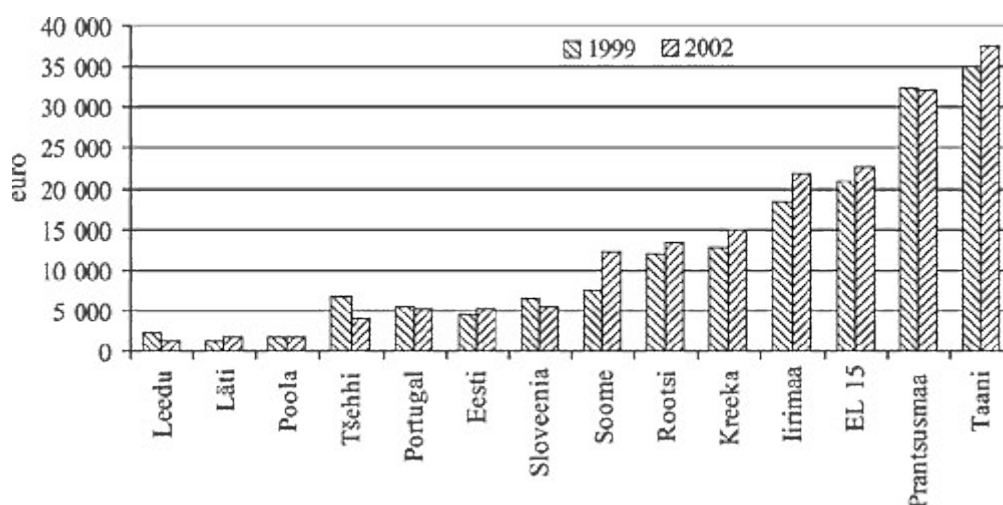
Rumeenia	41,7	42,8	37,7	13,9	11,4	–
Sloveenia	10,2	9,6	9,7	3,2	2,9	2,1
Tšehhi	5,2	4,5	4,9	3,4	3,4	1,2
Iirimaa	8,6	7,9	6,9	2,9	2,6	2
Kreeka	17	17,0	15,8	7,1	6,8	6,5
Portugal	12,7	12,5	12,5	3,3	2,4	2,5
Prantsusmaa	4,3	4,2	4,1	2,4	2,3	2,1
Rootsi	3	2,9	2,5	0,7	0,7	0,6
Soome	6,4	6,2	5,5	0,9	0,9	1,2
Taani	3,3	3,7	3,2	2	2	1,8
Euroopa Liit (15)	4,5	4,3	4,0	1,8	1,7	1,6
Kesk- ja Ida-Euroopa riigid	18,3	17,4	15,4	7,3	6,4	3,3

ALLIKAS: Basic Data... 2000, 2001, 2003.

Märkus: Tabeli 1 andmed Eesti kohta erinevad eespool mainitud 2002. aasta andmeist, sest tabelis on koos põllumajandusega peale jahinduse ka metsandus ja kalandus.

Tootmismahu vähenemisest hoolimata on Eesti põllumajanduse tootlikkus ja efektiivsus Kesk- ja Ida-Euroopa kõrgeimaid (vt joonis 1), selle põhjus on tööjõu kiire äravool põllumajandusest. Samal ajal on tootlikkus ühe töötaja kohta vanades Euroopa Liidu riikides ja Euroopa Liidu (15) põllumajanduses keskmiselt Eestiga võrreldes mitu korda kõrgem.

Joonis 1. Põllumajanduse produktiivsus (lisandväärtus töötaja kohta) eurodes



ALLIKAS: Basic Data... 2000, 2003.

Eesti põllumajanduses saavutati tootmise mahu kõrgeim tase 1980. aastate algul (tabel 2), siis kuulus Eesti põhiliste toiduainete tootmiselt ühe elaniku kohta maailma parimate hulka. Kui kartuli ja köögiviljade tootmine välja arvata, suudeti seda taset hoida 1990. aastate alguseni. Üleminekuajaperioodil vähenes Eestis toiduainetega isearustamine tunduvalt, suure osa tarbimisest katab importtoodang. Kui nüüd Euroopa Liidu liikmeks olles Eesti põllumajanduse rahvusvaheline konkurentsipositsioon tugevneb, võib järgmistel aastatel tootmistase tõusta ja riigi toiduainetega isearustumus paraneda.

Tabel 2. Eesti põllumajandustoodang elaniku kohta aastail 1980–2003 (kg)

Aasta	Teravili	Kartul	Köögivili	Liha	Piim	Munad, tk
1980	644	775	84	110	791	366
1985	473	542	82	117	820	344
1990	610	394	67	116	770	349
1995	357	374	40	47	492	227
2000	509	344	39	39	460	186
2001	409	252	40	42	501	204
2002	386	155	29	50	450	186
2003	374	181	43	50	452	173

ALLIKAS: Eesti Statistikaameti *on-line* –andmebaas.

Riigi toiduainetega isearustamise näitajad väljendavad selgelt Eesti põllumajanduse tootmispotentsiaali kasutamata jätmist. Samal ajal oli väiksema põllumajandusliku tootmispotentsiaaliga laienemiseelse Euroopa Liidu (15) riikides kõigi tähtsamate toiduainetega isearustumus üle 100% (tabel 3). Eestis seevastu on üksnes piima ja kartuliga isearustamine suhteliselt hea. Teiste toiduainetega varustamisel jääb Eesti märgatavalt alla ka Kesk- ja Ida-Euroopa riikide keskmisele.

Tabel 3. Toiduainetega isearustumus Kesk – ja Ida-Euroopa (KIE) riikides, vanades Euroopa Liidu liikmesriikides ja Eestis (kodumaise toodangu osakaal tarbimises) (%)

Riik	Teravili	Piim	Loomaliha	Sealiha	Linnuliha
KIE	93	107	108	101	107
EL 15	116	108	103	110	109
Eesti	95	135	81	67	28

ALLIKAD: Hein, Maadvere 2002, 3; Self-sufficiency... 2001; Pouliquen 2001, 10.

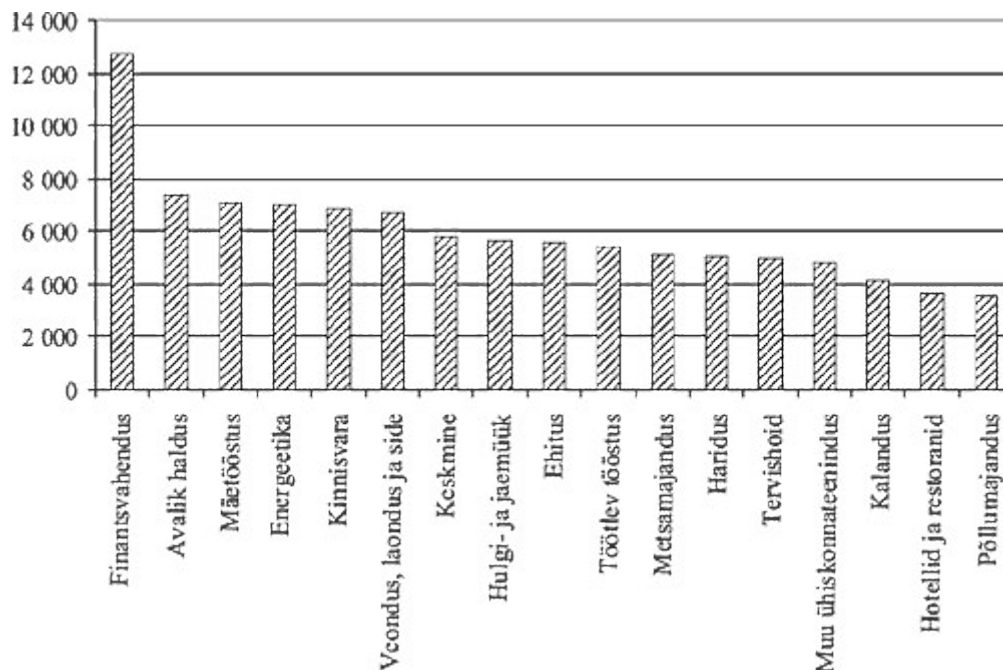
Arvestades põllumajanduse tähtsaid sotsiaalseid funktsioone (asustuse ja tööhõive tagamine maapiirkondades, rahva kindlustamine oma toodetud põhitoiduainetega, maastikuhooldus jms), võiks meie põllumajanduse osatähtsus SKP loomisel ja tööhõives olla tunduvalt suurem.

Konkurentsivõime ressursiturul

Eesti põllumajanduses on veidi rohkem kui kümne aasta jooksul kadunud üle 100 000 töökoha ehk ligikaudu kolm neljandikku töökohtadest (Maaelu arengu kava 2005). See on tekitanud maapiirkondade tööjõuturul erilise olukorra: suhteliselt madala töötasu eest saab palgata kõrge kvalifikatsiooniga töötajaid. Samal ajal kannatab just sellesama madala palga tõttu põllumajandusettevõtete töötajate motiveeritus ja püsivus.

Palgatasemelt on põllumajandus Eesti majandusharude hulgas viimasel kohal (vt joonis 2). Palgatingimustelt on põllumajandus allpool rahvamajanduse keskmist taset juba 1992. aastast, kui keskmine töötasu põllumajanduses ulatus 71%–ni Eesti keskmisest brutopalgast. 2003. aastal oli põllumajanduse brutopalk ainult 61,2% rahvamajanduse keskmisest. Seega on põllumajandussektori brutopalk ja majandusharu konkurentsivõime tööjõuturul pidevalt vähenenud. Kuid põllumajandussektori väikesed palgad pole üksnes Eesti probleem. Ka Poolas, Sloveenias, Saksamaal, Austrias ja Hollandis jäävad põllumajandustöötajate palgad riigi keskmisest palgast märgatavalt allapoole (Einkommen... 2002; Wages 2000; Löhne und Gehälter... 2002).

Joonis 2. Eesti keskmine brutokuupalk aastail 2000–2003 põhitegevusalade järgi(kroonides)



ALLIKAS: Eesti Statistikaameti *on-line* -andmebaas.

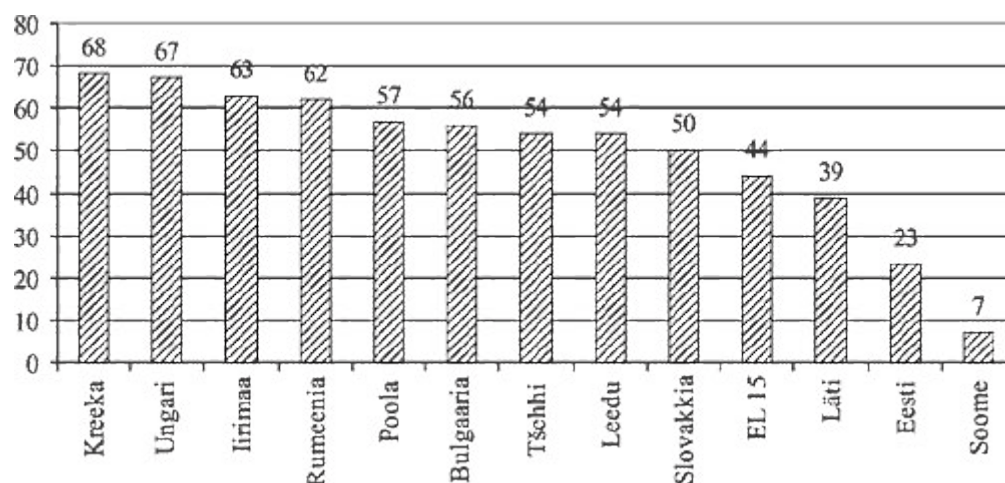
Majandusharu konkurentsivõime avaldub kõige kiiremalt ja selgemini kapitaliturul, sest kapital kui mobiilne tootmistegur otsib pidevalt teed suurema kasumlikkusega majandusharudesse. Suur osa põllumajandusettevõttest peab majandustegevuse arendamisel peaprobleemiks finantsvahendite kättesaadavust. Probleemi teravust kinnitab üheselt otseste välisinvesteeringute liikumise statistika Eesti majandusharude lõikes. Aastail 2000–2003 kahanes põllumajandusse tehtud välisinvesteeringute osatähtsus 1,3%-lt kõigist Eesti majandusse tehtud välismaistest otseinvesteeringutest 0,3 %-le. Seega on Eesti põllumajandus välisinvestoreile väheatraktiivne valdkond.

Põllumajandusettevõttele on probleeme ka krediitdiasutustest laenude saamisega, kuid selle kohta täpseid andmeid pole. Võrrelda saab investeeringuid põhivarasse, mis peegeldavad kokkuvõtlikult nii omavahendite akumulierimise võimalusi kui ka välismaiste investorite huvi ja laenukapitali kättesaadavust. Põllumajanduse osatähtsus investeeringutes põhivarasse on ligikaudu sama suur kui SKP loomisel. Investeeringute osas on olukord põllumajanduses paranenud 2 000. aastast alates, kui SAPARD-i programmi raames hakati põllumajandusettevõtete investeeringuid kuni 50% ulatuses kaasfinantseerima E uroopa Liidu rahaga (SAPARD-i kronoloogia... 2005). Põllumajandustootmisse tehtavad investeeringud väärtustavad ka sidusaladesse (eelkõige põllumajandussaadusi töötlevatesse ettevõtetesse Euroopa Liidu tunnustuse saamiseks) tehtud investeeringuid.

Väikese asustustiheduse tõttu on Eestis maaressurss inimese kohta suurem kui maailmas keskmiselt. Põllumajanduse seisukohast on tähtsaim loodusvara haritav maa. Euroopa Liidu teiste liikmesriikidega võrreldes on Eestis haritava maa osatähtsus riigi pindalas suhteliselt

väike (joonis 3). Peaaegu kõigis teistes Kesk- ja Ida-Euroopa riikides on põllumajandusmaa osatähtsus pindalas üle Euroopa Liidu keskmise taseme, Eestis aga ligi kaks korda väiksem.

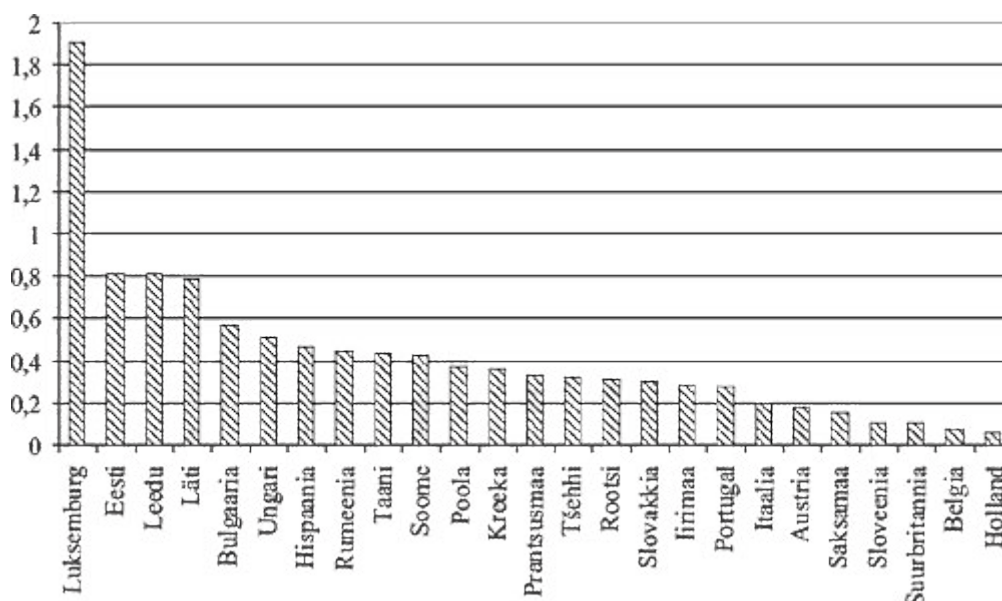
Joonis 3. Haritava maa osatähtsus riigi pindalas 1999. a (%)



ALLIKAS: Eesti statistika aastaraamat 2002, 427.

Suhteliselt hõreda asustuse tõttu on Eestis vaatlusaluste riikidega võrreldes palju haritavat maad (hektarites) inimese kohta (joonis 4). Samal ajal on siin suur hulk maad kasutamata. 2001. aastal oli Eestis kasutusest väljas 24% põllumajandusmaast (autorite arvutused "Põllumajandus ja maaelu areng..." 2002, 6 alusel). Eestis peaks seega olema head tingimused väiksema intensiivsusega tootmise, sealhulgas mahepõllumajanduse arendamiseks.

Joonis 4. Haritav maa inimese kohta 2000. a (ha)



ALLIKAS: Population ... 2004.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et Eesti põllumajandus ei ole konkurentsivõimeline tööjõu- ja kapitaliturul. Kõige suurem on tema konkurentsivõime maaressursiturul. Haritava maa osatähtsus riigi pindalas on Eestis üpris väike. Haritava maa poolest inimese kohta on Eesti aga üks esimesi Euroopa Liidus.

Konkurentsivõime müügiturul

1992. aasta rahareformiga sisseviidud Eesti kroon oli esialgu tugevasti alla hinnatud. Seda näitas rahareformijärgne kõrge inflatsioonitase (tarbijahinnad tõusid 1993. aastal 89,8%, 1994. aastal 47,7%, 1995. aastal 29% ja 1996. aastal 23,1% (Hinnaindeksid... 1999). Fikseeritud vahetuskurss (1 DEM = 8 EEK ehk 1 EUR = 15,6466 EEK) toetas esialgu väljavedu ja kujutas endast raskesti ületatavat tõket importkaubale. Ekspordivõimalused jäid Eesti põllumeestel kasutamata, sest idaturg kuivas NSV Liidu lagunemise tagajärjel kokku ja arenenud tööstusriikide turgu kaitsesid kõrged tollitõkked. Siseturg oli aga esialgu kaitstud ning põllumajandussaaduste väliskaubanduse saldo oli 1994. aastani positiivne. Rahareformile järgnenud inflatsioon tõstis siseturul tootmiskulud ja hinnad mitmekordseks, sealhulgas põllumajandussaaduste kulud hindadest kiiremini. Järk-järgult kadus siseturu monetaarne kaitse, väliskaubanduslikke kaitsemeetmeid (impordikvoodid ja -tollid, tehnilised regulatsioonid) Eestis kasutusele ei võetud ning põllumajandussaaduste turg avanes ühepoolset väliskonkurentidele. Üha rohkem tuli Eestisse välisriikide (eelkõige Euroopa Liidu) subsideeritud toiduaineid, millega Eesti tootjad ei suutnud hinnas konkureerida. Välisriikidest pärit subsideeritud impordi voog on 1995. aastast alates ületanud üha enam Eesti põllumajandustoodete ekspordi. Peamiselt liberaalse väliskaubanduspoliitika tõttu kujunes kogu Eesti väliskaubanduse ja ka põllumajandustoodete väliskaubandusbilanss negatiivseks.

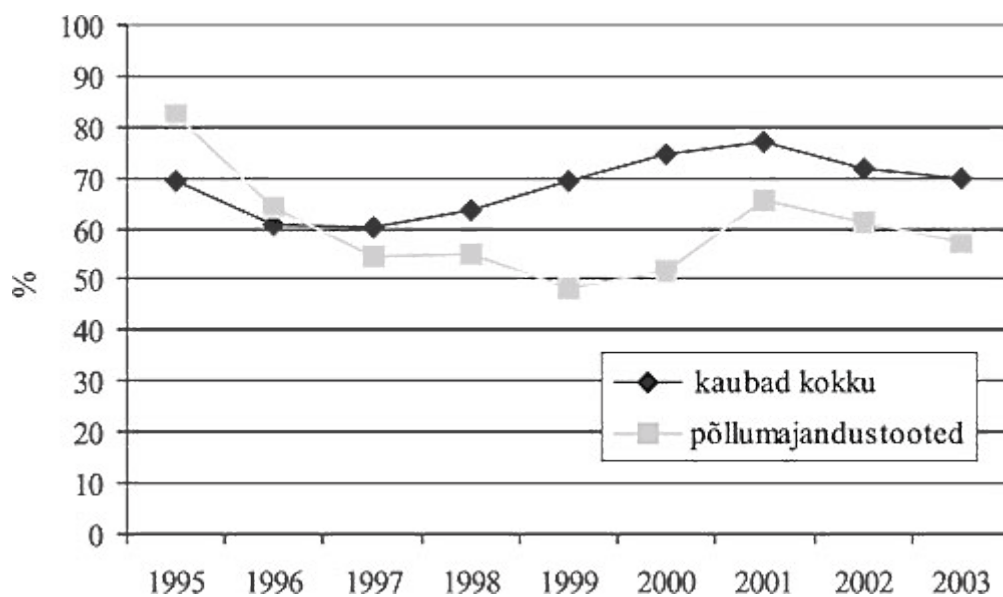
Eesti suutis põllumajandussaadusi mõningal määral ekspordida oma traditsioonilisele turule endise NSV Liidu alal, kuhu veeti ligikaudu 75 % põllumajandustoodetest. Venemaa rahakriisi tõttu 1998. aasta augustis (rubla devalveeriti enam kui 70% ulatuses) saabus põllumajandustoodete väljaveo sellel suunal madalseis 1999. aastal. Veel 1995. aastal moodustasid toiduained Venemaa-suunalisest ekspordist 37,5%, kuid 2002. aastal oli nende osa kahanenud 10,2%-ni. Tähtsa sihtturu ootamatu kadumine põhjustas suuri majandusraskusi toiduainetööstuse ettevõttele, mitmed neist pankrotistusid. Toiduainetööstus omakorda surus põllumajandussaaduste kokkuostuhinnad nii alla, et ka paljud põllumajandusettevõtted olid sunnitud tootmise lõpetama.

Bilansi defitsiitseks muutumisest hoolimata oli Eesti põllumajandustoodete ekspordi ja impordi mahu suhe veel aastail 1995 ja 1996 parem riigi koguekspordi ja -impordi mahu suhtest, pärast seda on Eesti põllumajanduse välismajanduslik konkurentsivõime jäänud tunduvalt allapoole rahvamajanduse keskmist välismajandusliku konkurentsivõime taset. Madalseis saabus 1999. aastal, kui põllumajandussaaduste väljaveo maht moodustas vähem kui poole selle tootegrupi sisseveo mahust (joonis 5).

2000. aastal muutus Eesti põllumajandussaaduste kaubandusrežiim Euroopa Liiduga soodsamaks, sest Euroopa Liit loobus Eesti turule tungimisel mõne toiduaine ekspordisubsidiidumidest ja suurendas Eesti toiduainete tollivaba impordi kvoote. Samal ajal

kehtestas Eesti imporditollid toiduainete sisseveole vabakaubanduslepingutega haaramata riikidest. Selle tulemusel paranes aastail 2000 ja 2001 põllumajandussaaduste ekspordi ja impordi mahu suhe koguekspordi ja –impordi mahu suhtest veidi kiiremini. Rakendatud meetmete mõju ei olnud aga piisav ning aastail 2002 ja 2003 näitas ekspordi ja impordi mahu suhe taas välismajandusliku konkurentsivõime langust, seejuures on põllumajanduse konkurentsivõime langenud rahvamajanduse keskmisest kiiremini.

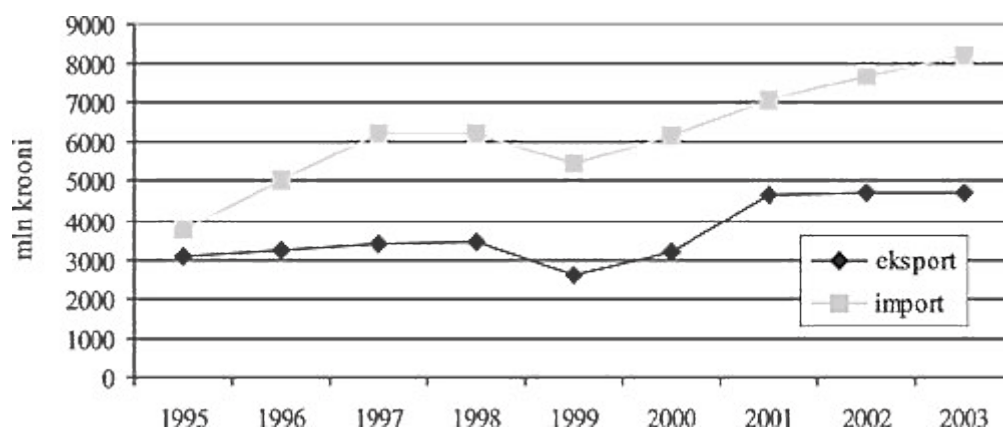
Joonis 5. Eesti ekspordi ja impordi mahu suhe aastail 1995–2003



ALLIKAD: Eesti Statistikaameti *on-line*-andmebaas ; autorite arvutused.

Põllumajandustoodete väliskaubandusbilansi saldo muutus negatiivseks 1995. aastal ning seejärel suurenes defitsiit 1999. aastani. Põllumajandussaaduste ekspordi ja impordi mahu paralleelne vähenemine 1999. aastal tulenes asjaolust, et Eesti toiduainetööstus tegeles eelmistel aastatel suures mahus sisseveetud põllumajandussaaduste töötlemisega eksportkaubaks, ning Venemaa turu kadumisest. Seejärel saavutati paariks aastaks mõningane tasakaal, sest sisse- ja väljavedu kasvasid ligikaudu ühesuguses mahus. 2002. aastast alates on põllumajandustoodete väliskaubandusbilansi defitsiit jälle suurenenud, sest väljaveo maht on seiskunud ja sisseveo maht kasvanud (joonis 6).

Joonis 6. Põllumajandustoodete ekspordi ja impordi maht aastail 1995–2003



ALLIKAS: Eesti Statistikaameti *on-line*-andmebaas.

Sissetulekud hakkavad suurenema

Tootjahindade võrdluse põhjal võib väita, et Eestil on Euroopa Liidu partnerriikide ees suhteline eelis järgmiste peamiste põllumajandustoodete osas: piim, või, veiseliha, rukis, kaer ja oder. Soomega võrreldes on suhteline eelis ka sealih ja nisu osas. Hinnamooneutuste tõttu põllumajandustoodete turul (Euroopa Liidu kõrged imporditõkked) jäid aga Eesti konkurentsieelised enamiku teraviljatoodete (v.a rukis) ning sea- ja loomaliha puhul realiseerimata.

Põllumajandusturu rahvusvahelisi hinnamooneutusi iseloomustab kõige paremini tootjatoetuse hinnang (*producer subsidy estimate*, PSE). Sellega mõõdetakse toetuse määra, mis koosneb maailmaturu ja kodumaise hinna erinevusest (turuhinnatoetus) ning mitmesugustest otsetoetustest. Tabelis 4 on OECD arvutatud Kesk- ja Ida-Euroopa ning Euroopa Liidu 15 liikmesriigi jaoks protsentuaalne PSE 1996., 1998., 2000. ja 2001. aasta kohta.

Tabel 4. Tootjatoetuse hinnang (PSE) Kesk- ja Ida-Euroopa riikides ning Euroopa Liidus aastail 1996, 1998, 2000 ja 2001 (%)

	1996	1998	2000	2001
Bulgaaria*	-55	2	1	3
Eesti*	7	20	7	13
Leedu*	1	16	6	11
Läti*	3	20	15	16

Poola	19	28	15	15
Rumeenia*	12	30	19	24
Slovakkia	0	32	25	16
Sloveenia*	27	42	39	40
Tšehhi	11	26	17	23
Ungari	11	25	22	22
EL 15	35	38	34	34

ALLIKAD: Producer and Consumer Support Estimates; Agricultural Policies in ...; OECD andmebaasid.

* Sisaldab esialgseid andmeid 2000. aasta ning hinnangulisi andmeid 2001. aasta kohta.

Tabelist 4 nähtub, et Eesti PSE on olnud üsna kõikum. Kõige kõrgem oli see 1998. aastal – 20%. Eesti olukord erines suuresti Euroopa Liidu omast, sest Euroopa Liidus on põllumajandustoodete hinnad proteksionismi ja toetuste tõttu kõrgemad kui maailmaturul (Riik *et al* 2002). Näiteks 2001. aastal oli põllumajanduse PSE Eestis 13% ja Euroopa Liidus 34%. Euroopa Liidu uutest liikmesriikidest oli aga PSE kõige kõrgem 2001. aastal Sloveenias (40%).

Euroopa Liiduga ühinemise tõttu Eesti PSE tõuseb. Selleks on mitu põhjust. Kõigepealt rakendub Euroopa Liidu interventsioonisüsteem, mis seisneb põllumajandustootjaile maailmaturuhinnast kõrgemate hindade tagamises. Teiseks alustatakse ühtse pindalamakse (*single area payment*) maksmist: kõik seni makstud otsetoetused (loomakasvatus-, piima- ja teraviljatoetused) integreeritakse tootmisest sõltumatu makse alla, mis jätab talu kohta tuleva toetussumma muutumatuks (aastate 2000–2002 keskmine). Eestis makstakse ühtset pindalatoetust esimest korda ajavahemikus 1.12.2004–30.04.2005 (Varblane *et al* 2003).

Tabelis 5 on toodete PSE Eestis aastail 1995–2001. Taimsete saaduste PSE on vaadeldava perioodi vältel olnud kõrgem kui veise- ja sealihal. Tabelist on näha, et veise- ja vasikaliha tootmine ei olnud Eestis 2000. aastani konkurentsivõimeline ning tootjad pidid peale maksma. Põhjuseks võib pidada seda, et Eesti veise- ja vasikaliha kokkuostuhinnad olid maailmaturuhinnast märgatavalt madalamad. Olukord paranes 2001. aastal, kui PSE saavutas positiivse väärtuse. Tabelist 5 on ka näha, et vaatlusperioodi algul kanalihatootjaile makstud suured toetused on perioodi lõpus vähenenud. Samuti on näha, et mitme toote puhul oli Eesti PSE negatiivne. Euroopa Liidus seevastu pole ühelgi põllumajandussaadusel negatiivset PSE-d (tabel 6). Tootjatoetuse hinnang on seal Eestiga võrreldes enamasti mitu korda kõrgem. Ainult munade PSE oli Eestis 1999.–2001. aastal kõrgem kui Euroopa Liidus.

Tabeleis 5 ja 6 toodud PSE näitajate põhjal võib teha olulise järelduse Eesti tootjahindade muutuse kohta pärast Euroopa Liiduga ühinemist: et Eestile rakendusid kõik Euroopa Liidu

põllumajanduspoliitika meetmed, läheneb Eesti PSE kindlasti Euroopa Liidu tasemele, see tähendab põllumajandustootjaile suuremaid sissetulekuid.

Tabel 5. Tootjatoetuse hinnang (PSE) Eestis aastail 1995–2001 (%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000*	2001*
Nisu	1	2	14	33	28	15	5
Rukis, oder, kaer	17	12	19	42	30	9	-2
Õliseemned	17	-2	-1	17	29	23	20
Piim	9	20	20	27	6	14	20
Veise- ja vasikaliha	-59	-42	-65	-36	-58	-69	23
Sealiha	-4	-9	-20	16	21	16	2
Kanaliha	43	41	33	21	23	13	6
Munad	12	10	20	20	37	19	30
Kõik saadused kokku	0	7	6	20	6	7	13

ALLIKAD: Agricultural Policies in ...; OECD andmebaasid.

* Sisaldab esialgseid andmeid 2000. aasta ning hinnangulisi andmeid 2001. aasta kohta.

Tabel 6. Tootjatoetuse hinnang (PSE) Euroopa Liidus aastail 1986–1988 ja 1999–2001 (%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Nisu	44	35	37	49	55	46	47	43	46
Rukis, oder, kaer	59	43	47	66	63	50	52	50	53
Õliseemned	49	48	42	41	37	44	42	33	34
Piim	54	51	50	57	51	42	42	49	51
Veise- ja vasikaliha	53	59	67	67	67	65	72	74	77
Sealiha	14	16	17	17	33	26	22	21	24
Kanaliha	48	43	34	29	41	36	35	38	37
Munad	9	7	3	9	13	4	2	3	2

Kõik saadused kokku	38	35	34	38	40	34	34	35	37
------------------------	----	----	----	----	----	----	----	----	----

ALLIKAD: Producer and Consumer Support Estimates; OECD andmebaasid.

* Sisaldab esialgseid andmeid 2003. aasta kohta.

Eesti põllumajanduse välismajandusliku konkurentsivõime analüüs näitas, et väljavedu ületas sissevedu ainult piima- ja kalasaaduste puhul. Tervikuna oli Eesti põllumajanduse väliskaubandusbilanss suure negatiivse saldoga. Kuigi mitme Eesti põhilise põllumajandussaaduse (loomaliha, kaer, oder) tootjahindade võrdlus näitas Eesti konkurentsieelist Euroopa Liidu ees, ei õnnestunud seda realiseerida euroliidu subsideerimisest, imporditollidest ja tehnilistest piirangutest esilekutsutud turumoonutuste tõttu. Olukord muutus Eesti astumisega Euroopa Liitu, sest enamik eespool nimetatud turumoonutusi Eesti põllumajandust enam ei piira ning võrdsetes tingimustes peaks maksvusele pääsema konkurentsieeliste mõju.

Hea looduslik ressursibaas

Iga majandusharu kui riigi majanduse lahutamatu komponendi konkurentsivõime ja jätkusuutlikkus sõltub lõppkokkuvõttes tema positsioonist riigi rahvamajanduses. Eesti põllumajandus on 1990. aastast alates järk-järgult kaotanud ligikaudu kolmveerandi oma osatähtsusest nii SKP loomisel kui ka inimeste töökohtadega kindlustamisel, see näitab põllumajanduse kui majandusharu jätkusuutlikkuse pidevat langust.

Jätkusuutlik areng on tagatud, kui majandusharu on konkurentsivõimeline nii müügi- kui ka ressursiturul. Majandusharu konkurentsivõime aluse moodustab tema võime vajalikke vahendeid kaasata. Ressurssidest on maa absoluutselt immobiilne, tööjõud valdavas osas immobiilne ja kapital mobiilne. Ettevõtjate päritoluriik sõltub suuresti majandusharust (põllumajandusettevõtjad on valdavalt kohalikud) ning laenukapitali saavad väikesed ja keskmise suurusega ettevõtted (põllumajanduslikud kuuluvad nende hulka) sisemaistelt krediitiasutustelt.

Konkurentsivõime avaldub peamiselt võistluses müügiturgude pärast analoogsete saaduste tootjatega nii oma riigis kui ka välismaal. Edu või ebaedu müügiturul väljendab majandusharu tegelikku võimekust ainult siis, kui võisteldakse võrdsetel majanduspoliitilistel tingimustel. Konkurentsitingimusi kujundavad riigid subsideerimisega oma tootjatele ning regulatsioonide (kvoodid, litsentsid, tehnilised normatiivid, märgistamine) ja koormistega (impordimaksud) välismaistele tootjatele. Subsideerimised peavad sageli aitama riigil põllumajanduse abil lahendada mõningaid arenguprobleeme (asustus, regionaalareng, sotsiaalsed raskused), seejärel tasakaalustavad teised riigid subsideerimisest tingitud turumoonutused välismajanduslike regulatsioonide abil. Eesti põllumajandus oli konkurentsitingimuste poolest erandlikult halvas olukorras, sest Eestis ei rakendatud avatud ja liberaalset majanduspoliitikat järgides peamiste partnerriikidega võrreldaval tasemel subsideerimise ega tasakaalustavaid regulatsioone ja koormisi.

Tootjatoetused põllumajandusele tervikuna olid Eesti peamistes partnerriikides mitu korda suuremad. See andis väliskonkurentidele Eesti põllumeeste suhtes eelise nii oma maal kui ka Eesti turule tungimisel. Ainult munade osas oli Eesti tootjatoetuste hinnang (PSE) Euroopa Liidu riikides rakendatust kõrgem. Kuigi piima ja õliseemnete tootmist toetati Eestis teistest valdkondadest märksa rohkem, oli PSE selleski osas vähem kui pool Euroopa Liidu keskmisest tasemest. PSE dünaamika näitab, et 1998. aastal oli Eesti siiski asunud põllumajanduses välja arendama euroopalikku toetussüsteemi.

Eesti tootjatoetused on teiste Kesk- ja Ida-Euroopa ning Euroopa Liidu riikidega võrreldes madalaimad. Et mujal kaitseksid välisturgu peale tootjatoetuste ka imporditollid, puudus Eesti põllumeestel võimalus seal konkureerida, kuigi madalamad tootjahinnad löid selleks vajaliku eelise. Imporditolle ei rakendatud Eestis 2000. aastani, seetõttu jäid välispartneritele antud tootjatoetused ja ekspordisubsiidiumid siinsel turul tasakaalustamata. Eesti põllumajandus oli ka oma siseturul halvemates konkurentsitingimustes. Sellele püüti vastu seista madalate palkade ja varasemate investeeringute amortiseerimise abil alandatud hindadega, mis paraku muutis meie põllumajanduse konkurentsivõimeks ressursiturgudel. 2000. aastal Eestis kehtestatud imporditollidest on mõningal määral kasu olnud üksnes teraviljaturu kaitsmisel väljastpoolt Euroopa Liitu tuleva sisseveo vastu.

Eesti põllumajandusel on hea looduslik ressursibaas. Kuigi põllumaa osatähtsusest pindalast jääb Eesti Euroopa Liidu liikmesriikide keskmisest allapoole, on hõreda asustuse tõttu põllumaad ühe inimese kohta tunduvalt rohkem kui Euroopa Liidus keskmiselt. Ka on maa Eestis arenenud riikidega võrreldes suhteliselt odav. Muudel võrdsetel asjaoludel looks selline hea maaga varustatus Eesti põllumajandusele konkurentsieelise. Paraku on ligikaudu veerand põllumajandusmaast vahepeal kasumliku kasutusvõimaluse puudumise tõttu käibest välja langenud.

Madal tulukus viis põllumajanduse konkurentsivõime madalale ka teistel teguriturgudel. Tööjõuturul on esialgu veel varem välja koolitatud ja eluaseme kaudu maa külge kinnistatud kogenud spetsialiste, kuid põllumajandustöötajate järelkasv madala palga ja prestiiži ning raskete töötingimuste tõttu puudub. Laenukapitali turul olid Eesti põllumajandusettevõtted madala tulukuse tõttu samuti pikka aega konkurentsivõimetud. Muudatuse paranemise suunas on toonud Euroopa Liidu toetused – SAPARD-i programm Euroopa Liiduga ühinemise eel ning otse- ja muud toetused pärast ühinemist.

Kasutatud kirjandus

Agricultural Policies in OECD Countries: Measurement of Support and Background Information 1998 (1998). Paris: OECD.

Agricultural Policies in OECD Countries: PSE Tables and Supporting Material. Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, Committee for Agriculture (2001). Paris: OECD.

Basic Data – Key EU Agricultural Statistics. – Agriculture in the European Union. Statistical and Economic Information 2000. –

http://europa.eu.int/comm/agriculture/agrista/2000/table_en/en2012.pdf.

Basic Data – Key EU Agricultural Statistics. – Agriculture in the European Union. Statistical and Economic Information 2001. –

http://europa.eu.int/comm/agriculture/agrista/2001/table_en/en2012.pdf.

Basic Data – Key EU Agricultural Statistics. – Agriculture in the European Union. Statistical and Economic Information 2003.

Eesti Panga *on-line* – andmebaas. –

<http://www.eestipank.info/pub/et/dokumendid/statistika>. Dets 2004.

Eesti statistika aastaraamat 2002. Tallinn : Statistikaamet.

Eesti Statistikaameti *on-line* –andmebaas.

Einkommen. – S tatistisches Jahrbuch 2002. Statistik Austria. –

<http://www.statistik.at/jahrbuch/deutsch/k09.shtml>.

Eurostat Yearbook 2002. The Statistical Guide to Europe. Data 1990–2000. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Hein, P., Maadvere, E. (2002). Kohalik tootmine ja toidu import ning seda mõjutavad tegurid. Ettekanne seminaril "Tarbija eelistuste muutumise mõju põllumajandustootjale" 10.05.2002.

Hinnaindeksid, 1992–1998 (1999). – Eesti statistika aastaraamat 1999. Tallinn: Statistikaamet.

Löhne und Gehälter. Statistisches Bundesamt Deutschland. –

http://www.destatis.de/themen/d/thm_loehne.htm.

Maaelu arengu kava. – http://www.pria.ee/SAPARD/Est/index_uus.htm (17.01.2005).

Population Action International. Data Tables. –

[http://www.populationaction.org/resources/publications/peopleinthebalance/pb_data.php\(2](http://www.populationaction.org/resources/publications/peopleinthebalance/pb_data.php(2)
1.11.2004).

Pouliquen, A. (2001). Competitiveness and Farm Incomes in the CEEC Agri–food Sectors.

Producer and Consumer Support Estimates. OECD Database 1986–2003. –

http://www.oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_201185_32264698_1_1_1_1,00.html.

Põllumajandus ja maaelu areng. Ülevaade 2002 (2002). Tallinn : Põllumajandusministeerium.

Riik, H., Selliov, R., Toming, K. (2002). Euroopa Liiduga ühinemise mõju Eesti põllumajandussektorile. Tartu: Tartu Ülikooli Euroopa kolledž, Tartu Ülikooli Kirjastus.

SAPARDi kronoloogia. Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet. –
http://www.pria.ee/SAPARD/Est/index_uus.htm (22.02.2005).

Self-sufficiency in Certain Agricultural Products. – Agriculture in the European Union.
Statistical and Economic Information 2001. –
http://europe.eu.int/comm/agriculture/agrista/2001/table_en/en383.pdf.

Thirty Years of Agriculture in Europe: Changes in Agricultural Employment. Eurostat.
Statistics in Focus, Theme 5–14/2001.

Wages 2000. – Statistical Yearbook 2002. Statistical Office of the Republic of Slovenia. –
<http://www.sigov.si/zrs/eng/index.html> (10.09.2001).

Varblane, U., Toming, K., Tamm, D., Selliov, R. (2003). Euroopa Komisjoni poolt esitatud
ühise põllumajanduspoliitika reformi ettepanekute mõju Eesti põllumajandusele. Teadusliku
uurimuse lõpparuanne. Tartu Ülikool.

Ökoloogiline maksureform ja jätkusuutlik areng

Tea Nõmmann (RiTo 11), Turu Åbo Akademi doktorant

Ökoloogilises maksureformis peituvad võimalused ohjeldada tarbimisühiskonda ja kujundada tarbimiskultuuri jätkusuutlikuma ühiskonna suunas.

Eesti maksupoliitikat on nii kritiseeritud kui ka rahvusvahelisel tasandil eeskujuks toodud. Ettevõtete reinvesteeringute tulumaksuvabastus ja tulumaksu vähendamine on loonud erasektorile soodsa investeerimiskliima ning motiveerinud töötajaid. Samas pole süstemaatiliselt hinnatud võimalusi vähendada saastamise ning loodu svarade liigse ja ebaefektiivse tarbimise mõju elukeskkonnale. Lahendust nähakse ökoloogilises maksureformis, mille eesmärk ongi mõjutada majanduslikku käitumist säästva arengu mudeli suunas.

Praegu ei toimi tarbismaksud tarbimisharjumuste muutmise mõjusa vahendina. Nii käibemaksul kui ka aktsiisidel pole tõhusat seost inimesele ja keskkonnale kahjulike tegevuste vähendamisega, sest maksumäärad ei sõltu toote ja teenuse (keskkonna) ohtlikkusest (Nõmmann, Kärnsa jt 2003). Seni pole keskkonnamõjust olenevat tarbismaksude diferentseerimist süsteemselt rakendatud. Siiski on mõned näited, kus saasteainete vahetu maksustamine on tarbimise keskkonna- ja tervisesõbralikumaks muutmisel tõhusaks osutunud (nt pliibensiin vs pliivaba bensiin). Loodus varade kasutamise ja saasteainete vahetu maksustamine, kajastamaks toote ja teenuse hinnas nende väliskulu kogu ühiskonnale, tõhustaks kaugemas perspektiivis riigi majandust, andes märku tehnoloogiliste uuenduste ja tarbimisharjumuste muutmise vajadusest. Põhjendatud ressursi- ja saatemaksude puhul, kui lõpetatakse ka loodusvarade kaevandamise ja kasutuse riiklik subsideerimine, võiksid otsesed tarbismaksud ilmselt madalamadki olla.

Riigi fiskaalpoliitika ja ökoloogilise maksureformi raamistiku kujundamisel ja mõjude analüüsimisel võiks kasutada rahvusliku rikkuse kontseptsiooni, mis aitab süsteemselt hinnata maksude mõju toodetud, loodus-, inim- ja sotsiaalkapitalile ning ühiskonna kogurikkusele tervikuna. Rahvuslik rikkus sõnapaarina esineb poliitikute ja ametnike kõnepruugis sagedamini kui kunagi varem. Sõltuvalt kõnelejast on rahvusliku rikkuse interpretatsioon ja rõhuasetus erinevad. Rahvusliku rikkuse all mõistetakse enamasti majanduskasvu, mida mõõdetakse sisemajanduse kogutoodangu (SKT) abil. Ühiskonna heaolu ja tulevikku suunatud arengueelduste hindamisel osutub SKT kasutus piiratuks. SKT baseerub suures osas teenuste ja toodete tarbimisest tekkival rahalisel käibel ning ei erista, kas sedakaudu ühiskonna heaolu suureneb või hoopis väheneb (Nõmmann, Luiker, Eliste 2002).

Riigi arengu jätkusuutlikkus

Maailmapanga hinnangul on riigi areng jätkusuutlik, kui kogu rahvuslik kapital ja rikkus ei vähene, vaid püsib või suureneb. Tagamaks ühiskonna kogurikkuse suurenemist ning jätkusuutlikku sissetulekute voogu, tuleb regulaarselt investeerida erinevatesse kapitali

vormidesse (toodetud, loodus-, inim- ja sotsiaalkapitali), vähemalt nende kulumise võrra (Expanding the Measure... 1997).

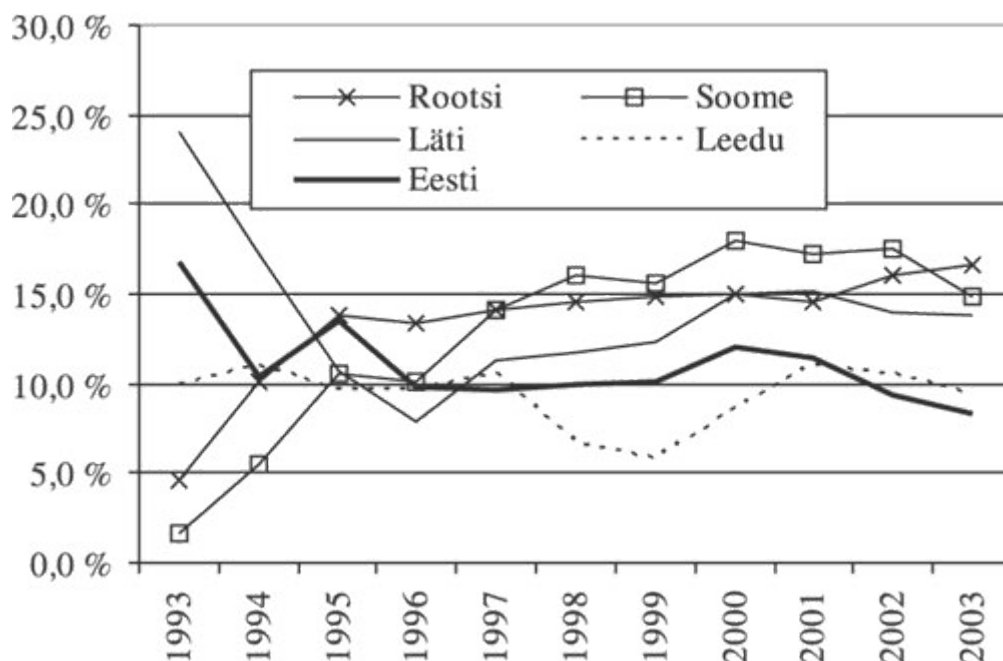
Heaolu ja selle aluseks oleva rahvusliku rikkuse muutust ajas kajastab jätkusuutlik säästmine (suhtena SKT- sse), mis näitab, kuidas rahastatakse riigi praegust arenguprotsessi (majanduskasvu) ning milline on majanduskasvu alternatiivkulu (loodus varade vähenemine, keskkonnareostus, halvenev tervis, ebapiisavad investeeringud haridusse jms). Jätkusuutlik säästmine on termini *genuine saving* tõlge, esialgu kasutas seda Maailmapank. Nüüd on Maailmapank kasutusele võtnud termini *net adjusted saving*, mis eesti keeles võiks olla kohandatud säästmine.

Jätkusuutlik säästmine = SKT - tarbimine - põhivahendite kulum - looduskapitali netokulum + inim- ja sotsiaalkapitali netoinvesteeringud. Kuna majandusnäitajana kasutatakse ka puhassäästmist, saab sama võrrandi välja kirjutada lühemalt: jätkusuutlik säästmine = puhassäästmine - looduskapitali netokulum + inim- ja sotsiaalkapitali netoinvesteeringud.

Positiivne jätkusuutlik säästmine iseloomustab majanduse jätkusuutlikku arengusuunda, mille tulemusena riigi kogurikkus ja heaolu püsivad või suurenevad. Tuleb jälgida ka kapitalide muutust, sest positiivse kogukapitali väärtuse varjus võib üksiku kapitali väärtus langeda. Negatiivne jätkusuutlik säästmine viitab sellele, et ühiskond tarbib praegust kapitalibaasi tulevase majandusarengu arvel, s.t areng ei ole jätkusuutlik (Nõmmann, Luiker, Eliste 2002).

Maailmapank hindab riikide jätkusuutlikku säästmist 1997. aastast, enamiku riikide aegread algavad 1990. aastaist, osal juba 1970. aastate algusest.

Joonis 1. Jätkusuutlik säästmine (% SKT-st)



ALLIKAS: Maailmapank.

Eesti jätkusuutlik säästmismäär on languses (vt joonis 1), moodustades 2003. aastal 8,3% SKT-st. Lähiriikidega võrreldes on Eesti jätkusuutlik säästmine madalaim. Oluline on rõhutada, et Maailmapanga näitajas on looduskapitali osas arvesse võetud üksnes metsaressursside ja mineraalide kasutamist ning süsinikdioksiidi heitmeid. Välja on jäänud mitu Eesti seisukohalt tähtsat loodusvara, näiteks turbavarud, mida Mati Ilometsa uuringu kohaselt kaevandatakse viis korda üle loodusliku taastumise (Ilomets 2005). Samuti on inimkapitali investeeringuna arvestatud kogukulutusi haridusse (v.a investeeringud hoonetesse), mis hõlmavad ka kulutusi teaduse arendusse, milles on Eestis veel palju arenguruumi. Joonis 1 annab Eesti olukorrast optimistlikuma pildi, kui see tegelikult on. Langustrendis olev jätkusuutlik säästmine viitab otseselt sellele, et Eesti riigi poliitikad (nende koosmõju) ei toeta pikaajalist arengut ning rahvusliku rikkuse hoidmise ja akumuliseerimise asemel vähenevad Eesti ühiskonna kogukapitali väärtus ja suutlikkus tulevikus heaolu luua.

Tõhustada looduskapitali majandamist

Eesti põhiseaduse kohaselt on loodusvarad rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. Loodusvarade majandamisel tuleb silmas pidada mitut aspekti. Tähtis on loodusvarade hind. Loodusressursi hind peaks katma selle ammutamise ja kasutamisega kaasnevad kogukulud (sh väliskulud). Kuna ressursi ammutamine vähendab tuleviku tulusid, tuleks ka sellega arvestada. Loodusvarade maksustamise eesmärk ongi õige ressursihinna kujundamine, mis omakorda mõjutab ressursi tarbimist.

Loodusvarade väärtuse määramise meetodeid on mitu. Maailmapank ja teised institutsioonid kasutavad loodusvara kasutuskulu (*resource rent*) meetodit (Bolt, Matete, Clemens 2002; SEEA 2003). Loodusvara kasutuskulu = (ressursi toodetud kogus) x (ressursi hind – keskmine tootmiskulu ressursi ühiku kohta). Kasutuskulu puhul on lihtsustatult tegemist loodusvara nn amortisatsiooniga ning ressursimaks võiks seega väljendada amortisatsioonimakset, mida riik kogub, et seda looduskapitali (või ka mõne muu kapitali) väärtuse hoidmiseks edasi investeerida. Ressursi kasutuskulu on vahe ressursi turuväärtuse ja kaevandamisega seotud kogukulude vahel. Kogu kaevandamiskulu sisaldab endas tööjõukulu, põhivahendite amortisatsiooni ja põhivahendite alternatiivkulu. Kogu ressursi kasutuskulu on seega võrdne kaevandamise majandusliku kasumiga.

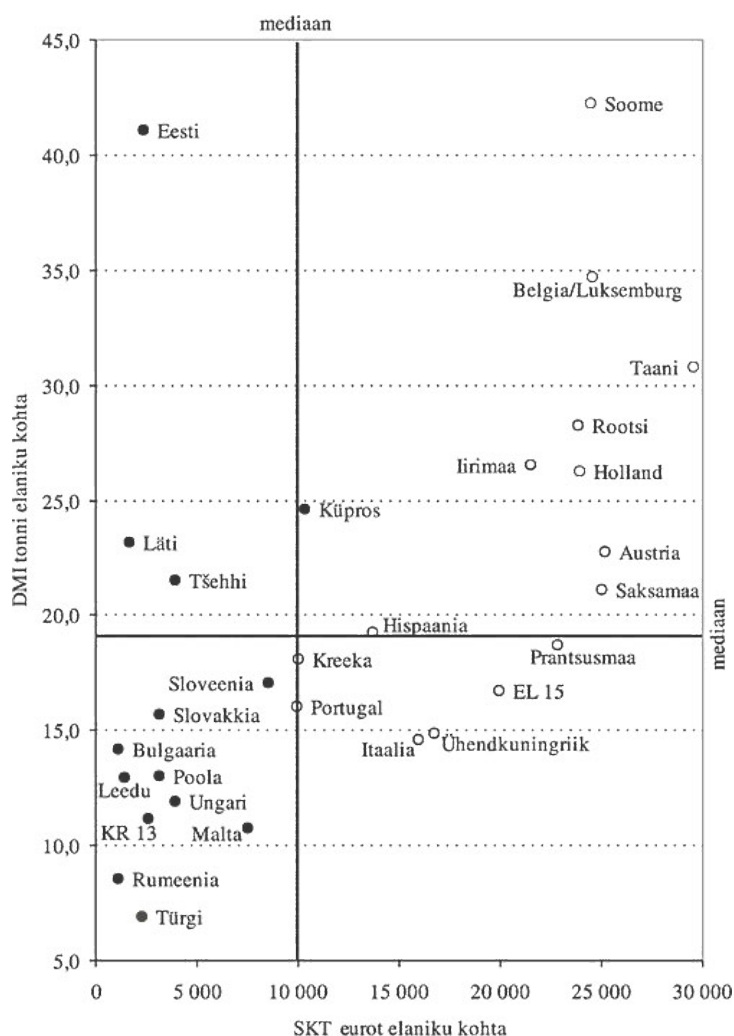
Loodusvarad on enamasti riigi omandis. Riik võib loodusvara ise hallata ja majandada või selle eraettevõtetele delegerida, andes viimastele loa loodusvara kaevandada ning töödelda. Oma eesmärkide järgi loodusvara majandamisel ja haldamisel saab riik otsustada, milline maksumäär ressursile kehtestatakse ning kuidas jaotub looduskapitalist saadav tulu avaliku ja erasektori vahel. Sõltuvalt sellest ja kindlasti ka kehtivast õiguslikust ja institutsionaalsest ülesehitusest võivad riigi valikud olla erinevad. Hea loodusvarade maksustamise ja subsideerimise ning poliitikate prioriteetsuse näide on Norra (SEEA 2003). Norra valitsus korjab loodusvarade kasutuskulu tagasi maksude näol (naftatööstus), teeb tasaarveldusi (metsandus) või maksab regionaalpoliitika prioriteetidest lähtudes peale (kalandus). Eestis tuleks teha asjakohaseid loodusressursside uuringuid, et selgineksid poliitikate alternatiivkulud.

Riik on eelkõige tema kodanikud. Seega võime kodanikena pidada end Eesti loodusvarade omanikeks, mis on laiem käsitlus kui üksnes maksumaksja. Nende rollide tunnetamisel on oluline mõju suhtumisele looduskapitali tõhusamasse majandamisse ning ökoloogilise maksureformi arengusse.

Majanduse kõrge materjalimahukus

Eesti majanduse suur energiamahukus on meile teada. Kuid peale energia tarbib majandus veel palju muid looduslikke ja töödeldud materjale. Eesti eristub teistest Euroopa Liidu liikmesriikidest väga kõrge materjalimahukuse ja madala kogutoodangu (SKT) poolest elaniku kohta. Mõtlema paneb joonis 2, kus on võrreldud Euroopa Liidu vanade (2000. a andmed) ja uute liikmesriikide (1999. a andmed) materjalimahukust (mõõdetuna DMI-s: *direct material input* – otsene materjalisisend) (Resource Use in... 2003). DMI kajastab kodumaist fossiilse kütuse, mineraalide ja biomassi kogust ning imporditud materjale, mida toodete ja teenuste tootmisel kasutatakse (nii kodumaiseks tarbeks kui ka väljaveoks).

Joonis 2. Otsene materjalisisend (DMI) majandusse, võrreldes SKT-ga inimese kohta (1999. ja 2000. a)



ALLIKAS: Resource Use in... 2003. Märkus: KR – kandidaatriigid.

Euroopa Liidu liikmesriikidest on üksnes Soomel (42,3 tonni) Eestist (41,1 tonni) suurem materjalimahukus inimese kohta, kuid Soome SKT inimese kohta on kümme korda kõrgem (24 460 eurot Eesti 2357 euroga võrreldes). Rootsi vastav DMI näitaja on 28,3, Lätil 23,2 ja Leedul 13 tonni. Võrreldud 28 riigi keskmine DMI inimese kohta oli 22 tonni ning mediaan 19 tonni. Võrreldud riikide keskmine SKT inimese kohta oli 13 068 eurot ning mediaan SKT 10 147 eurot inimese kohta.

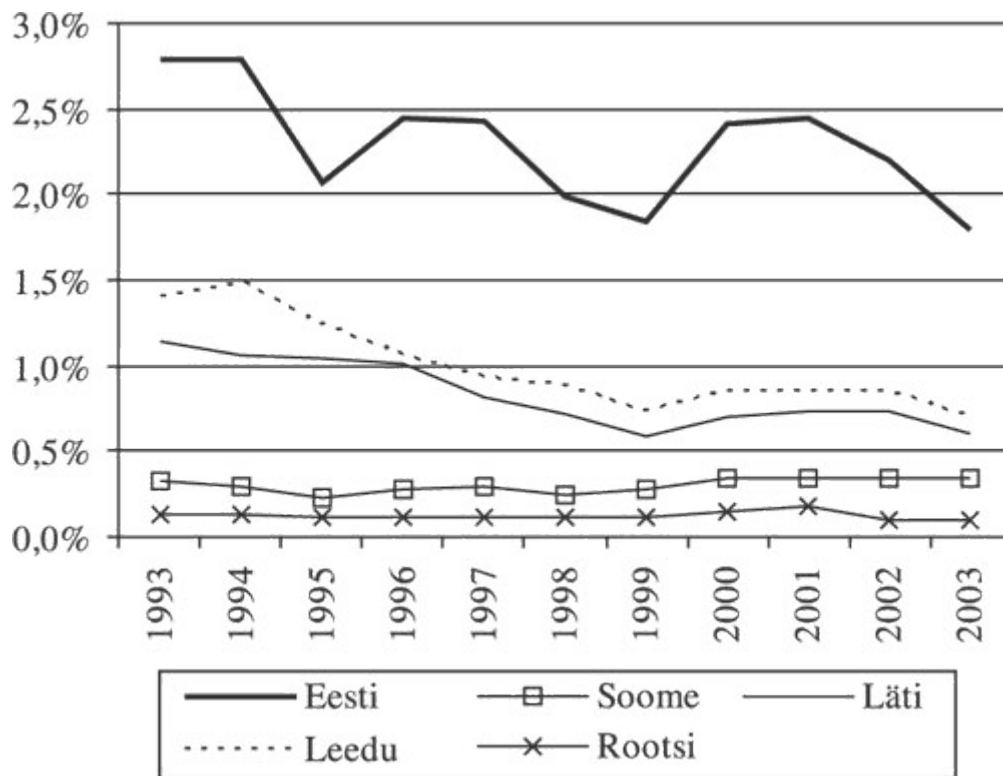
Eesti majanduse materjalimahukuse ja SKT kasvu lahus hoidmiseks (majanduse tõhustamiseks) on vaja põhjalikult inventeerida Eesti loodusvarad, nende varud ja kasutamine ning hinnata ressursi rahalist vääringut ning varade majandamisega kaasnevat riigipoolset halduskulu ja kogukulu ühiskonnale. Tuleb lõpetada riiklikud subtsiidiumid, kehtestada adekvaatsed varade kaevandamise ja kasutuse maksud ning saastemaksud.

Keskkonnasaaste ulatus ja kulu

Loodusvarade tarbimisel tekib palju jääkaineid. Kasutades keskkonнаруumi tootmisjääkainete sidumisallikana, vähendame samuti looduskapitali, mille taastamine toob meile otseseid rahalisi kulusi, olgu selleks investeeringud keskkonnakaitsetesse (mille võrra peame vähendama tarbimist või reaalinvesteeringuid) või täiendavad kulutused tervishoidu, säilitamiseks inimkapitali kvaliteedi taset (Nõmmann, Luiker, Eliste 2002).

Euroopa Komisjon koostab kuuenda keskkonnategevuskava raames loodu svarade jätkusuutliku kasutamise pikaajalist (25 aastat) strateegiat. Selles rõhutatakse, et "erinevalt üldlevinud seisukohast on tänase loodusvarade kasutamise peamine probleem nende kasutamisest tekkiv keskkonna mõju, mitte osa taastumatute loodusvarade võimalik defitsiit". Nii Eesti kui ka maailma seisukohalt on oluline saasteaine süsinikdioksiid (CO₂). Eesti CO₂ heitkoguste kulu ühiskonnale on hinnanud Maailmapank jätkusuutliku säästmise näitaja käigus. Eesti võrdlus lähiriikidega on joonisel 3. Meie CO₂ heitkogused on väiksemad kui kümme aastat tagasi, kuid CO₂põhjustatud kulu (maksumus) ühiskonnale on 2% SKT-st ning suurem kui lähiriikidel. CO₂ tekitatud kulu ühiskonnale võib tõlgendada kui looduskapitali amortisatsiooni. Kui kõrge peaks olema CO₂ -maks, et ühiskonnale tekitatud kulu katta ning milline oleks asjaomase maksumäära mõju kogu majandusele?

Joonis 3. Süsinikdioksiidi kulu ühiskonnale (% SKT-st)



ALLIKAS: Maailmapank.

CO₂ saastetasu maksavad praegu ainult energeetikaettevõtted, mille saasteallika põletusseadmete nimisoojusvõimsused on kokku üle 50 megavati. Suured energeetikaettevõtted ning majandus- ja kommunikatsiooniministeerium väidavad, et saastetasu vähendab suurte energiatootjate konkurentsivõimet ja loob põhjendamatuid eeliseid väiketootjaile. Alternatiivina soovitakse, et jõustataks energiamaks, mida maksavad kütuste ja elektri tarbijad ning mis kehtestatakse kõigile kütustele ja elektrile.

Üldtasakaalu mudel maksumõjude analüüsimiseks

Lähtudes ökoloogilise maksureformi ettevalmistamise vajadustest ja Euroopa Liidu energiatoodete maksustamise direktiivist, mis kehtestab Euroopa Liidus ühtsed energiatoodete aktsiisimaksu miinimummäärad, ning vajadusest analüüsida Eestis kehtiva CO₂ saastetasu määra tõstmist (kehtiv saastetasu on 11,3 krooni / CO₂ t) ja maksubaasi laiendamist kõigile kütustele, tellisid keskkonnaministeerium, majandus- ja kommunikatsiooniministeerium ning Eesti Energia rahvusvahelistelt ekspertidelt analüüsi "Süsinikdioksiidimaksu kehtestamise makromajanduslik mõju Eestile". Analüüsi teostas Strateegiliste Algatuste Keskuse (SAK) juhtimisel kokkupanud töörühm, kuhu kuulusid professorid Anil Markandya (Maailmapank ja Bathi ülikool), Olga Kiuila (Varssavi ülikool), Alvar Kangur (Eesti Pank), Marek Lambing ja Madis Laaniste (majandus- ja kommunikatsiooniministeerium), Tea Nõmmann (Läänemere Linnade Liidu keskkonnakomisjon) ja Sulev Nõmmann (SAK-i projektijuht).

CO₂ –maksu kehtestamise makromajandusliku mõju hindamiseks koostati üldtasakaalu mudel, mis on praktiline maksumäärade sensitiivsusanalüüsi tegemisel, võimaldades jälgida CO₂ –maksu kehtestamisel energiasektoris aset leidvate muutuste mõju teistele sektoritele ja agregeerituna kogu majandusele. Üldtasakaalu mudeliga leitakse kõigepealt toodangu hinnad ja tootmismahud, mille puhul on rahvamajanduse nõudlus ja pakkumine kõigi tegevusalade lõikes tasakaalus. Seejärel mõjutatakse mudelit välise muutujaga/šokiga (CO₂ – maksu kehtestamine) ning leitakse uus tasakaaluolukord. Uut tasakaalu esialgses võrreldes saadaksegi maksu mõju majandusele. Tegemist on nn baasmudeliga Eesti majanduse analüüsimise jaoks, mis ei võta veel arvesse kõiki nüansse (demograafia, tehnoloogia, säästukalduvus jne), kuid mida on edaspidi mudeli täiustades võimalik arvestada. Antud prototüüpi saab edasi arendades ja kohandades kasutada ka teiste loodusressursi- või saastemaksude rakendamise mõjude analüüsimiseks makromajanduse tasandil.

Üldtasakaalu mudeli koostamiseks oli vaja rahvamajanduse sisendi–väljundi tabelit. Analüüsi ajaks oli Eesti Statistikaamet avaldanud sisendi–väljundi tabeli 1997. aasta kohta, mis valiti analüüsi baasaastaks. Mudeli koostamine oli raskendatud. S uurimaid probleeme valmistasid kodumajapidamiste andmed, sest statistikaameti avaldatud kodumajapidamiste kulutuste struktuur ei ühildunud mudeli struktuuriga. Kodumajapidamiste nõudluse analüüsil kasutati Poola andmeid. Üldtasakaalu mudelis vajatakse ka erinevaid elastsusi (asenduselastsused ning ekspordi hinnaelastsused sektorite lõikes), mida Eestis pole veel hinnatud. Seetõttu kasutati põhiliselt Hollandi analoogilisest üldtasakaalu mudelist pärinevaid elastsusi. Detailsete CO₂ emissiooni andmete hankimine oli keeruline aastate jooksul muutunud kogumismetoodika ja tööstuste klassifikatsiooni tõttu. CO₂ emissioon peamiste allikate ja sektorite kaupa arvutati 1997. aasta energiabilansi alusel. Energiatarbimise informatsioon erineva sissetulekuga kodumajapidamiste kohta tuletati 2000. aasta andmete põhjal.

Alternatiivsete süsinikdioksiidimaksu stsenaariumide analüüs

CO₂ – maksu kehtestamise makromajanduslikku mõju analüüsiti kuni 2012. aastani. Koostati 14 stsenaariumi, mille lühikirjeldus on tabelis 1. Baasstsenaariumi (BAU) puhul kehtib CO₂ saastetasu vaid üle 50 Mwh võimsusega energiatootjaile. 1997. aastal oli CO₂ saastetasu 0 krooni/ t, 2003. aastast alates kasutatakse mudelis saastetasu 7,5 krooni/t. Kütuste keskmine aktsiisimäär oli 1997. aastal 10% hinnast, 2003. aastast alates 20%. Teiste maksude määrad (sh käibemaks) on samad. Et Eesti CO₂ heitkogused ei ületa Kyoto protokollis kokkulepitut, siis täiendava CO₂ heitkoguse vähendamise eesmärgiga (piirangu) ei arvestata.

Tabel 1. Süsinikdioksiidimaksu kehtestamise makromajandusliku mõju analüüsi 14 stsenaariumi

CO2 –maksu määra stsenaarium	CO2 maksutulude kasutamise stsenaarium		
	A. Kasutatakse 100% eelarve suurendamiseks	B. Suunatakse 100% ettevõtetele, rahastades keskkonnasõbralikke tehnoloogiaid ja energiasäästu- programme	C. Kasutatakse 100% majanduses sotsiaalmaksu vähendamiseks
BAU 2012	BAU		
I. BAU+ CO2 – maks 11,1 krooni/t	IA	IB	IC
II. BAU+ CO2 – maks 80 krooni/t, kütuseaktsiis 30%	IIA		IIC
III. BAU+ CO2– maks 210 krooni/t, kütuseaktsiis 10%	IIIA	IIIB	IIIC
IV. BAU + 2012. a CO2emissiooni piirang – 10% 1997. a tasemest ehk 20 miljonit tonni	IV_BAU		
IV. Stsenaarium IV + II	IV_IIA	IV_IIB	IV_IIC

Esimene stsenaarium (I) erineb baasstsenaariumist selle poolest, et 2005. aastal kehtima hakkav CO₂ saastetasu 11,3 krooni/t rakenduks kõigile kütustele ja energiatootjatele. Saastetasu tõus ise on väike. Teise stsenaariumi (II) puhul arvestati CO₂ –maksu määraks kõigile kütustele ja energiatootjatele kuni 80 krooni/t ning kütuseaktsiisiks võeti 30% hinnast, mis on lähedane Euroopa Liidu energiadirektiivi aktsiisimääradele. Kolmanda stsenaariumi (III) puhul tõsteti CO₂ –maksu määra kõigile kütustele ja energiatootjatele tasemele 210 krooni/t ehk ligikaudu Euroopa Liidu energiadirektiivi miinimumtasemele. Kütuseaktsiis alandati 10%-le hinnast.

Analüüsimaiks võimaliku poliitilise otsuse – vähendada Eesti CO₂ heitkogust – mõju majandusele, koostati täiendav baasstsenaarium (IV BAU). Selles seati eesmärk vähendada 2012. aastaks CO₂ heitkogust 10%-le 1997. aasta tasemest, s.t 20 miljoni CO₂ tonnini. Seda CO₂ emissiooni piirangut analüüsiti II stsenaariumi puhul, kui CO₂ –maks oleks 80 krooni/t ja kütuseaktsiis 30%. Erinevatele maksumääradele ja CO₂emissiooni piirangule lisaks vaadeldi kolme alternatiivi sellest aspektist, kuidas maksutulude kasutamine mõjutab majandust:

- A (I, II, III, IV), kasutatakse riigieelarvetulude suurendamiseks;
- B (I, II, III, IV), suunatakse tagasi ettevõtetesse, toetades investeringuid keskkonnasõbralikesse tehnoloogiatesse ja energiasäästu programmidesse;
- C (I, II, III, IV), kasutatakse tööjõumaksude, näiteks sotsiaalmaksu vähendamiseks.

Stsenaariumides ei vaadeldud eraldi võimalust, kus CO₂ –maksu tulused suunatakse kodumajapidamiste energiaefektiivsuse parandamisse.

Süsinikdioksiidimaksu mõju majandusele

Baasstsenaariumi puhul (1997–2012) suurenevad CO₂ heitkogused umbes 4 miljonit tonni ehk 27%. Peamised CO₂ heitmekoguste allikad on soojusmajandus (54%), kodumajapidamised (37%), kommertstegevus ja elektritootmine (24%). SKT suureneb 30 miljardit krooni ehk 48%, mis vastab aastasele kasvule 3% 15 aasta jooksul. Tööhõive suureneb 77 000 töötaja võrra ehk 12%. Tulemused erinevate CO₂ –maksu määrade mõju kohta majandusele on tabelis 2.

Tabel 2. Erinevate süsinikdioksiidimaksu määrade mõju peamiste makromajandusnäitajate osas baasstsenaariumiga võrreldes (%)

Stse- naarium	Kogu lisand- väärtus	Kaudne tarbi- mine	Kogu- toodang	Kogu pakk- umine	SKT	Tööhõive	CO ₂ heit- mete vähe- nemine
	miljard krooni (1997. a hindades)					tuhat inimest	miljon tonni
1997	64,00	92,12	156,00	212,83	64,00	617	22,5
BAU 2012	75,10	109,35	184,50	248,67	93,60	689	28,2
	%	%	%	%	%	%	%
IA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	<1
IB	-0,18	-0,23	-0,21	-0,19	-0,60	0,29	<1
IC	-0,18	-0,11	-0,14	-0,11	-0,20	0,00	<1
IIA	-0,57	-0,37	-0,45	-0,36	-0,40	0,15	2
IIB	4,95	0,63	2,39	1,55	0,20	1,16	3
IIC	-0,66	-0,43	-0,52	-0,41	-0,22	0,44	2
IIIA	-1,16	-0,84	-0,97	-0,76	-1,10	0,15	4
IIIB	5,78	0,89	2,88	1,91	0,82	0,87	4
IIIC	-0,70	-0,56	-0,62	-0,48	-0,19	0,29	3
IV_BAU	0,13	-0,32	-0,14	-0,08	1,09	-0,29	3
IV_IIA	0,20	-0,26	-0,07	-0,03	1,46	-0,29	4
IV_IIB	4,93	0,35	2,22	1,44	0,66	1,02	4
IV_IIC	0,06	-0,35	-0,18	-0,11	1,56	0,15	3

CO₂ -maksu mõju SKT-le on väike. Kehtestades CO₂ -maksu määraks kõigile kütustele kuni 210 krooni CO₂ tonni kohta (peale selle kütuseaktsiis 10%), mõjutab see kogutoodangut kord positiivselt, kord negatiivselt. Mõju SKT-le on positiivne, kui maksutulused kasutatakse investeeringuteks keskkonnasõbralikesse tehnoloogiatesse, näiteks toetused erasektorile (IIB ja IIIB) ja suhteliselt üllatuslikult ka juhul, kui riigi CO₂heitekogusele 20 miljoni tonnini (IV)

seatakse konkreetne piirang ning seda kõigi kolme maksutulu taaskasutuse stsenaariumi puhul.

Muutused tööhõives on samuti suhteliselt väikesed, parimal juhul *ca* 1%. Suurim mõju tööhõivele avaldub kõrgema CO₂ –maksu puhul stsenaariumides IIB, IIIB ja IV_IIB, mis on pisut üllatav, sest mõju tööhõivele on suurem tehnoloogiliste investeeringute (toetuste) kui sotsiaalmaksu vähendamise kaudu. See seos vajab edasist kontrolli ja uuringuid. Oluline on täheldada, et ka CO₂ emissiooni piirangu lisamine ei mõjuta märgatavalt tööhõivet.

CO₂ heitkogus väheneb seda enam, mida kõrgem on maksumäär, ja vähenemine on suurim, kui maksutulused kasutatakse keskkonnainvesteeringuiks. Mõlemad tulemused on kooskõlas üldise majandusloogikaga. Tähtis on märkida, et CO₂ heitkogused vähenevad rohkem, kui kehtestatakse riiklik piirang (kohustus) CO₂ heitkoguse vähendamiseks. Tabel 2 kajastab üksnes CO₂ heitkoguste vähenemist, mis on tingitud kütuse tarbimise vähenemisest, ning ei kajasta CO₂ heitkogust, mida on vähendatud piirangu tõttu. Võttes arvesse piirangust tuleneva CO₂ heitkoguse vähendamist, on viimase stsenaariumi (IV) CO₂ heitkogus 2012. aastal baasstsenaariumiga (BAU) võrreldes kahanenud 71%–ni. Mudelanalüüs ei hinda vähendatud CO₂ heitkoguse (8,2 miljonit t) väärtust, kuid arvestades CO₂ tonni hinnaks 65 krooni (umbes 5 USD), kujuneb aastaseks vähendatud CO₂ heitkoguse väärtuseks umbes 0,5 miljardit krooni.

Põlevkivi ja teiste kütuste hinnad tõusevad oodatult ning progressiivselt, liikudes kõrgema CO₂ –maksu suunas. Kodumajapidamiste nõudlus kahaneb erinevate CO₂ –maksu määrade puhul küllaltki märkimisväärselt, samal ajal on tootmise langus palju väiksem, mis väljendab ekspordi olulist rolli tootmise absorbeerimisel.

Mõju kodumajapidamiste heaolule (tabel 3) on negatiivne, kui ei arvestata keskkonnakvaliteedi paranemist. Mõju kodumajapidamiste heaolule analüüsiti, kasutades üldisi heaolu hindamise meetmeid: samaväärne muutus (EV) ¹ ja kompenseeriv muutus (CV) ². EV ja CV tulemused tabelis 2 (tulbad 2 ja 3) on sarnased. Madala CO₂ –maksu määra korral (IA, IC) on mõju väiksem. Kõrgem energiahind mõjutab kodumajapidamisi kõige rohkem, kui maksutulused kasutatakse keskkonna(tehnoloogia)investeeringuteks, ja vähem, kui maksutulused kasutatakse näiteks sotsiaalmaksu vähendamiseks. Koostatud üldtasakaalu mudel ei arvesta kasu, mida kodumajapidamised saavad paranenud keskkonnakvaliteedist. Kui arvestada paranenud keskkonnakvaliteeti, siis olukord muutub ning kõrgemad maksud on ka kodumajapidamistele soodsamad (IIIA, IIIC). Tuleb märkida, et stsenaariumides ei uuritud näiteks mõju heaolule, kui maksutulused kasutada kodumajapidamiste energiasäästu investeeringuteks (toetusteks). Samuti ei uuritud mõju erineva sissetulekutasemega kodumajapidamistele.

Tabel 3. Heaolu muutused (kasutades CV ja EV meetodit) ja kodumajapidamise kasu CO2 heitkoguste vähendamisest

Stsenaariumid	Heaolu muutus baasstsenaariumiga võrreldes		Kasulikkuse muutus CO2 heitkoguse vähenemise kuludega/tuludega [mld krooni] arvestades		
sisse-tulekute suhtes [%]	[mld krooni]	keskkonna-kulutused baas-stsenaariumi kohaselt	stsenaariumide keskkonna-kulutused, arvestades CO2-maksu reformiga	vea tase [%] keskkonna-tulude mitte-arvestamisel kasulikus funktsioonis	
BAU	-	-	-	-	0,0
IA	0,1	0,03	0,1	0,02	0,2
IB	-5	-2,9	-0,05	-0,02	0,4
IC	-1	-0,9	-0,01	0,01	0,2
IIA	-6	-3,1	-0,05	0,16	2,6
IIB	-26	-12,1	-0,27	-0,00	3,3
IIC	-8	-4,2	-0,07	0,11	2,3
IIIA	-11	-5,7	-0,06	0,23	4,3
IIIB	-22	-10,3	-0,24	0,18	5,1
IIIC	-8	-4,2	-0,08	0,26	4,2
IV_BAU	0,9	0,5	0,02	0,29	3,3
IV_IIA	0,5	0,3	0,02	0,38	4,5
IV_IIB	-25	-11,4	-0,26	0,09	4,3
IV_IIC	-1,6	-0,93	0,00	0,33	4,1

Süsinikdioksiidimaksu võimalik mõju majandussektoreile

CO2 -maks mõjutab kütuste hinna tõusu kaudu märgatavalt põlevkivi- ja turbatööstust, aga ka toiduainetööstust, transpordisektorit ja soojatootmist. Tootmiskuludele on CO2 -maksul marginaalne efekt. Tootmiskulud tõusevad baasstsenaariumiga võrreldes üksnes mitteäriliste teenuste (tervishoid, haridus, sotsiaalhoole) puhul ja turbatööstuses.

Tarbijahinnad tõusevad CO₂ –maksu määra tõusult kõige rohkem puidu- ja paberitööstuses, keemiatööstuses, soojusmajanduses ning maagaasil ja turbatööstuses, mis on otseselt seotud CO₂ emissiooniga. Emissiooni vähendamiseks tuleb kanda lisakulusid (proportsionaalselt toodete kasutusastmega).

Tarbija käitumine ei ole nii kergelt prognoositav. Analüüs näitab, et üldjuhul muudavad tarbijad oma tarbimisstruktuuri, suurendades nõudlust metallurgia-, kergetööstuse, toiduainetööstuse, põllumajandus-, soojatootmise ja elektritootmise sektori toodete järele ning vähendades nõudlust teistes sektorites. Tootmiskaotused on mõjutatud põhiliselt kodumajapidamiste nõudlusest ning tootmiskuludest, mille koostul tootmine pidurdub sellistes sektorites, nagu transport, äri- ja teenusteenused ja turbatööstus, ning kasvab järgmistes sektorites: toiduainetööstus, põllumajandus, mitteäri- ja teenusteenused, maagaas ja soojatootmine. Huvitav on märkida, et mitmes tööstusharus, mis on suured CO₂ emiteerijad (keemiatööstus, soojatootmine ja elektritootmine), tootmise märkimisväärset langust ei toimu.

Analüüsitud CO₂ –maksu stsenaariumid ei anna parimat tulemust korraga kõigis kolmes aspektis: majandusareng, ühiskonna heaolu ja keskkonna kvaliteet. Ühest vastust maksustsenaariumi kehtestamise kohta seega anda ei saa. CO₂ –maksu rakendamise viisi ja maksumäära valik sõltub eelkõige poliitilistest prioriteetidest.

Tehtud analüüsid on siiski veenvad CO₂ –maksu rakendamise positiivsetest mõjudest. Antud uurimuse raames võib väita, et CO₂ –maks kuni 210 krooni tonni CO₂ kohta koos 10% kütuseaktsiisiga on põhjendatud. Kuni selle tasemeni ei avalda CO₂ –maks majandusele negatiivset mõju ning motiveerib CO₂ heitkoguseid vähendama, suurendab majanduse energiatõhusust ja parandab keskkonnakvaliteeti. CO₂ –maksu määra täpsemaks kujundamiseks on vaja lisaanalüüsi tundlike sektorite, võimalike leevendusmeetmete ja vajalike investeeringute osas. Maksu rakendades tõuseb kodumajapidamistes kasutatava energia hind ning kannatab nende majapidamiste maksevõime. Praegu pole aga kodumajapidamiste energiakasutuse kohta piisavalt andmeid. Seega vajab see sektor eraldi lähenemist ja analüüsi, kaasa arvatud vajaliku sotsiaalse kaitse meetmed.

Üldise tasakaalu mudeli kohaselt on rohkem mõjutatud ka põlevkivi ja turbatööstus, samuti toiduainetööstus ja transpordisektor. Konkreetsete mõjude vajavad täiendavaid analüüse.

Maksubaas ja maksutulud

Rahvusvahelise kogemuse ja mudelanalüüsi tulemused soovivad, et CO₂ –maksu rakendamisel kasutataks võimalikult laia maksubaasi ning hõlmataks kõik majandussektorid ja kütused, mida on võimalik liigsete maksu administreerimise kuludeta kaasata. Seega võiks arvestada palju laiemat maksubaasi kui kehtival CO₂saastetasul. Lai maksubaas võimaldab hoida maksumäära suhteliselt madalal, saavutades samal ajal CO₂ heitkoguste tunduva vähenemise.

CO₂ –maksust võiks vabastada taastuvad energiaallikad. Kui võimalik, tuleks hoida elektritarbimise maksustamisest, sest see maksustab tootmissisendit ning mõjub

negatiivselt konkurentsivõimele. Elektribimise maksustamisel aktsiisimaksuga on tegemist topeltmaksustamisega, kui elektri tootmisel kasutatud kütust maksustatakse eelnevalt ka CO₂ –maksuga. Sel juhul tuleks elektritootjad CO₂ –maksust vabastada või see tagantjärele hüvitada.

Vältida tuleks erandeid ja maksuvabastusi (v.a soojuse ja energia koostootmine) ning nii palju kui võimalik nn vabatahtlikke kokkuleppeid, millega tööstus taotleb endale eritingimusi ning vastutasuks lubab vähendada CO₂ heitkoguseid. CO₂ –maksu rakendamine peab olema järkjärguline protsess, mille käigus maksumäära tõstetakse. Eesti puhul võiks soovitada viieaastast üleminekuaega, mille jooksul saavutatakse CO₂ –maksu soovitud tase.

Oluline on maksutulude sihtotstarbelisus, sest see aitab antud olukorras kaasa maksu eesmärgi tõhusamale saavutamisele. Mudelanalüüsi tulemuste kohaselt on parim lahendus see, kui maksutulused kasutatakse keskkonna- ja energiasäästlike meetmete ning tehnoloogiate rahastamiseks, samuti taastuvenergia kasutuselevõtu toetusprogrammides. Maksutulude taaskasutamine tööjõumaksude alandamiseks ei tundu esialgu atraktiivne, sest samasuguse efekti annab CO₂ –maksu tulude suunamine keskkonnatehnoloogiate investeeringute toetamisele.

Mudelanalüüs ei hõlmanud CO₂ –maksu tulude osalist kasutamist näiteks kodumajapidamiste energiatõhususe programmide toetamiseks. Seda võimalust tuleks eraldi uurida, sest kõrgem maks mõjutab kodumajapidamisi negatiivselt. Üheaegselt CO₂ –maksu ga tuleb kindlasti aktiivselt rakendada meetmeid ja programme, mis mõjutavad tööstuse ja kodumajapidamise energia nõudlust ning teisi energiasäästu ja taastuvenergia poliitikaid ja tegevusi. Tuleb ette valmistada ja korraldada avalikkuse teadlikkuse tõstmise kampaaniaid, mille hulka võiks kuuluda rohelist maksureformi tervikuna käsitleva kodulehe või infokeskuse loomine. Samuti on vaja analüüsida ja arvestada CO₂ –maksu rakendamisel selle maksu seoseid paralleelsete meetmetega, mis mõjutavad CO₂ emissioone (nt kütuse ja mootorsõidukite aktsiisid, CO₂ emissiooni lubadega kauplemine, ühiskondlik mehhanismid, põlevkivi kaevandusõigusetasu muutmine, põlevkivi kaevandamise subsideerimise (vee kasutustasu) lõpetamine jne).

Sõnum tarbijale ja tootjale

Milliseks kujuneb uue CO₂ –maksu seos kütuseaktsiisidega, mille määra tuleb lähiaastail Euroopa Liidu energiadirektiivi kohaselt tunduvalt tõsta? Plaanitav CO₂ –maks ja kütuseaktsiisid võivad koos toimida. Kummalgi maksul oleks tarbijale ja tootjale oma sõnum. Kütuseaktsiisid suurendavad tarbija teadlikkust: kütusetarbimisega kaasnevad täiendavad välised sotsiaalsed kulud ning aktsiisidega saab need kulud osalt kütuse hinnas arvesse võtta. CO₂ –maks juhiks tähelepanu ka kliima muutuse teemale, sest seda maksu rakendatakse kütuse süsinikusisalduse kohaselt. Neid sõnumeid ja maksueesmäärke tuleb tarbijatele maksu rakendamise ettevalmistamisel selgitada.

CO₂ –maksu ja kütuseaktsiisi koostoimimisel konverteeritakse kütuseaktsiis ümber kütuse süsinikusisalduse järgi. Kütuse A puhul, kui süsinikupõhine kütuseaktsiisimäär jääb soovitatavast CO₂ –maksu määrist madalamaks, rakendatakse puuduv osas ka CO₂ –

maksu. Kütuse B puhul, kui süsinikupõhine kütuseaktsiis ületab soovitava CO₂ –maksu määra, vabastatakse kütus täiendavast CO₂ –maksust.

Eestis kehtiv CO₂ saastetasu laekub riigieelarvesse sihtotstarbeliselt ning seda kasutatakse keskkonnakaitseprojektide rahastamiseks Keskkonnainvesteeringute Keskuse kaudu. Eraldi rakendatav CO₂ –maks peaks olema samuti sihtotstarbeline, mille otstarbekohasust kokkulepitud aja jooksul uuesti hinnatakse. Eestis kehtivad kütuseaktsiisid laekuvad riigieelarvesse ning on 75% ulatuses sihtotstarbelised, mõeldud eelkõige transpordi infrastruktuuri korrashoiuks ja arendamiseks. Kui kütuseaktsiisi määrad oleksid vahetult seotud kütuste süsinikusisaldusega (ehk süsinikupõhised) ja seadusega kehtestataks kütuseaktsiisile lisasihtotstarve, näiteks energiaefektiivsuse suurendamiseks ja alternatiivenergeetika arendamiseks/rakendamiseks, poleks argumendid eraldi rakendatava CO₂ –maksu kasuks enam veenvad.

Poliitiliselt oluline eesmärk

Euroopa Liidu CO₂ emissiooni lubadega kauplemise süsteem katab väheseid majandussektoreid. CO₂ –maks on seega põhjendatud ülejäänud sektorite puhul, mis samuti saastavad atmosfääri. Seda maksu võib rakendada ühel ajal lubadega kauplemise süsteemiga. Mõlema instrumendi toime majandusele on erinev. OECD soovib kasutada lubadega kauplemise süsteemi ja CO₂ –maksu korraga ühes ja samas sektoris (OECD 2003).

Kui peaeesmärk on konkreetse CO₂ heitkoguse vähendamine, on argumendid lubadega kauplemise poolel, sest lubade arvu määramisega seatakse CO₂ heitkogusele piirid. Heitkoguste vähendamise maksumus sõltub lubade hinnast rahvusvahelisel turul, mida pole võimalik ette näha. Seega puudub garantii, kui palju tööstused kauplemisest teenivad. Kui peaeesmärk on majanduse energiaefektiivsuse suurendamine, tuleks eelistada maksustamist. Kindla maksumäära puhul on teada heitkoguste vähendamise piirkulu ettevõtetes tootmise, kulutuste ja investeeringute paremaks planeerimiseks. Samal ajal ei ole võimalik täpselt ette näha, kui palju CO₂ heitmed antud maksumäära puhul vähenevad, kui palju see sõltub majandustegevuse aktiivsusest ning tehnoloogilise uuenduse kiirusest.

CO₂ –maksul on täiendav poliitiline eesmärk: nimelt saab maksutulu taaskasutada majanduses energiasäästumeetmete rahastamisel või teiste maksude vähendamisel. Heitkogustega kauplemise puhul teevad kaupa omavahel ettevõtted, kes otsustavad ise, kuidas teenitud kasumit kasutada. Põhimõtteliselt võib lubadega kauplemise süsteemi kuuluvate sektorite CO₂ –maksu vähendada, kuid kuna Eestil jagub kaubeldavaid heitkoguseid kõigile CO₂ emiteerivatele ettevõtetele, kujuneb lubadega kauplemine ilmselt tulusaks enamikule majandussektoreist. Seega puudub antud juhul Eestis vajadus lubadega kauplemise süsteemi kuuluvate sektorite CO₂ –maksu määra alandada. CO₂ –maksu kehtestamine sektorile, mis kuulub ka lubadega kauplemise süsteemi, motiveerib täiendavalt heitmete edasist vähendamist, mis võimaldab müüa täiendavaid heitkoguste lubasid teiste riikide ettevõtetele, mõjutades positiivselt jooksevkonto defitsiiti.

Kokkuvõttes näitab CO₂ –maksu majandusanalüüs, et väliskulude arvestamine energeetikas ning tunduvalt kõrgema maksu rakendamine ei mõju majandusele tervikuna negatiivselt.

Pigem aitab see Eesti majandust tõhusamaks muuta. Majanduse tugevnedes peaks raha vähetõhusatest majandussektoritest vabanema teiste sektorite ja valdkondade, näiteks hariduse, sotsiaalhoolde jms jaoks. Samal ajal tuleb hakata süstemaatilisemalt ja regulaarsemalt koguma seostatud andmeid tootmise, tootmise ja transpordi saasteainete, loodusvarade ning kodumajapidamiste kohta. Kodumajapidamiste maksevõime vajaks täiendavat analüüsi, et välja töötada toetavad meetmed. Mis puutub loodusvarade kasutustasude ja saasteainete maksude mõju analüüsimise mudelisse, siis oleks seda mõttekas edasi arendada juba hilisema, näiteks 2003. baasaastaga, sisendi–väljundi tabelite ning Eesti spetsiifiliste kodumajapidamise ja energia (jt ressursside) kasutuse andmetega. CO₂ –maksu analüüsi stsenaariumide tulemused rõhutavad ka vajadust hoolikalt ette valmistada maksutulude kasutamine. Kui keskkonnaga seotud maksudega tahetakse muuta tootmis- ja tarbimisharjumusi, tuleks ühel ajal maksude tõstmisega luua täiendavaid võimalusi tarbimise ja nõudluse muutmiseks, näiteks soodustada keskkonnasõbralikumate kütuste kasutamist, toetada ühistransporti, elamumajanduse energiaauditeid ja energiasäästu programme.

Paralleelselt looduskapitaliga seotud maksude ümberhindamisega tuleb jätkata inimkapitali mõjutavate maksude detailset analüüsi ning maksude koosmõju ökoloogilise maksureformi raames. Kavandataval ökoloogilisel maksureformil on eeldusi suurendada Eesti majanduse tõhusust, konkurentsivõimet ning rahvuslikku kogurikkust.

Märkused

1. Samaväärne muutus (*Equivalent variation, n- EV*) – kui palju raha tuleks tarbijalt ära võtta enne hinna muutust (s.t rakendades uut CO₂ –maksu), et tarbija heaolu jääks samale tasemele kui pärast hinna muutust.

2. Kompenseeriv muutus (*Compensating variation, – CV*) – kui palju raha peaks valitsus andma tarbijale, et kompenseerida hinna muutust.

Kasutatud kirjandus

Bolt, K., Matete, M., Clemens, M. (2002). Manual for Calculating Adjusted Net Savings. The World Bank. –
<http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/envext.nsf/44ByDocName/GreenAccountingAdjustedNetSavings>.

Estimating National Wealth: Methodology and Results (1998). K. Kunte, K. Hamilton, J. Dixon, M. Clemens. Indicators and Environmental Valuation Department, World Bank, Washington, D.C.

Expanding the Measure of Wealth (1997). Indicators of Environmentally Sustainable Development. ESSD Studies and Monograph Series No 17. World Bank, Washington, D.C.

Ilomets, M. (2005). Turba juurdekasv Eesti soodes. Lõpparuanne Keskkonnainvesteeringute Keskuse rakenduslikule uurimisprojektile. Tallinna Ülikooli Ökoloogia Instituut.

Nömmann, S., Kärsna, O., Tammert, P., Oro, L., Tomson, A., Nömmann, T. (2003). Maaailma maksunduse trendid. Tallinn: Strateegiliste Algatuste Keskus.

Nömmann, T., Luiker, L., Eliste, P. (2002). Eesti arengu alternatiivne hindamine – jätkusuutlikkuse näitajad. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus PRAXIS.

OECD (2003). The Use of Tradable Permits in Combination with Other Environmental Policy Instruments. July.

Resource Use in European Countries (2003). Zero Study for the European Commission under the Thematic Strategy on the Sustainable Use of Resources. European Topic Centre on Waste and Material Flows (ETC–WMF). Copenhagen.

SEEA (2003) = Handbook of National Accounting – Integrated Environmental and Economic Accounting. Final draft circulated for information prior to official editing. United Nations, European Commission, International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, World Bank. –<http://www4.statcan.ca/citygrp/london/seea2003.pdf>.

Eurobaromeeter Euroopa ühiskonna infoallikana

Jaanika Hämmal (RiTo 11), Emori sotsioloog

Eurobaromeetri uuringud aitavad paremini mõista kodanike arvamusi ja hoiakuid ning annavad lisateavet uute poliitikate väljatöötamiseks.

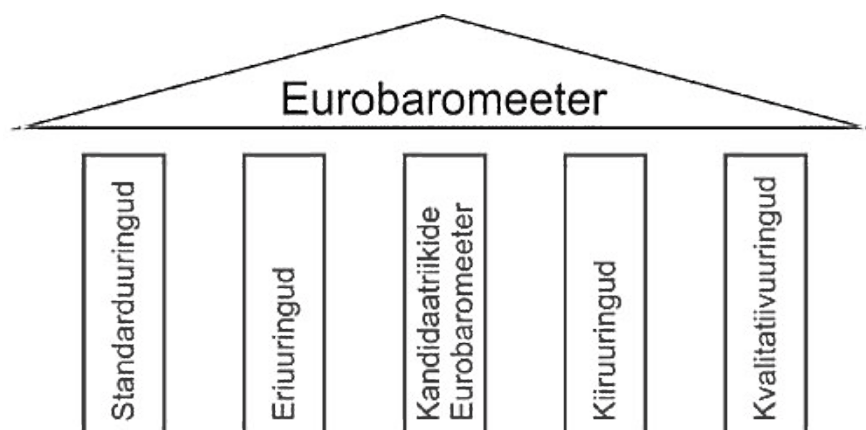
Üheks demokraatliku valitsemise alustalaks võib pidada teadmispõhist poliitikat, mida on defineeritud kui “poliitikat, mis aitab teha sisukaid otsuseid poliitikate, programmide ja projektide kohta, sest poliitika kujundamise ja rakendamise kese on uuringute abil saadav parim tõlgendus tegelikkusest” (Davies 1999, viidatud Davies 2004). Mida eripalgelisem on tegelikkus, seda rohkem on tajumisvõimalusi. Juba riigi tasandil on väga oluline, kui adekvaatselt valitsejad tegelikkust tajuvad. Riikide liitude puhul, nagu seda on Euroopa Liit, muutub inimeste hoiakute, seisundite, ootuste, meelsuste ja teadmiste tunnetamine veelgi vajalikumaks.

Euroopas on ammu aru saadud, et uuringud aitavad tegelikkust adekvaatselt tõlgendada. Avalikku arvamust on uuritud Euroopa Liidu loomisest alates. Süstemaatiliseks muutusid uuringud rohkem kui kolmkümmend aastat tagasi, kui 1974. aastal hakati regulaarselt tegema Eurobaromeetri uuringuid. Idee algataja Jacques–René Rabieri sõnul on see üks vahend Euroopa integreerimiseks ning avaliku arvamuse tutvustamiseks ja kujundamiseks tekkiva mõttevahetuse käigus (Rabier 2003).

Selle artikli eesmärk on tutvustada Eurobaromeetrit metodoloogilisest küljest, tuua välja kajastatud teemasid ja näiteid selle kohta, millist infot on ühiskonnahuvilistel võimalik neist mahukaist kogudest ammutada.

Neljandasse kümnendisse jõudnud Eurobaromeeter on pidevalt küpsemaks muutunud. Esialgu üksikuid riike hõlmavast elanikkonnauuringust on välja kasvanud mahukas, paljusid teabevõimalusi pakkuv uuring. Eurobaromeetri uuringute väljatöötamisel on lähtutud eelkõige vajadusest koguda informatsiooni eri sihtrühmadelt erineva kiiruse ja süvenemisastmega (vt joonist).

Joonis. Eurobaromeetri liigid



Eurobaromeetri uuring ei keskendu üksnes eurooplaste arvamustele ja hoiakutele, vaid tutvub ka nende tegeliku eluoluga. Eurobaromeetri alla koonduvate uuringute üldeesmärgid on järgmised:

- efektiivsema kommunikatsiooni väljatöötamine, mis eeldab faktipõhist teadmist selle kohta, milliseid otsuseid on Euroopa tasandil valesti mõistetud ja millised võiksid olla paremad kommunikatsioonikanalid;
- lisateabe saamine uute poliitikate väljatöötamiseks, sest kuigi poliitilised otsused ei johtu otseselt uuringutulemustest, aitavad uuringud paremini arvesse võtta kodanike vaateid ja ootusi;
- juba rakendatud poliitikate hindamine;
- avalike arutelude tekitamine, struktureerimine ja tugevdamine.

Eurobaromeetri standarduuringud

Standarduuringut (*Standard Eurobaromete*) tehakse kaks korda aastas – kevadel ja sügisel, ta on vanim ja mahukaim Eurobaromeetri uuring, mis keskendub eelkõige riigi ja Euroopa Liiduga seotule. Näiteks on kajastamist leidnud järgmised teemad:

- rahulolu isikliku elu aspektidega ning riigi majanduse, tööhõive jmt valdkondadega;
- ootused nii isikliku kui ka riigi tuleviku osas;
- usaldus riiklike institutsioonide vastu;
- Euroopa Liidu institutsioonide tundmine ja usaldamine;
- Euroopa Liidu tähendus, maine ja kasutegur, suhtumine Euroopa Liitu kuulumisse;
- Euroopa Liitu puudutavad teadmised ning infoallikad;
- suhtumine Euroopa Liidu põhiseadusesse, Euroopa Liidu võtmepoliitikatesse (nt ühisesse välis- ja julgeolekupoliitikasse), Euroopa Liidu edasisse laienemisse ja rolli maailmas;
- Euroopa Liidu areng ja tulevik;
- otsustusvaldkondade jaotumine riikide valitsuste ja Euroopa Liidu vahel;
- geopoliitilise olukorra tajumine.

Eurobaromeetri standarduuring ei keskendu mitte niivõrd päevakajalistele sündmustele, kuivõrd pikemaajalise tähendusega teemadele.

Rangetele teaduslikele rahvusvaheliste uuringute nõuetele tugineva Eurobaromeetri atraktiivsus seisneb selles, et ta võimaldab võrrelda avalikku arvamust ajas (erinevate trendiküsimuste kaudu) ja ruumis (riikide vahel). Uuringusse kaasatud riikide arv on järjest suurenenud: alustati 9 riigiga, 1995. aastal oli riike 15 ning 2004. aasta kevadel lisandus veel 10 tollast kandidaatriiki. 2004. aasta sügisel tehtud uuring hõlmas juba ka praegusi kandidaatriike: Bulgaariat, Rumeeniat, Horvaatiat ja Türgit ning lisaks Põhja-Küprost.

Rahvusvaheliste uuringute puhul on tähtis tulemuste võrreldavus. Selle tagamiseks kasutatakse ühtset metoodikat ja kooskõlastatakse küsimuste tõlked. Trendiküsimuste ehk uuringust uuringusse korduvate küsimuste tõlge (nagu ka kõigi ülejäänud küsimuste tõlge) peab vastama inglise- ja prantsuskeelsetele lähteküsimustikele ning neid tõlkeid ei tohi

muuta. Küsimuste tõlked läbivad mitmekordse kontrolli, riikides tehtud tõlked vaadatakse üle ning vajaduse korral korrigeeritakse. Tõlke adekvaatsuse eest vastutab siiski kohalik uurimisinstituut, Eestis TNS Emor.

Eurobaromeetri viib läbi nelja aasta jooksul (2004. aasta sügisest alates) uuringufirmade kett TNS, tööd koordineerib Brüsselis asuv TNS-i omandusse kuuluv uuringufirma EOS Gallup Europe.

Koordineerija valmistab koostöös Euroopa Komisjoni direktoraatidega ette küsimustikud, kooskõlastab need, ühtlustab ja jälgib küsitlust ning aruandlust uuringuis osalevais riikides.

Iga uuring on riigiti esinduslik, hõlmates 15-aastasi ja vanemaid alalisi Euroopa Liidu riikide kodanikke, kes on võimelised vastama küsimustele kohalikes keeltes. Kuigi Eesti puhul on kohalikeks keelteks arvatud nii eesti kui ka vene keel, on siinkohal oluline märkida, et antud loogika kohaselt ei uurita pärast Euroopa Liiduga ühinemist siinseid Vene ja muud kodakondsust omavaid inimesi ega neid, kelle kodakondsus on määramata. Seega jääb 2004. aasta sügisest korraldatavaist uuringuist paratamatult välja ligikaudu 20% Eesti alalisest elanikkonnast.

Eri- ja muud uuringud

Eurobaromeetri eriuuringud (*Special Eurobarometer*) põhinevad samal metoodikal kui standarduuringud ning neid korraldatakse nii iseseisvalt kui ka koos standarduuringutega. Kajastatavate teemade ringi määravad Euroopa Komisjoni direktoraatide vajadused. Viimase kolme aasta jooksul on uuringud hõlmanud laia teemaderingi: diskrimineerimine Euroopas, euroga seotud hoiakud, noorte hoiakud narkootikumide suhtes, biotehnoloogia, keskkonnaga seotud hoiakud, ühiskonna turvalisus ja kuritegevuse tajumine, füüsiline aktiivsus, tervis, elukestev õppimine, tarbijakaitse, toitumis- ja alkoholitarbimisharjumused. Nagu teistes uutes liikmesriikides, on ka Eestis uuritud elanike sportimisharjumusi, arvamusi ühtse põllumajanduspoliitika ja Lissaboni strateegia kohta, suhtumist arenguabisse ja muid teemasid.

CCEB (*Candidate Countries Eurobarometer*) – kandidaatriikide Eurobaromeeter – kujutab endast uuringut, mis 2001. aasta kevadest kuni 2004. aasta kevadeni viidi läbi 13 kandidaatriigis ning mis 10 uue liikmesriigi puhul annab võimaluse vaadata tagasi elanike liitumiseelsetele arvamustele ja meeleoludele. Uuring sarnanes ülesehituselt liikmesriikides tehtava Eurobaromeetriga, ent sisaldas vähem teemasid ja keskendus eeskätt Euroopa Liiduga seotule. Samas on uuringud käsitlenud ka laste Interneti-kasutust ning sellega seotud riskide tunnetamist, finantsteenuste kasutamist, noorte inimeste eluolu, hoiakuid Euroopas ühtsete tarbijakaitsereeglite kehtestamise suhtes, meediakasutust, rahulolu avalike ja elukondlike teenustega, samuti teaduse ja tehnoloogia ning üleilmastumisega seotut.

Flash Eurobarometer – Eurobaromeetri kiiruuringud – tähendab, nagu nimigi viitab, kiiruuringuid, mille abil saab operatiivselt kätte sihtrühmade arvamused. Need uuringud on *ad-hoc*-tüüpi ning lähtuvad Euroopa Komisjoni ning muude Euroopa Liidu institutsioonide ja agentuuride vajadustest. Kiiruuringuid kasutatakse nii kogu elanikkonna

kui ka sihtrühmade uurimiseks, nagu näiteks Euroopa noored, ettevõtjad/otsustajad või üksnes ühe riigi elanikud (nt hoiakud Euroopa Liidu põhiseaduse suhtes Hispaanias).

Uuringu kiiruse tagab telefoniküsitluse metoodika kasutamine (erinevalt Eurobaromeetri standard- ja eriuuringust, mis viiakse läbi vastajate kodudes), uuringu lähteülesande ja andmefaili valmimise vahele jääb ainult kaks nädalat. Kiiruuringus keskendutakse lühidalt ja konkreetselt ainult ühele teemale, standard- ja eriuuringud kajastavad korraga mitut teemat. Kuigi uuringud on pisut enam suunatud päevakajalistele teemadele, sisaldab suur osa neist trendiküsimusi ning ühel ja samal teemal korraldatakse teatud aja järel ka kordusuuringuid. Kiiruuringud, millesse on olnud kaasatud ka Eesti, on mitmel korral keskendunud Euroopa Liidu põhiseaduse, Euroopa Parlamendi valimise ja euroga seotud teemadele, samuti on uuritud elanike ettevõtlusvaimu, ettevõtjate kogemusi innovatsiooni alal (Innobarometer 2004) jms.

Kvalitatiivuuringud

Eurobaromeetri kvalitatiivuuringud annavad võimaluse tutvuda põhjalikumalt avaliku arvamusega, nad täiendavad kvantitatiivuuringuid. Kui protsentjaotused jäävad tihtipeale lakooniliseks ja mittemidagiütlevaks, siis mitme osalejaga vestlusrühmad või näost näkku tehtavad süvaintervjuud annavad võimaluse inimestelt küsida, miks just nii arvatakse. Mitme teema puhul on kombineeritud kvalitatiivset ja kvantitatiivset lähenemist: näiteks elanike ühtekuuluvustunnet Euroopa ja eurooplastega on uuritud nii Eurobaromeetri elanikkonnaküsitlustes kui ka rühmavestlustes.

Kvalitatiivuuringud aitavad ette valmistada uusi kvantitatiivuuringuid teemal, mille kohta teatakse liiga vähe selleks, et koostada ankeeti, mis mõõdaks seda, mida mõõta soovitakse.

Eesti elanikke hõlmavad uuringud on puudutanud näiteks hoiakuid Euroopa ja Euroopa Liidu, majanduspoliitika, õigussüsteemi erinevate aspektide (turvalisus, tsiviil- ja äriõigus, immigratsioon, asüül) ja Euroopa Liidu välispoliitika kohta, samuti rahulolu avalike ja elukondlike teenustega ning kogemusi piiriülese ostude sooritamise puhul.

Uuringutulemuste avalikustamine

Uuringutulemuste esitamisel on mõeldud nii neile, kes tahavad kiiresti kätte saada neid huvitava konkreetse info, kui ka neile, kes soovivad rohkem süveneda. Vormi poolest võib eristada:

- täisarandeid, kus on kogu uuringu tulemused ja põhitulemuste kokkuvõte (Eurobaromeetri standarduuringu puhul on kättesaadavad ka riigi aruanded – Eesti kohta eesti keeles 2004. aasta kevadest alates –, Eurobaromeetri eriuuringuid, kiiruuringuid ja kvalitatiivuuringuid avalikustatakse üksnes kõiki riike hõlmavate koondaruannetena);
- Interneti-põhiseid animeeritud tulemusi, mis on mõeldud eelkõige neile, kes pikka teksti ja protsentide jadasse ei jõua või ei taha süüvida ning kes eelistavad saada

infot ülevaatlimest graafikuist (Eestit hõlmavaist uuringuist on olemas tulemused eurooplaste ja spordi teema ning europarlamenti valimiste järeluuringu kohta);

- Eurobaromeetri interaktiivset otsingusüsteemi, mis mõne hiireklikuga aitab moodustada huvipakkuva graafiku ning võimaldab kahesugust otsingut: ühe teema ja ajahetke lõikes riike võrrelda ning ühe teema lõikes ajalisi trendi ühes riigis vaadelda (selle süsteemi puuduseks on see, et andmebaas hõlmab ainult EL-15 riike ning pärast 2001. aastat on andmeid lünklikult).

Uuringutulemused teeb kättesaadavaks Pressi ja Kommunikatsiooni Peadirektoraat ning eespool mainitud uuringutulemusi tutvustab Euroopa Komisjoni

veebilehthttp://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm. Eurobaromeetri

andmefailid säilitatakse keskarhiivis ning neile pääseb ligi CESSDA Database'i

veebileht<http://www.nsd.uib.no/cessda/europe.html> kaudu (värskematele andmetele ligipääs siiski puudub).

Uuringuteemade planeerimise ning uuringutulemuste avalikustamise nõrk külg on avaliku informatsiooni puudumine. Uuringuteemade ajakava varasemat avalikustamist on ehk palju nõuda, kuid ülevaade käikuläinud uuringute temade ja nende tulemuste avalikustamise plaanidest võimaldaks arvamusuuringute tellimist paremini planeerida ning dubleerimist vältida: näiteks võib tuua ministeeriumide tasandil tellitud arvamusuuringut välisabi kohta, mida käsitles ka 2004. aasta sügisel tehtud Eurobaromeetri eriuuring, samuti elanike ettevõtlikkuse uuringut, millele keskendus *Flash Eurobarometer* 2004. aasta kevadel. Paraku puudus mainitud uuringute avalikustamise kohta eelnev avalik info.

Eesti Euroopa kaardil

Selle artikli eesmärk on anda põgus ülevaade uuringutulemustest, teadvustamaks, milline on Eesti koht teiste Euroopa Liidu riikide seas.

Alustame eluga rahulolust. Muijal Euroopas on inimesed keskmiselt oma isikliku eluga rohkem rahul kui riigiga, eestlased seevastu paistavad silma vastupidisega: riigi üldist arengut hinnatakse pigem kõrgemalt kui isiklikku elu. Nii näiteks hinnatakse Eestis üsna kõrgelt üldist majandusolukorda: 51% kodanikest peab seda heaks ja 46% viletsaks. Euroopa Liidus keskmiselt on positiivselt meelestatuid ainult 34% ning kümnes uues liikmesriigis keskmiselt 18%. Eestlastega samaväärselt näevad oma riigi majandusarengut hispaanlased, sloveenid ja belglased, uutest liikmesriikidest on positiivsemad ainult Küprose elanikud.

Riigi majanduslikku olukorda viie aasta pärast hinnates kuulub Eesti koos teiste Balti riikidega Euroopa Liidu kõige optimistlikumate maade hulka. Nimelt usub 69% Eesti, 70% Läti ja 78% Leedu kodanikest selle veelgi paremaks muutumisse, mis on tunduvalt rohkem Euroopa Liidu keskmisest 48%. Majandusedu mõiste on suhteliselt abstraktne ning inimesed ei paista seda otseselt tunnetavat. Seetõttu hinnatakse üksikisiku tasandil konkreetsemalt tunnetatavat tööhõive olukorda juba tunduvalt pessimistlikumalt: üksnes 17% Eesti elanikest peab seda heaks ja kogunisti 81% viletsaks. Selle tulemusega on Eesti lähedane Sloveeniale ja Itaaliale, Euroopa Liidus keskmiselt peab oma riigi tööhõive olukorda heaks 22% elanikest.

Euroopa keskmisest suuremat rahulolematust näitavad ka teised isikliku eluga rahulolu peegeldavad indikaatorid. Näiteks hindab siinset sotsiaalset heaolu kehvaks 80% Eestis elavaist kodanikest (kõrgelt hindab seda 17%). Meiega üsna sarnaselt mõtlevad ungarlased ja leedulased. Veelgi rohkem on rahulolematuid Portugalis ning uutest liikmesriikidest Lätis, Poolas ja Slovakkias. Euroopa Liidus keskmiselt on rahulolematuid 53%. Kõige rohkem on oma riigi sotsiaalse heaoluga rahul meie põhjanaabrid soomlased, neist peab seda heaks 91%.

Isiklikku rahalist olukorda heaks ja halvaks hindajad jagunevad Eestis enam-vähem pooleks: vastavalt 50% ja 49%, üsna meie sarnased on Itaalia ja Kreeka. Samas hindab Euroopa Liidus oma majanduslikku olukorda kehvaks üksnes 38% elanikest. Murelikud ollakse ka oma vanaduspõlve suhtes: 55% eestlastest ei tunne end oma tulevasele pensionile mõeldes kindlalt (kindlaid on 37%). Samas tunneb eurooplastest kindlust keskmiselt ainult 23%, uutes liikmesriikides on see protsent veelgi madalam, ainult 19%. Uutest liikmesriikidest tunnevad end eestlastest veelgi kindlamalt ainult Küprose elanikud, vanadest liikmesriikidest pigem väiksema rahvaarvuga riikide elanikud: hollandlased, taanlased, soomlased, iirlased ning luksemburglased.

Kokkuvõttes jääb eestlaste hinnang oma elukvaliteedile Euroopa keskmisest madalamaks: Euroopas hindab kolmveerand elanikkonnast (73%) seda heaks, Eestis ainult 61%. Sarnasusi võib jällegi leida Lõuna-Euroopa riikide, Kreeka ja Itaaliaga. Üldiselt tundubki Eesti kodanikkond rahulolu poolest lähenevat Euroopa Liidu vaesemaile, lõunasse jäävaile riikidele. Samas on see vaid kodanikkonna arvamus, siinsete alaliselt elavate mittekodanike hinnangud on eelnevate uuringute põhjal tunduvalt pessimistlikumad.

Seega on poliitilises retoorikas levinud Eesti majandusliku edukuse pidev rõhutamine kodanike teadvuses hästi kinnistunud, samal ajal kui inimeste isiklik rahulolu ning sellele antavad hinnangud viitavad edu nautimise võimalustele tunduvalt vähem. Olukord, kus paljud tunnetavad, et edu viljad ei jõua nendeni, on kahtlemata üks poliitilise võõrandumise tekitaja, mis õõnestab toetust riiklikul tasandil tehtavale poliitikale.

Eestlased Euroopa kodanikena

Euroopa Liidu üks eesmärke on liidu kodakondsuse mõiste sisseviimine. Juba Maastrichti lepingus märgiti, et "iga Euroopa Liidu liikmesriigi kodakondsust omav inimene on ka liidu kodanik". 1997. aasta Amsterdamis leping täpsustas seda mõistet veelgi, öeldes, et "Euroopa Liidu kodakondsus täiendab, mitte ei asenda rahvuslikku kodakondsust". Eesti võttis pärast taasiseseisvumist suuna Euroopaga taasühinemise poole. Selle taustal on huvitav vaadata, kuivõrd Euroopaga seotuna on eestlased end tundnud.

Liitumiseelne Eurobaromeetri uuring (CEEB 2003.4) näitas eestlaste vähest geograafilise seotuse tunnet Euroopaga: suuremal või vähemal määral seotuna tundis end 38% elanikest, samal ajal kui Euroopa Liidu 15 liikmesriigi keskmine oli 82% ning liituvate riikide keskmine 74% (vt tabelit). Nüüdsetest liikmesriikidest tundsid end eestlastest veel vähem Euroopasse kuuluvana Küprose elanikud (33%) ja leedulased (32%). Need tulemused on võrreldavad EL-

15 skeptilisemate riikidega: Ühendkuningriigi (ühtekuuluvustunnet tundis 41%) ja Hollandiga (29%). Väiksemat seotust tunduvadki tajuvat just Euroopa nn äärealade elanikud.

Euroopalikkust ei tunnetata eriti selgelt ja tugevalt ka identiteedi tasandil. Kuigi 51% eestimaalastest mainib end vähemalt mingis kontekstis tundvat eurooplasena (EL 15 keskmine 56%), siis see on eelkõige Eestis elavate muulaste mõju, kellest pidas end eurooplaseks ainult 19%. Neist, kes mainisid tajuvat euroopalikku identiteedi, tundis enamik end eelkõige loomulikult eestimaalasena ja alles siis eurooplasena. Nõrga euroopaliku identiteedi tunnetamise poolest paistavad Vanas Euroopas silma britid (vaid 35% mainib seda suuremal või vähemal määral tunnetavat), ka soomlased ja rootslased.

Tabel. Seotus Euroopaga (%)

	Tunneb seotust Euroopaga			Tunneb uhkust eurooplaseks olemise üle		
	Eesti	EL 15	kandidaat-riigid (10)	Eesti	EL 15	kandidaat-riigid (10)
2001	–	–	–	48	62	66*
2002	–	–	–	49	62	79
2003	38	82	74	47	61	77

* Need andmed kajastavad 13 kandidaatriigi elanike arvamusi: peale praeguste uute liikmesriikide olid kaasatud ka Rumeenia, Bulgaaria ja Türgi. Madal protsent on tingitud türklaste vastustest (uhkeid eurooplaseks olemise üle 41%).

Kvalitatiivuuringud Euroopa identiteedi teemal on välja toonud Euroopa jagunemise nn Suureks Lõunaks (Lõuna- ja Kesk-Euroopa riigid, “impeeriumide Euroopa”) ja Väikeseks Põhjaks (peamiselt Skandinaavia, osalt ka Saksamaa, Holland; protestantlike väärtuste kandjad). Kui esimestel on euroopalikkuse tunnetus palju sügavam ning tugineb Euroopa ajaloo ja kultuuri ühisjoontele, siis põhja pool mõeldakse sellisele alusele tuginevatele sarnasustele vähem. Pigem tuntakse end eripärasemate ühiskonnamudelite viljelejana, millel ei pruugi olla palju ühisjooni teiste Euroopa ühiskondadega. Nii tunduvad mõtlevalt britid (kelle nõrk Euroopa identiteet kajastub ka kvantitatiivuuringuis), hollandlased, ka taanlased ning vähemal määral rootslased (Debomy jt 2001).

Midagi sarnast võib hilisemate uuringute põhjal pidada ka eestlaste nõrga euroopalikkuse tunnetuse põhjuseks: kuigi peetakse end eelkõige arenenumate, hästi organiseeritud Põhja-Euroopa ühiskondade sarnaseks, tuntakse end suhteliselt iseolijaina ning oma Euroopa identiteeti tunnetatakse eelkõige teatud ühiskondadele (eeskätt Venemaale, mõnevõrra ka USA-le) vastandudes.

Pärast esimest poolaastat liikmena

2004. aasta sügisel tehtud uuringu kohaselt arvab pisut üle poole (52%) Eesti kodanikest, et Euroopa Liitu kuulumine on hea asi. See on suhteliselt lähedal Euroopa Liidu keskmisele (56%), ent jätab Eesti siiski liikmesriikide nimistu teise poolde. Meie lõunanaabrid lätlased kõhklevad rohkem, sest üksnes 40% neist suhtub Euroopa Liitu kuulumisse positiivselt ja 43% ei oska seisukohta võtta. Samas on eestlaste suhtumine üsna pragmaatiline: 51%-le oleks ükskõik, kui liit laguneks.

Euroopa Liitu ei seostata kuigi olulise tegijana riigi elanike jaoks kõige enam muret valmistavates valdkondades, nagu kuritegevus, tööpuudus ja tervishoid. Pigem oodatakse, et Euroopa Liidu abiga paraneks Eestis keskkonnakaitse, tugevneks välis- ja kaitsepoliitika. Huvitav on siinkohal märkida, et üldse toetavad eestlased Euroopa Liidu kujunemist poliitiliseks liiduks pisut enam kui seda Euroopas keskmiselt tehakse: toetus vastavalt 62% ja 59%. See on küllaltki huvitav areng, sest kvalitatiivuuringute põhjal võib öelda, et Euroopa Liit on eestlastele tähendanud pigem majandusliitu kui midagi muud. Endiselt kardetakse, et liikmeksolek mõjub negatiivselt hinnatõusule, inflatsioonile, maksudele ja sisserändele.

Eestlased ja sport

Eesti kuulub Euroopa riikide vähem sportivate riikide kolmandikku. Üksnes 30% eestlastest tegeleb spordiga vähemalt kord nädalas. Selle poolest sarnanevad eestlased lätlaste ja leedulastega ning Lõuna-Euroopa riikidest Itaalia ja Kreekaga, Euroopa Liidu keskmisele jäävad aga alla 8%-ga. Kõige spordilembesemad on Skandinaaviamaad: Soome, Rootsi ja Taani, kus nädalas spordib korra vähemalt kaks kolmandikku elanikest. Ja kuigi mittesportiva elanikkonna osakaalu poolest (40%) kuulub Eesti Euroopas keskmiste hulka, on see eestlaste terviseprobleeme (kõrge suremus südame- ja veresoonehaigustesse, meeste madal keskmine eluiga) arvestades siiski suur osakaal.

Kui eestlane spordib, siis teeb ta seda suure tõenäosusega mujal kui spordiklubis, spordisaalis või koolis (peamiselt vabas õhus). Selle oletatavaks põhjuseks võib pidada spordirajatiste viletsat kättesaadavust ja ka raha nappust, mis ei võimalda iga kuu sportimise eest maksta. Uuringutulemusi vaadates tundub aga, et viimase võimukoalitsiooni ajal arutatud ja soiku jäänud sportimistoetuste sisseviimine võiks küll muuta juba sportivate inimeste harjumusi (nt kohavaliku mõttes), kuid inimesi juurde see ilmselt ei too. Spordiga mittetegelemise põhjustena nimetatakse peamiselt ajanappust, aga ka seda, et sportimine lihtsalt ei meeldi. Rahapuudus on suhteliselt väheoluline tegur. Seega tuleks raha suunata pigem sportimisharjumuste kujundamisse maast-madalast.

Kasutatud kirjandus

Davies, P. (2004). Is Evidence-Based Government Possible? To be presented at the 4th Annual Campbell Collaboration Colloquium, Washinton D.C. 19. February 2004. – <http://www.policyhub.gov.uk/home/JerryLeeLecture1202041.pdf> (30.03.05).

Debomy, D., Bortun, M., Glaser, T., Mohedano-Brethes, R. (2001). Similarity and Diversity in European Attitudes. To be presented at ESOMAR's Conference, Budapest 28.-30. October 2001.

Rabier, J.-R. (2003) = Entretien avec M. Jacques-René Rabier, fondateur de l'Eurobaromètre. Mardi, 21 octobre 2003.-

http://europa.eu.int/comm/public_opinion/docs/entretien_rabier.pdf (18.03.05).

Vaesuse kaotamine Suurbritannias

Katre Pall (RiTo 8), Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonna doktorant

Mike Buckley (RiTo 11), Suurbritannia Töö- ja Pensioniministeeriumi vanemnõunik

Suurbritannia valitsuse peamine siht on anda kõigile inimestele võimalus vaesusest ja sotsiaalsest tõrjutusest pääseda, selleks on välja töötatud pikaajaline vaesusevastane strateegia.

Suurbritannia riiklik sotsiaalse kaasatuse tegevuskava (*UK National Action Plan on Social Inclusion*) 2003–2005 sisaldab valitsuse strateegiat vaesuse ja sotsiaalse tõrjutusega tegelemiseks. See on Suurbritannia panus Euroopa Liidu pikaajalise eesmärgi saavutamisse – kaotada aastaks 2010 vaesus kogu Euroopas (www.dwp.gov.uk/publications/dwp/2003/nap/nap.pdf).

Aastal 1997, kui praegune valitsus ametisse valiti, elas iga viies laps peres, kus keegi ei töötanud. Tuhanded lahkusid koolist põhioskusteta, kolm miljonit tööelist olid olnud töötud ja sõltunud riiklikest toetustest üle kahe aasta.

Peaaegu kolmandik Suurbritannia lastest elas madala sissetuleku ga pered es, mis oli arenenud riikide hulgas halvemaid näitajaid. Suhteliselt madala sissetulekuga peredes elavate laste osakaal suurenes aastail 1979–1997 rohkem kui kaks korda.

Vaesuse tõttu ei ole inimesed saanud oma võimeid arendada ega rakendada ning neil on kogunenud majanduslikke kulusid ja sotsiaalseid probleeme tulevikuks. Ebasoodsates oludes üles kasvanud lastest on saanud madalapalgalistel töökohtadel töötavad või riiklike toetuste najal elavad täiskasvanud, kes ka pensionil olles on pidanud vaesuses edasi elama.

See puudusetsükkel hakkab nüüd katkema. Aastal 1999 seadis peaminister Tony Blair sihiks võrdsema ja integreerituma ühiskonna, kus kedagi ei piira ebasoodsad olud ega võimaluste puudumine. Suurbritannia valitsus tegeleb vaesuse põhjustega ning on vaesuse kõrvaldamiseks püstitanud pikaajalised eesmärgid:

- kaotada laste vaesus aastaks 2020;
- võidelda pikaajalise töötuse vastu, et igaühel, kes suudab, oleks võimalik töötada;
- tagada turvalisus töövõimetuile;
- tagada turvalisus ja sõltumatus pensionäridele, võimaldada vanadel inimestel elada aktiivset ja täisväärtuslikku elu;
- pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid, et igaüks saaks oma elu väärtuslikult elada.

Suurbritannia valitsus on püstitanud eesmärgi vähendada laste vaesust poole võrra aastaks 2010 ja kaotada see lõplikult aastaks 2020. See tähendab mitte ainult laste praeguse olukorra, vaid ka nende tulevikuväljavaadete parandamist. Eesmärk on kindlustada, et kõigil lastel oleks täisväärtuslik lapsepõlv ja nad saaksid täiskasvanuna oma võimeid rakendada.

Vaesus tähendab rohkemat kui madal sissetulek. Vaesus mõjutab inimeste elu – tervist, eluaseme ja elukeskkonna kvaliteeti. Mõistes ennetava tegevuse tähtsust, suunab valitsus põhitähelepanu neile, kellel on kõige suurem oht oma elu võtmeetappidel vaesusse sattuda.

Laste vaesuse mõõtmine

Suhteliselt madala sissetulekuga peredes elavate laste hulk on kaua aega suurenenud. Esimese sammuna laste vaesuse kaotamiseks püstitati eesmärk vähendada 2005. aastaks madala sissetulekuga peredes elavate laste hulka vähemalt veerandi võrra. Töö selle eesmärgi nimel on olnud edukas hoolimata asjaolust, et keskmine palk on tugevasti tõusnud. Alustalad on olnud maksupoliitika ja töötamise tähtsustamine (Paxton, Dixon 2004). Perede rahalisse toetamisse tehtud investeeringud ja jätkuv edu töötuse vähendamisel näitavad, et valitsus on õigel teel. Saavutused eelmainitu muutmisel on leidnud laialdast heakskiitu.

Et valitsus on lubanud kaotada laste vaesuse ühe põlvkonna jooksul, siis tahab ta tagada, et vaesust mõõdetakse tõhusate meetmete abil, mis näitavad täpselt, kas ja millisel määral on edu saavutatud.

Seetõttu algatas valitsus 2002. aasta aprillis konsultatsioonid “Laste vaesuse mõõtmine”, mille raames arutati, kuidas laste vaesuse pikaajalisel mõõtmisel kõige paremini tarvitada olemasolevaid vahendeid (Department for Work... 2002). Kasutati Suurbritannia ja välismaa teadlaste ning vaesuse ekspertide pakutud lahendusi. Samuti kaasati otsese vaesusekogemusega inimesi, saamaks teada täiskasvanute, noorte ja laste seisukohti.

2003. aasta detsembris tehtud kokkuvõttes toodi välja valitsuse meetmed laste vaesuse pikaajaliseks mõõtmiseks, mida edasise tegevuse hindamisel kasutatakse. Laste vaesust mõõdetakse kolme näitaja abil:

- absoluutne madal sissetulek: mõõdetakse kõige vaesemate perede sissetulekute tegelikku kasvu;
- suhteline madal sissetulek: mõõdetakse, kas kõige vaesemate perede sissetulekud peavad sammu üldise sissetulekute kasvuga;
- materiaalse puuduse ja suhtelise madala sissetuleku kombinatsioon:– üldiseks elustandardi mõõtmiseks.

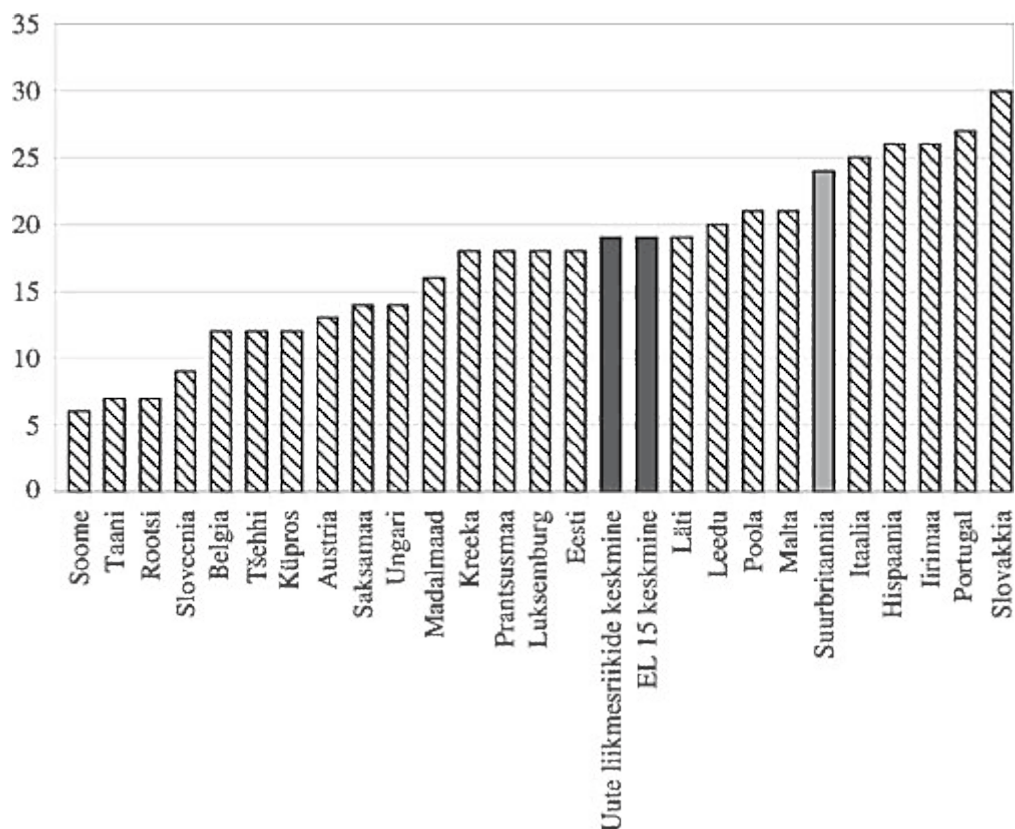
Laste vaesuse mõõtmisel jälgitakse lapse elustandardit, palju ta on ilma jäänud materiaalsest heaolust, ning hinnatakse ka eluaseme kvaliteeti.

2004. aasta suvel teavitati eesmärgist vähendada suhteliselt madala sissetulekuga leibkondades elavate laste hulka poole võrra ajavahemikus 1998/1999 kuni 2010/2011 ning kaotada laste vaesus täielikult aastaks 2020. See on kõigist varasemaist ambitsioonikam eesmärk.

Vaesuse mõõtmisel on tähtis võrrelda Suurbritanniat teiste riikidega, sest valitsus püüab viia Suurbritannia laste vaesuse näitajate poolest Euroopa parimate riikide hulka, nagu Rootsi ja

Taani. Kõige uuemate andmete kohaselt ongi Suurbritannia liikunud kõrgeima laste vaesuse näitajaga riigi kohalt 1990. aastate lõpus lähemale Euroopa Liidu (15) keskmisele näitajale (vt joonist).

Joonis. Lapsed (0–15 a) suhteliselt madala sissetulekuga (alla 60% keskmisest) peredes EL 15-s (2001) ja uutes liikmesriikides (1997–2003)



ALLIKAS: Eurostat – European Community Household Panel ja riikide andmed.

Taskukohane laste päevahoid

Vaesuse peamine põhjus Suurbritannias on töötus. Korraliku palgaga töö aitab peresid ja üksikisikuid ning annab ka lastele elus paremaid võimalusi. Samuti võimaldab see inimestel oma tulevase pensioni heaks midagi ära teha. Seetõttu on valitsus viimase seitsme aasta jooksul ümber kujundanud sotsiaalhoolekandesüsteemi ja teinud sellesse investeeringuid, et muuta süsteem passiivsest aktiivseks, monoliitsest pluralistlikuks ning peale õiguste ka kohustustel põhinevaks.

Valitsus lähendab oma tegevust üksikisikute vajadustele, investeerides palju raha laste päevahoidu (üle 13 miljardi naelsterlingi alates aastast 1997), aitamaks vanemaid tööd ja pereelu tasakaalustada. Kõrgekvaliteedilise, paindliku ja taskukohase laste päevahoiu kättesaadavus annab vanemaile, eriti üksikvanemaile, maksimaalsed võimalused tööle naasta, täienduskoolitust läbida ja haridust omandada.

Selline investeering ei loo paremaid võimalusi mitte ainult vanemaile, vaid sellest on pikaajaline kasu ka lastele. Kui laps saab häid kogemusi turvalises ja stimuleerivas keskkonnas, on tal paremad eeldused iseseisva elu alustamiseks. See omakorda aitab kaasa sellele, et tänastest lastest ei saa homseid sotsiaalhoolekandest sõltujaid. Hea kvaliteediga sotsiaalteenused varases lapseas on kasuks kõigile, kõige rohkem kehvides tingimustes kasvavaile lastele.

1998. aastal töötasid haridusministeerium ning töö- ja pensioniministeerium koos välja riikliku laste päevahoiu strateegia (*National Childcare Strategy*; nüüd osa valitsuse hea alguse programmist), et kindlustada lastele 14. eluaastani ja puudega lastele 16. eluaastani kõikjal taskukohane ja kvaliteetne päevahoid. Koolitundide ning vanemate töö ja isiklike toimingute tõttu peab vanemal olema võimalik kasutada lastehoiuteenust päeval eri ajal.

Viimaseil aastail on valitsus laste päevahoiu rahastamist enneolematult palju suurendanud. 2004. aasta septembris oli 1997. aasta seisuga võrreldes registreeritud rohkem kui 1,2 miljonit uut päevahoiukohta, millest on kasu üle 2 miljonile lapsele. Kõrvuti muude pereteenustega pakutakse üha enam mitmesuguseid laste päevahoiu teenuseid – lasteaedu, lapsehoidjaid, päevahoidu enne ja pärast kooli. Igale neljandale alla 8-aastasele lapsele on registreeritud päevahoiukoht.

Valitsus on edendanud integreeritud teenuste väljatöötamist noortele, lastele ja peredele, käivitunud meetmeid teenuse kvaliteedi tagamiseks, sealhulgas riiklike standardite kehtestamine alla 8-aastaste laste päevasele lasteaiateenusele, mille kohaselt peavad seda teenust osutama vastavate oskustega, pühendunud ja hea väljaõppega töötajad, ning andnud madalama ja keskmise sissetulekuga peredele (2004. aasta juuli seisuga 340 000, neist 65% üksikvanemad) maksusoodustuse kaudu märkimisväärset abi laste päevahoiu kulude katmiseks.

Ühtne teenus kogu päevaks

Kuigi laste päevahoid on paranenud kogu riigis, on tähelepanu keskpunktis siiski ebasoodsates oludes piirkonnad ja pered, kus seesugustel programmidel on eriti suur mõju. Kõige kehvemates kogukondades käivitatud hea alguse kohalikud programmid (*Sure Start Local Programmes*) pakuvad mitmesuguseid teenuseid ligikaudu 400 000 alla 4-aastasele lapsele (ja nende peredele), sealhulgas kolmandikule vaesuses elavaist lastest. Peale selle on avatud üle 1200 nn naabruskonna lasteaia (*Neighbourhood Nursery*), kus on rohkem kui 45 000 uut lasteaia kohta.

Nendest programmidest lähtudes luuakse lastekeskuste võrk. Siiani on keskusi loodud 71, aastaks 2008 planeeritakse neid kuni 2500, nii et kõik väiksed lapsed ja nende perekonnad puudustkannatavates piirkondades saaksid neid kasutada. Valitsuse kaugem eesmärk on rajada lastekeskus igale kogukonnale.

Tulevikus laieneb laste päevahoid ka koolides. See on osa integreeritud haridus- ja hoolekandepaketist, mis sobib hästi nii lastevanemaile kui ka lastele. Valitsus edendab aktiivselt haridust ja hoolekannet, pakkudes koolides päevahoiule lisaks muid teenuseid –

nagu pereõpe ja vanemate tugiteenused – ning suurendades koolide arvu, mis annavad haridus- ja hoolekandeteenust kogu päevaks, kella kaheksast hommikul kuni kella kuueni õhtul.

Hea alguse programm (*Sure Start*) on Inglismaa algatus. Niisuguseid kampaaniaid korraldatakse ka Suurbritannia teistes osades. Näiteks Šoti laste päevahoiu strateegia eesmärk on pakkuda kõigile lastele kättesaadavat, taskukohast ja kvaliteetset päevahoidu. Praegu kasutab lastehoiuteenust rohkem kui 243 000 last, see tähendab, et 85% 3-aastastest ja kõik 4-aastased lapsed saavad koolieelset haridust. Selle strateegia raames toimib ka Šoti hea alguse programm, mis on mõeldud kuni 3-aastastele lastele, ning töötab üle 1000 klubi, mis hoolitsevad laste eest pärast koolitunde.

Šoti strateegia raames püütakse taskukohast ja kättesaadavat lastehoidu pakkudes aidata puudustkannatavail lastevanemal haridust, täiendusõpet ja tööd saada. Töö perede heaks (*Working for Families*) on algatus, mis on suunatud kõige enam puudust kannatavais piirkondades ja rühmades elavaile lastevanemaile ning Šotimaa töötute peredes elavaile hoolealustele. Kaks Šoti piirkonda, Aberdeenshire ja Fife, on kaasatud ka Suurbritannia valitsuse pilootprogrammi, et uurida lastehoiu mõju töö saamise barjääride ületamisele sotsiaalabist elavate üksikvanemate puhul.

Uue alguse (*New Deal*) programmide raames on miljon inimest uuesti töö leidnud, mis näitab, et abi on jõudnud kõige kehvemates tingimustes elavate rühmadeni – üksikvanemateni ja töövõimetustoetuse saajateni. Enne 1997. aastat ei arvanud keegi, et riiklikku toetust saavad üksikvanemad ja töövõimetustoetuse saajad mõtleksid tööotsingule või hakkaksid tööd otsima. Pealegi oli abi neile raskesti kättesaadav.

Töö muutmine tasuvaks

Uue alguse programm oli algselt suunatud pikaajalistele töötutele, nüüd aitab see tööotsingul ka neid, kes on töötud, kuid ei ole end töötuna registreerinud. Uue alguse lisaprogrammid, sealhulgas üksikvanemate uue alguse (*New Deal for Lone Parents*) ja puudega inimeste uue alguse programm (*New Deal for Disabled People*), on märkimisväärselt suurendanud nende töösaamisvõimalusi, kes on tööturul ebasoodsas olukorras.

2004. aasta algul töö- ja pensioniministeeriumi avaldatud dokument "Uuest algusest edasi: kohalikud lahendused individuaalsete vajaduste heaks" (*Building on New Deal: Local Solutions Meeting Individual Needs*) osutab tööhõiveprogrammide edasisele suunale – rohkem otsustusõigust kohalikule tasandile (Department for Work... 2004). Paindlikumat lähenemist testitakse katsepiirkondades 2005. aasta lõpust alates ning plaanide kohaselt rakendub see hiljem kogu riigis.

Laste vaesuse kaotamise strateegia keskmes on lapse maksusoodustus ja töötaja maksusoodustus. 2003. aasta aprillis käivitatud lapse maksusoodustust (*Child Tax Credit*) saab lapse põhihooldaja. Toetuste süsteem on paindlik, hõlmab nii toetusi kui ka tööd.

Nendest soodustustest saab kasu üle 6 miljoni perekonna (üle 20 miljoni inimese, sealhulgas 10,5 miljonit last).

2004. aasta oktoobris tõstis Suurbritannia valitsus täiskasvanud töötaja riiklikku alampalka 4,85 naelsterlingini tunnis. 1999. aasta aprillist alates on tõus 1,25 naelsterlingit (peaaegu 35%). Ka 18–21-aastaste töötasu alammäära on tõstetud 3,80 naelsterlingilt 4,10 naelsterlingile tunnis. Peale selle makstakse esimest korda 16- ja 17-aastastele, kes enam ei ole koolikohustuslikud, vähemalt 3 naelsterlingit tunnis. Hinnangute kohaselt saab palgatõusust kasu kuni 2 miljonit töötajat.

Üksikvanemate uue alguse programm on saanud kuueaastaseks. Selle tähistamiseks käivitati sari üleriigilisi katseprojekte, mis toetavad üksikvanemaid. Need toimivad Suurbritannia mitmeis paigus ja hõlmavad järgmisi abinõusid:

- tööotsimise toetus (*Work Search Premium*): iganädalane lisasumma üksikvanemaile, kes on elanud sotsiaalabist kauem kui aasta, osalevad üksikvanemate uue alguse programmis ja otsivad aktiivselt tööd. Toetus on mõeldud üksikvanemaile, et nad ei loobuks tööotsimisest sellega seotud kulude tõttu;
- töötaja fond (*In Work Emergencies Fund*): aitab üksikvanemal, kes on äsja tööle asunud, 60 päeva jooksul tööleminekuks seotud kulusid katta;
- töötaja soodustus (*In-Work Credit*): aitab üksikvanemal toetuselt üle minna täiskohaga tööle ning veenduda, et saadud töö end ära tasub; lisab esimesel tööaastal 40 naelsterlingit nädalas nende üksikvanemate sissetulekule, kes on saanud sotsiaalabi või töötu abiraha 12 kuud või kauem.

Investeerimine oskustesse

Suurbritannia valitsus on käivitanud ka uue töötoetuse (*Job Grant*), aitamaks kõiki neid, kes hakkavad toetuste asemel tööst elatuma. Tööleminekuks makstakse kõigile üksikvanemaile ja lastega peredele ühekordset toetust 250 naelsterlingit.

Suurbritannia valitsus teab, et oskuste puudumine on barjäär sotsiaalse kaasatuse teel, eriti kui on tegemist põhioskustega, nagu inglise keele oskus võõrkeelena. 2001. aastal käivitas valitsus selle probleemi lahendamiseks strateegia "Oskused eluks" (*Skills for Life*). Strateegia esialgne eesmärk on parandada aastaks 2007 Inglismaal 1,5 miljoni täiskasvanu kirja- ja arvutusoskust. Kaugem eesmärk on saavutada rahvusvaheliselt konkurentsivõimeline oskuste tase ja lõpuks kõrvaldada see probleem täielikult.

2003. aasta juulis avaldas valitsus riikliku oskustestrategie dokumendi "21. sajandi oskused: meie võimete realiseerimine" (*21 st Century Skills: Realising our Potential*), mis ühendab "Oskused eluks" ja muud kampaaniad (Department for Education... 2003). Oskustestrategie eesmärk on luua tööandjate ja õppijate vajadustele keskenduv haridus- ja väljaõppesüsteem. Valitsus pakub meetmetepaketti, mis annab tasuta õppimise võimaluse täiskasvanuile, kellel ei ole häid algteadmisi. Paketi puhul arvestatakse õppijate vajadusi ja toetatakse järgmiste oskuste omandamist:

- algteadmiste tasemel kirjaoskus, arvutusoskus ja infotehnoloogia ning inglise keel võõrkeelena;
- riikliku kutseõppe kvalifikatsiooni (NVQ) 2. tase või sellega samaväärne kvalifikatsioon;
- NVQ 3. taseme kvalifikatsioon piirkonna vajadustest lähtudes.

"Uus algus oskustega" (*New Deal for Skills*) on järgmine samm parandamaks väheste oskustega inimestele antavat abi. 2004. aasta märtsis käivitatud programm põhineb oskustrateegial (*Skills Strategy*) ja sisaldab järgmist:

- uue oskustealase tugiteenuse loomine;
- oskustunnistuste (*skills passports*) väljatöötamine, et kergendada üleminekut toetustelt tasuvast tööst elamisele;
- rahalise toetuse toimetehhanismi täiustamine neile, kellele väljaõpe tähendab töölenaasmist;
- uuringud, kuidas kasutada tööandja väljaõppe pilootprogrammide (*Employer Training Pilots*) kogemust tasuva ja produktiivse töö leidmisel.

Iga laps on tähtis

Dokument "Uuest algusest edasi: kohalikud lahendused individuaalsete vajaduste heaks" keskendub üksikisikute vajaduste rahuldamisele ning tunnistab nii rühma kui ka kogu ühiskonna heterogeensust.

Selline terviklik probleemikäsitus koos tugeva ja stabiilse majandusega on osutunud tulemuslikuks. 1997. aastal oli Suurbritannias rohkem kui 1,6 miljonit töötut, kellest üle kolmandiku oli olnud tööta kauem kui aasta. Praegu on töötuse tase 30 aasta madalaim ja tööhõive rekordiliselt kõrge.

Palju on saavutatud, kuid väga palju on veel teha, ning valitsus tunnistab jätkuvalt, et toetuse suunamine lastega peredele on puuduse põlvkondadetsükli katkestamisel otsustava tähtsusega. Ennetavate meetmete seas, mis aitavad põlvkonnast põlvkonda kanduvat vaesust katkestada, on hoolekanne varases lapsepõlves, võimaluste edendamisele suunatud koolisüsteem ning sellele järgneva hariduse ja kõrghariduse tõhus toetamine.

Valitsus jätkab pikaajalise programmi väljatöötamist, mille rakendamine muudaks lastele, noortele ja perekondadele pakutavad kohalikud teenused sobivamaks. Programm ühendab teenused ja pakub isikupärast õpet, hoolekannet ning tuge kõigile lastele ja noortele, nii jõukaile kui ka ebasoodsates tingimustes elavaile.

Valitsuse roheline raamatu "Iga laps on tähtis" (*Every Child Matters*) avaldamisele järgnes enneolematu avalik arutelu lastele, noortele ja peredele pakutavate teenuste üle, mis andis märku märkimisväärsest nõudlusest nende teenuste parandamise ja muutmise järele (Department for Education... 2003a). 2004. aasta märtsis avaldati dokument "Iga laps on tähtis: järgmised sammud" (*Every Child Matters: Next Steps*) (Department for Education...

2004). Samal päeval esitati parlamendile lasteseadus (*Children Bill*), millest sai lastele pakutavate teenuste reformimise alus.

Viis võtmestandardit

2004. aasta juulis kinnitas haridusministeeriumi viie aasta plaan (Department for Education... 2004a), et eeltoodu on laste ja õppurite strateegia lahutamatu osa, ning töötas lisaks välja riikliku teenuste strateegia (*National Service Network*), kus kehtestati laste, noorte ja lastevanemate teenustele standardid (Department of Health, Department for Education and Skills 2004). Riiklik teenuste strateegia on 10 aasta programm, mis ühendab tervishoiu, sotsiaalhoolekande ja hariduse ning tagab, et lastele osutatavad teenused keskenduvad laste ja perede, mitte teenuseid pakkuvate organisatsioonide vajadustele.

Need standardid on uue hoolduskorralduse aluseks.

Riiklik teenuste strateegia toetub viiele võtmestandardile:

- tervishoiu edendamine ja haiguste ennetamine;
- lapsevanemate toetamine;
- laste- ja perekesksete teenuste integreerimine;
- lapse täiskasvanuks saamine;
- laste turvalisus.

Riiklik teenuste strateegia ja selle terviklik rakendamine toob kasu kõigile lastele.

Lapsed peavad juba varakult turvalises ja stimuleerivas keskkonnas omandama väljaõppinud ja pühendunud inimestelt häid kogemusi, et hilisemaks õppeprotsessiks ette valmistuda. Õige hoolitsemine laste eest aitab välja vaesusest ning on ülitähtis ka vanemaile, eriti üksikvanemaile, sest võimaldab neil töötada, õppida ja täiendusõpet saada.

Kõrgekvaliteedilistel avalikel teenustel on üldises vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse kaotamise strateegias võtmeroll, eriti tervishoiu, eluaseme tagamise, kuritegevuse vähendamise ja õigusabi puhul. Need teenused peavad vastama klientide vajadustele, olema kättesaadavad ja kultuurilt sobivad.

Mitmel mainitud alal on tehtud märkimisväärsed edusamme, seda kinnitavad:

- “Tervishoiu ebavõrdsuste kaotamise tegevusprogramm” (*Tackling Health Inequalities: A Programme for Action*), selles avaldatud kolme aasta plaan kajastab valitsuse meetmeid, mis on suunatud keskmise eluea pikendamisele ja laste suremuse vähendamisele (Department of Health 2003);
- tegevuskavad eluaseme nüüdisajastamiseks, et igaühel oleks võimalik endale korralikku kodu saada;
- perede arvu vähenemine, kelle lapsed oöbivad hoolekandeesutustes kauem kui kuus nädalat;
- valitsuse kampaania ühiskonnastase käitumise kaotamiseks.

Võimalused kõigile

Alates peaministri 1999. aasta üleskutsest kaotada laste vaesus ühe põlvkonna jooksul, on valitsus avaldanud igal aastal kokkuvõtte "Võimalus kõigile" (*Opportunity for All*). Neis avaldatakse vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse kaotamise strateegiad ja esitatakse näitajaid, mille alusel saab strateegiate edukust mõõta (vt tabelit).

K uuendas kokkuvõttes, mis avaldati 2004. aasta septembris (Department for Work... 2004a), ilmneb edu paljudel aladel, näiteks 1997. aastaga võrreldes elab nüüd üle poole miljoni lapse vähem suhteliselt madala sissetulekuga peredes ja 300 000 last vähem töötute peredes.

"Võimalus kõigile. Kuues aastakokkuvõte 2004" (*"Opportunity for All. Sixth Annual Report 2004"*) jätkab valitsuse strateegia hindamist edukuse näitajaid kasutades. Need näitajad sätestati esimest korda 1999. aastal esimeses kokkuvõttes "Võimalus kõigile", jälgimaks valitsuse strateegiat vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse kaotamiseks.

Tabel. Edukuse näitajad – lapsed ja noored

Näitaja	Muutumine baasseisu suhtes	Võtmearvud
Lapsed töötä peredes	ü	1997 – 18,5% 2004 – 15,9%
Lapsed madala sissetulekuga peredes: suhteline madal sissetulek absoluutne madal sissetulek	ü ü	1996/97 – 34% 2002/03 – 28% 1996 /97 – 34% 200 2/03 – 17%
Teismeliste rasedused Teismelised lapsevanemad õppimas, tööl või väljaõppel	ü ü	1998 – 47,0 2002 – 42,6 tuhande kohta 1997-99: 23,1% 2002-04: 29,7%
11-aastased, kes on saavutanud 4. taseme või kõrgema taseme inglise	ü	inglise keel

keele ja matemaatika 2. võtmeastme (<i>Key Stage 2</i>) testides		1997 – 63% 2004 – 77% matemaatika 1997 – 62% 2004 – 74%
16-aastaste saavutused: 16-aastased, kellel on vähemalt 5 GCSE tunnistust hinnetega A* kuni C Koolide arv, mille tase jääb allapoole 20%/25% läve	ü ü	1997 – 45,1% 2003 – 52,9% 1997 – 361/616 2003 – 114/228
19-aastased, kellel on vähemalt 2. astme kvalifikatsioon	ü	1996 – 69,7% 2003 – 76,1%
Kogemata tekkinud vigastuste tõttu kauemaks kui 3 päevaks haiglasse sattunud	ü	1996/97 – 1,22 2002/03 – 0,94 tuhande kohta
Laste suitsetamine	ü	1996 – 13% 2003 – 9%
Korduvalt registreeritud Lastekaitse Registrisse (<i>Child Protection Register</i>)	ü	1997/98 – 19% 2002/03 – 13%
Lapsed, kelle eluase jääb allapoole sätestatud korraliku eluaseme taset	p	1996 – 43% 2001 – 30%

ü	õiges suunas muutumine
p	olemas ainult baasandmed või muutumise hindamiseks ebapiisavad andmed

Lisaks avaliku kokkuvõtte esitamisele Suurbritannia valitsuse tegevuse kohta vaesuse kaotamisel ja paremate võimaluste pakkumisel keskendub viimane kokkuvõte eriti sellele vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vastase tegevuse aspektile, mida valitsus tähtsaks peab ja mis on pälvinud nii uurijate kui ka meedia tähelepanu, nimelt piirkonnast tulenevaile ebasoodsaile oludele.

Viimase 20 aasta vältel on Suurbritannias sajad vaesed piirkonnad veelgi vaesemaks jäänud, elades samas kõigest mõne tänava kaugusel rikastest. Viimases "Võimaluses kõigile" analüüsitakse piirkonnapõhist ebasoodsat olukorda ja valitsuse strateegiat selle kaotamiseks.

Valitsuse eesmärk on anda kõigile inimestele võimalus vaesusest pääseda, sõltumata nende elukohast. Valitsus üksi ei suuda aga muudatusi teha. Vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse mitmemõõtmeline olemus tähendab seda, et tõhusasse strateegiasse tuleb kaasata võimalikult palju erinevaid inimesi. Kesk- ja kohalikud valitsused peavad tegutsema koos vabatahtlike ja kogukondadega, kaasama ka ärimaailma ja kasutama teadlaste abi.

Suurbritannia valitsus teeb tihedat koostööd teiste sotsiaalse tõrjutuse kaotamisega tegelevate Euroopa Liidu kolleegidega, kõrvaldades ühist tööd takistavaid bürokraatiabarjääre. "Suurbritannia riiklik tegevusplaan sotsiaalse tõrjutuse kaotamiseks 2003–2005" (*UK National Action Plan on Social Exclusion 2003–2005*) esitab oma vaesusevastase strateegia Euroopa Liidu ühiste eesmärkide ja kehtestatud ühisnäitajate kontekstis (Department for Work... 2003). Tegevusplaan täiendab "Võimalust kõigile", kasutades Suurbritannia häid tavasid pikaajalise strateegia toetamiseks rahvusvahelises perspektiivis.

Kasutatud kirjandus

Department for Education and Skills (2003). 21st Century Skills – Realising Our Potential. Cm 5810.

Department for Education and Skills (2003a). Every Child Matters. Cm 5860.

Department for Education and Skills (2004). Every Child Matters: Next Steps.

Department for Education and Skills (2004a). Five Year Strategy for Children and Learners.

Department for Work and Pensions (2002). Measuring Child Poverty: A Consultation Document.

Department for Work and Pensions (2003). UK National Action Plan on Social Exclusion 2003–2005.

Department for Work and Pensions (2004). Building on New Deal.

Department for Work and Pensions (2004a). Opportunity for All. 6th Annual Report 2004. Cm 6239.

Department of Health (2003). Tackling Health Inequalities: A Programme for Action.

Department of Health, Department for Education and Skills (2004). National Service Framework for Children, Young People and Maternity Services.

Paxton, W., Dixon, M. (2004). The State of the Nation: An Audit of Injustice in the UK. London: Institute for Public Policy Research.

Propaganda Aristotelesest tänapäevani

Agu Uudelepp (RiTo 8), Eestimaa Rahvaliidu teabejuht, Tallinna Tehnika Ülikooli lektor

Et inimesed propagandisti sõnumit toetaksid, peavad tema argumendid olema ratsionaalsed ja nende mõju emotsionaalne.

Propagandat seostatakse tavakohaselt möödunud sajandi kahekümnendate ja kolmekümnendate aastate ning totalitaarsete riikidega. Tegelikkus on sellest erinev. Propaganda kui teabevoogu juhtimine, avaliku arvamuse mõjutamine ja masside käitumise suunamine on vähemalt sama vana kui inimkultuur. Paljud eelajaloolisest ajast säilinud esemed tunnistavad, et nüüdisaegsete propagandavõtetega võrreldavaid võtteid kasutati selleks, et omistada juhtidele ja jumalameestele üleloomulikke võimeid ning majesteetlikkust (Jowett, O'Donnell 1999, 48). Ka varajased hieroglüüfides kirjutatud tekstid kannavad sümboleid, mis kujutavad ajalugu valitsejatele meelepärasel viisil. Näiteks on seostatud parasjagu võimul oleva valitseja sünniaega ajaloost tuntud tugeva liidri sünniajaga, et näidata kunagise valitseja taassündi (Pratkanis, Aronson 2000, 11).

Teadadolevalt on propaganda ajaloos esimene märkimisväärne inimene Aristoteles (384–322 eKr). Tema jaoks oli veenmise eesmärk arusaamade ja seisukohtade edasiandmine (Pratkanis, Aronson *ibid*, 13). Aristotelese "Retoorika" on veenmiskunsti klassikaline teos. Selles väidetakse, et veenmine tugineb kolmele sambale:

- *ethos* ehk kõneleja isikuomadused;
- *pathos* ehk auditooriumi viimine sobivasse emotsionaalsesse seisundisse;
- *logos* ehk argumendid ja nendest tuletatud järeldused.

Kõige enam rõhutas Aristoteles *ethos*'t, sest see kannab endas kõneleja usaldusväärsust. Aristoteles nentis, et inimesed peaksid pöörama senisest rohkem tähelepanu argumentidele, kuid auditooriumi tuleb võtta sellisena, nagu ta on, ja kõneleja olemus mõjutab tema usaldusväärsust. Sihtrühma veenmiseks tuleb kasutada kõnelejat, keda inimesed usaldavad ja kellega nad suudavad samastuda. *Ethos*'t rakendatakse ka tänapäeva reklaamitööstuses, kui kõikvõimalikke tooteid pannakse reklaamima tuntud inimesed (Marlin 2003, 47).

Kontroll mõttemaailma üle

Propaganda ajalugu – nagu inimkonna ajalugu üldse – on tihedalt seotud sõdade, täpsemalt väejuhtidega. Nimelt on suured väejuhid olnud ka suured propagandistid. Näiteks Aristotelese kasvandik Aleksander Suur (356–323 eKr) laskis end 324. aastal eKr kuulutada Zeusi pojaks. Varsti pärast seda ilmus tema nägu müntidele, seni oli seal olnud Heraklese, mütoloogilise Zeusi poja nägu. Aleksander käskis ja lubas ehitada enda auks kujusid ja monumente, tema portreed ilmusid kõikjale. "Jumala poja" nägu ehtis keraamikat, münte, ehitisi ja kunstiteoseid. Aleksander Suur oli esimene, kes mõistis, et sellised propagandistlikud sümbolid aitavad impeeriumi elanikel pidevalt mees hoida, kus asub uus võimukeskus. Sama strateegiat kasutatakse ka tänapäeval laialdaselt (Jowett, O'Donnell 1999, 51).

Teine väejuht, kes andis oma panuse propaganda arengusse, oli Julius Caesar (100–44 eKr). Tema oli meisterlik propagandist, kes mõistis tähenduslike sümbolite tähtsust ja seda, et sõnumid tuleb auditooriumile täpselt sobivaks kohandada. Caesar sai aru, et võimusümbolid aitavad kallutada alistatud rahvaid Rooma elulaadi omaks võtma. Ta korraldas suuri vaatemänge, tema võitudele järgnesid triumfid, kodusõja ajal isegi kuni neli korda kuus. Selline sündmuste kuhjamine aitas tugevdada Caesari mõju ning õigustada jutte, nagu oleks ta Venuse järeltulija. Caesarilt pärineb väljend „Tulin, nägin, võitsin“, ladina keeles rütmiline alliteratsioon *veni, vidi, vici*. Tema loodud sümbolid olid nii tugevad, et neid on läbi ajaloo kasutatud. Kotkas, turviseplaat, jumal–inimene valgel hobusel ja sädelev oraator on Rooma impeeriumi propagandistlik pärand, mis on siiani kasutusel (Jowett, O’Donnell 1999, 53–54).

Termini "propaganda" juured on religioossed. 22. juunil 1622 andis paavst Gregorius XV välja bulla, millega asutas *Sacra Congregatio de Propaganda Fide* (Püha Vennaskond Usu Levitamiseks). Selle vennaskonna ülesanne oli tuua katoliku kiriku rüppe tagasi reformatsioonis kaotatud hinged. Eesmärgi saavutamiseks kasutati edaspidigi laia rakendust leidnud võtteid, näiteks tugineti kohalikele tavadele ja uskumustele (Jackall 1995, 1). Gregorius XV otsusel oli kaks tagajärge, mida paavst silmas ei olnud pidanud: ta lõi tulevastele põlvedele pretsedendi, mida kasutada inimeste mõttemaailma kontrollimisel, ning soovitas sellele tegevusele ka nime (Qualter 1962, 4). Uut vennaskonda hakati peagi kutsuma propagandaks ning see muutus katoliku kiriku tugevaks institutsionaalseks haruks. 1627. aastal asutas paavst Urban VIII noorte preestrite väljaõpetamiseks rahvusvahelise seminari *Collegium Urbanum*, selle vilistlasi hakati kutsuma propagandistideks ja nad asusid tööle usulevitamise vennaskonda.

Enne 20. sajandit oli veel kaks sündmust, mida propaganda ajaloo põgusa käsitlemise puhul on vaja mainida. 15. sajandi keskel leiutas Johann Gutenberg trükipressi. Sellele järgnes trükikunsti plahvatuslik areng, aastail 1455–1500 trükiti 8–10 miljonit eksemplari, ühest teosest keskmiselt 100 eksemplari (Palmaru 2003, 155). Teine sündmus ei ole seotud mitte tehnika, vaid äritegevusega: 1843. aastal avas Volney Palmer Philadelphias esimese reklaamibüroo (Pratkanis, Aronson 2000, 9). Veidi enam kui poolesaja aasta pärast algas 20. sajand ning koos sellega tänapäevase propaganda ajastu.

Propaganda kuldaeg

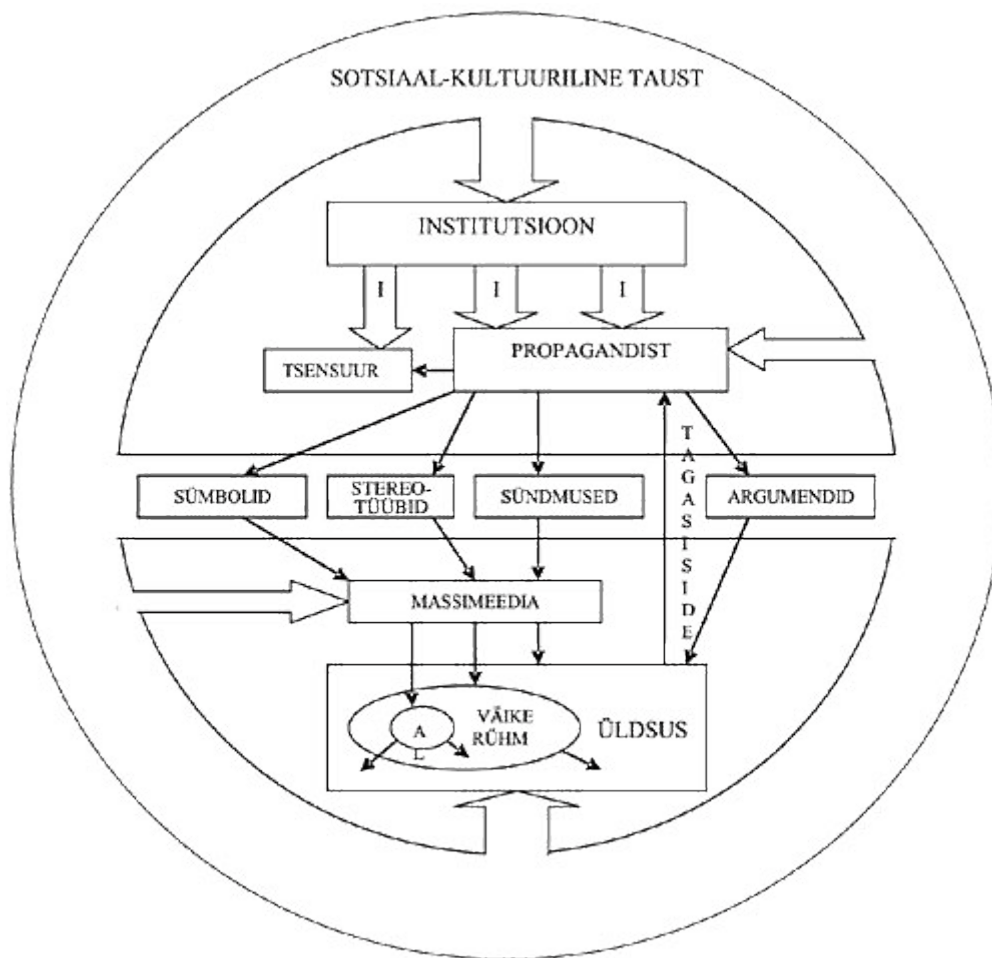
Propaganda uusaeg algas pärast Esimest maailmasõda, enne seda propagandat teaduslikult ei käsitletud. Oxfordi ülikooli raamatukogus töötades õnnestus käesoleva artikli autoril leida Esimese maailmasõja eelsest ajast ainult kaks trükist, mille pealkirjas või lühikeses sisukirjelduses sisaldub sõna propaganda. Need on paari–kolmekümne lehekülje pikku sed brošüürid, üks pärit 1901. (H. D. Hutton), teine 1904. aastast (J. Gerard). Kummagi ei käsitleta propagandateooriat ega –metoodikat, vaid selgitatakse vastavalt positivismi ja ratsionalismi tugevaid külgi. Kuni Esimese maailmasõjani peeti propagandat terminina nii tähtsusetuks, et 1911. aasta *Encyclopedia Britannica*’s ei ole seda defineeritud, kuigi sõnale "propageerima" on lühike selgitus antud (Bernays 2004, 11). Esmakordselt nähti

laiaulatuslikku, kogu rahva veenmist Esimese maailmasõja ajal, selle aluseks oli massimeedia oskuslik ja koordineeritud kasutamine (DeFleur, Ball–Rokeach 1989, 162).

Enne Esimest maailmasõda usuti, et inimeste mõjutamiseks piisab neis tingitud refleksi kujundamisest: kui mingit seisukohta palju korrata, hakkavad inimesed seda õigeaks pidama. Esimese maailmasõja aegsed tegevpropagandistid teadvustasid pärast sõda kirjutatud teostes, et ainult kordamisest ei piisa, kui kordaja ei ole autoriteet. Kasulik on luua tingimused, kus inimesel endal tekib ümbritsevast keskkonnast tingitud tarve üht- või teistmoodi käituda (Lippmann 1997; Bernays 2004). Seega ei arvestanud propagandist enam üksiku inimese ega isegi mitte massi mõtlemisega, vaid ühiskonna ülesehituse ja selle läbipõimunud rühmadega. Propaganda eesmärkide analüüs näitab, et käsitlused tegid läbi suure arengu: kui propaganda teoreetilise käsitluse ühe looja Walter Lippmanni hinnangul piisas inimeste maailmapildi kujundamisest, siis kolmekümnendate aastate keskpaigaks oli jõutud arusaamani, et propaganda eesmärk on mõjutada mitte ainult inimeste mõtteviisi, vaid ka käitumist. Esimese maailmasõja aegsete edukate propagandakampaaniate ning uute massipsühholoogiaalaste teadmiste mõjul hakkasid propagandistid uskuma, et peaaegu alati on võimalik panna inimesi mõtlema ja käituma propagandistile sobival viisil. Sellest tulenevalt võib kahe maailmasõja vahelist perioodi pidada nn propaganda kuldajaks.

Kahe maailmasõja vahelise aja propagandamudeli (vt joonis 1) kohaselt tegutseb propagandist sotsiaal–kultuurilisel taustal. Nimetatud tausta moodustavad ühiskonnas üldlevinud stereotüübid ja sümbolid ning inimeste tähelepanuvälja jõudvad sündmused ja argumendid. Propagandist peab oma sõnumi koostamisel seda tausta arvestama, sest vastasel korral ei saa üldsus temast aru. Vajalikud teadmised tausta kohta tuleb hankida teaduslike uuringute abil, üksnes propagandisti sisetundest ei piisa. Pärast Esimest maailmasõda oli levinud seisukoht, et taust mõjutab nii institutsiooni, propagandisti, massimeediat kui ka üldsust, kuid ta ise jääb nende mõjupiirkonnast välja.

Joonis 1. Propaganda mudel kahe maailmasõja vahelisel ajal



Totaalsuse nõudest tagasisideni

Propagandaprotsess käivitub, kui mõnel institutsioonil tekib tarvidus üldsuse poolehoidu saavutada. Siis rakendatakse tööle propagandist ja antakse tema käsutusse vajalik teave. Kahe maailmasõja vahelisel ajal peeti möödapääsmatuks tsensuuri rakendamist. Analüüsitud allikate autorid arvasid ühtemoodi, et tsensuurita ei saa olla edukat propagandat, sest arvamuste ja hinnangute paljususe juhib inimeste tähelepanu propagandisti sõnumilt kõrvale ja tekitab segadust. Täiendava võimaluse infot ja selle liikumist kontrollida annab propagandistile institutsiooni juhtkonnas või selle lähedal olemine.

Propagandisti eesmärk on kujundada tema käsutuses olevast teabest üldsusele võimalikult mõjus sõnum. Selle saavutamiseks tuleb kasutada sotsiaal-kultuuriliselt taustalt saadavaid sümboleid, stereotüüpe, sündmusi ja argumente. Oluliseks peeti, et sõnum mugandataks sobivaks igale sihtrühmale, s.t inimestega tuleb rääkida neile mõistetavas keeles, kasutades selles kontekstis kõige mõjusamaid sümboleid. Kahe maailmasõja vahelise aja propagandateoreetikud olid üksmeelel, et sõnum peab mõjuma emotsionaalselt, sest inimene on pigem emotsionaalne kui ratsionaalne olend. Ka emotsioonide käsitlemine oli lihtsustatud: tunded jagati must-valgel skaalal. Kõik nähtused ja objektid soovitati jagada heaks ja halvaks, tõeks ja valeks, õigeks ja vääraks, armastus- ja vihkamisväärsesks.

Pärast Esimest maailmasõda arenesid kiiresti filmikunst ja raadio. Sõnastati propaganda totaalsuse nõue, mille kohaselt tuleb kasutada kõiki kättesaadavaid massimeediakanaleid. Seega alati, kui võimalik, edastatakse sõnum massimeedia vahendusel, sest viimase kaudu jõuab sõnum tavaliselt üldsuse kui tervikuni.

Propagandisti eesmärgist ja tegevusplaanist tulenevalt võidakse edastada sõnum ka arvamusiidriks või väikesele üldsuse sees olevale rühmale. Arvamusiidri mõjutamist peetakse eriti tähtsaks seetõttu, et tema kaudu on võimalik pääseda kogu rühma või üldsuseni, samal ajal kui propagandist ise jääb varjatuks ja kasutab ära arvamusiidri autoriteeti. Selline lähenemine muudab propaganda tõhusamaks, sest tõstab sümbolite ja sõnumite usaldusväärsust ning vähendab kampaania kulusid. Siiski on oluline luua ka ülejäänud rühma jaoks propagandistile sobiv infoväli, sest sõnumi tõele vastavuse üle otsustatakse sotsiaalses rühmas, s.t otsustavad inimesed, kellega iga päev suheldakse ja kelle arvamust arvestatakse. Rühmaka aslastelt kuuldu kohta kinnituse saamine tõstab sõnumi usaldusväärsust ja aitab propagandistil oma eesmärgi saavutada.

Esimese maailmasõja eelse ja järgse aja propagandat võrreldes tuleb märkida ka tagasiside mõiste kasutuselevõtmist. Kolmekümnendate aastate keskpaigaks jõuti arusaamale, et propaganda saab olla tõhus ainult siis, kui tegevusest ja selle mõjust on pidev ülevaade. Nii saab propagandist oma sõnumi mõju pidevalt analüüsida ning vajaduse korral sõnumit kiiresti täpsustada ja ajakohastada.

Propaganda uusaeg

Kui propaganda kuldaeg koos Teise maailmasõjaga läbi sai, oldi sunnitud tunnistama, et hoolimata üha kasvavast oskusest veenmisvahendeid kasutada ei ole võimalik inimeste mõttemaailma täielikult kontrollida. Sellest järeldati, et tegelikult ei ole propagandaga võimalik inimeses eriti midagi muuta ega luua. Selle asemel tuleb tugineda varasematele hoiakutele ja suunata juba olemasolevaid tunde. 20. sajandi II poole klassikud on üksmeelel, et propaganda eesmärk on inimeste käitumise mõjutamine, ja leiavad, et olemasolevatele hoiakutele tuginemine ei ole takistus, sest hoiakute ja käitumise vahel ei ole tugevat seost.

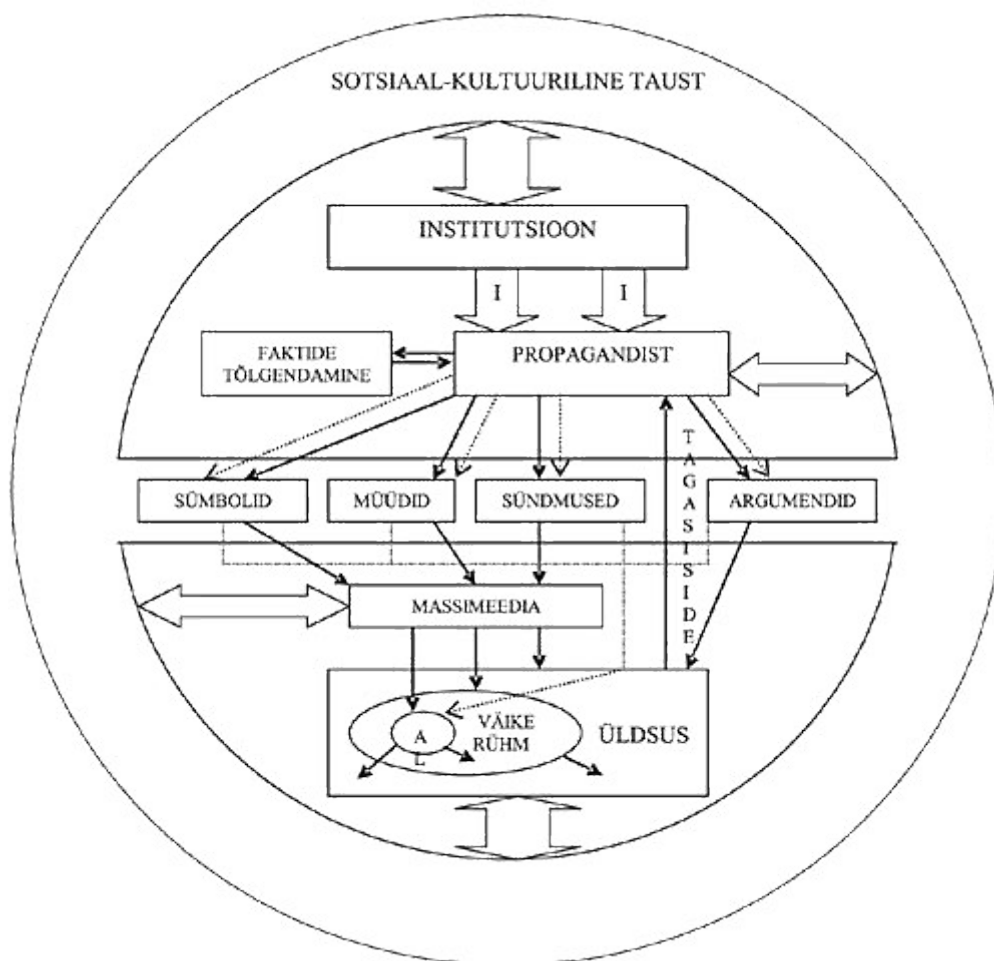
Propaganda aluseks peetakse praegu niisamuti kui Teise maailmasõja eel sotsiaal-kultuurilist tausta (vt joonis 2). Kahe maailmasõja vahelise ajaga võrreldes on sotsiaal-kultuurilise tausta käsitluses toimunud põhimõtteline muutus: enne Teist maailmasõda arvati, et taust mõjutab nii institutsiooni, propagandisti, massimeediat kui ka üldsust ning taust ise jääb samal ajal neist puutumata, pärast Teist maailmasõda jõuti järeldusele, et mõju on mõlemasuunaline. Seega kõik, mida propagandaprotsessis tehakse, mõjutab sotsiaal-kultuurilist tausta ning seda tuleb edasistes kampaaniates arvestada. Tausta mõjutamist käsitletakse kui sotsiaalset eelpropagandat, mille eesmärk ei ole vahetu käitumismuutuse esilekutsumine, vaid selleks pinnase ettevalmistamine, samuti propagandistile soodsate hoiakute tugevdamine ja ebasoodsate uskumuste nõrgendamine ühiskonnas.

20. sajandi II poolel arenes ka ühiskond. Läänemaailmas kujunesid avatud ühiskonnad, mis tõi kaasa üha vabama teabe leviku. See omakorda muutis aina raskemaks tsensuuri

rakendamise, kuni massiline info tsenseerimine muutus mõttetuks ja tsensuuri osa propagandas tähtsusetuks. Praeguses avatud ühiskonnas asendab tsensuuri faktide tõlgendustega manipuleerimine : propagandist tõlgendab sündmusi, nähtusi, objekte ja argumente endale sobival viisil, lisaks üritab tõsta endale sobivate allikate usaldusväärsust ja jätab ebasoovitavad tõlgendused tähelepanuta, vähendades sellega nende tähtsust ja sobimatute seisukohtade esitaja usaldusväärsust.

Propaganda puhul peetakse oluliseks, et alati on kasulik rääkida tõtt, kuid mitte kogu tõtt. Faktide tõlgendamist ei peeta patuks, sest maailm ei ole must-valge ning teemasid saab alati käsitleda propagandistile sobival viisil, sealjuures tõega vastuollu minemata. Selline käsitus tähendab, et rääkida ei saa mitte propaganda, vaid propagandisti eetikast. Propaganda on vahend, millele ei saa eetikakategooriaid laiendada, sest hästi või halvasti, eetiliselt või ebaeetiliselt käitub propagandist.

Joonis 2. Propaganda mudel 20. sajandi II poole avatud ühiskonnas



Argumentide osatähtsus kasvanud

Teise maailmasõja eelse ajaga võrreldes on muutunud ka sümbolite, sündmuste ja argumentide kasutamine. Nad on propagandateoorias endiselt kesksel kohal, kuid argumentide osatähtsus on suurenenud ning enam ei peeta nii oluliseks emotsioonide

tekitamist. Samal ajal tunnistatakse, et inimene ei suuda meeles pidada suurt kogust arve ja seoseid. Seetõttu seab propagandist eesmärgi, et pärast ratsionaalse propagandaga kokkupuutumist jääks inimesele meelde propagandistile sobiv irratsionaalne pilt, emotsioon või müüt.

Samamoodi nagu kahe maailmasõja vahelisel ajal ollakse ka praegu veendunud, et inimene ei hakka tegutsema pelgalt faktide mõjul, talle on vaja avaldada emotsionaalset survet. Seega on propaganda sisu ratsionaalne, kuid mõju emotsionaalne. Propagandisti ülesanne on ratsionaalsetele ja faktilistele argumentidele tuginedes esile kutsuda irratsionaalne reageering, mis paneb inimese soovitud viisil käituma.

Kahe maailmasõja vahelise ajaga võrreldes on propaganda totaalsuse nõuet täiendatud sellega, et propaganda peab katma kõiki inimese intellektuaalseid ja emotsionaalseid eluvaldkondi, üldsuseni jõudmise kõige tõhusamaks vahendiks peetakse endiselt massimeediat. Sellest hoolimata väärtustatakse silmast silma suhtlemist ja leitakse, et arvamusiidritega peab propagandist suhtlema ka otse.

Selle propagandamudeli kohaselt saab propagandat defineerida kui inimese ja ka massi integreeritud osa hoiakute ja käitumise mõjutamist propagandistile vajalikul viisil, kasutades selleks sotsiaal-kultuurilisest taustast tulenevaid emotsioonidele suunatud argumente.

Niisuguse määratluse järgi on propaganda eesmärk hoiakute ja käitumise mõjutamine. Siinkirjutaja hinnangul on mõlemad komponendid võrdselt olulised. Eelpropagandaga mõjutatakse hoiakuid propagandistile sobivas suunas ja luuakse valmisolek vastu võtta tegevusele kutsuvaid sõnumeid. Seejärel juhitakse inimest käituma viisil, mis aitab propagandistil tema eesmärgi saavutada. Iga inimest võetakse kui üldsuse tegusat osa, kes suhtleb teiste inimestega nii oma sotsiaalse rühma sees kui ka väljaspool seda, töödeldes sel viisil saadud infot.

Propagandist tahab, et rühm toetaks propagandistile sobivat sõnumit ning vähendaks ebasoodsate sõnumite mõju. Argumendid peavad olema ratsionaalsed, kuid nende mõju peab olema emotsionaalne, propagandisti eesmärk on tekitada inimeses vajaliku tegevuse esilekutsumiseks sobiv emotsioon. Selle saavutamiseks tuginevad argumendid sotsiaal-kultuurilisele taustale ning propagandist kasutab enda hüvanguks ühiskonnas levinud üldtunnustatud müüte ja sümboleid.

Massimeedia osa propagandas

Enne 20. sajandit tuginesid propagandistid suuliselt levitatavale ja käsitsi või trükkis paljundatud sõnale. Plakatite abil on võimalik inimestele üksnes midagi meenutada või nende tähelepanu äratada, raamatud olid kallid ja vähe levinud, ajalehed samuti kallid ja haruldased. Algelse trükisõna abil oli seega raske emotsioone edastada, järelikult pidi propagandisti sõnumit vahetult levitama tõhus organisatsioon.

Möödunud sajandi algul said nad enda käsutusse kanalid, mis võimaldasid oma sõnumiga jõuda üldsuse kui massini. Enne Teist maailmasõda arenesid kiiresti raadio ja filmikunst ning

nende abil sai propagandist panna ühiskonna rühma koos sõnumit vastu võtma ja sellele ka ühiselt reageerima. Varasemast palju tõhusamalt oli võimalik sõnumeid levitada ning inimesteni jõudev sõnum oli varasemaga võrreldes märgatavalt emotsionaalsem.

Pärast Teist maailmasõda on massimeediakanalite hulka lisandunud televisioon ja Internet. Kinodes filmide näitamisega võrreldes on televisioon propagandistlikus plaanis pikk samm edasi: propagandistid on saanud ligipääsu massilise levikuga meediakanalile, mis annab võimaluse mõjutada nii nägemis- kui ka kuulmismeelt. Juba enne Teist maailmasõda kasutati propagandas massiliselt raadiot, kuid selle vahendusel sai mõjutada ainult kuulmismeelt, nägemine jäi propagandisti mõju alt välja. Filmide abil on võimalik mõjutada ka nägemist, kuid filmi vaatamiseks peab inimene kodust välja tulema, kinno minema ja iga filmi vaatamise eest raha maksma. Televisiooni puhul neid raskusi ei ole, inimesel on vaja ainult puldil nuppu vajutada. 21. sajandi algul on televisioon niivõrd laialt levinud ja sedavõrd mõjuvõimsaks muutunud, et temast on saanud masside mõjutamise tunnustatuim propagandakanal.

Kui televisiooni osa propagandas ei tekita vaidlusi, siis Interneti tähtsuses ja rakendatavuses ei ole veel üksmeelele jõutud. Mõnes propagandakäsitluses väidetakse, et nii nagu omal ajal raadio ja televisiooni tuleku, nii on ka Interneti puhul tegemist uuele tasemele jõudmisega. Konkureerivad seisukohad argumenteerivad, et arvestades Interneti ebaühtlast levikut ühiskonnas ja paljude ühiskonnarühmade äräloigatust sellest meediumist, veebilehtede suurt hulka ning inimeste soovimatust rämpsposti saada, ei ole Internet kuigi mõjus propagandakanal.

Arvestada tuleb ka sellega, et televisioon ja filmid on vahetumad ning seega emotsionaalsemad kui veebilehed. Sellest tulenevalt jagab käesoleva artikli autor seisukohta, et praegu ei saa Interneti tähtsust võrrelda televisiooniga. Interneti abil saab teavet koguda, elektroonilisi kuulujutte levitada ja *blog'* ide abil sotsiaalsete rühmadega manipuleerida, kuid veel ei ole tegemist tõhusa masside mõjutamise kanaliga.

Propagandatehnikad 20. sajandil

Nagu juba sissejuhatuses viidatud, on suur osa propagandavõttest iidseid. Teise maailmasõja alguseks oli kindlaks määratud seitse peamist propagandatehnika alaliiki, neid on varem ka RiTo-s kirjeldatud (Raudla 2001). Need seitse võtet on:

- siltide kleepimine;
- säravad üldistused;
- tähenduste ülekandmine;
- tunnustuse ülekandmine;
- „oma poiss“ olemine;
- kaartide segamine;
- karjamentaliteedile rõhumine.

Propagandisti eesmärk on suunata inimene langetama emotsionaalseid, mitte ratsionaalseid otsuseid. Kõigi nende võtetega juhitakse inimese tähelepanu tegelikkuselt kõrvale, toimuvat

tõlgendatakse propagandistile sobival viisil ning inimene pannakse otsustama stereotüüpidest, müütidest ja sümbolitest lähtudes.

Käesoleva artikli autor on oma doktoritöös välja toonud 64 pärast Teist maailmasõda sõnastatud propagandatehnikat, artikli maht ei võimalda siin neid kõiki käsitleda. Ükski neist ei ole põhimõtteliselt uus, kõiki saab pidada varasemate tehnikate täpsustatud ja eri olukordadele kohandatud variantideks.

Avatud ühiskonnas suurenenud vajadus faktimanipulatsioonide järele on kaasa toonud selle jaotuse tehnikate täpsustamise ja täiustamise. Autorile teadaolevast 64 tehnikast 45 on suunatud faktide ja nende esitamiskiisidega manipuleerimisele. Teise maailmasõja eelse ja 20. sajandi lõpu propagandakäsitluse võrdluse põhjal võib järeldada, et põhimõtteliselt uusi tehnikaid ei olnudki vaja luua. Peamised teoreetilised uuendused – eelpropaganda ja tsensuurist loobumine faktimanipulatsioonide kasuks – ei nõua uusi tehnikaid. Nii võibki kokkuvõtlikult järeldada: kuigi 20. sajand oli propagandateooria kiire arengu ajastu, jäid inimeste mõjutamise võtted oma põhiollemuses samaks. Endistviisi on peaeesmärk suunata inimese tähelepanu eemale ratsionaalsetelt argumentidelt, kanaliseerida tema arusaamad emotsionaalsesse voolusängi ning panna ta selle abil propagandistile sobivalt käituma.

Kasutatud kirjandus

- Bernays, E. (2004).** Propaganda. New York: Ig Publishing.
- DeFleur, M., Ball-Rokeach, S. (1989).** Theories of Mass Communication. 5th ed. New York: Longman.
- Gerard, J. (1904).** The Rationalist Propaganda and How It Must Be Met. London: Catholic Truth Society.
- Hutton, H. D. (1901).** The Positivist Propaganda : It's Difficulties and Dangers; It's Resources. Liverpool: Donald Fraser.
- Jackall, R. (ed) (1995).** Propaganda. New York: New York University Press.
- Jowett, G. S., O'Donnell, V. (1999).** Propaganda and Persuasion. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Lippmann, W. (1997).** Public Opinion. New York: Free Press Paperbacks.
- Marlin, R. (2003).** Propaganda and the Ethics of Persuasion. Peterborough: Broadview Press.
- Palmaru, R. (2003).** Juhatuse kommunikatsiooniteooriasse. Tallinn: Akadeemia Nord.
- Pratkanis, A., Aronson, E. (2000).** Age of Propaganda. New York: W. H. Freeman & Co.
- Qualter, T. H. (1962).** Propaganda and Psychological Warfare. New York: Random House.
- Raudla, H. (2001).** Heast ja halvast propagandast. – Riigikogu Toimetised 4.

Vabatahtliku tegevuse väljakutsed Eestis

Anna Gramberg (RiTo 11), Tartu Vabatahtlike Keskuse koordinaator, Tallinna Ülikooli magistrant

Margit Vutt (RiTo 11), Juristibüroo Fides jurist, Tartu Ülikooli magistrant

Vabatahtlik tegevus kui kodanikuühiskonna alustalasid ja küpse demokraatia tunnuseid on Eestis arenenud tunduvalt aeglasemalt kui teistes Euroopa riikides.

Vabatahtlikuks tegevuseks nimetakse erineval moel elluviidavaid tegevusi. Siiani pole sellele leitud ühtset ja ammendavat määratlust (van Hal, Meijs, Steenbergen 2004; Handy *et al*/2000). Peamiseks põhjuseks on erinevad vabatahtliku töö traditsioonid, mis on kujundanud arusaama sellest tööst ja arendanud selle tegevusvorme. Näiteks ulatuvad Lääne-Euroopa katoliiklikes riikides vabatahtliku tegevuse traditsioonid aastasade taha ja on välja kasvanud kiriku juures kogukonna heaks tehtavast heategevusest.

Artikli eesmärk on anda ülevaade vabatahtlikust tegevusest Eestis, tuua välja olulised probleemid ja vajadused vabatahtliku tegevuse arendamisel ning pakkuda võimalusi, kuidas luua selleks õigusliku reguleerimise, riiklike poliitikate ja tugisüsteemide kaudu soodsam keskkond.

Eestis on vabatahtlikul tegevusel samuti oma traditsioonid, näiteks ühised talgud ja priitahtlike pitsimeeste tegevus oma kogukonna heaks. Sarnaselt teiste Ida- ja Kesk-Euroopa riikidega moondus vabatahtliku töö olemus Nõukogude okupatsiooni ajal siingi, asendudes kohustusliku ühiskondlikult kasuliku tööga. See mõjutas inimeste hoiakuid ja arusaama "vabatahtlikust" tegevusest, mida tol ajal serveeriti samuti vabatahtliku kodanikualgatuse pähe ja millega seotud kohustuste täitmatajätmisele järgnesid sanktsioonid. Seetõttu on vabatahtliku töö määratlemine just nendes riikides eriti oluline, kui räägitakse vabatahtliku töö korraldamisest, arendamisest ja toetamisest.

Vabatahtliku tegevuse määratlemiseks on välja toodud kolm peamist omadust. Need on tegutsemine oma vabast tahtest (pole kohustuslik) ja teiste heaks (üldjuhul väljaspool pere- ja sõpruskonda) ning asjaolu, et töö eest ei saada rahalist tasu (van Hal, Meijs, Steenbergen 2004, 15). "Kodanikuühiskonna lühisõnastik" määratleb vabatahtlikkust kui "töö tegemist ühiste eesmärkide nimel ilma rahalist tasu saamata" (Lagerspetz 2004, 19). Peale selle mainitakse paljude riikide vabatahtliku tegevuse määratlustes veel kaht dimensiooni – tegevuse organiseeritud konteksti ja vabatahtliku töö ajalist kestust (van Hal, Meijs, Steenbergen 2004).

Selles artiklis käsitletakse ennekõike sellise vabatahtliku tööga seonduvat, kus vabatahtlik tegutseb mõne organisatsiooni (vabaühenduse või asutuse) juures, aidates kaasa selle organisatsiooni eesmärkide täitmisele. Organiseeritud vabatahtliku töö kõrval on loomulikult tähtis ka mitteformaalne vabatahtlik tegevus ehk kõik see, mis hõlmab näiteks nii naabritädi ukse eest lume koristamist kui ka kodukandi metsa puude istutamist.

Võimalus olla aktiivne kodanik

Vabatahtlik tegevus pakub võimalust olla aktiivne kodanik ja kogukonna liige, omandada uusi oskusi ja laiendada silmaringi (nn mitteformaalne haridus), saada uusi tutvusi (sotsiaalne võrgustik) ja suurendada enesekindlust. Uurimused näitavad, et vabatahtlikuna tegutsemine suurendab inimese huvi enda ümber toimuva vastu ning tõstab tema ühiskondlikku ja poliitilist aktiivsust (Wilson 2000). Veel on leitud, et vabatahtlikuna tegutsenuil on vanemas eas parem tervis ja nad on oma eluga rohkem rahul kui teised. Samuti on vabatahtlikud innukamad õppima ja haridust omandama, neil on ulatuslikum sotsiaalne võrgustik, mis võib aidata tööd leida (Wilson 2000). Paljud Euroopa Liidu riigid on edukalt rakendanud võimalust suurendada vabatahtliku töö kaudu sotsiaalset kaasatust ning abistada noori ja riskirühmadesse kuulujaid tööturule jõuda või sinna naasta (Mänd, Gramberg, Kõre 2005). Vabatahtlikud aitavad organisatsioonidel ühelt poolt säästa ressursse, teisalt tõsta teenuste kvaliteeti ning sageli tagada teenuse olemasolu (van Hal, Meijs, Steenbergen 2004, 14). Peale selle võimaldab vabatahtlik töö riigil vahendeid kokku hoida. Kui arvestada vabatahtlike tehtud töö väärtust ja mahtu, mis tehakse ära rahalist tasu saamata, siis on selgelt näha sellise töö märkimisväärne panus riigi sisemajanduse kogutoodangusse. Näiteks arvestati 1997. aastal Suurbritannias tehtud uuringu põhjal vabatahtlike töö panust 40 miljardi naela väärtuses (Davis Smith 1998).

Sotsiaalmajandusliku väärtuse kõrval on vabatahtliku tööil veel suurem roll sidusa ühiskonna ja sotsiaalse kapitali loomisel. Vabatahtlik tegevus suurendab inimestevahelist usaldust, aitab kujundada ühiseid norme ning luua sotsiaalseid võrgustikke, mis omakorda soodustab koostööd ühiste eesmärkide nimel (Putnam 2002, 7). Seega on vabatahtlik töö väga tähtis aktiivsete ja hoolivate kodanike kujundamisel, sidusa ja stabiilse ühiskonna arenemisel ning reaalse sotsiaal-majandusliku väärtuse tootmisel.

Et vabatahtlik tegevus paremini edeneks, tuleb seda toetada ja arendada nii riiklikul kui ka kohalikul tasandil. Kuigi vabatahtlikud raha ei saa, kaasnevad vabatahtliku töö korraldamisega teatud kulud.

Vabatahtliku töö tähtsust ja selle toetamise vajadust eri tasandeil ning kõigis sektoreis rõhutavad mitmed Euroopa Liidu ja ÜRO dokumendid (Mänd, Gramberg, Kõre 2005). 2004. aasta sügisel Maastrichtis toimunud rahvusvahelise konverentsi "Poliitika, partnerlused ja osalus" (*Eurofestation 2004*) tulemusena valmis avaliku võimu, ärisektori ja kodanikeühenduste esindajate koostöös tegevuskava Euroopa Liidule ja liikmesriikidele vabatahtliku töö ja vastavate poliitikate arendamiseks. Roadmap 2010 nime kandev dokument toob välja prioriteetsed tegevusvaldkonnad ja konkreetsed tegevused eri tasandeil – vabatahtliku töö propageerimine ja tunnustamine, tegevuse toetamine ja soodustamine ning võrgustike loomine. Iga Euroopa Liidu liikmesriik saab kohaldada ja rakendada tegevuskava oma vajadustest lähtuvalt, Roadmap 2010 annab üldised suunad ning pakub välja tegevused.

Ei uuringuid ega statistikat

Vabatahtliku tegevuse ulatust, määra ja olemust Eestis on väga raske kirjeldada ning hinnata, sest pole asjakohast statistikat. Ulatuslike ülevaadete puudumise üks põhjusi on taas vabatahtliku tegevuse mitmeti mõistmine ühiskonnas. Mõnes kodanikeühenduste ja kodanikuühiskonna teemalises ülevaates on vabatahtlikku tegevust siiski käsitletud (Ümarik 2003; Uuringukeskus Faktum 2003). Näiteks tegi Poliitikauuringute Keskus Praxis koos Eesti Statistikaametiga 2003. aastal mittetulundusühenduste seas esindusliku üleriigilise uuringu, kus esmakordselt esitati küsimusi ka vabatahtlike kohta. Muu hulgas uuriti vabatahtlike arvu, panust ja tausta. Tulemused näitasid, et enamikus organisatsioonides teevad liikmed vabatahtlikku tööd (78,2%), väljastpoolt kaasati vabatahtlikke vähem (36,1%), sealjuures kasvas organisatsioonides vabatahtlike arv varasema aastaga võrreldes 31%. Organisatsioonide andmeil töötas üks vabatahtlik keskmiselt 12,5 tundi kuus ning kaasati keskmiselt 4,7 vabatahtlikku kuus. Kõige sagedamini tegutses mittetulundusühendustes igas kuus 1–2 vabatahtlikku (Ümarik 2003). Oluline on lisada, et mittetulundusühenduste tegevus tuginebki peamiselt vabatahtlikule tööle ning sageli pole organisatsioonis ühtki põhikohaga palgatöötajat (uurimuses 58,8%–l ühendustest).

Vabatahtlikuna tegutsemist ennekõike oma organisatsiooni heaks kinnitab ka Uuringukeskuse Faktum küsitlus kodanikeühenduste konverentsil (Uuringukeskus Faktum 2003), kus osalejaist 86% oli teinud vabatahtlikku tööd oma organisatsioonis. Uuringus paluti määratleda ka vabatahtliku töö mõiste. Tulemused näitavad ilmekalt, et isegi vabatahtliku tegevusega kokkupuutuvatel ühendustel puudub sellest tööst ühtne arusaam.

Tuginedes eelolevaile andmeile ning Tartu Vabatahtlike Keskuse viieaastasele kogemusele vabatahtliku töö tutvustamisel, korraldamisel ja arendamisel, võib kinnitada, et Eestis tehakse vabatahtlikku tööd ja on inimesi, kes soovivad vabatahtlikuna tegutseda. Huvi selle vastu tasapisi isegi suureneb, julgeme väita, et Eestis on palju potentsiaalseid vabatahtlikke. Vabatahtlik tegevus on üksikutes valdkondades (nt kriminaalhoolduses ja ohvriabis) ning mitmes organisatsioonis juba teatud määral koordineeritud, vabatahtliku töö valdkonda vähehaaval arendatakse (nt Tartu Vabatahtlike Keskus, Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni rakendamiseks loodud ühiskomisjon). Kindlasti tuleb positiivsena märkida vabatahtlike panuse tunnustamist, mida peale kodanikeühenduste esindajate on mõnes valdkonnas teinud ka avalik võim (nt tunnustab sotsiaalministeerium igal aastal parimaid vabatahtlikke sotsiaalvallas).

Siiski on vabatahtlik tegevus Eestis kulgenud siiani isevoolu teed, olnud seetõttu aeglane ning jõudnud seisu, kus tegevuse edasiseks korraldamiseks ja arenguks tuleb hakata kujundama ja rakendama üldisi toetavaid meetmeid.

Riik kõrvalseisja rollis

Mitmed vabatahtliku töö probleemid ja nende lahendusvõimalused seostuvad laiemalt Eesti kodanikuühiskonna olukorra ja arenguga. Kõigepealt tuleks täpsustada vabatahtliku töö mõiste. Eestis teatakse vähe vabatahtlikust tegevusest ja võimalusest vabatahtlikuna töötada. 2003. aastal korraldatud I Eesti vabatahtlike foorumil töid osalejad lisaks eelnimetatud

probleemidele välja ka organisatsioonide vähese teadlikkuse ning suutlikkuse vabatahtlikke oma tegevusse kaasata (Mänd 2003, 30). Siiski on ühendused ja ka asutused hakanud mõistma, et vabatahtlikud on väärtuslik kapital, kelle leidmine, hoidmine ja tõhus rakendamine eeldab teatavat ettevalmistust ning inim-, aja- ja rahakapitali. Paljudel organisatsioonidel puuduvad oskusteave, ettevalmistus ja ressursid (nt vabatahtlikke juhendav inimene, vabatahtliku tegevusega seotud kulud ning selleks vajalik raha).

Pidurdav asjaolu on ka vabatahtliku töö ja vabatahtlike panuse vähene tunnustamine ning väärtustamine ühiskonnas. Eestis pole vabatahtliku töö korraldamise ja arendamise eest vastutavat riiklikku ametkonda, sest vabatahtliku töö valdkonnaülese iseloomu tõttu ei sobitu vabatahtlik tegevus laiemalt ühegi ministeeriumi haldusalasse. Sellest tulenevalt puuduvad Eestis nii vabatahtliku töö valdkonna arendamiseks ja toetamiseks hädavajalik poliitika ja tegevuskavad kui ka tugistruktuurid. Pole ka vabatahtlikku tegevust käsitlevaid ülevaateid ega uurimusi, mis annaks vabatahtlike panuse kohta informatsiooni ning aitaks riigi tasandil valdkonna arendamist planeerida.

Praegu toetavad vabatahtlikku tegevust üksikud riiklikud dokumendid. Kõige olulisem on 2002. aastal Riigikogus vastu võetud Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon (EKAK), kus ühe peamise eesmärgina on mainitud "vabatahtliku tegevuse kui kodanikuksolemise olulise tunnuse väärtustamist". EKAK-i rakendamiseks loodud Vabariigi Valitsuse ja kodanikeühenduste ühiskomisjon on välja töötanud tegevuskava aastaks 2004–2006, kus otsese tegevusena (tegevus 3.1) märgitakse vabatahtliku tegevuse õigusliku reguleerimise vajaduste ja võimaluste analüüsimist. Analüüs peaks valmima 2005. aasta lõpuks. EKAK ja ühiskomisjoni tegevuskava mitmed teised eesmärgid ja tegevused toetavad kaudselt vabatahtlikuks tegevuseks soodsama keskkonna loomist (nt kodanikualgatuse tugisüsteemide arendamine, ühenduste rahastamine jms).

Kui rääkida vabatahtliku tegevuse õiguslikust keskkonnast Eestis, siis piirdub see praegu üksikute ja üksnes konkreetsetes valdkonnas kehtivate normidega. Need valdkonnad on kriminaalhooldus ja ohvriabi. Nii ohvriabi seaduses kui ka kriminaalhooldusseaduses sisaldub vabatahtliku mõiste ja vabatahtlikule kulude katmise võimalus. Muudes vabatahtliku tegevuse enam levinud valdkondades kehtivad üldised seadused, mis ei erista vabatahtlikku tema õigusliku seisundi järgi teistest õigussubjektidest.

Läänes pikaajalised traditsioonid

Vabatahtliku tegevuse areng ja korraldus ning õiguslik reguleerimine on Euroopa Liidu riikides erinev ning sõltub suuresti vabatahtliku töö traditsioonidest ning valdkonna tähtsustamisest ja toetamisest riigi tasandil. Enamikus Euroopa Liidu riikides on kindel riiklik üksus, mis toetab ja arendab vabatahtlikku tööd (sageli vabatahtlike keskus), kuid nende funktsioonid ja tegevuse ulatus erinevad (van Hal, Meijs, Steenbergen 2004, 23–24). Traditsioonidest tulenevalt võib eristada Lääne-Euroopa ning Kesk- ja Ida-Euroopa riike. Järgnev ülevaade vabatahtliku tegevuse korraldamisest põhineb kahel uurimusel, mis annavad ülevaate vabatahtliku tegevuse olukorrast, korraldusest ja poliitikatest Euroopa Liidus ning vabatahtliku töö õiguslikust keskkonnast Euroopas (van Hal, Meijs, Steenbergen 2004; Legal Status... 2003).

Enamikku arenenud lääneriikidest võib pidada pikaajaliste vabatahtliku tegevuse traditsioonidega riikideks. Samal ajal erinevad need riigid nii vabatahtliku tegevuse korraldamise kui ka õigusliku reguleerimise osas. Mitmes riigis (nt Küpros, Taani, Holland, Prantsusmaa, Iirimaa) on välja töötatud ulatuslik riiklik poliitika. Kui Taani ja Hollandi meetmed keskenduvad rohkem organisatsiooni tasandile, siis Suurbritannia poliitika lähtub vabatahtlike tegevusest. Paljudes maades vastutab vabatahtliku töö valdkonna eest riiklik üksus ministeerium(id) (enamikus riikides), teisel riiklik nõukogu või komisjon, kuhu kuuluvad kodanikeühenduste ja avaliku võimu esindajad ning mis tegutseb sageli koos ministeeriumi(de)ga (nt Austria, Belgia, Holland, Portugal). Üksikutes riikides on koordineeriv vabatahtlike keskus, mida toetab riik (nt Iirimaa, Holland).

Toetavate meetmete näidetena võib tuua vabatahtliku tööga saadud kogemuste dokumenteerimist (Austria), vabatahtliku töö majandusliku väärtuse arvestamist (Holland), vabatahtlike tunnustamist rahvusvahelise vabatahtlike päeva raames (Küpros, Suurbritannia), riski- ja teatud sihtrühmade (nt noored) vabatahtlikku tegevusse kaasamise (Suurbritannia, Kreeka) ning kohalike vabatahtlike keskuste, koolituste ja abimaterjalide väljaandmise toetamist (Portugal, Holland).

Vaadeldes vabatahtliku tegevuse õigusliku reguleerimise suundumusi (õigussüsteemide erinevustest tulenevate erisustega) Lääne-Euroopa riikides, võib tähele panna, et osa neist ei ole vabatahtliku tegevuse reguleerimisel läinud siiani palju kaugemale kaasuspõhisest lähenemisest. Selline reguleerimine on iseloomulik Suurbritanniale, Irimaale, Taanile, Soomele ja Rootsile. Kui aga analüüsida reguleerimise suundumust ning seda, milline on ühiskondlik ootus neis riikides, siis ilmneb, et õigusliku reguleerimise puudumine ei ole seal vabatahtliku tegevuse kõige olulisem probleem. Ka Saksamaal on teatav õigusliku reguleerimise tase saavutatud ja selle täiendamiseks erilisi plaane pole.

Samal ajal on näiteks Belgias, Austrias, Prantsusmaal ja Hollandis, ka Itaalias juba praegu olemas seadusandlik raamistik ning ka suundumus reguleerimise märkimisväärse täiustamise poole. Seega jaotub Vana Maailm vabatahtliku tegevuse õigusliku reguleerimise aspektist laias laastus kaheks. Ühte kuuluvad riigid, kus vabatahtliku tegevuse õiguslik reguleerimine seaduse tasemel on nõrk, kuid kus (ilmselt) muud ühiskonna toimetehhanismid toetavad antud valdkonda piisavalt, seetõttu ei ole reguleerimise vajadus primaarne. Teise kuuluvad riigid, kus õiguslik reguleerimine on traditsiooniliselt olemas ja arenenud ning kus lisaks olemasolevatele seadustele on tunnetatud ka nende täiustamise vajadust.

Idablokis kodanike endi vedada

Endise idabloki riikides on olukord samuti erinev. Vabatahtliku töö arendamine on enamasti kodanikeühenduste / vabatahtlike keskuste vedada, mida riik või kohalik omavalitsus lääneriikidega võrreldes vähesel määral toetab (nt Ungari, Tšehhi, Sloveenia). Valdkonna eest riiklikult vastutavad üksused on näiteks Tšehhis (siseministeerium, vabatahtliku teenistuse üksus) ja Poolas (sotsiaalpoliitika ministeerium). Vabatahtliku tegevuse tutvustamine ja propageerimine on nendes riikides kindlasti olulisi toetavaid meetmeid. Näiteks Ungaris ja Sloveenias korraldatakse avalikke vabatahtlike tunnustamise üritusi, Lätis tunnustas

vabatahtlikke nende panuse eest rahvusvahelise vabatahtlike aasta (2001) suurel tänuüritusel president.

Teine oluline meede on tegevust toetava õigusliku keskkonna loomine. Õigusliku reguleerimise taseme skaala ühes otsas on Rumeenia ja Poola, kus on vastu võetud vabatahtlikku tegevust reguleerivad seadused – Rumeenias 2001. ja Poolas 2003. aastal. Seadused on kehtinud veel liiga lühikest aega, et täpselt hinnata, kuidas nende rakendamine on õnnestunud. Rumeenia seaduse kohta on siiski märgitud, et liialt imperatiivne iseloom ei võimalda seda paindlikult kohaldada ning et norme tuleks muuta. Vähene reguleeriv taustsüsteem on olemas ka mitmes teises Kesk- ja Ida-Euroopa riigis. Lätis tunneb seadus vabatahtliku tegevuse legaalse definitsiooni ja võimaldab vabatahtlikele nende tegevuse käigus tekkinud kulusid katta. Meiega sarnases olukorras on ka Tšehhi, kus vabatahtlikku tegevust koordineeritakse nimetatud vabatahtlike teenistuse üksuse kaudu. Kesk- ja Ida-Euroopa riikide skaala teises otsas paikneb Bulgaaria, kus puudub igasugune seadusandlik reguleerimine ja ka aktsepteeritav praktika. Isegi mittetulunduslikke ühendusi reguleeriv seadus võeti seal vastu alles 2001. aastal.

Üldjoontes iseloomustab Kesk- ja Ida-Euroopa riike siiski suundumus õigusliku reguleerimise täpsustamisele, ainult Leedus on otsesõnu leitud, et olemasolev seadusandlik raamistik on küllalt hea alus vabatahtliku tegevuse takistusteta arenguks. Ehkki Kesk- ja Ida-Euroopa riigid on vabatahtliku tegevuse õigusliku reguleerimise osas jõudnud eri kaugusele, võib üldiseks suuniluseks pidada siiski seda, et mida rohkem vabatahtlik tegevus ühiskonnas populaarsust kogub, seda enam tõuseb päevakorda õigusliku reguleerimise vajadus. Kõnealuses riikidegrupis puudub laiaulatuslik toetav ühiskondlik ja riiklik taustsüsteem ning seepärast vajab antud valdkond muu hulgas tuge ka juriidiliselt keskkonnalt.

Riikliku tunnustamiseta ei edene

Eestis on võtmeküsimuseks vabatahtliku tegevuse tunnustamine riigi tasandil ning toetava poliitika väljatöötamine ja meetmete rakendamine. Ennekõike on vaja poliitilist tahet, vastutava riigiüksuse määramist või loomist ning ressursse. ÜRO väljakuulutatud rahvusvahelise vabatahtlike aasta 2001 tulemused näitasid, et valitsusel on keskne roll vabatahtliku tegevuse toetamisel ja arendamisel nii riiklikul kui ka kohalikul tasandil, sealhulgas tegevuse propageerimisel ja vabatahtlike tunnustamisel (Davis Smith 2003). Kuna Eesti ühiskonnas teatakse vabatahtlikust tööst vähe, on äärmiselt tähtis, et avalik võim tunnustaks ja väärtustaks vabatahtlikke. Suur vajadus on tugisüsteemide (nt vabatahtlike keskused) järele, need aitaksid vabatahtlikku tegevust propageerida ja vabatahtlikke kaasata ning teisi vabatahtlikke kaasavaid organisatsioone nõustada. Tuleb luua vabatahtlikku tegevust toetav ja soodustav õiguslik keskkond.

Eesti asetseb antud valdkonnas Kesk- ja Ida-Euroopa riikide hulgas, kus vabatahtlik tegevus selle klassikalises tähenduses on enamikule inimestele uus nähtus. Et vabatahtlikku tegevust saaks pidada ühiskonna toimetehhanismi normaalseks osaks, tuleb kõigepealt selgitada, mida niisugune tegevus endast kujutab ning kuidas seda suunatakse ja reguleeritakse. Vabatahtlikuna tegutseda sooviv isik peab teadma, milline on tema staatus – kuidas käsitleb

riik tema ja organisatsiooni vahelist suhet, millised on tema õigused ja kohustused ning kas ja millises ulatuses vastutab ta oma kohustuste täitmise eest. Samasugust selgust vajavad ka vabatahtlikke kasutavad ning eriti neid kolmandaile isikuile vahendavad organisatsioonid ja isikud.

Õigusliku reguleerimise mudeli kindlaksmääramisel seisab Eesti ees küsimus – kas otsida eeskju riikidest, mille areng on olnud meie omaga sarnane ja mille majanduslik taustki on enam-vähem sama, teades samal ajal, et nendes riikides ei ole olemasoleva seadusandliku raamistiku efektiivsus ja eesmärgipärasus praktikas veel tõestamist leidnud, või võtta eeskju arenenud riikides toimivatest skeemidest? Õigem oleks ilmselt väita, et kui Eesti asub oma valikuid tegema, siis tuleb arvestada mõlema kogemusi, muidugi niivõrd, kuivõrd see on võimalik meie kehtivat õigust ja ühiskondlikku tausta silmas pidades.

Et Eesti õigus kuulub Mandri-Euroopa õigussüsteemi, kus seadusel on õiguse allikana esmane ning taval ja pretsedendil teisene tähendus, võib kaasuspõhist lähenemist pidada siin pigem õigusliku reguleerimise puudulikkuse kui p aindlikkuse ilminguks. Ka võtab ühtsete reeglite kujundamine kaasuspõhise lähenemise puhul palju aega. Väikeses riigis nagu Eesti ei pruugi praktika vähesuse tõttu selgeid ja ühtseid õiguslikke lahendusi niipea kujunedagi. Niisugust lähenemist saavad endale lubada üksnes pikaajaliste traditsioonidega riigid, kus vabatahtliku tegevuse õiguslik olemus on tava tasandil juba ühiskonnas teadvustatud, mistõttu ei ole karta, et vabatahtliku staatust, õigusi või kohustusi valesti interpreteeritakse.

Selge õiguskindluse garantii

Kui Eesti valiks mudeli, mille kohaselt vabatahtlik tegevus ei vaja täiendavat reguleerimist, siis võib arvestada sellega, et ebamäärane olukord jääb kõigi eelnimetatud isikute jaoks kehtima ilmselt veel pikaks ajaks. Õiguskirjanduses on rõhutatud, et seadustatud reeglite olemasolu on tüüpiline Mandri-Euroopa õigusega riikidele, kus kohtunikud suhtuvad sageli vastumeelsusega reeglite tõlgendamisse. Üldise õigussüsteemi raames on olukord vastupidine – kohtud on valmis pöörduma mitmetähenduslike reeglite poole, mis Mandri-Euroopa õigussüsteemi kontekstis on signaaliks, et tuleb kehtestada täpsemad normid (Hertig, Kanda 2004, 97).

Vabatahtlikul tegevusel on puutumus (seos) mitme õigusharu ja –instituudiga. Kõige olulisem on ehk töö- ja sotsiaalõigus ning maksuõigus, kuid märkimata ei saa jätta ka ühinguõigust, võlaõigust ja (mõnel määral) haldusõigust. Nagu näha, ei ole tegemist mingi kindla õigusvaldkonnaga; samuti ei piirdu vabatahtliku tegevuse õiguskeskkond ainult eraõiguse ja avaliku õigusega. Juba viimatinimetatud asjaolust tingituna tekib küsimus – kuidas on võimalik õigusliku reguleerimiseta, üheselt mõistetava keskkonna loomiseta ületada avalikus õiguses tuntud printsiipi, et kõik, mis ei ole lubatud, on keelatud? Isegi kui eeldame, et eraõiguslike õigusvaldkondade raames on reguleerimise puudulikkus ületatav mitmete tõlgendusinstrumentide (nagu dispositiivsus ja lepinguvabadus) kasutamise kaudu, siis ei ole kuidagi võimalik seadusandliku reguleerimiseta luua juurde haldusõiguslikke mehhanisme ja maksuõiguslikke reeglistikke. Peale selle on selge õiguslik reguleerimine õiguskindluse garantiiks kõigile õiguse rakendajaile.

Kui tunnistada vabatahtliku tegevuse õiguslik reguleerimine vajalikuks, siis ilmneb, et reguleerimisele võib läheneda mitmel viisil. Esiteks on võimalik otsustada valdkonnasisese reguleerimise kasuks. Vabatahtlik tegevus on kõige enam levinud teatud kindlates valdkondades – niisugune rõhuasetus on täheldatav näiteks Saksamaal, ka Leedus. Seega võiksid iga valdkonda (nt tervishoidu, noorsootööd, keskkonnakaitset, sotsiaaltööd jmt) reguleerivad õigusnormid sisaldada ka vabatahtlikke puudutavaid norme. Selle kasuks räägib asjaolu, et valdkonnad arenevad eri kiirusega ja neil on erinevad vajadused, seetõttu peaks ehk ka reguleerimismäär olema erinev. Sisuliselt on selline õiguslik reguleerimine juba toimunud: nagu eespool märgitud, tunneb kriminaalhoolduse ja ohvriabi süsteem vabatahtliku tegevuse mõistet ja annab ka teatud raamistiku asjaomase isiku õiguslikule staatusele. Kuid tuleb silmas pidada, et antud juhul on tegemist riigi poolt prioriteetseteks kuulutatud valdkondadega.

Tuleb julgelt edasi minna

Kriminaalhoolduse ja ohvriabi puhul on riik pidanud vajalikuks reguleerida asjaomast tegevust valdkondades, millest ta ise on huvitatud. Muudes tegevussfäärides tähendaks riigi selgelt väljendatud initsiatiivi puudumine vabatahtlike, vahendavate organisatsioonide ning teiste asjast huvitatud isikute jaoks seda, et mingit reguleerimist õigusaktide vastuvõtmise tähenduses ei pruugigi toimuda. Sellisel juhul oleks tulemuseks ikkagi olukord, kus vabatahtlik tegevus ülejäänud, nn mitteprioriteetsetes valdkondades jääks tavade ja praktika reguleerida. Samuti on valdkonnapõhise reguleerimise ohuks, et sel moel ei õnnestu ilmselt komplekselt ja korraka lahendada tähtsaid (nt maksustamise) küsimusi. Probleem oleks ületatud, kui üldised küsimused reguleerida ühtsete ja kõigi valdkondade suhtes kohaldatavate normide kaudu ning jätta eripärased küsimused iga konkreetse ala sisemise reguleerimise objektiks.

Õiguslikul reguleerimisel tuleb teha veel üks valik – otsustada, kas lahendada kõik probleemid kompleksse seadusloome kaudu korraga või etapiviisi, esmajärjekorras probleemid, mis on olulisimad kõigile asjaosalistele. Viimatinimetatud juhul tuleks prioriteetseks pidada vabatahtliku õigusliku staatuse selget eristamist töötaja omast ja vabatahtlikule tema tegevusega seonduvate kulude katmise põhimõtete sätestamist (samasugune prioriteetsus on täheldatav ka teistes riikides). Seejärel saaks asuda kindlapiirilise valdkonnasisese reguleerimise juurde ning lahendada küsimused, kas teatud juhtudel võiks lubada täisajaga vabatahtlikku tegevust, tagades asjaomastele isikutele töötajatega samaväärse tunnustatuse ja samasugused sotsiaalsed garantiid.

Kokkuvõttes võib öelda, et see, milline õigusliku reguleerimise viis ja määr valida, on loomulikult seadusandja otsustada. Riik peab avaldama poliitilist tahet vabatahtlikku tegevust toetada ja arendada. Artikli autorid on seisukohal, et integreerivas Euroopas ei saa Eesti jätta vabatahtliku tegevuse korraldamist ja õigusliku reguleerimise küsimust kodanikuühiskonna arengu valguses tagaplaanile. Kui me soovime, et vabatahtlik tegevus oleks elujõuline ja saaks ühiskonna loomulikuks osaks, siis ei ole õige ja õigusriigile kohane jätta asjaomases valdkonnas tegutsejad teadlikult saatuse hooleks. Eesti ei saa endale lubada olukorda, kus kodanikuühiskonna põhimõtete tõhus rakendumine takerdub selle

taha, et riik ei suuda pakkuda vabatahtlike tegevuse vallas vajalikke õiguslikke garantiisid. Tuleb ainult tahta ja julgelt edasi minna, seda enam, et sobiva reeglistiku, poliitika ja tugistruktuuride väljatöötamisel on meil võimalik arvestada paljude riikide kogemusi. Mis saab siis, kui riik ei tunnusta ega toeta vabatahtlikku tegevust? Sellele saab vastata ainult retoorilise küsimusega: mis saaks siis, kui vabatahtlikku tegevust ühel päeval Eestis enam ei toimuks?

Kasutatud kirjandus

Davis Smith, J. (1998). The 1997 National Survey of Volunteering in the UK. London: Institute for Volunteering Research.

Davis Smith, J. (2003). Government and Volunteering. – Voluntary Action. The Journal of the Institute for Volunteering Research, Vol 5, No 2. London.

van Hal, T., Meijs, L., Steenbergen, M. (2004). Volunteering and Participation on the Agenda. Utrecht: CIVIQ.

Handy, F. et al/ (2000). Public Perception of „Who is a Volunteer“: An Examination of the Net–Cost Approach from a Cross–Cultural Perspective. – Voluntas. International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, Vol 11, No 1, pp 45–65. International Society for Third Sector Research and The John Hopkins University.

Hertig, G., Kanda, H. (2004). Creditor Protection. – The Anatomy of Corporate Law. A Comparative and Functional Approach. Ed by R. Kraakman. Oxford: Oxford University Press, pp 71–99.

Lagerspetz, M. (2004). Kodanikuühiskonna lühisõnastik. Tallinn: Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlaud.

Legal Status of Volunteers in Europe (2003). European Volunteer Centre (CEV) and the Association of Voluntary Service Organisations (AVSO). –http://www.cev.be/legal_status.htm.

Mänd, T. (2003). Esimene Eesti Vabatahtlike Foorum. Ettekanded. Tartu: Tartu Vabatahtlike Keskus.

Mänd, T., Gramberg, A., Kõre, K. (2005). Vabatahtlik töö Euroopa Liidus. Paberid ja praktika. Tartu: Tartu Vabatahtlike Keskus.

Putnam, R. (2002). Democracies in Flux. The Evolution of Social Capital in Contemporary Society. New York: Oxford University Press.

Uuringukeskus Faktum (2003). Küsitlus kodanikeühenduste konverentsil. Tallinn. – <http://www.ngo.ee/950>.

Wilson, J. (2000). Volunteering. – Annual Review of Sociology, 26, pp 215–240.

Ümarik, M. (2003). Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS poolt läbi viidud projektist “Eesti Mittetulundussektori kohta käiva statistika kogumise aja analüüsi korrastamine”. Esimene Eesti Vabatahtlike Foorum. Ettekanded. Tartu: Tartu Vabatahtlike Keskus.

Demokraatlikud otsustusmudelid – rohi võõrandumise vastu

Andres Siplane (RiTo 11), Tallinna Ülikooli doktorant

Et kodanikud oma riiki ikka tõsiselt võtaksid, tuleb kasutada mitmesuguseid demokraatlikke otsustusmudeleid ja –meetodeid.

Olukorras, kus kõiki demokraatiaid vaevab võõrandumine, usaldamatus ja madal valimisaktiivsus, on loomulik, et hakatakse otsima uusi või taaselustama vanu demokraatia instrumente. On enesestmõistetav, et kui esindusdemokraatial on käes halvad ajad, otsitakse abi ka demokraatiatelt teisest otsast ehk otsest demokraatiast.

Eesti ja teiste endiste nõukogude sotsialistlike vabariikide puhul võib võõrandumise eest mõnel määral vastutavaks pidada ka põletavat vajadust lühikese aja jooksul kogu õiguskeskkond uuesti luua. Õiguskeskkonna ümberkujundamine ei saanud minna komistusteta (Tamm 2000, 156). Nii ruttu kogu seadusandlust kvaliteetselt uuesti luua ei ole lihtsalt võimalik. Kui on vaja eelnõu kiiresti valmis saada ja seaduseks kuulutada, tuleb midagi ohverdada. Ning kui hirmkiire seadusloomega kaasneb Suure Depressiooni sarnane majanduslangus, siis oleks väga kummaline, kui ükski kodanik ei väljendaks pettumust ega peaks võimu endast võõrandunuks. Vaadates stabiilset arengut nautinud riike, ei ole põhjust arvata, et meie ühiskond võiks eelnimetatud nähtusteta olla läbinisti harmooniline ja solidaarne.

Kodanike laiahaardeline kaasamine ja mitmesuguste meetmete rakendamine riigivõimu lähendamiseks rahvale on ülesanded, mida püüavad lahendada kõik demokraatiad.

Demokraatia mõisted

Ajalooliselt tekkis demokraatia otse demokraatia tähenduses. Antiik-Kreeka linnriikides tehti linna juhtimist puudutavad otsused vabade täieõiguslike meeskodanike koo solekul. Siinkohal tuleb siiski lisada, et need vabad otsustusõiguslikud meeskodanikud moodustasid linnaelanike vähemuse. Siis rakendati esimest korda demokraatiat, see oli linnriigi demokraatia ning seda nimetatakse esimeseks demokraatia siirdeperioodiks (Dahl 1989, 13).

Ühiskonna keerukusest hoolimata püüeldakse ka tänapäeval otsedemokraatlike ideaalide poole. Üldtunnustatud definitsiooni kohaselt taotleb otsene demokraatia tavakodanike maksimaalset osalemist otsuste tegemisel (Hagopian 1993, 346; Varrak 2001, 190). Nagu otsest demokraatiat praktiseerivad šveitslased ütlevad, on otse demokraatia hingeaks diskussioon (Gross 2004, 49).

Uuesti tulid demokraatlikud ideaalid päevakorraale uusajal, monarhiate deabsolutiseerimise ja uute riikide asutamise aegu. Et aga riigid olid selleks ajaks nii pindalalt kui ka rahvaarvult suured, viis areng esindusdemokraatia tekkele (Dahl 1989, 217). Nähes tervenisti otsedemokraatliku riigi loomise võimatust, jõuti hoopis järeldusele, et ükski territoorium ei ole liiga suur ja ükski rahvas liialt arvukas esindusdemokraatliku juhtimismudeli jaoks.

Esindusdemokraatia teket rahvusriigis (ingl k *nation-state*) nimetatakse ka teiseks demokraatia siirdeperioodiks. Mõningal määral on kõneldud ka kol mandast demokraatia siirdeperioodist riigiüleste otsustusmehhanismide tekkimise järel (Dahl 1989, 320), samuti demokraatlike põhimõtete levimisest muudesse sfääridesse, näiteks ettevõtlusse (*ibid*, 329).

Tavaliselt vaadeldakse otsest demokraatiat ja esindusdemokraatiat vastanditena. Ingliskeelses kirjanduses käsitletakse otsest demokraatiat (*direct democracy*) ja osalemist (*participation*) enamasti samatähenduslike mõistetena (Cronin 1989; Hagopian 1993; Robertson 1993).

Mõnikord võib jääda mulje, et Eesti kodanikuühiskonna diskursuses mõistetakse esindusdemokraatiat valitute poolt otsustamisena, otsest demokraatiat kõigi kodanike otsustamisena ja osalusdemokraatiat asjaosaliste otsustamisena (Adamson 2000 ; Hellam 2004; Kasemets 2000; Siplane 2000). Kui see mulje ka ekslik on, sobib siinkohal siiski mainida, et huvirühmade kaasamisel põhinevat otsuste tegemist nimetatakse neokorporatiivseks demokraatiaks või ka liberaalseks korporatismiks (Goverde *et al* 2000, 112; Robertson 1993, 118).

Otsustusmeetodid

Otsustusprotsessis on peale küsimuse, kas otsustaja on kogu rahvas või valitud isikud, tähtis ka otsustusmeetod. Seda enam, et mõni otsust usme etod välistab oma olemusega otsedemokraatliku otsustamise.

Üldistatult võib öelda, et otsuste langetamiseks kasutatakse vii t meetodit (Kiviorg 1999, 27):

- ekspertiis: otsuse langetavad asjaomase valdkonna eksperdid;
- konsensus: vastu võetakse otsus, mille suhtes kellelgi ei ole vastuargumente ega – hääli (erapooletuks võib konsensusse puhul jääda);
- poliitiline meetod: otsus tuleneb otsustaja ideoloogiast või konkreetsest poliitilisest olukorrast;
- mõõduvõtmine (ingl *benchmarking*) : otsus tehakse “nii nagu teised on teinud”;
- empiiriline meetod: otsus põhineb olukorra empiirilisel uuringul või analüüsil ning saadud tulemustest lähtuvail prognoosidel ja soovitustel.

Iga otsustusmeetodi puhul on võimalik ette kujutada olukorda, kus selle kasutamine on õigustatud ja optimaalne. Puhtakujulist ühe meetodi alusel otsustamist tuleb tõenäoliselt väga harva ette. Alati on seaduseelnõu seletuskirjas teatav empiiriline mõõde, tihti tuuakse andmeid selle kohta, kuidas meie naabrid seda probleemi on reguleerinud, viidatakse antud valdkonna ekspertide arvamustele ning ka huvirühmade seisukohtadele. Harvem on seaduseelnõu seletuskirjas argumendina ära toodud poliitilis–ideoloogiline dimensioon. Samas on väga raske eelnõu autoritena ette kujutada poliitikuid, kes lähtuvad oma eelnõu kirjutamisel mõnest omaenda erakonnale vastanduvast poliitilisest ideoloogiast.

Idee vormistamine õigusaktiks eeldab enamasti mitme otsustusmeetodi tulemuste kokkulangemist. On võimalik ette kujutada olukorda, kus otsustame teataval viisil, sest

naabrid teevad niisamuti ja see sobib ka meie poliitilise joonega. Samuti on võimalik ette kujutada olukorda, kus näiteks empiiriline uuring soovib teatavat valdkonda reguleerima hakates minna vastuollu avaliku arvamusega. Ning huvirühmadel on väljaspool ühishuvisid orgaaniliselt vastandlikud huvid (abordipooldajad ja abordivastased, looduskaitsejad ja maasturisõbrad jne), mis muudab küsitavaks konsensusel põhinevate otsuste võimalikkuse.

Otsese demokraatia probleemid

Ameerika Ühendriikide läänerranniku osariigid on üsna aktiivsed otsedemokraatlike meetmete rakendamisel. Seal võib eristada kolme põhilist otsese demokraatia instrumenti (Cronin 1989, 2):

- algatusõigus lubab valijail teha ettepaneku seaduseelnõu algatamiseks;
- hääletusõigus ehk referendum lubab valijail seaduseelnõu heaks kiita või maha hääletada;
- tagasikutsumisõigus lubab valijail ametisiku oma ametist tagasi kutsuda.

Šveitsis, Euroopa otsese demokraatia lipulaevas, kasutatakse eelmainituist rohkem kaht esimest – seaduseelnõu algatamise õigust ja hääletusõigust (Auer 2004, 37). Seaduseelnõu kodanikualgatuslikus korras algatada on võimalik paljudes Euroopa riikides, Šveits on otsedemokraatliku kuulsuse saanud just kvartaalsete referendumitega eelnõude heakskiitmiseks.

Otsese demokraatia kriitikud rõhutavad, et otsustamise eeldus on informeeritus, praegusajal ei ole aga kahjuks võimalik olla korraga kompetentne kõigis valdkondades. See viib huvirühmade korraldatavate reklaamikampaaniateni ja kujuneb kokkuvõttes turundusvõistluseks. Üks illustratiivne näide: 1939 oli Põhja-Dakotas referendumi neli küsimust, kolm puudutasid pensionireformi ja neljas teraviljavoliniku ametkonna kaotamist. Et pensionireformi läbikukutamiseks tehti tugevat kampaaniat ja kõigile oli selge, et vastata tuleb "ei", vastasid kodanikud igaks juhuks eitavalt ka täiesti aegunud ja oma funktsioonid kaotanud teraviljavoliniku ametkonna kaotamisele (Cronin 1989, 85). Samuti osutatakse sellele, et kui referendumi on küsimusi üle kümne, vastatakse viimastele küsimustele pigem eitavalt või jäetakse hoopis vastamata (*ibid*, 94).

Loomulikult on kodanike maksimaalne kaasamine mõnede otsuste tegemise puhul (nt Euroopa Liiduga ühinemise küsimuses) otsuste legitiimsuse ja võimalikult suure konsensuseni tagamiseks vajalik ja mõõdapäasmatu, kuid selliste meetmete laiendamine õigusloomesse suuremal määral tekitab rohkesti probleeme. Marcello (2004, 1) osutab, et laialdane seaduse algatamise ja hääletusõiguse võimaldamine:

- annab eeliseid jõukaile;
- soodustab enamuse domineerimist vähemuse üle;
- soodustab ekstreemseid lahendusi kas kõik või mitte midagi laadis;
- toob õiguskeskkonda paindumatuse elemente,
- võimaldab diletantlikku õigusloomet, mis ei harmoneeru üldise õiguskeskkonnaga.

USA lääneranniku osariikides kasutatav tagasikutsumise õigus on loodetud vastutustundliku ja valijast hooliva käitumise asemel tõstnud avalikele positsioonidele inimesi, kes ei julge millegagi silma paista ning ilmutavad pigem initsiatiivtust kui ambitsioone ja suuri tegusid (Cronin 1989, 136). Mõne linnapea tagasikutsumine on kindlasti selleks aurulaskmise ventiiliks, mis pettunud valija tähelepanu ajutiselt kõrvale juhib, kuigi kõik saavad aru, et probleemi ennast kellegi tagasikutsumine enamasti ei lahenda.

Huvirühmade kaasamine

Kaasamisest kõneldes on vaja teha vahet informeerimise, konsulteerimise ja osalemise vahel (OECD 2001, 49–64). Informeerimine on ühesuunaline infovool, mis teavitab seaduseelnõu sihtrühma kavandatud muudatustest. Konsulteerimise puhul küsitakse sihtrühmadelt ka tagasisidet. Osalemise puhul on sihtrühm kaasatud selle määramise, et tal on õigus initsiatiivi üles näidata ning ka otsuste tegemises osaleda.

Huvirühmade informeerimine ja nendega konsulteerimine on keeruline ainult seetõttu, et need rühmad tuleb kõigepealt kuidagi kindlaks määrata ja üles leida. Et aga nende roll ei ole lõpptulemuseni jõudmisel määrav, siis ei ole ka kellelegi ülekohut tehtud, kui mõne huvirühma olemasolu pole märgatud. Kui aga huvirühm osaleb seaduseelnõu väljatöötamisel juba hääleõigusega, tekib huvirühmade määramisega raskusi.

Ühel õigusaktil ei ole ainult üks või kaks sihtrühma. Iga õigusakti puhul on huvirühmade kategooriaid palju:

- hüvede saajad;
- seaduse rakendamise objektid;
- hüvede rahastajad;
- seaduse rakendajad;
- reguleerijad.

Asjaosaliste kategooriaid on mitu, seepärast ei tähenda see, et kokku oleks alati sama palju asjaosaliste rühmi. Ühte kategooriasse võib kuuluda mitu sihtrühma (nt on toimetulekutoetuse puhul hüvede saajad nii üksikvanemad, töövõimetuspensionärid, vanaduspensionärid, töötud kui ka üliõpilased) ning üks sihtrühm võib kuuluda korraga mitmesse kategooriasse (nt tervishoiuteenuse rahastaja võib olla samal ajal tervishoiuteenuse tarbija ehk hüve saaja).

Kui mõned nendest sihtrühmadest ei ole organiseerunud, kas see on piisav õigustus neid eirata? Kas kuulame ainult nende seisukohta, kes kõva häält teevad? Millise koefitsiendiga korrutada asjaosaliste rühmade seisukohtade kaalu, kui reguleeritavaks küsimuseks on näiteks tahtevastane psühhiaatriline abi? Kui keskmine maksumaksja ei taha mõningaid kurjategijaid oma raha eest kinnipidamiskohas hoida ja soovib neile hoopis surmanuhtlust, kas küsime siis ka kurjategijate arvamust?

Oletame, et ühel seaduseelnõul on kümme selgesti eristatavat osapoolt. Milline olukord on demokraatlikum – kas see, kui kaasame nendest rühmadest otsuse tegemisse seitse, või see,

kui kaasame neist ainult viis? Need küsimused seavad konsensusel põhineva otsustamise väga raskesse seisu, kui mitte lausa ei välista seda.

Seda enam tekib siinkohal vajadus konsulteerimise ja lahtiste kaartidega mängimise ning selgitustöö järele. Ükski otsus ei saa rahuldada kõiki huvirühmi korraga, kuid mingil määral on võimalik selgitada nii-öelda kaotanuile ja solvunuile ühtede või teiste argumentide kaalu ning õigustada avalike huvide prevaleerimist erahuvid üle.

Kergendust pakkuv seisukoht

Artikkel osutab sellele, et küsimus ei ole ei otsese demokraatia ega neokorporatiivse demokraatia ega esindusdemokraatia absoluutsetes eelistes. Küsimus on nende demokraatiamodelite kasutajates.

Tihe suhtlemine huvirühmadega ja laialdane kodanike kaasamine on küll head suurema ühiskondliku sidususe ja harmoonia tekitamise meetodid, kuid kui ühiskonnas valdavad erahuvid, rivaliteet ja ärapanemine, siis ei maksa imestada, kui soovitud eesmärke ei saavutata mitte ühegi mainitud meetodiga.

Samamoodi on selge, et esindusdemokraatia on hea vahend keeruka ja mitmekihilise ühiskonna juhtimiseks, see aga ei tähenda, et seda vahendit ei ole võimalik kasutada vääriti või hoolimatult.

Erinevate demokraatia instrumentidega balansseerimine teenib minu arvates lõppeesmärki, et kodanikud oma riiki ikka oma riigiks peaksid ja tõsiselt võtaksid. Selle eesmärgi saavutamiseks tuleb kasutada mitmesuguseid demokraatlikke otsustusmudeleid ja –meetodeid. Ilmselt jagavad paljud seisukohta, et meie ühiskond on muutunud sedavõrd kodanikuühiskonnaks, et kõrvalekaldumine eespool mainitud lõppeesmärgist on üsna raske.

Kasutatud kirjandus

Adamson, T.-A. (2000). Mittetulundusühingud võtavad endale vastutuse ja Eesti Vabariik jõuab osalusdemokraatiani? – Riigikogu Toimetised 1, lk 264–266.

Auer, A. (2004). Les institutions de la démocratie directe en Suisse: une lente dégradation. – LeGes – Gesetzgebung & Evaluation, 3, S 35–48.

Cronin, T. E. (1989). Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall. Cambridge (Mass.), London (England): Harvard University Press.

Dahl, R. A. (1989). Democracy and Its Critics. New Haven, London : Yale University Press.

Goverde, H., Cerny, P. G., Haugaard, M., Lentner, H. H. (eds). (2000). Power in Contemporary Politics. Theories, Practices, Globalizations. London, Thousand Oaks: Sage Publications.

Gross, A. (2004). Die EU und die direkte Demokratie: Ewig unvereinbar oder gar aufeinander angewiesen? – LeGes – Gesetzgebung & Evaluation, 3, S 49–57.

Hagopian, M. (1993). Režiimid, liikumised, ideoloogiad. Tallinn: Olion.

Hellam, M. (2004). Mis on O–Eesti? – Eesti Päevaleht, 26. nov.

Kasemets, A. (2000). Seaduseelnõude seletuskirjade informatiivsus sotsiaal–majanduslike mõjude, eurointegratsiooni ja osalusdemokraatia valdkonnas. – Riigikogu Toimetised 1, lk 159–183.

Kiviorg, M. (1999). Õigusakti mõju ja rakendamise analüüs. – K. Merusk, V. Olle, A. Möttus, R. Sõlg, M. Kiviorg, I. Pilving. Õigusriigi printsiip ja normitehnika. Tartu: Eesti Õiguskeskus, lk 19–40.

Marcello, D. (2004). Direct Democracy in USA. 6th Congress of the European Association of Legislation 13.–14.05.2004, Bern. [Konverentsimaterjalid.]

OECD (2001). Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-making. Paris: OECD Publications.

Robertson, D. (1993). A Dictionary of Modern Politics. Kent: David Robertson.

Siplane, A. (2000). Kodanikualgatuse ja riigi kommunikatsioon: teel osalusdemokraatia poole. – Riigikogu Toimetised 2, lk 225–229.

Tamm, K. (2000). Õigusloome normitehnika olemus, vajalikkus, probleemid. – Riigikogu Toimetised 1, lk 148–158.

Varrak, T. (2001). Sissejuhatus poliitika– ja riigiteadusesse. Tallinn: Külim.

Parlamendi õigusloome – Eesti riigi vaba arengu eeldus

Hulda Sauks (RiTo 11), Riigikogu Kantselei juriidilise osakonna konsultant

Parlament on teinud ära titaanliku töö, võttes kümne–kaheteistkümne aastaga vastu kõik taasiseseisvunud Eesti riigi funktsioneerimiseks ja uute ühiskonnasuhete toimimiseks vajalikud seadused.

Parlamentlikul õigusloomel oli küllaltki määrav osa juba Eesti vägivallatu taasvabanemise õnnestumises. Eesti rahva vabadus- ja iseseisvustahe oli end korduvalt näidanud kogu Nõukogude okupatsiooni vältel 1940. aastast alates, ent tavaliselt üksikisikute aktsioonidena, mille kõik avaldused alati maha suruti. Sellest hoolimata eestlaste vabadustahe püsis ning hakkas eriti selgelt taas välja paistma pärast nõukogude korra demokratiseerumist Gorbatšovi valitsemisajal, sest alles siis oli võimalik koheseid sanktsioone kartmata sõnavabadust tegelikult teostada.

1988. aasta kevadel toimunud Eesti loomeliitude pleenumist alates hakkas rahva iseseisvumispüüdu üha selgemalt avaldama ka toonane parlament – Eesti NSV XI Ülemnõukogu. Kuigi see oli valitud nõukogudeaegse üheparteisüsteemi ebademokraatlike reeglite järgi eelkõige NLKP liikmete seast, oli selle organi koosseisus ligikaudu 66% eestlasi, kes mõistsid rahva iseseisvumissoovi. Peale põlisrahva esindajate kuulusid toonasesse ülemnõukogusse ka pärast Teist maailmasõda Venemaalt, Ukrainast jm Eestisse tulnud paljud migrantide ning maad okupeerinud Nõukogude armee esindajad, kelle osakaal saadikuist oli kokku veidi üle kolmandiku (Toomla 1999, 113–119). Oma koosseisust tingitud sisevastuoludest hoolimata suutis see parlament 1988. aasta novembris vastu võtta Eesti suveräänsusdeklaratsiooni, 1989. aasta jaanuaris keeleseaduse eesti keele kaitseks ning sama aasta mais nii seaduse ja otsuse Eesti isemajandamise (IME) alustest kui ka seaduse kodanike ühendustest, millest viimane võimaldas hilisema mitmeparteisüsteemi tekke. 1989. aasta novembris võttis Eesti NSV XI Ülemnõukogu vastu otsuse ajaloolis-õiguslikust hinnangust Eestis 1940. aastal toimunu kohta ja 1990. aasta veebruaris otsuse “Ettevalmistustest Eesti riiklikuks iseseisvumiseks”. Need aktid olid Eesti taasiseseisvumise juriidilised eeldused.¹

Esiletõstmist vääriavad otsustused

Eesti riikluse taastekkeks olulisi akte võttis ridamisi vastu ka Eesti NSV (hiljem Eesti Vabariigi) XII Ülemnõukogu. Neist võiks eriti esile tõsta näiteks 1990. aasta seadust Eesti valitsemise ajutise korra alustest, sama aasta juunikuu avaldust seoses 50 aasta möödumisega Eesti Vabariigi okupeerimisest NSV Liidu poolt ning augustis tehtud otsust Eesti Vabariigi ja NSV Liidu suhetest. Eesti eraldumisele NSV Liidust aitas kaasa ka 1990. aasta oktoobris kehtestatud Eesti Vabariigi majanduspiiri seadus ning 1991. aasta märtsi otsus “1991. a 3. märtsil Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamise küsimuses toimunud referendumi tulemuse arvestamisest Eesti Vabariigi riigivõimuorganite tegevuses”.

Turumajandusele ülemineku tagamiseks olid väga tähtsad 1991. aasta märtsis kehtestatud seadus Eesti Vabariigi rahareformi komitee moodustamise kohta, mille järel oli võimalik

alustada üleminekut Eesti oma rahale, ning sama aasta juunis vastu võetud omandireformi aluste seadus. Et 1940. aastail Eestis eri omanikele kuulunud vara nõukogudeaegse natsionaliseerimise oli ülemnõukogu juba 1990. aasta detsembris õigustühiseks tunnistanud, sätestati 1991. aasta juunis kehtestatud omandireformi aluste seadusega natsionaliseeritud varade tagastamise võimalus õigusjärgsetele omanikele ning nõukogudeaegse riigivara erastamise ja munitsipaliseerimise alused. See seadus oli küll murranguline ja põhiliselt positiivne, sest soodustas Eestis omandivormide paljususe taasteket, kuid selle kohaldamine tekitas samal ajal sotsiaalseid pingeid. Näiteks sattusid endistele omanikele tagastatavate majade elanikud nn sundüürnike seisundisse, mis kutsus neis esile osalt tänaseni püsiva suure rahulolematuse, sest sageli ei saavutanud nad näiteks tekkinud üürisuhete tingimuste osas omanikuga kokkulepet.

Riigiõiguslikult on XII Ülemnõukogu aktidest olulisim 1991. aasta 20. augusti otsus “Eesti riiklikust iseseisvusest”, sest just seda loetakse Eesti taasvabanemise tähtsaimaks alusdokumendiks, mille vastuvõtmisele järgnes Eesti kui uuesti iseseisvunud riigi rahvusvaheline tunnustamine. Muidugi olid ajaloolise kaaluga ka ülemnõukogu sama koosseisu 1991. aasta septembri otsused Põhiseadusliku Assamblee valimistest, ülesannetest ja töökorraldusest, sest assamblee valmistas ette praegusaegse Eesti põhiseaduse teksti, mis kehtestati 1992. aasta juunis toimunud rahvahääletusel. Põhiseaduse vastuvõtmisele järgnesid omakorda rohkem kui 50-aastase vaheaja järel taas täiesti vabad Eesti parlamendi – VII Riigikogu – valimised, milles osalesid ainult Eesti kodanikud, mitte riigis Nõukogude okupatsiooni ajast alates elanud immigrandid.

Riigikogu seitsmendal ja järgmistel koosseisudel seisis ees titaanlik töö – luua kõik taasiseseisvunud riigi funktsioneerimiseks ja uute ühiskonnasuhete toimimiseks vajalikud seadused, et tagada Eesti muutumine endisest NSV Liidu okupeeritud ääremaast nüüdisaegseks Euroopa riigiks, Euroopa Liidu tulevaseks liikmeks. Mainitud ülesande suutsid täita VII, VIII ja IX Riigikogu, kes kehtestasid kokku rohkem kui 2100 akti, millest ligi 500 olid tervikuna uued seadused ja üle 300 välislepinguid puudutavad seadused ning ülejäänud varasemate seaduste muutmise seadused, Riigikogu otsused ja avaldused või muud poliitilised aktid (Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis... 2004, 172–182). Kajastamaks nende Riigikogu koosseisude tehtud töö mitmetahulisusest tingitud keerukust ning näitamaks selle tõusude ja mõõnadega arengut, vaatlen artiklis selle perioodi õigusloome olemust eri valdkondade kaupa, refereerides lühidalt ka mõningate seaduste sisu ja selle dünaamikat hiljem toimunud seaduste uuenduste kaudu.

Riikluse kindlustamine

Äsja taastatud riikluse tugevdamiseks tuli Riigikogul kõigepealt reguleerida mitmete põhi-seaduslike institutsioonide ja neid teenindavate ametnike tegevust, erakondade jm mittetulundusühistute seisundit, kodakondsust ja välismaalaste staatust, riigipiiri ja riigi haldusjaotust ning Eesti Vabariigi sümbolikat. Selle valdkonna seaduseelnõude menetlemisel oli Riigikogu juhtivkomisjoniks riigiõiguskomisjon, mis hiljem nimetati põhiseaduskomisjoniks. Nimetatud valdkonnast käsitlen siin eelkõige mõningate olulisemate seaduste sündi ja muutumist.

1. 1992. aastal kehtestatud **Vabariigi Valitsuse seadus** sätestas põhiseadusest lähtuvalt valitsuse moodustamise ja töö korraldamise alused ning loetles täidesaatva võimu kandjatena 11 ministeeriumi: justiitsministeerium, kaitseministeerium, keskkonnaministeerium, kultuuri- ja haridusministeerium, majandusministeerium, põllu- ja metsamajandusministeerium, rahandusministeerium, siseministeerium, sotsiaalministeerium, teede- ja sideministeerium ning välisministeerium. Valitsusse võis samal ajal kuuluda kuni 15 liiget, mis tähendas, et peaministri ettepanekul võis Vabariigi President nimetada ka ministreid, kes ministeeriumi ei juhi, või nimetada mõne ministri juhtima mitut ministeeriumi korraga. Sama seadus sätestas ka Riigikantselei kui Vabariigi Valitsuse ja peaministri asjaajamist toimetava riigiasutuse staatuse ning kehtestas valitsuse koosseisu muutmise ja tagasiastumise korra.

Eesti tippjuristid – toonane Riigikohtu esimees Rait Maruste ja õiguskantsler Eerik-Juhan Truuväli – kritiseerisid kohati nimetatud Vabariigi Valitsuse seadust, sest see polnud eriti regulatiivne, vaid oli rohkem nn raamseadus, mis vajab oma rakendamiseks paljude haldusaktide kehtestamist. Näiteks toimisid ministeeriumid eelkõige mitte lakoonilise seaduse, vaid oma põhimääruste alusel, mille valitsus oli osalt vastava seaduse lünkade täitmiseks kehtestanud. Kõnealune valitsuse seadus ei reguleerinud ka ministeeriumide haldusalas olevate ametite tegevust, nende põhidokumendid olid ministrite endi kinnitatud. Seetõttu soovitasid nimetatud juristid Vabariigi Valitsuse tegevuse aluseks olevat 1992. aasta seadust täpsustada, sätestades näiteks sõjaeelses Eesti Vabariigis kehtinud valitsemise korraldamise seaduse sarnaselt otse Vabariigi Valitsuse seaduses endas ministeeriumide ja nende allasutuste üldülesanded ning asjaajamise korra ja vastutuse (Maruste, Truuväli 1995, 7, 309–310).

VIII Riigikogu arvestaski mainitud juristide soovitusi ja võttis 1995. aasta lõpus vastu Vabariigi Valitsuse seaduse uue tervikteksti. See avas sügavuti valitsuse töökorralduse, reguleerides muu hulgas valitsuse õigusaktide vormistamist ja andes kõigi ministeeriumide võimkonna määratluse ning ministri ja ministeeriumi kantsleri pädevuse (mida varasem Vabariigi Valitsuse seadus ei olnud käsitletud). Sätestati ametite, inspeksioonide, Riigikantselei, maavalitsuse ja valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste staatus ning riigisekretäri ja maavanema põhiülesanded. Lisaks varasemale valitsuse tegevust reguleerinud seadusele tunnistati ühtlasi kehtetuks Riigikogu eelmise koosseisu vastuvõetud maakonna valitsemiskorra seadus, sest selle sätted olid ajakohastatuna samuti uude Vabariigi Valitsuse seadusesse üle toodud. Täiesti uudsena sätestati valitsuse ja valitsusasutuste kohustus teostada teenistuslikku järelevalvet neile alluvate valitsusasutuste ning hallatavate riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse tagamiseks. Nii anti otse uue seadusega valitsusasutuste võimkonna piirid. Selle seaduse kohaldamiseks hiljem kehtestatud haldusaktid, mis täitevvõimu toimimist detailsemalt sätestasid, ei täitnud enam seaduse lünki, vaid ainult konkretiseerisid valitsusasutuste tegevust, olles seega täielikus kooskõlas põhiseaduse nõudega, et määrusi antakse ainult seaduse alusel ja täitmiseks.

2. 1993. aastal kehtestati **välismaalaste seadus**, mis reguleeris välismaalaste Eestisse saabumise, Eestis viibimise, elamise ja töötamise aluseid. Välismaalaseks loeti isikud, kes ei ole Eesti kodanikud. Seadus kehtestas välismaalase Eestis elamise ja töötamise nõuetena

viisa või elamis- ning tööloa olemasolu. Seadus sätestas viisade ning elamis- ja töölubade saamise alused, samuti võimaluse riigis ebaseaduslikult viibivate isikute väljasaatmiseks. Eesti põliselanike huvides kehtestas seadus Eestisse sisse rännata võivate välismaalaste aastase piirarvu, mis ei tohtinud tookordse teksti järgi ületada aastas 0,1% (alates 1997. aasta sügisest 0,05%) Eesti alalisest elanikkonnast. Sisserände konkreetse piirarvu pidi igal aastal kehtestama valitsus, võttes arvesse kohalike omavalitsuste ettepanekuid. Seadus sätestas ka, et igal eestlasel on õigus asuda Eestisse väljaspool sisserände piirarvu.

Nimetatud seadus oli Eesti riikluse tugevdamise, põlisrahva kaitse ja illegaalse immigratsiooni tõkestamise seisukohalt väga tähtis. Ometi ei kuulutanud Vabariigi President seaduse teksti välja selle esialgselt kehtestatud kujul, sest presidenti konsulteerinud mitme välisriigi rahvusvahelise õiguse professorid rõhutasid, et seaduse algse teksti mõned sätted ei olnud täielikus kooskõlas inimõigustealaste rahvusvaheliste õigusaktidega. VII Riigikogu täpsustas presidendi vaidlustatud sätteid ja võttis seaduse muudetud kujul vastu ning see kehtib siiani, ehkki seda on korduvalt muudetud ja täiendatud.

Sama temaatikat arendas edasi VIII Riigikogu 1998. aastal kehtestatud **väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus**, mis sätestas välismaalasele Eestist väljasõidukohustuse ning Eestisse sissesõidukeelu kohaldamise alused ja korra. Väljasõidukohustus võib tuleneda vahetult seadusest või seaduse alusel antud haldusaktist või kohtuotsusest. Vahetult seadusest tulenevalt on väljasõiduks kohustatud välismaalane, kelle Eestis viibimise seaduslik alus (elamisluba, viisa vm selles seaduses märgitud alus) lõpeb, kui seda ei pikendata ning välismaalasel ei ole muud viibimisalust.

Viibimisalusetas Eestis viibivale välismaalasele tehakse haldusaktiga ettekirjutus Eestist lahkumiseks. Välismaalane saadetakse halduskohtuniku otsuse alusel Eestist välja, kui talle tehtud ettekirjutus lahkumiseks on mõjuva põhjusega täitmata või ei alluta seaduses sätestatud järelevalvemeetmetele, samuti kui tal üldse puudub Eestis viibimise seaduslik alus või see tühistatakse. Seadus kehtestas ka võimaluse kohaldada välismaalase suhtes Eestisse sissesõidukeeldu (näiteks kui on põhjendatult alust arvata, et välismaalase Eestis viibimine võib ohustada julgeolekut, avalikku korda, kõlblust või teiste isikute tervist või kui ta on näiteks seotud kuritegeliku ühendusega vms juhul).

3. 1994. aastal kehtestati **erakonnaseadus**. See määratles erakonna kui Eesti kodanike vabatahtliku poliitilise ühenduse, mille eesmärk on oma liikmete ja toetajaskonna poliitiliste huvide väljendamine ning riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse teostamine. Seadus sätestas, et erakonna eesmärkide saavutamise vahendid on: erakonna kandidaatide esitamine ning valimiskampaania läbiviimine Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogude valimistel, erakonna osalemine Riigikogusse valitud erakonnaliikmete kaudu Riigikogu tegevuses ning kohaliku omavalitsuse volikogusse valitud erakonnaliikmete kaudu volikogu tegevuses, aga ka valitud erakonnaliikmete kaudu osalemine vastavalt Vabariigi Presidendi valimisel, Vabariigi Valitsuse või kohaliku omavalitsuse täitevorgani moodustamisel ning rahvusvahelises koostöös välisriikide erakondadega.

Seadus kehtestas ühtlasi e rakonnale teatud piirangud, keelates tegevuse, mis on suunatud Eesti põhiseadusliku korra vastu või on muul viisil vastuolus kriminaalseadusega. Seadus

sätestas üldnõuded erakonna liikmetele (sealhulgas määrates kindlaks, millistel ametikohtadel töötavad isikud – näiteks kohtunikud, politseiametnikud jt – ei või erakonda kuuluda). Seadus kehtestas erakonna asutamise ja finantseerimise korra, erakonna tegevuse seaduslikkuse tagamise ning ka tema reorganiseerimise ja lõpetamise alused.

4. Õiguskantsleri tegevust sätestav seadus, mille oli algselt juba 1993. aastal kehtestanud VII Riigikogu ja mille oluliselt täpsustatud redaktsiooni võttis 1999. aastal vastu VIII Riigikogu.

Varasem õiguskantsleri seadus piirdus eelkõige regulatsiooniga, kuidas peab õiguskantsler teostama järelevalvet õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle. Uus seadus reguleeris eelnevale lisaks põhjalikult õiguskantsleri kohustusi kontrolli alal riigiasutuste tegevuse, sealhulgas isikute põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamise üle. Seega pani uus seadus õiguskantslerile ka ombudsmani funktsiooni, mis võimaldas igaühel esitada õiguskantslerile oma põhiseaduslike õiguste ja vabaduste rikkumise korral avalduse riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute tegevuse kontrollimiseks. Uus seadus kohustas õiguskantslerit teavitama avaldajat tema avalduse kontrollimise käigus avastatud puudustest ja nende kõrvaldamiseks esitatud ettepanekutest ning puuduste kõrvaldamise tulemustest. Järelikult andis uus seadus igaühele reaalse garantii, et riigivõimu omavoli esinemisel saab õiguskantslerilt nõu ja abi sellise omavoli lõpetamiseks ja rikutud õiguste taastamiseks.

5. Avalikku teenistust reguleerivad seadused. Nendest oli põhiline VII Riigikogu poolt 1995. aastal vastu võetud avaliku teenistuse seadus, mis sätestas riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutusse teenistusse võtmise ja seal töötamise erisused ja piirangud töölepingu alusel töötamisega võrreldes, samuti teenistujate õigused, kohustused ja nende ergutamise, distsiplinaarvastutuse ja atesteerimise korra. Sama seadusega seondus VIII Riigikogu 1996. aastal kehtestatud riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadus, mis sätestas ühtsete ameti- ja abiteenistuskohdade nimetuste ning ühtse palgaastmestiku sisseviimise riigi ametiasutustes.

Selle seaduse järgi on riigiteenistujate ametikohtade põhigruppideks kõrgemad ametnikud (kes omakorda jagunevad valitsusametnikeks, juhtideks ja nõunikeks), vanemametnikud ja nooremametnikud. Ühtlasi loetles seadus valitsusametnike, juhtide, nõunike, vanem- ja nooremametnike ametinimetused. Sama seadus sätestas veel riigiteenistujate abiteenistuskohdade põhigrupid – kantseleitöötajad, teenindustöötajad, oskus- ja käsitöölised, seadmete operaatorid ja mehhanismide juhid, lihttöölised – ning loetles nende teenistuskohdade nimetused. Seadus sätestas samuti riigiteenistujate ametinimetustele vastavad palgaastmed, s.o näitarvud, mis seostavad kõik ameti- või abiteenistuskohad nendest igale vastava palgamääraga.

6. Võimalike kriiside kõrvaldamist sätestavad seadused, millest põhiosa kehtestas VIII Riigikogu. Neist peaks tutvustama 1996. aastal vastu võetud eriolukorra seadust, mis sätestas loodusõnnetuse ja katastroofi korral ning nakkushaiguse leviku tõkestamiseks eriolukorra väljakuulutamise tingimused. Seaduse kohaselt kuulutab eriolukorra riigis või selle osas välja Vabariigi Valitsus tingimusel, et loodusõnnetuse või katastroofi korral või nakkushaiguse leviku tõkestamiseks on vaja viivitamatult rakendada ulatuslikke abinõusid,

sealhulgas päästetöid, ning ohu kõrvaldamine ja kannatanute abistamine ei ole võimalik selles seaduses sätestatud abinõusid rakendamata. Eriolukorra ajal võib seaduses sätestatud korras piirata füüsiliste isikute õigust vabalt liikuda eriolukorra piirkonnas, keelata füüsilistel isikutel koguneda ja koosolekuid pidada eriolukorra piirkonnas ning kohustada füüsilisi isikuid töötama päästetöödel, mille eest makstakse neile palka.

Samasse valdkonda kuulub ka 1996. aastal vastu võetud erakorralise seisukorra seadus, mis sätestas Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks erakorralise seisukorra väljakuulutamise tingimused. Selle seaduse järgi võib Riigikogu presidendi või valitsuse ettepanekul välja kuulutada erakorralise seisukorra kogu riigis, kuid mitte kauemaks kui kolmeks kuuks, tingimusel, et Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamine ei ole võimalik seaduses sätestatud abinõusid rakendamata. Põhiseaduslikku korda ähvardav oht võib tuleneda Eesti põhiseadusliku korra vägivaldse kukutamise katsest, terroristlikust tegevusest, vägivaldaga seotud kollektiivsest surveaktsioonist, ulatuslikust vägivaldaga seotud isikugruppide vahelisest konfliktist või Eesti Vabariigi mõne paikkonna vägivaldsest isoleerimisest. Erakorralise seisukorra ajal võib riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides piirata selles seaduses sätestatud juhtudel ja korras isikute mitmeid põhiõigusi ja vabadusi (näiteks õigust vabalt liikuda ja elukohta valida, õigust lahkuda Eestist ja asuda Eestisse jpt). Sama seaduse järgi ei tohi aga ka erakorralise seisukorra ajal isiku õiguste ja vabaduste piiramisega kaasneda piinamist, julma ega väärikut alandavat kohtlemist ega seadusest mittetulenevat karistust, mõtte-, südametunnistuse- ja usuvabaduse õiguse keelamist ning kelleltki meelevaldselt elu võtmist.

7. Kodanike vabadusi tagavate seaduste hulka kuulub näiteks VIII Riigikogu poolt 1997. aastal kehtestatud avaliku koosoleku seadus, mille regulatsioon tagas inimeste õiguse rahumeelselt koguneda ja koosolekuid pidada kooskõlas inimeste põhiõigustega ning kehtestas samal ajal avalike koosolekute läbiviimisele piirangud, mis on vajalikud riigi julgeoleku, avaliku korra, kõlbluse, liiklusohutuse ja koosolekust osavõtjate ohutuse tagamiseks või nakkushaiguse leviku tõkestamiseks. Seadus sätestas, et avaliku koosolekuna mõistetakse väljakul, pargis või muus avalikus kohas vabas õhus korraldatavat koosolekut, demonstratsiooni, miitingut, piketti, religioosset üritust, rongkäiku või muud meelevaldust. Samas kehtestati, et keelatud on korraldada avalikku koosolekut, mis on suunatud Eesti Vabariigi iseseisvuse ja sõltumatuse vastu või kehtiva riigikorra vägivaldsele muutmisele või õhutab kas vägivaldselt rikkuma Eesti Vabariigi territoriaalset terviklikkust või rahvuslikku, rassilist, usulist või poliitilist vihkamist, vägivalda või diskrimineerimist või õhutab rikkuma avalikku korda või riivab kõlblust. Samas seaduses sätestati avaliku koosoleku korraldamise nõuded, sealhulgas koosolekust eelneva teatamise kohustus ning koosoleku ajal selle korraldaja ja osavõtjate kohustused.

Vabadusi tagas ka IX Riigikogu poolt 2000. aastal kehtestatud avaliku teabe seadus, mis sätestas avalikule teabele juurdepääsu tingimused, korra ja viisid ning juurdepääsu võimaldamisest keeldumise alused, piiratud juurdepääsuga avaliku teabe ja sellele juurdepääsu võimaldamise korra teiste seadustega reguleerimata osas, samuti riikliku järelevalve teostamise teabele juurdepääsu korraldamise üle. Seda seadust ei kohaldata aga riigisaladuseks oleva teabe suhtes, juurdepääsu võimaldamisel avalikele arhivaalidele,

seaduses sätestatud korras avaldustele ja märgukirjadele vastamisele, teabele juurdepääsupiirangute, eritingimuste, korra ja viiside osas, juhul kui need on sätestatud teisiti. Avalik teave on mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. Nimetatud teabele juurdepääsu võib piirata seaduses sätestatud korras. Teabevaldajaks on: riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutus, avalik-õiguslik juriidiline isik, eraõiguslik juriidiline ja füüsiline isik, kes täidab avalikke funktsioone, monopolistist ettevõtja ja avaliku sektori finantseerimisega ühendused. Seaduse järgi tuleb teabele juurdepääs tagada igaühele võimalikult kiirel ja hõlpsal viisil, tagades sealjuures isiku eraelu puutumatuse.

Antud valdkonna seadustest oli samuti üks olulisimaid IX Riigikogus 2001. aastal kehtestatud haldusmenetluse seadus, mis oli suunatud isiku õiguste kaitse tagamisele ühtlase, isiku osalust ja kohtulikku kontrolli võimaldava haldusmenetluse korra loomise teel. See seadus sätestas, et haldusorgan on avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik. Haldusmenetlus aga on haldusorgani tegevus kas õigusakti andmisel, toimingute sooritamisel või halduslepingu sõlmimisel. Haldusorgan võib õigusaktina anda kas määruse (s.o üldine õigusakt piiritlemata arvu juhtude reguleerimiseks) või haldusakti (õigusakt üksikjuhtumi reguleerimiseks konkreetse isiku õiguste või kohustuste kohta).

Haldusorgani akti võib asendada haldusleping, s.o kokkulepe, mis reguleerib haldusõigussuhteid ja mille vähemalt üks lepingupool on riik, kohaliku omavalitsuse üksus, muu avalik-õiguslik juriidiline isik või eraõiguslik juriidiline isik või füüsiline isik, kes seaduse alusel täidab avaliku halduse ülesandeid.

8. Põhiseaduses sätestatud riigi kohustust tagada isikute õigusi ja vabadusi aitas realiseerida IX Riigikogu poolt 2001. aastal kehtestatud **riigivastutuse seadus**, mis sätestas avaliku võimu volituste rakendamisel ja muude avalike ülesannete täitmisel rikutud õiguste kaitse ja taastamise ning tekitatud kahju hüvitamise alused. Selle seadusega ei reguleerita eraõiguslikus suhtes tekkiva kahju (näiteks liikluskahju) hüvitamist, vaid ainult vastutust avaliku võimu kandja eriõiguste kasutamisest põhjustatud õiguserikkumise eest või muude avalike ülesannete täitmisel toimunud minetuste eest. Riigivastutuse seaduse alusel võib isik riigilt, kohaliku omavalitsuse üksuselt, muult avalik-õiguslikult juriidiliselt isikult või muult avalikke ülesandeid teostavalt isikult (avaliku võimu kandjalt) nõuda: 1) haldusakti tühistamist, 2) jätkuva toimingute lõpetamist, 3) haldusakti andmisest või toimingute sooritamise hoidumist, 4) haldusakti andmist või toimingute sooritamist, 5) tekitatud kahju hüvitamist või 6) avalik-õiguslikus suhtes alusetult saadud asja või raha tagastamist.

Varaline kahju hüvitatakse rahas. Kehavigastuse tekitamisel või tervise kahjustamisel võib kannatanu nõuda sellega tekitatud kulutuste hüvitamist. Füüsiline isik võib nõuda ka mittevaralise kahju rahalist hüvitamist süüliselt vääriskuse alandamise, tervise kahjustamise, vabaduse võtmise, kodu või eraelu puutumatuse või sõnumi saladuse rikkumise, au või hea nime teotamise korral. Mittevaraline kahju hüvitatakse proportsionaalselt õiguserikkumise raskusega.

Õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamist võib nõuda üksnes juhul, kui selle aktiga rikuti oluliselt isiku õigusi ja Riigikohus on tunnistanud vastava sätte kehtetuks või põhiseadusevastaseks. Isik võib nõuda kohtulahendiga või väärteloasjas tehtud lahendiga tekitatud kahju hüvitamist üksnes juhul, kui kohtunik või asja kohtuväliselt arutanud ametiisik pani selle menetluse käigus toime kuriteo. Isik võib nõuda koguni õiguspärase, kuid tema põhiõigusi või vabadusi erakordselt piirava haldusakti või halduse toiminguga tekitatud varalise kahju hüvitamist õiglates ulatuses.

9. Seoses Eesti astumisega Euroopa Liitu ning reguleerimaks Euroopa Liidu kodaniku ja tema perekonnaliikme Eestis viibimise aluseid, kehtestas IX Riigikogu 2002. aastal **Euroopa Liidu kodaniku seaduse**. Euroopa Liidu kodanik on selle seaduse tähenduses isik, kes on muu Euroopa Liidu liikmesriigi kui Eesti kodanik. Seadus sätestas, et Euroopa Liidu kodanik võib Eestis viibida elamisloata: 1) kuni kolm kuud Eestisse sisenemise päevast arvates, sealhulgas kui ta töötab Eestis või tegeleb Eestis ettevõtlusega; 2) kui ta töötab teises Euroopa Liidu liikmesriigis, kuid elab Eestis ja pöördub Eestisse tagasi vähemalt kord nädalas; 3) kui ta töötab Eestis hooajatöölisena; 4) kuni kuus kuud töötamise eesmärgil, kui ta on töötamise registreerinud seaduses sätestatud korras. Seadus kehtestas, et eespool nimetatud juhtudel peab Euroopa Liidu kodanikul ja tema perekonnaliikmel olema Eestis viibimiseks elamisluba, mis antakse Euroopa Liidu kodanikule kas töötamiseks, ettevõtlusega tegelemiseks, õppimiseks või piisava legaalse sissetuleku olemasolu korral, mis võimaldab temal ja tema perekonnaliikmel Eestis ära elada, või pikaajaliseks Eestis viibimiseks.

Riigikaitse

Riigikaitse vallas olid tähtsaimad VII Riigikogu poolt vastuvõetud seadused: 1993. aastal m erealapiiride seadus, 1994. aastal kaitseväge teenistuse seadus, piirivalveseadus ja sõjaaja riigikaitse seadus ning 1995. aastal rahuaja riigikaitse seadus ja Eesti riigi rahvusvaheliste kohustuste täitmisel kaitseväge kasutamise seadus.

VIII Riigikogu selle ala aktidest oli tähtsaim “ Põhja–Atlandi lepingu osaliste riikide ja programmis “Partnerlus rahu nimel” osalevate riikide vahelise nende vägede staatust puudutava lepingu” ja selle lisaprotokolli ratifitseerimise seadus” (1996), mis valmistas ette Eesti NATO–sse võtmist. Riigikogu sama koosseis kehtestas 1999. aastal ka Kaitseliidu seaduse.

IX Riigikogu kehtestatud vastavatest aktidest võiks märkida näiteks 2000.

aastahädaolukorraks valmisoleku seadust, mis sätestas Vabariigi Valitsuse, valitsusasutuste ning kohalike omavalitsuste hädaolukorraks valmisoleku korraldamise ja kriisireguleerimise õiguslikud alused. Seaduse kohaselt on hädaolukord sündmus või sündmuste ahel, mis ohustab riigi julgeolekut, inimeste elu ja tervist, kahjustab oluliselt keskkonda või tekitab ulatuslikku majanduslikku kahju ning mille lahendamiseks on vajalik valitsuse ja valitsusasutuste ning kohalike omavalitsuste kooskõlastatud tegevus. Kriisireguleerimiseks loetakse riiklikku meetmete süsteemi, mille on ette valmistanud ja kasutusele võtnud riigiasutused koostöös kohalike omavalitsuste, ettevõtjate ning kriisireguleerimisele kaasatud mittetulundusühingute ja sihtasutustega, et tagada hädaolukorras ühiskonna turvalisus. Sama seadus sätestas Vabariigi Valitsuse, maakonna, valla- ja linna

kriisikomisjonide loomise ning nende tegevuse alused, samuti riikliku kriisireguleerimisplaani ja iga valitsusasutuse, maakonna, valla või linna vastava plaani koostamise nõuded.

IX Riigikogus riigikaitsekomisjoni juhtimisel menetletud seadustest oli tähtis ka 2003. aastal kehtestatud rahvusvahelise sõjalise koostöö seadus.

Põhiõiguste tagamine

Kodanike põhiõiguste riiklikule (eelkõige kohtulikule) kaitsele ja kuritegude tõkestamisele olid suunatud VII Riigikogu õiguskaitsekomisjoni (hiljem õiguskomisjon) juhtimisel menetletud ja kehtestatud seadused, millest olulisemad olid järgmised:

- 1993. aastal põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus, notariaadiseadus ja halduskohtumenetluse seadustik;
- 1994. aastal jälitustegevuse seadus, avaldustele vastamise seadus ja Eestis inimsusvastaseid kuritegusid või sõjakuritegusid toimepannud isikute kriminaalvastutuse seadus;
- 1995. aastal korruptsioonivastane seadus.

Eestis eraomanduslike suhete tekkimise soodustamisele panid VII Riigikogus õiguskaitsekomisjoni juhtimisel kehtestatuist aluse eelkõige järgmised seadused:

- 1993. aastal asjaõigusseadus, mis määratles vallas- ja kinnisasja mõiste, omandi tekkimise, valdamise, kasutamise ja käsutamise alused ning mille koostamisel võeti eeskuju Saksamaa vastavast õigusaktist;
- 1994. aastal korteriomandiseadus ning tsiviilseadustiku üldosa seadus, mis sätestas füüsiliste ja juriidiliste isikute mõiste ning nende isikute tsiviilõiguste ja kohustuste tekkimise ja teostamise alused, sealhulgas tehingute tegemise üldnõuded. Samast aastast pärineb ka perekonnaseadus, mis uudsena sätestas abieluvaralep ingu sõlmimise võimaluse;
- 1995. aastal äriseadustik, mis määratles füüsilisest isikust ettevõtja mõiste ning äriühingute liigid ja nende tegevuse korra ning mille järgi on äriühingute liigid täisühing, usaldusühing, osaühing, aktsiaselts ja tulundusühistu või seadusega ettenähtud muu äriühing. Samal aastal võeti vastu ka kinnisasja sundvõõrandamise seadus, mis tagas omaniku õiguste kaitse tema vara sundvõõrandamise puhuks.

Nimetatutest käsitlen siinkohal **äriseadustiku** sünnilugu ja hilisemat muutumist.

Äriseadustiku eelnõu algatas Vabariigi Valitsus, kes arvestas selle esialgsel kujul väljatöötamisel ka Eesti äriühingute soovitusi. Nende ringkondade mõjutusena sündis üliberaalne seadus, mille algtekst andis äriühingute juhatustele väga suured õigused ja tegevusvabaduse, jättis aga esialgu sätestamata nende vastutuse näiteks ühingu osanike või aktsionäride ees ning kehtestamata mitmed nõuded nende tegevuse läbipaistvuse ja kontrollitavuse tagamiseks. Mõnele neist puudustest selle seaduse esimese redaktsiooni kehtestamisel juhtis tähelepanu toonane justiitsministeeriumi asekancler Priidu Pärna. Ta märkis, et äriseadustiku eelnõu menetlemisel 1995. aastal loobuti ettevõtjate surve

mitmetest formaalsustest äriühingute igapäevase tegevuse fikseerimisel. Paari aasta pärast tuli algtekstist väljajäetud normid just ettevõtjate soovil taastada, sest kohatine äriühingute kuritegelik ülevõtmine oli liigse liberaalsuse tõttu muutunud probleemiks ettevõtjaile endile (Pärna 1999, 1, 14).

VIII Riigikogus õiguskomisjoni juhtimisel kehtestatud seadustest oli uudseimaid 1996. aasta **pärimisseadus**, mis määratles pärimisena isiku surma korral tema vara ülemineku teisele isikule ja andis pärimise alused. Seadus sätestas, et päritakse seaduse järgi, kui pärandaja ei ole jätnud järele kehtivat testamenti ega pärimislepingut. Seadusjärgsed pärijad on pärandaja abikaasa ja samas seaduses nimetatud sugulased. Sugulased pärivad kolmes järjekorras. Esimese järjekorra seadusjärgsed pärijad on pärandaja alanejad sugulased. Teise järjekorra seadusjärgsed pärijad on pärandaja vanemad ja nende alanejad sugulased. Kolmanda järjekorra seadusjärgsed pärijad on pärandaja vanavanemad ja nende alanejad sugulased. Koos pärandaja sugulastega pärib seaduses sätestatud korras ka pärandaja üle elanud abikaasa. Kui ei ole teisi pärijaid, on seadusjärgne pärija pärandi avanemise koha kohalik omavalitsusüksus. Kui pärand on avanenud välismaal, on seadusjärgne pärija riik.

Sama seadus sätestas ka testamendi mõiste – see on ühepoolne tehing, millega pärandaja (testaator) teeb oma surma puhuks pärandi kohta korraldusi. Testamendi teeb testaator isiklikult. Testament võib olla notariaalne või kodune. Kehtestati ka abikaasade vastastikuse testamendi võimalus, mille puhul abikaasad ühiselt nimetavad teineteise vastastikku oma pärijaks. Uudsenähti ette pärandaja võimalus sõlmida (testamendi tegemise asemel) pärimisleping teise isiku või isikutega. Pärimislepingus võib ette näha teise lepingupoole kohustused, mis on aluseks pärandi saamisele. Sama seadus kehtestas ka sundosa pärimise mõiste: kui pärandaja on testamendi või pärimislepinguga jätnud pärandist ilma seaduse järgi pärima õigustatud töövõimetu üleneja või alaneja sugulase või töövõimetu abikaasa või on seadusjärgse pärimisega võrreldes nende pärandiosa vähendanud, on nendel sugulastel ja abikaasal õigus pärida sundosa.

VIII Riigikogus õiguskomisjoni juhtimisel kehtestatud seadustest olid olulised ka järgmised seadused.

1996. aastal võeti vastu:

- kommertspandiseadus, mis andis äriregistrisse kantud ettevõtjale õiguse seada nõude tagatisena oma vallasvarale kommertspandiregistrisse kantud, selles seaduses sätestatud ulatusega pandi (kommertspant), ilma et ta annaks üle panditava vara valdust;
- riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seadus, mis sätestas Eesti Vabariigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute (aktsiaselts, osaühing, mittetulundusühing, sihtasutus) asutamise ja nendes aktsionäri, osaniku või liikmena osalemise alused ja korra;
- isikuandmete kaitse seadus, mis sätestas isiku põhiõiguste ja vabaduste kaitse meetmed isikuandmete töötlemisel kooskõlas isiku õigusega saada vabalt üldiseks kasutamiseks levitatavat teavet;

- Riigikogu ja Vabariigi Presidendi poolt nimetatavate riigiametnike ametipalkade seadus, mis sätestas, et Riigikogu ja Vabariigi Presidendi poolt nimetatavate riigiametnike ametipalk on riigiteenistujate palgaastmestiku kõrgeima astme palgamäära ja selle seadusega määratud vastava koefitsiendi korrutis (IX Riigikogu muutis osalt seda seadust ja sätestas, et p eaministri, ministrite, riigikontrolöri, õiguskantsleri, Riigikohtu esimehe ja liikmete ning ringkonna-, maa, linna- ja halduskohtu kohtunike ametipalk on Eesti keskmise palga ja selle seadusega kehtestatud vastava koefitsiendi korrutis);

1997. aastal:

- riigi poolt isikule alusetult vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamise seadus, mis kehtestas niisuguse kahju selles seaduses sätestatud korras hüvitamise, ning
- karistusregistri seadus, mis kehtestas, et k aristusregister on riigi põhiregister, kuhu kantakse andmed karistatud isikute ja nende karistuste kohta;

1998. aastal:

- kriminaalhooldusseadus, mis sätestas, et kriminaalhoolduse käigus valvatakse süüdimõistetu, kelle kohus on kriminaalhooldaja järelevalve alla määranud, käitumise ja temale kohtu poolt pandud kohustuste täitmise järele ning soodustatakse hooldusaluse sotsiaalset kohanemist;
- alaealise mõjutusvahendite seadus, mis sätestas süüteo toime pannud alaealisele (7–kuni 18-aastasele isikule) tavaliselt kohaldatavad mõjutusvahendid (näiteks hoiatus, koolikorralduslikud mõjutusvahendid, lepitamine, kohustus elada vanema, kasuvanema või eestkostja juures või lastekodus, üldkasulik töö, käendus, eriõppekasvatusasutusse, nüüd kasvatus eritingimusi vajavate õpilaste kooli suunamine), samuti alaealiste komisjoni pädevuse;

1999. aastal:

- kuriteoohvritele riikliku hüvitise maksmise seadus, mis sätestas, et vägivallakuriteo tagajärjel kahju kannatanud Eesti kodanikul ning elamisloa alusel Eestis elaval välismaalasel (edaspidi ohver) on õigus saada hüvitist. Kui ohver saab vägivallakuriteo tagajärjel surma, on õigus saada hüvitist tema ülalpeetaval. Selles seaduses mõisteti vägivallakuriteona otseselt isiku elu või tervise vastu toimepandud kriminaalkorras karistatavat tegu, mille tagajärg on kannatanu surm, üliraske kehavigastus või vähemalt kuus kuud kestev terviserike. Seadus loetles ka juhud, mille korral hüvitist ei maksta (näiteks kui ohver ise osales kuriteo toimepanemises).

IX Riigikogus õiguskomisjoni juhtimisel kehtestatud seadustest olid tähtsaimad karistusseadustik (vastu võetud 2001. a), võlaõigusseadus (2001. a), rahvusvahelise sanktsiooni seadus (2002. a) ja üürivaidluse lahendamise seadus (2003. a).

Karistusseadustiku vastuvõtmisega ajakohastati kogu Eesti karistusõigus ning loodi ühtne õiguslik alus süütegude eest karistamiseks. Süüteod on kuriteod ja väärteod. Kuritegu on

vahetult karistusseadustikus sätestatud süütegu, mille eest on füüsilisele isikule põhikaristusena ette nähtud rahaline karistus või vangistus ja juriidilisele isikule rahaline karistus või sundlõpetamine. (Varasem Eesti kriminaalseadus ei võimaldanud juriidilisi isikuid üldse kuritegude toimepanijaks lugeda!) Juriidiline isik vastutab seaduses sätestatud juhtudel süüteo eest, mille on toime pannud tema organ või juhtivtöötaja juriidilise isiku huvides. Juriidilise isiku vastutuselevõtmine ei välista ka selle süüteo vahetult toime pannud füüsilise isiku vastutuselevõtmist. Juriidilise isikuna vastutuselevõtmist ei kohaldata aga riigile, kohalikule omavalitsusele ega avalik-õiguslikule juriidilisele isikule.

Väärtegu on kas karistusseadustikus või muus seaduses sätestatud süütegu, mille eest on põhikaristusena ette nähtud rahaträhv või arest. (Väärtegu nimetati varasemas Eesti õiguses haldusõiguserikkumiseks.) Karistusseadustiku eriosas sätestati kõigi kuritegude ja osa väärtegu süüteokoosseisud ning võimalik vastutus nende tegude toimepanemise eest.

Võlaõigusseadust, mida Riigikogu sama koosseis oli algselt nimetanud lepingute ja lepinguväliste kohustuste seaduseks, kohaldatakse kõigile seadustes nimetatud lepingutele ja muudele mitmepoolsetele tehingutele, samuti lepingutele, mida ei ole küll seaduses nimetatud, kuid mis ei ole seaduse sisu ja mõttega vastuolus, nagu ka võlasuhetele, mis ei ole tekkinud lepingust. Võlasuhe on selle seaduse järgi õigussuhe, millest tuleneb ühe isiku (kohustatud isiku ehk võlgniku) kohustus teha teise isiku (õigustatud isiku ehk võlausaldaja) kasuks teatud tegu või jätta see tegemata (täita kohustus) ning võlausaldaja õigus nõuda võlgnikult kohustuse täitmist.

Võlasuhe võib tekkida lepingust, kahju õigusvastasest tekitamisest, alusetust rikastumisest, käsundita asjaajamisest, tasu avalikust lubamisest või muust seadusest tulenevast alusest. Sama seadusega sätestatakse põhinõuded eri liiki lepingute sõlmimisele. Seadusega reguleeritakse nii võõrandamislepinguid (näiteks müük, kinge), kasutuslepinguid (näiteks üüri-, rendi-, liisingu- või laenulepingud), teenuste osutamise lepinguid (näiteks töövõtt, käsund, maksekäsund ja arveldus, tervishoiuteenuse osutamise lepingud, veolepingud) kui ka mitut muud liiki lepinguid. Seadusega sätestatakse ka põhinõuded väärtpaberitele ning lepinguväliste kohustuste täitmisele. Selle seaduse loomisel olid eeskujuks analoogilised Saksamaa, Hollandi jt Mandri-Euroopa riikide aktid.

Rahvusvahelise sanktsiooni seadus, mis reguleeris rahvusvahelise sanktsiooni riigisisest rakendamist, kui rahvusvahelise sanktsiooni kasutamise on otsustanud ÜRO Julgeolekunõukogu, Euroopa Liidu Nõukogu, muu rahvusvaheline organisatsioon või Vabariigi Valitsus omal algatusel. Rahvusvaheline sanktsioon on abinõu, mille eesmärk on sundida blokeeritavat ühendust (näiteks riiki, organisatsiooni või muud üksust) täitma rahvusvahelisest õigusest tulenevaid kohustusi ning mis ei ole seotud relvajõudude kasutamisega. Rahvusvahelise sanktsiooni rakendamiseks on valitsusel näiteks õigus keelata blokeeritava ühenduse füüsiliste isikute Eestis viibimine või Eestisse saabumine, keelata igasugune kaubavahetus ja muu äritegevus blokeeritava ühenduse, tema juriidiliste ja füüsiliste isikutega jms.

Üürivaidluse lahendamise seadus sätestas, et eluruumi üürilepingust tuleneva vaidluse lahendamiseks võib üürnik või üürileandja pöörduda üürikomisjoni või kohtusse.

Üürikomisjon lahendab vaidluse, kui samas asjas ei ole varem kohtusse pöördutud. Üürikomisjon on kohaliku omavalitsuse üksuse juures asuv üürivaidlusi lahendav sõltumatu organ, mis koosneb esimehest ja liikmetest ning mis vaatab üürivaidluse läbi kolmeliikmelises koosseisus. Seadus kehtestas ka nõuded selle komisjoni liikmetele ja komisjoni menetluse ning otsuse tegemise korra.

Eesmärgiks selgus ja toimivus

Kokkuvõtteks ei kopeeritud taasiseseisvunud Eesti õigussüsteemi loomisel enne 1940. aastat olnud aktide süsteemi, vaid loodi nüüdisaegse Euroopa riigi seadustik, mis arvestab nii Eesti riikluse õigusliku järjepidevuse põhimõtet kui ka praegusajal Mandri-Euroopas levinud õigusmudelit. Viimase arvestamine põhjustas õigusteoreetilise vaidluse: kui palju võtta üle arenenud Euroopa riikide õigust, kui palju luua täiesti omanäolisi ja unikaalseid norme? Riigiõiguses ja muus avalikus õiguses lähtuti eelkõige Eesti põhiseaduse sätetest, s.t loodi riigi suveräänsust tagav unikaalne normistik, aga tsiviil – jm eraõiguse puhul mindi suures osas arenenud õiguskorraga riikide õiguse ülevõtmise teed. Sealjuures polnud siiski tegemist näiteks Saksa õigusaktide mehaanilise tõlkimise ja nn pimesi kehtestamisega, vaid paljude Euroopa arenenud õiguskorraga riikide õiguse võrdlemise ja analüüsiga ning alles seejärel oma lahenduse määramisega.

Eesti õigussüsteemi taastamise teemal avaldas 1999. aastal Juridicas nr 1 sisuka artikli professor Paul Varul, toonane justiitsminister, üks Eesti eraõiguse vaimsetest isadest. Käesoleva artikli kirjutanu nõustub professor Varuliga, et ülikiiret tempot nõudnud Eesti nüüdisaegse õigussüsteemi loomisel polnud tähtis mitte niivõrd selle originaalsus, kuivõrd selgus ja toimivus. Põhiliselt see ka saavutati, suutes vältida Eesti õigusaktide suuri omavahelisi vastuolusid. Meie taasloodud õiguse suhteline lähedus Mandri-Euroopa riikide õigusele oli samuti üks eeldusi, mis tagas Eesti eduka pääse mise Euroopa Liidu laienemise esimesse ringi ning juba 2004. aastast meie liikmesuse selles liidus. Kõik need murrangud saavutati väga lühikese aja, kümne-kaheteistkümnepäevase jooksul. Aluse sellele pani Riigikogu, kes seaduste vastuvõtjana tegi lõpliku poliitilise valiku Eesti arengutee osas, lähtudes eelkõige Vabariigi Valitsuse (aga ka Riigikogu liikmete, komisjonide ja fraktsioonide) algatatud sellekohastest eelnõudest.

(Jätkub RiTo-s nr 12)

Märkused

1. Kõik Eesti NSV (Eesti Vabariigi) Ülemnõukogu siin ja edaspidi loetletud aktid on avaldatud vastava aasta Eesti NSV (Eesti Vabariigi) Ülemnõukogu ja Valitsuse Teatajas, 1990. aasta suvest alates kehtestatud aktid Riigi Teatajas. Kõik artiklis edaspidi käsitletud Riigikogu kehtestatud aktid on kättesaadavad vastuvõtmisaegse aasta Riigi Teatajast, sealjuures Riigikogu riigisisised aktid 1993. aasta kevadest alates Riigi Teataja I osast, välislepingud II osast.

Kasutatud kirjandus

Maruste, R., Truuväli, E.-J. (1995). Teooria ja praktika probleeme seondvalt põhiseaduslikkuse järelevalvega. – Juridica, nr 7.

Pärna, P. (1999). Õigusloome argipäev. – Juridica, nr 1.

Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis. Statistikat ja kommentaare (2004). Tallinn.

Toomla, J. (koost) (1999). Valitud ja valitsenud. Eesti parlamentaarsete ja muude esinduskogude ning valitsuste isikkoosseis aastail 1917–1999. Tallinn.

Varul, P. (1999). Eesti õigussüsteemi taastamine. – Juridica, nr 1.

Kolm poliitreisi aastast 19931

Mati Hint (RiTo 10), VII Riigikogu liige, Tallinna Ülikooli emeritprofessor Albaania, september 1993

6.–10. september 1993: Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee mitteliikmesriikide komitee väljasõiduistung: Tirana, Durrës ja Krujë.

Esmaspäev, 6. september

Lennukiga Tallinn–Helsingi–Budapest–Tirana. Väiksed lennukiveinid. Budapesti lennujaamas kohtan Soome esindajat proua Iris Hacklini (kellest sai hea reisikaaslane kogu Tirana ajaks) ja Prantsusmaa esindajat, alati Eestisse väga sõbralikult suhtunud Mme Josette Durrieu'd. Tiranaga pole muul maailmal just palju ühendusi, nädalas lendab sinna paar lennukit. – Lennukiaknast vaade troostitutele mägedele.

Tirana. Lennuväljal on ainult paar lennukit. Meil on vastas autologud. Tee linna – uskumatu militaarsus, katkematud kumerate betoonpunkrite read. “Tirana!” ütleb autojuht lõpuks uhkelt käega viibates, kui lohutu küla ja barakiuberike moodi hoonetega tänavad algavad. Hotell peatänaval. Hotell on võimatult kallis ja räpane. Peatänaval on ridamisi kerjuseid ja kõigi asjade müüjaid ning Enver Hoxha mausoleum – poleeritud kividest ja marmorist kõige absurdsem luksuslik püramiid. Õnneks on aeg siiski ka siin muutunud – praegu lasevad lapsed neid kaldpindu mööda tagumiku peal liugu, kõrgelt alla, all on väike hüppekas.

David Atkinsoni komiteel on õudkallis õhtusöök vist linna ainsas korralikupoolses restoranis.

Teisipäev, 7. september

Kuum. Päike. Atkinsoni komitee istung kongresside palees. Mul tekkis siin tõsine probleem Atkinsoni resolutsiooniprojektile allkirja andmisel (sama probleem Leedu esindajal), sest tema Vene vägede väljaviimist käsitleva resolutsiooni sõnastusest oli võimalik välja lugeda, nagu oleks Vene vägede viibimine võõrterritooriumidel ka tegelikult vajalik venelastest vähemuste kaitseks. See oli peaaegu konflikt, sest Atkinsoni resolutsiooniprojekt vajab võimalikult suurt toetust, samas ei tohi me eksida oma riigi poliitiliste seisukohtade vastu. Atkinsonil aga puudus tahtmine oma sõnastust muuta. Leppisin Atkinsoni avaliku kinnitusega, et lõplikus versioonis sõnastust silutakse minu ja Leedu esindaja Algirdas Saudargase soovitatud suunas. Kirjutasin pärast teravat vaidlust resolutsiooniprojektile alla.

Linnas: ülikool, muuseumid, ausambad. Kõik on räämas, peatänavast mõne sammu kaugusel põlevad ja suitsevad haisvad prügihunnikud – see on sinne prügist vabanemise moodus.

Ülikoolitreppidel koguneb õhtuti noorus. Räägin nendega, nad on sümpaatsed, aga nende mured on ületamatud – õpikute puudus, tööpuudus, keelte mitteoskamine, seadusetus...

Õhtupoolikul on president Sali Berisha vastuvõtt. Sali Berisha oli varem diktaator Enver Hoxha (1944–1985) ihuarst, erialalt on ta südamekirurg. Kõnelen presidendiga ja mees jätab avala mulje (sama mulje oli ta suutnud jätta Jaan Kaplinskile).

Õhtul on parlamendi esimehe suurejooneline vastuvõtt luksuslikus vastuvõtukompleksis linna taga. Siin on kõike – palmid ja purskkaevud esindussaalides ning kogu kompleksi eraldav kõrge tara ja hekk.

Õhtul kõnnime proua Hackliniga linnas. Hirmutunnet pole. Terve Tirana näib voogavat selle puruvaese maa pealinna ainsal peatänaval, uskumatult väärilt lapsevankrite, perekondade ja sõpradega edasi-tagasi promeneerides, nagu teatris. Ka õhtul müüakse tänaval kõike ja kerge on näha müüjate sotsiaalsed astmiku: kes müüb otse tänavale laotatud asju, kellel on oma lett, kiosk on juba kõrgem aste.

Kolmapäev, 8. september

Hommik oli pilves ja jahedam, aga päeval jälle lämmatav kuumus.

Atkinsoni komitee istungil oli ärev vähemuste küsimuse vaidlus. Albaanias on terav kreeklaste küsimus ja ka Kreeka on Albaania suhtes meelestatud üsna nõudlikult. Selles vaidluses saavutasin resolutsiooni sõnastuse muutmise, mis Eestile oluline.

Arheoloogiamuuseum – kahjuks vaesepoolne. Lõuna. Hotellituba on tõepoolest vastik: kõik tilgub, on pime (luugid kindlalt suletud), seina taga väntab mingi pump; ja pealegi on see rahaliselt katastroof. Proua Hacklin lahkus; laenasin temalt igaks juhuks raha, sest sellistes kohtades võidakse esitada täiesti ettenähtamatuid arveid.

Õhtul väljasõit Durrës esse. Aga aega on palju kaotatud ning suurejoonelist Rooma amfiteatrit näeme juba hämaras. Muidugi on kõik eksponeerimata ja hurtsikuid täis ehitatud. Pimeduses istume Aadria mere äärses tühjas ja kiiresti–kiiresti suletavas restoranis, sööme oma komiteega ebamugavalt ja naeruväärselt kallilt. Atkinson otsustab, et endised idaeurooplased maksavad vähem kui lääneeurooplased.

Jalutan mere kohale kaidele, on väga kummaline tunne – kottpimedus, lõunamaise mere soe hingus. Ilm on läinud jahedamaks, aga pilvituse all on siiski lämmatav õhupuudus.

Neljapäev, 9. september

Väljasõit Krujësse, kus on rahvuskangelase Skanderbegi (1403–1468) pseudomuuseum. Suurejooneline, nagu sellistes ühiskondades on kõik pseudo suurejooneline. Oleme seal siesta ajal. Maastik on ilus ja isegi tee sõidetav.

Tagasi Tiranasse. Hotellis peame maksuvaidlusi ja Atkinsonil on teatud edu täiesti mõttetute nõudmiste tagasilükkamisel.

Kunstimuuseum – 15 minutit ja siis pole seal enam midagi teha, kuid piinlik on ka ära minna. Seejärel suurejooneline ja täiesti euroopalik ajaloomuuseum – kaks tundi. Kummaline kontrast, et üks muuseum on välja ehitatud asjatundlikult.

Hotellis saan odavama ja parema toa ning veedan öhtul kaua aega bulvaril, jälgin elu ja vaeste albaanlaste väarikat promeneerimist.

Reede, 10. september

Auto kell 7.45 lennujaama. Juba varahommikul valitseb kange kuumus. Lend Tirana–Budapest–Helsingi–Tallinn. All maakaart: Albaania, Budapest, Riia. Pikk ootamine Vantaa lennujaamas, sest lennuk ei tõuse õhku enne, kui Eestis visiidil oleva paavsti lennuk on Tallinnast lahkunud (sel ajal, kui mina ootasin Vantaa lennujaamas, pidas paavst Tallinnas Raekoja platsil missat). Siis lõpuks Eesti rannik, Maardu, Tallinn, kõik äratuntav.

1997. aasta alguskuudeks oli president Sali Berisha valitsus jõudnud täielikku pankrotti. Investeeringuspüramiidid, kuhu inimesed olid oma raha paigutanud, varisesid kokku ja kogu maad, eeskätt lõunaosa, haaras mäss, mille tulemused olid kohutavad: 200 tapetut, tuhanded Itaaliasse põgenenud ja palju põgenemisel hukkunud, 200 000 relvastatud inimest, armee ületulek mässajate poolele. Berisha aga oli valmistunud oma rahva vastu kasutama kalašnikove ja tanke.

Kosovos oli rahutu (demonstratsioonidel haavatasaanuid) juba 1990. aasta suvel.²

***Aruanne osavõtu kohta Euroopa Nõukogu mitteliikmesriikide komitee töökoosolekust
Tiranas 6.– 9. sept 1993***

Riigikogu liige Mati Hint

Kuna Albaania olukorda üldiselt ei teata, siis iseloomustan lühidalt seda maad, nii nagu see paistab pealiskaudse ajahädas tutvuse järel.

Olukord Albaanias on väga vilets. Tööpuudus, väga madal palk (umbes 3,5–4 korda madalam kui Eestis enam-vähem samade hindade juures), äärmiselt algeline infrastruktuur, väliskontaktide vähesus (kõige rohkem üks lennuk päevas mujale Euroopasse ja rong sadamalinna Durrësesse), mustus, euroopalike tavade puudumine, toiduainete nappus, purustatud niisutussüsteemid jne. Spetsiifiline häda on rahvusliku intelligentsi vähesus. Silma paistab valmisolek relva kasutada – kõikjal on automaatidega relvastatud sõdurid või politsei.

Kommunistliku hirmuvalitsuse jube pärand on ka tihedalt kogu maad kattev betoonpunkrite süsteem (700 000 – 900 000 punkrit 3,2 miljoni elanikuga maal). Kuigi maa on privatiseeritud nullvariandist lähtudes (jättes endised omanikud eelisteta või makstes neile erandjuhtudel ainult sümboolset kompensatsiooni), räägi takse riigis vasakrevanšismi ohust.

Opositsiooni juhid on mitmesuguste süüdistustega vangistuses, opositsioonilistele ajalehtedele avaldatakse mitut laadi survet. Sellest hoolimata tunneb rahvas ennast vabana, sest demokraatia kaitsmiseks või selle sildi all toime pandavad repressioonid pole võrreldavad kommunistliku režiimi totaalsete terroriga omaenda rahva vastu.

Mitteliikmesriikide komitee istungi päevakorras olid tähtsal kohal Albaania ja Rumeenia küsimused. Albaania osas said komisjoni liikmed üsna palju võimalusi kõnelda rahvusvähemuste ja erinevate usutunnistuste esindajatega. Ka opositsiooniline ajakirjandus ei tundnud erilist hirmu oma murede esitamisel. Rahvusvähemuste küsimuste arutamisel tekkis konflikt ka komisjoni sees, kuna pr oua Willoch (meie Norra sõber) mainis kreeklaste raskuste ja kaebuste kommentaariks, et Kreeka võiks tagada albaania vähemusele Kreekas sama palju õigusi, kui Albaania on juba sisse viinud kreeklastele pärast kommunistliku režiimi kukutamist. Kreeka esindaja (härra Pahtas) reageeris väga teravalt, väites, et Kreekas pole mingeid vähemusi ja on väga ohtlik, kui proua Willoch hakkab neid seal looma. Mis näitab vähemuste küsimuses üldist objektiivsuse puudumist.

Albaania liikmekssaamist tõsiselt ei arutatud, kuid David Atkinson lubas albaanlastele, et nad saavad täisliikmeks järgmisel aastal. Rumeenia täisliikmeks soovitamise otsustas komisjon Tiranast positiivselt, kuigi asi tuleb veel kord arutusele Strasbourg'is, sest Rumeenia polnud Tiranast esindatud.

Läti osas määrati uueks raportööriks härra Gottardo Itaaliast. Proua Willoch lahkub komiteest ja Euroopa Nõukogu Parlamentaarsest Assambleest tööle New Yorki.

Eestit puudutas komitee päevakorras ja debattides vähemalt kaks küsimust, kusjuures üks neist oli äärmiselt pingeline psühholoogiliselt ja ma kannan siin ette oma käitumise ja otsuse motiivid.

Härra Atkinson esitab Strasbourg'is eelnõu, mille sisuks on Vene vägede väljaviimine kõigilt võõrterritooriumidelt. Selle iseendast ülimalt vajaliku eelnõu esimese punkti teine lause oli minu arvates sõnastatud väga õnnelt. Minu meelest oli sellest lausest võimalik välja lugeda, et Vene vägedel on võõrterritooriumidel viibimiseks mitmesuguseid põhjusi, sealhulgas ka soovimatus lahkuda. Härra Atkinson ei soovinud oma ettepaneku sõnastuse üle mingit debatti (ka ajahäda loomulikult). Minu ja Leedu esindaja (Algirdas Saudargase) resolutsiooni protesti järel saime siiski sõna, nõudes selle lause väljajätmist. Meid toetas pr oua Willoch. Härra Atkinsoni arvates polnud sel lausel häda midagi, sest tähtsaim olevat saavutada selle punkti päevakorda võtmine Parlamentaarses Assamblees, siis saab pidada kõnesid ja teha parandusettepanekuid, palju keegi soovib. Pealegi polevat ta silmas pidanud mitte niivõrd Baltimaad kui muid territooriume. See kõik on õige ja niisiis olin ma valiku ees, kas kirjutada sellele ettepanekule alla või mitte. Ütlesin, et kirjutan alla ainult reservatsiooniga, et ma ei nõustu esimese punkti teise lausega. Kompromissiks kujunes minu allkiri ilma reservatsioonita, aga härra Atkinson kirjutas oma käega allkirjadega originaaleelnõule täienduse, lisades sobivasse kohta sõna *suggested* – s.t väidetavad põhjused (Vene vägede viibimiseks võõrterritooriumidel). Leedu esindajat Vene vägede küsimus enam nii teravalt ei puudutanud, tema jäi nõude juurde kogu see lause välja jätta, aga ta ei saavutanud seda ja ma ei tea, kas ta kirjutas viimasel hetkel eelnõule alla või mitte.

Muidugi on probleemi arutamine Euroopa Nõukogu Parlamentaarses Assamblees suur võit (kui see teoks saab), sest arutada saab ka kõike sõjaväega seostuvat – loodusrüüstet, kompensatsioonide küsimust, füüsilise ja vaimse terrori tagajärgi sõjaväes teeninud noormeestele, Tšernobõli jne. Komisjoni mitteametlikul õhtusel koosistumisel saavutasime härra Atkinsoniga täieliku üksteisemõistmise selles osas, et Vene vägede probleem Baltimaades hõlmab ka eruohvitsere.

Ametlikus debatis toetas härra Atkinson tugevas sõnavõtus Baltimaid Vene vägede küsimuses (välja arvatud tahtmatus loobuda kõnealusest lausest eelnõus).

Eestit puudutavas debatis oli mul võimalus efektiivselt öiendada üks Vene propagandavale – nimelt et Eestis antakse venelastele rahvustunnuse alusel kollane autonumbrimärk, nii nagu natsi-Saksas said juudid kollase juudimärgi. Tõe esitamine (kollased on välisfirmade autode numbrimärgid) selles küsimuses veenis komisjoni kohe, ainult tuleb silmas pidada, et samalaadsete valedega opereerib vaenulik propaganda ka rahvusvahelistel inimõiguste foorumitel.

Elutingimused Tiranās olid üsna algelised, kuid sellest hoolimata oli hotell väga kallis. Sellega seoses on mul pidevalt jõus olev ettepanek meiepoolsele asjaajamisele: otsustada komisjonide istungitele sõitmine või mittesõitmine võimalikult kohe ning informeerida sellest siis komisjonide sekretäre koos palvega tingimata reserveerida meie esindajatele tagasihoidlik (võimaluste piires) ühe voodiga tuba. Muidu võib sattuda nii, nagu jälle sattus – kõige vaesemate Ida-Euroopa riikide esindajad elasid kõige kallimates (kuid sama algelistes ja ebamugavamateski) tubades, rikkad lääneeurooplased aga ühe voodiga odavamates tubades, sest need asjad registreeritakse esitamise järjekorras ja sõnastuse tungivust arvestades. Lähtun sellest, et sellised koosolekud on niigi pingelised, lisapinge poole kuupalga ulatuses pole tingimata vajalik (kuigi võib vahel olla möödapääsmatu).

Lisad: David Atkinsoni eelnõu koopia koos minu muutmissettepanekutega ja loodetava lõppresultaadiga.

Tallinnas 14. sept 1993

Riigikogu juhatusele

Riigikogu liige
Mati Hint

Avaldus

Olen Riigikogu juhatusele, väliskomisjonile ja välissuhete osakonnale esitanud sisulise aruande oma komandeeringu kohta Albaaniasse 6.–10. sept 1993. Kuna selles Euroopa riigis ei ole võimalik saada kõigile nõuetele vastavaid hotelliarveid ja muid vältimatuid kulusi tõendavaid arveid, siis palun kinnitada minu lähetuskuludena 304.35 USD majutuskuludena ja 10 USD lennuväljamaksuna.

Lisa: koopiad kõigist alusdokumentidest ja aruandest Riigikogu raamatupidamisele.

Tallinnas 15. sept 1993

Riigikogu raamatupidamisele

Riigikogu liikme Mati Hindi rahaline aruanne lähetusest Albaaniasse 6.–10. sept 1993

Sain lähetuseks päevaraha 1200 Eesti krooni ja majutusraha 4000 Eesti krooni. See raha vahetati Eesti Hoiupangas USA dollariteks kursiga 1 USD = 13.50 EEK. Sain lähetuseks 370 USD ja 205 EEK.

Tegelikud kulud Tiranas olid 304.35 USD 4 öö majutuskuludeks ja 10 USD lennuväljamaksuks. Tasusin arved Tirana hotellis Dajti 304 dollari ja 32 leki kujul (kurss 1 USD = 92 lekki).

Lubatud ööbimiskulud oleksid olnud $4 \times 74.07 \text{ USD} = 296.30 \text{ USD}$.

Lisan: Riigikogult saadud lennupiletid marsruudil Tallinn–Helsingi–Budapest–Tirana ja tagasi sama moodi (3 piletit);

ENPA mitteliikmesriikide komitee teade lennuväljamaksu kohta; hotelliarve ja rahakurssi näitav vahetuskviitung (ükski neist ei vasta Euroopa standarditele).

15. sept 1993

Kreeka, november 1993

Kreeka: ligi 98% kreekakatoliku usku. Kreeklasi 95,5%.

Ateena: 3,3 milj elanikku, Thessaloniki – 410 000.

Thessaloniki on saanud nime Aleksander Suure õe Thessalonike järgi. Linn asutati aastal 316 eKr. Thessaloniki on ka Pauluse linn – aastal 50 kuulutas ta siin ristiusku. Bütsantsi maailmariigis oli Thessaloniki teine pealinn.

10.–15. november 1993 Ateenas, Egeuse merel (mootorlaeval "Jason") ja Thessalonikis "European Conference on Peace, Democracy and Cooperation in the Balkans". Korraldaja: KEADEA.

Reedel, 12. novembril laeval "Jason" M. H. [Mati Hindi] kõne: "Põhja-Euroopa kui ususalvuse näide". – Konverentsil oli esindatud 20 riiki ja umbes 160 kutsutud kõnelejat, sealhulgas Konrad Lubbert (Saksamaa, Ülemaailmne Rahunõukogu), Vello Saatpalu, Heikki Ollila, Ilpo Manninen, Tuula Sykkö (Soome), Smaranda Enache (Rumeenia), Vladimir Paškin (Venemaa Rahuföderatsioon).

Kreeka organiseerimiskomitees: KEADEA president Christos Marcopoulos, Costas Sotiriadis–Vlahos, Maria Fotiou jt.

KEADEA on liikumine rahu, inimõiguste ja rahvusliku sõltumatuse eest, asutati juunis 1981 kui Liikumine Rahvusliku Iseseisvuse, Maailmarahu ja Desarmeerimise Eest. Hiljem lisandusid inimõigused. 1980–ndatel korraldas KEADEA kui üle kogu Kreeka laienenud organisatsioon nn rahukaitsekonverentse, mis nähtavasti sümpatiseerisid rohkem Ida– kui Läänebloki poliitikale.

KEADEA proklameeritud eesmärgid olid kõigiti õilsad (rahu ja vendlus Balkani rahvaste vahel, mitte üksnes valitsuste, vaid ka NGO–de [*non-governmental organization* 'valitsusväline organisatsioon'] osavõtt rahuloomeprotsessist, rassistlike ja neonatslike tendentside elimineerimine jms väga positiivne). Aga samas tekkis küsimus: kui korraldajariigid olid Balkani riigid ja Balkani riikide NGO–de organisatsioon, siis miks oli Jugoslaavia järeltulijariikidest ainsana organiseerijate hulgas nn Uus Jugoslaavia, s.t Serbia, aga mitte Kroaatia, Sloveenia, Bosniat, rääkimata Makedooniast.

Konverentsi teemade loend oli samuti kõigiti esinduslik ja rahumeelne, samas torkas siiski silma, et ekspansionistlike ja vabastusliikumiste elimineerimise teemat saab kasutada sõnasõjaks just väikeste ja ohustatute vastu (nagu suurel määral juhtuski). Kogu konverentsi ja ekskursioonide kava oli suunatud sellele, et tõestada (mis selge niigi): Philippos II ja Aleksander Suur kuuluvad Kreeka ajalukku.

Osavõtjad maad: Albaania, Bulgaaria, Kroaatia, Eesti (Vello Saatpalu, Mati Hint), Prantsusmaa (üks inimene), Soome (rahvasaadik Heikki Ollila, välisministeeriumist Ilpo Manninen, Soome Rahukomiteest Tuula Sykkö), Saksamaa (teiste hulgas Konrad Lubbert, Ülemaailmne Rahunõukogu), Suurbritannia, Ungari (saatkonna nõunik Ferenc Kontra), Leedu, Portugal, Rumeenia (teiste hulgas Smaranda Enache), Venemaa (ka Rahuföderatsiooni esimees Vladimir Paškin), Slovakkia, Hispaania, Šveits, Türgi (kaks inimest), Ukraina, Uus Jugoslaavia, Moldaavia, Kreeka (KEADEA juht Christos Markopoulos, Maria Fotiou, Costas Sotiriadis–Vlahos jt).

Kokku umbes 160 osavõtjat, suurte delegatsioonidega olid kohal Venemaa ja Balkani riigid (v.a Kroaatia ja Türgi; puudusid Makedoonia, Bosnia, Sloveenia).

Osavõtumaks oli 1200 Prantsuse franki (selle maksis hiljem tagasi Riigikogu). Hinna sees oli ka laevakajut (parlamendisaadikute staatuse puhul üksikkajut, muidu kajut kahele). Ringkirjas paluti diskuteerijatel oma vaateid avaldada elegantse käitumise ja vastastikuse lugupidamise piiridesse jäädes!

Konverentsi üks teema sid oli Makedoonia. Varjatult või varjamatult tegi Kreeka pool kogu aeg Makedoonia–vastast propagandat. Makedoonia on endise Jugoslaavia kõige väiksem ja kõige vaielduma identiteediga osariik, kelle vastu Kreeka oli kuulutanud majandusboikoti. Kreeka korraldas Makedoonia piiril sõjaväemanöövleid ja avaldas Makedooniale igal viisil survet. Kreeka ilmne soov oli blameerida Makedooniat sel ettekäändel, et Makedoonia on endale võtnud Kreekale kuuluva Makedoonia nime ja kasutab oma lipul kuueteistharulist tähte (Philippos II sümbol, leitud kuningliku hauakambri larnaks–tüüpi kirstult Verginas Veria linna lähedal).

Kõik see propaganda– ja majandussõda toimus äsja (oktoobris 1993) taas peaministriks saanud sotsialisti, 74–aastase Andreas Papandreou partei (Ülekreekaline Sotsialistlik Liikumine, PASOK) heakskiidul ja populistlike loosungite saatel. Aasta tagasi olin Ateenas sattunud nägema meeleavaldust (ja sellest johtunud liiklusummikuid), kui väidetavalt kaks miljonit inimest skandeeris: “Makedoonia kuulub igavesti Kreekale.” Makedoonia nimi on kreeklastele nii hell küsimus, et pole mingi kunst tuua selle nime varjus tänavale miljon meeleavaldajat. Ka järgmisel aastal, 1994 märtsi lõpus oli Thessalonikis miljonimeeleavaldus protestiks Euroopa Liidu nõudele lõpetada Makedoonia–vastane majandusboikott.

Ilmselt on ka Makedoonias ekstremistid (või provokaatorid?) teinud suuri rumalusi. Igatahes jagati kongressil väidetavalt Makedoonia poolt ÜRO–s levitatud maakaarti, millel Thessaloniki, kogu Chalkidiki ja suur osa ülejäänud Kreeka Makedooniast oli ühtedes piirides Makedoonia. Kunagi hiljem tõi post mulle kirja, milles oli Makedoonia Vabastusliidu kalendriku sama kujundiga – õnnelikud slaavlased samades provokatsioonilistes piirides.

Konverentsi ajaks polnud näiteks USA veel tunnustanud Makedooniat. (See sündis küll peagi, veebruaris 1994; selle peale pani Kreeka Makedoonia täielikku majandusboikotti ja keelas Makedoonial Thessaloniki sadama kasutamist, see sadam vedas 80% Makedoonia impordist ja ekspordist.) Mitu Euroopa Liidu riiki tunnustas Makedooniat detsembris 1993. Eesti polnud kiirustanud Makedoonia tunnustamisega. Välisministeeriumi infopaketi arvati, et ootame ära. Soome tunnustas Makedoonia iseseisvust konverentsikuul.

Muidugi ei saa vaielda selle vastu, et Philippos II poja Makedoonia Aleksandri (Aleksander Suure) koduõpetaja oli olnud Aristoteles ja Aleksander Suur oli loonud Kreeka maailmariigi. Aga see oli 2300 aastat tagasi.

Kreeka sisepoliitika iseärasus on varjamatu onupojapoliitika. Isegi maailmakuulus Melina Mercouri olevat saanud kultuuriministriks eelkõige sõpruse tõttu peaminister Papandreouga.

Aruanne lähetuse kohta Kreekasse konverentsile “Rahu, demokraatia ja koostöö eest Balkanil” 10.–16. novembrini 1993

Võtsin koos Riigikogu väliskomisjoni esimehe Vello Saatpaluga osa Kreeka rahukaitseorganisatsiooni KEADEA ning Balkani riikide ja Venemaa rahukaitsekomiteede korraldatud konverentsist, mille tegelikud eesmärgid olid minu arvates järgmised:

1. Saavutada Euroopa üldsuse esindajate heakskiit Balkanil praegu kujunenud piiridele (rindejoontele).
2. Saavutada deklaratsioon, milles mõistetakse hukka igasugune välispidine sekkumine endise Jugoslaavia kriisi.
3. Saavutada deklaratsioon, milles mõistetakse hukka Serbia–vastane embargo, hoolimata sellest, kas rahu õnnestub saavutada või mitte.

Konverentsile oli kutsutud väga esinduslik seltskond kogu Euroopast, kuid saabus vähem kõrgetasemelisi persoone, kui Kreeka jt korraldajad olid lootnud. Sellest hoolimata oli osavõtjate hulgas ministreid, parlamentide ja poliitiliste jõudude esindajaid jt.

Kogu rahukonverentsi ja koostöö seltskond nägi selles mõttes veider välja, et kutsutud polnud Makedooniat ega Kroatia ja Bosnia esindajaid (Kroaatiast oli siiski üks Zagrebi professor). Väga suurte delegatsioonidega olid kohal nn Uus Jugoslaavia ja Venemaa, ka Albaania.

Kogu atmosfäärist annab mõningase ettekujutuse suhtumiste sisendamine. Olympic Airwaysi l ennukis seletatakse maheda klassikalise muusika vahele preventiivsete sõdade tähtsust Kreeka ajaloos, alates Philippos II-st kuni meie ajani. Konverentsi pidulikul avamisel kuuleb üks kreeklane valesti minu esitlemist – kuuleb Estonia asemel Makedoonia ja parandab selle maa nime kohe Skopjeks (hiljem käis vabandamas “ränga solvamise” pärast). Paljudes kõnedes sisendati, et Makedoonia nimi tähendab Makedoonia ekspansiooni ohtu ning otsest ähvardust Kreeka Makedooniale ja Thessalonikile (!). Korduvalt korraldasid Kreeka natsionalistlikud poliitikud ovatsiooni, kui kõnepulti astus serblane. Oli ka juhus, kus paljud Euroopa esindajad lahkusid saalist, kui serblane kõnelema hakkas. Vaatamisväärsustegi programm (mis natuke luhtus korraldamissegaduste tõttu) oli valitud, tõestamaks Makedoonia igavest ja jäägitut kuulumist Kreekale. Seletused ajaloosündmuste kohta olid ühepoolsed ja sama suunitlusega.

Tuleb au anda Euroopa riikide esindajatele, kes ei ühinenud korraldajate taotlustega, mistõttu lõpuks vastuvõetud deklaratsioon esitatakse konverentsi korraldajamaade NGO-de nimel ja selles puuduvad konverentsi esimesel poolel jõuliselt esindatud seisukohad. Mis puutub poliitilisse õhkkonda Kreekas, siis selle kohta sõandas üksnes sotsiaaldemokraadist Türgi esindaja Ileri Rasih–Nuri ütelda, et Kreekas ei tohi vähemuste olemasolust rääkidagi, kuigi kõik teavad, et Kreekas on valahhid ja albaanlased vähemustena olemas. Kreeka–poolsed vastureaktsioonid olid teravad ja üldse näib, et Kreeka sotsialistlik valitsus on igasuguse teisitimõtlejate vastu veel sallimatam kui parempoolne valitsus ning ka (maru)rahvuslus on väljendatud selgemini kui endise valitsuse ajal.

Härri Saatpalu sõnavõtt Thessalonikis väljendatud mõte (mille ta esitas enda, mitte Riigikogu nimel), et on aeg asuda Bosnias tegudega ja kas või NATO jõududega rahu looma, leidis Euroopa riikide esindajate poolt positiivset hindamist kuluaarides, kuid mitte avalikus debatis. Mina kõnelesin ususallivuse traditsioonidest Baltimaades ja Põhjamaades.

Tahan tähelepanu juhtida sellele, et nii kindla poliitilise suunitlusega konverentsist osavõtt on teatud määral riskantne, eriti kui osavõtjal on vähe kogemusi. Siiski oli Eesti esindatus

vajalik, sest me toetasime seda suunda, mis ei kiida heaks nähtavasti kuskil plaanitsetavat Makedoonia jagamist (mis motiveeriks Kreeka ja Serbia suure sõpruse avaldusi). Ja sellega toetasime ka natuke–natuke kriisi surutud väikeriiki, millest hakatakse propaganda abil kujundama preventiivse sõja sihtmärki. Loodan, et selline sünge nägemus ei täitu, kuid Eesti poliitikal tuleb sellise võimalusega tõsiselt arvestada.

Kogu konverentsi ajal pühendasid Eesti väikesele delegatsioonile ülisõbralikku tähelepanu Venemaa esindajad, meie aga seltsisime rohkem soomlastega. Üks Soome esindaja tõigi oma kõnes esile Baltimaade ja Põhjala koostöö positiivseid kogemusi.

Lisa: konverentsil vastuvõetud deklaratsioon.

20. novembril 1993

Mati Hint

Reis

Kolmapäev, 10. november

Sinnalend: Tallinn–Helsinki kell 8.10, Estonian Air, Helsinki–Frankfurt kell 10.00–11.45, Lufthansa, Frankfurt–Ateena kell 12.40–16.20, Kreeka Olympic Airways.

Kreeka Olympic Airwaysi hiigellennuk – Airbus 300. All Alpid, Aadria rannik ja mereäärsed linnad. Kreeka on nagu maakaart, Korintos ja Peloponnesos, kõik äratuntav, isegi Korintose kanal ja laevad kanalis. Lennukis on mahedate muusikaprogrammide vahele pikitud Makedoonia–vastast propagandat – mahedalt ja armsalt. Jutustatakse preventiivsete sõdade tähtsusest Kreekale. Lennuk laskub Põhja–Peloponnesose joonel Ateena suunas.

Eelmisest Kreeka–sõidust tuttav luksuslik hotell Caravel. Saabusime registreerimise ajaks. Vastuvõetud Olümpia saalis, Makedoonia hallis jne.

Konverentsi pidulik avatseremoonia Caraveli hotelli Olümpia saalis oli ülimalt pompöösne ja bütsantslik, nagu meie siin võiksime ette kujutada bütsantslikkust. Kõnelesid KEADEA juhtpersoonid ja Kreeka kõrged vaimulikud (arhipiiskop Seraf i m). Avamisel kõnelesid Balkani riikide esindajad (need, keda oli kutsutud), kogu paraadi juhtis Costas Sotiriadis–Vlahos. Seejärel vastuvõtt mingis palmiaia moodi interjööris (Makedoonia hallis), seda austas oma osavõtuga Kreeka sotsialistist peaminister Andreas Papandreou. Kohe leidsime vanu ja uusi tuttavaid – soomlased, ungarlane, meiega kirjavahetust pidanud Maria Fotiou.

Neljapäev, 11. november

Hommikused lõunamaised väikesed segadused Pireuse sadamasse sõiduga. Liiklusummikutest hoolimata jõuti Pireusesse ja hakati “munsterdama” mootorlaevale "Jason". Pireuse sadamas oli tollikontroll, laeval tuli täita mingid formularid, enne

mereleminekut oli päästevahendite kasutamise kiirkursus ja meid paigutati kajutitesse. Toapoiss James. Kell 13.30 olin kajutis A 25. Minu aukraadiga käib kokku üksikkajut. Väljavaadete tõttu oli kahju aega lõunasöögile kulutada. Mõningase hilinemisega olime merel ja ma püüdsin kaugusest ära tunda Sounioni neeme tippu, kus enne Egeuse merele pööramist seisab Apolloni tempel (Periklese ajast).

Elutud saared. Suurel merel läks varsti tormiseks ja merehaigus andis endast märku. Lõuna järel algas konverents, kuigi laev kõikus nii, et kõne ajal tuli puldist kinni hoida. Konverents ise kippus ka merehaigeks muutuma. Merehaigus tuligi!

Neljapäeva, 11. novembri õhtupoolik laeval "Jason"

Venemaa esindaja Nikolai Kovalski rõhutas järgmisi momente: tuleb tunnustada praeguseid ridaaale; Lääs on Balkani küsimustes ignorantne; Balkan saaks ise hakkama, ilma välissekkumiseta; eriti USA segab iga kord rahuplaani saavutamist; vähemuste tunnustamine Balkanil; Balkani probleemi globaliseerimine (poliitiliselt).

Kreeka sotsialist süüdistas Läänt *divide et impera* poliitikas.

Meiega sõbrustanud ungarlane Ferenc Kontra (Ungari saatkond Ateenas) rõhutas oma kõnes praeguste piiride tunnustamist, aga imestas, et Bosniast ja Makedooniast pole kedagi konverentsile kutsutud.

Albaanias on moslemeid 60%, ortodokse 20%, katoliiklasi 10%.

Ühes vaidluses öeldakse, et Albaania religiooniks peaks olema Albaania, aga tegelikult liitus Albaania islami konverentsiga. Küsitakse riigiusu kohta Albaanias, Albaania esindaja vastus on keerutav ja põiklev.

Rahvussuhted Balkanil on terav probleem ka Makedooniale, kus 1,2 miljoni slaavlaste kõrval elab 800 000 albaanlast, kes riigi lääneosas on juba enamuses. Albaanlastest poliitikud nõuavad Makedoonia föderaliseerimist. Ja just konverentsi ajal teatas Makedoonia valitsus, et on kinni peetud relvasaadetisi Makedoonia albaanlastele (Die Welt, 16. november 1993). Albaanlaste "ülestõus" annaks Kreekale ja Serbiale suurepärase võimaluse alustada vennalikult Makedoonia jagamist. Kõik see kuulus konverentsi tausta.

Bosnia–Hertsegoviinas on võrdselt tugevalt esindatud serblased, moslemid ja kroaadid. Rahvuse määrab siin usutunnistus.

Laeval rääkisime Saatpaluga omavahel pikemalt Tartu rahust ning Eesti–Vene piirist. Olime paljus üksmeelel: kui veel saab, tuleks loobuda Tartu rahu müstifitseeritud seostamisest Tartu rahu piiriga, et setu küladest tagasi saada mis vähegi võimalik, unustamata maksimumprogrammis ka Petserit. Aga selline pakkumine Venemaale tuleks teha kohe, õieti on sellega lootusetult hiljaks jäädud.

Meri oli tormine. Öösel vaevasid mind õnnetust ennustavad unenäod. (Kuju jõudes selgus, et mitte asjata.)

Reede, 12. november. Hommikupoolik laeval

Meri on vaiksem, kuid ilm on külm ja vihmane. Vines on vasakkaldal aimata Olümpost (2917 m).

Konverents jätkub ja on aeg-ajalt üsna rumal. Algab Periklese ja demokraatia etümoloogiaga – kaks tundi! Kõik keeled kasutavad seda kreeka sõna! Seejärel esinevad mõned jugoslaavlased kindlameelsete marksistidena: religioon on klassivõitluse tööriist proletariaadi allasurumiseks jne.

Vello Saatpalu alustab oma ametlike positsioonide tutvustamisega. Tema sõnum: on mõeldamatu, et sama maa kodanikel oleksid erinevad õigused.

Konrad Lubbert, kreeka keeles kõnelev saksa pastor (mul on temaga kaudsed kontaktid – Dieter Mascheri kaudu, kes Lõuna-Aafrikas edendab misjonitööd tsvaanade seas) räägib Saksa Rahuliidu tööst Lõuna-Aafrikas.

Zagrebi professor Milorad Pupovac loeb paarist vastulausest hoolimata ette Izetbegovici panislami ideoloogia manifesti. Kui see tõele vastab, siis on tõesti õudne: 10 serblaste maja ühe moslemite maja vastu, 100 serblase elu ühe moslemi elu eest! See kõik on täiesti lootusetu.

Ateena professor George Kasimatis (KEADEA) jätab veidi ka Eesti ja Läti kallal sinna asunute poliitiliste õiguste asjas. Siin võtan sõna: Põhja –Euroopa on ususallivuse näide. (Laev kõigub, raske on kõne ajal püsti seista.) Konrad Lubbert toetab mind: usutunnetega manipuleerivad poliitikud. Üks lihtsa olekuga mees ütleb, et kõik usud on millegi hea eest väljas, ainult poliitikutel on vaja tõsta mõni usk teistest kõrgemale, teha usust rahvuse tunnus. Usuvabadusega ei sobi tänapäeval kokku ei teokraatiline riik (Alija Izetbegovic tahtis Bosniast teha moslemiriiki) ega ka ateistlik riik. Ta saab aplausi.

Aina korratakse: Makedoonia on Skopje.

Teisel sessioonil arutati ka vähemuste õigusi ja selles seoses peeti natsionalismivastaseid kõnesid, kuid oli ka seisukohti, et natsionalism ei ole süüdi maailma ohustatuses.

Päeval kell 1 jõutakse Thessalonikisse, aga sad amas jorutatakse veel tükk aega (toll jms).

Sellel õhtupoolikul korraldati konverentsist osavõtjatele Thessaloniki arheoloogiamuuseumi ühiskülastus. See on vapustav kultuurikoht, aga organiseerimissegaduste tõttu jäi seal aega ettenähtud ühest tunnist veelgi vähemaks. Konverentsi korraldajatele oli tähtis, et me näeksime Vergina kuninglike haudade leide (välja kaevatud 1977–1978). Ainult sküütide kuld Kiievi Petseri (Petšerski) kloostri varamutes võiks olla sellega võrreldav. Konverentsikeskuses

tutvustatakse kõnede programmi: 1) Kreeka parteid; 2) teised Balkani riigid; 3) konverentsi toetanud Saksamaa, Venemaa ja Ungari; 4) teised riigid, kui aega jääb.

Kõigepealt kõnelevadki Kreeka parteide esindajad. Parempoolne natsionalistlik "Poliitikakevad" on Kreeka parlamendis suuruselt kolmas partei. Kommunistlikku parteid kohal pole, kuid esindatud on vasakpoolsete koalitsioon. Parempoolsete põhiloosung on: Ei mingit vahelesegamist Balkani asjadesse! (Lastagu neil seal omavahel kõik ära jagada nii nagu vaja.) Kõik kreeklased karjuvad nii valjusti, et tõlget on kõrvaklappides võimatu kuulda, pealegi ei jõuta kiirkõnet korralikult tõlkida.

Vasakliit: rahu Balkanil on liiga tõsine asi, et jätta seda ainult valitsuste hooleks; inimesed, kodanikud peavad sekkuma. Kreeklane Kostas Zeppos (saadikustaatuses isik) räägib segaselt, aga on üks vähestest kreeklastest, kes toetab välismaist sekkumist Balkani kriisi.

Türgi sotsiaaldemokraat räägib Makedoonia toetuseks: iga riik võib võtta nime, mida ta soovib. Makedoonia ei ole Kreeka vaenlane, ta võiks olla liitlane. Kosovo küsimus on keeruline, see võib viia sõjani (viis aastat hiljem oligi situatsioon selline). Türgi sotsialist ütles koguni, et kreeklased ja türklased on vennad.

Siis järgneb rida esitluskõnesid (Kroaatia, Venemaa). Teemaks on majandusembargo ja rahu. Ilusasti räägib sotsiaaldemokraat Friedrich Roll (Saksamaa, Euroopa Parlament): me esindame ka iseennast, mitte üksnes poliitikat. Aga aplaus oli nõrk.

Seejärel kõnelesid ungarlane Andras Balogh (professor, julgeolekuspetsialist) ja slovakk František Pauliny. Viimase kõne oli sisukas: demokraatia ei ole anarhia, demokraatia on tasakaal selle vahel, mida me võime teha ja mida me peame tegema.

Järgnes üsna sisutu (ilu)kõnelejate paraad: Rumeenia, Albaania, Moldaavia, seejärel veel pompöössem kreeklaste kõneparaad, isegi üks erukindral (George Koumanakos, KEADEA) saab kolm minutit ja 120 detsibelli. Siis Šveits ja Prantsusmaa.

Ka ühes presiidiumikõnes heidetakse ette välismaist sekkumist Jugoslaavia kriisi. Humanitaarabi olevat Lääne võimudele ainult kattevari, et uutes riikides oma eesmärged saavutada. Ikka Skopje probleem ja tema staatus ning kreeklaste lakkamatu sõnalaviin: Skopjel on ekspansionistlikud tendentsid; Skopje rahvusembleem kuulus juba 4. sajandil enne Kristust Philippos II-le.

Üks kreeklasest Europarlamendi liige räägib Kosovost: 1,8 miljonit albaanlast ja 200 000 serblast, peale selle mustlasi. Kosovo on pomm (see läks karmiks tõeks neli-viis aastat hiljem).

Brian Simson (Briti sotsialist, Euroopa Parlament) kõneles väga tõsiselt: kaks miljonit põgenikku Kroaτίας, 200 000 Sloveenias. Ainult hea tahe väljastpoolt võib aidata Jugoslaavias rahu luua. Konflikt võib aga hoopis naabermaadesse levida, eriti kui vähemuste õigusi ei austata. See oli absoluutselt mõistlik kõne.

Seejärel ilukõneles id Kreeka siseminister, Thessaloniki rahvasaadik Kreeka parlamendis, Kreeka valitsuse Makedoonia (Traakia) minister, Kreeka kompartei parlamendisaadik. Viimane väitis, et tema pole kutset konverentsile saanud, aga ta on siin kutsumatagi, sest teda ju oodati. Läheb lärmiks, kõneleja Kreeka kolleegid naeravad avalikult. Kommunist soovitas 1989. aasta eelse situatsiooni taastamist!

Aina jätkub välisilma süüdistamine. Nagu liturgiat korratakse: ärgu ainult keegi vahele segagu, siis tuleb rahu!

Kui kõnelema asub jugoslaavlane, lahkub suur osa saalist ühe hoobiga. See oli päris muljetavaldav. Jugoslaavlane sõimab kõiki peale Venemaa, eriti raevukas on ta USA ja Euroopa Nõukogu peale. Selle peale lahkun ka mina. Ukse taga on pool saali omavahel solidaarne.

Albaania esindaja saab sõna kolmeks minutiks: tema teema on serblaste loodud kitsendused Kosovos ja autonoomia piiramine.

Aleksei Nikiforov (Venemaa välisministeerium): rahu Bosniale, kas või globaalse probleemilahendusena, ning kogu regiooni demilitariseerimine. Ja et ei lubataks enam Kroatia armeel avantüüre ette võtta. Aga lisab siiski: ning ka Serbial!

Saatpalu alustab jälle oma ametipositsioonide ettelugemisega, et saal teaks, kellega tegemist. Tundub, et sellises seltskonnas on see vajalik. Aga Saatpalu paneb ka lõpupaugu, tsiteerides Manfred Wörnerit: "Time for peacekeeping is over, it's time for peacemaking!" Saatpalu ähvardab edasi: ta arutab kõik, mis siin juhtub, oma suurte sõpradega läbi, sest on aeg aru saada, et praeguse Balkani sõja süüdlased aktsepteerivad ainult jõudu. Saal kuulas pingsalt, aga teenitud tunnustust jagati ainult koridorikuluaarides.

Smaranda Enache (Rumeenia, Pro Europa, minu ammune konverentsidekaaslane): Rumeenia koolides õpetati, et kõik naabermaad on vaenlased.

Üks serblane õiendas lõpuks Saatpalu kõne kallal: Saatpalu olevat inglise keelest valesti aru saanud. (See oli üks seda laadi provokatsioon, millega aeg-ajalt esineti, kui aru saadi, et mõne oponendi inglise või prantsuse keel polnud kõige hiilgavam.)

Minu kõne jäi pidamata mingi (pideva) segaduse tõttu. Selle kava on küll alles: Balkani ja Baltikumi sagedane tahtlik segiajamine; eksisteeriva reaalsuse tunnustamine Balkanil tähendab konfliktide tunnustamist, aga eksisteerivad piirid on tegelikult rindejooned; on probleeme, kus kompromissitamine on võimatu, aga poliitikutel on selliseid probleeme rohkem kui rahvastel; poliitikutel on ka sagedamini vaja, et probleemid jääksid lahendamata, sest neid saab valimiskampaaniates kasutada; rahukonverentsil (nagu praegune tahab olla) sobiks kõnelda sellest, et kõik osapooled peavad olema kompromissiks valmis.

Mul oli kaasas ka mu Riigikogu lauanaabri Jaan Kaplinski tekst "Some remarks about the war in the Balkans", aga selle tutvustamiseks kõnepuldist polnud võimalust. See oli hea ja asjatundlik tekst, mille märksõnad olid sallivus ja multikultuursus Bosnias ning Sarajevo ja

Tuzla kui sallivuse saared isegi sõjaolukorras. Kaplinski vihjas sellele, et ÜRO, Euroopa Nõukogu ja kõik sõdivad osapooled vaatavad rahulikult pealt moslemite etnilist väljapuhastamist Bosniast; ükski reaalne võim ei ole ära hoidnud naiste ja laste tapmist ning naiste vägistamist selles sõjas. Moslemitel ei jää üle midagi muud kui teha järelalus, et endine multikultuurne elukorraldus, mille sees ka nendel oli oma koht, peab kaduma. Selle tulemuseks võib olla mitmesuguse fundamentalismi tõus ja konflikti pidev edasikestmine. Kaplinski tekstis märgitakse ka, et väikeriigid nagu Albaania ja Makedoonia vajavad julgeolekugarantiisid.

Õhtul viisid bussid meid lahe teisele kaldale (Kalamaria), kust avanes tõesti n-ö hunnitu vaade tuledes sadamakäärule. Kalamaria linnapea pakutud õhtusöök oli orkestri ja tantsuga ning kestis poole üheni öösel.

Laupäev, 13. november Thessalonikis

Kodumaal on täna Rahvarinde lõpetamise kongress ja seal loetakse ette ka minu lühike läkitus.

Mina aga võtan Thessalonikis ette väikese kultuuriringkäigu, sest ei saa ju olla elus ainult üks kord Thessalonikis ja mitte midagi sellest näha. Konverentsil ei juhtu sel ajal nagunii midagi olulist, sest teemaks on Balkani rahvaste suur sõprus ja solidaarsus. Linna kultuuririkkused on vaimustavad, mina näen sellest muidugi ainult väga väikest osa, sedagi pinnaliselt: Dimitrose kirik, Rooma-aegsete ehitiste jäänused, kaldapromenaad – kokku ainult kaks ja pool tundi. Sajab kogu aja.

Ja siis tagasi konverentsile.

Ainult sama sotsialistist türklane Ileri Rasih-Nuri räägib, et me ei kõnele siin Kreeka vähemustest: valahhidest, kes tegelikult on rumeenlased, ega albaanlastest. Kreeka ja Serbia sõprus – see on geopoliitika. Me räägime kontseptsioonide mõttes erinevates keeltes. Ja mis on tähelepanuväärne: türklane ütles, et ka Türgi kurdid peaksid saama õiguse ise otsustada oma saatuse üle Türgis.

Laupäeva õhtupoolikul oli üsna rängas vihm väljasõit Thessalonikist Veria linna, kus mingites vabaõhuvarjualustes oli rikkaliku veiniga luksuslik lõunasöök vastikute lauakõnedega, kuid rikkaliku ja ülihea Makedoonia nime kandva valge veiniga. Veria lõunasöögikõnedes leidsid serblased ja kreeka natsionalistid vennaliku ja vastastikuste ovatsioonidega pikitud üksmeele Makedoonia põhjamises ning see oligi kõige ebameeldivam. Olime venelaste seltskonnas ning venelased käitusid kõigiti kamraadlikult. Seejärel sõideti Verginasse Philippos II hauakambrit külastama.

Philippos II (Aleksander Suure isa) hauakambri on muidugi ülisuurejoonelised, selle koha mõju ei suutnud rikkuda isegi lausvihm. Kuninglikes maa-alustes hauakambrites – igale kuninglikule kadunukesele oma hauakamber – on Aleksander Suure isa Philippos II ja ka Aleksander Suure pisipoja skelett ning kümneid kilosid kulda ja vääriskive kunstiteostena ja

kuninglike regaaliatena. Hauakambrid avati alles 1977/78. Philippos II kirstul oligi kuueteistharuline täht, mis on osaline Kreeka ja Makedoonia tülis.

Õhtusöök ja ööbimine nagu ikka laeval. Laeval oli kunstilise isetegevuse nn Kreeka õhtu – tüdrukud ja laeva meeskond laulsid ja tantsisid kreeka tantse jms. Lõpuks küsis üks kreeka sõber (jäägu see tuntud nimi siin välja kirjutamata), kas ma ei sooviks ehk tüdrukut. Ta oli kaua ja sügavalt solvunud, kui ma ei soovinud. Rasked kultuurivahed või mis?

Thessalonikis olid üleval ameerika filmi “Tallinn pimeduses” reklaamid. Natuke aega pärast konverentsi sai see ameerika kaanonite järgi tehtud pseudofilm (režii Robert Redford) Thessaloniki filmifestivalil kõrge auhinna.

Pühapäev, 14. november

Kreeka sõber on jätkuvalt solvunud.

Ööga on laev seilanud Athose neeme teisele poolele ja varavalges pöörab ta ümber, alustades Athose neemest aupaklikus kauguses poolringi selle kloostriiagi ümber. Meil on kaardid, me näeme kloostreid rannakaljudel, aga see on ka kõik.

Tegelikult oli meile lubatud, et konverents külastab Chalkidiki poolsaarel mõnda (või paari) kuulsat Athose kloostrit. Aga siis algas laveerimine: et Athose kloostrid on põhimõtteliselt täiesti suletud naistele ja erandiks nõusolekut kloostriiagilt ei saadud, siis leiti ettekääne kloostrite külastamisest loobuda tormise mere ja sildumiskeskuste näol (ainult meestele korraldatud külastusega kardeti solvata konverentsi naiskülastusi). Seda korvamatut kaotust üritati heastada ringsõiduga ümber Chalkidiki poolsaare, nii et me nägime kloostreid kaugelt ja parimal juhul veidi rohkem binoklitest. Ka Athose mäe (2033 m) lumine tipp pilvedes oli näha. Pärast seda on Chalkidiki omaette mõiste ka mulle ning Ateenast Frankfurdi suunas lahkudes jälgisin hoolega lennuki all merd ja kolmeharulise kahvli kujuga poolsaart, kanalit...

Laeval peeti lõpukõned. Mõnes neist nõuti tegusaid operatsioone, aga missugused need peaksid olema, jäi selgusetuks. Konrad Lubbert (rääkis jälle kreeka keeles) ütles muu hulgas, et saksa rahvas on nii Goethe kui ka Eichmanni rahvas. Soome esindaja kõneles Põhjala–Balti koostööst ja seda tunnustati aplausiga. Midagi olulist enam ei juhtunud, lubati resolutsiooniprojekti, aga see tuli alles enne õhtusööki.

Kultuuriprogrammi puudujääki üritati asendada maabumisega Skiathosel (kell 16–18), Egeuse mere Sporaadide arhipelaagi ühel suuremal saarel. Valitutele korraldati seal kloostri külastus, aga kuna laeval tüdrukust äraütlemise tõttu mina enam parimate seltskonda ei kuulunud, siis vantsisin ma tunnikese “pealinnas” ringi. Muidugi eksootika, pisilennukite maandumisrada, restoranikesed jne, aga kõige kohal tajun seletamatult suletuse ja sumbumise õhkkonda. Piltpostkaartide peal on kõik muidugi ilus ja helge. Aga ei tahaks siin elada.

Skiathosel oli ka väike kultuuriprogramm, kõvasti meigitud punastes rüüdes neiukesed tantsisid meile ja mindki viidi tantsule.

Laeval jagati välja konverentsi lõppkommünikee. See oli üldsõnaline ja hambutu, ainsad laused, mis selles dokumendis konverentsi organiseerijate taotlustele vastasid, väljendasid vastuseisu jõu kasutamisele või sellega ähvardamisele ja nentisid sanktsioonide poliitika ebatulemuslikkust.

Kapteni lahkumisõhtusöögil moodustasid kolm soomlast (rahvasaadik Heikki Ollila jt) ja kaks eestlast sõbraliku seltskonna – nagu nii tihti.

Esmaspäev, 14. november

Kell kuus hommikul pidi laev saabuma Pireuse sadamasse. Olin üleval mitu tundi enne seda, sissesõit tohtus Pireuse sadamasse oli fantastiline. Mitte üksnes lõpmata palju laevu ja lõunamaise mere varahommikune jahedus, vaid ka sadamasse sissesõidutee pikkus avaldas muljet. Nii vara oli liikvel vähe inimesi ja ma sain tüürimehega jutelda. "Jason" oli käinud pöördelistel aegadel ka Tallinnas, seda näitas laeva seilamiste merekaart.

Koduigatsus koos kõiksugu mõtetega kodust oli sama elav kui mitu korda Egeuse merel. Reidil tuli oodata kaua. Bussis Ateenasse istus minu kõrvale Kreeka kindral, kes ajas ikka oma liini, aga mitte sugugi nii pealetükkivalt kui oma konverentsikõnes.

Jäime härra Saatpaluga terveks esmaspäevaks Ateenasse (minul Caraveli hotellis jälle sama tuba 316 ikka veel konverentsi aja ja hinna sees). Oli väga ilus ilm, soe sügispäev (üle 20 kraadi) Ateenas. Oleksin sõitnud linnast välja mõnda kuulsat kloostrit vaatama, aga need (Dafni, Kaisarea) olid esmaspäeval külastajatele suletud. Niisiis veetsime päeva koos härra Saatpaluga Ateenas. Ja kuna härra Saatpaluga, siis ei puudunud ka seiklused.

Hommikupoolikul kella 11–12 vahel olin üksi kunstigaleriis, edasi koos Saatpaluga.

Saatpalule meeldisid väga kohanimed Ateena kaardil, eriti Lykavittos ja Votanikos. Lykavittose mäel me käisimegi ja laskusime sealt alla jalgsi mööda Lykavittose tänavat. Linna teises otsas tegime ringi ümber kreeka ja rooma agora ning tõusime Akropoliselt. Parthenoni ja Akropolis muuseumi käisime läbi täiesti põhjalikult ning härra Saatpalu omandas insenerliku kergusega vahetegemise dooria, joonia ja korintose sammaste vahel ega pidanud seda sugugi ülearuseks. Ka kreeka tähti õppis ta suure innuga ning oskas peagi oma imetuseks Saatpalu kirjutada kreeka tähtedega (mis pole küll ime, sest pea kõik tema nimes esinevad kreeka tähed on inseneridele matemaatikavalemitest tuttavad). Igal juhul oli temaga huvitav humanitaarkultuurist rääkida, kui me täies üksmeeles laskusime jalgsi Lykavittose mäelt linnaplaani järgi alla vanalinna, et käia ka halva kuulsusega Plaka linnaosas.

Alguses ei juhtunud midagi – lõpmatud tänavakaubitsejad ja lahtised letid kahtlase või vähem kahtlase turismikaubandusega. Aga siis tuli meil mõte vaadata sisse ühte baari. Kohe, kui me baarileiti taga istet olime võtnud, keerati välisuks kinni, paksud kardinad tõmmati ette, tagaruumist ujus välja kaks vana hoora, kes meile ligi tikkusid ja kohe drinki küsisid. Meie vastust ootamata segati meile meie nägemata mingi sodi kokku, mida mina küll maitsta ei julgenud, Saatpalu aga mekkis. Asi oli väga kahtlane ja mina panin ette kohe minema

minna. Selle peale esitati meile fantastiline arve, mida mina keeldusin maksmast, Saatpalu laskis rohkem kaubelda ja oli nõus maksma 20 dollarit (kahe peale). Saatpalu tahtis selle raha eest ikka midagi saada ja jõi oma ouzo ära. Arvan, et meil oleks olnud raskusi väljapääsemisega, aga ütlesin, et meie sõbrad muutuvad kindlasti juba rahutuks, sest me lubasime kümne minuti pärast baariuksest välja tulla. Rünnakud meile lakkasid, mõrrad keskendusid raha väljapressimisele. Saatpalu kui karastatud merekaru ei kaotanud närvi, ta tegi koguni paar joviaalset žesti ja viskas mahlakat nalja. Aga hingasime siiski kergendatult, kui jälle tänaval olime. Tulime jalgsi pika ringiga hotelli.

Aastaid hiljem (1997) kirjeldas Rein Veidemann Sõnumilehes, kuidas ta sattus Plakas täpselt samasugusesse olukorda, aga tema enesetunne pidi olema palju sandim, sest ta oli üksi.

Teisipäev, 16. november

Järgmisel päeval (sadas vihma) tegin üksi veel natuke kultuuriprogrammi: Bütsantsi muuseum (vaibad!) ja olümpiastaadion. Lennujaama sõitsime läbi liiklusummikute taksoga.

Tagasilend: Ateena–Frankfurt kell 13.50–15.55, Lufthansa, Frankfurt–Helsingi kell 16.55–20.25, Lufthansa, Helsingi–Tallinn öhtul 21.25–22.00, Estonian Air.

Kui lennuki all oli kanali ja sadamatega Chalkidiki, siis oli see täiesti äratuntav.

Frankfurdi lennujaamas kohtasime tuttavaid: Mart Nutt, Merle Krigul ja jurist Uno Lõhmus tulid Veneetsiast.

Järgmisel päeval selgus, et mu õnnetuseaimusega unenäod olid kodumaal tegelikkuses toimima hakanud just sel ajal. Hakkasin tegelema inimkaubanduse probleemiga Eestis: see hüdra seadis osavalt vörke juba kõige lähemate tuttavate ringis.

Märkused

1. Algu RiTo–s nr 10.

2. Vt ka Mati Hint. Albaania kurbus. – Päevaleht, 16. november 1993 (alapealkirjad “Punkrite maa”, “Kohaliku vaarao mälestusmärgid”, “Tirana”, “Hea meel, et hing sees”, “Ja kuidas läheb siis Albaania riigil?” – muljed Euroopa Nõukogu komitee väljasõiduistungilt septembris 1993; Soome rahvasaadiku Iris Hacklini foto punkritest).

Teadusinformatsioon kui teadmistepõhise ühiskonna nurgakivi

Jüri Järs (RiTo 11), Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu direktor

Teadus- ja tehnikainformatsiooni parema kättesaadavuse tagamiseks Eestis peaks riigi toetus teadusraamatukogudele olema kaks-kolm korda suurem.

Teadmistepõhise ühiskonna peamised arengujõud on haridus ja koolitus. Piiratud inim- ja loodusvarude tõttu ei saa Eestis lõputult viljeleda ressursimahukat tootmist ega loota madalate tootmiskulude kaudu saavutatavale konkurentsieelisele. Eesti arengu tagamiseks on ainult üks tee – püüelda teadmistel põhineva lisandväärtuse tootmise poole, pöörates üha suuremat tähelepanu haridusele, teadus- ja arendustegevusele ning tehnosiirdele. Teadmistepõhise majandusega riikides kulub uute toodete ja tehnoloogiate väljatöötamisele ehk tehnoloogilisele arendustegevusele ligikaudu kaks kolmandikku teadus- ja arendustegevuse kogumahust, Eestis vaid ligikaudu kümnendik.

Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni üks nurgakivi on ligipääs teadus- ja tehnikainformatsioonile, selle kvaliteet, ammendavus ja kättesaadavus, mille eest hoolitsemine on olnud teadusraamatukogude põhiülesanne juba nende loomisest alates. Kui veel kümmekond aastat tagasi peeti teadusraamatukogudes kõige tähtsamaks info- ja kommunikatsioonitehnoloogia arendamist ning integreeritud raamatukogusüsteemi, sealhulgas üldkasutatava elektronkataloogi ja bibliograafiliste andmebaaside loomist, siis nüüdseks on tulipunkti tõusnud infovajaduste ja infootsikäitumise uurimine, elektrooniliste inforessursside hankimine ja vahendamine ning infokirjaoskuse suurendamine.

Infokirjaoskuse all kõige laiemas tähenduses mõeldakse oskust leida, hinnata, organiseerida ja kasutada teavet. Sellest tuleneb ka teadusraamatukogu uus aktiivne roll õppetegevuses – erialainfo otsingukursuste teostamine ning veebipõhiste kaugkoolituskursuste väljatöötamine.

Tuumikuks ülikoolide raamatukogud

Eesti teadusraamatukogude konstruktiivne koostöö sai alguse juba 1970. aastail ning on tõusude ja mõõnadega kestnud enam kui 30 aastat. Kui raamatukogunduslike probleemide lahendamisega on suhteliselt hästi hakkama saadud, siis teadusraamatukogude tegevuse seadustamise ja riikliku rahastamise küsimused on hakanud lahenema alles viimaseil aastail. Selles osas kujunes uue etapi ajendiks kultuuriministeeriumi ja haridusministeeriumi ühistellimusel aastail 2000–2001 valminud Eesti teadusraamatukogude arengukava projekt, mille koostasid konsultatsioonifirmad PW Partners ja Rimess MRI koostöös raamatukogude esindajatega. Kuigi see projekt sai tugeva kriitika osaliseks, toodi selles olukorra analüüsi kõrval välja ka objektiivsed arengutendentsid ning juhiti tähelepanu teadusraamatukogusid käsitlevate õigusaktide ja riigi toetuse puudumisele riigi määratud ülesannete täitmiseks.

Eesti teadusraamatukogude tuumiku moodustavad avalik-õiguslike ülikoolide raamatukogud, mis kultuuri- ja haridusministri 1994. aasta 12. detsembri määrusest nr 19 “Teaduslike keskraamatukogude tegevuspõhimõtete ja loetelu kinnitamine” lähtudes

osutavad avalikku teenust kõigile infovajajale. Tegelikult oli nende raamatukogude tegevus 2001. aastani reguleeritud üksnes ülikoolisestest õigusaktidega ja nende finantseerimiseks eraldasid ülikoolid vahendeid niigi napist tasemeõpperahast. Seaduse tasemel on 1990. aastast alates reguleeritud ainult Eesti Rahvusraamatukogu tegevus teadusraamatukoguna. Ülikooliraamatukogude finantseerimisprobleemide lahendamise lihtsaima teena nähti arengukava projektis seadusandliku baasi ja riiklike mehhanismide loomist, mis haaraks järgmisi valdkondi:

- seadusandlikud määratlused teadusraamatukogude ülesannetest;
- seadusandlikud regulatsioonid vastava süsteemi rahastamiseks;
- toimiva komplekteerimisplaani väljatöötamine ja rakendamine;
- teadusraamatukogude elektroonilise võrgu edasiarendamine, riikliku finantseerimise kaasamine süsteemi arendamisse;
- pikaajalise riikliku finantseerimisplaani väljatöötamine ja seaduslikul alusel kinnitamine.

Kultuuriministeeriumi tollase kantsleri Margus Allikmaa aktiivse tegutsemise tagajärjel võttis teadusraamatukogude probleemide lahendamise, sealhulgas õigusaktide muudatuste ettevalmistamise ja algatamise enda peale haridusministeerium.

Sihtrühm ja ülesanded

Kolm aastat tagasi, 2002. aasta alg ul, jõustusi teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse muudatused, milles määratleti teadusraamatukogu ja arhiivraamatukogu mõiste ja ülesanded. Samas seaduses sätestati ka haridus- ja teadusministeeriumi ülesanded ning riigi kohustus finantseerida teadusinformatsiooni hankimist teadusraamatukogudele ja teavikute hankimist arhiivraamatukogudele haridus- ja teadusministeeriumi eelarve kaudu.

Haridus- ja teadusministri 2002. aasta 15. jaanuari määrusega nr 10 sätestati teadusraamatukogudele ja arhiivraamatukogudele esitatavad nõuded, nende nimetamise tingimused ja kord. Teadusraamatukogu peab vastama järgmistele nõuetele:

- teadusraamatukogu põhikirjaline või põhimääruseline ülesanne on teadus- ja arendustegevust toetava informatsiooni kogumine, töötlemine, säilitamine ja kättesaadavaks tegemine;
- teadusraamatukogu põhiteenus on avalik ja tasuta;
- teadusraamatukogu siht rühm on teadus- ja arendustegevusega tegelejad;
- teadusraamatukogus on olemas toimiv süsteem teadusinformatsiooni valikuks ning tingimused selle säilitamiseks ja kasutamiseks;
- teadusraamatukogu kogud on komplekteeritud kahes või enamas järgmistest teadusvaldkondadest: loodusteadused, tehnikateadused, arstiteadused, põllumajandusteadused, sotsiaalteadused, humanitaarteadused.

Arhiivraamatukogu (sisuliselt rahvusraamatukogu) peab vastama järgmistele nõuetele:

- arhiivraamatukogu põhikirjaline või põhimääruseline ülesanne on Eesti teaviku ja Eestit puudutava informatsiooni kogumine, töötlemine, säilitamine ja kättesaadavaks tegemine;
- arhiivraamatukogu kogud on avatud teadus- ja arendustegevusega tegelejaile;
- arhiivraamatukogu kogud on komplekteeritud sundekseplari seaduse kohaselt ja järelkomplekteerimise teel;
- arhiivraamatukogu kogude säilitamistingimused on vastavuses Vabariigi Valitsuse 1998. aasta 29. detsembri määrusega nr 308 kinnitatud "Arhiivieeskirjaga".

Taotlused vaatab läbi komisjon

Nii teadus- kui ka arhiivraamatukogud peavad tegelema teadustööga, avaldama oma tegevusest ülevaateid, koostama bibliograafilisi andmebaase, tutvustama teadus- ja arendusasutuste ning teadlaste tegevust, kirjeldama ja süstematiseerima oma kogusid Eestis kehtivate rahvusvaheliste standardite kohaselt ning kajastama neid Eesti raamatukogude ühises elektronkataloogis.

Teadusraamatukogu või arhiivraamatukogu nimetuse saamiseks peab raamatukogu omanik esitama haridus- ja teadusministeeriumile kirjaliku taotluse, millele lisatakse raamatukogu põhikiri või põhimäärus, arengukava, tegevusaruanded (ülevaated), finantsaruanne, eneseanalüüs ja muud dokumendid, mis kinnitavad raamatukogu vastavust kehtestatud nõuetele. Taotlused vaatab läbi haridus- ja teadusministri moodustatud komisjon, kuhu kuuluvad haridus- ja teadusministeeriumi, kultuuriministeeriumi, avalik-õiguslike ülikoolide, Eesti Teadlaste Liidu, Eesti Teaduste Akadeemia ning Teadus- ja Arendusnõukogu esindajad. Komisjon hindab raamatukogu vastavust esitatavatele nõuetele ja teeb ministrile ettepaneku teadusraamatukogu või arhiivraamatukogu nimetuse andmiseks või sellest keeldumiseks.

Teadusraamatukogud ja arhiivraamatukogud nimetab Vabariigi Valitsus haridusministri ettepanekul viieks aastaks. Valitsuse 2002. aasta 24. septembri korraldusega nr 625-k nimetati teadusraamatukogudeks Eesti Akadeemiline Raamatukogu, Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu, Tartu Ülikooli raamatukogu ja Tallinna Pedagoogikaülikooli raamatukogu ning arhiivraamatukogudeks – Eesti Akadeemiline Raamatukogu, Tartu Ülikooli raamatukogu ja Eesti Kirjandusmuuseumi arhiivraamatukogu. Kultuuriministeeriumi survele leidis lahenduse ka Eesti Akadeemilise Raamatukogu reorganiseerimise küsimus, mis oli olnud arutluse all juba mitu aastat. Esmalt viidi nimetatud raamatukogu üle haridus- ja teadusministeeriumi haldusalasse ning 2003. aasta 9. aprilli ühinemislepinguga moodustati TPÜ akadeemiline raamatukogu.

Seoses Tallinna Ülikooli moodustamisega, on selle raamatukogu nimi 2005. aasta märtsist alates Tallinna Ülikooli akadeemiline raamatukogu. 2004. aastal nimetati teadusraamatukoguks ka Eesti Põllumajandusülikooli raamatukogu. Seega on praegu Eestis neli nimetatud teadusraamatukogu, mis saavad riigieelarvest haridus- ja teadusministeeriumi kaudu lisaraha.

Lisaraha riigilt

Haridus- ja teadusministeerium on teadus- ja arhiivraamatukogudele komplekteerimisraha (miljonit krooni) eraldanud järgmiselt (vt tabelit).

Tabel. Teadus- ja arhiivraamatukogudele eraldatud komplekteerimisraha (miljonites kroonides)

	2003	2004	2005
Eesti Põllumajandusülikooli raamatukogu	–	0,8	1,1
Tallinna Ülikooli akadeemiline raamatukogu	5,0	3,9	2,5
Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu	3,4	4,5	6,6
Tartu Ülikooli raamatukogu	5,0	5,8	9,9
ELNET Konsortsium (ühishange)	8,5	12,7	16,3
Reserv	–	–	0,6
Teadusraamatukogud kokku:	21,9	27,7	37,0
Kirjandusmuuseumi arhiivraamatukogu	0,5	0,6	0,6
Tallinna Ülikooli akadeemiline raamatukogu	0,5	0,6	2,2
Tartu Ülikooli raamatukogu	0,5	0,6	0,7
Arhiivraamatukogud kokku:	1,5	1,8	3,5
Kõik kokku:	23,4	29,5	40,5

Mittetulundusühingule ELNET Konsortsium eraldati raha e-ajakirjade täistekst- ning bibliograafia- ja referaatandmebaaside ühishangeteks teadusraamatukogude vajadusi arvestades. 2005. aastal tegi haridus- ja teadusministeeriumi komisjon ettepaneku nimetada teadusraamatukogudeks ka Eesti Kunstiakadeemia ja Eesti Muusikaakadeemia raamatukogu, mille vajadusi arvestades loodi reserv 0,6 miljonit krooni.

Teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse järgi peaks haridus- ja teadusministeerium finantseerima teadusinformatsiooni hankimist ühtse komplekteerimiskava alusel. Asjaomase määruse projekt valmis 2002. aasta detsembris. Kahjuks tekkis 2003. aastal haridus- ja teadusministeeriumis määruse menetlemisel seisak, mistõttu ministri määrus nr 19 “Teadusraamatukogude ühtse komplekteerimiskava koostamise põhimõtted ja teadusraamatukogude teadusinformatsiooni ning arhiivraamatukogude rahvusteavikute hankimise finantseerimise taotlemise, taotluste läbivaatamise ning finantseerimise otsustamise kord” nägi ilmavalgust alles 29. märtsil 2004. Teadusraamatukogude riikliku

finantseerimise küsimustega on tõsiselt tegelnud ka avalik-õiguslike ülikoolide rektorite nõukogu. Aastail 2003–2004 oligi riikliku finantseerimise aluseks tegelikult avalik-õiguslike ülikoolide rektorite ning haridus- ja teadusministri poolt 2002. aastal allkirjastatud ühiste kavatsuste protokoll, mis pole küll loodetud mahus realiseerunud, kuid kokkuvõttes on teavikute ostusummasid märgatavalt suurendanud.

Muidugi esineb ka arengut pidurdavaid suundumusi, mis täiendava finantseerimise osaliselt alla neelavad. Nimelt hakkas 2004. aasta maist kehtima uus käibemaksuseadus, mille järgi tuleb trükitud ajakirjade ostu pealt maksta 5% ja elektrooniliste ressursside ostu pealt 18% käibemaksu. Aasta-aastalt kasvavad elektrooniliste ressursside kasutamise litsentsitasud ning trükitud raamatute ja ajakirjade hinnad. Näiteks 1999. aastal oli TTÜ raamatukogu ostetud eestikeelse raamatu keskmine hind 106 krooni ja 2003. aastal 158 krooni, ingliskeelsel raamatul vastavalt 646 krooni ja 1409 krooni. Seega kasvas aastail 1999–2003 TTÜ raamatukogu ostetud eestikeelse raamatu keskmine hind 1,5 ja ingliskeelse raamatu keskmine hind 2,2 korda. Kokkuvõttes tähendab see, et komplekteerimissummad peavad aastast aastasse kasvama juba ainult selleks, et raamatukogud saaksid olemasolevat komplekteerimistaset säilitada.

Ühtne komplekteerimiskava

Teadusraamatukogude tegevuse põhiküsimuste arutamiseks, komplekteerimise koordineerimiseks, lühi- ja pikaajaliste arengukavade ning ühisprojektide koostamiseks ning haridus- ja teadusministri ettepanekute tegemiseks moodustas minister 2002. aasta 11. detsembri käskkirjaga nr 1361 teadusraamatukogude nõukogu, kuhu kuuluvad valitsuse nimetatud teadusraamatukogude direktorid, Rahvusraamatukogu direktor, haridus- ja teadusministeeriumi ning kultuuriministeeriumi esindaja.

Nõukogu koosolekuil on arutatud ühtse komplekteerimiskava koostamist, finantseerimistaotluste ja kuluaruannete ühtlustamist, e-ressursside ühishanget ja teadusraamatukogude statistikat puudutavaid küsimusi. Haridus- ja teadusministeeriumi määruse puudumisest hoolimata asusid Eesti Akadeemiline Raamatukogu, TPÜ raamatukogu, TTÜ raamatukogu, TÜ raamatukogu ja Rahvusraamatukogu juba 2002. aasta detsembris koostama oma komplekteerimiskavu, lähtudes ühtlustatud põhimõttest. 2003. aasta 12. novembri koosolekul otsustas teadusraamatukogude nõukogu moodustada töörühma ühtse komplekteerimiskava koostamiseks ja vormistamiseks.

Ühtse komplekteerimiskava esimene versioon valmis 2004. aasta jaanuaris ning teadusraamatukogude nõukogu esitas selle haridus- ja teadusministeeriumile 16. veebruaril 2004. Komplekteerimiskava oli koostatud UDK teadusvaldkondade põhjal kahetasandilisena (põhiinformatsiooni tasand ja teadustööd toetav tasand RLG Conspectuse määratlustest lähtudes), sisaldas rohkem kui 200 UDK alajaotust ning hõlmas TPÜ akadeemilise raamatukogu, TTÜ raamatukogu, TÜ raamatukogu ja Rahvusraamatukogu komplekteerimisvaldkondi. Ühtse komplekteerimiskava koostamise eesmärk on kaardistada teadusraamatukogude komplekteerimisvaldkonnad ja –tasandid, vähendada mõistlikkuse piires dubleerimist ja kasutada piiratud rahalisi vahendeid Eesti teadus- ja arendustegevuse infovajadustest lähtudes võimalikult otstarbekalt.

Kava koostamine on pidev protsess – seda täiendatakse jooksvalt ning kord aastas esitatakse haridus- ja teadusministeeriumile uus versioon. 2005. aastal esitatud komplekteerimiskavasse on lisatud ka EPMÜ raamatukogu andmed. Nii lõppkasutajate kui ka raamatukogude huvides oleks otstarbekas nimetatud komplekteerimiskava edasi arendada – laiendada osalevate raamatukogude ringi ning lisada õppetööd ja selle juhendamist toetav komplekteerimistasand. Sellise teadus- ja erialaraamatukogude ühtse komplekteerimiskava koostamine ei tulene haridus- ja teadusministeeriumi regulatsioonidest ja see tuleks teostada raamatukogudevahelise koostööprojektina. Sellelaadse komplekteerimiskava koostamist pidas Eesti Raamatukoguhoidjate Ühingu juures tegutsev teadus- ja erialaraamatukogude direktorite ümarlaud vajalikuks juba 2002. aasta detsembris.

Arvestatav kvaliteediindikaator

Kuidas on riiklik finantseerimine mõjutanud teadusinformatsiooniga varustatust? Märgatavalt on kasvanud teadusraamatukogude hangitavate trükitud välisraamatute arv. Kõige rohkem on avardunud ligipääs elektroonilistele infovarudele. Esimene kord loodi ligipääs e-ajakirjade täistekstidele 1999. aastal. Samal aastal sai teoks ka esimene ühishange ELNET Konsortsiumi kaudu. Aastast 2000 osaleb ELNET Konsortsium Avatud Ühiskonna Instituudi (*Open Society Institute*) eIFL (*Electronic Information for Libraries*) projektis, mis on võimaldanud suhteliselt väikese tasu eest tunduvalt laiendada e-ressursside nomenklatuuri. 2004. aastal hankisid teadusraamatukogud ELNET Konsortsiumi kaudu ligipääsu kümnele e-ajakirjade pakatile (kokku üle 10 000 nimetuse ajakirju), seitsmele bibliograafia- ja referaatandmebaasile ning viiele muule pakatile (sõnastikud, teatmeteosed, faktiandmed).

Kõigis teadusraamatukogudes kokku oli 2004. aastal loodud ligipääs enam kui 15 000 e-ajakirja täistekstidele ja ligi 20 000 e-raamatule. E-ajakirjad moodustavad ligikaudu 90% ajakirjanimetuste koguarvust. Kahjuks tuleb e-ressurssidest otsingu tegemiseks kasutada mitmeid erinevaid kasutajaliideseid ja otsisüsteeme, mis pikendab otsingu tegemiseks kuluvat aega ning ebapiisava ettevalmistuse korral ei anna ammendavat tulemust. Selle puuduse korvamiseks on kavas luua teadusraamatukogude ühine infoportaal, mis võimaldab teha metaotsingut – otsida ühe kasutajaliidese kaudu üheaegselt kõigis e-ressurssides, millele on hangitud ligipääs.

Vaadeldes ühte tähtsamat rahvusvaheliselt aktsepteeritavat ülikooliraamatukogu kvaliteediindikaatorit – teavikute hankimise summat ühe üliõpilase kohta aastas-, võib öelda, et 2004. aastal on see summa 1999. aastaga võrreldes kasvanud ligikaudu 1,5 korda. Summa suuruselt jääme Soome ülikooliraamatukogudest maha 3–4 korda ja Põhja-Ameerika ülikooliraamatukogudest 7–8 korda, kuid Läti, Leedu ja Poola ülikooliraamatukogudega võrreldes ei ole olukord sugugi halb. Selleks, et tagada Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni rahuldav varustatus informatsiooniga, peaks riigi toetus olema siiski 2–3 korda suurem.

Parlamentarsed uudised

Piret Viljamaa (RiTo 9), Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Uudiste kokkuvõte välisriikide parlamentides toimunud 2004. aasta novembrist 2005. aasta aprillini.

Uudistest valiku tegemisel on kasutatud elektroonilisi infoallikaid: uudisteagentuuride BNS ja BBC ning meediaväljaannete elektroonilisi andmebaase, täistekstandmebaasi EBSCO ning parlamentide kodulehekülgedel leiduvaid materjale.

Gruusia

Veebruaris võttis Gruusia parlament vastu põhiseaduse parandused, mille kohaselt parlamendiliikmete arvu kärbitakse 235-lt 150-le. Parlamendi spiiker Nino Burdžanadze märkis istungil esinedes, et seadusandjate hulga piiramine on rahva tahe, mida väljendati 2003. aasta novembris toimunud referendumul. Seaduseparanduste kohaselt valitakse järgmine parlamendikoosseis 2008. aastal.

Interfax-BNS, 17.02.2005, "Gruusia parlament kärpis seadusandjate arvu".

Rühm Gruusia parlamendi liikmeid asutas ühenduse "Tugev Armee – Ühtne Gruusia", selle eesmärk on armee maine parandamine. Asutajate sõnul olevat ka Gruusia president Mihhail Saakašvili lubanud organisatsiooni lihtliikmeks astuda. Asutajad kavatsevad regulaarselt kohtuda sõjaväelastega, et nende probleemidega kursis olla ja võimaluse korral neid lahendada, ning külastada Iraaki, kus teenib ligikaudu 300 Gruusia rahuvalvajat.

Interfax-BNS, 12.02.2005, "Gruusias asutati armee mainet parandada sooviv ühendus".

Märtsis tegi Gruusia parlament ühel häälel avalduse, mille kohaselt kuulutatakse riigis asuvad Vene sõjaväebaasid ebaseaduslikuks, kui pooltel ei õnnestu nende väljaviimise tähtaja suhtes 15. maiks kokku leppida. Pärast 15. maid peab Gruusia juhtkond nõudma Vene poolelt baaside likvideerimist 2006. aasta 1. jaanuariks. Kui kõnelused jäävad tagajärjetuks, volitab parlament täitevviimuorganeid rakendama meetmeid Vene sõjaväelastele Gruusia viisade väljastamise lõpetamiseks.

Interfax-BNS, 10.03.2005, "Gruusia parlament võttis vastu Vene baase puudutava määruse".

BBC NEWS, 10.03.2005, "Georgia MPs oppose Russian troops". – <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/4338273.stm>

Hispaania

Hispaania parlament lükkas ülekaaluka häälteenamusega tagasi Baskimaa peaministri esitatud suveräänsuskava. Hispaania parlamendi ees esinedes väitis Baskimaa peaminister Joan Jose Ibarretxe, et Baskimaale suurema iseseisvuse andmine on ainus võimalus lõpetada

rohkem kui kolm aastakümnet kestnud vägivald. Baskimaa regionaalparlamendi heakskiidetud plaani kohaselt oleksid baskid saanud oma kohtusüsteemi ning õiguse määrata oma esindajaid rahvusvahelistesse organisatsioonidesse, ka Euroopa Liitu. Et plaani kohaselt oleks Baskimaal olnud eraldi kodakondsus, pidas suur osa hispaanlastest seda arvamusküsitluse põhjal Baskimaa eraldumiseks Hispaaniast, mille aga Hispaania põhiseadus keelab. Nn Ibarretxe plaani vastu hääletas 313 saadikut, 29 oli poolt ja kaks jäi erapooletuks.

Hispaania 17 autonoomset piirkonda said praeguse omavalitsuse 1979. aasta nn Guernica statuudiga.

AFP-BNS, 2.03. 02.2005, "Hispaania parlament lükkas Baskimaa autonoomiaplaani tagasi".

The Washington Post (EBSCO), 2.02.2005, "Spain Rejects Proposal On Basque Independence".
– <http://search.epnet.com/login.aspx?direct=true&db=nfh&an=WPT181065551205>

India

Märtsis võttis India parlament vastu seaduse, mis keelustab patenteeritud ravimite kopeerimise. Vaestes riikides muutsid geneerilised ravimid arstiabi kättesaadavaks, nüüd kardetakse, et näiteks aidsiravi muutub liialt kalliks. Indias toodetud geneeriliste ravimite eest maksis aidsihaige aastas 200 USA dollarit, originaalravimite eest maksab 15 000 dollarit. Parlament võttis vastu seaduse, et täita Maailma Kaubandusorganisatsiooni intellektuaalomandi õiguste kaitset reguleerivat intellektuaalomandi õiguste kaubandusaspektide kokkulepet. Siiani Indias patentidega seotud piiranguid polnud. Uue seaduse kohaselt tuleb patenteeritud ravimi tootmiseks taotleda litsentsi, mille pealt patendi omanikule makstakse autoritasu.

The Guardian, 23.03.2005, "Cheap Aids drugs under threat". –
<http://www.guardian.co.uk/international/story/0,,1443845,00.html>

Island

Märtsis arreteeriti Islandi parlamenti pildistanud ja visandeid joonistanud mees, keda politsei kahtlustas terrorismis. Kahtlusalust peeti kinni 12 tundi, kuni oli selgitatud, et tegemist oli Itaalia arhitektuuritudengist turisti Luigi Spositoga, kes tundis parlamendihoone vastu üksnes erialast huvi.

Iceland Review, 16.03.2005, "Protesting Arrest of Tourist". –
http://www.icelandreview.com/icelandreview/daily_news/?ew_news_onlyarea=content1&ew_news_onlyposition=8&cat_id=16567&ew_8_a_id=121952

Islandi parlament otsustas anda m ale eksmaailmameistrile Robert Fischerile Islandi kodakondsuse, et takistada tema väljaandmist Ameerika Ühendriikidele. Fischer arreteeriti Jaapanis 2004. aasta juulis, kui ta proovis aegunud passiga maalt lahkuda. Ühendriigid on Fischeri kuulutanud tagaotsitavaks, sest ta mängis Ameerika Ühendriikide sanktsioone eirates 1992. aastal Jugoslaavias matši Boriss Spasskiga.

Islandil on Fischeriga erilised sidemed, sest just seal võitis ta 1972. aastal male maailmameistrivõistlused, alistades NSV Liidu maletaja Boriss Spasski ning lõpetades sellega 35 aastat väldanud NSV Liidu ülemvõimu males.

Finance Custom Wire (EBSCO), 23.03.2005, "Icelandic Embassy to issue passport for Fischer before weekend".

– <http://search.epnet.com/login.aspx?direct=true&db=bwh&an=CX2005082W8528>

Jaapan

140 seadusandjat valmistavad ette seaduseelnõu nn suveajale ülemineku kohta. Seadus loodetakse vastu võtta kevadisel istungjärgul. Suveaja kehtestamist on ka varem mitmel korral kaalutud, kuid elanike vastuseisu tõttu on sellest seni loobutud. Suveaeg seostub jaapanlastel Teise maailmasõja järgse okupatsiooniga, sest 1948–1952 kehtestasid seal suveaja ameeriklased. Viimaste arvamusuuringute põhjal inimesed toetavad suveajale üleminekut. Seadusandjad loodavad valge aja pikenemisest miljonite USA dollarite suurust majanduslikku kasu ning positiivset mõju keskkonnale.

Kyodo News, 17.03.2005, "140 lawmakers to submit daylight saving time bill". – <http://www.japantoday.com/e/?content=news&cat=9&id=331055&display=all>

Toronto Star (EBSCO), 2.04.2005, "Japanese MPs pushing for more light". – <http://search.epnet.com/login.aspx?direct=true&db=nfh&an=6FP2939234625>

Leedu

Leedu seimi kantselei korraldusel on 2005. aasta jaanuarist parlamendi restoranis suitsetamine keelatud. Keelu algatasid seimi naisliikmed, kelle ettepanekut toetas mullu detsembris 80 saadikut 141-st. Eelmisel aastal jagati suitsetajate nurina tõttu restoran kaheks tsooniks – suitsetajatele ja mittersuitsetajatele. Nüüd on suitsuhimulistele eraldi ruum garderoobi juures.

BNS, 6.01.2005, "Leedu parlamendi restoranis kehtestati suitsetamiskeeld".

Makedoonia

Pärast seda, kui Makedoonia parlament oli 2004. aasta augustis vastu võtnud seaduse, mis annab albaanlastest vähemusele suuremad õigused, kogusid seaduse vastased allkirju, et korraldada seaduse tühistamiseks rahvahääletus. Nii Makedoonia valitsus kui ka Euroopa Liit taunisid opositsiooni algatatud rahvahääletust ning kutsusid rahvast üles selles mitte osalema. 2004. aasta novembris rahvahääletus toimus, kuid hääletamas käis ainult 26,3% hääleõiguslikest kodanikest. Hääletuse oleks saanud lugeda toimunuks, kui osavõtuprotsent oleks olnud üle 50.

BBC News, 8.11.2004, "Crucial poll fails in Macedonia". – <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/3989605.stm>

The Washington Post (EBSCO), 8.11.2004, "Macedonians Defeat Bid to Block Rights for Albanian Minority".

- <http://search.epnet.com/login.aspx?direct=true&db=nfh&an=WPT111500463504>

Moldova

Märtsis tunnistas Moldova konstitutsioonikohus 101 parlamenti valitud saadiku mandaadid kehtivaks, lükates tagasi kõik valimistulemuste kohta esitatud protestid. Kommunistlikul Parteil on parlamendi uues koosseisus 56, valimisliidul Demokraatlik Moldova 34 ja Kristlik-Demokraatlikul Rahvaparteil 11 esindajat.

Valimisliit Demokraatlik Moldova esitas kohtule kolm kaebust, nõudes valimistulemuste tühistamist nende väidetava võltsimise ning põhiseaduse, valimisseadustiku ja inimõiguste deklaratsiooni rikkumisega seoses. Valimisliidu hinnangul ei teinud võimud piisavalt jõupingutusi Transnistria elanike valimistel osalemise tagamiseks.

Lõplike valimistulemuste kohaselt sai Kommunistlik Partei 45,98%, tsentristlik valimisliit Demokraatlik Moldova 28,53% ning Kristlik-Demokraatlik Rahvapartei 9,07% häältest. Ülejäänud erakonnad ei ületanud kuueprotsendilist valimiskünnist. Valimistel osales 64,84% hääleõiguslikest kodanikest.

Interfax-BNS, 18.03.2005, "Moldova konstitutsioonikohus kinnitas uue parlamendikoosseisu".

Pakistan

Pakistani president Pervez Musharraf sai parlamendi mõlemalt kolt loa jääda riigi sõjaväe ülemjuhatajaks 2007. aastani, kuigi president oli varem teatanud, et ta astub vägede ülemjuhataja kohalt tagasi 2004. aasta lõpus. Vastav seadus võeti kiiresti vastu parlamendi alamkojas, kuid sai opositsiooni terava kriitika ja vastuseisu osaliseks ülemkojas. Debatid ülemkojas kestsid ligi nädal aega. Benazir Bhutto Pakistani Rahvapartei liikmed väitsid, et seadusemuudatus on põhiseadusega vastuolus. Valitsuspartei liikmete sõnul nõuavad seda riigi huvid, eriti Al-Qaeda-ohuga seoses.

BBC News, 1.11.2004, "Musharraf dual role bill passed". - http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/3971785.stm

Portugal

Veebruaris võitsid Portugali opositsioonilised sotsialistid ennetähtaegsetel valimistel parlamendis absoluutse enamuse. Selline sotsialistide edu oli esmakordne pärast Portugali demokraatia teele naasmist 1974. aastal. Endise keskkonnaministri Jose Socrates juhitud Sotsialistlik Partei võitis 230-kohalises parlamendis 121 kohta. Peaminister Pedro Santana Lopesi 2002. aastast võimul olevad paremtsentristlikud sotsiaaldemokraadid said parlamendis ainult 75 kohta. Valimiste osalusprotsent oli 65.

Novembris saatis riigi president Jorge Sampaio parlamendi laiali ning kuulutas välja erakorralised valimised, tuues põhjuseks valitsuse suutmatuse riigiasjade korraldamisel.

AFP-BNS, 21.02.2005, "Sotsialistid said Portugali valimistel seljavõidu".

Finance CustomWire (EBSCO), 23.02.2005, "Spain and Portugal: socialist triumphs tilt EU balance to the left".

- <http://search.epnet.com/login.aspx?direct=true&db=bwh&an=CX2005054W6894>

BBC News, 30.11.2004, "Portugal leader calls early poll". -

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/4056971.stm>

Prantsusmaa

Veebruaris hääletas Prantsusmaa parlamendi alamkoda 370 poolt- ja 180 vastuhäälega tööpäeva pikendamise poolt. Seadusemuudatus lubab erasektoris töötada kuni 48 tundi nädalas, s.o Euroopa Liidus kehtestatud piirini. Märtsis kiitis seaduse heaks ka Senat (350 poolt- ja 135 vastuhäält). Reformi toetajate sõnul kergendab uus kord ettevõtete olukorda ning võimaldab töötajail rohkem teenida. Vastased leiavad, et sellega kaotatakse uuesti lühem töönael, mille 2002. aastal oli kehtestanud sotsialistide valitsus. Avalikku sektorit, kus töötab ligi neljandik Prantsusmaa töötajast, seadusemuudatus ei puuduta.

International CustomWire (EBSCO), 9.02.2005, "French lower house of parliament votes to loosen 35-hour workweek".

- <http://search.epnet.com/login.aspx?direct=true&db=nfh&an=CX2005040W1612>

Finance CustomWire (EBSCO), 22.03.2005, "French parliament allows employers to lengthen 35-hour workweek".

- <http://search.epnet.com/login.aspx?direct=true&db=bwh&an=CX2005081U5755>

Märtsis kiitis Prantsusmaa Senat heaks seadusemuudatuse, mille kohaselt tõsteti naistel abiellumisea alampiir seniselt 15 eluaastalt 18-le. Seadusemuudatuse vajalikkust põhjendatakse laste õiguste kaitsega, peale selle soovitakse võidelda korraldatud abielude vastu, mis immigrantide seas on laialt levinud. Seni kehtinud vanuse alampiir on muutumatuna püsinud aastast 1804.

The Guardian, 30.03.2005, "France to scrap law that lets girls be married off at 15". -

<http://www.guardian.co.uk/international/story/0,1447708,00.html>

Prantsusmaa Senat kiitis heaks seaduse, mis annab lootusetult haigetele inimestele õiguse surra. Seaduse kohaselt võivad arstid lõpetada teadvusetus seisundis paranematute haigete kunstliku elushoidmise. Samuti lubab uus seadus patsientidel, kes soovivad oma ravi lõpetada, manustada valuvaigisteid, isegi kui see nende surma kiirendab. Mõned vasakpoolsed seadusandjad pooldasid eutanaasia seadustamist, kuid vastuvõetud seadus aktiivset sekkumist ei luba.

BBC News, 13.04.2005, "France adopts 'end of life' law". –
<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/4440027.stm>

Rumeenia

28. novembril toimusid Rumeenias parlamendivalimised ja presidendivalimiste esimene voor. Valimised võitnud sotsiaaldemokraate toetas 37% hääletanuist, opositsioonilist liberaalide ja demokraatide valimisliitu ligikaudu 32%. Kolmanda tulemuse saavutas paremäärmuslik Suur-Rumeenia Partei (ligi 14%) ja neljanda Rumeenia Ungarlaste Demokraatlik Liit (6%). Opositsioonis oleva liberaalide ja demokraatide valimisliidu liider Traian Basescu nõudis üldvalimiste kordamist, viidates elektroonilisele pettusele häälte lugemisel. Keskvalimiskomisjon lükkas taotluse tagasi.

BNS, 30.11.2004, "Rumeenia opositsioon nõuab kordusvalimisi".

BNS, 1.12.2004, "Rumeenia üldvalimised võitsid ekskommunistid".

Saksamaa

Bundesrat kiitis heaks seadusemuudatused, mis karmistavad rahvakogunemiste korda. Uue seaduse kohaselt saab keelata rahvakogunemised ja demonstratsioonid, mis võivad solvata Hitleri režiimi ohvrite tundeid. Keelatakse paremäärmuslaste rongkäigud natsismiaja kuritegudega seotud ajaloolistes kohtades, näiteks koonduslaagrite läheduses. Seadus näeb natside kuritegude avaliku õigustamise ja ülistamise eest ette kriminaalkaristuse, mis võib ulatuda trahvist kuni kolme aasta pikkuse vangistuseni. Siiani on Saksamaa valitsus olnud sõnavabaduse piiramisel väga ettevaatlik, viimase aasta jooksul on aga neonatside tegevus hoogustunud ja nende arv 15% kasvanud, ulatudes praegu 30 000-ni.

The Press and Information Office of the Federal Government, 21.03.2005,

"Laws amended to prevent neo-Nazi demonstrations near memorials". –
<http://www.bundesregierung.de/en/-,10001.805251/artikel/Laws-amended-to-prevent-neo-Na.htm>

Soome

2004. aasta novembris võttis Soome *Eduskunta* 128 poolt- ja 34 vastuhäälega vastu seaduse, mille kohaselt hakkavad aastail 1941–1947 sündinud töötud, kes on olnud peaaegu järjepanu töötä 1992. aasta 1. jaanuarist, saama töötä abiraha asemel pensioni, mis võrdub suuruselt rahvapensioni ja pensionitaotleja poolt 31. detsembriks 2004 väljateenitud pensionikindlustuse osaga. Sellist pensioni makstakse töötule 62-aastaseks saamiseni, pärast pensioniikka jõudmist on tal õigus saada vanaduspensioni. Seadusemuudatuse vajadust põhjendatakse sooviga aidata 1990. aastate majanduskriisi tõttu töötuks jäänud inimesi. Nende hulgas on palju üle 55-aastasi pensionieelikuid, kellel on väga raske tööd leida. Seadus jõustus 2005. aasta mais.

<http://www.eduskunta.fi>

<http://www.valtioneuvosto.fi/vn/liston/base.lsp?r=91651&k=fi&old=708>

<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2005/20050039>

Märtsis võttis Soome *Eduskunta* vastu uue puhkuseseaduse, mis muudab tööaasta eest saadava põhipuhkuse kasutamise paindlikumaks. Tööandja ja töötaja kokkuleppel võib töötaja 18 päevast pikema puhkuseosa kasutada talle sobival ajal ning viienda puhkusenädala ära kasutada hoopis lühemaid tööpäevi tehes. Seadusemuudatuse toetajad rõhutasid, et puhkuse lühendamine on võimalik ainult töötaja soovi korral. Seadus jõustus 2005. aasta aprillis.

Finlex, 24.03.2005, "Uusi vuosilomalaki voimaan 1.4.2005". –

<http://www.finlex.fi/fi/uutiset/?id=33>

Kaleva.plus, 4.03.2005, "Eduskunta hyväksyi uuden vuosilomalakiesityksen". –

<http://www.kaleva.fi/html/JTpage468206.html>

Suurbritannia

Lordide Koda lükkas tagasi kristlike erakoolide õpetajate ja lastevanemate taotluse taastada neis koolides laste füüsiline karistamine. Kristlike erakoolide õpilaste vanemad leidsid, et laste füüsilise karistamise keelustamine rikub nende inimõigusi, sest sellisel karistusmeetodil põhinev haridus on osa nende usust. Suurbritannia parlamendis leiti aga, et füüsilise karistamise institutsionaliseerimine ei ole kooskõlas laste õigustega. Varem on vastavasisulised taotlused tagasi lükanud ka kõrgemad kohtuinstantsid.

The Guardian, 24.02.2005, "Faith schools lose smacking battle". –

<http://education.guardian.co.uk/schools/story/0,,1424320,00.html>

Suurbritannia parlamenti on jõudnud vaidlus mustlaste ning Wiltshire' kohalike elanike vahel. Wiltshire'st valitud parlamendiliige James Gray tutvustas parlamendile 700 allkirjaga pöördumist, milles kohalikud elanikud protesteerivad mustlaste laagri vastu. 56 mustlast ostsid 2003. aastal umbes kolme aakri suuruse maatüki ning on rajanud sinna oma laagri, vedanud elektrijuhtmed ja paigaldanud veetorud. James Gray ja tema mõttekaaslaste sõnul tuleks mustlased minema ajada, sest nad ei järgi planeerimis- ja ehitusseadust.

BBC News, 2.03.2005, "Gypsy petition goes to Parliament". –

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/england/wiltshire/4310629.stm>

Märtsis kiitis Lordide Koda heaks palju poleemikat tekitanud terrorismivastase võitluse seaduse. Peaminister Tony Blair mõjutas seaduse vastuvõtmist, lubades, et seadusandjail jääb õigus seadust aasta jooksul parandada. Vaidlused seaduse heakskiitmisel kestsid 30 tundi. Seaduseelnõu tekst liikus neli korda kahe koja vahel edasi-tagasi. Uue seaduse kohaselt võib terrorismis kahtlustatavaid välismaalasi ja Suurbritannia kodanikke pidada ilma

kohtuotsuseta koduarestis, takistada neil teiste inimestega kokku saamast, jätta nad ilma kommunikatsioonivahendeist, nõuda passi loovutamist jms. Vajadust selliste meetmete järele põhjendatakse kõrgendatud terrorismiohu ja asjaoluga, et luureandmed (pealtkuulamine) pole kohtus asitõendeina sobivad. Seaduse kritiseerijad leiavad, et uus kord rikub kodanikuõigusi, sest õigus võtta inimeselt vabadus antakse poliitikute, mitte kohtuinstantsi kätte.

BBC News, 11.03.2005, "Government's terror bill passed". – http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/4341269.stm

BBC News, 12.03.2005, "Q&A: Terror law row explained". – http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/4288407.stm

Šotimaa

Mõned Šotimaa parlamendi liikmed on võtnud südameasjaks 11. sajandil elanud Šoti kuninga Macbethi hea nime kaitsmise. Nende väitel polnud Macbeth mitte auahne ja külmavereline mõrvar, nagu teda on kujutanud William Shakespeare, vaid rahumeelse maa hinnatud kuningas. Šoti parlamendiliikme Alex Johnstone'i sõnul peeti Macbethi heaks kuningaks, kes sõjaajal ühendas kuningriigi ning toetas kristlust. 20 parlamendiliiget on alla kirjutanud ettepanekule tähistada 2005. aastal Macbethi 1000. sünniaastat. Nad soovivad luua Šotimaa kirdeosas Macbethile pühendatud turismikeskuse.

The Times (EBSCO), 3.02.2005, "Is this a murderous villain I see before me? No, it's a cuddly, peace-loving king". – <http://search.epnet.com/login.aspx?direct=true&db=nfh&an=7EH4186984921>

Taani

Taani ennetähtaegsed parlamendivalimised võitis senine paremtsentrismlik valitsuskoalitsioon eesotsas peaminister Anders Fogh Rasmusseniga. 2001. aastal võimule tulnud Rasmusseni liberaal-konservatiivne koalitsioon võitis 54% häältest, vasaktsentrismlik opositsioon 46%. Lühikese valimiskampaania peateema oli immigratsioon, mis on 2002. aastal vastuvõetud seaduste tõttu oluliselt vähenenud. Valimiskampaania ajal hoiatas Rasmussen, et opositsiooniliste sotsiaaldemokraatide võit lõdvendaks Taani asüülipoliitikat ja tooks kaasa immigratsiooni suurenemise. Populaarseks osutusid ka Rasmusseni maksukärped.

Liberaalide, konservatiivide ja paremäärmusliku Taani Rahvapartei (DPP) koalitsioonil on pärast valimisi 179-kohalises *Folketing*'is 95 kohta (seni 94). Taani neli vasakparteid – Sotsiaaldemokraatlik Partei, Radikaalne Partei, Sotsialistlik Rahvapartei ja Ühtsuse Nimekiri – said kokku 80 saadikukohta. Peaaegu kogu eelmise sajandi Taani poliitikas domineerinud sotsiaaldemokraadid kaotasid valimistel viis kohta.

Reuters-AFP-BNS, 9.02.2005, "Taani üldvalimised võitis oodatult senine valitsuskoalitsioon". – http://www.ipu.org/parline-e/reports/2087_E.htm

Tšehhi

Novembris kiitis Tšehhi Senat heaks seaduse, mille kohaselt vahetavad Tšehhi Vabariik ja Saksamaa Liitvabariik 3000 ruutmeetrit maad, mis on vajalik Rozvadovi maantee ehitamiseks. Piiriäärse silla ehitamisel nihkuvad veidi mõlema riigi piirid. Piiride nihkumine ei toonud kaasa kinnisvaravahetuse ega elanike liikumist. Seadus jõustus detsembris, kui selle oli allkirjastanud president Václav Klaus. 2003. ja 2004. aastal toimusid muutused ka Tšehhi–Austria piiril seoses piiri demarkeerivate jõesängide muutumisega.

Finance CustomWire (EBSCO), 6.12.2004, "Czech President signs law on exchange of Czech, German border territory".

– <http://search.epnet.com/login.aspx?direct=true&db=bwh&an=CX2004341H3264>

Tšehhi peaminister Stanislav Gross võitis parlamendis toimunud usaldushääletuse. Umbusalduse avaldamise poolt hääletas 78, vastu oli 76 ning hääletamises ei osalenud 44 parlamendiliiget. Umbusalduse avaldamiseks on Tšehhi seaduste kohaselt vaja parlamendiliikmete lihthälteenamust, s.o 101 häält. Valitsuskriisi süvendas vasaktsentristlik koalitsioonipartner Kristlikud Demokraadid, mille liikmed lahkusid protestiks saalist. Peaministrit süüdistatakse ebaseaduslikes majandustehingutes, skandaal on kestnud juba mitu kuud. Opositsiooniliste kommunistide toel usaldushääletusest välja tulnud peaminister juhib edasi vähemusvalitsust, peaminister on avaldanud valmisolekut tagasi astuda.

BBC News, 1.04.2005, "Czech PM survives parliament vote". – <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/4399841.stm>

Todayonline.com, 1.04.2005, "Czech PM survives no-confidence vote after Communists abstain".

Türgi

Märtsis andis Türgi parlament amnestia tuhandele kõrgkoolist välja heidetud üliõpilastele, sealhulgas islami pearätiku kandmise keelu rikkumise eest eksmatrikuleeritud naisüliõpilastele. Amnestia lubab pärast 2000. aasta juunit välja heidetud üliõpilastel õpinguid jätkata. Amnestia kritiseerijate sõnul on tegemist valitsuspartei katsega konservatiivsetele valijatele järeleandmisi teha. Ametnike sõnul peavad pearäti kandmist jätkavad naisüliõpilased uuesti lahkuma.

The Australian (EBSCO), 2.03.2005, "Amnesty for Turkish students". – <http://search.epnet.com/login.aspx?direct=true&db=nfh&an=200503021024286241>

Venemaa

Detsembris andis Venemaa Föderatsiooninõukogu spiiker Sergei Mironov parlamendiliikmetele riigihümni selgeksõppimiseks aega kolm päeva. Mironovi sõnul soovis ta, et parlamendiliikmed laulaksid hümnit aasta viimasel istungil. Praeguse hümnit sõnu aetakse tihti segi varasema, NSV Liidu hümnit sõnadega, sest hümnit viis on sama. Sõnade

autor Sergei Mihhalkov muutis vana hümni sõnu vähe, enam ei mainita kommunistlikku parteid, Vladimir Leninit ega NSV Liitu. Hümn pole sellisel kujul kõigile vastuvõetav, näiteks on mõned liberaalsed parlamendiliikmed hümni mängimisel protestiks istuma jäänud.

BBC News, 24.12.2004, "Russian MPs told to learn anthem". – <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/4123771.stm>

Venemaa Riigiduum ei toetanud Venemaa Liberaaldemokraatliku Partei fraktsiooni liikme Aleksei Mitrofanovi terrorismivastase võitluse seaduse muutmise eelnõu, mis oleks terroristide perekondadele seadnud rahalise kompensatsiooni kohustuse. Seaduseelnõu vajanuks vastuvõtmiseks vähemalt 226 poolthäält, sai aga 64 poolt- ja 95 vastuhäält. Eelnõu autori arvates sunniks hirm, et terroristi purustused tuleb perekonnal kinni maksta, pereliikmeid tegema kõike, et terrorist kuritegelikust tegevusest loobuks. Venemaa valitsus ei toetanud eelnõu tsiviilkoodeksiga vastuolule viidates.

Утро: ежедневная электронная газета, 14.01.2005, "Семью террориста оставили в покое" – <http://www.utro.ru/articles/2005/01/14/396316.shtml>

Veebruaris võttis Venemaa Riigiduum esimesel lugemisel 325 häälega vastu seaduse, mille kohaselt võib Venemaa teha ennetavaid lööke terroristide baaside vastu. Märtsis kiitis seaduse heaks ka Föderatsiooninõukogu. Seadus annab Venemaa relvajõududele õiguse osaleda terroristidevastastes operatsioonides. Seadus kuulus kolmest seaduseelnõust koosnevasse nn terrorismivastasesse paketti, mida hakati koostama pärast Beslani pantvangidraamat. Venemaa välisministeeriumi teatel rakendatakse sõjalist jõudu ainult otsese ohu korral viimase vahendina.

AP-Interfax – BNS, 3.02.2005, "Moskva selgitas ennetavate löökide kasutamist terroritõrjes".

MosNews, 2.02.2005, "Russian Duma Approves Use of Military Forces in Internal Conflicts". – <http://www.mosnews.com/news/2005/02/02/armedforces.shtml>

The Russia Journal, 16.03.2005, "MPs pass bill on Armed Forces for fighting terrorism". – <http://www.russiajournal.com/news/cnews-article.shtml?nd=47714>

Veebruaris kukkus Venemaa Riigiduumas läbi katse avaldada valitsusele umbusaldust. Umbusaldushääletuse algatasid kommunistid, kes pole rahul sotsiaalreformiga. Valitsusele umbusalduse avaldamise poolt oli 112 parlamendiliiget, vaja oleks olnud 226 häält. Umbusalduse avaldamise vastu hääletas ainult 20 parlamendiliiget, enamik jättis hääletamata. Peaminister Mihhail Fradkov lubas Riigiduumas esinedes, et valitsus püüab edaspidi vigu parandada.

BBC News, 9.02.2005, "Russia no confidence vote fails". – <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/4250529.stm>

Autoritest

Olav Aarna, Riigikogu liige

Sündinud 1942 Tallinnas. *Haridus*: automaatika ja telemehaanika, Tallinna Polütehniline Instituut 1965; Stockholmi Kuninglik Tehnikaülikool 1975–76; tehnikateaduste doktor 1986, Harkivi Raadiotehnika Instituut. Eesti Teaduste Akadeemia akadeemik 1990, Soome-Rootsi Inseneriteaduste Akadeemia välisliige 1991, Tampere Tehnikaülikooli audoktor 1996. *Töö*: Tallinna Tehnikaülikool 1965–2002; professor 1987–2002, automaatikateedri juhataja 1983–91, rektor 1991–2000; Colorado ülikooli külalisprofessor 1989; *Estonian Business School* i rektor 2000–03; X Riigikogu liige 2003–, kultuurikomisjoni esimees. *Ühendused*: Ühendus Vabariigi Eest – Res Publica; Eesti Euroopa Liikumine 1997–; Eesti Haridusfoorum 1999–.

Tiina Annus, Poliitikauuringute Keskuse Praxis hariduspoliitika programmi direktor

Sündinud 1948 Elvas. *Haridus*: majandusküberneetik, Tartu Riiklik Ülikool 1972; täiendanud end lühikursustel Torinos 2001 ILO koolituskeskuses ja 1996–2002 Euroopa Koolitusfondis (kutsehariduse seirekeskuste juhtidele) ning 1998 ja 2000 Dublinis *FAS International* is. *Töö*: AS Emori projektijuht 1991–96; Kutsehariduse ja Tööhõive Seirekeskuse juhataja 1996–2002; Haridusministeeriumi nõunik 2000–02; Poliitikauuringute Keskuse Praxis hariduspoliitika programmi direktor 2002–.

Eiki Berg, Tartu Ülikooli rahvusvaheliste suhete teooria korraline professor

Sündinud 1970 Tartus. *Haridus*: geograaf, Tartu Ülikool 1993; täiendanud end Uppsalas 1992, Århusis 1996–98 ja Oslos 1997–98; filosoofiadoktor geograafia alal 1999. *Töö*: Eesti Rahva Muuseum ja Eesti Kõrgem Kommertsikool 1993–95; Eesti Diplomaatide Kooli külalislektor 1997 ja 1998; X Riigikogu liige 2003–04; Tartu Ülikool 1996–2003 ja 2004–: lektor, politoloogia osakonna juhataja, sotsiaalteaduskonna prodekaan 2001–03, rahvusvaheliste suhete teooria korraline professor 2004–. *Ühendused*: Välis-Eesti Uuringute Keskuse nõukogu 1996–; Eesti Teadusfondi sotsiaalteaduste ekspertkomisjon 2001–03; Tartu Ülikooli nõukogu 2001–03; ECPR *Standing Group on International Relations*, korraldav komitee 2001–; Peipsi Koostöö Keskuse nõuandev kogu 2001–.

Mike Buckley, Suurbritannia Töö- ja Pensioniministeeriumi vanemnõunik

Sündinud 1954. *Haridus*: keemia ja füüsika, Liverpool College 1972. *Töö*: Suurbritannia Haridus- ja Tööhõiveministeeriumi soolise võrdõiguslikkuse osakonna juhataja 1995–97 ja puudega inimeste uue alguse projekti juht 1997–99; Suurbritannia Töö- ja Pensioniministeeriumi puudega inimeste tööhõive poliitika osakonna juhataja 1999–2001, tervishoiu, puude ja tööstrateegia osakonna juhataja 2001–03, tööandjate kohustusliku kindlustuse osakonna juhataja asetäitja 2003, vanemnõunik 2003–; Eesti Sotsiaalministeeriumi nõunik 2003–04.

Anna Gramberg, Tartu Vabatahtlike Keskuse koordinaator

Sündinud 1979 Tallinnas. *Haridus*: psühholoogiabakalaureus, Tartu Ülikool 2003; politoloogia magistriõpe, Tallinna Ülikool 2004–. *Töö*: Tartu Vabatahtlike Keskuse juhatuse liige, koordinaator 2002–; Eesti Teadusfondi assistent 2003–04; Tartu Ülikooli psühholoogiaosakonna projektijuht 2003–04; Peipsi Koostöö Keskuse projektijuht 2002–04. *Ühendused*: Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlaua esinduskogu 2003–04.

Kristina Hallik, Põhjamaade Ministrite Nõukogu Eesti esinduse avalike suhete nõunik

Sündinud 1977 Venemaal Vorkutas. *Haridus*: sotsiaalteaduste bakalaureus 2000, sotsiaalteaduste magister 2003, Tallinna Tehnikaülikool. *Töö*: Harju Maavalitsuse õigusosakonna peaspetsialist 1999–2000; Põhjamaade Ministrite Nõukogu Eesti esinduse avalike suhete nõunik 2000–.

Mati Hint, VII Riigikogu liige, Tallinna Ülikooli emeriitprofessor

Sündinud 1937 Tartus. *Haridus*: eesti filoloog, Tartu Riiklik Ülikool 1963; filoloogiakandidaat 1971, Eesti NSV Teaduste Akadeemia; *dr phil* 1997, Helsingi Ülikool. *Töö*: Keele ja Kirjanduse Instituudi teadur 1966–75;

Tallinna Pedagoogikaülikooli eesti keele õppetooli õppejõud: dotsent 1980–92, professor 1993–, 1995–2000 õppetooli juhataja. Eestimaa Rahvarinde eestseisus 1988–92; VII Riigikogu liige 1992–95. *Ühendused*: *Suomalais-ugrilainen Seura* ja *Kalevalaseura* välisliige; Soome Kirjanduse Seltsi k-liige; *Societas Uralo-Altaica* ning *Societas Linguistica Europaea* liige.

Jaanka Hämmäl, Emori sotsioloog

Sündinud 1980 Tartus. *Haridus*: sotsioloogiabakalaureus, Tartu Ülikool 2002; sotsioloogiamagister, Kesk-Euroopa Ülikool 2003. *Töö*: TNS Emori projektijuht 2003–. *Ühendused*: üliõpilaskorporatsioon Amicitia.

Eveli Illing, Poliitikauuringute Keskuse Praxis ekspert

Sündinud 1977 Põlvamaal. *Haridus*: avaliku halduse bakalaureus 1999, avaliku halduse ja sotsiaalpoliitika magister 2003, Tartu Ülikool; *Katholieke Universiteit Leuven* (Belgia), Euroopa Poliitika Instituut, Wittenbergi ülikool, Ohio, USA 1998. *Töö*: Tartu Ülikooli avaliku halduse ja sotsiaalpoliitika osakonna assistent 1999; Välisministeeriumi poliitikaosakonna 1A büroo 2000; Õiguskantsleri Kantslei õiguskantsleri nõunik-abi 2001–02; Poliitikauuringute Keskuse Praxis projektijuht 2002–05. *Ühendused*: Eesti Naisüliõpilaste Selts.

Jüri Järs, Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu direktor

Sündinud 1951 Tallinnas. *Haridus*: raamatukogundus ja bibliograafia, Vilde-nim Tallinna Pedagoogiline Instituut 1976. *Töö*: Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu, peamiselt infotehnoloogia arendamisega seotud ametikohtadel, direktor 1999–. Eesti rahvaraamatukogude infosüsteemi loomise projekti juht 1996–2001. *Ühendused*: Eesti Raamatukoguhoidjate Ühing ; IATUL (*International Association of Technological University Libraries*); ELAG (*European Library Automation Group*); ISUA (*International CDS / ISIS Users Association*).

Martin Kaasik, Tallinna Laagna gümnaasiumi direktor

Sündinud 1949 Järvamaal. *Haridus*: autotranspordi eksploatatsiooni tehnik, Tallinna Kõrgem Tehnikakool 1968; kehalise kasvatuse õpetaja, Tallinna Pedagoogiline Instituut 1975. *Töö*: Jüri gümnaasiumi õpetaja 1986–89 ja direktor 1989–2004; Tallinna Laagna gümnaasiumi direktor 2004–. *Ühendused*: Eesti Koolijuhtide Ühenduse juhatuse esimees; Euroopa Koolijuhtide Assotsiatsiooni (ESHA) nõukogu; Rahvusvahelise Koolijuhtide Konföderatsiooni (ICP) nõukogu; Tallinna Ülikooli kuratoorium; Tallinna Ülikooli avatud ülikooli nõukogu; Eesti Haridusfoorumi juhttoimkond; PISA programmi Eesti juhtkomitee.

Leif Kalev, Tallinna Ülikooli riigiteaduste osakonna õiguspoliitika assistent

Sündinud 1976 Tallinnas. *Haridus*: avaliku halduse ja politoloogia bakalaureus 1999, sotsioloogiamagister 2002 (*cum laude*), sotsioloogia doktoriõpe 2002–, Tartu Ülikool; politoloogia doktoriõpe 1999–, Helsingi Ülikool. *Töö*: Tallinna Ülikooli projektijuht 2001–, sotsiaalteaduskonna riigiteaduste osakonna õiguspoliitika assistent, õiguse ja majanduse lektoraadi juhataja 2002–. *Ühendused*: Tartu Ülikooli Üliõpilasesinduse esimees 1997–98; Eesti Üliõpilaskondade Liidu juhatuse esimees 1998–99 ja 2000, aseesimees 1998, 1999 ja 2001, avaliku poliitika tegevjuht 1999–2001; Eesti Sotsioloogide Liidu president 2002–; MTÜ Roheline Kogukond juhatus 2003–; Nõmme Tee Selts 2005–.

Tunne Kelam, Euroopa Parlamendi liige

Sündinud 1936 Valgamaal. *Haridus*: ajaloolane, Tartu Riiklik Ülikool 1959. *Töö*: Riiklik Keskarhiiv 1959–65; Eesti Nõukogude Entsüklopeedia vanemteadustoimetaja 1965–75; Kreutzwaldi-nim ENSV Riikliku Raamatukogu vanembibliograaf 1976–79; ajakirja Akadeemia esindaja Tallinnas 1988–90; Eesti Kongressi liige 1990–92; Eesti Komitee esimees 1990–92; VII, VIII, IX ja X Riigikogu liige (aseesimees 1992–2003); Euroopa Parlamendi liige 2004–. Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee Eesti delegatsioon 1992–2000; Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee asepresident 1994–95; Parlamentidevahelise Liidu (IPU) Eesti delegatsiooni juht 1992–95. *Ühendused*: Isamaaliit; Eesti Rahvusliku Sõltumatuse Partei (ERSP) asutajaid 1988 ja esimees 1993–95; Eesti Vabariigi Kodanike Komiteede liikumise algatajaid (1989–91 kodanike peakomitee esimees); Põhiseaduse Assamblee 1991–92; *International Policy Forum* 'i direktorite nõukogu 1991; Eesti

Skautide Ühingu peavanem 1996–; Inimõiguste Instituudi juhatus 1997–; Kistler-Ritso Fondi juhatus 1998–; MTÜ Eesti Euroopa Liikumine juhatuse aseesimees 1998–.

Reesi Lepa, Poliitikauuringute Keskuse Praxis ekspert

Sündinud 1976 Tartus. *Haridus:* politoloogiabakalaureus 1999, politoloogiamagister 2003, Tartu Ülikool. Täiendusõpingud: Oslo ülikooli politoloogia instituut 1999; *London School of Economic and Political Science* 2000. *Töö:* Kaitseministeerium 1997, 1998; Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonna politoloogia osakonna assistent 2000–01; Riigikantselei peaministri büroo ajutine nõunik 2000, 2001; Sisekaitseakadeemia koosseisuväline politoloogia lektor 2001–02; SA Eesti Õiguskeskuse konsultant 2000–03; Haridus- ja Teadusministeeriumi teadustalituse peaekspert 2003–; Poliitikauuringute Keskuse Praxis projekti peaekspert 2004. *Ühendused:* Eesti Naisüliõpilaste Selts; Rahvusvaheliste Suhete Ring; Tartu Ülikooli Üliõpilasesindus 1999–.

Tea Nõmmann, Turu Åbo Akademi doktorant

Sündinud 1971 Tallinnas. *Haridus:* tootmise ökonomika ja juhtimine, Tallinna Tehnikaülikool 1993; rahvusvaheliste suhete ja keskkonnapoliitika magister, Columbia Ülikool, USA, 1995; Soome Åbo Akademi avaliku halduse doktoriõpe 2004–. *Töö:* Concordia Rahvusvahelise Ülikooli õppejõud 1995–2002; Poliitikauuringute Keskuse Praxis projekti juht 2000–01; majandus- ja kommunikatsiooniministri nõunik 2001–02; Läänemere Linnade Liidu (UBC) keskkonnakomisjoni projekti juht 2001–04 (Turus).

Katre Pall, Sotsiaalministeeriumi hüvitiste ja toetuste poliitika juht

Sündinud 1970 Tartus. *Haridus:* sotsioloogiabakalaureus, Tartu Ülikool 1993; magister, Kesk-Euroopa Ülikooli Praha Kolledž 1994; doktoriõpe, Tartu Ülikooli sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika osakond 2001–. *Töö:* Age Reklaam, Saatchi & Saatchi, Age Com uuringute juht 1995–2003; Sotsiaalministeeriumi sotsiaalkindlustuse ja toetuste osakonna spetsialist 2003, sotsiaalkindlustuse osakonna nõunik 2004–05 ning hüvitiste ja toetuste poliitika juht 2005–.

Aigars Petersons, Läti seimi liige

Sündinud 1959 Riias. *Haridus:* lastekirurg, Riia Meditsiiniinstituut 1984; meditsiindoktor 1991. *Töö:* Riia Stradinši ülikooli lastekirurgia osakonna assistent 1984–97, professor 1999–; Läti seimi liige 2002–; Balti Assamblee Läti delegatsiooni juht 2005–. *Ühendused:* Uus Ajastu.

Janno Reiljan, Riigikogu liige, Tartu Ülikooli välismajanduse erakorraline professor

Sündinud 1951 Võrumaal. *Haridus:* majandusküberneetik, Tartu Riiklik Ülikool 1975 (*cum laude*); majanduskandidaat 1980, Moskva Riiklik 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 erakorraline professor 1999–; IX ja X Riigikogu liige 1999–. *Ühendused:* Eestimaa Rahvaliid; Eesti Majandusteaduse Selts; korp! Fraternitas Liviensis.

Mailis Reps, haridus- ja teadusminister

Sündinud 1975 Tallinnas. *Haridus:* õigusteadus, Akadeemia Nord 1998 (*cum laude*); sotsiaalteadused, Kalamazoo Kolledž, Michigan, USA, 1997 (*cum laude*); õigusteadus, Kesk-Euroopa Ülikool, Budapest, 1999 (*cum laude*); Euroopa avalikud suhted, Maastrichti ülikool ja Euroopa Halduskorralduse Instituut, 2000 (*cum laude*); doktoriõpe 2001–, Uppsala ülikool. *Töö:* Euroopa Komisjon, Brüssel, halduse ja personali direktoraat 2000–01; Akadeemia Nord rahvusvahelise avaliku õiguse ja Riia Kõrgema Õigusteaduse Kooli rahvusvahelise avaliku õiguse ja võrdleva konstitutsioonilise õiguse lektor 2000–; haridus- ja teadusminister 2002–03 ja 2005–; X Riigikogu liige 2003–. *Ühendused:* Eesti Keskerakond, Eesti Juristide Liit.

Viive-Riina Ruus, Tallinna Ülikooli emeriitprofessor

Sündinud 1936 Tallinnas. *Haridus*: eesti filoloog 1960, pedagoogikaaspirantuur 1968–70, Tartu Riiklik Ülikool; pedagoogikakandidaat 1982, Tartu Riiklik Ülikool, PhD. *Töö*: Märjamaa, Tallinna 46. ja 7. keskkooli emakeele ja kirjanduse õpetaja 1960–68; Pedagoogika Teadusliku Uurimise Instituudi teadur 1970–88; valitsuse hariduskonsultant 1988–89; Eesti Hariduse Arenduskeskuse dotsent 1989–90; Haridusministeeriumi hariduspoliitika osakonna juhataja kt 1995; Tallinna Ülikooli teadur 1991–95, koolipedagoogika õppetooli dotsent 1995–97, korraline professor 1997–2002, emeriitprofessor 2002 –. *Ühendused*: Eesti Haridusfoorumi asutajaliige 1995.

Helle Ruusing, Riigikogu Kantselei infotalituse infonõunik

Sündinud 1966 Viljandimaal. *Haridus*: ajaloolane, Tartu Riiklik Ülikool 1989. Täiendanud end *Bundestag'* is (Saksamaa Liidupäeva rahvusvaheline programm, *Bundestag'* i saadiku büroo) ja Bonni ülikoolis (politoloogia) 1997–98. *Töö*: Kehra keskkooli ajaloo- ja kodanikuõpetuse õpetaja 1990–97; Riigikogu Kantselei pressi- ja infoosakonna infotalituse konsultant 1997–98 ja infonõunik 1998–; Riigikogu Toimetiste peatoimetaja 2005–.

Rein Ruutsoo, Tallinna Ülikooli riigiteaduste osakonna poliitikateooria professor

Sündinud 1947 Tallinnas. *Haridus*: ajaloolane (filosoofia ajalugu), Tartu Riiklik Ülikool 1971; filosoofiakandidaat 1978 (Riia). *Töö*: ENSV Teaduste Akadeemia Ajaloo Instituudi aspirant ja nooremteadur 1971–83; Eesti Rahvusraamatukogu 1983–88; Eesti Komitee liige 1990; Põhiseaduse Assamblee liige 1991–92; Eesti Teaduste Akadeemia Filosoofia, Sotsioloogia ja Õiguse Instituudi, 1988–94, ja Tallinna Pedagoogikaülikooli Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi vanemteadur 1995–98; Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonna korraline professor 1998–2003; Tallinna Ülikooli poliitikateooria professor ja Helsingi Ülikooli sotsioloogiaprofessor 2003–. *Ühendused*: Eestimaa Rahvarinde volikogu 1988–91; Eesti Sotsiaaldemokraatliku Partei asutajaid 1990.

Ene- Silvia Sarv, Tallinna Ülikooli haridusuuringute instituudi teadur

Sündinud 1945 Võrus. *Haridus*: füüsik, keskkooli füüsikaõpetaja, Moskva Lenini-nim Pedagoogiline Instituut 1969; waldorfpedagoog, Emerson College, Suurbritannia, 1992; kasvatusteaduste magister, Tallinna Pedagoogikaülikool 1997, doktoriõpe 2000–. *Töö*: õpetaja Moskva, Tartu ja Tallinna koolides 1964–98; Riikliku Kutsehariduse Komitee metodik, inspektor 1978–84; Vabariikliku Õpetajate Täiendusinstituudi füüsikakabineti juhataja, õppeala asedirektor 1984–88; Tallinna Ülikooli teadur ja õppejõud 1997–. *Ühendused*: Euroopa Võrdlevate Haridusuuringute Assotsiatsioon; Eesti Akadeemiline Pedagoogika Selts; Eesti Füüsika Selts; Eesti Haridusfoorumi asutajaliige 1995.

Hulda Sauks, Riigikogu Kantselei juriidilise osakonna konsultant

Sündinud 1945 Tallinnas. *Haridus*: jurist, Tartu Riiklik Ülikool 1971 (kiitusega). *Töö*: Justiitsministeeriumi seaduseelnõude osakonna konsultant ja vanemkonsultant 1971–74, asejuhataja ja juhataja 1977–88, seadusandluse valitsuse peaspetsialist 1989; Ülemnõukogu Presiidiumi õigusliku ekspertiisi osakonna (hiljem Eesti Vabariigi Ülemnõukogu Esimehe Kantselei õigusanalüüsi ja ekspertiisi keskus) vanemekspert 1989–92; Riigikogu Kantselei juriidilise osakonna nõunik 1992–2004 ja konsultant 2005–.

Siiri Sillajõe, Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna asejuhataja, nõunik

Sündinud 1969 Tallinnas. *Haridus*: infoteaduste bakalaureus, Tallinna Pedagoogikaülikool 1995, magistriõpe 1997–; täiendusõpe: Saksa *Bundestag'* i IFLA ja ECPRD töörühmades 1999/2000, praktika Euroopa Parlamendi juures 2001. *Töö*: Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakond 1996–, asejuhataja, nõunik 2000–.

Valerijus Simulik, Leedu seimi liige

Sündinud 1966 Šiauliais. *Haridus*: õpetaja, Šiauliai Pedagoogilise Instituudi matemaatika-füüsikateaduskond 1988; juhtimise ja ärijuhtimise magister (eriala hariduse korraldus), Šiauliai ülikool 2003. *Töö*: Šiauliai Pedagoogilise Instituudi füüsikateaduskonna tehnik 1988–91; Šiauliai 21. keskkooli õppeala- ja arendusjuhataja 1991–94 ja Gytariai keskkooli direktor 1994–2000; Seimi VIII ja IX koosseisu liige 2000–; Balti Assamblee Leedu delegatsiooni juht 2004–. *Ühendused*: Uus Liit (sotsiaalliberaalid).

Andres Siplane, Tallinna Ülikooli doktorant

Sündinud 1974 Pärnus. *Haridus*: sotsiaaltöö bakalaureus 1999, sotsiaaltöö magister 2001, Tallinna Pedagoogikaülikool; doktoriõpe 2005–, Tallinna Ülikool. *Töö*: vabakutseline tõlk 1992–93; töö lastekaitse alal Pärnus 1995–2000, Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna nõunik 2000–05. *Ühendused*: Pärnumaa Lastekaitse Ühing; Pärnumaa Kasuperede Ühing; Eesti Vabatahtlike Keskus; Tallinna Pedagoogikaülikooli vilistlaskogu; *International Foster Care Organisation*; Eesti Patsientide Esindusühing; Kapitalismiohvrite Eest Seismise Ühing; *European Network of Social-Workers*.

Margit Sutrop, Tartu Ülikooli professor

Sündinud 1963 Tartus. *Haridus*: ajakirjandus, Tartu Riiklik Ülikool 1986; filosoofiamagister 1991, Tartu Ülikool; *d r phil* (filosoofia), Konstanzi ülikool. *Academia Europaea* (London) liige 2004–. *Töö*: Tartu Ülikool 1986–92; Konstanzi ülikool 1992–2000; Tartu Ülikooli praktilise filosoofia korraline professor 2000–, eetikakeskuse juhataja 2001–, filosoofia osakonna juhataja 2004–. Tartu Ülikooli nõukogu 2003–; Tartu Ülikooli teadus-arenduskomisjon; EV teaduspreemia komisjon 2004–; Euroopa Komisjoni sõltumatu eetika ekspert. *Ühendused*: Rahvusvaheline Bioeetika Assotsiatsioon; Rahvusvaheline Esteetika Assotsiatsioon; Eesti Filosoofiaõpetajate Selts; Eesti Naisüliõpilaste Selts.

Andres Taimla, Riigikogu liige

Sündinud 1947 Saaremaal. *Haridus*: kehalise kasvatusõpetaja, Tallinna Pedagoogiline Instituut 1969. *Töö*: Paide 1. keskkooli õpetaja 1969–75; Paide spordikooli direktor 1975–81; Paide Rajooni Spordikomitee esimees 1981–87; Paide rajooni haridusosakonna juhataja 1987–93; Järva abimaavanem 1993–93; Paide Linnavolikogu liige 1989–, esimees 1992–2001; VIII, IX ja X Riigikogu liige 1995–; Balti Assamblee liige 1995–, Eesti delegatsiooni juht 2003–. *Ühendused*: Eesti Reformierakond.

Dorel Tamm, Tartu Ülikooli majandusteaduskonna rahvusvahelise ettevõtluse õppetooli doktorant

Sündinud 1978 Kanepis. *Haridus*: majandusteaduse bakalaureus 2002, magister 2004, doktoriõpe rahvusvahelise ettevõtluse alal 2004–, Tartu Ülikool. *Töö*: Tartu Ülikooli majandusteaduskonna rahvusvahelise ettevõtluse õppetool.

Agu Uudelepp, Tallinna Tehnikaülikooli humanitaar- ja sotsiaalteaduste instituudi lektor, Eestimaa Rahvaliidu teabejuht

Sündinud 1974 Tallinnas. *Haridus*: halduskorraldaja, Tallinna Tehnikaülikool 1998, sotsiaalteaduste magister 1999, doktor 2005, Tallinna Tehnikaülikool. *Töö*: Eesti Raadio uudistetoimetuse produtsent 1996–98 ja parlamendikorrespondent 1998–2002; Tallinna Tehnikaülikooli humanitaar- ja sotsiaalteaduste instituudi lektor 1998–; Eestimaa Rahvaliidu teabejuht 2002–. *Ühendused*: Eestimaa Rahvaliidu; Tallinna Tehnikaülikooli vilistlaste kogu; Eesti Ajakirjanike Liit.

Piret Viljamaa, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Sündinud 1971 Tallinnas. *Haridus*: infotöötaja, Tallinna Pedagoogikaülikool 1994. *Töö*: Eesti Teaduste Akadeemia Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut 1994–2001; Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskus 2001–.

Margit Vutt, Juristibüroo Fides jurist

Sündinud 1968 Tallinnas. *Haridus*: õigusteaduskond 1992 (*cum laude*), magistriõpe 2004–, Tartu Ülikool. *Töö*: Juristibüroo Fides jurist 1992–.

Jaan Õunapuu, regionaalminister

Sündinud 1958 Saaremaal. *Haridus*: zootehnik, Eesti Põllumajanduse Akadeemia 1982. *Töö*: Puhja sovhoosi peazootehnik 1982–84; Tartu Teraviljasaaduste Kombinaadi asedirektor 1984–85; Luunja sovhoosi

peazootehnik 1985–90; Luunja valla arendusnõunik 1990–91 ja vallavanem 1991–93; Tartu maavanem 1993–2003; EV minister 2003–04, regionaalminister, Siseministeerium, 2004–. *Ühendused*: Eestimaa Rahvaliit.

Avo Üprus, Riigikogu liige

Sündinud 1954 Tartus. *Haridus*: Viljandi Kultuurikolledž 1973–74; näitleja-lavastaja, Moskva Kunstide Kaugõppeülikool 1989; teoloog, EELK Usuteaduste Instituut 1999; kogukonna turvalisus ja kriminaalpreventsioon, Lääne-Inglismaa Ülikool 2000–. *Töö*: vabakutseline kirjanik ja ajakirjanik; Eesti Teatriliidu konsultant; Nukuteatri dramaturg; Sotsiaalse Rehabilitatsiooni Keskuse asutaja 1989 ja juhataja 1989–2003; EELK kriminaaltöö juhataja 1991–; Tallinna Peeteli koguduse õpetaja 1996–; Eesti Kongressi liige 1990–92; X Riigikogu liige 2003–. *Ühendused*: Ühendus Vabariigi Eest – Res Publica; Eesti Kristliku Liidu eestseisus 1988–99; Eesti Kristliku Ühenduse esimees 1989–94; Kriminaalpreventsiooni Nõukogu juhatus 1996–2000; Kuriteoohvrite Toetamise Ühingu "Ohvriabi" esimees 1995–; Eesti Teatriliit; Eesti Kirjanike Liit; Maarjamaa Konvent; *Penal Reform International* ; *European Forum for Victim Offender Mediation* ; *European Forum for Victim Services* ; *Prison Fellowship International*.

Kunstnikust

Jaan Elken, maalikunstnik

Sündinud 1954 Venemaal Krasnojarski krais. *Haridus*: arhitekt, Eesti Riiklik Kunstiinstituut 1977, kunstnike liidu stipendiaat maalikunsti alal 1979–81. *Ühendused*: Eesti Kunstnike Liit 1981–, asepresident 1998–99, president 1999–; Eesti Maalikunstnike Liidu esimees 1995–99. *Töö*: Eesti Kunstiakadeemia maali- ja üldmaali kateedrite õppejõud 1988–; Tartu Ülikooli maalikunsti õppetooli professor 1997–. Kureerinud, kujundanud ja koostanud näitusi Tallinna Kunstihoones, Tartu Kunstimajas, Viljandi Linnagaleriis, Pärnu Linnagaleriis ja Kontserdimajas jm, avaldanud kunstiteoreetilisi artikleid, kirjutanud jooksvat kunstikriitikat ajalehtedele Sirp, EE Areen, Eesti Päevaleht, Postimees. Üle 30 isikunäituse Eestis (alates 1980), Soomes, Rootsis, Saksamaal, Kanadas. Aastast 1978 osalenud näitustel Venemaal, Saksamaal, Leedus, Prantsusmaal, Soomes, Taanis, Rootsis jm. Võitnud üle kümne kunstiauhinna ja tunnustuse (Balti noorte kunstnike triennaali peapreemia, Vilnius, 1979; VI Vilniuse maalitriennaali preemia 1984; K. Mäe maali aastapreemia 2000). Töid ka Moskvast Tretjakovi galeriis, USA-s Norton Dodge'i kogus, Zimmerli Kunstimuuseumis jm.